



Bericht des Regierungsrats zur Wirkung der Individuellen Prämienverbilligung in der Krankenversicherung (IPV)

22. August 2023

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Hiermit unterbreiten wir Ihnen den Wirkungsbericht zur Individuellen Prämienverbilligung in der Krankenversicherung (IPV) mit dem Antrag auf Eintreten.

Im Namen des Regierungsrats
Landammann: Josef Hess
Landschreiber: Nicole Frunz Wallimann

Zusammenfassung	3
I. Ausgangslage	4
1. Ausgangslage auf Bundesebene.....	4
2. Ausgangslage auf kantonaler Ebene	4
3. Auftrag	5
II. Überprüfung der Wirksamkeit durch Ecoplan AG	6
1. Prämien im Kanton Obwalden	6
2. Aktuelles System der Individuellen Prämienverbilligung im Kanton Obwalden ..	6
3. Wirksamkeitsziele und Wirksamkeitsanalyse	7
3.1 Wirksamkeitsziele.....	7
3.2 Wirksamkeitsanalyse	7
4. Optimierungsmöglichkeiten	8
III. Fazit des Regierungsrats.....	9
1. Würdigung der Erkenntnisse der Analyse des aktuellen Systems	9
2. Beurteilung der Optimierungsvorschläge.....	9
2.1 Deckelung der IPV auf die effektive Prämie	9
2.2 Selbstständiger IPV-Anspruch junger Erwachsener in Ausbildung.....	10
2.3 Wechsel von der Ausbildung in die Erwerbstätigkeit.....	11
2.4 Nettoprämienbelastung der Rentner senken	11
2.5 Obergrenze für den IPV-Bezug abschaffen	12
2.6 Abschaffung variabler Selbstbehalt.....	12
2.7 Schwelleneffekte durch Verbilligung der Kinderprämie um 80 Prozent vermeiden	13
2.8 Antragssystem vs. Automatismus	13
2.9 Budgetgesteuerte Festlegung des Selbstbehalts.....	14
IV. Weiteres Vorgehen.....	14

Zusammenfassung

Seit der Einführung des Krankenversicherungsgesetzes (KVG; SR 832.10) richtet der Kanton Obwalden individuelle Prämienverbilligungen (IPV) aus. Die kantonale gesetzliche Grundlage dazu bilden das Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG; GDB 851.1) sowie die dazugehörige Verordnung (EV KVG; GDB 851.11).

Der Bund versuchte verschiedentlich, die Prämienverbilligung genauer zu definieren und nahm einzelne Anpassungen vor. Die wichtigsten sind:

- 2001 wollte der Ständerat die Prämienlast auf acht Prozent beschränken, was wegen der finanziellen Mehrbelastung aber abgelehnt wurde.
- Das Parlament verzichtete auf die Formulierung eines Sozialzieles. Per 2006 wurde jedoch entschieden, dass die Prämien für Kinder und Jugendliche in Ausbildung um mindestens 50 Prozent verbilligt werden müssen.
- Das KVG wurde auf Januar 2008 dahingehend geändert, dass der Bundesbeitrag an die Kantone 7,5 Prozent der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflege beträgt (Art. 66 Abs. 2 KVG).
- Per 2012 wurde einheitlich festgelegt, dass die Prämienverbilligungen zwingend an die Krankenversicherer ausbezahlt werden müssen.
- Ab 2021 müssen die Kantone die Prämien der Kinder um mindestens 80 Prozent verbilligen, diejenigen für Jugendliche in Ausbildung um mindestens 50 Prozent (wie bisher).

Mit Hinweis auf mögliche Anpassungen der IPV auf Bundesebene stellte der Regierungsrat 2019 die Erarbeitung vertiefter Grundlagen und eine grundsätzliche Überarbeitung der IPV-Gesetzgebung in Aussicht. Bis dato sind auf Bundesebene keinerlei Anpassungen verabschiedet worden. Dennoch wurde im Frühling 2022 die Ecoplan AG, Bern mit der Beantwortung der folgenden Fragen beauftragt:

- Was ist die Wirkung des aktuellen IPV-Systems im Kanton Obwalden?
- Gibt es Vorschläge für eine verbesserte, optimierte Wirksamkeit des IPV-Systems?
- Gibt es Vorschläge für Verbesserungen/Optimierungen im IPV-Verfahren/Prozess?
- Welches sind die Folgen des aktuellen IPV-Systems und der Optimierungsvorschläge für den Finanzhaushalt, andere Sozialsysteme (namentlich Sozialhilfe) und die Volkswirtschaft?

Die Analyse der Ecoplan AG wurde basierend auf den effektiven IPV-Zahlungen in Obwalden – und nicht nur auf Modellrechnungen – erstellt, was schweizweit erstmalig und einmalig ist. Die Analyse kommt zum Ergebnis, dass keine groben Ungleichbehandlungen der verschiedenen Haushalte bestehen, und schlägt mögliche Anpassungen am System sowie am Verfahren bzw. Prozess vor.

Der Regierungsrat stellt aufgrund der Analyse der Ecoplan AG fest, dass die IPV bei den anvisierten Personengruppen eine merkliche finanzielle Entlastung bewirkt und die Nettoprämienbelastung unter dem schweizerischen Durchschnitt liegt. Es besteht somit kein akuter Handlungsbedarf und eine grundsätzliche Überarbeitung des EG KVG ist nicht notwendig. Mit punktuellen Anpassungen könnten allenfalls eine Erweiterung der Anzahl IPV-Beziehender erzielt, die Berechtigungen transparenter dargestellt und die Abläufe vereinfacht werden. Dies nimmt der Regierungsrat zum Anlass, die Vorschläge der Ecoplan AG zu evaluieren.

I. Ausgangslage

1. Ausgangslage auf Bundesebene

Anlässlich der zweiten KVG-Revision im Jahre 2001 sprach sich der Ständerat noch dafür aus, die Prämienverbilligung so zu bemessen, dass die Prämien der versicherten Personen zusammen mit den Prämien von Familienangehörigen, für die sie unterhaltspflichtig sind, acht Prozent des um einen Vermögensfaktor bereinigten Einkommens nicht übersteigen sollten. Dieses Sozialziel wurde allerdings aufgrund des finanziellen Mehraufwands und der ungenügend differenzierten Anspruchsgrenze wieder verworfen.

Das Parlament verzichtete in der Folge auf die Festlegung eines gesamtschweizerischen Sozialziels. Jedoch hiess es ein Prämienverbilligungsmodell gut, welches Familien mit unteren und mittleren Einkommen dadurch entlasten soll, dass die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung zu mindestens fünfzig Prozent verbilligt werden. Die Vorlage trat 2006 in Kraft.

Mit der Einführung der NFA (Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen) änderte sich auch die Finanzierung der Prämienverbilligung. Das KVG wurde dahingehend geändert, dass der Bundesbeitrag an die Kantone 7,5 Prozent der Bruttokosten der Obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) beträgt (Art. 66 Abs. 2 KVG).

Per 1. Januar 2012 trat eine KVG-Änderung in Kraft, in welcher den Kantonen vorgeschrieben wird, dass sie die Prämienverbilligungen zwingend an die Krankenkassen auszubezahlen haben.

Basierend auf zwei parlamentarischen Initiativen verpflichtete das Parlament 2017 die Kantone, für untere und mittlere Einkommen die Prämien der Kinder um mindestens 80 Prozent zu verbilligen. Die Prämien der jungen Erwachsenen in Ausbildung müssen sie weiterhin um mindestens 50 Prozent verbilligen. Wegen der gewählten Übergangsfrist traten diese Anpassungen per 1. Januar 2021 in Kraft.

Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 17. September 2021 eine Botschaft verabschiedet und ans Parlament überwiesen. Er lehnt die Initiative „Maximal 10 % des Einkommens für die Krankenkassenprämien (Prämien-Entlastungs-Initiative)“ ab. Diese sieht einen neuen Art. 117 Abs. 3 in der Bundesverfassung (BV; SR 101) vor.

„Versicherte haben Anspruch auf eine Verbilligung der Krankenversicherungsprämien. Die von den Versicherten zu übernehmenden Prämien betragen höchstens zehn Prozent des verfügbaren Einkommens. Die Prämienverbilligung wird zu mindestens zwei Dritteln durch den Bund und im verbleibenden Betrag durch die Kantone finanziert.“

Der Bundesrat legte dem Parlament einen indirekten Gegenvorschlag vor, in welchem die Kantone verpflichtet werden, die Prämienverbilligung so zu regeln, dass sie einem Mindestanteil der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung im betreffenden Kanton entspricht. Damit sollte für die Kantone auch ein Anreiz geschaffen werden, ihre Bruttokosten zu dämpfen.

Gemäss aktuellem Stand der Diskussion sollen die Kantone verpflichtet werden, einen minimalen Gesamtbetrag von 5 bis 7,5 Prozent der kantonalen Bruttokosten für die Prämienverbilligung einzusetzen. Sie sollen ihren Anteil selber festlegen können. Die parlamentarische Beratung ist noch nicht abgeschlossen.

2. Ausgangslage auf kantonomer Ebene

Der Kanton Obwalden richtet, basierend auf dem KVG, seit dem Jahr 1999 individuelle Prämienverbilligungen aus. Als kantonale gesetzliche Grundlage dienen das Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG; GDB 851.1) sowie die dazugehörige Verordnung (EV KVG; GDB 851.11).

In verschiedenen Schritten reduzierte der Kantonsrat die Prämienlast der Versicherten mittels Verbesserungen und passte die Grundlagen den geänderten Bundesbestimmungen an.

Das System zur jährlichen Berechnung des linear-progressiven Selbstbehalts wurde im Kanton Obwalden mit dem Nachtrag zum EG KVG vom 25. Januar 2008 eingeführt. Mit Bericht des Regierungsrats vom 14. Juni 2011 wurde drei Jahre nach Einführung des neuen Systems die Wirkung der IPV geprüft. Der Bericht zeigte, dass der Selbstbehalt seine Wirkung erfüllte. Es wurde erreicht, dass Personen in wirtschaftlich besseren Verhältnissen keine oder weniger IPV erhalten als Personen in finanziell bescheidenen Verhältnissen. Der Kantonsrat nahm an seiner Sitzung vom 29. September 2011 vom Wirkungsbericht Kenntnis.

Der Kantonsrat verabschiedete am 28. Januar 2016 einen Nachtrag zum EG KVG, der vorsah, den für die IPV zu budgetierenden Prozentsatz der jährlichen Prämienkosten der obligatorischen Krankenversicherung von 8,5 Prozent auf 4,25 Prozent zu senken und die Kompetenz für die jährliche Berechnung des Selbstbehalts vom Kantonsrat an den Regierungsrat zu übertragen. Gegen die Vorlage wurde das Referendum ergriffen. An der Volksabstimmung vom 25. September 2016 lehnte das Stimmvolk den Nachtrag ab.

Per 1. Januar 2020 wurden die Gesetzgebung zur Prämienverbilligung im Rahmen der Finanzvorlage 2020 teilrevidiert und folgende Änderungen eingeführt:

- für die Berechnung des Budgetbetrags IPV werden neu die mittleren Prämien anstelle der kantonalen Durchschnittsprämien verwendet;
- die Richtprämie für Erwachsene und junge Erwachsene beträgt neu 85 Prozent (bisher 90 Prozent) der kantonalen Durchschnittsprämie;
- der Anspruch auf die IPV wird auf die Höhe der effektiven Prämien für die obligatorische Krankenversicherung begrenzt;
- die vorletzte Steuerperiode dient fix als Basis für die Verfügungen;
- Jugendliche, die neu in die Steuerpflicht eintreten, erhalten im ersten Anspruchsjahr die Kinderrichtprämie;
- für untere und mittlere Einkommen werden die kantonalen Richtprämien von Kindern um mindestens 80 Prozent und von jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent verbilligt (Mindestanspruch).

In seiner Botschaft vom 2. April 2019 zu den obenstehenden Nachträgen stellte der Regierungsrat die Erarbeitung vertiefter Grundlagen und eine grundsätzliche Überarbeitung der IPV-Gesetzgebung in Aussicht. Dies nahm die Verwaltung zum Anlass, im Rahmen der Integrierten Aufgaben- und Finanzplanung 2020 bis 2023 einen Wirkungsbericht in Aussicht zu stellen. Diese Absicht wurde in der Beantwortung der Interpellation betreffend Prämienverbilligung in Obwalden und Bundesgerichtsurteil vom 12. August 2019 (Nr. 21) bekräftigt.

3. Auftrag

Mit Projektvertrag vom 4. April 2022 wurde die Ecoplan AG mit der Beantwortung der folgenden Fragestellungen beauftragt:

- Was ist die Wirkung des aktuellen IPV-Systems im Kanton Obwalden?
- Gibt es Vorschläge für eine verbesserte, optimierte Wirksamkeit des IPV-Systems?
- Gibt es Vorschläge für Verbesserungen/Optimierungen im IPV-Verfahren/Prozess?
- Welches sind die Folgen des aktuellen IPV-Systems und der Optimierungsvorschläge für den Finanzhaushalt, andere Sozialsysteme (namentlich Sozialhilfe) und die Volkswirtschaft?

Ecoplan AG erstellte per 31. März 2023 den beiliegenden Schlussbericht über die „Wirksamkeit der IPV im Kanton Obwalden“ (siehe Beilage Analyse Ecoplan AG). Es handelt sich um die schweizweit erste Analyse anhand effektiver IPV-Verfügungen, und die nicht nur auf Modellrechnungen basiert. Da Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen (EL) oder Sozialhilfe (SH) unabhängig vom kantonalen Prozentmodell IPV erhalten, liegt der Fokus der Analyse und der Optimierungsvorschläge auf den übrigen IPV-Beziehenden.

II. Überprüfung der Wirksamkeit durch Ecoplan AG

1. Prämien im Kanton Obwalden

Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) verglich die kantonalen monatlichen mittleren Prämien über alle Altersklassen 2022/2023 der OKP inkl. Wahlfranchisen und Modelle und stellte im September 2022 fest, dass der Kanton Obwalden für das Jahr 2023 mit einer mittleren Prämie von Fr. 273.40 der fünftgünstigste Kanton ist nach Appenzell Innerrhoden, Uri und nur knapp nach Zug und Nidwalden (vgl. nachfolgende Tabelle). Mit Fr. 334.70 liegt der schweizerische Durchschnitt 22,4 Prozent über dem Niveau des Kantons Obwalden. Dies muss bei allen Vergleichen der Kantone und deren Prämienverbilligungsbeiträgen immer mitberücksichtigt werden.

Kanton Canton Cantone	Alle Altersklassen Toutes les classes d'âge Tutte le classi di età			
	2022	2023	Veränderung in Variation en Variazione in	
	CHF	CHF	%	CHF
AG	291.0	308.3	5.9	17.2
AI	213.3	233.2	9.3	19.9
AR	265.8	287.4	8.1	21.6
BE	323.1	343.8	6.4	20.7
BL	356.8	381.8	7.0	25.0
BS	410.2	426.4	3.9	16.2
FR	291.5	312.8	7.3	21.2
GE	399.4	418.1	4.7	18.7
GL	280.3	293.6	4.8	13.4
GR	275.5	294.1	6.8	18.7
JU	335.9	362.5	7.9	26.6
LU	271.1	287.0	5.9	15.9
NE	353.5	387.2	9.5	33.7
NW	256.1	271.7	6.1	15.6
OW	257.8	273.4	6.1	15.6
SG	275.5	294.3	6.8	18.8
SH	305.1	326.2	6.9	21.2
SO	313.8	335.4	6.9	21.6
SZ	269.6	287.4	6.6	17.8
TG	277.8	297.4	7.1	19.7
TI	362.8	396.0	9.2	33.2
UR	241.5	253.7	5.1	12.2
VD	348.7	370.0	6.1	21.3
VS	298.4	315.7	5.8	17.3
ZG	254.9	271.6	6.5	16.7
ZH	304.5	326.0	7.1	21.5
CH	314.0	334.7	6.6	20.7

Quelle: BAG, Kantonale monatliche mittlere Prämien OKP über alle Altersklassen 2022/2023

2. Aktuelles System der Individuellen Prämienverbilligung im Kanton Obwalden

Gemäss Bericht der Ecoplan AG ist festzuhalten, dass mit der aktuellen IPV die anvisierten Personenkreise erreicht werden und eine merkliche Entlastung bei der Prämienlast herbeigeführt wird. Eine grundlegende Anpassung des aktuellen Systems drängt sich nicht auf und die durchschnittliche Prämienbelastung über alle IPV-beziehenden Haushalte von acht Prozent (ohne EL- und SH-Beziehende) ist im schweizweiten Vergleich ein guter Wert.

Während im Jahr 2020 die IPV-Bezugsquote in Obwalden bei 26,8 Prozent und damit unter dem anvisierten Ziel von rund einem Drittel der Bevölkerung lag, betrug sie gemäss BAG im selben Jahr schweizweit 27,1 Prozent (Bundesamt für Sozialversicherungen, Schweizerische Sozialversiche-

rungsstatistik 2023). Damit liegt Obwalden, notabene mit den fünftiefsten Prämien schweizweit, im Mittelfeld.

3. Wirksamkeitsziele und Wirksamkeitsanalyse

3.1 Wirksamkeitsziele

Auf *Bundesebene* hat der Bundesrat in seiner Botschaft vom 6. November 1991 über die Revision der Krankenversicherung dargelegt, dass die Kantone den Grenzbetrag, ab dem die individuelle Prämienverbilligung einsetzt, bei *acht Prozent des steuerbaren Einkommens* festlegen können. Demnach würde also kein Haushalt mehr als acht Prozent seines steuerbaren Einkommens für Prämien der OKP aufzubringen haben. Die Abstützung auf das steuerbare Einkommen ist allerdings nicht zielführend, da es keine klare Aussage über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zulässt.

Auf *Kantonsebene* besteht kein explizites Sozialziel. Der Kanton Obwalden hat in Anlehnung an den Bund (vgl. NFA: der Bund beteiligt sich an einem Viertel der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung [OKP] für 30 Prozent der Versicherten. Das entspricht dem Bundesbeitrag von 7,5 Prozent der Bruttokosten der OKP [Art. 66 Abs. 2 KVG]) eine Zielgrösse von 30 Prozent für die Bezugsquote anvisiert.

3.2 Wirksamkeitsanalyse

Der Bericht Ecoplan gewinnt in Kapitel 5 folgende Erkenntnisse bezüglich Wirksamkeit der IPV:

- Es lassen sich *keine groben Ungleichbehandlungen verschiedener Haushalte* ausmachen. Am System (Prozentmodell mit Selbstbehalt, Berücksichtigung von Steuerabzügen und Sozialabzügen für massgebendes Einkommen) gilt es nichts Grundsätzliches zu ändern.
- Der *Prozess der Abwicklung* der IPV von der individuellen Benachrichtigung über die Einreichung der Anträge bis zu den Verfügungen und den Auszahlungen im Kanton Obwalden *administrativ „schlank“ umgesetzt*.
- Der Kanton Obwalden verzeichnet im Jahr 2020 eine *IPV-Bezugsquote von 26,8 Prozent* und liegt damit unter dem anvisierten Ziel von 33¹ Prozent.
- Rund *18 Prozent der IPV-Beziehenden sind EL- oder SH-Beziehende*, welche mit *38 Prozent* einen grossen Anteil am gesamthaft *ausbezahlten IPV-Volumen* beziehen.
- *14 Prozent der IPV-Berechtigten kommen nicht in den Genuss der IPV*, weil sie die Antragsformulare nicht einreichen oder sich nicht anmelden.
- Die durchschnittlichen *IPV-Beiträge* pro Beziehende konnten im Kanton Obwalden in etwa *Schritt halten mit der Erhöhung der Standardprämie*.
- Die *durchschnittliche Nettoprämienbelastung über alle IPV-beziehenden Haushalte* (ohne EL und SH) beträgt *8 Prozent* des massgebenden Einkommens.
- *23 Prozent aller IPV-beziehenden Haushalte* (rund 1 030 IPV-beziehende Haushalte) weisen eine *Nettoprämienbelastung von über 11,25 Prozent* des massgebenden Einkommens auf. Das sind überwiegend Haushalte, deren Krankenkassenprämie die Richtprämie übersteigt.
- Rund 950 oder *21 Prozent der IPV-beziehenden Haushalte* weisen eine *Nettoprämienlast von 0 Prozent* auf.
- Die *durchschnittliche Nettoprämienbelastung über alle Haushalte mit einem Äquivalenzeinkommen bis 100 000 Franken im Jahr* (ohne EL und SH) beträgt *6,9 Prozent* des massgebenden Einkommens.

¹ In der Analyse wurde von Ecoplan AG von einem Sozialziel von 33 Prozent ausgegangen

- Die durchschnittlich *höchste Nettoprämienbelastung von 9,2 Prozent* des massgebenden Einkommens ist bei einem *Äquivalenzeinkommen von 40 000 bis 45 000 Franken im Jahr* zu finden, wobei sich dies je nach Haushaltstyp unterscheidet.

4. Optimierungsmöglichkeiten

Kapitel 6 der Analyse der Ecoplan AG legt neun Optimierungsmöglichkeiten dar, zu denen der Regierungsrat im folgenden Kapitel Stellung nimmt.

III. Fazit des Regierungsrats

1. Würdigung der Erkenntnisse der Analyse des aktuellen Systems

Der Regierungsrat nimmt mit Genugtuung zur Kenntnis, dass bei der Umsetzung der IPV im Kanton Obwalden keine offensichtlichen Fehler vorliegen. Im Grossen und Ganzen betrachtet mindert die Prämienvverbilligungen die finanziellen Belastungen der unteren und mittleren Einkommen nachweisbar und kommt den richtigen Empfängerinnen und Empfängern zugute. Dies ist auch auf die Anpassungen und Verfeinerungen im System zurückzuführen, welche mehrfach vorgenommen wurden.

Die Analyse zeigt auf, dass kein akuter Handlungsbedarf besteht, um wesentliche Ungleichheiten zu beseitigen. Unter Berücksichtigung aller Aspekte ist der Regierungsrat der Ansicht, dass eine generelle Überarbeitung der kantonalen Gesetzgebung zur IPV nicht notwendig ist. Dennoch ist es nach wie vor das Ziel des Regierungsrats, allenfalls eine Erweiterung der Anzahl IPV-Beziehende zu erzielen, die Berechtigungen transparenter darzustellen und die Abläufe, wenn möglich, zu vereinfachen.

2. Beurteilung der Optimierungsvorschläge

Auch wenn das EG KVG die Anwendung des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 831.1) nicht explizit als anwendbar erklärt, erscheint es dem Regierungsrat als angebracht, die allgemeinen Rechtsgrundsätze wie auch die grundlegenden Bestimmungen des ATSG analogieweise herbeizuziehen. Dies unter Berücksichtigung des Umstandes, dass Art. 65 KVG den Kantonen explizit die Verpflichtung auferlegt, den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienvverbilligungen zu gewähren.

Weiter legt der Regierungsrat Wert darauf, das System nicht mit zu vielen Ausnahmeregelungen und Erweiterungen im Vergleich zum status quo komplizierter zu machen, sondern wenn möglich eine Vereinfachung herbeizuführen und so auch die Transparenz zu erhöhen. Dies erleichtert auch den Vollzug und ermöglicht eine raschere Abwicklung und Auszahlung an die Krankenversicherer, was sicherlich im Interesse der Anspruchsberechtigten ist. So können sie optimal unterstützt und auch die Vorgabe von Art. 65 Abs. 3 KVG eingehalten werden, wonach die Kantone die Prämienvverbilligung so auszugestalten haben, dass die anspruchsberechtigten Personen ihrer Prämienzahlungspflicht nicht vorschussweise nachkommen müssen.

2.1 Deckelung der IPV auf die effektive Prämie

Ecoplan AG untersuchte, ob durch die Deckelung unerwünschte Anreizwirkungen ausgehen. Die Analyse kommt zum Schluss, dass „die Deckelung unter dem Strich keine grösseren, unerwünschten Anreizwirkungen auf die Wahl der Franchise oder des Rabattmodells haben“ dürfte. Ein Monitoring könne weitere Klarheit schaffen.

Gemäss Art. 2 Abs. 5 EG KVG darf die Prämienvverbilligung die im Anspruchsjahr geschuldeten Prämien nicht übersteigen. Der Kantonsrat befürwortete dieses „Gewinnverbot“ im Nachtrag EG KVG (Finanzvorlage 2020) in der Schlussabstimmung vom 28. Juni 2019 mit 51 Stimmen (bei zwei Enthaltungen) und war sich einig, dass die zur Verfügung stehenden Gelder nicht womöglich gar zweckfremd von den Beziehenden verwendet werden sollten.

An dieser Ausgangslage hat sich nichts geändert und es sollen nach wie vor allfällige Überentschädigungen oder gar Gewinne für die Anspruchsberechtigten ausgeschlossen werden, wie dies auch das ATSG vorsieht. In einigen Kantonen werden explizit nur die effektiven Prämien gemäss KVG vergütet: Appenzell Innerrhoden, Luzern, Nidwalden, Freiburg, St. Gallen, Schwyz, Tessin und Wallis.

Aufgrund obiger Ausführungen erachtet es der Regierungsrat nach wie vor als richtig, keine Vergütungen über die effektiven Prämien zu gewähren und Art. 2 Abs. 5 EG KVG unverändert zu belassen. Auf ein Monitoring soll aus Ressourcenüberlegungen verzichtet werden.

Fazit Regierungsrat:

Beibehaltung des jetzigen Systems mit Beschränkung auf die effektiven Prämien.

2.2 Selbstständiger IPV-Anspruch junger Erwachsener in Ausbildung

In Diskussionen wird oft darauf hingewiesen, dass die Prämienverbilligung für junge Erwachsene mit wohlhabenden Eltern stossend sei.

Gemäss nachträglich angeforderter Auswertung der Ecoplan AG gibt es in Obwalden 1 155 junge Erwachsene, welche entsprechend dem verwendeten Steuer-IPV-Sample IPV erhalten und in Ausbildung und nicht im Militärdienst sind. Wie es um das Einkommen der Eltern dieser jungen Erwachsenen in Ausbildung steht, kann nicht beurteilt werden, da die Daten nicht mit dem Haushalt ihrer Eltern verknüpft sind.

Bereits in seinem Wirkungsbericht zur IPV vom 14. Juni 2011 hielt der Regierungsrat fest, dass im Kanton Obwalden alle Personen ab dem 18. Altersjahr einen eigenständigen Anspruch auf Prämienverbilligung haben, unabhängig davon, ob sie noch bei den Eltern wohnen, sich noch in einer Erstausbildung befinden und von den Eltern unterstützt werden oder nicht. Er wies dabei darauf hin, dass sich diese eigenständige Betrachtungsweise ab dem 18. Altersjahr mit der Steuerpflicht deckt. Weiter wurde darauf hingewiesen, dass der Gesamtanspruch von jungen Erwachsenen in Ausbildung zusammen mit ihren Eltern in verschiedenen Fallkonstellationen zu Ungleichbehandlungen führen kann. So ist es nicht zwingend der Fall, dass junge Erwachsene in Ausbildung im selben Haushalt wie die Eltern wohnhaft sind oder sie eine eigene Familie (allenfalls gar mit Kind) bilden. Weiter ist zu berücksichtigen, dass ein Gesamtanspruch von jungen Erwachsenen in Ausbildung zusammen mit ihren Eltern einen höheren Verwaltungsaufwand bedeuten würde, da keine automatischen Veranlagungen mehr vorgenommen werden könnten. Der Anspruch müsste – zur Klärung der konkreten Konstellation und der finanziellen Verhältnisse – via ein manuelles Antragsverfahren geltend gemacht werden. Entsprechende Einspracheverfahren bzgl. der individuellen Verhältnisse sind zu erwarten und werden sowohl auf Seite der Antragstellenden wie bei der Verwaltung zu Zusatzaufwand führen.

Ferner hielt der Regierungsrat 2011 fest, dass für eine separate Betrachtung von jungen Erwachsenen auch die Tatsache spricht, dass es sich um Personen handelt und somit um eigenständig handelnde Rechtssubjekte. Mit 18 Jahren werden sie deshalb auch selbst der Steuerpflicht unterstellt und es kann davon ausgegangen werden, dass sich diese jungen Erwachsenen selber um Angelegenheiten wie Krankenkassenprämien und Prämienverbilligungen kümmern. In diesem Alter findet eine Loslösung vom Elternhaus statt. Dieser Prozess kann damit unterstützt werden, dass die jungen Erwachsenen in allen Bereichen auch als eigenständige Personen betrachtet werden.

Als Alternative zur „selbstständigen“ Veranlagung der jungen Erwachsenen in Ausbildung wäre die „gemeinsame“ Veranlagung mit ihren unterhaltspflichtigen Eltern resp. die Berücksichtigung ihrer Finanzverhältnisse denkbar. Gemäss Ecoplan AG veranlagten 19 Kantone die jungen Erwachsenen in Ausbildung zusammen mit ihren unterhaltspflichtigen Eltern, sieben Kantone – darunter der Kanton Obwalden – veranlagten die jungen Erwachsenen in Ausbildung „selbstständig“, d. h. das Einkommen der unterhaltspflichtigen Eltern wird bei der IPV-Veranlagung nicht berücksichtigt.

Die in den Kantonen angewandten Kriterien sind dabei sehr unterschiedlich:

- es wird fast überall eine Ausbildung von mindestens sechs Monaten vorausgesetzt;

- es wird teilweise ein Einkommen der jungen Erwachsenen von unter 12 000 Franken bis unter 24 000 Franken vorausgesetzt;
- teilweise wird verlangt, dass die jungen Erwachsenen bei den Eltern wohnhaft sind;
- es wird teilweise ein Steuerabzug der Eltern für die jungen Erwachsenen vorausgesetzt;
- teilweise wird vorausgesetzt, dass die jungen Erwachsenen noch ledig sind, keine Kinder haben und ein maximales Alter nicht überschritten haben.

Der Regierungsrat ist nach wie vor der Ansicht, dass sich eine Berücksichtigung der finanziellen Verhältnisse von Eltern und jungen Erwachsenen wohl rechtfertigen liesse und auch umsetzbar wäre. Allerdings hätte dies zusätzliche Abklärungen betreffend die finanziellen Verhältnisse der Eltern, die Wohnsituation etc. zur Folge und würde zu einem merklichen Mehraufwand sowohl für die Antragstellenden wie auch die Verwaltung führen. Mit dem Erreichen der Volljährigkeit, der Unterstellung unter die Steuerpflicht sowie weiteren Pflichten wie auch dem einfacheren Vollzug liegen für den Regierungsrat genügend Gründe vor, das bisherige System beizubehalten.

Fazit Regierungsrat:

Beibehaltung des jetzigen Systems mit individueller Berechtigung der jungen Erwachsenen.

2.3 Wechsel von der Ausbildung in die Erwerbstätigkeit

Die Ausführungen in diesem Abschnitt betreffen generell die Berücksichtigung positiver Einkommensveränderungen. Negative Einkommensveränderungen von mehr als 25 Prozent können sofort geltend gemacht werden (vgl. Art. 8 Abs. 5 EV KVG), da sich positive Einkommensveränderungen erst nach zwei Jahren auf die Berechnung niederschlagen. Die aktuelle Regelung kann deshalb zu ungewollten Überentschädigungen und Gewinnen führen.

Aktuell gibt es keine Übersicht derjenigen Kantone, welche positive Einkommensveränderungen berücksichtigen. Als mögliche Lösung könnte vorgesehen werden, dass ab Eintritt ins Erwerbsleben resp. bei einem Einkommenszuwachs von mehr als 18 000 Franken eine Neubeurteilung erfolgt. Auch dies hätte zur Folge, dass die Anspruchsberechtigten eine Mitteilung an die Vollzugsstelle machen müssen oder via Zugriff auf die Steuerdaten gar Rückforderungen an die ehemals Berechtigten gestellt werden, wenn die Meldung nicht erfolgt. Dies würde den Vollzug komplizierter machen und sich bei allfälligen Rückzahlungen für beide Seiten negativ auswirken, was nicht im Sinne des Regierungsrats ist.

Fazit Regierungsrat:

Beibehaltung des jetzigen Systems, das positive Einkommensveränderungen verzögert berücksichtigt.

2.4 Nettoprämienbelastung der Rentner senken

Die Nettoprämienbelastung der Rentner und Rentnerinnen mit tiefem Einkommen ist verglichen mit anderen Haushalten am höchsten. Deshalb schlägt Ecoplan AG vor, eine Erhöhung der Richtprämie für Rentner und Rentnerinnen zu prüfen. Es handelt sich vorstehend um jene Rentner und Rentnerinnen mit tiefem Einkommen, die keinen Anspruch auf EL oder SH machen (können). Die Abbildung 8-3 auf Seite 66 der Analyse der Ecoplan AG lässt aufgrund des tiefen Mengengerüsts vermuten, dass es sich um Spezialfälle handelt.

Generell dürfte bei älteren Versicherten eine Rolle spielen, dass diese seltener eine von der Standard-Versicherung abweichende Versicherungsform gewählt haben, z.B. mit höheren Franchisen oder eingeschränkter Wahl der Leistungserbringern. Darum überschreiten sie mit ihrer gewählten

Versicherungsform und den daraus resultierenden Prämien tendenziell die mittlere Prämie.² Mit einer Erhöhung der Richtprämie für Rentner und Rentnerinnen würde die Gleichbehandlung innerhalb der Personen im Erwachsenenalter verletzt und man müsste sich die Frage stellen, ob noch weitere Personengruppen bevorzugt behandelt werden sollten. Dies wird zwangsläufig zu weiteren Diskussionen und zur Frage Anlass geben, welche Personen(gruppen) ebenfalls berücksichtigt werden sollten.

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass am bisherigen System ohne Bevorzugung bestimmter Personengruppen festgehalten werden soll.

Fazit Regierungsrat:

Beibehaltung des jetzigen Systems ohne Bevorzugung der Rentner und Rentnerinnen.

2.5 Obergrenze für den IPV-Bezug abschaffen

Wird die Obergrenze für den IPV-Bezug erreicht, ergeben sich in Einzelfällen Schwelleneffekte. Durch die Abschaffung der Obergrenze wären diese Schwelleneffekte bei geringen Zusatzkosten vermeidbar. Die grob geschätzten Mehrkosten von jährlich 73 000 Franken wurden auf Basis des zur Verfügung gestellten Steuerdaten-IPV-Samples berechnet (es wurden nur Personen miteinbezogen, die ein IPV-Antragsformular ausgefüllt haben). Die Anzahl betroffener Personen kann von Jahr zu Jahr variieren. Wie gross die jährlichen Schwankungen sind, kann Ecoplan AG nicht beurteilen.

Insgesamt sind im Sample 74 Haushalte bzw. 205 Personen (148 Erwachsene und 57 Kinder) von den Schwellenwerten betroffen und die Korrektur im System wäre einfach möglich. Nach Einschätzung der Ecoplan AG würde es ausreichen, wenn die Schwellenwerte aus dem entsprechenden Artikel gestrichen würde, folglich:

Anpassung EV KVG, Art. 7 Anspruchsvoraussetzungen und Mindestanspruch:

"¹ Anspruch auf Prämienverbilligung besteht, soweit die kantonale Richtprämie den gesetzlichen Selbstbehalt des anrechenbaren Einkommens übersteigt."

Für den Regierungsrat gibt die Aufhebung der Obergrenze die Möglichkeit, eine Vereinfachung im System herbeizuführen und allenfalls auch den Kreis möglicher IPV-Berechtigter zu erweitern.

Fazit Regierungsrat:

Anpassung des Systems und Aufhebung der Obergrenze für den IPV-Bezug.

2.6 Abschaffung variabler Selbstbehalt

Der variable Selbstbehalt, welcher mit steigendem Einkommen eine zunehmende Partizipation verlangt, kann vor allem bei Familien und Paaren ab äquivalenten massgebenden Einkommen von 30 000 Franken im Jahr zu steigender Nettoprämienbelastung führen. Die Schwelle, ab der beispielsweise bei einer Familie mit zwei Kindern der variable Selbstbehalt die prozentuale Belastung relevant erhöht, entspricht einem massgebenden Einkommen von 63 000 Franken und effektiven Einkünften von etwa 90 000 Franken.

Das linear-progressive Modell hat zum Ziel, den Selbstbehalt ab mittleren Einkommen sukzessive zu erhöhen und demzufolge die zur Verfügung stehenden IPV-Gelder gezielter unteren bis mittleren Einkommen einzusetzen. Dieses System hat sich bewährt (vgl. auch Bericht des Regierungsrats an den Kantonsrat zur Wirkung der IPV vom 14. Juni 2011). Eine Abschaffung des variablen Selbstbezalts würde gemäss Schätzung der Ecoplan AG zu merklichen Mehrausgaben in der Hö-

² 84 Prozent der Versicherten haben 2021 eine von der Standard-Versicherung abweichende Versicherungsform gewählt (Quelle: Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2022). Über 75 Prozent der Versicherten wählten dabei die eingeschränkte Wahl des Leistungserbringers.

he von 1,4 Millionen Franken führen. Dies könnte auch dazu führen, dass der Bezügerkreis geschmälert würde.

Fazit Regierungsrat:
Beibehaltung des jetzigen Systems mit variablem Selbstbehalt.

2.7 Schwelleneffekte durch Verbilligung der Kinderprämie um 80 Prozent vermeiden
Durch die vom Bund vorgegebene Verbilligung der Kinderprämie um 80 Prozent ergibt sich ein Schwellen-Effekt. Deshalb könnte gemäss Ecoplan AG ein lineares Phase-out des Mindestanspruchs ab Obergrenze für den Mindestanspruch von 50 000 Franken bis zur neuen Obergrenze von 70 000 Franken geprüft werden. Konkret könnte beispielsweise ab 55 000 Franken ein reduzierter Mindestanspruch für Kinder von 60 Prozent, ab 60 000 Franken von 40 Prozent und ab 65 000 bis 70 000 Franken schliesslich noch ein Mindestanspruch von 20 Prozent.

Eine derartige Korrektur würde wohl zu minimalen direkten Mehrausgaben (Schätzung Ecoplan AG: Fr. 100 000.–) führen, auch zu einer Erhöhung der Komplexität, was höhere Kosten zur Folge hätte. Deshalb hält der Regierungsrat am bisherigen Modell fest.

Fazit Regierungsrat:
Beibehaltung des jetzigen Systems.

2.8 Antragssystem vs. Automatismus

Ein Teil der Nichtbeziehenden dürfte überfordert bzw. verunsichert sein. Allerdings gibt es auch Personen, welche bewusst auf eine Antragstellung verzichten („Wir sind doch nicht armengenössig.“), allenfalls auch, weil kein Bedarf besteht (z.B. Jugendliche in Ausbildung mit vermögenden Eltern oder Studienabgänger mit höherem Einkommen).

Hinzuweisen ist zunächst auf den im Sozialversicherungsrecht bestehenden Grundsatz der Mitwirkungspflicht: wer Leistungen beansprucht muss diese beantragen, belegen oder zumindest glaubhaft machen. Weiter gilt aktuell im Kanton Obwalden ein teilautomatisches Antragssystem, welches auf einem vom Kantonsrat gefällten Entscheid vor zehn Jahren basiert.

Folgende Kantone kennen ein Antragssystem: Basel, Freiburg, Genf, Glarus, Graubünden, Jura, Nidwalden, St. Gallen, Schaffhausen, Solothurn, Schwyz, Thurgau, Tessin und Zug. In einigen Kantonen erhalten die Prämienpflichtigen Personen, analog zum Kanton Obwalden, basierend auf den vorhandenen Steuerdaten oder den letztjährigen Veranlagungen, automatisch Formulare zugestellt, welche dann ergänzt und unterzeichnet eingereicht werden müssen. In Aargau und Luzern ist die Antragstellung digitalisiert möglich.

Bei Kantonen, welche einen „Automatismus“ kennen, ist zu berücksichtigen, dass sich die Zustellung der Antragsformulare auf die Steuerdaten abstützt und die Berechtigten direkt benachrichtigt werden. Im Kanton Bern muss zudem ein Antragsformular zurückgesandt oder digital erstellt und eingereicht werden (vgl. [FAQ - Antragsstellung Prämienverbilligung \(be.ch\)](#)). Im Kanton Obwalden werden aktuell diejenigen Personen, welche gemäss Angaben aus der Steuerveranlagung wahrscheinlich Anrecht auf IPV haben, direkt mit einem Antragsformular bedient.

Der Regierungsrat erachtet dieses System, welches vom Kantonsrat vor zehn Jahren verabschiedet wurde, als sachgerecht. Es entspricht weitgehend der Vorgehensweise in einer Mehrheit der Kantone. Eine Möglichkeit der Vereinfachung wäre die Digitalisierung des Antrages, wie dies im Kanton Aargau oder Kanton Luzern vorgesehen ist.

Fazit Regierungsrat:
Beibehaltung des jetzigen Systems. Prüfung der Digitalisierung des Antrages.

2.9 Budgetgesteuerte Festlegung des Selbstbehalts

Die unterjährige Festlegung des Selbstbehalts (meist erst im März) hat zur Folge, dass der genaue IPV-Betrag den Anspruchsberechtigten erst im Laufe des Anspruchsjahres mitgeteilt und ihnen somit bei Beantragung der IPV noch nicht kommuniziert werden kann. Die Verzögerung durch die budgetgesteuerte Selbstbehaltsbestimmung führt dazu, dass die IPV-Beziehenden ihre Prämien „vorschiessen“ müssen, bis der genaue Anspruch feststeht. Dies widerspricht klar Art. 65 Abs. 3 KVG, wonach die Kantone die Prämienverbilligung so auszugestalten haben, dass die anspruchsberechtigten Personen ihrer Prämienzahlungspflicht nicht vorschussweise nachkommen müssen. Aktuell erhalten sie erst mit der definitiven Verfügung im März rückwirkend IPV für diesen Zeitraum, wohingegen gemäss KVG die Auszahlung bereits ab Januar des Anspruchsjahres erfolgen muss.

Art. 2 Abs. 4 EG KVG sieht vor, dass der in das Budget aufzunehmende Kantonsbeitrag mindestens 8,5 Prozent der Prämienkosten des Kantons Obwalden betragen muss.

Dem oben erwähnten Nachteil könnte begegnet werden, indem nach wie vor 8,5 Prozent der Prämienkosten budgetiert werden und die Festlegung des Selbstbehaltes durch den Regierungsrat ebenfalls im Vorjahr erfolgt. So können die Berechtigten noch vor dem Jahreswechsel über die ihnen zustehende IPV informiert und sie von der Bevorschussung der Prämien entlastet werden.

Fazit Regierungsrat:

Beibehaltung der aktuellen Regelung mit Budgetierung von 8,5 Prozent der Prämienkosten.

Anpassung des Systems durch Festlegung des Selbstbehaltes durch den Regierungsrat im Vorjahr.

IV. Weiteres Vorgehen

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die aufgezeigten punktuellen Anpassungen allenfalls mehr IPV-Beziehende zur Folge hätten, die Berechtigungen transparenter dargestellt und die Abläufe vereinfacht werden können. Der Regierungsrat wird gemäss den obigen Erläuterungen einzelne Punkte vertieft untersuchen.

Basierend auf der Diskussion im Kantonsrat wird der Regierungsrat gegebenenfalls eine Gesetzesvorlage ausarbeiten.

Zeitplan

Was	Wann
Ausarbeitung möglicher Anpassungen samt Mitberichtsverfahren	bis Ende Januar 2024
Erste Lesung Regierungsrat	Ende Januar 2024
Vernehmlassung	Februar bis Ende April 2024
Auswertung Vernehmlassung	Ende Juli 2024
Zweite Lesung Regierungsrat	August 2024
Erste Lesung Kantonsrat	Dezember 2024
Zweite Lesung Kantonsrat	Januar 2025
Inkrafttreten (nach Referendumsfrist)	1. Januar 2026

Beilagen:

- Entwurf Kantonsratsbeschluss
- Analyse Ecoplan AG „Wirksamkeit der IPV im Kanton Obwalden“ vom 31. März 2023

Glossar

<i>Kantonale Durchschnittsprämien = Standardprämie</i>	Die kantonalen Durchschnittsprämien werden aus dem Durchschnitt aller Prämien des Standardversicherungsmodells mit Fr. 300.– Franchise (für Erwachsene und junge Erwachsene) und mit Unfallddeckung jährlich durch das EDI festgelegt. Sie werden jeweils für Erwachsene, junge Erwachsene und Kinder festgelegt.
<i>Richtprämien</i>	Die Richtprämien können vom Kanton, unter Beachtung von bestimmten Vorgaben, selbst festgelegt werden. Gewisse Kantone legen diese auf der Basis der Durchschnittsprämien vom EDI fest. Andere legen diese Richtprämien z.B. auf der Basis der tiefsten Krankenversicherungsprämien oder nach eigenen Kriterien fest.
<i>Mittlere Prämien</i>	Das BAG berechnet die Mittlere Prämie auf dem gewichteten Durchschnitt über aller Prämien. Sie basieren dementsprechend nicht nur auf den Prämien des Standardversicherungsmodells, sondern beziehen auch die Prämien aller alternativen Versicherungsmodelle und Wahlfranchisen mit ein. Sie entsprechen damit der durchschnittlichen Prämienbelastung pro Person und reflektieren die Prämienwirklichkeit der Versicherten und somit auch die Höhe der Kosten zulasten der sozialen Krankenversicherung. Sie werden jeweils für Erwachsene, junge Erwachsene und Kinder berechnet und über alle Altersklassen gerechnet.
<i>Prämienkosten</i>	Die Prämienkosten bilden die gesamten Kosten für die Krankenversicherung über alle Versicherungsmodelle und Wahlfranchisen ab.
<i>Wahlfranchise</i>	Erwachsene können zwischen einer Franchise von Fr. 300.–, Fr. 500.–, Fr. 1000.–, Fr. 1500.–, Fr. 2000.– oder Fr. 2500.– wählen. Diese kann jährlich neu festgelegt werden. Je höher die gewählte Franchise, desto tiefer die Prämien, da im Krankheitsfall mehr Kosten selbst getragen werden müssen.