



Regierungsrat _____

An den
Kantonsrat

Schaffhausen, 18. Juni 2019

Motion 2018/11 "Galoppierendes Ausgabenwachstum bei den individuellen Prämienverbilligungen zügeln"

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Motionär stellt fest, dass ein stetig wachsender Anteil der Kantonsbevölkerung individuelle Prämienverbilligungen (IPV) bezieht, verbunden mit einem raschen Anstieg der Beiträge des Kantons und der Gemeinden an die IPV. Er verlangt eine Revision des Dekrets über den Vollzug des kantonalen Krankenversicherungsgesetzes, um das Ausgabenwachstum bei den IPV zu bremsen. Dabei nennt er insbesondere folgende Eckwerte, die zu berücksichtigen wären:

- Reduktion der anrechenbaren Prämie (Richtprämie) auf den Betrag der tiefsten von einer Krankenkasse für den Kanton Schaffhausen angebotenen Prämie;
- Überprüfung der Regelung bezüglich des massgeblichen Einkommens mit dem Ziel, bestehende Schlupflöcher zu schliessen.

1. Prämienverbilligungen in der Schweiz und im Kanton Schaffhausen

Zur Einleitung folgt hier ein kurzer Überblick über die Situation der Prämienverbilligungen in der Schweiz und im Kanton Schaffhausen.

Das Krankenversicherungsgesetz (KVG) sieht vor, dass die Kantone die Prämien von Versicherten "in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen" verbilligen. Überdies müssen die Kantone bei "Familien mit unteren und mittleren Einkommen" die Prämien der Kinder und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent verbilligen. Ab dem Jahr 2021 müssen die Kantone neu die Kinderprämien um mindestens 80 Prozent statt wie derzeit 50 Prozent verbilligen. Der Bund leistet einen Beitrag von 7.5% der Bruttokosten der Grundversicherung an die IPV, dieser wird proportional zur Wohnbevölkerung auf die Kantone verteilt. In allen übrigen Belangen zur konkreten Ausgestaltung der Prämien

verbilligungen haben die Kantone grosse Freiheiten. Entsprechend gibt es bei der Entlastung der wirtschaftlich schwachen Haushalte in den Kantonen grosse Unterschiede. Dies zeigt sich im Monitoring zu den Auswirkungen der Prämienverbilligungen, welches das BAG alle 3-4 Jahre publiziert.

Die Gestaltungsfreiheit der Kantone wurde mit einem Bundesgerichtsentscheid vom 22. Januar 2019 (8C_228/2018; BGE 145 I 26) eingeschränkt: Das Bundesgericht legt für die Definition von "mittleren Einkommen" eine Spannweite von zwischen 70% und 140% des Median-Äquivalenzeinkommens im jeweiligen Kanton fest. Und es verlangt, dass die Grenze der IPV-Anspruchsberechtigung für Haushalte mit Kindern deutlich über der Untergrenze von 70% des Medians liegen muss. Verschiedene Kantone, darunter Luzern, St. Gallen, beide Appenzell, Glarus und Zürich müssen aufgrund dieses Bundesgerichtsentscheids ihre IPV-Beiträge deutlich erhöhen. Für den Kanton Schaffhausen besteht nach heutigen Erkenntnissen in dieser Beziehung kein Handlungsbedarf.

2. IPV-Modelle

Der Anstieg der Krankenkassenprämien wirkt sich nicht in allen Kantonen gleich stark auf die Höhe der IPV-Beiträge aus. Die meisten Kantone haben ein Modell gewählt, das die Höhe der IPV-Beiträge nach Einkommensstufen festlegt. Diese Kantone haben auch die Möglichkeit, die Beitragssumme nach oben zu begrenzen, beispielsweise im Verhältnis zum Bundesbeitrag. Eine Minderheit der Kantone, so auch Schaffhausen, praktiziert ein "Prozentmodell", was bedeutet, dass die Haushalte einen bestimmten Prozentsatz ihrer Einkünfte als Selbstbehalt an die Krankenkassenprämien bezahlen müssen. Was darüber hinausgeht, wird über die IPV finanziert.

Das "Prozentmodell" bringt grosse Vorteile für die wirtschaftlich schwächeren Haushalte: Ihre Ausgaben für die Krankenkassenprämien bleiben auch bei steigenden Gesundheitskosten konstant, solange die Einkommen nicht steigen. Der Zuwachs bei den Krankenkassenprämien wird grösstenteils durch die Steuerzahlenden getragen. Der Anteil des Bundes steigt proportional zu den Kosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP), der Anteil von Gemeinden und Kanton steigt überproportional. Dieser "Hebel-Effekt" hat im Kanton Schaffhausen dazu geführt, dass ein Prämienwachstum von 30% seit 2009 etwa in Neuhausen am Rheinfall ein Wachstum der IPV von über 100% ausgelöst hat.

3. Umfang und Entwicklung der IPV

Der Kanton Schaffhausen weist schweizweit die höchste Bezügerquote auf (2018: 37%). Zugleich liegt aber der durchschnittliche Beitrag pro Bezüger/-in (CHF 1888) unter dem schweizerischen Durchschnitt (CHF 2025).

Knapp die Hälfte der im Kanton Schaffhausen total ausbezahlten IPV-Beiträge von CHF 60 Mio. wurde 2018 an Bezüger/-innen von Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen ausbezahlt oder für die Bezahlung an die Versicherer für Verlustscheine verwendet. Die andere Hälfte (rund 52%) geht an wirtschaftlich schwache Personen, die weder Sozialhilfe noch EL beziehen.

Wo gibt es nun Spielraum für den Kanton, um das Wachstum der IPV-Zahlungen zu bremsen? Entsprechender politischer Wille vorausgesetzt, gibt es bei der zweiten Hälfte des IPV-Volumens Spielraum für Einsparungen: Nämlich bei den Mitteln, die nicht durch Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen gebunden sind. Der Motionär nennt insbesondere zwei mögliche Ansatzpunkte: Reduktion der anrechenbaren Prämie und Schlupflöcher bei der Definition des massgeblichen Einkommens.

Das Gesundheitsamt ist zurzeit in Zusammenarbeit mit dem Sozialversicherungsamt, der kantonalen Steuerverwaltung und einem spezialisierten Büro dabei, ein Simulationsmodell zu entwickeln. Dieses soll es ermöglichen, für verschiedene Massnahmen einerseits die finanziellen Auswirkungen für Gemeinden und Kanton, andererseits die Auswirkungen auf die Zahl und Zusammensetzung der IPV-Berechtigten zu ermitteln. Die Bereitstellung der Daten in der notwendigen Qualität hat sich als schwieriger erwiesen als erwartet, weshalb das Modell erst anfangs Sommer fertiggestellt sein wird. Es können trotzdem schon heute mögliche Massnahmen skizziert und ihre Folgen grob abgeschätzt werden.

4. Massnahme 1: Reduktion der anrechenbaren Prämie

Die anrechenbare Prämie liegt bei jungen Erwachsenen zwischen 19 und 25 Jahren bei 75%, bei Kindern und Erwachsenen ab 26 Jahren bei 85% der vom Bund berechneten EL-Richtprämie. Diese Prozentsätze wurden mit der Dekretsrevision per 01.01.2014 eingeführt und orientieren sich an den effektiv bezahlten Durchschnittsprämien pro Kopf im Kanton Schaffhausen. Davor entsprach die anrechenbare Prämie dem Durchschnitt der drei günstigsten Versicherer, die im Kanton Schaffhausen mindestens 1000 Versicherte hatten.

2019 beträgt die anrechenbare Prämie bei Erwachsenen **CHF 405** in der Prämienregion 1 bzw. **CHF 377** in der Prämienregion 2. Die anrechenbaren Prämien liegen somit unterhalb der günstigsten Standardprämie von **CHF 428** (Assura) bzw. **CHF 391** (Agrisano). Wenn ein Hausarzt-Modell mit der Maximalfranchise von CHF 2500 gewählt wird, beträgt die günstigste Prämie **CHF 253** in der Region 1 bzw. **CHF 230** in der Region 2 (jeweils Vivao Sympany). Eine weitere Kennzahl, die vom Bundesamt für Gesundheit seit 2019 als Indikator für das Prämienwachstum verwendet wird, ist die sogenannte "Mittlere Prämie". Diese bildet den Durchschnitt der tatsächlich bezahlten Prämien unter Berücksichtigung von Wahlfranchise und gewähltem Versicherungsmodell. Sie beträgt im Kanton Schaffhausen im Durchschnitt über beide Prämienregionen zurzeit **CHF 362**.

Tabelle: Überblick Prämien im Kanton SH, CHF/Monat, 2019

	Erwachsene		Junge Erw.		Kinder	
	Region 1	Region 2	Region 1	Region 2	Region 1	Region 2
EL-Richtprämie Bund	477	443	374	341	111	102
Anrechenbare Prämie gem. Dekret	405	377	281	256	94	87
Tiefste Standardprämie	428	391	332	286	91	83
Tiefste Prämie mit Maximalfranchise und HMO	253	230	177	155	49	45
Mittlere Prämie (effektiv bezahlt, Ø Kanton)	362		257		96	

Der Motionär nennt als Massnahme konkret eine "Reduktion der anrechenbaren Prämie auf den Betrag der tiefsten von einer Krankenkasse im Kanton Schaffhausen angebotenen Prämie".

Die tiefste im Kanton Schaffhausen angebotene Prämie ist momentan diejenige für das "casamed hmo"-Modell der Krankenkasse Vivao Sympany mit der Maximalfranchise von CHF 2500. Nimmt man diese Prämie als Basis, wäre die anrechenbare Prämie 2019 in der Region 1 bei CHF 253 statt wie bisher 405, also um CHF 153 tiefer. Diese Massnahme würde gegenüber heute wahrscheinlich Einsparungen von mehreren Millionen bedeuten und bewirken, dass die durchschnittlichen IPV-Beiträge vor allem in Haushalten mit Kindern um mindestens die Hälfte zurückgingen.

Erfahrungen mit der früheren Regelung, wonach der Durchschnitt der drei günstigsten Prämien die anrechenbare Prämie bildete, haben gezeigt, dass der administrative Aufwand beträchtlich ist. Die "tiefste Prämie" müsste jedes Jahr neu ermittelt werden. Würde zudem die Maximalfranchise zugrunde gelegt, um die anrechenbare Prämie zu bestimmen, wären Personen mit chronischen Erkrankungen benachteiligt. Sie wählen normalerweise die Minimalfranchise und müssten damit entweder die hohe Franchise oder eine Prämie bezahlen, die durch die anrechenbare Prämie nicht gedeckt wäre. Zudem müssten die Versicherten häufige Kassenwechsel vornehmen, um bei der günstigsten Krankenkasse zu bleiben.

Eine mildere Massnahme könnte darin bestehen, die "Mittlere Prämie" anzurechnen. Diese liegt momentan bei 362 Franken und damit um CHF 43 (Region 1) bzw. CHF 15 (Region 2) unter der geltenden anrechenbaren Prämie. Damit wird berücksichtigt, dass heute nur noch eine Minderheit der Bevölkerung im Standardmodell mit Minimalfranchise versichert ist. Mit dieser Massnahme könnten - grob gerechnet - etwa CHF 1 Million eingespart werden. Chronisch Kranke mit einer Minimalfranchise wären aber auch in diesem Fall benachteiligt.

Nach Vorliegen des erwähnten Simulationsmodells wird es möglich sein, sowohl die Einsparungen für die öffentliche Hand wie auch die Auswirkungen auf die verschiedenen Haushaltstypen und Einkommensklassen genauer zu beziffern.

Die heutige anrechenbare Prämie entspricht der um 15% bzw. 25% reduzierten EL-Richtprämie und liegt bereits unter der tiefsten Standardprämie (mit Minimalfranchise) im Kanton Schaffhausen. Mit einem Kassenwechsel oder der Wahl eines Hausarztmodells können die Versicherten ihre Prämie ohne weiteres auf das Niveau der anrechenbaren Prämie senken. Die Berechnung ist einfach und die geltende Regelung sollte beibehalten werden.

5. Massnahme 2: Schliessung von Schlupflöchern bei der Berechnung des massgeblichen Einkommens

Das massgebliche Einkommen berechnet sich aus dem Reineinkommen, korrigiert um einen Grundabzug von CHF 16'000 bei Haushalten mit Kindern und CHF 8000 bei Haushalten ohne Kinder sowie dem Entlastungsabzug gem. Art. 37 Abs. 1 Bst. d) Steuergesetz. Hinzugerechnet werden ein Vermögensanteil von 15%, Negativsaldi der Einkünfte aus Grundeigentum, Einlagen in die gebundene Selbstvorsorge sowie gemeinnützige Zuwendungen an Organisationen und politische Parteien. Damit sind die Schlupflöcher bereits eliminiert, wie sie in Kantonen existieren, die das steuerbare Einkommen zugrunde legen.

Ein mögliches Schlupfloch könnte darin bestehen, dass erwachsene Kinder wohlhabender Eltern Prämienverbilligungen beziehen, obwohl sie von ihren Eltern finanziell unterstützt werden. Dieser Möglichkeit wird dadurch begegnet, dass gemäss § 9 Abs. 2 des Dekrets Kinder und junge Erwachsene bis zum vollendeten 20. Altersjahr in der Regel einen gemeinschaftlichen Anspruch mit den Eltern haben. Nur in begründeten Fällen kann ein eigener Anspruch geltend gemacht werden. Eine Erhöhung dieser Altersgrenze wurde in früheren Dekretsrevisionen in Betracht gezogen, jedoch insbesondere wegen des unverhältnismässig grossen administrativen Aufwands beim Vollzug wieder verworfen.

Das massgebliche Einkommen kann weiter variiert werden durch eine Reduktion des Grundabzugs oder eine Erhöhung des anrechenbaren Vermögensanteils. Der Grundabzug liegt seit 2014 bei CHF 8'000 für Haushalte ohne Kinder und 16'000 für Haushalte mit Kindern. Auf einen Abzug pro Kind wurde mit der Dekretsrevision per 01.01.2012 verzichtet mit der Begründung, dass damit Familien mit mehreren Kindern bis weit in den Mittelstand hinein entlastet worden wären. Genau dies fordert nun das Bundesgericht mit seiner Entscheid vom Januar 2019. Zudem verlangt das KVG ab 2021 eine Verbilligung der Kinderprämien um 80% bei kleinen und mittleren Einkommen.

Diese beiden äusseren Anforderungen sowie familienpolitische Überlegungen sprechen eher für eine Wiedereinführung der Abzüge pro Kind. Eine kostenneutrale Umsetzung dieser Anforderungen ist möglich, jedoch müssten zugleich Haushalte ohne Kinder beim Sozialabzug schlechter gestellt werden.

Schliesslich können Einsparungen erzielt werden durch eine Erhöhung des anrechenbaren Vermögensanteils. Bereits mit der Dekretsrevision per 01.01.2014 wurde der Zuschlag von 10% auf 15% des steuerbaren Vermögens erhöht. Eine weitere Erhöhung würde einen erheblichen Einschnitt bedeuten für einkommensschwache Haushalte, die über gewisse Vermögensreserven verfügen. Schon bei einem Vermögen von CHF 20'000 erhöht sich heute das massgebliche Einkommen um CHF 3000. Die Einsparungen einer solchen Massnahme halten sich insgesamt in engen Grenzen, da die meisten anspruchsberechtigten Haushalte über kein oder nur ein unbedeutendes Vermögen verfügen.

6. Weitere Massnahmen

Als mögliche weitere Massnahme erwähnt der Motionär eine Deckelung der Gesamtausgaben für die IPV. Eine solche Deckelung (auf 80% des Bundesbeitrags) wurde vom Kantonsrat bereits 2011 beschlossen. Realisiert worden wäre sie durch eine Flexibilisierung und kontinuierliche Steigerung des Selbstbehalts von damals 12% des massgeblichen Einkommens. Mit der Annahme der Volksinitiative "für bezahlbare Krankenkassenprämien" im November 2012 wurde der Selbstbehalt auf 15% begrenzt. 2016 lehnte das Volk weitere Kürzungsvorschläge im Rahmen des EP14 zu den IPV ab.

7. Fazit

Insgesamt kann festgestellt werden, dass das Prämienverbilligungs-System im Kanton Schaffhausen sein gesetzlich vorgegebenes Ziel, nämlich die Entlastung der wirtschaftlich schwachen Haushalte, sehr gut erfüllt. Bei stagnierenden Haushalteinkommen wird die

wachsende Prämienlast in erster Linie über direkte Steuern getragen. Dies ist aus sozial-politischer Sicht eine Stärke des geltenden Modells. Das Modell ist in der Bevölkerung breit akzeptiert, Kürzungsvorschläge wurden in zwei Volksabstimmungen abgelehnt. Eine gleichzeitige Entlastung sowohl der Prämien- wie auch der Steuerzahlenden ist nicht möglich, ausser es gelingt, das Prämienwachstum nachhaltig einzudämmen. Optimierungen sind aber möglich und sollten ernsthaft geprüft werden.

Mit der ersten vom Motionär angesprochenen Massnahme, der Reduktion der anrechenbaren Prämie, könnten die IPV-Ausgaben reduziert werden. Bei der zweiten Massnahme - dem Schliessen von Schlupflöchern - gibt es kein realistisches Einsparpotenzial.

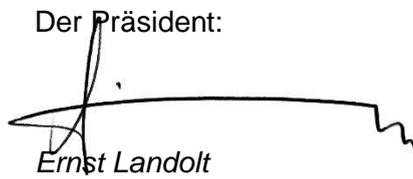
Aufgrund der eingangs erwähnten Neuerungen im KVG und des Bundesgerichtsent-scheids vom 22. Januar 2019 werden Anpassungen der Schaffhauser Gesetzgebung oh-nehin notwendig. Diese können zum Anlass genommen werden, Optimierungen des gel-tenden IPV-Systems im Kanton Schaffhausen zu prüfen. Der Regierungsrat ist bereit, eine Auslegeordnung vorzunehmen und dem Kantonsrat voraussichtlich auf Anfang 2020 Be-richt und Antrag für eine Revision des kantonalen Krankenversicherungsgesetzes (kKVG) und des Dekrets über dessen Vollzug vorzulegen. Idealerweise wird das Dekret ins kKVG integriert.

8. Antrag des Regierungsrats

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Motion zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates:

Der Präsident:



Ernst Landolt

Der Staatsschreiber:



Dr. Stefan Bilger