

# Revision Krankenversicherungsgesetz

## Erläuternder Bericht zur Vernehmlassung

Entwurf des Regierungsrats vom 14. Februar 2023

### Inhalt

1. Ausgangslage .....	2
1.1 IPV-Modelle in den Kantonen.....	2
1.2 IPV im Kanton Schaffhausen.....	2
1.3 Entwicklung der Ausgaben für die Prämienverbilligung .....	3
1.4 Politische Konsequenzen aus dem Ausgabenwachstum.....	4
2. Eckwerte der Revision.....	5
2.1 Aufhebung des Dekrets.....	5
2.2 Nach Einkommen abgestufte Selbstbehalte (Art. 7 Abs. 2 und 3).....	5
2.3 Anrechenbare Prämien (Art. 10 Abs. 1).....	6
2.4 Anrechenbares Einkommen (Art. 11) .....	7
2.5 Weitere Anpassungen .....	8
2.5.1 Antragsfristen (Art. 7 Abs. 2) .....	8
2.5.2 Junge Erwachsene.....	8
2.5.3 Unverheiratete Paare (Art. 9 Abs. 3) .....	9
2.5.4 Alleinerziehende (Art. 11 Abs. 2).....	9
3. Überblick über die vorgeschlagenen Änderungen .....	10
4. Auswirkungen.....	11
4.1 Auswirkungen auf die bezugsberechtigten Haushalte .....	11
4.2 Auswirkungen nach Einkommensklassen und Haushaltstypen .....	12
4.3 Finanzielle Auswirkungen für den Kanton.....	14
5. Fazit .....	15

## **1. Ausgangslage**

Das Bundesgesetz über die Krankenversicherung beauftragt die Kantone, den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen zu gewähren. Dabei müssen die Kantone für untere und mittlere Einkommen die Prämien der Kinder um mindestens 80 % und diejenigen der jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 % verbilligen. Der Bund leistet einen Beitrag von 7.5 % der Bruttokosten der Grundversicherung an die Individuelle Prämienverbilligung (IPV). Der Bundesbeitrag wird proportional zur Wohnbevölkerung auf die Kantone verteilt.

In allen übrigen Belangen zur konkreten Ausgestaltung der Prämienverbilligungen haben die Kantone weitgehende Freiheiten. Entsprechend gross sind die Unterschiede bei der Entlastung der wirtschaftlich schwachen Haushalte. Dies zeigt sich im Monitoring zu den Auswirkungen der Prämienverbilligungen, welches das Bundesamt für Gesundheit (BAG) alle 3-4 Jahre publiziert. Im Mai 2022 erfolgte letztmals ein Bericht mit den Daten von 2020. Hier zeigt sich, dass die verbleibende Prämienbelastung nach Abzug der IPV sich je nach Kanton und Haushaltstyp zwischen 5 % und 27 % des verfügbaren Einkommens bewegt. Der Kanton Schaffhausen liegt mit 14 % im schweizerischen Durchschnitt.

### **1.1 IPV-Modelle in den Kantonen**

Acht Kantone, so auch Schaffhausen, praktizieren ein "einfaches Prozentmodell". Dies bedeutet, dass die Haushalte einen bestimmten Prozentsatz ihrer Einkünfte als Selbstbehalt an die Krankenkassenprämien bezahlen müssen. Was darüber hinausgeht, wird über die IPV finanziert.

Acht Kantone haben ein Modell gewählt, das die Höhe der IPV-Beiträge nach Einkommensstufen festlegt. Diese Kantone haben die Möglichkeit, die Beitragssumme nach oben zu begrenzen, beispielsweise im Verhältnis zum Bundesbeitrag.

Zehn Kantone verwenden eine Mischform zwischen Prozentmodell und Stufenmodell, oder sie kennen mathematische Funktionen, welche die IPV zwischen einem Minimum und einem Maximum berechnen.

Der Anstieg der Krankenkassenprämien wirkt sich je nach Modell unterschiedlich auf die Entlastung der Haushalte und auf die IPV-Kosten für die Kantone aus. Das Prozentmodell bringt 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 hauptsächlich durch die Steuerzahlenden getragen.

### **1.2 IPV im Kanton Schaffhausen**

Der Kanton Schaffhausen regelt die Umsetzung des Bundesauftrags zur Gewährung von Prämienverbilligungen im kantonalen Krankenversicherungsgesetz (kKVG) und im Dekret über dessen Vollzug. Seit 2012 ist der Selbstbehalt, d.h. der Prozentanteil am anrechenbaren Einkommen, den die Prämienzahlenden selber tragen müssen, in Art. 1 Abs. 2 kKVG auf 15 %

festgesetzt<sup>1</sup>. Die Durchführung der IPV obliegt der kantonalen AHV-Ausgleichskasse. Die nach Abzug der Bundesbeiträge verbleibenden Kosten werden zu 65 % durch die Gemeinden entsprechend ihrer Einwohnerzahl und zu 35 % vom Kanton getragen. Die Kostenanteile des Bundes einerseits und von Kanton und Gemeinden andererseits betragen zurzeit je ca. 50 %.

Der Kanton Schaffhausen weist schweizweit eine der höchsten Bezugsquoten auf (2020: SH 36 %, CH 28%). Zugleich liegt jedoch der durchschnittliche Beitrag pro beziehende Person (CHF 1912) unter dem schweizerischen Durchschnitt (CHF 2304).

47 % der IPV-Beiträge im Kanton Schaffhausen gehen an Beziehende von Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen. Diese Gruppe macht jedoch nur 23 % der IPV-Beziehenden aus. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Prämien der EL- und Sozialhilfebeziehenden zu einem grossen Teil oder gänzlich übernommen werden, während die Prämien von IPV-Beziehenden ohne EL oder Sozialhilfe, abhängig von ihrem Einkommen, nur zu einem Teil verbilligt werden. Letztere erhalten durchschnittlich CHF 1376 (CH: 1542) bei einer Bezugsquote von 30 % (CH: 21 %).

### 1.3 Entwicklung der Ausgaben für die Prämienverbilligung

Die Ausgaben des Kantons und der Gemeinden für IPV stiegen von 2016 bis 2022 im Durchschnitt um 3.5 Prozent pro Jahr. 2022 zahlen der Kanton und die Gemeinden zusammen CHF 30.5 Mio. für die Prämienverbilligungen, der Bund trägt CHF 28.4 Mio. bei. Für 2023 wird wegen der gestiegenen Krankenkassenprämien ein grösserer Wachstumsschub erwartet. Tabelle 1 zeigt zudem das Verhältnis der Summe von Gemeinde- und Kantonsbeiträgen zu den Bundesbeiträgen. In der untersten Zeile sind die mittleren Jahresprämien<sup>2</sup> für den Kanton Schaffhausen ersichtlich.

Tabelle 1: IPV-Ausgaben und mittlere Prämien, 2016 - 2023

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	BU 2023
Bund	24'600	25'800	27'100	27'900	28'100	28'500	28'400	29'500
Gemeinden	16'400	19'100	21'500	21'500	19'900	20'400	19'800	23'000
Kanton	8'800	10'300	11'500	11'600	10'700	11'000	10'600	12'300
Total Ausgaben IPV	49'800	55'200	60'100	61'000	58'700	59'900	58'800	64'800
Gem.+ Kanton / Bund	102%	114%	122%	118%	109%	110%	107%	120%
Mittlere Prämie	3'344	3'503	3'645	3'718	3'659	3'656	3'656	3'900

Abbildung 1 unten zeigt, dass die IPV-Beiträge des Kantons und der Gemeinden über die Jahre zwei- bis dreimal stärker gestiegen sind als die mittlere Prämie der obligatorischen Grundversicherung. Grund dafür ist das im Kanton Schaffhausen angewandte Prozentmodell (s. Absatz 1.1). Bei diesem Modell wird das Prämienwachstum hauptsächlich durch die IPV

<sup>1</sup> Die Prämienverbilligung ist die Differenz zwischen anrechenbarer Prämie und dem Selbstbehalt (heute 15% des anrechenbaren Einkommens). So betragen z.B. 2023 die ARP in einem Haushalt mit zwei Erwachsenen in der Stadt Schaffhausen CHF 10'384. Bei einem ARE von CHF 40'000 beträgt der Selbstbehalt CHF 6000 und die Prämienverbilligung CHF 4384.

<sup>2</sup> Bei der Mittleren Prämie handelt es sich um die tatsächlich bezahlte durchschnittliche Krankenkassenprämie, unter Berücksichtigung der gewählten Franchise und des Versicherungsmodells.

aufgefangen, da die Haushalteinkommen normalerweise nicht mit dem Prämienwachstum schritthalten.

Abbildung 1: Wachstum der Mittleren Prämie, des Bundesbeitrags und des Beitrags von Gemeinden und Kanton an die IPV, 2016 - 2023

Jahr	IPV Bund	IPV Gem. + Kanton	Mittl. Prämie
2016	100	100	100
2017	105	115	105
2018	110	131	109
2019	113	131	111
2020	114	121	109
2021	116	124	109
2022 HR	115	121	109
2023 BU	120	140	113

#### 1.4 Politische Konsequenzen aus dem Ausgabenwachstum

Die wachsenden Ausgaben für die IPV in den vergangenen Jahren führten zu politischen Auseinandersetzungen, wobei das bestehende Modell in zwei Volksabstimmungen gestützt wurde: 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 Entlastungsprogramms EP2014 ab. Im Sommer 2019 erklärte der Kantonsrat zwei Motionen (Heydecker 2018/11 und Isliker 2019/3) für erheblich, die den Regierungsrat beauftragten, neue Massnahmen zur Begrenzung des Ausgabenwachstums zu prüfen. Laut der Motion Isliker soll zudem im Rahmen des Projekts "Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung" der Kostenteiler zwischen dem Kanton (35 %) und den Gemeinden (65 %) revidiert werden.

Der Regierungsrat erklärte sich in seinen Antworten auf die Motionen bereit, eine Auslegeordnung vorzunehmen und dem Kantonsrat Bericht und Antrag für eine Revision des Krankenversicherungsgesetzes (kKVG) vom 19. Dezember 1994 (SHR 832.100) und des Dekrets über den Vollzug des Krankenversicherungsgesetzes (Dekret) vom 10. Juni 1996 (SHR 832.110) vorzulegen. Die Gesamtrevision hat sich aufgrund der Covid-19-Krise sowie aufgrund technischer Veränderungen bei der Erfassung der für die Berechnung der IPV relevanten Steuerdaten verzögert und soll nun nachgeholt werden.

## **2. Eckwerte der Revision**

Eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern des Departements des Innern, des Gesundheitsamts, des Sozialversicherungsamts und der Steuerverwaltung, erarbeitete verschiedene Revisionsvorschläge und legte diese am 1. November 2022 dem Regierungsrat vor. Der Regierungsrat entschied sich grundsätzlich für eine Fortführung des bestehenden Modells, möchte dieses jedoch weiterentwickeln und optimieren. Die geplanten Anpassungen führen zu einer Vereinfachung der Regeln des IPV-Anspruchs. Das Dekret wird aufgehoben und ins kKVG integriert. Sodann erhält der Regierungsrat die Kompetenz, gewisse Stellschrauben innerhalb einer bestimmten Bandbreite anzupassen, um die Kostenentwicklung zu beeinflussen. Mit einer Anpassung der Regeln zur Bestimmung des anrechenbaren Einkommens werden Haushalte mit Kindern gegenüber kinderlosen Paaren und Einzelpersonen bessergestellt. Die wichtigste Neuerung betrifft die Selbstbehalte, die nach Einkommensklassen abgestuft werden. Damit wird ein Wechsel von einem reinen Prozentmodell zu einer Mischform von Prozent- und Stufenmodell vollzogen.

### **2.1 Aufhebung des Dekrets**

Die wichtigsten Eckpunkte zur Umsetzung der Prämienverbilligung, so zum Beispiel die Bestimmung der anrechenbaren Prämien und des anrechenbaren Einkommens, sind heute im Dekret zur Umsetzung des kantonalen Krankenversicherungsgesetzes geregelt. Das kKVG macht nur summarische Vorgaben. Dies ermöglicht es dem Kantonsrat, wichtige Weichenstellungen ohne formelle Mitsprachemöglichkeiten des Volkes vorzunehmen. Die Aufhebung des Dekrets bzw. seine Integration ins kKVG war bereits Teil der Revisionsvorlage, die 2016 von der Schaffhauser Stimmbevölkerung abgelehnt wurde. Es waren jedoch die beabsichtigten Einsparungen bei den IPV und nicht die Zusammenführung von Gesetz und Dekret, die im Vorfeld der Abstimmung umstritten waren. Die neue Vorlage nimmt dieses Anliegen wieder auf, weil damit einerseits eine Vereinfachung einhergeht, andererseits die Mitsprachemöglichkeiten des Volkes gestärkt werden.

### **2.2 Nach Einkommen abgestufte Selbstbehalte (Art. 7 Abs. 2 und 3)**

Eine erhebliche Veränderung bedeutet die geplante Neuregelung des Selbstbehalts. Dabei ist der Selbstbehalt bei den kleinsten Einkommen am tiefsten und steigt mit höheren Einkommen bis auf maximal 15 %. Damit können die kleinsten Einkommen stärker entlastet werden. Bei einem anrechenbaren Einkommen ab CHF 100'000 bleibt der Selbstbehalt gleich hoch wie heute. Dieses oder ein ähnliches Modell wird heute bereits in sieben Kantonen angewendet. Es hat neben der stärkeren Entlastung einkommensschwacher Haushalte den Vorteil, dass es flexibel gehandhabt werden kann: Der Regierungsrat soll die Kompetenz erhalten, die Selbstbehalte innerhalb einer Marge zwischen 10 % und 15 % anzupassen und damit die Kostenentwicklung bei den IPV zu beeinflussen.

Die kleineren Selbstbehalte der einkommensschwachen Haushalte tragen auch dazu bei, dass die stossende Ungleichbehandlung zwischen Sozialhilfebeziehenden und Personen knapp über der Sozialhilfe-Grenze<sup>3</sup> zwar nicht beseitigt, aber doch etwas reduziert wird.

---

<sup>3</sup> Diese Ungleichbehandlung kommt hauptsächlich daher, dass Sozialhilfebeziehende ihre Prämien-Ausgaben vollständig im Rahmen der IPV ausbezahlt erhalten, während die übrigen Haushalte Anspruch auf höchstens 65 % der anrechenbaren Prämien haben (Art. 13 Abs. 2).

Die nach Einkommen abgestuften Selbstbehalte könnten wie folgt berechnet werden:

*Tabelle 2: Beispiel für eine Abstufung der Selbstbehalte nach anrechenbaren Einkommen*

Min Einkommen	Max Einkommen	Selbstbehalt
0	19'999	10 %
20'000	39'999	11 %
40'000	59'999	12 %
60'000	79'999	13 %
80'000	99'999	14 %
ab 100'000		15 %

Mit dem in Tabelle 2 dargestellten Beispiel-Zahlen könnte die Umstellung - in Kombination mit den übrigen vorgeschlagenen Massnahmen - auf Basis der IPV-Beiträge 2022 kostenneutral erfolgen.

### **2.3 Anrechenbare Prämien (Art. 10 Abs. 1)**

Die anrechenbaren Prämien (ARP) berechnen sich gemäss Dekret als Anteil an den vom Bund festgelegten Durchschnittsprämien für die Berechnung der Ergänzungsleistungen (EL-Richtprämien). Bei den EL-Richtprämien handelt es sich um die durchschnittlichen Krankenkassenprämien mit der tiefsten Franchise, ohne eingeschränkte Arztwahl und einschliesslich Unfallversicherung. Die ARP werden in § 11 des Dekrets wie folgt festgelegt:

- 85 % der EL-Richtprämien bei Erwachsenen ab dem 26. Altersjahr sowie bei Kindern bis zum vollendeten 18. Altersjahr;
- 75 % der EL-Richtprämien bei jungen Erwachsenen vom 19. bis zum vollendeten 25. Altersjahr.

Diese Berechnung begründete sich damit, dass damit die ARP zum Zeitpunkt der Einführung dieser Bestimmung nahe an den effektiv bezahlten mittleren Prämien lagen.

Die vom Kantonsrat überwiesenen Motion Heydecker 2018/11 verlangt nun eine Reduktion der anrechenbaren Prämie (Richtprämie) auf den Betrag der tiefsten von einer Krankenkasse für den Kanton Schaffhausen angebotenen Prämie. Im Kantonsrat erläuterte der Motionär seine Absicht dahingehend, dass zur Bestimmung der günstigsten Prämie die Minimalfranchise zugrunde gelegt werden solle, da sonst insbesondere Personen mit chronischen Erkrankungen benachteiligt wären. Die folgende Tabelle zeigt verschiedene Varianten zur Berechnung der ARP auf. Die Zahlen beziehen sich auf die Prämien 2023.

*Tabelle 3: Vergleich zwischen Varianten zur Bestimmung des anrechenbaren Einkommens, 2023*

Prämienregion SH*	Erwachsene		Junge Erwachsene		Kinder	
	Reg. 1	Reg. 2	Reg. 1	Reg. 2	Reg. 1	Reg. 2
EL-Richtprämie Bund	509	472	381	352	118	109
ARP gem. heutigem Dekret (Erw. und K. 85% / junge Erw. 75% der EL-RP)	433	401	286	264	100	93

ARP einheitlich 80% der EL-RP	407	378	305	282	94	87
Tiefste Prämie mit Minimal-Franchise und beschränkter Arztwahl	404	385	314	293	92	85
Mittlere Prämie (effektiv bezahlt, mit Franchisen bis CHF 2500)	384		262		97	

\* Region 1 = Schaffhausen und Neuhausen a.Rh.; Region 2 = übrige Gemeinden

Beim Vergleich der Berechnungen zur ARP zeigt es sich, dass die tiefste Prämie mit Minimalfranchise und eingeschränkter Arztwahl, wie sie gemäss Motion 2018/11 gefordert wird, in allen Altersgruppen und in beiden Schaffhauser Prämienregionen nahe bei 80 % der EL-Richtprämien liegt. Die jährliche Bestimmung der tiefsten Prämie pro Altersgruppe und Region bedeutet einen beträchtlichen administrativen Aufwand. Zudem haben die billigsten Krankenkassen teilweise nur eine Schaffhauser Arztpraxis unter Vertrag. Der Einfachheit halber soll deshalb die ARP jeweils auf 80% der EL-Richtprämie festgelegt werden. Damit kommt man der Erfüllung des parlamentarischen Auftrags sehr nahe. Bei den Erwachsenen und Kindern bedeutet diese Massnahme eine Senkung der anrechenbaren Prämien. Dies würde durch die Erhöhung des anrechenbaren Einkommens für Familien (vgl. Abs. 2.2) teilweise kompensiert.

## 2.4 Anrechenbares Einkommen (Art. 11)

Die Berechnung des anrechenbaren Einkommens (ARE) beeinflusst die effektive Höhe der Prämienverbilligung, die ein Haushalt beanspruchen kann. Je höher das ARE, desto höher ist der Selbstbehalt an den Krankenkassenprämien, den die Personen oder Haushalte selber zu tragen haben, und desto geringer ist die Zahl der Anspruchsberechtigten. Bei der heutigen Regelung gemäss § 12 des geltenden Dekrets wird das ARE vom Reineinkommen gemäss kantonaler Steuererklärung abgeleitet. Beim Reineinkommen sind bestimmte Sozialabzüge, insbesondere Kinder- und Unterstütsungsabzüge, noch nicht berücksichtigt. Für die Berechnung des ARE wird deshalb heute ein Grundabzug gewährt, der für Haushalte mit Kindern CHF 16'000 und für Haushalte ohne Kinder CHF 8000 beträgt. Die Anzahl der Kinder spielt dabei keine Rolle. Andere steuerliche Abzüge wie Einzahlungen in die Säule 3a, Negativsaldi aus Liegenschaften oder Spenden werden dagegen für die Berechnung des ARE wieder hinzugerechnet. Zudem wird ein Zuschlag von 15 % des steuerbaren Vermögens angerechnet.

Der neue Entwurf sieht vor, dass das anrechenbare Einkommen vom steuerbaren Gesamteinkommen abgeleitet wird. Dies hat zur Folge, dass die Anzahl der Kinder sowie das Vorhandensein unterstützungsbedürftiger Personen das ARE beeinflussen. Pro Kind werden so CHF 8400 in Abzug gebracht. Neu kommt gemäss Steuergesetz ein Kleinkinderabzug von CHF 3000 für Kinder unter fünf Jahren hinzu. Der Grundabzug kann nicht mehr vorgenommen werden, so dass kinderlose Haushalte, Haushalte mit einem Kind oder Einzelpersonen etwas stärker belastet werden. Die anderen oben genannten steuerlichen Abzüge sowie der Vermögensanteil werden wie bisher dem ARE zugeschlagen. Neu werden auch Einkäufe in die berufliche Vorsorge hinzugerechnet.

Die Berechnung des ARE auf Basis des steuerbaren Einkommens hat damit einerseits zur Folge, dass Haushalte mit zwei oder mehr Kindern gegenüber Haushalten ohne Kinder bessergestellt werden. Andererseits wird die Berechnung des anrechenbaren Einkommens einfacher und transparenter, weil die Sozialabzüge die gleichen sind wie in der Steuererklärung.

## **2.5 Weitere Anpassungen**

Aufgrund diverser Anfragen aus dem Parlament und aus der Bevölkerung werden weitere Anpassungen vorgeschlagen. Diese Anpassungen betreffen:

### **2.5.1 Antragsfristen (Art. 7 Abs. 2)**

Gemäss geltender Regelung stellt die AHV-Ausgleichskasse den ordentlich besteuerten Personen, die am 1. Januar im Kanton Schaffhausen Wohnsitz haben und aufgrund der Steuerdaten als mutmasslich beitragsberechtigt erkannt werden, ein Antragsformular zu (§ 11 Verordnung). So wird es in den meisten (19) Kantonen gehandhabt. Personen, die Anspruch auf Prämienverbilligung erheben, reichen den Antrag mit den notwendigen Angaben innerhalb einer gegebenen Frist, in der Regel bis zum 30. April, ein (§ 15 Abs. 1 Verordnung). Wer aus wichtigen Gründen diese Frist verpasst hat, erhält eine Nachfrist bis zum 15. Juni. Die Nichteinhaltung der Antragsfristen führte in der Vergangenheit zu einigen Härtefällen, weshalb die Forderung an das DI herangetragen wurde, auf die Antragstellung zu verzichten, und die Beiträge direkt auszubezahlen. So machen es heute sieben Kantone.

Der wichtigste Vorteil des antragslosen Verfahrens ist, dass alle Anspruchsberechtigten automatisch die Prämienverbilligung erhalten. Einsprachen wegen verpasster Fristen können damit weitgehend vermieden werden.

Gegen das antragslose Verfahren spricht, dass es im Sozialversicherungsrecht üblich ist, Leistungen auf Antrag hin auszurichten. Das heutige Verfahren ist einfach. Die Bezügerinnen und Bezüger haben drei Monate Zeit, um die Angaben auf dem vorgedruckten Formular zu prüfen, allfällige Ergänzungen anzubringen und zu unterschreiben. Das Antragsverfahren ermöglicht es dem SVA zudem, die Daten aktuell zu halten und gewisse Vorabklärungen zu treffen.

Der Verzicht auf die Antragstellung würde den administrativen Aufwand erhöhen. So wären zusätzliche Abklärungen zur Krankenkasse oder bei jungen Erwachsenen zur Ausbildung notwendig. Geklärt werden müsste auch das Vorgehen bei Konkubinatspaaren mit Kindern.

Wenn das Antragsverfahren beibehalten wird, könnte man z.B. einen Monat vor Ablauf der Frist eine Erinnerung an Personen verschicken, die noch keinen Antrag eingereicht haben.

### **2.5.2 Junge Erwachsene**

Bisher galt für Kinder und Jugendliche bis 20 Jahre in der Regel ein gemeinschaftlicher Anspruch auf IPV mit den Eltern. Nur bei nachgewiesener finanzieller Unabhängigkeit von den Eltern kann ein eigener Anspruch geltend gemacht werden. Damit soll verhindert werden, dass 19- und 20-jährige junge Erwachsene, die von ihren wohlhabenden Eltern finanziell unterstützt werden, Prämienverbilligungen erhalten. Diese Regelung führt zu einem administrativen Aufwand, da bei den beiden Jahrgängen der 19- und 20-Jährigen nachgeprüft werden muss, ob sie von ihren Eltern finanziell unabhängig sind oder nicht. Zudem werden oftmals auch über 20-jährige Kinder von ihren Eltern unterstützt, etwa wenn sie studieren. Im Sinne einer Vereinfachung haben gemäss Vorlage-Entwurf junge Erwachsene ab dem vollendeten 18. Altersjahr einen eigenen Anspruch auf IPV.

### **2.5.3 Unverheiratete Paare (Art. 9 Abs. 3)**

Konkubinatspaare haben keinen gemeinschaftlichen Anspruch auf IPV, da sie steuerrechtlich getrennt veranlagt werden. Unverheiratete Paare mit gemeinsamen Kindern haben daher je einen eigenen Anspruch. In früheren Jahren konnte jeweils nur ein Elternteil den Kinderabzug bei den Steuern geltend machen. Die Kinder konnten damit bei der Berechnung des IPV-Anspruchs dem Elternteil mit dem Kinderabzug zugeordnet werden. Vor ein paar Jahren hat sich die Steuerpraxis insofern geändert, als bei diesen Paaren beide Elternteile jeweils einen halben steuerlichen Kinderabzug geltend machen, wenn ein gemeinsames Sorgerecht besteht. Wenn Unterhaltsbeiträge bezahlt werden, kann die Empfängerin oder der Empfänger der Unterhaltszahlungen die Kinderabzüge geltend machen. Somit kann ein wenig verdienender Elternteil die IPV für sich und die Kinder beanspruchen, auch wenn der Partner oder die Partnerin ein hohes Einkommen erzielt. Dies führt zu einer Benachteiligung für verheiratete Paare mit Kindern. Mit der neuen Regelung werden deshalb die Konkubinatspaare den verheirateten Paaren gleichgestellt, sobald sie ein gemeinsames Kind haben.

### **2.5.4 Alleinerziehende (Art. 11 Abs. 2)**

Alleinerziehende Personen werden im heutigen System bessergestellt, indem bei ihnen für die Berechnung der Prämienverbilligung der steuerliche Entlastungsabzug für Paare zur Anwendung kommt. Neu soll bei Alleinerziehenden ein Pauschalabzug von CHF 5'000 beim steuerpflichtigen Einkommen in Abzug gebracht werden. Alleinstehende Personen ohne Kinder verlieren die bisherige Möglichkeit, zur Ermittlung des ARE den gleichen Abzug wie Rentnerinnen und Rentner vorzunehmen. Sie werden deshalb gegenüber heute schlechter gestellt.

### 3. Überblick über die vorgeschlagenen Änderungen

Tabelle 4: Änderungen, Überblick

Massnahme Nr. (Absatz)	Änderung	Art. KKVg
2.1	Zusammenführung Dekret und kantonales Krankenversicherungsgesetz	alle
2.2	Nach Einkommen abgestufte Selbstbehalte. Regierungsrat erhält die Kompetenz zur Festlegung innerhalb der Marge von 10-15 %	Art. 7 Abs. 2, 3
2.3	Die anrechenbaren Prämien betragen für alle Altersgruppen 80 % der EL-Richtprämien.	Art. 10 Abs. 1
2.4.	Das anrechenbare Einkommen wird auf Basis des steuerbaren Einkommens berechnet.	Art. 11
2.5.1	Berechnung und Auszahlung der IPV ohne Antragsverfahren	Art. 7 Abs. 2
2.5.2	Eigener Anspruch für junge Erwachsene	Kein Art. <sup>4</sup>
2.5.3	Gleichstellung mit verheirateten Paaren für Konkubinatspaare mit gemeinsamen Kindern	Art. 9 Abs. 3
2.5.4	Sonderabzug vom anrechenbaren Einkommen für Alleinerziehende	Art. 11 Abs. 2

---

<sup>4</sup> In §9 Abs. 2 des Dekrets wurde bisher der Anspruch der 18- und 19-jährigen jungen Erwachsenen separat geregelt. Dies fällt nun weg.

## 4. Auswirkungen

Die vorgeschlagenen Änderungen haben finanzielle Auswirkungen auf die Kantons- und die Gemeindefinanzen. Zudem haben sie je nach Haushaltsform und -grösse Verschiebungen in der Höhe der Prämienverbilligungen zur Folge. Die Auswirkungen wurden mittels eines Simulationsmodells auf Basis der kantonalen Steuerdaten so präzise wie möglich berechnet. Dabei müssen gewisse Annahmen getroffen werden, beispielsweise über die Auswirkungen der im Jahr 2022 beschlossenen Änderungen der Steuergesetzgebung. Gewisse Fehlermargen sind unvermeidlich. Einfluss auf die IPV-Ausgaben hat auch die Entwicklung der Krankenkassenprämien und der Haushaltseinkommen. Die vorliegenden Berechnungen basieren auf den Steuer- und Prämiendaten von 2020. Diese haben sich bis 2022 kaum verändert, doch stehen für 2023 beträchtliche Prämien erhöhungen an. Dadurch steigen die IPV-Ausgaben überproportional, unabhängig von Änderungen im System. Im Kantonsbudget 2023 wird mit einer Kostensteigerung bei den IPV allein aufgrund der steigenden Krankenkassenprämien von CHF 0.8 Mio. gerechnet. Die 2022 beschlossenen Steuererleichterungen für private Haushalte (Abzug Versicherungsbeiträge, Kleinkinder-Abzüge) haben wegen der sinkenden ARE ab 2024 eine Kostensteigerung bei den IPV um voraussichtlich CHF 0.9 Mio. zur Folge.

### 4.1 Auswirkungen auf die bezugsberechtigten Haushalte

Die Vorlage bezweckt unter anderem Vereinfachungen beim Zugang zu Prämienverbilligungen sowie mehr Transparenz bei der Berechnung der Ansprüche. Dies wird umgesetzt einerseits mit der Berechnung des anrechenbaren Einkommens und der anrechenbaren Prämien, andererseits mit der direkten Auszahlung der IPV ohne vorangehenden Antragsprozess. Weiter erfolgt mit den geplanten Anpassungen auch eine Umverteilung der IPV-Beiträge von kinderlosen Paaren und Einzelpersonen zu Familien mit mehreren Kindern. Tabelle 5 gibt einen summarischen Überblick über die Auswirkungen auf die Haushalte.

*Tabelle 5: Auswirkungen auf Haushalte*

<b>Massnahme</b>	<b>Auswirkungen auf Haushalte</b>
2.1	keine Auswirkungen
2.2	Entlastung für einkommensschwache Haushalte / Schwelleneffekt bei Eintritt in die Sozialhilfe wird verringert
2.3.	Kinder und Erwachsene: Mehrbelastung; Junge Erwachsene: Entlastung (gilt auf Basis der Prämiendaten 2023)
2.4	Verschiebung der Mittel von kinderlosen und 1-Kind-Haushalten zu Familien mit mehreren Kindern
2.5.1	Administrative Erleichterung, keine verpassten Fristen
2.5.2	Entlastung bei 19- und 20-jährigen, die bei den Eltern leben
2.5.3	Mehrbelastung beim Elternteil mit kleinem Einkommen, falls anspruchsberechtigt. Angleichung an verheiratete Paare mit Kindern.
2.5.4	Entlastung für Alleinerziehende

## 4.2 Auswirkungen nach Einkommensklassen und Haushaltstypen

In den folgenden Abbildungen werden die Veränderungen dargestellt, die sich bei der Höhe des IPV-Anspruchs für verschiedene Einkommensklassen und Haushaltstypen ergeben.

Abbildung 2: Auswirkungen nach Einkommensklassen

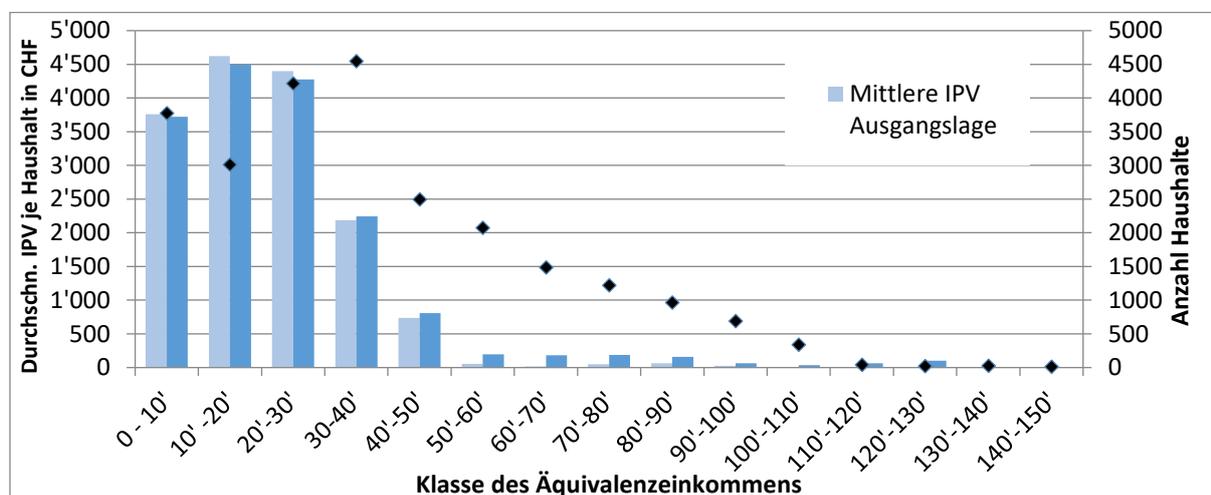
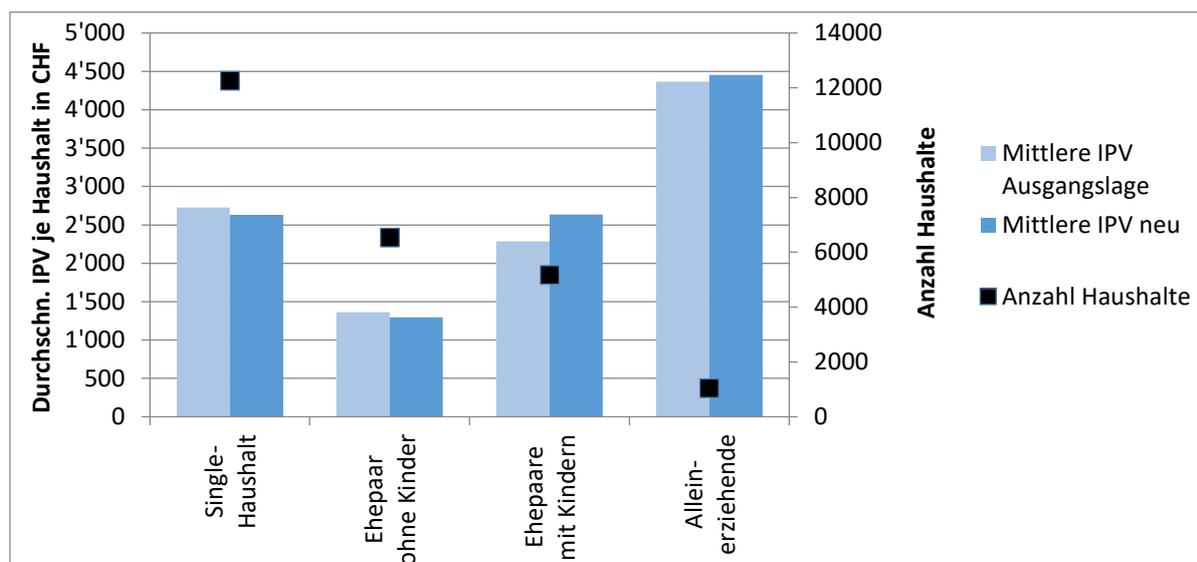


Abbildung 2 zeigt, dass teilweise Haushalte mit höheren Äquivalenzeinkommen neu IPV beziehen können. Das Äquivalenzeinkommen ist ein nach Anzahl Haushaltsmitgliedern gewichtetes Einkommen und damit nicht deckungsgleich mit dem Haushaltseinkommen. So entspricht beispielsweise der Lebensstandard der Mitglieder eines Vier-Personen-Haushalts mit einem Haushaltseinkommen von CHF 100'000 demjenigen einer alleinlebenden Person mit einem Einkommen von CHF 47'600. Grössere Haushalte profitieren demgemäss tendenziell stärker von den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen als Kleinhaushalte.

Abbildung 3: Auswirkungen auf verschiedene Haushaltstypen



Single-Haushalte und Paare ohne Kinder verlieren leicht mit den geplanten Änderungen, während Haushalte mit Kindern bessergestellt werden. Gem. Abbildung 3 steigt der durchschnittliche IPV-Anspruch eines Ehepaars mit Kindern von CHF 2285 auf CHF 2633 bzw. um 15 %.

Abbildung 4: Auswirkungen nach Anzahl Kindern

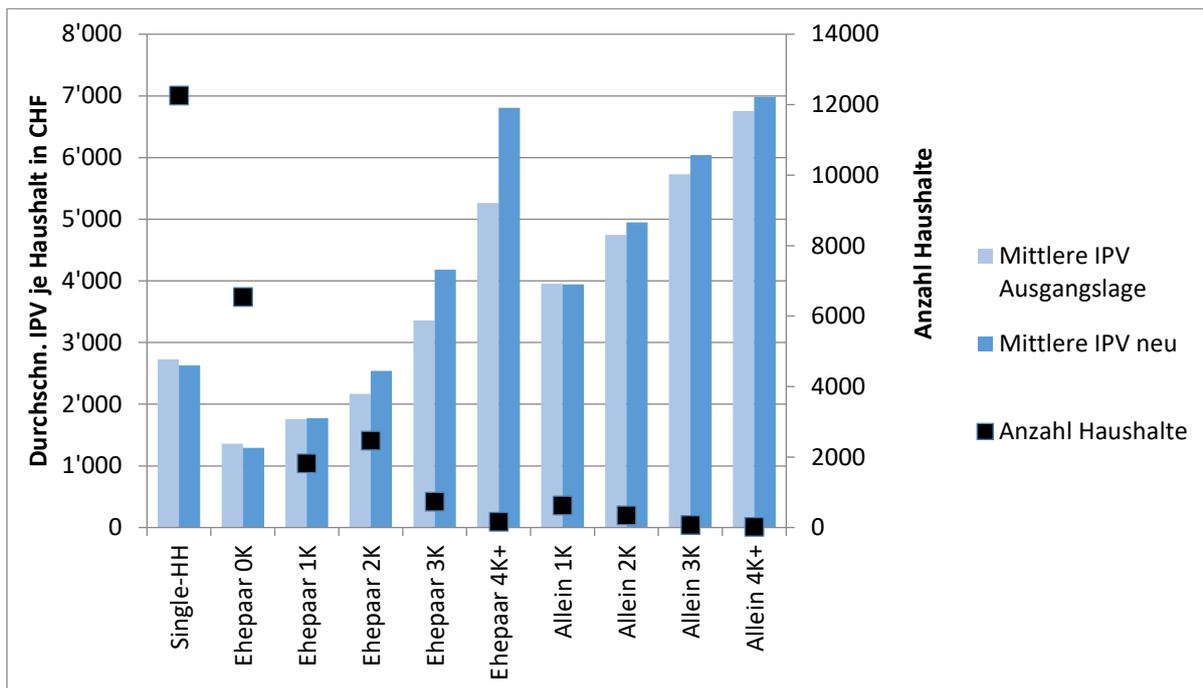


Abbildung 4 differenziert nochmals nach Anzahl Kindern. Hier wird ersichtlich, dass Paarhaushalte mit vielen Kindern durchschnittlich am meisten von den Änderungen profitieren. Die Besserstellung von Ein-Eltern-Haushalten ist weniger ausgeprägt, hier sind auch die Prämienkosten bzw. die ARP deutlich tiefer. Letztere können vom ARE nicht mehr den Entlastungsabzug für Paare vornehmen, dafür erhalten sie neu einen Alleinerziehenden-Abzug.

### 4.3 Finanzielle Auswirkungen für den Kanton

Beim geltenden Kostenschlüssel verteilen sich die Zusatzkosten bzw. Einsparungen im Verhältnis 65:35 auf die Gemeinden und den Kanton. In Tabelle 6 werden die finanziellen Auswirkungen dieser Vorlage für den Kanton dargestellt. Die Beiträge der Gemeinden werden nicht berücksichtigt. Auf den Bundesbeitrag haben die kantonalen Regelungen keinen Einfluss.

Tabelle 6: Finanzielle Auswirkungen der einzelnen Massnahmen für den Kanton

Massnahme	Bemerkung	Mio. CHF +	Mio. CHF -
2.1	keine Auswirkungen	-	-
2.2	Selbstbehalt abgestuft gem. Tab. 2	1.6	
2.3	ARP 80% der EL-Richtprämien		0.6
2.4	ARE auf Basis steuerbares Einkommen		1.0
2.5.1	Mehr IPV Beziehende, administrativer Mehraufwand, geringe Mehrkosten (nicht bezifferbar)	k.A.	
2.5.2	Mehr IPV-Beziehende, Mehrkosten, aber weniger administrativer Aufwand (nicht bezifferbar).	k.A.	
2.5.3	Weniger IPV-Beziehende, geringe Einsparungen		k.A.
2.5.4	Wenige Alleinerziehende, geringe Mehrkosten	< 0.1	
<b>Alle</b>	<b>kostenneutral</b>	<b>1.6</b>	<b>1.6</b>

*Kostenwachstum unabhängig von der kKVG-Revision*

0	Prämienwachstum per 2023 (+6.9 %)	0.8	
0	Steuerliche Anpassungen wirksam per 2024	0.9	

Die vorgeschlagenen Änderungen im kantonalen Krankenversicherungsgesetz sind, ausgehend von der Basis 2022, kostenneutral. Dies gilt für den Kanton Schaffhausen und damit auch für die Schaffhauser Gemeinden, die 65 % der IPV-Ausgaben - nach Abzug des Bundesbeitrags - bezahlen. Ein Unsicherheitsfaktor von 1 bis 2%, also in der Grössenordnung von CHF 100'000 - 200'000 (bei einem Gesamtaufwand von rund CHF 11 Mio.) bleibt bestehen, weil nicht überall genaue Angaben zum Mehraufwand bzw. zu den Einsparungen gemacht werden können.

Mehrkosten entstehen 2023 in jedem Fall aufgrund des Prämienwachstums von 6.9 %. Ab 2024 werden die 2022 beschlossenen Massnahmen im Steuerrecht wirksam, die eine Senkung der anrechenbaren Einkommen und damit eine Zunahme der beitragsberechtigten Personen zur Folge haben.

## 5. Fazit

Die Revision soll kostenneutral erfolgen. Zusammenfassend werden die nachfolgenden Änderungen vorgeschlagen:

- Das kantonale Krankenversicherungsgesetz wird mit dem Dekret über den Vollzug des Krankenversicherungsgesetzes zusammengeführt. Damit gilt für alle Änderungen das fakultative Referendum.
- Als Ausgangswert für die Berechnung des Anspruchs gilt das steuerbare Einkommen. Dieses wird um gewisse steuerliche Abzüge korrigiert, die der Steueroptimierung dienen können.
- Der fixe Selbstbehalt von 15 % des anrechenbaren Einkommens wird durch ein Stufenmodell ersetzt, welches die Höhe der Einkommen berücksichtigt.
- Der Regierungsrat erhält die Kompetenz, den Selbstbehalt innerhalb eines vorgegebenen Rahmens anzupassen, um die Kostenentwicklung zu beeinflussen.
- Familien mit mehreren Kindern werden gegenüber dem heutigen System bessergestellt. Auf der anderen Seite werden kinderlose Personen bzw. Haushalte mit einem Kind stärker belastet.
- Durch administrative Vereinfachungen wird das System für die Bevölkerung einfacher und transparenter.
- Die Motion Heydecker wird umgesetzt.
- Alleinerziehende können einen Sonderabzug geltend machen, um den wegfallenden doppelten Entlastungsabzug zu kompensieren.
- Unverheiratete Paare mit gemeinsamen Kindern werden verheirateten Paaren mit Kindern gleichgestellt.

Einige seit längerem bekannte Probleme bzw. Ungleichbehandlungen können mit den vorgeschlagenen Gesetzesanpassungen behoben werden, das System wird insgesamt einfacher und transparenter. Auch nach der Revision bleibt jedoch das Problem der überproportional ansteigenden Ausgaben als Folge der Prämienentwicklung bei stagnierenden Haushaltseinkommen bestehen. Auch eine Ungleichbehandlung von Sozialhilfebeziehenden mit einkommensschwachen Haushalten ohne Sozialhilfebezug (vgl. Abs. 2.2 / Fussnote 3) wird weiterhin bestehen bleiben. Dieses Problem könnte man entschärfen, wenn der Maximalbeitrag von 65 % der anrechenbaren Prämien (Art. 13 Abs. 2) angehoben würde. Bei einer Auszahlung bis zur Höhe der ARP wäre mit Mehrkosten von CHF 5 Mio. zu rechnen.