

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat Schaffhausen
betreffend die Revision des Dekrets über den Vollzug des
Krankenversicherungsgesetzes**

23-87

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen eine Vorlage zur Änderung des Dekretes über den Vollzug des Krankenversicherungsgesetzes vom 10. Juni 1996 (SHR 832.110). Die Dekretsrevision beinhaltet eine Reduktion der Grundabzüge, welche für die Berechnung der individuellen Prämienverbilligung (IPV) zur Anwendung gelangen. Die Anpassung ist angezeigt, weil die gemäss der kantonalen Steuergesetzrevision erhöhten Versicherungsabzüge aufgefangen werden sollen.

Diese Revision soll rasch an die Hand genommen werden, da für die Berechnung der IPV im Jahr 2024 die definitive Steuerveranlagung 2022 massgebend ist. Die Steuerentlastung wurde auf die Veranlagungsperiode 2022 eingeführt und wirkt sich nun auf die Berechnung der IPV aus. Die Dekretsanpassung muss vorgezogen werden, weil die zur Zeit sich in Arbeit befindende Revision des kantonalen Krankenversicherungsgesetzes vom 19. Dezember 1994 (SHR 832.100) mit dem Ziel, die hängigen Motionen zur IPV umzusetzen, nicht per 1. Januar 2024 in Kraft treten kann.

1. Ausgangslage

1.1 Grundlage für die Berechnung der IPV

Das kantonale Krankenversicherungsgesetz (SHR 832.100) legt in Art. 1 Abs. 2 fest, dass der Anspruch auf Prämienverbilligung geltend gemacht werden kann, wenn die anrechenbaren Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung 15 % des anrechenbaren Einkommens übersteigen.

Als anrechenbares Einkommen gemäss § 12 des Dekretes gilt das Reineinkommen nach kantonalem Steuerrecht, korrigiert um die nachfolgenden Elemente:

- a) Grund-Abzug Fr. 16'000 bei Haushalten mit Kindern bis zum vollendeten 20. Altersjahr, die mit den Eltern einen gemeinschaftlichen Anspruch haben, bzw. Fr. 8'000 bei den übrigen Haushalten;

- b) Entlastungsabzug gemäss Art. 37 Abs. 1 Bst. d des kantonalen Steuergesetzes (einheitliche Anwendung der Ansätze gemäss Ziffer 1 auch für Nicht-Rentner, Anrechnung der Ansätze für Paare auch für Alleinerziehende);
- c) Zuschlag 15 % des nach kantonalem Steuerrecht steuerpflichtigen Vermögens;
- d) Aufrechnung allfälliger Negativsaldi der Einkünfte aus Grundeigentum, wenn die Gesamtkosten für Unterhalt und Verwaltung von Grundeigentum die Brutto-Mieterträge übersteigen;
- e) Aufrechnung allfälliger Abzüge für Einlagen in die gebundene Selbstvorsorge sowie Zuwendungen an gemeinnützige Organisationen und Parteien.

Massgebend sind die definitiven Steuerwerte für das zweite oder – bei deren Fehlen – das dritte dem Zahlungsjahr vorangehende Jahr.

Liegen zum Zeitpunkt der Beitragsberechnung keine definitiven Steuerwerte des zweiten oder dritten dem Zahlungsjahr vorangehenden Jahr vor, wird auf die letzten verfügbaren provisorischen Werte abgestellt.

Bei Personen, denen Beiträge aufgrund provisorischer Steuerdaten zugesprochen wurden, können Rückforderungen bzw. Nachzahlungen erfolgen, wenn die später festgelegten definitiven Steuerdaten erheblich abweichen. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

1.2 Änderungen im kantonalen Steuergesetz

Die Schaffhauser Stimmberechtigten haben am 13. Februar 2022 verschiedene Anpassungen im Steuerrecht gutgeheissen. Zwei davon haben Auswirkungen auf die Berechnung der IPV:

- a) Erhöhung der Versicherungsabzüge für in ungetrennter Ehe lebende Steuerpflichtige von 3'500 Franken auf 7'500 Franken bzw. von 1'700 Franken auf 3'750 Franken für die übrigen Steuerpflichtigen. Hinzu kommt ein Betrag von 1'000 Franken pro Kind (bisher 700 Franken).
- b) Temporäre Erhöhung der Entlastungsabzüge (Steuerperiode 2022 – 2024) um den Faktor 1,5.

1.3 Übersicht Entlastungsabzüge gemäss kantonalem Steuergesetz

Entlastungsabzug bis 2021 (Auszug aus S. 37 der Wegleitung für die Steuererklärung 2021).

Alleinstehende

Spalte	1	2	Spalte	1	2
Reineinkommen bis	Abzug für Rentner	Abzug für Übrige	Reineinkommen bis	Abzug für Rentner	Abzug für Übrige
16'800	4'700	2'350	26'400	2'300	1'150
17'600	4'500	2'250	27'200	2'100	1'050
18'400	4'300	2'150	28'000	1'900	950
19'200	4'100	2'050	28'800	1'700	850
20'000	3'900	1'950	29'600	1'500	750
20'800	3'700	1'850	30'400	1'300	650
21'600	3'500	1'750	31'200	1'100	550
22'400	3'300	1'650	32'000	900	450
23'200	3'100	1'550	32'800	700	350
24'000	2'900	1'450	33'600	500	250
24'800	2'700	1'350	34'400	300	150
25'600	2'500	1'250	35'200	100	50

Verheiratete

Spalte	1	2	Spalte	1	2
Reineinkommen bis	Abzug für Rentner	Abzug für Übrige	Reineinkommen bis	Abzug für Rentner	Abzug für Übrige
25'200	9'400	4'700	44'400	4'600	2'300
26'000	9'200	4'600	45'200	4'400	2'200
26'800	9'000	4'500	46'000	4'200	2'100
27'600	8'800	4'400	46'800	4'000	2'000
28'400	8'600	4'300	47'600	3'800	1'900
29'200	8'400	4'200	48'400	3'600	1'800
30'000	8'200	4'100	49'200	3'400	1'700
30'800	8'000	4'000	50'000	3'200	1'600
31'600	7'800	3'900	50'800	3'000	1'500
32'400	7'600	3'800	51'600	2'800	1'400
33'200	7'400	3'700	52'400	2'600	1'300
34'000	7'200	3'600	53'200	2'400	1'200
34'800	7'000	3'500	54'000	2'200	1'100
35'600	6'800	3'400	54'800	2'000	1'000
36'400	6'600	3'300	55'600	1'800	900
37'200	6'400	3'200	56'400	1'600	800
38'000	6'200	3'100	57'200	1'400	700
38'800	6'000	3'000	58'000	1'200	600
39'600	5'800	2'900	58'800	1'000	500
40'400	5'600	2'800	59'600	800	400
41'200	5'400	2'700	60'400	600	300
42'000	5'200	2'600	61'200	400	200
42'800	5'000	2'500	62'000	200	100
43'600	4'800	2'400	62'800	0	0

Entlastungsabzug ab 2022 (Auszug aus S. 37 der Wegleitung für die Steuererklärung 2022)

Alleinstehende

Spalte	1	2	Spalte	1	2
Reineinkommen bis	Abzug für Rentner	Abzug für Übrige	Reineinkommen bis	Abzug für Rentner	Abzug für Übrige
16'800	7'050	3'525	26'400	3'450	1'725
17'600	6'750	3'375	27'200	3'150	1'575
18'400	6'450	3'225	28'000	2'850	1'425
19'200	6'150	3'075	28'800	2'550	1'275
20'000	5'850	2'925	29'600	2'250	1'125
20'800	5'550	2'775	30'400	1'950	975
21'600	5'250	2'625	31'200	1'650	825
22'400	4'950	2'475	32'000	1'350	675
23'200	4'650	2'325	32'800	1'050	525
24'000	4'350	2'175	33'600	750	375
24'800	4'050	2'025	34'400	450	225
25'600	3'750	1'875	35'200	150	75

Verheiratete

Spalte	1	2	Spalte	1	2
Reineinkommen bis	Abzug für Rentner	Abzug für Übrige	Reineinkommen bis	Abzug für Rentner	Abzug für Übrige
25'200	14'100	7'050	44'400	6'900	3'450
26'000	13'800	6'900	45'200	6'600	3'300
26'800	13'500	6'750	46'000	6'300	3'150
27'600	13'200	6'600	46'800	6'000	3'000
28'400	12'900	6'450	47'600	5'700	2'850
29'200	12'600	6'300	48'400	5'400	2'700
30'000	12'300	6'150	49'200	5'100	2'550
30'800	12'000	6'000	50'000	4'800	2'400
31'600	11'700	5'850	50'800	4'500	2'250
32'400	11'400	5'700	51'600	4'200	2'100
33'200	11'100	5'550	52'400	3'900	1'950
34'000	10'800	5'400	53'200	3'600	1'800
34'800	10'500	5'250	54'000	3'300	1'650
35'600	10'200	5'100	54'800	3'000	1'500
36'400	9'900	4'950	55'600	2'700	1'350
37'200	9'600	4'800	56'400	2'400	1'200
38'000	9'300	4'650	57'200	2'100	1'050
38'800	9'000	4'500	58'000	1'800	900
39'600	8'700	4'350	58'800	1'500	750
40'400	8'400	4'200	59'600	1'200	600
41'200	8'100	4'050	60'400	900	450
42'000	7'800	3'900	61'200	600	300
42'800	7'500	3'750	62'000	300	150
43'600	7'200	3'600	62'800	0	0

2. Auswirkungen auf die IPV

2.1 Beschreibung der Situation

Die steuerlichen Massnahmen (Erhöhung Versicherungsabzüge, temporäre Erhöhung der Entlastungsabzüge) beeinflussen schlussendlich die Höhe der ausbezahlten IPV.

Erstens reduziert die Erhöhung der Versicherungsabzüge das Reineinkommen der Steuerpflichtigen und senkt damit direkt das anrechenbare Einkommen gemäss § 12. Dies hat einerseits zur Folge, dass heutige Bezügerinnen und Bezüger von IPV einen höheren Anspruch generieren können. Andererseits bedeutet es aber auch, dass zusätzliche Personen in den Genuss der IPV kommen, ohne dass sich an deren wirtschaftlichen Situation grundsätzlich etwas verändert hat.

Zweitens kann das tiefere Reineinkommen dazu führen, dass einerseits die bisherigen Entlastungsabzüge, die auf den Reineinkommen basieren, erhöht werden (tiefere Einkommenskategorie = höherer Entlastungsabzug) und andererseits zusätzliche Personen in den Genuss des Entlastungsabzuges kommen. Gleichzeitig werden die Entlastungsabzüge insgesamt temporär erhöht (siehe Tabelle oben). Die Entlastungsabzüge werden gemäss § 12 Abs. 1 lit. b für die Berechnung des anrechenbaren Einkommens korrigiert und bewirken eine weitere Absenkung des anrechenbaren Einkommens.

2.2 Kostenfolgen

Die Simulationsberechnungen anhand der anonymisierten Steuerdaten 2020 in Verbindung mit den kantonalen Richtprämien, welche für die IPV 2022 galten, zeigen, dass die Reduktionen im Steuerrecht eine Erhöhung der IPV in der Höhe von etwa Fr. 4,5 Mio. bis Fr. 5 Mio. zur Folge haben werden. Dies entspricht einer Steigerung von rund 8 % gegenüber den reinen IPV-Ausgaben 2022 (ohne Zahlungen für Verlustscheine). Gemäss Verteilungsschlüssel würden davon Fr. 1,7 Mio. auf den Kanton und Fr. 3,2 Mio. auf die Gemeinden entfallen.

3. Erwägungen des Regierungsrates

Insbesondere wegen der Corona-Pandemie verzögerten sich die Vorarbeiten auf Verwaltungsebene für die Teilrevision des KVG. Bis Ende Mai 2023 lief das Vernehmlassungsverfahren bei den Gemeinden, politischen Parteien und weiteren interessierten Kreisen zu den vorgesehenen Änderungen. Nach Auswertung und Analyse der eingegangenen Stellungnahmen soll dem Kantonsrat im 2. Halbjahr 2023 eine Vorlage unterbreitet werden. Die Änderungen können frühestens 2025 in Kraft treten.

Damit die Auswirkungen der Steuerentlastungen bei der IPV aufgefangen werden können, sollen kurzfristig Dekretsanpassungen vorgenommen werden. Damit soll den Folgen der tieferen Reineinkommen und damit den tieferen anrechenbaren Einkommen für die Berechnung der IPV entgegen gewirkt werden.

Der Regierungsrat möchte dabei allerdings nur auf Massnahmen zurückgreifen, die einerseits kurzfristig umsetzbar sind und andererseits nicht einer vorgezogenen Teilrevision des KVG gleichkommen. Aus diesem Grund kommen Anpassungen beim Selbstbehalt, bei den Richtprämien oder bei der Zusammensetzung des anrechenbaren Einkommens nicht in Frage. Auch eine Weiterführung der bis 2021 geltenden Steuerabzüge bei der Berechnung der IPV, gestützt auf eine allenfalls zu erlassende Rechtsgrundlage im Dekret zum KVG, ist technisch nicht durchführbar. Abgesehen davon ergäben sich dadurch auch diverse administrative und rechtliche Probleme. Die Erwägungen des Regierungsrates beschränken sich deshalb auf den Grundabzug und den Entlastungsabzug, welche im Folgenden kurz erläutert werden.

Grundabzug

Gemäss heutiger Regelung können Haushalte mit Kindern bis zum vollendeten 20. Altersjahr, die mit den Eltern einen gemeinschaftlichen Anspruch haben, vom Reineinkommen einen Grundabzug von Fr. 16'000 geltend machen. Für die übrigen Haushalte gilt ein Abzug von Fr. 8'000. Diese Abzüge gibt es im Steuerrecht nicht, bzw. es gelten andere Abzüge (z.B. Kinderabzug von Fr. 8'400 pro Kind), die jedoch nicht ins IPV-System für die Berechnung des anrechenbaren Einkommens übernommen werden.

Entlastungsabzug

Bei den Steuern kommen bis zu einer bestimmten Höhe des Reineinkommens Entlastungsabzüge zur Anwendung (siehe Tabellen oben). Dabei gelten unterschiedliche Beträge für Verheiratete und Alleinstehende einerseits und für Rentnerinnen und Rentner und übrige Steuerpflichtige andererseits. Diese Abzüge gelten grundsätzlich auch bei der Berechnung der IPV. Allerdings gelten dabei für alle die Abzüge für Rentnerinnen und Rentner. Damit soll eine Gleichstellung bzw. keine Bevorzugung der Rentnerinnen und Rentner bei der Berechnung der IPV sichergestellt werden. Zusätzlich gilt für alleinerziehende Personen derselbe Abzug wie bei Verheirateten.

4. Vorschlag des Regierungsrates

4.1 Kürzung der Grundabzüge

Das Departement des Innern hat Simulationsberechnungen durchgeführt, wie sich verschiedene Szenarien auf die Kostensteigerung der IPV auswirken könnten:

Übersicht der verschiedenen Szenarien zur IPV Kostenänderungen (Zahlen in Millionen CHF):

- (a) Erhöhung des Abzugs für Versicherungsbeiträge und Zinsen von Sparkapitalien und des Abzugs für Kinder und unterstützte Personen:

1. Analog zur Änderung im Steuergesetz - die jeweiligen maximalen Abzüge werden erhöht.
2. Alle, die die alten maximalen Abzüge erreicht haben, bekommen die neuen maximalen Abzüge.

- (b) vorübergehende Erhöhung der steuerlichen Entlastungsabzüge um 50% (von 2022 bis 2024):

1. Die IPV übernimmt die neuen Entlastungsabzüge und übernimmt weiterhin den gleichen Berechnungsschlüssel (Verdoppelung der Nicht-Rentner-Abzüge)
2. Die IPV übernimmt die neuen Entlastungsabzüge der Steuern 1:1 in die Berechnung, differenziert nach verheiratet/alleinstehend und Rentner/übrige.

Szenarien Kombination (siehe Beschreibung)		Pauschaler Grundabzug (Kinderlose Haushalte Haushalte mit Kinder)				
		8'000 16'000	6'000 12'000	5'000 10'000	4'500 9'000	4'000 8'000
(a) 1.	(b) 1.	+ 4.64	+ 1.82	+ 0.42	- 0.28	- 0.98
(a) 2.	(b) 1.	+ 4.91	+ 2.16	+ 0.72	+ 0.02	- 0.68
(a) 1.	(b) 2.	+ 3.59	+ 0.64	- 0.86	- 1.62	- 2.37
(a) 2.	(b) 2.	+ 3.87	+ 0.91	- 0.56	- 1.32	- 2.07

kursiv = ohne Dekretsanpassung

Bei den Simulationsberechnungen gilt es eine gewisse Ungenauigkeit mitzuberechnen. Auf der einen Seite entwickeln sich die Steuerdaten unterschiedlich. Auf der anderen Seite machten die meisten Steuerpflichtigen bisher den maximalen Pauschalbetrag bei den Versicherungsabzügen geltend, da die effektiven Prämien höher waren. Ob dies in Zukunft auch mit der Verdoppelung der Pauschalabzüge bei den Steuerpflichtigen bzw. einer Erhöhung von Fr. 300 pro Kind der Fall sein wird, ist zum jetzigen Zeitpunkt schwer vorauszusagen. Bezügerinnen und Bezüger von IPV wird die Prämienverbilligung steuerseitig wieder aufgerechnet. Die Auswirkungen der höheren Versicherungsabzüge bei diesen Steuerpflichtigen sind kalkulatorisch ebenfalls schwer zu quantifizieren.

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass mit der vorliegenden Dekretsrevision die Berechnungsmethode der Entlastungsabzüge für die IPV nicht verändert werden sollte. Eine Besserstellung der Rentnerinnen und Rentner (doppelter Entlastungsabzug, vgl. Tabelle S. 4) gegenüber den restlichen Bezügerinnen und Bezüger gemäss Szenario (b) 2. wäre ohne andere ausgleichende Massnahmen nicht gerechtfertigt.

Der Regierungsrat schlägt deshalb vor, dass die Grundabzüge bei der IPV von Fr. 16'000 bei Haushalten mit Kindern auf Fr. 9'000 und bei den übrigen Haushalten von Fr. 8'000 auf Fr. 4'500 reduziert werden. Gemäss Simulationsberechnung würde sich dadurch die Auswirkung der Steuerentlastung bei der IPV in etwa auf 0 reduzieren. Der Regierungsrat erachtet die somit theoretisch erreichte

Kostenneutralität angesichts der finanziellen Belastung von Kanton und Gemeinden als geboten. Aufgrund der Berechnungsunschärfe ist davon auszugehen, dass einzelne Personen/Haushalte berechnungsmässig schlechter gestellt werden als vorher wie auch umgekehrt. Vor dem Hintergrund der laufenden kKVG-Revision dürfte sich die steuertechnisch begründete Anpassung bei der IPV auf ein, max. zwei Jahre beschränken.

Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen sind nicht betroffen, da deren Krankenkassenprämie vollumfänglich durch die IPV vergütet wird. Der Bundesanteil an der IPV wird durch diese Anpassungen nicht verändert.

4.2 Massgebende Steuerjahre

Heute sind für die Berechnung der IPV die definitiven Steuerveranlagungen des zweiten dem IPV-Jahr vorangehenden Jahres massgebend. Fehlen diese Werte, werden die Daten des dritten vorangehenden Jahres herangezogen. Fehlen auch diese Veranlagungen, gelten die letzten provisorischen Steuerwerte als massgebend.

Für das IPV-Jahr 2024 würde dies bedeuten, dass in erster Linie die definitive Steuerveranlagung 2022 massgebend ist. Liegt diese Veranlagung im Januar 2024 (Bezug der Steuerdaten) noch nicht vor, käme die Veranlagung 2021 zur Anwendung. Für 2024 könnten somit verschiedene Varianten des Steuerrechts massgebend sein. Es würden in einem IPV-Jahr zwei Steuerjahre berücksichtigt werden, die nicht den gleichen steuerrechtlichen Bestimmungen unterliegen. Mit einer Anpassung im Dekret soll deshalb sichergestellt werden, dass nur die definitive Steuerveranlagung des zweiten dem IPV-Jahr vorangehenden Jahres massgebend sein soll, somit 2022 im IPV-Jahr 2024.

Für alle Steuerpflichtigen, bei denen das Steuerjahr 2022 noch nicht definitiv veranlagt ist, sollen die letzten verfügbaren provisorischen Werte gelten. In den meisten Fällen dürfte es sich hierbei um das Jahr 2023 handeln.

Sobald bei den provisorisch verfügbaren Fällen die definitive Veranlagung vorliegt, soll von Amtes wegen eine Nachzahlung oder Rückforderung erfolgen, wenn das für die IPV anrechenbare Einkommen von der ersten IPV-Verfügung abweicht. Dies wird bei praktisch allen Bezügerinnen und Bezüger der Fall sein.

Schon heute werden bei Personen, die aufgrund provisorischer Daten IPV bezogen haben, Nachzahlungen oder Rückforderungen vorgenommen. Allerdings gilt dazu eine Erheblichkeitsgrenze des anrechenbaren Einkommens von 25 % bzw. mind. Fr. 5'000, welches in § 13 Abs. 2 der Verordnung über den Vollzug des Krankenversicherungsgesetzes (SHR 832.111) festgehalten ist (gestützt auf die Delegationsnorm in § 12 Abs. 4 des Dekrets). Diese Erheblichkeitsgrenze muss aufgehoben werden, damit alle IPV-Bezügerinnen und Bezüger gleichbehandelt werden.

5. Ausblick

Es handelt sich bei dieser Vorlage um eine Übergangslösung, die aufgrund der Änderung der kantonalen Steuergesetzgebung notwendig geworden ist. Die geplante Revision des kantonalen KVG soll im 2. Halbjahr 2023 dem Kantonsparlament vorgelegt werden

*Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren*

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

- auf die Beratung der angeführten Dekretsrevision einzutreten und ihr zuzustimmen.*

Schaffhausen, 22. August 2023

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Dino Tamagni

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger

Anhang:

- Entwurf Änderung Dekret über den Vollzug des Krankenversicherungsgesetzes

Änderung vom ...

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst:

I.

Das Dekret über den Vollzug des Krankenversicherungsgesetzes vom 10. Juni 1996 wird wie folgt geändert:

§ 12

¹ Als anrechenbares Einkommen gilt das Reineinkommen nach kantonalem Steuerrecht, korrigiert um die nachfolgenden Elemente:

- a) Grund-Abzug Fr. 9'000 bei Haushalten mit Kindern bis zum vollendeten 20. Altersjahr, die mit den Eltern einen gemeinschaftlichen Anspruch haben, bzw. Fr. 4'500 bei den übrigen Haushalten;

² Massgebend sind die definitiven Steuerwerte für das zweite dem Zahlungsjahr vorangehende Jahr.

³ Liegen zum Zeitpunkt der Beitragsberechnung die Werte gemäss Absatz 2 nicht vor, wird auf die letzten verfügbaren provisorischen Werte abgestellt.

⁴ Bei Personen, denen Beiträge aufgrund provisorischer Steuerdaten zugesprochen wurden, erfolgen von Amtes wegen Rückforderungen bzw. Nachzahlungen, wenn die später festgelegten definitiven Steuerdaten abweichen.

II.

¹ Dieser Beschluss tritt am 1. Januar 2024 in Kraft.

² Er ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen, ...

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Sekretär: