

Interpellation CVP-GLP-Fraktion vom 19. Februar 2019

IPV-Gelder gerecht verteilen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 19. März 2019

Die CVP-GLP-Fraktion erkundigt sich in ihrer Interpellation vom 19. Februar 2019 nach der Verteilung der für die Prämienverbilligung zur Verfügung stehenden Mittel.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die Prämienverbilligung (IPV) ist ein zentrales Element der Finanzierung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP). Da in der Schweiz einkommensunabhängige Kopfprämien erhoben werden (eine Person mit tiefem Einkommen zahlt die gleiche Krankenkassenprämie wie eine Person mit hohem Einkommen), müssen als Ausgleich – gestützt auf die Bundesgesetzgebung – Prämienverbilligungen ausgerichtet werden. Die Prämienverbilligung ist somit das soziale Korrektiv zur einkommensunabhängigen Kopfprämie. Prämienverbilligungen müssen vor allem Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen gewährt werden. Zudem müssen auch die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung für Familien mit tiefen und mittleren Einkommen um wenigstens 50 Prozent verbilligt werden. Der Mindestsatz für die Verbilligung der Kinderprämien muss spätestens bis zum Jahr 2021 auf 80 Prozent angehoben werden.

Der Bund beteiligt sich mit einem Beitrag in der Höhe von 7,5 Prozent der gesamtschweizerischen OKP-Bruttokosten an der Finanzierung der IPV. Die Kantone sind verpflichtet, den IPV-Bundesbeitrag in dem Mass aufzustocken, wie dies für die Durchführung einer bedarfsgerechten IPV erforderlich ist. Im Jahr 2017 beliefen sich die Kantonsbeiträge im gesamtschweizerischen Durchschnitt auf rund 41,7 Prozent des IPV-Volumens (ohne Zahlungen für OKP-Verlustscheinforderungen). Mit einem Anteil von rund 29,9 Prozent belegte der Kanton St.Gallen im interkantonalen Vergleich den 19. Rang. Die Aussagekraft des Kantonsvergleichs ist in Bezug auf die Wirksamkeit der IPV jedoch beschränkt, da das unterschiedliche Prämienniveau in den Kantonen nicht berücksichtigt wird. Das Prämienniveau des Kantons St.Gallen liegt deutlich unter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt.

Bei der konkreten Ausgestaltung der IPV haben die Kantone einen Ermessensspielraum. Die kantonalen Bestimmungen zur IPV müssen jedoch dem Sinn und Geist der Bundesgesetzgebung entsprechen und dürfen deren Zweck nicht beeinträchtigen. Im Kanton St.Gallen werden aus den IPV-Mitteln neben der ordentlichen IPV auch die IPV für die Beziehenden von Ergänzungsleistungen (EL) und die anrechenbaren Ersatzleistungen (IPV für Beziehende finanzieller Sozialhilfe und Verlustscheinforderungen für nicht bezahlte Prämien in der OKP) finanziert. Die Aufwendungen für die IPV für EL-Beziehende und die nicht anrechenbaren Ersatzleistungen sind nicht direkt steuerbar.

EL-Beziehenden muss aufgrund der Vorgaben des Bundesrechts die kantonale Durchschnittsprämie erstattet werden. Die Auszahlung erfolgt über den Krankenversicherer. Liegt die Durchschnittsprämie über der tatsächlichen Prämie, ist der Krankenversicherer nach Bundesrecht verpflichtet, der EL-beziehenden Person die (höhere) Durchschnittsprämie zu erstatten. Bei den Beziehenden finanzieller Sozialhilfe liegt es an den Sozialämtern der Gemeinden, die unterstützten Personen zum Wechsel zu einer möglichst günstigen OKP-Versicherung anzuhalten. Da den Ge-

meinden für Sozialhilfebeziehende aus dem IPV-Volumen die tatsächlichen OKP-Prämien erstattet werden, fehlen nach Auffassung des Kantons derzeit wirksame Anreize, um sicherzustellen, dass die Gemeinden alles daransetzen, die Sozialhilfebeziehenden zum Wechsel in ein möglichst günstiges Krankenkassenmodell zu bewegen. Die Regierung hat den Handlungsbedarf erkannt und beschlossen, eine Vorlage zur Änderung des kantonalen Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung (sGS 331.11; abgekürzt EG-KVG) zu erarbeiten. Mit der vorgesehenen Anpassung sollen Sozialhilfebeziehende im Rahmen der IPV nur die ordentlichen Referenzprämien erhalten, die sich an den günstigsten Versicherungen – einschliesslich Hausarztmodellen – orientieren. Der von der öffentlichen Hand zu übernehmende Anteil an den OKP-Verlustscheinforderungen wird durch das Bundesrecht vorgegeben. Der Kanton übernimmt gemäss dem kantonalen EG-KVG 77 Prozent der Verlustscheinforderungen und die politischen Gemeinden 23 Prozent.

Aufgrund der Volumenbegrenzung gingen in den letzten Jahren die überdurchschnittliche Zunahme des nicht direkt steuerbaren IPV-Mittelbedarfs (IPV für die EL-Beziehenden und anrechenbare Ersatzleistungen) und die zur Sanierung des Staatshaushalts getroffenen Massnahmen (Reduktion des IPV-Volumens um 10 Mio. Franken im Rahmen des Sparpakets II und des Entlastungsprogramms 2013) zu Lasten der für die ordentliche IPV zur Verfügung stehenden Mittel. Der Kreis der Personen mit Anspruch auf eine ordentliche IPV musste deshalb laufend eingeschränkt und der Anspruch auf eine ordentliche IPV reduziert werden. Die Zahl der Personen mit Anspruch auf eine ordentliche IPV hat sich von 118'169 Personen im Jahr 2010 auf 73'534 Personen im Jahr 2017 reduziert. Im Jahr 2018 dürften rund 65'200 Personen eine ordentliche IPV erhalten haben). Die st.gallischen Haushalte mussten bzw. müssen demzufolge einen immer grösseren Anteil der OKP-Prämien selbst finanzieren. Im Jahr 2019 liegen die prozentualen Belastungsgrenzen der ordentlichen IPV bei 16 bis 20 Prozent (d.h. die Haushalte müssen 16 bis 20 Prozent des massgebenden Einkommens für die Bezahlung von OKP-Prämien aufwenden, bevor eine Prämienverbilligung ausgerichtet wird). Für viele Haushalte stellen die Krankenkassenprämien eine zunehmende Belastung dar.

Beim kantonalen Berechnungsmodell für die ordentliche IPV besteht kein grundlegender Anpassungsbedarf. Das Berechnungsmodell hat sich grundsätzlich bewährt. Es handelt sich um ein «lernendes System», das im Sinn einer möglichst fairen Verteilung der verfügbaren Mittel laufend optimiert wird. Die Durchführung der IPV wird zu diesem Zweck auch von einer Arbeitsgruppe begleitet, in der – neben dem Gesundheitsdepartement – das Finanzdepartement, das Departement des Innern, das Volkswirtschaftsdepartement, die Sozialversicherungsanstalt (SVA), die Gemeinden und der Verband der Gemeindesteuerämter vertreten sind.

Mit der Durchführung der Prämienverbilligung wurde im Kanton St.Gallen die SVA beauftragt. Um eine schlanke Durchführung mit vertretbaren Durchführungskosten zu gewährleisten, wird bei der IPV-Berechnung – wie in den anderen Kantonen – auf die verfügbaren Steuerdaten (Reineinkommen) abgestützt. Um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der IPV-Antragstellenden besser abzubilden, wird im Kanton St.Gallen im Bereich der ordentlichen IPV das Reineinkommen um mehrere Faktoren korrigiert. So werden beispielsweise 20 Prozent des steuerbaren Vermögens zum Einkommen hinzugerechnet oder der Steuerabzug von 30 Prozent auf dem Mietwert selbstbewohnten Wohneigentums wieder aufgerechnet. Auch Steuerabzüge für Einzahlungen in Säule-3a-Konten oder für Spenden sowie Steuerabzüge für den Liegenschaftsunterhalt, die über dem Pauschalabzug liegen, werden aufgerechnet. Bei einem steuerbaren Vermögen von mehr als Fr. 100'000.– (Alleinstehende) bzw. Fr. 150'000.– besteht ausserdem generell kein Anspruch auf ordentliche IPV. Der Kanton St.Gallen hat schon früh und rigoros verschiedene Abzüge, die gemäss st.gallischem Steuerrecht möglich sind, für die Ermittlung des für die IPV massgebenden Einkommens ausgeschlossen bzw. wieder aufgerechnet. Andere Kantone sind diesbezüglich weniger strikt oder haben erst kürzlich angefangen, die strenge st.gallische Praxis (oder Teile da-

von) zu übernehmen. Ausserdem orientieren sich die Referenzprämien im Bereich der ordentlichen IPV an den günstigsten Krankenkassenprämien. Für die Festlegung der Referenzprämien werden – entgegen den Aussagen der Interpellantin – auch Prämien für Hausarztmodelle berücksichtigt.

Für die Berechnung der ordentlichen IPV sind die aktuellen persönlichen und finanziellen Verhältnisse bzw. die Verhältnisse am 1. Januar des Jahrs, für das die ordentliche IPV geltend gemacht wird (IPV-Bezugsjahr), massgebend. Die Berechnung basiert auf den zu diesem Zeitpunkt verfügbaren aktuellen Steuerdaten bzw. der definitiven Steuerveranlagung für das vorletzte Jahr. Entspricht das so ermittelte Einkommen offensichtlich nicht der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, wird auf diese abgestellt. Beim Abschluss oder der Aufnahme einer Ausbildung werden – entgegen den Aussagen der Interpellantin – die aktuellen finanziellen Verhältnisse des Bezugsjahrs und nicht die finanziellen Verhältnisse des vorletzten Jahres berücksichtigt.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Die Regierung wird das Urteil des Bundesgerichtes 8C_228/2018 vom 22. Januar 2019 zur Prämienverbilligung im Kanton Luzern eingehend analysieren und bei der nächsten Festlegung der IPV-Eckwerte im Jahr 2020 berücksichtigen. Da die Einkommensgrenzen gemäss ersten Einschätzungen erhöht werden müssen, ist dies mit einem finanziellen Mehrbedarf für Alleinstehende mit Kindern bzw. für Verheiratete mit Kindern verbunden. Nach Auffassung der Regierung ist es nicht vertretbar, diesen Mehrbedarf über eine weitere Verschlechterung der ohnehin rigiden IPV-Bezugsvoraussetzungen für Personen ohne Kinder zu finanzieren. Da die Erhöhung des IPV-Volumens um insgesamt 12 Mio. Franken (Erhöhung um 10 Mio. Franken im Rahmen der Steuervorlage und zusätzliche Erhöhung um 2 Mio. Franken aufgrund der Anpassung der Verbilligung von Kinderprämien von wenigstens 50 Prozent auf neu wenigstens 80 Prozent) eine Anpassung des EG-KVG voraussetzt und eine Botschaft bereits in Erarbeitung ist, kann im Rahmen dieser Botschaft eine Auslegeordnung zum Bundesgerichtsurteil vorgenommen werden.
2. Durch das Bundesrecht abschliessend vorgegeben werden die Erstattung von OKP-Prämien für EL-Beziehende sowie die Höhe der Beiträge für die OKP-Verlustscheinforderungen.
3. Die auf Bundesebene laufende EL-Reform (16.065) kann Auswirkungen auf die IPV im Kanton St.Gallen haben. Zur Diskussion steht, EL-Beziehenden, deren Prämie unter der kantonalen Durchschnittsprämie liegt, in Zukunft nur noch die effektive Prämie (anstelle der höheren Durchschnittsprämie) zu erstatten. Ausserdem soll für EL-Mindestgarantiefälle (Personen, die nur eine IPV erhalten, aber keine zusätzliche EL-Rente, weil der Unterstützungsbedarf mit der IPV gedeckt werden kann) die Mindesthöhe neu auf die kantonale Referenzprämie der ordentlichen IPV abgesenkt werden. Die Höhe der möglichen Einsparungen kann nicht berechnet werden, weil der Kanton u.a. keine Informationen zu den tatsächlichen Krankenkassenprämien der einzelnen EL-Beziehenden hat und sich diese auch jährlich ändern.

Offen ist, ob auf Bundesebene weitere Massnahmen betreffend Finanzierung der IPV getroffen werden. Da mehrere Kantone zur Entlastung des Staatshaushalts im Bereich der IPV Sparmassnahmen umgesetzt haben, will der Bundesrat im Rahmen der Beantwortung des Postulats (17.3880) «Überprüfung der Finanzierung der Prämienverbilligung» die Wirksamkeit des IPV-Systems überprüfen und Verbesserungsmöglichkeiten in der Ausgestaltung und Finanzierung ausarbeiten. Zudem wurde der Bundesrat über die Motion 13.3363 «Aufgabentrennung zwischen Bund und Kantonen» beauftragt, dem Parlament eine vollständige Analyse aller Verbundaufgaben von Bund und Kantonen zu unterbreiten. Der Bund prüft gestützt darauf eine Fortsetzung des Projekts betreffend Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen. Im Fokus stand dabei insbesondere auch die IPV.

4. Die Kantone haben bei der Ausgestaltung der IPV einen Ermessensspielraum. Es liegt an den Kantonen, die kantonalen IPV-Systeme bedarfsgerecht und entsprechend den kantonalen Gegebenheiten auszugestalten. Die Kantone können somit autonom festlegen, was unter «bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen» und «unteren und mittleren Einkommen» zu verstehen ist. Dies darf jedoch nicht dem Sinn und Geist der Bundesgesetzgebung widersprechen (wie dies gemäss Bundesgerichtsurteil vom 22. Januar 2019 im Kanton Luzern der Fall war).

Die Eckwerte für die Berechnung der ordentlichen IPV (dazu gehören insbesondere die Referenzprämie, die prozentualen Belastungsgrenzen und der Kinderabzug) werden jährlich durch die Regierung festgelegt. Dabei steht eine möglichst faire Verteilung der für die ordentliche IPV zur Verfügung stehenden Mittel im Vordergrund.

5. Die Berechnung der Referenzprämien für die ordentliche IPV basiert auf den günstigsten Prämien im Kanton. Dabei werden bei den Erwachsenen und jungen Erwachsenen – entgegen den Aussagen der Interpellantin – auch die günstigsten Prämien von Hausarztmodellen berücksichtigt.

Mit einer Überarbeitung des EG-KVG soll die IPV für Beziehende von Sozialhilfe künftig auf die Referenzprämien der ordentlichen IPV begrenzt werden. Die Höhe der IPV für EL-Beziehende wird allerdings im Bundesrecht festgelegt. Ohne Anpassung des Bundesrechts sind den Kantonen die Hände gebunden.

6. Mit der Festlegung der Referenzprämien auf der Basis der günstigsten Prämien (einschliesslich Hausarztmodelle) im Bereich der ordentlichen IPV setzt der Kanton St.Gallen bereits einen Anreiz für die Wahl eines günstigen Krankenkassenmodells.
7. Die Berechnung der IPV erfolgt auf der Basis der dafür massgebenden Rechtsvorschriften. Eine zu Unrecht bezogene IPV (beispielsweise aufgrund falscher Angaben) muss zurückbezahlt werden. Sofern eine IPV auf der Basis von provisorischen Steuerdaten verfügt wurde, erfolgt eine IPV-Neuberechnung, sobald die Veranlagung rechtskräftig ist. Dies ist auch bei Personen der Fall, bei denen aufgrund einer Ausbildung auf die Einkommensverhältnisse im IPV-Bezugsjahr abgestellt wird.
8. Beim System für die ordentliche IPV sind die Anliegen der Interpellantin – gemäss den vorangegangenen Ausführungen – bereits abgedeckt. Der Kanton St.Gallen verfügt diesbezüglich bereits über sehr restriktive Rahmenbedingungen. Im Bereich der EL-Beziehenden müssen Anpassungen im Bundesrecht abgewartet werden. Der Auftrag zur Überprüfung der für die Beziehenden von Sozialhilfe geltenden Regelungen wurde bereits erteilt. Allfällige Massnahmen werden dem Kantonsrat im Jahr 2020 unterbreitet.