



# **Volksabstimmung**

vom 15. November 2015

- 1 XI. Nachtrag zum Steuergesetz**
- 2 VII. Nachtrag zum Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht**
- 3 Kantonsratsbeschluss über den Kantonsbeitrag und die Gewährung eines Darlehens an die Sanierung und Erweiterung der Geriatriischen Klinik St.Gallen**
- 4 Gesetzesinitiative  
«Bezahlbare Krankenkassenprämien für alle!  
(Prämienverbilligungsinitiative)»**



# **4 Gesetzesinitiative**

## **«Bezahlbare Krankenkassenprämien für alle! (Prämienverbilligungsinitiative)»**

### **Inhaltsübersicht**

Worum geht es?	37
Empfehlung des Kantonsrates	38
1. Ausgangslage	39
2. Entwicklung der Prämienverbilligung	41
3. Gründe für die Ablehnung der Initiative	43
4. Regierung und Kantonsrat lehnen die Initiative ab	44
5. Warum eine Volksabstimmung?	44
6. Auswirkungen bei Annahme der Initiative	44
7. Ergänzende Informationen	45
Argumente des Initiativkomitees	46
Abstimmungsvorlage	47

## **4 Erläuternder Bericht**

### **Worum geht es?**

Die Initiative «Bezahlbare Krankenkassenprämien für alle! (Prämienverbilligungsinitiative)» will den Kantonsbeitrag für die Prämienverbilligung deutlich erhöhen, weil die Krankenkassenprämien in den letzten Jahren stärker angestiegen sind als die Mittel für die ordentliche Prämienverbilligung. Aufgrund dieser Entwicklung hat zwischen 2001 und 2014 die Zahl der Personen, die eine ordentliche Prämienverbilligung erhalten, von 128 902 Personen auf 71 304 Personen abgenommen. Aus Sicht der Initianten werden Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen nicht mehr ausreichend entlastet.

Für die Prämienverbilligung werden ein Bundes- und ein Kantonsbeitrag eingesetzt. Der Kantonsbeitrag lag im Jahr 2014 bei 28,2 Prozent des Prämienverbilligungsvolumens (Bundes- und Kantonsbeitrag). Mit der Initiative soll der Kantonsbeitrag ab dem Jahr 2017 auf 48 Prozent des Volumens angehoben werden. Damit soll die Prämienbelastung der Haushalte wesentlich reduziert werden.

Bei Annahme der Initiative ist mit Mehrkosten für den Kanton von jährlich rund 79 Mio. Franken zu rechnen. Diese Mehrkosten müssten durch eine Erhöhung von rund 7 Steuerfussprozenten finanziert werden.

Die Regierung und der Kantonsrat lehnen die Initiative ab. Der Kantonsrat verzichtet darauf, dem Volk einen Gegenvorschlag zu unterbreiten.

### **Empfehlung des Kantonsrates**

Der Kantonsrat empfiehlt Ihnen die Ablehnung der Gesetzesinitiative, weil:

- 
- aufgrund der angespannten Finanzlage des Staatshaushaltes der zu erwartende jährliche Mehraufwand von rund 79 Mio. Franken nicht vertretbar ist;
- 
- der Mehraufwand durch eine Erhöhung von rund 7 Steuerfussprozenten finanziert werden müsste;
- 
- sie im gesamtschweizerischen Vergleich zu einer überdurchschnittlichen Prämienverbilligung führen würde;
- 
- der Kreis der Personen mit Anspruch auf eine ordentliche Prämienverbilligung erheblich ausgeweitet würde;
- 
- die Entlastung der Krankenkassenprämien mit dem zur Verfügung stehenden Prämienverbilligungsvolumen gewährleistet werden kann;
- 
- der Spielraum des geltenden Gesetzes noch nicht ausgeschöpft wird und noch bis zu 10 Mio. Franken zusätzlich für die Prämienverbilligung eingesetzt werden können.

## 1. Ausgangslage

In der Schweiz richten sich die Krankenkassenprämien der obligatorischen Grundversicherung nicht nach dem Einkommen. Es werden drei Alterskategorien unterschieden (Kinder, Junge Erwachsene und Erwachsene). Innerhalb der jeweiligen Alterskategorie zahlen alle Versicherten die gleichen Krankenkassenprämien (Kopfprämien). Diese können aber je nach Versicherter und Prämienregion variieren. Aufgrund der einkommensunabhängigen Kopfprämien wurden die Kantone mit der Einführung des neuen Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) im Jahr 1996 verpflichtet, Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen zu entlasten und deren Krankenkassenprämien zu verbilligen. Das Bundesrecht schreibt vor, dass die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung auch für mittlere Einkommen verbilligt werden müssen.

Für die Prämienverbilligung werden ein Bundes- und ein Kantonsbeitrag eingesetzt. Der Bundesbeitrag folgt der Entwicklung der gesamtschweizerischen Gesundheitskosten. Der Kantonsbeitrag wird durch die kantonale Gesetzgebung vorgegeben und sieht im Kanton St.Gallen ein gesetzliches Mindestvolumen (im Jahr 2015: 196,6 Mio. Franken) und ein gesetzliches Höchstvolumen (im Jahr 2015: 209,6 Mio. Franken) vor. Aufgrund von Sparmassnahmen liegt der Kantonsbeitrag aktuell 10 Mio. Franken unter dem gesetzlichen Höchstvolumen. Das Wachstum des Kantonsbeitrags orientiert sich am Wachstum des Bundesbeitrags.

Aus den Mitteln der Prämienverbilligung werden die folgenden drei Bereiche finanziert:

- (a) Prämienverbilligung für Ergänzungsleistungsbeziehende<sup>1</sup>;
- (b) Anrechenbare Ersatzleistungen: Prämienverbilligung für die Beziehenden von Sozialhilfe und Verlustscheinforderungen der sozialen Krankenversicherer;
- (c) Ordentliche Prämienverbilligung: Personen, die aufgrund der persönlichen Verhältnisse und der Einkommens- und Vermögenssituation (basierend auf den Steuerdaten) Anspruch auf Prämienverbilligung haben.

---

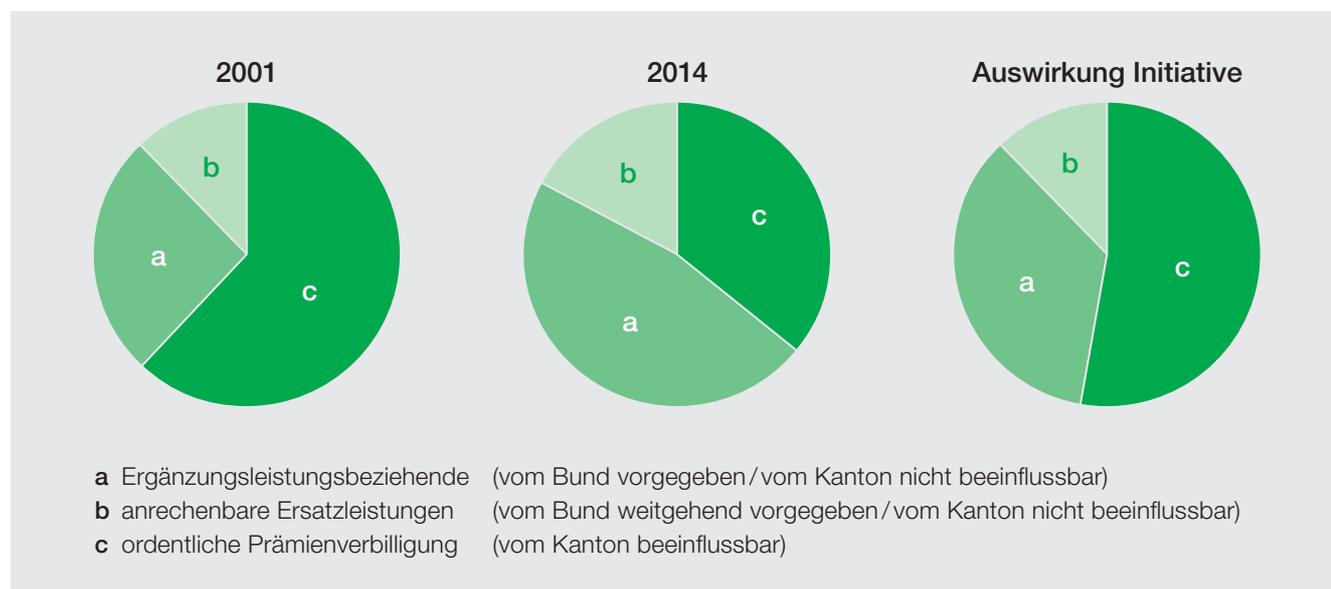
<sup>1</sup> Ergänzungsleistungen können bezogen werden, wenn die Renten der AHV, IV und der Pensionskasse den Existenzbedarf nicht decken.

## 4 Erläuternder Bericht

Die Prämienverbilligung für Ergänzungsleistungsbeziehende (a) und ein Teil der anrechenbaren Ersatzleistungen (b) werden durch das Bundesrecht vorgegeben und können vom Kanton nicht beeinflusst werden. Die Initiative hat deshalb auch keine Auswirkungen auf diese Bereiche. Beeinflussen kann der Kanton nur den Bereich der ordentlichen Prämienverbilligung (c).

Eine ordentliche Prämienverbilligung wird gewährt, wenn die Belastung des Einkommens durch Krankenkassenprämien einen vorgegebenen Prozentsatz übersteigt. Im Jahr 2015 liegt dieser bei 12,4 bis 16,4 Prozent (im Jahr 2001: 5 bis 9 Prozent). Die Höhe der Prämienverbilligung hängt vom effektiven Einkommen und von der Anzahl Kinder ab: je höher das Einkommen ist, desto tiefer fällt die Prämienverbilligung aus und je mehr Kinder eine Familie hat, desto mehr Prämienverbilligung wird gewährt. Verbilligt werden allerdings nicht die effektiv bezahlten Prämien, sondern Referenzprämien, welche sich an den günstigsten Krankenkassenprämien im Kanton orientieren.

In den letzten Jahren sind die vom Kanton nicht beeinflussbaren Bereiche der Prämienverbilligung (a) und (b) stärker gewachsen als das gesamte Prämienverbilligungsvolumen. Das überdurchschnittliche Wachstum führte zu einem Verdrängungseffekt, indem für die vom Kanton beeinflussbare ordentliche Prämienverbilligung (c) immer weniger Geld zur Verfügung gestellt werden konnte. Im Jahr 2001 lag der Anteil der



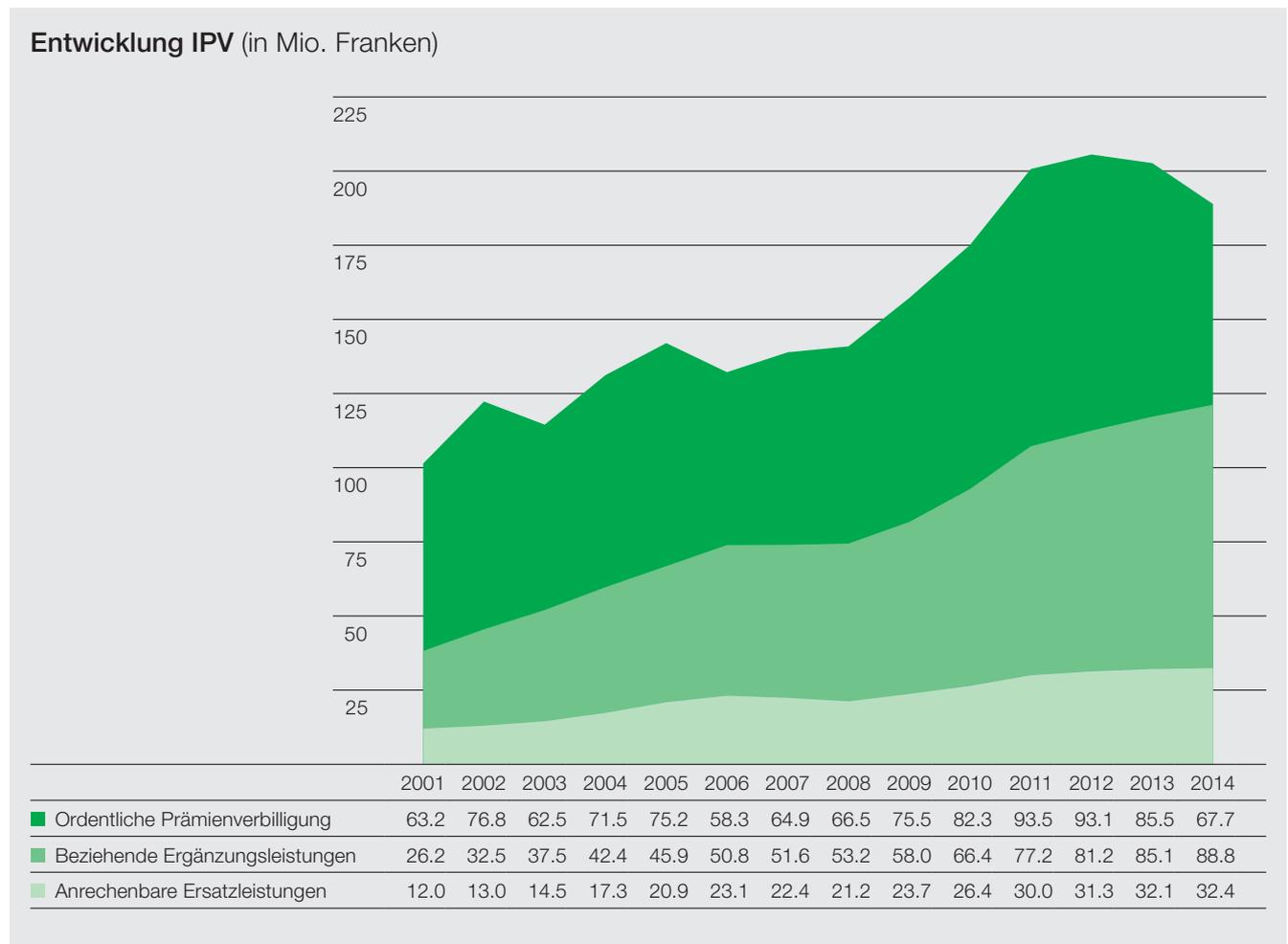
# 4 Erläuternder Bericht

ordentlichen Prämienverbilligung bei 62 Prozent des gesamten Prämienverbilligungsvolumens. Im Jahr 2014 waren es noch 36 Prozent.

Mit der Initiative würden mehr Mittel für die ordentliche Prämienverbilligung (c) zur Verfügung gestellt, um den Verdrängungseffekt der letzten Jahre wieder rückgängig machen zu können.

## 2. Entwicklung der Prämienverbilligung

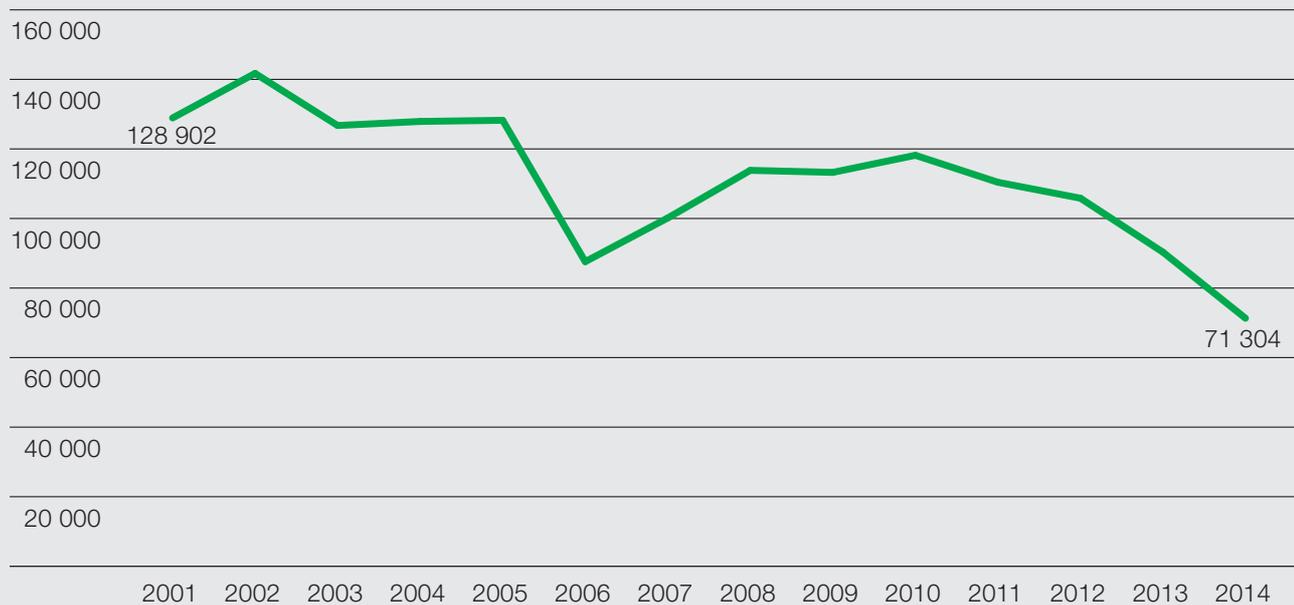
Die Aufwendungen für die Prämienverbilligung lagen im Jahr 2014 bei 189,0 Mio. Franken. Seit dem Jahr 2001 hat sich die Prämienverbilligung (in Mio. Franken) wie folgt entwickelt:



## 4 Erläuternder Bericht

Aufgrund des Verdrängungseffekts ist der Betrag, der für die ordentliche Prämienverbilligung zur Verfügung steht, in den letzten Jahren weniger stark angestiegen als die Krankenkassenprämien. Dieses Problem hat sich durch notwendige Sparmassnahmen im Bereich der Prämienverbilligung zur Sanierung des Staatshaushaltes noch zugespitzt. Die Kriterien für den Anspruch auf ordentliche Prämienverbilligung mussten in der Folge verschärft werden. Dies hat zu einer Abnahme der anspruchsberechtigten Personen geführt. Im Jahr 2001 wurde an 128 902 Personen eine ordentliche Prämienverbilligung ausgerichtet. Im Jahr 2014 waren es noch 71 304 Personen.

**Entwicklung IPV-Beziehende** (Anzahl Personen mit ordentlicher Prämienverbilligung)



## 3. Gründe für die Ablehnung der Initiative

Das Initiativbegehren führt zu Mehraufwendungen von jährlich rund 79 Mio. Franken. Dies ist aufgrund der angespannten Finanzlage des Staatshaushalts nicht vertretbar und müsste durch eine Erhöhung von rund 7 Steuerfussprozenten finanziert werden.

Es trifft zu, dass es in den letzten Jahren zu Verschlechterungen bei der ordentlichen Prämienverbilligung gekommen ist. Die Entlastung der Krankenkassenprämien ist mit dem zur Verfügung stehenden Prämienverbilligungsvolumen aber gewährleistet. Im Jahr 2015 erhalten Verheiratete mit einem Kind in der Prämienregion 1<sup>2</sup> des Kantons St.Gallen bis zu einem Bruttoeinkommen von rund Fr. 98 500.– eine ordentliche Prämienverbilligung. Verheirateten mit vier Kindern wird aufgrund der höheren Prämienbelastung bis zu einem Bruttoeinkommen von rund Fr. 129 000.– eine ordentliche Prämienverbilligung ausgerichtet.

Das gesetzliche Höchstvolumen wird aktuell nicht ausgeschöpft. Es besteht somit die Möglichkeit, kurzfristig auf eine stärkere Zunahme des Mittelbedarfs für die anrechenbaren Ersatzleistungen und Beziehende von Ergänzungsleistungen reagieren zu können. Dafür könnten rund 10 Mio. Franken zur Verfügung gestellt werden.

Mit der Prämienverbilligungsinitiative würden die zusätzlichen Mittel ausschliesslich in die ordentliche Prämienverbilligung fliessen. Der Kreis der Personen mit Anspruch auf eine ordentliche Prämienverbilligung würde erheblich vergrössert.

Die Initianten möchten den Kantonsbeitrag auf 48 Prozent des Prämienverbilligungsvolumens anheben. Dies entsprach zum Zeitpunkt der Lancierung der Initiative dem gesamtschweizerischen Durchschnitt. Die Entwicklung zeigt, dass inzwischen in mehreren Kantonen Einsparungen bei der Prämienverbilligung erfolgt sind. Nach einer Umfrage des Gesundheitsdepartementes kann für das Jahr 2015 von einem gesamtschweizerischen Durchschnitt des Kantonsbeitrages von rund 46 Prozent des Volumens ausgegangen werden. Mit der Initiative würde das Prämienverbilligungsvolumen im Kanton St.Gallen über den gesamtschweizerischen Durchschnitt zu liegen kommen, obwohl das Prämienniveau im Kanton St.Gallen im gesamtschweizerischen Vergleich unterdurchschnittlich ist.

---

<sup>2</sup> Der Kanton St.Gallen ist in 3 Prämienregionen unterteilt. Die Prämienregion 1 (städtische Region) ist die teuerste und die Prämienregion 3 (ländliche Region) die günstigste. Die Einkommensgrenzen für die Prämienregionen 2 und 3 des Kantons St.Gallen liegen aufgrund des tieferen Prämienniveaus unter den Einkommensgrenzen der Prämienregion 1.

## **4. Regierung und Kantonsrat lehnen die Initiative ab**

Die Regierung lehnte mit Bericht vom 28. Oktober 2014 die Initiative ab. Sie unterbreitete dem Kantonsrat einen Gegenvorschlag für eine Erhöhung des gesetzlichen Mindest- und Höchstvolumens um je 6,5 Mio. Franken, weil sie aufgrund des beschriebenen Verdrängungseffektes bei der ordentlichen Prämienverbilligung einen Handlungsbedarf sieht. Mit der moderaten Erhöhung des Prämienverbilligungsvolumens sollte eine zusätzliche Möglichkeit geschaffen werden, um mittelfristig auf den Verdrängungseffekt reagieren zu können. Der Kantonsrat lehnte am 3. Juni 2015 die Initiative mit 83:26 Stimmen bei 2 Enthaltungen ab. Auf einen Gegenvorschlag verzichtete er mit 55:53 Stimmen bei 3 Enthaltungen.

## **5. Warum eine Volksabstimmung?**

Das Gesetz über Referendum und Initiative (sGS 125.1) bestimmt, dass die Regierung ohne weiteres eine Volksabstimmung anzuordnen hat, wenn der Kantonsrat eine Initiative ohne Gegenvorschlag ablehnt.

## **6. Auswirkungen bei Annahme der Initiative**

### **a) Finanzielle Auswirkungen**

Gegenüber dem Aufgaben- und Finanzplan führt das Initiativbegehren im Jahr 2017 zu Mehraufwendungen von 77,1 Mio. Franken und im Jahr 2018 zu Mehraufwendungen von 79,0 Mio. Franken.

### **b) Vollzugsbeginn**

Nach dem Wortlaut des Initiativbegehrens soll die Initiative ab 1. Januar des Folgejahres angewendet werden, wenn die Initiative vor dem 30. September rechtsgültig wird und sonst ab dem 1. Januar des übernächsten Jahres. Die Initiative tritt deshalb bei ihrer Annahme am 1. Januar 2017 in Vollzug.

# **4 Erläuternder Bericht**

## **7. Ergänzende Informationen**

Wer sich zusätzlich informieren will, findet ergänzende Ausführungen in der Botschaft der Regierung vom 28. Oktober 2014. Diese Botschaft ist auch beim Drucksachenverkauf der Staatskanzlei, 9001 St.Gallen, kostenlos erhältlich oder kann im Internet unter [www.ratsinfo.sg.ch](http://www.ratsinfo.sg.ch) (Geschäft Nr. 29.14.02) heruntergeladen werden. Bestellungen sind auch per Fax (058 229 26 06) oder per E-Mail ([drucksachen.sk@sg.ch](mailto:drucksachen.sk@sg.ch)) möglich.

## **4** Argumente des Initiativkomitees

### **St.Gallen darf nicht länger zu den Schlusslichtern gehören!**

Die Initiative «Bezahlbare Krankenkassenprämien für alle» will, dass wieder mehr Personen und Haushalte in den Genuss der Prämienverbilligung kommen. Vor allem der Mittelstand und weniger Gutgestellte sollen entlastet werden. Warum ist dies dringend nötig?

### **Abbau bei der Prämienverbilligung stoppen**

Der Kanton St.Gallen hat in den letzten zehn Jahren mehrere Sparrunden durchgeführt. Davon profitierten in erster Linie die Wirtschaft und Vermögende. Bezahlt hat der Mittelstand. Unter anderem wurden auch die Mittel für die Prämienverbilligung gestutzt. Dies hat zur Folge, dass immer weniger Familien und Haushalte in den Genuss der Prämienverbilligung kommen. Heute stehen nur noch halb so viele Unterstützungsgelder zur Verfügung wie früher. Und die Pro-Kopf-Beiträge sind viel kleiner. Aufgrund dieser Abbaupolitik erhielten allein letztes Jahr mehr als 18 000 Personen gar keine Verbilligung mehr. Tausende weitere drohen in Zukunft aus der Prämienhilfe zu fallen. Seit dem Jahr 2001 ist der Kreis der Bezüger um fast die Hälfte geschmolzen. So darf es nicht mehr weitergehen!

### **Wachsende Belastung stoppen**

Die Prämienverbilligung ist ein Rechtsanspruch aufgrund des Krankenversicherungsgesetzes. Sie wurde einst eingeführt, um die steigenden Prämienlasten in Haushalten abzufedern, die nicht über grosse Einkommen verfügen. Inzwischen haben sich die Krankenkassenprämien in den letzten 15 Jahren mehr als verdoppelt. Für junge Erwachsene haben sie sich gar verdreifacht. Das heisst, dass immer mehr Leute – Familien, Alleinstehende, Junge – finanziell unter Druck geraten. Die unaufhörlich wachsenden Prämien sind neben den Mieten der grösste Kostenfaktor im Haushalt.

Gleichzeitig sind die Gelder für die Verbilligung nicht im gleichen Schritt angewachsen. Im Gegenteil: Sie sind sogar noch gekürzt worden. Im letzten Sparpaket III wurde der ohnehin schon tiefe Betrag noch um 6,5 Mio. Franken reduziert. Mit insgesamt 63 Mio. Franken sind wir heute wieder auf den Stand von 2001 zurückgefallen. Weil immer weniger Geld zur Verfügung stand, wurden die Bedingungen für den Bezug der Verbilligung ständig verschärft. So wurde der Kinderabzug von 10 000 auf 7 000 Franken gekürzt. Vor allem für Mittelstandsfamilien wurde der Selbstbehalt deutlich erhöht. Unter den Kantonen gehört St.Gallen heute punkto Prämienverbilligung zu den Schlusslichtern. Kaum ein anderer Kanton gibt sich bei der Prämienhilfe derart knausrig. Das ist beschämend.

### **Wir können es uns leisten**

Die Prämienverbilligungsinitiative will einem drohenden sozialen Notstand vorbeugen. Sie fordert, dass der Kanton St.Gallen die fraglichen Mittel auf 48 Prozent des Bundesbeitrags steigert. Dies entspricht dem Durchschnitt der Kantone. St.Gallen soll vom Schlusslicht ins ehrenhafte Mittelfeld vorrücken. Die Mittel dazu sind vorhanden, wenn die einseitige Steuerpolitik korrigiert wird. Wer der Initiative zustimmt, erhöht den politischen Druck, dass dies geschieht. Es ist höchste Zeit, dass der Mittelstand nicht nur immer zahlt, sondern auch profitiert. Ein Ja zur Prämienverbilligungsinitiative bringt der überwiegenden Mehrheit der St.Gallerinnen und St.Galler die dringend nötige finanzielle Entlastung.

# 4 Abstimmungsvorlage

## Initiativbegehren

Das Initiativbegehren «Bezahlbare Krankenkassenprämien für alle! (Prämienverbilligungsinitiative)» hat folgenden Wortlaut:

«Gestützt auf Art. 42 der Verfassung des Kantons St.Gallen fordern die unterzeichnenden Stimmberechtigten des Kantons St.Gallen, Art. 14 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung (sGS 331.11; abgekürzt EG-KVG) wie folgt anzupassen:

### *Art. 14 Finanzierung*

<sup>1</sup> Für die Prämienverbilligung und die Forderung nach Art. 8h Abs. 3 Bst. a dieses Erlasses werden eingesetzt:

- a) die Beiträge des Bundes;
- b) ein vom Kantonsrat mit dem Voranschlag festgelegter Kantonsbeitrag.

<sup>2</sup> Der Kantonsbeitrag beträgt wenigstens 48 Prozent des Volumens (Bundes- und Kantonsbeitrag).

*Abs. 3 und 4 werden gestrichen.*

### *Vollzugsbeginn*

Die Initiative wird ab 1. Januar des Folgejahres angewendet, wenn die Gesetzesänderung gemäss diesem Initiativbegehren vor dem 30. September rechtsgültig wird und sonst ab dem 1. Januar des übernächsten Jahres.»

