

Bericht und Antrag der Spezialkommission 2013/9 13-93
betreffend Umsetzung Prämienverbilligungsinitiative
(Revision des Dekrets über den Vollzug des Krankenversicherungsgesetzes)

vom 1. November 2013

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kommission hat die Vorlage des Regierungsrats zur Änderung des Dekrets über den Vollzug des Krankenversicherungsgesetzes an zwei Sitzungen beraten. Eintreten auf die Vorlage, mit der die im November 2012 angenommene Volksinitiative «für bezahlbare Krankenkassenprämien» umgesetzt werden soll, blieb unbestritten. In Bezug auf die konkrete Ausgestaltung der Vorlage zeigten sich dagegen erhebliche Differenzen. Die relevanten Entscheide zur Bereinigung der Vorlage zuhanden des Ratsplenums fielen mit sehr knappen Mehrheiten. Der vorliegende Bericht soll die materiellen Differenzen klar aufzeigen und den Ratsmitgliedern damit die nötigen Grundlagen für die eigene Entscheidungsfindung bereitstellen.

A. Übersicht

Die in den Kommissionssitzungen geführten Diskussionen waren geprägt von zwei unterschiedlichen Stossrichtungen:

- Für einen Teil der Kommissionsmitglieder stand die Umsetzung des Volkswillens, wie er in der Annahme der Prämienverbilligungsinitiative im November 2012 zu Ausdruck gekommen ist, im Vordergrund. Das Abstimmungsergebnis sei als klarer Auftrag zu verstehen, die Prämienverbilligung wesentlich grosszügiger auszugestalten, als dies eine Mehrheit des Kantonsrats im Herbst 2011 beschlossen hatte. Vor diesem Hintergrund stelle die Vorlage des Regierungsrats in Bezug auf das vorgesehene Beitragsvolumen ein absolutes Minimum dar.
- Für den anderen Teil der Kommissionsmitglieder standen die finanzpolitischen Herausforderungen im Zentrum. Angesichts der schlechten Perspektiven des Kantonshaushalts, die zum Zeitpunkt der Volksabstimmung noch nicht in der heutigen Klarheit bekannt gewesen seien, müssten gegenüber der Vorlage des Regierungsrats noch substanzielle Einsparungen vorgenommen werden.

Eine von der Verwaltung im Auftrag der Kommission erstellte Hochrechnung hat die den Diskussionen zugrundeliegenden Proportionen der Beitragsentwicklung wie folgt aufgezeigt:

- Ohne Korrekturen bei den Richtprämien und beim anrechenbaren Einkommen, wie sie der Regierungsrat in seiner Vorlage vorgeschlagen hat, hätte die Umsetzung der Volksinitiative im Jahr 2014 eine Erhöhung der Auszahlungen um rund 9 Mio. Franken auf 49 Mio. Franken ausgelöst. Die vom Kanton und den Gemeinden selbst aufzubringende Summe hätte von 80 Prozent auf zirka 120 Prozent der aktuellen Beiträge des Bundes zugenommen.
- Aufgrund der veränderten Definitionen der Richtprämien und des anrechenbaren Einkommens, die in der Vorlage des Regierungsrates vorgeschlagen werden, reduziert sich der Kosten- beziehungsweise Beitragsanstieg um rund die Hälfte (Zuwachs zirka 4,5 Mio. Franken). Die Gesamtbelastung von Kanton und Gemeinden beläuft sich noch auf zirka 100 Prozent der Bundesbeiträge).

In tabellarischer Darstellung zeigt der Variantenvergleich das folgende Bild:

	Hochrechnung Kosten 2014 bei Weiterführung des Dekrets 2012 / 2013	Umsetzung Initiative ohne Korrektur Richtprämien + Einkommen	Vorlage Regie- rungsrat mit Korrekturen Richtprämien + Einkommen
Beiträge Prämienverbilligung, Mio. Fr.	40,1	49,0	44,5
Anteil Bund, Mio. Fr.	22,25	22,25	22,25
Anteil Kanton + Gemeinden, Mio. Fr.	17,85	26,75	22,25
Kanton + G'den, % der Bundesbeiträge	80 %	120 %	100 %
Anteil Kanton, Mio. Fr.	6,25	9,35	7,8
Anteil Gemeinden, Mio. Fr.	11,6	17,4	14'45
Anteil Gemeinden, Fr. pro Einwohner	148	223	185

Die Vertreter der SP-JUSO-, AL- und ÖBS-EVP-Fraktion haben in der Kommission die Auffassung vertreten, dass der Regierungsrat den Perspektiven der Kantonsfinanzen, die in den letzten Monaten verstärkt ins Bewusstsein der Öffentlichkeit gerückt sind, mit den vorgeschlagenen Korrekturen der Kalkulations-Eckwerte bereits sehr weitgehend Rechnung getragen hat. Darüber hinaus gehende Beitragskürzungen wären mit dem Volkswillen, wie er sich im klaren Abstimmungsresultat vom November 2012 gezeigt habe, nicht vereinbar.

Auf der anderen Seite wurden von den Vertretern der SVP-JSVP-EDU-SVP-Sen.-Fraktion und der FDP-JF-CVP-Fraktion zusätzliche Einsparungen gefordert. Das neue Sozialziel, das mit der Volksinitiative gesetzlich verankert wurde, werde in den kommenden Jahren wiederkehrend zu überproportionalen Steigerungen der ausbezahlten Beiträge führen. Unter Berücksichtigung dieser zusätzlichen Dynamik bewirke die angenommene Initiative in einer mittel- und längerfristigen Sichtweise auch dann erhebliche Zusatzkosten, wenn die Auszahlungssumme im Einführungsjahr nicht oder nur in geringem Ausmasse erhöht werde.

B. Diskutierte Anträge

Aufgrund von zahlreichen Korrektur-Optionen, deren Auswirkungen durch die Verwaltung im Auftrag der Kommission kalkuliert und aufgezeigt wurden, hat die Kommission insbesondere über die folgenden zusätzlichen Sparmöglichkeiten ausführlich diskutiert und abgestimmt:

a) Senkung der massgeblichen Richtprämien (§ 11 des Dekrets)

Gemäss Vorlage des Regierungsrates ist vorgesehen, die für die Berechnung der Prämienverbilligung massgeblichen Richtprämien bei Personen zwischen dem 19. und 25. Altersjahr auf 75 Prozent und bei den übrigen Versicherten (inkl. Kinder) auf 85 Prozent der vom Bund festgelegten Richtprämien für Bezugsberechtigte für Ergänzungsleistungen festzulegen (Antrag 85/75). Die vom Regierungsrat beantragten Prozentsätze orientieren sich – unter Mitberücksichtigung der reduzierten Prämien bei Versicherungen mit eingeschränkter Wahlfreiheit und/oder erhöhter Franchise – am Mittelwert der tatsächlich bezahlten Prämien.

Die Festlegung eines reduzierten Prozentsatzes für junge Erwachsene bis zum vollendeten 25. Altersjahr blieb in der Kommission weitgehend unbestritten. Der erhöhte Abzug ist angebracht aufgrund der tiefen Krankheitsrisiken und der entsprechend hohen Verbreitung von Versicherungen mit reduzierten Prämien in diesem Alterssegment.

Für die älteren Erwachsenen und für Kinder wurde ein Antrag eingebracht, die kantonalen Richtprämien bei 80 Prozent statt 85 Prozent der EL-Richtprämien festzulegen (Antrag 80/75). Der Anschluss an eine günstige Versicherung mit Hausarzttrabatt, deren Prämie 80 Prozent der EL-Richtprämie nicht übersteige, sei in den allermeisten Fällen möglich, sinnvoll und zumutbar, wurde argumentiert. Die Umsetzung der Massnahme hätte gemäss Hochrechnung des Gesundheitsamts für das Jahr 2014 die folgenden finanziellen Konsequenzen:

<i>Senkung der kant. Richtprämien um 20% auf 80% der EL-Richtprämien</i>	<i>Betroffene Personen ca.</i>	<i>Reduktion Fr. pro Person</i>	<i>Reduktion Beiträge total Fr.¹</i>
Erwachsene 26 +	3'400	- 230 Fr.	- 1,0 Mio.
Kinder bis 18 Jahre	4'500	- 53 Fr.	

Ebenfalls wurde ein Antrag eingebracht, die kantonalen Richtprämien für Kinder und Erwachsene bei 100 Prozent zu belassen und nur die kantonalen Richtprämien für junge Erwachsene auf 85 Prozent der EL-Richtprämie zu senken (Antrag 100/85). Die Umsetzung dieser Massnahme hätte gemäss Hochrechnung des Gesundheitsamtes für das Jahr 2014 die folgenden finanziellen Konsequenzen:

¹ Die Werte in dieser Spalte sind bei allen Aufstellungen immer als Abweichung von den Werten der regierungsrätlichen Vorlage zu verstehen.

<i>Belassen der kant. Richtprämie auf 100% der EL-Richtprämien, 85% für junge Erw.</i>	<i>Betroffene Personen ca.</i>	<i>Erhöhung Fr. pro Person</i>	<i>Erhöhung Beiträge total Fr.</i>
Erwachsene 26+	3'500	+ 700 Fr.	+ 4,3 Mio.
Junge 21-25 (Maximum 65% RP)	3'250	+ 335 Fr.	
Kinder bis 18 Jahre	4'600	+ 160 Fr.	

b) Reduktion der Sozialabzüge beim anrechenbaren Einkommen (§ 12 Abs. 1 Bst. a)

Das für die Berechnung der Prämienverbilligung massgebliche Einkommen basiert auf dem steuerrechtlichen Reineinkommen, korrigiert um verschiedene Abzüge und Zuschläge. Das wichtigste Korrektur-Element sind differenzierte Sozialabzüge für Haushalte mit und ohne Kinder, die eine degressive Verteilung der Prämienverbilligung mit verstärkter Unterstützung der tiefsten Einkommensgruppen bewirken.

Als Sparoption wurde in der Kommission der Antrag eingebracht, die Sozialabzüge um 4'000 Franken auf 12'000 Franken für Haushalte mit Kindern beziehungsweise um 2'000 Franken auf 6'000 Franken für Haushalte ohne Kinder zu reduzieren. Die Umsetzung der Massnahme hätte gemäss Hochrechnung des Gesundheitsamtes für das Jahr 2014 die folgenden finanziellen Konsequenzen:

<i>Reduktion Sozialabzüge</i>	<i>Betroffene Haushalte ca.</i>	<i>Reduktion Fr. pro Haushalt</i>	<i>Reduktion Beiträge total Fr.</i>
Haushalte mit Kindern (Reduktion um Fr. 4'000 auf Fr. 12'000)	3'750	- 600	- 3,6 Mio.
Haushalte ohne Kinder (Reduktion um Fr. 2'000 auf Fr. 6'000)	4'450	- 300	

c) Verstärkte Anrechnung des Vermögens (§ 12 Abs. 1 Bst. c)

Als weiterer Korrekturfaktor für das anrechenbare Einkommen wurde dem Reineinkommen bis anhin ein Anteil von 10 Prozent des steuerpflichtigen Vermögens zugeschlagen. Als Sparoption wurde in der Kommission der Antrag eingebracht, diesen Zuschlag um 5 Prozent auf 15 Prozent des steuerpflichtigen Vermögens zu erhöhen. Damit soll insbesondere die Begünstigung von Personen mit stark schwankenden Einkommen, die aufgrund ihres Vermögens aber nicht unterstützungsbedürftig sind, vermindert werden.

Die Umsetzung der Massnahme hätte gemäss Hochrechnung des Gesundheitsamtes für das Jahr 2014 die folgenden finanziellen Konsequenzen:

<i>Erhöhung des anrechenbaren Vermögensanteils von 10% auf 15%</i>	<i>Betroffene Haushalte ca.</i>	<i>Ø Reduktion Fr. pro Haushalt</i>	<i>Reduktion Beiträge total Fr.</i>
Haushalte mit steuerpflichtigen Vermögen bis Fr. 100'000	1'000	- 250	0,7 Mio.
Haushalte mit steuerpflichtigen Vermögen über Fr. 100'000	370	- 1'300	

C. Anträge / Entscheide der Kommission zuhanden des Ratsplenums

Die Kommission hat nach Abschluss der Diskussionen bei 8 Anwesenden (eine Absenz) folgende Entscheide zuhanden des Ratsplenums gefällt:

- Eintreten:

Eintreten war unbestritten.

- Anrechenbare Prämien (§ 11 Abs. 1 lit. a und b)

In der Ausmehrung zwischen dem Antrag 100/85 und dem Antrag 80/75 obsiegte mit 4 : 4 Stimmen und den Stichentscheid des Präsidenten der Antrag 100/85. Dieser Antrag wiederum unterlag dem Antrag 85/75 (Vorlage) mit 7 : 1 Stimmen.

- Grund-Abzüge vom anrechenbaren Einkommen (§ 12 Abs. 1 lit. a)

Der Antrag, die Grund-Abzüge vom Reineinkommen für Haushalte mit Kindern von 16'000 auf 12'000 Franken und für Haushalte ohne Kinder von 8'000 auf 6'000 Franken zu senken, wurde bei 4 : 4 Stimmen und mit Stichentscheid des Präsidenten abgelehnt.

- Berücksichtigung des steuerpflichtigen Vermögens (§ 12 Abs. 1 lit. c)

Der Antrag, den Anteil des steuerpflichtigen Vermögens, der dem Reineinkommen zuzuschlagen ist, von 10 Prozent auf 15 Prozent zu erhöhen, wurde mit 7 : 0 Stimmen bei einer Enthaltung mehrheitlich gutgeheissen.

In Abweichung und Ergänzung zur Vorlage des Regierungsrates beantragt die Kommission somit eine modifizierte Revision von § 12 Abs. 1 lit. a und c des Dekrets wie folgt:

§ 12 Abs. 1 lit. a und c Anrechenbares Einkommen

- 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;
- c) Zuschlag 15 % des nach kantonalem Recht steuerpflichtigen Vermögens;

- Weitere Dekretsanpassungen

Die weiteren vom Regierungsrat vorgeschlagenen Dekretsanpassungen (§§ 17 - 20) blieben in der Kommission unbestritten.

D. Finanzielle Konsequenzen, Ausblick

Eine Genehmigung der Dekretsrevision in der von der Kommission beantragten Form hätte für das Budget 2014 im Vergleich mit der Vorlage des Regierungsrates und mit dem Budget des Vorjahres die folgenden finanziellen Konsequenzen:

	Budget 2013 (geltendes Dekret)	Budget 2014 gemäss Vorlage Regierungsrat	Budget 2014 gemäss Antrag Kommission
Beiträge Prämienverbilligung total, Fr. 1'000	39'060	44'500	43'800
Anteil Bundesbeitrag , Fr. 1'000	21'700	22'260	22'260
Anteil Kanton, Fr. 1'000	6'076	7'784	7'540
Anteil Gemeinden, Fr.1'000 (Fr. pro Einwohner)	11'284 (145)	14'456 (185)	14'000 (180)
Anteil Kanton + Gemeinden in Relation zu den Bundesbeiträgen	80 %	100 %	97 %

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Beratung der Dekretsrevision einzutreten und ihr in der von der Kommissionmehrheit verabschiedeten Form zuzustimmen.

Schaffhausen, 1. November 2013

Für die Spezialkommission:

*Florian Keller (Präsident)
Franziska Brenn
Philippe Brühlmann
Iren Eichenberger
Florian Hotz
Walter Hotz
Lorenz Laich
Peter Scheck
Jürg Tanner*

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:

§ 8a

Aufgehoben

Verfügbare
Beitrags-
summe

§ 10

Ein Anspruch auf Prämienverbilligung kann geltend gemacht werden, wenn die anrechenbaren Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung 15 % des anrechenbaren Einkommens übersteigen (Art. 1 Abs. 2 Krankenversicherungsgesetz).

Wirtschaftliche Voraussetzungen

§ 11

¹ Die anrechenbaren Prämien entsprechen den folgenden Anteilen der vom Bund für die Ergänzungsleistungen zur AHV / IV im Kanton Schaffhausen festgelegten Durchschnittsprämien:

Anrechenbare
Prämien

- a) 85 % der Durchschnittsprämien bei Personen ab dem 26. Altersjahr sowie bei Kindern bis zum vollendeten 18. Altersjahr;
- b) 75 % der Durchschnittsprämien bei Personen vom 18. bis zum 25. Altersjahr.

§ 12 Abs. 1 lit. a und lit. c

- 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;

Anrechenbares
Einkommen

c) Zuschlag 15 40 % des nach kantonalem Recht steuerpflichtigen Vermögens;

§ 17

¹ Die Beiträge werden an die Versicherer der Beitragsberechtigten überwiesen und von diesen dem Prämienkonto der Versicherten gutgeschrieben.

Auszahlung

² Irrtümlich ausbezahlte Beiträge zugunsten von Personen, die nicht mehr beim entsprechenden Versicherer versichert sind, sowie Beiträge, welche die Höhe der Prämie übersteigen, sind der auszahlenden Stelle zurückzuerstatten.

³ In besonderen Fällen, wenn die Auszahlung an den Versicherer nicht möglich ist, kann die Auszahlung direkt an eine durch die bezugsberechtigte Person bzw. deren Rechtsvertretung bezeichnete Zahlungsadresse erfolgen.

§ 18

Aufgehoben

Auszahlung
an Dritte

§ 19

Sozialhilfe

Bei Personen, die durch die öffentliche Sozialhilfe unterstützt werden, können auf Antrag der zuständigen Sozialhilfebehörden die effektiv bezahlten Grundprämien erstattet werden, soweit sie die vom Bund für die Berechnung der Ergänzungsleistungen im Kanton Schaffhausen festgelegten Durchschnittsprämien nicht übersteigen.

§ 20

Ergänzungsleistungen

Die Beitragszahlungen an Personen, die Ergänzungsleistungen zur AHV / IV beziehen, richten sich nach den Vorgaben des Bundesrechts.

II.

¹ Dieser Beschluss tritt am 1. Januar 2014 in Kraft.

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

Schaffhausen, ...

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Die Sekretärin: