

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat
betreffend die kantonale Volksinitiative
"für bezahlbare Krankenkassenprämien"**

12-19

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Bericht und Antrag zur Volksinitiative "für bezahlbare Krankenkassenprämien (Prämienverbilligungsinitiative)". Die am 22. Dezember 2011 mit 1'182 gültigen Unterschriften eingereichte Initiative hat den folgenden Wortlaut:

Die unterzeichnenden Stimmberechtigten im Kanton Schaffhausen fordern in einem Volksbegehren in Form einer ausformulierten Gesetzesinitiative, das Krankenversicherungsgesetz vom 19. Dezember 1994 (SHR 832.100) wie folgt anzupassen:

Art. 1 Abs. 2

² Ein Anspruch auf Beiträge zur Prämienverbilligung kann geltend gemacht werden, wenn die anrechenbaren Prämien der obligatorischen Krankenversicherung 15 Prozent des anrechenbaren Einkommens übersteigen. Die Beiträge zur Prämienverbilligung übersteigen die effektiv bezahlten Prämien nicht.

Art. 2

Der Kantonsrat regelt durch Dekret das Verfahren bezüglich Datenerhebung und Vollzug sowie die Finanzierung der Verwaltungskosten. Er kann Spezialregelungen für bestimmte Personengruppen vorsehen.

Der Regierungsrat hat die Initiative am 10. Januar 2012 als zustande gekommen erklärt (vgl. Amtsblatt 2012, S. 104 f.). Gemäss Art. 77 des Wahlgesetzes (SHR 160.100) hat der Kantonsrat innerhalb von 6 Mona-

ten nach Einreichung zu beschliessen, ob er der Initiative zustimmt, ob er sie ablehnt oder ob er ihr einen Gegenvorschlag gegenüberstellen will. Im Falle eines Gegenvorschlages ist eine entsprechende Vorlage innerhalb von 18 Monaten auszuarbeiten und innerhalb von 6 weiteren Monaten vom Kantonsrat zu beraten.

1. Ausgangslage

Gemäss Art. 61 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG) sind die Kantone verpflichtet, „Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen“ Beiträge zur individuellen Prämienverbilligung (IPV) zu gewähren. Per 1. Januar 2007 wurden die Vorgaben dahingehend ergänzt, dass die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung bei "unteren und mittleren Einkommen" um mindestens 50 Prozent verbilligt werden müssen (Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG).

Der Bund beteiligt sich mit definierten Beiträgen pro Kopf der Bevölkerung an den Kosten der Prämienverbilligung. Die Beitragssumme entspricht 7,5 % des Prämienvolumens der Krankenversicherer (nationaler Mittelwert pro Kopf der Bevölkerung). Der Betrag wird jährlich linear zur Prämienentwicklung erhöht.

Der Gesetzgebung des Bundes liegt die Erwartung zugrunde, dass die Kantone den Bundesbeitrag im Landesdurchschnitt um eine analoge Gesamtsumme aufstocken. Damit sollten Mittel bereit stehen, um die Prämien für 30 % der Bevölkerung um durchschnittlich die Hälfte zu verbilligen. Verbindliche Bundesvorgaben zur Interpretation der Sozialziele bestehen allerdings nicht. Insbesondere hat der Gesetzgeber bewusst darauf verzichtet, die Begriffe der „bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnisse“ sowie der „unteren und mittleren Einkommen“ verbindlich zu definieren. Er hat den Kantonen damit beträchtliche Spielräume offen gelassen.

Im Jahre 2011 haben im Kanton Schaffhausen 27'680 Personen in 13'686 steuerpflichtigen Haushalten Beiträge zur Prämienverbilligung erhalten (gut ein Drittel der im Kanton wohnhaften Personen in gut einem Viertel der Haushalte). Nach einer relativ stabilen Phase in den Jahren 2007 bis 2009 sind die Beiträge in den Jahren 2010 und 2011 markant angestiegen. Die Entwicklung des Beitragsvolumens hängt di-

rekt zusammen mit der Prämienentwicklung (politisch gesteuerter "Prämienstau" in den Jahren 2007 - 2009, starke Prämienanpassungen in den Folgejahren zum Wiederaufbau der gesetzlichen Reserven der Versicherer).

Entwicklung der Prämienverbilligung 2007 - 2011

	2007	2008 ¹⁾	2009	2010 ²⁾	2011 ²⁾
Beiträge IPV (Mio. Fr.)	36,9	36,1	36,0	42,4	48,1
Anteil Bund (Mio. Fr.)	25,4	16,7	18,0	19,6	21,0
<u>Kanton + Gemeinden</u>	<u>11,5</u>	<u>19,4</u>	<u>18,0</u>	<u>22,8</u>	<u>27,1</u>
- Kanton (Mio.Fr.)	6,3	7,0	6,3	8,0	9,5
- Gemeinden (Mio.Fr.)	5,2	12,4	11,7	14,8	17,6
Unterstützte Haushalte	11'588	11'069	11'434	12'333 ³⁾	13'686
Unterstützte Personen	24'909	23'377	23'704	25'403 ³⁾	27'680

¹⁾ Umstellungen Finanzierungsschlüssel + weitere Systemkorrekturen aus Anlass des NFA

²⁾ bereinigte Werte nach Korrektur 1,0 Mio. Fr. periodenfremder Zahlungen 2011 pro 2010

³⁾ inkl. 480 Personen, deren Beiträge pro 2010 erst 2011 ausbezahlt wurden

Das Wachstum der Beiträge zur Prämienverbilligung war prozentual deutlich stärker als dasjenige der Prämien. Dies ergab sich daraus, dass der Kanton Schaffhausen die Ansprüche der Haushalte in Übereinstimmung mit zahlreichen anderen Kantonen aufgrund eines klar definierten Sozialziels berechnet hat: Der selbst aufzubringende Anteil der Krankenkassenprämien durfte - bezogen auf eine normative Richtprämie - nicht mehr als 12 Prozent des anrechenbaren Einkommens ausmachen. Der Umstand, dass die Einkommen der betroffenen Haushalte nicht gleich stark zugenommen haben wie die Prämien, hat dabei zu einem überproportionalen Anstieg der Prämienverbilligung geführt. Dieser musste grossmehrheitlich vom Kanton und den Gemeinden getragen werden, da die Bundesbeiträge lediglich linear zur Prämienentwicklung angepasst werden.

Der Effekt hat insbesondere in den Jahren 2010 und 2011, in denen die Prämien sehr stark angestiegen sind, zu einer sprunghaften Erhöhung der Zahlungssummen geführt. Der vom Kanton und den Gemeinden aufzubringende Anteil der Prämienverbilligung ist innert zweier Jahre um rund 10 Mio. Franken angestiegen und erreichte im Jahr 2011 mehr als

12 Steuerprozent (gut 4 % zu Lasten des Kantons und durchschnittlich knapp 8 % zu Lasten der Gemeinden).

Mit Blick auf die zunehmende Anspannung der Finanzlage von Kanton und Gemeinden hat der Regierungsrat dem Kantonsrat am 12. April 2011 eine Vorlage zur Revision des Dekretes über den Vollzug des Krankenversicherungsgesetzes unterbreitet, welche eine Begrenzung der kumulierten Beiträge von Kanton und Gemeinden auf das Niveau der Bundesbeiträge vorsah. Damit sollte eine einmalige Kostensenkung im Jahr 2012 und eine Begrenzung des Kostenwachstums in den Folgejahren auf das prozentuale Ausmass der Prämiensteigerungen erreicht werden. Zur Umsetzung wurde eine jährliche Anpassung der Sozialziel-Definition an die verfügbaren Mittel vorgeschlagen.

Der Kantonsrat hat dem vom Regierungsrat vorgeschlagenen Systemwechsel mit Beschluss vom 31. Oktober 2011 zugestimmt. In Bezug auf die finanzielle Zielsetzung hat er das vom Regierungsrat unterbreitete Sparziel allerdings deutlich verschärft (Reduktion der kumulierten Netto-Beiträge von Kanton und Gemeinden auf 80 % statt 100 % der Bundesbeiträge).

Mit Blick auf das Budget 2012 hätte die Vorlage des Regierungsrates eine Rückführung des Beitragsvolumens auf das Niveau des Jahres 2010 bewirkt. In der vom Kantonsrat beschlossenen Fassung wurde der verfügbare Gesamtbetrag darüber hinaus um weitere 10 Prozent, entsprechend ca. 4,2 Mio. Franken, gekürzt. Im Vergleich zum Jahr 2011 führt die Dekretsrevision für das Jahr 2012 zu folgenden Veränderungen:

- Die Beitragssumme wird um rund 10 Mio. Franken (20 %) reduziert, entsprechend einer kumulierten Entlastung von Kanton und Gemeinden im Ausmass von annähernd 5 Steuerprozent.
- Die Anzahl der beitragsberechtigten Haushalte reduziert sich um rund 30 % (überproportionaler Rückgang bei den Haushalten mit tiefen bis mittleren Beiträgen, da EL- und Sozialhilfebezüger mit hohen Beiträgen von der Dekretsrevision nicht betroffen sind).
- Die mittlere Beitragsreduktion pro betroffene Person liegt in der Grössenordnung von Fr. 360.- pro Jahr bzw. Fr. 30.- pro Monat.

Der Entscheid des Kantonsrates, die Beiträge über das vom Regierungsrat beantragte Mass hinaus zu kürzen, wurde mit relativ knapper Mehrheit gefällt (30 gegen 26 Stimmen). Aufgrund des Umstandes, dass die Einzelheiten der Prämienverbilligung auf Dekretsstufe geregelt sind, war eine Unterstellung des Entscheides unter das Referendum nicht möglich. Dies hat dazu geführt, dass Vertreter der im Rat unterlegenen Minderheit den Weg einer Volksinitiative gewählt haben, um der aus ihrer Sicht allzu starken Beitragsreduktion entgegenzuwirken.

2. Ziele und Konsequenzen der Initiative

In materieller Hinsicht strebt die Initiative eine weitgehende Rückkehr zu den vor der letzten Dekretsrevision geltenden Regeln und finanziellen Proportionen an:

- Als unmittelbare Konsequenz der Initiative müsste das Beitragsvolumen der Prämienverbilligung zur Sicherstellung des vorgegebenen Sozialziels wieder in etwa auf das Niveau des Jahres 2011 angehoben werden.
- In einer mittel- und längerfristigen Perspektive würde die Wachstumsdynamik der Ausgaben zur Prämienverbilligung, die mit der jüngsten Dekretsrevision markant reduziert wurde, wieder in die alten Proportionen zurückgeführt.

Als formelle Veränderung würde eine Annahme der Initiative zudem eine Verankerung des Sozialziels auf Gesetzesstufe bewirken. Im Gegensatz zur bisherigen Dekretsregelung würde dies im Falle künftiger Änderungen verstärkte demokratische Mitwirkungsrechte des Volkes sichern.

Gemäss geltendem Dekret liegt der normative Prämienelbstbehalt der Haushalte, der zur Berechnung der Prämienverbilligung herangezogen wird, bei 17,5 % des anrechenbaren Einkommens. Gegenüber dem Sozialziel, das die Initiative vorgibt, besteht somit eine aktuelle Differenz von 2,5 % des anrechenbaren Einkommens. Von einer Annahme der Initiative würden jene mittelständischen Haushalte, die nach der aktuellen Regelung noch eine minimale Prämienverbilligung erhalten, am stärksten profitieren. Mit Blick auf unterschiedliche Haushaltstypen lägen die maximalen Zusatzbeiträge in den folgenden Grössenordnungen (Be-

träge in Fr., Basis Richtprämien 2012, Prämienregion Schaffhausen / Neuhausen):

	Rein- ein- kommen	Richt- prämie 2012	Beiträge Prämienverbilligung ca.	
			Dekret 2012	Initiative
Alleinstehende Person	32'500	4'488	100	740
Paar ohne Kinder	58'000	8'976	100	1'400
Paar, 2 Kinder	78'000	11'112	100	1'700
Paar, 4 Kinder	90'000	13'248	100	2'000

Unter der Annahme einer jährlichen Prämiensteigerung um ca. 3 % ist zu erwarten, dass der normative Prämienselbstbehalt nach den Regeln des aktuellen Dekrets um rund 0,5 % pro Jahr erhöht werden muss, um den Anstieg der Beitragssumme im Rahmen der neurechtlichen Vorgaben zu halten. Die Differenz zwischen der Dekretsregelung vom Herbst 2011 und der Regelung gemäss Volksinitiative könnte sich somit innert 5 Jahren auf rund 5 % des anrechenbaren Einkommens verdoppeln.

Nach einer Annahme der Initiative durch das Volk würde sich im Jahr 2014 ein voraussichtlicher Mittelbedarf für die Prämienverbilligung von gut 50 Mio. Franken ergeben. Davon wären rund 28 Mio. Franken vom Kanton und den Gemeinden aufzubringen. Die Mehrkosten gegenüber der aktuellen Dekretsregelung würden sich auf rund 10 Mio. Franken belaufen, entsprechend knapp 5 Steuerprozent (1,7 % Kanton, durchschnittlich 3,2 % Gemeinden).

Zudem ergäbe sich in den Folgejahren eine wesentlich grössere Entwicklungsdynamik: Bei einem angenommenen mittleren Prämienanstieg um 3 % wäre eine kumulierte Zusatzbelastung von Kanton und Gemeinden im Ausmass von rund 2 Mio. Franken pro Jahr zu erwarten, gegenüber rund 0,5 Mio. Franken auf der Basis der Dekretsrevision 2011 (Wachstumsrate 6 % statt 3 % auf einer deutlich höheren Ausgangsbasis).

3. Möglicher Gegenvorschlag

Angesichts der grossen finanziellen Auswirkungen, welche eine Annahme der Initiative auf die Haushalte von Kanton und Gemeinden hätte, ist die Option eines Gegenvorschlages ernsthaft zu prüfen. Dabei sind keine neuerlichen grundlegenden Systemveränderungen ins Auge zu fassen. Im Vordergrund stehen vielmehr punktuelle Korrekturen an den Beschlüssen von 2011.

Die wichtigste Zielsetzung der Dekretsrevision 2011 bestand darin, die übermässige Wachstumsdynamik der Prämienverbilligung, die sich aus der fixen Sozialziel-Definition des bisherigen Dekrets ergab, zu eliminieren. Die angestrebte Begrenzung des Kostenwachstums wurde erreicht durch eine lineare Koppelung des kantonalen Beitragsvolumens an die Bundesbeiträge, die ihrerseits in direkter Relation zur Prämienentwicklung gesteuert werden.

Dieser grundlegende Systemwechsel kann im Rahmen eines Gegenvorschlages nicht in Frage gestellt werden. Die parallele Entwicklung von Prämien und Prämienverbilligung ist plausibel und dürfte auch mehrheitsfähig sein. Eine Rückkehr zum alten Sozialziel-Modell, das systembedingt eine übergrosse Wachstumsdynamik aufweist, kann aus einer finanzpolitischen Perspektive nicht in Frage kommen. Die Konsequenzen wären insbesondere für die Gemeinden gravierend.

Mehr Spielraum besteht dagegen bei der konkreten Definition der Höhe der kantonalen und kommunalen Beiträge in Relation zu den Bundesbeiträgen. In Abweichung vom derzeit gültigen Ansatz (Kantons- + Gemeindebeiträge = 80 % der Bundesbeiträge) kann eine Erhöhung der Summe auf 90 % oder allenfalls 100 % der Bundesbeiträge im Sinne der ursprünglichen Vorlage des Regierungsrates in Erwägung gezogen werden. Damit kann den Zielen der Initiative teilweise entsprochen werden, bei gleichzeitiger Begrenzung der Zusatzkosten auf ein finanzpolitisch vertretbares Mass.

Bei einem angenommenen jährlichen Prämienwachstum von 3 % ergeben sich für einen Gegenvorschlag im dargelegten Sinne gegenüber dem bestehenden Dekret und einer Umsetzung der Initiative die folgenden finanziellen Vergleichswerte (Beträge in Mio. Franken):

	2012	2013	2014	2015	2016
Beitrag Bund	21,3	21,9	22,6	23,3	24,0
Beiträge Kanton + Gemeinden gemäss Dekret 2011	17,0	17,5	18,0	18,6	19,2
Zusatzkosten Initiative			+ 10,0	+ 11,5	+ 13,0
Zusatzkosten Gegenvorschlag Variante 90 % (100%)			+ 2,3 (+ 4,5)	+ 2,3 (+ 4,6)	+ 2,4 (+ 4,8)
<u>Verfügbare Summe</u>					
<u>Total</u>	38,3	39,4	40,6	41,9	43,2
- Dekret Ist			50,6	53,4	56,2
- Initiative			42,9	44,2	45,6
- Gegenvorschlag 90 %					

Ein Gegenvorschlag im genannten Sinne (Variante 90 %) würde für den Kanton und die Gemeinden ab 2014 kumulierte Zusatzkosten von rund einem Steuerprozent auslösen. Die Mehrkosten im Falle einer Annahme der Initiative wären demgegenüber vier- bis fünfmal höher.

4. Antrag zum weiteren Vorgehen

Aufgrund der grossen finanz- und sozialpolitischen Bedeutung, welche die Prämienverbilligung in den letzten Jahren erlangt hat, ist es aus der Sicht des Regierungsrates angebracht, für die Zielgrösse der auszustellenden Mittel einen Rahmen auf Gesetzesstufe zu definieren. Die dazu vorgelegte Volksinitiative ist allerdings allzu ambitiös und würde in ihrer Umsetzung die finanziellen Möglichkeiten des Kantons und der Gemeinden bei weitem überfordern. Stattdessen erachtet es der Regierungsrat als angezeigt, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten, der insbesondere die folgenden Eckwerte auf Gesetzesstufe regelt:

- Festlegung der finanziellen Mittel, die vom Kanton und den Gemeinden zur Prämienverbilligung einzusetzen sind, in Relation zu den vom Bund bereitgestellten Beiträgen (Beitragsvolumen Kanton + Gemeinden mindestens 90 % der Bundesbeiträge);

- Kompetenzerteilung an den Kantonsrat, das Beitragsvolumen bei veränderten Verhältnissen innerhalb eines definierten Rahmens anzupassen (z.B. Erhöhung der Kantons- und Gemeindebeiträge auf maximal 100 % der Bundesbeiträge im Falle markanter weiterer Prämiensteigerungen).

Wenn der Kantonsrat der Erarbeitung eines Gegenvorschlages im Grundsatz noch vor den Sommerferien 2012 zustimmt, kann eine entsprechende Vorlage des Regierungsrates im dritten Quartal 2012 ausgearbeitet werden. Nach Bereinigung und Beschlussfassung zur Vorlage durch den Kantonsrat könnte eine Volksabstimmung im 1. Quartal 2013 stattfinden. Der Vollzug der neuen Regelung könnte somit auf das Jahr 2014 hin in die Wege geleitet werden (Anpassungen des Dekrets und der Vollzugsverordnung).

Für den Fall, dass sich der Kantonsrat gegen die Ausarbeitung eines Gegenvorschlages entscheiden sollte, wird der Regierungsrat die Ablehnung der Initiative beantragen. In diesem Fall könnte eine Abstimmung über die Initiative (ohne Gegenvorschlag) noch im November 2012 stattfinden. Die konkrete Umsetzung im Falle einer Annahme der Initiative könnte aber gleichwohl erst im Jahre 2014 erfolgen, da die für den Kanton und die Gemeinden anfallenden Zusatzkosten eine Dimension hätten, welche ausserhalb des ordentlichen Budgetprozesses nicht sachgerecht aufgefangen werden könnten und daher zwingend in den ordentlichen Budgetprozess aufzunehmen sind (Kompensationsbedarf durch Steuererhöhungen oder sonstige Einnahmenerhöhungen oder durch anderweitige massive Einsparungen).

*Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren*

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, der Volksinitiative "für bezahlbare Krankenkassenprämien (Prämienverbilligungsinitiative)" im Sinne von Art. 77 Abs. 2 des Wahlgesetzes (SHR 160.100) einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen und den Regierungsrat mit der Ausarbeitung einer entsprechenden Vorlage zu beauftragen.

Schaffhausen, 6. März 2012

Im Namen des Regierungsrates
Die Präsidentin:
Ursula Hafner-Wipf

Der Staatsschreiber:
Dr. Stefan Bilger