

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches
Departement des Innern
Herr Alain Berset
Bundesrat
3003 Bern

Frauenfeld, 26. Januar 2021

74

Änderung des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (Prämienverbilligung) als indirekter Gegenvorschlag (GGV-PEI) zur eidgenössischen Volksinitiative „Maximal 10 % des Einkommens für die Krankenkassenprämien (Prämien-Entlastungs-Initiative)“

Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zur Änderung des Bundesgesetzes vom 19. März 1994 über die Krankenversicherung (Prämienverbilligung) Stellung zu nehmen. Wir lehnen den indirekten Gegenvorschlag ab, weil er vollzugsuntauglich ist und eine erhebliche staatliche Bürokratie verursacht. Stattdessen unterbreiten wir einen eigenen indirekten Gegenvorschlag, der den föderalistischen Staatsaufbau der Schweiz respektiert und die Ziele der Initiative und des indirekten Gegenvorschlags realisiert.

1. Beurteilung des indirekten Gegenvorschlages

Der Gegenvorschlag bezieht sich hauptsächlich auf die Finanzierung der Individuellen Prämienverbilligung (IPV). Es wird vorgeschlagen, dass sich die Kantonsbeiträge im Verhältnis zu den bei seinen Versicherten anfallenden Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) berechnen. Der prozentuale Anteil ergibt sich aus der berechneten durchschnittlichen Prämienbelastung und wird in drei Stufen gegliedert. Die Kantone könnten die Anspruchsvoraussetzungen und die Bemessungsgrundlagen weitestgehend selbst festlegen.

1.1. Festsetzung Kantonsbeitrag

Es ist vorgesehen, dass der Bundesrat die massgebenden Prämien bestimmen soll. Die Festlegung einer Referenzprämie ist allerdings mit vielen Unsicherheitsfaktoren behaftet, insbesondere den folgenden:

2/5

- Es ist davon auszugehen, dass das Anspruchsjahr identisch sein soll mit dem Steuerjahr. Da die definitiven Steuerdaten frühestens im Folgejahr vorliegen, könnte die Auszahlung der IPV nicht – wie in Art. 65 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) vorgesehen – so erfolgen, dass die anspruchsberechtigten Personen ihrer Prämienzahlungspflicht nicht vor-schussweise nachkommen müssen. Erfahrungsgemäss sind auch per Ende des Folgejahres erst rund drei Viertel der steuerbaren Einkommen bekannt.
- Eine Vergleichsrechnung mit Bezug auf die effektive Prämie ist schon rein aus administrativen Gründen nicht umsetzbar. Ein Grossteil aller versicherten Personen wählen ein Versicherungsmodell mit eingeschränkter Arztwahl oder eine höhere Franchise. Wird auf die Standardprämie abgestellt, würde dies eine Verzerrung der tatsächlichen Gegebenheiten bewirken.
- Es ist unklar, wer die Anspruchsberechnungen durchführen soll. Den Steuerdaten allein kann nicht entnommen werden, wer anspruchsberechtigt ist. Da das Steueramt jedoch aus datenschutzrechtlichen Gründen Steuerdaten grundsätzlich keiner anderen Behörde zustellen darf, müsste es die IPV-Anspruchsprüfung selbst übernehmen. Für die Berechnung der massgebenden Steuerdaten sowie die Prüfung der IPV-Anspruchsberechtigung müsste eine Schattenrechnung erstellt und eine entsprechende Software entwickelt werden, was mit hohen Investitions- und jährlich folgenden Unterhaltskosten sowie zusätzlich benötigten personellen Ressourcen verbunden wäre.
- Die grundlegende Anpassung der Bemessungsgrundlagen und Anspruchsvoraussetzungen sind einer vollumfänglichen IPV-Revision gleichzusetzen. Viele Kantone haben in den letzten Jahren ihre IPV-Systeme geprüft und mittels (Teil)-Revision optimiert. Der Kanton Thurgau realisiert aktuell eine IPV-Revision, was mit einer längeren Planungs-, Programmierungs- und Einführungsphase verbunden ist. Die bereits getätigten Investitionen der Kantone wären bei Annahme der Initiative verloren. Die Kosten für eine gesamtschweizerische IPV-Revision dürften zudem mehrere Millionen betragen.

Die im erläuternden Bericht aufgeführten Berechnungen mit Modellhaushalten können allenfalls als erste Vergleichszahlen zwischen den Kantonen hinzugezogen werden, sie bilden aber keinesfalls die effektive Prämienlast der kantonalen Haushalte ab.

Im Weiteren ist vorgesehen, dass der Bundesrat regelt, wie die Kantone die Bruttokosten, das verfügbare Einkommen und den Durchschnitt berechnen. Es wird ausgeführt, dass die Kantone die Bruttokosten wie in der Verordnung über den Bundesbeitrag zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung (VPVK; SR 832.112.4) aufgrund des Prämienolls und der Kostenbeteiligungen schätzen können. Wir weisen darauf hin,

3/5

dass eine solche Berechnung schwierig zu erstellen ist. Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) bestimmt den Bundesbeitrag basierend auf einer solchen Berechnung. Die Schätzungen, die das BAG den Kantonen jeweils im Frühjahr für das Folgejahr mitteilt, weichen in den letzten Jahren stark von den definitiv ermittelten Zahlen ab, die im Oktober für das Folgejahr bekannt gegeben werden. Die Kantone müssen ihre Budgets jedoch bereits im Sommer des Vorjahres erstellen. Die Hochrechnung der Bruttokosten müsste deshalb im Frühjahr erfolgen. Dies ist nicht nur mit einem zusätzlich grossen administrativen Aufwand verbunden, sondern auch mit einem grossen Unsicherheitsfaktor in Zusammenhang mit Schätzungsabweichungen behaftet.

Es ist vorgesehen, dass die Kantone die Prämienbelastungen berechnen sollen, da sie bereits heute Daten zur IPV mit den Versicherern austauschen. Nicht beachtet wird, dass der Datenaustausch zu den Prämien jeweils erst am Ende des Folgejahres erfolgt. Zu diesem Zeitpunkt müssen nicht nur die Kantonsbudgets längst vorliegen, sondern auch die neuen IPV-Ansätze kalkuliert sein. Die Prämienbelastungen seriös und fristgerecht zu berechnen, ist nicht möglich und die Vorlage daher vollzugsuntauglich.

1.2. Finanzierung der Prämienverbilligung

Der Bundesbeitrag beträgt 7.5 % der Bruttokosten der OKP der Schweiz. Die dreiteilige Abstufung des Kantonsbeitrages soll 4 %, 5 % bis 7.5 % der Bruttokosten der kantonalen OKP betragen. Die Einstufung erfolgt gemäss Berechnung der prozentualen durchschnittlichen Prämienbelastung der Haushalte.

Wie ausgeführt, wäre die Berechnung der prozentualen Prämienbelastung durch die Kantone mit grossen Unsicherheiten behaftet, da nicht die effektiven Zahlen, sondern Hochrechnungen beigezogen werden müssten. Dies setzt den Anreiz, dass die Kantone die Berechnung so erstellen, dass sie möglichst in den unteren zwei Stufen angesiedelt sind. Ein solcher Anreiz wäre systemwidrig.

1.3. Fazit zum indirekten Gegenvorschlag

Für die Umsetzung wären grosse Investitions- und Unterhaltskosten zur Anpassung und Wartung der IT-Systeme notwendig. Die zusätzlichen Berechnungen erfordern einen nicht zu unterschätzenden personellen Mehraufwand, im Wissen, dass die Berechnungen auf reinen Schätzungen beruhen und demzufolge mit grossen Unsicherheiten behaftet sind. Die kantonalen, langjährig verlässlichen Regelungen würden für eine unsichere Schätzung aufgegeben.

4/5

2. Gegenvorschlag Kanton Thurgau zum indirekten Gegenvorschlag

Die Definition der „bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnisse“ soll im Sinne des Föderalismus weiterhin in der Zuständigkeit der Kantone liegen, da sie die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug aufgrund der kantonalen und somit individuellen Bedürfnisse festlegen können. Wird die Finanzierung so gesteuert, dass die im Minimum zur Verfügung stehende Gesamtsumme für die Ausschüttung der IPV in allen Kantonen auf einem gleich hohen Niveau liegt und kein Kanton seine Sparmassnahmen auf die IPV ausweiten kann, ist der Schutz vor künftigen Kürzungen gegeben.

Wir unterbreiten nachfolgend einen eigenen Gegenvorschlag, der die einheitliche Finanzierung und die zweckgebundene Ausschüttung der Mittel für die IPV sicherstellt.

2.1. Finanzierung der Prämienverbilligung

Es ist zu begrüßen, dass der Bund den Minimalbeitrag der Kantone an die IPV definiert. Die Berechnung des Kantonsbeitrages muss einfach und transparent sein und darf keinen administrativen Mehraufwand generieren. Daher sollen die für die IPV zur Verfügung stehenden Beiträge der Kantone mindestens 66 % des Bundesbeitrages entsprechen.

2.2. Verwendung der Prämienverbilligungsmittel

Viele Kantone begleichen die Verlostschein-Schlussrechnung nach Art. 64a Abs. 4 KVG voll- oder zumindest teilweise mit Mitteln, die für die IPV vorgesehen sind. Die Kantone müssen den Versicherern 85 % der Verlostscheinforderungen bezahlen, die Schuld bleibt jedoch zu 100 % bestehen. Somit werden die Gelder nicht zur Verbilligung der Prämien oder Bezahlung von Prämienausständen eingesetzt. Die zur Verfügung stehende IPV-Gesamtsumme sinkt und damit auch die IPV-Ansätze. Das wiederum führt zu mehr Verlostscheinen. Im Jahr 2019 betrugen die gesamtschweizerischen Verlostscheinforderungen mit steigender Tendenz unglaubliche 319 Mio. Franken.

Im Kanton Thurgau werden die Verlostscheinforderungen nach Art. 64a Abs. 4 KVG vollumfänglich den Politischen Gemeinden verrechnet. Eine Finanzierung mit IPV-Mitteln ist nicht erlaubt.

Die „Rest-Prämien“ von Sozialhilfebezügerinnen und -bezügern, die durch die ordentliche IPV nicht abgegolten sind, werden in vielen Kantonen vollumfänglich aus IPV-Mitteln vergütet. Im KVG gibt es für diese Vorgehensweise keine Rechtsgrundlage. Somit erfolgt eine Quersubventionierung der Sozialhilfe durch die IPV. Die Kosten für die Unterstützungspflicht nach Sozialhilfegesetz müssen getrennt von der IPV abge-

5/5

rechnet und verbucht werden. Personen mit Sozialhilfeunterstützung erhalten den ordentlichen IPV-Ansatz. Derjenige Teil der Prämie, der nicht gedeckt ist, soll von der Sozialhilfe finanziert werden. Dadurch erfahren die betroffenen Personen keine Kürzung der IPV, die Finanzierung der „Rest-Prämien“ erfolgt aber korrekt über das Sozialhilfebudget.

Im Kanton Thurgau erhalten Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger einen pauschalen IPV-Ansatz, der 180 % der höchsten Kategorie entspricht. Ist der IPV-Ansatz höher als die effektive KVG-Prämie, wird der Überschuss an die versicherte Person ausbezahlt. Der IPV-Ansatz für Kinder entspricht dem ordentlichen Kinder-Ansatz. Im Jahr 2019 wurden gegen 10 Mio. Franken IPV für Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger ausgerichtet, was 6.4 % der Gesamtsumme entspricht.

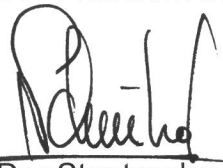
Die Zweckentfremdung der IPV-Mittel ist per Gesetz zu unterbinden. Die dadurch freierwerdenden Mittel sollen auf alle bezugsberechtigten Personen verteilt werden. Mit dieser Massnahme kann der Mittelstand, insbesondere Familien und Alleinerziehende gestärkt werden.

3. Fazit

Wir lehnen den indirekten Gegenvorschlag ab, weil er vollzugsuntauglich ist und die staatliche Administration absehbar erhöht. Stattdessen regen wir an, einen vollzugs-tauglichen, föderalismusfreundlichen indirekten Gegenvorschlag gemäss obigen Ausführungen zu prüfen.

Mit freundlichen Grüssen

Der Präsident des Regierungsrates


Der Staatsschreiber