



TEILREVISION DES EINFÜHRUNGSGESETZES ZUM BUNDESGESETZ ÜBER DIE KRAN- KENVERSICHERUNG (KKVG)

ANPASSUNGEN IM BEREICH PRÄMIENVERBILLIGUNG (SELBST- BEHALT UND REINVERMÖGEN)

Bericht an den Landrat

Titel:	TEILREVISION DES EINFÜHRUNGSGESETZES	Typ:	Bericht	Version:	
Thema:	Anpassungen im Bereich Prämienverbilligung	Klasse:		FreigabeDatum:	
Autor:		Status:		DruckDatum:	06.09.12
Ablage/Name				Registratur:	NWGS.D.96

Inhalt

1	Überblick	4
2	Ausgangslage	4
2.1	Revision des kantonalen Rechts	4
2.2	Ergebnis der Vernehmlassung	5
3	Wesentliche Elemente der Vorlage	5
3.1	Festsetzung des Selbstbehalts durch den Regierungsrat	5
3.2	Festsetzung des Anteils des Reinvermögens durch den Regierungsrat	6
3.3	Herabsetzung der Steuerwertgrenze bei der besonderen Prämienverbilligung	6
3.4	Vergütung der vollumfänglichen Richtprämie an Sozialhilfebezügerinnen und - bezüger	7
3.5	Keine Prämienverbilligung für vorangegangene Jahre	7
4	Finanzielle Auswirkungen	7
4.1	Vollzugskosten	8
4.2	Kostenträger	9
5	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	9
6	Terminplan	10

1 Überblick

Die Prämienverbilligung im Kanton Nidwalden steht allgemein nicht mehr im Einklang mit der Vorgabe des Bundesgesetzgebers, dass die Kantone Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligung gewähren. Im Kanton Nidwalden profitiert aktuell annähernd die Hälfte der Wohnbevölkerung von Prämienverbilligungen. Mit der vorliegenden Gesetzesvorlage sind Änderungen des kantonalen Krankenversicherungsgesetzes verbunden, die auf eine Reduktion der Bezügerinnen und Bezüger auf eine massvolle Quote hinwirken und die kantonale Prämienverbilligung wieder vermehrt in Übereinstimmung mit den bundesrechtlichen Anforderungen bringen sollen.

Weiter hat die Vorlage zum Ziel, eine bessere Steuerung der Kantonsfinanzen zu ermöglichen. Dabei sollen verschiedene Eckwerte für die Prämienverbilligung flexibilisiert werden, insbesondere der Selbstbehalt. Somit ist es in Zukunft wieder besser möglich, den effektiven Auszahlungsbetrag zu steuern.

2 Ausgangslage

2.1 Revision des kantonalen Rechts

Die Auszahlungen im Bereich Prämienverbilligung sind in den letzten Jahren überdurchschnittlich gestiegen. Die folgende Zusammenstellung zeigt eine Steigerung von 35% von 2008 zu 2010.

2008	12.9 Mio. Franken
2009	14.1 Mio. Franken
2010	17.4 Mio. Franken
2011	17.8 Mio. Franken

Die Bezugsquote lag im Kanton Nidwalden im Jahre 2011 bei sehr hohen 44.9 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung.

In den umliegenden Kantonen ist die Bezugsquote im Jahre 2010 wesentlich tiefer, wie in der folgenden Aufstellung ersichtlich ist:

LU	35.0 Prozent
SZ	25.2 Prozent
OW	37.0 Prozent
NW	45.7 Prozent
ZG	25.9 Prozent

Einerseits sind die stetig wachsenden Gesundheitskosten und die damit verbundenen massiven Prämien erhöhungen im Kanton Nidwalden mitverantwortlich für die steigenden Ausgaben im Bereich der Prämienverbilligung. Andererseits sind die meisten Eckwerte für den Anspruch auf Prämienverbilligung bereits auf Gesetzesstufe fest verankert, was eine Steuerung der Bezugsquote und der Ausgaben verunmöglicht. Es sollen daher Anpassungen vorgenommen werden, um die Bezugsquote zu senken und damit die Ausgaben wieder besser in den Griff zu bekommen.

Auf Bundesebene haben die Eidgenössischen Räte am 19. März 2010 zudem zwei wichtige Änderungen des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) beschlossen:

- Mit der Änderung von Art. 64a KVG wurden die unbezahlten Krankenkassenprämien und die daraus resultierenden Verlustscheine neu geregelt. Ab 1. Januar 2012 müssen die Kantone neu die Verlustscheine der Versi-

cherer für unbezahlte Prämien und Kostenbeteiligungen übernehmen. Im Gegenzug verzichten die Versicherer auf Leistungsaufschübe.

- Spätestens ab 1. Januar 2014 muss gemäss Art. 65 KVG die Prämienverbilligung zwingend an die Krankenversicherer direkt ausbezahlt werden. Die versicherte Person erhält dann keine Beiträge mehr aus der Prämienverbilligung.

Diese durch das Bundesrecht erforderlichen Anpassungen des Einführungs-gesetzes vom 25. Oktober 2006 zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (kKVG; NG 742.1) werden in zwei weiteren separaten Vorlagen im Landrat be-handelt. Eine Aufteilung in insgesamt drei Vorlagen ist notwendig, weil einerseits unterschiedliche Bereiche des kKVG betroffen sind und damit eine bessere Übersicht und Verständlichkeit erreicht werden kann. Andererseits sind für die Umsetzung des Bundesrechtes auch verschiedene Daten des Inkrafttretens vor-gesehen, so dass sich auch aus diesem Grund eine Trennung rechtfertigt.

2.2 Ergebnis der Vernehmlassung

Die Vernehmlassung wurde von Februar bis April 2012 durchgeführt. Abgesehen von der SP Nidwalden befürworten die Teilnehmenden der Vernehmlassung die Revision grundsätzlich.

Gefordert wurde insbesondere eine (geringe) Verschiebung der vorgesehenen Bandbreiten der Prozentsätze des Selbstbehalts und des Anteils des Reinvermö-gens. Alle Gemeinden haben sich zudem gegen die Streichung des Art. 13 Ziff. 2 und 3 kKVG ausgesprochen, welcher die Ausrichtung der vollen Richtprämie an Sozialhilfeempfänger vorsieht. Schliesslich wurde die Ungleichbehandlung von Ehegatten und Konkubinatspaaren in der Prämienverbilligung kritisiert.

Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse wird die Untergrenze des anzurech-nenden Anteils am Reinvermögen von 5 auf 8 Prozent angehoben. Von der Streichung des Art. 13 Ziff. 2 und 3 kKVG wird zudem abgesehen. Der Regie-rungsrat lehnt eine Änderung bei den Konkubinatspaaren bzw. Ehegatten ab, da eine Ungleichbehandlung nicht systematisch auftritt und eine Lösung nur mit un-verhältnismässigem Aufwand möglich wäre.

3 Wesentliche Elemente der Vorlage

3.1 Festsetzung des Selbstbehalts durch den Regierungsrat

Die massgebenden Werte für die Anspruchsberechnung – insbesondere der Selbstbehalt – sind aktuell im Gesetz verankert. In den Zentralschweizer Kantonen ist der Selbstbehalt nicht gesetzlich verankert. In den Kantonen Obwalden und Schwyz kann der Kantonsrat jährlich den Selbstbehalt festsetzen, in den Kantonen Uri und Zug der Regierungsrat. Im Kanton Luzern ist er auf Verord-nungsebene festgelegt. Diese Kantone können die Bezugsquote steuern. Auch im Kanton Nidwalden soll die Festlegung des Selbstbehaltes wieder jährlich mög-lich sein, wie dies vor der letzten Totalrevision der Prämienverbilligung im Jahr 2007 bereits der Fall war.

Gemäss Art. 5 Ziff. 1 kKVG ist der Regierungsrat für die Festsetzung der Richt-prämien in der Prämienverbilligung zuständig. Es soll dem Regierungsrat darüber hinaus die Kompetenz zur Festsetzung des Selbstbehalts übertragen werden. Der Landrat entscheidet im Rahmen der Budgetberatungen über den Betrag für die Prämienverbilligung. Die Richtprämien, der Selbstbehalt und der Anteil des Reinvermögens werden unter Berücksichtigung vom genehmigten Budget vom Regierungsrat festgelegt.

Bei der Festsetzung des Selbstbehalts sollen Personen in bescheidenen wirt-schaftlichen Verhältnissen von der Prämienverbilligung profitieren. Zur Sicherstel-lung dieser Vorgabe sind eine gesetzliche Obergrenze von 15 Prozent und eine

Untergrenze von 10 Prozent zu verankern. Innerhalb dieser Bandbreite kann der Regierungsrat jährlich den Selbstbehalt unter Vorgabe des Budgetbetrages festlegen. Damit kann flexibel auf die entsprechenden Prämien erhöhungen reagiert werden.

3.2 Festsetzung des Anteils des Reinvermögens durch den Regierungsrat

Die Prämien werden gemäss Art. 12 des *geltenden* kKVG verbilligt, wenn sie 8 Prozent der Summe aus dem gesamten Reineinkommen und 3 Prozent des gesamten Reinvermögens übersteigen. Während das Einkommen somit mit 8 Prozent angerechnet wird, wird das Vermögen zu einem viel geringeren Teil berücksichtigt. Ein Vergleich mit den umliegenden Kantonen zeigt, dass die anrechenbaren Vermögenswerte in Nidwalden erheblich tiefer sind.

Kanton	anrechenbare Vermögenswerte
Kanton Luzern	10 Prozent des steuerbaren Vermögens
Kanton Uri	15 Prozent des steuerbaren Vermögens
Kanton Schwyz	10 Prozent des Reinvermögens
Kanton Obwalden	20 Prozent des steuerbaren Vermögens
Kanton Nidwalden	3 Prozent des Reinvermögens
Kanton Zug	10 Prozent des Reinvermögens

Gemäss dem Bundesamt für Statistik besitzen 57 Prozent der Steuerpflichtigen in der Schweiz ein Reinvermögen von weniger als 50'000 Franken. Vermögensmässig bedeuten demnach „bescheidene wirtschaftliche Verhältnisse“, dass das Reinvermögen für den Anspruch auf Prämienverbilligung unter dieser Grenze liegen sollte. Im Kanton Nidwalden können aktuell jedoch im Extremfall Personen mit einem Reinvermögen bis zu 640'000 Franken von Prämienverbilligungen profitieren.

Deshalb ist der Satz des anrechenbaren Vermögens zu überdenken, um die Prämienverbilligung wieder auf ihren ursprünglichen Zweck zurückzuführen. Die starre Verankerung eines Prozentsatzes im Gesetz hat sich nicht bewährt. Analog der vorgeschlagenen Regelung beim Selbstbehalt soll der Regierungsrat den Satz des anrechenbaren Vermögens innerhalb einer Bandbreite festlegen. Dabei befindet sich die Höchstgrenze bei 15 Prozent des Reinvermögens. Im Bericht zur externen Vernehmlassung war eine Untergrenze von 5 Prozent des Reinvermögens vorgesehen. Die meisten Vernehmlassungsteilnehmenden haben eine höhere untere Grenze gefordert. Die Bandbreite von 5 – 15 Prozent ist zudem relativ weit. Die Untergrenze wird deshalb in teilweiser Zustimmung des Vernehmlassungsergebnisses auf 8 Prozent erhöht. Die nachfolgenden Modellrechnungen (vgl. Ziffer 4) veranschaulichen die Auswirkungen auf die Prämienverbilligung.

3.3 Herabsetzung der Steuerwertgrenze bei der besonderen Prämienverbilligung

Gemäss Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG sind für untere und mittlere Einkommen die Prämien von Kindern um mindestens 50 Prozent zu verbilligen. Dafür wurde im Art. 14 Abs. 1 kKVG eine Steuerwertgrenze von 150'000 Franken festgesetzt. Die Prämien für Kinder werden somit zur Hälfte vergütet, sofern die Steuerwerte der Eltern diese Steuerwertgrenze nicht übersteigen. Sie liegt weit über der Vorgabe „untere und mittlere Einkommen“, was ein Vergleich mit dem Bruttomedianlohn

von 71'748 Franken im Jahr 2010 der schweizerischen Lohnstrukturerhebung zeigt.

Das folgende Beispiel zeigt auf, mit welchem Reineinkommen und Reinvermögen eine Familie noch Anspruch auf eine besondere Prämienverbilligung hat.

Reineinkommen	120'000 Franken
Reinvermögen	800'000 Franken
Steuerwert	144'000 Franken

Die Steuerwertgrenze wird deshalb auf 120'000 Franken herabgesetzt.

3.4 Vergütung der vollumfänglichen Richtprämie an Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger

Die Prämien werden gemäss Art. 13 Ziff. 2 und 3 im Rahmen der Richtprämien vollumfänglich vergütet für Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger. Der Bericht zur Vernehmlassung sah die Streichung dieser Regelung vor.

Sozialversicherungen wie z.B. die Krankenversicherung sind vorgelagerte Systeme der Sozialhilfe, welche vollumfänglich beansprucht werden müssen. Erst wenn diese Mittel ausgeschöpft oder neben allen anderen Einkünften nicht mehr vollumfänglich die Existenz sichern können, kommt die Sozialhilfe als letztes Sicherungssystem ergänzend zum Zug. Das geringe Einsparpotential bei den Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger wird durch den grösseren administrativen Aufwand beim Kanton und in den Gemeinden im Bereich der Sozialhilfe wieder verschlungen.

Das Monitoring 2010 (Monitoring 2010, Wirksamkeit der Prämienverbilligung, B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, BAG [Hrsg.], April 2012, S. 9f.) zeigt, dass die Ausrichtung der vollen Richtprämien an Sozialhilfebezüger einen kleinen Teil der ganzen Prämienverbilligung ausmacht. Die Gleichstellung dieser Gruppe mit den Bezüger von Ergänzungsleistungen ist daher weiterhin sinnvoll. Es wird auf die Streichung des Art. 13 Ziff. 2 und 3 kKVG verzichtet.

3.5 Keine Prämienverbilligung für vorangegangene Jahre

Gemäss Art. 22 Abs. 5 kKVG kann die Ausrichtung der Prämienverbilligung für die dem laufenden Kalenderjahr vorangegangenen drei Jahre bewilligt werden, wenn ein begründetes Gesuch der Sozialbehörde vorliegt. Die Bedürftigkeit in den betreffenden Jahren muss aber ausgewiesen sein. Damit soll ein Leistungsaufschub beseitigt werden, indem ausstehende Prämienforderungen des Versicherten bezahlt werden.

Durch die neue Verlustscheinregelung kann der Versicherer für unbezahlte Prämien oder Kostenbeteiligungen keinen Leistungsaufschub mehr verhängen. Art. 22 Abs. 5 kKVG ist somit hinfällig.

4 Finanzielle Auswirkungen

Die Anpassungen sollen insbesondere die Ausgaben im Bereich Prämienverbilligung stabilisieren.

Die Parameter werden durch den Regierungsrat so festgelegt, dass mittelfristig eine Bezugsquote von rund einem Drittel der ständigen Wohnbevölkerung erreicht wird. Damit ist weiterhin gewährleistet, dass die Prämienverbilligung für Personen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen ausgerichtet wird. Zudem kann der starken Kostenentwicklung im Bereich der Prämienverbilligung entgegengewirkt werden.

Eine geringere Bezugsquote könnte z.B. mit einer Erhöhung des Selbstbehaltes auf 10 Prozent sowie der Anpassung des zu berücksichtigenden Reinvermögens um 10 Prozent erreicht werden.

Um die Auswirkungen unterschiedlicher Anpassungen zu illustrieren, wurden diverse Modellrechnungen erstellt. Die Berechnungen basieren auf den bereits vollständig zur Verfügung stehenden Daten aus dem Jahr 2010.

Die Einführung ist per 2013 geplant. Dementsprechend müssen bei den erwähnten Zahlen zusätzlich die erwarteten Steigerungen für 2011 und 2012 berücksichtigt werden (ca. 5-10 Prozent).

Die Modellrechnungen präsentieren sich wie folgt:

Simulation Prämienverbilligung 2010				
Selbstbehalt	Reinvermögen	Betrag in Franken	Bezüger	Quote
8 %*	3 %*	17'175'562	18'721	45.7 %
10 %	8 %	12'672'850	15'713	38.5 %
10 %	10 %	12'336'533	15'137	37.0 %
12 %	10 %	11'056'884	14'228	34.8 %
12 %	15 %	10'661'892	13'396	32.7 %
15 %**	15 %**	9'808'166	12'868	31.5 %

* heutige Regelung

** In dieser Modellrechnung wird der Bundesbeitrag nicht voll ausgeschöpft und kann damit nicht zur Anwendung kommen.

Der Kanton hat keinen Einfluss auf die Ansprüche auf Prämienverbilligung bei Bezügerinnen und Bezüglern von Ergänzungsleistungen. In diesem Bereich werden die Eckwerte in Form der Durchschnittsprämien vollständig vom Bund fixiert.

Die Herabsetzung der Steuerwertgrenze auf 120'000 Franken bei der besonderen Prämienverbilligung für Kinder wird eine Einsparung von rund 200'000 Franken ermöglichen. Dies wird aller Voraussicht nach auch eine Reduktion der Bezugsquote um rund 1 Prozent bewirken.

Die Streichung des Anspruchs auf Prämienverbilligung für vorangegangene Jahre dürfte Einsparungen von ca. 20'000 Franken bringen.

4.1 Vollzugskosten

Der Vollzug der Prämienverbilligung ist der Ausgleichskasse Nidwalden übertragen. Der Kanton vergütet ihr den Verwaltungsaufwand. Durch die Anpassungen wird der Aufwand der Ausgleichskasse im Jahr des Inkrafttretens unwesentlich höher. In den Folgejahren ist mit keinem zusätzlichen Aufwand zu rechnen.

4.2 Kostenträger

Die Prämienverbilligung wird durch Beiträge des Bundes und des Kantons finanziert. Die vorliegende Gesetzesrevision hat keinen Einfluss auf diese Aufteilung.

Mit Einführung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Jahr 2008 wurde die Finanzierung der Prämienverbilligung neu geregelt. Dies ergibt für den Kanton Nidwalden seit 2008 folgende Aufteilung:

Jahr	2008	2009	2010	2011
Gesamtbetrag	12.886 Mio. Fr.	14.077 Mio. Fr.	17.376 Mio. Fr.	17.795 Mio. Fr.
Anteil Bund	9.252 Mio. Fr.	9.407 Mio. Fr.	10.201 Mio. Fr.	10.864 Mio. Fr.
Anteil Kanton	3.634 Mio. Fr.	4.670 Mio. Fr.	7.175 Mio. Fr.	6.931 Mio. Fr.

Diese Zahlen umfassen die allgemeine und besondere Prämienverbilligung, diejenige für Bezüger von Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe und die Nachzahlungen für vorangegangene Jahre.

Der Bundesbeitrag für das Jahr 2013 an die individuelle Prämienverbilligung berechnet sich wie folgt:

Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung 2012, geschätzt	28'684'022'944 Franken
Bundesbeitrag total an die Prämienverbilligung (7.5 % der Bruttokosten)	2'151'301'721 Franken
Mittlere Wohnbevölkerung 2009 einschliesslich Grenzgänger, Schweiz	7'825'001 Personen
Mittlere Wohnbevölkerung 2009 einschliesslich Grenzgänger im Kanton Nidwalden	40'171 Personen
Bundesbeitrag an Kanton Nidwalden	11'043'943 Franken

4.3 Budget 2013

Aufgrund der Zielsetzung des Regierungsrates, dass 35 – 40% der Bevölkerung eine individuelle Prämienverbilligung erhalten sollen, hat der Regierungsrat – gestützt auf diese beantragte Rechtsgrundlage – den Budgetentwurf erarbeitet. Der Regierungsrat wird dem Landrat beantragen, ins Budget 2013 16.5 Mio. Franken aufzunehmen; dies entspricht einer Zielsetzung von 40% der Bevölkerung.

5 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

II. ORGANISATION UND ZUSTÄNDIGKEIT

Art. 5 Regierungsrat

Neben den Richtprämien setzt der Regierungsrat jährlich neu auch den Selbstbehalt sowie den Anteil des Reinvermögens fest.

IV. PRÄMIENVERBILLIGUNG**Art. 12 Allgemeine Prämienverbilligung**

Die Übertragung der Kompetenz zur Festsetzung des Selbstbehalts und des Anteils des Reinvermögens an den Regierungsrat bedeutet, dass im Gesetz ein fester Prozentsatz als Selbstbehalt entfällt.

Die Summe aus dem gesamten Reineinkommen und dem Anteil des Reinvermögens ist der Steuerwert. Zum besseren Verständnis wird "Steuerwert" als Klammerbegriff dem Gesetzestext hinzugefügt.

Art. 14 Abs. 1 2. Kinder

Die Steuerwertgrenze wird von heute 150'000 Franken auf 120'000 Franken herabgesetzt.

Art. 18a Selbstbehalt

Den Selbstbehalt muss der Regierungsrat im Bereich 10 bis 15 Prozent festsetzen.

Art. 18b Anteil des Reinvermögens

Der Regierungsrat muss den Anteil des Reinvermögens, der bei der Bestimmung des Steuerwertes massgebend ist, im Bereich 8 bis 15 Prozent festlegen.

Art. 22 Abs. 5 Gesuch, Frist, Verwirkung

Durch den Wegfall des Leistungsaufschubs und die Übernahme der Verlustscheine durch den Kanton ist die Ausrichtung der Prämienverbilligung für vorangegangene Jahre bei ausgewiesener Bedürftigkeit nach Sozialhilfegesetz hinfällig.

Fakultatives Referendum

Diese Änderung untersteht dem fakultativen Referendum.

Inkrafttreten

Die Änderungen sollen per 1.1.2013 in Kraft treten.

6 Terminplan

Thema	Termine
Verabschiedung zuhanden der externen Vernehmlassung durch den Regierungsrat	24. Januar 2012
Externe und interne Vernehmlassung	Februar bis April 2012
Ende Vernehmlassungsfrist	30. April 2012
Antrag an den Landrat betreffend Teilrevision kantonales Krankenversicherungsgesetz	12. Juni 2012
Vorberatende Kommission (FGS)	02. Juli 2012
Vorberatende Kommission (Fiko)	05. Juli 2012
1. Lesung Landrat	29. August 2012
2. Lesung Landrat	26. September 2012
Veröffentlichung Amtsblatt	03. Oktober 2012
Referendumsfrist	bis 03. Dezember 2012
Inkrafttreten	01. Januar 2013

Stans, 12. Juni 2012

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landammann

Hugo Kayser

Landschreiber

Hugo Murer