

KANTON
NIDWALDEN

REGIERUNGSRAT

EINFÜHRUNGSGESETZ ZUM BUNDESGESETZ ÜBER DIE KRANKENVERSICHERUNG (KRANKENVERSICHERUNGSGESETZ; EGzKVG)

BERICHT ZUR VERNEHMLASSUNG

1	Zusammenfassung	3
2	Ausgangslage	3
3	Zielsetzungen	4
4	Schwerpunkte der Gesetzesrevision	4
4.1	Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung	4
4.1.1	Ausgangslage	4
4.1.2	Verbilligung der Prämie zur Hälfte	5
4.1.3	Kinder	6
4.1.4	Junge Erwachsene in Ausbildung	8
4.2	Finanzielle Auswirkungen	10
4.2.1	Gesamtvolumen der IPV	10
4.2.2	Finanzielle Auswirkungen einer halben bzw. vollen Prämienverbilligung für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung	10
4.3	NFA	11
4.4	Nicht aufgenommene Revisionsanliegen	11
5	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	13
6	Auswirkungen	17

1 Zusammenfassung

Die Kantone wirken beim Vollzug des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) wesentlich mit. Besonders in den Bereichen Prämienverbilligung und Spitalfinanzierung sind damit auch millionenschwere Finanzierungsaufgaben verbunden.

Das vorliegende überarbeitete Einführungsgesetz zum KVG regelt für den Kanton Nidwalden folgende Fragen: Wer ist für welche Entscheide zuständig? Wer trägt welche finanziellen Lasten? Welche Ansprüche können die Bürgerinnen und Bürger an den Kanton stellen? Wie wird die Prämienverbilligung im Kanton Nidwalden durchgeführt?

Neben diesen formellen Fragen sollen auch die familienpolitischen Verpflichtungen wahrgenommen werden, die der Bundesgesetzgeber am 18. März 2005 verabschiedet hat. Für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung gelten neu vorteilhaftere Bestimmungen im Bereich der Prämienverbilligung.

2 Ausgangslage

Mit dem KVG wurde das Versicherungsobligatorium in der Krankenpflegeversicherung eingeführt. Die Finanzierung der Krankenversicherung erfolgt über eine europaweit einzigartige Kopfprämie, die nicht nach Einkommen und Vermögen abgestuft ist. Im Gegensatz zum vormaligen Giesskannenprinzip, bei dem alle Versicherten von Bundessubventionen profitierten, hat sich der Bundesgesetzgeber im Jahr 1994 für eine neue Lösung entschieden: Die sozialpolitische Abfederung erfolgt über die individuelle Prämienverbilligung (IPV). Die Kantone erhielten mit Art. 65 KVG die sozialpolitische Aufgabe, Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen die Prämienverbilligungen zu gewähren. Der Bund bestimmt einen Minimalbetrag und partizipiert am IPV-Volumen gemäss Einwohnerzahl und Finanzkraftindex.

Die zweite Abfederung der Prämien erfolgt durch die Spitalfinanzierung. Die Krankenkassen müssen maximal die Hälfte der Kosten eines Spitalaufenthaltes tragen. Der Kanton Nidwalden trägt die nicht durch die Versicherungen gedeckten Kosten des Kantonsspitals sowie die Kosten für ausserkantonale Hospitalisationen im Rahmen der KVG-Bestimmungen.

Das KVG wurde wiederholt überarbeitet. Mit Beschluss vom 18. März 2005 hat das Bundesparlament das KVG erneut geändert (BBl 2005 2271f.). Neu hat die IPV auch eine familienpolitische Komponente. Dies bedingt eine Anpassung der kantonalen Einführungsgesetzgebung.

Die heutige kantonale Gesetzgebung steht auf zwei Beinen: Das Einführungsgesetz vom 28. April 1996 (NG 742.1) und die landrätliche Vollziehungsverordnung vom 24. April 1996 (NG 742.11). Diese Abstufung ist vom damaligen System der Landsgemeinde geprägt. Im Nachgang der Abschaffung der Landsgemeinde wurde entschieden, derartige landrätliche Vollziehungsverordnungen aufzuheben, wenn sich eine grössere Überarbeitung aufdrängt. Der Regierungsrat schlägt mit dem vorliegenden Geschäft vor, das Einführungsgesetz neu zu redigieren und die Vollziehungsverordnung aufzuheben.

Landrat und Regierungsrat haben beschlossen, die SP-Initiative vom 27. Mai 2005 abzulehnen. Der Regierungsrat stellte jedoch dem Landrat die vorliegende Überarbeitung der kantonalen Einführungsgesetzgebung in Aussicht. Zugleich wird eine Verbesserung eingeführt, indem zusätzlich auch familienpolitische Komponenten eingeführt werden.

Die kommenden Änderungen aufgrund der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) werden, soweit heute bekannt, bereits in diese Vorlage aufgenommen. Der Bund wird künftig keinen Mindestbeitrag mehr festlegen, den die Kantone zur Verfügung stellen müssen.

3 Zielsetzungen

Die Vorlage verfolgt folgende Zielsetzungen:

Im **formellen Bereich** soll eine Bereinigung zwischen dem heutigen Einführungsgesetz und der Vollziehungsverordnung erfolgen. Die Zusammenführung von Gesetz und Vollziehungsverordnung ist sinnvoll, weil mit der Abschaffung der Landsgemeinde ein neues Gesetzgebungsverfahren eingeführt wurde. Neu soll der Landrat ein Gesetz mit fakultativem Referendum erlassen. In einer Vollzugsverordnung kann der Regierungsrat die jährlich ändernden Eckwerte festlegen.

Im **materiellen Bereich** geht es um die Umsetzung des Auftrages des Bundesgesetzgebers: Neu muss die IPV familienpolitisch wirken. Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung müssen speziell behandelt werden.

Die IPV wird seit 1995 im Kanton Nidwalden durchgeführt. Insgesamt hat sich das Vollzugsmodell als bürgerfreundlich, einfach, transparent und budgettreu erwiesen. Punktuelle Änderungen ergeben sich aus diesen Erfahrungen der letzten zehn Jahre. Als wesentliche Änderung soll neu der Selbstbehalt bei den Krankenkassenprämien direkt im Gesetz festgelegt wird. Damit wird der Anspruch auf eine IPV auch in der Höhe gesetzlich festgelegt. Gleichzeitig werden klare Voraussetzungen geschaffen, welche jeweils eine frühere Auszahlung der Prämienverbilligung ermöglichen.

Mit der NFA wird der Beitrag des Bundes aufgrund der Kosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung festgelegt. Ein Mindestbeitrag der Kantone entfällt. Die kantonale Finanzierung der IPV wird entsprechend angepasst.

4 Schwerpunkte der Gesetzesrevision

4.1 Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung

4.1.1 Ausgangslage

Der neue Art. 66 Abs. 1^{bis} KVG vom 18. März 2005 erteilt den Kantonen einen neuen Auftrag:

„Für untere und mittlere Einkommen verbilligen die Kantone die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent.“

Diese Norm ergänzt den heutigen Auftrag im Art. 65 Abs. 1 erster Satz:

„Die Kantone gewähren den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen.“

Der Bundesgesetzgeber definiert somit drei Bemessungsgrenzen: Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen haben so oder so einen Anspruch, und für zwei Personengruppen werden neu zwei besondere Grenzen skizziert: Untere und mittlere Einkommen. Der Bund selber definiert diese drei Kategorien weder im Gesetz noch in der Verordnung; dies ist abschliessend Sache der Kantone. Gegen den IPV-Entscheid ist konsequenterweise auch kein Rechtsschutz beim Eidgenössischen Versicherungsgericht (EVG) möglich.

Seit 1996 wird für die Bemessung der bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnisse folgender Mechanismus angewendet: Die massgebenden Prämien von gemeinsam steuerpflichtigen Personen werden soweit verbilligt, als sie einen Selbstbehalt des Steuerwertes aus 100 Prozent Reineinkommen und 3 Prozent Reinvermögen überschreitet. Dies ist die ‚allgemeine‘ Prämienverbilligung.

Die Schweizerische Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK) empfiehlt den Kantonen eine Vergleichsrechnung: Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung sollen gemäss der allgemeinen Regelung IPV erhalten, wenn sie in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben, haben jedoch neu einen nach besonderer Regelung bestimmten Minimalanspruch bei unteren und mittleren Einkommen. Der Regierungsrat nimmt diese Anregung auf und schlägt folgenden einfachen Mechanismus vor: Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung erhalten die halbe Prämie vergütet. Sofern sie aber nach der allgemeinen Regelung mehr erhalten würden, wird der höhere Betrag ausbezahlt.

4.1.2 Verbilligung der Prämie zur Hälfte

Der Regierungsrat hat sich an zwei Sitzungen intensiv mit der Vorlage befasst und verschiedene Umsetzungsvarianten beraten. Neben der vorgeschlagenen Regelung wurde vor allem geprüft, ob die Prämie für die Kinder vollständig verbilligt und ob auf eine Einkommensgrenze bei den Eltern verzichtet werden kann.

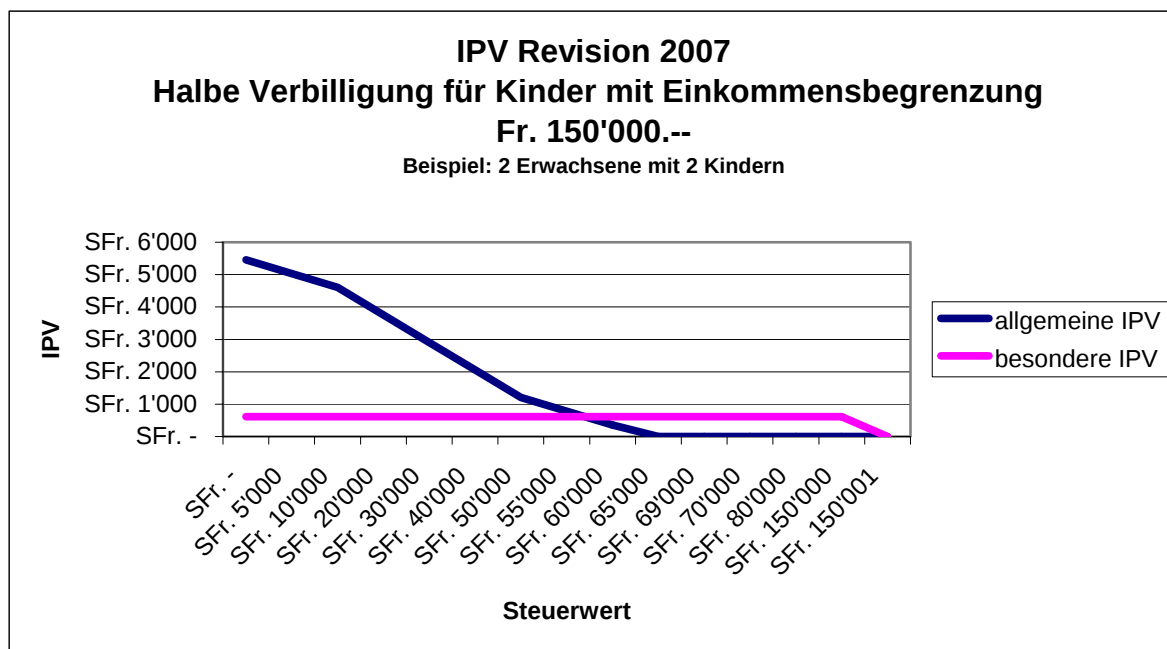
Der Regierungsrat erachtet folgende Weichenstellungen als sachlich, finanziell und politisch richtig:

- Kinderprämie: Kinder sollen über die Prämienverbilligung minimal die Hälfte der Richtprämien vergütet erhalten. Es ist ein maximaler Steuerwert bei den Eltern von 150'000 Franken festzulegen.
- Junge Erwachsene in Ausbildung: Auch hier spricht sich der Regierungsrat für die Übernahme der halben Richtprämie aus. Da der Ausbildungsbegriff eine Einkommensgrenze beinhaltet, kann hier auf die Festlegen eines ausdrücklichen Grenzeinkommens verzichtet werden.

Mit diesem Entscheid dokumentiert der Regierungsrat, dass er zum einen bereit ist, die neuen familienpolitischen Aufgaben gemäss Bundesrecht zu erfüllen, dass aber der Ausgleich der Familienlasten auch auf anderen Bereichen weiter entwickelt werden kann und soll. Hier stehen insbesondere Steuererleichterungen für Kinder, Familienzulagen und Stipendien im Vordergrund. Mit koordinierten Massnahmen kann die dringend erforderliche, wirkungsvolle finanzielle Entlastung einer breiten Bevölkerungsschicht erreicht werden. Der Kanton Nidwalden positioniert sich so als familienfreundlicher Wohn- und Arbeitsplatz, agiert im Rahmen des finanziell Möglichen und belässt sich Spielraum für künftige gesellschaftliche Herausforderungen.

4.1.3 Kinder

Übernimmt der Kanton die Hälfte der Kinderprämien zeigt sich, dass sich für die Einkommen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen nichts verändert. Erst ab dem Schnittpunkt der beiden Linien erhalten Familien aufgrund der neuen Bestimmungen höhere bzw. erstmals Prämienverbilligungen. Die Tabelle im Anhang mit dem Vergleich der Varianten halbe und volle Prämienverbilligung für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung zeigt bei drei Modellfamilien auf, bei welchem Steuerwert der jeweilige Schnittpunkt liegt, bzw. ab welchem Steuerwert die neue Regelung wirksam wird.



Als obere Einkommens- und Vermögensgrenze wird ein Steuerwert von 150'000 Franken definiert. Familien mit Kindern über diesem Steuerwert erhalten keine besondere Vergütung der halben Prämie mehr.

Die Einkommensgrenze von Fr. 150'000 erklärt sich wie folgt: Der Bundesgesetzgeber verlangt eine spezielle Behandlung von Kindern aus unteren und mittleren Einkommensgruppen. Die Werte definiert der Bund nicht. Er geht jedoch offensichtlich von einer klassischen Aufteilung zwischen unteren, mittleren und oberen Einkommensgruppen aus. Diese Dreiteilung kann auch auf die Nidwaldner Steuerstatistik übertragen werden. Betrachtet man die Reineinkommens-Statistik des kantonalen Steueramtes Nidwalden aus dem Jahr 2003/2004, so stellt man fest, dass die oberste erfasste Gruppe bei 250'000 Franken und mehr liegt. In Schritten von je 10'000 Franken gerechnet reicht das erste Drittel (untere Einkommen) bis zu einem Einkommen in der Höhe von 70'000 Franken. Das mittlere Drittel (mittlere Einkommen) geht von 70'001 bis 150'000 Franken, währenddem das oberste Drittel (obere Einkommen) Reineinkommen von 150'001 Franken an aufwärts umfasst. Die 21'920 Nidwaldner Steuerpflichtigen hatten im Jahre 2003 ein Reineinkommen von 1,6 Milliarden Franken oder im Durchschnitt rund 73'000 Franken. Verdoppelt man diesen – statistisch tiefen – Durchschnittswert, gelangt man zu einem Wert von rund 150'000 Franken.

Für die Berechnung der IPV der Eltern hat die neue Regelung folgende Auswirkung: In einem ersten Schritt wird die besondere IPV für Kinder festgesetzt. In ei-

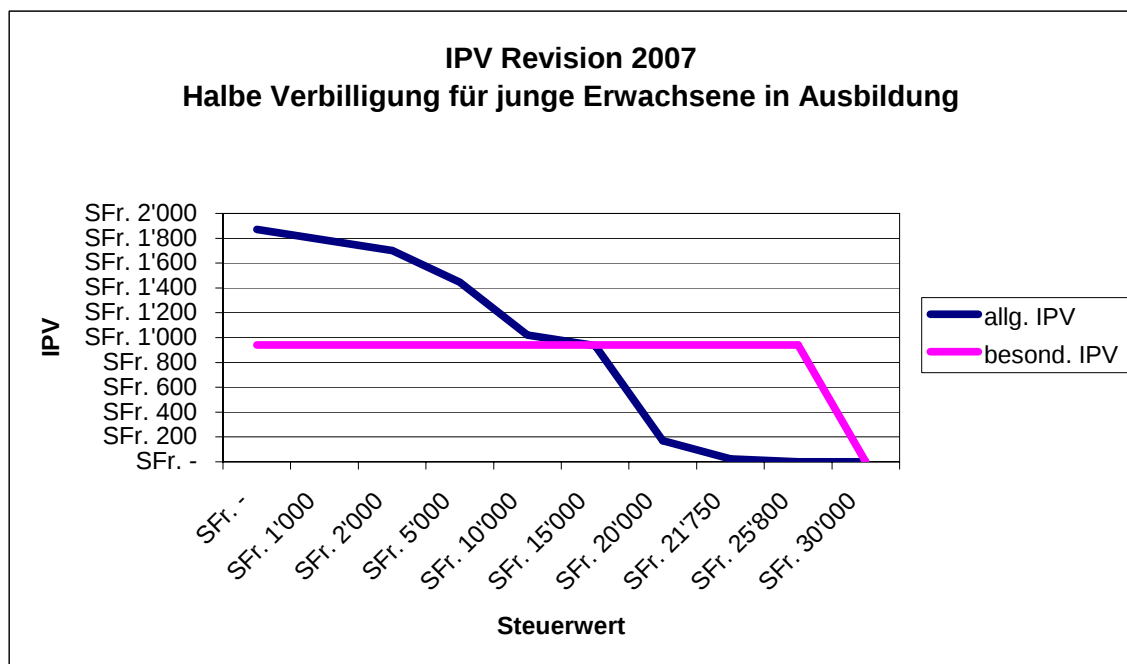
nem zweiten Schritt wird die allgemeine IPV für die Familie unter Anrechnung der reduzierten Prämienbelastung durch die besondere IPV berechnet. Diese beiden Werte werden zusammengezählt. Der Mechanismus wird anhand einer Modellfamilie mit zwei Kindern und den Richtprämien 2005 tabellarisch auf der nachstehenden Seite aufgezeigt:

Kinder: Verbilligung der Prämien zur Hälfte (Richtprämien 2005)				
Schritt 1				
<i>Besondere Prämienverbilligung für Kinder</i>				
<u>Person</u>	<u>Richtprämie</u>	<u>IPV</u>		
Luca Muster	SFr. 612	SFr. 306		
Nora Muster	SFr. 612	SFr. 306		
<i>Betrag besondere Prämienverbilligung für Kinder</i>			SFr.	612
Schritt 2				
<i>Allgemeine Prämienverbilligung für Familie unter Berücksichtigung der besonderen Prämienverbilligung für Kinder</i>				
<u>Person</u>	<u>Prämienbelastung</u>			
Max Muster	SFr. 2'424			
Maria Muster	SFr. 2'424			
Luca Muster	SFr. 306			
Nora Muster	SFr. 306			
Massgebende Jahresprämie	SFr. 5'460			
<i>Verbleibende Prämienbelastung</i>			SFr.	5'460
Schritt 3				
<i>Massgebende finanzielle Verhältnisse aufgrund der Steuerveranlagung</i>				
	<u>Bewertung</u>	<u>Ansatz</u>	<u>Betrag</u>	
Reineinkommen (Code 330)	100%	SFr. 60'000	SFr.	60'000
Reinvermögen (Code 470)	3%	SFr. 60'000	SFr.	1'800
Massgebender Steuerwert			SFr.	61'800
<i>Selbstbehalt</i>	8%	SFr. 61'800	SFr.	4'944
Schritt 4				
<i>Allgemeine Prämienverbilligung für Familie</i>				
Verbleibende Prämienbelastung			SFr.	5'460
abzüglich Selbstbehalt			SFr.	4'944
<i>Betrag allgemeine Prämienverbilligung für Familie</i>			SFr.	516
Schritt 5				
<i>Auszahlung</i>				
Allgemeine Prämienverbilligung für Familie			SFr.	516
Besondere Prämienverbilligung für Kinder			SFr.	612
<i>Gesamtanspruch Prämienverbilligung</i>			SFr.	1'128

4.1.4 Junge Erwachsene in Ausbildung

Für die jungen Erwachsenen in Ausbildung soll die Prämie ebenfalls zur Hälfte als besondere Prämienverbilligung vergütet werden. Auf eine Einkommensgrenze kann verzichtet werden, da die finanzielle Grenze über den Ausbildungsbegriff gesetzt ist. Der Begriff der Ausbildung orientiert sich an der Regelung der Familienzulagenordnung. Als Ausbildung gelten insbesondere die Absolvierung einer anerkannten Berufslehre oder Anlehre, der Besuch einer anerkannten Berufsschule, Mittelschule oder höheren Lehranstalt sowie die Absolvierung eines Volontariates oder Praktikums im Hinblick auf den zukünftigen Beruf (§ 4 Familienzulagenverordnung; NG 762.11). Der Anspruch auf besondere IPV soll bei jeder Ausbildung entfallen, wenn während der Ausbildung mehr als der Höchstbetrag der AHV-Altersrente (zurzeit 25'800 Franken im Jahr) verdient wird. Dieser Grenzbetrag wird als dynamischer Wert im EGZKVG aufgenommen. Wenn der Rentenwert für die AHV-Renten erhöht wird, erhöht sich auch der Grenzwert. Das ‚Einkommen‘ wird wie bei der allgemeinen IPV am Steuerwert gemessen.

Die nachfolgende Grafik zeigt, dass bis zu einem Steuerwert von 11'000 Franken die allgemeine IPV günstiger für die jungen Erwachsenen in Ausbildung ist. Da viele junge Erwachsene in Ausbildung kein oder nur ein sehr kleines Einkommen haben, werden sie wie bisher die volle oder doch den grössten Teil der Prämien verbilligt erhalten.



Für die Berechnung der IPV ist eine Schattenrechnung erforderlich. Der höhere Betrag, der aus der Schattenrechnung resultiert, wird ausbezahlt. Bei einer vollen Verbilligung für alle jungen Erwachsenen würde sich eine Berücksichtigung der Steuerwerte und damit die Schattenrechnung erübrigen, was administrativ einfacher wäre.

Die Schattenrechnung wird in folgender Tabelle aufgezeigt:

Junge Erwachsene in Ausbildung: Verbilligung der Prämien zur Hälfte (Richtprämien 2005)					
Schritt 1					
<i>Besondere Prämienverbilligung</i>					
<u>Person</u>		<u>Richtprämie</u>		<u>Prämienverbilligung</u>	
Beat Muster		SFr. 1'884		SFr. 942	
<i>Betrag besondere Prämienverbilligung</i>				SFr. 942	
Schritt 2 (Schattenrechnung)					
<i>Allgemeine Prämienverbilligung</i>					
<u>Person</u>		<u>Prämienbelastung</u>			
Beat Muster		SFr. 1'884			
Massgebende Jahresprämie		SFr. 1'884			
<i>Verbleibende Prämienbelastung</i>				SFr. 1'884	
Schritt 3					
<i>Massgebende finanzielle Verhältnisse aufgrund der Steuerveranlagung</i>					
	<u>Bewertung</u>		<u>Ansatz</u>		<u>Betrag</u>
Reineinkommen (Steuercode 330)	100%	SFr. 10'000		SFr. 10'000	
Reinvermögen (Steuercode 470)	3%	SFr. 5'000		SFr. 150	
Massgebender Steuerwert				SFr. 10'150	
<i>Selbstbehalt</i>	8%	SFr. 10'150		SFr. 812	
Schritt 4					
<i>Allgemeine Prämienverbilligung</i>					
<i>Verbleibende Prämienbelastung</i>				SFr. 1884	
<i>abzüglich Selbstbehalt</i>				SFr. 812	
<i>Betrag allgemeine Prämienverbilligung</i>				SFr. 1'072	
Schritt 5					
<i>Auszahlung des höheren Betrages</i>					
<i>Allgemeine Prämienverbilligung</i>				SFr. 1'072	
<i>Besondere Prämienverbilligung</i>				SFr. 942	

4.2 Finanzielle Auswirkungen

4.2.1 Gesamtvolumen der IPV

Parallel zur KVG-Revision hat das Bundesparlament mit Beschluss vom 10. März 2005 auch die jährlichen Gesamtbeiträge des Bundes an die Kantone festgesetzt (BBI 2005, 4927). Die überdurchschnittliche Erhöhung auf das Jahr 2007 berücksichtigt, dass für die Kinder und jungen Erwachsenen in Ausbildung zusätzliche Mittel erforderlich sind.

2006 Fr. 2'520'000'000

2007 Fr. 2'658'000'000 (+ 5.4% zum Vorjahr)

2008 Fr. 2'697'000'000 (+ 1.4% zum Vorjahr)

2009 Fr. 2'738'000'000 (+ 1.5% zum Vorjahr)

Daraus kann das Maximalvolumen für Nidwalden abgeleitet werden (Quellen: BBI 2005 4927 sowie BBI 2005 6909; in Mio. Franken):

Jahr	Gesamtvolumen Bund	Anteil NW	Bei 100% Ausschöpfung		
			Bund 56.5%	NW 43.5%	Total 100%
2006	2'520	0.44%	11.1	8.5	19.6
2007	2'658	0.44%	11.7	9	20.7
2008	2'697	0.44%	11.9	9.1	21
2009	2'738	0.44%	12	9.3	21.3

Für das Jahr 2005 wurden in Nidwalden 9,484 Mio. Franken bereitgestellt. Da die Sozialziele nicht mehr erreicht werden konnten, hat der Landrat die Beiträge für das Jahr 2006 auf 11,35 Mio. Franken erhöht, was 58 % der möglichen Mittel entspricht.

Mit der neu vorgeschlagenen Regelung ergibt sich das Gesamtvolumen aus der Summe der verschiedenen Ansprüche auf IPV. Dabei können die Beiträge an die Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe sowie für die Kinder und jungen Erwachsenen in Ausbildung im Voraus berechnet werden. Die Beiträge an die weiteren in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen lebenden ergeben sich aufgrund des Selbstbehaltes, der massgebenden Richtprämien und der Steuerwerte. Es wird davon ausgegangen, dass bei einem Selbstbehalt von 8% für das Jahr 2007 rund 12,5 Mio. Franken aufgewendet werden müssen¹.

4.2.2 Finanzielle Auswirkungen einer halben bzw. vollen Prämienverbilligung für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung

Bei den Berechnungen für die Kinder und die jungen Erwachsenen in Ausbildung ist zu beachten, dass diese Kosten nicht vollumfängliche Zusatzkosten sind, da ja heute schon rund 5'500 Personen unter 25 Jahren IPV beziehen.

¹ Aus zeitlichen Gründen konnten die genauen Berechnungen noch nicht erstellt werden. Die vorliegenden Zahlen beruhen auf Hochrechnungen. Genauere Zahlen werden jedoch im Hinblick auf die Beratungen im Landrat vorliegen.

Kinder

Heute erhalten 3'500 Kinder IPV im Gesamtbetrag von 811'000 Franken. Im Alter bis 18 Jahre leben aber 8'500 Kinder. Wird eine Grenze beim Steuerwert von 150'000 Franken eingeführt, so werden ab 2007 aufgrund einer groben Schätzung rund 8000 Kinder eine IPV erhalten. Die Kosten für eine volle IPV (je 612 Franken) betragen rund 4.8 Mio. Franken und für eine halbe IPV rund 2,4 Mio. Franken. Bei der Richtprämie 2006 in der Höhe von 636 Franken betragen die Werte 5,15 bzw. 2,575 Mio. Franken. Zusatzkosten gegenüber heute fallen jedoch nur für die rund 4500 Kinder an, welche neu Prämienverbilligung erhalten. Diese Zusatzkosten betragen rund 1,5 Mio. Franken.

Junge Erwachsene in Ausbildung

Im Altersbereich zwischen 18 und 25 Jahren leben heute rund 3'000 Menschen in Nidwalden. Schon heute beziehen rund 2'000 davon IPV in einem Gesamtbetrag von rund 2.54 Mio. Franken. Es ist davon auszugehen, dass von den 3'000 Personen rund 1'300 in Ausbildung sind.

Bei einer vollen IPV (je 1'884 Franken, bzw. je 2'004 Franken für das Jahr 2006) entstehen Kosten für diese 1'300 jungen Erwachsenen von rund 2.45 bzw. 2.6 Mio. Franken. Eine IPV zur Hälfte kostet etwa 1.22 bzw. 1,3 Mio. Franken. Junge Erwachsene, die nicht in Ausbildung sind, aber tiefe Steuerwerte haben, werden dann als „Übrige“ erfasst. Da die meisten jungen Erwachsenen in Ausbildung kein oder nur ein sehr kleines Einkommen haben, werden sie über die allgemeine IPV trotzdem die volle Prämienverbilligung erhalten. Letztlich wird fast der gleiche Betrag an diese Personenkategorie fliessen wie bereits heute.

Eine Verbesserung erfahren nur jene jungen Erwachsenen in Ausbildung, welche ein Einkommen zwischen 11'000 Franken und dem Höchstbetrag der AHV-Altersrente erzielen. Da dies nur wenige betrifft, fallen für junge Erwachsene in Ausbildung nur sehr beschränkt zusätzliche Kosten an.

4.3 NFA

Die neue Regelung der Finanzierung der IPV durch den Bund aufgrund der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) ist von den eidgenössischen Räten noch nicht beraten worden. In der vorliegenden Totalrevision der kantonalen Einführungsbestimmungen sollen die gemäss der Botschaft des Bundesrates vorgesehenen Änderungen jedoch bereits berücksichtigt werden. Mit der vorgeschlagenen Anpassung in Artikel 33 kann eine Regelung getroffen werden, welche auch unter dem heute geltenden Bundesrecht ohne Weiteres anwendbar ist. Eine erneute Anpassung aufgrund der NFA ist damit voraussichtlich nicht erforderlich.

4.4 Nicht aufgenommene Revisionsanliegen

Von zwei Gemeindeverwaltungen wurde ein Anliegen für die Revision eingebracht: Sie wünschen, dass alle definitiv uneinbringlichen Krankenkassenprämien generell über die Prämienverbilligung und nicht mehr punktuell über die Sozialhilfe abgewickelt werden sollen.

Das KVG und die heutige kantonale Regelung über die IPV sind klar: Ausstehende Krankenkassenprämien und Prämienverbilligung haben keinen Zusammenhang – der Konnex liegt nur in der Sozialhilfebedürftigkeit. Die Situation präsentiert sich gestützt auf Art. 64a KVG ab dem 1. Januar 2006 konkret wie folgt: Bezahlen Versicherte ihre Krankenkassenprämien nicht, so werden sie von den

Versicherern gemahnt. Dann folgt das ordentliche Betreibungsverfahren. Sobald die Krankenkasse das Fortsetzungsbegehren stellt, kann sie ihre Leistungen aufschieben. Sie gibt der Ausgleichskasse Kenntnis davon. Diese informiert ihrerseits die Versicherten über die Möglichkeiten zur Behebung der Ausstände. Die Sozialbehörden der Gemeinden werden ebenfalls informiert. Sofern Personen Sozialhilfe benötigen oder ohne volle Prämienverbilligung Sozialhilfe benötigen würden, wird die volle Prämienverbilligung für das laufende Jahr ausgerichtet. Dieses Verfahren hat sich bewährt.

Sofern es sich um Sozialhilfefälle handelt, bietet das Sozialhilfegesetz die Basis für die Übernahme definitiv ausstehender Prämien aus den Vorjahren. In diesen Fällen sind Verlustscheine vorhanden. Die heutige Regelung sieht also punktuell zwei Wege: Via die Prämienverbilligung des laufenden Jahres kann die IPV verwendet werden, für Prämien aus Vorjahren ist die Sozialhilfe – sofern eben die Sozialhilfebedürftigkeit gegeben ist – zuständig.

Der Vorschlag aus dem Kreis der Gemeinden lautet nun, dass wie z.B. im Kanton Luzern alle definitiv ausstehenden Prämien über die IPV getragen werden. Somit müsste der Kanton für alle nicht bezahlten Krankenkassenprämien aufkommen.

Der Regierungsrat möchte ganz ausdrücklich – ausser für Bezüger von Sozialhilfe – keine ‚Staatsgarantie‘ für Krankenkassenprämien einführen. Der Staat soll nur da einspringen, wo jemand Sozialhilfe benötigt und nicht da, wo bloss Verlustscheine vorhanden sind. Der Kanton würde damit völlig falsche Anreize setzen. Zudem kann auch keine andere Sozialversicherung in der Schweiz den Kantonen Prämienausstände in Rechnung stellen.

Die heutige Regelung ist ausreichend: Zum einen werden via IPV für rund 280 Sozialhilfebezüger und potentiell Sozialhilfebedürftige die Prämien übernommen. Diese 280 Fälle umfassen rund 530 Einzelpersonen. Der Kanton trägt dabei zusammen mit dem Bund die Kosten von rund 850'000 Franken jährlich. Die Gemeinden haben via Sozialhilfe im Verhältnis zu den rund 525 durch Sozialhilfe unterstützten Personen in allen Gemeinden (Quelle Sozialhilfestatistik 2004) nur noch relativ wenige rückwirkende Ausstände über die Sozialhilfe selber zu übernehmen. Zudem können die Gemeinden – im Gegensatz zu AHV und EL - auch in diesem Bereich gezielt das Instrument der Unterstützung der Ehegatten und die Verwandtenunterstützung einsetzen. Der Klarheit halber sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die Nettoaufwendungen für die wirtschaftliche Sozialhilfe aller Gemeinden im Jahre 2004 insgesamt rund 2.4 Millionen Franken ausmachten.

Sofern der Landrat im Einführungsgesetz zum KVG die quasi ‚automatische‘ Bezahlung der ausstehenden Prämien durch die IPV in Betracht ziehen würde, müsste unbedingt ein neuer Finanzierungsschlüssel gefunden werden. Heute tragen Bund und Kanton die Prämienlast, ohne dass die Gemeinden einen finanziellen Beitrag dazu leisten. Wenn heutige Sozialhilfekosten aus technischen Gründen über die IPV abgewickelt werden sollen, dann müsste dieser Betrag den Gemeinden belastet werden. Im interkantonalen Vergleich ist die Finanzierung der IPV für die Nidwaldner Gemeinden sehr günstig, da sie sich überhaupt nicht beteiligen müssen. Im Gegenteil: Da die IPV bei der Steuerveranlagung berücksichtigt wird und die Ausgleichskasse den Gemeinden jährlich entsprechende Auszahlungsdaten für die Steuerbehörden zustellt, erhöht sich das Steuersubstrat für die Gemeinden um mehrere Millionen Franken pro Jahr.

Zusammenfassend erachtet der Regierungsrat die heutige Regelung als ausreichend. Eine generelle IPV-Finanzierung von ausstehenden Prämien ausserhalb

der Sozialhilfe lehnt der Regierungsrat aus finanz-, sozial- und ordnungspolitischen Gründen ab.

5 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

I. ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

Art. 1 Gegenstand

Das KVG delegiert den Kantonen alle sozialpolitischen Aufgaben im KVG (Kontrolle des Versicherungsobligatoriums, IPV, Spitalfinanzierung). Der Vollzug dieser Aufgaben ist kantonal im vorliegenden Einführungsgesetz zum KVG (EGzKVG) verankert.

Art. 2 Mitwirkung

Die Mitwirkungspflicht orientiert sich am Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1).

Art. 3 Subsidiäres Recht

Sozialversicherung ist immer auch Massengeschäft. Damit alle Fragen klar und einheitlich geregelt sind, wird ein Verweis auf das ATSG gemacht. Das war im Jahr 1996 nicht möglich, da das ATSG erst auf den 1. Januar 2003 in Kraft gesetzt wurde. Es ist eine moderne und anerkannte Grundlage für die übrigen Sozialversicherungsfragen.

II. ORGANISATION UND ZUSTÄNDIGKEITEN

Art. 4 Landrat

Der Landrat behält die Finanzkompetenzen und legt den Rahmen fest, in dem die weiteren Akteure ihre Entscheidungen treffen müssen.

Art. 5 Regierungsrat

Für jährlich wechselnde Eckwerte für die IPV sowie weitere Vollzugsfragen ist der Regierungsrat zuständig. Die Kompetenz zum festlegen des Selbstbehaltes für die Prämienverbilligung entfällt.

Art. 6 Direktion

Die Direktion erhält die Kompetenz dort zu handeln, wo keine besonderen Bestimmungen vorhanden sind. So ist schnelles Reagieren gewährleistet.

Art. 7 Ausgleichskasse Nidwalden

Die Ausgleichskasse Nidwalden besorgt vielfältige Aufgaben in den Bereichen der sozialen Sicherheit. Schnittstellen zwischen IPV, EL und Familienzulagen werden nicht zu Bruchstellen, da sämtliche Daten auf der gleichen betrieblichen Ebene vorhanden sind.

Ebenso bewährt hat sich der KVG-Regress. Hier hat die Ausgleichskasse entsprechende Verträge mit den Kantonen Luzern und Obwalden abgeschlossen.

III. OBLIGATORISCHE KRANKENPFLEGEVERSICHERUNG

Art. 8 Kontrolle, Vereinbarungen mit Versicherern

Art. 9 Zuweisung

Die Regelung des KVG-Obligatoriums kann oft gemeinsam mit der AHV-Unterstellung geregelt werden. Besonders bei Beratungsgesprächen mit Ansiedlungswilligen ist es wertvoll und unbürokratisch, wenn direkt mehrere Aspekte gemeinsam entschieden werden können.

IV. PRÄMIENVERBILLIGUNG

A. Anspruch

Art. 10 Zweck

Neben den sozialpolitischen Aufgaben wird neu auch der familienpolitische Auftrag von Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG im kantonalen Gesetz verankert.

Art. 11 Grundsatz

Die Konzeption aus dem Jahr 1996 hat sich bewährt.

Art. 12 Allgemeine Prämienverbilligung

Neu wird bestimmt, was als allgemeine IPV gilt. Sie kommt immer dann zur Anwendung, wenn keine weitere Norm anwendbar ist.

Der Anspruch auf allgemeine Prämienverbilligung ist massgebend vom Selbstbehalt abhängig. Diese wichtige Grösse wird neu direkt im Gesetz festgelegt und nicht mehr jährlich durch den Regierungsrat. Gemäss Artikel 60 der Kantonsverfassung sind alle allgemeinverbindlichen Vorschriften, welche Rechte und Pflichten der natürlichen und juristischen Personen bestimmen in der Form des Gesetzes zu erlassen. Das Recht auf Prämienverbilligung wird primär durch den Selbstbehalt bestimmt. Dieser ist somit im Gesetz festzulegen.

Art. 13 Besondere Prämienverbilligung

Diese Personengruppen erhalten die IPV nicht aufgrund der Steuerwerte. Eine staatliche Behörde hat durch eine Bedarfsrechnung die Bedürftigkeit festgestellt. Bei den Bezügerinnen und Bezüglern von Ergänzungsleistungen ist dies die rechtskräftige EL-Verfügung der Ausgleichskasse. Bei Personen mit Sozialhilfe erhält die Ausgleichskasse eine Kopie einer Existenzbedarfsrechnung gemäss Sozialhilfegesetz.

Art. 14 2. Kinder

Kinder erhalten neu als besondere IPV die halbe Prämie. Wenn die Vergleichsrechnung zeigt, dass sie zusammen mit ihren Eltern nach den allgemeinen Bestimmungen einen höheren Anspruch haben, gelangt der höhere Wert zur Auszahlung. Als Einkommens- und Vermögensgrenze wird ein maximaler Steuerwert von 150'000 Franken eingesetzt.

Art. 15 3. Junge Erwachsene in Ausbildung

Hier erhalten die jungen Erwachsenen in Ausbildung als besondere IPV die halbe Prämie. Wenn die Vergleichsrechnung zeigt, dass sie nach den allgemeinen Bestimmungen einen höheren Anspruch haben, gelangt der höhere Wert zur Auszahlung. Die Anlehnung an die Familienzulagenregelung ist kundenfreundlich und stärkt die Rechtssicherheit. Es muss in allen Fällen nicht nochmals gesondert festgestellt werden, ob eine Ausbildung vorliegt. Zudem ist eine Schwelle eingebaut: Bei Löhnen über 25'800 Franken pro Jahr geht man bei den Familienzulagen nicht mehr von einer Ausbildung aus.

Art. 16 Anspruchsberechtigte Personen

Die Krankenversicherer verlangen Kopfprämien; das Steueramt hingegen taxiert Eltern und minderjährige Kinder gemeinsam. Die Berechnung der IPV erfolgt für die gemeinsam besteuerten Personen ebenfalls gemeinsam. Diese Regelung hat sich als praktikabel und problemlos erwiesen.

Art. 17 Stichtag für persönliche und familiäre Verhältnisse

Wie in anderen Rechtsgebieten muss auch in der Massenverwaltung auf einen Stichtag abgestellt werden. Diese Regelung hat sich bewährt.

Art. 18 Richtprämien

Auch diese Regelung hat sich sehr bewährt.

Die IPV basiert auf den effektiven Durchschnittsprämien aller Versicherten im Kanton. Diese Werte werden jährlich vom Bund für die EL erhoben.

Art. 19 Wirtschaftliche Verhältnisse

Die Regelung, dass grundsätzlich definitiv veranlagte Steuerwerte für die IPV verwendet werden, hat sich sehr bewährt. Die Bestimmung in Absatz 4 kommt fast nicht mehr zur Anwendung: Mit dem neuen Steuergesetz wurde die einjährige Gegenwartsbesteuerung eingeführt und Zwischenveranlagungen entfielen. Besonders wertvoll ist auch, dass die Nidwaldner Steuerbehörden seit dieser Umstellung einen guten Veranlagungsstand haben.

Art. 20 2. Quellenbesteuerte

Für die wenigen Fälle hat sich das Verfahren bewährt.

B. Verfahren

Art. 21 Information

Wie bisher werden mutmasslich Berechtigte direkt angeschrieben. Im Jahr 2005 waren es 8'900 Steuerpflichtige.

Art. 22 Gesuch, Frist, Wirkung

Das Anmeldeprinzip hat sich bewährt. Eine IPV-Auszahlung von Amtes wegen erhöht das Risiko, dass Personen IPV erhalten, die sie gar nicht wünschen. Gemäss Zeitungsbericht ergeben sich in Obwalden Mehrausgaben: 5.2 % der Obwaldner, die neu mit dem Automatismus IPV erhalten, haben im Vorjahr keinen Antrag gestellt.

Die Verwirkungsfrist hat sich bewährt und wurde vom Verwaltungsgericht Nidwalden konstant geschützt.

Seit der Einführung der IPV im Jahr 1995 hat sich die Informatik bei der Ausgleichskasse stark verändert. Die Ausgleichskasse arbeitet heute mit einem sehr modernen papierlosen Workflow-System. Deshalb können die Nidwaldner Gemeindeverwaltungen entlastet werden, und der Einreichort ist direkt die Ausgleichskasse.

Art. 26 Drittauszahlungen

Die Drittauszahlung ist ein wertvolles Instrument zur Sicherung des IPV-Zwecks: Die Bezahlung der Krankenkassenprämien. Jede Krankenkasse kann verlangen, dass ihr die IPV kostenlos direkt überwiesen wird. So können Zweckentfremdungen verhindert werden.

Art. 27 Verrechnung

Art. 28 Rückerstattungspflicht

Diese Grundsätze sind im Versicherungsrecht üblich.

V. RECHTSSCHUTZ UND SCHIEDSGERICHT

Art. 29 Einsprache

Mit dem ATSG wurde im Sozialversicherungsrecht das verwaltungsinterne Rechtsmittel der Einsprache eingeführt. Es hat sich für die AHV, EL, FAK usw. bewährt. Durch das Einspracheverfahren wird das kantonale Verwaltungsgericht entlastet.

Art. 30 Beschwerde

Gegen die Einspracheentscheide kann beim Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden.

VI. FINANZIELLE BESTIMMUNGEN

Art. 33 Finanzierung; 1. Prämienverbilligung

Heute legt der Bund fest, welchen Betrag der Kanton mindestens zur Verfügung stellen muss. Dies entfällt mit der NFA. Gemäss Botschaft des Bundesrates entspricht der Bundesbeitrag neu einem Viertel der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung für 30 Prozent der schweizerischen Wohnbevölkerung. Der Bundesrat setzt die Anteile der einzelnen Kantone am Bundesbeitrag nach deren Wohnbevölkerung fest. Der Kanton hat ergänzende eigenen Mittel zu beschliessen. Die vorgeschlagene Regelung genügt auch unter dem geltenden Bundesrecht, denn der Kanton ist direkt gestützt auf Bundesrecht verpflichtet, mindestens 50% des vom Bundesrat für den Kanton festgelegten Betrages zu beschliessen. Die bisherige Regelung, dass der Landrat nicht an die verfassungsmässige Finanzkompetenz gebunden ist, entfällt, da mit der Festlegung des Selbstbehaltes im Gesetz die IPV eine gebundene Ausgabe ist.

Die Nidwaldner Gemeinden tragen wie bisher keinen Anteil an der Finanzierung.

Art. 34 2. Spitalkosten ausserkantonalen Spitäler

Die Kosten für die ausserkantonalen Hospitalisationen sind erheblich, wenngleich im interkantonalen Vergleich relativ tief. Der Kanton trug im Jahre 2005 eine Belastung von rund 5.5 Mio. Franken. Es ist keine Mitfinanzierung durch die Gemeinden vorgesehen.

Art. 35 3. Verwaltungskosten

Die Ausgleichskasse führt die Aufgaben gemäss diesem Gesetz als übertragene Aufgabe durch. Der Kanton trägt die Kosten für dieses Outsourcing. Die Gemeinden tragen die Kosten der Gemeindeverwaltung, soweit sie am Vollzug des EGzKVG mitwirken.

Art. 36 Globalbudget für Pflegeheime und Spitäler

Diese Bestimmung wurde bisher nur beim Kantonsspital angewendet. Im KVG besteht aber die Möglichkeit für die Kantone. Es ist wichtig, dass dieser Weg nicht verbaut wird.

6 Auswirkungen

Die Neufassung des EGzKVG bringt eine klare und transparente rechtliche Grundlage für den Vollzug des KVG.

Für den Regierungsrat ist es wichtig, dass der Kanton Nidwalden auch weiterhin ein attraktiver Wirtschaftsstandort bleibt. Ebenso wichtig ist auch, dass Nidwalden über ein zeitgemässes kulturelles und soziales Netz verfügt und die Lebensqualität der Einwohnerinnen und Einwohner verbessert werden kann. Die Stärkung der Familie durch eine Reduktion der wirtschaftlichen Belastung, die mit der Erziehung von Kindern und Jugendlichen verbunden ist, gehört ganz wesentlich zu dieser Strategie. Für den finanziellen Familienlastenausgleich stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung, die es parallel zu nutzen gilt: Spürbare Kinderabzüge im Steuerrecht, im schweizerischen Vergleich gute Familienzulagen und nun auch eine gezielte Verbesserung der IPV für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung.

Stans, 16. Mai 2006

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Frau Landammann

Lisbeth Gabriel

Landschreiber

Josef Baumgartner

Beilagen:

- Entwurf Einführungsgesetz zum KVG
- Vergleich halbe und volle IPV für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung
- Grafik zu den Gesamtvolumen
- Konkordanztafel: Vorlage mit geltendem EG und geltender VV
- Abschlussbericht IPV 2005
- Mehrjahresstatistik IPV 1996-2005