

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat betreffend
die Revision des Dekrets über den Vollzug des
Krankenversicherungsgesetzes**

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen eine Vorlage betreffend Änderung des Dekretes über den Vollzug des Krankenversicherungsgesetzes vom 10. Juni 1996 (SHR 832.110). Mit der Revision sollen die familienpolitischen Ziele der Prämienverbilligung, die von den Eidgenössischen Räten im Herbst 2004 ins Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) eingefügt wurden (Ausdehnung auf Familien mit mittleren Einkommen), im kantonalen Recht umgesetzt werden.

1. Ausgangslage

a) Bundesrechtliche Vorgaben

Gemäss Art. 61 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG) sind die Kantone verpflichtet, „Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen“ Prämienverbilligungsbeiträge zu gewähren. Nach der Einführung des Gesetzes hat sich gezeigt, dass die Krankenkassenprämien vor allem für Familien mit Kindern zu einer immer schwerer tragbaren Belastung wurden. Daraus ergab sich die Notwendigkeit, der Entlastung von Familien über den engeren Kreis der „bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnisse“ hinaus vermehrt Beachtung zu schenken.

Im Herbst 2004 haben die Eidgenössischen Räte eine Ergänzung der Gesetzesbestimmungen über die Prämienverbilligung in Art. 65 KVG durch einen neuen Abs. 1^{bis} wie folgt beschlossen:

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

Gemäss gesetzlicher Übergangsbestimmung sind die Kantone verpflichtet, die neue Regelung ab Jahresbeginn 2007 umzusetzen. In Bezug auf die Art und das Ausmass der Umsetzung hat der Bund aber auf konkrete Vorgaben verzichtet. Insbesondere wurde darauf verzichtet, den Begriff „mittlere Einkommen“ verbindlich zu definieren. Damit wurde der unterschiedlichen Situation in den einzelnen Kantonen (grosse Prämiendifferenzen, verschiedene Systeme der Beitragsberechnung) Rechnung getragen.

In finanzieller Hinsicht gingen die Bundesbehörden davon aus, dass die landesweit ausbezahlten Beiträge an die Familien aufgrund der neuen Gesetzbestimmung um rund 300 Mio. Franken ansteigen werden, wobei der Bund davon zwei Drittel übernehmen soll. Deshalb wurden die Bundesbeiträge an die Prämienverbilligung im Budget 2007 gegenüber der ursprünglichen Planung um 200 Mio. Franken erhöht. Der Anteil des Kantons Schaffhausen an dieser Summe liegt bei gut 2 Mio. Franken.

b) Ist-Situation im Kanton Schaffhausen

Gemäss heutigem Dekret wird der zumutbare Prämien selbstbehalt einer Familie auf maximal 12 % des anrechenbaren Einkommens begrenzt. Bezüglich der anrechenbaren Prämien wird auf Richtprämien abgestellt, die der Regierungsrat aufgrund der effektiven Prämien der günstigsten Versicherer mit mehr als 1'000 Mitgliedern im Kanton festlegt. Im Jahr 2007 sind für die normalen Berechnungen (ohne EL und Sozialhilfe) folgende Richtprämien vorgesehen:

- Personen der Jahrgänge 1981 und älter
Fr. 3'120.- / Jahr (260.- / Monat)
- Personen der Jahrgänge 1982 – 1988
Fr. 2'520.- / Jahr (210.- / Monat)
- Kinder (Jahrgänge 1989 und jünger)
Fr. 750.- / Jahr (62.50 / Monat)

Als anrechenbares Einkommen gilt das Reineinkommen nach kantonalem Steuerrecht, korrigiert um die nachfolgenden Elemente (Art. 12 Abs. 1 des Dekrets):

- a) Grund-Abzug Fr. 7'500 bei gemeinsam besteuerten Ehepaaren bzw. Fr. 6'000 bei den übrigen Haushalten;
- b) Kinderabzug Fr. 4'800 pro Kind bis zum vollendeten 20. Altersjahr, das mit den Eltern einen gemeinschaftlichen Anspruch hat;
- c) Entlastungsabzug gemäss Art. 37 Abs. 1 Bst. d des kantonalen Steuergesetzes (einheitliche Anwendung der Ansätze gemäss Ziffer 1 auch für Nicht-Rentner);
- d) Zuschlag 10 % des nach kantonalem Recht steuerpflichtigen Vermögens;
- e) Aufrechnung allfälliger Negativsaldi der Einkünfte aus Grundeigentum, wenn die Gesamtkosten für Unterhalt und Verwaltung von Grundeigentum die Brutto-Mieterträge übersteigen.

Übersteigt die kalkulierte Richtprämie 12 % des anrechenbaren Einkommens, so wird der überschüssende Teil als Prämienverbilligung an die betroffene Familie ausbezahlt.

Mit der heutigen Regelung wird bei grossen Familien mit wachsender Kinderzahl eine zunehmend stärkere Entlastungswirkung bis in den Mittelstand hinein erreicht. Bei kleinen Familien bleiben die Zahlungen dagegen auf bescheidene Einkommen begrenzt. Das neue Ziel, das der Bund für Familien mit „mittleren Einkommen“ vorgegeben hat (Verbilligung der Kinderprämien um mindestens 50 %), wird bei Haushalten mit einem Kind ab den folgenden Reineinkommen nicht mehr erreicht:

- bei Alleinerziehenden mit einem Kind ab einem Reineinkommen von Fr. 39'925.- pro Jahr, entsprechend Fr. 3'330.- pro Monat;
- bei Ehepaaren mit einem Kind ab einem Reineinkommen von Fr. 67'325.- pro Jahr, entsprechend Fr. 5'610.- pro Monat.

Mit Blick auf die neuen bundesrechtlichen Vorgaben besteht Handlungsbedarf. Insbesondere bei den Alleinerziehenden müssen die Konditionen spürbar korrigiert werden, um eine angemessene Unterstützung auch bei den „mittleren Einkommen“ zu erreichen. Bei den verheirateten Paaren mit Kindern genügen dagegen relativ bescheidene Anpassungen, um eine im interkantonalen Quervergleich gute Lösung zu erreichen.

2. Vorgeschlagene Änderungen

Die nötigen Korrekturen zur Berechnung der Prämienverbilligungs-Ansprüche können durch Anpassung der Abzüge, die beim anrechenbaren Einkommen berücksichtigt werden, sehr einfach erreicht werden. Die Grund-Mechanismen des bisherigen Systems, die sich bewährt haben, müssen dabei nicht angetastet werden.

Konkret wird vorgeschlagen, die Abzüge vom Reineinkommen gemäss Art. 12 Abs. 1 Bst. a und b des Dekretes wie folgt zu ändern.

- Der Grund-Abzug gemäss Bst. a soll bei den Haushalten mit Kindern auf Fr. 11'000.- erhöht werden, entsprechend einer Erhöhung um Fr. 5'000.- bei Alleinerziehenden bzw. Fr. 3'500.- bei Paaren mit Kindern;
- im Gegenzug sollen die Abzüge pro Kind von Fr. 4'800.- auf Fr. 4'000.- reduziert werden;
- für Haushalte ohne Kinder soll generell der bisherige Abzug für Ehepaare (Fr. 7'500.-) zur Anwendung kommen.

Die vorgesehenen Anpassungen bei den Abzügen verändern das anrechenbare Einkommen und den kalkulatorischen Selbstbehalt. Die Beiträge zur Prämienverbilligung werden insbesondere bei kleineren Familien spürbar erhöht: Mit wachsender Haushaltgrösse gehen die Vorteile aufgrund des reduzierten Kinderabzuges dann zurück. Im Einzelnen präsentieren sich die Veränderungen wie folgt:

Maximale Zunahme der Prämienverbilligungsbeiträge aufgrund der Neuregelung

<i>Kinderzahl pro Haushalt</i>	<i>Zunahme Prämienverbilligung Fr. pro Haushalt und Jahr</i>	
	<i>Ehepaare</i>	<i>Alleinerziehende</i>
1 Kind	324	504
2 Kinder	228	408
3 Kinder	132	312
4 Kinder	36	216

Von der Ausweitung des Kreises der Beitragsberechtigten bzw. der Erhöhung der Beiträge können rund 4'000 Familien profitieren (rund 900 Alleinerziehende und 3'100 Ehepaare mit Kindern). Im Mittel aller betrof-

fenen Familien werden die Beiträge um rund Fr. 260.- pro Jahr bzw. Fr. 22.- pro Monat erhöht.

3. Künftige Reichweite der Prämienverbilligung

Aufgrund der neu vorgeschlagenen Berechnungsgrundlagen sowie der weiter oben ausgewiesenen Richtprämien 2007 werden die neuen bundesrechtlichen Mindestvorgaben zur Prämienverbilligung bei Familien mit mittleren Einkommen (Vergünstigung von mindestens 50 % der Kinderprämien) bis zu nachfolgenden Grenzwerten des Reineinkommens erreicht (ohne Abzüge für Vermögen und a.o. Liegenschaftsunterhalt):

- bei Alleinerziehenden mit einem Kind ab einem Reineinkommen bis Fr. 44'125.- pro Jahr, entsprechend knapp Fr. 3'700.- pro Monat;
- bei Ehepaaren mit einem Kind ab einem Reineinkommen von Fr. 70'125.- pro Jahr, entsprechend gut Fr. 5'800.- pro Monat.

Bei höheren Kinderzahlen steigt die Grenze des Jahreseinkommens, bei dem eine hälftige Verbilligung der Kinderprämien erreicht wird, um Fr. 7'125.- pro Kind. In höherer Detaillierung ergeben sich aufgrund der neuen Abzugsregelungen für ausgewählte Modell-Haushalte folgende Beitragssummen und Netto-Prämienbelastungen:

	<i>Rein-Einkommen¹ Fr./Jahr</i>	<i>Richt- prämie Fr./Jahr</i>	<i>Prämien- verbilligung Fr. / Jahr</i>	<i>Prämien- Selbst- behalt² Fr./Jahr</i>	<i>Selbst- behalt in % der Richt- prämie</i>
<u>Ehepaar</u> + 1 Kind < 18 Jahre	48'000 60'000 70'125	6'990	4'203 1'350 375 ³	2'787 5'640 6'615	40 % 81 % 95 %
<u>Ehepaar</u> + 3 Kinder < 18 Jahre	60'000 72'000 84'375	8'490	4'050 2'610 1'125 ³	4'440 5'880 7'365	52 % 69 % 87 %
<u>Ehepaar</u> + 3 Kinder < 18 Jahre + 1 Kind 19 / 20 Jahre	60'000 80'000 98'875	11'010	7'050 4'560 2'385 ³	3'960 6'360 8'625	36 % 58 % 78 %
<u>Alleinerziehende</u> + 1 Kind < 18 Jahre	24'000 36'000 44'125	3'870	2'790 1'470 375 ³	1'090 2'520 3'495	28 % 65 % 90 %
<u>Alleinerziehende</u> + 3 Kinder < 18 Jahre	36'000 48'000 58'375	5'370	3'690 2'370 1'125 ³	1'560 3'000 4'225	29 % 56 % 79 %
<u>Alleinerziehende</u> + 3 Kinder < 18 Jahre + 1 Kind 19 / 20 Jahre	48'000 60'000 72'875	7'890	5'370 3'930 2'385 ³	2'520 3'960 5'505	32 % 50 % 70 %
<u>Ehepaare ohne Kinder</u>	36'000 48'000 59'250	6'240	2'820 1'380 30 ⁴	3'420 4'860 6'210	55 % 78 % 99 %
<u>Alleinstehende</u> <u>über 25 J.</u>	15'000 24'000 32'250	3'120	2'340 1'140 30 ⁴	780 1'980 3'090	25 % 63 % 98 %
<u>Alleinstehende</u> <u>18 - 25 J.</u>	12'750 18'000	2'520	1'890 1'260 ³	630 1'260	25 % 50 %

¹ Kalkulation für Familien ohne Vermögen und ohne a.o. Abzüge Liegenschaftsunterhalt

² kalkulatorischer Wert: Richtprämie abzüglich Prämienverbilligung

³ 50 % Kinderprämien = Bundesvorgabe minimale Prämienverbilligung für „mittlere Einkommen“

⁴ minimale Auszahlungssumme gemäss Dekret / Verordnung SH

Die Übersicht zeigt, dass die starke familienpolitische Ausrichtung der Prämienverbilligung, auf die das Schaffhauser Berechnungsmodell von Anfang ausgerichtet wurde, in modifizierter Form weiterhin erhalten bleibt und im Bereich der kleinen Familien im Sinne der neuen bundesrechtlichen Vorgaben weiter ausgebaut wird.

Im Vergleich zu den Mehrpersonen-Haushalten sind die Einkommenslimiten bei den Alleinstehenden im ordentlichen Berechnungsverfahren weiterhin tief. Die dargestellten Kalkulationswerte sind allerdings von begrenzter praktischer Bedeutung, da in den drei folgenden Bereichen gleichwohl recht erhebliche Beiträge zur Prämienverbilligung ausgerichtet werden:

- Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen zu AHV- und IV-Renten;
- Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe;
- junge Personen in Ausbildung, die noch kein namhaftes eigenes Einkommen erzielen.

Aufgrund der besonderen Situation der drei genannten Gruppen entfallen - ungeachtet der tiefen kalkulatorischen Grenzwerte - über 20 % der Prämienverbilligungs-Bezüger auf alleinstehende Personen. Bezogen auf die bezugsberechtigten Fälle machen die Alleinstehenden gar einen Anteil von annähernd 50 % aus.

4. Finanzielle Auswirkungen

Aufgrund der vorgesehenen Erhöhung der Grundabzüge bei den anrechenbaren Einkommen sind für die Auszahlungssumme der Prämienverbilligung folgende Veränderungen zu erwarten:

	<i>Betroffene Haushalte ca.</i>	<i>mittlere Beitrags-erhöhung Fr.</i>	<i>Anstieg Gesamtsumme</i>
Ehepaare mit Kindern	3'100	220	680'000
Alleinerziehende	900	400	360'000
Alleinstehende	1'000 ¹	180	180'000
<i>Total</i>	<i>5'000</i>		<i>1'220'000</i>

¹ ohne Berücksichtigung von EL- und Sozialhilfebezügern sowie Personen in Ausbildung ohne nennenswerte Einkünfte, bei denen die Beiträge von der Neuregelung nicht betroffen sind.

Zusätzlich ergeben sich gegenüber dem Jahr 2006 aufgrund des Prämienanstieges (Erhöhung der Richtprämien) ordentliche Beitragsanpassungen im folgenden Rahmen:

	<i>Betroffene Personen</i>	<i>Beitragserhöhung pro Person</i>	<i>Anstieg Gesamtsumme</i>
Erwachsene über 25 J	12'900	+ 96	1'240'000
Junge 19 - 25 J.	3'400	+ 144	490'000
Kinder	7'700	+ 6	50'000
<i>Total</i>	<i>24'000</i>		<i>1'780'000</i>

Insgesamt resultiert somit ein Anstieg der Prämienverbilligungsbeiträge gegenüber dem Budget 2006 um 3,0 Mio. Franken auf 38,5 Mio. Franken. Gemessen an der Normvorgabe des Bundes für das Jahr 2007 wird damit ein Ausschöpfungsgrad von 97 % Prozent erreicht.

*Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren*

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die angeführte Dekretsrevision einzutreten und ihr zuzustimmen.

Schaffhausen, 17. Oktober 2006

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Dr. Hans-Peter Lenherr

Der Staatsschreiber:

Dr. Reto Dubach

Dekret über den Vollzug des Krankenversicherungsgesetzes

Anhang

Änderung vom

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst:

I.

Das Dekret über den Vollzug des Krankenversicherungsgesetzes vom 10. Juni 1996 wird wie folgt geändert:

§ 12 Abs. 1 Bst. a und b

¹ Als anrechenbares Einkommen gilt das Reineinkommen nach kantonalem Steuerrecht, korrigiert um die nachfolgenden Elemente:

- a) Grund-Abzug Fr. 11'000.- bei Haushalten mit Kindern bis zum vollendeten 20. Altersjahr, die mit den Eltern einen gemeinschaftlichen Anspruch haben, bzw. Fr. 7'500.- bei den übrigen Haushalten;
- b) Kinderabzug Fr. 4'000.- pro Kind bis zum vollendeten 20. Altersjahr, das mit den Eltern einen gemeinschaftlichen Anspruch hat;

II.

¹ Dieser Beschluss tritt am 1. Januar 2007 in Kraft.

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

Schaffhausen,

Im Namen des Kantonsrates
Der Präsident:

Die Sekretärin: