

REGIERUNGSRAT

12. Februar 2014

13.141

Postulat der Fraktionen der FDP, der SVP und der CVP vom 25. Juni 2013 betreffend Prüfung von Massnahmen zur Kosteneinsparung durch Überarbeitung der Vergabekriterien bei der Prämienverbilligung und zum Zeitplan des Einführungsgesetzes KVG Revision; Entgegennahme unter gleichzeitiger Abschreibung

I.

Text und Begründung des Postulats wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat nimmt das Postulat entgegen und beantragt mit folgender Begründung die gleichzeitige Abschreibung:

Vorbemerkung

Aufgrund der politischen Forderung, im Kanton Aargau schnellstmöglich eine Liste für säumige Versicherte einzuführen ([13.114] Motion, überwiesen am 20. August 2013), wurde eine Änderung der geplanten Totalrevision des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (EG KVG) vorangestellt. Die Projektarbeit zur Totalrevision des EG KVG wurde damit praktisch eingestellt. Aufgrund dieser Verzögerung konnte der Regierungsrat erst im Dezember 2013 zum ersten Mal das Normkonzept zur Totalrevision beraten. Erst danach war er in der Lage, das (13.141) Postulat zu beurteilen. Entsprechend verzögerte sich die Stellungnahme.

1. Projekt Totalrevision des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (EG KVG)

1.1 Personalbedarf und Projektorganisation

Um das höchst komplexe Rechtssetzungsprojekt "Totalrevision EG KVG" erfolgreich bewältigen zu können, sind entsprechende zeitliche und fachliche Ressourcen notwendig. Fachpersonen des Departements Gesundheit und Soziales (Gesundheitsversorgung, Kantonaler Sozialdienst) und der Sozialversicherung Aargau (SVA Aargau) wirken daher zusammen mit Fachpersonen aus anderen Departementen (Departement Volkswirtschaft und Inneres und Departement Finanzen und Ressourcen) und Gemeindevertreterinnen im Projekt mit.

Geleitet wird das Projekt von einer hauptamtlichen Projektleiterin mit einem Pensum von 70 %. Sie ist verantwortlich für die Überwachung der Abläufe und die Entwicklung des Gesamtprojekts, bringt juristisches Fachwissen gezielt ein und hat die Leitung der Teilprojekte inne. Unterstützt wird die Projektleiterin von einer Assistentin mit einem Pensum von 30 %.

1.2 Verlängerung der Gesamtprojektdauer

Gegenüber dem ursprünglichen Projektauftrag, welcher im Wesentlichen die Vereinfachung des Prämienverbilligungsverfahrens und die bedarfsgerechte Verteilung der Prämienverbilligungsgelder umfasste, hat sich der Umfang des Projekts durch die folgenden Faktoren verändert:

- Politische Forderung zur Einführung einer Säumigenliste ([10.325] Motion vom 10. November 2010): Wesentliche Erweiterung des Projektauftrags.
- Politische Forderung, die Säumigenliste schnellstmöglich einzuführen ([13.114] Motion vom 28. Mai 2013). Diese Forderung bedingte, die geplanten Totalrevision eine Änderung voranzustellen, was eine zusätzliche Projektdauer verursachte. Die Arbeiten zur Änderung sind weit fortgeschritten. Gemäss grossräthlicher Geschäftsplanung ist die Behandlung dieser Vorlage in erster Beratung an der Sitzung vom 25. März 2014 vorgesehen.
- Erforderliche Anpassungen des kantonalen Rechts aufgrund Änderungen des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) im Bereich Prämienverbilligung und Krankenkassenausständen per 1. Januar 2012.

Gemäss dem aktuellen Zeitplan wird die Totalrevision des EG KVG im Sommer 2016 in Kraft treten und ab dem Jahr 2017 Wirkung entfalten können. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der Projektstart Ende April 2012 erfolgte und der Projektauftrag wesentlich ausgedehnt wurde, liegt die Projektdauer im normalen Rahmen.

2. Ziele der Totalrevision des EG KVG

Bei der Totalrevision des EG KVG handelt es sich um ein aufwendiges und umfangreiches Projekt. Angestrebt werden insbesondere eine bedarfsgerechte Verteilung der Prämienverbilligung, die Vereinfachung beziehungsweise Vernetzung des administrativen Prämienverbilligungsverfahrens, die Regelung des Verfahrens und der Finanzierung für Krankenkassenausstände, die Einführung einer Liste der säumigen Versicherten (Säumigenliste) sowie die Schaffung von geeigneten Instrumenten zur Ausgabensteuerung der öffentlichen Hand.

In der Konzeptphase wurden die Themen Prämienverbilligung und Krankenkassenausstände einer ganzheitlichen und umfassenden Beurteilung unterzogen. Bestehende Prozessabläufe und Berechnungsmethoden wurden analysiert und gegebenenfalls neu definiert. Dabei galt es, vielschichtige Zusammenhänge und mögliche IT-Vernetzungen zu erkennen und datenschutzkonform umzusetzen, die neuen Aufgaben sachgerecht unter den involvierten Stellen zu verteilen, die notwendigen Ressourcen zu berechnen und rechtzeitig bereitzustellen und das Einsparungspotenzial voll auszuschöpfen.

Mit verschiedenen Massnahmen soll verhindert werden, dass inskünftig wirtschaftlich leistungsfähige Personen Prämienverbilligung erhalten. So sollen nicht nur Verschlechterungen, sondern auch Verbesserungen der wirtschaftlichen Situation beurteilt werden. Und bei dem als Grundlage zur Berechnung des massgebenden Einkommens herangezogenen steuerbaren Einkommens sollen diejenigen Steuerabzüge aufgerechnet werden, welche die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nicht tangieren (unter anderem Aufrechnung von ausserordentlichen Liegenschaftsunterhaltskosten und Pensionskasseneinkäufe).

Daneben sollen das ordentliche Anspruchsverfahren stark vereinfacht und die kompetenzmässige Zuweisung der Finanzierung der Krankenkassenausstände gemäss Art. 64a Abs. 3 und 4 KVG geklärt werden.

Die Verteilung der Prämienverbilligung wird heute über die einheitliche Höhe der Richtprämie und den einheitlichen Einkommenssatz vorgenommen. Differenzierungen nach Haushaltstypen sind nicht möglich. Nach der Totalrevision soll es möglich sein, die Prämienverbilligungsansprüche nach der

Höhe des Einkommens und dem Haushaltstyp gezielt zu steuern. Damit kann erreicht werden, dass einzelne Haushaltstypen nicht ohne sachgerechten Grund Prämienverbilligung erhalten.

Aufgrund der Erfahrungen anderer Kantone muss man davon ausgehen, dass die Säumigenliste nur zusammen mit einem begleitenden Case Management wirkungsvoll und zielführend eingesetzt werden kann. Gerade bei der Zielgruppe der Säumigenliste, also den Personen, welche mit umsichtigem Umgang ihrer finanziellen Ressourcen die Krankenkassenprämien bezahlen könnten, führt nur die Beratung und Unterstützung durch die Gemeinden via Case Management zu einer effektiven Verhinderung von Verlustscheinen. Erfahrungen aus den Kantonen Thurgau und Solothurn mit einem steuernden Case Management zeigen, dass durch eine transparente Informationspolitik verbunden mit einem persönlichen Gespräch die Zahlungsquote steigt. Gerade in kleinen Gemeinden, wo jeder jeden kennt, kann alleine die Aufforderung zu einem Gespräch dazu führen, dass die Prämien bezahlt werden.

Im Kanton Aargau soll das Case Management durch die Sozialdienste der Gemeinden vollzogen werden. Damit können die bereits jetzt bei den Gemeinden bestehenden Kompetenzen genutzt werden. Grundlage des Case Managements sind die in der entsprechenden Gemeinde für Krankenkassenforderungen betriebenen Personen. Bei zahlungsunwilligen Personen soll durch eine Beratung und Sensibilisierung für die besondere Bedeutung der Krankenversicherung erreicht werden, dass die Prämienrechnungen bezahlt werden. Durch die Einleitung von geeigneten Massnahmen soll die Entstehung von Verlustscheinen für alte Krankenkassenforderungen verhindert und die Bezahlung von zukünftigen Krankenkassenforderungen sichergestellt werden. Bei zahlungsunfähigen Personen haben die Gemeinden durch die Betreibungsliste die Chance, zahlungsunfähige Personen früh erkennen und umgehend helfen zu können. Die Einleitung der entsprechenden Massnahmen bei zahlungsunfähigen Personen gehört zudem bereits jetzt zum Tätigkeitsbereich der Gemeinden.

Die bei den Gemeinden für das Case Management erforderlichen Ressourcen werden nach der administrativen Vereinfachung des Prämienverbilligungsverfahrens im Rahmen der Totalrevision des EG KVG frei. Wie die Gemeinden mit den zahlungsunwilligen Personen umgehen wollen, beziehungsweise wie viele Ressourcen sie insbesondere bei der Begleitung von potenziell verlustscheingefährdeten Personen und bei der Anwendung der Ausnahmeregelung einsetzen wollen, ist den Gemeinden frei gestellt.

Mit der Totalrevision des EG KVG wird der Regierungsrat das Kosten-/Nutzen-Verhältnis der Säumigenliste – unter Miteinbezug der Erfahrungen der anderen Kantone und der Krankenversicherer – auswerten lassen, sobald brauchbare und aussagekräftige Vergleichswerte vorliegen. Dabei ist auch die Wirkung der Säumigenliste auf die Zahlungsmoral zu überprüfen. Die Erkenntnisse sollen nach Möglichkeit vollumfänglich in die laufende Totalrevision einfließen. Da zwischen der Einführung der Säumigenliste und der zweiten Beratung der Totalrevision EG KVG im Grossen Rat maximal 18 Monate liegen, werden dabei vor allem die Erkenntnisse aus den anderen Kantonen relevant sein.

3. Einsparungen bei der Prämienverbilligung nach Totalrevision

Mit der Einführung der individuellen Prämienverbilligung im KVG beabsichtigte der Gesetzgeber, den Gedanken der bedarfsgerechten Prämiensubventionierung in der Krankenversicherung in die Tat umzusetzen und nicht nur die sozial Bedürftigen zu unterstützen. Er wollte damit, im System mit Einheitsprämie pro Versicherter ohne Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Versicherten, der sozialen Notwendigkeit der Solidarität zwischen Personen mit unterschiedlichen Einkommen Rechnung tragen. Der Gesetzgeber sieht Beiträge der öffentlichen Hand für Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen vor und delegiert den Kantonen die Festlegung des zu erreichenden Sozialziels und die Ausgestaltung der Prämienverbilligung. Mit dieser flexiblen Lösung sollte den Kantonen die Möglichkeit gegeben werden, eine den kantonalen Gegebenheiten entsprechende bedarfsgerechte Prämiensubventionierung vorzunehmen.

Aus dieser Zielsetzung ergibt sich, dass eine bedarfsgerechte Prämienverbilligungspolitik sicherzustellen ist und dass die auf die Prämienverbilligung angewiesenen Personen in genügendem Masse unterstützt werden.

Die Ausgaben für die ordentliche Prämienverbilligung können nicht nur wegen der bundesrechtlichen Vorgaben nicht unbeschränkt gekürzt werden. Eine ungenügende Verbilligung kann auch dazu führen, dass die betroffenen Personen entweder Ergänzungsleistungen oder Sozialhilfe beantragen müssen oder die Prämien nicht bezahlen, was bei erfolgloser Betreuung zu Verlustscheinen führt, welche die öffentliche Hand zu 85 % übernehmen muss. Einsparungen bei der Prämienverbilligung können daher mittel- bis langfristig höhere Kosten für die öffentliche Hand zur Folge haben. Denn wer Ergänzungsleistungen oder Sozialhilfe bezieht oder bereits Verlustscheine hat, wird sich vermutlich finanziell nicht so schnell erholen.

Es ist dem Regierungsrat ein Anliegen, mit der Totalrevision insbesondere in jenen Bereichen Einsparungen zu realisieren, welche sich durch die Behebung von systembedingten Mängeln ergeben. Der Prämienverbilligungsanspruch soll auf diejenigen Fälle beschränkt werden, die effektiv einen entsprechenden Bedarf haben.

Mit der im Rahmen der Totalrevision vorgesehenen Massnahmen sollten auf Basis der Zahlen 2012 Einsparungen zwischen 15 und 20 Millionen Franken erzielt werden, ohne dass das bundesrechtliche Ziel einer bedarfsgerechten Prämienverbilligung verletzt wird. Bei den möglichen systembedingten Einsparungen gilt es zu beachten, dass diese nur dann realisiert werden können, wenn sie nicht – im Sinne einer Umverteilung – für eine bedarfsgerechte Prämienverbilligung eingesetzt werden müssen. Dies könnte insbesondere dann der Fall sein, wenn die für die Prämienverbilligung veranschlagten Mittel bei Inkraftsetzung der Totalrevision sehr tief sind.

4. Einsparungen Prämienverbilligung und Sozialhilfe

Wie unter Ziffer 3 ausgeführt, werden mit der Totalrevision nur Einsparungen infolge Behebung systembedingter Mängel realisiert. Personen, die keinen Bedarf haben, werden keine Prämienverbilligung mehr erhalten.

Die Prämienverbilligung wird nach der Totalrevision zudem gegenüber heute bedarfsgerechter verteilt werden können. Mit den vorgesehenen Steuerungsmöglichkeiten kann erreicht werden, dass in Zukunft keine Personen alleine wegen der hohen Prämien auf Sozialhilfe angewiesen sein werden und es allen Personen grundsätzlich möglich sein wird (sofern die gesamthaft gesprochenen Mittel für eine bedarfsgerechten Prämienverbilligung im Sinne des Bundesrechts genügen), die Prämien bezahlen zu können.

5. Zusammenhang zwischen Richtprämie und Prämienverbilligungs- sowie Sozialhilfeanträgen

In den letzten Jahren ist die Richtprämie zwar ständig angestiegen, aber bei weitem nicht so stark wie die bereinigte Durchschnittsprämie (= gewogenes Mittel). Während dem die Differenz im Jahr 2008 noch knapp Fr. 400.– betrug, beläuft sie sich im Jahr 2014 bereits auf Fr. 1'035.–.

Entwicklung Prämienverbilligung und Sozialhilfe im Kanton Aargau:

Jahr	gewogenes Mittel	Richtprämie Erwachsene	bewilligte PV-Anträge	Total Prämienverbilligung	Sozialhilfefälle	Sozialhilfequote	Einwohner
2005	Fr. 3'048.48	Fr. 2'800.00	44'217	Fr. 148'641'347.00	6'070	1,9 %	573'654
2006	Fr. 3'189.00	Fr. 2'850.00	45'869	Fr. 151'217'002.00	6'479	2,0 %	579'489
2007	Fr. 3'253.42	Fr. 2'850.00	47'377	Fr. 165'679'061.00	6'536	2,0 %	586'792
2008	Fr. 3'338.20	Fr. 2'950.00	48'998	Fr. 178'453'118.00	6'263	1,9 %	596'396
2009	Fr. 3'500.64	Fr. 3'000.00	47'990	Fr. 193'810'632.05	6'616	1,9 %	604'263
2010	Fr. 3'867.15	Fr. 3'100.00	53'240	Fr. 221'696'314.55	6'827	1,9 %	612'611
2011	Fr. 4'126.57	Fr. 3'200.00	56'820	Fr. 237'050'470.00	7'198	1,9 %	621'398
2012	Fr. 4'228.20	Fr. 3'300.00	59'360	Fr. 268'820'341.00	7'516	2,0 %	627'893
2013	Fr. 4'278.00	Fr. 3'350.00	63'200	Fr. 278'364'220.00	noch offen	noch offen	ca. 632'000
2014	Fr. 4'385.85	Fr. 3'350.00	noch offen	ca. Fr. 294'298'000.00	noch offen	noch offen	ca. 640'000

So wie sich die Differenz zwischen dem gewogenen Mittel und der Richtprämie in den letzten Jahren ständig vergrössert hat, ist auch die Prämienlast für die Aargauerinnen und Aargauer stetig gestiegen. Die Prämienverbilligung durch den Kanton Aargau hat sich Jahr für Jahr – trotz der steigenden Gesamtprämienverbilligungssumme – vermindert.

Trotz sinkender Prämienverbilligung und steigender Prämienlast ist die Sozialhilfequote, das heisst der Anteil der Personen in der Wohnbevölkerung, die finanzielle Leistungen der Sozialhilfe beziehen, konstant geblieben. Die Sozialhilfequote hat sich im Kanton Aargau seit 2006 stets zwischen 1,9 % und 2,0 % bewegt. Die betroffenen Personen konnten die sinkende Prämienverbilligung und die damit verbundenen Prämienmehrausgaben somit bis anhin anderweitig kompensieren. Ob dies auch bei einer weiter ansteigenden Prämienlast der Fall sein wird, ist offen.

Der Regierungsrat beantragt mit Verweis auf die vorstehenden Ausführungen die Entgegennahme unter gleichzeitiger Abschreibung des Postulats.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 2'266.50.

Regierungsrat Aargau