



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 12. April 2016 / aje

1300.142

Gesetz über die Einführung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung, Teilrevision; 2. Lesung

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 12. April 2016

Sehr geehrte Frau Kantonsratspräsidentin
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 22. Februar 2016 den Entwurf für eine Teilrevision des Gesetzes über die Einführung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 14. September 2009 (EG zum KVG; bGS 833.14) behandelt und bis zum 25. März 2016 der Volksdiskussion unterstellt (vgl. Amtsblatt Nr. 8 2016, S. 258). Innerhalb dieser Frist sind zehn Beiträge aus der Bevölkerung eingegangen.

Der Regierungsrat hat die in der 1. Lesung im Kantonsrat formulierten Fragen und Anliegen sowie die Volksdiskussionsbeiträge aufgenommen und nimmt nachfolgend dazu Stellung. Zudem hat er die Vorlage im Lichte der Ergebnisse der 1. Lesung im Kantonsrat nochmals eingehend beraten und stellt einige wenige zusätzliche Anträge.



B. Erwägungen

1. Ergebnis der Volksdiskussion

Meier Alfred, Bühler

Alfred Meier stellt in seiner Eingabe zahlreiche Anträge, die im Wesentlichen darauf abzielen, dass versicherte Personen leichter in den Genuss von individuellen Prämienverbilligungen (IPV) kommen. Insbesondere beantragt er eine andere Richtprämienberechnung (zwei teuerste/zwei günstigste mit 2000 Versicherten), eine Deckelung des Selbstbehalts bei 20%, eine generelle Anhebung der Obergrenzen, eine volle IPV für Kinder und junge Erwachsene, die Streichung der Aufrechnungen sowie einen höheren Kinderabzug. Im Weiteren beantragt er eine 30-tägige Rekursfrist und die Kostenlosigkeit der Rechtspflegeverfahren. Darüber hinaus übt er Kritik an den Bestimmungen zur Änderung der Verhältnisse (Art. 20) und zur Rückerstattung (Art. 21).

Angesichts der angestrebten Flexibilisierung zugunsten des Regierungsrates und der damit einhergehenden besseren Ausgabensteuerung, sind die zahlreichen Anträge von Alfred Meier zur IPV abzulehnen. Ebenso ist die Einführung einer 30-tägigen Rekursfrist abzulehnen, da im verwaltungsinternen Rechtsmittelverfahren allgemein eine Frist von 20 Tagen gilt (vgl. Art. 30 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 9. September 2002 [bGS 143.1]). Der Antrag von Alfred Meier auf Einführung eines kostenlosen Verfahrens erübrigt sich. Nach geltendem Recht wird in Sozialversicherungssachen auf die Erhebung von Verfahrenskosten in der Regel – Mutwilligkeit vorbehalten – verzichtet (Art. 22 Abs. 2 und 3 VRPG). Für weitere Ausführungen kann auf den regierungsrätlichen Bericht und Antrag vom 22. September 2015 zuhanden der 1. Lesung verwiesen werden.

Fuchs Theo und Elsa, Herisau / Merz Monica und Christian, Heiden / Mettler Brigitt, Heiden / Rohner Beatrice und Häderli Hans-Peter, Heiden / Rufer Claudia, Gais / SP Rotbach / Troxler Willy, Speicher / van der Wingen Heinrich, Heiden

In acht Eingaben wird beantragt, in Art. 3 eine Untergrenze für den IPV-Kantonsbeitrag zu verankern. Die Spannweite reicht von 80% bis 100% des Bundesbeitrags. Diese Anträge sind abzulehnen. Es kann auf die Begründung anlässlich der 1. Lesung verwiesen werden.

Graf Egon, Herisau

Egon Graf äussert sich, ohne konkrete Anträge zu stellen, allgemein kritisch und gibt zu bedenken, dass die Folgen der Teilrevision kaum abschliessend beurteilt werden können. Für ihn wären klare Parameter, in welchem Fall man IPV erhält, sinnvoll. Dieser Beitrag ist zur Kenntnis zu nehmen.

2. Beantwortung der Fragen und Anliegen aus der 1. Lesung

Schuldenbremse

Kantonsrat Patrick Kessler, Teufen, ersuchte namens der FDP.Die Liberalen-Fraktion, bei der IPV die Einführung einer Schuldenbremse zu prüfen. Er verwies dabei auf eine entsprechende Regelung des Kantons St. Gallen.

Das Anliegen ist in finanzpolitischer Hinsicht verständlich. Doch die Argumente, die in der 1. Lesung gegen die Einführung einer Untergrenze angeführt wurden, gelten bei der Schuldenbremse gleichermassen: Eine fixe



Budgetvorgabe in einem Spezialgesetz (im Sinne einer Obergrenze) ist unüblich und stellt einen Fremdkörper dar. Sie schränkt den Handlungsspielraum des Kantonsrates zu sehr ein. Letzterem soll es im Rahmen des ordentlichen Voranschlagsprozesses ohne spezialgesetzliche Vorgaben unbenommen sein, Einfluss auf den Kantonsbeitrag zu nehmen.

Hinzu kommt, dass der Kanton St. Gallen im Unterschied zu Appenzell Ausserrhoden nicht nur eine Schuldenbremse im Sinne einer Obergrenze, sondern auch eine Untergrenze kennt. Da der Kantonsrat die Einführung einer Untergrenze in 1. Lesung jedoch abgelehnt hat, ist auf die Einführung einer Obergrenze – konsequenterweise – ebenfalls zu verzichten.

Reporting

Kantonsrätin Johanna Federer-Fabjan, Herisau, regte namens der SP-Fraktion ein besseres Reporting bei der IPV an. Es sei dem Kantonsrat Bericht zu erstatten, wie sich die IPV-Gelder jeweils auf die einzelnen Bezugsgruppen verteilen.

Diesem Anliegen kann entsprochen werden, soweit damit kein merklicher administrativer Mehraufwand verbunden ist. Im Bericht zur Staatsrechnung können künftig die bereits heute von der Ausgleichskasse erhobenen Daten zu den IPV-Bezügerinnen und -Bezügern, welche jährlich an den Bund übermittelt werden, in konzentrierter Form aufgeführt werden.

Aufrechnung Liegenschaftsaufwand

Kantonsrat Norbert Näf, Heiden, beantragte, auf die vom Regierungsrat vorgeschlagene vollständige Aufrechnung des bei den Steuern abgezogenen Liegenschaftsaufwands zu verzichten und stattdessen nur „den die Pauschale gemäss Steuergesetz übersteigenden Liegenschaftsaufwand für Unterhalt“ aufzurechnen (Art. 19 Abs. 1 Ziff. 1 lit. d EG zum KVG). Nachdem der Regierungsrat die Prüfung seines Anliegens auf die 2. Lesung hin zugesichert hatte, zog Kantonsrat Näf seinen Antrag zurück.

Gemäss geltendem Recht und entsprechender Vollzugspraxis der Ausgleichskasse ist für die Aufrechnung bei der IPV nur jener Liegenschaftsaufwand massgebend, der nach Art. 34 des Steuergesetzes vom 21. Mai 2000 (StG; bGS 621.11) abzugsfähig ist. Das sind die Unterhalts- und Verwaltungskosten (Position 15 der Steuererklärung). Die Ausgleichskasse rechnet jenen Betrag auf, der grösser ist als 20% des Eigenmietwerts bzw. der Mieteinnahmen (Art. 5 lit. c der Verordnung zum EG zum KVG vom 5. Januar 2010 [V zum KVG; bGS 833.141]). Die bei den Steuern ebenfalls abzugsfähigen Hypothekarzinsen werden bei der IPV demgegenüber nicht aufgerechnet. Sie fallen nicht unter die Unterhalts- und Verwaltungskosten, sondern unter die privaten Schuldzinsen (vgl. Art. 35 lit. a StG).

Der Antrag Näf hat praktisch denselben (unerwünschten) Effekt auf die IPV wie die heutige Regelung. Der im Steuerrecht zulässig Pauschalabzug vom Reineinkommen beträgt für jüngere Liegenschaften 10% der Mieterträge / des Mietwerts, maximal Fr. 10'000.–. Für ältere (über 10 Jahre alt) beträgt er 20%, maximal Fr. 20'000.– (Art. 34 Abs. 5 StG i.V.m. Art. 25 der Steuerverordnung vom 8. August 2000 [StV; bGS 621.111]). Wahlweise können auch die effektiven Kosten abgezogen werden, sofern sie belegt sind.



Beispiel 1 (selbst bewohnte Liegenschaft, 11 Jahre alt, Eigenmietwert 60'000.–)

- Pauschalabzug bei den Steuern: Fr. 12'000.– (= 20% des Eigenmietwerts)
- Geltendes IPV-Recht: keine Aufrechnung (Freibetrag: 20% des Eigenmietwerts = Fr. 12'000.–)
- Antrag Näf: keine Aufrechnung des Pauschalabzugs
- Antrag RR: die bei den Steuern abgezogenen Fr. 12'000.– sind bei der IPV vollständig aufzurechnen

Beispiel 2 (selbst bewohnte Liegenschaft, 11 Jahre alt, Eigenmietwert 60'000.–)

- Statt der Pauschale werden effektive Unterhaltskosten von Fr. 19'000.– bei den Steuern abgezogen
- Geltendes IPV-Recht: Aufrechnung von Fr. 7'000.– (Fr. 19'000.– ./. Fr. 12'000.– [Freibetrag])
- Antrag Näf: Aufrechnung von Fr. 7'000.– (Fr. 19'000.– ./. Fr. 12'000.– [Pauschale])
- Antrag RR: die bei den Steuern abgezogenen Fr. 19'000.– sind bei der IPV vollständig aufzurechnen

Die Problematik am geltenden Freibetrag – wie beim Antrag Näf – ist, dass er die steuerlich bedingten Verzerrungen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht vollständig beseitigt. Wenn jemand zufolge vermögenserhaltender Aufwendungen sein steuerbares Einkommen so optimieren kann, dass er in den Genuss von IPV käme, wäre er doppelt privilegiert. Im Steuerrecht kann die Pauschale sodann immer geltend gemacht werden, selbst wenn effektiv keine Kosten (oder nicht in dieser Höhe) entstanden sind. Der steuerrechtliche Pauschalabzug steht im Weiteren auch jenen offen, die ihre im Privatvermögen befindlichen Liegenschaft(en) an Dritte zu Wohnzwecken vermieten (Art. 34 Abs. 5 StG). Auch bei diesen Personen erfolgt bei der IPV derzeit keine Aufrechnung, was stossend ist.

Beispiel 3 (2 Eigentumswohnungen, beide 11-jährig, an Dritte vermietet, Bruttomieteinnahmen Fr. 60'000.–)

- Pauschalabzug bei den Steuern: Fr. 12'000.–
- Geltendes IPV-Recht: keine Aufrechnung (Freibetrag = Fr. 12'000.–)
- Antrag Näf: keine Aufrechnung des Pauschalabzugs
- Antrag RR: die bei den Steuern abgezogenen Fr. 12'000.– sind bei der IPV vollständig aufzurechnen

Zusammenfassend ist mit Blick auf eine häusliche Verwendung der IPV-Gelder und die bundesrechtliche Vorgabe, Personen in bescheidenen finanziellen Verhältnissen zu entlasten, an der vollständigen Aufrechnung des Liegenschaftsaufwands festzuhalten.

Verwirkungsfrist

Kantonsrätin Susanne Lutz, Grub, erkundigte sich, ob die fünfjährige Verwirkungsfrist für die Rückerstattung zu Unrecht bezogener Prämienverbilligung genüge (vgl. Art. 21 EG zum KVG).

Die Verwirkungsfrist ist dem Bundesrecht nachgebildet. Im eidgenössischen Sozialversicherungsrecht gilt bei der Rückerstattung ebenfalls eine Verwirkungsfrist von fünf Jahren (Art. 25 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000 [ATSG; SR 830.1]). Nach Auskunft der Ausgleichskasse ist diese Frist ausreichend.

Begriff „Selbstbehalt“

Kantonsrat Niklaus Sturzenegger, Trogen, störte sich zum Abschluss der Ratsdebatte am verwirklichen Begriff „Selbstbehalt“ und regte dessen Überprüfung an. Nach Art. 2 lit. g EG zum KVG stelle er einen bestimmten Prozentsatz des anrechenbaren Einkommens, auch Eigenleistung genannt, dar. Im (privaten) Versicherungsrecht sei der Begriff hingegen anders besetzt.



Der Begriff „Selbstbehalt“ ist zugegebenermassen etwas unglücklich gewählt und die IPV-Berechnungsweise nicht leicht verständlich. Nichtsdestotrotz hat sich der Begriff im Vollzug über Jahre hinweg bewährt und ist insoweit geläufig. Auch andere Kantone mit einem ähnlichen Prämienverbilligungssystem kennen den Begriff „Selbstbehalt“. Bei der vorliegenden Teilrevision soll er deshalb nicht geändert werden.

3. Anpassung des Entwurfs an die Ergebnisse der 1. Lesung

Obergrenzen der Bezugsberechtigung (Art. 2 lit. f und lit. h, Art. 11 Abs. 2, Art. 12, Art. 13 Abs. 2, Art. 16 Abs. 1 lit. d, Art. 19 Abs. 1 und Abs. 3)

Die Obergrenzen nach Art. 12 entscheiden in erster Linie darüber, ob Eltern für ihre Kinder eine IPV erhalten oder nicht. Liegt sowohl ihr Einkommen als auch ihr Vermögen unter den gesetzlichen Grenzen, haben sie nach geltendem Recht Anspruch auf 75 % der Kinderrichtprämie je Kind und junger Erwachsener in Ausbildung, für deren Unterhalt die steuerpflichtige Person zur Hauptsache aufkommt (Art. 11 Abs. 2).

Die Finanzkommission verlangte eine Anpassung der Einkommensobergrenzen in der Weise, dass künftig nicht nur auf das steuerbare Einkommen abgestellt wird, sondern die Aufrechnungen gemäss Art. 19 Abs. 1 Ziff. 1 (Fassung 1. Lesung) ebenso berücksichtigt werden. Dem ist zu entsprechen. Diese Anpassung bedingt jedoch eine Neudefinition des massgebenden wie auch des anrechenbaren Einkommens. Das massgebende Einkommen beinhaltet neu nur mehr die Aufrechnungen nach Art. 19 Abs. 1 lit. a – lit. i. Der Kinderabzug ist neu Bestandteil des anrechenbaren Einkommens (Art. 2 lit. f). Folglich kann bei Art. 12 lit. a (Obergrenze der Bezugsberechtigung) auf das massgebende, statt wie bisher auf das steuerbare Einkommen abgestellt werden. Im Weiteren ist Art. 2 lit. h aufzuheben, weil er überflüssig ist, und Art. 11 Abs. 2 sowie Art. 16 Abs. 1 lit. d sind der Vollständigkeit halber anzupassen. Zwecks Bereinigung von Art. 19 wird dessen Abs. 3 neu in Art. 13 integriert.

Dem Anliegen der parlamentarischen Kommission nach einer Flexibilisierung der Obergrenzen ist nachzukommen. Diese verbleiben zwar weiterhin im Gesetz, der Regierungsrat erhält jedoch neu die Befugnis, die Obergrenzen zu erhöhen oder zu senken (neuer Art. 12 Abs. 2). Diese Befugnis ist differenziert nach den Obergrenzen für das massgebende Einkommen (10%) und für das steuerbare Vermögen (20%); dies weil eine Veränderung der Einkommensobergrenzen einen grösseren Effekt hat als eine Veränderung der Vermögensobergrenzen.

Ob und wann der Regierungsrat von dieser Befugnis Gebrauch machen will, liegt in seinem pflichtgemässen Ermessen, weshalb die Bestimmung offen formuliert ist. Gründe für eine Senkung oder Erhöhung können namentlich die Teuerung, demografische Entwicklungen oder die Finanzlage des Kantons sein.

Nichtbezahlung von Prämien und Kostenbeteiligungen (Art. 10 Abs. 1)

In der Ratsdebatte war die Formulierung von Art. 10 Abs. 1 umstritten. Diese Gesetzesbestimmung hat einzig zum Ziel, das Bundesrecht im Bereich der Nichtbezahlung von Prämien und Kostenbeteiligungen auf Verordnungsstufe umsetzen zu dürfen (vgl. ebenso Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 22. September 2015, S. 18). Es handelt sich dabei um den Vollzug folgender Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG; SR 832.10) bzw. der Verordnung über die Krankenversicherung vom 27. Juni 1995 (KVV; SR 832.102):



Art. 64a Abs. 2 KVG: Der Kanton kann verlangen, dass der Versicherer der zuständigen kantonalen Behörde die Schuldnerinnen und Schuldner, die betrieben werden, bekannt gibt. Im Jahr 2012 wurde in Art. 3 V zum KVG bereits vorläufig eine entsprechende Meldepflicht statuiert. Danach meldet der Versicherer der Ausgleichskasse die Schuldnerinnen und Schuldner, die betrieben werden, sobald die Voraussetzungen für das Fortsetzungsbegehren erfüllt sind und bevor der Versicherer das Fortsetzungsbegehren stellt.

Art. 64a Abs. 3 – 5 KVG: Die Versicherer müssen der zuständigen kantonalen Stelle diejenigen Versicherten bekanntgeben, bei denen wegen Prämienausständen ein Verlustschein ausgestellt wurde oder ein gleichwertiger Rechtstitel vorliegt. Vor dieser Bekanntgabe muss er die Richtigkeit der Daten von einer vom Kanton zu bezeichnenden Revisionsstelle bestätigen lassen. Der Kanton vergütet dem Versicherer in der Folge 85% der nichtbezahlten Verlustscheinforderung, wobei der Kanton von den Versicherern wiederum 50% zurückerhält, wenn die Prämien später doch noch beglichen werden. Auch diese Bestimmungen sind im kantonalen Verordnungsrecht vorläufig bereits umgesetzt worden. Gemäss Art. 1 V zum KVG ist die externe Revisionsstelle des Versicherers die Revisionsstelle nach Art. 64a Abs. 3 KVG. Die Abwicklung der Zahlungen erfolgt über die Ausgleichskasse (Art. 2 V zum KVG).

Art. 105i KVV: Verfügungen über die Ausrichtung von Ergänzungsleistungen (EL) oder gleichwertige Rechtstitel, die das Fehlen von finanziellen Mitteln der versicherten Person belegen, stellen im Sinne von Art. 64a Abs. 3 KVG einem Verlustschein gleichzusetzende Rechtstitel dar. Der Kanton bezeichnet weitere Verfügungen und betroffene Rechtstitel. Bei Vorliegen eines gleichwertigen Rechtstitels hat der Kanton dem Versicherer ebenfalls 85% des Prämienausstandes zu vergüten (vgl. oben). Der Kanton hat Art. 105i KVV bislang nicht umgesetzt. Dies ist im Rahmen der Revision der V zum KVG nachzuholen. Künftig sind nebst den EL-Verfügungen Verfügungen über die Ausrichtung von wirtschaftlicher Sozialhilfe einem Verlustschein gleichzusetzen.

Abschliessend sei nochmals ausdrücklich erwähnt, dass die Einführung einer schwarzen Liste (Umsetzung von Art. 64a Abs. 7 KVG) nicht unter die regierungsrätliche Vollzugskompetenz von Art. 10 Abs. 1 fällt. Dieser Entscheid bleibt dem Gesetzgeber vorbehalten.

Begriff „Voranschlag“ (Art. 3 Abs. 1)

Im Sinne der neuen finanzhaushaltsrechtlichen Begrifflichkeit ist „Budget“ durch „Voranschlag“ zu ersetzen.

C. Auswirkungen

1. Auf die Gesetzgebung

Praxisgemäss liegt diesem Bericht und Antrag ein Vorentwurf der zu revidierenden V zum KVG bei. Sie soll gleichzeitig mit dem revidierten EG zum KVG, voraussichtlich am 1. Januar 2017, in Kraft treten.



2. Finanziell

Die Aussagen des Regierungsrates zu den finanziellen Auswirkungen anlässlich der 1. Lesung des Geschäfts gelten weiterhin. Die Teilrevision ermöglicht es dem Regierungsrat künftig, die Budgetvorgaben des Kantonsrates besser einzuhalten. Im Finanzplan setzte der Regierungsrat den Aufwand für die IPV bei 24,2 Mio. Franken fest. Dieser Wert entspricht jenem des Voranschlags 2015 und liegt um Fr. 600'000.– unter jenem des Voranschlags 2016.

2015 mussten Kreditüberschreitungen von 3,7 Mio. Franken in Kauf genommen werden. Für 2016 rechnet der Regierungsrat aufgrund der weiter gestiegenen Prämien gar mit Kreditüberschreitungen von 5,8 Mio. Franken – dies bei gleichbleibendem Selbstbehalt. Angesichts der Kostenentwicklung im Gesundheitswesen dürfte es auch mit den zusätzlichen Steuerungsmöglichkeiten unter dem revidierten Gesetz schwierig werden, die Finanzplanzahlen für 2017 einzuhalten. Eine eigentliche „Rosskur“, um die Finanzplanzahlen erreichen zu können, hält der Regierungsrat aber für sozialpolitisch nicht vertretbar. Dennoch wird das Gesetz greifen und der Regierungsrat dank der neuen Eingriffsmöglichkeiten die Mehrkosten dämpfen können. Der Regierungsrat hat daher anlässlich der Festlegung der Vorgaben für den Voranschlag 2017 die Ausgangslage noch einmal analysiert. Er geht von einem Mehraufwand gegenüber dem Finanzplan von 2,9 Mio. Franken aus. Der veranschlagte Aufwand 2017 für die IPV bewegt sich damit in der Grössenordnung von 27,1 Mio. Franken.

D. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. der Teilrevision des Gesetzes über die Einführung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (EG zum KVG) in 2. Lesung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Matthias Weishaupt, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1	Gesetzesentwurf
Beilage 1.2	Synopse
Beilage 1.3	Volksdiskussionsbeiträge
Beilage 1.4	Verordnungsentwurf