

Beschluss

Sitzung des Landrates vom Mittwoch, 7. Dezember 2016

§ 266 Verordnung über die Prämienverbilligung

(Berichte Regierungsrat, 27.9.2016; Kommission Gesundheit und Soziales, 14.11.2016)

Eintreten

Emil Küng, Obstalden, Kommissionspräsident, beantragt, es sei auf die Vorlage einzutreten, dem unveränderten Verordnungsentwurf zuzustimmen und die Massnahme C.13 der Effizienzanalyse „light“ als erledigt abzuschreiben. – Wenn in einem Kanton oder auch beim Bund Sparmassnahmen diskutiert werden, dann steht in der Regel auch das System der Individuellen Prämienverbilligung (IPV) zur Diskussion. Im Kanton Glarus war dies im Rahmen der Effizienzanalyse „light“ ebenso der Fall. In drei Bereichen wurden Massnahmen vorgeschlagen. Zwei davon wurden auch umgesetzt, die dritte ist heute zu behandeln. So hat der Regierungsrat per 2014 die Richtprämie für Erwachsene und junge Erwachsene auf 85 Prozent der kantonalen Durchschnittsprämie festgelegt. Damit wird für die Versicherten der Anreiz, zu einer günstigeren Krankenkasse zu wechseln, gesetzt. Der Entlastungseffekt liegt in der Grössenordnung von 2,3 Millionen Franken. Die Landsgemeinde 2015 stimmte dann einer Begrenzung der IPV auf die effektive Jahresprämie zu. Hier liegt der Entlastungseffekt bei rund 200'000 Franken. Im Zusammenhang mit der Verordnung über die Prämienverbilligung ist der Landrat heute aufgefordert, den Selbstbehalt am anrechenbaren Einkommen und den Vermögensanteil zu konkretisieren. – Eine Analyse hat gezeigt, dass das Instrument der Verbilligung der Krankenkassenprämie in dem Sinn gut eingesetzt wird, als dass sich der Kanton Glarus hinsichtlich der ausgerichteten Verbilligung pro Bezüger wie auch betreffend der verbleibenden Prämienbelastung von durchschnittlich 12 Prozent des verfügbaren Einkommens im schweizerischen Durchschnitt befindet. Ausserdem kann festgestellt werden, dass die Ausgaben für die IPV in Franken pro Einwohner und gemessen am Kantonsanteil in Prozent deutlich unter dem nationalen Durchschnitt liegen. Dass die Prämienverbilligung nur auf Antrag gewährt wird, mag mit ein Grund sein, weshalb der Kanton Glarus gar die tiefste Bezügerquote der Schweiz aufweist. Vor diesem Hintergrund sieht die Kommission kein weiteres Sparpotenzial. Die bisher in der regierungsrätlichen Verordnung verankerten Werte zum Selbstbehalt am anrechenbaren Einkommen und zur Berücksichtigung des Vermögens sollen deshalb unverändert in die neue landrätliche Verordnung übernommen werden. In der Kommission wurden auf jeden Fall keine Anträge auf einen lockereren oder restriktiveren Umgang mit den Geldern für die Prämienverbilligung gestellt. – Für die zügige Behandlung der Vorlage ist den Kommissionsmitgliedern zu danken. Dank gebührt ausserdem für die fachliche Beratung durch Landammann Rolf Widmer, Orsolya Ebert, Hauptabteilungsleiterin Gesundheit, und Samuel Baumgartner, Departementssekretär.

Karl Stadler, Schwändi, Kommissionsmitglied, spricht sich stellvertretend für die Grüne Fraktion für Eintreten und Zustimmung zum Verordnungsentwurf aus. – Der Regierungsrat hat gründliche Berechnungen hinsichtlich der Glarner Ausgestaltung des Prämienverbilligungssystems vornehmen lassen und die Ergebnisse in einen nationalen Kontext gesetzt. Dabei hat sich gezeigt, dass der Kanton Glarus die tiefen Einkommen gut mit der IPV unterstützt. Das ist ausdrücklich gutzuheissen und der Grund, weshalb an der Verordnung nichts geändert werden soll. Im Rahmen dieser Untersuchung zeigte sich aber eben auch, dass der Kanton Glarus die tiefste Bezügerquote aufweist. Das ist durch die Regelung verursacht, dass schon bei leicht steigenden Einkommen die IPV abnimmt und schnell einmal kein Anspruch mehr besteht. Leute mit immer noch tiefen Einkommen erhalten deshalb keine IPV. Die Prämien steigen jedoch Jahr für Jahr. Es stellt sich die Frage, ob dies noch im Sinne des ursprünglichen Krankenversicherungsgesetzes ist. Der Anteil der Prämien am verfügbaren Einkommen ist auf jeden Fall hoch. Höher, als man dies damals geplant und versprochen hat. Der Regierungsrat hat berechtigte Änderungen mit einem grossen Spareffekt vorgenommen. Diese Änderungen sind unbestritten und richtig. Wenn künftig wieder Anpassungen vorgenommen werden, sollte es wohl aber eher in die andere Richtung gehen. Und vielleicht müsste man ebenfalls hinterfragen, ob die Antragslösung noch die richtige ist. Die bürokratische Hürde scheint für gewisse Leute doch ziemlich hoch zu sein.

Rolf Hürlimann, Schwanden, Kommissionsmitglied, unterstützt namens der FDP-Fraktion die Anträge der Vorredner. – Der Wirksamkeitsbericht zeigt auf, dass sich der Kanton Glarus im nationalen Vergleich im Mittelfeld befindet. Ausserdem werden die Mittel im Kanton Glarus zielgerichtet eingesetzt. Sie kommen tatsächlich den einkommensschwächeren Einwohnern zugute. Es wäre verfehlt, bei jenen zu sparen, die es ohnehin schon schwierig haben. Es ist deshalb richtig, von den einst vorgesehenen Sparmassnahmen abzusehen.

Landammann Rolf Widmer beantragt ebenso Eintreten und Zustimmung zu den Anträgen von Kommission und Regierungsrat. – Die IPV ist Gegenstand eines jeden kantonalen Sparprogramms. Auch nun wurde das System wieder gründlich analysiert. Es wurden Massnahmen in der Kompetenz der Landsgemeinde, des Regierungsrates und schliesslich auch des Landrates vorgeschlagen. – Der Regierungsrat liess eine Untersuchung durchführen. Diese verortet den Kanton Glarus im schweizerischen Mittel. Sie bestätigt ausserdem, dass mit den Mitteln sparsam umgegangen wird. Der Regierungsrat sieht in Bezug auf den Selbstbehalt am anrechenbaren Einkommen kein zusätzliches Sparpotenzial. Es gibt ausserdem eine Wechselwirkung zwischen dieser Verordnung und den Ausgaben für uneinbringliche Krankenkassenprämien. Der Kanton muss gemäss Bundesgesetz die Prämien jener Personen übernehmen, welche diese nicht bezahlen können oder wollen. Die Kosten dafür sind in den vergangenen Jahren massiv und stetig gestiegen. Mittlerweile geht es um rund 1,5 Millionen Franken pro Jahr. Wenn weniger IPV ausbezahlt wird, würden diese Ausgaben dadurch steigen. – Die aktuelle Regelung ist ausgewogen. Realisierbare Massnahmen wurden umgesetzt. Dem Antrag von Kommission und Regierungsrat ist zu folgen. – Zu danken ist der Kommission unter dem Vorsitz von Landrat Emil Küng für die sachliche und konstruktive Diskussion.

Detailberatung

Artikel 2; Vermögensanteil

Peter Rothlin, Oberurnen, beantragt, es sei für den Bezug einer IPV die Obergrenze von 200'000 Franken beim steuerbaren Vermögen festzulegen. – In Artikel 2 der Verordnung über die Prämienverbilligung wird der Vermögensanteil am anrechenbaren Einkommen gemäss Artikel 15 Absatz 1 des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz festgelegt. Darin steht, dass ein Zehntel des steuerbaren Vermögens als Einkommen betrachtet wird – ähnlich einer Rente aus der Pensionskasse. Man spricht in diesem

Zusammenhang von Vermögensverzehr. Im heutigen System werden mit dieser Regelung Personen mit hohem Vermögen gegenüber Bezüglern einer Pensionskassenrente bevorzugt. Das ist unbefriedigend. – Der Vermögensanteil wird berechnet, indem aus der definitiven Steuerveranlagung das steuerbare Vermögen entnommen wird. Davon werden 10 Prozent dem anrechenbaren Einkommen hinzugefügt. Eine Vermögensobergrenze besteht folglich nur rein rechnerisch. Es können immer wieder Situationen entstehen, in denen Personen mit hohem Vermögen einen Anspruch auf IPV haben. Dazu ein Rechenbeispiel: Im Glarnerland hat jede Person das Anrecht, von seinem Vermögen 75'000 Franken abzuziehen. Für jedes Kind können nochmals 25'000 Franken abgezogen werden. Dadurch ist das steuerbare Vermögen verhältnismässig tief. Ein steuerbares Vermögen von 200'000 Franken entspricht bei einem Ehepaar – einschliesslich der Steuerfreibeträge von zweimal 75'000 Franken – einem Reinvermögen von 350'000 Franken. Das würde dem Ehepaar erlauben, eine Liegenschaft im Wert von über 1 Million Franken zu besitzen. Diese Situation ist nicht mehr vereinbar mit dem Zweck der IPV. In Artikel 65 Absatz 1 des Krankenversicherungsgesetzes heisst es ausdrücklich: „Wer in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen lebt, erhält einen finanziellen Beitrag für die Begleichung seiner Prämie der obligatorischen Krankenversicherung.“ Weil dies nicht mehr gegeben ist, wird eine Vermögensobergrenze für den Bezug der IPV vorgeschlagen. Dabei handelt es sich lediglich um eine Feinjustierung, welche das Modell an sich nicht infrage stellt.

Emil Küng lehnt die Einführung einer Vermögensobergrenze ab. – Eine Vermögensobergrenze wurde in der Kommission nicht diskutiert. Deshalb gibt es auch keine offizielle Haltung der Kommission. Weil diese den Vorschlag nicht selber eingebracht hat, ist wohl eher davon auszugehen, dass eine solche Obergrenze nicht unterstützt wird. Die Kommission sah schliesslich kein weiteres Sparpotenzial. – Die Obergrenze beträfe Personen mit tiefem Einkommen, aber vorhandenem Vermögen. Für solche Menschen sollte keine Grenze, die sie vom System der IPV ausschliesst, bestimmt werden. Die ersten zwei im Kommissionsbericht aufgeführten Beispiele würden bei einer Einführung einer Vermögensobergrenze von 200'000 Franken keine IPV mehr erhalten. Im dritten Beispiel würde die IPV rund 50 Franken betragen.

Kaspar Becker, Ennenda, spricht sich ebenfalls für die Ablehnung des Antrags Rothlin aus. – Eine ältere, verwitwete Dame, die wie früher üblich ihre Hypothek ganz abbezahlt hat, besitzt ein Häuschen, das in der Steuererklärung mit 300'000 Franken bewertet wird. Zählt man den Freibetrag ab, verfügt sie über ein steuerbares Vermögen von 225'000 Franken. Das Leben bestreitet sie mit einer bescheidenen AHV-, vielleicht auch noch mit einer kleinen Pensionskassenrente: Eine solche Person würde mit der beantragten Regelung von der IPV ausgeschlossen. Das kann nicht die Idee hinter der Prämienverbilligung sein.

Peter Rothlin verteidigt seinen Antrag auf Einführung einer Vermögensobergrenze. – Die vorgeschlagene Vermögensobergrenze ist im Kommen. Im regierungsrätlichen Bericht sind zwei Kantone genannt, die eine solche bereits kennen. Der Kanton Schwyz führt derzeit eine Vernehmlassung durch. Auch dort wird eine Vermögensobergrenze gewünscht, weil Personen mit hohem Vermögen nicht länger IPV erhalten sollen. Der entsprechende Antrag wird deshalb auch im Kanton Glarus früher oder später behandelt werden müssen. – Die neue Regelung hat nicht jene Leute im Fokus, die von einer kleinen Rente leben und ein kleines Häuschen bewohnen. Auf Seite 7 des Berichtes von Puntaminar ist ersichtlich, dass Personen mit einer kleinen Rente und einem kleinen Häuschen ein Vermögen von 0 Franken oder eines von deutlich unter 200'000 Franken besitzen. Sie wären vom vorliegenden Antrag nicht betroffen. Es geht um Personen mit Einkommen von 50'000 bis 80'000 Franken, die ein Vermögen von über 200'000 Franken besitzen. Das sind etwa 50 Fälle. Das System soll gerecht sein. Eine Obergrenze ist zumutbar. – Besitzt ein Ehepaar ein steuerbares Vermögen von 200'000 Franken, so beträgt das Reinvermögen unter Berücksichtigung der Steuerfreibeträge 350'000 Franken. Eine Liegenschaft kann heute zu zwei Dritteln über Hypotheken finanziert werden. Also kann deren Wert locker bei über 1 Million Franken liegen. Und solche Liegenschaftsbesitzer können IPV beantragen. Hier wird dem Zweck der IPV nicht mehr

nachgelebt. Dabei muss man auch bei der IPV schauen, dass die Situation nicht aus dem Ruder läuft. Auf Bundesebene wurde in der laufenden Session beschlossen, bei der IPV zurückzufahren. Der Kanton Glarus wird dies auch zu spüren bekommen. Masshalten ist deshalb angezeigt. Der Antrag geht in die richtige Richtung.

Rolf Hürlimann schlägt vor, den Antrag Rothlin zuhanden der zweiten Lesung aufzunehmen. Anlässlich dieser könnten der Regierungsrat und allenfalls auch die Kommission eine Empfehlung abgeben. Auf eine Festlegung eines Betrags und eine abschliessende Entscheidung sei nun jedoch zu verzichten. – Der Antrag Rothlin ist zweifellos bedenkenswert. Nun unmittelbar eine abschliessende Meinung abzugeben, ist aber nicht möglich. Die Idee und der Ansatz sind jedoch sicher nicht ganz falsch. Es geht um Einzelfälle, um Fälle in Grenzbereichen. Das wurde nun auch so bestätigt. Betroffen wäre vermutlich der untere Mittelstand. In der Wirksamkeitsanalyse wurde festgestellt, dass im Kanton Glarus zwar wenige Leute von der IPV profitieren, diese jedoch relativ stark. Die Umsetzung des Antrags Rothlin würde dies wohl verstärken.

Kaspar Becker spricht sich erneut gegen eine Vermögensobergrenze aus. – Bei einer Hypothek über 700'000 Franken, einem Zinssatz von 5 Prozent und einer Tragbarkeit von maximal einem Drittel muss der Hausbesitzer über ein Einkommen von deutlich über 100'000 Franken verfügen. Sonst kann er das Haus nicht kaufen. Eine Person mit einem solchen Einkommen erhält ohnehin keine IPV. Es geht also um Personen, die ihr Vermögen in ein kleines Häuschen gesteckt haben.

Landammann *Rolf Widmer* beantragt Ablehnung des Antrags Rothlin. Es sei jedoch Artikel 2 wie folgt zu ergänzen: „Zur Berechnung des anrechenbaren Einkommens sind zum Total der Einkünfte folgende Zuschläge vorzunehmen: a.) zehn Prozent des steuerbaren Vermögens; b.) Unterhaltskosten für Liegenschaften; c.) mit der AHV direkt abgerechnete Nebenerwerbe.“ Die Sachüberschrift solle zudem neu „Zuschläge“ lauten. – Der Bericht von Puntamarina gibt Aufschluss über die verschiedenen Arten von IPV-Bezüglern. In Tabelle 8 auf Seite 7 des Berichts ist aufgeführt, welche Haushalte in der jeweiligen Einkommensklasse Anspruch auf IPV haben. Von den Haushalten, die einen Anspruch auf IPV haben, besitzen 1935 kein Vermögen. Ein Vermögen zwischen 1 und 150'000 Franken besitzen 358 Haushalte. 60 Haushalte weisen ein Vermögen zwischen 150'001 und 300'000 Franken aus. Das sind rund 2,5 Prozent aller IPV beziehenden Haushalte. Gerade einmal vier Haushalte besitzen ein Vermögen von über 300'000 Franken. Von den 64 Haushalten mit Vermögen über 150'001 Franken sind 34 über 65 Jahre alt. 23 Haushalte sind gar älter als 75 Jahre. In der Mehrheit der betroffenen Haushalte leben also Rentnerinnen und Rentner, die ein Vermögen in Form eines Einfamilienhauses besitzen. Das lässt sich mit den vorliegenden Zahlen beweisen. 15 Haushalte weisen ein Alter von zwischen 55 und 64 Jahren aus, 15 weitere sind unter 55 Jahren alt. Der Antrag Rothlin fordert eine Obergrenze von 200'000 Franken. Davon betroffen wären 47 Haushalte. Diese versteuern ein durchschnittliches Einkommen von 30'000 Franken. Es handelt sich dabei um Pensionskassen- und AHV-Renten. Das durchschnittliche Vermögen dieser Haushalte beträgt 265'000 Franken. Der Haushalt mit dem höchsten Vermögen besitzt 596'000 Franken. Dieser erhält eine IPV von 92 Franken pro Jahr. Der Antrag Rothlin brächte eine Ersparnis von 68'576 Franken. Für die Prämienverbilligung werden pro Jahr aber 16 Millionen Franken ausbezahlt. Es kann hier also nicht um finanzielle Aspekte gehen. Der Antrag trifft die sozial Schwächsten. – Dem Regierungsrat ist ein Fehler unterlaufen, der erst gestern bemerkt wurde. Bei der Überführung von der regierungsrätlichen in die landrätliche Verordnung gingen zwei Zuschläge zum anrechenbaren Einkommen – die Unterhaltskosten für Liegenschaften und die mit der AHV direkt abgerechneten Nebenerwerbe – vergessen. Die vorgeschlagene Regelung entspricht dem Status quo, wie er vorher in der regierungsrätlichen Verordnung bestand. Ohne diese Ergänzung würden die anrechenbaren Einkommen tiefer ausfallen und die Ausgaben für die IPV damit steigen. Zuhanden der zweiten Lesung wird eine angepasste Vorlage zugestellt.

Peter Rothlin zieht seinen Änderungsantrag zurück. – Die Ausführungen von Landammann Rolf Widmer lassen erahnen, dass der Gehalt des Antrags nicht mehr so gross ist, wie anfänglich vermutet. An der bisherigen Sichtweise wird jedoch dennoch festgehalten. Denn im Bericht sind auch Personen ausgewiesen, die trotz Einkommen zwischen 60'000 und 80'000 Franken IPV beziehen. Dabei handelt es sich um steuerbare und nicht um Brutto-Einkommen. – Am Antrag wird nicht länger festgehalten. Die Zeit ist noch nicht reif. Die nun durch den Antrag hauptsächlich betroffenen Personen standen nicht im Fokus des Antrags. Irgendwann muss die Diskussion allerdings geführt werden.

Die Vorlage unterliegt einer zweiten Lesung.