

An den Landrat

Glarus, 18. September 2018

Interpellation SP-Fraktion „Wie hoch ist die Prämienbelastung der Haushalte im Kanton Glarus?“

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Am 22. Juni 2018 reichte die SP-Fraktion die Interpellation „Wie hoch ist die Prämienbelastung der Haushalte im Kanton Glarus“ ein (s. Beilage).

2. Einleitende Erläuterungen

2.1. *Monitoring Wirksamkeit der Prämienverbilligung*¹

Alle drei bis vier Jahre publiziert das Bundesamt für Gesundheit (BAG) einen Bericht über die Wirksamkeit der Prämienverbilligung. Der aktuellste Bericht stammt aus dem Jahr 2014. Im Herbst 2018 soll – nach Ablauf der Frist für die Beantwortung der Interpellation – eine aktualisierte Version publiziert werden. Der Bericht von 2014 gibt Aufschluss über drei Themenbereiche:

- Prämienverbilligung in der Schweiz;
- Prämienverbilligungssysteme der Kantone;
- sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung.

Zur Ermittlung der Wirksamkeit der Prämienverbilligung hat das BAG sieben verschiedene Modellhaushalte analysiert. Sie repräsentieren wichtige Zielgruppen der Prämienverbilligung und decken Personen ab, die keine Ergänzungsleistungen oder Sozialhilfe erhalten. Somit werden durch die Modellhaushalte wirtschaftlich schwächere Bevölkerungsgruppen vertreten, die nicht von anderen bedarfsabhängigen Leistungen profitieren.² Folgende sieben Modellhaushalte wurden definiert:

- Modellhaushalt 1: Alleinstehende Rentnerin (Bruttoeinkommen 45'000 Fr.)
- Modellhaushalt 2: Paar mit zwei Kindern (70'000 Fr.)
- Modellhaushalt 3: Alleinerziehende mit zwei Kindern (60'000 Fr.)

¹ S. für die folgenden Ausführungen auch den Antrag an den Landrat betreffend die Verordnung über die Prämienverbilligung vom 27. September 2016.

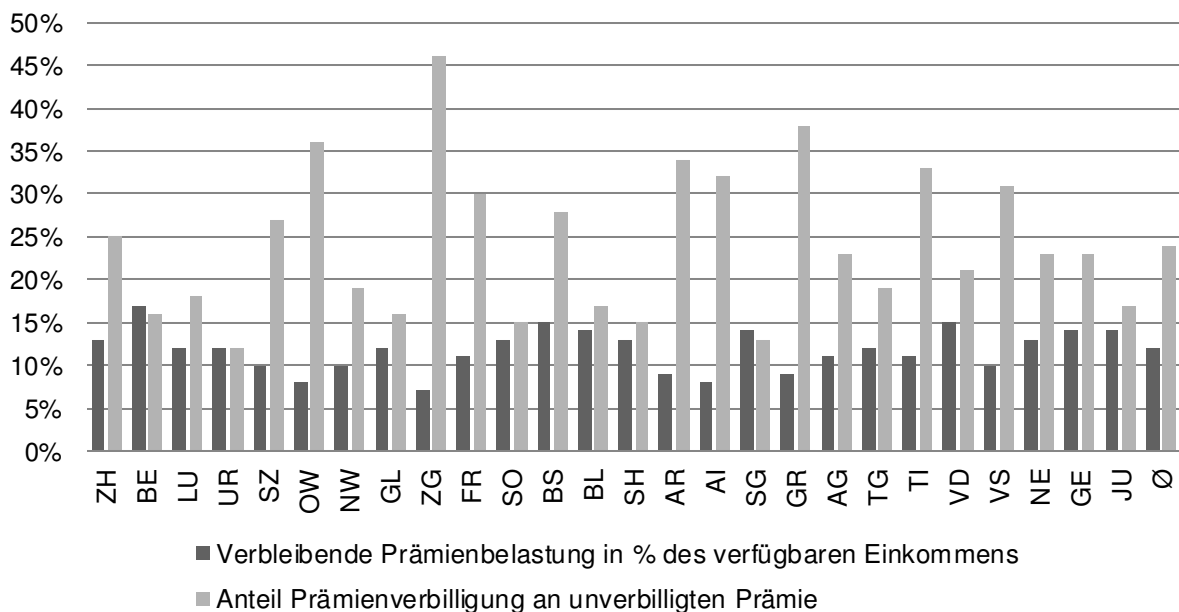
² Es ist aber zu beachten, dass in der Schweiz knapp 30 % der Personen, die Prämienverbilligungen beziehen, gleichzeitig Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen erhalten. Durch die Ausklammerung dieser Personengruppen in den sieben Modellhaushalten werden also nicht alle Prämienverbilligung beziehenden Personen vollständig abgedeckt.

- Modellhaushalt 4: Paar mit vier Kindern (85'000 Fr.)
- Modellhaushalt 5: Paar mit Kind und jungem Erwachsenen (70'000 Fr.)
- Modellhaushalt 6: Junge erwerbstätige Person (38'000 Fr.)
- Modellhaushalt 7: Paar ohne Kinder (60'000 Fr.)

Durch die Modellhaushalte werden alle relevanten Altersgruppen, Haushaltstypen und Einkommen abgedeckt. Angesichts der Tatsache, dass Kinder und junge Erwachsene überproportional häufig Prämienverbilligungen beziehen, erscheint die Wahl von fünf Modellhaushalten mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen sinnvoll. Betreffend die relevanten Haushaltstypen ist festzuhalten, dass die Einpersonenhaushalte bei den Haushalten mit Prämienverbilligungen im Vergleich zur Grundgesamtheit überproportional vertreten sind. Ähnlich ist es bei der Gruppe der Alleinerziehenden.

Die Analyse mithilfe der Modellhaushalte ergab, dass der Anteil der Prämienverbilligung an der unverbilligten Prämie – über alle Modellhaushalte und Kantone betrachtet – bei durchschnittlich 24 Prozent liegt (s. Abb. 1). Zwischen den Kantonen gibt es jedoch grosse Unterschiede. Während im Kanton Uri der Verbilligungsanteil lediglich bei 12 Prozent liegt, deckt der Kanton Zug mit 46 Prozent fast die Hälfte der unverbilligten Prämien³. Der Kanton Glarus liegt mit einem Verbilligungsanteil von 16 Prozent unter dem Durchschnitt. Generell kann gesagt werden, dass die Kantone in der lateinischen Schweiz tendenziell höhere Prämienverbilligungsbeiträge aufweisen als Deutschschweizer Kantone. Fakt ist auch, dass in Kantonen mit hohem Prämienniveau im Durchschnitt höhere Verbilligungsanteile gewährt werden. In diesen Kantonen bleibt die Prämienbelastung für die Versicherten aufgrund der hohen Prämien aber dennoch gross.⁴ Ein hoher Verbilligungsanteil ist aus diesem Grund nicht gleichzusetzen mit einer tiefen Prämienbelastung.⁵ Daher ist es sinnvoll, die verbleibende Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens⁶ aufzuführen.

Abbildung 1. Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens und Anteil Prämienverbilligung an der unverbilligten Prämie⁷



³ S. BAG. Wirksamkeit der Prämienverbilligung – Monitoring 2014, Tabelle 2, S. 61 ff.

⁴ S. BAG. Wirksamkeit der Prämienverbilligung – Monitoring 2014, Tabelle 2, S. 61 ff.

⁵ In Kantonen mit einem hohen Prämienniveau ist die verbleibende Prämienbelastung möglicherweise immer noch sehr hoch.

⁶ Verfügbares Einkommen = Nettolohn - Steuern.

⁷ S. BAG. Wirksamkeit der Prämienverbilligung – Monitoring 2014, Abbildung 29, S. 62 und Abbildung 31, S. 65.

Die durchschnittliche verbleibende Prämienbelastung über alle Modellhaushalte liegt im Kanton Glarus bei 12 Prozent des verfügbaren Einkommens. Dieser Wert entspricht genau dem Durchschnitt, der sich über alle Modellhaushalte und Kantone betrachtet ergibt. Die grössten Abweichungen von diesem Durchschnittswert weisen die Kantone Zug und Bern auf. Zug hat mit 7 Prozent die tiefste verbleibende Prämienbelastung als Anteil am verfügbaren Einkommen. Dieser tiefe Anteil ist, neben den vergleichsweise tiefen Prämien, insbesondere dem hohen Verbilligungsanteil geschuldet. Dagegen hat der Kanton Bern mit 17 Prozent die höchste verbleibende Prämienbelastung.⁸

Wie jedes Modell arbeitet auch das Monitoring des BAG mit Vereinfachungen und Annahmen. Diese betreffen einerseits das Einkommen und andererseits die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung der Modellhaushalte. Ausserdem wird die Wirksamkeit (definiert als verbleibende Prämienbelastung in % des verfügbaren Einkommens) der kantonalen Prämienverbilligungssysteme als Mittelwert der sieben Modellhaushalte berechnet. Es findet damit keine Gewichtung der einzelnen Modellhaushalte statt. Das Monitoring des BAG erlaubt auch keine quantitativen Aussagen zur Anzahl der Haushalte mit einer bestimmten Prämienbelastung bzw. der benötigten finanziellen Mittel, um eine gewünschte maximale Prämienbelastung zu erreichen. Der Regierungsrat stützt sich daher bei der Beantwortung der Interpellation auf eigene Berechnungen und Annahmen, die im Folgenden erläutert werden.

2.2. Berechnungen des Regierungsrates

Um die Fragen der Interpellantin beantworten zu können, musste der Regierungsrat eigene Berechnungen und Auswertungen vornehmen. Diese basieren auf den Daten aus dem Jahr 2016. Im Folgenden werden die dafür erforderlichen Grundlagen und Annahmen erläutert.

2.2.1. Grundlage

Als Grundlage für die Berechnungen dienten die Steuerdaten des Jahres 2016 der im Kanton Glarus primär steuerpflichtigen Personen. Die Grundgesamtheit umfasst damit 23'285 Steuerhaushalte bzw. 39'256 Personen. Nicht berücksichtigt sind damit insbesondere quellensteuerpflichtige Personen. Deren Anzahl betrug per 31. Dezember 2016 2874 Personen.

2.2.2. Prämie

Die von den einzelnen Steuerpflichtigen effektiv zu bezahlenden Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) sind nicht bekannt. Im Rahmen der Steuerveranlagung können zwar die Versicherungsprämien für die Krankenversicherung abgezogen werden, allerdings umfassen diese neben der OKP auch weitere Versicherungsprämien wie Zusatz- oder Unfallversicherungen. Zudem ist der Abzug begrenzt, so dass im IT-System oftmals nur der maximale Abzug hinterlegt ist.

Das Monitoring des BAG verwendet als Prämie der Modellhaushalte die vom Eidgenössischen Departement des Innern jährlich festgelegte Durchschnittsprämien für die Berechnung der Ergänzungsleistungen. Im Jahr 2016 betrug diese 4464 Franken für Erwachsene, 4056 Franken für junge Erwachsene und 1008 Franken für Kinder.

Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass es sich – wie der Name bereits sagt – um einen Durchschnitt handelt, es folglich auch tiefere Prämien gibt. Zudem beziehen sich die Durchschnittsprämien auf das Standardmodell mit einer ordentlichen Franchise von 300 Franken (für Erwachsene und junge Erwachsene) bzw. 0 Franken (für Kinder). Eine grosse Mehrheit der Glarner Bevölkerung wählt hingegen ein Standardmodell mit einer höheren Franchise

⁸ S. BAG. Wirksamkeit der Prämienverbilligung – Monitoring 2014, Tabelle 2, Tabelle 42, S. 88.

oder eine andere Versicherungsform, die beide auch mit tieferen Prämien verbunden sind (s. Tab. 1).

Tabelle 1. Verteilung der Versicherungsformen im Kanton Glarus in Prozent⁹

	Standardmodell		Bonus- versicherung	Andere Versicherungsformen (HMO, Hausarztmodell usw.)	
	Ordentliche Franchise (300 Fr./0 Fr.)	Wählbare Franchise		Ordentliche Franchise	Wählbare Franchise
ab 19 Jahre	25,5 %	22,4 %	0,1 %	22,2 %	29,8 %
0–18 Jahre	38,1 %	3,0 %	0,0 %	55,1 %	3,7 %

Bei der Berechnung der Prämienverbilligung beträgt daher die Richtprämie für Erwachsene und junge Erwachsene (18–25 Jahre) nicht 100 Prozent, sondern 85 Prozent der kantonalen Durchschnittsprämie (Art. 10 VV PVV). Mit den tieferen Richtprämien soll ein Anreiz zu einem Wechsel zu einer möglichst günstigen Krankenversicherung gesetzt werden.

Der Regierungsrat berechnete daher in Bezug auf die Prämie zwei Varianten. Eine erste Variante auf Basis der Durchschnittsprämien analog zum Monitoring des BAG und eine zweite Variante mit einer standardisierten Jahresprämie von 3795 Franken bei Erwachsenen (85 % der Durchschnittsprämie), 3448 Franken bei jungen Erwachsenen (85 % der Durchschnittsprämie) und 1008 Franken bei Kindern (100 % der Durchschnittsprämie) analog den heute bei der Berechnung der Prämienverbilligung verwendeten Ansätze.

2.2.3. Einkommen

Im Monitoring des BAG wird das verfügbare Einkommen als Nettolohn (= Bruttoeinkommen - Arbeitnehmerbeiträge an AHV, IV, EO, ALV, NBU und BVG + Familienzulagen) abzüglich Steuern definiert. Dabei wird unter anderem von folgenden Annahmen ausgegangen:¹⁰

- Zivilstand bei Paaren: verheiratet
- Vermögen: Kein Vermögen
- Erwerbstätigkeit: max. 1 Person ist erwerbstätig
- Betreuung der Kinder: Keine Fremdbetreuung
- Schulden: Keine Schulden
- Steuerabzüge: Nur Abzüge, welche ohne speziellen Nachweis zulässig sind (Berufskostenabzüge: Pauschale)
- Pensionskasse: 5 Prozent des versicherten Lohnes (unter Berücksichtigung des Koordinationsabzuges)
- 3. Säule: Keine Beiträge an die 3. Säule
- Sozialleistungen: Keine Berücksichtigung von Transfers wie z. B. Mietbeiträgen bei der Berechnung des verfügbaren Einkommens

Insbesondere die Nichtberücksichtigung der Vermögen sowie weiterer Einkommensarten würde bei den Berechnungen dazu führen, dass auch Personen eine Prämienverbilligung erhalten, die nicht darauf angewiesen sind.

Die Steuern umfassen die Gesamtsteuerbelastung (Bund, Kanton, Gemeinde und Kirche)

Der Regierungsrat hat daher alternativ eine Berechnung auf Basis des heute verwendeten, vom Landrat definierten sogenannten anrechenbaren Einkommens vorgenommen (s. Tabelle 2). Diese Berechnungsart berücksichtigt sämtliche Einkünfte und das Vermögen.

⁹ S. BAG. Statistik der obligatorischen Krankenversicherung 2016, T. 7.08 und T. 7.09.

¹⁰ S. BAG. Wirksamkeit der Prämienverbilligung – Monitoring 2014, Tabelle 10, S. 30.

Tabelle 2. Ermittlung des anrechenbaren Einkommens

<i>Begriff</i>	<i>Artikel PVV</i>	<i>Steuerveranlagung</i>
Total der Einkünfte		Code 215
+ 10 % des steuerbaren Vermögens	Art. 2 Bst. a	10 % von Code 480
+ Unterhaltskosten für Liegenschaften	Art. 2 Bst. b	Code 187/188/189
+ mit der AHV direkt abgerechnete Nebenerwerbe	Art. 2 Bst. c	Code 106
- Eigenmietwert des selbstbewohnten Wohneigentums	Art. 3 Bst. a	Code 180
- 5000 Fr. für jedes minderjährige Kind und jeden jungen Erwachsenen in Ausbildung	Art. 3 Bst. b	
- Alimente für die geschiedenen oder getrennt lebenden Ehepartner und für minderjährige Kinder	Art. 3 Bst. c	Code 254 + 255
= <i>anrechenbares Einkommen</i>		

2.2.4. Berechnung der Prämienverbilligung

Die Berechnung der Prämienverbilligung wurde anhand folgender Formel vorgenommen:

$$\text{Prämie} - (\text{Einkommen} \times 10\%) = \text{Prämienverbilligung}$$

Resultiert ein Ergebnis grösser als null, ist eine Prämienverbilligung auszubezahlen.

Da es sowohl in Bezug auf die Prämie (Durchschnittsprämie oder Richtprämie) wie auch das Einkommen (verfügbares Einkommen oder anrechenbares Einkommen) je zwei Varianten gibt, resultieren letztlich jeweils vier Resultate. Der Regierungsrat erachtet dabei die Variante auf Basis der Richtprämie und des anrechenbaren Einkommens als die plausibelste.

Bei den Berechnungen nicht berücksichtigt wurde die bundesrechtliche Vorgabe, wonach bei Haushalten mit unterem oder mittlerem Einkommen die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent verbilligt werden müssen (Art. 65 Abs. 1 bis KVG). Ebenfalls nicht berücksichtigt werden konnte die Begrenzung der Prämienverbilligung auf die effektive Jahresprämie der anspruchsberechtigten Person (Art. 14 Abs. 1 EG KVG).

Schliesslich basieren die Berechnungen auf der Annahme, dass sämtliche anspruchsberechtigten Personen auch eine Prämienverbilligung beantragen, was de facto einem System mit einer Berechnung der Prämienverbilligung von Amtes wegen entsprechen würde. Entsprechend sind Vergleiche zu den effektiv beantragten und ausbezahlten Prämienverbilligungen zurückhaltend zu interpretieren.

3. Beantwortung

Zu Frage 1. – Die Prämienlast ist – je nach Berechnungsart – bei 8624–13'685 Steuerhaushalten höher als 10 Prozent (s. Tabelle 3). Davon betroffen sind zwischen 15'414 und 24'383 Personen, was einem Anteil zwischen 39,2 und 62,1 Prozent der Grundgesamtheit von 39'256 Personen entspricht. Nicht berücksichtigt sind wie oben erwähnt die quellensteuerpflichtigen Personen.

Tabelle 3. Steuerhaushalte bzw. Personen mit einer Prämienbelastung über 10 Prozent

	<i>Steuerhaushalte</i>		<i>Personen</i>	
	<i>Verfügbares Einkommen</i>	<i>Anrechenbares Einkommen</i>	<i>Verfügbares Einkommen</i>	<i>Anrechenbares Einkommen</i>
<i>Durchschnittsprämie</i>	13'685	10'638	24'383	19'395
<i>Richtprämie</i>	11'268	8'624	19'715	15'414

Zu Frage 2. – Der finanzielle Bedarf, um das Ziel einer Prämienbelastung von 10 Prozent zu erreichen, läge zwischen 18,7 und 38,1 Millionen Franken (s. Tab. 4). Effektiv ausbezahlt wurden im Jahr 2016 Prämienverbilligungen von 15'580'944 Franken, womit sich ein Mehraufwand zwischen 3,1 und 22,5 Millionen Franken ergäbe. In Anbetracht dieser hohen Werte ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass für die Berechnung verschiedene Annahmen getroffen werden mussten, insbesondere ist die effektiv bezahlte Krankenkassenprämie nicht bekannt. Die Zahlen sind entsprechend mit Vorsicht zu interpretieren.

Tabelle 4. Finanzieller Bedarf um die Prämienbelastung auf 10 Prozent zu begrenzen

	<i>Verfügbares Einkommen</i>	<i>Anrechenbares Einkommen</i>
<i>Durchschnittsprämie</i>	38'058'015 Fr.	27'786'912 Fr.
<i>Richtprämie</i>	26'074'033 Fr.	18'655'015 Fr.

Im Vergleich zum heutigen System, das für verschiedene Einkommenskategorien unterschiedliche Prozentsätze für den Selbstbehalt kennt, steigt die Prämienbelastung für Haushalte mit einem anrechenbaren Einkommen unter 40'000 Franken an. Diese Haushalte haben bisher einen Selbstbehalt von 9 Prozent und würden neu einen solchen von 10 Prozent tragen müssen (Art. 1 Abs. 1 Bst. a PVV). Hingegen werden Haushalte mit einem anrechenbaren Einkommen über 50'000 Franken entlastet, da die entsprechenden Selbstbehalte heute über 10 Prozent liegen (Art. 1 Abs. 1 Bst. c–f PVV). Der Systemwechsel hätte mit anderen Worten eine Mehrbelastung für die sozial Schwächeren und eine Entlastung des unteren Mittelstandes zur Folge.

Zu Frage 3. – In den vergangenen Jahren musste der Kanton nicht bezahlte Prämien von jährlich rund 1,3 Millionen Franken übernehmen (s. Kostenstelle 20406). Welche Kosten davon durch einen Ausbau der Prämienverbilligung eingespart werden könnten, kann nicht eruiert werden, zumal keine stringente Abhängigkeit zwischen der Höhe der Prämienverbilligung und der Anzahl und Höhe der Verlustscheine (nicht bezahlte Prämien) besteht.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Andrea Bettiga, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilage:
- Interpellation