

An den Landrat

Glarus, 27. September 2016

Verordnung über die Prämienverbilligung

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Die Vorlage im Überblick

Im Rahmen der Massnahme C.13, Individuelle Prämienverbilligung, der Effizienzanalyse „light“ beauftragte der Landrat den Regierungsrat, die Selbstbehalte am anrechenbaren Einkommen und den Vermögensanteil für die Berechnung der Prämienverbilligung auf mögliches Einsparpotenzial hin zu überprüfen. Die dazu nötige Analyse bedurfte aufgrund ihrer Komplexität sowie der hohen finanz- und sozialpolitischen Bedeutung allerdings fundierter Abklärungen, weshalb die Ergebnisse dem Landrat nicht mit den übrigen Massnahmen in dessen Kompetenz im Mai 2015 unterbreitet werden konnten.

Der Regierungsrat hat die Wirksamkeit der Prämienverbilligung bzw. einer Erhöhung der Selbstbehalte und des Vermögensanteils auf Basis des Monitorings Wirksamkeit der Prämienverbilligung des Bundesamtes für Gesundheit und einer eigens in Auftrag gegebenen Analyse zwischenzeitlich untersucht. Die Berichte zeigen, dass sich der Kanton Glarus im Bereich der Prämienverbilligung im schweizerischen Mittel bewegt. So liegt der Kanton Glarus hinsichtlich der ausgerichteten Prämienverbilligung pro Bezügerin bzw. Bezüger mit 1828 Franken wie auch der nach Auszahlung der Prämienverbilligung verbleibenden Prämienbelastung von 12 Prozent des verfügbaren Einkommens exakt im schweizerischen Durchschnitt. Wird das vom Bundesrat angestrebte (von der Bundesversammlung aber abgelehnte) Sozialziel einer verbleibenden Prämienbelastung von 8 Prozent des steuerbaren Einkommens ausser Acht gelassen, ist die Prämienverbilligung grundsätzlich gleich wirksam wie in den anderen Kantonen.

Die Analyse zeigt zudem die gute Wirksamkeit der Prämienverbilligung und der bereits durchgeführten Änderungen in diesem Bereich (Begrenzung der IPV auf die effektive Jahresprämie; Anreize für einen Wechsel zu einem günstigeren Krankenversicherer). Die Mittel werden sparsam eingesetzt und das sozialpolitische Ziel einer Unterstützung der sozial Schwächsten erreicht. Der Regierungsrat verzichtet daher auf die angedachten Sparmassnahmen; eine Erhöhung der Selbstbehalte und des Vermögensanteils erachtet er aus sozialpolitischen Gründen als nicht opportun. Die Massnahme C.13, Individuelle Prämienverbilligung, der Effizienzanalyse „light“ ist daher vom Landrat als erledigt abzuschreiben.

Als Folge des von der Landsgemeinde 2015 totalrevidierten Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG) sind dennoch gewisse formelle Änderungen im Bereich der Prämienverbilligung notwendig. So hat anstelle des Regierungsrates neu der Landrat

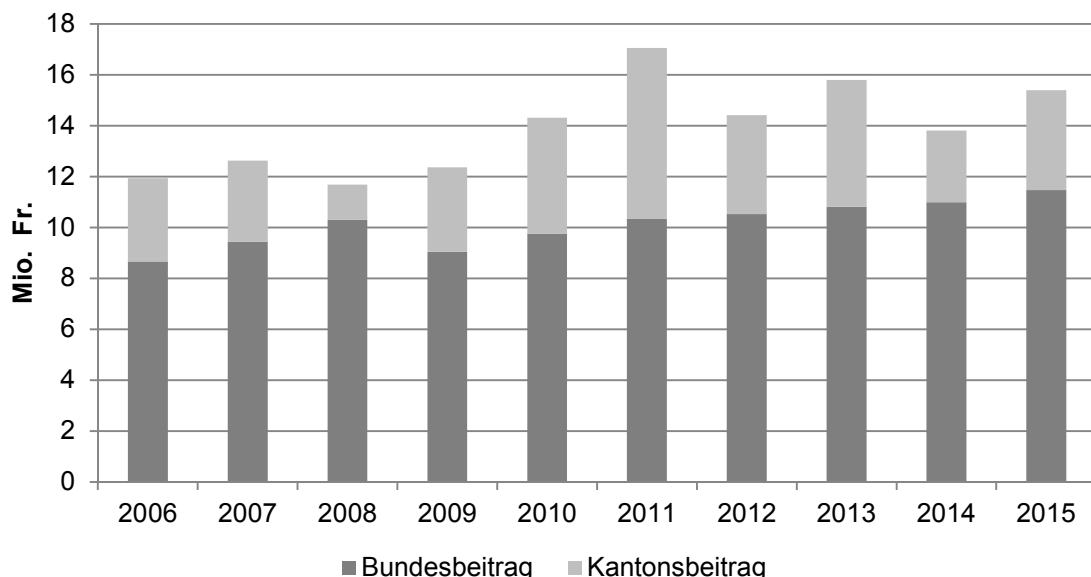
sämtliche, für die Berechnung des anrechenbaren Einkommens relevanten Abzüge und Zuschläge (Art. 15 Abs. 1 Satz 2 EG KVG) sowie die Grenzbeträge für die garantierten Ansprüche für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung (Art. 16 Abs. 3 EG KVG) festzusetzen. Dabei sollen die bisher in der regierungsrätlichen Verordnung zur Prämienvverbilligung verankerten Werte unverändert übernommen und mit den bisher auf Stufe Landrat bestehenden Bestimmungen zur Prämienvverbilligung in einer neuen landrätlichen Verordnung über die Prämienvverbilligung zusammengeführt werden.

2. Ausgangslage

2.1. Effizienzanalyse „light“

Der Aufwand des Kantons Glarus für die Individuellen Prämienvverbilligungen (IPV) ist in den Jahren 2006–2013 stark gewachsen (s. Abb. 1). Während die ausbezahlten Prämienvverbilligungen in der Periode 2006–2009 im Durchschnitt noch 12,1 Millionen Franken betragen hatten, lagen sie in der Periode 2010–2013 mit durchschnittlich 15,4 Millionen Franken rund 3,3 Millionen Franken (27 %) höher.

Abbildung 1. Ausbezahlte Prämienvverbilligungen 2006–2015



Im Rahmen der Effizienzanalyse „light“ definierte der Landrat daher für die Prämienvverbilligungen ein Entlastungsziel von 1 Million Franken (Massnahme C.13). Um dieses Entlastungsziel zu erreichen waren Massnahmen auf drei Ebenen vorgesehen:

1. Begrenzung der IPV auf die effektive Jahresprämie (Zuständigkeit Landsgemeinde);
2. Anreize für einen Wechsel zu einem günstigeren Krankenversicherer (Regierungsrat);
3. Überprüfung Selbstbehalt am anrechenbaren Einkommen und Vermögensanteil (Landrat).

2.1.1. Begrenzung der Prämienvverbilligung auf die effektive Jahresprämie

Die Landsgemeinde 2015 begrenzte die IPV auf die effektiv geschuldete Jahresprämie der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP). Bis zu dieser Änderung erhielten einzelne IPV-Bezüger mehr Geld aus der Prämienvverbilligung, als sie jährlich an Prämien für die OKP bezahlen mussten. Angesichts der Zweckbestimmung der Prämienvverbilligung und unter Berücksichtigung des Solidaritätsgedankens, auf dem die OKP aufbaut, fügte die Landsgemeinde im EG KVG die neuen Artikel 14 Absatz 1 und Artikel 16 Absatz 1 ein. Diese begrenzen die Prämienvverbilligung betragsmässig auf die effektive Jahresprämie des indivi-

duell gewählten Krankenpflegeversicherungsmodells. Die Gesetzesänderung ist seit 1. Januar 2016 in Kraft. Der Entlastungseffekt wurde im Memorial für die Landsgemeinde 2015 auf maximal 200'000 Franken geschätzt.

2.1.2. Anreize für einen Wechsel zu einem günstigeren Krankenversicherer

Bereits auf das Jahr 2014 hin hat der Regierungsrat in eigener Kompetenz die Richtprämie für Erwachsene und junge Erwachsene (18–25 Jahre) auf 85 Prozent der kantonalen Durchschnittsprämie festgelegt (Art. 10 Verordnung über die Prämienverbilligung, V IPV). Für Kinder bis 18 Jahre entspricht die Richtprämie hingegen weiterhin 100 Prozent der kantonalen Durchschnittsprämie. Damit soll bei den Prämienverbilligungsbezüglern ein Anreiz für einen Wechsel zu einem günstigeren Krankenversicherer gesetzt und der Kanton finanziell entlastet werden. Eine Berechnung zeigte damals auf, dass bei einer Richtprämie von 85 Prozent der Durchschnittsprämie rund 25 Prozent aller im Kanton wohnhaften und versicherten Personen eine tiefere Prämienbelastung als das Richtprämienniveau zu erwarten hätten. Dank dieser Massnahme konnte der Kanton 2014 rund 2,3 Millionen Franken an Prämienverbilligungen einsparen, ohne dass die IPV-Bezüglern – sofern sie einen Wechsel zu einer günstigeren Krankenversicherung vornahmen – eine finanzielle Schlechterstellung erfuhren.

2.1.3. Überprüfung Selbstbehalt am anrechenbaren Einkommen und Vermögensanteil

Schliesslich sollten als dritte Teilmassnahme die Selbstbehalte am anrechenbaren Einkommen und der Vermögensanteil für die Berechnung der Prämienverbilligung überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Ziel dabei ist, dass nur Personen in effektiv wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen eine Prämienverbilligung erhalten. Die dazu nötige Analyse bedurfte aufgrund ihrer Komplexität sowie der hohen finanz- und sozialpolitischen Bedeutung allerdings fundierter Abklärungen. Die Ergebnisse konnten dem Landrat daher nicht zusammen mit den übrigen Massnahmen in dessen Kompetenz im Mai 2015 unterbreitet werden. Mit dieser Vorlage erledigt der Regierungsrat nun diesen Auftrag aus der Effizienzanalyse „light“ und erstattet dem Landrat Bericht über die Überprüfung des Selbstbehalts am anrechenbaren Einkommen und des Vermögensanteils.

2.2. Totalrevision EG KVG

Die Landsgemeinde 2015 nahm eine Totalrevision des EG KVG vor. In diesem Zusammenhang wurden im neuen Artikel 15 Absatz 1 und 16 Absatz 3 EG KVG zwei materielle Änderungen vorgenommen. Neu ist der Landrat nicht nur für die Bestimmung des Selbstbehalts (Art. 14) und des Vermögensanteils (Art. 15 Abs. 1 Satz 1), sondern für die Festlegung sämtlicher, für die Berechnung des anrechenbaren Einkommens relevanten Abzüge und Zuschläge (Art. 15 Abs. 1 Satz 2) sowie der Grenzbeträge für die garantierten Ansprüche für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung (Art. 16 Abs. 3) zuständig. Die Kompetenzverschiebung vom Regierungsrat zum Landrat hinsichtlich der Festlegung der Abzüge und Zuschläge (z. B. Freibetrag pro Kind gemäss Art. 21 V IPV) und der Definition von unteren und mittleren Einkommen, die Anrecht auf die halbe Richtprämie für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung haben, ermöglicht eine politische Diskussion über das anrechenbare Einkommen als Grundlage der Beurteilung der bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnisse.

Die Abzüge und die Grenzbeträge für die garantierten Ansprüche für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung sind daher neu auf Stufe Landrat zu regeln und danach die Artikel 19 und 21 der regierungsrätlichen V IPV aufzuheben.

3. Prämienverbilligung

3.1. Allgemeines

Jede Person mit Wohnsitz in der Schweiz muss für die Krankenpflege versichert sein (Obligatorium). Die Versicherungsprämien werden unabhängig vom Einkommen einheitlich pro

Person nach Wohnregion, Altersklasse und gewähltem Versicherungsmodell von den Krankenversicherern festgelegt. Als soziales Korrektiv zur Einheitsprämie sieht das Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) vor, dass die Prämien der Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen durch Bundes- und Kantonsbeiträge verbilligt werden. Überdies müssen die Kantone bei Familien mit unteren und mittleren Einkommen die Prämien der Kinder und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent verbilligen.

Für den Vollzug der Prämienverbilligung sind die Kantone zuständig. Sie legen den Kreis der Begünstigten, die Höhe der staatlichen Verbilligung, das Verfahren und die Auszahlungsmodalitäten fest.

3.2. Bundesrechtliche Vorgaben

Das Bundesrecht enthält im KVG (Art. 65–66a) und in der dazugehörenden Verordnung über die Krankenversicherung (Art. 106–106e) einige Vorgaben für die Prämienverbilligung.

Als sozialpolitische Zielvorgabe gilt – wie unter Ziffer 3.1 erwähnt –, dass die Kantone Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligung gewähren müssen (Art. 65 Abs. 1 KVG). Die Prämien der Kinder und jungen Erwachsenen in Ausbildung von Familien mit unteren und mittleren Einkommen sind ausserdem um mindestens 50 Prozent zu verbilligen (Art. 65 Abs. 1bis KVG). Das KVG definiert hingegen nicht, welche Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben und wie hoch die Prämienverbilligungen sein müssen (mit Ausnahme der Regelung in Art. 65 Abs. 1bis KVG).

Neben dieser allgemeinen Zielvorgabe enthält das KVG verschiedene Verfahrensvorgaben:

- Die Prämienverbilligung ist direkt an den Krankenversicherer auszubezahlen (Art. 65 Abs. 1);
- der Datenaustausch zwischen Kantonen und Versicherern erfolgt nach einem einheitlichen Standard (Art. 65 Abs. 2);
- bei der Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen sind die aktuellsten Einkommens- und Familienverhältnisse zu berücksichtigen (Art. 65 Abs. 3);
- die Auszahlung der Prämienverbilligung durch die Kantone muss so erfolgen, dass die anspruchsberechtigten Personen ihrer Prämienzahlungspflicht nicht vorschussweise nachkommen müssen (Art. 65 Abs. 3 und 4bis);
- die Versicherten sind von den Kantonen regelmässig über das Recht auf Prämienverbilligung zu informieren (Art. 65 Abs. 4).

Für die Finanzierung der Prämienverbilligung gewährt der Bund den Kantonen zudem einen jährlichen Beitrag von 7,5 Prozent der Bruttokosten der OKP (Art. 66 KVG)¹.

3.3. Vergleich der kantonalen Prämienverbilligungssysteme

Die Kantone sind für den Vollzug der Prämienverbilligung im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben zuständig. Sie legen den Kreis der Begünstigten, die Höhe der staatlichen Verbilligung, das Verfahren und die Auszahlungsmodalitäten fest. Folglich variieren die Prämienverbilligungssysteme von Kanton zu Kanton sehr stark. Tabelle 1 zeigt die wesentlichen Eckpunkte der kantonalen Prämienverbilligungssysteme.

¹ Im Rahmen des aktuell auf Bundesebene diskutierten Bundesgesetzes über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019 schlägt der Bundesrat eine Reduktion des Bundesbeitrags auf 7,3 % der Bruttokosten der OKP vor. Diese Mindererträge für die Kantone sollen durch Anpassungen im Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenversicherung kompensiert werden.

Tabelle 1. Übersicht über die Prämienverbilligung 2014²

	Bezüger	Bezüger- quote	Ausgaben in Mio. Fr.	IPV pro Bezüger	Prämien (teuerste Prämienregion)		
					Ab 26 Jahre	19–26 Jahre	Bis 18 Jahre
ZH	416'899	29 %	708	1'699	5'224	4'868	1'255
BE	226'761	23 %	317	1'398	5'623	5'253	1'273
LU	111'258	28 %	161	1'447	4'503	4'151	1'024
UR	11'652	32 %	15	1'252	3'986	3'592	928
SZ	36'093	24 %	64	1'777	4'126	3'768	949
OW	11'192	30 %	17	1'548	3'905	3'561	900
NW	10'052	24 %	15	1'454	3'701	3'355	854
GL	8'160	20 %	15	1'828	4'134	3'698	936
ZG	29'682	25 %	53	1'773	4'048	3'704	934
FR	80'070	27 %	150	1'868	4'748	4'446	1'100
SO	58'480	22 %	117	1'996	4'522	4'121	1'039
BS	52'753	29 %	164	3'109	6'145	5'680	1'477
BL	63'911	23 %	116	1'821	5'150	4'717	1'239
SH	22'955	29 %	40	1'762	4'702	4'332	1'093
AR	13'465	25 %	28	2'089	3'994	3'691	937
AI	5'243	33 %	6	1'127	3'701	3'402	875
SG	113'084	23 %	183	1'619	4'667	4'328	1'118
GR	68'328	34 %	87	1'277	4'269	3'971	1'030
AG	179'845	28 %	281	1'564	4'479	4'076	1'025
TG	71'650	27 %	116	1'620	4'312	3'946	1'029
TI	130'594	38 %	287	2'195	5'041	4'668	1'170
VD	199'453	27 %	466	2'338	5'323	5'072	1'246
VS	87'315	26 %	174	1'989	4'196	3'911	956
NE	43'990	25 %	109	2'479	4'841	4'641	1'045
GE	115'016	26 %	277	2'407	5'796	5'367	1'282
JU	23'263	32 %	40	1'726	4'894	4'621	1'028
CH	2'191'164	27 %	4'007	1'828	4'753	4'363	1'098

Die Unterschiede der kantonalen Prämienverbilligungssysteme zeigen sich bei der Definition des relevanten Einkommens, das zur Berechnung der IPV verwendet wird, dem angewandten Berechnungsmodell, der Ermittlung der Anspruchsberechtigung, der Gesuchseingabe sowie den Modalitäten der Auszahlung. Die kantonalen Unterschiede dieser fünf Bereiche sollen nachfolgend aufgezeigt werden.

3.3.1. Massgebendes Einkommen und Vermögen³

Ausgegangen wird in der Regel von einem Einkommenswert aus der Steuererklärung, wie z. B. dem Reineinkommen⁴ oder dem steuerbaren Einkommen⁵. Von diesem Wert werden dann Abzüge⁶ oder Zuschläge⁷ vorgenommen, wobei diese Bereinigungen abhängig vom Ausgangspunkt und somit in jedem Kanton unterschiedlich sind.

Des Weiteren wird in allen Kantonen das Vermögen berücksichtigt. In 24 Kantonen wird ein Anteil des Vermögens zum massgebenden Einkommen hinzugezählt. Die Prozentsätze bewegen sich dabei zwischen 3 und 20 Prozent des massgebenden Vermögens. In den übrigen zwei Kantonen⁸ wurden Vermögensgrenzen definiert.

² S. BAG. Wirksamkeit der Prämienverbilligung – Monitoring 2014, Tabelle 1, S. 5.

³ S. BAG. Wirksamkeit der Prämienverbilligung – Monitoring 2014, S. 25 f.

⁴ Reineinkommen = Nettolohn - Abzüge für Berufskosten und Versicherungen.

⁵ Steuerbares Einkommen = Reineinkommen - Sozialabzüge.

⁶ Z. B. Sozial- und Kinderabzüge, Liegenschaftsunterhalt oder Unterhaltsbeiträge.

⁷ Z. B. Beiträge an die 2. und/oder 3. Säule.

⁸ ZH, TG.

3.3.2. Berechnungsmodell⁹

Die Berechnung der Prämienverbilligung erfolgt grundsätzlich nach einem der folgenden drei Modelltypen:

- *Einfaches Prozentmodell*: Die Differenz zwischen der Richtprämie und des Selbstbehalts ergibt die Prämienverbilligung. Der Selbstbehalt entspricht einem Prozentsatz des massgebenden Einkommens. Dieses Modell wurde im 2014 von acht Kantonen angewandt.¹⁰
- *Stufenmodell*: Es werden verschiedene Einkommensklassen definiert. Fällt eine anspruchsberechtigte Person in eine solche Einkommensklasse, erhält sie einen fixen Betrag als Prämienverbilligung. Dieses Modell wurde im 2014 ebenfalls von acht Kantonen angewandt.¹¹
- *Kombination zwischen Stufen- und Prozentmodell*: In acht Kantonen wird ein Prozentmodell mit nach Einkommenskategorien unterschiedlichen Prozentsätzen für den Selbstbehalt angewandt.¹² Die übrigen zwei Kantone verwenden eine mathematische Funktion, welche die Prämienverbilligung zwischen einem Minimum und einem Maximum berechnet.¹³

3.3.3. Ermittlung der Anspruchsberechtigung und Gesuchseingabe¹⁴

Für die Ermittlung der Anspruchsberechtigung lassen sich drei Verfahren unterscheiden:

- *Individuelle Benachrichtigung*: Die meisten Kantone benachrichtigen potenziell Anspruchsberechtigte und stellen diesen ein Antragsformular zu.
- *Automatisch*: Einige Kantone prüfen und berechnen den Anspruch von Amtes wegen. Dabei wird allen Steuerpflichtigen, die aufgrund der zur Verfügung stehenden Steuerdaten einen Anspruch auf Prämienverbilligung haben, die Verfügung oder ein Berechtigungsschein über ihre Prämienverbilligung automatisch zugestellt.
- *Auf Antrag*: Vereinzelt gibt es auch Kantone, welche die Bevölkerung zwar allgemein informieren, jedoch kein individueller Hinweis auf eine mögliche Beitragsberechtigung stattfindet. Potenziell Berechtigte müssen hier einen Antrag stellen, um eine Prämienverbilligung zu erhalten.

Bei rund der Hälfte der Kantone besteht eine Frist zur Gesuchseingabe. Wird diese verpasst, ist eine Gesuchseingabe für das Anspruchsjahr nicht mehr möglich oder zumindest nicht mehr rückwirkend für das ganze Jahr. In anderen Kantonen gibt es keine Fristen und eine Gesuchseingabe ist somit immer möglich. In Kantonen, in denen der Anspruch von Amtes wegen geprüft wird, sind Fristen sowieso nicht relevant.

Die kantonalen Unterschiede in der Ermittlung der Anspruchsberechtigung sowie in der Gesuchseingabe werden in Tabelle 2 aufgezeigt:

Tabelle 2. Ermittlung Anspruchsberechtigung und Gesucheingabe

Kanton	Ermittlung Anspruchsberechtigung	Gesuchseingabe: Sind Anträge jederzeit möglich?
ZH	Individuelle Benachrichtigung	Nein, 2 Monate nach Erhalt
BE	Automatisch	-
LU	Auf Antrag / individuelle Benachrichtigung (falls Gesuch in den letzten 2 Jahren)	Nein, 31. Oktober des Vorjahres
UR	Automatisch	-
SZ	Individuelle Benachrichtigung	Nein, 30. September des Vorjahres
OW	Individuelle Benachrichtigung	Nein, 31. Mai

⁹ S. BAG. Wirksamkeit der Prämienverbilligung – Monitoring 2014, S. 19 ff.

¹⁰ UR, SZ, NW, ZG, BL, SH (aber: Begrenzung der IPV auf max. 65 % der Richtprämie), AR, AG.

¹¹ ZH, BE, BS, TG, VS, NE, GE, JU.

¹² LU, OW, GL, FR, SO, AI, SG, GR.

¹³ TI, VD.

¹⁴ S. BAG. Wirksamkeit der Prämienverbilligung – Monitoring 2014, S. 22 f.

Kanton	Ermittlung Anspruchsberechtigung	Gesuchseingabe: Sind Anträge jederzeit möglich?
NW	Individuelle Benachrichtigung	Nein, 30. April
GL	Individuelle Benachrichtigung (an alle Haushalte)	Nein, 31. Januar
ZG	Individuelle Benachrichtigung	Nein, 30. April
FR	Individuelle Benachrichtigung	Nein, 31. August
SO	Individuelle Benachrichtigung	Nein, 31. Juli
BS	Auf Antrag (einmalig)	Ja, aber Anspruch nur ab Folgemonat
BL	Individuelle Benachrichtigung	Ja (bis 1 Jahr nach Erhalt des Antragsformulars)
SH	Individuelle Benachrichtigung	Nein, 30. April
AR	Individuelle Benachrichtigung	Nein, 31. März
AI	Automatisch	-
SG	Individuelle Benachrichtigung	Nein, 31. März (Verlängerung bis 31.12 u. U. möglich)
GR	Individuelle Benachrichtigung/ automatisch (falls im Vorjahr IPV-Bezug und weiterhin Anspruch)	Ja (bis 31. Dezember)
AG	Individuelle Benachrichtigung	Nein, 31. Mai (des Vorjahres)
TG	Individuelle Benachrichtigung	30 Tage nach Erhalt bzw. 31. Dezember des Anspruchsjahres
TI	Individuelle Benachrichtigung	31. Dezember des Vorjahres
VD	Individuelle Benachrichtigung	Bis 30. April
VS	Automatisch (falls ordentlich besteuert)	-
NE	Automatisch (für unselbstständige Erwerbende, sonst individuelle Benachrichtigung)	-
GE	Automatisch	-
JU	Automatisch	-

Im Kanton Glarus wurde der Anspruch auf Prämienverbilligung bis Ende 2011 von Amtes wegen geprüft. Wurde der Anspruch bejaht, bekamen die Anspruchsberechtigten die Verfügung über ihre Prämienverbilligung automatisch zugestellt. Dieses System zur Ermittlung der Anspruchsberechtigung wurde im 2012 geändert. Seither müssen Anträge auf Prämienverbilligung für das Auszahlungsjahr bis am 31. Januar mit dem vorgeschriebenen Formular eingereicht werden. Ergänzungsleistungs- und Sozialhilfebezüger erhalten die Prämienverbilligung automatisch.

3.3.4. Modalitäten der Auszahlung¹⁵

Die Prämienverbilligung wird seit dem 1. Januar 2014 direkt an die Krankenversicherer ausbezahlt (Art. 65 Abs. 1 KVG). Dies erforderte gegenüber 2010 in zehn Kantonen eine Änderung. Dazu zählen auch die Kantone Obwalden, Glarus und Appenzell Innerrhoden, welche die Prämienverbilligung bis im 2010 noch mit den Steuern verrechneten.

Der Auszahlungszeitpunkt wurde hingegen nicht vereinheitlicht und variiert nach wie vor von Kanton zu Kanton. Es gilt hier zwischen der Meldung und dem eigentlichen Zeitpunkt der Auszahlung zu unterscheiden. Für Personen, die Prämienverbilligungen erhalten, ist letzterer insofern relevant, als dass sie erst von diesem Zeitpunkt an von der Verbilligung profitieren. Die meisten Kantone nehmen die Meldung im Vorjahr vor, so dass die Verbilligung bereits ab Januar wirksam wird.

¹⁵ S. BAG. Wirksamkeit der Prämienverbilligung – Monitoring 2014, S. 24 f.

3.3.5. Finanzielle Belastung der Kantone

Die Ausgaben für die Prämienverbilligung stiegen nach der Einführung im Jahr 1996 kontinuierlich an, blieben aber seit 2010 mehr oder weniger auf demselben Niveau. Im Jahr 2014 betrugen sie rund 4 Milliarden Franken. Die ausgerichtete Prämienverbilligung pro Einwohner lag durchschnittlich bei 492 Franken, wovon die Kantone durchschnittlich 44 Prozent bezahlten. Der Kanton Glarus lag hinsichtlich der Ausgaben pro Einwohner (377 Fr.) wie auch dem Anteil des Kantons (26 %) unter dem schweizerischen Durchschnitt. Die tieferen Krankenkassenprämien haben den Vorteil, dass Glarus nominal weniger Geld aufwenden muss als Kantone mit einem hohen Prämienniveau.

Tabelle 3. Prämienverbilligung 2014¹⁶

	<i>Bundesbeiträge in Mio. Fr.</i>	<i>Kantonsbeiträge in Mio. Fr.</i>	<i>Total in Mio. Fr.</i>	<i>Total pro Einwohner</i>	<i>Anteil Kantonsbeitrag</i>
ZH	392	316	708	497	45 %
BE	276	41	317	317	13 %
LU	107	54	161	412	33 %
UR	10	5	15	407	32 %
SZ	42	23	64	424	35 %
OW	10	7	17	475	42 %
NW	12	3	15	349	21 %
GL	11	4	15	377	26 %
ZG	32	20	53	446	38 %
FR	81	69	150	503	46 %
SO	72	45	117	447	38 %
BS	54	110	164	866	67 %
BL	78	39	116	418	33 %
SH	22	18	40	513	45 %
AR	15	13	28	524	47 %
AI	4	2	6	375	26 %
SG	136	47	183	372	26 %
GR	54	33	87	448	38 %
AG	175	106	281	442	38 %
TG	71	45	116	446	38 %
TI	95	192	287	827	67 %
VD	204	262	466	622	56 %
VS	89	84	174	531	49 %
NE	49	60	109	618	55 %
GE	130	146	277	590	53 %
JU	20	20	40	560	51 %
CH	2'242	1'765	4'007	492	44 %

3.4. Prämienverbilligung im Kanton Glarus

3.4.1. Rechtliche Grundlagen

Der Vollzug der Prämienverbilligung ist im Kanton Glarus auf drei Normstufen geregelt:

1. Das EG KVG¹⁷ legt die grundlegenden und wichtigen Bestimmungen zur Prämienverbilligung wie die Anspruchsberechtigung, die Berechnungsmethode und die Eckpunkte des Verfahrens fest.
2. Der Landrat definiert über seine Beschlüsse über die Selbstbehalte bei der Prämienverbilligung¹⁸ und den Vermögensanteil am anrechenbaren Einkommen für die Berechnung

¹⁶ S. BAG. Wirksamkeit der Prämienverbilligung – Monitoring 2014, Tabelle 2, S. 11.

¹⁷ GS VIII D/21/1.

¹⁸ GS VIII D/21/3.

der individuellen Prämienverbilligung¹⁹ die bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnisse, die den Bezug einer Prämienverbilligung ermöglichen.

3. Schliesslich regelt der Regierungsrat in der V IPV²⁰ Detailfragen zur Zuständigkeit und zum Verfahren.

3.4.2. Entwicklung der Prämienverbilligung

Tabelle 4 zeigt die wesentlichen Kennzahlen der Prämienverbilligung im Kanton Glarus zwischen 2010 und 2015.

Tabelle 4. Kennzahlen der Prämienverbilligung 2010–2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Leistungsbezüger						
Anzahl IPV-Bezüger	11'271	10'948	9'228	9'109	7'830	8'116
davon EL-Bezüger	2'492	1'315	1'365	1'227	1'673	1'749
davon Sozialhilfebezüger ²¹	849	859	775	947	908	1'003
Bezügerquote	26 %	28 %	23 %	23 %	20 %	20 %
Finanzieller Aufwand						
Bruttoaufwand ²² (in 1000 Fr.)	14'305	17'054	14'415	15'799	13'954	15'393
Beiträge Bund und Rückerstattungen (in 1000 Fr.)	9'755	10'349	10'519	10'813	11'136	11'468
Nettoaufwand Kanton (in 1000 Fr.)	4'550	6'706	3'896	4'986	2'818	3'925
Prämienverbilligung pro Kopf (in Fr.)	1'269	1'558	1'562	1'734	1782	1'897
Richtprämien (in Fr.)						
Erwachsene	3'565	3'840	3'972	4'044	3'519	3'662
Junge Erwachsene	2'940	3'288	3'516	3'612	3'152	3'295
Kinder	840	888	924	912	936	972

Wie aus Tabelle 4 ersichtlich ist, reduzierten sich die Anzahl IPV-Bezüger und damit die Bezügerquote wie auch der Bruttoaufwand in den Jahren 2012 und 2014 gegenüber den jeweiligen Vorjahren deutlich. Die ausgerichtete Prämienverbilligung pro Kopf stieg hingegen über die gesamte Periode kontinuierlich an. Die beiden Einbrüche werden im Folgenden erläutert:

Wie unter Ziffer 3.3.3 erwähnt, wurde per 1. Januar 2012 das System zur Ermittlung der Anspruchsberechtigung geändert. Vor 2012 wurde diese von Amtes wegen geprüft und die Prämienverbilligung bei einer Bejahung des Anspruchs automatisch mit den Steuern verrechnet. Die IPV-Bezüger mussten also nichts tun. Seit 2012 müssen die potenziell Anspruchsberechtigten bis am 31. Januar des Auszahlungsjahres aktiv werden und einen Antrag auf Prämienverbilligung einreichen. Der Rückgang der Anzahl IPV-Bezüger wie auch der brutto ausgerichteten Prämienverbilligungen im 2012 gegenüber dem Jahr 2011 ist wohl im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass viele potenziell Anspruchsberechtigte nicht die Mühe auf sich genommen und auf einen Antrag verzichtet haben.

¹⁹ GS VIII D/21/5.

²⁰ GS VIII D/21/2.

²¹ Die ausgewiesene Anzahl Sozialhilfebezüger ist höher als die Anzahl Sozialhilfebezüger gemäss Sozialhilfestatistik, da gewisse Personen als einzige Unterstützungsleistung der Sozialhilfe eine Prämienverbilligung erhalten. Diese wird jedoch nicht als finanzielle Unterstützung im Sinne der Sozialhilfestatistik angesehen.

²² Vom Bruttoaufwand entfallen rund 63 % auf Personen, die Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen beziehen (2014: 8,8 Mio. Fr.; 2015: 9,7 Mio. Fr.). Die anderen 37 % gehen an Personen ohne Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen (2014: 5,2 Mio. Fr.; 2015: 5,6 Mio. Fr.).

Im Jahr 2014 reduzierte der Regierungsrat die Richtprämie der Personenkategorien junge Erwachsene (18–25 Jahre) und Erwachsene (über 25 Jahre) auf 85 Prozent der jährlichen Durchschnittsprämien der OKP (Art. 10 V IPV). Zuvor entsprachen die Richtprämien in der Regel den vom Eidgenössischen Departement des Innern pro Personenkategorie festgelegten jährlichen Durchschnittsprämien der OKP für die Berechnung der Ergänzungsleistungen (s. Ziff. 2.1.2). Diese Änderungen der Richtprämienberechnung widerspiegeln sich auch in den oben aufgeführten Zahlen. Während die Richtprämien zwischen 2010 und 2013 in den Kategorien „junge Erwachsene“ und „Erwachsene“ stetig gestiegen sind, reduzierten sie sich im Jahr 2014 gegenüber dem Jahr 2013 um 8,8 bzw. 9,4 Prozent. Im 2015 sind die Richtprämien in diesen beiden Kategorien wieder gestiegen. Die Reduktion der Richtprämien bedingte, dass bisherige IPV-Bezüger eine tiefere oder – bei relativ hohen Einkommen – gar keine Prämienverbilligung erhielten.

Diese beiden Änderungen per 2012 und 2014 wirkten sich nicht nur auf die Anzahl IPV-Bezüger, sondern auch auf die ausgerichteten Prämienverbilligungen aus. Der Bruttoaufwand sank 2012 gegenüber 2011 um 15,5 Prozent und 2014 gegenüber 2013 um 11,7 Prozent. Allerdings waren die jeweiligen Rückgänge nur von kurzer Dauer und so stieg der Bruttoaufwand schon in den Folgejahren wieder deutlich an (2013–2012: +9,6 %; 2015–2014: +10,3 %).

4. Wirksamkeit der Prämienverbilligung

4.1. Monitoring Wirksamkeit der Prämienverbilligung²³

4.1.1. Inhalt

Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) führte im Rahmen der Wirkungsanalysen des Krankenversicherungsgesetzes für das Jahr 2014 zum siebten Mal eine Studie über die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung durch. Der Bericht gibt Aufschluss über drei Themenbereiche:

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

4.1.2. Die Modellhaushalte²⁴

Zur Ermittlung der Wirksamkeit der Prämienverbilligung hat das BAG sieben verschiedene Modellhaushalte analysiert. Diese sieben Modellhaushalte 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.²⁵ 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.)
- 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.)

²³Die Monitoringberichte zur Wirksamkeit der Prämienverbilligung können auf der Webseite des Bundesamtes für Gesundheit bzw. unter folgendem Link heruntergeladen werden:

<http://www.bag.admin.ch/themen/krankenversicherung/00261/15836/15914>.

²⁴ S. BAG. Wirksamkeit der Prämienverbilligung – Monitoring 2014, S. 29 ff.

²⁵ 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 IPV beziehenden Personen vollständig abgedeckt.

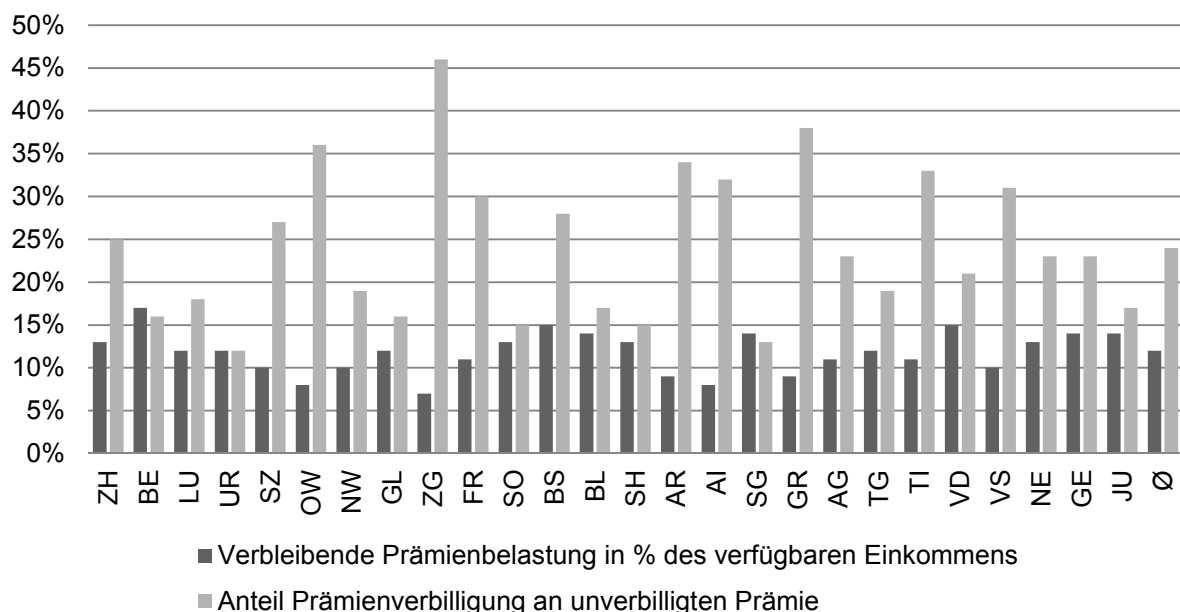
Durch die Modellhaushalte werden alle relevanten Altersgruppen, Haushaltstypen und Einkommen abgedeckt. Angesichts der Tatsache, dass Kinder und junge Erwachsene überproportional häufig Prämienverbilligungen beziehen, erscheint die Wahl von fünf Modellhaushalten mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen legitim. 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.

Bei den folgenden Ausführungen ist zu berücksichtigen, dass die Studie als Vergleichsgrösse eine Standardprämie mit tiefster Franchise heranzieht und damit die Auslagen tendenziell zu hoch ansetzt. Denn eine Mehrheit der Versicherten wählt alternative Modelle sowie höhere Franchisen mit Prämienrabatten.

4.1.3. Fazit

Obwohl sich die Beiträge pro Bezüger – bei abnehmender Bezügerquote – im schweizerischen Durchschnitt von 2007 bis 2014 um 21 Prozent erhöhten, hat die Belastung für Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen trotzdem zugenommen. Dies liegt daran, dass die Prämien pro versicherte Person noch stärker gestiegen sind als die Prämienverbilligung pro Bezüger.

Abbildung 2. Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens und Anteil Prämienverbilligung an der unverbilligten Prämie²⁶



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. 2). Zwischen den Kantonen gibt es hier aber beträchtliche Unterschiede. Während im Kanton Uri der Verbilligungsanteil lediglich bei 12 Prozent liegt, deckt der Kanton Zug mit 46 Prozent fast die Hälfte der unverbilligten Prämien²⁷. 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

²⁶ S. BAG. Wirksamkeit der Prämienverbilligung – Monitoring 2014, Abbildung 29, S. 62 und Abbildung 31, S. 65.

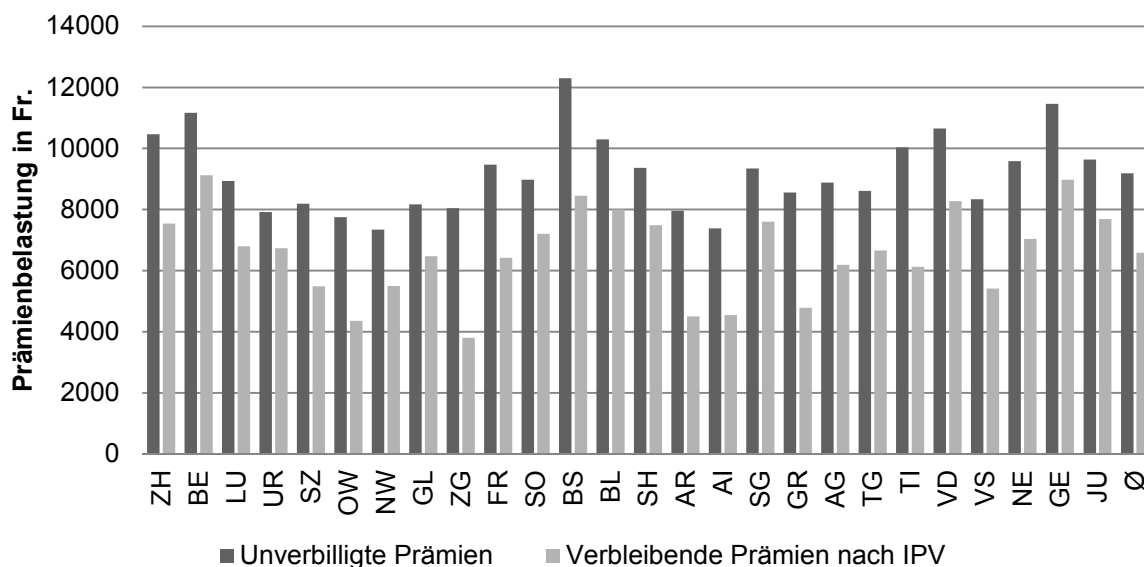
²⁷ S. BAG. Wirksamkeit der Prämienverbilligung – Monitoring 2014, Tabelle 2, S. 61 ff.

hohen Prämien aber dennoch gross.²⁸ Ein hoher Verbilligungsanteil ist aus diesem Grund nicht gleichzusetzen mit einer tiefen Prämienbelastung.²⁹ Daher ist es sinnvoll, die verbleibende Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens³⁰ aufzuführen.

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.³¹

Da die Prämien in den letzten Jahren stärker gestiegen sind als die Prämienverbilligungen, wurden die einkommensschwachen Haushalte zunehmend finanziell belastet. Dieses Bild wird durch die in der Studie betrachteten Modellhaushalte gefestigt: Die Prämienbelastung als Anteil des verfügbaren Einkommens ist seit 2010 um 2 Prozentpunkte auf 12 Prozent im 2014 gestiegen. Dieser Wert erscheint insbesondere im Vergleich mit der Prämienbelastung der Gesamtbevölkerung von etwa 6 Prozent hoch. Die Modellhaushalte werden auch nach Auszahlung der Prämienverbilligung immer noch stärker als der Durchschnitt belastet. Das vom Bundesrat bei der Einführung der Prämienverbilligung formulierte (von der Bundesversammlung aber abgelehnte) Sozialziel, dass die Prämienbelastung eines Haushalts nicht mehr als 8 Prozent des steuerbaren Einkommens betragen soll, wird somit nicht erreicht.³² Dieses Sozialziel ist angesichts der gesetzlich definierten Selbstbehalte zwischen 9 und 14 Prozent im Kanton Glarus – und auch in der überwiegenden Anzahl der anderen Kantone – allerdings auch gar nicht erreichbar.

Abbildung 3. Unverbilligte und verbleibende Prämien der Haushalte



Auch trägt die Prämienverbilligung nicht dazu bei, dass sich die verbleibenden Prämien weniger stark zwischen den Kantonen unterscheiden als die unverbilligten Prämien (s. Abb. 3). Im Gegenteil: Die höchsten unverbilligten Prämien hat der Kanton Basel-Stadt.

²⁸ S. BAG. Wirksamkeit der Prämienverbilligung – Monitoring 2014, Tabelle 2, S. XX.

²⁹ In Kantonen mit einem hohen Prämienniveau ist die verbleibende Prämienbelastung möglicherweise immer noch sehr hoch.

³⁰ Verfügbares Einkommen = Nettolohn - Steuern.

³¹ S. BAG. Wirksamkeit der Prämienverbilligung – Monitoring 2014, Tabelle 2, Tabelle 42, S. 88.

³² S. BAG. Wirksamkeit der Prämienverbilligung – Monitoring 2014, S. XX.

Diese Prämien sind fast 70 Prozent höher als im Kanton Nidwalden mit den tiefsten Prämien³³. Die höchsten verbleibenden Prämien nach Abzug der individuellen Prämienverbilligung, die im Kanton Genf resultieren, sind um fast 140 Prozent höher als die tiefsten im Kanton Zug.³⁴ Durch die Prämienverbilligung wird also die Prämien Differenz zwischen den Kantonen grösser, als sie ohne Prämienverbilligung ohnehin schon wäre.

4.2. **Wirksamkeit einer Erhöhung des Selbstbehalts und des Vermögensanteils**

Im Zuge der Massnahme C.13 der Effizienzanalyse „light“ sollen, wie unter Ziffer 2.1.3 ausgeführt, die Selbstbehalte am anrechenbaren Einkommen und der Vermögensanteil überprüft und gegebenenfalls angepasst (erhöht) werden. Durch eine Erhöhung des Selbstbehalts und des Vermögensanteils soll erreicht werden, dass nur Personen in effektiv bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen eine Prämienverbilligung erhalten.

Der Kanton Glarus liess daher durch ein externes Unternehmen (Puntaminar) die Wirksamkeit einer Erhöhung des Selbstbehalts und des Vermögensanteils auf Basis der IPV-Zahlen 2014 berechnen (s. Beilage und die folgenden Ausführungen).

4.2.1. *Verteilung der IPV-Bezüger auf Haushalte und Einkommensklassen*³⁵

Im Bericht von Puntaminar wird ebenfalls zwischen verschiedenen Haushaltstypen unterschieden. Personen, die Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen beziehen, wurden nicht mitberücksichtigt. Tabelle 5 zeigt die Verteilung der Haushaltstypen nach Einkommensklassen.

Tabelle 5. Verteilung der Haushaltstypen nach Einkommensklassen³⁶

<i>Haushaltstyp</i> ³⁷	<i>Einkommensklassen in Fr.</i>						<i>Total</i>
	<i>≤ 40'000</i>	<i>≤ 50'000</i>	<i>≤ 60'000</i>	<i>≤ 70'000</i>	<i>≤ 80'000</i>	<i>> 80'000</i>	
1EW_0Kind	1'260	0	0	0	0	0	1'260
1EW_1Kind	123	13	16	0	0	0	152
1EW_2Kind	68	16	13	8	1	0	105
1EW_3Kind	16	7	7	1	1	1	33
2EW_0Kind	79	136	178	0	0	0	393
2EW_1Kind	24	19	37	39	10	0	129
2EW_2Kind	16	44	58	100	17	7	242
2EW_3Kind	18	34	35	57	35	22	201
Total	1'604	269	344	205	64	30	2'516
Anteil	64 %	11 %	14 %	8 %	2 %	1 %	100 %

Rund zwei Drittel aller Haushalte mit IPV-Bezügern haben ein anrechenbares Einkommen von weniger als 40'000 Franken und knapp 90 Prozent befinden sich in den ersten drei Einkommensklassen (bis 60'000 Fr.).

Etwa die Hälfte der Haushalte machen Alleinstehende mit einem Einkommen von weniger als 40'000 Franken aus. Bei den Paaren ohne Kinder haben 80 Prozent ein anrechenbares Einkommen zwischen 40'000 und 60'000 Franken. Alleinerziehende verfügen vorwiegend über ein Einkommen von unter 60'000 Franken, wogegen Paare mit Kindern in allen Einkommensklassen vertreten sind.

³³ S. BAG. Wirksamkeit der Prämienverbilligung – Monitoring 2014, Tabelle 37, S. 83.

³⁴ S. BAG. Wirksamkeit der Prämienverbilligung – Monitoring 2014, Tabelle 39, S. 85.

³⁵ S. Bericht Puntaminar, S. 4 f.

³⁶ S. Bericht Puntaminar, Tabelle 3, S. 4.

³⁷ Gegliedert nach Anzahl Erwachsene (EW) und Anzahl Kinder (Kind).

4.2.2. Wirksamkeit einer Erhöhung des Selbstbehaltes³⁸

Wie bereits unter Ziffer 3.3.2 erwähnt, berechnet sich der Selbstbehalt über ein Stufenmodell in Prozent des anrechenbaren Einkommens. Die externe Begleitung hat nun berechnet, welche Auswirkungen eine lineare Erhöhung des Prozentwertes bei unveränderten Einkommenskategorien auf die Anzahl IPV-Bezüger und die vom Kanton zu bezahlenden Prämienverbilligungen hätte (s. Tabelle 6; Szenarien für eine Erhöhung des Selbstbehalts um 0,5 %, 1,0 % und 1,5 %).

Tabelle 6. Anzahl IPV-Bezüger und IPV-Betrag bei einer Erhöhung des Selbstbehalts³⁹

Szenario	IPV-Bezüger (Anzahl)			Bezügerquote		IPV-Betrag (in Mio. Fr.)		
Aktuell (2014)	5'230	0	0,0 %	23,5 %	0,0 %	5,20	0,00	0,0 %
Sz1 = +0,5 %	4'974	-256	-4,9 %	22,7 %	-0,8 %	4,74	-0,46	-8,5 %
Sz2 = +1,0 %	4'625	-605	-11,6 %	21,6 %	-1,9 %	4,34	-0,86	-16,3 %
Sz3 = +1,5 %	4'241	-989	-18,9 %	20,3 %	-3,2 %	3,98	-1,22	-23,2 %

Wird der Selbstbehalt um ein Prozent erhöht, hat dies eine Reduktion des Anteils der IPV-Bezüger um 1,9 Prozentpunkte auf 21,6 Prozent zur Folge. Der kantonale IPV-Betrag wird dadurch um rund 6 Prozent kleiner, was einer Einsparung von knapp 0,9 Millionen Franken entspricht. Von einer Erhöhung des Selbstbehalts sind hauptsächlich Paare ohne und mit einem oder zwei Kindern sowie Alleinerziehende mit einem Kind betroffen. Die kleinste Wirkung zeigt die Massnahme auf Haushalte von Alleinerziehenden mit zwei oder mehr Kindern.⁴⁰ An dieser Stelle ist hinzuzufügen, dass Kinder und Jugendliche in Ausbildung grundsätzlich einen Anspruch auf die halbe Richtprämie haben, sofern das anrechenbare Einkommen den Grenzbetrag⁴¹ nicht überschreitet (Art. 65 Abs. 1bis KVG). Durch diese Garantie sind mögliche Einsparungen bei den kantonalen Prämienverbilligungen teilweise begrenzt.

4.2.3. Wirksamkeit einer Erhöhung des Vermögensanteils⁴²

Zur Berechnung des anrechenbaren Einkommens wird das Bruttoeinkommen um 10 Prozent des steuerbaren Vermögens gemäss den aktuell verfügbaren kantonalen Steuerdaten erhöht. Da nicht jeder über steuerbares Vermögen verfügt, tangiert der Vermögensanteil nur rund 9 Prozent aller IPV-Bezüger im Kanton, was insgesamt 4 Prozent des ausbezahlten IPV-Betrags ausmacht.⁴³ Der Vermögensanteil betrifft hauptsächlich Alleinstehende und Paare ohne Kinder. Sie machen etwa 90 Prozent der vom Vermögensanteil betroffenen Personen aus. Alleinerziehende mit Kindern besitzen in 96 Prozent und Paare mit Kindern zu 94 Prozent aller Fälle kein steuerbares Vermögen. Sie werden deshalb vom Vermögensanteil kaum tangiert.⁴⁴

Tabelle 7. Anzahl IPV-Bezüger und IPV-Betrag bei einer Erhöhung des Vermögensanteils⁴⁵

Szenario	IPV-Bezüger (Anzahl)			Bezügerquote		IPV-Betrag (in Mio. Fr.)		
Aktuell (2014)	5'230	0	0,0 %	23,5 %	0,0 %	5,20	0,00	0,0 %
Sz1 = 15 %	5'077	-153	-2,9 %	23,0 %	-0,5 %	5,04	-0,16	-3,0 %
Sz2 = 20 %	4'973	-257	-4,9 %	22,7 %	-0,8 %	4,97	-0,23	-4,5 %
Sz3 = 25 %	4'896	-334	-6,4 %	22,4 %	-1,1 %	4,91	-0,29	-5,5 %

³⁸ S. Bericht Puntaminar, S. 6 f.

³⁹ S. Bericht Puntaminar, Tabelle 5 und 6, S. 6.

⁴⁰ S. Bericht Puntaminar, S. 2.

⁴¹ Für Alleinstehende beträgt dieser Grenzbetrag 50'000 Fr. und für Ehepaare 60'000 Fr.

⁴² S. Bericht Puntaminar, S. 10 f.

⁴³ S. Bericht Puntaminar, S. 2.

⁴⁴ S. Bericht Puntaminar, S. 8.

⁴⁵ S. Bericht Puntaminar, Tabelle 11 und 12, S. 10.

Die Berechnungen der externen Begleitung zeigen, dass die Auswirkungen auf die Anzahl IPV-Bezüger, deren Anteil und den IPV-Betrag bescheiden sind. So würde sich die Anzahl IPV-Bezüger bei einer Erhöhung des Vermögensanteils von 10 auf 25 Prozent um 334 Haushalte (-6,4 %) verringern und der Anteil der IPV-Bezüger würde gleichzeitig um 1,1 Prozentpunkte sinken. Ausserdem würde sich der IPV-Betrag um 0,3 Millionen Franken (-5,5 %) reduzieren. Diese geringen Einsparungen sind auch nicht überraschend, da vier von fünf IPV-Bezügern über kein steuerbares Vermögen verfügen.

Mit Blick auf die unterschiedlichen Haushaltstypen ist davon auszugehen, dass die Massnahme den IPV-Betrag von Alleinstehenden und Paaren ohne Kinder mit einem anrechenbaren Einkommen unter 60'000 Franken am stärksten vermindern würde.

4.3. *Fazit zur Wirksamkeit der Prämienverbilligung im Kanton Glarus*

Wie die vorstehenden Ausführungen zeigen, bewegt sich der Kanton Glarus im Bereich der Prämienverbilligung im schweizerischen Mittel. So liegt der Kanton Glarus hinsichtlich der ausgerichteten Prämienverbilligung pro Bezügerin bzw. Bezüger mit 1828 Franken wie auch der nach Auszahlung der Prämienverbilligung verbleibenden Prämienbelastung von 12 Prozent des verfügbaren Einkommens exakt im schweizerischen Durchschnitt. Wird das vom Bundesrat angestrebte Sozialziel einer verbleibenden Prämienbelastung von 8 Prozent des steuerbaren Einkommens ausser Acht gelassen, ist die Prämienverbilligung grundsätzlich gleich wirksam wie in den anderen Kantonen.

Die Analyse zeigt die gute Wirksamkeit der Prämienverbilligung und der bereits durchgeführten Änderungen im Bereich der Prämienverbilligung (s. Ziff. 2.1.1 und 2.1.2). Die Mittel werden sparsam eingesetzt und das sozialpolitische Ziel einer Unterstützung der sozial Schwächsten erreicht. Der Regierungsrat verzichtet auf die angedachten Sparmassnahmen; eine Erhöhung der Selbstbehalte und des Vermögensanteils erachtet er aus sozialpolitischen Gründen als nicht opportun. Die Massnahme C.13, Individuelle Prämienverbilligung, der Effizienzanalyse „light“ ist als erledigt abzuschreiben.

5. *Verordnung über die Prämienverbilligung*

Auch wenn sich gemäss der vorstehenden Analyse keine Änderungen der Selbstbehalte und des Vermögensanteils für die Berechnung der Prämienverbilligung aufdrängen, hat der Landrat als Folge der Totalrevision des EG KVG neu die Abschläge und Zuschläge für die Berechnung des anrechenbaren Einkommens sowie die Grenzbeträge für die Erhöhung der Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung von Familien mit unteren und mittleren Einkommen zu regeln. Dazu soll eine neue landrätliche Verordnung erlassen werden, welche auch die geltenden Beschlüsse über die Selbstbehalte bei der Prämienverbilligung und den Vermögensanteil am anrechenbaren Einkommen für die Berechnung der individuellen Prämienverbilligung umfasst. Anschliessend ist die regierungsrätliche Verordnung über die Prämienverbilligung entsprechend anzupassen. Es erfolgt eine formelle Zusammenführung. Materielle Änderungen werden hingegen nicht vorgenommen.

6. *Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen*

Titel

Der Titel der Verordnung soll „Verordnung über die Prämienverbilligung“ lauten und den Kurztitel „Prämienverbilligungsverordnung“ sowie die Legalabkürzung „PVV“ tragen. Die gleichlautende regierungsrätliche Verordnung ist im Nachgang in „Verordnung über den Vollzug der Prämienverbilligung“ umzubenennen.

Ingress

Es werden die Bestimmungen des EG KVG erwähnt, die dem Landrat eine Regelungskompetenz im Bereich der Prämienverbilligung zuweisen.

Artikel 1; Selbstbehalte

Artikel 1 regelt in Umsetzung von Artikel 14 Absatz 3 EG KVG den Selbstbehalt nach Einkommenskategorien in Form eines prozentualen Anteils des anrechenbaren Einkommens. Materiell entspricht der Artikel dem geltenden Beschluss über die Selbstbehalte bei der Prämienverbilligung (GS VIII D/21/3). Im Sinne der Verwesentlichung kann der Hinweis, dass Personen, die Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen beziehen, keinen Selbstbehalt tragen müssen (Art. 1 Bst. a Beschluss über die Selbstbehalte bei der Prämienverbilligung) weggelassen werden. Dies ergibt sich bei den Sozialhilfebezüglern aus Artikel 16 Absatz 1 EG KVG. Die Berücksichtigung der OKP-Prämien bei den Ergänzungsleistungen ist in Artikel 10 Absatz 3 Buchstabe d des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenversicherung geregelt.

Artikel 2; Vermögensanteil

Artikel 2 legt den Vermögensanteil am anrechenbaren Einkommen gemäss Artikel 15 Absatz 1 EG KVG fest. Materiell entspricht die Bestimmung dem geltenden Beschluss über den Vermögensanteil am anrechenbaren Einkommen für die Prämienverbilligung (GS VIII D/21/5).

Artikel 3; Abzüge

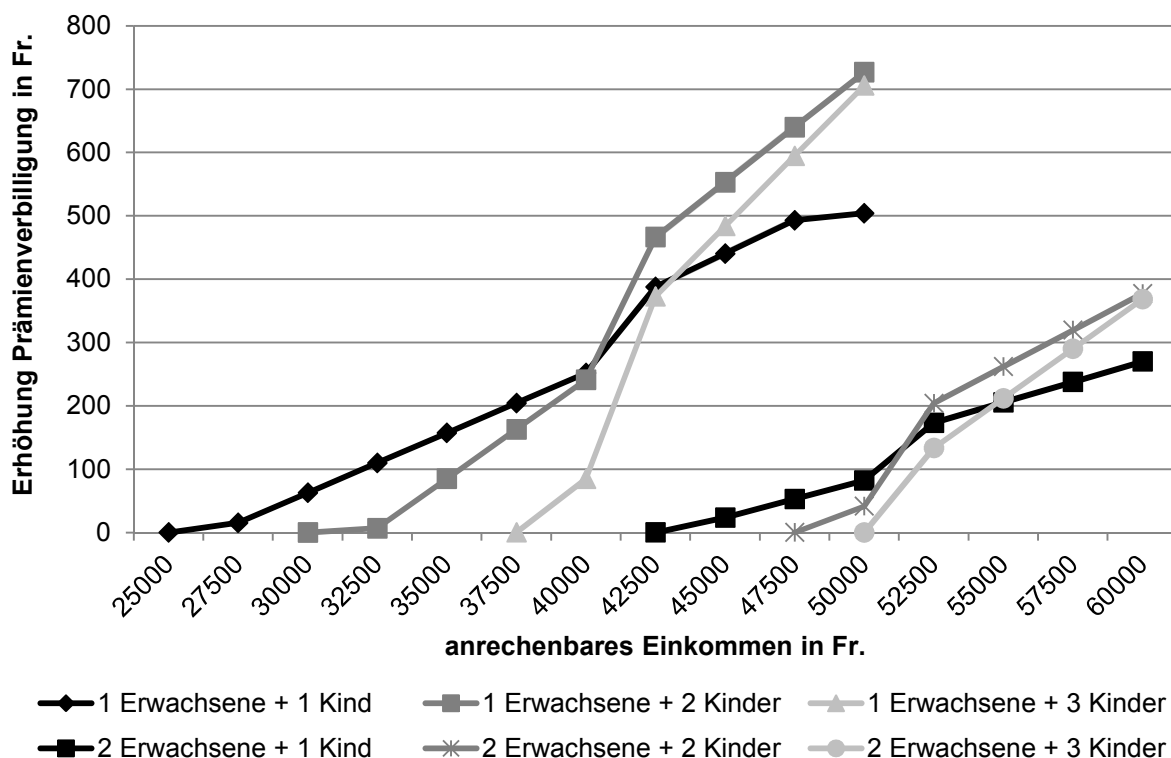
Artikel 3 legt die Abzüge vom Total der Einkünfte fest, die für die Berechnung des anrechenbaren Einkommens vorzunehmen sind (Art. 15 Abs. 1 EG KVG). Die bisher in Artikel 21 V IPV festgelegten Abzüge werden unverändert übernommen.

Artikel 4; Grenzbeträge

Gemäss Artikel 65 Absatz 1bis KVG verbilligen die Kantone für untere und mittlere Einkommen die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent. Artikel 16 Absatz 3 EG KVG überträgt dem Landrat die Kompetenz, die Grenzbeträge für das anrechenbare Einkommen, bis zu denen Familien einen Anspruch auf die halbe Richtprämie für ihre Kinder und jungen Erwachsenen in Ausbildung haben, festzulegen. Es soll die bisher in Artikel 19 V IPV festgelegte Regelung übernommen werden. Demnach haben Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung von Alleinstehenden ein Anrecht auf die jeweilige halbe Richtprämie, sofern das Einkommen 50'000 Franken nicht überschreitet. Bei Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung von Ehepaaren bzw. Personen in eheähnlicher Gemeinschaft beträgt der Grenzbetrag wie bis anhin 60'000 Franken. Abbildung 4 zeigt, wie sechs Modellhaushalte, abhängig von ihrem anrechenbaren Einkommen, von der garantierten halben Richtprämie für Kinder gemäss Artikel 65 Absatz 1bis KVG profitieren. Alle dargestellten Haushalte (mit Ausnahme des Modellhaushalts mit einem Alleinstehenden und einem Kind bei einem anrechenbaren Einkommen von 50'000 Fr.) erhalten auch ohne diese Regelung eine Prämienverbilligung. Die Linien in Abbildung 4 zeigen nun, wie stark die Prämienverbilligungen für die Kinder erhöht werden. Es ist erkennbar, dass bereits Kinder von Alleinstehenden ab einem anrechenbaren Einkommen von 27'500 Franken profitieren. Bei Kindern von Paaren tritt eine Wirkung ab einem Einkommen von rund 42'500 Franken ein. Gemäss den Ausführungen im Bericht von Puntaminar⁴⁶ profitierten im 2014 499 Kinder und 272 junge Erwachsene in Ausbildung von einer erhöhten IPV. Die Linien enden bei den jeweiligen Grenzbeträgen von 50'000 bzw. 60'000 Franken.

⁴⁶ S. Bericht Puntaminar, Tabelle 1, S. 3.

Abbildung 4. Erhöhungen der Prämienverbilligungen aufgrund der garantierten halben Richtprämie für Kinder⁴⁷



Aufhebung bisherigen Rechts

Die Beschlüsse über die Selbstbehalte bei der Prämienverbilligung (GS VIII D/21/3) und über den Vermögensanteil am anrechenbaren Einkommen für die Prämienverbilligung (GS VIII D/21/5) werden in die vorliegende Verordnung integriert (Art. 1 und 2) und können daher aufgehoben werden.

Inkrafttreten

Die neue Verordnung soll auf den 1. Januar 2017 in Kraft treten.

7. Ämterkonsultation

Zur vorgeschlagenen neuen Verordnung über die Prämienverbilligung fand bei den betroffenen Verwaltungsstellen (Hauptabteilung Steuern, Hauptabteilung Soziales, Hauptabteilung Gesundheit) und den Sozialversicherungen Glarus eine Ämterkonsultation statt. Sämtliche Ämter stimmten der neuen Verordnung zu.

8. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Da die Verordnung über die Prämienverbilligung keine Änderungen an den bestehenden Parameter für die Berechnung der Prämienverbilligung vornimmt, hat sie weder finanzielle noch personelle Auswirkungen.

⁴⁷ Die Berechnungen basieren auf den Richtprämien 2016. Die markanten Anstiege zwischen 40'000 und 42'500 Fr. bzw. zwischen 50'000 und 52'500 Fr. sind auf die stufenweise Erhöhung der Selbstbehalte zurückzuführen.

Die Entwicklung der Prämienverbilligungsbeiträge selbst wird weiterhin von der Entwicklung der Krankenversicherungsprämien, der wirtschaftlichen Situation der Bevölkerung und der Bezügerquote abhängen.

9. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat,

- 1. dem beiliegenden Verordnungsentwurf zuzustimmen und*
- 2. vom vorliegenden Bericht Kenntnis zu nehmen und die Massnahme C.13, Individuelle Prämienverbilligung, der Effizienzanalyse „light“ als erledigt abzuschreiben.*

Genehmigen Sie, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Rolf Widmer, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen:

- SBE
- Bericht Puntaminar