

GESETZESINITIATIVEN  
FÜR EINE BEDARFSGERECHTE UND SOZIALE PRÄMIENVERBILLIGUNG IN  
DER KRANKENPFLEGEVERSICHERUNG IM KANTON ZUG  
UND  
FÜR EINE FLEXIBLE ADMINISTRATION BEI DER DURCHFÜHRUNG DER  
PRÄMIENVERBILLIGUNG IN DER KRANKENPFLEGEVERSICHERUNG UND EINE  
SCHNELLERE AUSZAHLUNG DER GELDER  
BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES  
VOM 21. Oktober 2003

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 7. April 2003 reichten Vertreterinnen und Vertreter eines Initiativkomitees\* die im Titel erwähnten beiden Gesetzesinitiativen ein. Die Staatskanzlei stellte je mit Verfügung vom 9. April 2003 fest, dass die beiden Initiativen die Anforderungen von § 35 Abs. 1 bis 3 der Kantonsverfassung erfüllen und diese somit formell richtig zu Stande gekommen sind.

Der Kantonsrat erklärte sich an seiner Sitzung vom 17. April 2003 damit einverstanden, dass die Gesetzesinitiativen vorerst dem Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen werden. Dann wird für die Beratung eine kantonsrätliche Kommission bestimmt.

Hiermit unterbreiten wir Bericht und Antrag zu den beiden Gesetzesinitiativen. Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

---

\*Diesem gehören an: Manuela Weichelt-Picard (Zug), Andrea Erni (Steinhausen), Armin Jans (Zug), Anita Stadler (Baar), Martin B. Lehmann (Unterägeri), Hubert Schuler (Hünenberg), Joseph Lang (Zug), Toni Kleimann (Cham), Sybilla Schmid Bollinger (Baar), Andreas Kuhn (Oberägeri), Andreas Bossard (Oberwil), Lilian Hurschler (Rotkreuz).

1.	DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE	Seite 2
2.	AUSGANGSLAGE	Seite 4
	2.1 Ist-Zustand	Seite 4
	2.2 Zweite Teilrevision KVG mit neuem Prämienverbilligungsmodell	Seite 6
3.	GESETZESINITIATIVE FÜR EINE BEDARFSGERECHTE UND SOZIALE PRÄMIENVERBILLIGUNG	Seite 8
	3.1 Inhalt der Initiative	Seite 8
	3.2 Erwägungen	Seite 9
	3.3 Schlussfolgerung	Seite 10
4.	GESETZESINITIATIVE FÜR EINE FLEXIBLE ADMINISTRATION BEI DER DURCHFÜHRUNG UND EINE SCHNELLERE AUSZAHLUNG	Seite 10
	4.1 Wesentliche Punkte der Initiative	Seite 10
	4.2 Erwägungen	Seite 11
	4.3 Gegenvorschlag	Seite 15
5.	KOMMENTAR ZU EINZELNEN BESTIMMUNGEN	Seite 16
	5.1 Anspruchsberechtigte Personen	Seite 16
	5.2 Neuberechnung	Seite 16
	5.3 Volle Richtprämie bei Anspruch auf Mutterschaftsbeiträge	Seite 16
	5.4 Gesuchstellung und Fristen	Seite 17
6.	KOSTEN	Seite 17
	6.1 Einführung des neuen Bundesmodells	Seite 17
	6.2 Umsetzung der Initiative für eine flexible Administration	Seite 18
7.	ABSCHREIBUNG DER MOTION CHRISTOPH HOHLER	Seite 19
8.	ANTRÄGE	Seite 21

## 1. DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Das Gesetz betreffend individuelle Prämienverbilligung in der Krankenpflegeversicherung (IPVG; BGS 842.6) trat auf den 1. Januar 1995 in Kraft. Materiell zeichnet es sich bei der Berechnung des Anspruchs auf Prämienverbilligung durch das System der linearen prozentualen Belastungsgrenze aus. Dieses System hat sich grundsätzlich bewährt. Indessen gibt es auch Kritik, weil Personen in unteren Einkommenschichten nicht die volle Prämienverbilligung erhalten. Das Gesetz kennt aber Ausnahmen für Sonderfälle; der Kinderabzug beim massgebenden Einkommen entlastet zudem Familien mit Kindern stark, weil der Kinderabzug von 8000 Franken pro Kind im Vergleich zu einigen anderen Kantonen grosszügig bemessen ist. Beim Verfahren

nach geltendem IPVG gilt, dass für die Berechnung des Prämienverbilligungs-Anspruchs auf die letzten rechtskräftigen Steuerfaktoren abgestellt wird. Die Auszahlung der Prämienverbilligungen erfolgt zweckgebunden an die Krankenversicherer. Diese schreiben die Beiträge ihren Versicherten gut.

Nun steht infolge der laufenden zweiten Teilrevision des Krankenversicherungsgesetzes unmittelbar eine Systemänderung bei der Prämienverbilligung bevor. Gegenstand der Beratung im Bundesparlament bildet ein Modell, welches zwischen zwei Bezugsformen unterscheidet, nämlich einer mit und einer ohne Kinder. Es schreibt den Kantonen vor, pro Bezugsform mindestens vier Einkommenskategorien mit entsprechend abgestuften prozentualen Belastungsgrenzen festzulegen. Dadurch sollen vor allem stark belastete Haushalte und solche mit Kindern berücksichtigt werden. Das Bundesmodell erfüllt die Forderungen der Initianten somit in allen Teilen. Von daher beantragen wir, die Initiative abzulehnen und die kurz bevorstehende Bundeslösung abzuwarten.

Was die Gesetzesinitiative für eine flexible Administration bei der Durchführung und eine schnellere Auszahlung der Gelder anbelangt, gehen die Forderungen der Initianten weit über die geltende Regelung hinaus. Zwar soll ebenfalls auf die rechtskräftigen Steuerfaktoren abgestellt werden. Indessen müssten im laufenden Durchführungsjahr auf Gesuch hin sämtliche persönlichen Mutationen und eintretenden Einkommensverminderungen von mindestens 20 Prozent berücksichtigt werden. Solche Korrekturmöglichkeiten würden bei der Durchführung der Prämienverbilligung, welche wegen des Versicherungsobligatoriums die gesamte Bevölkerung mit einschliesst, einen erheblichen Mehraufwand verursachen. Die Durchführungsstelle könnte nicht mehr ausschliesslich auf rechtskräftig veranlagte Steuerfaktoren abstellen, sie hätte vielmehr vorfrageweise die entsprechenden Veranlagungen vorzunehmen und nachträglich zu überprüfen, ob ihre Einschätzungen mit denjenigen der Kantonalen Steuerverwaltung übereinstimmen. Allenfalls müssten Rückforderungen gestellt werden. Auch die Mutationen der persönlichen Verhältnisse unter dem Jahr würden Neuberechnungen und dazu pro rata-Auszahlungen bedingen. Eine Auszahlung an die Versicherer wäre in Fällen solcher Korrekturen nicht mehr möglich.

Da die Forderungen der Initianten einige Nachteile, vor allem hohe Durchführungskosten zur Folge hätten, lehnen wir die Initiative ab und unterbreiten einen Gegenvorschlag. Dieser hält am jetzigen Grundsatz fest, wonach ausschliesslich auf

rechtskräftige Steuerfaktoren abgestellt wird. Dagegen sollen Einkommensminderungen im Zwischenjahr, d.h. dem Durchführungsjahr vorangehenden Jahr, berücksichtigt werden, wenn die Abweichung mindestens 25 Prozent beträgt und dies durch die rechtskräftige Steuerveranlagung bestätigt wird. Das entspricht der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug. Weiter sollen Gesuche bis spätestens Ende April des Durchführungsjahres eingereicht werden können. Nach Ablauf dieser Frist ist der Anspruch auf Prämienverbilligung verwirkt. Im Zentralschweizer Forum Prämienverbilligung (Aussprachegremium der Zentralschweizer Gesundheitsbehörden und Durchführungsstellen Prämienverbilligung) sprach man sich für eine solche Abstimmung der kantonalen Gesuchsfristen aus.

## 2. AUSGANGSLAGE

### 2.1 Ist-Zustand

Nach Art. 65 Abs. 1 KVG gewähren die Kantone den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen. Die Prämienverbilligung im Kanton Zug ist im Gesetz betreffend individuelle Prämienverbilligung in der Krankenpflegeversicherung (IPVG) vom 15. Dezember 1994 (BGS 842.6) geregelt. Der Bund stellt den Kantonen jährlich Beiträge für die Prämienverbilligung bereit und setzt nach Massgabe der Wohnbevölkerung und der Finanzkraft die Anteile der Kantone fest. Die Kantone können ihren Anteil um höchstens die Hälfte reduzieren, wobei der Betrag des Bundes um das gleiche Verhältnis gekürzt wird.

Prämienverbilligungssummen in den Jahren 1996-2003

Jahr	Prozentsatz	Bund Mio. Franken	Kanton Zug Mio. Franken	Total* Mio. Franken
1996	50 %	7,3	8,2	15,5
1997	50 %	7,1	9,5	16,6
1998	50 %	7,8	10,6	18,4
1999	50 %	7,8	12,6	20,4
2000	50 %	7,9	12,9	20,8
2001	50 %	7,9	13,6	21,5
2002	60 %	10,0	17,7	27,7
2003	65 %	11,1	19,7	30,8

\*ohne Überträge aus Vorjahren.

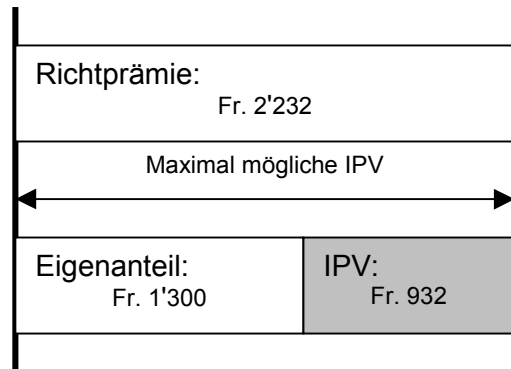
**System:**

Für die Ausrichtung der Prämienverbilligung pro Durchführungsjahr muss der Regierungsrat u.a. die Richtprämien (§ 5 IPVG), den Prozentsatz bzw. die prozentuale Belastungsgrenze für die Berechnung des Anspruchs (§ 6 Abs. 1 IPVG), den Ausschluss von Minimalbeiträgen (§ 6 Abs. 3 IPVG) und die Höhe der Prämienverbilligungssumme festlegen.

**Beispiel aus dem Durchführungsjahr 2002 (Erwachsene Person)**

Ausgangslage:  
 Richtprämie: Fr. 2'232  
 Massgebendes Einkommen: Fr. 20'000  
 Prozentuale Belastungsgrenze: 6,5%

Berechnung:  
 Eigenanteil: Fr. 1'300 (6.5% von Fr. 20'000)  
 Höhe Prämienverbilligung = Fr. 932 (Differenz zur höher liegenden Richtprämie)



Der selbst zu tragende Anteil an der Prämie (Eigenanteil oder Selbstbehalt) wird gemäss § 6 Abs. 1 IPVG mit dem vom Regierungsrat jährlich festgesetzten Prozentsatz des massgebenden Einkommens berechnet (prozentuale Belastungsgrenze). Der den Eigenanteil übersteigende Betrag bis maximal zur Höhe der Richtprämie ergibt den Prämienverbilligungsbetrag. Das massgebende Einkommen berechnet sich aus Reineinkommen gemäss kantonalem Steuergesetz, zuzüglich abgezogene Beiträge an die gebundene Selbstvorsorge (Säule 3a) und 10 Prozent des Reinvermögens, vermindert um den pauschalen Kinderabzug. Aus sozialpolitischer Sicht ist anzustreben, dass die prozentuale Belastungsgrenze keine allzu grossen Schwankungen von Jahr zu Jahr aufweist.

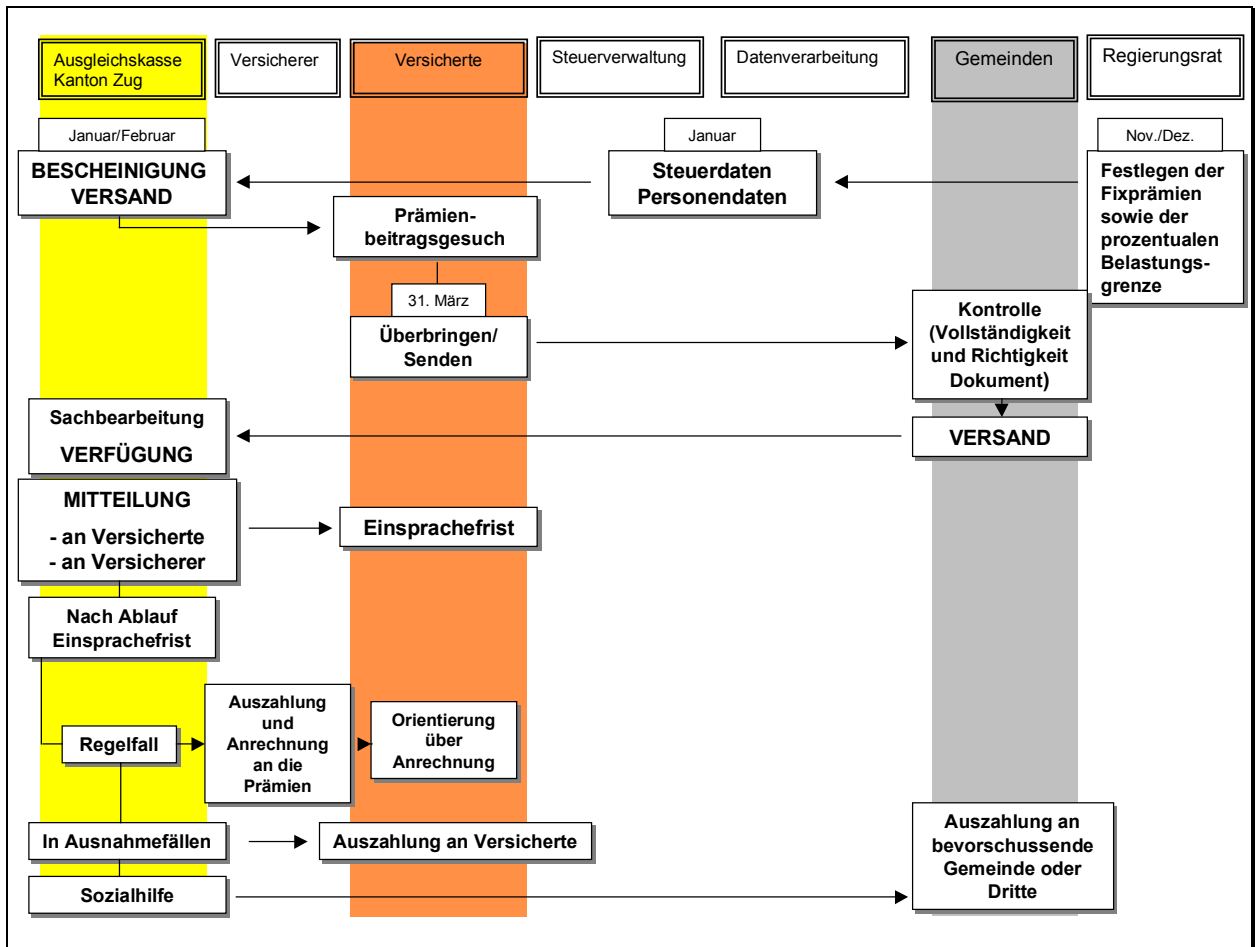
Prozentuale Belastungsgrenzen in den Jahren 1996-2003

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
6,2 %	7,5 %	5,5 %	4,8 %	4,8 %	4,8 %	6,5 %	7,5 %

**Verfahren:**

Die Durchführung der individuellen Prämienverbilligung stellt die Ausgleichskasse Zug unter Mitwirkung der Gemeinden sicher. Es gilt folgendes Ablaufschema für das jeweilige Durchführungsjahr:





## 2.2 Zweite Teilrevision KVG mit neuem Prämienverbilligungsmodell

Das Bundesparlament berät die zweite Teilrevision KVG, wobei hier allein die Systemänderung bei der Prämienverbilligung interessiert. Die bisher geführte Debatte lässt sich wie folgt kurz zusammenfassen: In der Wintersession 2001 verabschiedete der Ständerat ein neues Modell für die Anspruchsberechtigung in der Prämienverbilligung. Danach hätte die Prämie der versicherten Person zusammen mit den Prämien von Familienangehörigen, für die sie unterhaltspflichtig ist, 8 Prozent des um einen Vermögensfaktor bereinigten Einkommens nicht übersteigen dürfen. Dieses



"Sozialziel" war als Gegenvorschlag zur Volksinitiative der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz "Gesundheit muss bezahlbar bleiben" konzipiert, welche an der Volksabstimmung vom 18. Mai 2003 deutlich abgelehnt wurde. Wegen des erheblichen finanziellen Mehrbedarfs und der undifferenzierten Anspruchsgrenze für die Prämienverbilligung stiess das vom Ständerat beschlossene Modell auf Widerstand. In der Folge haben das Bundesamt für Sozialversicherung, die Eidgenössische Finanzverwaltung, die Eidgenössische Steuerverwaltung und die Konferenzen der kantonalen Finanz- und Sanitätsdirektoren im Auftrag des Bundesrates in einer Arbeitsgruppe verschiedene Modelle erarbeitet. Der Bundesrat schlug daraufhin ein differenziertes Modell vor. Der Nationalrat sprach sich in der Wintersession 2002 für dieses Modell aus, verwarf dann aber in der Gesamtabstimmung am 13. Dezember 2002 die Vorlage mit 93 zu 89 Stimmen. In der Frühjahrsession 2003 hat sich der Ständerat dem vom Nationalrat in der Detailberatung befürworteten Modell angeschlossen. Leider schiebt sich der Zeitplan der Beratungen weiter hinaus. Die KVG-Revision dürfte deshalb frühestens per 1.1.2005 in Kraft treten, falls das Referendum nicht ergriffen wird.

Dieses nun im Bundesparlament und von den Kantonen favorisierte Modell sieht beim jetzigen Stand der Beratung zwei Kategorien von Bezugsformen vor, nämlich eine mit und die andere ohne Kinder. Die Kantone haben pro Bezugsform mindestens vier nach Einkommenskategorien abgestufte prozentuale Belastungsgrenzen festzusetzen, und zwar zwischen 2 bis 10 bzw. 4 bis 12 Prozent. Damit wird mit steigendem massgebenden Einkommen eine stärkere Abstufung erreicht. Untere Einkommenssegmente werden zu Lasten der oberen stärker entlastet. Massgebend ist das Einkommen gemäss Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer.

Demgegenüber sieht das geltende Zuger Modell für alle Familientypen eine einzige elastungsgrenze vor. Dies bedeutet, dass die Höhe der Prämienverbilligung mit steigendem Einkommen linear abnimmt. Familien mit Kindern werden indessen stark entlastet, indem bei der Berechnung des massgebenden Einkommens der Kinderabzug gemäss kantonalem Steuergesetz im Betrag von 8000 Franken pro Kind berücksichtigt wird.

## Beispiele: Vergleich zwischen Bundes- und geltendem Zuger-Modell

in 1000 / Haushalt <u>ohne</u> Kinder / Haushalt <u>mit</u> Kinder		
0-14	4%	2%
15-25	6%	5%
26-34	9%	7%
ab 35	12%	10%

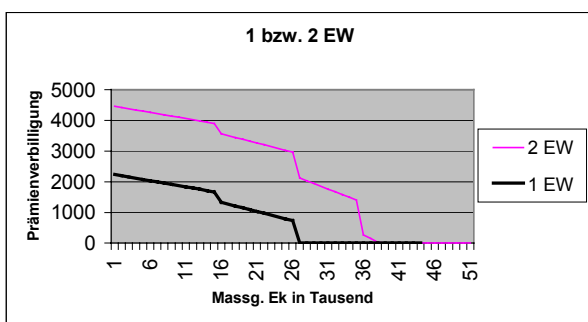
Hypothetische prozentuale Verteilung: Die „abgebrochenen“ Linien entsprechen der Minimalforderung gemäss Bundesmodell. Bei der Umsetzung des Bundesmodells wäre eine insgesamt nach aussen gebogene (geglättete) Kurve anzustreben.

Generell 6,5% (entspricht Durchführungsjahr 2002)

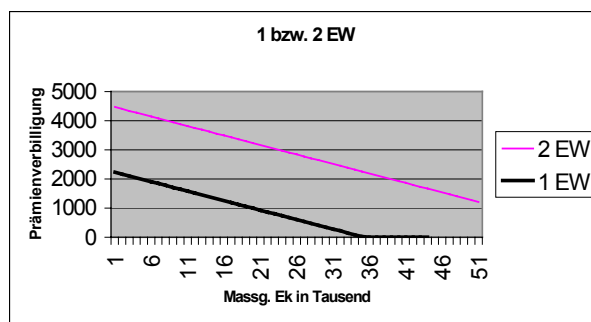
Richtprämien 2002\*  
 1 erwachsene Person (EW) = Fr. 2'232  
 1 Kind (K) = Fr. 588

\*(in allen unten stehenden Beispielen verwendet)

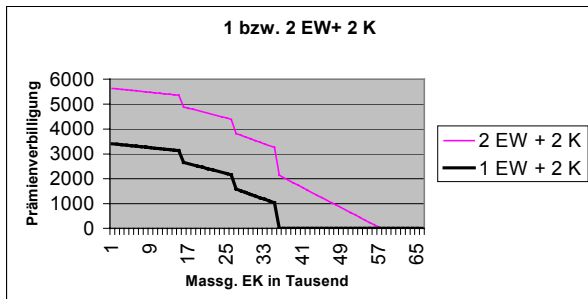
### Bundes-Modell



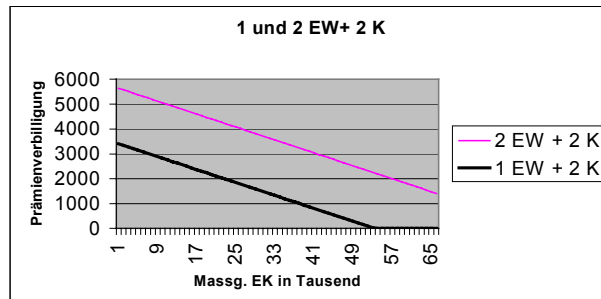
### Zuger-Modell



### Bundes-Modell



### Zuger-Modell



Die Aussichten, dass das Bundesmodell bald in Gesetzeskraft erwachsen wird, stehen dank der breiten politischen Akzeptanz und wegen der Dringlichkeit der Gesetzesvorlage (u.a. Spitalfinanzierung) sehr gut.

## 3. GESETZESINITIATIVE FÜR EINE BEDARFSGERECHTE UND SOZIALE PRÄMIENVERBILLIGUNG

### 3.1 Inhalt der Initiative

Die Initianten fordern, dass der Kanton mindestens 80 Prozent der maximal verfügbaren Bundessubventionen für die individuelle Prämienverbilligung in der

obligatorischen Krankenpflegeversicherung ausschöpft. Dann wollen sie durch folgende Änderung von § 6 Abs. 1 des IPVG die Systemänderung für die Berechnung des Anspruchs auf Prämienverbilligung einführen:

*„Die massgebenden Prämien werden verbilligt, soweit sie einen nach Einkommenskategorien abgestuften Selbstbehalt übersteigen. Der Selbstbehalt für die unterste Einkommenskategorie beträgt maximal 2 % des massgebenden Einkommens. Der Regierungsrat legt die Prozentsätze für die anderen Einkommenskategorien fest.“*

Diese Änderung soll bereits per 1. Januar 2004 in Kraft treten.

### **3.2 Erwägungen**

Der Regierungsrat lehnt die Initiative ab und begründet dies wie folgt:

Wegen der Dringlichkeit der KVG-Revision stehen die Zeichen sehr gut, dass die neue Bundeslösung bald Gesetzeskraft erhält. Da sich die Schweizerische Sanitätsdirektorenkonferenz um eine einheitliche Umsetzung des Bundesmodells bemühen dürfte, dies auch im Interesse einer möglichen Vergleichbarkeit unter den Kantonen, empfiehlt es sich und ist es sinnvoll, die Inkraftsetzung des Bundesmodells abzuwarten. Dies hat den Vorteil, dass bei einer einheitlichen Umsetzung in personeller und technischer Hinsicht Synergien genutzt werden können. Mit einer vorgezogenen Umsetzung des Initiativmodells riskiert der Kanton Zug umgekehrt, nachträglich Anpassungen an das definitiv sanktionierte Bundesmodell vornehmen zu müssen.

Wenn die Bundesregelung wider Erwarten an der zweiten Teilrevision KVG scheitern sollte, halten wir es für richtig, die Prämienverbilligung nach bisheriger bewährter kantonaler Regelung im Rahmen des geltenden Bundesrechtes fortzusetzen. Der Regierungsrat geht dabei von folgenden Leitideen aus:

- Sozialpolitisch ist das Gewicht in erster Linie auf die Wirkung bei der Verteilung zu legen. Hiefür ist der Prozentsatz für die Berechnung des individuellen Anspruchs bzw. die Belastungsgrenze massgebend.
- Entscheidend bei der Durchführung ist die Wirksamkeit der Verbilligung für Familien bzw. untere Einkommen und nicht der Prozentsatz der abgeholten Bundesbeiträge.
- Wichtig ist, dass der Prozentsatz keinen grösseren Schwankungen von Jahr zu Jahr unterliegt.

- Ein weiterer massgeblicher Faktor bildet die lokale Prämienbelastung. Denn die Richtprämien weichen von Kanton zu Kanton ab, und zwar beispielsweise stark gegenüber den Westschweizer Kantonen und auch Basel-Stadt und Zürich. Aus diesem Grund legt der Regierungsrat Wert auf einen gezielten, lokal unterschiedlichen Mitteleinsatz für finanzschwache Bevölkerungsschichten.

Gemäss Bundeslösung müssten grundsätzlich 100 Prozent der Bundesbeiträge für die Prämienverbilligung ausgelöst werden. Die Initianten fordern mindestens 80 Prozent. Der Regierungsrat lehnt solche verbindlichen Vorgaben ab, weil sie zu wenig auf lokale Gegebenheiten Rücksicht nehmen. Er vertritt demgegenüber den Standpunkt, dass sich das jetzige Verfahren bewährt hat, nämlich vorangehender Entscheidung des Regierungsrates aufgrund einer jährlichen Beurteilung der Prämienbelastung, Aufnahme in das Budget und Genehmigung durch den Kantonsrat.

### **3.3 Schlussfolgerung**

Sobald das Bundesmodell in Kraft tritt, hat dieses gegenüber kantonalen Regelungen Vorrang. Damit erübrigt sich die Initiative; diese ist deshalb abzulehnen.

## **4. GESETZESINITIATIVE FÜR EINE FLEXIBLE ADMINISTRATION BEI DER DURCHFÜHRUNG UND EINE SCHNELLERE AUSZAHLUNG**

### **4.1 Wesentliche Punkte der Initiative**

- Neuberechnung des Anspruchs auf Prämienverbilligung für das laufende Jahr bei Änderung des anrechenbaren Einkommens von mindestens 20 Prozent gegenüber der letzten rechtskräftigen Steuerveranlagung bis zum Ende des Durchführungsjahres;
- Neuberechnung bei Änderung der familiären oder persönlichen Verhältnisse bis zum Ende des anspruchsberechtigten Jahres;
- Sicherstellung, dass selbständig besteuerte Personen in Ausbildung ohne Steuerveranlagung auch in den Genuss von Prämienverbilligungen kommen und allfällige Berücksichtigung weiterer Personenkategorien;
- Einreichung des Gesuches bis spätestens Ende September des Durchführungsjahres;

- Ausstellung der Verfügung spätestens sechs Wochen nach Einreichung der Unterlagen;
- Auszahlung der Prämienbeiträge unmittelbar nach Rechtskraft der Verfügung.

## 4.2 Erwägungen

### 4.2.1 Neuberechnung bei Änderung des anrechenbaren Einkommens

Gemäss Art. 65 Abs. 3 KVG haben die Kantone bei der Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen, insbesondere auf Antrag der versicherten Person, die aktuellsten Einkommens- und Familienverhältnisse zu berücksichtigen. Mit dieser Revision nahm der Bundesgesetzgeber vor allem solche Kantone ins Visier, die bei der Berechnung des Prämienverbilligungsanspruches - basierend auf dem Steuersystem der zweijährigen Vergangenheitsbemessung - auf alte, länger als drei Jahre zurückliegende Steuerdaten abstellten. Mit der Einführung der einjährigen Gegenwartsbemessung hat sich das Problem der Aktualität wesentlich entschärft, weil auf die rechtskräftigen Steuerdaten des vorletzten Jahres abgestellt wird.

Im Rahmen dieser Initiative stellt sich die Frage, ob allfällige Einkommenseinbussen, die im Durchführungsjahr eintreten, zu berücksichtigen sind.

Nach geltendem Recht wird bei der Berechnung der Prämienverbilligung für das Durchführungsjahr 2003 auf die rechtskräftigen Steuerfaktoren 2001 abgestellt. Nachfolgend eingetretene Einkommensreduktionen werden in der Regel nicht berücksichtigt. Gemäss Praxis des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug kann eine Neuberechnung beispielsweise im laufenden Durchführungsjahr 2003 beantragt werden, sofern sich das Einkommen im Zwischenjahr 2002 gegenüber den rechtskräftigen Steuerfaktoren 2001 um mindestens 25 Prozent vermindert hat. Die Neuberechnung und die (zusätzliche) Auszahlung werden dann bis zum Vorliegen der rechtskräftigen Veranlagung 2002 sistiert. Mit dieser Praxis werden die Vorgaben gemäss Art. 65 Abs. 3 KVG erfüllt. Dieses System hat den gewichtigen **Vorteil**, dass die Durchführungsstelle auf rechtskräftige und damit justiziable Steuerfaktoren abstellen kann. Das garantiert eine effiziente, transparente und kostengünstige Administration. Diese Lösung hat allerdings den geringen **Nachteil**, dass die beantragte Neuberechnung und die entsprechende (zusätzliche) Auszahlung gemäss

dem berücksichtigten Zwischenjahr 2002 erst nach Vorliegen der rechtskräftigen Steuerveranlagung und deshalb mit Verzögerung erfolgt.

In diesem Zusammenhang ist allerdings Folgendes zu beachten: Personen, welche Ergänzungsleistungen, Sozialhilfe oder (neu auch) Mutterschaftsbeiträge beziehen, erhalten von vornherein die volle Richtprämie. Dieser Anspruch besteht auch dann, wenn diese Personen erst im Laufe des Durchführungsjahres bezugsberechtigt werden. Sie erhalten für den Rest des Jahres die entsprechend gekürzte Jahres-Richtprämie. Im geltenden Recht werden mithin gemäss dieser Sonderregelung, nun ergänzt für die Bezügerinnen von Mutterschaftsbeiträgen, die wirtschaftlichen Verhältnisse im Durchführungsjahr berücksichtigt.

Bei der von den Initianten geforderten Variante werden Einkommensverminderungen auf Antrag hin – ungeachtet der Rechtskraft der Steuerveranlagung – nicht nur im Zwischenjahr, sondern auch im laufenden Durchführungsjahr berücksichtigt, sofern sich das anrechenbare Einkommen gegenüber der letzten rechtskräftigen Steuerveranlagung um mindestens 20 Prozent vermindert hat. Dies hat den **Vorteil**, dass bei der Berechnung der Prämienverbilligung die aktuellste wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der gesuchstellenden Person berücksichtigt werden kann. **Nachteile** ergeben sich dadurch, als die Durchführungsstelle Änderungen im Zwischenjahr nur aufgrund von Angaben in der Steuererklärung und nicht anhand rechtskräftiger Steuerfaktoren berücksichtigen könnte. Wenn Änderungen sogar im laufenden Durchführungsjahr berücksichtigt werden müssten, bliebe nichts anderes übrig, als der Berechnung oft schwer überprüfbare Angaben der gesuchstellenden Personen zu Grunde zu legen. Für die Durchführungsstelle bedeutete dies, dass sie in beiden Fällen nach Vorliegen der rechtskräftigen Veranlagungen die verfügbaren Neuberechnungen nachträglich zu überprüfen und bei Abweichungen zu korrigieren hätte. Ein solches System würde den Anforderungen an eine leistungsfähige Massenverwaltung nicht mehr gerecht und hätte eine erhebliche Kostenausweitung in der Durchführung zur Folge (vgl. hinten auf S. 18).

#### **4.2.2 Neuberechnung bei Änderungen der persönlichen und familiären Verhältnisse im Durchführungsjahr**

Gemäss § 4 Abs. 3 IPVG gilt der 1. Januar des jeweiligen Durchführungsjahres als massgebend. Spätere Änderungen in den persönlichen und familiären Verhältnissen

werden im laufenden Durchführungsjahr nicht berücksichtigt. Für eine Massenverwaltung ist es unerlässlich, mit Stichtagen zu operieren. Dies umso mehr, als die Prämienverbilligung jährlich durchgeführt wird. Mit jedem neuen Durchführungsjahr erfolgt mithin auch eine Nachführung der Mutationen. Wenn die Durchführungsstelle Änderungen bis Ende des Durchführungsjahres entgegen nehmen müsste, wie dies die Initianten fordern, wäre die jetzige straffe, effiziente Bearbeitung nicht mehr im gleichen Ausmass möglich. Abgesehen davon entstünde ein erheblicher Mehraufwand. Zudem wäre es bei einem Todesfall, einer Scheidung etc. wegen der oft noch verworrenen Sach- und Rechtslage nur unter sehr erschwerten Bedingungen möglich, solche Fälle bezüglich der relevanten finanziellen Auswirkungen innert nützlicher Frist sorgfältig abzuklären. Dann müsste das Gesuch ohnehin sistiert werden.

#### **4.2.3 Personen in Ausbildung ohne Steuererklärung**

Diese Thematik wird im Rahmen der erwähnten Bundeslösung geregelt. Danach haben Personen, für die ein Kinderabzug im Sinne von Art. 213 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer gewährt wird, keinen selbständigen Anspruch auf Prämienverbilligung. Mit anderen Worten werden Jugendliche in Ausbildung, für die die Eltern einen Kinderabzug geltend machen können, bei der Berechnung der Prämienverbilligung weiterhin der Familie zugerechnet. Damit erübrigt sich eine kantonale Regelung.

#### **4.2.4 Einreichung des Gesuches bis spätestens Ende September des Durchführungsjahres**

Die Frist zur Einreichung von Gesuchen bis Ende September des Durchführungsjahres hinaus zu schieben, würde einen Rückschritt gegenüber der heutigen Lösung (Einreichungsfrist bis Ende März) bedeuten. Dank der öffentlichen Bekanntmachung in Presse, Radio, Ämtern sowie Organisationen weiss heute die ganze Bevölkerung über die Prämienverbilligung Bescheid. Die Ausgleichskasse hat jeweils anfangs Juli bereits sämtliche Gesuche erledigt, bei denen definitive Steuerfaktoren vorlagen. Damit nimmt sie im interkantonalen Vergleich einen Spitzenrang bei der Bearbeitung und Erledigung der Gesuche ein.

Wenn indessen nach Ansicht der Initianten die Gesuche tropfenweise bis Ende September eingehen könnten, wäre der bisherige gezielte Grosseinsatz für die Aufarbeitung der Gesuche nicht mehr denkbar. Insbesondere bleibt zu beachten, dass

die Auszahlungen nicht mehr wie bis heute den Krankenversicherern, sondern nur noch den Versicherten direkt ausbezahlt werden könnte. Eine Besprechung mit der Vertretung der Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter des Kantons Zug zeigte mit aller Deutlichkeit, dass das Zuger System mit der zweckgebundenen Auszahlung der Prämienverbilligung an die Versicherer zu bedeutend weniger Verlustscheinen und damit Nachzahlungen zulasten der Gemeinden führt. Das würde bei späteren Auszahlungen (erst gegen Herbst oder Winter des Durchführungsjahres) entfallen, weil die Krankenversicherer bereits heute solche verspäteten Auszahlungen nicht mehr zur Verrechnung entgegen nehmen. Zudem haben Vergleiche mit anderen Kantonen gezeigt, dass die zweckgebundene Auszahlung an die Versicherer auch den Vorteil hat, dass die Prämienverbilligungssumme wirklich auch zur Bezahlung der Prämien eingesetzt und nicht einfach zur Bezahlung anderer Sachen gebraucht wird.

Dennoch schlagen wir vor, die Frist zur Einreichung der Gesuche um einen Monat auf Ende April des Durchführungsjahres zu verlängern. Auf diese Zielvorgabe konnte sich auch das Zentralschweizer Forum für Prämienverbilligung einigen. Bei dieser Neuerung sollte es gelingen, die gleiche Speditivität bei der Bearbeitung und Auszahlung wie heute zu erreichen.

#### **4.2.5 Ausstellung der Verfügung spätestens 6 Wochen nach Einreichung der vollständigen Unterlagen**

Wir halten eine solche Vorschrift für zu einschränkend. Oft liegen die Gründe für Verzögerungen bei den gesuchstellenden Personen. Vielfach müssen auch noch die Steuerfaktoren bei der Kantonalen Steuerverwaltung eingeholt bzw. abgewartet werden. Die Ausgleichskasse erbringt mit Bezug auf eine effiziente Bearbeitung und schnelle Auszahlung bereits heute einen guten Leistungsausweis. Die vorgesehene Frist passt nicht in den jetzigen Durchführungsmodus. Jedenfalls sollte eine solche Durchführungsvorschrift nicht in ein formelles Gesetz aufgenommen werden.

#### **4.2.6 Auszahlung der Prämienverbilligung unmittelbar nach Rechtskraft der Verfügung**

Solche Detail-Vollzugsaufgaben sind nicht im Gesetz zu regeln. Die Ausgleichskasse kommt dieser Forderung im Übrigen vollauf nach.



### 4.3 Gegenvorschlag

Die Forderungen der Initianten nach einer flexiblen Administration und schnelleren Auszahlung gehen sehr weit. Sie brächten wohl in wenigen Teilbereichen, so bei der Berücksichtigung der aktuellsten Einkommens- und Familienverhältnisse, Verbesserungen, auf der anderen Seite aber in sehr wesentlichen Bereichen Verschlechterungen. Zu beachten ist, dass die Prämienverbilligung kein Institut des Sozialhilferechts ist, sie verfolgt andere Zwecke. Die Prämienverbilligung ist Bestandteil der Krankenversicherung und zielt darauf ab, die Prämienhöhe für Personen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu reduzieren. Reichen die Mittel zur Bestreitung der Lebenshaltungskosten nicht aus, kann es nicht Sache des Instituts der Krankenversicherung sein, solche grundsätzlichen Probleme zu lösen. Weil die gesamte Bevölkerung vom Krankenversicherungsobligatorium und damit von der Prämienzahlung betroffen ist, handelt es sich bei der Durchführung der Prämienverbilligung um ein Massenverwaltungsgeschäft. Einzelfalllösungen sind deshalb auf ein Minimum zu reduzieren, damit der Verwaltungsaufwand im Verhältnis zu dem zu erzielenden Zweck möglichst adäquat gehalten werden kann. Die Prämienverbilligung ist weder dazu bestimmt noch geeignet grundsätzliche Finanzprobleme zu lösen. Es kann einzig die maximale Richtprämie erstattet werden, mehr nicht. Dementsprechend erhalten bereits im geltenden Recht die Ergänzungsleistungs- und Sozialhilfebezüger die volle Richtprämie. Deshalb wäre die von den Initianten vorgeschlagene massive Ausweitung des Verwaltungsaufwandes mit Blick auf die maximal erzielbare Wirkung nicht zu rechtfertigen.

Aus diesen Gründen beantragen wir, das bestehende System beizubehalten und ausschliesslich auf die rechtskräftigen Steuerfaktoren des vorletzten Jahres abzustellen. Indessen sollen gemäss bereits heute geltender Praxis auf Antrag hin auch Änderungen im Zwischenjahr bei Abweichungen von 25 Prozent gegenüber der vorletzten Steuerperiode berücksichtigt werden.

Im Übrigen müsste für eine Umsetzung der Gesetzesinitiative für eine flexiblere Administration bei der Durchführung und eine schnellere Auszahlung der Gelder gemäss Angaben der Ausgleichskasse Zug mit einem Zeitrahmen von 2 - 3 Jahren gerechnet werden.

## **5. KOMMENTAR ZU EINZELNEN BESTIMMUNGEN**

### **5.1 Anspruchsberechtigte Personen / ad § 4 Abs. 1**

Die Anpassung dieses Paragraphen erfolgt in Ergänzung an die letzte Revision des IPVG im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten der bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU. Die Annahme, dass sämtliche Personen, welche einen steuerrechtlichen Wohnsitz oder einen Aufenthalt in der Schweiz haben, auch in der Schweiz krankversicherungspflichtig sind, ist in dieser Absolutheit entfallen. Beispielsweise ist ein deutscher Rentner mit Wohnsitz in der Schweiz und mit nur deutscher Rente in Deutschland krankversicherungspflichtig. Auch ist eine Person mit Wohnsitz im Kanton Zug und mit Arbeitsort in der EU nicht an ihrem Wohnsitz, sondern an ihrem Erwerbort krankversicherungspflichtig. Dementsprechend ist der Passus „einem vom Bund anerkannten Krankenversicherer angeschlossen und diesem gegenüber prämienspflichtig sind“ nicht nur auf Abs. 1 Bst. c), sondern auch auf die Bstn. a) und b) zu beziehen.

### **5.2 Neuberechnung / ad § 6<sup>ter</sup>IPVG**

Die Praxis des Verwaltungsgerichts wird nun auf Gesetzesstufe festgeschrieben. Liegt das massgebende Einkommen in dem dem Durchführungsjahr vorangehenden Jahr im Vergleich zur ordentlichen Berechnungsbasis um 25 Prozent tiefer, wird auf Gesuch hin darauf abgestellt. Die definitive Abrechnung erfolgt, sobald die entsprechende Veranlagung in Rechtskraft erwachsen ist. Bis zum Vorliegen der rechtskräftigen Veranlagung wird das Gesuch um Berücksichtigung des Zwischenjahres (nur betreffend die Differenz) sistiert. Diese Lösung hat den gewichtigen Vorteil, dass sich die Ausrichtung der Prämienverbilligung weiterhin ausschliesslich auf definitive Steuerveranlagungen und damit auf gesicherte Berechnungsgrundlagen stützt und so der Verwaltungsaufwand auf einem relativ tiefen Niveau gehalten werden kann.

### **5.3 Volle Richtprämie bei Anspruch auf Mutterschaftsbeiträge / ad § 7 IPVG**

Mangels bundesrechtlicher Regelung hat der Kanton Zug im Jahre 1982 die Ausrichtung von kantonalen Mutterschaftsbeiträgen eingeführt. Obwohl auf Bundesebene ein Verfassungsauftrag betreffend Mutterschaftsschutz besteht, hat sich der Bund bisher nie finanziell an den Ausgaben für die Mutterschaftsbeiträge des Kantons beteiligt. Aus dieser Sicht ist eine indirekte Kostenbeteiligung des Bundes über

die Gewährung der vollen Richtprämie gerechtfertigt. Dies entspricht auch der Regelung in anderen Kantonen wie LU, GR und SZ.

#### 5.4 Gesuchstellung und Fristen / ad §§ 10 und 11 IPVG

Neu können Gesuche bis 30. April des laufenden Durchführungsjahres gestellt werden. Die Verlängerung der Verwirkungsfrist um einen Monat kommt den gesuchstellenden Personen entgegen. Auch lassen sich Missverständnisse vermeiden. Denn im Kanton Luzern gilt bereits die Frist bis Ende April. Dort liess die zuständige Ausgleichskasse im Radio Pilatus und im Radio Sunshine verkünden, bis wann die Gesuche einzureichen sind. Auch aus diesem Grund einigte man sich im Zentralschweizer Forum Prämienverbilligung darauf, die Gesetze in diesem Punkt anzugleichen.

## 6. KOSTEN

### 6.1 Einführung des neuen Bundesmodells

Beim jetzigen Stand der KVG-Gesetzesberatung werden mit dem vorgeschlagenen neuen Bundesmodell auf die Kantone erhebliche Mehrkosten zukommen, weil danach grundsätzlich 100 Prozent der Bundesbeiträge auszulösen sind. Gemäss dem jetzigen Verteilschlüssel bringt der Bund ca. 1 Drittel und der finanzstarke Kanton Zug 2 Drittel an die Prämienverbilligungssumme auf. Hinzu kommen die Kosten für die Umstellungen bei der Durchführungsstelle.

Kantonsbeiträge in Mio. Franken	2003	2004	2005	2006
Durchführungsjahr 2003 (65 %)	19,6			
Budget-Antrag RR für 2004 (67,5 %)		22,48		
Gemäss KVG-Revision 2. Teil (100 %)*			>33	
Gemäss KVG-Revision 2. Teil (100 %)*				>33
<b>ITL: EDV-Anpassungen für Neuberechnungen (Projekt IBM)</b>			0,2	

\* Es sind grundsätzlich 100 % der Bundesbeiträge auszulösen. Diese Vorgabe findet sich bereits im geltenden Text von Art. 65 KVG. Mit anderen Worten lässt diese Formulierung einen gewissen Spielraum zu. Insofern sind die Angaben bezüglich Verbindlichkeit zu relativieren.

## 6.2 Umsetzung der Initiative für eine flexible Administration

Die Begehren der Initianten würden zu einem erheblichen Mehraufwand bei der Durchführungsstelle führen, so beim Personalaufwand:

<b>Personalaufwand Ausgleichskasse Zug (Durchführung IPV)</b>			
Bisher bzw. gemäss Gegenvorschlag		Gemäss Initiative	
Temporärstellen	0	Temporärstellen für ca. 4 Mte.	800 %
Dauerstellen	200 %	Dauerstellen	300 – 350 %

Nach den Angaben der Ausgleichskasse Zug sind die Temporärstellen insbesondere durch den geforderten Verfügungs- und Auszahlungsmodus innerhalb von 6 Wochen ab Einreichung der vollständigen Unterlagen bedingt. Durch die Temporärstellen wird der Umfang des zusätzlichen Dauerstellenbedarfs wesentlich beeinflusst. Die Temporärstellen umfassen eine Anstellung von rund 4 Monaten. Dies bedeutet jährlich einen enormen Schulungsaufwand, ohne eine vergleichbare Qualität mit dem Wissensstand von besetzten Dauerstellen erreichen zu können (fehlendes Know how, fehlende Erfahrung, Bindung von Kräften).

Die Ausgleichskasse rechnet für den Fall, wenn die Initiative im administrativen Bereich umgesetzt werden müsste, dass der Personal-, Raum- und Infrastruktur/EDV- Aufwand zu jährlich wiederkehrenden Mehrkosten von schätzungsweise 0,5 Mio. Franken führen würde. Im Vergleich dazu betrug im Jahr 2002 der gesamte Durchführungsaufwand bloss 0,36 Mio. Franken und der Personalaufwand umfasste einzig 200 Stellenprozente. Umgerechnet auf die ausgerichteten 25,7 Mio. Franken ergibt dies einen Verwaltungskostensatz von nicht einmal 1,4 Prozent!

Die Durchführungskosten gehen gemäss § 3 IPVG zu Lasten der Gemeinden. Bei den dargelegten Mehrkosten ist der bei den Gemeinden zusätzlich anfallende Aufwand nicht miteingerechnet.

Allerdings wird auch die Umstellung auf das Bundesmodell im Bereich der Durchführung zusätzliche Kosten verursachen. Diese fallen aber vor allem deshalb nicht so stark ins Gewicht, weil auch andere kantonale Ausgleichskassen/Sozialversicherungsanstalten die Umstellung vornehmen müssen und die meisten, so auch die Ausgleichskasse Zug, sich in einem EDV-Verbund organisiert haben. Die genauen Zahlen werden erst mit dem Detailkonzept vorliegen. Wenn die Ausgleichskasse Zug

weiterhin bereit ist, die Durchführung sicherzustellen, kann von Synergien profitiert werden.

## **7. ABSCHREIBUNG DER MOTION CHRISTOPH HOHLER**

Kantonsrat Christoph Hohler, Unterägeri, sowie fünf Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner haben am 30. August 1999 eine Motion betreffend stärkere Verbilligung von Krankenprämien eingereicht und darin den Regierungsrat beauftragt, künftig den Bundesbeitrag für die Prämienverbilligung in der Krankenpflegeversicherung zu 70 Prozent auszuschöpfen (Vorlage Nr. 702.1 - 9943). Der Regierungsrat erstattete dazu am 19. September 2000 mit Vorlage Nr. 702.2 - 10317 Bericht und Antrag. Die Kernaussage des Regierungsrates lautete, dass sozialpolitisch das Gewicht in erster Linie auf die Wirkung der Verteilung zu legen ist; und hiefür ist der Prozentsatz für die Berechnung des individuellen Anspruchs bzw. die Höhe der Belastungsgrenze massgebend. Der Kantonsrat beschloss an der Nachmittagssitzung vom 26. Oktober 2000 mit 36 : 22 Stimmen, die Motion im Sinne der Erwägungen des Regierungsrates erheblich zu erklären. Inzwischen ist bereits entsprechend der Motion eine Änderung eingetreten, indem der Regierungsrat auf die Dezember-Sitzung 2001 mit Bericht und Antrag vom 18. Dezember 2001 ein Begehren auf Budgetkorrektur stellte, welches die Auslösung von 60 Prozent der Bundesbeiträge beinhaltete. Der Kantonsrat lehnte eine weitergehende Ausschöpfung (70 Prozent) ab und schloss sich mit 48 : 14 Stimmen den Anträgen des Regierungsrates und der Stawiko an. Für das Jahr 2003 genehmigte der Kantonsrat den Antrag des Regierungsrates, 65 Prozent auszulösen, diskussionslos.

Für das Jahr 2004 zeichnet sich ein weiterer Anstieg der Krankenkassenprämien ab. Die durchschnittliche Erhöhung der Richtprämien bewegt sich bei Erwachsenen um ca. 6, bei Jugendlichen um ca. 10 und bei Kindern um ca. 5,5 Prozent. Aufgrund dieser Erhöhung, aber auch der angespannten wirtschaftlichen Situation und der entsprechenden Arbeitsmarktlage ist damit zu rechnen, dass sich der Kreis der anspruchsberechtigten Personen sich weiter vergrössern wird. Wenn der Regierungsrat im Dezember 2003 in Kenntnis der dazumal vom Bundesamt für Sozialversicherung veröffentlichten Richtprämien die prozentuale Belastungsgrenze für das Jahr 2004 festlegt, wird er sich an seiner sozialpolitischen Zielsetzung orientieren. Der Regierungsrat vertritt dabei die Auffassung, dass auch der Kreis der Prämienverbilligungsbezügerinnen und -bezüger einen Anteil der Erhöhung mittragen soll. Denn ausser den Leistungserbringern, Krankenkassen, Bund und Kanton soll sich auch die

Bevölkerung bzw. die Versicherten an den Anstrengungen beteiligen, dass die Krankenkassenprämien nicht weiter im bisherigen Rhythmus ansteigen. Deshalb soll nicht einfach ein Automatismus im Sinne einer laufenden Anpassung greifen. Dem Regierungsrat standen bei seiner Beratung die letzten Vergleiche mit den anderen Kantonen bezüglich der Wirksamkeit der Prämienverbilligung zur Verfügung (anfangs Oktober 2003 noch nicht veröffentlichte INTERFACE-Studie "Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen: Monitoring 2002", welche im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherung erstellt wurde). Danach steht der Kanton Zug im kantonalen Vergleich gut da, wobei die hohen Lebenshaltungskosten noch zu berücksichtigen sind. Nur die Kantone AR, VS, AI, OW, AG und GL schneiden bezüglich der mittleren verbleibenden Prämienbelastung 2002 in Prozent des verfügbaren Einkommens (= Nettoeinkommen reduziert um die geschuldeten Kantons-, Gemeinde- und Bundessteuern) besser ab. Die Kantone ZH, BE, LU, FR, SO, BS, BL, SH, SG, GR, TG, TI, VD, NE, GE und JU haben das bundesrätliche Sozialziel im Durchschnitt - bezogen auf die in der Studie ausgerechneten Fallbeispiele 2002 - nicht erreicht.

Auf diesem Hintergrund stellt der Regierungsrat im Budget 2004 den Antrag, 67,5 % der Bundes- und damit die entsprechenden Kantonsbeiträge auszulösen, d.h. 22,48 Mio. Franken Kantons- und 12,74 Mio. Franken Bundesbeiträge, insgesamt 35,22 Mio. Franken. Obwohl die für die Richtprämien massgebende Bundesverordnung über die kantonalen Durchschnittsprämien der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen 2004 erst Ende Oktober 2003 vorliegen wird, gehen wir aufgrund der beim BSV erhobenen Zahlen und den EDV-Vorausberechnungen des Informationstechnik-Leistungszentrums davon aus, dass die Belastungsgrenze etwa bei 7,7 Prozent festgelegt werden kann. Damit erhöht sich der Eigenanteil der bezugsberechtigten Personen leicht gegenüber dem Vorjahr (7,5 Prozent).

Angesichts der inzwischen eingetretenen Entwicklung, insbesondere der laufenden Erhöhung der beim Bund abgerufenen Beiträge, darf gesagt werden, dass sich das vom Motionär gestellte Begehren weitgehend erfüllt hat und damit die Motion von Christoph Hohler als erledigt abgeschlossen werden kann.

## 8. ANTRÄGE

Gestützt auf diesen Bericht stellen wir Ihnen **f o l g e n d e** Anträge:

1. Die Gesetzesinitiative für eine bedarfsgerechte und soziale Prämienverbilligung sei abzulehnen.
2. Die Gesetzesinitiative für eine flexible Administration bei der Durchführung und eine schnellere Auszahlung der Gelder sei abzulehnen. Es sei auf den Gegenvorschlag gemäss Vorlage Nr. 1183.2 - 11315 einzutreten und ihm zuzustimmen.
3. Die Motion von Christoph Hohler betreffend stärkere Verbilligung von Krankenkassenprämien (Vorlage Nr. 702.1 - 9943) sei als erledigt abzuschreiben.

Zug, 21. Oktober 2003

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Walter Suter

Der Landschreiber: Tino Jorio

### Beilage:

- Synoptische Darstellung der Gesetzestexte