

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 DER KOMMISSIONSMINDERHEIT
VOM 19. JANUAR 2004

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Unsere Kommission hat den Antrag des Regierungsrates an zwei halbtägigen Sitzungen beraten. Von der Gesundheitsdirektion erläuterten Regierungsrat Joachim Eder, Andreas Schwarz, Direktionssekretär, sowie Jacques Luchsinger, juristischer Mitarbeiter, und von der durchführenden Stelle, der Ausgleichskasse Zug, Rolf Lindenmann, Direktor, die Vorlage. Die beiden Initiativen wurden von Hubert Schuler und Manuela Weichelt-Picard, Mitglieder des Initiativkomitees, vorgestellt. Die beiden Gäste nahmen auch Stellung zum Bericht und Antrag der Regierung.

Eine Minderheit der Kommission hat sich für die beiden Initiativen ausgesprochen und nimmt hiermit ihr Recht wahr, Ihnen diesen Minderheitsbericht zu unterbreiten. Er ist wie folgt gegliedert:

1. Warum ein Minderheitsbericht?
2. Systeminitiative
3. Durchführungsinitiative
4. Abschreibung Motion Christoph Hohler
5. Anträge

1. Warum ein Minderheitsbericht?

Mit dem Kommissionspräsidenten wurde die Abmachung getroffen, dass auf einen Minderheitsbericht verzichtet wird, wenn die Argumente der Kommissionsminderheit im Bericht der vorberatenden Kommission genügend einbezogen sind.

Dies ist nun aber nicht der Fall, und zwar insbesondere bei folgenden Punkten:

- Nachteile des Zuger Modells aus sozialer- und volkswirtschaftlicher Sicht
- Bisherige Ausschöpfung der Bundesbeiträge
- Zeitbedarf für eine zukünftige Bundeslösung
- Bundesrechtswidrigkeit der heutigen Praxis
- Administrativer Mehraufwand bei der Durchführungsinitiative.

Deshalb sehen wir uns veranlasst, unseren Standpunkt in einem Minderheitsbericht zum Ausdruck zu bringen. Damit die Ratsdebatte vom 25. März 2004 ohne Zeitdruck vorbereitet werden kann, haben wir dem Kommissionspräsidenten, dem zuständigen Regierungsrat Joachim Eder, allen Kommissionsmitgliedern und allen Fraktionspräsidenten und -präsidentinnen diesen Bericht vorgängig via E-Mail zugestellt.

2. Systeminitiative

Diese Gesetzesinitiative wurde ergriffen, weil die geltende Zuger Regelung der individuellen Prämienverbilligung (IPV) in der Krankenversicherung folgende Mängel aufweist:

- Die Prämiensubventionen werden ineffizient eingesetzt. Der im Zuger-Modell prozentual gleiche Selbstbehalt (d.h. unabhängig vom anrechenbaren Einkommen) für die Krankenkassenprämien belastet Haushalte mit kleinen Einkommen zu stark. Sie benötigen deutlich mehr finanzielle Unterstützung. Andererseits werden Familien mit zwei Kindern bis zu einem massgeblichen Einkommen von rund 90'000 Franken pro Jahr mit Bagatellsubventionen unterstützt. Im Jahre 2001 erhielt ein Viertel der Begünstigten eine Prämien-subvention von weniger als 600 Franken pro Jahr.

- Der für alle Haushalte prozentual gleiche Selbstbehalt wird aus finanzpolitischen Gründen nicht stabilisiert, sondern wurde seit dem Jahre 2001 von 4,8 % auf 7,7 % stark erhöht (siehe Tabelle 1). Von kleinen Schwankungen bei der Festsetzung des Selbsthalts kann im Kanton Zug deshalb nicht gesprochen werden. Gerade aus sozialpolitischer Sicht ist die bisherige Praxis absolut unbefriedigend. So musste z.B. eine vierköpfige Familie mit einem anrechenbaren Einkommen von 40'000 Franken im Jahre 2001 noch 1'920 Franken selbst bezahlen (SB = Selbstbehalt), im Jahre 2002 bereits 2'600 Franken (+680 Franken), im Jahre 2003 3'000 Franken (+400 Franken) und im Jahre 2004 3'080 (+80 Franken). Die Familie lebt jedoch dauernd in sehr bescheidenen finanziellen Verhältnissen (siehe Grafik 1).

- Um den kantonalen Haushalt zu schonen, wurden nicht alle Bundesmittel, die für den Kanton zur Verfügung stehen, abgeholt. Dies liess sich schon in den ersten Jahren bis 2000 sozialpolitisch kaum begründen (siehe Evaluationsstudie Interface für das Jahr 2000). Seit den grossen Prämienerschüben ab dem Jahre 2001 ist diese Politik indessen verantwortungslos. Der Kanton Zug hat erstmals im Jahr 2002 die vom Gesetzgeber verlangte minimale Ausschöpfung von 50 % ausbezahlt. Von 1996 bis 2001 erhielt die Bevölkerung jedes Jahr zu wenig IPV, so dass der Bund den Kanton Zug verpflichtete, die Differenz bis zu 50 % auf das folgende Jahr zu übertragen. Dazu kommt, dass der Regierungsrat wie auch die vorberatende Kommission beim Ausschöpfungsgrad weitgehend mit Budgetzahlen und nicht mit Ist-Werten operieren. Der Ausschöpfungsgrad und somit die ausbezahlten Prämienverbilligungsgelder werden dadurch zu hoch ausgewiesen, wie dies in Tabelle 2 deutlich wird. Da der Kanton Zug nie 100 % der bereitgestellten Mittel in Bern abholte, musste die Zuger Bevölkerung seit 1996 insgesamt auf rund 135 Mio. Franken verzichten. Diese sozial- und volkswirtschaftliche Kurzsichtigkeit kostete die Haushalte in bescheidenen finanziellen Verhältnissen im Jahr rund 1'000 Franken.

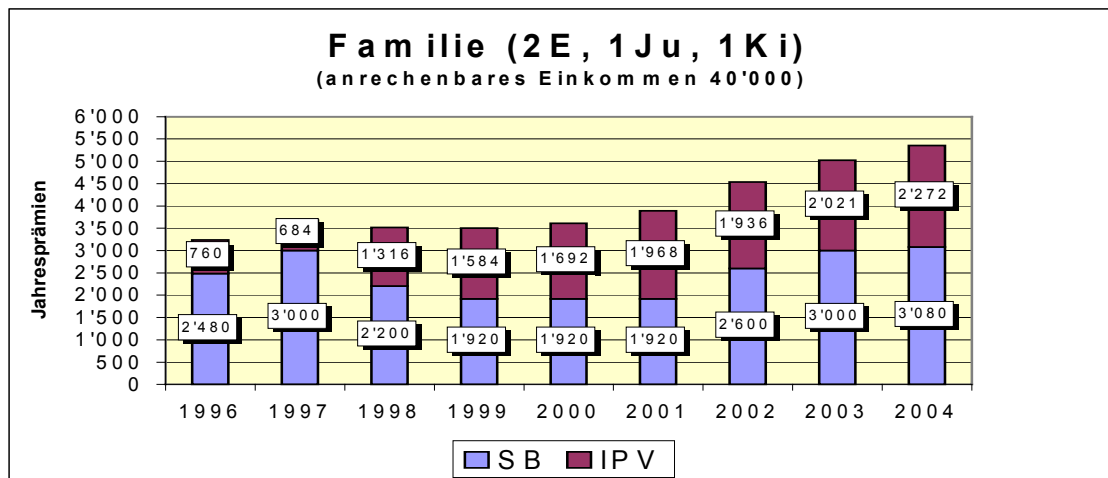
Tabelle 1: Selbstbehalt in % des massgeblichen Einkommens 1996-2004

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
6,2	7,5	5,5	4,8	4,8	4,8	6,5	7,5	7,7

Tabelle 2: Budgetierte und tatsächlich ausgezahlte Prämienverbilligungsgelder

Jahr	Prozentsatz (ohne Übertrag)	Bund	Kanton Zug	Total	
		Mio. Franken	Mio. Franken	Mio. Franken	ausbezahlt ohne Übertrag (mit)
		Budget	Budget	Budget	
1996	50 % (39 %)	7,3	8,2	15,5	12,0
1997	50 % (21 %)	7,1	9,5	16,6	7,1 (10,7)
1998	50 % (27 %)	7,8	10,6	18,4	9,8 (19,3)
1999	50 % (26 %)	8,8	12,6	20,4	10,7 (19,2)
2000	50 % (34 %)	8,9	12,9	20,8	14,2 (24,0)
2001	50 % (47 %)	7,9	13,6	21,5	20,4 (27,0)
2002	60 % (53 %)	10,0	17,7	27,7	24,6 (25,7)
2003	65 %	11,1	19,7	30,8	

Grafik 1: Krankenkassenprämie und Selbstbehalt für eine vierköpfige Familie seit 1996



Mehrmals wurde in der Kommission zwar darauf hingewiesen, dass man mit dem heutigen Giesskannenprinzip nicht zufrieden ist, dass aber eine Änderung kostenneutral sein müsse. Das ist unmöglich. Es kann ja nicht die Meinung sein, die untersten Einkommen durch eine Änderung zu entlasten, aber gleichzeitig den Mittelstand stärker zu belasten. Genau aus diesem Grund gibt die Initiative einen finanziellen Rahmen von einem minimalen Ausschöpfungsgrad von 80 % der Bundessubventionen vor. Zusammen mit der Vorgabe, die unterste Einkommenskategorie mit einem maximalen Selbstbehalt von 2 % des anrechenbaren Einkommens zu

belasten sowie einen nach Einkommen abgestuften Selbstbehalt einzuführen, werden die untersten Einkommen entlastet und der Mittelstand nicht zusätzlich belastet. Die Mehrkosten betragen dabei 4,1 Millionen Franken pro Jahr.

Eine vollständige Ausschöpfung der Bundessubventionen - wie sie die gescheiterte KVG-Revision zwingend vorsah - würde zu einer Mehrbelastung des Kantons von 11 Millionen Franken führen. Auch dieser Betrag erscheint uns durchaus verkraftbar in Relation zu den 28 Millionen Franken, auf die der Kanton Zug aufgrund des Steuerpakets des Bundes (auch nach dem Willen der Mehrheit des Regierungs- wie auch des Kantonsrates) verzichten muss. Sozialpolitisch sind höhere Prämien-subventionen auf jeden Fall dringender als Steuerentlastungen für gutsituierte Familien und Hauseigentümer/-innen.

In seinem Bericht ging der Regierungsrat davon aus, dass die Initiative schon bald überholt sei, weil eine KVG-Revision am 1.1.2005 in Kraft treten würde, die genau die gleichen Anliegen wie die Initiative verfolge. Im Dezember 2003 ist indessen diese KVG-Revision im Nationalrat gescheitert. Der Bundesrat wird dem Parlament frühestens in der zweiten Hälfte des Jahres 2004 eine neue Vorlage unterbreiten. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen ist davon auszugehen, dass eine neue Bundeslösung bei der Prämienverbilligung frühestens auf das Jahr 2007 in Kraft treten wird. Aufgrund der bereits erfolgten und weiter absehbaren Erhöhungen der Krankenkassenprämien drängt es sich geradezu auf, nicht drei weitere Jahre auf eine Bundeslösung zu warten, sondern so rasch als möglich die zugerische Regelung zu verbessern. Mit Annahme der Initiative erfolgt dies so, dass sie mit einer absehbaren Bundeslösung in Einklang steht.

3. Durchführungsinitiative

Diese Initiative wurde im Wesentlichen aus folgenden Gründen ergriffen:

- Gemäss Bundesrecht müssen zwingend die aktuellsten Einkommens- und Familienverhältnisse berücksichtigt werden (Art. 65 Abs. 3 KVG). Die gegenwärtige Zuger Praxis stellt dagegen auf die jüngste rechtskräftige Steuererklärung ab und ist deshalb klar bundesrechtswidrig. Die definitiven

Veranlagungen erfolgen ein bis drei Jahre nach Ende des betreffenden Steuerjahres. So waren im Oktober 2003 lediglich gut ein Drittel der natürlichen Personen für die Steuerperiode 2002 definitiv veranlagt.

- Anträge auf Prämienverbilligung können nur bis zum 31. März eingereicht werden.
- Änderungen der Einkommens- und Familienverhältnisse im laufenden Jahr werden nicht berücksichtigt. Für eine Familie in bescheidenen finanziellen Verhältnissen bedeutet dies beispielsweise, dass sie für ihr neugeborenes Kind ab Geburt Krankenkassenprämien bezahlen muss, Prämienverbilligung für dieses Kind hingegen erst im darauf folgenden Jahr beantragen kann.

Der Regierungsrat sah sich veranlasst, in seinem Bericht zwei Änderungen vorzuschlagen. Diese können aber nicht im Sinne eines Entgegenkommens verstanden werden, weil sie die oben angeführten grundlegenden Mängel nicht beheben, sondern nur geringfügig mildern. Zudem handelt es sich bei dem vermeintlichen Entgegenkommen bei der Einreichungsfrist bis April um eine Harmonisierung der Durchführungspraxis mit anderen Zentralschweizer Kantonen und bei der Festschreibung der Einkommensveränderung von 25 % um die Praxis des Verwaltungsgerichtes.

In der Kommissionsdebatte nahm die Frage des administrativen Mehraufwands, den die Initiative verursachen würde, einen breiten Raum ein. Rolf Lindenmann, Direktor der Zuger Ausgleichskasse, sprach von sechs bis acht Personen, die aushilfsweise angestellt und entsprechend ausgebildet werden müssen, was zu Kosten gegen 370'000 Franken (inklusive Infrastruktur) führen würde. Wie diese Kosten zustande kommen, wurde nicht spezifiziert, so dass diese Angaben letztlich nicht nachprüfbar sind.

Der vom Direktor angebrachte Vergleich bezüglich Durchführungskosten der IPV im Kanton Graubünden ist mehr als fragwürdig. Die Bevölkerung im Kanton Graubünden ist bevölkerungsmässig etwa doppelt so gross wie im Kanton Zug und zudem dreisprachig, was die Durchführungskosten wesentlich erhöht. Aufgrund der KVG-Teilrevision vom 24. März 2000 wurde die Durchführung der IPV im Kanton Graubünden per 1. Januar 2001 im Wesentlichen so geändert, wie dies nun auch von der Durchführungsinitiative ZG gefordert wird. In der Kommission wurde nicht erwähnt, dass die Durchführungskosten im Kanton Graubünden im Jahre nach der Einführung

gesunken sind – trotz oder gerade wegen der Durchführungsänderungen. Zudem konnten die temporären Stellen abgebaut werden.

4. Abschreibung Motion Christoph Hohler

Ohne grössere Diskussion beschloss die Kommission mit 11 : 2 Stimmen, die Motion Christoph Hohler betreffend stärkere Verbilligung von Krankenkassenprämien (Vorlage Nr. 702.1 - 9943) als erledigt abzuschreiben. Wir sind dagegen, weil auch im laufenden Jahr die Bundessubventionen nicht, wie gefordert, im Umfang von 70 % ausgeschöpft werden und dies, nach Aussagen des zuständigen Regierungsrates in der Presse, auch nächstes Jahr nicht der Fall sein wird.

5. Anträge

Wir **b e a n t r a g e n** Ihnen, die beiden Initiativen im Sinne der Kommissionsminderheit zu behandeln, das heisst:

- a) Die beiden Initiativen seien anzunehmen.
- b) Auf den Gegenvorschlag des Regierungsrates gemäss Vorlage Nr. 1183.2 - 11315 sei nicht einzutreten.
- c) Die Motion von Christoph Hohler betreffend stärkere Verbilligung von Krankenkassenprämien (Vorlage Nr. 702.1 - 9943) sei als noch nicht erledigt zu betrachten und demzufolge nicht abzuschreiben.

Zug, 19. Januar 2004

Mit vorzüglicher Hochachtung

DIE KOMMISSIONSMINDERHEIT

Andrea Erni, Steinhausen
Lilian Hurschler-Baumgartner, Risch