



**Interpellation der Alternativen Fraktion
betreffend Prämienexplosion bei den Krankenkassen
(Vorlage Nr. 1819.1 - 13087)**

Antwort des Regierungsrates
vom 7. Juli 2009

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Alternative Fraktion hat am 6. Mai 2009 eine Interpellation zur Entwicklung der Krankenkassenprämien eingereicht. Darin wird auf den massiven Prämienanstieg für 2010 hingewiesen, wodurch viele Menschen im Kanton Zug vor riesige finanzielle Probleme gestellt würden, zumal sich die Einkommenssituation der Bevölkerungsmehrheit angesichts der kritischen Wirtschaftslage ohnehin verschlechtern werde.

Der Regierungsrat beantwortet die acht Fragen wie folgt:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat die anstehende Prämienexplosion für das Jahr 2010?

Der Regierungsrat ist über den zu erwartenden Prämien Schub beunruhigt. Die Einflussmöglichkeiten sind aber begrenzt, da die primären Ursachen in der Vergangenheit liegen. So wurden die Prämien 2008 und 2009 nur ungenügend der Kostenentwicklung angepasst. Zudem haben die Krankenkassen Verluste an den Finanzmärkten erlitten. Als Folge dieser Ereignisse sind die Reserven der Versicherer auf einen historischen Tiefststand gesunken. Sie betragen für den Kanton Zug noch 2.3 Prozent statt der erforderlichen 12.2 Prozent (Stand 2008). Daher besteht ein grosser Nachholbedarf. Zudem müssen die unzureichenden Prämienanpassungen in den Jahren 2008 und 2009 kompensiert werden. Schliesslich ist damit zu rechnen, dass auch 2010 die Gesundheitskosten in der ganzen Schweiz weiter steigen. Gezielte Massnahmen zur Kostendämpfung haben deshalb höchste Priorität.

2. Wie stark belasten diese Erhöhungen Menschen mit kleinen und mittleren Einkommen?

Die Prämienverbilligung stellt sicher, dass die Belastung der Bevölkerung durch die Krankenversicherungskosten ein bestimmtes Niveau nicht überschreitet. So werden die Prämien 2009 in dem Umfang verbilligt, als sie 8 Prozent des massgebenden Einkommens übersteigen. (Das massgebende Einkommen entspricht der Summe aus dem Reineinkommen und 10 Prozent des Reinvermögens gemäss Steuerveranlagung, wobei allfällig abgezogene Beiträge an die Säule 3a hinzugerechnet, ein Kinderabzug von 8'500 Franken pro Kind dagegen abgezogen wird.)

Insofern werden Personen mit kleinen Einkommen durch die Prämienverbilligung im Kanton Zug stark entlastet. In den Jahren 2006 bis 2009 erfolgte sogar eine vollumfängliche Kompensation des Prämienanstiegs. Für die Situation 2010 verweisen wir auf die Antwort zu Frage 4, für die Anspruchsberechtigung von Personen mit mittleren Einkommen auf die Frage 5.

3. *Ein Mittel zur Abfederung der Auswirkungen des voraussichtlichen Prämienanstieges sind Prämienverbilligungen. Wie viel Geld ist im Kanton Zug in den letzten Jahren, inklusive dem laufenden Jahr, für Prämienverbilligungen eingesetzt worden? Wer hat davon profitiert?*

Der Aufwand für die Prämienverbilligung im Kanton Zug hat sich seit 2006 wie folgt entwickelt:

Jahr	Kantonsbeitrag	Bundesbeitrag	Total
Rechnung 2006	Fr. 26.6 Mio.	Fr. 14.2 Mio.	<u>Fr. 40.8 Mio.</u>
Rechnung 2007	Fr. 24.8 Mio.	Fr. 12.9 Mio.	<u>Fr. 37.7 Mio.</u>
Rechnung 2008	Fr. 11.5 Mio.	Fr. 25.4 Mio.	<u>Fr. 37.0 Mio.</u>
Budget 2009	Fr. 15.5 Mio.	Fr. 25.6 Mio.	<u>Fr. 41.1 Mio.</u>

Der Rückgang des Totals von 2007 gegenüber 2006 hängt mit der Änderung des Gesetzes betreffend individuelle Prämienverbilligung in der Krankenpflegeversicherung (IPVG; BGS 842.6) zusammen, welche per 1. Januar 2007 wirksam wurde. Die damit verbundenen Einsparungen von rund 3 Millionen Franken bedeuten aber keineswegs einen "Sozialabbau". Im Gegenteil: Während der Kanton Zug 2004 im Monitoring des Bundesamtes für Gesundheit bei der sozialpolitischen Wirksamkeit der Prämienverbilligung Platz 6 von 26 Kantonen belegte, erreichte die Zuger Prämienverbilligung 2007 Platz 3 von 26 Kantonen¹. Mit anderen Worten: Durch einen gezielteren Einsatz der Mittel konnte sowohl die Wirkung verbessert als auch Geld eingespart werden.

Die Erhöhung des Bundesbeitrags (bzw. die entsprechende Reduktion des Kantonsbeitrags) ab dem Jahr 2008 ist eine direkte Folge der NFA, indem die Finanzkraft der Kantone für die Berechnung der Bundesbeiträge nicht mehr berücksichtigt wird – was sich zugunsten des Kantons Zug auswirkt. Die Bezügerinnen und Bezüger von Prämienverbilligung sind davon aber nicht betroffen.

Von der Prämienverbilligung profitierten im letzten Jahr rund 27 Prozent der Bevölkerung im Kanton Zug. Das entspricht 29'703 Personen. Von diesen bezogen 2'088 gleichzeitig Ergänzungsleistungen und 1'769 wirtschaftliche Sozialhilfe. Rund 80 Prozent der Mittel wurden für Haushalte mit einem massgebenden Einkommen unter 50'000 Franken eingesetzt.

4. *Ist der Regierungsrat bereit, im nächsten Jahr deutlich mehr Geld für Prämienverbilligungen einzusetzen?*

Der Regierungsrat ist grundsätzlich bereit, die Mittel für die Prämienverbilligung 2010 bedarfsgerecht aufzustocken. Dazu werden einerseits zusätzliche Bundesgelder zur Verfügung stehen, andererseits wird auch das kantonale Budget erhöht. In welchem Umfang dies erforderlich ist, hängt sowohl vom effektiven Prämienwachstum als auch von den Auflagen ab, welche für die Ausschüttung der Bundesgelder gemacht werden. Beispielsweise sollen die Kantone nachweisen müssen, dass sie ihren prozentualen Anteil an der Prämienverbilligung im Vergleich zum

¹ Balthasar A., Bieri O., Gysin B.: Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen (**Monitoring 2007**). Experten-/Forschungsberichte zur Kranken- und Unfallversicherung. Bundesamt für Gesundheit (Hrsg.): Bern, Februar 2008

Jahr 2009 nicht reduzieren. Andernfalls würde der ausserordentliche Bundesbeitrag entsprechend gekürzt. Verbindliche Angaben dazu werden aber erst im Herbst verfügbar sein.

Dem Kantonsrat stehen bei der Budgetgenehmigung am 26. November 2009 die erforderlichen Daten zur Verfügung. Er hat bezüglich Höhe der Prämienverbilligungssumme damit das letzte Wort.

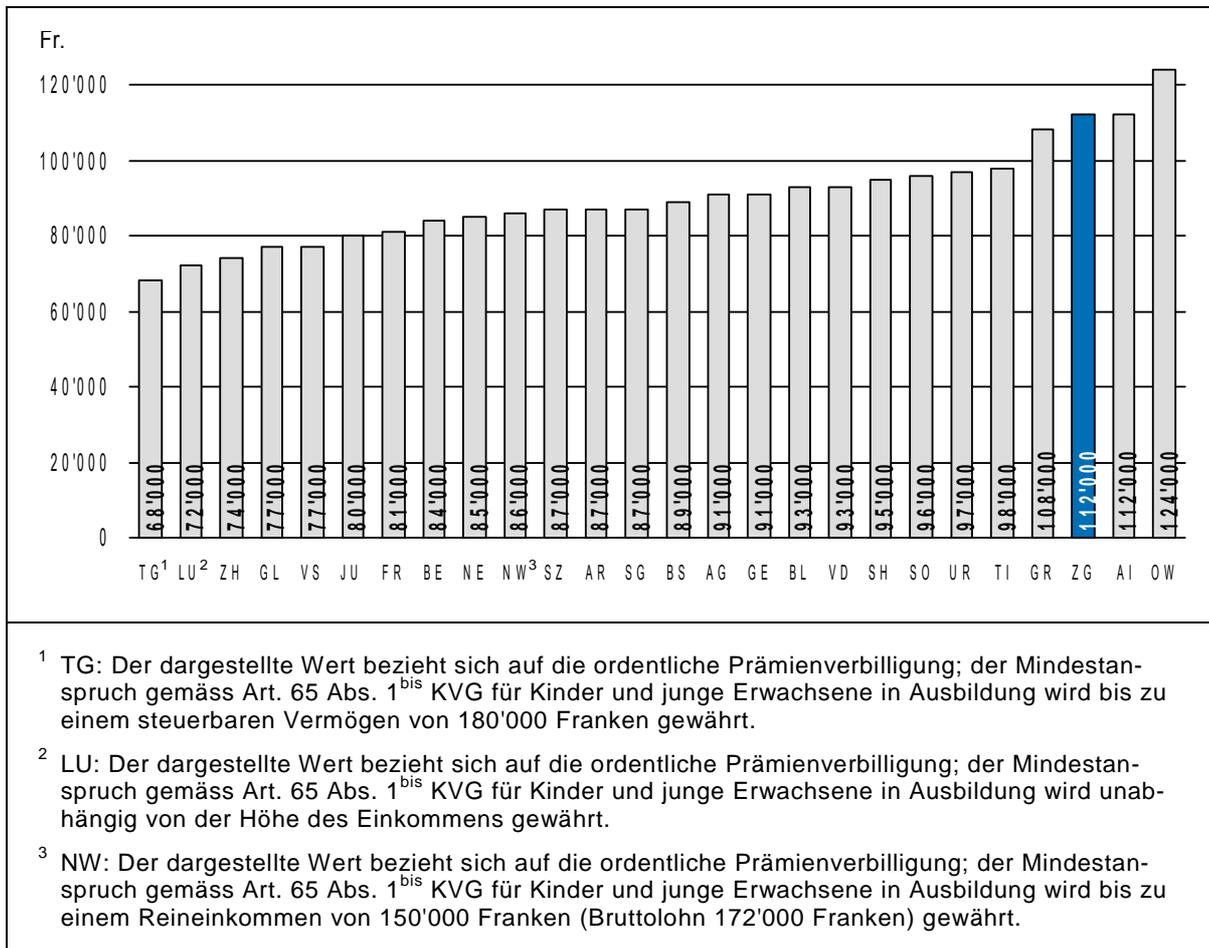
5. *Die Krankenkassenprämien dürfen für die unteren und mittleren Einkommen nicht zur Armutsfalle werden. Die Prämienverbilligung ist derzeit an gewisse Einkommens- und Vermögensgrenzen gebunden. Ist der Regierungsrat bereit, diese Grenzen nach oben anzupassen, und damit die Zahl der Bezugsberechtigten im mittleren Einkommensbereich zu erhöhen?*

Bis zu welchem Einkommen ein Anspruch auf Prämienverbilligung besteht, lässt sich nicht pauschal sagen. Um gleichwohl gewisse Anhaltspunkte zu geben, werden nachfolgend anhand von verschiedenen Fallbeispielen die Einkommensgrenzen aufgeführt, wie sie im Rahmen des Monitorings 2007 für den Kanton Zug ermittelt wurden. Es geht also um die Frage, bis zu welchem Bruttolohn ein Anspruch auf Prämienverbilligung besteht (unter der Annahme, dass kein Vermögen vorhanden ist).

Haushaltstypus	Grenze Bruttolohn (bzw. Rente)
Alleinstehende Rentnerin / Alleinstehender Rentner	43'000 Franken
Alleinerziehende Person (1 Erw. + 2 Kinder)	83'000 Franken
Mittelgrosse Familie (2 Erw. + 2 Kinder)	112'000 Franken
Grossfamilie (2 Erw. + 4 Kinder)	124'000 Franken

Wie der interkantonale Vergleich im Monitoring 2007 am Beispiel einer Familie mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern zeigt, befindet sich der Kanton Zug mit diesen Werten in der Spitzengruppe (siehe nachfolgende Abbildung). Folglich besteht kein Bedarf, die Anspruchsbe-
rechtigung auf weitere Einkommensschichten auszudehnen.

**Abbildung: Grenze Bruttolohn für Anspruchsberechtigung auf Prämienverbilligung 2007
(2 Erw. + 2 Kinder; kein Vermögen)**



6. Was unternimmt der Regierungsrat speziell zur Entlastung der Familien mit mehreren Kindern und der älteren Generation, die bekanntlich die höchsten Prämien bezahlen?

Die Prämienverbilligung im Kanton Zug ist äusserst familienfreundlich ausgestaltet. So kann bei der Berechnung des massgebenden Einkommens pro Kind ein Abzug von 8'500 Franken vorgenommen werden. Damit steigt der Anspruch einer Familie, welche Prämienverbilligung erhält, mit jedem Kind um 1'460 Franken, bis die Prämienverbilligung die Höhe der gesamten Durchschnittsprämien für den entsprechenden Haushalt erreicht hat. Da die zusätzliche Prämie pro Kind aber "nur" 780 Franken beträgt, findet also eine deutlich überproportionale Entlastung von Familien mit Kindern statt.

Ältere Personen werden bei der Prämienverbilligung gleich wie die übrigen Erwachsenen behandelt. Sie zahlen in der Grundversicherung auch die gleichen Prämien. Höhere Prämien gibt es nur bei den Zusatzversicherungen – in Übereinstimmung mit der durchschnittlich höheren Inanspruchnahme des Gesundheitswesens durch die ältere Generation. Angesichts der hervorragend ausgebauten Grundversicherung wäre es jedoch nicht gerechtfertigt, solche Zusatzversicherungen staatlich zu subventionieren. Schliesslich ist zu beachten, dass die minimalen Lebenskosten von älteren Menschen im Bedarfsfall durch Ergänzungsleistungen zur AHV gedeckt werden. Wenn dies der Fall ist, werden die Prämien voll vergütet (§ 7 Abs. 2 IPVG).

7. *Derzeit kämpfen die Krankenkassen und ihre Vertreter mit harten Bandagen um neue Kunden, sie umwerben ganz intensiv die "guten" Risiken. Es gibt ansehnliche Provisionen, inklusive Wettbewerb mit grossen Preisen für die Verkäufer. Da jede Bewohnerin, jeder Bewohner dieses Landes krankenversichert sein muss, ist dies letztlich ein Nullsummenspiel zwischen den Krankenkassen. Wie beurteilt der Regierungsrat diesen Wettbewerb unter den Krankenkassen, der letztlich zur Lösung des Grundproblems nichts beiträgt?*

Bereits in seinem Bericht zur Änderung des IPVG vom 11. April 2006 hat der Regierungsrat darauf hingewiesen, dass günstige Prämien *"in der Regel durch Risikoselektion der jeweiligen Krankenkassen zustande kommen. Wenn alle Versicherten in diese Kassen wechseln, ist somit gar nichts gewonnen. Anders sieht die Situation bei Managed Care Modellen aus. Hier lassen sich "echte" Einsparungen im Bereich von 15 - 30 % erzielen (unter Berücksichtigung der Risikostruktur)"* (Vorlage 1428.1 - 12011, Seite 17). Dieser generellen Beurteilung ist nichts beizufügen.

Für die Krankenversicherer ist es heute aber immer noch vorteilhafter, "gute" Risiken zu akquirieren als innovative Versorgungsmodelle anzubieten. Das ist eine direkte Folge des unvollständigen Risikoausgleichs. Deshalb wird gemäss Beschluss des Bundesparlaments vom 21. Dezember 2007 das Krankheitsrisiko ab dem Jahr 2012 beim Risikoausgleich verstärkt berücksichtigt. Eine weitere Verfeinerung der Berechnungskriterien ist aus Sicht des Regierungsrates aber unabdingbar, um die falschen Anreize für die Krankenversicherer gänzlich zu beseitigen.

8. *Vereinzelt verdienen Chefs grosser Krankenkassen mehr als ein Bundesrat. Ist der Regierungsrat nicht auch der Meinung, dass Lohnexzesse auf Kosten der Allgemeinheit mit dem Grundsatz der sozialen Krankenversicherung nicht vereinbar sind? Ist er bereit in diesem Sinne bei den Krankenkassen und beim zuständigen Departement des Inneren in Bern vorstellig zu werden?*

Gemäss Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) haben die Versicherer die Verwaltungskosten für die soziale Krankenversicherung auf das für eine wirtschaftliche Geschäftsführung erforderliche Mass zu beschränken. Sollte durch die übermässige Entlohnung der Unternehmensleitung das allgemein übliche Mass der gesamten Verwaltungskosten überschritten werden, hätte der Bundesrat mit Art. 22 Abs. 2 KVG die Möglichkeit zu intervenieren. Bleiben die gesamten Verwaltungskosten aber im normalen Rahmen, ist es der unternehmerischen Verantwortung der Versicherer überlassen, wie sie ihre Mittel im Einzelnen einsetzen. Gleichwohl wäre es im Sinne der Transparenz willkommen, wenn die Lohnverhältnisse bei Unternehmen im Bereich der sozialen Krankenversicherung einheitlich offen gelegt würden.

Eine Intervention beim Eidgenössischen Departement des Innern oder bei den Krankenkassen erachtet der Regierungsrat nicht als notwendig, zumal bereits ein Postulat zur Offenlegungspflicht für Kaderlöhne und Verwaltungsratsentschädigungen bei den Krankenversicherern sowie eine Motion für die Begrenzung der Kaderlöhne und Verwaltungsratsentschädigungen bei den sozialen Krankenversicherern im Nationalrat hängig sind (beide eingereicht von Franziska Teuscher am 11. Juni 2008).

Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 7. Juli 2009

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Peter Hegglin

Der Landschreiber: Tino Jorio