

KVG-Revision: Was ist von den Neuerungen bei der Prämienverbilligung zu erwarten?

Dr. Andreas Balthasar, Institut für Politikstudien Interface Luzern

Mit der Ablehnung der Gesundheitsinitiative bekommt die zunächst im Nationalrat gescheiterte Teilrevision des Krankenversicherungsgesetzes eine neue Chance. Die Revision sieht auch Neuerungen bei der Prämienverbilligung für Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnisse vor. Was ist davon aus der Sicht der Wirkungsanalyse zu erwarten?

Im Zuge der parlamentarischen Beratung hatte der Ständerat Ende 2001 beschlossen, in die zweite Teilrevision des Krankenversicherungsgesetzes ein „Sozialziel“ aufzunehmen. Geplant war die Einführung einer Höchstgrenze der Prämienbelastung von acht Prozent des Haushaltseinkommens. Gegen diesen Vorschlag regte sich Widerstand kantonaler Finanzdirektoren. Aus diesem Grund beauftragte der Bundesrat im Sommer 2002 eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern des Bundesamt für Sozialversicherung, der Eidgenössischen Finanzverwaltung, der Eidgenössischen Steuerverwaltung und der Konferenzen der kantonalen Finanz- und Sanitätsdirektoren, Modelle zur gezielten Prämienentlastung von Familien mit Kindern zu erarbeiten. Die Arbeitsgruppe entwickelte einen Vorschlag, der vom Bundesrat übernommen wurde. Dieser sieht vor, dass die Kantone für Familien mit Kindern und für die übrigen Versicherten je mindestens vier Einkommenskategorien festlegen. Für jede Kategorie sind von den Kantonen innerhalb eines vom Bund vorgegebenen Rahmens maximale Eigenanteile vorzusehen, welche die Versicherten selber tragen müssen. Der Eigenanteil wird als Prozentsatz des bundessteuerpflichtigen Reineinkommens – korrigiert um den Vermögensfaktor von zehn Prozent des nach kantonalem Recht steuerbaren Vermögens – definiert. Für Anspruchsberechtigte mit Kindern darf die Belastung im untersten Einkommenssegment nicht mehr als zwei Prozent, im obersten Segment nicht mehr als zehn Prozent des Einkommens ausmachen. Für die übrigen Anspruchsberechtigten können die Kantone maximale Eigenanteile von höchstens vier Prozent für das unterste Einkommenssegment und von höchstens zwölf Prozent für das oberste Einkommenssegment vorsehen.

Nach der Ablehnung der Gesundheitsinitiative hat die zuständige Nationalratskommission den skizzierten Vorschlag wieder aufgenommen, so dass er in der Juni-Session zur Abstimmung kommen wird. In der Absicht Familien mit Kindern zu entlasten, ist zudem in den Revisionsentwurf die Bestimmung aufgenommen worden, wonach der Staat die Prämie für das zweite Kind zur Hälfte und ab dem dritten Kind unabhängig vom Einkommen ganz übernehmen soll. Beide Bestimmungen werfen aus der Sicht der Wirkungsanalyse zahlreiche Fragen auf.

Was ist von der Übernahme von Kinderprämien durch die öffentliche Hand zu halten?

Grundsätzlich ist gegen die Entlastung von Familien mit Kindern im Bereich der Krankenversicherung nichts einzuwenden. Die Übernahme von Kinderprämien wird dazu in der Mehrheit der Kantone jedoch vermutlich nichts beitragen. Zahlreiche Kantone entrichten die Prämienverbilligung nämlich nach dem sogenannten Prozentmodell. Dabei wird der für die obligatorische Krankenpflegeversicherung aufzuwendende Betrag in Relation zum Einkommen gesetzt. Übersteigt die Krankenversicherungsprämie einen gewissen Prozentsatz des Einkommens, wird die Differenz als Prämienverbilligungsbeitrag ausbezahlt. Müssen Familien gemäss dem Gesetzesvorschlag für das zweite Kind nur die halbe Prämie und die weiteren

Kinder keine Prämie mehr bezahlen, so sinkt auch der Prozentsatz des Einkommens, der für die Versicherung aufgewendet werden muss. Was die Familie dank der vorgeschlagenen Regelung weniger an Prämien bezahlen muss, erhält sie über die Prämienverbilligung nicht mehr. Dieser Effekt betrifft Haushalte mit wirtschaftlichen Verhältnissen, die bereits Prämienverbilligung erhalten. Wohlhabendere Haushalte, welche nicht prämienverbilligungsberechtigt sind, werden dagegen von der Neuerung profitieren. Es ist zu vermuten, dass dieser Wirkungsmechanismus nicht im Sinne der Väter dieser Vorlage ist.

Was ist von einem „variablen“ Sozialziel zu erwarten?

Zwar sieht die Revision kein einheitliches, in allen Kantonen geltendes Sozialziel für alle Einkommenskategorien vor. Die vorgeschlagene Lösung bietet aus der Sicht der Wirkungsanalyse aber den nicht zu unterschätzenden Vorteil, dass Sozialziele auf einer einheitlichen Berechnungsgrundlage festgelegt werden. Allerdings wird die Neuerung die für den Vollzug verantwortlichen Kantone vor grosse Herausforderungen stellen. Zum einen wird die Berechnung der Prämienverbilligung auf einem anderen als dem in den meisten Kantonen geltenden Einkommensbegriff fassen. Zum anderen werden vor allem jene Kantone, welche bisher die Prämienverbilligung nach dem Stufenmodell ausrichten, ihren Vollzug ganz umstellen müssen. Kommt dazu, dass die geschilderten bereits beachtlichen Herausforderungen für den Gesetzesvollzug durch die Anforderung noch potenziert werden, dass bei der Auszahlung zwei Haushaltstypen mit je vier Einkommensklassen zu unterscheiden sind! Obwohl es in der Schweiz heute 26 unterschiedliche Vollzugsmodell für die Prämienverbilligung gibt, verfügt kein Kanton über eine Lösung, welche den in der parlamentarischen Diskussion stehenden Vorstellungen genügt.

Ein weiteres, vielleicht noch grösseres Problem besteht in den unbekanntem finanziellen Konsequenzen der vorgeschlagenen Lösung für die Kantone. Bis heute fehlt eine einigermaßen zuverlässige Schätzung der Kosten. Einziger Fixpunkt ist die Vorgabe, dass der Bund nicht mehr als 150 oder 200 Millionen Franken mehr als bisher aufwenden will. Die nachfolgende Grafik beruht auf einem Computerprogramm, das in der Lage ist zu prüfen, für welche Einkommensklassen und Haushaltstypen das angestrebte Sozialziel unter den heute geltenden gesetzlichen Regelungen der Prämienverbilligung bereits erreicht wird. Das Programm liefert Informationen, über welche die meisten Kantone gegenwärtig nicht verfügen. Es zeigt nämlich auf, wo – mit dem neuen Gesetz – finanzielle Entlastungen beziehungsweise höhere Aufwendungen für die öffentliche Hand zu erwarten sind. Dabei mussten zahlreiche Vereinfachungen gemacht werden. In der Grafik ist die Situation für eine Familie mit zwei Kindern in der Stadt Bern und der Stadt Genf abgebildet. Die Beispielfamilie verfügt über ein Reinvermögen von 100'000 Franken. In der Grafik sind Varianten möglicher Belastungsgrenzen als rot gestrichelte oder rot ausgezogene Linien gekennzeichnet.

Die Darstellung macht deutlich, dass die geplante Gesetzesrevision in Genf mit grosser Wahrscheinlichkeit zu erheblichen finanziellen Mehrkosten für den Kanton führen wird. In der Stadt Bern (blaue Linie) präsentiert sich die Situation weniger eindeutig. Dort wird es massgeblich von der Umsetzung des Sozialziels durch den Kanton abhängen, ob und welche neuen Kosten entstehen. Verfolgt der Kanton eine zurückhaltende Politik (gestrichelte Linie) werden nur wenige Einkommensklassen im oberen Segment profitieren. Verfolgt er dagegen eine fortschrittlichere Politik (ausgezogene Linie) werden der Kreis der Begünstigten, aber auch die Kosten für den Kanton grösser sein!

Fazit: Einheitliches Sozialziel prüfen!

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die anstehenden Neuerungen im Bereich der Prämienverbilligung noch einiges Kopfzerbrechen bereiten werden. Die Übernahme von Kinderprämien droht, einer sozialpolitischen Zielsetzung entgegengesetzte Wirkungen zu entfalten. Über die Art, wie das „variable“ Sozialziel vollzogen werden soll, bestehen noch wenig klare Vorstellungen. Soll ein Vollzugsnotstand vermieden werden, erscheint es sinnvoll, das vom Ständerat ursprünglich festgelegte für alle Haushaltstypen einheitliche Sozialziel wieder in Erwägung zu ziehen. Es enthält eine transparente Vorgabe und ist einfach zu vollziehen. Auch sind die Kantone frei, sozialpolitisch vorteilhaftere Lösungen zu implementieren. Offen bleibt die Frage nach der Höhe des vom Bund vorzugebenden Sozialziels beziehungsweise nach dem zumutbaren Anteil an der Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung, welchen die Haushalte maximal selbst zu decken haben. Diese Vorgabe wird neben dem sozialpolitisch Notwendigen auch vom finanzpolitisch Machbaren abhängen. Um hierbei zu einem tragfähigen politischen Konsens zu gelangen, wird man um zuverlässige Schätzungen der Kosten der neuen Lösung nicht herum kommen.

Das Institut für Politikstudien Interface ist auf die Analyse des Vollzugs und der Wirkungen von politischen Massnahmen spezialisiert und hat bereits verschiedene Untersuchungen zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung veröffentlicht (www.interface-politikstudien.ch)

