

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 10. September 2013

687

GRG NR.	12	MO 4	52
---------	----	------	----

Motion von Jürg Wiesli vom 1. Oktober 2012 „Verfeinerung der IPV-Stufenübergänge“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Motionär und 41 Mitunterzeichner und Mitunterzeichnerinnen wollen, dass die rechtlichen Grundlagen so angepasst werden, dass die Abstufung der individuellen Prämienverbilligung (IPV) verfeinert wird, damit bei wechselnden Einkommensverhältnissen die Stufenübergänge „abgefedert“ werden. Zur Begründung verweisen sie darauf, dass sich für Familien im heutigen System mit drei Übergängen die IPV im Falle einer - auch nur minimalen - Überschreitung der Stufen das Familieneinkommen um eine beträchtliche Summe reduzieren könne. Im Hinblick auf die Reduktion der Anzahl von Kinderprämien und die angedachten höheren Beiträge für die IPV-Berechtigten sei deshalb das heutige System zu verfeinern. Diese Anpassung solle kostenneutral umgesetzt werden.

Der Regierungsrat nimmt zum Vorstoss wie folgt Stellung:

I. Ausgangslage

Das Kernziel der Prämienverbilligung ist, gemäss Art. 65 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Beiträge zur Reduktion ihrer Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung zukommen zu lassen. Gemäss Art. 65 Abs. 3 KVG, 1. Satz, sorgen die Kantone dafür, dass bei der Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen, insbesondere auf Antrag der versicherten Person, die aktuellsten Einkommens- und Familienverhältnisse berücksichtigt werden. Nach der Feststellung der Bezugsberechtigung haben die Kantone gemäss Art. 65 Abs. 3 KVG, 2. Satz, ebenfalls dafür zu sorgen, dass die Auszahlung der Prämienverbilligung so erfolgt, dass die anspruchsberechtigten Personen ihrer Prämienzahlungspflicht nicht vorschussweise nachkommen müssen.

Die bestehende IPV-Abstufung im Kanton Thurgau hat sich über nunmehr 15 Jahre bewährt. Die Prämienverbilligung wird aufgrund der vorjährigen provisorischen Steueranlagung bemessen, solange keine definitive Einschätzung vorliegt § 5 KVG. Zudem lässt das Thurgauer System gemäss § 15 der Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über die Krankenversicherung (TG KVV; RB 832.10) zu, dass Neubemessungen erfolgen, wenn verschlechterte wirtschaftliche Verhältnisse auf der Grundlage der definitiven Steuerrechnung nachgewiesen werden können. Lediglich eine Differenz von bis zu Fr. 30.-- wird nicht ausgeglichen. Rückforderungen für zu viel ausbezahlte IPV liegen im Ermessen der Gemeinden; es wird in der Regel darauf verzichtet.

Im Jahr 2012 erhielten im Kanton Thurgau mit 98'700 Personen 1.8 % mehr Personen IPV als 2011, nämlich insgesamt 38.7 % der Bevölkerung. Im gesamtschweizerischen Durchschnitt gemäss Monitoringbericht 2010 profitieren 29.8 % der Bevölkerung von der IPV. Die IPV -Bezügerinnen und -Bezüger verteilen sich im Kanton Thurgau geschätzt auf etwa 57'000 Haushaltungen. Die IPV-Ansätze in den drei Kategorien A-C wurden in den letzten Jahren nicht angehoben, auf eine Anpassung an die Prämienentwicklung wurde mit Blick auf die unterdurchschnittlichen Krankenkassenprämien im Kanton Thurgau und mit Blick auf die steigenden Ausgaben teilweise verzichtet.

Im Jahr 2012 erfolgten 5'300 Neubemessungen, es profitieren damit rund 9 % der Haushaltungen von der äusserst aufwendigen individuellen Neubearbeitung. Dieser Anteil hat in den letzten Jahren zugenommen. Während periodenfremde Zahlungen in den Jahren bis 2009 mit ca. 4 Mio. Franken relativ stabil blieben, stieg der Beitrag in den Jahren 2011 und 2012 auf knapp 6.1 Mio. Franken an.

II. Vergleich mit anderen Kantonen

In allen Kantonen basiert die Ermittlung der IPV grundsätzlich auf Steuerdaten. Viele Kantone stellen auf die definitive Steuerrechnung ab. Damit können feinere Stufenübergänge vorgenommen werden, da es seltener zu einer Neubemessung kommt. Die Zuteilung der IPV ist abschliessend definitiv. Der schwerwiegende Nachteil dieses Systems liegt darin, dass sich die definitive Steuerrechnung nicht auf aktuelle Einkommens- und Familienverhältnisse bezieht. Die Möglichkeit der Neubemessung - insbesondere auf Antrag der versicherten Person - müsste zwingend auch bei diesem System gegeben sein. Von Vorteil ist, dass geringere Verwaltungsaufwendungen resultieren, sofern keine Neubemessungsmöglichkeiten geboten werden.

Von den Kantonen, welche sich bei der Bemessung der IPV hingegen auf die provisorische Steuerrechnung stützen, ist nur vom Kanton Graubünden bekannt, dass er feinere Abstufungen vornimmt. Allerdings kann erst bei einer Änderung des Einkommens von mehr als 20 % eine Neubemessung aufgrund der definitiven Steuerrechnung geltend gemacht werden. Im Thurgauer System würde eine Neubemessung nach dieser Berechnungsart erst bei Einkommensreduktionen von Fr. 6'000.-- bis Fr. 10'000.-- eintreten. Die provisorische Steuerrechnung bekommt damit ein massgebliches Gewicht und müsste entsprechend anfechtbar sein. Der Anspruch und der Druck gegenüber den Steuerbehörden dürften in diesem Zusammenhang entsprechend hoch sein.

Zusammenfassend ist feststellbar, dass das Bundesrecht den Kantonen einen limitierten Spielraum für die Umsetzung der IPV einräumt. Die Umsetzung in den Kantonen zeigt deren Interessenabwägung zwischen den beiden prinzipiellen Stossrichtungen:

- a) Provisorische Steuerrechnung mit grösserer Aktualität bezüglich der wirtschaftlichen Verhältnisse. Grössere Stufenübergänge werden in Kauf genommen.
- b) Definitive Steuerrechnung mit geringerer Aktualität bezüglich den wirtschaftlichen Verhältnissen; Vorteile in der Abstufung sowie teilweise differenziertere Bemessungsgrundlagen.

III. Konsequenzen einer Umsetzung der Motion

Müsste eine kleinere Abstufung im Sinne der Motion auf der Grundlage des bisher angewendeten IPV-Systems umgesetzt werden, hätte dies bei den Neubemessungen einen massiven Mehraufwand für die Politischen Gemeinden und die Durchführungsstelle zur Folge. Eine Abstufung in Hundert-Franken-Schritten ab einer einfachen Steuer von mindestens Fr. 400.-- würde nach Schätzungen der Gemeindevertreter in der Arbeitsgruppe KVG und der Durchführungsstelle direkt nach der Systemumstellung zu einer Zunahme der Neubemessungen um 50-80 % führen. Die Quote der Neubemessungen bei den berechtigten Haushalten stiege damit mittelfristig auf 15-20 %.

Die Motionäre fordern eine kostenneutrale Umsetzung. Die Umverteilung einer feineren Abstufung müsste schwergewichtig durch die bisherige Kategorie C (einfache Steuer zu 100 % bis Fr. 800.--) finanziert werden. Lediglich diese Versicherten könnten allenfalls aus dem Kreis der „in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen“ lebenden Personen ausgeschlossen resp. deren IPV-Beiträge reduziert werden.

Qualitativ wären folgende Nachteile zu verzeichnen:

- der Informationsaufwand gegenüber der Bevölkerung nähme zu;
- Neubemessungen müssen manuell im System gepflegt werden. Aufgrund der hohen Quote der zusätzlichen Neubemessungen käme es bei diesen zu einem erheblichen Mehraufwand;
- den Steuerämtern würde bei den provisorischen Einschätzungen die Arbeit erheblich erschwert, da die feineren Stufenübergänge zu grösseren Diskussionen mit den Steuerpflichtigen führen können (z. B. aufgrund von ausserkantonalen Zuzügerinnen und Zuzügern, Zivilstandsänderungen, Eintritt in das Erwerbsleben etc.);
- ab 1. Januar 2014 ist die IPV an die Versicherer auszurichten. Aufgrund der zu erwartenden erhöhten Anzahl von Neubemessungen stiege der elektronische Austausch mit den Versicherern, was das System verteuert;

- Neubemessungen aufgrund der definitiven Steuerschlussrechnungen beziehen sich nicht auf die laufenden Perioden der Prämienpflicht, sondern sind auf das Vorjahr oder sogar auf die Vorvorjahre gerichtet. Das KVG statuiert jedoch grundsätzlich die Ausrichtung der IPV zum frühesten Zeitpunkt des laufenden Prämienjahres.
- das IPV-System würde der ursprünglichen kantonalen Zielsetzung, dieses „möglichst einfach zu halten“, nicht mehr gerecht.

Quantitativ ergäben sich folgende Konsequenzen:

- in den Kategorien A sollten im Vergleich zu den IPV-Ansätzen der Sozialhilfe und der EL-IPV sowie im Vergleich zum verfügbaren Nettoeinkommen keine Abstriche vorgenommen werden. Es müsste eine geringe Anpassung von Fr. 1'680.-- auf Fr. 1'700.-- vorgesehen werden, denn die Personen in dieser Kategorie leben unbestritten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen;
- die bisherigen Kategorien B und C würden in Hundert-Franken-Schritte aufgesplittet. Die Mehraufwendungen für die Einführung einer Kategorie B1 mit einem neuen Ansatz von 80 % der Kategorie A (Fr. 1'360.-- IPV) würden durch die Herabsetzung einer Kategorie B2 auf 60 % (Fr. 1'020.-- IPV) kompensiert;
- für eine kostenneutrale Umsetzung müssten die Ausgaben in der Kategorie C soweit reduziert werden, dass die Mehraufwendungen für die Kategorie A sowie die Verwaltungskosten bei den Gemeinden und der Durchführungsstelle kompensiert würden. Das bedeutete, dass eine Kategorie C1 mit Fr. 700.-- einfache Steuer zu 40 % (Fr. 680.-- IPV) und eine Kategorie C2 mit Fr. 800.-- einfache Steuer mit 20 % der Kategorie A (Fr. 340.-- IPV) zu schaffen wären;

- eine Abstufung würde wie folgt aussehen:
- | | neu: | bisher |
|--|------------------|--------------|
| Kategorie A einfache Steuer zu 100 % bis Fr. 400.-- | IPV Fr. 1'700.-- | Fr. 1'680.-- |
| Kategorie B1 einfache Steuer zu 100 % bis Fr. 500.-- | IPV Fr. 1'360.-- | Fr. 1'260.-- |
| Kategorie B2 einfache Steuer zu 100 % bis Fr. 600.-- | IPV Fr. 1'020.-- | Fr. 1'260.-- |
| Kategorie C1 einfache Steuer zu 100 % bis Fr. 700.-- | IPV Fr. 680.-- | Fr. 840.-- |
| Kategorie C2 einfache Steuer zu 100 % bis Fr. 800.-- | IPV Fr. 340.-- | Fr. 840.-- |

entsprechende prozentuale Abstufung	neu:	bisher:
Kategorie A einfache Steuer zu 100 % bis Fr. 400.--	100 %	100 %
Kategorie B1 einfache Steuer zu 100 % bis Fr. 500.--	80 %	75 %
Kategorie B2 einfache Steuer zu 100 % bis Fr. 600.--	60 %	75 %
Kategorie C1 einfache Steuer zu 100 % bis Fr. 700.--	40 %	50 %
Kategorie C2 einfache Steuer zu 100 % bis Fr. 800.--	20 %	50 %

- alle weiteren geprüften Abstufungen würden insgesamt zu signifikanten Mehrausgaben führen.

Insgesamt würde die Hälfte der IPV-Bezüger der Kategorie B und alle IPV-Bezüger der Kategorie C die Umverteilung der IPV-Gelder durch tiefere Beiträge „finanzieren“. Die Beiträge für ca. 10'000 Personen würden sinken. Für ca. 26'000 IPV-Bezüger würden die Beiträge um 1.2 % und für ca. 3'000 Bezüger um 7.9 % steigen.

IV. Weitere Anliegen zum IPV-System

Der Aufwand für Neubemessungen wäre - wie oben ausgeführt - auf allen Ebenen unverhältnismässig gross. Sollen kleinere Abstufungen bei den Beträgen festgelegt werden, wäre vorab ein Systemwechsel in Betracht zu ziehen, d. h. eine Umstellung auf die Steuerschlussrechnung als Bemessungsgrundlage vorzunehmen. Faktisch wäre im Falle der IPV 2013 auf die Schlussrechnung 2011 oder älter abzustellen. Die Schlussrechnung entspricht jedoch in vielen Fällen weder den gültigen wirtschaftlichen noch den persönlichen Familienverhältnissen (z. B. Beförderung, Lehrabschluss, Aus- und Weiterbildung, Leistung von Militär und Zivildienst, Arbeitsverlust, Verheiratung, Trennung/Scheidung, Volljährigkeit von Kindern, Wegzug/Zuzug, Erwerb/Verkauf von Wohneigentum, etc.). Der Systemwechsel hätte also gewichtige sozial- und familienpolitische Nachteile die gegen mögliche Vorteile abgewogen werden müssten. Beispielsweise verlangte die Motion von Bruno Lüscher vom 7. November 2007, dass die Bemessungsgrundlage unter Einbezug von zusätzlichen Einzahlungen in die berufliche Vorsorge 2a, Beiträgen an die gebundene Vorsorge 3a sowie anerkanntem Liegenschaftsunterhalt festzulegen sei. Sie wurde am 7. Januar 2009 mit 83:24 Stimmen abgelehnt.

Eine bessere Differenzierung in der Bemessungsgrundlage kann mit den aktuellen, in die Jahre gekommenen EDV-Systemen der Steuerverwaltung nicht realisiert werden. Eine Abkehr von der einfachen Steuer, sei es aufgrund der definitiven oder der provisorischen Steuerrechnung, bedingt eine valide, justiziable Schattenrechnung, einen rechtsmittelfähigen Entscheid an die Bezügerin resp. an den Bezüger und ein Rekursverfahren für die IPV-Ausrichtung analog zur Steuerrechnung.

Die kantonale Steuerverwaltung plant eine Ablösung der EDV-Systeme auf die Steuerperiode 2017 hin. Ab 2018 könnten mit den neuen EDV-Systemen voraussichtlich auch bessere Voraussetzungen für die Unterstützung der IPV geschaffen werden und die Ausgangslage für die IPV würde sich entsprechend verändern. Die Konsequenzen und die neuen Möglichkeiten für die Gestaltung der Bemessungsgrundlage und den IPV-Prozess können heute noch nicht abgeschätzt werden. Die veränderte Ausgangslage sollte jedoch dazu genutzt werden, das gesamte IPV-System in einer differenzierten, sachpolitischen Diskussion und Güterabwägung zu überprüfen.

V. Zusammenfassende Beurteilung

Wie oben ausgeführt, stehen einer Verfeinerung der IPV-Stufenübergänge etliche, massgebliche Nachteile gegenüber. Insbesondere wären grosse finanzielle Zusatzaufwendungen bei den Verwaltungskosten zulasten der Gemeinden und des Kantons absehbar. Es würde sich zudem um eine punktuelle Lösung handeln. Weitere diskutierte Anliegen, die eine Änderung der Bemessungsgrundlagen bedingen würden, blieben be-

stehen. Aufgrund der geplanten Erneuerung der EDV-Systeme der Steuerverwaltung besteht in absehbarer Zeit die Gelegenheit, das Gesamtsystem der IPV zu überprüfen. Ebenso sind die Ergebnisse der angelaufenen Leistungsüberprüfung abzuwarten.

VI. Anträge

Aus den dargelegten Gründen beantragen wird Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

Bernhard Koch

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach