

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 21. Februar 2023

98

GRG Nr.	20	IN 38	435
---------	----	-------	-----

Interpellation von Nina Schläfli, Sabina Peter Köstli, Felix Meier, Sandra Reinhart, Elisabeth Rickenbach und Jorim Schäfer vom 21. Dezember 2022 „Prämien-schock für den Mittelstand mildern“

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Prämienanstiege der vergangenen Jahre sind einschneidend. Die Ursache der Prämienanstiege sind zur Hauptsache Kostenanstiege der Vergangenheit und eine teilweise schwer nachvollziehbare Prämienfestsetzung des Bundesamtes für Gesundheit (BAG). Die Kosten steigen deshalb, weil die Bevölkerung eine gesteigerte Anspruchshaltung bei medizinischen Leistungen hat, teilweise mehr als notwendige Leistungen in Anspruch nimmt, anstelle des Hausarztes direkt ins Spital geht und weil im Krankenversicherungs-System diverse weitere Fehlanreize bestehen. Hinzu kommt, dass die Prämien genehmigungen des BAG nicht bloss die Kosten abbilden, sondern „Zusatzprämien“ für die Krankenversicherer. In den letzten fünf Jahren lagen die jährlichen Krankenkassen-Prämiensteigerungen jeweils deutlich über den effektiv am Jahresende vom BAG ausgewiesenen Kostensteigerungen aller Leistungserbringer – meist sogar klar überdurchschnittlich im Kanton Thurgau. Besonders einschneidend war die Situation im letzten Jahr: Per Ende 2022 zeigen die offiziellen Daten der Krankenversicherer eine echte Kostensteigerung von 1.5 % pro versicherte Person¹; die Durchschnittsprämie wurde hingegen um 7.1 % angehoben, was einer Differenz von 5.6 Prozentpunkten entspricht. Erschwerend hinzu kommt, dass sich dieser Prozess Jahr für Jahr wiederholt und diese „Zusatzprämien“ für die Krankenversicherungen vom BAG Jahr für Jahr wieder „genullt“ werden, weil es keine Indexierung gibt. Dadurch profitieren die Krankenversicherungen über die Jahre von einer Kumulierung dieses Effekts.

¹ Siehe https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/zahlen-und-statistiken/statistiken-zur-krankenversicherung/monitoring-zur-krankenkassenkostenentwicklung.exturl.html/aHR0cHM6Ly9tb2trZS5iYWdhcHBzLmNoL3BvcnRhbf9kZS5waH/A_cD1tYXBnciZsYW5nPWRIJnNlbGtleT10b3RhbcZtYXA9cmVs/.html.

Frage 1

Die Ansätze für die IPV für das Jahr 2023 wurden mit +14.9 % überdurchschnittlich erhöht. Eine weitere Erhöhung der Ansätze für die IPV ist nicht angezeigt. Der höchste Ansatz (Kategorie A) deckt 50.96 % der kantonalen Durchschnittsprämie und 67.46 % der durchschnittlichen mittleren Prämie. Der erhöhte IPV-Ansatz für Sozialhilfebeziehende deckt gar 91.68 % der kantonalen Durchschnittsprämie und 121.37 % der mittleren Prämie – d.h. die allermeisten Sozialhilfebezügerinnen und Sozialhilfebezüger erhalten von der Krankenkasse gar einen Betrag ausbezahlt, da im Kanton Thurgau die IPV nicht plafoniert ist. Angesichts dessen, dass die Personen im untersten Einkommenssektor den Anstieg der Krankenkassenprämie überhaupt nicht spüren und jene im tiefen und mittleren Sektor nur zu einem Drittel, teilt der Regierungsrat die Einschätzung der Interpellation nicht. Am meisten dürfte der Prämienanstieg im Mittelstand und bei Familien zu spüren sein, da diese die volle Last tragen müssen, ohne eine staatliche Verbilligung zu erhalten.

Eine Erweiterung des Bezügerkreises noch für das Jahr 2023 ist ohne Gesetzesänderung nicht möglich, da die Bemessungsgrundlage auf § 5 Abs. 1 des Gesetzes über die Krankenversicherung (TG KVG; RB 832.1) basiert. Massgebend sind die Verhältnisse vom 1. Januar 2023 (§ 4 Abs. 2 TG KVG). Ausgeweitet werden könnte der Bezügerkreis am raschesten, wenn die Beträge in § 5 Abs. 1 Ziff. 1 bis 3 TG KVG erhöht würden. Gegenwärtig befindet sich das TG KVG in einer Teilrevision in einer vorberatenden Kommission, wenngleich die IPV-Bemessung nicht deren Gegenstand ist. Sollte der Grosse Rat den Bezügerkreis für die IPV anpassen wollen, böte die Teilrevision hierzu Gelegenheit.

Technisch wäre eine Anpassung der Bemessungsgrundlage ohne grössere IT-Investitionen zwar möglich, da es sich bei der Abstufung um Parameter handelt, die problemlos angepasst werden können. Allerdings müsste eine Systemanpassung frühzeitig in die Wege geleitet werden, da technisch zwingend Systemtests erforderlich sind, bevor die Einführung erfolgen kann. Eine Anpassung für das IPV-Jahr 2024 wäre aufgrund der erforderlichen Systemtests eine grosse Herausforderung. Per 1. Januar 2025 könnte eine Umsetzung seriös und mit verlässlicher Kostenschätzung erfolgen. Der Regierungsrat lehnt aber eine solche Anpassung des Bezügerkreises ab, weil schon heute beinahe 160 Mio. Franken an IPV ausgerichtet werden, was rund Fr. 555 pro Kantons-einwohnerin oder Kantonseinwohner entspricht.

Frage 2

Eine Anpassung wäre möglich, jedoch nur betreffend Höhe der Bemessungsgrundlagen nach § 5 Abs. 1 Ziff. 1 bis 3 TG KVG. Die aktuelle Abstufung der Bemessungsgrundsätze von Fr. 400, Fr. 600 und Fr. 800 für erwachsene Personen gilt seit dem Jahr 2006. Eine Erhöhung der Bemessungsgrundlagen nach § 5 Abs. 1 TG KVG hätte eine Erweiterung des Bezügerkreises zur Folge. Eine summarische Auswertung auf Basis Steuerperiode 2020 zeigt folgende Auswirkung für erwachsene Personen (inkl. junge Erwachsene in Ausbildung), wenn die Beträge um je Fr. 200 angehoben würden.

	Einfache Steuer	Personen		Einfache Steuer	Personen	Differenz
Kat. A	400	34'677		600	40'819	6'142
Kat. B	600	6'142		800	5'851	-291
Kat. C	800	5'851		1000	5'937	86
		46'670			52'607	5'937

Kinder sind bezugsberechtigt, wenn die Eltern eine einfache satzbestimmende Steuer zu 100 % von maximal Fr. 1'600 und kein steuerbares Vermögen ausweisen (§ 5 Abs. 4 TG KVG). Abhängig davon, wie stark man bewusst Familien entlasten möchte, müsste dieser Wert für den Steuerbetrag von Fr. 1'600 stärker oder weniger stark angehoben werden. 2022 bezogen 18'818 Kinder eine IPV. Wird die Bemessungsgrundlage für Erwachsene erhöht, wäre es eine Variante, die Bemessungsgrundlage für Kinder auf den doppelten Steuerbetrag der Kat. C zu erhöhen, analog dem gegenwärtigen Modell.

Sollten die Bemessungsgrundlagen angepasst werden, müsste konsequenterweise die IPV-Gesamtsumme entsprechend erhöht werden, weil sonst die vorhandenen Mittel auf mehr Personen verteilt würden, was eine Reduktion der Ansätze v.a. für tiefe und mittlere Einkommen zur Folge hätte, was der Intention der Interpellation diametral entgegenliefe. Aufgrund des Umstandes, dass v.a. der Bezückerkreis der Kat. A ansteigen würde, ist absehbar, dass die Kostensteigerung im zweistelligen Prozentbereich läge. Ausgehend vom heutigen IPV-Budget von knapp 160 Mio. Franken resultierten Zusatzkosten im zweistelligen Millionenbereich. Eine ausserordentliche Erhöhung der IPV-Gesamtsumme müsste je hälftig vom Kanton und den Gemeinden finanziert werden. Entsprechend wären im Budget 2025 des Kantons mehr Mittel einzustellen. Auch die Gemeinden müssten ihre Budgets erhöhen.

Frage 3

Der Regierungsrat hat keine Kompetenz, eine Änderung der Gesetzesgrundlagen ohne Einbezug des Grossen Rates zu erlassen. Der Grosse Rat kann, wie oben skizziert, das TG KVG anpassen sowie im Budget entsprechend mehr Mittel vorsehen. Der Regierungsrat wird die IPV-Ansätze im Rahmen des Gesetzes und des Budgets festlegen.

Frage 4

Als Grundlage für die IPV-Berechtigung auf einen starren Prozentsatz des Einkommens abzustellen, erachten wir als kaum umsetzbar. Zum einen wäre schon alleine die Definition des Einkommens komplex. Es müsste definiert werden, welche Steuerfaktoren zu berücksichtigen wären. Die IPV ist ein Massengeschäft und die Bemessungsgrundlagen müssen so ausgestaltet sein, dass für alle möglichst die gleichen Voraussetzungen gelten. Zum anderen stellt sich die Frage, auf welche Referenzprämie abgestellt wird. Die Standardprämie (Franchise Fr. 300 und ohne Versicherungsmodell) ist die höchste Prämie und wird in der Realität kaum mehr gewählt. Eine Mehrheit aller versicherten Personen hat eine höhere Franchise, kombiniert mit einem Versicherungsmodell mit

entsprechenden Prämienrabatten (Hausarztmodell, Telemedizin etc.). Die vom Bund daraus berechnete durchschnittliche mittlere Prämie basiert zum Zeitpunkt der Prämienbekanntgabe (September Vorjahr) auf Annahmen. Die effektive durchschnittliche mittlere Prämie kann immer erst rückwirkend berechnet werden, wenn feststeht, wie viele Personen welches Versicherungsmodell gewählt haben. Würde auf die effektive Prämienbelastung abgestellt – was bei einer fixen Prozentvorgabe das einzig sinnvolle wäre – würden die IPV-Berechnung und die Auszahlung gegenüber dem Status quo erheblich erschwert und verzögert, was dem Beschleunigungsgebot für die Auszahlung der IPV gemäss Art. 65 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) zuwiderliefe. Viele Personen müssten die volle Prämienlast monatelang vorfinanzieren, was für viele Personen eine grosse Herausforderung darstellen könnte. Der Regierungsrat ist dezidiert der Meinung, dass die Idee einer IPV-Berechtigung gemäss einem starren Prozentsatz, der auf einem fiktiven Einkommen und einer zur fraglichen Zeit unbestimmbaren Referenzprämie basiert, aufgrund der Vollzugsuntauglichkeit nicht weiterzuverfolgen ist.

Zu berücksichtigen ist auch, dass der Bundesrat am 21. Oktober 2020 das Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des KVG (Prämienverbilligung) als indirekter Gegenvorschlag zur eidgenössischen Volksinitiative „Maximal 10 % des Einkommens für die Krankenkassenprämien (Prämien-Entlastungs-Initiative)“ ([21.063](#)) eröffnet hat. Die Vorlage wird dem Volk 2024 zur Abstimmung unterbreitet werden. Abhängig vom Ausgang der Abstimmung über die Volksinitiative oder aufgrund des Gegenvorschlags könnten die Kantone in der Pflicht sein, ihre IPV-Systeme grundlegend umzubauen. Es ist damit auch der ungünstigste Zeitpunkt, um eine grundlegende kantonale Revision des IPV-Systems anzugehen. Aus diesem Grund hat der Regierungsrat mit RRB Nr. 137 vom 2. März 2021 das fortgeschrittene Projekt „Änderung des Gesetzes über die Krankenversicherung und Änderung des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern / System der Individuellen Prämienverbilligung“ zur Digitalisierung und Revision des Thurgauer IPV-Systems sistiert, bis die eidgenössische Rechtslage geklärt ist. Die Sistierung erfolgte, weil die komplexe IT-Umstellung nur von einer einzigen Anbieterin technisch überhaupt realisiert werden könnte, die Umstellung damals frühestens auf 2025 hätte erfolgen können und 2.7 Mio. Franken gekostet hätte. Bei einer Projektfreigabe 2021 wäre die Gefahr gross gewesen, dass die jahrelangen Umstellungsarbeiten aufgrund geänderter Vorgaben auf Bundesebene vergebens gewesen wären. Der Regierungsrat wird nach der Volksabstimmung vom kommenden Jahr eine Standortbestimmung vornehmen, um das sistierte Projekt gegebenenfalls in der bestehenden oder in adaptierter Form weiterführen.

Frage 5

Für den Bereich der IPV besteht unter Leitung des Departementes für Finanzen und Soziales in Form der Arbeitsgruppe KVG seit Jahren ein bewährtes Fachgremium, in dem Vertreterinnen und Vertreter aller am Vollzug beteiligten Stellen Einsitz nehmen:

- Departement für Finanzen und Soziales 1 Person (Vorsitz)
- Amt für Gesundheit 1 Person

- Sozialversicherungszentrum Thurgau 2 Personen
- Verband Thurgauer Gemeinden
 - Krankenkassenkontrollstellen 2 Personen
 - Gemeindesteuerämter 1 Person
- Kantonale Steuerverwaltung 1 Person
- Kantonales Sozialamt 1 Person

In der Arbeitsgruppe KVG wurde die Revision des IPV-Systems vorbereitet und im Anschluss dem Regierungsrat unterbreitet. Wird das Projekt wieder aufgenommen, bereitet das Fachgremium alle notwendigen Unterlagen vor und unterbreitet es erneut dem Regierungsrat zur politischen Beurteilung. Im Rahmen der Vernehmlassung können sich alle interessierten Parteien und Organisationen einbringen. Im Anschluss folgt der ordentliche Gesetzgebungsprozess, in dem die Legislative das definitive Gesetz bestimmt. Die zusätzliche Bildung einer „Task-Force Gesundheitskosten“ ist nicht erforderlich.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Der Staatsschreiber