

Initiative für bezahlbare Krankenkassenprämien

Bericht und Antrag der Regierung vom 13. August 2002 zum Inhalt des Initiativbegehrens

Inhaltsübersicht..... Seite

Zusammenfassung.....	3
I. Allgemeines.....	4
1. Wortlaut des Initiativbegehrens.....	4
2. Feststellung der Zulässigkeit	4
3. Zustandekommen.....	4
4. Weiteres Verfahren.....	5
II. Ausgangslage.....	5
1. Prämienverbilligung nach dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung	5
1.1 Zielvorgaben des Bundes.....	5
1.2 Revisionsbestrebungen des Bundes	5
2. Prämienverbilligung im Kanton St.Gallen.....	6
2.1 Auswirkung der Ausschöpfungsquoten der Kantone im Jahr 2000 auf die Prämien.....	6
2.2 Das st.gallische Prämienverbilligungssystem	7
2.3 Entwicklung des Prämienverbilligungsvolumens und Reichweite der Prämienverbilligung	8
2.4 Anliegen der „Initiative für bezahlbare Krankenkassenprämien“	10
2.5 Vom Grossen Rat gutgeheissene Postulate 43.01.15 und 43.01.18	11
3. Reformen in anderen Kantonen	11
3.1 Kanton Zürich.....	11
3.2 Kanton Graubünden	12
III. Beurteilung der Initiative und der Postulate	12
1. Finanzielle Auswirkungen einer Erhöhung der Ausschöpfungsquote auf 80 bzw. 100 Prozent	12
1.1 Übersicht.....	12
1.2 Nettoauswirkungen erhöhter Ausschöpfungsquoten für den Kanton St.Gallen	13
2. Stellungnahme zum Initiativbegehren	14
2.1 „Inskünftig sind mindestens 80 Prozent des Bundesbeitrags für die Prämienverbilligung einzusetzen“	14
2.2 „Das im Jahr 2001 verfügbare Prämienverbilligungsvolumen wurde nicht voll ausbezahlt“	15
2.3 „Lediglich 30 Prozent der Bevölkerung erhalten Prämienbeiträge“	15
2.4 „Zum Teil werden nur geringe Prämienbeiträge ausbezahlt“	15
2.5 „Die Bevölkerung leidet unter den stetig wachsenden und ungerechten Kopfprämien“	16
2.6 „Eine Ausschöpfungsquote von 80 Prozent würde die Kaufkraft im Kanton fördern“	16
3. Stellungnahme zum Postulat der FDP-Fraktion „Volle Prämienverbilligung ohne zusätzliche Belastung des Staatshaushaltes“	17
3.1 Das „Thurgauer Modell“	17
3.2 Beurteilung	19

4. Stellungnahme zum Postulat der CVP-Fraktion „KKKK – Keine Krankenkassen prämien für Kinder im Kanton St.Gallen“	19
4.1 Prämienbefreiung für alle Kinder	19
4.2 Beurteilung	20
IV. Kompensationsmöglichkeiten zur Finanzierung einer höheren Ausschöpfungsquote	21
1. Optionen	21
2. Kompensationsmöglichkeiten nach st.gallischer Steuerordnung	21
2.1 Abzug für Personenversicherungsprämien und Sparzinsen (Art. 45 Abs. 1 lit. g StG)	22
2.2 Abzug für Krankheits-, Unfall- und Invaliditätskosten nach Art. 46 lit. a StG ...	23
2.3 Kinderabzug nach Art. 49 StG	23
2.4 Beurteilung	24
3. Verzicht der Gemeinden auf bisherige Entlastungen	24
3.1 Darlegung der mit dem KVG eingeführten Entlastungen	24
3.2 Beurteilung	26
V. Gegenvorschlag	26
1. Begründung	26
2. Verfahren	26
3. Stossrichtung	27
3.1 Optimierung des geltenden Prämienverbilligungssystems	27
3.2 Entwicklung eines angepassten, bedarfsorientierten St.Galler Modells	29
3.3 Beurteilung	30
VI. Antrag	31

Zusammenfassung

Die Initiative für bezahlbare Krankenkassenprämien verlangt vom Kanton eine mindestens 80-prozentige Ausschöpfung des Bundesbeitrags für die individuelle Prämienverbilligung. Zur Begründung wird unter anderem angeführt, dass

- lediglich 30 Prozent der Bevölkerung eine Prämienverbilligung erhielten;
- zum Teil nur geringe Beträge ausbezahlt würden;
- die Bevölkerung unter den stetig wachsenden und ungerechten Kopfprämien der Krankenpflegeversicherung zu leiden habe;
- infolge Kürzung der Ausschöpfungsquote der st.gallischen Bevölkerung Kaufkraft verloren gehe.

In die gleiche Stossrichtung wie die Initiative zielen das Postulat der FDP-Fraktion 43.01.15 „Volle Prämienverbilligung ohne zusätzliche Belastung des Staatshaushaltes“ sowie das Postulat der CVP-Fraktion 43.01.18 „KKKK – Keine Krankenkassenprämien für Kinder im Kanton St.Gallen“. Während das FDP-Postulat die Mehraufwendungen bei voller Ausschöpfung des Bundesbeitrags über geringere Steuerabzüge ähnlich wie im Kanton Thurgau auf jeden Fall finanzneutral kompensieren möchte, soll gemäss CVP-Postulat geprüft werden, ob die Befreiung aller Kinder von der obligatorischen Krankenpflegeversicherung sozialpolitisch erwünscht und rechtlich möglich ist und welche vergleichbaren Alternativen allenfalls über eine Kollektivkrankenpflegeversicherung für Kinder bestehen. Eine Umsetzung dieses Postulat hätte ebenfalls eine Erhöhung der Ausschöpfungsquote zur Folge.

Eine Erhöhung der Ausschöpfungsquote von derzeit 54,55 auf 80 Prozent würde ein zusätzliches Prämienverbilligungsvolumen von 54 Mio. Franken auslösen, an dem sich der Kanton mit 15,3 Mio. Franken beteiligen müsste. Eine Ausschöpfungsquote von 100 Prozent würde 96,5 Mio. Franken zusätzlich auslösen, wobei der Kantonsanteil um 27,4 Mio. Franken ansteigen würde. Zusätzliche Prämienverbilligungen führen bei den begünstigten Haushalten zu geringeren steuerlichen Abzügen von Krankenversicherungsprämien und damit zu höheren Steuereinnahmen des Kantons und der politischen Gemeinden. Diese steuerlichen Mehreinnahmen können für den Kanton auf 1,7 bis 3 Mio. Franken und für die Gemeinden auf 2,3 bis 4,2 Mio. Franken geschätzt werden.

Nach einer vom Bundesamt für Sozialversicherung in Auftrag gegebenen Studie vermag die Ausschöpfungsquote nichts über die Wirksamkeit der Prämienverbilligung im Sinn der verbleibenden Restprämie in Prozent des verfügbaren Einkommens auszusagen. Die Regierung teilt diese Auffassung. Die politische Diskussion über Art und Umfang der Prämienverbilligung darf sich deshalb nicht an der Ausschöpfungsquote orientieren. Vielmehr gilt es, die für eine angemessene und sozialpolitisch wirksame Prämienverbilligung notwendigen Verbesserungen zu bestimmen. Die Ausschöpfungsquote ist dann nicht mehr Basis der Modellgestaltung, sondern ergibt sich als Folge des als sozialpolitisch notwendig ermittelten Bedarfs.

Die Regierung beantragt, das Initiativbegehren abzulehnen und einen Gegenvorschlag auszuarbeiten. Die Stossrichtung des Gegenvorschlags soll darin bestehen, nicht die Ausschöpfungsquote, sondern die nach dem Einkommen abgestuften prozentualen Belastungsgrenzen (Selbstbehalte) gesetzlich festzulegen.

Simulationsrechnungen zeigen, dass eine derart gestaltete gesetzliche Regelung zu einer höheren Ausschöpfungsquote führt. Eine für den Kanton völlig kostenneutrale Finanzierung des zusätzlichen Kantonsanteils dürfte dabei kaum erreicht werden. Die dem Postulat 43.01.18 der CVP-Fraktion zugrundeliegende Annahme, der Mehrbedarf werde durch steuerliche Mehrerträge infolge geringerer Abzüge bei den Krankenversicherungsprämien gedeckt, erweist sich als unrealistisch. Der mit dem Postulat 43.01.15 der FDP-Fraktion aufgezeigte Weg über eine gesetzliche Anpassung der Steuerabzüge eignet sich ebenso wenig, weil der Spielraum durch die anstehenden gesetzlichen Anpassungen auf Bundesebene sehr eingeschränkt ist. Bei dieser

Ausgangslage scheint es angezeigt, bei Erhöhung der Ausschöpfungsquote und dem sich daraus ergebenden zusätzlichen Mittelbedarf die mit dem KVG den Gemeinden gewährten Entlastungen rückgängig zu machen.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen unseren Bericht und Antrag zur „Initiative für bezahlbare Krankenkassenprämien“. Dieses Volksbegehren wurde am 22. Januar 2002 beim Departement für Inneres und Militär eingereicht. Es handelt sich um eine in die Form eines ausgearbeiteten Entwurfes gekleidete Gesetzesinitiative nach Art. 32 ff. des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG).

I. Allgemeines

1. Wortlaut des Initiativbegehrens

Das Initiativbegehren hat folgenden Wortlaut:

„Initiative für bezahlbare Krankenkassenprämien

I.

Das Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung vom 9. November 1995 wird wie folgt geändert:

Finanzierung

Art. 14. Für die Prämienverbilligung werden mindestens 80 Prozent der Mittel nach der Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung eingesetzt.

II.

Dieses Nachtragsgesetz wird am 1. Januar des auf die Annahme der Initiative folgenden Jahres angewendet.“

Das Initiativkomitee, bestehend aus 26 Personen, ist ermächtigt, die Gesetzesinitiative vorbehaltlos und gesamthaft mit einfacher Mehrheit seiner Mitglieder, die zum Zeitpunkt des Rückzugs in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt sind, zurückzuziehen.

2. Feststellung der Zulässigkeit

Die Regierung stellte die Zulässigkeit der Initiative für bezahlbare Krankenkassenprämien nach Art. 36 Abs. 3 RIG am 2. Oktober 2001 fest.

3. Zustandekommen

Gestützt auf Art. 43 RIG hat die Regierung dem Grossen Rat innert sechs Monaten seit Rechtsgültigkeit des Beschlusses über das Zustandekommen Bericht und Antrag zum Inhalt des Initiativbegehrens zu unterbreiten. Das Departement für Inneres und Militär hat mit Verfügung vom 31. Januar 2002 (ABI 2002, 272) festgestellt, dass die Initiative zustande gekommen ist. Diese Verfügung trat am 14. Februar 2002 in Rechtskraft. Somit hat die Regierung bis 14. August 2002 Bericht und Antrag zum Inhalt des Initiativbegehrens an den Grossen Rat zu stellen.

4. Weiteres Verfahren

Nach Art. 44 RIG beschliesst der Grosse Rat, ob er dem Begehren zustimmt, ob er es ablehnt oder ob er auf eine Stellungnahme verzichten will. Beschliesst der Grosse Rat, zu einem Initiativbegehren nicht Stellung zu nehmen, ordnet die Regierung ohne weiteres die Volksabstimmung an. Die Regierung ordnet auch dann ohne weiteres die Volksabstimmung an, wenn der Grosse Rat innert elf Monaten nach Rechtsgültigkeit des Beschlusses über das Zustandekommen, d.h. bis 14. Januar 2003, keinen Beschluss über seine Stellungnahme zum Begehren gefasst hat.

II. Ausgangslage

1. Prämienverbilligung nach dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung

1.1 Zielvorgaben des Bundes

Die Kantone sind verpflichtet, den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen auszurichten. Diese sind so festzulegen, dass die jährlichen Beiträge des Bundes und der Kantone grundsätzlich voll ausbezahlt werden (Art. 65 Abs. 1 und 2 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung; SR 832.10; abgekürzt KVG). Ein Kanton kann seinen Anteil um höchstens 50 Prozent kürzen, wenn die Prämienverbilligung für Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen trotzdem sichergestellt ist (Art. 66 Abs. 5 KVG). Dabei hat es der Bund jedoch versäumt, zuerst die für eine angemessene Verbilligung der Prämien benötigten Mittel festzustellen.

1.2 Revisionsbestrebungen des Bundes

1.2.1 Zweite KVG-Revision

Im Zuge der zweiten Teilrevision des KVG hat der Ständerat am 29. November 2001 beschlossen, die Prämienverbilligung so zu bemessen, dass die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung acht Prozent des um einen Vermögensfaktor erhöhten Einkommens nicht übersteigen. Als Einkommen sei das reine Einkommen nach Art. 25 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (SR 642.11; abgekürzt DBG) zuzüglich 10 Prozent des nach kantonalem Recht steuerbaren Vermögens vorzusehen, wobei die für die Berechnung der Prämienverbilligung massgebende Referenzprämie vom Bundesrat nach Rücksprache mit den Kantonen festzulegen sei. Die Prämienverbilligungen seien so festzulegen, dass die jährlichen Beiträge des Bundes und der Kantone nach Art. 66 KVG grundsätzlich voll ausbezahlt werden. Sollten die verfügbaren Beiträge nicht für die Belastungsgrenze von acht Prozent ausreichen, hätte der Kanton den fehlenden Betrag zu übernehmen.

Die Kantone lehnen dieses Modell ab, da es gravierende Mängel aufweist, wie z.B.:

- Die Folgekosten eines Sozialzieles von acht Prozent wurden insbesondere für Kantone mit hohem Kosten- und Prämienniveau zum Teil massiv unterschätzt.
- In Kantonen mit unterdurchschnittlichem Kosten- und Prämienniveau wird das Sozialziel meist schon heute erreicht. Die strikte Anwendung der 8-Prozent-Limite hätte hier eine Senkung der kantonalen Ausgaben für Prämienverbilligungen und damit einen Sozialabbau zur Folge.
- Mittel- und langfristig führt diese Belastungsgrenze in allen Kantonen zu einer Finanzierungsumlagerung zulasten der Kantone. Inskünftig würden Kosten- und damit Prämiensteigerungen im Gesundheitswesen wegen des Automatismus voll zulasten der Kantone gehen.
- Verschiedene Modelleckwerte für die Berechnung der Prämienverbilligung werden als falsch bezeichnet, wie beispielsweise die Anwendung der tiefsten Prämie eines Kantons als Referenzprämie und die direkte Bundessteuer als Berechnungsbasis.

An der Klausurtagung vom 22. Mai 2002 hat der Bundesrat das Prinzip eines gesetzlich verankerten Sozialziels für die Prämienverbilligung unterstützt. Er erachtet jedoch die vom Ständerat verabschiedete Prämienbelastungsquote von acht Prozent des Einkommens als nicht tauglich. Statt dessen soll mittelfristig ein einheitliches Sozialziel für die Berechnung der Prämienverbilligung, das insbesondere die Entlastung von Familien vorsieht, ins KVG aufgenommen werden. Eine vom Bundesrat in Auftrag zu gebende Studie über die Verteilung der Steuer- und Prämienlasten auf die verschiedenen Einkommenskategorien für die Festlegung des Sozialzieles soll hierfür grundlegende Erkenntnisse liefern.

1.2.2 Vorschlag des Eidgenössischen Departementes des Innern zur Verbilligung der Kinderprämien aus Mitteln des Bundesbeitrags

Um insbesondere Haushalte mit Kindern bei den Prämien zu entlasten, hatte das Eidgenössische Departement des Innern (abgekürzt EDI) als sofortige und dringliche Massnahme vorgeschlagen, die von den Kantonen im Jahr 2000 nicht bezogenen Bundesbeiträge von etwa 500 Mio. Franken zur Verbilligung der Kinderprämien einzusetzen. Damit hätten die Kinderprämien um etwa 25 Franken je Monat und Kind gesenkt werden können.

An der Klausurtagung vom 22. Mai 2002 lehnte der Bundesrat den Vorschlag des EDI mit der Begründung ab, die Entlastung der Familien werde im Rahmen der Diskussion um ein gesetzlich zu verankerndes Sozialziel berücksichtigt.

1.2.3 Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen

Die erhöhte Ausschöpfung des Bundesbeitrags muss auch im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen angesehen werden, die hinsichtlich der Finanzierung der Prämienverbilligung Auswirkungen auf die Kantone haben wird. Bei dem zu erwartenden Teilrückzug des Bundes aus der Prämienverbilligung könnten Kantone mit einer hohen Ausschöpfungsquote unter zusätzlichen finanzpolitischen Druck geraten.

2. Prämienverbilligung im Kanton St.Gallen

2.1 Auswirkung der Ausschöpfungsquoten der Kantone im Jahr 2000 auf die Prämien

Von der Möglichkeit der Kürzung des Bundesbeitrags nach Art. 66 Abs. 5 KVG haben im Jahr 1999 16 Kantone und seit dem Jahr 2000 jeweils 15 Kantone Gebrauch gemacht.

Die nachfolgende Übersicht zeigt für das Jahr 2000 die Auswirkung der Ausschöpfungsquoten (Quelle: Statistik über die Krankenversicherung 2000 des Bundesamtes für Sozialversicherung, Seiten 82–84) auf die Prämien sowie die Rangfolge der Kantone vor und nach der Verbilligung. Der Einfachheit halber wurde den Berechnungen die durchschnittliche Jahresprämie für Erwachsene (Quelle: eidgenössische Verordnung über die kantonalen Durchschnittsprämien 2000 der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen vom 8. November 1999) zugrunde gelegt:

Kanton	durchschn. Jahres- prämie für Erwachsene <i>vor</i> Ver- billigung in Franken	Rang- folge	Aus- schöpfungs- quote in Prozent	durchschn. Prämien- verbilli- gung je Einwohner ¹ in Franken	durchschn. Jahres- prämie für Erwachsene <i>nach</i> Ver- billigung in Franken	Rang- folge
Zürich	2'841	8.	50	300	2'541	5.
Bern	2'879	6.	100	474	2'405	7.
Luzern	2'010	18.	50	258	1'752	17.
Uri	1'872	22.	61,3	287	1'585	22.
Schwyz	1'932	19.	50	222	1'710	19.
Obwalden	1'860	23.	100	361	1'499	24.
Nidwalden	1'764	25.	50	206	1'558	23.
Glarus	1'884	20.	60	254	1'630	20.
Zug	1'884	20.	50	254	1'630	20.
Freiburg	2'460	10.	100	453	2'007	11.
Solothurn	2'436	11.	60	243	2'193	10.
Basel-Stadt	3'396	2.	100	452	2'944	2.
Basel-Landschaft	2'580	9.	58,7	258	2'322	9.
Schaffhausen	2'331	12.	64,8	329	2'002	12.
Appenzell A.Rh.	1'800	24.	85	316	1'484	25.
Appenzell I.Rh.	1'596	26.	70	314	1'282	26.
St.Gallen	2'055	16.	54	223	1'832	14.
Graubünden	2'024	17.	53,6	236	1'788	15.
Aargau	2'100	15.	50	154	1'946	13.
Thurgau	2'160	14.	100	375	1'785	16.
Tessin	2'976	5.	100	496	2'480	6.
Waadt	3'314	3.	100	457	2'857	3.
Wallis	2'180	13.	100	452	1'728	18.
Neuenburg	3'052	4.	100	478	2'574	4.
Genf	3'840	1.	100	556	3'284	1.
Jura	2'876	7.	100	471	2'405	7.
Schweiz	2'389		76,3	358	2'031	

¹ mittlere Wohnbevölkerung des Jahres 1997

Gemäss obiger Zusammenstellung liegt der Kanton St.Gallen in der Rangfolge der Kantone *vor* Verbilligung der Jahresprämie im 16. Rang und *nach* Verbilligung im 14. Rang. Die ersten drei Ränge mit den höchsten Prämien sowohl *vor* als auch *nach* Verbilligung nehmen erwartungsgemäss die Kantone Genf, Basel-Stadt und Waadt ein.

2.2 Das st.gallische Prämienverbilligungssystem

Das st.gallische Prämienverbilligungssystem lässt sich vereinfacht wie folgt beschreiben:

Übersteigen die Referenzprämien eines Haushaltes einen bestimmten Prozentsatz des massgebenden Einkommens, wird der Differenzbetrag durch Prämienverbilligung ausgeglichen.

Damit steigen die Ausgaben eines Haushaltes für die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung nicht über einen festgelegten Prozentsatz des massgebenden Einkommens. Es wird jedoch in jedem Fall ein Mindestselbstbehalt angewendet.

Das *massgebende Einkommen* ergibt sich aus dem Reineinkommen, vermehrt um einen Zehntel des steuerbaren Vermögens, soweit dieses den Betrag von 20'000 Franken übersteigt. Die Beiträge an die Gebundene Selbstvorsorge Säule 3a sowie der den Pauschalabzug von 20 Prozent der Mieteinnahmen übersteigende Liegenschaftsaufwand werden ebenfalls aufgerechnet. Für jedes in der Schweiz wohnhafte Kind, für das ein Freibetrag nach Art. 49 des Steuergesetzes (sGS 811.1; abgekürzt StG) gewährt wird, vermindert sich das massgebende Einkommen um Fr. 8'200.–. Keine Prämienverbilligung erhalten Alleinstehende mit einem steuerbaren Vermögen von über 200'000 Franken und Verheiratete mit einem steuerbaren Vermögen von über 300'000 Franken.

Die *Belastungsgrenze* (Selbstbehalt bzw. Eigenleistung) eines Haushaltes für Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung entspricht einem bestimmten Prozentsatz vom massgebenden Einkommen. In jedem Fall wird jedoch ein Mindestselbstbehalt angewendet. Seit Inkraft-Treten des KVG haben sich die Belastungsgrenzen zum Bezug einer Prämienverbilligung wie folgt entwickelt:

1996	für alle Haushalte einheitlich: 9 Prozent
1997	für alle Haushalte je nach Höhe des massgebenden Einkommens: 3 / 6 / 9 Prozent
1998	für alle Haushalte je nach Höhe des massgebenden Einkommens: 5 / 7 / 9 Prozent
seit 1999	für Haushalte ohne Kinder je nach Höhe des massgebenden Einkommens: 5 / 7 / 8 Prozent für Haushalte mit Kindern je nach Höhe des massgebenden Einkommens: 5 / 7 / 9 Prozent.

Zur administrativen Vereinfachung und zur raschen Durchführung werden für die Berechnung der Prämienverbilligung für alle nach ordentlichem Verfahren ermittelten anspruchsberechtigten Personen *Referenzprämien* angewendet. Sie orientieren sich an den günstigsten Prämien der Krankenversicherer im Kanton. Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (abgekürzt EL) oder von Sozialhilfe erhalten die kantonale Durchschnittsprämie beziehungsweise die tatsächliche Prämie vergütet. Die Referenzprämien entwickelten sich wie folgt:

1996	Erwachsene: Fr. 1'500.– / junge Erwachsene bis zum vollendeten 25. Altersjahr: Fr. 950.– / Kinder: Fr. 450.–
1997	Fr. 1'700.– / Fr. 950.– / Fr. 450.–
1998	Fr. 1'800.– / Fr. 950.– / Fr. 450.–
2002	Fr. 1'900.– / Fr. 1'000.– / Fr. 500.–

Weil die Prämien nicht zu 100 Prozent verbilligt werden sollen (ausgenommen sind Bezügerinnen und Bezüger von EL und von Sozialhilfe), wird in jedem Fall ein *Mindestselbstbehalt* erhoben. Dieser beträgt seit 1996 für Erwachsene Fr. 300.–, für in Ausbildung stehende Personen bis zum vollendeten 25. Altersjahr Fr. 190.– und für Kinder Fr. 90.–. Diese Beträge entsprachen im Jahr der Einführung 20 Prozent des Betrages der jeweiligen Referenzprämie.

2.3 Entwicklung des Prämienverbilligungsvolumens und Reichweite der Prämienverbilligung

Nach Art. 14 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung (sGS 331.11; abgekürzt EG zum KVG) werden für die Prämienverbilligung die Beiträge des Bundes und die vom Bund vorgeschriebenen Mindestleistungen des Staates eingesetzt. Der Grosse Rat kann zusätzliche Mittel im Umfang von höchstens einem Viertel der vom Bund

vorgeschriebenen Mindestleistungen des Staates beschliessen, wenn es die Sicherstellung der Prämienverbilligung erfordert. Damit hat der Grosse Rat die Möglichkeit, auf dem Budgetweg eine Ausschöpfungsquote von 62,5 Prozent des Bundesbeitrags festzulegen.

Die jährlichen Beiträge des Bundes an die Kantone werden unter Berücksichtigung der Kostenentwicklung in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung und der Finanzlage des Bundes jeweils für vier Jahre mittels Bundesbeschluss festgelegt. In der Vierjahresperiode 2000 bis 2003 steigen die Beiträge des Bundes um jährlich 1,5 Prozent. Gemäss Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Bundesbeiträge in der Krankenpflegeversicherung im Zusammenhang mit der zweiten Teilrevision des KVG sollen die Bundesbeiträge im Zeitraum 2004 bis 2007 um jährlich drei Prozent ansteigen. Der Anteil eines Kantons am Bundesbeitrag berechnet sich nach der mittleren Wohnbevölkerung und der Finanzkraft. Bis zum Jahr 2001 wurde auch der Index der Durchschnittsprämien eines Kantons mitberücksichtigt.

Mit In-Kraft-Treten der Bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten im Bereich der Personenfreizügigkeit am 1. Juni 2002 wird neben der mittleren Wohnbevölkerung eines Kantons und dessen Finanzkraft neu auch die Zahl der im Kanton versicherten Grenzgängerinnen und Grenzgänger und deren Familienangehörige für die Dauer von sieben Monaten in die Berechnung des Bundes- und Kantonsbeitrages mit einbezogen. Dadurch reduziert sich das – bei einer Ausschöpfungsquote von 100 Prozent – dem Kanton St.Gallen zur Verfügung stehende Prämienverbilligungsvolumen des Jahres 2002 um insgesamt 580'950 Franken (Bundesbeitrag minus 304'520 Franken; Kantonsbeitrag minus 276'430 Franken). Die Ausschöpfungsquote der im Staatsvoranschlag 2002 eingestellten Staatsbeiträge an private Haushalte (Konto 8000.360: Fr. 115'728'600.–) steigt damit von 54,4 auf 54,55 Prozent.

In den Jahren 1996 bis 1999 hatte der Kanton St.Gallen jeweils die Mindestausschöpfungsquote von 50 Prozent eingesetzt. Infolge zweimaliger Reduktion des Finanzkraftindex und Wegfall des Prämienindex konnte die Ausschöpfungsquote bei praktisch unverändertem Kantonsanteil ab dem Jahr 2000 auf 54,4 Prozent erhöht werden.

Jahr	Ausschöpfungsquote in Prozent	Bundesbeitrag in Mio. Franken	Kantonsbeitrag in Mio. Franken	Gesamtbeitrag in Mio. Franken	Anzahl Personen	Anteil an der st.gallischen Bevölkerung in Prozent
1999	50	65,6	32,2	97,8	154'070	34,6
2000	54	74,2	32,9	107,1	152'230	34,2
2001	54	75,2	33,4	108,6	155'600	34,6
2002	54,55	82,9	32,8	115,7		

Die Übersicht zeigt, dass ab dem Jahr 1999 über 150'000 Personen oder mehr als ein Drittel der st.gallischen Bevölkerung Prämienverbilligungen erhalten haben.

Gezieltere Aussagen zur Reichweite lassen sich aus den Einkommensobergrenzen zum Bezug einer Prämienverbilligung machen. Bei Anwendung der im Jahr 2002 geltenden Eckwerte ergeben sich folgende Obergrenzen:

Haushalt	Brutto-Einkommen in Franken	Netto-Einkommen in Franken	massgebendes Einkommen für die Berechnung der Prämienverbilligung in Franken
Alleinstehende Person ohne Kinder	37'300	31'750	23'750
Alleinstehende Person mit 2 Kindern	67'900	57'800	32'200
Ehepaar (Alleinverdiener) ohne Kinder	68'000	57'900	47'500
Ehepaar (Alleinverdiener) mit 2 Kindern	96'300	82'000	53'300
Ehepaar (Doppelverdiener) mit 2 Kindern	100'500	85'600	53'300
Rentnerin oder Rentner alleinstehend ohne Kinder	26'650	26'650	23'750
Rentnerin oder Rentner verheiratet ohne Kinder	53'300	53'300	47'500

Wie die Übersicht zeigt, liegt die Einkommensobergrenze bei Haushalten mit Kindern infolge Berücksichtigung des Kinderabzuges deutlich höher als bei Haushalten ohne Kinder. Der unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wird damit Rechnung getragen. Die Zusammenstellung zeigt aber auch, dass für Haushalte ohne Kinder, insbesondere für Rentnerhaushalte, ein gezielter Verbesserungsbedarf besteht.

2.4 Anliegen der „Initiative für bezahlbare Krankenkassenprämien“

Die Initianten fordern eine Änderung von Art. 14 EG zum KVG mit folgendem Wortlaut: „Für die Prämienverbilligung werden mindestens 80 Prozent der Mittel nach der Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung eingesetzt“. Damit soll der Kanton aufgefordert werden, inskünftig den Bundesbeitrag zu mindestens 80 Prozent auszuschöpfen und seine Eigenleistungen im gleichen Ausmass zu erhöhen.

Die Initianten begründen ihre Forderung damit, dass im Kanton St.Gallen lediglich 30 Prozent der Bevölkerung von der Prämienverbilligung profitierten, zum Teil nur mit geringen Beträgen und dies, obwohl das Geld in Bern bereit liege und nur abgeholt werden müsse. Mit einzelnen Verbesserungen insbesondere für Haushalte mit Kindern würden sich die Initianten nicht zufrieden geben. Rentnerinnen und Rentner, Familien und Einzelpersonen mit unteren und mittleren Einkommen und knappem Budget bräuchten dringend eine grössere Entlastung. Nach wie vor leide die Bevölkerung unter den stetig wachsenden und ungerechten Kopfprämien in der Krankenversicherung. Mit 80 Prozent Ausschöpfungsquote könnte der Staat im Jahr 2002 statt 106 Mio. Franken 170 Mio. Franken Prämienbeiträge ausbezahlen, was eine markante Besserstellung für Viele bedeuten würde, Geld, das im Kanton umgesetzt und die Kaufkraft fördern würde.

2.5 Vom Grossen Rat gutgeheissene Postulate 43.01.15 und 43.01.18

2.5.1 Das Postulat der FDP-Fraktion (43.01.15) „Volle Prämienverbilligung ohne zusätzliche Belastung des Staatshaushaltes“

In der Novembersession 2001 hiess der Grosse Rat das Postulat der FDP-Fraktion „Volle Prämienverbilligung ohne zusätzliche Belastung des Staatshaushaltes“ gut. Damit wird die Regierung eingeladen, die Möglichkeiten der Realisierung des „Thurgauer Modells“ oder einer anderen finanzneutralen Lösung zu prüfen.

Die Mehraufwendungen des Staates bei voller Ausschöpfung des Bundesbeitrages sollen gemäss den Vorstellungen der Postulanten über geringere Steuerabzüge kompensiert werden.

2.5.2 Das Postulat der CVP-Fraktion (43.01.18) „KKKK – Keine Krankenkassenprämien für Kinder im Kanton St.Gallen“

Mit dem an der Februarsession 2002 vom Grossen Rat gutgeheissenen Postulat „KKKK – Keine Krankenkassenprämien für Kinder im Kanton St.Gallen“ wird die Regierung eingeladen Bericht darüber zu erstatten, ob die Befreiung aller Kinder, für die der Inhaber oder die Inhaberin der elterlichen Sorge den Kinderabzug gemäss Art. 49 StG vornehmen kann, von der Krankenpflege-Grundversicherung sozialpolitisch erwünscht und rechtlich möglich ist und was für vergleichbare Alternativen bestehen.

Das Postulat will den finanziellen Mehraufwand dadurch kompensieren, indem bei Streichung der Abzugserhöhung für Personenversicherungsbeiträge und Sparzinsen von derzeit Fr. 600.– die gleichen Familien zwar steuerlich etwas höher belastet würden, gesamthaft aber eine deutlich spürbare Entlastung zu verzeichnen wäre. Bei einer Durchschnittsprämie von Fr. 500.– und etwa 110'000 Kindern wären im Kanton St.Gallen etwa 55 Mio. Franken Prämienbeiträge aufzuwenden, wovon der Bund etwas über 70 Prozent beitragen würde. Die Steuermehreinnahmen auf Grund des insgesamt um 66 Mio. Franken höheren steuerbaren Einkommens würden in etwa den kantonalen Anteil decken, so dass die Prämienverbilligung kostenneutral, allenfalls mit einer verhältnismässig geringen Mehrbelastung des Staates vorgenommen werden könnte. Im Gegenzug stünden mit diesen Massnahmen vermehrt kantonale Mittel für die Entlastung von Erwachsenen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen zur Verfügung. Das Postulat schlägt ausserdem den Abschluss eines Kollektivkrankenpflegeversicherungsvertrages für Kinder zwischen dem Kanton St.Gallen und einem oder mehreren Krankenversicherern vor, dem sich die Eltern freiwillig anschliessen könnten.

3. Reformen in anderen Kantonen

3.1 Kanton Zürich

Der Kanton Zürich schöpfte den Bundesbeitrag für die Prämienverbilligung bis zum Jahr 2000 zu 50 Prozent und im Jahr 2001 zu 65,86 Prozent aus. Die Stimmberechtigten hatten im Juni 1999 eine Volksinitiative, die eine Erhöhung der Ausschöpfungsquote auf 100 Prozent verlangte, mit einem Nein-Stimmen-Anteil von 51,6 Prozent abgelehnt. Eine im Februar 2000 eingereichte Volksinitiative „Tragbare Krankenkassenprämien für alle“ forderte schliesslich eine Erhöhung der Ausschöpfungsquote auf mindestens 80 Prozent. Gleichzeitig seien an mindestens 30 Prozent der Versicherten sowie an mindestens 30 Prozent der Haushalte mit Kindern Prämienbeiträge auszurichten. Für alle anspruchsberechtigten Kinder sei eine einheitliche Verbilligung von mindestens 85 Prozent der regionalen Durchschnittsprämie zu gewähren. An der Abstimmung vom September 2001 wurde diese Initiative mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 51,3 Prozent gutgeheissen. Im Jahr 2002 schöpft der Kanton Zürich 80 Prozent des Bundesbeitrags aus.

3.2 Kanton Graubünden

Im Jahr 2000 schöpfte der Kanton Graubünden effektiv 52,9 Prozent (geplant: 53,6 Prozent) und im Jahr 2001 48,2 Prozent (geplant: 55 Prozent) des Bundesbeitrags aus. Diese Quote wurde im Voranschlag für das Jahr 2002 auf 59 Prozent erhöht. Eine im Mai 2000 eingereichte Initiative „für tragbare Krankenkassenprämien“ forderte die Erhöhung der Ausschöpfungsquote auf 100 Prozent, wobei der Grosse Rat die Kantonsbeiträge um höchstens einen Viertel kürzen könne, wenn die Prämienverbilligung für versicherte Personen und Familien in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen auch damit sichergestellt werden kann.

Mit dem Argument, die Ausschöpfungsquote sei eine ungeeignete Mass- und Steuerungsgrösse, um die Prämienbelastung der Haushalte in tragbaren Grenzen zu halten, beschlossen Parlament und Regierung als Gegenvorschlag nach Einkommen abgestufte prozentuale Belastungsgrenzen. Damit würde sich der Bedarf an Prämienverbilligung an dem im Gesetz als maximal definierten Selbstbehalt eines Haushaltes orientieren und wäre somit nicht mehr den exogenen Faktoren unterworfen. An der Abstimmung vom März 2002 wurde der Gegenvorschlag mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 81,1 Prozent angenommen.

Das Bündner Prämienverbilligungsmodell weist folgende Merkmale auf:

- Das anrechenbare Einkommen ergibt sich aus dem steuerbaren Einkommen zuzüglich 10 Prozent des steuerbaren Vermögens.
- Es bestehen nach Einkommen abgestufte prozentuale Belastungsgrenzen:
 - bis zu einem anrechenbaren Einkommen von 10'000 Franken beträgt der Selbstbehalt höchstens 5 Prozent
 - je weitere 10'000 Franken anrechenbares Einkommen steigt der Selbstbehalt um höchstens einen Prozentpunkt bis maximal 10 Prozent. Diese Obergrenze ist bei einem anrechenbaren Einkommen von Fr. 50'001.– erreicht. Der Grosse Rat kann diese Maximalwerte bei Bedarf und verfügbaren Mitteln für bestimmte oder auch für alle Einkommenskategorien reduzieren.
- Für die Berechnung der Prämienverbilligung werden die kantonalen Durchschnittsprämien, wie sie an EL-Bezügerinnen und –Bezüger ausgerichtet werden, zugrunde gelegt. Dabei kann auch eine nach Regionen abgestufte Differenzierung vorgenommen werden.
- Eine Änderung der Finanzkraft des Kantons hat keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Prämienbelastung der Haushalte, wohl aber auf den Kantonsanteil am Prämienverbilligungsvolumen.
- Infolge Anbindung an die kantonalen Durchschnittsprämien steigt die Haushaltsbelastung nur im Ausmass des Anstiegs des anrechenbaren Einkommens. Prämiensteigerungen werden vollumfänglich durch die Prämienverbilligung aufgefangen.
- Der Gegenvorschlag sieht vor, dass der Grosse Rat den höchstzulässigen Selbstbehalt heraufsetzen kann, wenn die maximal verfügbaren Bundes- und Kantonsbeiträge nicht ausreichen.

III. Beurteilung der Initiative und der Postulate

1. Finanzielle Auswirkungen einer Erhöhung der Ausschöpfungsquote auf 80 bzw. 100 Prozent

1.1 Übersicht

Eine Erhöhung der Ausschöpfungsquote von derzeit 54,55 Prozent auf 80 Prozent hätte für die Jahre 2002 bis 2005 folgende finanziellen Auswirkungen:

Jahr	Prämienverbilligungsvolumen bei einer Ausschöpfungsquote von						Zunahme bei Erhöhung der Ausschöpfungsquote von 54,55 auf 80 Prozent		
	54,55 Prozent			80 Prozent					
	Anteil Bund in Mio. Fr.	Anteil Kanton in Mio. Fr.	Gesamt- betrag in Mio. Fr.	Anteil Bund in Mio. Fr.	Anteil Kanton in Mio. Fr.	Gesamt- betrag in Mio. Fr.	Anteil Bund in Mio. Fr.	Anteil Kanton in Mio. Fr.	Gesamt- betrag in Mio. Fr.
2002	82,9	32,8	115,7	121,6	48,1	169,7	+ 38,7	+ 15,3	+ 54,0
2003	84,1	33,3	117,4	123,3	48,8	172,1	+ 39,2	+ 15,5	+ 54,7
2004	86,6	34,3	120,9	127,0	50,3	177,3	+ 40,4	+ 16,0	+ 56,4
2005	89,2	35,3	124,5	130,8	51,8	182,6	+ 41,6	+ 16,5	+ 58,1

Wird die Ausschöpfungsquote auf 80 Prozent erhöht, steigen die Beiträge des Bundes gegenüber heute zwischen 38,7 und 41,6 Mio. Franken an und die Eigenleistungen des Staates erhöhen sich um 15,3 bis 16,5 Mio. Franken.

Bei einer Erhöhung der Ausschöpfungsquote auf 100 Prozent stünden dem Kanton St.Gallen in den Jahren 2002 bis 2005 folgende Prämienverbilligungsvolumina zur Verfügung:

Jahr	Prämienverbilligungsvolumen bei einer Ausschöpfungsquote von						Zunahme bei Erhöhung der Ausschöpfungsquote von 54,55 auf 100 Prozent		
	54,55 Prozent			100 Prozent					
	Anteil Bund in Mio. Fr.	Anteil Kanton in Mio. Fr.	Gesamt- betrag in Mio. Fr.	Anteil Bund in Mio. Fr.	Anteil Kanton in Mio. Fr.	Gesamt- betrag in Mio. Fr.	Anteil Bund in Mio. Fr.	Anteil Kanton in Mio. Fr.	Gesamt- betrag in Mio. Fr.
2002	82,9	32,8	115,7	152,0	60,2	212,2	+ 69,1	+ 27,4	+ 96,5
2003	84,1	33,3	117,4	154,1	61,0	215,1	+ 70,0	+ 27,7	+ 97,7
2004	86,6	34,3	120,9	158,8	62,8	221,6	+ 72,2	+ 28,5	+ 100,7
2005	89,2	35,3	124,5	163,5	64,7	228,2	+ 74,3	+ 29,4	+ 103,7

Die volle Ausschöpfung des Bundesbeitrags hätte gegenüber heute zusätzliche Leistungen des Bundes zwischen 69,1 Mio. Franken und 74,3 Mio. Franken und Mehraufwendungen des Staates von 27,4 Mio. Franken bis 29,4 Mio. Franken zur Folge.

1.2 Nettoauswirkungen erhöhter Ausschöpfungsquoten für den Kanton St.Gallen

Zur Finanzierung einer höheren Ausschöpfungsquote bieten sich Kompensationsmassnahmen in Form von erhöhten Steuereinnahmen an. Solche können über Steuerfusserhöhungen, über Änderungen des Steuertarifs und/oder über eine Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage durch Reduktion von Steuerabzügen realisiert werden. Konkret stehen hier letztere im Vordergrund:

Eine Erhöhung der Ausschöpfungsquote hat zur Folge, dass sich einerseits das Prämienvverbilligungsvolumen erhöht und andererseits das Volumen der nach Art. 45 Abs. 1 lit. g StG bzw. nach Art. 33 Abs. 1 lit. g DBG steuerlich abzugsfähigen Krankenversicherungsprämien reduziert. Danach ist ein Abzug der Prämien für Lebens-, Kranken- und nicht obligatorische Unfallversicherungen sowie der Sparzinsen bis zu einem bestimmten Maximalbetrag vorgesehen, der für Verheiratete und Alleinstehende unterschiedlich hoch ist. Dieser Abzug erhöht sich zusätzlich einerseits für Steuerpflichtige ohne abziehbare Vorsorgebeiträge an die Säulen 2 und 3a sowie andererseits pro Kind und unterstützungsbedürftige Person (nur bei der direkten Bundessteuer), für die der Steuerpflichtige aufkommt. Zu berücksichtigen ist aber auch, dass in nicht wenigen Fällen die grundsätzlich abziehbaren Personenversicherungsprämien und Sparzinsen die maximale Abzugshöhe übersteigen, so dass eine Erhöhung der Prämienvverbilligungen nicht uneingeschränkt auf das Abzugsvolumen durchschlägt. Nach Schätzung des kantonalen Steueramtes (genaue Berechnungen sind aufgrund des verfügbaren Datenmaterials nicht möglich) kann etwa mit folgenden steuerlichen Mehreinnahmen gerechnet werden:

	Ausschöpfungsquoten		
	54,55 Prozent in Mio. Franken	80 Prozent in Mio. Franken	100 Prozent in Mio. Franken
Prämienvverbilligungsvolumen (im Jahr 2003) gerundet	117,00	172,00	215,00
Mittelzunahme total		55,00	98,00
Auswirkungen auf das steuerbare Einkommen ca. 66 %		36,00	65,00
Kompensation bei einer Durchschnitts- belastung von 11,2 % (= 4 % einfache Steuer)			
- Staat/Gemeinden		4,00	7,28
- Bund		<u>0,30</u>	<u>0,52</u>
- Total		4,30	7,80
Anteil Kanton			
- Staatssteuer		1,60	2,90
- Bundessteuer (Anteil 30 %)		<u>0,09</u>	<u>0,15</u>
- Total		1,69	3,05

Einer Mehrbelastung des Kantons bei voller Ausschöpfung des Bundesbeitrags von 27,7 Mio. Franken im Jahr 2003 stünden somit steuerliche Mehreinnahmen des Kantons von rund 3,05 Mio. Franken und der Gemeinden von rund 4,23 Mio. Franken (7,28 Mio. Franken abzüglich 3,05 Mio. Franken) gegenüber.

2. Stellungnahme zum Initiativbegehren

2.1 „Inskünftig sind mindestens 80 Prozent des Bundesbeitrags für die Prämienvverbilligung einzusetzen“

Die Ausschöpfungsquote wird von den Kantonen unter Berücksichtigung der jeweils spezifischen Eigenheiten wie Bevölkerungsstruktur, Finanzkraft, Prämiensituation und Leistungsangebot sowie Sozial- und Steuergesetzgebung festgelegt. Die Höhe der Ausschöpfungsquote allein sagt noch nichts über die *Wirksamkeit* der Prämienvverbilligung im Sinn der verbleibenden Prämienbelastung eines Haushaltes aus. Die politische Diskussion über Art und Umfang der

Verbesserungen sollte sich deshalb nicht an der Ausschöpfungsquote des Bundesbeitrags, sondern an der finanziellen Tragbarkeit der Prämienbelastung für Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen orientieren.

Vor diesem Hintergrund scheint die Forderung der Initianten nach Erhöhung der Ausschöpfungsquote auf mindestens 80 Prozent der falsche Ansatz. Richtig ist vielmehr, die für eine angemessene und sozialpolitisch wirksame Prämienverbilligung notwendigen Verbesserungen zu bestimmen. Die für die Umsetzung benötigten finanziellen Mittel werden dann auf Grund von Simulationsrechnungen ermittelt, was schliesslich die entsprechende Ausschöpfungsquote ergibt.

Wie in Abschnitt II. Ziff. 3.2 ausgeführt, liessen sich Parlament und Regierung des Kantons Graubünden von diesem Grundsatz leiten, als sie der „Initiative für tragbare Krankenkassenprämien“ mit der Forderung auf Erhöhung der Ausschöpfungsquote auf 100 Prozent dem Stimmvolk einen Gegenvorschlag unterbreiteten. Im Vordergrund stand dabei die finanzielle Besserstellung der Anspruchsberechtigten und nicht die Höhe der Ausschöpfungsquote des Bundesbeitrages.

2.2 „Das im Jahr 2001 verfügbare Prämienverbilligungsvolumen wurde nicht voll ausbezahlt“

Im St.Galler Prämienverbilligungssystem werden die nach ordentlichem Verfahren ermittelten voraussichtlich anspruchsberechtigten Personen mit einem vorbereiteten Berechtigungsschein (Gesuchsformular) bedient. Zur Geltendmachung des Anspruchs ist dieses Gesuch zu ergänzen und mit einer Kopie des Versicherungsausweises der AHV-Zweigstelle am Wohnort einzureichen.

Die Gründe für die Nichtbeanspruchung von Prämienbeiträgen sind im Einzelnen nicht bekannt und können deshalb nur angenommen werden: Der Wunsch nach Eigenständigkeit, eine gewisse Nachlässigkeit und schliesslich eine Zurückhaltung gegenüber Behörden mögen hierfür mit verantwortlich sein. Ein weiterer Grund mag darin liegen, dass für die Ermittlung der Anspruchsberechtigten zu Beginn eines Jahres auf die am 31. Dezember des Vorjahres massgebenden Steuerdaten abgestellt wird, den Simulationsrechnungen vom Sommer/Herbst jedoch ältere Steuerdaten zugrunde liegen. Gewisse Abweichungen können sich zudem bei den Prämienbeiträgen an Bezügerinnen und Bezüger von EL und von Sozialhilfe ergeben. Die hierfür angenommenen Beiträge orientieren sich jeweils an denjenigen des Vorjahres.

2.3 „Lediglich 30 Prozent der Bevölkerung erhalten Prämienbeiträge“

Die von den Initianten aufgestellte Behauptung, im Kanton St.Gallen würden lediglich 30 Prozent der Bevölkerung Prämienbeiträge erhalten, ist nicht korrekt. Gemäss den Ausführungen in Abschnitt II. Ziff. 2.3 erhielten in den vergangenen drei Jahren zwischen 152'000 und 155'000 Personen oder über 34 Prozent der st.gallischen Bevölkerung eine Prämienverbilligung.

2.4 „Zum Teil werden nur geringe Prämienbeiträge ausbezahlt“

Die Tatsache, wonach zum Teil nur geringe Prämienbeiträge ausgerichtet werden, ist auf die lineare Berechnung des Selbstbehaltes zurückzuführen. Das st.gallische Prämienverbilligungssystem kennt keine festen Beiträge, sondern nach Einkommen abgestufte prozentuale Belastungsgrenzen, indem sich der Prämienbeitrag aus der Differenz der Referenzprämie zum Selbstbehalt ergibt. Es werden bereits Prämienbeiträge ab 12 Franken ausgerichtet. In andern Kantonen liegt dieser Mindestbetrag um ein Mehrfaches höher.

Die nachfolgende Übersicht für das Jahr 2001 weist den durchschnittlichen Prämienbeitrag für verschiedene Bezügergruppen aus:

Jahr 2001	ausbezahlte Prämien- verbilligung in Franken	Anzahl beitragsbe- ziehende Personen	durchschnittliche Prämienverbilligung je beitragsbeziehende Person in Franken
nach ordentlichem Verfah- ren ermittelte Personen	63'229'131	128'902	490.50
Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen zur AHV/IV	26'228'593	15'671	1'673.70
Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe	14'463'743	11'035	1'310.70
Gesamtbetrag bzw. Durch- schnittsbetrag der Prämien- verbilligung je beitragsbe- ziehende Person	103'921'467	155'608	667.85

2.5 „Die Bevölkerung leidet unter den stetig wachsenden und ungerechten Kopf- prämien“

Mit dem KVG wurden die einkommensunabhängigen Kopfprämien des alten Gesetzes beibehalten. Diese werden jedoch nicht mehr auf der Basis der Gruppenrisiken (Geschlecht und Eintrittsalter sowie Kollektivversicherungen) kalkuliert. Abstufungen der Kopfprämien sind nur noch nach Altersgruppen (Kinder, junge Erwachsene und Erwachsene), Prämienregionen und Versicherungsformen möglich (Einheitsprämien). Weil das System der Kopfprämien die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nicht berücksichtigt, wurde die individuelle Prämienverbilligung als zentrales soziales Korrektiv eingeführt.

Eine der Hauptzielsetzungen des KVG liegt in der Stärkung der Solidarität zwischen Jung und Alt, Gesund und Krank sowie Arm und Reich begründet. Diese Zielsetzung wurde insbesondere durch das Versicherungsobligatorium für die gesamte Bevölkerung, die volle Freizügigkeit beim Kassenwechsel, die Einheitsprämien sowie den Risikoausgleich zwischen den Krankenversicherern und eben die individuelle Prämienverbilligung erreicht. Bundesrat, Parlament und Stimmvolk haben dieses Modell wegen der aufgezeigten wesentlichen Fortschritte als richtig erachtet.

Eine Änderung der geltenden Prämienfinanzierung kann nur vom Bundesgesetzgeber vorgenommen werden. Sie liegt also ausserhalb des Einflussbereichs des Kantons.

2.6 „Eine Ausschöpfungsquote von 80 Prozent würde die Kaufkraft im Kanton fördern“

Aus kantonaler Optik ist diese Annahme der Initianten nicht von der Hand zu weisen. Die der st.gallischen Bevölkerung zugeführte zusätzliche Kaufkraft würde indessen lediglich andernorts entzogen. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht kann deshalb nicht von einer Kaufkraftförderung gesprochen werden, weil hier lediglich eine Kaufkraftverschiebung vorliegt und insgesamt keine Wertschöpfung erfolgt.

3. **Stellungnahme zum Postulat der FDP-Fraktion „Volle Prämienverbilligung ohne zusätzliche Belastung des Staatshaushaltes“**

3.1 **Das „Thurgauer Modell“**

3.1.1 *Systembeschreibung des „Thurgauer Modells“*

Der Kanton Thurgau schöpft den vollen Bundesbeitrag aus. Eine Kürzung ist unter Berücksichtigung der Finanzlage des Kantons möglich. Die Eigenleistungen des Kantons werden zu zwei Dritteln vom Kanton und zu einem Drittel von den Gemeinden aufgebracht.

Die Prämienverbilligung wird nach Massgabe der einfachen Steuer zu 100 Prozent ausgerichtet und beträgt im Jahr 2002:

- bis zum Steuerbetrag von 800 Franken: Fr. 1'300.–
- bis zum Steuerbetrag von 1'000 Franken: Fr. 975.–
- bis zum Steuerbetrag von 1'200 Franken: Fr. 650.–
- für Kinder bis zum vollendeten 18. Altersjahr: Fr. 490.–

Versicherte Kinder, deren Eltern ein steuerbares Vermögen von mehr als Fr. 300'000.– ausweisen, erhalten keine Prämienverbilligung. Die Prämienverbilligung wird an die berechtigte Person ausbezahlt.

Sozialhilfeunterstützte Personen erhalten eine vom Regierungsrat festgesetzte Durchschnittsprämie (Richtprämie). Sie beträgt für Erwachsene Fr. 2'260.– und für Kinder Fr. 590.–. EL-Beziehende erhalten die vom EDI festgelegte kantonale Durchschnittsprämie, wie sie für die Berechnung der EL zugrunde gelegt wird. Diese Durchschnittsprämien betragen für Erwachsene Fr. 2'712.–, für junge Erwachsene Fr. 1'908.– und für Kinder Fr. 708.–.

Die höchste im ordentlichen Berechnungsverfahren zu erzielende Prämienverbilligung für Erwachsene von Fr. 1'300.– entspricht 47,9 Prozent der EDI-Durchschnittsprämie von Fr. 2'712.–. Für Kinder macht die ordentliche Prämienverbilligung Fr. 490.– oder 69,2 Prozent der EDI-Prämie von Fr. 708.– aus.

Zur indirekten Finanzierung der infolge höherer Ausschöpfungsquote notwendigen zusätzlichen Kantonsbeiträge für die Prämienverbilligung hat der Kanton Thurgau die steuerlichen Abzüge für Personenversicherungsprämien und Sparzinsen sowie den Kinderabzug reduziert.

3.1.2 *Vergleich des „Thurgauer Modells“ mit dem St.Galler Prämienverbilligungssystem*

Nachfolgend werden die massgebenden Merkmale des „Thurgauer Modells“ mit jenen des St.Galler Prämienverbilligungssystems verglichen:

„Thurgauer Modell“	St.Galler Prämienverbilligungssystem
• starres, auf die einfache Staatssteuer ausgerichtetes Stufensystem	• nach Haushaltsgrössen und Einkommen prozentual abgestuftes Prämienverbilligungssystem
• Grundlage: einfache Staatssteuer zu 100 Prozent	• Reineinkommen gemäss kantonaler Steueranlagung
• keine Referenzprämien	• Referenzprämien
• der Prämienbeitrag richtet sich nach der einfachen Staatssteuer zu 100 Prozent	• der Prämienbeitrag entspricht der Differenz zwischen dem Betrag des Selbstbehaltes und der Summe der Referenzprämien
• keine Anrechnung des steuerbaren Vermögens	• Anrechnung des steuerbaren Vermögens zu 10 Prozent (Freibetrag: Fr. 20'000.–)

keine Aufrechnung der Beiträge an die Gebundene Selbstvorsorge Säule 3a	Aufrechnung der Beiträge an die Gebundene Selbstvorsorge Säule 3a
keine Aufrechnung des Liegenschaftsaufwandes	Aufrechnung des Liegenschaftsaufwandes, soweit dieser den Pauschalabzug von 20 Prozent der Mieteinnahmen übersteigt
Kinderabzug nach kantonalem Steuergesetz	für jedes in der Schweiz wohnhafte Kind, für das ein Freibetrag nach kantonalem Steuergesetz gewährt wird, vermindert sich das massgebende Einkommen um Fr. 8'200.–
kein Mindestselbstbehalt	Mindestselbstbehalte: Erwachsene Fr. 300.–; junge Erwachsene bis zum vollendeten 25. Altersjahr Fr. 190.– und Kinder Fr. 90.–
keine Vermögensobergrenze für Erwachsene	Alleinstehende mit einem steuerbaren Vermögen von über Fr. 200'000.– und Verheiratete mit einem steuerbaren Vermögen von über Fr. 300'000.– haben keinen Anspruch auf Prämienverbilligung
versicherte Kinder, deren Eltern ein steuerbares Vermögen von mehr als Fr. 300'000.– ausweisen, erhalten keine Prämienverbilligung	die Vermögensobergrenze bezieht sich auf den gesamten Haushalt
Auszahlung der Prämienverbilligung an die berechtigte Person	Auszahlung der Prämienverbilligung in der Regel an den Krankenversicherer
sozialhilfeunterstützte Erwachsene erhalten eine Richtprämie von Fr. 2'260.– und Kinder eine solche von Fr. 590.–	sozialhilfeunterstützte Personen erhalten die tatsächlichen Prämien vergütet
EL-Bezügerinnen und -Bezüger wird die kantonale Durchschnittsprämie des EDI für die Berechnung der Prämienverbilligung zugrunde gelegt (Erwachsene: Fr. 2'712.–; junge Erwachsene: Fr. 1'908.– und Kinder: Fr. 708.–)	analog "Thurgauer Modell" (vom EDI vorgeschrieben: Erwachsene: Fr. 2'328.–; junge Erwachsene: Fr. 1'644.– und Kinder: Fr. 600.–)
die höchste im ordentlichen Verfahren zu erzielende Prämienverbilligung beträgt für Erwachsene Fr. 1'300.– oder 47,9 Prozent der EDI-Durchschnittsprämie	die höchste im ordentlichen Verfahren zu erzielende Prämienverbilligung beträgt für Erwachsene Fr. 1'600.– oder 68,7 Prozent der EDI-Durchschnittsprämie
alle Kinder, deren Eltern ein steuerbares Vermögen von weniger als Fr. 300'000.– ausweisen, erhalten eine ordentliche Prämienverbilligung (Fr. 490.–)	Kinder haben keinen eigenen Anspruch auf Prämienverbilligung; der Anspruch geht auf die Eltern über
die höchste im ordentlichen Verfahren zu erzielende Prämienverbilligung beträgt für Kinder Fr. 490.– oder 69,2 Prozent der EDI-Durchschnittsprämie	die höchste im ordentlichen Verfahren zu erzielende Prämienverbilligung beträgt für Kinder Fr. 410.– oder 68,3 Prozent der EDI-Durchschnittsprämie (wobei der Kinderabzug von Fr. 8'200.– für Haushalte mit Kindern eine zusätzliche Entlastung bedeutet = geringere Eigenleistung)
der Kantonsanteil wird zu 2/3 vom Kanton und zu 1/3 von den Gemeinden aufgebracht	der Kantonsanteil geht voll zu Lasten des Kantons

3.2 **Beurteilung**

Der Kanton St.Gallen verfügt mit seinen nach Haushaltsgrössen und Einkommen prozentual abgestuften Belastungsgrenzen, der teilweisen Anrechnung des Vermögens, der Aufrechnung der Beitragszahlungen (Selbstbehalt) an die Gebundene Selbstvorsorge Säule 3a und des Liegenschaftsaufwandes, dem Kinderabzug und den Vermögensobergrenzen über ein sehr differenziertes Prämienverbilligungssystem. Dieses ist insbesondere auf die finanzielle Besserstellung von Haushalten mit Kindern und auf Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen ausgelegt.

Die im Kanton St.Gallen im ordentlichen Verfahren ausgerichteten Prämienbeiträge brauchen den Vergleich mit dem „Thurgauer Modell“ nicht zu scheuen, schneiden sie doch – in Bezug zu den jeweiligen EDI-Prämien – gut ab. Vergleichsweise schlecht steht das St.Galler Prämienverbilligungssystem hingegen bei den wirtschaftlich schwächsten Haushalten ohne oder mit sehr geringem Einkommen da, weil in diesen Fällen jeweils die Mindestselbstbehalte angewendet werden.

Beim „Thurgauer Modell“ handelt es sich um ein Stufenmodell: Es wird ein fester Prämienbeitrag gemäss einfacher Steuer zu 100 Prozent ausgerichtet, wobei der Steuerbetrag für Erwachsene drei Stufen aufweist. Das St.Galler Prämienverbilligungssystem kennt hingegen nach Einkommen abgestufte prozentuale Selbstbehalte. Die Differenz zwischen dem Selbstbehalt und den Referenzprämien wird stufenlos als Prämienverbilligung ausgerichtet.

Um eine für den Kanton finanzneutrale Lösung zu erreichen, müsste eine Kompensation entweder durch höhere Steuereinnahmen oder durch einen Verzicht der politischen Gemeinden auf bisherige Entlastungen erfolgen. Wie die Ausführungen in Abschnitt IV. Ziff. 2 zeigen, kommt eine Kompensation durch Anpassung steuerlicher Abzüge praktisch nicht in Frage.

4. **Stellungnahme zum Postulat der CVP-Fraktion „KKKK – Keine Krankenkassenprämien für Kinder im Kanton St.Gallen“**

4.1 **Prämienbefreiung für alle Kinder**

4.1.1 *Aufteilung des Prämienverbilligungsvolumens nach Bezügergruppen*

Gemäss den Zahlen des Risikoausgleichs der Krankenversicherer waren im Kanton St.Gallen im Jahr 2000 108'546 Kinder (neuere Zahlen liegen nicht vor) obligatorisch krankenversichert. Im Jahr 2001 erhielten im Kanton St.Gallen 53'550 Kinder oder nahezu die Hälfte (49,3 Prozent) eine Prämienverbilligung. Indessen sind weder die Summe noch der Durchschnittsbetrag der für diese Kinder ausbezahlten Prämienbeiträge genau bekannt. Im Sinne einer groben Schätzung kann angenommen werden, dass für die 53'550 Kinder durchschnittlich 200 Franken aufgewendet werden, was zu einer Gesamtsumme von über 10 Mio. Franken führt.

Die EDI-Prämie für Kinder beträgt im Jahr 2002 Fr. 600.–. Würde die Prämie für *alle* Kinder voll übernommen, würden hierfür (Stand des Jahres 2000) 65,1 Mio. Franken beansprucht. Damit ergäbe sich bei Zugrundelegung des Prämienverbilligungsvolumens des Jahres 2002 mit einer Ausschöpfungsquote von 54,55 Prozent folgende Verteilung:

Prämienverbilligungsvolumen des Jahres 2002	115,7 Mio. Franken
abzüglich Kinderprämien	65,1 Mio. Franken
abzüglich Prämien für EL-Bezügerinnen und -Bezüger (gemäss Jahr 2001)	26,2 Mio. Franken
abzüglich Ersatzleistungen der Gemeinden für unerhebbare Prämien (gemäss Jahr 2001)	<u>12,0</u> Mio. Franken
frei verfügbares Prämienverbilligungsvolumen für nach ordentlichem Verfahren ermittelte anspruchsberechtigte Erwachsene (im Jahr 2001: 75'405 Personen)	12,4 Mio. Franken

Zu berücksichtigen ist, dass sowohl in den Beträgen für EL-Bezügerinnen und -Bezüger (im Jahr 2001: 15'671 Personen) als auch bei den Ersatzleistungen der Gemeinden (im Jahr 2001: 11'035 Personen) Prämienbeiträge für Kinder enthalten sind. Somit liegt das frei verfügbare Prämienverbilligungsvolumen etwas höher.

Der Betrag von etwas mehr als 12,4 Mio. Franken hätte somit auszureichen, um Prämienbeiträge an in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen lebenden Rentnerinnen und Rentnern, an alleinerziehende Personen und an Ehepaare sowie an Jugendliche auszurichten. Heute werden für diese Personen grob geschätzt etwa 50 Mio. Franken ausbezahlt. Um diesen Betrag weiterhin zur Verfügung zu haben, müsste das Prämienverbilligungsvolumen entsprechend erhöht werden.

Das frei verfügbare Prämienverbilligungsvolumen würde bei Erhöhung der Ausschöpfungsquote wie folgt ansteigen:

bei Erhöhung der Ausschöpfungsquote auf ... in Prozent	Anstieg um ... in Mio. Franken	frei verfügbares Prämienverbilligungsvolumen in Mio. Franken
62,5	17,2	29,6
80	54,5	66,9
100	97,0	109,4

4.1.2 Obligatorische Kollektivkrankenpflegeversicherung für alle Kinder im Kanton St.Gallen

Der Abschluss von Kollektivverträgen ist lediglich in der freiwilligen Taggeldversicherung nach KVG oder im Zusatzversicherungsbereich möglich. Zudem könnte ein Beitritt zu einer obligatorischen Kollektivkrankenpflegeversicherung nicht erzwungen werden, da nach Art. 4 Abs. 1 KVG die versicherungspflichtige Person unter den zugelassenen Krankenversicherern frei wählen kann.

Die tiefste Kinderprämie in der Region I (= teuerste Region) beträgt im Kanton St.Gallen im Jahr 2002 Fr. 489.60 (Krankenkasse Sumiswald und Krankenkasse SLKK, Zürich) und die höchste Fr. 786.– im Jahr (Krankenkasse Visana, Bern). Die Differenz zwischen der günstigsten und der höchsten Prämie macht somit 60 Prozent aus. Nachdem ein Kollektivvertrag für die Grundversicherung nicht möglich ist, lässt sich an dieser Streuung der Prämien nichts ändern.

4.2 Beurteilung

Mit einer Prämienübernahme für alle Kinder durch die öffentliche Hand würde die frühere Giesskannensubventionierung teilweise wieder eingeführt. Es wäre stossend, wenn auch Kinderprämien von vermögenden Eltern aus Steuergeldern bezahlt würden. Aus diesem Grund müssten neben den bestehenden Vermögensobergrenzen, ab denen keine Prämienverbilligung mehr beansprucht werden kann, auch Einkommensobergrenzen vorgesehen werden.

Wie in Ziff. 4.1.1 dargelegt, müssen bei einer Übernahme aller Kinderprämien mehr Mittel durch Erhöhung der Ausschöpfungsquote bereit gestellt werden, um die Entlastung von Erwachsenen und Jugendlichen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen im bisherigen Ausmass finanzieren zu können.

Den Ausführungen in Ziff. 4.1.2 zu Folge ist der Abschluss einer Kollektivkrankenpflegeversicherung (für Kinder) nach KVG nicht möglich. Es ist deshalb weiterhin der Weg über Referenzprämien zu wählen.

Gemäss den Berechnungen in Abschnitt III. Ziff. 1.2 würden die Steuermehreinnahmen bei weitem nicht ausreichen, um den kantonalen Mehraufwand bei höherem Ausschöpfungsgrad zu decken. Bei einer Ausschöpfungsquote von 100 Prozent stünden dem Mehraufwand des Kantons von annähernd 30 Mio. Franken steuerliche Mehreinnahmen von lediglich etwa 3 Mio. Franken gegenüber. Die mit dem Postulat empfohlene Kompensation über eine Reduktion des Abzugs für Personenversicherungsprämien und Sparzinsen muss – wie die Ausführungen in Abschnitt IV. Ziff. 2.1 zeigen – aus grundsätzlichen Erwägungen entfallen.

IV. Kompensationsmöglichkeiten zur Finanzierung einer höheren Ausschöpfungsquote

1. Optionen

Zur Finanzierung einer höheren Ausschöpfungsquote bieten sich grundsätzlich folgende Kompensationsmassnahmen an:

- höhere Steuereinnahmen
- Verzicht der Gemeinden auf bisherige Entlastungen.

Erhöhte Steuereinnahmen könnten über Steuerfusserhöhungen, über Änderungen des Steuertarifs und/oder über eine Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage durch Reduktion von Steuerabzügen realisiert werden. Konkret stehen hier letztere im Vordergrund, zumal sie auch in den beiden Postulaten angesprochen werden.

Vor einigen Jahren wählte der Kanton Thurgau diesen Weg zur indirekten Finanzierung der zusätzlichen Kantonsbeiträge, um aus volkswirtschaftlichen Überlegungen die Bundesbeiträge voll ausschöpfen zu können. Namentlich reduzierte er den Abzug für Personenversicherungsprämien und Sparzinsen sowie den Kinderabzug. Anders als allgemeine Steuererhöhungen ermöglicht dieser Weg wenigstens tendenziell, jenen Personengruppen gezielt gewisse Steuerermehrbelastungen zu überbürden, die ihrerseits von erhöhten Prämienverbilligungen profitieren. So verbilligt der Kanton Thurgau namentlich die Krankenversicherungsprämien für Kinder in besonderer Weise, kennt aber anderseits einen recht tiefen Abzug für Personenversicherungsprämien und Sparzinsen und insbesondere einen nur geringfügigen Zusatzabzug für Kinder. Bei Erlass des Gesetzes über die Krankenversicherung hatte der thurgauische Gesetzgeber zunächst auch den Kinderabzug reduziert, diesen jedoch in der Zwischenzeit aus steuerpolitischen Überlegungen wieder deutlich angehoben.

Ein *Verzicht der politischen Gemeinden auf bisherige Entlastungen* bestünde darin, dass die mit dem KVG eingeführte Entlastung der politischen Gemeinden bei den Ersatzleistungen für unerhebbare Prämien und Kostenbeteiligungen rückgängig gemacht wird.

2. Kompensationsmöglichkeiten nach st.gallischer Steuerordnung

Im Sinn des „Thurgauer Modells“ bieten sich einzig folgende Abzüge gemäss geltendem StG als Kompensationsmöglichkeiten an:

- Abzug für Personenversicherungsprämien und Sparzinsen nach Art. 45 Abs. 1 lit. g StG
- Abzug für Krankheits-, Unfall- und Invaliditätskosten nach Art. 46 lit. a StG
- Kinderabzug nach Art. 49 StG.

Alle übrigen Abzüge sind entweder vom übergeordneten Harmonisierungsrecht abschliessend geregelt oder es steht dem kantonalen Gesetzgeber faktisch kaum ein Ermessensspielraum für eine Reduktion offen. Letzteres gilt namentlich für den Abzug der freiwilligen Zuwendungen (Art. 46 lit. c StG), dessen Selbstbehalt aus anderen steuerpolitischen Gründen kaum wesent-

lich erhöht werden kann, für den Kinderbetreuungsabzug (Art. 48 Abs. 1 lit. b StG), der im interkantonalen Vergleich bereits heute nicht besonders hoch ist und zudem eine gezielte Entlastungsfunktion hat, die nicht beeinträchtigt werden sollte, sowie für den Einzelternabzug (Art. 48 Abs. 1 lit. c StG), dem eine ausschliesslich tarifarische Funktion zukommt.

Für den konkreten Handlungsspielraum des Gesetzgebers sind folgende Rahmenbedingungen anzuführen:

2.1 Abzug für Personenversicherungsprämien und Sparzinsen (Art. 45 Abs. 1 lit. g StG)

Nach geltender Ordnung beträgt dieser Abzug höchstens Fr. 4'800.– für Verheiratete bzw. Fr. 2'400.– für Alleinstehende. Er erhöht sich zusätzlich bei fehlender Möglichkeit zum Abzug von Vorsorgebeiträgen (Säulen 2 und 3a) um Fr. 1'000.– für Verheiratete, um Fr. 500.– für Alleinstehende und um Fr. 600.– für jedes Kind.

Im Vergleich zum Kanton Thurgau kennt damit der Kanton St.Gallen in diesem Bereich einen recht hohen Abzug, sieht doch das thurgauische Recht einen analogen Abzug von lediglich Fr. 2'600.– für Verheiratete bzw. Fr. 1'300.– für Alleinstehende vor, der zusätzlich noch um Fr. 200.– je Kind und unterstützungsbedürftige Person erhöht werden kann (§ 34 Abs. 1 Ziff. 9 des thurgauischen Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern). Auch im gesamtschweizerischen Vergleich erweist sich der st.gallische Abzug für Personenversicherungsprämien und Sparzinsen als recht hoch, kennen doch lediglich die Kantone Freiburg, Graubünden, Neuenburg, Schwyz und Tessin einen insgesamt noch höheren Abzug.

Grundsätzlich wäre es somit durchaus möglich, diesen Abzug insgesamt zu reduzieren. Dabei zeigt sich indessen sofort eine besondere Problematik: An die damit verbundenen Steuermehreinnahmen hätten insbesondere (aufgrund der progressiven Wirkung der Abzugsreduktion) jene Steuerpflichtige beizutragen, die ihrerseits zufolge entsprechender Einkünfte keine Prämienverbilligungen beanspruchen können. Leidtragende Gruppe wäre damit einmal mehr der steuerliche Mittelstand, der einerseits eine bereits recht hohe Steuerbelastung zu tragen hat und andererseits von den finanziellen Erleichterungen (wie Prämienverbilligungen und Stipendien) in der Regel nicht profitieren kann. Angesichts der in den letzten Jahren erneut erheblich angestiegenen Krankenversicherungsprämien wäre eine Reduktion des Abzugs sodann auch aus diesem Blickwinkel nur schwer verständlich zu machen, trotz der heute im interkantonalen Vergleich recht guten Position. Am ehesten begründet werden könnte noch ein Verzicht auf den zusätzlichen Abzug der Krankenversicherungsprämien für Kinder, wenn auf der anderen Seite diese Prämien zusätzlich spürbar verbilligt werden sollten, wie dies das Postulat der CVP-Fraktion fordert.

Im Rahmen der Neuordnung der Ehegatten- und Familienbesteuerung, die als Bestandteil des Steuerpaketes 2001 auf Bundesebene gegenwärtig in parlamentarischer Beratung ist, wird der Personenversicherungsprämienabzug indessen völlig neu ausgestaltet. Neu sollen keine Einlagen in Lebensversicherungen und die Sparzinsen mehr zum Abzug zugelassen werden. Andererseits sollen neu die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Grundversicherung) zwingend im vollen Umfang abgezogen werden können. Dabei soll der Abzug aus Gründen der Praktikabilität als Pauschalabzug ausgestaltet werden. Da die Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung zwischen den Kantonen sehr unterschiedlich sind, soll die Pauschale für jeden Kanton gesondert, entsprechend dem kantonalen Prämien Durchschnitt, festgelegt werden. Diese wäre für die direkte Bundessteuer auf dem Verordnungsweg durch den Bundesrat festzusetzen und wäre mittelbar, über die entsprechende Steuerharmonisierungsbestimmung, auch für die kantonalen Steuern in gleicher Weise massgebend. Der entsprechenden gesetzlichen Ausgestaltung im DBG (Art. 33 Abs. 1 lit. g) und StHG (Art. 9 Abs. 2 lit. f), wie sie vom Bundesrat in der Botschaft zum Steuerpaket 2001 vom 28. Februar 2001 vorgeschlagen wurde (vgl. BBl 2001 2983ff., insbesondere 3135 und 3141/42), hat in der Zwischenzeit der Nationalrat als Erstrat in der Herbstsession 2001 zugestimmt. Auch die Kommis-

sion für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S), die die Vorlage für die Beratung im Ständerat als Zweitrat vorbereitet, hat diese Bestimmung grundsätzlich bereits übernommen. Offen ist hier nur noch die von den Kantonen angeregte ausdrückliche Präzisierung, dass Prämienvorbilligungen individuell berücksichtigt werden.

Der Abzug für Personenversicherungsprämien und Sparzinsen gemäss geltendem Recht wird somit in absehbarer Zeit nicht mehr gegeben sein und damit auch ein entsprechender Gestaltungsspielraum den Kantonen nicht mehr zur Verfügung stehen. Gemäss heutigem Fahrplan ist vorgesehen, dass die Neuordnung der Ehegatten- und Familienbesteuerung auf Bundesebene auf 1. Januar 2004 in Kraft treten wird. Den Kantonen soll über eine entsprechende Bestimmung eine Anpassungsfrist von fünf Jahren eingeräumt werden (Art. 72e StHG gemäss bünderrätlicher Vorlage). Allerdings kann in diesem Fall die Anpassungsfrist von den Kantonen kaum ausgeschöpft werden, da aus Gründen des effizienten Gesetzesvollzugs, aber auch aus steuerpolitischen Überlegungen das Recht der direkten Bundessteuer und das kantonale Recht möglichst schnell harmonisiert ausgestaltet sein sollten.

Hieraus ergibt sich, dass die Möglichkeit der freien Gestaltung des Abzuges für Personenversicherungsprämien und Sparzinsen selbst theoretisch nur noch für eine relativ kurze Zeit zur Verfügung steht. Angesichts der absehbaren Entwicklung auf Gesetzesebene wird auf diese Kompensationsmassnahme indessen wohl von Anfang an zu verzichten sein; die spätere Übernahme der neuen Abzugsregelung hätte damit nur von neuem Steuerausfälle zur Folge, die wiederum zu kompensieren wären.

2.2 Abzug für Krankheits-, Unfall- und Invaliditätskosten nach Art. 46 lit. a StG

Die Krankheits-, Unfall- und Invaliditätskosten des Steuerpflichtigen und der von ihm unterhaltenen Personen können in Abzug gebracht werden, soweit der Steuerpflichtige die Kosten selbst trägt und diese 2 Prozent der Nettoeinkünfte übersteigen. Ein solcher Selbstbehalt ist harmonisierungsrechtlich zulässig, wobei dessen Höhe durch das kantonale Recht festzulegen ist, den Kantonen diesbezüglich also ein gewisser Ermessensspielraum zusteht. Das Recht der Bundessteuer und das der Mehrzahl der Kantone kennen einen Selbstbehalt von 5 Prozent; andere Kantone kennen einen frankenmässigen Abzug, der im Ergebnis in den meisten Fällen ebenfalls 2 Prozent übersteigt. Der Kanton St.Gallen kennt hier also gemäss geltendem Recht eine grosszügige Lösung, die durchaus etwas zurückgenommen werden könnte. Eine Erhöhung des Selbstbehaltes wäre auch aus verwaltungsökonomischer Sicht nur zu begrüssen, da damit die geltend gemachten Abzüge zahlenmässig sofort deutlich zurückgingen. Das Einsparpotenzial ist hier indessen vergleichsweise eher gering. Hinzu kommt, dass dieser Abzug von allen Steuerpflichtigen gleichermassen beansprucht werden kann, eine Korrektur also kaum als gezielte Kompensationsmassnahme mit Bezug auf jenen Kreis der Steuerpflichtigen, die in den Genuss von zusätzlichen Prämienvorbilligungen kommen, ausgestaltet werden kann.

2.3 Kinderabzug nach Art. 49 StG

Der Kanton St.Gallen kennt einen nach Ausbildungsgrad und Ausbildungsort abgestuften Kinderabzug. Er beträgt Fr. 4'000.– für Kinder im Vorschulalter, Fr. 6'000.– für Kinder in schulischer oder beruflicher Ausbildung und Fr. 10'000.– für Kinder in schulischer oder beruflicher Ausbildung, die sich hierfür ständig an einem auswärtigen Ausbildungsort aufhalten müssen. Im interkantonalen Vergleich steht damit der Kanton St.Gallen in einer eher günstigen Position, namentlich bei Kindern mit auswärtigem Ausbildungsort. Grundsätzlich steht damit bei der Ausgestaltung dieses Abzugs dem Kanton St.Gallen mit Blick auf eine mögliche Kompensationsmassnahme ein gewisser Ermessensspielraum offen. Allerdings muss dieser aus verschiedenen Gründen wiederum relativiert werden. Der vergleichsweise hohe Abzug für Kinder mit auswärtigem Ausbildungsort bedeutet eine Ersatzregelung für den wegen Harmonisierungswidrigkeit weggefallenen Ausbildungskostenabzug (Art. 46 lit. b StG). Eine deutliche Rücknahme wäre deshalb steuerpolitisch eher fragwürdig. Eine Rücknahme des Kinderabzugs allgemein betrifft sodann wiederum alle Steuerpflichtigen und würde, wie auch eine Rücknahme des Personenversicherungsprämienabzugs (siehe Bemerkungen in Ziff. 2.1), betragsmässig vorab

jene Steuerpflichtigen belasten, die ihrerseits keine Prämienverbilligungen beanspruchen können. Als gezielte Kompensationsmassnahme ist dieser Abzug deshalb grundsätzlich wenig geeignet. Als solche könnte er sich nur anbieten, wenn – wie von der CVP-Fraktion angestrebt – gezielt die Krankenversicherungsprämien für Kinder verbilligt werden sollen. Im übrigen ist, was den möglichen Spielraum betrifft, auch hier die Entwicklung auf Bundesebene im Rahmen der Neuordnung der Ehepaar- und Familienbesteuerung zu beachten. Nach der entsprechenden Vorlage des Bundesrates soll für die direkte Bundessteuer der Kinderabzug massiv erhöht werden und neu im System der einjährigen Postnumerandobesteuerung mit Gegenwartsbemessung grundsätzlich 9'000 Franken betragen. Nach den Beschlüssen des Nationalrates als Erstrat soll dieser Abzug bei der direkten Bundessteuer sogar auf 11'000 Franken erhöht werden und zusätzlich sogar 14'000 Franken betragen für Kinder in Ausbildung zwischen dem 16. und dem 25. Altersjahr. Auch wenn die Kantone in der Ausgestaltung der Sozialabzüge weiterhin frei bleiben, ist absehbar, dass die Entwicklung bei der direkten Bundessteuer indirekt auch Auswirkungen auf die kantonalen Neuordnungen haben wird.

2.4 *Beurteilung*

Wie die Ausführungen zeigen, stehen dem Kanton St.Gallen im Bereich der Steuerabzüge nur in höchst beschränktem Masse Kompensationsmöglichkeiten zur Verfügung, die gezielt und auch längerfristig gesichert umgesetzt werden können. Sie scheiden deshalb als Kompensationsmöglichkeit für eine höhere Ausschöpfungsquote grundsätzlich aus. Erhöhte Steuereinnahmen liessen sich somit nur noch durch Steuerfusserhöhungen oder über eine Änderung des Steuertarifs erreichen.

3. **Verzicht der Gemeinden auf bisherige Entlastungen**

3.1 *Darlegung der mit dem KVG eingeführten Entlastungen*

3.1.1 *Steuerliche Entlastung*

Die Gemeinden konnten seit Einführung des KVG im Jahr 1996 infolge geringerer steuerlich abzugsfähiger Krankenversicherungsprämien höhere Steuereinnahmen erzielen. Bei weiter ansteigenden Ausschöpfungsquoten würden sich auch die Steuereinnahmen erhöhen (siehe Ausführungen in Abschnitt III. Ziff. 1.2).

3.1.2 *Entlastung bei den Ergänzungsleistungen*

Eine weitere Entlastung hatten die politischen Gemeinden mit Einführung des KVG erhalten, indem die Finanzierung der Prämien von EL-Bezügerinnen und –Bezügern nicht mehr über die EL, sondern über die Prämienverbilligung abgewickelt wurde. Die EL werden vom Bund zu 27 Prozent und vom Kanton zu 73 Prozent finanziert. Am Kantonsanteil partizipieren der Kanton zu 40 Prozent und die politischen Gemeinden zu 60 Prozent. Indem die Prämien aus der EL-Abrechnung ausgeklammert wurden, hatten die politischen Gemeinden daran nichts mehr zu bezahlen. Für das Jahr 2001 wurden an EL-Beziehende Prämienverbilligungen im Betrag von Fr. 26'228'593.– ausgerichtet. Diese Aufwendungen wurden wie folgt finanziert:

Prämienverbilligung für EL-Beziehende:	Fr. 26'228'593
Anteil Bund:	Fr. 7'081'720
Anteil Kanton:	Fr. 19'146'873

**Entlastung der politischen Gemeinden
(= 60 Prozent des Kantonsanteils):**

Fr. 11'488'124

3.1.3 Entlastung bei den unerhebbaren Prämien und Kostenbeteiligungen

Nach Art. 24bis VO zum EG zum KVG (sGS 331.111) werden den politischen Gemeinden und den Ortsgemeinden, die nach Art. 6 des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1; abgekürzt SHG) persönliche Sozialhilfe leisten, die unerhebbaren Prämien und Kostenbeteiligungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung, die diese im Rahmen der Sozialhilfe und des Gesetzes über Mutterschaftsbeiträge sowie auf Grund von Verlustscheinen der Krankenversicherer bezahlen, zulasten des Prämienverbilligungskredites voll zurück erstattet.

Die Ersatzleistungen der Gemeinden entwickelten sich seit Einführung des KVG im Jahr 1996 wie folgt:

Jahr	unerhebbare Prämien in Mio. Franken	Kostenbeteiligungen in Mio. Franken	Gesamtbetrag in Mio. Franken
1996	3,7	0,4	4,1
1997	6,3	1,2	7,5
1998	8,4	1,6	10,0
1999	11,4	2,1	13,5
2000	11,6	2,3	13,9
2001	12,2	2,5	14,7

Während die unerhebbaren Prämien (im Jahr 2001: 12,2 Mio. Franken) an den Bundesbeitrag angerechnet werden, verbleiben die Ersatzleistungen für Kostenbeteiligungen (2,5 Mio. Franken) voll beim Kanton.

Die unerhebbaren Prämien und Kostenbeteiligungen verteilten sich im Jahr 2001 auf die Bereiche Sozialhilfe, Mutterschaftsbeiträge und Verlustscheine folgendermassen:

Ersatzleistungen	unerhebbare Prämien in Franken	Kostenbeteiligungen in Franken	Gesamtbetrag in Franken
Sozialhilfe	8'230'194	1'899'345	10'129'539
Mutterschaftsbeiträge	168'699	10'503	179'202
Verlustscheine	3'794'405	592'144	4'386'549
Gesamt	12'193'298	2'501'992	14'695'290

Würden die Kostenbeteiligungen von den Gemeinden wieder selbst getragen, würde der Kanton im Umfang dieser Ersatzleistungen (im Jahr 2001: 2,5 Mio. Franken) entlastet. Eine Übernahme des Kantonsanteils bei den unerhebbaren Prämien (im Jahr 2001: 12,2 Mio. Franken) durch die Gemeinden würde die mit Einführung des KVG verbundene Mehrbelastung des Kantons im Umfang von weiteren 3,4 Mio. Franken (= 28 Prozent von 12,2 Mio. Franken) rückgängig machen.

3.2 **Beurteilung**

Die mit Einführung des KVG für die Gemeinden verbundenen Entlastungen beschlagen überwiegend den Bereich der Sozialhilfe. Nach der im Kanton St.Gallen geltenden Aufgabenteilung gehört die Sozialhilfe in den Verantwortungsbereich der Gemeinden. Wenn der Kanton unerhebbare Prämien und Kostenbeteiligungen über die Prämienverbilligung mitfinanziert, erfüllt er damit eine von der Aufgabenteilung her nicht vorgesehene und für ihn damit sachfremde Aufgabe. Es scheint daher gerechtfertigt, bei Erhöhung der Ausschöpfungsquote und dem sich daraus ergebenden zusätzlichen Mittelbedarf die mit dem KVG den Gemeinden gewährten Entlastungen rückgängig zu machen.

V. **Gegenvorschlag**

1. **Begründung**

In einer vom Bundesamt für Sozialversicherung (abgekürzt BSV) in Auftrag gegebenen Studie „Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen“ (Forschungsbericht Nr. 21/98 des BSV) wird festgestellt, dass die Ausschöpfungsquote zwar etwas über die Reduktion der Prämien aussage und diese Grösse durchaus als Teil der sozialpolitischen Ausgestaltung des jeweiligen kantonalen System betrachtet werden könne. Gleichwohl überrasche es, dass die Ausschöpfungsquote nichts über die *Wirksamkeit* der Prämienverbilligung im Sinn der verbleibenden Restprämie in Prozent des verfügbaren Einkommens widergebe. Zudem lasse sich ein Zusammenhang zwischen der Ausschöpfungsquote und der sozialpolitischen Wirksamkeit statistisch nicht nachweisen. Es wäre deshalb verfehlt, würde angesichts der finanziellen Lage des Bundes und der meisten Kantone diesem Indikator politisches Gewicht verliehen.

Der Kanton Graubünden hat den sozialpolitisch richtigen Weg beschritten und der auf eine *volle* Ausschöpfung des Bundesbeitrags bedachten Initiative einen Gegenvorschlag gegenüber gestellt. Dieser sieht nach Einkommen abgestufte prozentuale Belastungsgrenzen vor. Mit dem im Gesetz definierten maximalen Selbstbehalt hat er die vom Bund beabsichtigte Festschreibung eines Sozialziels in einer differenzierten Art und Weise bereits vorweggenommen (siehe Bemerkungen in Abschnitt II. Ziff. 3.2).

Seit Einführung des KVG im Jahr 1996 kennt der Kanton St.Gallen ebenfalls ein lineares Prämienverbilligungssystem. Mit dem Kinderabzug von Fr. 8'200.–, der Aufrechnung der Beiträge an die Gebundene Selbstvorsorge Säule 3a und des den Pauschalabzug von 20 Prozent der Mieteinnahmen übersteigenden Liegenschaftsaufwandes sowie den Vermögensobergrenzen verfügt das st.gallische System über sozialpolitisch wirksame Mechanismen, um Haushalte mit Kindern gezielt zu entlasten sowie die Prämienverbilligung Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen zukommen zu lassen.

Wie mehrfach erwähnt, zieht die Regierung eine bedarfsgerechte Prämienverbilligung der Festschreibung einer bestimmten Ausschöpfungsquote, wie sie die Initiative vorsieht, vor. Aus diesem Grund wird beantragt, der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen.

2. **Verfahren**

Zum Verfahren beim Entscheid über einen Gegenvorschlag hält Art. 48 RIG Folgendes fest: Lehnt der Grosse Rat ein Initiativbegehren ab, so hat er gleichzeitig zu beschliessen, ob er dem Volk einen Gegenvorschlag unterbreiten will. Lehnt der Grosse Rat das Initiativbegehren ohne Gegenvorschlag ab, so hat die Regierung ohne weiteres die Volksabstimmung anzuordnen. Die Regierung hat auch dann ohne weiteres die Volksabstimmung über das Initiativbegehren anzuordnen, wenn der Grosse Rat innert einem Jahr nach seiner Stellungnahme einen in Aussicht genommenen Gegenvorschlag nicht ausgearbeitet hat. Der Grosse Rat kann diese

Frist um höchstens ein Jahr verlängern, wenn es sich als unmöglich erweist, den Gegenvorschlag fristgemäss aufzustellen.

3. Stossrichtung

Um eine wirksame Entlastung von Haushalten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen sicherzustellen, bieten sich im Rahmen der Ausarbeitung eines Gegenvorschlags folgende Möglichkeiten zur näheren Prüfung an:

- Optimierung des geltenden Prämienverbilligungssystems durch Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen
- Entwicklung eines angepassten, bedarfsorientierten St.Galler Modells.

3.1 Optimierung des geltenden Prämienverbilligungssystems

3.1.1 Erhöhung der Referenzprämien

Für das Jahr 2002 wurden die Referenzprämien für Erwachsene um 5,6 Prozent auf Fr. 1'900.–, für junge Erwachsene bis zum vollendeten 25. Altersjahr um 5,3 Prozent auf Fr. 1'000.– und für Kinder um 11,1 Prozent auf Fr. 500.– erhöht.

Würden für die Berechnung der Prämienverbilligung die kantonalen Durchschnittsprämien des EDI (Erwachsene: Fr. 2'328.–, junge Erwachsene: Fr. 1'644.– und Kinder: Fr. 600.–) zugrunde gelegt, würde die Zahl der Anspruchsberechtigten um 47'900 Personen auf 217'900 Personen ansteigen und das Prämienverbilligungsvolumen würde sich um insgesamt 63,5 Mio. Franken auf 176,5 Mio. Franken erhöhen.

Bei einer massvolleren Erhöhung der Referenzprämien auf Fr. 2'150.– für Erwachsene, Fr. 1'350.– für Jugendliche und Fr. 600.– für Kinder würde die Zahl der Anspruchsberechtigten noch um etwa 25'000 Personen und das Prämienverbilligungsvolumen um rund 35 Mio. Franken ansteigen.

3.1.2 Aufhebung des Mindestselbstbehaltes

Der Mindestselbstbehalt beträgt für Erwachsene Fr. 300.–, für junge Erwachsene bis zum vollendeten 25. Altersjahr Fr. 190.– und für Kinder Fr. 90.–. Von dieser Regelung sind ausschliesslich Haushalte mit keinem oder mit sehr geringem Einkommen betroffen. Keinen Mindestselbstbehalt haben hingegen EL- und Sozialhilfebeziehende zu tragen; ihnen wird die EDI-Prämie bzw. die tatsächliche Prämie erstattet.

Eine Aufhebung des Mindestselbstbehaltes würde das Prämienverbilligungsvolumen um etwa 3 Mio. Franken erhöhen.

3.1.3 Erhöhung der frankenmässigen und/oder Reduktion der prozentualen Belastungsgrenzen

Die Belastungsgrenzen sind heute wie folgt abgestuft (vergleiche auch die Ausführungen in Abschnitt II. Ziff. 2.2):

Haushalt	Massgebendes Einkommen in Franken	Belastungsgrenze in Prozenten
Alleinstehende ohne Kinder	bis 10'000.–	5
	10'001.– bis 15'000.–	7
	ab 15'001.–	8
Verheiratete ohne Kinder	bis 12'500.–	5
	12'501.– bis 17'500.–	7
	ab 17'501.–	8
Alleinstehende mit Kindern	bis 12'500.–	5
	12'501.– bis 17'500.–	7
	ab 17'501.–	9
Verheiratete mit Kindern	bis 17'500.–	5
	17'501.– bis 22'500.–	7
	ab 22'501.–	9

Eine Erhöhung der frankenmässigen Belastungsgrenzen um beispielsweise 2'500 Franken hätte zur Folge, dass die Zahl der Anspruchsberechtigten und damit die Prämienverbilligung der untersten und mittleren Einkommenskategorie zunehmen. Wegen den unveränderten Einkommensobergrenzen nähme hingegen die Zahl der Anspruchsberechtigten in der obersten Kategorie ab. Insgesamt würde die Zahl der Anspruchsberechtigten unverändert bleiben und das Prämienverbilligungsvolumen würde sich um 2,1 Mio. Franken erhöhen.

Eine Reduktion der prozentualen Belastungsgrenzen würde bewirken, dass bisher Anspruchsberechtigte geringere Selbstbehalte bezahlen und infolge des Anstiegs der Einkommensobergrenzen mehr Haushalte in den Genuss einer Prämienverbilligung gelangen würden.

3.1.4 Erhöhung des Kinderabzuges

Würde der Kinderabzug von gegenwärtig Fr. 8'200.– auf Fr. 10'000.– erhöht, nähme die Zahl der Anspruchsberechtigten mit Kindern um 9'050 Personen und das Prämienverbilligungsvolumen um 10,5 Mio. Franken zu.

3.1.5 Änderung der Aufrechnungen

Um die Prämienverbilligung auch tatsächlich den Haushalten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen zukommen zu lassen, werden heute zum Reineinkommen

- ein Zehntel des steuerbaren Vermögens, soweit dieses Fr. 20'000.– übersteigt
 - die Beiträge an die Gebundene Selbstvorsorge Säule 3a und
 - der Liegenschaftsaufwand, soweit dieser den Pauschalabzug von 20 Prozent der Mieteinnahmen übersteigt
- hinzugerechnet.

Ein Handlungsbedarf hinsichtlich Anpassung oder Wegfall dieser oder neuer Aufrechnungen ist nicht auszumachen.

3.1.6 Änderung der Vermögensobergrenzen

Alleinstehende mit einem steuerbaren Vermögen von über Fr. 200'000.– und Verheiratete mit einem steuerbaren Vermögen von über Fr. 300'000.– erhalten selbst bei Einkommen Null keine Prämienbeiträge. Es wird davon ausgegangen, dass Personen mit einem steuerbaren Vermögen in dieser Höhe nicht in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben, und zwar auch dann nicht, wenn das Vermögen aus einer Liegenschaft besteht und nur ein geringes oder gar kein Einkommen erzielt wird.

Eine Änderung dieser Vermögensobergrenzen erscheint nicht als angezeigt.

3.2 Entwicklung eines angepassten, bedarfsorientierten St.Galler Modells

3.2.1 Modellbeschreibung

Um die Zielsetzung einer bedarfsgerechten Prämienverbilligung auch auf gesetzlicher Ebene festzuschreiben, bietet sich folgende Lösung an: Das EG zum KVG legt nicht mehr eine bestimmte Ausschöpfungsquote des Bundesbeitrages fest, sondern fixiert nach Einkommen abgestufte prozentuale Belastungsgrenzen. Im Gesetz würde mit andern Worten definiert, welchen maximalen Anteil an den Prämien der obligatorischen Grundversicherung die st.gallischen Prämienzahlerinnen und Prämienzahler zu tragen haben.

Als massgebende Prämien sollen wie bisher sogenannte Referenzprämien gelten. Auf diese Weise wird der Anreiz zur Wahl eines prämiengünstigen Krankenversicherers beibehalten.

Als massgebendes Einkommen soll ebenfalls die im Kanton St.Gallen bewährte Lösung beibehalten bleiben. Danach wird auf das Reineinkommen, vermehrt um einen Zehntel des steuerbaren Vermögens, soweit dieses 20'000 Franken übersteigt, abgestellt. Die Beiträge an Säule 3a sowie bestimmte Liegenschaftsaufwendungen werden aufgerechnet. Andererseits wird ein Kinderabzug gewährt. Personen mit sehr hohem steuerbarem Vermögen erhalten keine Prämienverbilligung.

3.2.2 Simulationsrechnung

Um die Auswirkungen eines angepassten St.Galler Modells zu prüfen, wurde eine Simulationsrechnung mit folgenden Eckwerten durchgeführt:

Referenzprämien des Jahres 2002:

Erwachsene: Fr. 1'900.–

Jugendliche: Fr. 1'000.–

Kinder: Fr. 500.–

Anpassung der frankenmässigen und prozentualen Belastungsgrenzen: Alleinstehende mit und ohne Kinder sowie Verheiratete mit und ohne Kinder (für alle Haushalte gleich):

bis Fr. 10'000.–:	5 %
Fr. 10'001.– bis Fr. 20'000.–:	6 %
Fr. 20'001.– bis Fr. 30'000.–:	7 %
Fr. 30'001.– bis Fr. 40'000.–:	8 %
Fr. 40'001.– bis Fr. 50'000.–:	9 %
ab Fr. 50'001.–:	10 %

Wegfall des Mindestselbstbehalts: Erwachsene: Fr. 300.–; Jugendliche: Fr. 190.– und Kinder: Fr. 90.–.

Die übrigen Eckwerte zur Berechnung des massgebenden Einkommens gemäss den Ausführungen in Abschnitt II Ziff. 2.2 blieben unverändert.

Die Simulationsrechnung gemäss obigem Beschrieb (angepasstes St.Galler Modell) zeigt im Vergleich zum aktuell geltenden St.Galler Modell folgendes Ergebnis:

Haushalt	Simulationsrechnung angepasstes St.Galler Modell		Simulationsrechnung Prämi- enverbilligung im Jahr 2002	
	Anzahl	Franken	Anzahl	Franken
Alleinstehende ohne Kinder	30'561	30'689'078	25'724	24'160'015
Verheiratete ohne Kinder	12'710	10'837'801	16'274	10'789'731
Alleinstehende mit Kindern	14'236	9'995'699	13'004	8'165'291
Verheiratete mit Kindern	100'131	56'926'271	110'949	53'638'028
Zwischentotal	157'638	108'448'849	165'951	96'753'065
EL-Beziehende (Differenzbetrag Referenzprämie / durchschnittliche EDI-Prämie für Erwachsene)	(15'700)	0	(15'700)	4'710'000
Quellenbesteuerte	4'000	2'800'000	4'000	2'400'000
unerhebbare Prämien	-	12'100'000	-	12'100'000
Total	161'638	123'348'849	169'951	115'963'065
Anteil an der st.gallischen Be- völkerung	35,97 %		37,82 %	
Ausschöpfungsquote		57,98 %		54,51 %

Bei einer Staffelung der Belastungsgrenzen nach dem angepassten St.Galler Modell und bei Zugrundelegen der Referenzprämien des Jahres 2002 erhielten rund 36 Prozent der St.Galler Bevölkerung eine Prämienverbilligung und es würde ein Prämienverbilligungsvolumen von etwas über 123 Mio. Franken ausgelöst, was einer Ausschöpfungsquote von knapp 58 Prozent entspricht.

3.3 Beurteilung

Sowohl das geltende als auch das angepasste St.Galler Prämienverbilligungsmodell weisen eine weitgehend übereinstimmende Grundstruktur auf: Übersteigen die Prämien eines Haushaltes einen bestimmten Prozentsatz des Einkommens, wird der Differenzbetrag durch die Prämienverbilligung ausgeglichen. Je tiefer somit das Einkommen ist, desto höher ist die Prämienverbilligung. Je höher das Einkommen ist, desto geringer ist die Prämienverbilligung oder sie entfällt völlig.

Um einen zusätzlichen sozialpolitisch motivierten Ausgleich zu erzielen, wird der massgebende Prozentsatz des Einkommens in beiden Modellen gestaffelt. Der Prozentsatz ist umso tiefer, je geringer das Einkommen ist. Haushalte mit geringeren Einkommen werden auf diese Weise zusätzlich begünstigt. Die Prozentsätze bzw. Belastungsgrenzen betragen gemäss geltender Regelung 5 bis 9 Prozent; dem angepassten St.Galler Modell ist eine Staffelung von 5 bis 10 Prozent zugrundegelegt.

Der wesentliche Unterschied zwischen den beiden Modellen besteht darin, dass nach der geltenden Regelung die Ausschöpfungsquote (50 bis 62,5 Prozent) gesetzlich festgelegt ist, während das angepasste St.Galler Modell auf Gesetzesstufe die massgebenden Prozentsätze des

Einkommens regelt. Die Ausschöpfungsquote wird im angepassten St.Galler Modell somit nicht als *Basis* für die Modellgestaltung herangezogen, sondern ergibt sich als *Folge* des als sozialpolitisch notwendig ermittelten Bedarfs. Die politische Diskussion dreht sich nicht um die Frage „Wieviel Geld ist in Bern abzuholen?“, sondern um die Frage, „Welche Prämienbelastung ist den Haushalten zumutbar?“.

Die Stossrichtung des Gegenvorschlags zur Initiative soll in der Ausarbeitung einer gesetzlichen Regelung in Anlehnung an das angepasste St.Galler Modell liegen. Dabei wird zu prüfen sein, ob und gegebenenfalls wie die angeführten Belastungsgrenzen übernommen werden können oder ob beispielsweise die gemäss geltender Regelung bestehende Differenzierung nach vier Haushaltgruppen weiterzuführen ist. Abzustellen ist auch in Zukunft auf das Reineinkommen mit bestimmten Aufrechnungen und Abzügen, so dass insbesondere der Kinderabzug auch weiterhin zur Anwendung gelangt. Ausserdem sollen aus Marktüberlegungen weiterhin Referenzprämien für die Berechnung der Prämienverbilligung angewendet werden.

Wie die Simulationsrechnung (Ziff. 3.2.2) zeigt, führt eine in Anlehnung an das angepasste St.Galler Modell gestaltete gesetzliche Regelung zu einer höheren Ausschöpfungsquote. Zur Finanzierung des daraus resultierenden Mehraufwandes für den Kanton stehen einerseits, allerdings in sehr bescheidenem Ausmass, steuerliche Mehreinnahmen zur Verfügung (siehe Abschnitt III. Ziff. 1.2). Andererseits scheint es gerechtfertigt, die mit dem KVG eingeführte Entlastung der Gemeinden bei den Ersatzleistungen für unerhebbare Prämien und Kostenbeteiligungen rückgängig zu machen.

VI. Antrag

Wir stellen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, folgende Anträge:

1. Die Initiative für bezahlbare Krankenkassenprämien wird dem Volk zur Ablehnung empfohlen. Es wird ihm ein Gegenvorschlag zur Abstimmung unterbreitet.
2. Die Regierung wird eingeladen, im Sinn des Gegenvorschlags den Entwurf eines ausformulierten Erlasses auszuarbeiten und dem Grossen Rat zuzuleiten.

Im Namen der Regierung,
Der Präsident:
Peter Schönenberger, Landammann

Der Staatssekretär:
Martin Gehrler