

VII. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung

Anträge der Regierung vom 12. Mai 2015

1. Festhalten am VII. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung.
2. Ablehnung des Rückweisungsantrags der vorberatenden Kommission.

Begründung:

Die vorberatende Kommission hat an ihrer Sitzung vom 30. April 2015 mit 8:7 Nein-Stimmen beschlossen, dem Kantonsrat die Rückweisung des VII. Nachtrags zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung (sGS 331.11; abgekürzt EG-KVG) an die Regierung zu beantragen. Begründet wurde der Antrag mit der veränderten Ausgangslage (aktualisierte Zahlen für die Jahre 2015 bis 2018 aufgrund des Rechnungsabschlusses 2014).

Die Botschaft der Regierung vom 28. Oktober 2014 enthält auf Seite 15 folgende Planwerte über die Entwicklung der einzelnen Bereiche der Prämienverbilligung (IPV) in den Jahren 2016 bis 2018 (in Mio. Franken):

Entwicklung ohne Massnahmen	B 2014	B 2015	AFP 2016*	AFP 2017*	AFP 2018*
IPV total	193,2	198,4	204,7	211,2	217,9
Anteil EL-Beziehende	89,9	96,3	104,6	113,6	123,4
Anteil anrechenbare Ersatzleistungen	36,5	37,9	40,5	43,2	46,2
Anteil ordentliche IPV	66,8	64,2	59,6	54,4	48,4

* AFP provisorisch

Dieser Ausblick wurde auf der Basis der damals verfügbaren Daten erstellt. Für die Jahre 2016 bis 2018 wurde gegenüber dem Budget 2014 ein jährliches Wachstum von 8,6 Prozent bei den EL-Beziehenden und von 6,8 Prozent bei den anrechenbaren Ersatzleistungen berücksichtigt. Dies entspricht dem durchschnittlichen Wachstum dieser Bereiche in den Jahren 2010 bis 2013.

Zwischenzeitlich liegt die Rechnung 2014 vor. Diese liegt bei den nicht steuerbaren IPV-Bereichen anrechenbare Ersatzleistungen um 4,1 Mio. Franken und IPV für Beziehende von Ergänzungsleistungen (EL) um 1,1 Mio. Franken unter den budgetierten Werten. Die Planwerte zur Entwicklung der einzelnen IPV-Bereiche wurden vom Gesundheitsdepartement deshalb auf der Basis der Zahlen der Rechnung 2014 wie folgt aktualisiert (in Mio. Franken):

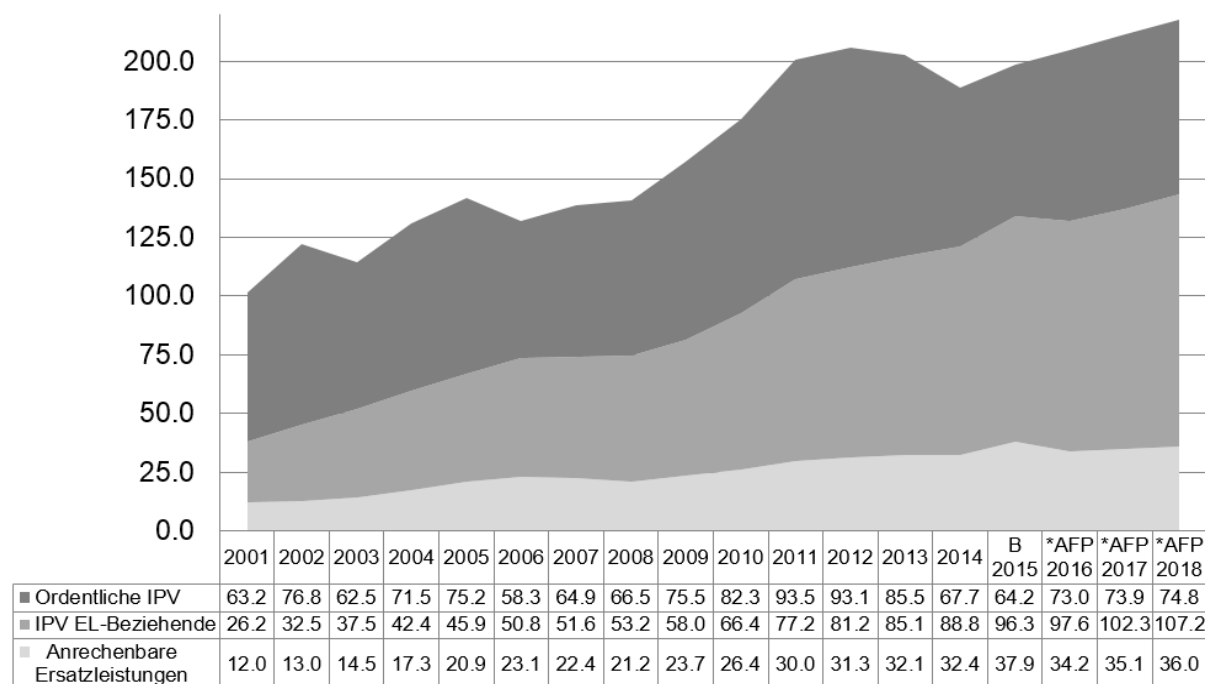
Entwicklung ohne Massnahmen	RE 2014	B 2015	AFP 2016*	AFP 2017*	AFP 2018*
IPV total	189,0	198,4	204,7	211,2	217,9
Anteil EL-Beziehende	88,8	96,3	97,6	102,3	107,2
Anteil anrechenbare Ersatzleistungen	32,4	37,9	34,2	35,1	36,0
Anteil ordentliche IPV	67,7	64,2	73,0	73,9	74,8

* AFP provisorisch

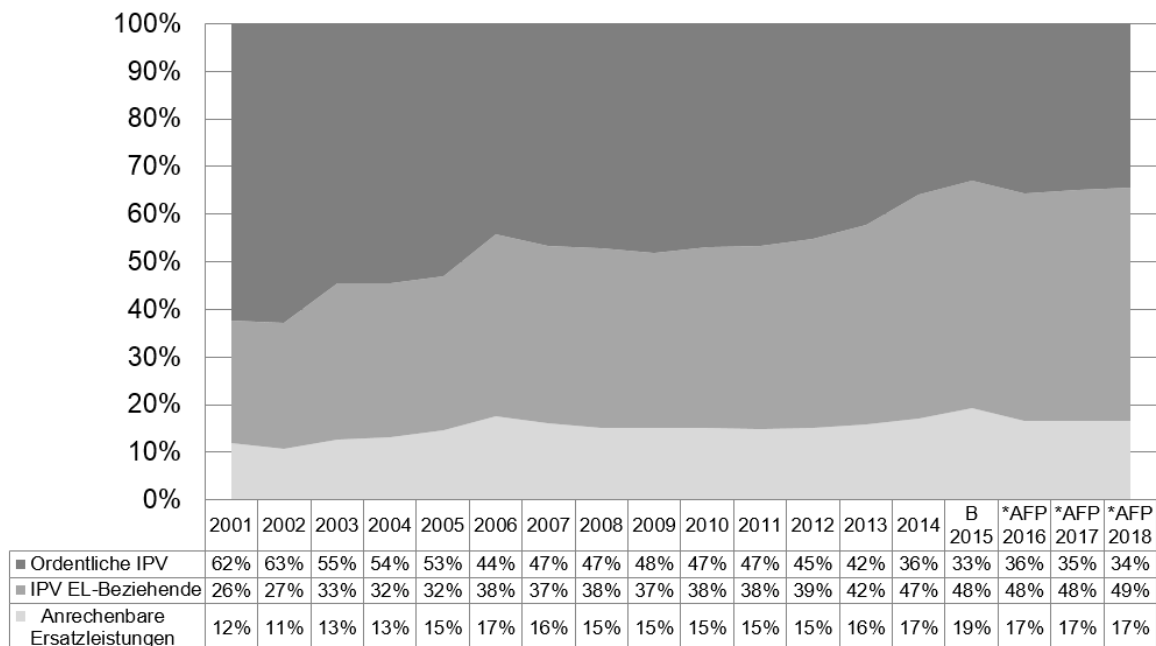
Dabei wurde für die Jahre 2016 bis 2018 auf der Basis der Rechnung 2014 ein jährliches Wachstum von 4,8 Prozent bei den EL-Beziehenden und von 2,63 Prozent bei den anrechenbaren Ersatzleistungen berücksichtigt. Dies entspricht dem durchschnittlichen Wachstum dieser Bereiche in den Jahren 2011 bis 2014.

Aufgrund der derzeitigen Annahmen ist für die ordentliche IPV bis zum Jahr 2018 voraussichtlich eine bessere Entwicklung zu erwarten, als dies im Rahmen der Botschaft der Regierung dargestellt wurde. Dies vermag jedoch nichts an dem von der Regierung aufgezeigten Handlungsbedarf im Bereich der IPV zu ändern. Der Mittelbedarf für die nicht steuerbaren IPV-Bereiche (anrechenbare Ersatzleistungen und EL-Beziehende) hat in den letzten Jahren kontinuierlich zu Lasten der ordentlichen IPV zugenommen. Im Jahr 2001 wurden 62 Prozent des IPV-Volumens für die ordentliche IPV aufgewendet; im Jahr 2014 waren es noch 36 Prozent; für das Jahr 2018 wird noch von einem Anteil von 34 Prozent ausgegangen. Der Verdrängungseffekt bei der ordentlichen IPV geht also weiter – nur etwas weniger stark als bisher angenommen. Die Anspruchsvoraussetzungen für die ordentliche IPV müssen somit weiter verschärft werden – selbst wenn in den Planjahren 2016 bis 2018 ein höherer Frankenbetrag zur Verfügung stehen sollte. Allein zur Finanzierung des Prämienwachstums muss der Betrag für die ordentliche IPV ansteigen, wenn schlechtere Anspruchsvoraussetzungen vermieden werden sollen. Unsicherheiten bestehen auch in Bezug auf die Entwicklung des IPV-Gesamtvolumens. Sobald das IPV-Gesamtvolumen weniger stark ansteigt als angenommen (derzeit ist ein Wachstum von rund 3,2 Prozent hinterlegt), sind Kürzungen im einzig steuerbaren Bereich der ordentlichen IPV die Folge.

Entwicklung IPV (in Mio. Franken)



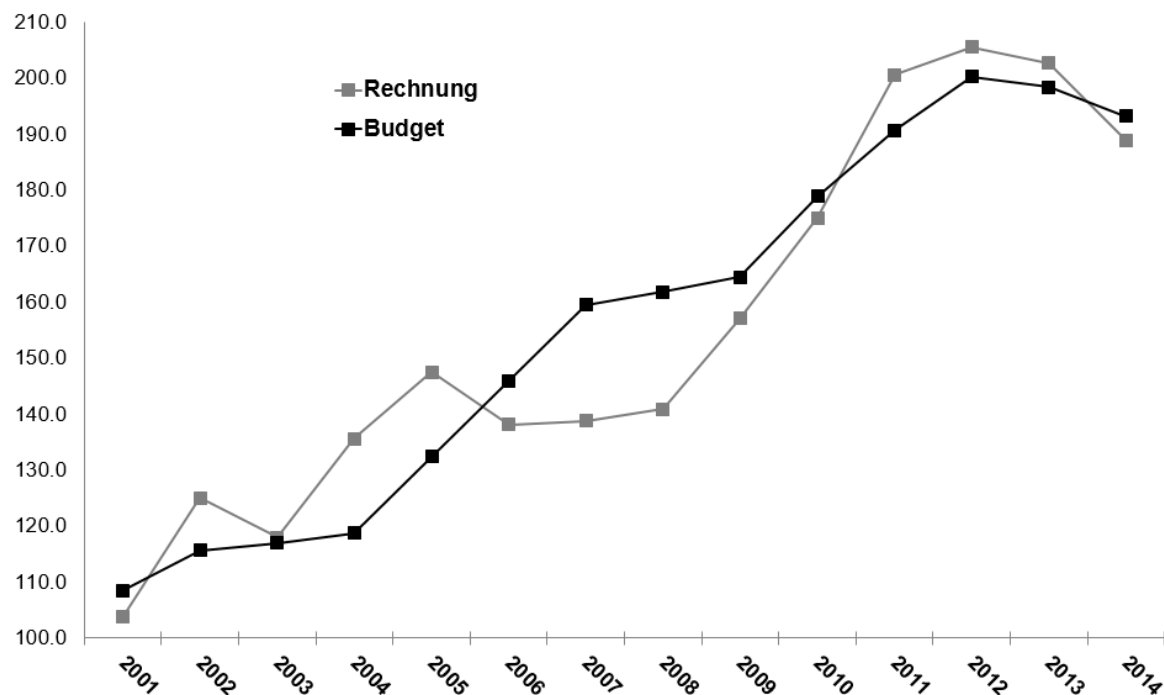
Entwicklung IPV (Anteil in Prozent)



Die Eckwerte für den Bezug einer ordentlichen IPV mussten in den letzten Jahren aus Sicht der Anspruchsberechtigten laufend verschlechtert und der Kreis der Bezugsberechtigten deutlich eingeschränkt werden. Im Jahr 2001 erhielten 128'902 Personen eine ordentliche IPV. Im Jahr 2014 waren es noch 71'304 Personen. Ohne Massnahmen zeichnet sich ab, dass der bestehende Spielraum mittelfristig ungenügend sein wird, um für die Zukunft eine bedarfsgerechte Verbilligung der Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung von Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen gewährleisten zu können.

Für die Regierung steht dabei nach wie vor das in der Botschaft skizzierte Modell 2 (Erhöhung des gesetzlichen Mindest- und Höchstvolumens um je 6,5 Mio. Franken) im Vordergrund. Zwar kann der für das Modell 3 (Festlegung einer gesetzlichen Bandbreite für die ordentliche IPV) in der Botschaft mit 27,6 Mio. Franken bis zum Jahr 2018 angegebene Mehraufwand aufgrund der aktualisierten Zahlen derzeit ebenfalls deutlich relativiert bzw. auf 1,2 Mio. Franken korrigiert werden. Die Einschätzung des Mittelbedarfs für die nicht steuerbaren Bereiche EL und anrechenbare Ersatzleistungen ist erfahrungsgemäss jedoch mit grossen Unsicherheiten behaftet. Die jährlichen Wachstumsraten schwankten in den vergangenen Jahren zwischen 1,6 und 22,6 Prozent im Bereich IPV für EL-Beziehende und zwischen -3,0 und 20,8 Prozent im Bereich der Ersatzleistungen. Die Finanzplanwerte für die Jahre 2016 bis 2018 müssen vor diesem Hintergrund relativiert werden. Falls die derzeit eher tiefen jährlichen Wachstumsraten für diese Bereiche wieder ansteigen, ist mit erheblichen finanziellen Mehraufwendungen zu rechnen. Aufgrund der besseren Planbarkeit der finanziellen Belastung des Staatshaushalts soll deshalb unverändert eine gesetzliche Bandbreite für das gesamte IPV-Volumen zur Anwendung gelangen. Gesetzliche Bandbreiten ausschliesslich für die ordentliche IPV festzulegen (Modell 3), würde die Steuerungsmöglichkeit zusätzlich einschränken. Die Beibehaltung einer gesetzlichen Bandbreite über das gesamte IPV-Volumen ermöglicht weiterhin einen sinnvollen Spielraum, der je nach Entwicklung des Mittelbedarfs und der Kantonsfinanzen genutzt werden kann. Hinzu kommt, dass in den vergangenen Jahren nur schon zwischen Budget und Rechnung erhebliche Abweichungen aufgetreten sind. Wird der Betrachtungszeitraum auf die nachfolgenden Finanzplanjahre ausgedehnt, erhöhen sich die Unsicherheiten zusätzlich und es ist mit noch grösseren Abweichungen zu rechnen. Aufgrund der Unsicherheiten und der ungewissen finanziellen Auswirkungen wird das Modell 3 nach wie vor abgelehnt.

IPV: Entwicklung (in Mio. Franken)



Die Regierung hält am VII. Nachtrag zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung fest und beantragt die Ablehnung des Rückweisungsantrags der vorbereitenden Kommission. Sie wird aber bei der Budgetierung der IPV dem aktuellen Stand Rechnung tragen, die jeweils neusten Daten einbeziehen und sich – je nach Ausgangslage – bei der Budgetierung an der neuen unteren gesetzlichen Untergrenze ausrichten. Dies hätte bei einer Erhöhung der gesetzlichen Untergrenze um 6,5 Mio. Franken eine Mehrbelastung des Kantonshaushalts um 3,5 Mio. Franken zur Folge, weil die derzeitige Budgetierung des IPV-Volumens 3 Mio. Franken über der gesetzlichen Untergrenze liegt.