

Interpellation FDP-Fraktion vom 29. November 2023

Individuelle Prämienverbilligungen: Subventionieren wir freiwilligen Erwerbsverzicht?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 16. Januar 2024

Die FDP-Fraktion erkundigt sich in ihrer Interpellation vom 29. November 2023 nach der Berechnung der individuellen Prämienverbilligung (IPV) und der Berücksichtigung eines freiwilligen Einkommensverzichts bei der IPV-Berechnung.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Im Jahr 2023 prüfte die Sozialversicherungsanstalt (SVA) des Kantons St.Gallen rund 55'000 Anträge auf ordentliche Prämienverbilligung für rund 117'000 Personen. Eine effiziente und rasche Durchführung der ordentlichen IPV ist wegen der hohen Anzahl der Anträge nur mit einem möglichst automatisierten Verfahren möglich. Die ordentliche IPV wird deshalb nach Art. 11 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Krankenversicherung (sGS 331.11; abgekürzt EG-KVG) in der Regel aufgrund der definitiven Steuerveranlagung des vorletzten Jahres und damit aufgrund des tatsächlich erzielten Einkommens und Vermögens bemessen. Die Berücksichtigung eines Verzichts auf Erwerbseinkommen bzw. eines hypothetisch erzielbaren Einkommens ist im geltenden gesetzlichen Rahmen bei der ordentlichen IPV nicht vorgesehen.

Gemäss Bundesrat liegt es heute in der Kompetenz des Kantons zu entscheiden, ob er den Beschäftigungsgrad bei der IPV berücksichtigt oder nicht.¹ Inwiefern dies bei einer Annahme der Prämien-Entlastungs-Initiative (21.063) an der Volksabstimmung vom Juni 2024 oder bei dem bei einer Ablehnung der Prämien-Entlastungs-Initiative in Kraft tretenden indirekten Gegenvorschlag auch künftig der Fall wäre, ist noch offen. Bei der Prämien-Entlastungs-Initiative und beim indirekten Gegenvorschlag wird auf das verfügbare Einkommen (und nicht auf ein hypothetisches Einkommen) Bezug genommen.

Das Kosten-Nutzen-Verhältnis einer möglichen Berücksichtigung eines Verzichts auf Erwerbseinkommen bzw. eines hypothetisch erzielbaren Einkommens bei der ordentlichen IPV ist fraglich. Da es nicht möglich ist, den Beschäftigungsgrad anhand verfügbarer Daten, insbesondere der Steuerbehörden² oder der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) zu ermitteln, müsste der Beschäftigungsgrad der Antragstellenden von der SVA im ordentlichen IPV-Verfahren ermittelt und gegebenenfalls das im Einzelfall zu berücksichtigende hypothetische Einkommen bestimmt werden. Eine Überprüfung eines auf Basis einer Selbstdекlaration erhobenen Beschäftigungsgrads durch die SVA wäre nur mit zusätzlichen Unterlagen (z.B. Arbeitsvertrag oder Arbeitgeberbestätigung) möglich. Eine weitgehend automatisierte Verarbeitung wäre damit nicht mehr möglich, da die SVA neu alle IPV-Anträge in irgendeiner Form manuell überprüfen müsste. Es wäre deshalb von einem massiv höheren Aufwand für die Durchführung der ordentlichen IPV sowie mit deutlich längeren Verarbeitungszeiten bzw. einer gegenüber heute späteren Auszahlung der ordentlichen IPV auszugehen.

¹ Siehe auf Bundesebene die Interpellation «Einbezug des Arbeitspensums bei der Vergabe von Prämienverbilligungen» (23.3159), Motion «Prämienverbilligung bei der Krankenversicherung. Arbeit muss sich lohnen» (23.3510) und sowie die Frage «Wie beeinflusst der Trend zur Teilzeitarbeit aus Work-Life-Balance-Gründen die Krankenkassenprämien?» (23.7554).

² Auch besteht keine Pflicht der Arbeitgebenden, den Beschäftigungsgrad im Lohnausweis aufzuführen.

Teilzeiterwerbstätigkeit mit einem Beschäftigungsgrad von weniger als 90 Prozent hat in den letzten 30 Jahren stark zugenommen. Heute arbeitet mehr als ein Drittel der Schweizer Bevölkerung Teilzeit. Rund 73 Prozent der Teilzeitarbeitenden sind Frauen. Als Hauptgründe für die Teilzeiterwerbstätigkeit werden gemäss der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung des Bundesamtes für Statistik Kinderbetreuung und andere familiäre Pflichten (z.B. Betreuung von betagten Angehörigen oder Angehörigen mit einer Behinderung) genannt. Es gibt zudem Personen, die aus gesundheitlichen Gründen nur einer Teilzeiterwerbstätigkeit nachgehen. Es müsste somit nicht nur aufwändig abgeklärt werden, aus welchen Gründen eine Teilzeiterwerbstätigkeit erfolgt, sondern auch in welchem Umfang eine Erhöhung des Arbeitspensums aufgrund der vorliegenden (familiären) Situation zumutbar wäre.

Die Regierung geht davon aus, dass ein gezielter freiwilliger Einkommensverzicht zur Erlangung einer ordentlichen IPV die Ausnahme bildet. Der Einkommensverzicht übersteigt den allfälligen IPV-Anspruch um ein Mehrfaches. An Personen ohne Kinder wird nur eine ordentliche IPV ausgerichtet, wenn sie in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben. Die Einkommensobergrenzen, bis zu denen eine ordentliche IPV ausgerichtet wird, sind entsprechend tief. In der Prämienregion 1 des Kantons St.Gallen erhalten im Jahr 2023 Alleinstehende ab einem jährlichen Reineinkommen von Fr. 35'612.– (13 x Fr. 2'739.38) und Verheiratete ab einem jährlichen Reineinkommen von Fr. 53'867.– (13 x Fr. 4'143.62) bereits keine ordentliche IPV mehr. Die Einkommensobergrenzen in den günstigeren Prämienregionen 2 und 3 sind etwas tiefer. Anders sieht es bei Haushalten mit Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung aus, da hier aufgrund von Vorgaben des Bundesrechts auch Mittelstandsfamilien Prämienverbilligung erhalten. Bei diesen Haushalten dürften i.d.R. familiäre Gründe (d.h. Kinderbetreuung) für eine Teilzeiterwerbstätigkeit ausschlaggebend sein und nicht eine Work-Life-Balance-Optimierung.

Zu den einzelnen Fragen:

1./2. In der Regel wird die Bemessung der ordentlichen IPV auf das nach kantonalem Steuerrecht ermittelte Reineinkommen des vorletzten Jahres abgestellt. Um die tatsächliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit besser abzubilden, wird das Reineinkommen um folgende Faktoren korrigiert:

Reineinkommen des vorletzten Jahres	
+ 20 Prozent des steuerbaren Vermögens	
+ Beiträge an gebundene Selbstvorsorge Säule 3a	
+ Beiträge an berufliche Vorsorge	
+ Liegenschaftsaufwand, soweit dieser den Pauschalabzug von 20 Prozent der Mieteinnahmen übersteigt	
+ Vorjahresverluste nach Art. 42 des Steuergesetzes (sGS 811.1)	
+ 75 Prozent des im vereinfachten Verfahren nach Art. 3 des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (SR 822.41) abgerechneten Bruttolohns	
+ freiwillige Zuwendungen und Parteispenden	
+ Abzug von 30 Prozent auf den Mietwert des selbstbewohnten Eigenheims	
+ Abzug von 30 Prozent auf den Erträgen von qualifizierten Beteiligungen des Geschäfts- und Privatvermögens	
– IPV-Kinderabzug von Fr. 4'000.–	
= massgebendes Einkommen für ordentliche IPV	

Besondere Regelungen zur IPV-Bemessung bestehen bei einer Änderung des Zivilstandes, beim Abschluss oder der Aufnahme einer Ausbildung, für in den Kanton St.Gallen zuziehende und für quellenbesteuerte Personen.

3. Ein gezielter freiwilliger Einkommensverzicht übersteigt den damit einhergehenden allfälligen IPV-Anspruch um ein Mehrfaches. Zudem sind die Einkommensgrenzen, ab denen kein IPV-Anspruch mehr besteht, für Alleinstehende und für Paare ohne Kinder eher tief. Insofern kann man nicht von einem Anreiz sprechen, der den freiwilligen Einkommensverzicht begünstigen würde.
- 4./5. Der Beschäftigungsgrad der antragstellenden Personen müsste von der SVA jährlich für das ordentliche IPV-Verfahren erhoben und geprüft werden. Dies dürfte insbesondere bei selbstständig Erwerbenden und Personen in atypischen Arbeitsverhältnissen schwierig sein. Zudem müsste der Begriff des «freiwilligen» Einkommensverzichts definiert und geprüft werden, ob ein solcher im Einzelfall vorliegt.

Die Prüfung eines Verzichts auf Erwerbseinkommen, wie sie im Rahmen des Scheidungsrechts oder der Ergänzungsleistungen (EL) erfolgt, wäre im Massengeschäft IPV deutlich zu aufwändig. Es müsste generell in jedem Einzelfall – d.h. auch bei einem Beschäftigungsgrad von 100 Prozent und bei selbstständig Erwerbenden – geprüft werden, ob ein hypothetisch zumutbares Erwerbseinkommen über dem tatsächlich erzielten Einkommen liegt. Zudem müsste z.B. berücksichtigt werden, ob es trotz entsprechenden Bemühungen nicht möglich ist, eine geeignete Stelle zu finden oder ob ein von der antragstellenden Person gepflegtes Familienmitglied ohne diese Pflege in ein Heim müsste. Auch bei vorzeitiger Pensionierung wäre ein hypothetisches Erwerbseinkommen zu berücksichtigen.

Heute wird bei der IPV ein hypothetisches Einkommen lediglich im Kanton Aargau und im Kanton Basel-Stadt berücksichtigt. Der Kanton Aargau berücksichtigt dabei lediglich in Fällen, in denen sich die wirtschaftliche Situation verschlechtert hat, weil gänzlich auf eine Erwerbstätigkeit verzichtet wird, ohne dass sich die persönlichen Verhältnisse verändert haben, einen Einkommensverzicht. Der Kanton Basel-Stadt geht für die Aufrechnung eines Einkommensverzichts von einem administrativ festgelegten hypothetisch erzielbaren Nettoeinkommen von jährlich 36'000 Franken (bei einem Beschäftigungsgrad von 100 Prozent) aus. Bei einem Beschäftigungsgrad von weniger als 80 Prozent bei Alleinstehenden und von 160 Prozent bei Ehepaaren erfolgt eine entsprechende Aufrechnung, sofern keine Ausnahme geltend gemacht werden kann.³ Auch bei einem solchen Verfahren könnte nicht auf die Steuerdaten abgestellt werden bzw. müsste der Beschäftigungsgrad jährlich von der SVA im Rahmen des ordentlichen IPV-Verfahrens erhoben, manuell geprüft und ein hypothetisch erzielbares Nettoeinkommen im Einzelfall bestimmt werden.

6. Da der Beschäftigungsgrad bei der ordentlichen IPV heute nicht erhoben wird und auch anhand der verfügbaren Steuerdaten nicht ermittelt werden kann, ist eine Schätzung zum Einsparpotenzial für die Berücksichtigung eines hypothetisch erzielbaren Einkommens bei der ordentlichen IPV nicht möglich.

³ Arbeitet eine alleinstehende Person freiwillig 60 Prozent, erfolgt eine Aufrechnung für 20 Prozent bzw. von Fr. 7'200.– (= 20 Prozent von Fr. 36'000.–). Ausnahmen bestehen für die überwiegende Betreuung von Kindern bis zur Vollendung des 16. Altersjahrs, die überwiegende Betreuung einer angehörigen pflegebedürftigen Person mit mittlerer oder schwerer Hilfloosenentschädigung, das Absolvieren einer Erstausbildung oder einer Vollzeitweiterbildung, die ärztliche Bescheinigung von Krankheit oder Unfall, den Bezug von Kranken-, Unfall- oder Arbeitslosentaggeldern und den Bezug einer Invaliden- oder Unfallrente. Auf eine Anrechnung eines hypothetischen Einkommens wird zudem verzichtet bei Personen: die kein Arbeitslosentaggeld mehr erhalten bzw. ausgesteuert sind, die das 60. Altersjahr überschritten haben, die bei Erreichen der Vollendung des 16. Altersjahrs des jüngsten betreuten Kindes das 50. Altersjahr überschritten haben und sich selbst während mindestens 10 Jahren überwiegend der Betreuung der unter 16-jährigen Kindern gewidmet haben.