



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

10.5300.02

WSU/P105300
Basel, 1. Dezember 2010

Regierungsratsbeschluss
vom 30. November 2010

Interpellation Nr. 69 Urs Schweizer betreffend kantonaler Handlungsspielraum bei Krankenkassenprämien-Verbilligungen (Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 10. November 2010)

„Der Kanton Basel-Stadt erhöht im Budget 2010 die Prämienverbilligungen netto um CHF 11'700'000 auf CHF 71'600'000. Abstrahiert man erstens von den Rückvergütungen des Bundes und berücksichtigt man zweitens auch jene Personen, die Prämienverbilligungen von der Sozialhilfe erhalten, präsentieren sich die Zahlen deutlich höher: Brutto plant der Kanton 2010 Prämienverbilligungen von rund CHF 140'000'000 an insgesamt 52'000 Personen auszurichten. Dies entspricht einem Fünftel des gesamten Prämievolumens in der Grundversicherung der baselstädtischen Bevölkerung.

Für diesen hohen Einsatz von Steuergeldern hat - wie bei den Krankenkassenprämien auch - die Bevölkerung aufzukommen. In Basel-Stadt mit seiner hohen Mittelstandsprogression sind davon besonders die mittleren Einkommen betroffen. Es ist deshalb zu prüfen, ob der Kanton den Handlungsspielraum volumnäßig ausschöpft und nur jene Prämienverbilligungen entrichtet, die das Bundesrecht zwingend vorschreibt.

Der Interpellant bittet den Regierungsrat deshalb um folgende Auskünfte:

- Welchen Spielraum lassen die bundesrechtlichen Vorschriften dem Kanton bei der Verbilligung der Krankenkassenprämien?
- Entrichtet der Kanton höhere Ausgleichszahlungen, als er müsste - und falls ja, warum?
- Wie restriktiv oder kulant bezeichnet der Regierungsrat seine Praxis der Prämienverbilligungen im Vergleich mit anderen Kantonen?
- Welches maximale Sparpotential gegenüber der heutigen Praxis könnte der Kanton bei den Verbilligungen der Krankenkassenprämien maximal ausschöpfen, ohne Bundesrecht zu verletzen?

Urs Schweizer“

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

Einleitende Bemerkung

Die vom Interpellanten angeführten Zahlen wurden der Medienmitteilung des Regierungsrates vom 2. Oktober 2009 entnommen. Am 1. Oktober 2010 publizierte der Regierungsrat eine aktuelle Medienmitteilung: Für das Jahr 2011 wird demnach ein Anstieg der Bruttoausgaben auf CHF 153 Mio. budgetiert. Dies entspricht weiterhin rund einem Fünftel des kantonalen Prämievolumens.

Die Fragen im Einzelnen

Frage 1: Welchen Spielraum lassen die bundesrechtlichen Vorschriften dem Kanton bei der Verbilligung der Krankenkassenprämien?

Das Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) regelt, dass die Kantone "den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen" gewähren (Art. 65 Abs. 1 Satz 1 KVG) und dass sie "für untere und mittlere Einkommen" die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50% verbilligen (Art. 65 Abs. 1bis KVG). Der Spielraum der Kantone beschränkt sich somit im Wesentlichen auf die Auslegung des Begriffs der "bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnisse" sowie auf die genaue Höhe der Prämienbeiträge bei den über 25-Jährigen, die weder Anspruch auf Sozialhilfe noch auf Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV oder IV haben. Bei Letzteren ist der Anspruch im Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (ELG) abschliessend geregelt und umfasst die vom Bund ermittelte Durchschnittsprämie des Wohnkantons. Bei den unter 25-Jährigen ohne EL und Sozialhilfe hat der Kanton zudem den Spielraum, mehr als 50% der Prämien zu verbilligen.

Frage 2: Entrichtet der Kanton höhere Ausgleichszahlungen, als er müsste – und falls ja, warum?

Das Gesetz über die Krankenversicherung im Kanton Basel-Stadt (GKV) sichert "der Bevölkerung des Kantons eine dauerhafte, finanziell tragbare Krankenversicherung" zu (§1 Abs. 1 GKV). Die Beiträge sind so zu "bemessen, dass die Versicherten in tiefen Einkommensgruppen stärker entlastet werden als Versicherte in höheren Einkommensgruppen derselben Kategorie" (§17 Abs. 2 Satz 2 GKV). Im Gegensatz zu vielen anderen Kantonen (z.B. ZH, BE und GE) werden Prämienverbilligungen in Basel-Stadt nicht automatisch, sondern nur auf formellen Antrag hin ausgerichtet.

Im Rahmen dieser Vorgaben passt der Regierungsrat die Prämienbeiträge jährlich der Prämienentwicklung an. Er hat dabei den Spielraum, die Prämienbeiträge an die über 25-Jährigen ausserhalb von Sozialhilfe und EL über- oder unterdurchschnittlich anzupassen. Diesen Spielraum hat er in den letzten Jahren kaum genutzt, sondern die Prämienbeiträge in der Regel proportional zur Prämienentwicklung angepasst.

Einen gewissen Spielraum hat der Regierungsrat auch bei der Anpassung der Einkommensgrenzen, die zu Prämienbeiträgen berechtigen, an die Teuerung. Diesen Spielraum hat der Regierungsrat seit dem Jahr 2001 nur einmal genutzt, als er im Rahmen der Harmonisierung der Sozialleistungen die Einkommensgrenzen der meisten kantonalen Sozialleistungen per Anfang 2009 harmonisiert und der bis dahin aufgelaufenen Teuerung angepasst hat.

Frage 3: Wie restriktiv oder kulant bezeichnet der Regierungsrat seine Praxis der Prämienverbilligungen im Vergleich mit anderen Kantonen?

In seiner Botschaft vom November 1991 ging der Bundesrat davon aus, dass die individuelle Prämienverbilligung auf Kantonsebene so festgelegt werden sollte, dass die Ausgaben eines Haushaltes für die Prämien der Grundversicherung 8% des steuerbaren Einkommens nicht übersteigen. Dieses Sozialziel wurde vom Bundesparlament aber den Kantonen bis heute nicht verbindlich vorgeschrieben. Dennoch orientieren sich mehrere Kantone bei der Ausgestaltung der Prämienverbilligung an diesem Wert. Mit den in Basel-Stadt für 2011 festgelegten Prämienbeiträgen beträgt die verbleibende Prämienbelastung (kantonale Durchschnittsprämie für das Grundversicherungsmodell abzüglich des kantonalen Prämienbeitrags) einer Familie mit zwei Kindern in den Einkommensgruppen 9 bis 18 rund 13%. Für die Einkommensgruppe 1 hingegen wird das Sozialziel des Bundesrats in Basel-Stadt erreicht (7.9%). Dabei ist zu berücksichtigen, dass alle Haushalte in Basel-Stadt ihre Nettoprämienerlastung mit der Wahl eines alternativen Versicherungsmodells wie Hausarzt- oder HMO-Modell gegenüber dem Grundmodell um 15 bis 75 Prozent reduzieren können, ohne ihre Jahresfranchise zu erhöhen.

Eine weitere Kenngröße, welche der Bund erhebt, ist der Anteil der Bevölkerung, welcher Prämienbeiträge bezieht. Die neusten Zahlen stammen aus dem Jahr 2009 und zeigen, dass Basel-Stadt mit 28.2% eine unterdurchschnittliche Bezügerquote aufweist (CH: 30.5%). Betrachtet man die Bezügerquote ohne EL- und Sozialhilfe-Bezüger, so weist Basel-Stadt mit 15% den zweitkleinsten Wert schweizweit auf (VS: 14%; CH: 24%).

Beim Anteil der Prämienverbilligungen an der Prämiensumme liegt Basel-Stadt im schweizerischen Mittelfeld. Mit 19.7% liegt der Anteil über dem schweizerischen Durchschnitt von 17.2%. Dies allerdings nur, weil Basel-Stadt einen hohen Anteil an EL- und Sozialhilfe-Bezügern aufweist. Bei den übrigen Bezügern liegt der Anteil der Prämienverbilligung mit grosser Sicherheit unter dem schweizerischen Durchschnitt.

Frage 4: Welches maximale Sparpotential gegenüber der heutigen Praxis könnte der Kanton bei den Verbilligungen der Krankenkassenprämien maximal ausschöpfen, ohne Bundesrecht zu verletzen?

Die basel-städtischen Prämien steigen per 2011 um durchschnittlich 7% bei den über 25-Jährigen, um 11.4% bei den jungen Erwachsenen und um 7.3% bei den Kindern. Bei einer entsprechenden Erhöhung der Prämienbeiträge, wie sie der Regierungsrat für 2011 beschlossen hat, rechnet er mit Mehrkosten von rund CHF 3.15 Mio. Wären die Prämienbeiträge an die über 25-Jährigen (ausserhalb von Sozialhilfe und EL) statt um 7% nur um 3% angehoben worden, hätte der Kanton statt CHF 3.15 Mio. nur rund CHF 2 Mio. Mehrkosten zu budgetieren gehabt, was einer Einsparung von CHF 1.15 Mio. entsprochen hätte. Zudem hätten auch die Beiträge an diejenigen Kinder- und Jugendprämien, die um mehr als 50% verbilligt werden, um lediglich 3% erhöht werden können, was zu einer zusätzlichen Einsparung von CHF 0.35 Mio. geführt hätte. Das maximale Sparpotenzial würde sich somit auf rund CHF 1.5 Mio. belaufen. Die Prämienbelastung der betreffenden Personen wäre dann allerdings um deutlich mehr als 7% gestiegen. Einen Anstieg der Prämienbelastung um 10%

oder mehr erachtet der Regierungsrat für Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen jedoch nicht als tragbar.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin