



Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (Krankenversicherungsgesetz, kKVG)

Teilrevision

Bericht zur externen Vernehmlassung

Titel:	Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung	Typ:	Bericht Direktion	Version:	
Thema:	Krankenversicherungsgesetz KKV	Klasse:		FreigabeDatum:	
Autor:		Status:		DruckDatum:	
Ablage/Name:	Bericht externe Vernehmlassung KKV			Registratur:	2018.NWGSD.22

Inhalt

1	Überblick	4
2	Ausgangslage	4
2.1	Änderung des Bundesrechts.....	4
2.2	Revision des kantonalen Rechts.....	5
2.3	Entwicklung der Prämienverbilligung im Kanton Nidwalden	6
2.4	Auswirkungen des Bundesgerichtsurteils.....	7
2.4.1	Familien mit Kindern	8
2.4.2	Junge Erwachsene in Ausbildung	8
2.4.3	Einzelpersonen.....	8
2.5	Bewährtes System beibehalten	9
3	Wesentliche Elemente der Vorlage	9
3.1	Erhöhung der besonderen Prämienverbilligung für Kinder auf 80 Prozent..	9
3.2	Plafonierung des Anspruchs auf die tatsächlichen Prämien.....	11
3.3	Aufrechnung von steuerlichen Abzügen.....	12
3.3.1	Freiwilliger Einkauf in die berufliche Vorsorge.....	12
3.3.2	Unterhaltskosten bei Liegenschaften	14
3.3.3	Einkünfte nach vereinfachtem Abrechnungsverfahren	15
3.3.4	Teilbesteuerung von Dividenden aus massgeblichen Beteiligungen	15
3.3.5	Unberücksichtigte steuerliche Abzüge	15
3.4	Verfahrens Anpassungen.....	16
4	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	16
5	Auswirkungen	18
5.1	Auswirkungen auf den Kanton	18
5.1.1	Anpassungen Bundesrecht.....	18
5.1.2	Aufrechnungen von steuerlichen Abzügen.....	18
5.2	Auswirkungen auf die Gemeinden	18
5.3	Auswirkungen auf die Durchführungsstelle	18
5.4	Auswirkungen auf die Bevölkerung.....	19
5.4.1	Erhöhung der besonderen Prämienverbilligung	19
5.4.2	Plafonierung des Anspruchs auf die tatsächlichen Prämien.....	19
5.4.3	Aufrechnung von steuerlichen Abzügen.....	19
5.4.4	Verfahrens Anpassungen.....	19
5.5	Finanzielle Auswirkungen in der Übersicht	19
6	Terminplan	20
7	Anhang	21

1 Überblick

Am 17. März 2017 haben die Eidgenössischen Räte beschlossen, das Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) im Bereich der Prämienverbilligung anzupassen. Auslöser dieser Änderungen waren zwei unabhängig voneinander eingereichte parlamentarische Initiativen. Zum einen wurde eine Prämienbefreiung für Kinder gefordert (10.407 n); zum anderen eine Anpassung der Prämienkategorie für Kinder und junge Erwachsene (13.447 n). Die Initiativen verfolgten ein gemeinsames Ziel, nämlich die finanzielle Entlastung von Familien in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP).

Zur Umsetzung dieses Zieles beschlossen die Eidgenössischen Räte eine Anpassung des Risikoausgleichs und höhere minimale Prämienverbilligung für Kinder: Die Krankenversicherer werden neu beim Risikoausgleich für junge Erwachsene entlastet, was zu tieferen Prämien für diese Gruppe führt. Für untere und mittlere Einkommen müssen die Kantone die Prämien für Kinder neu um mindestens 80 Prozent (statt bisher 50 Prozent) verbilligen. Diese letztgenannte Änderung wirkt sich auf die kantonale Prämienverbilligung aus und ist Anlass für die vorliegende Teilrevision.

Auf Bundesebene wurde zudem im März 2019 eine Anpassung bei der Prämienverbilligung für Ergänzungsleistungsbezügerinnen und –bezüger verabschiedet. Diese Anpassung hat zum Zweck, den Anspruch auf Prämienverbilligung auf die tatsächliche OKP-Prämie zu beschränken, sofern diese Prämie tiefer ist als der berechnete Anspruch. Dieses System soll im kantonalen Recht übernommen werden.

Auf kantonaler Ebene wurden in den Jahren 2012 und 2013 drei Revisionen des Einführungsgesetzes vom 25. Oktober 2006 zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (Krankenversicherungsgesetz, kKVG; NG 742.1) gleichzeitig durchgeführt: Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen Prämienverbilligung (NWGSD.96), Einführung der Verlustscheinregelung (NWGSD.100) und Direktauszahlung Prämienverbilligung (NWGSD.104). Damals wurden verschiedene Anliegen vom Regierungsrat zwar zusätzlich geprüft, aufgrund der Zielsetzungen der verschiedenen Revisionen jedoch verworfen. In seiner Entscheidung vom 6. November 2012 hielt der Regierungsrat allerdings fest, dass die Frage, welche steuerlichen Abzüge allenfalls aufzurechnen seien, bei einer nächsten Revision zu prüfen sei (RRB Nr. 803 vom 6. November 2012). Dieses Anliegen wird mit der vorliegenden Revision aufgenommen.

Weiter werden geringfügige Anpassungen in den Verfahrensbestimmungen vorgenommen, die mehr Klarheit in der Durchführung schaffen.

2 Ausgangslage

2.1 Änderung des Bundesrechts

Die Prämienverbilligung durch die Kantone ist in Art. 65 KVG geregelt. Die Kantone gewähren den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligung (Abs. 1). Für untere und mittlere Einkommen müssen die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent verbilligt werden (Abs. 1^{bis}). Neu sind für untere und mittlere Einkommen die Prämien von Kindern um mindestens 80 Prozent zu verbilligen. Die minimale Prämienverbilligung für junge Erwachsene bleibt hingegen bei 50 Prozent. Diese Altersgruppe erfährt eine Entlastung durch den angepassten Risikoausgleich, was letztendlich zu tieferen OKP-Prämien führt.

Die Anpassung des Risikoausgleichs betrifft die Krankenversicherer und hat keine Auswirkungen auf die kantonale Gesetzgebung. Hingegen gewähren die Kantone im Rahmen der sozialpolitischen Ziele des Bundes die Prämienverbilligung und sind für die Durchführung verantwortlich. Die Erhöhung der minimalen Prämienverbilligung für Kinder von 50 Prozent auf 80 Prozent bedarf zwingend einer Änderung des kantonalen Krankenversicherungsgesetzes.

Die Änderungen im KVG sind am 1. Januar 2019 in Kraft getreten (AS 2018 1844). Die Kantone müssen die Prämienverbilligung für Kinder innert zwei Jahren nach Inkrafttreten umsetzen, somit bis am 1. Januar 2021.

Das Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG; SR 831.30) regelt den Anspruch auf Prämienverbilligung für Ergänzungsleistungsbezügerinnen und –bezüger abschliessend. Das Bundesparlament hat am 22. März 2019 eine Reform der Ergänzungsleistungen verabschiedet (BBl 2019 2603). Neu wird ein jährlicher Pauschalbetrag in der Höhe der kantonalen Durchschnittsprämie (inkl. Unfalldeckung) berücksichtigt, höchstens jedoch jeweils die tatsächliche Prämie (vgl. Art. 10 Abs. 3 lit. d nELG, Änderung vom März 2019). Um zusätzliche Ungleichheiten zwischen den verschiedenen Personengruppen (EL-Bezügerinnen und –bezüger, Sozialhilfebezügerinnen und –bezüger sowie übrige Personen mit Prämienverbilligung) zu vermeiden, strebt der Regierungsrat an, den entsprechenden Mechanismus auch im kantonalen Gesetz zu verankern.

2.2 Revision des kantonalen Rechts

Gegenwärtig sieht das kantonale Krankenversicherungsgesetz vor, dass die Prämienverbilligung für Kinder mindestens die Hälfte der Richtprämie beträgt, sofern die Steuerwerte der Eltern CHF 120'000.00 nicht übersteigen. Die Änderung des Bundesrechts von 50 Prozent auf 80 Prozent der Richtprämie bedingt eine entsprechende Anpassung.

Der Anspruch auf Prämienverbilligung berechnet sich – neben anderen Faktoren – anhand der kantonalen Richtprämie. Es kann vorkommen, dass der berechnete Anspruch auf Prämienverbilligung über der tatsächlich zu leistenden OKP-Prämie liegt. Wie in Ziff. 2.1 beschrieben, strebt der Regierungsrat eine Angleichung an das System bei Ergänzungsleistungsbezügerinnen und –bezüger an. Im kantonalen Recht soll daher neu verankert werden, dass der Anspruch auf Prämienverbilligung auf die Höhe der tatsächlichen OKP-Prämie (inkl. Unfalldeckung) begrenzt wird, sofern dieser Betrag tiefer ist als der berechnete Anspruch.

Neben diesen sich aus Bundesrecht ergebenden Anpassungen soll in dieser Vorlage auch geprüft werden, welche steuerlichen Abzüge allenfalls für den Anspruch auf Prämienverbilligung aufzurechnen sind.

Die Prämienverbilligung basiert auf einer Vergleichsrechnung. Die Prämienbelastung der obligatorischen Krankenversicherung wird mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Versicherten verglichen. Übersteigt die Prämienbelastung die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, wird ein Zuschuss gewährt. Ausgangslage für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sind das Reineinkommen und das Reinvermögen der Steuerveranlagung gemäss dem Gesetz vom 22. März 2000 über die Steuern des Kantons und der Gemeinden (Steuergesetz, StG; NG 521.1). Als Folge von steuerlichen Abzügen kann sich das Reineinkommen erheblich reduzieren. Das führt in bestimmten Fällen dazu, dass Prämienverbilligung über die Zielgruppen der Personen "in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen" bzw. bei Familien mit "unteren und mittleren Einkommen" hinaus ausgeschüttet wird. Dies ist insbesondere bei hohen (freiwilligen) Einzahlungen in die Pensionskasse der Fall oder bei Unterhaltskosten für Liegenschaften. Hier sind Aufrechnungen vorzusehen, um dem ursprünglichen Gedanken der Prämienverbilligung als sozial- und familienpolitisches Instrument für tiefere Einkommen gerecht zu werden.

Gesetzlich verankert werden sollen zudem auch einige verfahrenstechnische Präzisierungen. Es handelt sich insbesondere um die Aufnahme einer Regelung, wie mit Personen verfahren wird, die unterjährig neu auf wirtschaftliche Sozialhilfe angewiesen sind. Ausserdem ist eine Präzisierung betreffend die Anmeldung von Neugeborenen angebracht.

2.3 Entwicklung der Prämienverbilligung im Kanton Nidwalden

Im Rahmen einer (Teil-)Revision ist stets auch die Frage zu prüfen, ob der Hauptzweck eines Gesetzes erfüllt wird. Laut Art. 65 KVG wird Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligung gewährt.

Anlässlich der im Kanton Nidwalden im Jahr 2012 durchgeführten Gesetzesrevision betreffend Anspruchsvoraussetzungen (NWGSD.96) wurde festgehalten, dass die Prämienverbilligung im Kanton Nidwalden nicht mehr im Einklang mit dem vom Bund definierten Sozialziel stehe. Damals bezog rund die Hälfte der Nidwaldner Bevölkerung Prämienverbilligung, was weit über das bundesrechtliche Ziel hinausging. Zudem kamen zwar so weite Teile der Wohnbevölkerung in den Genuss von Prämienverbilligung, jedoch waren die einzelnen Beträge relativ tief. Die Revision im Jahr 2012 hatte entsprechend zum Ziel, die Bezügerquote zu reduzieren und eine Annäherung an den schweizerischen Schnitt von damals rund 30 Prozent zu erreichen; gleichzeitig sollte auf gezieltere Hilfe durch höhere Beiträge für die Bezügerinnen und Bezüger gesetzt werden. Gegen die Gesetzesvorlage wurde das Referendum ergriffen. Die Nidwaldner Bevölkerung stimmte in der kantonalen Abstimmung vom 9. Juni 2013 mit 58 Prozent der Änderung des kantonalen Krankenversicherungsgesetzes und damit einer Reduktion der hohen Bezügerquote zu. Die Änderungen traten am 1. Januar 2014 in Kraft.

Im Rahmen einer im November 2018 eingereichten Interpellation (2018.NWLR.62) zur Entwicklung der Prämienverbilligung wurde sowohl die Bezügerquote als auch die Höhe des durchschnittlichen Beitrags der Prämienverbilligung untersucht. Es zeigte sich folgendes Bild:

Entwicklung der Bezügerquote, 2008 – 2017

Jahr	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
NW	43.0%	43.5%	45.7%	44.9%	43.7%	47.0%	24.0%	22.0%	21.0%	22.0%
CH	29.6%	29.3%	29.8%	28.9%	29.0%	28.0%	26.9%	26.9%	27.3%	26.4%

(Quelle: Abschlussberichte Ausgleichskasse Nidwalden zur Prämienverbilligung, Jahre 2008 bis 2017).

Durchschnittliche Prämienverbilligung in CHF pro Bezüger, 2007 – 2017

Jahr	2007	2010	2014	2017
NW	697.00	893.00	1'454.00	1'665.00
CH	1'506.00	1'719.00	1'828.00	2'025.00

(Quelle: Ecoplan, Monitoring 2017, im Auftrag des BAG, Dezember 2018, Abb. 2-16)

Die Zahlen zeigen, dass die Ziele der oben erwähnten Revision erreicht werden konnten. Die Bezügerquote ist deutlich gesunken. Der durchschnittliche Auszahlungsbetrag ist um fast 140 Prozent gestiegen. Für das Jahr 2018 bewegen sich die Zahlen im gleichen Rahmen wie im Jahr 2017. Für das Jahr 2019 hat der Landrat ein höheres Budget für die Prämienverbilligung genehmigt. Es wird aufgrund der vom Regierungsrat festgelegten Eckwerte mit einem voraussichtlichen Auszahlungsbetrag von rund CHF 17.9 Mio. gerechnet. Die Bezügerquote wird bei rund 27 Prozent liegen.

Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) lässt die Wirksamkeit der Prämienverbilligung mittels eines Monitorings periodisch überprüfen. Dieses Monitoring stellt jeweils anhand von sieben Modellhaushalten (MH, vgl. nachfolgende Tabelle) die Situation in den einzelnen Kantonen dar. Den erwähnten Modellhaushalten liegen im Monitoring 2017 folgende Einkommenswerte zu Grunde:

	MH 1	MH 2	MH 3	MH 4	MH 5	MH 6	MH 7
	Rentnerin, alleinstehend	Paar mit 2 Kindern	Alleinerziehende, 2 Kinder	Paar mit 4 Kindern	Paar mit einem Kind unter 16, junge Erwachsene von 20 Jahren	Alleinstehende Person 24 Jahre	Paar ohne Kinder
Einkommen (Beträge in CHF)							
Brutto	45'000	70'000	60'000	85'000	70'000	38'000	60'000
Netto*	45'000	68'096	59'302	86'935	69'467	34'649	53'995
Steuerbar Bundes-einkommen	42'450	45'500	41'200	49'700	46'900	30'900	45'800

*) Das Nettoeinkommen setzt sich wie folgt zusammen: Bruttoeinkommen, abzüglich Sozialversicherungsbeiträge, zuzüglich Familienzulagen.

Der Bundesrat hat im Vorfeld der Einführung der Prämienverbilligung im Jahr 1991 folgendes sozialpolitisches Ziel formuliert: Der Grenzbetrag für die Prämienbelastung der Versicherten sollte bei 8 Prozent des steuerbaren Einkommens liegen (BBl 1991 I 226). Anhand der oben dargestellten Modellhaushalte mit den aufgeführten Einkommen wird regelmässig untersucht, ob dieses Sozialziel von den einzelnen Kantonen erreicht wird. Das Monitoring orientiert sich dabei seit seiner Einführung nicht am steuerbaren Einkommen, sondern am verfügbaren Einkommen. Das verfügbare Einkommen ist definiert als Nettoeinkommen abzüglich Steuern. Eine verbleibende Prämienbelastung von 10 Prozent bedeutet z.B., dass der entsprechende Haushalt jeden zehnten Franken seines verfügbaren Einkommens für die nach Abzug der Prämienverbilligung zu zahlende OKP-Prämie aufwendet.

Gemäss Monitoring 2017 ist im Kanton Zug die verbleibende Prämienbelastung je nach Modellhaushalt mit 6 Prozent bis 9 Prozent am tiefsten. Ebenfalls vergleichsweise tiefe Werte weisen die Kantone Graubünden, Obwalden, Schwyz und Nidwalden aus.

Verbleibende Prämienbelastung in % des verfügbaren Einkommens 2017, Mittelwert über alle Modellhaushalte, ausgewählte Kantone

NW	OW	LU	UR	ZG	SZ	ZH	BE	CH
11%	10%	16%	13%	7%	11 %	16%	17%	14%

(Quelle: Ecoplan, Monitoring 2017, im Auftrag des BAG, Dezember 2018, Abb. 4-6)

Aufgrund der aufgezeigten Entwicklungen ist der Regierungsrat der Ansicht, dass grundlegende weitere Anpassungen im System der Prämienverbilligung zum heutigen Zeitpunkt nicht angezeigt sind. Insbesondere kann dem Problem der steigenden Gesundheits- bzw. Krankenversicherungskosten und der damit verbundenen (jährlichen) Erhöhung der OKP-Prämie nicht über die Ausweitung der Prämienverbilligung beigegeben werden. Dafür sind auf Kantons- und Bundesebene weitere (andere) Massnahmen zu ergreifen.

2.4 Auswirkungen des Bundesgerichtsurteils

Der Bundesgesetzgeber schreibt vor, dass die Kantone für untere und mittlere Einkommen die Prämien für Kinder um mindestens 50 Prozent verbilligen. Dafür setzen die Kantone Grenzwerte fest. Bis zu diesen Grenzwerten werden die Prämien automatisch zu mindestens 50 Prozent verbilligt. Im Jahr 2017 hatte der Kanton Luzern einen neuen Grenzwert von CHF 54'000.00 (Nettoeinkommen plus 10 Prozent Reinvermögen) festgelegt. Das Bundesgericht hat entschieden, dass dieser Grenzwert zu tief sei (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 22. Januar 2019, BGE 145 I 26). Die bundesrechtlichen Vorgaben muss auch der Kanton Nidwalden einhalten. Insofern ist es angebracht, dass die bundesgerichtlichen Erwägungen mit der Situation im Kanton Nidwalden verglichen werden. Die nachfolgenden Ausführungen zeigen, dass aufgrund des Bundesgerichtsurteil kein Handlungsbedarf besteht.

2.4.1 Familien mit Kindern

Bei Familien mit unteren und mittleren Einkommen müssen die Prämien für Kinder um mindestens 50 Prozent verbilligt werden. Die Bandbreite der mittleren Einkommen bei Familien mit Kindern wurde vom Bundesgericht definiert als 70 Prozent bis 150 Prozent des Medianeinkommens von CHF 86'875.00. Das Bundesgericht rügte den Kanton Luzern, weil das IPV-Modell die Prämien für Kinder nur im untersten Bereich der mittleren Einkommen verbilligt. Die grafische Darstellung verdeutlicht diese nach Ansicht des Bundesgerichts zu geringe Abdeckung der mittleren Einkommen:



(Quelle: Präsentation an der Medienkonferenz des Gesundheits- und Sozialdepartements Luzern vom 31. Januar 2019).

Im Kanton Nidwalden liegt der Grenzwert bei CHF 120'000.00 (Reineinkommen plus 10 bis 20 Prozent Reinvermögen). Er ist bedeutend höher als im Kanton Luzern, zumal das Reineinkommen als Bezugsgrösse verwendet wird. Die mittleren Einkommen sind damit für den Bezug von Prämienverbilligung für Kinder um mindestens 50 Prozent abgedeckt.

2.4.2 Junge Erwachsene in Ausbildung

Für die Personengruppe der jungen Erwachsenen in Ausbildung gilt nach Bundesrecht ebenfalls, dass die Kantone für untere und mittlere Einkommen die Prämien um mindestens 50 Prozent verbilligen. Bei den jungen Erwachsenen in Ausbildung unterscheidet sich die Prämienverbilligung im Kanton Nidwalden und im Kanton Luzern ganz wesentlich in einem Punkt: Junge Erwachsene in Ausbildung haben im Kanton Nidwalden einen eigenen Anspruch auf Prämienverbilligung. Im Kanton Luzern werden hingegen zusätzlich die finanziellen Verhältnisse der Eltern berücksichtigt, was aufgrund der familienrechtlichen Unterstützungspflicht zulässig ist. Dies führt jedoch dazu, dass der (eigene) Anspruch von jungen Erwachsenen kleiner wird. Die grosszügigere Ausgangslage im Kanton Nidwalden mit einem eigenen Anspruch auf Prämienverbilligung erfüllt die bundesrechtlichen Vorgaben daher ohne Weiteres.

2.4.3 Einzelpersonen

Gewisse Personengruppen wie erwerbstätige Einzelpersonen oder AHV-Rentner waren nicht Gegenstand des Bundesgerichtsurteils. Der Anspruch dieser Personengruppe ist im Bundesrecht auch anders geregelt. Bei Familien und jungen Erwachsenen muss die Prämienverbilligung bei unteren und mittleren Einkommen ausgerichtet werden. Bei Einzelpersonen hingegen haben die Kantone Prämienverbilligung lediglich bei Personen *in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen* auszurichten. Der Kreis der Anspruchsberechtigten ist also deutlich enger gefasst. Wie bescheidene wirtschaftliche Verhältnisse zu definieren sind, überlässt der Bund den einzelnen Kantonen.

Für eine Einzelperson besteht im Kanton Nidwalden im Jahr 2019 ab einem Reineinkommen von rund CHF 40'000.00 kein Anspruch auf Prämienverbilligung mehr, weil der Selbstbehalt (CHF 4'400.00) die Richtprämie (CHF 4'428.00) zu übersteigen beginnt. Je nach Höhe der Abzüge (Sozialversicherungen und persönliche Steuerabzüge) kann ein Reineinkommen von CHF 40'000.00 einem Bruttoeinkommen von CHF 50'000.00 bis CHF 70'000.00 entsprechen.

Der Medianwert von Unverheirateten ohne Kinder liegt bei einem Reineinkommen von CHF 37'328.00 (Mangels Statistik im Kanton Nidwalden wird die Zahl des Kantons Luzern nach LUSTAT 2016 analog Bundesgerichtsurteil beigezogen). Es darf somit davon ausgegangen werden, dass im Kanton Nidwalden die Gruppe der Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnisse abgedeckt ist. Als Kerngruppen der Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen sind Bezügerinnen und Bezüger von wirtschaftlicher Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen zu bezeichnen. Diese erhalten in jedem Fall die volle Richtprämie vergütet, somit die höchstmögliche Leistung.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass aufgrund des Bundesgerichtsurteils kein Handlungsbedarf im Kanton Nidwalden besteht. Des Weiteren werden sämtlichen bundesrechtlichen Vorgaben (Prämienverbilligung für untere und mittlere Einkommen bei Familien, für bescheidene wirtschaftliche Verhältnisse bei Einzelpersonen) vollumfänglich eingehalten.

2.5 Bewährtes System beibehalten

Der Kanton Nidwalden hat sich bei der Einführung der Prämienverbilligung für ein Berechnungssystem entschieden, das die Prämienlast der gemeinsam besteuerten Personen mit ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit vergleicht. Wenn die Prämienlast über einem jährlich festzulegenden Selbstbehalt liegt, wird eine Prämienverbilligung ausgerichtet. Dieses "Prozentmodell" hat den Vorteil, dass es – mit Ausnahme der Austrittsschwelle bei CHF 120'000.00 für Familien – keine Stufen enthält, welche zu unerwünschten Schwelleneffekten führen. Da die vorhandenen kantonalen Steuerwerte als Basis genommen werden, ist das Modell zudem einfach umzusetzen. Die Gesuche können mit vernünftigem Aufwand bearbeitet werden, was für ein Massengeschäft wie die Prämienverbilligung sehr wichtig ist, zumal auch von Seiten Bund eine rasche Abwicklung gefordert wird. Der Regierungsrat spricht sich daher dafür aus, das bestehende Modell beizubehalten. Auf Elemente wie Stufen für die Anspruchsberechtigung oder gar eine Loslösung der Prämienverbilligung von den steuerlichen Gegebenheiten sollte verzichtet werden, weil diese Elemente keinen erkennbaren Mehrwert bringen würden und damit allenfalls nur neue Ungerechtigkeiten geschaffen würden.

3 Wesentliche Elemente der Vorlage

3.1 Erhöhung der besonderen Prämienverbilligung für Kinder auf 80 Prozent

Im kantonalen Krankenversicherungsgesetz wird zwischen allgemeiner und besonderer Prämienverbilligung unterschieden. Die Prämienverbilligung für Kinder von heute 50 Prozent, neu 80 Prozent, fällt unter die besondere Prämienverbilligung (Art. 14 Abs. 1 kKVG). Die Richtprämie für Kinder wird vergütet, sofern die Steuerwerte der Eltern CHF 120'000.00 nicht übersteigen. Soweit nach Berücksichtigung der besonderen Prämienverbilligung weiterhin Anspruch auf allgemeine Prämienverbilligung besteht, wird diese gemäss Art. 14 Abs. 2 kKVG zusätzlich ausgerichtet.

In Art. 14 Abs. 1 kKVG muss aufgrund der Änderung im Bundesrecht die besondere Prämienverbilligung für Kinder von 50 Prozent auf 80 Prozent angehoben werden. Besondere Prämienverbilligung erhalten Familien mit unteren und mittleren Einkommen. Hier hat sich an den bundesrechtlichen Vorgaben nichts geändert. Die Steuerwertgrenze von CHF 120'000.00 für besondere Prämienverbilligung bedarf keiner Anpassung (vgl. Ausführungen in Ziff. 2.4).

Das nachfolgende Beispiel zeigt wie sich die Erhöhung der besonderen Prämienverbilligung von 50 auf 80 Prozent auf den Gesamtanspruch der Familie Muster (2 Erwachsene und 2 Kinder) im Jahr 2019 auswirken würde:

Geltende Regelung: Besondere Prämienverbilligung 50% der Richtprämie für Kinder

Basisdaten

Richtprämie der Familie Muster (in CHF)	
	Richtprämie
Vater Muster	4'428.00
Mutter Muster	4'428.00
Sohn Muster	1'056.00
Sohn Muster	1'056.00

Finanzielle Verhältnisse der Familie Muster laut Steuerveranlagung 2017 (in CHF)

	Bewertung	Ansatz	Betrag
Reineinkommen	100%	70'000.00	70'000.00
Reinvermögen	20%	100'000.00	20'000.00
Steuerwert			90'000.00
Selbstbehalt	11%	90'000.00	9'900.00

Berechnung des Anspruchs

Besondere Prämienverbilligung für Kinder, da Steuerwert unter CHF 120'000.00 (in CHF)

	Anspruch
Sohn Muster (50% der Richtprämie)	528.00
Tochter Muster (50% der Richtprämie)	528.00

Allgemeine Prämienverbilligung (in CHF)

	Prämie	Selbstbehalt	Anspruch
Vater Muster	4'428.00	4'422.00	6.00
Mutter Muster	4'428.00	4'422.00	6.00
Sohn Muster	528.00 (50% der Richtprämie)	528.00	0.00
Tochter Muster	528.00 (50% der Richtprämie)	528.00	0.00
	9'912.00	9'900.00	12.00

Es besteht ein Gesamtanspruch für die Familie Muster in der Höhe von CHF 1'068.00. Dieser Gesamtanspruch setzt sich aus CHF 1'056.00 (2 x CHF 528.00) besondere Prämienverbilligung und CHF 12.00 allgemeine Prämienverbilligung zusammen.

Zukünftige Regelung: Besondere Prämienverbilligung 80% der Richtprämie für Kinder

Basisdaten

Richtprämie der Familie Muster (in CHF)	
	Richtprämie
Vater Muster	4'428.00
Mutter Muster	4'428.00
Sohn Muster	1'056.00
Sohn Muster	1'056.00

Finanzielle Verhältnisse der Familie Muster laut Steuerveranlagung 2017 (in CHF)

	Bewertung	Ansatz	Betrag
Reineinkommen	100%	70'000.00	70'000.00
Reinvermögen	20%	100'000.00	20'000.00
Steuerwert			90'000.00
Selbstbehalt	11%	90'000.00	9'900.00

Berechnung des Anspruchs

Besondere Prämienverbilligung Kinder, da Steuerwert unter CHF 120'000.00
(in CHF)

	Anspruch
Sohn Muster (80% der Richtprämie)	845.00
Tochter Muster (80% der Richtprämie)	845.00

Allgemeine Prämienverbilligung (in CHF)

	Prämie	Selbstbehalt	Anspruch
Vater Muster	4'428.00	4'725.00	0.00
Mutter Muster	4'428.00	4'725.00	0.00
Sohn Muster	211.00 (20% der Richtprämie)	225.00	0.00
Tochter Muster	211.00 (20% der Richtprämie)	225.00	0.00
	9'278.00	9'900.00	0.00

Der Gesamtanspruch der Familie Muster beträgt mit der neuen Regelung CHF 1'690.00. Dieser Anspruch ergibt sich allein aus der besonderen Prämienverbilligung. Da der Selbstbehalt höher als die massgebenden Prämien ist, besteht kein zusätzlicher Anspruch auf allgemeine Prämienverbilligung. Familie Muster hat aber trotzdem insgesamt einen höheren Anspruch auf Prämienverbilligung als mit der alten Regelung (alt: CHF 1'068.00, neu: CHF 1'690.00).

Das Beispiel zeigt, dass Familien mit mittleren Einkommen mit der neuen Regelung besser gestellt werden. Bei Familien mit tiefen Einkommen zeigt die neue Regelung keine Auswirkungen auf den Gesamtanspruch. Das stufenlose Prozent-Modell im Kanton Nidwalden stellt bereits heute sicher, dass die Ansprüche von Familien mit tiefen Einkommen deutlich höher als die Mindestgarantie von 50 Prozent ausfallen.

Bei einem Reineinkommen von CHF 20'000.00 und einem Reinvermögen von CHF 0.00 im Jahr 2019 erhält daher eine Familie sowohl nach alter wie auch nach der neuen Regelung einen Gesamtbetrag von CHF 8'768.00. Dies, weil lediglich eine rechnerische Verschiebung von der allgemeinen zur besonderen Prämienverbilligung stattfindet. Das hat aber keinen Einfluss auf den Gesamtanspruch der Familie. Im Anhang ist das entsprechende Berechnungsbeispiel aufgeführt, welches diesen Zusammenhang aufzeigt.

3.2 Plafonierung des Anspruchs auf die tatsächlichen Prämien

In der am 22. März 2019 verabschiedeten EL-Reform hat das Bundesparlament die Berücksichtigung des jährlichen Pauschalbetrages in der Höhe der kantonalen Durchschnittsprämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung, höchstens jedoch die Berücksichtigung der tatsächlichen Prämien für Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen, beschlossen. Diverse Kantone haben schon heute diese Regelung für Personen eingeführt, welche ausserhalb des EL-Systems Prämienverbilligungen beziehen (Sozialhilfe, übrige Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen). Nachdem nun diese Lösung auf Bundesebene für die Ergänzungsleistungsbezügerinnen und –bezüger übernommen wird, soll dieses System auch im Kanton Nidwalden eingeführt werden. Damit wird die Gleichbehandlung aller Bezügerinnen und Bezüger in diesem Bereich sichergestellt.

Der frankenmässige Anspruch auf Prämienverbilligung kann über dem liegen, was die Bezügerinnen und Bezüger tatsächlich als OKP-Prämie bezahlen müssen. Ist dies der Fall, soll in Zukunft die Auszahlung auf den tatsächlich gegenüber der Krankenversicherung geschuldeten Betrag begrenzt werden. Folgende Beispiele veranschaulichen dies, am Beispiel einer erwachsenen Person, welche die volle Prämienverbilligung (Maximalbetrag) vergütet erhält:

Beispiel 1, mit Plafonierung:

Tatsächliche OKP-Prämie von Max Muster	CHF 4'200.00 (12 x CHF 350.00)
Berechneter Anspruch (kantonale Richtprämie)	CHF 4'430.00
Auszahlungsbetrag	CHF 4'200.00

Beispiel 2, ohne Plafonierung

Tatsächliche OKP-Prämie von Max Muster	CHF 4'800.00 (12 x CHF 400.00)
Berechneter Anspruch (kantonale Richtprämie)	CHF 4'430.00
Auszahlungsbetrag	CHF 4'430.00

Seit 2014 werden die Beiträge an die Prämienverbilligung nicht mehr an die Versicherten, sondern an die Krankenversicherer direkt überwiesen. In Fällen, in denen es zukünftig zu einer Plafonierung kommen wird, wird diese Plafonierung aufgrund der Meldung durch die Ausgleichskasse Nidwalden von der Krankenversicherung vorgenommen: die eigentliche Plafonierung erfolgt somit beim Krankenversicherer. Die Durchführungsstelle (Ausgleichskasse Nidwalden) erhält eine entsprechende Rückmeldung vom Krankenversicherer.

3.3 Aufrechnung von steuerlichen Abzügen

Das Bundesrecht schreibt vor, dass die Kantone den versicherten Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen gewähren (Art. 65 Abs. 1 KVG). Der Bundesgesetzgeber hat sich bewusst für eine föderalistische Ausgestaltung der Prämienverbilligung entschieden und daher auch auf eine Definition der bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnisse verzichtet. Im Kanton Nidwalden wird zwecks Ermittlung der wirtschaftlichen Verhältnisse auf das Reineinkommen und das Reinvermögen gemäss Steuerveranlagung abgestellt.

Das Reineinkommen wird aus den Einkünften (u.a. Erwerbstätigkeit, Versicherungen, Vermögensertrag) und den Abzügen ermittelt. Im Steuerrecht sind gewisse Abzüge zulässig, die das Reineinkommen erheblich vermindern können, jedoch dazu führen, dass das Reineinkommen nicht mehr die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Person darstellt. Zwecks Korrektur dieses Umstandes sollen daher neu gewisse Abzüge beim Reineinkommen bei der Prämienverbilligung aufgerechnet werden.

3.3.1 Freiwilliger Einkauf in die berufliche Vorsorge

In der beruflichen Vorsorge sind Einkäufe in die Vorsorgeeinrichtung bis zu den reglementarischen Leistungen möglich (Art. 79b des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, BVG; SR 831.40). Auf dem Vorsorgeausweis, den die Vorsorgeeinrichtung den Versicherten jährlich ausstellt, ist jeweils der Betrag des maximal möglichen freiwilligen Einkaufs aufgeführt. Derartige Einkäufe sind von den direkten Steuern des Bundes, der Kantone und Gemeinden abziehbar (Art. 81 Abs. 2 BVG). Ein freiwilliger Einkauf ist als Einmaleinlage möglich und kann entsprechend einen Betrag in erheblicher Höhe erreichen. Die steuerliche Abzugsfähigkeit des Einkaufs verringert das Reineinkommen. In der Folge wird das Reineinkommen als Indikator der wirtschaftlichen Verhältnisse in der Prämienverbilligung verzerrt. Beim Reineinkommen wird daher neu ein freiwilliger Einkauf aufgerechnet.

Das nachfolgende Beispiel von Hans Muster mit einem Nettoeinkommen von CHF 110'000.00 zeigt, welche Auswirkungen ein freiwilliger Einkauf in die berufliche Vorsorge von CHF 100'000.00 auf die Prämienverbilligung hat:

Steuerveranlagung 2017		
Ziffer	Bezeichnung	Betrag in CHF
100	Nettoeinkünfte aus unselbständiger Erwerbstätigkeit	110'000
199	Total der Einkünfte	110'000
200	Besondere Berufsauslagen	-4'000
240	Pauschale übrige Berufskosten	-5'500
260	Beiträge an berufliche Vorsorge	-100'000
299	Total der Abzüge	-109'500
330	Reineinkommen	500
470	Reinvermögen	100'000

Geltende Regelung: Anspruch Prämienverbilligung Herr Hans Muster 2019

Basisdaten

Richtprämie Hans Muster (in CHF)

	Richtprämie
Hans Muster	4'428.00

Finanzielle Verhältnisse Hans Muster laut Steuerveranlagung 2017 (in CHF)

	Bewertung	Ansatz	Betrag
Reineinkommen	100%	500.00	500.00
Reinvermögen	20%	100'000.00	20'000.00
Steuerwert			20'500.00
Selbstbehalt	11%	20'500.00	2'255.00

Berechnung des Anspruchs

Allgemeine Prämienverbilligung (in CHF)

	Prämie	Selbstbehalt	Anspruch
Hans Muster	4'428.00	2'255.00	2'173.00

Der freiwillige Einkauf bewirkt, dass Hans Muster einen Anspruch auf Prämienverbilligung hat, obwohl er die Voraussetzung der bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnisse nicht erfüllt. Wenn nun der freiwillige Einkauf aufgerechnet wird, beträgt das für die Prämienverbilligung massgebende Reineinkommen CHF 100'500.00 und der Anspruch auf Prämienverbilligung verändert sich folgendermassen:

Zukünftige Regelung mit Aufrechnung: Anspruch Prämienverbilligung Herr Hans Muster 2019

Basisdaten

Richtprämie Hans Muster (in CHF)

	Richtprämie
Hans Muster	4'428.00

Finanzielle Verhältnisse Hans Muster laut Steuerveranlagung 2017 (in CHF)

	Bewertung	Ansatz	Betrag
Reineinkommen	100%	100'500.00	100'500.00
Reinvermögen	20%	100'000.00	20'000.00
Steuerwert			120'500.00
Selbstbehalt	11%	120'500.00	13'255.00

Berechnung des Anspruchs

Allgemeine Prämienverbilligung (in CHF)

	Prämie	Selbstbehalt	Anspruch
Hans Muster	4'428.00	13'255.00	0.00

3.3.2 Unterhaltskosten bei Liegenschaften

Gemäss Art. 34 Abs. 2 StG können bei Grundstücken im Privatvermögen, die Unterhaltskosten, die Kosten der Instandstellung von neu erworbenen Grundstücken, die Versicherungsprämien und die Kosten der Verwaltung durch Dritte vom Einkommen abgezogen werden (Ziff. 187 der Steuerveranlagung). Den Unterhaltskosten sind Investitionen gleichgestellt, die dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienen. Wertvermehrende Investitionen sind grundsätzlich nicht abzugsfähig. Anstelle der tatsächlichen Kosten kann ein Pauschalabzug geltend gemacht werden (Art. 34 Abs. 4 StG).

Der Liegenschaftsunterhalt wird vom Mietwert abgezogen, was den Nettoertrag einer Liegenschaft ergibt (Ziff. 190 in der Steuerveranlagung). Erhebliche Unterhaltskosten führen dazu, dass der Nettoertrag einer Liegenschaft negativ ausfällt und mithin das Reineinkommen verringern. In der Folge wird das Reineinkommen als Indikator der wirtschaftlichen Verhältnisse in der Prämienverbilligung verzerrt.

Neu wird vom Mietwert ein Pauschalabzug von 15 Prozent vorgenommen. Dieser Pauschalabzug ergibt sich aus dem Mittelwert der Pauschalabzüge 10 und 20 Prozent nach Art. 34 Abs. 4 StG. Ein tatsächlicher Abzug wird dadurch eliminiert und schliesslich die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Person besser abgebildet. Diese Regelung ist ebenfalls in der Totalrevision des Gesetzes über die Ausbildungsbeiträge vorgesehen (vgl. Totalrevision Stipendienengesetz, NWBID.116, Bericht zur Vernehmlassung vom 15. Januar 2019, § 10 Stipendienverordnung).

Das nachfolgende Beispiel von Frau Petra Muster zeigt, welche Auswirkungen ein tatsächlicher Abzug von Liegenschaftsunterhalt von CHF 200'000.00 auf die Prämienverbilligung hat:

Steuerveranlagung 2017		
Ziffer	Bezeichnung	Betrag in CHF
100	Nettoeinkünfte aus unselbständiger Erwerbstätigkeit	120'000
182	Mietwert selbstbenützte Wohnung	15'000
187	Abzug für Liegenschaftsunterhalt	-200'000
190	Nettoertrag Liegenschaft	-185'000
199	Total der Einkünfte	0
330	Reineinkommen	0
470	Reinvermögen	150'000

Geltende Regelung: Anspruch Prämienverbilligung Frau Petra Muster 2019			
Basisdaten			
Richtprämie Petra Muster (in CHF)			
	Richtprämie		
Petra Muster	4'428.00		
Finanzielle Verhältnisse Petra Muster laut Steuerveranlagung 2017 (in CHF)			
	Bewertung	Ansatz	Betrag
Reineinkommen	100%	0.00	0.00
Reinvermögen	20%	150'000.00	30'000.00
Steuerwert			30'000.00
Selbstbehalt	11%	30'000.00	3'300.00
Berechnung des Anspruchs			
Allgemeine Prämienverbilligung (in CHF)			
	Prämie	Selbstbehalt	Anspruch
Petra Muster	4'428.00	3'300.00	1'128.00

Der Abzug der tatsächlichen Unterhaltskosten bewirkt, dass Frau Petra Muster einen Anspruch auf Prämienverbilligung hat, obwohl sie das Kriterium der bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnisse nicht erfüllt. Mit der neuen Regelung wird der Abzug von CHF 200'000.00 gestrichen und durch einen Pauschalabzug von 15 Prozent auf den Mietwert korrigiert. Der Nettoertrag Liegenschaft kommt auf CHF 12'750.00 (CHF 15'000.00 abzgl. 15 Prozent) statt auf CHF -185'000.00 zu stehen. Somit beträgt das korrigierte Reineinkommen CHF 132'750.00. Der Anspruch auf Prämienverbilligung verändert sich folgendermassen:

Zukünftige Regelung: Anspruch Prämienverbilligung Frau Petra Muster 2019			
Basisdaten			
Richtprämie Petra Muster (in CHF)			
	Richtprämie		
Petra Muster	4'428.00		
Finanzielle Verhältnisse Petra Muster laut Steuerveranlagung 2017 (in CHF)			
	Bewertung	Ansatz	Betrag
Reineinkommen	100%	132'750.00	132'750.00
Reinvermögen	20%	150'000.00	30'000.00
Steuerwert			162'750.00
Selbstbehalt	11%	162'750.00	17'903.00
Berechnung des Anspruchs			
Allgemeine Prämienverbilligung (in CHF)			
	Prämie	Selbstbehalt	Anspruch
Petra Muster	4'428.00	17'903.00	0.00

3.3.3 Einkünfte nach vereinfachtem Abrechnungsverfahren

Im vereinfachten Verfahren nach dem Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (BGSA; SR 822.41) können Arbeitgeber einzelne Löhne bis maximal CHF 21'330.00 im Jahr abrechnen. Das vereinfachte Abrechnungsverfahren ist auf Hausdienstangestellte zugeschnitten. Neben den Sozialversicherungsbeiträgen werden zugleich die Steuern als sogenannte Quellensteuer abgeführt. Im ordentlichen Steuerverfahren müssen die nach BGSA abgerechneten Einkünfte nicht mehr versteuert werden. Beim Reineinkommen werden daher neu Einkünfte nach BGSA aufgerechnet.

3.3.4 Teilbesteuerung von Dividenden aus massgeblichen Beteiligungen

Das Teilbesteuerungsverfahren wurde im Rahmen der Unternehmenssteuerreform II eingeführt, um die wirtschaftliche Doppelbelastung zu mildern. Diese entsteht, wenn Dividenden zuerst als Gewinn einer Gesellschaft und danach als Einkommen eines Anteilseigners vollumfänglich besteuert werden. Die Teilbesteuerung ist ausschliesslich auf Beteiligungen anwendbar, die mindestens 10 Prozent betragen. Ab 1. Januar 2020 wird die Entlastung einheitlich über die Bemessungsgrundlage im Teileinkünfteverfahren erfolgen (Nationale Volksabstimmung vom 19. Mai 2019 über die STAF-Vorlage). Die Dividenden werden in einem reduzierten Umfang in die Steuerbemessung einbezogen. Beim Reineinkommen wird daher neu die Reduktion aus der Teilbesteuerung aufgerechnet.

3.3.5 Unberücksichtigte steuerliche Abzüge

Im Steuerrecht sind weitere Abzüge vorgesehen, die das Reineinkommen vermindern können. Allerdings sieht der Regierungsrat von deren Aufrechnung ab.

Nach Art. 35 Ziff. 5 StG können die Beiträge an die gebundene Selbstvorsorge (Säule 3a) von den Einkünften abgezogen werden. Der jährliche Beitrag ist begrenzt (max. Beträge 2019: CHF 6'826.00; CHF 34'128.00 für Selbständigerwerbende ohne Pensionskasse). Die Begrenzung hat den Effekt, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Person nur minimal verzerrt wird. Eine Aufrechnung wäre unverhältnismässig.

Abzugsfähig sind die freiwilligen Leistungen von Geld und übrigen Vermögenswerten an den Bund, den Kanton und die Gemeinden sowie deren Anstalten und an andere juristische Personen mit Sitz in der Schweiz, die gemäss Art. 74 Abs. 2 Ziff. 1 StG steuerbefreit sind (Art. 37 Abs. 1 Ziff. 2 StG). Ebenfalls abzugsfähig sind die Mitgliederbeiträge und Zuwendungen an politische Parteien (Art. 37 Abs. 1 Ziff. 3 StG). Beide Abzüge sind auf 20 Prozent des Nettoeinkommens begrenzt. Erstens ist der maximal mögliche Abzug gedeckelt, was die Verzerrung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in Grenzen hält. Zweitens werden diese geltend gemachten Abzüge an Dritte erbracht und stehen – im Gegensatz zu den Abzügen in Ziff. 3.3.1 und 3.3.2 – nicht mehr zur Verfügung. Eine Aufrechnung rechtfertigt sich daher nicht.

3.4 Verfahrensanpassungen

Für Personen, die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV oder wirtschaftliche Sozialhilfe beziehen, werden die Prämien im Rahmen der Richtprämie vollumfänglich vergütet. Bei Bezüglern von Ergänzungsleistungen wird die Richtprämie von Gesetzes wegen ab Beginn des Anspruchs auf Ergänzungsleistungen ausgerichtet. Für Personen mit Sozialhilfe wurde in der Praxis bisher eine ähnliche Regelung angewandt. Zur Schaffung von Rechtssicherheit soll nun die Regelung für Sozialhilfebezügerinnen und -bezüglern, gleichlautend wie jene für Ergänzungsleistungsbezügerinnen und -bezüglern, ebenfalls im Gesetz verankert werden. Für Personen, die wirtschaftliche Sozialhilfe gemäss dem Sozialhilfegesetz erhalten (Art. 13 Ziff. 2 kKVG) oder die ohne Prämienverbilligung Anspruch auf Leistungen für den Lebensunterhalt gemäss dem Sozialhilfegesetz hätten (Art. 13 Ziff. 3 kKVG), werden die Prämien im Rahmen der Richtprämie vollumfänglich ab Beginn der wirtschaftlichen Sozialhilfe ausgerichtet. Bis zum Anspruchsbeginn der Sozialhilfe wird die Prämienverbilligung ordentlich bemessen, sofern ein Gesuch um Prämienverbilligung eingereicht worden ist.

Personen, die Prämienverbilligung beanspruchen, haben bis zum 30. April des Kalenderjahres, für das sie Prämienverbilligung geltend machen, ein Gesuch einzureichen. Bei Zuzug aus dem Ausland ist das Gesuch binnen dreier Monate seit der Einreise einzureichen. Für Neugeborene fehlt eine gesetzliche Anmeldefrist. In Anlehnung an die Frist für Zuzügerinnen und Zuzüglern aus dem Ausland wird für Neugeborene ebenfalls eine Frist von drei Monaten ab Geburt im kantonalen Krankenversicherungsgesetz statuiert. Nach Art. 3 Abs. 1 KVG muss sich jede Person in der Schweiz innert drei Monaten nach Geburt für Krankenpflege von ihrem gesetzlichen Vertreter versichern lassen. Insofern decken sich die Fristen auf Bundes- und Kantonsebene, was den Gesamtzusammenhang in der Krankenversicherung stärkt.

4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 12 Abs. 2 Allgemeine Prämienverbilligung

Freiwillige Einkäufe in die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge werden dem Reineinkommen aufgerechnet (Ziff. 260 und 261 in der Steuerveranlagung).

Der Abzug für Liegenschaftsunterhalt (Ziff. 187 in der Steuerveranlagung) wird mit 15 Prozent des Mietwerts berücksichtigt (Mittelwert aus den Pauschalabzügen; keine Berücksichtigung von Abzügen der tatsächlichen Kosten). Der Nettoertrag für Liegenschaften (Ziff. 190 in der Steuerveranlagung) wird dadurch korrigiert und entsprechend erfährt das Reineinkommen eine Anpassung.

Einkünfte, die im vereinfachten Verfahren nach BGSA abgerechnet wurden, werden dem Reineinkommen aufgerechnet.

Die Reduktion aus einer Teilbesteuerung von privilegierten Dividenden werden dem Reineinkommen aufgerechnet.

Art. 14 Abs. 1 Besondere Prämienverbilligung für Kinder

Die Prämien werden im Rahmen der Richtprämien für Kinder zu 80 Prozent vergütet, sofern die Steuerwerte der Eltern CHF 120'000.00 nicht übersteigen. Bei Kindern von getrennten oder geschiedenen Eltern werden nur die Steuerwerte desjenigen Elternteils berücksichtigt, in dessen Obhut sich das Kind hauptsächlich befindet.

Art. 17 Abs. 4 Stichtag für persönliche und familiäre Verhältnisse

Bei Ergänzungsleistungsbezügerinnen und –bezügern ergibt sich die Prämienverbilligung von Bundesgesetzes wegen ab Beginn des Anspruchs auf Ergänzungsleistungen. Für Personen, die Hilfe für den Lebensunterhalt gemäss dem Sozialhilfegesetz erhalten (Art. 13 Ziff. 2) oder die ohne Prämienverbilligung Anspruch auf Leistungen für den Lebensunterhalt gemäss dem Sozialhilfegesetz hätten (Art. 13 Ziff. 3), werden die Prämien im Rahmen der Richtprämie vollumfänglich während der Dauer des Bezugs der wirtschaftlichen Sozialhilfe ausgerichtet. Bis zum Beginn des Bezugs der Sozialhilfe wird die Prämienverbilligung ordentlich bemessen. Die Fristen für die Einreichung des Gesuchs richten sich nach Art. 22 KKV.

Art. 20a Plafonierung

Die Höhe der Prämienverbilligung darf die tatsächlich geschuldete Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung nicht übersteigen.

Art. 22 Abs. 3 - 7 Gesuch, Frist, Verwirkung

Abs. 3

Für Neugeborene ist das Gesuch binnen dreier Monate seit der Geburt einzureichen.

Abs. 4 und 5

Üblicherweise melden die Gemeinden der Ausgleichskasse am Ende eines Kalenderjahres die Bezügerinnen und Bezüger wirtschaftlicher Sozialhilfe. Bezieht eine Person nach dieser Meldung im Verlauf eines Kalenderjahres neu wirtschaftliche Sozialhilfe, hat sie ihr Gesuch um Prämienverbilligung binnen dreier Monate seit dem Entscheid einzureichen, in welchem die Unterstützung durch wirtschaftliche Sozialhilfe von der zuständigen Behörde beschlossen wurde (vgl. für den Anspruch: Art. 13 Ziff. 2 und Art. 17 Abs. 4). Dasselbe gilt für Personen, die im Verlauf eines Jahres ohne Prämienverbilligung Anspruch auf Leistungen der wirtschaftlichen Sozialhilfe hätten (Art. 13 Ziff. 3 und Art. 17 Abs. 4). Auch in diesen Fällen ist das Gesuch binnen dreier Monate seit der Mitteilung bzw. entsprechenden Berechnung einzureichen. Das Gesuch kann jeweils auch durch die Gemeinde eingereicht werden.

Abs. 6 und 7

Unverändert, vormals Abs. 3 und 4

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Kanton

5.1.1 Anpassungen Bundesrecht

Der Bund hat bei den Änderungen des Bundesrechts ein finanzielles Gleichgewicht für die Kantone angestrebt. Einerseits werden die Kantone durch die Erhöhung der besonderen Prämienverbilligung belastet. Durch Erhöhung der besonderen Prämienverbilligung auf minimal 80 Prozent der Richtprämie werden die Ausgaben bei den Kindern steigen. Andererseits werden die Kantone durch die Anpassung des Risikoausgleichs entlastet. Infolge tieferen Richtprämien für jugendliche Erwachsene werden die Ausgaben sinken. Gemäss gesamtschweizerischen Hochrechnungen des Bundes wird die Belastung tendenziell höher als die Entlastung sein (BBI 2016 7239). Eine überschlagsmässige Berechnung mit Zahlen aus dem Jahr 2017 haben eine Mehrbelastung von CHF 710'000.00 und eine Entlastung von CHF 340'000.00 ergeben. Diese Berechnung stützt die Hochrechnungen des Bundes, dass die Belastung tendenziell höher als die Entlastung sein wird.

Die Änderung im Risikoausgleich wurde per 1. Januar 2019 umgesetzt und wirkt sich demnach bereits aus. In den Jahren 2019 und 2020 würden die bundesrechtlichen Anpassungen isoliert betrachtet zunächst zu einer Ausgabenminderung führen. Jedoch ist hier das Zusammenspiel zwischen Budgetbetrag und den vom Regierungsrat nachfolgend jeweils festzulegenden Eckwerten (Richtprämie, Selbstbehalt, Anteil Reinvermögen) massgebend. Damit wird der Rahmen gesteckt für die tatsächlichen Beiträge 2019 und 2020. Das Inkrafttreten der Erhöhung der besonderen Prämienverbilligung auf 80 Prozent ist auf das Jahr 2021 geplant. Der Regierungsrat wird ab diesem Zeitpunkt dem Landrat einen entsprechenden Budgetbetrag vorschlagen, der die Mehrbelastung berücksichtigt.

5.1.2 Aufrechnungen von steuerlichen Abzügen

Im Jahr 2018 haben 6'396 Haushalt im Kanton Nidwalden von Prämienverbilligung profitiert. Eine Auswertung des Steueramts ergab, dass 114 Haushalte (1.8%) im Jahr 2018 durch die Aufrechnung der steuerlichen Abzüge betroffen gewesen wären. Eine Aussage über das finanzielle Ausmass lässt sich hingegen nicht machen. Aufgrund der geringen Anzahl von Haushalten werden sich die Ausgaben in der Prämienverbilligung nur minim ändern.

5.2 Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Gesetzesänderungen haben keine finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden.

Die Gemeinden sollen die neuen Bezüger von wirtschaftlicher Sozialhilfe auf die Meldepflicht nach Art. 22 Abs. 4 kKVG an die Ausgleichskasse aufmerksam machen. Die Gemeinden oder der kantonale Sozialdienst können die Meldungen auch selbst vornehmen.

5.3 Auswirkungen auf die Durchführungsstelle

Der Kanton Nidwalden hat die Durchführung der Prämienverbilligung der Ausgleichskasse übertragen. Sie muss die Programme zur Festsetzung der Prämienverbilligung an die neuen Berechnungsparameter anpassen lassen. Dies bedingt einen einmaligen Aufwand, welcher sich im Rahmen von rund CHF 20'000.00 bewegen wird.

Die Begrenzung des Anspruchs auf die tatsächlichen Prämien wird bereits in verschiedenen Kantonen praktiziert. Aufgrund der Direktauszahlung an die Krankenversicherer und der elektronischen Abwicklung der Prämienverbilligung mittels SEDEX (secure data exchange) wird die Umsetzung dieser Anpassung bei der Ausgleichskasse höchstens einen geringen Mehraufwand generieren.

Die Verfahrensanpassungen ziehen keine nennenswerten Auswirkungen mit sich. In der Praxis sind sie grösstenteils bereits umgesetzt.

5.4 Auswirkungen auf die Bevölkerung

5.4.1 Erhöhung der besonderen Prämienverbilligung

Die Erhöhung der besonderen Prämienverbilligung für Kinder von 50 auf 80 Prozent wird eine Entlastung insbesondere von mittelständischen Familien mit Kindern mit sich bringen.

5.4.2 Plafonierung des Anspruchs auf die tatsächlichen Prämien

Durch die Plafonierung des Anspruchs auf die tatsächlichen Prämien wird die Bevölkerung nicht zusätzlich belastet. Der Anspruch von Personen, welche eine höhere effektive Prämie bezahlen, wird nicht geschmälert. Ist die effektive Prämie niedriger, erhalten die Personen zwar weniger ausbezahlt, ihre effektive Prämie wird jedoch immer noch voll berücksichtigt werden. Die bisherigen Erfahrungswerte der Ausgleichskasse Nidwalden zeigen, dass die Prämienverbilligungsbeiträge in der Mehrheit der Fälle unter der tatsächlichen Prämie liegen und die Plafonierung in diesen Fällen keine Auswirkungen haben wird. Grund dafür ist, dass in Nidwalden überdurchschnittlich viele Versicherte bei grossen Versicherern (wie Concordia, CSS) angeschlossen sind, deren Prämien bis dato über der jeweiligen kantonalen Richtprämie lagen.

5.4.3 Aufrechnung von steuerlichen Abzügen

Die Aufrechnung von steuerlichen Abzügen bedeutet, dass der Anspruch auf Prämienverbilligung bei einigen wenigen Personen wegfallen oder sich reduzieren wird. Dies ist insofern gewünscht, als es sich um Personen handelt, welche aus Sicht des Regierungsrates nicht zur Gruppe der Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen gehören. Ausserdem wird die Prämienverbilligung jährlich neu berechnet. Die Aufrechnung erfolgt nur in den Jahren, in welchen ein freiwilliger Einkauf in die Pensionskasse bzw. ein Abzug für Liegenschaftsunterhalt auch tatsächlich geleistet wurde. In den übrigen Jahren wird der Verbilligungsanspruch so beurteilt wie bei allen anderen Personen ohne diese Aufrechnung.

5.4.4 Verfahrensanpassungen

Fällt eine Person neu in die Sozialhilfe, so muss eine Meldung an die Ausgleichskasse gemacht werden. Bei den Sozialversicherungen, so auch in der Prämienverbilligung, gilt das Anmeldeprinzip. Insofern rechtfertigt sich die Auferlegung einer Meldepflicht an die Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger. Gewöhnlich sind die Gemeinden bzw. der kantonale Sozialdienst für die Meldung an die Ausgleichskasse besorgt.

5.5 Finanzielle Auswirkungen in der Übersicht

Die finanziellen Auswirkungen der Vorlage dürften für den Kanton nicht einschneidend sein. In Bezug auf die Anpassungen gestützt auf das Bundesrecht wird sich höchstwahrscheinlich nach einer überschlagsmässigen Berechnung mit Zahlen aus dem Jahr 2017 eine Mehrbelastung von CHF 710'000.00 und eine Entlastung von CHF 340'000.00 ergeben (vgl. oben, Ziff. 5.1.1). Die weiteren Anpassungen – insbesondere die Aufrechnungen bzw. Korrekturen bei der Summe der Steuerwerten nach Art. 12 Abs. 2 KKV – betreffen nur einen kleinen Teil der Bezügerinnen und Bezüger von Prämienverbilligung und haben nur marginale finanzielle Auswirkungen auf den Kanton (vgl. oben, Ziff. 5.1.2). Bei den Bezügerinnen und Bezüger von Prämienverbilligung werden die Ansprüche da und dort erhöht (höhere Kinderprämie) oder reduziert (Plafonierung oder Aufrechnung steuerliche Abzüge). Beim Grossteil der Bezügerinnen und Bezüger von Prämienverbilligung werden sich aber keine Änderungen einstellen.

Für die Gemeinden wird die Vorlage finanziell keine Auswirkungen haben.

Die Gesetzesanpassungen werden bei der Ausgleichskasse Nidwalden einen Mehraufwand bei der Durchführung der Prämienverbilligung auslösen. Da die Änderungen auf dem bestehenden System aufbauen, wird sich der Mehraufwand aber in Grenzen halten.

6 Terminplan

Verabschiedung zuhanden der externen Vernehmlassung durch den Regierungsrat	Oktober 2019
Ende der Vernehmlassungsfrist	Januar 2020
Verabschiedung durch den Regierungsrat zuhanden des Landrates	März 2020
Vorberatende Kommissionen FGS und FIKO	April 2020
1. Lesung im Landrat	Mai 2020
2. Lesung im Landrat	Juni 2020
Inkrafttreten	1. Januar 2021

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landammann

Alfred Bossard

Landschreiber

Hugo Murer

7 Anhang

Weiteres Beispiel zu Ziff. 3.1; Familie (2 Erwachsene, 2 Kinder) mit tiefem Einkommen

Geltende Regelung: Besondere Prämienverbilligung 50% der Richtprämie für Kinder				
Basisdaten				
Richtprämie der Familie Muster (in CHF)				
	Richtprämie			
Vater Muster	4'428.00			
Mutter Muster	4'428.00			
Sohn Muster	1'056.00			
Sohn Muster	1'056.00			
Finanzielle Verhältnisse der Familie Muster laut Steuerveranlagung 2017 (in CHF)				
	Bewertung	Ansatz	Betrag	
Reineinkommen	100%	20'000.00	20'000.00	
Reinvermögen	20%	0.00	0.00	
Steuerwert			20'000.00	
Selbstbehalt	11%	20'000.00	2'200.00	
Berechnung des Anspruchs				
Besondere Prämienverbilligung Kinder, da Steuerwert unter CHF 120'000.00 (in CHF)				
			Anspruch	
Sohn Muster (50% Richtprämie)			528.00	
Tochter Muster (50% Richtprämie)			528.00	
Allgemeine Prämienverbilligung (in CHF)				
	Prämie		Selbstbehalt	Anspruch
Vater Muster	4'428.00		983.00	3'445.00
Mutter Muster	4'428.00		983.00	3'445.00
Sohn Muster	528.00 (50% Richtprämie)		117.00	411.00
Tochter Muster	528.00 (50% Richtprämie)		117.00	411.00
	9'912.00		2'200.00	7'712.00

Der Anspruch der Familie Muster beträgt total CHF 8'768.00.

Zukünftige Regelung: Besondere Prämienverbilligung 80% der Richtprämie für Kinder				
Basisdaten				
Richtprämie der Familie Muster (in CHF)				
	Richtprämie			
Vater Muster	4'428.00			
Mutter Muster	4'428.00			
Sohn Muster	1'056.00			
Sohn Muster	1'056.00			
Finanzielle Verhältnisse der Familie Muster laut Steuerveranlagung 2017 (in CHF)				
	Bewertung	Ansatz	Betrag	
Reineinkommen	100%	20'000.00	20'000.00	
Reinvermögen	20%	0.00	0.00	
Steuerwert			20'000.00	
Selbstbehalt	11%	20'000.00	2'200.00	

Berechnung des Anspruchs			
Besondere Prämienverbilligung Kinder, da Steuerwert unter CHF 120'000.00 (in CHF)			
		Anspruch	
Sohn Muster (80% Richtprämie)		845.00	
Tochter Muster (80% Richtprämie)		845.00	
Allgemeine Prämienverbilligung (in CHF)			
	Prämie	Selbstbehalt	Anspruch
Vater Muster	4'428.00	1'050.00	3'378.00
Mutter Muster	4'428.00	1'050.00	3'378.00
Sohn Muster	211.00 (20% Richtprämie)	50.00	161.00
Tochter Muster	211.00 (20% Richtprämie)	50.00	161.00
	9'278.00	2'200.00	7'078.00

Der Anspruch der Familie Muster beträgt nach neuer Regelung ebenso wie nach alter Regelung total **CHF 8'768.00**. Die neue Regelung hat bei Familien mit tiefen Einkommen lediglich eine rechnerische Verschiebung von allgemeiner zu besonderer Prämienverbilligung zur Folge:

Anspruch Prämienverbilligung	besondere	allgemeine	gesamt
Alte Regelung 50 Prozent	1'056.00	7'712.00	8'768.00
Neue Regelung 80 Prozent	1'690.00	7'078.00	8'768.00