



---

Regierungsrat

Luzern, 20. August 2019

**STELLUNGNAHME ZU MOTION**

**M 705**

Nummer: M 705  
Eröffnet: 18.02.2019 / Gesundheits- und Sozialdepartement  
Antrag Regierungsrat: 20.08.2019 / Erheblicherklärung als Postulat  
Protokoll-Nr.: 864

**Motion Wimmer-Lötscher Marianne und Mit. über Optimierung der Prämienverbilligung (M 705)**

Die Grundzüge der Prämienverbilligung der Kantone sind im Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) geregelt. Unterschieden wird zwischen zwei Anspruchsgruppen: Nach Artikel 65 Absatz 1 KVG haben die Kantone Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen zu gewähren. Zudem sind die Kantone gemäss Artikel 65 Absatz 1bis KVG verpflichtet, für untere und mittlere Einkommen die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung aktuell um mindestens 50 Prozent zu verbilligen. Am 17. März 2017 änderte das eidgenössische Parlament diese Bestimmung insofern, als die Kantone für untere und mittlere Einkommen die Prämien der Kinder neu um mindestens 80 Prozent zu verbilligen haben. Die Verbilligung der Prämien für junge Erwachsene in Ausbildung wurde bei mindestens 50 Prozent belassen. Der Bundesrat setzte die Änderung vom 17. März 2017 auf den 1. Januar 2019 in Kraft. Die Kantone haben die Neuregelung der Prämienverbilligung für Kinder spätestens auf den 1. Januar 2021 einzuführen.

Im Übrigen bestimmte der Bundesgesetzgeber im Krankenversicherungsgesetz nicht, was «bescheidene wirtschaftliche Verhältnisse» beziehungsweise «untere und mittlere Einkommen» sind. Die Kantone haben bei der Prämienverbilligung somit einen erheblichen Spielraum, indem sie unter anderem autonom festlegen können, was als «untere und mittlere Einkommen» gemäss Artikel 65 Absatz 1bis KVG zu verstehen ist. Allerdings dürfen sie dabei nicht gegen Sinn und Geist der Bundesgesetzgebung verstossen und deren Zweck nicht beeinträchtigen. Das Bundesgericht präziserte in seinem Urteil vom 22. Januar 2019 betreffend die Prämienverbilligung im Kanton Luzern für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung den unbestimmten Rechtsbegriff des «mittleren Einkommens». Es führte aus, dass zur mittleren Einkommensgruppe jene Personen gehören würden, deren Haushalt über ein Bruttoäquivalenzeinkommen zwischen 70 und 150 Prozent des Medians verfügen würden.

Der Kanton Luzern hat die Prämienverbilligung im Prämienverbilligungsgesetz (PVG; SRL Nr. 866) und in der Prämienverbilligungsverordnung (PVV; SRL Nr. 866a) umgesetzt. Für die Berechnung des allgemeinen Anspruchs auf Prämienverbilligung nach § 7 PVG hat er auf folgende Parameter abgestellt:

1. wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gemessen anhand des massgebenden Einkommens gemäss der letzten rechtskräftigen Steuerveranlagung mit bestimmten Aufrechnungen und Abzügen, insbesondere mit der Aufrechnung eines gesetzlich festgelegten Anteils des Reinvermögens,
2. Richtprämien in Prozenten der Durchschnittsprämien,

3. prämienrechtlicher Selbstbehalt mit einem Basiswert und einem Anstieg pro Franken des massgebenden Einkommens,
4. Einkommensgrenze für die Prämienverbilligung für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung, die bei ihren unterhaltspflichtigen Eltern wohnen.

Unser Rat hat das Bundesgerichtsurteil vom 22. Januar 2019 unverzüglich umgesetzt und die Einkommensgrenze für die Jahre 2017 bis 2019 in der PVV auf den Wert des Medianeinkommens gemäss Steuerstatistik angehoben.

Die Motion verlangt, dass das Prämienverbilligungsgesetz und die Prämienverbilligungsverordnung so anzupassen seien, dass der Kreis der Anspruchsberechtigten optimiert wird und Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen angemessener entlastet werden. Unser Rat kommt dieser Forderung mit dem Gegenvorschlag zur Volksinitiative "Sichere Prämienverbilligung - Abbau verhindern" nach (B 168 vom 7. Mai 2019). Hierzu wurden sowohl die Berechnung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit als auch die Leistungen für Personen in bescheidenen Verhältnissen analysiert. Der Gegenentwurf verfolgt verschiedene Ziele. Die Definition von Mindest- und Maximalwerten zur Berechnung des Anspruchs auf Prämienverbilligung des Kantons sollen die Rechtssicherheit gewährleisten und den Leistungsabbau verhindern. Im Sinne der Motion ist der Gegenentwurf unseres Rates differenzierter und berücksichtigt die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Haushalte besser als die Initiative. Er korrigiert Ungerechtigkeiten bei vermögenden Versicherten und bringt nicht nur für Familien mit mittlerem Einkommen, sondern auch für Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen eine angemessenere finanzielle Entlastung bei den Prämien der Grundversicherung. Mit dem Gegenentwurf wird auch das Bundesgerichtsurteil vom 22. Januar 2019 umgesetzt.

Mit dem Gegenentwurf werden insbesondere die folgenden Änderungen des PVG vorgeschlagen:

1. Die für die Prämienverbilligung massgebenden Richtprämien sollen mindestens 84 Prozent der Durchschnittsprämien gemäss dem Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (ELG; SR 831.30) betragen. Die Wirksamkeit der Prämienverbilligung für untere und mittlere Einkommen wird dadurch verbessert.
2. Ein Anspruch auf Prämienverbilligung soll bestehen, soweit die anrechenbaren Prämien das massgebende Einkommen um 10 Prozent zuzüglich 0,00015 Prozentpunkte für jeden Franken des massgebenden Einkommens übersteigen. Diese Werte sind Maximalwerte, die durch Verordnung gesenkt, aber nicht erhöht werden können. Damit können Personen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen angemessener entlastet werden.
3. Bei der Bestimmung des Einkommens, das für die Prämienverbilligung massgebend ist, sollen teilweise steuerrechtliche Abzüge für die Unterhalts- und Verwaltungskosten von Liegenschaften im Privatvermögen aufgerechnet werden. Im Sinne der Motion kann die Zielgruppe der Prämienverbilligung optimiert werden.
4. Ab einem bestimmten Reinvermögen soll der Anspruch auf Prämienverbilligung entfallen, womit Vermögende im Sinne der Motion ausgeschlossen werden. Der Gegenvorschlag übernimmt hierzu die in der Änderung des ELG vom 22. März 2019 beschlossenen Grenzen (BBl 2019 2603; Art. 9a Abs. 1 ELG). Bei Personen, die ein Vermögen unter dieser Grenze besitzen, wird beim massgebenden Einkommen weiterhin ein Vermögensverzehr angerechnet.

Die Motion fordert zudem zwei konkrete Änderungen der Anspruchsberechnung, die sich an den Vollzug der wirtschaftlichen Sozialhilfe anlehnen und von einer individualisierten Einzelfallprüfung unter Verwendung weiterführender Gesuchunterlagen ausgehen. Erstens verlangt die Motion, dass die Einkommen der unterstützungspflichtigen Eltern bei jungen Erwachsenen in Ausbildung beigezogen werden und damit die Prämienverbilligung für junge Erwachsene entfällt, wenn die Eltern für die Prämien aufkommen könnten. Zweitens identifiziert die Motion eine Fehlkonstruktion in Gesetz und Verordnung in der Ungleichbehandlung von verheirateten und unverheirateten Paaren, in dem unverheiratete Paare zwei Gesuche einreichen können und das massgebende Einkommen im Vergleich zu verheirateten Paaren somit

tiefer ist. Unser Rat kennt die identifizierten Fehlanreize für ausgewählte Personengruppen. Die vorgeschlagenen Massnahmen bedürfen jedoch einer Güterabwägung respektive einer Kosten-Nutzen-Analyse.

Die Behandlung von Prämienverbilligungsgesuchen fällt mit über 85'000 Anträgen in den Bereich der Massenverwaltung, womit eine automatisierte Prüfung des Anspruchs auf Prämienverbilligung angezeigt ist und nur in begründeten Fällen Einzelfallprüfungen vorgenommen werden. Die WAS AK greift seit dem Jahr 2014 direkt auf das kantonale Einwohnerkontrollregister (LUREG) sowie das Steuerregister (LUTAX). Massgebend für die automatisierte Berechnung sind die persönlichen und familiären Verhältnisse am 1. Januar des Jahres für welches Prämienverbilligung beansprucht wird (§ 5 Abs. 3 PVG). Eine gemeinsame Berechnung erfolgt dort, wo die Personen gemeinsam besteuert werden. Aufgrund dessen werden unterstützte Konkubinatspaare nicht gemeinsam oder junge Erwachsene in Ausbildung die einen eigenen Wohnsitz begründen nicht mit ihren unterstützungspflichtigen Eltern zusammen berechnet. Das Vorgehen im Kanton Luzern und in anderen Kantonen stützt sich auf eine gängige Praxis.

Der Personalaufwand kann durch die Automatisierung wesentlich verringert werden. Konkret fallen bei der Prämienverbilligung im Kanton Luzern jährlich rund 10'000 Gesuche pro Vollzeitstelle an, während in der Sozialhilfe pro Vollzeitstelle 80 bis 100 Gesuche bearbeitet werden. Die Umstellung auf eine Einzelfallprüfung wie bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe hätte somit einen markanten Anstieg der Verwaltungskosten zur Folge. Es ist davon auszugehen, dass die Verwaltungskosten annähernd der Höhe der Einsparungen bei den Leistungen entsprechen dürften.

Für den Entscheid einer grundsätzlichen Änderung der Berechnung des Anspruchs auf Prämienverbilligung gilt es weitere inhaltliche Aspekte zu berücksichtigen, um unbeabsichtigte Effekte zu vermeiden. Für das Konkubinat sind mindestens vier Themenfelder relevant: Erstens ist das Konkubinat nicht im Gesetz geregelt und wird in keinem öffentlichen Register erfasst. Gemäss Richtlinien zur wirtschaftlichen Sozialhilfe kann von einem Konkubinat ausgegangen werden, wenn die Beziehung seit mehr als zwei Jahren besteht oder die Partner in einer gefestigten Beziehung mit einem gemeinsamen Kind zusammenleben. Es ist von aufwändigen Abklärungen auszugehen. Für den Vollzug ist neben der Begriffsdefinition auch der angemessene Einkommensanteil des/der Konkubinatspartner/in bei der Anspruchsbeurteilung zu definieren. Zweitens hat ein grosser Anteil der Konkubinatspaare keine respektive keine gemeinsamen Kinder. Das Einwohnerregister bietet keine Informationen zur Unterscheidung. Drittens geniessen im Konkubinat lebende Personen nicht den gleichen sozialen oder juristischen Schutz wie ein verheiratetes Paar oder ein Paar in einer eingetragenen Partnerschaft. Viertens hat der Gesetzgeber unterschiedliche Berechnungen, Begünstigungen und Leistungen bei Steuern und Sozialversicherungen definiert, welche erst in einer Gesamtschau das Ausmass einer ungleichen Behandlung ermitteln könnte.

Auch für die Berücksichtigung der Einkommen von Eltern junger Erwachsener in Ausbildung, die nicht mehr zu Hause leben, fehlen entsprechende administrative Daten. Unser Rat anerkennt die Fehlanreize bei Studierenden, deren Eltern für die Krankenversicherungs- und Ausbildungskosten aufkommen könnten. Die von der Motion geforderte Umsetzung führt jedoch dazu, dass junge Erwachsene in Ausbildung die Unterhaltspflichten der Eltern selber einfordern müssten. Erfahrungen aus anderen Sozialleistungen zeigen, dass im Falle von Eltern mit tiefen Einkommen Ausstände mittels Sozialhilfe zu überbrücken wären. Es besteht somit ein Risiko, dass Ausbildungen abgebrochen werden und eine längerfristige Abhängigkeit von Sozialleistungen droht. Es ist weiter zu beachten, dass es sich um eine geringe Zahl handeln dürfte.

Unser Rat kommt nach differenzierten Erwägungen zum Schluss, dass die Vorteile des aktuellen Vollzugs die Nachteile der mit der Motion geforderten Änderungen bei jungen Erwach-

senen in Ausbildung eindeutig überwiegen. Aufgrund der steigenden Zahl von Konkubinatspaaren soll diese Situation aber im Rahmen des nächsten Wirkungsberichts Existenzsicherung vertieft analysiert und Lösungsvarianten diskutiert werden. Der Bericht wird dem Parlament im Jahr 2021 aufgelegt. Da wir zur Prüfung des Anliegens im Bereich der Konkubinatspaare bereit sind, beantragen wir Ihnen, die Motion als Postulat erheblich zu erklären.