

Botschaft des Regierungsrates  
an den Kantonsrat

B 114

## **zu den Entwürfen**

- eines Kantonsratsbeschlusses  
über die Volksinitiative «Für  
faire Prämienverbilligung»**
- einer Änderung des Prämien-  
verbilligungsgesetzes**

## Übersicht

*Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses, mit dem die Volksinitiative «Für faire Prämienverbilligung» abgelehnt werden soll. Gleichzeitig unterbreitet er dem Kantonsrat einen Gegenvorschlag zur Initiative.*

*Die Initiative verlangt in der Form der allgemeinen Anregung, dass das Prämienverbilligungsgesetz so zu ändern sei, dass ein Anspruch auf Prämienverbilligung besteht, wenn die Krankenkassenprämien 10 Prozent des anrechenbaren Einkommens übersteigen. Dieses Anliegen wird im Wesentlichen damit begründet, dass nach der geltenden Regelung der Regierungsrat die Prämienverbilligung jährlich nach Massgabe der verfügbaren Mittel festlege. Damit werde nicht – wie das Prämienverbilligungsgesetz dies vorsehe – die finanzielle Belastung der Haushalte durch die Krankenkassenprämien der Grundversicherung, sondern es würden die Finanzen des Kantons ins Zentrum gestellt.*

*Gegen die Annahme der Initiative spricht, dass damit das heutige Mass an Flexibilität verloren gehen würde, das bei der Umsetzung des komplexen Prämienverbilligungssystems zwingend notwendig ist. Zudem würde eine Annahme der Initiative erhebliche Mehrkosten von schätzungsweise mindestens 93 bis 138 Millionen Franken zur Folge haben.*

*Als Gegenvorschlag zur Initiative soll § 7 Absatz 2 des Prämienverbilligungsgesetzes (PVG) insofern ergänzt werden, als die Beiträge des Kantons, die für die Prämienverbilligung vorgesehen sind und nach § 10 Absatz 1 PVG vom Kanton und von den Gemeinden je zur Hälfte finanziert werden, jährlich mindestens der Entwicklung des Landesindex des Konsumentenpreise angepasst werden.*

# Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Gesetzesinitiative «Für faire Prämienverbilligung» sowie eine Änderung des Prämienverbilligungsgesetzes als Gegenentwurf zur Initiative.

## I. Die Gesetzesinitiative

### 1. Wortlaut und Begründung

Am 14. August 2008 reichte die Sozialdemokratische Partei des Kantons Luzern gestützt auf § 84 Absatz 5 der Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 in Verbindung mit § 41<sup>bis</sup> der alten Staatsverfassung vom 29. Januar 1875 die kantonale Volksinitiative «Für faire Prämienverbilligung» ein und stellte damit in der Form der allgemeinen Anregung (nicht-formulierte Gesetzesinitiative) folgendes Begehren auf Änderung des Gesetzes über die Verbilligung von Prämien der Krankenversicherung (Prämienverbilligungsgesetz) vom 24. Januar 1995 (PVG; SRL Nr. 866):

*«Es besteht Anspruch auf Prämienverbilligung, wenn die Krankenkassenprämien 10% des anrechenbaren Einkommens übersteigen.»*

Die Initiantinnen und Initianten begründen ihr Anliegen damit, dass nach der geltenden Regelung im Prämienverbilligungsgesetz der Regierungsrat die Prämienverbilligung jährlich nach Massgabe der verfügbaren Mittel festlege. Dies sei insofern falsch, als damit die Finanzen des Kantons ins Zentrum gestellt würden. Nach dem Zweckartikel des Prämienverbilligungsgesetzes (§ 1 Abs. 1 PVG) sei jedoch die finanzielle Belastung der Haushalte durch die Krankenkassenprämien massgebend. Dieser Paragraf bestimme, dass durch die Verbilligung der Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen ein angemessener Versicherungsschutz zu finanziell tragbaren Bedingungen gewährleistet werden solle. Dieser Zweck müsse wieder ernst genommen werden.

Seit 1999 habe der Regierungsrat den variablen Einkommenssatz mehrfach nach oben angepasst. In den vergangenen Jahren seien die Mittel für die Prämienverbilligung sogar plafoniert worden. Für die Jahre 2007 und 2008 habe eine Einkommensgrenze von 14,5 Prozent gegolten. Diese Verschlechterung sei mit den permanenten Forderungen nach Steuersenkungen und dem daraus resultierenden Spardruck begründet worden. Bis zu 14,5 Prozent des steuerbaren Einkommens für die obligatorische Krankenpflegeversicherung zu bezahlen, sei für einen Haushalt eindeutig zu viel.

Zudem sei die Forderung nach Steuersenkungen erfüllt. Auch Personen mit tiefen Einkommen würden heute weniger Steuern bezahlen als noch vor einigen Jahren. Allerdings seien die Einsparungen bei den Steuern wesentlich geringer als die Mehrbelastung bei den Krankenkassenprämien. Die Sparpolitik des Regierungsrates habe damit zu einer massiven Mehrbelastung der finanziell Schwächsten trotz tieferen Steuern geführt. Zudem sei ein Ende dieser sozialpolitisch heiklen Entwicklung im Kanton nicht in Sicht.

Die Initiative fordert deshalb ein konkretes und verbindliches Sozialziel auf Gesetzesstufe. Dies solle erreicht werden, indem die maximale Belastung der Haushalte durch die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung im Prämienverbilligungsgesetz verankert werde. Wer mehr als 10 Prozent seines anrechenbaren Einkommens zuzüglich der bisherigen 10 Prozent des anrechenbaren Vermögens für die Krankenkassenprämien bezahlen müsse, solle einen Anspruch auf Prämienverbilligung haben. Eine weiter gehende Entlastung tiefer Einkommen sei ausdrücklich erwünscht, aber nicht Bestandteil der Initiative. Die Initiantinnen und Initianten würden es dem Gesetzgeber überlassen, auch Modelle mit tieferen Prozentsätzen für tiefe anrechenbare Einkommen zu prüfen. Der Kanton Graubünden wende beispielsweise ein solches Modell an.

Die Initiative bewirke eine Verbesserung in doppelter Hinsicht: Zum einen würden Zehntausende in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen lebende Personen finanziell erheblich entlastet. Zum anderen bringe die Initiative Planungssicherheit, da der wichtige Budgetposten der Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung auf ein verbindliches Maximum beschränkt sei und der Regierungsrat nicht einfach die Rahmenbedingungen der Prämienverbilligung ändern könne. Nach Annahme der Initiative könne der Kanton die Kostensteigerungen bei den Prämien nicht mehr einfach auf die Versicherten überwälzen. Die Mittel der Prämienverbilligung müssten somit laufend der Teuerung der Prämien angepasst werden. Damit seien die Folgekosten der Initiative auch abhängig von der Kostensteigerung bei den Prämien.

## **2. Zustandekommen und Behandlung**

Für die vorliegende Initiative begann die Sammlungsfrist am 18. August 2007 nach der formellen Vorprüfung durch das Justiz- und Sicherheitsdepartement zu laufen. Das Initiativkomitee reichte innert der gesetzlichen Frist 4062 beglaubigte und gültige Unterschriften für die Gesetzesinitiative ein. Am 26. August 2008 erklärten wir gestützt auf § 141 des Stimmrechtsgesetzes (SRL Nr. 10) die Initiative als zustande gekommen (vgl. Kantonsblatt Nr. 35 vom 30. August 2008, S. 2278).

Gemäss § 82b des Kantonsratsgesetzes (SRL Nr. 30) unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat innert einem Jahr, seit das Zustandekommen einer Gesetzesinitiative veröffentlicht wurde, Botschaft und Entwurf für dessen Stellungnahme. Bean-

tragt der Regierungsrat die Ablehnung einer Initiative, kann er dem Kantonsrat einen Gegenentwurf unterbreiten. Der Gegenentwurf enthält eine von der Initiative abweichende Regelung der gleichen Materie. Er ist als Verfassungsänderung oder als Gesetz zu verabschieden, kann jedoch eine andere Rechtsform aufweisen, als es die Initiative verlangt (§ 82g Kantonsratsgesetz).

Erweist sich die Initiative als rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar, erklärt der Kantonsrat sie ganz oder teilweise als ungültig. Soweit die Initiative gültig ist, kann der Kantonsrat sie annehmen oder ablehnen (§ 82c Abs. 1b Kantonsratsgesetz).

Nimmt der Kantonsrat eine nicht-formulierte Gesetzesinitiative an, hat ihm der Regierungsrat gemäss § 82e des Kantonsratsgesetzes innert Jahresfrist Botschaft und Entwurf für die verlangte Gesetzesvorlage zu unterbreiten. Der Kantonsrat hat sodann in zweimaliger Beratung eine Gesetzesvorlage zu verabschieden, die inhaltlich dem Initiativbegehr entspricht. Lehnt er die in der Einzelberatung ausgearbeitete Gesetzesvorlage ab, unterliegt sie der Volksabstimmung. Nimmt er sie an, unterliegt sie nach den Vorschriften der Kantonsverfassung der Volksabstimmung oder dem fakultativen Referendum.

Lehnt der Kantonsrat eine Initiative ab, kann er dem Regierungsrat gemäss § 82c Absatz 3 des Kantonsratsgesetzes den Auftrag erteilen, einen Gegenentwurf auszuarbeiten. Der Regierungsrat hat ihm in diesem Fall innert Jahresfrist Botschaft und Entwurf vorzulegen. Die Initiative und der Gegenentwurf werden den Stimmberechtigten nach dessen Beschluss gemäss § 82h des Kantonsratsgesetzes in einer Doppelabstimmung unterbreitet. Werden in der Doppelabstimmung sowohl die Initiative als auch der Gegenentwurf angenommen, tritt jene Vorlage in Kraft, die bei der Stichfrage mehr Stimmen erzielt (§ 86 Abs. 1e Stimmrechtsgesetz). Wird die Initiative vor der Veröffentlichung der Anordnung einer Volksabstimmung zurückgezogen, unterliegt der Gegenentwurf, wie andere Gesetze und Gesetzesänderungen, dem fakultativen Referendum (vgl. § 39 der Staatsverfassung in Verbindung mit § 84 Abs. 5 der Kantonsverfassung). Die Referendumsfrist beginnt in diesem Fall mit der öffentlichen Bekanntmachung des Rückzugs der Initiative und der nochmaligen Veröffentlichung der Vorlage. Der Kantonsrat kann allerdings den Gegenentwurf gestützt auf § 39 der Staatsverfassung auch von sich aus, das heisst unabhängig vom Rückzug der Initiative, der Volksabstimmung unterstellen.

Lehnt der Kantonsrat eine Gesetzesinitiative ab und verzichtet er auf einen Genvorschlag, wird die Initiative nach § 82f des Kantonsratsgesetzes der Volksabstimmung unterbreitet.

## **II. Ausgangslage**

### **1. Rechtliche Rahmenbedingungen**

Nach Artikel 65 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG; SR 832.10) sind die Kantone verpflichtet, Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen zu gewähren. Zudem sind die Kantone seit 1. Januar 2006 verpflichtet, für untere und mittlere Einkommen die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent zu verbilligen. Der Bundesgesetzgeber bestimmte hingegen nicht, was bescheidene wirtschaftliche Verhältnisse beziehungsweise untere und mittlere Einkommen sind. Insbesondere verzichtete er trotz mehrerer Bestrebungen darauf, im KVG einen bestimmten Prozentsatz des Einkommens festzulegen, der für allenfalls anspruchsberechtigte Personen die Belastungsgrenze für die Prämien der obligatorischen Krankenversicherung sein sollte.

Der Kanton Luzern hat die Prämienverbilligung im Prämienverbilligungsgesetz und in der Prämienverbilligungsverordnung vom 12. Dezember 1995 (PVV; SRL Nr. 866a) umgesetzt. Im Zusammenhang mit der Gesetzesinitiative sind folgende Bestimmungen relevant:

Gemäss § 8 Absatz 2 PVG werden die anrechenbaren Prämien von Personen, die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV beziehen, voll vergütet, sofern diese am 1. Januar des Jahres, für welches sie Prämienverbilligung beanspruchen, die persönlichen Voraussetzungen für den Anspruch auf Prämienverbilligung im Kanton Luzern erfüllen. Die persönlichen Voraussetzungen sind in § 5 PVG geregelt.

Weiter werden die anrechenbaren Prämien von Personen, die wirtschaftliche Sozialhilfe gemäss den §§ 28 Absatz 1 und 61 Absatz 1 oder Mutterschaftsbeihilfe gemäss den §§ 54 ff. des Sozialhilfegesetzes vom 24. Oktober 1989 (SHG; SRL Nr. 892) beziehen, voll vergütet. Der Anspruch besteht auch rückwirkend für die Zeit, während der die zuständige Gemeinde gestützt auf § 5 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 23. März 1998 (EGKVG; SRL Nr. 865) die uneinbringlichen Prämien übernehmen muss (§ 8 Abs. 3 PVG).

Sodann sind die Einzelheiten der Prämienverbilligung für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung in § 2a PVV geregelt. Eltern oder Elternteile, unter deren Obhut Kinder bis zum vollendeten 18. Lebensjahr leben, haben Anspruch auf die Verbilligung der anrechenbaren Prämien der Kinder um die Hälfte, sofern die persönlichen Voraussetzungen gemäss § 5 PVG erfüllt sind und ihr steuerbares Einkommen 100 000 Franken nicht übersteigt. Die Prämien von jungen Erwachsenen bis zum vollendeten 25. Altersjahr werden um die Hälfte verbilligt, sofern diese die persönlichen Voraussetzungen gemäss § 5 PVG erfüllen und eine mindestens sechs Monate dauernde Ausbildung absolvieren, welche einen Anspruch auf eine Ausbildungszulage gemäss dem Bundesgesetz über die Familienzulagen vom 24. März 2006 (SR

836.2) begründet. Bei jungen Erwachsenen in Ausbildung, die bei ihren unterhaltspflichtigen Eltern wohnen, besteht der Anspruch auf eine hälftige Verbilligung der Prämien zudem nur, wenn das gemeinsame steuerbare Einkommen 100'000 Franken nicht übersteigt.

Schliesslich haben nach § 7 Absatz 1 PVG weitere Personen Anspruch auf Prämienverbilligung, soweit die anrechenbaren Prämien einen bestimmten Prozentsatz des steuerbaren Einkommens zuzüglich 10 Prozent des steuerbaren Vermögens der anspruchsberechtigten Personen übersteigen. Gemäss § 7 Absatz 2 PVG regelt der Regierungsrat insbesondere den Prozentsatz des steuerbaren Einkommens. Er legt die Berechnung der Prämienverbilligung jährlich nach Massgabe der verfügbaren Mittel fest. Für die Berechnung des Prämienverbilligungsanspruchs sind in der Regel die Steuerwerte der letzten rechtskräftigen Steuerveranlagung gemäss dem kantonalen Steuergesetz massgebend (§ 7 Abs. 3 PVG).

Weiter kann der Regierungsrat für die Berechnung des Anspruchs auf Prämienverbilligung Richtprämien festlegen. Dabei hat er sich an den Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung zu orientieren (§ 6 Abs. 2 PVG). Diese Richtprämien entsprechen den anrechenbaren Prämien im Sinn der §§ 7 Absatz 1 sowie 8 Absätze 2 und 3 PVG. Wir haben in § 3 PVV von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht und bestimmt, dass als Richtprämien die monatlichen Durchschnittsprämien der Krankenpflegeversicherung gelten, die das Eidgenössische Departement des Innern für die Berechnung der Ergänzungsleistungen jährlich festlegt. Diese Durchschnittsprämien werden auf den nächsten Franken gerundet.

Die Prämienverbilligung wird durch Beiträge des Bundes und des Kantons finanziert. Der Bundesbeitrag entspricht 7,5 Prozent der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung. Der Bundesrat setzt die Anteile der einzelnen Kantone am Bundesbeitrag nach deren Wohnbevölkerung sowie nach der Anzahl der Versicherten fest (Art. 66 KVG). Die Beiträge des Kantons Luzern werden zu 50 Prozent von den Gemeinden getragen (§ 10 Abs. 1 PVG).

## 2. Prämienverbilligung im Kanton Luzern

Gestützt auf die in Kapitel II.1 genannten Bestimmungen, gestaltete sich die Prämienverbilligung in den Jahren 1995 bis 2008 wie folgt:

Jahr	Einkommensgrenze	Bezugsberechtigte nominal	Bezugsberechtigte nominal	ausbezahlte Summe	berechtigte in %	max. Bundesbeitrag	Bundesanteil in %	Bundesanteil in Fr.	Kantonsanteil	Gemeindeanteil <sup>12</sup>	Ausköpfungsgrad in % <sup>3</sup>	Richtprämie Erwachsene
1995	14,00%			19'853'460		26'003'942	100,0	19'853'460	0	0	76,35	effekt. Prämie
1996	10,00%	38'207 <sup>1</sup>		37'069'952	95'922'655	81,1	30'063'731	7006'221	0	0	31,35	141
1997	8,50%	76'205	22	57'507'437	95'367'000	75,7	43'533'130	6'987'154	6'987'154	0	45,65	148
1998	7,50%	98'332	29	81'821'709	101'416'894	74,1	60'629'886	10'595'911	10'595'911	59,82	167	
1999	7,00%	128'983	38	104'068'911	108'717'914	72,1	75'033'685	14'517'613	14'517'613	69,05	168	
2000	8,50%	118'349	34	88'222'771	109'802'295	73,2	64'550'620	11'836'076	11'836'076	57,88	168	
2001	8,50%	124'253	36	96'237'243	113'139'789	73,2	70'428'969	12'904'137	12'904'137	18'710'999	62,25	175
2002	8,50%	134'121	38	118'133'882	122'538'646	76,5	90'336'996	7'644'144	7'644'144	20'152'742	72,42	194
2003	8,50%	153'953	44	142'059'884	126'330'244	76,5	108'654'421	9'186'502	9'186'502	24'218'961	86,01	214
2004	9,50%	140'491	40	143'553'333	130'987'680	78,0	111'930'190	8'696'364	8'696'364	22'926'779	85,45	239/222/212
2005	10,00%	138'963	39	149'203'073	132'698'258	78,0	116'393'814	9'022'546	9'022'546	23'786'713	87,71	250/232/222
2006	11,50%	126'821	36	145'199'465	139'804'444	78,0	113'225'599	8'792'838	8'792'838	23'181'118	80,99	266/245/236
2007	14,50%	148'981 <sup>4</sup>	41	158'231'240	147'436'306	78,0	123'391'316	9'580'979	9'580'979	25'258'945	83,69	277/254/244
2008	14,50%	135'792 <sup>5</sup>	37	154'794'992	84'187'520	54,4	84'187'520	35'303'736	35'303'736	35'303'736	281/257/247	

<sup>1</sup> ohne El.-Bezügerinnen und -Bezüger

<sup>2</sup> ab 2003: 72,5% der Kosten nach Abzug des Bundesbeitrags, ab 2008 aufgrund der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) 50% der Kosten nach Abzug des Bundesbeitrages

<sup>3</sup> bezogen auf den maximal möglichen Bundesbeitrag, Kennzahl ist wegen der NFA ab 2008 nicht mehr relevant

<sup>4</sup> inkl. halbjährige Prämienverbilligung für Kinder und junge Erwachsene

<sup>5</sup> inkl. halbjährige Prämienverbilligung für Kinder und junge Erwachsene, sofern das steuerbare Einkommen unter 100'000 Franken liegt

### **3. Parlamentarische Vorstösse**

Bereits mit der Motion M 441 von Eva Zihlmann über die Verankerung einer über mehrere Jahre stabilen Bezugsgrenze im Luzerner Prämienverbilligungsgegesetz, eröffnet am 3. Juli 2001, wurde eine Festlegung der Einkommensgrenze auf Gesetzesstufe verlangt. Dabei wurde eine Einkommensgrenze von 8 Prozent gefordert. Ihr Rat lehnte diese Motion an der Sitzung vom 28. Mai 2002 ab (Verhandlungen des Grossen Rates [GR] 2002, S. 888). Mit der Motion M 586 von Urs Thumm über die Festlegung der Prämienverbilligung, eröffnet am 6. Dezember 2005, wurde erneut verlangt, dass die Einkommensgrenze im Prämienverbilligungsgegesetz bestimmt wird. Ihr Rat lehnte am 15. Mai 2006 auch diese Motion ab (GR 2006 S. 965).

## **III. Stellungnahme zur Gesetzesinitiative**

Vorab ist festzuhalten, dass mit unserer bisherigen Politik seit dem Jahr 1999 jährlich an mehr als einen Dritt der Bevölkerung Prämienverbilligungsbeiträge geleistet wurden. Im Jahr 2008 erhielten 135 792 Personen oder 37 Prozent der Bevölkerung Prämienverbilligung. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Personen, die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, wirtschaftliche Sozialhilfe oder Mutterschaftsbeihilfe beziehen, immer – das heisst insbesondere unabhängig von der geltenden Einkommensgrenze – einen Anspruch auf Prämienverbilligung haben und die volle Richtprämie ausbezahlt erhalten. Im Jahr 2008 wurde 16 775 Bezügerinnen und Bezügern von Ergänzungsleistungen Prämienverbilligung in der Höhe von etwas mehr als 45,3 Millionen Franken ausbezahlt. Weiter erhielten 9244 Bezügerinnen und Bezüger wirtschaftlicher Sozialhilfe oder von Mutterschaftsbeihilfe etwas mehr als 17,6 Millionen Franken an Prämienverbilligung. Damit wurden im Jahr 2008 an 26 019 Personen aus diesem Bezügerkreis rund 63 Millionen Franken Prämienverbilligung ausbezahlt. Dies sind etwa 7 Prozent der Bevölkerung. Die übrigen 30 Prozent der Bevölkerung, die Prämienverbilligung erhielten, beziehen keine Ergänzungsleistungen, wirtschaftliche Sozialhilfe oder Mutterschaftsbeihilfe. Mit dieser Lösung sind unseres Erachtens – entgegen der Ansicht der Initiantinnen und Initianten – die Vorgaben des Krankenversicherungsrechts, wonach Prämienverbilligung an Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen zu leisten ist, mehr als erfüllt. Weiter liegt bei der Verbilligung von Prämien für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung die massgebende Einkommensgrenze bei 100 000 Franken steuerbares Einkommen. Steuerbare Einkommen, die nicht über 100 000 Franken liegen, gelten prämienverbilligungsrechtlich als mittlere beziehungsweise untere Einkommen. Diese Grenze ist relativ hoch ange setzt. Damit sind auch die Vorgaben des Bundesrechts zur Verbilligung von Prämien für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung erfüllt. Vor diesem Hintergrund er weist sich der Vorwurf der Initiantinnen und Initianten, die bisherige Umsetzung der Prämienverbilligung habe im Kanton Luzern zu einer massiven Mehrbelastung der finanziell Schwächsten geführt, als nicht gerechtfertigt.

Weiter haben wir bereits in der Beantwortung der in Kapitel II.3 erwähnten Motivationen M 441 und M 586 festgehalten, dass das Prämienverbilligungssystem auf verschiedenen Elementen basiert, die sich wechselseitig beeinflussen. Die wichtigsten sind die Richtprämien, die Einkommensverhältnisse und die Einkommensgrenze sowie die verfügbaren Mittel. Diese Elemente entwickeln sich unterschiedlich. In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass das Ansteigen des Einkommensprozentsatzes sachlich begründet war durch die ungleiche Entwicklung der Krankenkassenprämien und der Kredite, die Ihr Rat beschloss. Zudem werden die einzelnen für den Prämienverbilligungsanspruch massgebenden Werte zu verschiedenen Zeitpunkten bekannt gemacht. Bereits im Januar des Jahres vor dem Jahr, für welches Prämienverbilligung beansprucht wird, muss das Gesundheits- und Sozialdepartement aufgrund entsprechender Vorgaben eine erste Eingabe für das Planbudget einreichen. Zu diesem Zeitpunkt hat das Eidgenössische Departement des Innern aber die Durchschnittsprämien der obligatorische Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen, welche in unserem Kanton im Sinn von Richtprämien die Grundlage für die Berechnung des Anspruchs auf Prämienverbilligung sind, noch nicht erlassen. Erfahrungsgemäss beschliesst es die entsprechende Verordnung erst zwischen Ende Oktober und Anfang November. Nach der Publikation dieser Verordnung berechnet die Lustat Statistik Luzern eine provisorische Einkommensgrenze, die sich unter Berücksichtigung der Einkommensverhältnisse aus den Richtprämien und dem in der Botschaft zum Staatsvoranschlag beantragten Kredit ergibt. Ihr Rat beschliesst das Budget in der Regel Anfang November. Erst wenn die Durchschnittsprämien und die von Ihrem Rat beschlossenen Mittel bekannt sind, können wir den Prozentsatz des Einkommens festlegen.

Die Annahme der Initiative hätte zwar den Vorteil, dass die Luzerner Bevölkerung davon ausgehen könnte, dass die Anspruchsberechtigung für Prämienverbilligung über Jahre hinweg gleich bleiben würde. Denn für eine Änderung der Einkommensgrenze wäre eine Änderung des Prämienverbilligungsgesetzes, mit Botschaft unseres Rates und zweimaliger Beratung im Parlament, notwendig. Diesem einen Vorteil müssen die folgenden erheblichen Nachteile der Initiative gegenübergestellt werden:

- Würde die Einkommensgrenze analog der Vermögensgrenze in Prozenten auf Gesetzesstufe festgelegt, ginge die Flexibilität, welche das komplexe Prämienverbilligungssystem verlangt, verloren. Ihr Rat könnte nach Bekanntgabe der Durchschnittsprämien des Bundes Ende Oktober/Anfang November für das kommende Jahr keine Änderungen am Einkommensprozentsatz mehr vornehmen. Dazu ginge das Verfahren zur Änderung des Prämienverbilligungsgesetzes zu lang. Demgegenüber ist es weniger problematisch, wie heute der Fall, die Vermögensgrenze im Gesetz festzulegen, weil das Vermögen bei der Berechnung des Prämienverbilligungsanspruchs eine untergeordnete Rolle spielt.
- Ist davon auszugehen, dass ein einmal festgelegter Einkommensprozentsatz über mehrere Jahre in Kraft bliebe, wäre aber auch eine wirksame Steuerung der Ausgaben für die Prämienverbilligung nicht mehr möglich. Ihr Rat wäre bis zu einer Änderung des Prämienverbilligungsgesetzes an seine eigenen Vorgaben gebunden. Die aus der geltenden Bestimmung resultierenden Ausgaben für die Prämienverbilligung müssten ausgelöst werden, auch wenn es finanzpolitisch nicht angezeigt wäre.

- Bereits mit der Senkung des Prozentsatzes des steuerbaren Einkommens von 14,5 auf 10 Prozent würde der Kreis der anspruchsberechtigten Personen erheblich ansteigen. Zudem würden die auszubezahlenden Beträge massiv ansteigen. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass im Jahr 2008 immerhin 37 Prozent der Bevölkerung Prämienverbilligung erhalten haben und pro Person durchschnittlich 1140 Franken Prämienverbilligung ausbezahlt worden sind.
- Hinzu käme, dass ein über mehrere Jahre gleichbleibender Prozentsatz des massgebenden Einkommens unabhängig von seiner Höhe zur Folge hätte, dass die Zahl der anspruchsberechtigten Personen so lange jährlich grösser würde, wie die Krankenversicherungsprämien stärker ansteigen würden als die Einkommen. Dies würde den oben beschriebenen Effekt aus der Senkung des Prozentsatzes noch verstärken.
- Eine Senkung des Prozentsatzes des steuerbaren Einkommens von 14,5 auf 10 Prozent hätte gegenüber dem im Staatsvoranschlag 2009 vorgesehenen Betrag von etwas über 158 Millionen Franken je nach Prämienanstieg für das Jahr 2010 von 5 bis 15 Prozent eine Kostensteigerung etwa zwischen 93 und 138 Millionen Franken zur Folge (vgl. dazu die Ausführungen in Kap. V.2).
- Mit der steigenden Zahl der anspruchsberechtigten Personen würde schliesslich auch der administrative Aufwand für die Prämienverbilligung erheblich steigen.

## **IV. Vernehmlassungsverfahren**

In Anbetracht der in Kapitel III aufgeführten überwiegenden Nachteile erachten wir es als richtig, wenn die massgebende Einkommensgrenze nach wie vor auf Verordnungsstufe festgelegt wird. Dadurch wird ein Mass an Flexibilität erhalten, das bei der Umsetzung des komplexen Prämienverbilligungssystems zwingend ist. Wir beantragen Ihnen deshalb, die Initiative abzulehnen. Um dem Wunsch nach mehr Kontinuität bei den Voraussetzungen des Prämienverbilligungsanspruchs Rechnung zu tragen und um die Voraussehbarkeit des Staatsbeitrages, der für die Prämienverbilligung zur Verfügung steht, zu verbessern, erachten wir es jedoch als sinnvoll, Ihrem Rat einen Gegenvorschlag zur Initiative zu unterbreiten.

Wir beauftragten das Gesundheits- und Sozialdepartement deshalb am 6. März 2009, einen entsprechenden Botschaftsentwurf auszuarbeiten. Der Departementsentwurf sah vor, dem Kantonsrat die Ablehnung der Gesetzesinitiative zu beantragen. Gleichzeitig sollte im Sinn eines Gegenvorschlags das Prämienverbilligungsgesetz insoweit ergänzt werden, als die Mittel, die für die Prämienverbilligung vorgesehen sind, jährlich mindestens der Entwicklung des Landesindex des Konsumentenpreise angepasst würden. Dieser Vorschlag wurde am 7. Mai 2009 bei den im Kantonsrat vertretenen Parteien, beim Verband Luzerner Gemeinden (VLG), bei den Departementen, den Gerichten, bei der Lustat und bei der Ausgleichskasse Luzern in die Vernehmlassung gegeben. Die Vernehmlassungsfrist dauerte bis 15. Juni 2009.

Die FDP, die CVP, die SVP, der VLG und das Finanzdepartement lehnen die Initiative ab. Die FDP und der VLG sind zudem grundsätzlich für einen Gegenvorschlag.

Hingegen lehnt es der VLG wegen der finanziellen Auswirkungen ab, dass die Beiträge des Kantons, die für die Prämienverbilligung vorgesehen sind, jährlich mindestens der Teuerung anzupassen sind. Er argumentiert, die Gemeinden seien nicht bereit, finanzielle Mehrbelastungen zu tragen, die über die jährliche Teuerung hinausgehen würden. Er schlägt deshalb vor, die Beiträge jeweils nur der allgemeinen Teuerung anzupassen. Die CVP lässt es offen, ob dem Parlament ein Gegenvorschlag präsentiert werden soll. Sie will sich dazu erst bei der parlamentarischen Beratung äussern. Die SVP lehnt den Gegenvorschlag mit der Begründung ab, die automatische Anpassung des Prämienverbilligungskredites an den Landesindex sei nicht notwendig. Für die Berechnung des Anspruchs auf Prämienverbilligung solle vielmehr die tiefste Prämie der Grundversicherung gelten. Die SP und die Grünen sind für die Annahme der Initiative. Die SP hält den Gegenvorschlag für ungenügend, weil er lediglich das festhalte, was seit 2004 Usanz sei. Zudem kritisiert sie die Berechnungen. Weiter seien die Anfrage A 139 von Urs Thumm über die sozialpolitischen Auswirkungen von Prämienverbilligung und Steuern, eröffnet am 21. Januar 2008, und die Anfrage A 338 von Lotti Stadelmann Eggenschwiler über die Krankenkassenprämienbelastung im Vergleich zur Steuerbelastung, eröffnet am 2. Dezember 2008, noch nicht beantwortet. Zu diesen beiden Anfragen ist zu sagen, dass sie zur Weiterbearbeitung an die Projektgruppe «Arbeit muss sich lohnen» beim Gesundheits- und Sozialdepartement weitergeleitet wurden. Ziel wäre es gewesen, eine Gesamtschau der Schwelleneffekte im Sozialbereich zu erstellen. Aufgrund der Äusserungen in der Vernehmlassung werden wir Ihnen unsere Antwort auf diese Anfragen aber gleichzeitig mit dieser Botschaft vorlegen.

## **V. Ablehnung und Gegenentwurf zur Initiative**

### **1. Die neue gesetzliche Regelung**

In § 7 Absatz 2 PVG soll neu bestimmt werden, dass die Beiträge des Kantons, die für die Prämienverbilligung vorgesehen sind und nach § 10 Absatz 1 PVG vom Kanton und den Gemeinden je zur Hälfte finanziert werden, jährlich mindestens der Entwicklung des Landesindexes der Konsumentenpreise (LIKIP) angepasst werden. Damit hätte unser Rat bei der Budgetierung und Ihr Rat beim Beschluss über den Staatsvoranschlag bei der Prämienverbilligung mindestens die allgemeine Teuerung zu berücksichtigen. Sollte die Erhöhung der Krankenkassenprämien erheblich über der Erhöhung des Landesindexes der Konsumentenpreise liegen, wäre mit dieser Regelung auch eine weiter gehende Anpassung möglich. Dadurch würde bei der Frage der Anpassung an die Teuerung mehr Flexibilität geschaffen. Zudem würde mit dieser Lösung die Praxis, dass wir uns bei der Budgetierung des Kredites für die Prämienverbilligung nicht nur an der allgemeinen Teuerung, sondern auch an der Entwicklung der Krankenkassenprämien orientierten, weitergeführt. Deshalb ist auch der Vorschlag des VLG abzulehnen, die Beiträge des Kantons lediglich der allgemeinen Teuerung anzupassen. Für die Berechnung sollen der beschlossene Staatsbeitrag des

laufenden Jahres, der LIKP im Zeitpunkt des Beschlusses dieses Staatsvoranschlages und der LIKP im Zeitpunkt der Verabschiedung des Berichts zum Voranschlag für das Folgejahr massgebend sein. Mit dieser Lösung würde Kontinuität beim Kredit erreicht, ohne die erheblichen Nachteile der Initiative in Kauf nehmen zu müssen. Der Gegenvorschlag wäre zudem viel kostengünstiger. Allerdings kann mit dem Gegenvorschlag nicht garantiert werden, dass der Prozentsatz des anrechenbaren Einkommens auf dem heutigen Stand bleibt.

Mit unserem Gegenvorschlag wird der Forderung in der Begründung der Initiative teilweise nachgekommen, dass die Mittel der Prämienverbilligung laufend der Teuerung der Prämien angepasst werden sollten. Selbstverständlich werden Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, von wirtschaftlicher Sozialhilfe und von Mutterschaftsbeihilfe nach wie vor die volle Richtprämie verbilligt erhalten.

Wie wir bereits in Kapitel I.2 ausgeführt haben, sind bei Ablehnung der Initiative diese und der Gegenentwurf den Stimmberechtigten in einer Doppelabstimmung zu unterbreiten. Da der genaue Zeitplan von den Beratungen Ihres Rates abhängt, schlagen wir vor, dass unser Rat das Inkrafttreten der Änderung des Prämienverbilligungsgesetzes bestimmen soll, sofern der Gegenentwurf in der Volksabstimmung ob siegt. Allerdings drängt es sich vom Budgetprozess her auf, die Änderung auf den 1. Januar eines Kalenderjahres in Kraft zu setzen.

## **2. Finanzielle Auswirkungen der Vorlage**

Die SP berechnete in ihrer Vernehmlassung bei Annahme der Initiative einen jährlichen Mehrbedarf von total 42 Millionen Franken. Davon müssten der Kanton und die Gemeinden 45 Prozent oder rund 20 Millionen Franken bezahlen. Abklärungen durch die Lustat haben ergeben, dass es sich dabei um eine lineare Berechnung handelt, die zudem gewisse Mehrkosten nicht berücksichtigt. So werden darin der massive Anstieg der Prämien für das Jahr 2010, das Bevölkerungswachstum, die Entwicklung der Personen, welche Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, wirtschaftliche Sozialhilfe oder Mutterschaftsbeihilfe erhalten, und die Entwicklung der Quellenbesteuerten nicht miteinbezogen. Insbesondere hat die Anzahl Personen, die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV oder wirtschaftliche Sozialhilfe bezieht, seit dem Jahr 2005 deutlich zugenommen. Zudem sind nach der Lustat in der Berechnung der SP die Mehrkosten aus der Teilrevision des Steuergesetzes vom 13. September 2004, in Kraft seit dem 1. Januar 2005 (Gesetzessammlung des Kantons Luzern [G] 2004, S. 513), die Teilrevision des Steuergesetzes vom 11. September 2006 (G 2007 S. 9, Steuergesetzrevision 2008) und die Prämienverbilligung für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung (vgl. dazu unsere Ausführungen in Kap. II.1) nicht berücksichtigt. Auch ist die Zahl der Personen, die gemäss der Berechnung der SP neu Prämienverbilligung beziehen sollen, zu tief geschätzt.

Für das Jahr 2009 wurden für die Prämienverbilligung 158,2 Millionen Franken budgetiert. Gemäss den Berechnungen der Lustat aufgrund der Steuerzahlen 2006

würde bei Annahme der Initiative und einer für das Jahr 2010 angenommenen Steigerung der Prämien zwischen 5 und 15 Prozent ein geschätzter Mehraufwand von ungefähr 90 bis 135 Millionen Franken entstehen. Damit müssten bei einer Prämiensteigerung von 5 Prozent im Budget 2010 voraussichtlich 248,2 Millionen Franken eingestellt werden. Geht man von einem Prämienanstieg von 10 beziehungsweise 15 Prozent aus, ergeben sich notwendige Mittel von 270,1 beziehungsweise 293,2 Millionen Franken. Davon hätten der Kanton und die Gemeinden nach Abzug des Bundesbeitrages von etwa 100 Millionen Franken zwischen rund 148 und 193 Millionen Franken zu tragen. In dieser Berechnung ist der zusätzliche Aufwand aufgrund der Steuererrevision 2008 noch nicht berücksichtigt. Nach der Lustat wird er für das Jahr 2010 mindestens 3 Millionen Franken betragen.

## **VI. Antrag**

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, die Initiative «Für faire Prämienverbilligung» abzulehnen und der Änderung des Prämienverbilligungsgesetzes als Gegenentwurf zur Initiative zuzustimmen.

Luzern, 7. Juli 2009

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Max Pfister

Der Staatsschreiber: Markus Hodel

# **Kantonsratsbeschluss über die Gesetzesinitiative «Für faire Prämienverbilligung»**

vom

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,*

gestützt auf § 82c Absatz 1b des Kantonsratsgesetzes vom 28. Juni 1976  
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 7. Juli 2009,

*beschliesst:*

1. Die am 14. August 2008 eingereichte Gesetzesinitiative «Für faire Prämienverbilligung» wird abgelehnt.
2. Die Initiative ist den Stimmberchtigten mit dem Gegenentwurf in einer Doppelabstimmung zu unterbreiten.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

Nr. 866

**Gegenentwurf zur Initiative  
«Für faire Prämienverbilligung»**

**Gesetz  
über die Verbilligung von Prämien der Kranken-  
versicherung (Prämienverbilligungsgesetz)**

Änderung vom

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,  
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 7. Juli 2009,  
beschliesst:*

**I.**

Das Prämienverbilligungsgesetz vom 24. Januar 1995 wird wie folgt geändert:

**§ 7        Absatz 2**

<sup>2</sup> Der Regierungsrat regelt das Nähere, insbesondere den Prozentsatz des steuerbaren Einkommens und die Einzelheiten der Verbilligung von Prämien für Kinder und junge Erwachsene, durch Verordnung. Er legt die Berechnung der Prämienverbilligung jährlich nach Massgabe der verfügbaren Mittel fest. Er hört die Gemeinden vorher in geeigneter Weise an. Die für die Prämienverbilligung zur Verfügung stehenden Beiträge des Kantons sind jährlich mindestens dem Landesindex der Konsumentenpreise anzupassen.

**II.**

Der Regierungsrat beschliesst das Inkrafttreten der Änderung. Sie ist den Stimmberechtigten als Gegenentwurf zur abgelehnten Initiative «Für faire Prämienverbilligung» in einer Doppelabstimmung zu unterbreiten.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber: