



Botschaft des Regierungsrates
an den Kantonsrat

B 52

**zum Entwurf einer Änderung
des Prämienverbilligungs-
gesetzes (Schwelleneffekte
bei der Existenzsicherung
und Direktauszahlung der
Prämienverbilligung)**

Übersicht

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat eine Änderung des Prämienverbilligungsgesetzes betreffend Schwelleneffekte bei der Existenzsicherung und Direktauszahlung der Prämienverbilligung. Für die Änderung gibt es folgende Gründe:

In der Sozialpolitik wird die Frage, ob und unter welchen Umständen es sich für arme Menschen lohnt, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder auszuweiten, seit Längerem intensiv diskutiert. In diesem Zusammenhang untersuchte die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (Skos) gesamtschweizerisch das Zusammenwirken der bedarfsabhängigen Sozialleistungen wie der Prämienverbilligung, der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, der wirtschaftlichen Sozialhilfe und der Alimentenbevorschussung. Dabei wurden systembedingte Ungerechtigkeiten (Schwelleneffekte) festgestellt, die sich negativ auf die Arbeitsmotivation auswirken können. Der Regierungsrat setzte deshalb Ende September 2008 die Projektgruppe «Arbeit muss sich lohnen» ein. Sie hatte den Auftrag, gezielt für den Kanton Luzern die finanzielle Situation der Haushalte und das Leistungsangebot der Existenzsicherung zu analysieren sowie allfällige Systemfehler im Zusammenhang mit den bedarfsabhängigen Sozialleistungen aufzuzeigen. Zudem wurde sie beauftragt, Empfehlungen zur Optimierung der Existenzsicherung im Kanton abzugeben. Die Projektgruppe stellte vor allem im Zusammenhang mit den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (EL) und der wirtschaftlichen Sozialhilfe systembedingte Ungerechtigkeiten fest. Sie führte diese Systemfehler hauptsächlich auf die Regelung bei der Prämienverbilligung zurück. Im Zusammenhang mit diesem Bericht ergab sich ein weiterer Änderungsbedarf: Um eine sachgerechte Umsetzung der Prämienverbilligung zu ermöglichen, soll in Zukunft deren Bindung an die Teuerungsklausel entfallen.

Sodann beschlossen die eidgenössischen Räte am 19. März 2010 mit einer Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung, dass die Prämienverbilligungen in jedem Fall direkt den Versicherern ausbezahlt werden sollen. Die Kantone haben diese Neuerung bis am 1. Januar 2014 in ihren Rechtsordnungen umzusetzen.

Vorgeschlagen werden folgende Änderungen des Prämienverbilligungsgesetzes:

- Um bei der Prüfung eines Gesuchs um Prämienverbilligung die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit besser ermitteln zu können, soll neu nicht mehr auf das steuerbare Einkommen und das steuerbare Vermögen, sondern auf das Reinvermögen und das Nettoeinkommen gemäss Steuerrecht abgestellt werden. Einerseits sollen auf dem Nettoeinkommen Einkäufe in die 2. Säule, Einzahlungen in die Säule 3a, steuerrechtlich verrechenbare Geschäftsverluste sowie Einkünfte, die im vereinfachten Abrechnungsverfahren versteuert werden, hinzugezählt werden. Andererseits sollen vom Nettoeinkommen Krankheits-, Unfall- und behinderungsbedingte Kosten sowie ein Pauschalbetrag für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung abgezogen werden. Dieser Pauschalbetrag soll durch Verordnung festgesetzt werden. Der Regierungsrat soll neu die Möglichkeit erhalten, den Prozentsatz auf dem Einkommen, das für die Berechnung des Anspruchs auf Prämienverbilligung massgebend ist, abgestuft nach der Einkommenshöhe festzulegen. Damit soll bei der Prämienverbilligung eine bessere Steuerung ermöglicht werden.*

Der Anspruch auf Prämienverbilligung soll nur noch aufgrund von Richtprämien errechnet werden. Allerdings soll ausser bei EL-Bezügerinnen und -Bezügern nur noch maximal die effektiv geschuldete Prämie verbilligt werden.

Durch die obigen Massnahmen sollen gezielt Alleinerziehende und Familien mit Kindern im Niedriglohnbereich profitieren können.

- *Der Kantonsrat soll nicht mehr verpflichtet sein, die Beiträge des Kantons für die Prämienverbilligung jährlich mindestens dem Landesindex der Konsumentenpreise anzupassen. Damit wird der Handlungsspielraum bei der Festlegung der Obergrenze für die Verbilligung der Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung erhöht. Das Bundesrecht schreibt die Verbilligung dieser Prämien nur bei unteren und mittleren Einkommen vor. Die dafür geltende Obergrenze liegt heute bei 100000 Franken, was als zu hoch einzustufen ist.*
- *Das Verfahren zur Geltendmachung des Anspruchs auf Prämienverbilligung soll um rund ein halbes Jahr vorverschoben werden.*
- *Die Gesuche um Prämienverbilligung sollen weitgehend nicht mehr durch die AHV-Zweigstellen, sondern zentral bei der Ausgleichskasse Luzern bearbeitet werden. Dabei soll vermehrt auf die zentrale Datenplattform LuReg und die zentrale Steuerlösung LuTax zurückgegriffen werden können.*
- *Die im Prämienverbilligungsgesetz enthaltenen Verfahrensbestimmungen sind an die bundesrechtlichen Bestimmungen über die Direktauszahlung anzupassen. Zudem sollen die Verfahrensbestimmungen des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts gelten, soweit das Prämienverbilligungsgesetz keine abweichenden Bestimmungen enthält. Damit ist gegen Prämienverbilligungsentscheide in jedem Fall die Einsprache möglich. Zudem sind die Beschwerdeverfahren kostenlos.*

Die Änderung soll auf den 1. Juli 2013 in Kraft treten.

Inhaltsverzeichnis

1	Gründe der Revision	5
1.1	Schwelleneffekte bei der Existenzsicherung	5
1.1.1	Skos-Studien	5
1.1.2	Parlamentarische Vorstösse	8
1.1.3	Bericht «Arbeit muss sich lohnen»	9
1.1.3.1	Ergebnisse.....	10
1.1.3.2	Empfehlungen.....	12
1.1.3.3	Würdigung	13
1.2	Direktauszahlung der Prämienverbilligung.....	14
2	Hauptpunkte der Änderung.....	15
2.1	Zeitlicher Ablauf.....	16
2.2	Bearbeitung der Gesuche	17
2.3	Massgebendes Einkommen und Vermögen	18
2.4	Variabler Einkommenssatz.....	21
2.5	Auszahlung der effektiv geschuldeten Prämie	22
2.6	Anpassung der Prämienverbilligung	23
3	Vernehmlassungsverfahren.....	24
4	Die Gesetzesänderung im Einzelnen	26
5	Auswirkungen der Gesetzesänderung.....	40
5.1	Neue Berechnung der Prämienverbilligungen.....	40
5.1.1	Allgemeines	40
5.1.2	Modellrechnungen	42
5.1.3	Würdigung	44
5.2	Direktauszahlung.....	46
6	Antrag	47
	Entwurf	48
	Beilage	55

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die Verbilligung von Prämien der Krankenversicherung (Prämienverbilligungsgesetz) vom 24. Januar 1995 (SRL Nr. 866). Die Vorlage betrifft die Bereiche der Schwelleneffekte bei der Existenzsicherung und der Direktauszahlung der Prämienverbilligung.

1 Gründe der Revision

1.1 Schwelleneffekte bei der Existenzsicherung

In der Sozialpolitik wird die Frage, ob und unter welchen Umständen es sich für arme Menschen lohnt, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder das Arbeitspensum zu erhöhen, seit längerem intensiv diskutiert. Dabei wird insbesondere hervorgehoben, dass sich das Einkommen, das einem Haushalt nach Abzug der fixen Lebenshaltungskosten (Miete, Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung [Grundversicherung] und die Kosten für familienergänzende Kinderbetreuung) und der Steuern zur Verfügung steht, trotz des (zusätzlichen) Lohns verringern kann. Dieses Phänomen kann mit Schwelleneffekten erklärt werden, die insbesondere im Zusammenhang mit bedarfsabhängigen Sozialleistungen wie der Prämienverbilligung, den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (EL) oder der wirtschaftlichen Sozialhilfe entstehen können. Solche Schwelleneffekte können die Arbeitsmotivation beeinträchtigen und sind ungerecht. Sie müssen deshalb soweit möglich vermieden oder aufgefangen werden.

1.1.1 Skos-Studien

Zum Thema des Arbeitsanreizes und der Schwelleneffekte hat die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (Skos) mehrere Studien in Auftrag gegeben. Insbesondere hat sie aufgrund von Modellrechnungen untersuchen lassen, wie viel Einkommen typischen Haushalten in den 26 Kantonshauptorten mit Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe verbleibt, wenn die Fixkosten und die Steuern abgezogen und die Ansprüche auf soziale Transferleistungen, wie die Bevorschussung von Kinderalimenten, die Prämienverbilligung, die Familienzulagen und die Mietzinszuschüsse, geltend gemacht worden sind. Zudem untersuchte die Skos, inwiefern es sich für Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger unter finanziellen Gesichtspunkten lohnt, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Schliesslich wurde der Übergang von der wirtschaftlichen

Sozialhilfe in das unterstützungsfreie vorgelagerte System des Sozialtransfers analysiert, und es wurde nach systembedingten Ungerechtigkeiten geforscht. Dabei wurde die Wirkung des Steuersystems mitberücksichtigt. Als typische Haushalte wurden definiert: eine geschiedene, alleinerziehende Frau mit einem Kind, eine Familie mit zwei Kindern und ein alleinstehender geschiedener Mann mit Unterhaltsverpflichtungen (Caroline Knupfer, Natalie Pfister, Oliver Bieri, Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz, Bern 2007). Aus dieser Studie sind die folgenden Ergebnisse hervorzuheben:

– *Unterschiede bei den frei verfügbaren Einkommen*

Obwohl sich die meisten Kantone bei der Bemessung der wirtschaftlichen Sozialhilfe auf die Skos-Richtlinien abstützen, bestehen bei der Höhe des frei verfügbaren Einkommens erhebliche Unterschiede zwischen den Kantonen. Ein Grund für die Unterschiede liegt unter anderem darin, dass sich der Spielraum der Kantone mit der Revision der Skos-Richtlinien merklich erhöht hat. Heute gibt es mehr Positionen, die im Rahmen einer vorgegebenen Bandbreite kantonale definiert werden können. Laut der Studie liegt die Stadt Luzern bei allen drei genannten Haushaltstypen bezüglich des frei verfügbaren Einkommens über dem Mittelwert aller Kantonshauptorte (S. 39 ff. und S. 119 f.).

– *Arbeit lohnt sich auch mit wirtschaftlicher Sozialhilfe*

Gemäss der Studie lohnt es sich finanziell in allen Kantonen, als Sozialhilfebezüger oder -bezügerin einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Alle drei Haushaltstypen verfügen nach Aufnahme der Erwerbstätigkeit über ein höheres frei verfügbares Einkommen als ohne Erwerbstätigkeit. In der Stadt Luzern liegt bei allen Haushaltstypen auch die Zunahme des frei verfügbaren Einkommens nach Aufnahme der Erwerbstätigkeit über dem Mittelwert (S. 55 ff. und S. 121 f.).

– *Schwelleneffekte beim Eintritt in die wirtschaftliche Sozialhilfe und beim Austritt*

Ob es beim Eintritt in die wirtschaftliche Sozialhilfe beziehungsweise beim Austritt zu systembedingten Ungerechtigkeiten kommt, hängt gemäss der Studie neben der Ausgestaltung des Steuersystems auch davon ab, wo ein Kanton die sozialhilferechtliche Ein- und Austrittsgrenze festlegt. Dies wiederum ist davon abhängig, wie der Bedarf des jeweiligen Haushalts (soziales Existenzminimum) berechnet und was als Einnahmen angerechnet wird. Obwohl sich alle Kantone auch hier grundsätzlich auf die Skos-Richtlinien abstützen, werden bei der Berechnung des Anspruchs auf wirtschaftliche Sozialhilfe verschiedene Positionen, wie die Einkommensfreibeträge, die Zulagen, die Prämien der Grundversicherung und die situationsbedingten Leistungen, unterschiedlich gehandhabt. Die Studie hebt insbesondere hervor, dass einige Kantone bei der Festlegung der Eintrittsgrenze zur wirtschaftlichen Sozialhilfe auf dem Lohn einen Einkommensfreibetrag gewähren. Andere hingegen berücksichtigen den gesamten Lohn. Weiter beziehen nicht alle Kantone beim Bedarf Zulagen (z.B. die minimale Integrationszulage und die spezifischen Zulagen für Alleinerziehende) mit ein. Zudem rechnet ein Teil der

Kantone die Prämien der Grundversicherung nicht an. Andere wiederum berücksichtigen die Nettoprämien, das heisst die effektiv geschuldete Prämie der Grundversicherung abzüglich der Leistungen der Prämienverbilligung im Sinn der Artikel 65 ff. des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG; SR 832.10). Schliesslich berechnen einige Kantone auch die Eintrittsgrenze anders als die Austrittsgrenze (S. 67 ff.).

In Kantonen, welche die Anreizelemente des Einkommensfreibetrages und der Zulagen nicht beim Eintritt in die wirtschaftliche Sozialhilfe, sondern nur beim Austritt berücksichtigen, haben Working Poor, deren Einkommen nahe der Eintrittsgrenze in die wirtschaftliche Sozialhilfe liegt, ein wesentlich geringeres frei verfügbares Einkommen als Personen mit leicht tieferem Lohn und Anspruch auf ergänzende wirtschaftliche Sozialhilfe. In diesen Kantonen erfolgt der Austritt aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe wegen des Einkommensfreibetrages bei einem höheren Bruttolohn als der Eintritt. Dies hat zur Folge, dass Personen, deren Einkommen zwischen der Austritts- und der Eintrittsgrenze liegt, einen Anreiz haben, das Erwerbseinkommen so weit zu verringern, bis ein Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe gegeben ist, da sie in der Sozialhilfe bessergestellt sind. Ein solcher Effekt ist auch im Kanton Luzern festzustellen (S. 71 f.).

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass gemäss der Studie in der Stadt Luzern eine Alleinerziehende mit einem Kind bei einem jährlichen Bruttolohn von 31 000 Franken Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe hat. Bei diesem Haushaltstyp erfolgt die Ablösung von der wirtschaftlichen Sozialhilfe bei einem jährlichen Bruttolohn von 37 000 Franken (S. 78). Bei einer Familie mit zwei Kindern liegt die Ein- und Austrittsgrenze betreffend wirtschaftliche Sozialhilfe bei einem jährlichen Bruttolohn von 46 000 beziehungsweise 53 000 Franken (S. 81).

– *Finanzielle Verhältnisse inner- und ausserhalb der Sozialhilfe*

Wegen der oben aufgezeigten Schwelleneffekte werden in der Studie speziell die finanziellen Verhältnisse von Personen inner- und ausserhalb der wirtschaftlichen Sozialhilfe untersucht. Für die Berechnungen wurden Haushalte mit einem standardisierten Bruttolohn knapp ausserhalb der wirtschaftlichen Sozialhilfe und solche knapp vor der Austrittsgrenze aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe herangezogen. Dabei wurde der jährliche Bruttolohn jeweils um 1000 Franken verändert. Für die Stadt Luzern kommt die Studie zum Schluss, dass eine Alleinerziehende mit einem Kind und eine Familie mit zwei Kindern nach der Reduzierung des Bruttolohns um 1000 Franken und neu ergänzender wirtschaftlicher Sozialhilfe jährlich ungefähr 5000 Franken mehr frei verfügbares Einkommen haben als vorher. Hingegen hat eine Alleinerziehende mit einem Kind knapp vor der Austrittsgrenze aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe bei einer Erhöhung des jährlichen Bruttolohns um 1000 Franken neu keinen Anspruch mehr auf wirtschaftliche Sozialhilfe und jährlich nahezu 5000 Franken weniger zur Verfügung. Eine Familie mit zwei Kindern knapp unter der Austrittsgrenze hat bei einer Erhöhung des jährlichen Bruttolohns um 1000 Franken keine Unterstützungsleistungen mehr zuzug und 392 Franken pro Jahr weniger zur Verfügung (S. 88, 91, 93 und 95).

Da ein hoher Prozentsatz der unterstützten Personen über 15 Jahren ohne Erwerb ist, erachtete die Skos zudem einen Vergleich zwischen Personen ohne Erwerbseinkommen in der wirtschaftlichen Sozialhilfe und jenen mit einem Einkommen, bei dem knapp kein Anspruch auf Sozialhilfeleistungen besteht, ebenfalls von besonderer Wichtigkeit. In diesem Zusammenhang wurde festgestellt, dass in der Stadt Luzern bei allen Haushaltstypen das frei verfügbare Einkommen in der wirtschaftlichen Sozialhilfe und ohne Erwerbseinkommen kleiner ist als bei einem jährlichen Bruttolohn, der knapp ausserhalb der Eintrittsgrenze in die wirtschaftliche Sozialhilfe liegt. Die errechneten Differenzen liegen im Vergleich zu den anderen Kantonshauptstädten im Mittelfeld (S. 103 ff.).

Schliesslich wurde in der Studie untersucht, bei welchen Bruttolöhnen es zu systembedingten Ungerechtigkeiten kommt. Für die Stadt Luzern ist dies bei einer Alleinerziehenden mit einem Kind bei einem jährlichen Bruttolohn von 37 000 bis 43 000 Franken der Fall. Bei einer Familie mit zwei Kindern liegt dieser Bereich zwischen 53 000 und 55 000 Franken (S. 110 ff.).

Zusammengefasst ergibt sich aus dieser Skos-Studie von Knupfer, Pfister und Bieri, dass bezogen auf die Stadt Luzern das frei verfügbare Einkommen von Haushalten, die wirtschaftliche Sozialhilfe beziehen, über dem schweizerischen Durchschnitt liegt. Die finanzielle Situation dieser Haushalte lässt sich überdies durch eine Erwerbstätigkeit deutlich verbessern. Hingegen ist ein Schwelleneffekt in der Nähe der Eintrittsgrenze zur wirtschaftlichen Sozialhilfe festzustellen. Ebenso besteht ein ungenügender Anreiz zum Austritt aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe.

1.1.2 Parlamentarische Vorstösse

In den Jahren 2007 bis 2009 wurden in Ihrem Rat zum Thema der Existenzsicherung im Kanton verschiedene Vorstösse eingereicht. Verlangt wurde Auskunft über das Ausmass und die Entwicklung der Armut im Kanton beziehungsweise eine vertiefte kantonsbezogene Untersuchung des Zusammenhangs der verschiedenen Leistungen aus dem Sozialtransfer und der Steuern sowie deren Auswirkung auf das frei verfügbare Einkommen. Zudem wurden verschiedene Massnahmen gefordert oder zur Prüfung vorgeschlagen. Thematisiert wurden insbesondere die Einführung von Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien, die Minderung der Steuerprogression, steuerrechtliche Kindergutschriften, negative Einkommenssteuern, gleiche Einkommensgrenzen bei der Bevorschussung von Alimenten in allen Kantonen und abgestufte Einkommensprozentsätze bei der Prämienverbilligung (vgl. die Auflistung der parlamentarischen Vorstösse im Bericht «Arbeit muss sich lohnen», Existenzsicherung im Kanton Luzern vom 29. November 2010, S. 8 f., publiziert auf: www.disg.lu.ch).

In unseren Antworten auf die Vorstösse wiesen wir auf die in Kapitel 1.1.1 erwähnten Skos-Studien hin und hielten fest, dass das System der sozialen Sicherheit komplex sei. Die einzelnen Fragen könnten nur in einer Gesamtschau adäquat geklärt werden. Notwendig sei deshalb eine Analyse der aktuellen Situation im Kanton Luzern. Sie solle die Probleme unter Berücksichtigung der verschiedenen Sozial-

leistungen aufzeigen und die Voraussetzung bilden, um mit gezielten Massnahmen mögliche negative Anreize und Armutsfallen beseitigen zu können. Soweit diese Vorstösse ganz oder teilweise als Postulate erheblich erklärt wurden, schrieb sie Ihr Rat am 20. Juni 2011 wegen Nichtbehandlung innert Frist ab (vgl. Verhandlungen des Kantonsrates [KR] 2011, S. 622).

Sodann wurden in den Jahren 2010 und 2011 zur Frage der Existenzsicherung im Kanton Luzern die folgenden weiteren parlamentarischen Vorstösse eingereicht:

- Anfrage A 554 von Margrit Steinhauser über die Entwicklung von Armut im Kanton Luzern, eröffnet am 25. Januar 2010,
- Motion M 659 von Felicitas Zopfi-Gassner über das Ausmass und die Entwicklung der Armut im Kanton Luzern, eröffnet am 10. Mai 2010. Darin wurden wir aufgefordert, das Ausmass und die Entwicklung der Armut im Kanton Luzern sowie die geplanten Massnahmen im Aufgaben- und Finanzplan unter dem Titel «Soziale Wohlfahrt» als Querschnittsthema darzustellen. Im Rahmen der Rechnungslegung soll jährlich über die realisierten Massnahmen und die erreichten Ziele informiert werden. Ihr Rat erklärte den Vorstoss am 25. Januar 2011 als Postulat erheblich (KR 2011 S. 121),
- Motion M 698 von Felicitas Zopfi-Gassner über einen abgestuften Prozentsatz für die Berechtigung zum Bezug von individuellen Prämienverbilligungen, eröffnet am 22. Juni 2010. Damit wurden wir aufgefordert, im Prämienverbilligungsgesetz (SRL Nr. 866) einen abgestuften Bezugsberechtigungssatz vorzusehen, wie dies beispielsweise der Kanton Graubünden kennt. Ihr Rat erklärte den Vorstoss am 25. Januar 2011 als Postulat erheblich (KR 2011 S. 139),
- Motion M 843 von Christina Reusser über die Einführung der Teilbevorschussung der Kinderalimente, eröffnet am 22. Februar 2011. Mit diesem Vorstoss wurde die Einführung der Teilbevorschussung der Kinderalimente im Sozialhilfegesetz (SRL Nr. 892) gefordert. Ihr Rat erklärte den Vorstoss am 13. Dezember 2011 als Postulat erheblich (KR 2011 S. 1707),
- Motion M 845 von Christina Reusser über die Steuerbefreiung des erweiterten Existenzminimums, eröffnet am 22. Februar 2011. Darin wurden wir aufgefordert, die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen, damit das Einkommen erst besteuert wird, wenn das Existenzminimum deutlich überschritten wird. Ihr Rat erklärte den Vorstoss am 30. Januar 2012 als Postulat erheblich (KR 2012 S. 132).

1.1.3 Bericht «Arbeit muss sich lohnen»

Am 23. September 2008 setzte unser Rat die Projektgruppe «Arbeit muss sich lohnen» (Projektgruppe AMSL) ein und beauftragte sie, die finanzielle Situation der Haushalte und das Leistungsangebot der Existenzsicherung im Kanton Luzern konkret aufzuzeigen. Weiter sollten im Zusammenhang mit den bedarfsabhängigen Sozialleistungen Schwelleneffekte ermittelt werden. Schliesslich sollte die Projektgruppe Empfehlungen zur Optimierung der Existenzsicherung im Kanton ausarbeiten. Die aufgezeigten Lösungen sollten zur Schaffung eines möglichst gerechten Systems beitragen,

das den Anreiz zur Erwerbstätigkeit bewahrt und Armutsfallen vermeidet. Die Projektgruppe AMSL lieferte ihren Bericht am 29. November 2010 ab. Die Ergebnisse dieses Berichts, insbesondere die Angaben über die finanzielle Situation der Luzerner Haushalte, die Armut im Kanton Luzern und die Aussagen zur Existenzsicherung und zu den Sozialleistungen, sind in der Broschüre des Gesundheits- und Sozialdepartementes «Wie sichern die Menschen im Kanton Luzern ihre Existenz?» zusammengefasst.

1.1.3.1 Ergebnisse

Der Bericht der Projektgruppe AMSL kommt zu folgenden Ergebnissen:

– *Finanzielle Situation der Luzerner Haushalte*

Im Kanton Luzern liegt die Armutsquote unter dem schweizerischen Durchschnitt. Im Kanton beträgt sie vor dem Bezug der wirtschaftlichen Sozialhilfe, der Ergänzungsleistungen (EL) und der Prämienverbilligung 8,8 Prozent, das sind rund 14300 Privathaushalte. Nach dem Bezug der in Kapitel 1.1 genannten bedarfsabhängigen Sozialleistungen reduziert sich die Armutsquote auf 4,9 Prozent. Dies entspricht rund 7900 Haushalten. Als arm gilt ein Haushalt, wenn das frei verfügbare Einkommen unterhalb eines bestimmten Betrages liegt, der nach der Haushaltsgrösse variiert (zur Höhe dieses Betrages vgl. Anhang 1). Somit haben die wirtschaftliche Sozialhilfe, die Ergänzungsleistungen und die Prämienverbilligung einen erheblichen Einfluss auf die Armutsquote. Mit diesen Sozialleistungen können rund 6400 Haushalte vor der Armut bewahrt werden. Dabei verringern diese Sozialleistungen die Armutsquote bei Alleinerziehenden um 13,5 Prozent und bei Familien mit Kindern um 2,2 Prozent. Festzustellen ist weiter, dass insbesondere die Prämienverbilligung bei beiden Haushaltstypen eine markante finanzielle Entlastung des Budgets bewirkt. Den Einfluss der übrigen bedarfsabhängigen Sozialleistungen, wie Mutterschaftsbeihilfe, Alimentenbevorschussung und Stipendien, stuft die Projektgruppe AMSL als geringer ein (S. 5 f., 20 ff. und 30).

– *Stellenwert der bedarfsabhängigen Sozialleistungen*

Im Jahr 2009 erhielten rund 33,9 Prozent der Luzerner Bevölkerung Prämienverbilligung. Es sind rund 149 Millionen Franken an Leistungen gesprochen worden. 4,2 Prozent der Luzerner Bevölkerung haben Ergänzungsleistungen bezogen, was einem Aufwand von etwas über 210 Millionen Franken entspricht. Der Anteil der Bezügerinnen und Bezüger von wirtschaftlicher Sozialhilfe betrug im Jahr 2009 2,1 Prozent. Die Kosten beliefen sich auf rund 44 Millionen Franken (Broschüre des Gesundheits- und Sozialdepartementes «Wie sichern die Menschen im Kanton Luzern ihre Existenz?»).

– *Schwelleneffekte bei der Existenzsicherung*

Die Projektgruppe AMSL ermittelte im Zusammenhang mit den bedarfsabhängigen Sozialleistungen die folgenden drei hauptsächlichen Schwelleneffekte:

Wirtschaftliche Sozialhilfe

Es hat sich die Feststellung der in Kapitel 1.1.1 vorgestellten Skos-Studie aus dem Jahr 2007 bestätigt, dass es im Kanton Luzern zu Schwelleneffekten kommen kann, weil bei der Frage, ob jemand Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe hat, kein Einkommensfreibetrag angerechnet wird. Angerechnet wird lediglich der Nettolohn. Würde man dies korrigieren, indem bereits für die Berechnung des Anspruchs auf wirtschaftliche Sozialhilfe neu vom Einkommen ein Freibetrag abgezogen würde, könnten mehr Personen im Niedriglohnbereich Unterstützungsleistungen geltend machen. Die Projektgruppe AMSL nimmt an, dass schätzungsweise 1500 Haushalte zusätzlich bezugsberechtigt wären.

Weiter teilt die Projektgruppe AMSL die Feststellung in der Skos-Studie, dass sich das frei verfügbare Einkommen von Haushalten mit einem Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe deutlich von demjenigen der Haushalte unterscheidet, die knapp über der Anspruchsgrenze zur wirtschaftlichen Sozialhilfe liegen. Die Projektgruppe sieht den Grund dieses Schwelleneffekts darin, dass Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger von Gesetzes wegen die Richtprämien der Grundversicherung voll vergütet erhalten und durch einen Steuererlass von der Bezahlung der Steuern befreit sind. Demgegenüber wird bei Haushalten knapp über der Anspruchsgrenze zur wirtschaftlichen Sozialhilfe nur ein wesentlich kleinerer Teil der Prämien der Grundversicherung verbilligt. Nach Einschätzung der Projektgruppe AMSL sind im Kanton ungefähr 900 Haushalte von diesem Systemfehler betroffen (S. 73 und 77 ff.)

Ergänzungsleistungen zur AHV/IV

Weiter weist die Projektgruppe AMSL darauf hin, dass EL-Bezügerinnen und -Bezüger die volle Durchschnittsprämie der Grundversicherung verbilligt erhalten. Zudem sind die Ergänzungsleistungen steuerbefreit. Wer hingegen mit einer AHV/IV-Rente nur knapp über der Grenze des EL-Anspruchs lebt, erhält die Prämien nicht verbilligt und muss Steuern bezahlen. Damit verfügen diese Personen über weniger finanzielle Mittel als EL-Bezügerinnen und -Bezüger: Von diesem Systemfehler sind im Kanton schätzungsweise 1800 Haushalte betroffen. Da die EL-Gesetzgebung jedoch Sache des Bundes ist, ist der Handlungsspielraum für den Kanton in diesem Bereich gering (S. 63 ff.).

Alimentenbevorschussung

Schliesslich stellt die Projektgruppe AMSL auch bei der Bevorschussung von Kinderalimenten einen erheblichen Systemfehler fest. Grund dafür ist, dass der Anspruch auf Bevorschussung von einer absoluten Einkommensgrenze abhängt. Dadurch haben Alleinerziehende keinen Anreiz, ein höheres Einkommen zu erzielen. Schon bei einem zusätzlichen Einkommen von 1 Franken oberhalb der geltenden Grenze reduziert sich das Einkommen durch den Wegfall der Bevorschussung erheblich. Von diesem Schwelleneffekt sind etwa 80 Luzerner Haushalte betroffen (S. 74 und 84 ff.).

Im Übrigen stellt die Projektgruppe AMSL im Zusammenhang mit Stipendien keine Systemfehler fest. Weiter führt sie aus, dass auch bezüglich der Subventionierung der Kosten für familienexterne Kinderbetreuung keine relevanten negativen Arbeitsanreize festzustellen sind, auch wenn es sich für Eltern mit mehr als einem Kind in tiefen und mittleren Einkommenskategorien finanziell vielfach nicht lohnt, berufstätig zu sein, wenn sie dadurch auf familienexterne Kinderbetreuung angewiesen sind (S. 74).

1.1.3.2 Empfehlungen

Zu den in Kapitel 1.1.3.1 erwähnten drei hauptsächlichen Schwelleneffekten gibt die Projektgruppe AMSL in ihrem Bericht folgende Empfehlungen ab:

– *Eintrittsschwelle bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe*

Trotz des Schwelleneffekts im Zusammenhang mit der unterschiedlichen Höhe der Ein- und Ausstiegsgrenze bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe empfiehlt die Projektgruppe AMSL, den Einkommensfreibetrag weiterhin nicht bereits bei der Berechnung des Anspruchs auf wirtschaftliche Sozialhilfe anzurechnen. Eine Praxisänderung würde die Anzahl der Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger erhöhen. Dies ist sozialpolitisch nicht empfehlenswert. Es sollten bei Personen im Niedriglohnbereich, die nach heutiger Regelung von der Sozialhilfe unabhängig sind, durch eine Verschiebung der Eintrittsgrenze in die wirtschaftliche Sozialhilfe keine falschen Anreize geschaffen werden. Zudem muss berücksichtigt werden, dass es schwer ist, wieder aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe auszutreten (S. 74 ff.; insbes. S. 77, Empfehlung 1). Der entsprechende Schwelleneffekt kann auch durch die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage reduziert werden, nach der bei der Berechnung des Anspruchs auf wirtschaftliche Sozialhilfe die volle Richtprämie der Grundversicherung mit einzubeziehen ist (S. 74 ff.; insbes. S. 77, Empfehlung 2).

– *Prämienverbilligung*

Da ein wesentlicher Teil des Schwelleneffekts im Zusammenhang mit der Ein- und Austrittsgrenze bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe und die Schwelleneffekte im Zusammenhang mit den Ergänzungsleistungen auf Regelungen bei der Prämienverbilligung zurückzuführen sind, ist das Prämienverbilligungsgesetz entsprechend anzupassen. Die für die Prämienverbilligung verfügbaren Mittel sind gezielt zugunsten von Haushalten mit Kindern im Niedriglohnbereich einzusetzen. Dabei sind alternative Berechnungsgrundlagen und Berechnungssysteme für die Prämienverbilligung zu prüfen (S. 77 ff.; insbes. S. 83, Empfehlung 3). Nur wenn es mit einer Änderung des Prämienverbilligungsgesetzes nicht gelingt, den Schwelleneffekt für Alleinerziehende und für Paare mit Kindern im Niedriglohnbereich zu beheben, empfiehlt die Projektgruppe, den Schwelleneffekt durch die Einführung einer Zusatzleistung für erwerbstätige Familien zu beseitigen (S. 91, Empfehlung 7).

– *Alimentenbevorschussung*

Bei der Bevorschussung der Kinderalimente sind die Einkommensgrenzen so anzuheben, dass sie deutlich über dem Existenzminimum liegen (S. 84 ff.; insbes. S. 87, Empfehlung 6).

– *Steuerbefreiung des Existenzminimums*

Weiter vertritt die Projektgruppe die Ansicht, dass von einer generellen Steuerbefreiung des Existenzminimums abzusehen ist. Es ist vielmehr die Entwicklung auf Bundesebene zu verfolgen. Weiter sind die Wirkungen der Steuergesetzrevisionen der Jahre 2008 und 2011 auf die Besteuerung von Steuerpflichtigen im Bereich des Existenzminimums zu prüfen, und nötigenfalls sollen im Rahmen der nächsten Steuergesetzrevision geeignete Massnahmen ergriffen werden, damit Schwelleneffekte als Folge der unterschiedlichen Berücksichtigung der Steuerbelastung inner- und ausserhalb des Anspruchsbereichs auf wirtschaftliche Sozialhilfe beseitigt werden (S. 83 f.; insbes. S. 84, Empfehlungen 4 und 5).

– *Beurteilung der kantonalen Sozialpolitik*

Schliesslich empfiehlt die Projektgruppe, sicherzustellen, dass der Datensatz zur Analyse der finanziellen Situation der Luzerner Haushalte jährlich aktualisiert wird und zur Optimierung der kantonalen Sozialpolitik ausgewertet werden kann (S. 92, Empfehlung 8).

1.1.3.3 Würdigung

Zu den Empfehlungen der Projektgruppe AMSL nehmen wir wie folgt Stellung:

Wir teilen die in der Empfehlung 1 geäusserte Ansicht, dass durch eine Verschiebung der Eintrittsgrenze für die wirtschaftliche Sozialhilfe keine falschen Anreize geschaffen werden sollen.

Die Empfehlung 2 betreffend die Berücksichtigung der Prämien der Grundversicherung beim Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe ist bereits insofern umgesetzt, als das Gesundheits- und Sozialdepartement im Jahr 2010 im Zusammenhang mit einer Verwaltungsbeschwerde unter Berufung auf die Skos-Richtlinien entschied, dass jener Teil der Prämien der Grundversicherung, der nicht durch die Prämienverbilligung gedeckt ist, bei der Abklärung, ob jemand einen Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe hat, mit einzurechnen ist (LGVE 2010 III Nr. 13).

Die Empfehlung 6 betreffend die Einkommensgrenzen für die Bevorschussung von Kinderalimenten kann durch eine Änderung der Sozialhilfeverordnung vom 13. Juli 1990 erreicht werden (§ 46 Unterabs. d des Sozialhilfegesetzes, SHG; SRL Nr. 892, in Verbindung mit § 25 der Sozialhilfeverordnung, SHV; SRL Nr. 892a). Da die Gemeinden als kostenpflichtige Träger der Alimentenbevorschussung (§ 45 SHG) allerdings einer entsprechenden Verordnungsänderung ablehnend gegenüberstanden, haben wir dieses Vorhaben nicht weiterverfolgt.

Bezüglich der Steuerbefreiung des Existenzminimums (Empfehlungen 4 und 5) weisen wir darauf hin, dass wir auch in unserer Antwort zum Postulat P 137 von Felicitas Zopfi-Gassner über die Steuerbefreiung des Existenzminimums 2008 die Ansicht vertraten, dass einem solchen Anliegen aus verschiedenen Gründen nicht entsprochen werden sollte. Zum einen ist die Umsetzung sehr schwierig. Zum anderen stellen das gesetzliche Instrument des Steuererlasses nach § 200 des Steuergesetzes vom 22. November 1999 (StG; SRL Nr. 620) und die dazu entwickelte Praxis sicher, dass der besagte Schwelleneffekt wegen der Steuern kaum zum Tragen kommt. Schliesslich wird die von Ihrem Rat am 9. März 2009 beschlossene Steuergesetzrevision 2011 (Gesetzessammlung des Kantons Luzern 2009, S. 321) Familien im Niedriglohnbereich entlasten.

Weiter beauftragten wir am 14. Dezember 2010 das Gesundheits- und Sozialdepartement, bei der Lustat Statistik Luzern jährlich eine Aktualisierung der Daten zur finanziellen Lage der Luzerner Haushalte in Auftrag zu geben (Empfehlung 6). Im statistischen Mehrjahresprogramm des Kantons Luzern 2011–2015, das wir am 29. März 2011 verabschiedeten, haben wir den Auftrag gegeben, dass die Daten über die finanzielle Lage der Luzerner Haushalte jährlich aktualisiert werden. Damit erachten wir auch die Empfehlung 8 betreffend die periodische Beurteilung der kantonalen Sozialpolitik als umgesetzt.

Hingegen erachten wir es als sachgerecht, die Empfehlung 3 umzusetzen, welche eine Änderung des Gesetzes über die Verbilligung von Prämien der Krankenversicherung (Prämienverbilligungsgesetz) vom 24. Januar 1995 (SRL Nr. 866) anregt. Die festgestellten Schwelleneffekte sind in einem erheblichen Masse vom System der Prämienverbilligung beeinflusst. Zudem stellte die Projektgruppe AMSL fest, dass die Prämienverbilligung bei Alleinerziehenden und Paaren mit Kindern eine markante finanzielle Entlastung des Budgets bewirkt (vgl. die Ausführungen zur finanziellen Situation der Luzerner Haushalte in Kap. 1.1.3.1).

1.2 Direktauszahlung der Prämienverbilligung

Im Zusammenhang mit der Problematik der unbezahlten Prämien und Kostenbeteiligungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung beschlossen die eidgenössischen Räte am 19. März 2010 neben einer Änderung von Artikel 64a auch eine Teilrevision von Artikel 65 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG; SR 832.10). Artikel 64a KVG regelt die Einzelheiten zu ausstehenden Prämien und Kostenbeteiligungen. Ihr Rat hat am 7. November 2011 mit verschiedenen Änderungen des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 23. März 1998 (SRL Nr. 865) und des Prämienverbilligungsgesetzes die kantonalen Umsetzungsbestimmungen zum neuen Artikel 64a KVG beschlossen (Luzerner Kantonsblatt 2011, S. 3042). Für Einzelheiten verweisen wir auf unsere Botschaft B 10 vom 31. Mai 2011 (KR 2011 S. 889).

Artikel 65 KVG legt die Grundsätze für die Prämienverbilligung durch die Kantone fest. Wie in der erwähnten Botschaft B 10 ausgeführt, werden die Kantone mit der Teilrevision dieser Bestimmung neu verpflichtet, die Prämienverbilligungen in jedem Fall an die Versicherer auszurichten (Direktauszahlung; vgl. Abs. 1). Eine Auszahlung an die Versicherten ist nicht mehr möglich. Damit soll verhindert werden, dass die Versicherten die erhaltenen Gelder für andere Zwecke einsetzen. Zudem vermindert dieses System das Risiko von Zahlungsausständen bei den Versicherten. Die Direktauszahlung soll mithin eine Zweckentfremdung der Prämienverbilligung verhindern. Weiter gilt für den Datenaustausch zwischen den Kantonen und den Versicherern neu ein einheitlicher Standard (Abs. 2 und 4^{bis}). Ferner haben die Kantone die Versicherer für die Amts- und Verwaltungshilfe, die sie zur Durchführung der Prämienverbilligung leisten müssen, nicht mehr zu entschädigen (Abs. 5). Der Bundesrat hat die Änderung von Artikel 65 KVG auf den 1. Januar 2012 in Kraft gesetzt (Amtliche Sammlung des Bundesrechts [AS] 2011, S. 3526). Allerdings müssen die Kantone die Direktauszahlung der Prämienverbilligung nicht schon auf diesen Zeitpunkt, sondern innerhalb von zwei Jahren ab Inkrafttreten, spätestens auf den 1. Januar 2014, einführen (Abs. 3 der Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 19. März 2010, in: Bundesblatt [BBl] 2010, S. 2011). Nach dem geltenden kantonalen Recht besteht bei der Prämienverbilligung noch kein solches System. In der Botschaft B 10 wiesen wir darauf hin, dass im Kanton Luzern der Systemwechsel nicht bereits auf den 1. Januar 2012 vollzogen werden kann. Wir stellten Ihnen einen entsprechenden Antrag zur Änderung des Prämienverbilligungsgesetzes zu einem späteren Zeitpunkt in Aussicht.

2 Hauptpunkte der Änderung

Vor diesem Hintergrund beauftragten wir am 14. Dezember 2010 das Gesundheits- und Sozialdepartement, eine Teilrevision des Prämienverbilligungsgesetzes (PVG; SRL Nr. 866) vorzubereiten, mit der gezielt einkommensschwache Haushalte unter Berücksichtigung der Schwellenproblematik entlastet werden sollen. Zudem sollte das Departement Vorschläge für die notwendigen gesetzlichen Grundlagen zur Umsetzung der bundesrechtlich vorgeschriebenen Direktauszahlung erarbeiten. Die vom Departement für diesen Auftrag eingesetzte interdisziplinäre Projektgruppe (Projektgruppe PVG) unterbreitete mit Bericht vom 28. Oktober 2011 (nachfolgend Bericht Projektgruppe PVG genannt) verschiedene Vorschläge zur Änderung des Prämienverbilligungsgesetzes, welche die Schwelleneffekte und die Direktauszahlung betreffen. Weiter formulierte sie Empfehlungen für Änderungen des Prämienverbilligungsgesetzes, die ebenfalls zu einer gerechteren und effizienteren Umsetzung der Prämienverbilligung beitragen sollen. Ausgehend vom Bericht der Projektgruppe PVG schlagen wir Ihrem Rat zusammengefasst Folgendes vor:

2.1 Zeitlicher Ablauf

Nach Artikel 65 Absatz 3 KVG haben die Kantone dafür zu sorgen, dass die Auszahlung der Prämienverbilligung so erfolgt, dass die anspruchsberechtigten Personen ihrer Prämienzahlungspflicht nicht vorschussweise nachkommen müssen. Diese Bestimmung wurde per 1. Januar 2001 in das KVG aufgenommen, weil festgestellt wurde, dass einzelne Kantone die Prämienverbilligungsbeiträge nur semester- oder quartalsweise rückwirkend ausrichteten. Dies bedeutete für die betroffenen Versicherten, dass sie die monatlichen Prämien grundsätzlich zuerst an den Versicherer zu leisten hatten und unter Umständen erst Monate später die Prämienverbilligung rückwirkend ausbezahlt oder gutgeschrieben erhielten. Dies verursachte bei vielen Versicherten erhebliche finanzielle Schwierigkeiten (vgl. Botschaft des Bundesrates betreffend den Bundesbeschluss über die Bundesbeiträge in der Krankenversicherung und die Teilrevision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 21. September 1998 in: BBl 1999 845). Weiter sind die Kantone nach dem neuen, im Zusammenhang mit der Direktauszahlung eingefügten Artikel 65 Absatz 4^{bis} KVG verpflichtet, den Versicherern die versicherten Personen, die Anspruch auf Prämienverbilligung haben, und die Höhe der Verbilligung so früh zu melden, dass sie die Verbilligung bei der Prämienfakturierung berücksichtigen können. Die Versicherer müssen die anspruchsberechtigten Personen spätestens bei der nächsten Prämienfakturierung über die tatsächliche Prämienverbilligung informieren.

Aufgrund dieser bundesrechtlichen Vorgaben kommt die Projektgruppe PVG zum Schluss, dass das Verfahren zur Geltendmachung eines Anspruchs auf Prämienverbilligung gegenüber der heutigen Regelung um ein halbes Jahr vorgezogen werden muss (Bericht Projektgruppe PVG S. 26 f.). Nach geltendem Recht ist die Anmeldung, mit der ein entsprechender Anspruch auf Prämienverbilligung erhoben wird, bis Ende April des Anspruchsjahres einzureichen (§ 12 Abs. 2 PVG). Neu sollen die Gesuche bereits im Vorjahr eingereicht und soweit möglich bearbeitet werden (§ 12 Abs. 2 Entwurf). Diese zeitliche Verschiebung hat zur Folge, dass im Jahr 2013 die Gesuche für das Anspruchsjahr 2013 wie auch bereits die Gesuche für das Anspruchsjahr 2014 bearbeitet werden müssen.

Im Übrigen vertritt die Projektgruppe PVG die Ansicht, dass auch nach der Einführung der generellen Direktauszahlung am Gesuchssystem festgehalten werden soll. Sie lehnt einen Automatismus ab (Bericht Projektgruppe PVG S. 21 f.). Wir schliessen uns dieser Beurteilung an. Dem Vorschlag der Projektgruppe PVG folgend, sollen gemäss bisheriger Praxis Personen, die in den letzten zwei Jahren ein Gesuch um Prämienverbilligung eingereicht haben, von der Ausgleichskasse Luzern automatisch ein Gesuchsformular zugestellt erhalten. Davon ausgenommen sollen Personen sein, deren Gesuche in den letzten zwei Jahren zweimal abgelehnt wurden. Neu sollen in den Kanton zugezogene Personen mit einem Formular bedient werden (Bericht Projektgruppe PVG S. 22). Für diese Massnahme braucht es keine Gesetzesänderung.

2.2 Bearbeitung der Gesuche

Nach geltendem Recht sind die AHV-Zweigstellen der Gemeinden insbesondere an der Bearbeitung der Prämienverbilligungsgesuche massgeblich beteiligt. Sie informieren die Bevölkerung angemessen über die Prämienverbilligung und erteilen im Einzelfall allgemeine Auskünfte. Sodann nehmen sie die Gesuche um Prämienverbilligung entgegen und registrieren sie. Sie prüfen die eingereichten Anmeldungen auf Vollständigkeit, kontrollieren die Personalien und lassen die für die Berechnung des Anspruchs erforderlichen Steuerwerte durch das zuständige Steueramt eintragen und bestätigen. Soweit nötig, veranlassen sie die notwendigen Ergänzungen und zusätzlichen Abklärungen. Zu diesem Zweck können sie die erforderlichen Daten von der Steuerdatenbank gemäss § 135 StG beschaffen. Sie leiten die geprüften und allenfalls ergänzten Anmeldungen mit den nötigen Hinweisen an die Ausgleichskasse Luzern weiter. Dabei stellen sie der Ausgleichskasse Luzern die Daten auch in elektronischer Form zur Verfügung. Die AHV-Zweigstellen wirken im Übrigen bei der Kontrolle des bundesrechtlichen Obligatoriums mit. Schliesslich kann die Ausgleichskasse Luzern die AHV-Zweigstellen anweisen, zusätzliche Aufgaben wahrzunehmen (§§ 4 Abs. 2 und 14 PVG).

Die Arbeit der AHV-Zweigstellen hat sich grundsätzlich bewährt. Allerdings soll die Direktauszahlung so effizient wie möglich umgesetzt werden, was die Einführung von strafferen Abläufen nahelegt. Die Projektgruppe PVG schlägt deshalb vor, die Bearbeitung der Gesuche künftig bei der Ausgleichskasse Luzern zu zentralisieren. Dabei soll diese die benötigten Personen- und Steuerdaten per Schnittstelle von den beiden zentralen Datenplattformen LuReg mit dem Einwohnerregister und der zentralen Steuerlösung des Kantons LuTax abrufen und in ihr System einlesen (Bericht Projektgruppe PVG S. 25 f.; §§ 3 Abs. 3a, 12 Abs. 1 und 2, 14 und 15 Abs. 1 Entwurf). Auf diese Weise können die Daten schneller und präziser beschafft werden, was zu einer zeitgerechteren Bearbeitung der Gesuche beiträgt. Mit dieser Zentralisierung werden sich die Aufgaben der AHV-Zweigstellen in Bezug auf die Bearbeitung der Gesuche wesentlich reduzieren. Sie sollen aber nach wie vor die Bevölkerung angemessen informieren, Auskünfte im Einzelfall erteilen sowie die Kontrollaufgaben im Zusammenhang mit dem bundesrechtlichen Versicherungsobligatorium wahrnehmen. Die gemeinsame Plattform LuReg ist bereits in Betrieb. An LuTax sind zurzeit 43 Gemeinden (Stand Ende Juli 2012) angeschlossen. Ziel ist, bis Mitte 2013 alle 87 Luzerner Gemeinden angeschlossen zu haben. Bis zu diesem Zeitpunkt muss die vorliegende Änderung des Prämienverbilligungsgesetzes in Kraft gesetzt werden. Allerdings müssen die Kapazitäten für die Übernahme der bisherigen kommunalen Aufgaben durch die Ausgleichskasse Luzern zuerst aufgebaut werden. Dies wird einige Zeit in Anspruch nehmen. Aufgrund dieser Umstände ist es angezeigt, dem Regierungsrat im Gesetz die Möglichkeit zu geben, auf Verordnungsstufe eine Übergangsregelung zu schaffen (vgl. § 25a Abs. 1 des Entwurfs). Dabei sehen wir vor, das bisherige System mindestens bis zum Anschluss aller Gemeinden an LuTax weiter gelten zu lassen.

2.3 Massgebendes Einkommen und Vermögen

Nach Artikel 65 Absatz 1 KVG haben die Kantone Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen zu gewähren. Für untere und mittlere Einkommen sind die Prämien für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung um mindestens 50 Prozent zu verbilligen (Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG). Das Krankenversicherungsrecht des Bundes sagt nicht, was bescheidene wirtschaftliche Verhältnisse beziehungsweise untere und mittlere Einkommen sind. Es ist somit Sache der Kantone, die entsprechenden Einzelheiten zu regeln. Dabei haben sie einen weiten Ermessensspielraum.

Gemäss § 8 Absätze 2 und 3 PVG gehören zu den Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen vorab Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen, wirtschaftlicher Sozialhilfe und Mutterschaftsbeihilfe. Sie erhalten in jedem Fall die volle anrechenbare Prämie verbilligt. Wer darüber hinaus zu den Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen zählt und wie das untere und mittlere Einkommen für die Prämienverbilligungen für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung bestimmt wird, ist in § 7 PVG festgelegt. Diese Regelung basiert insofern auf einer Vergleichsrechnung, als die Prämienbelastung der obligatorisch versicherten Personen ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gegenübergestellt wird. Für die Bestimmung der prämierechtlich relevanten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit geht das Gesetz vom steuerbaren Einkommen und vom steuerbaren Vermögen aus. Ein Anspruch auf Prämienverbilligung besteht insoweit, als die anrechenbaren Prämien einen durch den Regierungsrat zu bestimmenden Prozentsatz des steuerbaren Einkommens und 10 Prozent des steuerbaren Vermögens übersteigen (§ 7 Abs. 1 PVG). Das steuerbare Einkommen ist ein Wert, bei dem im Steuergesetz vorgesehene allgemeine Abzüge und bestimmte Sozialabzüge berücksichtigt sind (§§ 40 und 42 StG). Beim steuerbaren Vermögen sind steuerfreie Beträge berücksichtigt (§ 52 Abs. 1 StG).

In der Projektgruppe PVG war man sich einig, dass bei der Berechnung des Anspruchs auf Prämienverbilligung gemäss § 7 PVG aus verfahrensökonomischen Gründen weiterhin grundsätzlich von den Steuerdaten der gesuchstellenden Personen ausgegangen werden soll. Allerdings vertritt sie die Ansicht, dass aufgrund bestimmter steuerrechtlicher Abzüge das steuerbare Einkommen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Haushalts im Sinn des Prämienverbilligungsrechts nicht in jedem Fall adäquat wiedergibt. So kann die geltende Regelung dazu führen, dass sich das steuerbare Einkommen durch Einkäufe in Einrichtungen der beruflichen Vorsorge (Säule 2; § 40 Abs. 1d StG) und durch Einzahlungen zum Erwerb von vertraglichen Ansprüchen aus anerkannten Formen der Selbstvorsorge im Sinn von Artikel 82 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 (BVG, SR 831.40; Säule 3a; § 40 Abs. 1e StG) so weit reduziert, dass die für die Prämienverbilligungen massgebende Einkommensgrenze unterschritten wird und ein entsprechender Anspruch entsteht. Ein solches Resultat entspricht nicht dem sozialpolitischen Zweck der Prämienverbilligung. Wer solche Einzahlungen tätigen kann, ist in der Lage, Vermögensbestandteile umzuschichten und lebt damit nicht in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen im Sinn von Artikel 65 Absatz 1 KVG. Ähnliches gilt für Geschäftsverluste aus Steuerperioden vorangegangener Geschäfts-

jahre, die Selbständigerwerbende so weit bei der Berechnung des steuerbaren Einkommens abziehen können, als sie nicht früher berücksichtigt werden konnten (§ 38 Abs. 1 StG). Diese Regelung hat zur Folge, dass die Prämienverbilligung Geschäftsverluste indirekt mitfinanziert. Weiter ist die Projektgruppe PVG der Ansicht, dass der Doppelverdienerabzug gemäss § 40 Absatz 2 StG in der Höhe von zurzeit 4700 Franken prämierechtlich nicht berücksichtigt werden sollte. Auch damit könnten gut Verdienende von der Prämienverbilligung profitieren. Dasselbe gilt für freiwillige Zuwendungen an juristische Personen mit Sitz in der Schweiz, die öffentliche oder gemeinnützige Zwecke verfolgen und deshalb von der Steuer befreit sind (§ 40 Abs. 1i StG) sowie für Zuwendungen und Beiträge an die im Kantonsrat vertretenen Parteien (§ 40 Abs. 1k StG). Zudem stellt die Projektgruppe PVG fest, dass nach der geltenden Regelung über die Anspruchsberechnung bestimmte Einkünfte nicht im ordentlichen Veranlagungsverfahren erfasst werden, da für sie die Sonderregelung von § 59a StG gilt. Danach werden geringe Arbeitsentgelte aus unselbständiger Erwerbstätigkeit im einfachen Abrechnungsverfahren pauschal quellenbesteuert. Auch dies kann zu einem falschen Bild betreffend die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit im Sinn des Prämienverbilligungsrechts führen (Bericht Projektgruppe PVG S. 6 f.).

Die aufgezeigten Mängel können nicht mit der geltenden Regelung von § 7 Absatz 5 PVG korrigiert werden, wonach beim Entscheid über ein Gesuch um Prämienverbilligung die tatsächlichen Einkommens- und Vermögensverhältnisse berücksichtigt werden können, wenn mit dem Abstellen auf die Steuerwerte der letzten rechtskräftigen Steuerveranlagung der Zweck der Prämienverbilligung offensichtlich nicht erreicht wird. Voraussetzung dafür ist, dass eine Änderung der finanziellen Verhältnisse gegenüber der letzten rechtskräftigen Veranlagung eingetreten ist. Zudem muss diese wesentlich sein. Die Diskrepanz zwischen der früheren und der neuen individuellen wirtschaftlichen Lage, welche sowohl vom Einkommen als auch vom Vermögen beeinflusst wird, muss mithin geradezu ins Auge springen (LGVE 1996 II Nr. 11). Die zur Diskussion stehenden Systemfehler bestehen aber unabhängig von einer solchen Änderung. Zudem können sie relevant sein, auch wenn sie nicht das Ausmass der offensichtlichkeit im Sinn von § 7 Absatz 4 PVG erreichen.

Weiter vertritt die Projektgruppe PVG die Ansicht, dass mit der Übernahme der Regelung des Steuerrechts gewisse gerechtfertigte Abzüge bei der Prämienverbilligung nicht genügend berücksichtigt werden könnten. Dies betrifft insbesondere den Abzug für Kinder und Jugendliche in Ausbildung. Vorgeschlagen wird deshalb ein separater prämierechtlicher Abzug. Dies würde eine gezieltere Entlastung von Haushalten mit Kindern ermöglichen (Bericht Projektgruppe PVG S. 7).

Um eine bessere Annäherung an die prämierechtliche, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu erreichen, soll aufgrund dieser Überlegungen neu vom Nettoeinkommen gemäss der letzten rechtskräftigen Steuerveranlagung als Grundlage für die Berechnung des Prämienverbilligungsanspruchs ausgegangen werden. Sodann sind prämierechtlich nicht relevante Positionen des Steuerrechts aufzurechnen. Weiter sollen in das Prämienverbilligungsgesetz spezielle Abzüge aufgenommen werden. Anstelle des steuerbaren Vermögens soll neu das Reinvermögen die Basis für die Berechnung sein. Nach Ansicht der Projektgruppe PVG widerspiegelt das Reinvermögen die tatsächliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit besser als das heute verwendete steuer-

bare Vermögen, bei dem bestimmte steuerrechtlich begründete Freibeträge berücksichtigt sind. 10 Prozent dieses steuerbaren Vermögens sollen im Sinn eines Vermögensverzehrns zum Einkommen hinzugerechnet werden (Bericht Projektgruppe PVG S. 8). Ähnliche Lösungen kennen beispielsweise die Kantone Appenzell Innerrhoden, Basel-Landschaft, Bern, Obwalden, St. Gallen, Solothurn und Zug (vgl. die Zusammenstellung der Schweizerischen Konferenz der Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren [GDK], synoptische Übersicht über die Prämienverbilligung der Kantone 2011, publiziert auf www.gdk-ds.ch/Themen/Krankenversicherung/Prämienverbilligung).

Gemäss § 2a der Verordnung zum Gesetz über die Verbilligung von Prämien der Krankenversicherung vom 12. Dezember 1995 (Prämienverbilligungsverordnung, PVV; SRL Nr. 866a) haben Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung beziehungsweise deren Eltern Anspruch auf Prämienverbilligung, sofern das steuerbare Einkommen 100 000 Franken nicht übersteigt. Anstelle des steuerbaren Einkommens soll aber auch hier das Einkommen gemäss den obigen Berechnungen herangezogen werden. Zudem soll neu ein Zuschlag von 10 Prozent des Reinvermögens angerechnet werden (Bericht Projektgruppe PVG S. 8). In diesem Zusammenhang ist ergänzend zum Bericht der Projektgruppe PVG zu beachten, dass die Einkommensobergrenze von 100 000 Franken unseres Erachtens zu hoch angesetzt ist. Bei dieser Rechtslage können Personen von der Verbilligung um die halbe Prämie für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung profitieren, die über mehr als ein mittleres Einkommen verfügen. Gemäss der Lustat Statistik Luzern erwirtschafteten im Jahr 2006 die insgesamt 185 700 Haushalte im Kanton Luzern ein mittleres Haushaltseinkommen von 60 900 Franken pro Jahr. Wir erachten eine Einkommensobergrenze von 80 000 Franken pro Jahr als angemessen. Zwar könnte der beschriebene Effekt vermieden werden, indem die Einkommensobergrenze durch eine Verordnungsänderung gesenkt würde. Dabei gilt es aber, § 7 Absatz 2 letzter Satz PVG zu berücksichtigen. Darin wird bestimmt, dass der Kantonsrat die für die Prämienverbilligung zur Verfügung stehenden Beiträge des Kantons jährlich mindestens dem Landesindex der Konsumentenpreise anpassen muss. Diese Regelung hat zur Folge, dass in Jahren, in denen der Landesindex der Konsumentenpreise rückläufig ist, der Kantonsbeitrag nicht tiefer als im Vorjahr festgesetzt werden darf. Mithin könnte Ihr Rat den Kantonsbeitrag nicht unter Berücksichtigung der Senkung der Einkommensobergrenze im Sinn von § 2a PVV tiefer festlegen. Vielmehr müssten die durch die Verordnungsänderung frei werden Mittel nach wie vor für die Prämienverbilligung zur Verfügung stehen und an andere Personen verteilt werden. Zu diesem Zweck könnte der variable Einkommenssatz gesenkt (zum variablen Einkommenssatz vgl. unsere Ausführungen in Kap. 2.4) oder es könnten die Richtprämien (zu den Richtprämien vgl. unsere Ausführungen zu § 6 des Entwurfs) erhöht werden. In beiden Fällen würde man aber Gefahr laufen, Prämienverbilligung für Personen zu gewähren, die weder in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben noch über ein unteres oder mittleres Einkommen verfügen. Zudem würde der Betrag der Prämienverbilligung erhöht. Um ein solches Resultat zu vermeiden und unserem Rat einen grösseren Handlungsspielraum bei der Festsetzung der Obergrenze für die Verbilligung der Prämien für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung einzuräumen, beantragen wir Ihrem Rat die Aufhe-

bung der beschriebenen Regelung über die Festlegung des Kantonsbeitrages. Wie in Kapitel 5.1 zu zeigen sein wird, wird diese Änderung keine neuen Schwelleneffekte zur Folge haben: Personen, welche Ergänzungsleistungen, wirtschaftliche Sozialhilfe oder Mutterschaftsbeihilfe beziehen, werden weder von der neuen Berechnungsgrundlage noch von der Streichung der Regelung von § 7 Absatz 2 letzter Satz PVG betroffen sein. Ihr Anspruch auf Prämienverbilligung soll sich weiterhin nach § 8 PVG richten. Dabei spielen Einkommen und Vermögen keine Rolle. Zudem werden durch diese Änderung Familien mit Kindern im Niedriglohnbereich nicht tangiert.

Im Übrigen verweisen wir für Einzelheiten auf unsere Ausführungen zu § 7 des Entwurfs (vgl. Kap. 4).

2.4 Variabler Einkommenssatz

Laut § 7 Absatz 2 PVG regelt der Regierungsrat insbesondere den Prozentsatz des steuerbaren Einkommens durch Verordnung. Dabei sind die verfügbaren Mittel zu berücksichtigen. Dieser variable Einkommenssatz ist seit dem Inkrafttreten des Prämienverbilligungsgesetzes im Jahr 1995 unabhängig von der jeweiligen Einkommenshöhe ein einheitlicher Prozentsatz (§ 2 PVV).

Die Projektgruppe PVG ist der Meinung, dass dieses System zwar einfach in der Handhabung ist, jedoch zu wenig Steuerungsmöglichkeiten bietet. Berechnungen zeigten, dass man zwar durch eine Senkung des variablen Einkommensprozentsatzes die Prämienverbilligung im Grenzbereich des Anspruchs auf wirtschaftliche Sozialhilfe erhöhen und damit Familien mit Kindern entlasten könne. Allerdings habe eine solche Senkung gleichzeitig zur Folge, dass auch die Prämienverbilligung für mittlere Einkommen substantiell erhöht würde. Als Konsequenz müssten für die Prämienverbilligung massiv mehr finanzielle Mittel eingesetzt werden. Dieser finanzpolitisch unerwünschte Nebeneffekt könne mit einem variablen prozentualen Selbstbehalt auf dem massgebenden Einkommen vermieden werden. Daher solle von einem minimalen Selbstbehalt ausgegangen werden, der je nach Höhe des massgebenden Einkommens um bestimmte Prozentpunkte ansteige. Je höher das Einkommen, desto höher solle der Selbstbehalt auf dem Einkommen sein. Aus Gründen der Flexibilität solle auch der variable Einkommenssatz nach wie vor durch Verordnung festgelegt werden. Diese Lösung erlaube eine deutlich bessere Einflussnahme auf die Verteilung der vorhandenen finanziellen Mittel, und das Ziel der Prämienverbilligung könne besser umgesetzt werden. Insbesondere könnte so auch besser auf Schwelleneffekte reagiert werden. Namentlich bei Familien mit zwei Kindern mit einem massgebenden jährlichen Einkommen unter 57000 Franken könne es zu einem Schwelleneffekt kommen. Ein solcher Haushalt, der keine wirtschaftliche Sozialhilfe beziehe, erhalte pro Jahr mindestens 4000 Franken weniger Prämienverbilligung als ein vergleichbarer Haushalt mit einem Anspruch auf Unterstützungsleistungen (vgl. dazu auch die erste Grafik in Kap. 5.1.1). Mit einem variablen Einkommenssatz könne bei einer Familie in den unteren Einkommensbereichen mit zwei Kindern die jährliche Prämienverbilligung um rund 1000 Franken erhöht werden, ohne dass gleichzeitig der Anspruch gleicher

Haushaltstypen im oberen Einkommensbereich überproportional ansteigen würde. Hingegen sei es wegen der Regelung im Bundesrecht nicht möglich, mit dem variablen Einkommenssatz den Schwelleneffekt an der Grenze zum Anspruch auf Ergänzungsleistungen zu reduzieren (Bericht Projektgruppe PVG S. 9 ff.; zur Prämienverbilligung an EL-Bezügerinnen und -Bezüger vgl. unsere Ausführungen in Kap. 2.5). Unterschiedliche Einkommensstufen kennen beispielsweise die Kantone Bern, Basel-Stadt, Freiburg, Genf, Glarus, Neuenburg, Schwyz, St. Gallen und Waadt (vgl. die Zusammenstellung der GDK über die Prämienverbilligung der Kantone 2011, publiziert auf www.gdk-cds.ch/Themen/Krankenversicherung/Prämienverbilligung). Im Prämienverbilligungsgesetz soll die Möglichkeit des einkommensabhängigen Selbstbehalts im Grundsatz verankert werden. Für weitere Einzelheiten verweisen wir auf unsere Ausführungen zu § 7 des Entwurfs in Kapitel 4 sowie auf die Berechnungen in Kapitel 5.1.

Anzufügen bleibt auch hier, dass der neue variable Einkommenssatz nicht angewendet werden soll bei Personen, welche Ergänzungsleistungen, wirtschaftliche Sozialhilfe und Mutterschaftsbeihilfe beziehen. Wie in Kapitel 2.3 erwähnt, gilt für sie § 8 PVG. Auch die Prämien für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung sollen weiterhin unabhängig vom Modell des variablen Einkommenssatzes verbilligt werden. Es ist sachgerechter, wenn für diese Personengruppen andere Voraussetzungen gelten.

2.5 Auszahlung der effektiv geschuldeten Prämie

Haben die Kantone die gewährte Prämienverbilligung direkt den Versicherern auszus zahlen, stellt sich die Frage, was der Versicherer tun muss, wenn der Prämienverbilligungsbetrag höher ist als die effektiv geschuldeten Jahresprämien und andere fällige Forderungen aus der Grundversicherung. Gemäss dem neuen Artikel 106c Absatz 5a der Verordnung über die Krankenversicherung vom 27. Juni 1995 (KVV; SR 832.102) ist eine allfällige Differenz der versicherten Person auszus zahlen. Allerdings bleiben ausdrücklich kantonale Regelungen vorbehalten, wonach die Prämie höchstens bis zu ihrem vollen Umfang verbilligt werden kann und wonach kleine Beiträge nicht ausgerichtet werden.

Nach dem geltenden § 6 PVG sind im Kanton Luzern bei der Festsetzung der Prämienverbilligung zwar grundsätzlich die im Kalenderjahr geschuldeten Prämien der Krankenpflege-Grundversicherung anrechenbar. Allerdings kann unser Rat für die Berechnung des Prämienverbilligungsanspruchs generelle Richtprämien festlegen. Dabei orientiert er sich an den Prämien für die Grundversicherung. Es ist seit längerem Praxis, die Prämienverbilligung aufgrund dieser Richtprämien zu berechnen. In diesem Zusammenhang interessiert auch die Regelung von § 8 Absatz 3 PVG, wonach 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, vollumfänglich verbilligt werden. Dabei gelten bei diesen Personengruppen als anrechenbare Prämien die von unserem Rat festgesetzten Richtprämien (§ 3 Abs. 1 PVV). Sodann bestimmt § 8 Absatz 2 PVG, dass die anrechenbaren Prämien jener Personen, die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV beziehen, voll vergütet werden. Was anrechen-

bare Prämien von EL-Bezügerinnen und -Bezügern sind, bestimmt sich nach Artikel 10 Absatz 3d des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 6. Oktober 2006 (ELG; SR 831.30). Mithin entspricht die anrechenbare Prämie im Sinn von § 8 Absatz 2 PVG zwingend der vom Bund für die Berechnung der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV festgelegten Durchschnittsprämien für die Grundversicherung.

Die erwähnten Bestimmungen des Prämienverbilligungsgesetzes können zur Folge haben, dass anspruchsberechtigte Personen teilweise mehr Prämienverbilligung erhalten, als sie für die Begleichung der effektiv geschuldeten Prämien aufwenden müssen. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn sie ein kostengünstigeres Versicherungsmodell – wie eine Hausarzt- oder HMO-Versicherung – mit einer tieferen Prämie als die festgelegte Richtprämie in der Prämienregion gewählt haben. Abklärungen haben ergeben, dass Bezügerinnen und Bezüger von wirtschaftlicher Sozialhilfe, Mutterschaftsbeihilfe oder Ergänzungsleistungen zur AHV/IV sowie Personen mit keinem prämienrechtlich massgebenden Einkommen in nicht zu unterschätzendem Mass davon profitieren können. Eine Bestimmung, wonach höchstens die effektiv geschuldete Prämie verbilligt wird, kennt das geltende Luzerner Prämienverbilligungsrecht nicht. Die Projektgruppe PVG schlägt deshalb vor, das Prämienverbilligungsgesetz entsprechend zu ergänzen (Bericht Projektgruppe PVG S. 23 f.).

Allerdings ist bei den Bezügerinnen und Bezügern von Ergänzungsleistungen eine Einschränkung zu machen: Wie bereits erwähnt, haben sie bundesrechtlich einen Anspruch auf die Vergütung der jeweiligen Durchschnittsprämie der Grundversicherung, und zwar unabhängig davon, ob die effektiv geschuldete Prämie tiefer ist. Es handelt sich mithin um einen Pauschalbetrag. Auch er ist dem Versicherer auszuführen (Art. 21a ELG). Eine allfällige Differenz zwischen diesem Pauschalbetrag und der effektiven Jahresprämie für die Grundversicherung sowie anderen allfälligen Forderungen aus der Grundversicherung hat der Versicherer in jedem Fall der versicherten Person auszuführen. Zusätzliche Bedingung ist allerdings, dass für diese Forderungen kein Verlustschein vorliegt (Art. 106c Abs. 5b KVV). Wir beantragen Ihrem Rat deshalb, im Prämienverbilligungsgesetz von einer entsprechenden Regelung für EL-Bezügerinnen und -Bezüger abzusehen. Unseres Erachtens ist das Problem im Ergänzungsleistungsgesetz des Bundes zu lösen.

Mit den entsprechenden Änderungen gemäss den §§ 7 Absatz 7 und 8 Absatz 2 des Entwurfs wird nicht nur die kantonale Gesetzgebung an das Bundesrecht (106c Abs. 5b KVV) angeglichen, sondern es werden auch Mittel frei, die zur Minderung von Schwelleneffekten verwendet werden können.

2.6 Anpassung der Prämienverbilligung

Nach Artikel 65 Absatz 3 KVG haben die Kantone dafür zu sorgen, dass bei der Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen, insbesondere auf Antrag der versicherten Person, die aktuellsten Einkommens- und Familienverhältnisse berücksichtigt werden. Neuberechnungen sollen daher wie bisher auf schriftliches Gesuch hin möglich sein. Allerdings soll im Prämienverbilligungsgesetz präzisiert werden, dass ein Gesuch um

Neuberechnung innerhalb des Anspruchsjahres zu stellen ist, ansonsten soll die Änderung erst ab dem Jahr berücksichtigt werden, in dem dieses eingereicht wurde. Der Pro-rata-Anspruch bei verspätetem Antrag innerhalb des Anspruchsjahres soll weiter gelten, neu auch bei Zuzug aus dem Ausland.

3 Vernehmlassungsverfahren

Anfang April 2012 beauftragen wir das Gesundheits- und Sozialdepartement, bei den betroffenen Kreisen eine Botschaft zum Entwurf einer Änderung des Prämienverbilligungsgesetzes mit den in Kapitel 2 beschriebenen Hauptpunkten in die Vernehmlassung zu geben. Ebenfalls aufgezeigt wurden die Auswirkungen der neuen Berechnungsgrundlagen für den Prämienverbilligungsanspruch. Dabei wurde bezüglich der zur Verfügung stehenden Mittel mit den Varianten 177 (Stand Budget 2012), 184 und 192 Millionen Franken gerechnet. Zudem erhielten die Vernehmlassungsadressaten einen Fragebogen. Mit den Unterlagen bedient wurden unter anderem alle im Kantonsrat vertretenen Parteien, die Luzerner Gemeinden, der Verband Luzerner Gemeinden (VLG), der AHV-Zweigstellenleiterverband, die Santésuisse Zentralschweiz, die Ausgleichskasse Luzern, alle Departemente sowie das Verwaltungsgericht. Die Vernehmlassungsfrist dauerte bis Ende Juni 2012.

Die Auswertung der eingegangenen Vernehmlassungen ergibt zusammengefasst Folgendes:

- Grossmehrheitlich wurde begrüsst, dass zur Bekämpfung der geschilderten Schwelleneffekte für die Berechnung des Prämienverbilligungsanspruchs die in den Kapiteln 2.3 und 2.4 vorgeschlagenen Grundlagen gelten sollen. Dabei wurden auch die vorgeschlagenen Aufrechnungen von bestimmten Positionen auf das neue massgebende Einkommen überwiegend als richtig und vollständig erachtet.
- Die Grünen beantragten, dass zum Abbau der Schwelleneffekte weitere Schritte als nur die Änderung des Prämienverbilligungsgesetzes ergriffen werden müssten. So seien Massnahmen gegen den Schwelleneffekt, der durch die unterschiedliche Berechnung bei der Ein- und der Austrittsgrenze der wirtschaftlichen Sozialhilfe entstehe, zu ergreifen (vgl. zu diesem Schwelleneffekt unsere Ausführungen in den Kap. 1.1.1 und 1.1.4). Zudem sei die Teilbevorschussung der Kinderalimente einzuführen (vgl. dazu die als Postulat erheblich erklärte Motion M 843 von Christina Reusser gemäss Kap. 1.1.2). Schliesslich sei bei der Alimentenbevorschussung die Einkommensgrenze anzuheben. Unseres Erachtens sind diese Anliegen im Zusammenhang mit dem laufenden Projekt der Totalrevision des Sozialhilfegesetzes zu prüfen, weshalb wir in der vorliegenden Botschaft auf weitere Ausführungen dazu verzichten. Sodann stellten die Grünen den Antrag, dass das Existenzminimum von der Steuerpflicht zu befreien sei (vgl. dazu die als Postulat erheblich erklärte Motion M 845 gemäss Kap. 1.1.2). Wie wir bereits in unserer Antwort vom 9. Dezember 2011 auf die Motion M 845 erwähnten, soll für diesen Punkt die Entwicklung auf Bundesebene abgewartet werden. Wir verzichten deshalb darauf, Ihrem Rat in dieser Botschaft einen entsprechenden Vorschlag zu unterbreiten.

- Begrüsst wurde der vorgeschlagene Grundsatz, wonach der ausbezahlte Prämienverbilligungsbetrag die im Kalenderjahr geschuldeten Prämien der Grundversicherung nicht übersteigen dürfe (vgl. dazu unsere Ausführungen in Kap. 2.5). Weiter betonte die Mehrheit, dass aus finanzpolitischen Gründen auch nach der Gesetzesänderung für die Prämienverbilligung nicht mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden dürften als heute, zuzüglich eines Zuschlags aufgrund der Entwicklung des Landesindex der Konsumentenpreise (§ 7 Abs. 2 PVG letzter Satz).
 - Eine Mehrheit der Vernehmlassungsadressaten, darunter eine Mehrheit der Gemeinden, der VLG und die Mehrheit der im Kantonsrat vertretenen Parteien, äusserten sich zustimmend zur Zentralisierung des Gesuchsverfahrens, wie wir sie in Kapitel 2.2 beschrieben haben. Viele Gemeinden, die Regionalkonferenzen Entlebuch und Willisau des VLG und die SVP sind gegen eine solche Lösung. Sie machen geltend, das heutige Verfahren mit der Aufteilung der Aufgaben zwischen den AHV-Zweigstellen und der Ausgleichskasse Luzern habe sich bewährt. Die AHV-Zweigstellen würden gute Arbeit leisten. Der Systemwechsel finde ohne erkennbaren Grund statt. Zudem würde die Zentralisierung Mehrkosten verursachen. Weiter schwäche man mit dieser Massnahme die Gemeinden. Viele Gemeinden hätten für die Bearbeitung der Gesuche Lernende eingesetzt, was in Zukunft nicht mehr möglich sein werde. Auch sei mit einem allgemeinen Stellenabbau oder mit der Reduktion von Arbeitspensen zu rechnen. Damit würden die Gemeinden als Arbeitgeber an Attraktivität verlieren. Zudem gehe die Bürgernähe verloren. Zumindest sollten die Gemeinden nach wie vor die Bevölkerung informieren können. Diesen Einwänden ist entgegenzuhalten, dass die Beibehaltung der heutigen Regelung der Gesuchsbearbeitung wegen der Möglichkeiten, die LuTax und LuReg bieten, Doppelspurigkeiten nach sich ziehen würde. Weiter ist zu berücksichtigen, dass den AHV-Zweigstellen auch nach der Änderung des Prämienverbilligungsgesetzes Aufgaben im Bereich der Prämienverbilligung verbleiben sollen. So sollen sie nach wie vor die Bevölkerung informieren und im Einzelfall allgemeine Auskünfte erteilen können. Weiter sollen sie wie bis anhin weitere Aufgaben nach Weisung der Ausgleichskasse Luzern erfüllen. Die entsprechenden Regelungen von § 4 Absatz 2a und d PVG sollen nicht geändert werden. Schliesslich sollen die AHV-Zweigstellen nach wie vor bei der Kontrolle des Versicherungsobligatoriums mithelfen (§ 4 Abs. 1b Entwurf).
- Weiter haben wir in der Vernehmlassungsbotschaft vorgeschlagen, dass die Gemeinden ab dem Jahr 2014 einen Anteil an den Verwaltungskosten, die dem Kanton durch die neuen Verfahrensabläufe entstehen, pauschal mittragen. Allerdings erscheint es uns inzwischen naheliegender, wenn wir Ihrem Rat eine entsprechende Gesetzesänderung im Rahmen der Botschaft zu den Entwürfen von Gesetzesänderungen zur Verbesserung der Finanzperspektiven ab 2013 (Projekt über Leistungen und Strukturen) zum Beschluss vorlegen. Wir haben deshalb diese Pauschale aus dieser Vorlage gestrichen.

Soweit in der Vernehmlassung konkrete Anträge zu einzelnen Gesetzesbestimmungen gestellt wurden, werden wir wo nötig im folgenden Kapitel darauf eingehen.

4 Die Gesetzesänderung im Einzelnen

§ 2 Absatz 2a–c

Wie in Kapitel 2.5 erwähnt, besteht heute grundsätzlich die Möglichkeit, bei der Berechnung des Anspruchs auf Prämienverbilligung von den effektiv geschuldeten Prämien der Grundversicherung oder von Richtprämien, die unser Rat durch Verordnung festsetzt, auszugehen. In § 6 des Entwurfs wird vorgeschlagen, dass der Prämienverbilligungsanspruch künftig nur noch gestützt auf Richtprämien berechnet wird. Dementsprechend ist § 2 Absatz 2a anzupassen. Weiter sind entsprechend den vorgeschlagenen Änderungen von § 7 Absätze 3 und 6 die Verweise in § 2 Absatz 2b und c anzupassen.

§ 3 Absatz 3

Der heutige § 3 Absatz 3 enthält eine nicht abschliessende Aufzählung der Aufgaben der Ausgleichskasse Luzern, welche diese im Zusammenhang mit der Prämienverbilligung und dem Obligatorium in der Grundversicherung wahrnimmt. Diese Liste ist wie folgt zu ändern:

In Kapitel 2.2 wurde bereits ausgeführt, dass die Umsetzung der bundesrechtlich vorgeschriebenen Direktauszahlung der Prämienverbilligung an die Versicherer zum Anlass genommen werden soll, die Betriebsabläufe zu straffen. Im neu formulierten Absatz 3a soll die Ausgleichskasse Luzern für zuständig erklärt werden, die Gesuche um Prämienverbilligung entgegenzunehmen. Wie bereits erwähnt, ist dies heute Sache der AHV-Zweigstellen.

Der geltende Unterabsatz a soll neu zu Unterabsatz b werden.

In Absatz 3c soll aus Gründen der Lesbarkeit ausdrücklich festgehalten werden, dass die Ausgleichskasse Luzern die Prämienverbilligung ohne Ausnahme direkt an die Versicherer auszuzahlen hat. Heute enthält der Absatz 3b nur die Bestimmung, dass die Ausgleichskasse Luzern die Prämienverbilligung auszahlt. An wen die Auszahlung geht, wird nicht erwähnt. In Absatz 3c des Entwurfs soll im Übrigen die geltende Regelung von Absatz 3b beibehalten werden, wonach die Ausgleichskasse Luzern bei der Budgetierung und der Abrechnung mit dem Kanton zusammenzuarbeiten hat.

Die Absätze 3d und e des Entwurfs sind identisch mit den heutigen Bestimmungen in Absatz 3c und d.

Absatz 3f des Entwurfs entspricht im Wesentlichen dem geltenden Absatz 3e. Ergänzt wurde, dass die Ausgleichskasse Luzern mit den Krankenkassen die Daten gemäss Artikel 65 Absatz 2 KVG austauscht. Damit soll der bundesrechtlichen Vorgabe von Artikel 106b Absatz 1 KVV nachgekommen werden. Nach dieser Bestimmung haben die Kantone eine Stelle zu bezeichnen, welche diese Daten mit den Versicherern auszutauschen hat. Zur Frage, welche Daten dies sind, verweisen wir auf die Ausführungen zu § 13 Absatz 2 des Entwurfs.

Absatz 3g des Entwurfs entspricht inhaltlich Absatz 3f der geltenden Fassung. Damit im Prämienverbilligungsgesetz die Terminologie einheitlich ist, wurde einzig der Begriff «Versicherer» durch «Krankenversicherer» ersetzt.

§ 4 Absatz 2b und c

Der heutige § 4 Absatz 2b bestimmt, dass die AHV-Zweigstellen die Gesuche um Prämienverbilligung entgegenzunehmen und zu registrieren und bei der Kontrolle des bundesrechtlichen Obligatoriums mitzuwirken haben. Da nach § 3 Absatz 3a des Entwurfs neu die Ausgleichskasse Luzern diese Gesuche entgegenzunehmen hat, ist § 4 Absatz 2b entsprechend anzupassen. Wie bereits in Kapitel 3 ausgeführt, sollen die AHV-Zweigstellen aber nach wie vor bei der Kontrolle des Versicherungsobligatoriums mithelfen. Damit ist diese Aufgabe im Gesetz zu belassen.

Aufzuheben ist der geltende Absatz 2c. Er schreibt vor, dass die AHV-Zweigstellen die persönlichen Angaben der Versicherten zu prüfen und unvollständige Gesuche zu ergänzen haben. Auch diese Aufgabe soll künftig durch die Ausgleichskasse Luzern wahrgenommen werden (vgl. §§ 12 Abs. 1 und 14 des Entwurfs).

§ 5 Absatz 3

In § 5 Absatz 3 soll der Vollständigkeit halber hinzugefügt werden, dass auch Personen, die aus dem Ausland zuziehen und dem Versicherungsobligatorium unterstehen, im Jahr des Zuzugs Prämienverbilligung erhalten können. Eine Regelung für Personen, die unter dem Jahr aus einem anderen Kanton zuziehen, ist hingegen nicht notwendig. Dieser Sachverhalt ist bundesrechtlich geregelt. Artikel 8 Absatz 1 der Verordnung über den Bundesbeitrag zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung vom 7. November 2007 (VPVK; SR 832.112.4) bestimmt, dass bei einem solchen Wohnsitzwechsel der Anspruch auf Prämienverbilligung für die ganze Dauer des Kalenderjahres nach dem Recht des Kantons besteht, in dem die Versicherten am 1. Januar ihren Wohnsitz hatten. Dieser Kanton hat die Prämien zu verbilligen.

§ 6 Anrechenbare Prämien

Wie bereits in Kapitel 2.5 ausgeführt, kann gemäss dem geltenden Recht bei der Festsetzung der Prämienverbilligung entweder von den effektiv geschuldeten Jahresprämien der Krankenpflege-Grundversicherung oder von Richtprämien ausgegangen werden. Allerdings erfolgt im Kanton Luzern die Berechnung seit Langem aufgrund der Richtprämien, die in der Prämienverbilligungsverordnung festgelegt sind. § 6 soll deshalb dahingehend geändert werden, dass nur noch die Richtprämien die Grundlage für die Festlegung der Prämienverbilligung bilden. Gleiche Regelungen kennen die Kantone Aargau, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Nidwalden, Obwalden, Solothurn, Schwyz und Glarus.

Abzulehnen ist der Antrag der Grünen, in § 6 eine Bestimmung aufzunehmen, wonach unser Rat bei der Festsetzung der Richtprämien die vom Bundesrat festgelegten Durchschnittsprämien für die EL-Bezügerinnen und -Bezüger nicht unterschreiten dürfte. Die heutige Regelung, wonach wir uns bei der Festlegung an den Prämien der Krankenpflege-Grundversicherung zu orientieren haben, hat sich bewährt. Zudem würde mit der vorgeschlagenen Lösung der Handlungsspielraum wesentlich eingeschränkt. Insbesondere wäre der Kanton Luzern von Entscheiden des Bundes abhängig.

§ 7 Anspruch auf Prämienverbilligung im Allgemeinen

Absatz 1

Nach dem geltenden § 7 Absatz 1 besteht ein Anspruch auf Prämienverbilligung, soweit die anrechenbaren Prämien einen bestimmten Prozentsatz des steuerbaren Einkommens zuzüglich 10 Prozent des steuerbaren Vermögens der anspruchsberechtigten Personen übersteigt. Die Prämien für Kinder und junge Erwachsene können unabhängig von den Einkommensverhältnissen verbilligt werden. Bei unteren und mittleren Einkommen sind die Prämien für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung um mindestens 50 Prozent zu verbilligen. Vorbehalten bleibt die Berechnung des Anspruchs auf Prämienverbilligung nach den tatsächlichen Einkommens- und Vermögensverhältnissen und nicht nach den Steuerwerten der letzten rechtskräftigen Steuerveranlagung.

Wie in Kapitel 2.3 ausgeführt, soll künftig bei der Berechnung des Anspruchs auf Prämienverbilligung nicht mehr auf das steuerbare Einkommen, sondern auf das Nettoeinkommen abgestellt werden. Dazu beziehungsweise davon sollen gewisse Aufrechnungen und Abzüge gemacht werden. Zudem soll die Regelung über die Anrechnung des Vermögens nicht mehr in Absatz 1, sondern neu in Absatz 2 aufgenommen werden. In Absatz 2 des Entwurfs wird bestimmt, was zum Einkommen gehören soll, das für die Berechnung des Prämienverbilligungsanspruchs massgebend sein soll. In Absatz 1 ist mithin vorab festzuhalten, dass ein Anspruch auf Prämienverbilligung besteht, soweit die Richtprämien einen bestimmten Prozentsatz des massgebenden Einkommens übersteigen. Aus Gründen der Flexibilität erachten wir es nach wie vor für sachgerecht, wenn der Prozentsatz des massgebenden Einkommens durch Verordnung festgelegt wird. Zudem soll weiterhin die Möglichkeit bestehen, die Prämien für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung unabhängig von den Einkommensverhältnissen zu verbilligen. Schliesslich soll die Wiederholung der Bestimmung von Artikel 65 Absatz 1^{bis} KVG, wonach bei unteren und mittleren Einkommen die Prämien für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung um mindestens 50 Prozent zu verbilligen sind, der Klarheit wegen im Gesetz beibehalten werden.

Absatz 2

In Absatz 2 soll im Einzelnen geregelt werden, wie das für den Prämienverbilligungsanspruch massgebende Einkommen gemäss Absatz 1 zu berechnen ist. Ausgangspunkt soll gemäss Vorschlag der in Kapitel 2 erwähnten Projektgruppe PVG das Nettoeinkommen gemäss der Steuerveranlagung sein. Da es im Luzerner Steuerrecht keine Bestimmung gibt, die das Nettoeinkommen explizit definiert, muss im Prämienverbilligungsgesetz näher ausgeführt werden, wie sich dieses errechnet. Gemäss Absatz 2 soll sich das Nettoeinkommen aus dem Total der steuerbaren Einkünfte natürlicher Personen (Ziff. 199 des Protokolls der Steuerveranlagung, nachfolgend Veranlagungsprotokoll genannt), vermindert um die Summe der Abzüge im Sinn der §§ 33–39 sowie 40 Absatz 1a–g StG, errechnen. Bei diesen Abzügen handelt es sich um Berufsauslagen bei unselbständiger Erwerbstätigkeit, Schuldzinsen, Unterhaltsbeiträge und Rentenleistungen, Beiträge an anerkannte Formen der gebundenen Selbstvorsorge (Säule 3a), Versicherungsprämien und Zinsen von Sparkapitalien sowie weitere Abzüge. Das Total dieser Abzüge ergibt sich aus Ziffer 299 des Veranlagungsprotokolls. Das auf diese Weise errechnete Nettoeinkommen lässt sich der Ziffer 310 des Veranlagungsprotokolls entnehmen.

Zum Nettoeinkommen im obigen Sinn sollen folgende Positionen hinzugerechnet werden:

Dem Vorschlag der Projektgruppe PVG entsprechend, sollen Beiträge für den Einkauf in die berufliche Vorsorge (Säule 2) von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie von Selbständigerwerbenden, die gestützt auf § 40 Absatz 1d StG von den steuerbaren Einkünften abgezogen werden können, zum Nettoeinkommen hinzugerechnet werden (Abs. 2a). Bei der Ermittlung dieser Einkäufe ist zu beachten, dass sie im jeweiligen Veranlagungsprotokoll unter verschiedenen Ziffern enthalten sind. Der grösste Teil dieser Beiträge wird in den Ziffern 280 (Einzelperson/Ehemann/Partner oder Partnerin) und 282 (Ehefrau/Partner oder Partnerin) erfasst. Bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ist es aber auch möglich, dass diese Beiträge direkt vom Arbeitgeber oder von der Arbeitgeberin in die Pensionskasse einbezahlt und dementsprechend im Lohnausweis vom Bruttolohn abgezogen werden. Ein zusätzlicher Abzug dieser Beiträge in den Ziffern 280 und 282 des Veranlagungsprotokolls ist in diesem Fall nicht möglich, da der Abzug bereits in den Ziffern 100 und 101 des Veranlagungsprotokolls berücksichtigt ist. In diesen Ziffern wird der Nettolohn gemäss Lohnausweis erfasst. Dass ein Einkauf in die Säule 2 über den Arbeitgeber oder die Arbeitgeberin läuft, bildet aber die Ausnahme. Zudem handelt es sich dabei erfahrungsgemäss um eher kleine Beiträge. Wollte man bei der Berechnung des Prämienverbilligungsanspruchs trotzdem auch diese Einkäufe berücksichtigen, müsste die Ausgleichskasse Luzern die jeweiligen Lohnausweise beschaffen und analysieren. Diese Abklärung wäre aber in Anbetracht der grossen Anzahl Gesuche um Prämienverbilligung mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden. Es ist deshalb aus Gründen der Praktikabilität angezeigt, bei der Berechnung des Prämienverbilligungsanspruchs grundsätzlich von den Angaben in den Ziffern 280 und 282 des Veranlagungsprotokolls auszugehen. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass bei Selbständigerwerbenden in den Ziffern 280 und 282 neben dem Abzug für geleistete Einkaufsbeiträge auch der Abzug für einen Teil der eigenen ordentlichen Beiträge für die Säule 2 erfasst wird. Dieser sogenannte «Arbeitnehmeranteil» der Selbständigerwerbenden ist identisch mit dem prozentualen Anteil, der beim Personal als Arbeitnehmeranteil vom Bruttolohn abgezogen wird oder beträgt 50 Prozent der gesamten ordentlichen Beiträge, wenn kein Personal vorhanden ist. Der «Arbeitgeberanteil» der Selbständigerwerbenden an den ordentlichen Beiträgen für die Säule 2 wird als Aufwand direkt der Betriebsrechnung belastet. Demgegenüber werden die ordentlichen Arbeitnehmerbeiträge von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in die Säule 2 nicht in den Ziffern 280 und 282 des Veranlagungsprotokolls, sondern im Lohnausweis vom Bruttolohn abgezogen. Würde man bei den Selbständigerwerbenden unbeschauen auf die Werte der Ziffern 280 und 282 des Veranlagungsprotokolls abstellen, ergäbe sich bei ihnen gegenüber den Unselbständigerwerbenden ein höherer steuerrechtlicher Abzug, der beim prämierechtlichen Nettoeinkommen hinzugerechnet würde. Unter diesen Umständen ist es angezeigt, generell nur den einen bestimmten Pauschalbetrag übersteigenden Anteil der Abzüge in den Ziffern 280 und 282 des Veranlagungsprotokolls zum Nettoeinkommen gemäss § 7 Absatz 2 des Entwurfs hinzuzurechnen. Mit dieser Lösung wird vermieden, dass Unselbständigerwerbende, bei denen Einkäufe in die Säule 2 nur unter den Ziffern 280 und 282 erfasst sind, gegenüber den Unselbständigerwerbenden, bei denen diese Einkäufe im Lohnausweis abgezogen

worden sind, schlechter behandelt werden. Bei den letztgenannten werden – wie oben beschrieben – diese Einkäufe aus Gründen der Praktikabilität nicht zum Nettoeinkommen hinzugezählt. Zum anderen wird eine Schlechterstellung der Selbständigerwerbenden, deren «Arbeitnehmeranteile» an den ordentlichen Beiträgen in den Ziffern 280 und 282 des Veranlagungsprotokolls erfasst werden, gegenüber den Unselbständigerwerbenden, deren ordentliche Arbeitnehmerbeiträge für die Säule 2 im Lohnausweis abgezogen werden, vermieden. Andernfalls müssten sich Selbständigerwerbende zu viel auf das Nettoeinkommen anrechnen lassen. Der Pauschalbetrag soll durch Verordnung festgelegt werden. Die Projektgruppe PVG empfiehlt, nur diejenigen Anteile anzurechnen, die 20 000 Franken übersteigen (Bericht Projektgruppe PVG S. 7).

Zudem sollen Beiträge an anerkannte Formen der Selbstvorsorge im Sinn von § 40 Absatz 1e StG (Ziff. 260 und 261 des Veranlagungsprotokolls), die verrechenbaren Geschäftsverluste von Vorjahren gemäss § 38 StG und die im vereinfachten Abrechnungsverfahren versteuerten Einkünfte gemäss § 59a StG zum Nettoeinkommen hinzugezählt werden (Abs. 2b–d).

Weiter soll analog der bisherigen Regelung ein gewisser Vermögensanteil angerechnet werden. Dabei soll aber neu nicht mehr das steuerbare Vermögen, sondern das Reinvermögen massgebend sein. Als Reinvermögen soll das Vermögen vor Abzug der steuerfreien Beiträge gelten (§ 52 StG, Ziff. 470 des Veranlagungsprotokolls). Der Prozentsatz des Reinvermögens soll nach wie vor auf Gesetzesstufe mit 10 Prozent festgeschrieben werden (Abs. 2e).

Soll bei der Berechnung des Prämienverbilligungsanspruchs neu von einem mit Zuschlägen korrigierten Nettoeinkommen statt vom steuerbaren Einkommen ausgegangen werden, sind die zusätzlichen steuerrechtlichen Abzüge gemäss den Ziffern 320 bis 370 des Veranlagungsprotokolls der Steuerveranlagung nicht automatisch berücksichtigt. Damit muss im Prämienverbilligungsgesetz ausdrücklich bestimmt werden, welche Abzüge gelten sollen. Dieser Sachverhalt soll ebenfalls in Absatz 2 geregelt werden. Nach wie vor sollen die krankheits-, unfall- und die behinderungsbedingten Kosten gemäss § 40 Absatz 1h StG abgezogen werden können. Weiter soll im Sinn eines Ausgleichs für die steuerrechtlichen Sozialabzüge gemäss § 42 StG ein eigener prämienrechtlicher Pauschalabzug für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung gemacht werden können. Ziel dieser Regelung ist, Haushalte im Niedriglohnbereich mit Kindern gezielt zu entlasten. Die Höhe dieses Pauschalabzugs soll in der Prämienverbilligungsverordnung festgelegt werden. Die Projektgruppe PVG empfiehlt aufgrund von Berechnungen einen Freibetrag pro Kind und jungem Erwachsenen von zurzeit 9000 Franken (Bericht Projektgruppe PVG, S. 11). Nicht berücksichtigt werden sollen hingegen freiwillige Zuwendungen, die Zuwendungen und Beiträge an die im Kantonsrat vertretenen Parteien sowie der Sonderabzug bei Erwerbstätigkeit beider Ehegatten beziehungsweise Partner (Ziff. 324–326 des Veranlagungsprotokolls). Zur Begründung verweisen wir auf unsere Ausführungen in Kapitel 2.3. Da diese Positionen nach dem neuen Recht nicht mehr automatisch im Nettoeinkommen enthalten sind, braucht es im Prämienverbilligungsgesetz keine ausdrückliche Regelung, wonach sie für die Berechnung des Prämienverbilligungsanspruchs nicht massgebend sind.

Absatz 3

Im geltenden § 7 Absatz 2 wird bestimmt, dass der Regierungsrat das Nähere, insbesondere den Prozentsatz des steuerbaren Einkommens und die Einzelheiten der Verbilligung von Prämien für Kinder und junge Erwachsene, durch Verordnung regelt, dass er die Berechnung der Prämienverbilligung jährlich nach Massgabe der verfügbaren Mittel festlegt und dass er die Gemeinden vorher in geeigneter Weise anhört. Die für die Prämienverbilligung zur Verfügung stehenden Beiträge des Kantons sind dabei jährlich mindestens dem Landesindex der Konsumentenpreise anzupassen.

Eine ähnliche Bestimmung soll in den neuen Absatz 3 aufgenommen werden: So soll unser Rat insbesondere den Prozentsatz des massgebenden Einkommens, den Pauschalabzug für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung, den Pauschalbetrag gemäss Absatz 2a und die Einzelheiten der Verbilligung von Prämien für Kinder und junge Erwachsene durch Verordnung regeln. Die Festlegung des Pauschalbetrags gemäss Absatz 2a und desjenigen für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung auf Verordnungsstufe hat den Vorteil, dass rasch und gezielt auf künftige Entwicklungen reagiert werden kann. Neu soll im Gesetz ausdrücklich verankert werden, dass der Prozentsatz des massgebenden Einkommens je nach Einkommenshöhe linear oder progressiv ausgestaltet werden kann. Die konkret geltenden Werte für den Selbstbehalt auf dem massgebenden Einkommen (Basiswert und Anstieg) ist insbesondere je nach den vorhandenen Mitteln und der Prämienentwicklung jährlich neu festzulegen. In Kapitel 5.1 werden verschiedene Möglichkeiten zur Festlegung des variablen Einkommenssatzes und zu deren Auswirkungen aufgezeigt.

Weiterhin soll gelten, dass der Regierungsrat die Berechnung der Prämienverbilligung jährlich nach Massgabe der verfügbaren Mittel festlegt und die Gemeinden in geeigneter Weise vorher anhört. Hingegen ist der Grundsatz, dass die für die Prämienverbilligung zur Verfügung stehenden Beiträge des Kantons jährlich mindestens dem Landesindex der Konsumentenpreise anzupassen sind, nicht mehr in das Prämienverbilligungsgesetz aufzunehmen. Zur Begründung verweisen wir auf unsere Ausführungen in Kapitel 2.3.

Absatz 4

Nach dem geltenden § 7 Absatz 3 sind die Steuerwerte der letzten rechtskräftigen Steuerveranlagung gemäss Steuergesetz massgebend. Liegt die Steuerveranlagung mehr als drei Jahre zurück, sistiert die Ausgleichskasse Luzern in der Regel das Verfahren. Liegen genügend zuverlässige Grundlagen vor, kann die Ausgleichskasse gestützt darauf die Prämienverbilligung ohne rechtskräftige Steuerveranlagung definitiv festlegen. Da gemäss unseren Ausführungen in Kapitel 2.1 das Verfahren betreffend die Abklärung eines Anspruchs auf Prämienverbilligung um ein Jahr vorverschoben werden muss, soll neu bestimmt werden, dass die Ausgleichskasse Luzern das Verfahren sistieren kann, wenn die Steuerveranlagung mehr als vier Jahre zurückliegt.

Absätze 5 und 6

Die Absätze 5 und 6 entsprechen den Absätzen 4 und 5 des geltenden § 7.

Absatz 7

Wie in Kapitel 2.5 erwähnt, haben die Krankenkassen der versicherten Person innert 60 Tagen die Differenz auszuzahlen, wenn ihre restlichen Prämienforderungen für das laufende Kalenderjahr und ihre anderen fälligen Forderungen aus der obligatorischen Krankenpflegeversicherung, für die keine Verlustscheine bestehen, kleiner sind als die vom Kanton gewährte Prämienverbilligung. Vorbehalten bleiben kantonale Regelungen, wonach die Prämien höchstens bis zu ihrem vollen Umfang verbilligt werden können (Art. 106c Absatz 5 KVV). Da die Prämienverbilligung überaus komplex ist und die Berechnung des Anspruchs daher zwangsläufig auf gewissen Annahmen und Schätzungen beruht, kann nicht ausgeschlossen werden, dass der errechnete Prämienverbilligungsbetrag höher ausfällt als die effektiv geschuldete Prämie. Auf der anderen Seite ist es stossend, wenn eine anspruchsberechtigte Person nach der Deckung der Prämien für die Grundversicherung durch die Prämienverbilligung einen Restbetrag zur freien Verfügung erhält. Dies entspricht offensichtlich nicht dem Zweck der Prämienverbilligung (§ 1 Abs. 1 PVG). In einem neuen Absatz 7 soll deshalb bestimmt werden, dass die Prämienverbilligung, die auf der Basis von Richtprämien errechnet wird, nicht höher sein darf als die tatsächlich geschuldete Jahresprämie. Liegt der errechnete Anspruch auf Prämienverbilligung über der effektiv geschuldeten Prämie, soll nur letztere verbilligt werden. Ähnliche Regelungen kennen die Kantone Aargau, Bern und Freiburg. Wir gehen davon aus, dass mit dieser neuen Regelung Mittel frei werden, die gezielt für Haushalte im Niedriglohnbereich eingesetzt werden können.

§ 8 Absätze 2 und 3

Nach dem geltenden Absatz 2 werden anrechenbare Prämien von Personen, die Ergänzungsleistungen beziehen, voll vergütet, sofern die Voraussetzungen von § 5 Absatz 3 erfüllt sind. Für das Verfahren gelten sinngemäss die Bestimmungen über die Ergänzungsleistungen. Die §§ 12–18 finden keine Anwendung. Wir schlagen vor, den Begriff der anrechenbaren Prämien gemäss Absatz 1 zu verdeutlichen. Im Gesetzestext soll ausdrücklich erwähnt werden, dass bei EL-Bezügerinnen und -Bezügern die Durchschnittsprämie gemäss dem Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung voll vergütet wird. Dieser Hinweis bezieht sich auf Artikel 10 Absatz 3d dieses Gesetzes. Weiter beantragen wir, dass der Vollständigkeit halber nicht nur auf § 5 Absatz 3, sondern auch auf Absatz 1 verwiesen wird. Schliesslich ist aufgrund der mit der vorliegenden Botschaft beantragten Änderungen in den §§ 12–18 PVG der Hinweis darauf anzupassen, welche Verfahrensbestimmungen bei der Prämienverbilligung von EL-Bezügerinnen und -Bezügern keine Anwendung finden.

Der geltende Absatz 3 bestimmt, dass Personen, die wirtschaftliche Sozialhilfe und Mutterschaftsbeihilfe beziehen, die anrechenbaren Prämien voll vergütet erhalten. Dieser Grundsatz soll beibehalten werden. Allerdings soll in Absatz 3 neu ein Hinweis auf § 7 Absatz 7 des Entwurfs gemacht werden. Danach darf die Prämienverbilligung die im Kalenderjahr effektiv geschuldeten Prämien der Grundversicherung nicht übersteigen. Schliesslich ist wie in Absatz 2 auch in Absatz 3 der Verweis auf die Verfahrensbestimmungen anzupassen. Damit sollen aber die heutigen vereinfachten

Verfahrensabläufe bei der Prämienverbilligung für Personen, die wirtschaftliche Sozialhilfe oder Mutterschaftsbeihilfe beziehen, nicht geändert werden.

§ 8a Absatz 2 (neu)

Nach dem geltenden § 8a wird die Prämienverbilligung auf begründetes Gesuch oder allenfalls von Amtes wegen angepasst, wenn sich die persönlichen, familiären oder wirtschaftlichen Verhältnisse seit dem 1. Januar des Jahres, für das Prämienverbilligung beansprucht wird, wesentlich geändert haben. Auch wenn das Anmeldeverfahren wegen der Direktauszahlung an die Krankenversicherer ins Vorjahr verschoben werden muss (vgl. dazu unsere Ausführungen in Kap. 2.1), ist es nach wie vor richtig, wenn in § 8a der 1. Januar des Anspruchsjahres als Stichdatum erwähnt wird. In einem neuen Absatz 2 soll jedoch festgehalten werden, bis wann ein Gesuch um Erhöhung der Prämienverbilligung einzureichen ist und was die Rechtsfolgen sind, wenn jemand diese Frist verpasst. Mit dieser Ergänzung soll zum einen eine Angleichung an den Grundsatz von § 12 Absatz 3 PVG erreicht werden. Zum anderen wird damit eine sachgerechtere Umsetzung der Prämienverbilligung angestrebt. In aller Regel darf davon ausgegangen werden, dass jemand im dem Jahr, in dem sich die Verhältnisse wesentlich geändert haben, auf die Prämienverbilligung nicht angewiesen ist, wenn er oder sie das Gesuch erst im folgenden Jahr stellt.

§ 10a

Gemäss dem geltenden § 10a richtet sich die Übernahme von uneinbringlichen Prämien und Kostenbeteiligungen durch die Gemeinden nach § 5 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 23. März 1998 (EGKVG; SRL Nr. 865). Ihr Rat hat § 5 EGKVG im Zusammenhang mit der neuen Regelung in Artikel 64a KVG über ausstehende Prämien und Kostenbeteiligungen am 7. November 2011 aufgehoben (vgl. Luzerner Kantonsblatt 2011, S. 3042). Damit kann § 10a ersatzlos gestrichen werden.

§ 10a Grundsatz (neu; nach Zwischentitel III)

Artikel 1 Absatz 2c KVG bestimmt, dass das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000 (ATSG; SR 830.1) auf die Ausrichtung der Prämienverbilligung nach den Artikeln 65, 65a und 66a KVG nicht anwendbar ist. Allerdings steht es den Kantonen frei, die Bestimmungen des ATSG ganz oder teilweise als kantonales Recht zu übernehmen. Im geltenden kantonalen Prämienverbilligungsrecht ist dies nicht der Fall. Damit gilt für das Verfahren vorbehaltlich besonderer Bestimmungen im Prämienverbilligungsgesetz das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (VRG; SRL Nr. 40). Das Verwaltungsgericht des Kantons Luzern wies in seiner Vernehmlassung darauf hin, dass bei dieser Rechtslage Entscheide der Ausgleichskasse Luzern direkt an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden könnten (§ 22 Abs. 1 PVG). Ein Einspracheverfahren, wie es das ATSG kenne (Art. 52), gebe es nicht. Weiter hätten heute unterliegende Beschwerdeführerinnen und -führer die Verfahrenskosten zu tragen (§ 198 Abs. 1c VRG). Die Kostenlosigkeit des Verfahrens erscheine aber mit Blick auf die finanziellen Verhältnisse der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller um Prämienverbilligung und der

Stossrichtung des Prämienverbilligungsgesetzes sachgerecht. Würde bei der Prämienverbilligung das ATSG gelten, kämen unter anderem auch die Bestimmungen über den Fristenstillstand zur Anwendung, was sich ebenfalls zugunsten der Antragstellerinnen und -steller auswirken würde. Die Ausgleichskasse Luzern hob in ihrer Stellungnahme hervor, dass die heutige verfahrensrechtliche Regelung bei der Prämienverbilligung dazu führe, dass innerhalb ihrer Anstalt unterschiedliche Beschwerdeverfahren durchgeführt würden. Zudem würde das Prämienverbilligungsgesetz im Unterschied zum ATSG keine Regelungen zur Verrechnung und zum Erlass enthalten. Mit der Anwendung des ATSG auf den Bereich der Prämienverbilligung könnten die Verfahren und Prozesse vereinheitlicht und effizienter gestaltet und umgesetzt werden. Diesen Ausführungen ist beizupflichten. Wir schlagen deshalb vor, in einem neuen § 10a als Grundsatz zu bestimmen, dass sich das erstinstanzliche Verfahren bei Gesuchen um Prämienverbilligung nach dem ATSG richten soll, soweit das Prämienverbilligungsgesetz keine anderen Bestimmungen enthält. Die vorgeschlagene Regelung im neuen § 10a des Entwurfs ist analog dem § 10 des kantonalen Gesetzes über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV vom 10. September 2007 (SRL Nr. 881) formuliert.

§ 11 Absatz 2

Nach dem geltenden § 11 Absatz 2 haben die Krankenversicherer ihren Versicherten im Kanton Luzern den für die Prämienverbilligung benötigten Ausweis über die Prämie der Krankenpflege-Grundversicherung kostenlos zuzustellen. Diese Bestimmung kann ersatzlos aufgehoben werden. In § 13 Absatz 3 soll neu bestimmt werden, dass die Versicherer verpflichtet sind, der Ausgleichskasse Luzern die im Kalenderjahr geschuldeten Prämien der Grundversicherung zu melden.

§ 12 Anmeldung und Mitwirkungspflicht

In Kapitel 2.2 wurde ausgeführt, dass die Prämienverbilligungsgesuche künftig bei der Ausgleichskasse Luzern und nicht mehr bei den AHV-Zweigstellen eingereicht werden sollen. Dementsprechend ist Absatz 1, der für die Gesuchseinreichung die Zweigstellen als zuständig erklärt, anzupassen. Weiter enthält der geltende Absatz 1 den Hinweis, dass die gesuchstellenden Personen den Nachweis über die effektiv geschuldete Prämie der Grundversicherung einzureichen haben. Wie bereits erwähnt, ist in § 13 Absatz 3 des Entwurfs vorgesehen, dass neu die Versicherer der Ausgleichskasse Luzern diese Angaben mitteilen sollen. Damit ist diese Verpflichtung in Absatz 1 zu streichen.

Wie in Kapitel 2.1 erwähnt, muss wegen der im Bundesrecht vorgeschriebenen Direktauszahlung der Prämienverbilligung an die Krankenkassen der Termin für die Einreichung der Prämienverbilligungsgesuche vorverlegt werden. Damit die Ausgleichskasse Luzern mit den notwendigen Arbeiten rechtzeitig beginnen kann, ist in Absatz 2 neu zu bestimmen, dass die Prämienverbilligungsgesuche bis Ende Oktober des Vorjahres vor dem Jahr, für das ein Anspruch auf Prämienverbilligung geltend gemacht wird, einzureichen sind.

Absatz 3 entspricht inhaltlich dem geltenden Absatz mit der Ausnahme, dass bei Gesuchen, die nicht bis Ende Oktober, sondern erst im November oder Dezember des Vorjahres eingereicht werden, keine Pro-rata-Berechnung des Prämienverbilli-

gungsanspruchs vorgenommen wird. Der Anspruch auf Prämienverbilligung soll nur dann anteilmässig berechnet werden, wenn jemand das Gesuch erst im Anspruchsjahr einreicht.

§ 13 Absätze 3 und 4 (neu)

Gemäss Artikel 65 Absatz 2 KVG hat der bei der Prämienverbilligung notwendige Datenaustausch zwischen den Kantonen und den Versicherern neu nach einem einheitlichen Standard zu erfolgen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten. Er hat dies in den Artikeln 106b ff. KVV getan. In Artikel 106c Absatz 6 KVV wurde bestimmt, dass ein Kanton in seiner Gesetzgebung vorsehen kann, dass die Versicherer ihm die Personendaten nach Artikel 105g und weitere Daten für seine Versicherten im betreffenden Kanton mitzuteilen haben. Die Daten nach Artikel 105g KVV umfassen den Vornamen und den Namen, das Geschlecht, das Geburtsdatum, den Wohnsitz und die AHV-Versichertennummer der versicherten Personen und der Prämienschuldnerinnen und -schuldner. Sodann bestimmt Artikel 106e KVV, dass die Kantone und die Versicherer die ihnen aus dem Vollzug der Prämienverbilligung erwachsenden Kosten zu tragen haben. Im neuen Absatz 3 sollen die Versicherer gestützt auf den erwähnten Artikel 106c Absatz 6 KVV verpflichtet werden, der Ausgleichskasse Luzern die bundesrechtlich vorgeschriebenen Daten sowie zusätzlich die im Kalenderjahr geschuldeten Prämien der Grundversicherung zu melden. Die Meldung der Jahresprämie ist notwendig, damit die Ausgleichskasse Luzern im Zusammenhang mit der Auszahlung der Prämienverbilligung abklären kann, ob der aufgrund der Richtprämie berechnete Anspruch auf Prämienverbilligung höher oder tiefer ist als die effektiv geschuldete Prämie (vgl. unsere Erläuterungen zu § 7 Abs. 7 Entwurf). Die Versicherer sollen diese Angaben im Einzelfall auf Anfrage der Ausgleichskasse Luzern und periodisch, zum Beispiel einmal pro Jahr, melden müssen. Mit der periodischen Meldung soll sichergestellt werden, dass langfristig keine Differenzen beim Bestand der Versicherten und den ausbezahlten Prämienverbilligungsbeträgen bestehen. Wie bereits erwähnt, ergibt sich die Kostenlosigkeit dieser Meldung aus Artikel 106e KVV (vgl. dazu auch § 13 Abs. 2).

Im geltenden Absatz 3 wird bestimmt, dass alle Personen, die mit der Durchführung dieses Gesetzes betraut sind, über ihre Wahrnehmungen Verschwiegenheit zu bewahren haben. Dabei wird bezüglich der Schweigepflicht Artikel 50 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) vom 20. Dezember 1946 (SR 831.10) als sinngemäss anwendbar erklärt. Diese Bestimmung wurde im Zusammenhang mit Artikel 33 ATSG mit Wirkung ab 1. Januar 2003 aufgehoben (AS 2002 S. 3453; BBl 2002 S. 803). Die Schweigepflicht hat einen hohen Stellenwert. Unter diesen Umständen schlagen wir Ihrem Rat vor, in einem neuen Absatz 4 darauf hinzuweisen, auch wenn § 10a des Entwurfs bei Gesuchen um Prämienverbilligung das ATSG als subsidiäres Verfahrensrecht für anwendbar erklärt. Ergänzt werden soll, dass sich die Einzelheiten nach Artikel 33 ATSG richten sollen.

§ 14 Prüfung und Ergänzung der Anmeldung

Der geltende § 14 regelt die Einzelheiten zur Prüfung der Prämienverbilligungsgesuche. Die Bestimmung richtet sich an die AHV-Zweigstellen. Zudem wird in Absatz 2 vorgesehen, dass die AHV-Zweigstellen für die notwendigen Ergänzungen und zusätzlichen

Abklärungen die erforderlichen Daten von der Steuerdatenbank gemäss § 135 StG beschaffen können. Schliesslich enthält Absatz 2 eine Regel betreffend die Weiterleitung der geprüften und allenfalls ergänzten Gesuche an die Ausgleichskasse Luzern.

Wegen der vorgesehenen zentralen Bearbeitung der Gesuche bei der Ausgleichskasse Luzern (vgl. dazu unsere Ausführungen in Kap. 2.2) soll neu diese verpflichtet werden, die Anmeldungen auf ihre Vollständigkeit hin zu überprüfen. Weiter soll die Ausgleichskasse Luzern verpflichtet werden, die Personalien zu kontrollieren und zu ergänzen. Sodann soll sie die zur Berechnung des Prämienverbilligungsanspruchs notwendigen Steuerdaten eintragen. Zur Erfüllung dieser Aufgaben soll sie die erforderlichen Daten von der kantonalen Einwohnerplattform gemäss § 9 des Gesetzes über die Harmonisierung amtlicher Register vom 25. Mai 2009 (Registergesetz; SRL Nr. 25) und von der Steuerdatenbank gemäss § 135 StG beschaffen können.

§ 15 Absatz 1

Laut dem geltenden § 15 Absatz 1 veranlasst die Ausgleichskasse Luzern die im Einzelfall nötigen zusätzlichen Abklärungen, die von der AHV-Zweigstelle nicht vorgenommen werden konnten, und setzt eine angemessene Nachfrist. Da neu alle Prämienverbilligungsgesuche bei der Ausgleichskasse Luzern einzureichen und von dieser zu bearbeiten sind, ist § 15 Absatz 1 anzupassen: Der Hinweis auf die AHV-Zweigstelle kann entfallen.

§ 16

Der heutige § 16, der unter bestimmten Voraussetzungen die Drittauszahlung der Prämienverbilligung zulässt, ist infolge der bundesrechtlich vorgeschriebenen Direktauszahlung an die Versicherer ersatzlos zu streichen.

§ 17 Entscheid und Meldungen

Der heutige § 17 bestimmt, dass die Ausgleichskasse Luzern die Prämienverbilligung aufgrund der geprüften und allenfalls ergänzten Anmeldungen berechnet (Abs. 1). Sie teilt den anspruchsberechtigten Personen die Höhe und die Auszahlungsart mit. Gleichzeitig zeigt sie den Institutionen sowie den Personen, die eine Drittauszahlung nach § 16 beanspruchen, die bevorstehende Auszahlung an (Abs. 2). Diese Bestimmung ist wegen der subsidiären Geltung des ATSG als kantonales Verfahrensrecht (§ 10a Entwurf) und wegen der bundesrechtlich vorgeschriebenen Direktauszahlung zu revidieren.

Artikel 49 Absatz 1 ATSG bestimmt, dass der Versicherungsträger über Leistungen, Forderungen und Anordnungen, die erheblich sind oder mit denen die betroffene Person nicht einverstanden ist, eine schriftliche Verfügung zu erlassen hat. Bei Personen, die einen Anspruch auf Prämienverbilligung haben, ist dies heute nicht der Fall. Sie erhalten vorerst lediglich eine Mitteilung, wogegen sie gestützt auf § 18 Einsprache bei der Ausgleichskasse Luzern erheben können. Eine Verfügung wird nur in den in § 19 Absatz 1 genannten Fällen erlassen. Im Sinn von Artikel 49 Absatz 1 ATSG soll in § 17 Absatz 1 des Entwurfs festgehalten werden, dass die Ausgleichskasse Luzern über den Anspruch auf Prämienverbilligung grundsätzlich mit einer Verfügung entscheidet. Dies soll neu auch der Fall sein, wenn das Gesuch um Prämienverbilligung gutgeheissen wird. Weiter soll in Absatz 1 festgelegt werden, dass bei einer Gut-

heissung des Gesuchs die Ausgleichskasse Luzern den anspruchsberechtigten Personen die Höhe der Prämienverbilligung mitzuteilen hat.

Weiter soll in Absatz 2 bestimmt werden, dass die Ausgleichskasse Luzern den zuständigen Versicherern ab dem Januar des Jahres, für das ein Anspruch auf Prämienverbilligung geltend gemacht wird, diejenigen Daten meldet, die für die Direktauszahlung bundesrechtlich vorgeschrieben sind. Gemäss Artikel 106b Absatz 2 KVV sind dies die versicherten Personen, die Anspruch auf Prämienverbilligung haben, die Höhe der Prämienverbilligung pro anspruchsberechtigte Person und Monat und der Zeitraum, für den die Prämienverbilligung ausgerichtet wird. Zudem soll neu bei Personen, die wirtschaftliche Sozialhilfe oder Mutterschaftsbeihilfe beziehen, eine Anzeige über die gewährte Prämienverbilligung an die zuständige Gemeinde gehen. Damit soll die korrekte Berechnung der Sozialhilfe sichergestellt werden. Diese Regelung entspricht einem Anliegen, das in der Vernehmlassung wiederholt geäussert wurde.

Nach Artikel 106c Absätze 1 und 2 KVV haben die Versicherer dem Kanton mitzuteilen, ob sie die Meldung der zuständigen Stelle einer bei ihnen versicherten Person zuordnen können. Sodann haben sie dem Kanton wesentliche Änderungen im Verhältnis zwischen der versicherten Person und ihnen zu melden. Das zuständige eidgenössische Departement kann festlegen, welche Änderungen als wesentlich gelten. Schliesslich hat der Kanton einen Termin für diese Meldungen festzulegen (Art. 106b Abs. 3 KVV). Um diese Bestimmungen umzusetzen, soll in Absatz 3 auf diese Meldepflichten der Versicherer hingewiesen werden. Der vom Bundesrecht nur im Grundsatz vorgeschriebene Termin soll aus Gründen der Flexibilität in der kantonalen Verordnung bestimmt werden. Wir erachten eine Frist von 14 Tagen als angemessen.

Entsprechend diesen Änderungen soll auch die Sachüberschrift von 17 angepasst werden.

§ 18

Mit der neuen Regelung in § 10a des Entwurfs, wonach subsidiär die Bestimmungen des ATSG auf das Verfahren betreffend die Prämienverbilligung Anwendung findet, wird gegen die Entscheide der Ausgleichskasse Luzern die Einsprache möglich sein. Damit kann der § 18, der die Einsprachemöglichkeit vor Erlass einer formellen Verfügung kennt, ersatzlos gestrichen werden.

§ 19

Wie in den Erläuterungen zu § 17 des Entwurfs erwähnt, bestimmt der geltende § 19 Absatz 1, in welchen Fällen die Ausgleichskasse Luzern eine anfechtbare Verfügung erlassen muss. § 19 Absätze 2 und 3 regelt, unter welchen Umständen auf eine Verfügung verzichtet werden kann und wem die Verfügung zuzustellen ist. Mit den neuen Bestimmungen in den §§ 10a und 17 Absatz 2 des Entwurfs kann § 19 ersatzlos gestrichen werden.

§ 20 Auszahlung und Verzinsung

Nach dem geltenden § 20 Absatz 1 veranlasst die Ausgleichskasse Luzern die Auszahlung der Prämienverbilligung, wenn gegen die Mitteilung keine Einsprache im Sinn des geltenden § 18 erhoben worden oder eine Verfügung in Rechtskraft erwachsen ist. Dieser Grundsatz soll beibehalten werden. Allerdings soll er wegen der bundes-

rechtlich vorgeschriebenen Direktauszahlung insofern ergänzt werden, als im Gesetzestext ausdrücklich erwähnt werden soll, dass die Auszahlung an den jeweiligen Versicherer erfolgt. Im Übrigen soll es Sache der Ausgleichskasse Luzern sein, wie sie die Auszahlung organisiert. Dabei wird die Ausgleichskasse Luzern mehrere Prämienverbilligungsbeträge, die sie an einen Versicherer auszahlen muss, zusammenfassen. Dies wird bereits heute so gehandhabt. Da diese Auszahlungspraxis selbstverständlich ist, muss sie nicht speziell im Gesetz erwähnt werden.

Sodann wird im heutigen § 20 Absatz 2 festgehalten, dass die individuelle Auszahlung der Prämienverbilligung in der Regel im Laufe des Bestimmungsjahres bargeldlos in einem Betrag erfolgt und dass der Regierungsrat die Auszahlung geringfügiger Beiträge ausschliessen kann. Da es künftig keine Auszahlung mehr an die Versicherten geben wird, ist dieser Absatz teilweise neu zu fassen.

Der geltende § 20 Absatz 3 bestimmt, dass die direkte Auszahlung an die zuständigen Versicherer zulässig ist. Die dafür notwendigen Daten dürfen ihnen weitergegeben werden. Diese bringen die Prämienverbilligung von den Prämien des laufenden Jahres in Abzug und weisen sie gegenüber den Versicherten im Einzelfall aus. Diese Regelung ist zum einen wegen der bundesrechtlich vorgeschriebenen Direktauszahlung zu streichen. Zum anderen sind die Aufgaben der Versicherer bei einer Zahlung in Artikel 106c KVV geregelt. In Absatz 3 ist aber wie bisher in Absatz 4 zu bestimmen, dass auf Leistungen, die nach diesem Gesetz ausgerichtet werden, weder Vergütungs- noch Verzugszinsen geschuldet sind.

Neu soll in einem Absatz 4 festgelegt werden, dass die Versicherer die Jahresrechnung gemäss Artikel 106c Absatz 3 KVV bis zu einem bestimmten Termin vorzulegen haben. Aus Gründen der Flexibilität soll unser Rat diesen Termin auf Verordnungsstufe bestimmen. Denkbar wäre der 31. März des Folgejahres. Der Inhalt der Jahresrechnung bestimmt sich nach Artikel 106c Absatz 3 KVV. Die Ausgleichskasse Luzern wird die Jahresrechnung mit den ausbezahlten Prämienverbilligungsbeträgen abgleichen.

Weiter soll in einem neuen Absatz 5 bestimmt werden, dass die Ausgleichskasse Luzern den jeweiligen Versicherern periodisch eine Zusammenstellung der bei ihnen versicherten Personen liefern muss, welche Prämienverbilligung erhalten haben. Die Zusammenstellung hat die Daten gemäss § 13 Absatz 3a zu enthalten. Damit sollen die Versicherer die Möglichkeit erhalten, die Daten abzugleichen. So kann sichergestellt werden, dass langfristig keine Differenzen in den Beständen entstehen. Diese Bestimmung ist das Gegenstück zur Regelung von § 13 Absatz 3a des Entwurfs.

§ 21 Absatz 1

Nach dem geltenden § 21 Absatz 1 hat die Ausgleichskasse Luzern Leistungen, die aufgrund dieses Gesetzes zu Unrecht ausgerichtet wurden, bei den Personen, Behörden oder Institutionen, welche sie bezogen haben, zurückzufordern. Da nach Bundesrecht künftig nur noch die Auszahlung an die Versicherer möglich ist, kommt nur noch die Rückforderung solcher Leistungen gegenüber den Versicherern in Frage.

§ 22

Der geltende § 22 bestimmt zum Rechtsschutz, dass gegen Verfügungen der Ausgleichskasse innert 30 Tagen seit Zustellung bei der Ausgleichskasse zuhanden des

Verwaltungsgerichts Beschwerde eingereicht werden kann. Ferner gelten die Vorschriften des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, soweit das Bundesrecht oder das Prämienverbilligungsgesetz keine abweichenden Bestimmungen enthält. Wie bereits zum neuen § 10a des Entwurfs ausgeführt, sollen auch im Bereich der Prämienverbilligung künftig die Bestimmungen des ATSG anwendbar sein, soweit das Prämienverbilligungsgesetz keine Abweichungen vorsieht. Damit ist auch § 22 PVG anzupassen. In Anlehnung an § 11 des kantonalen Gesetzes über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV vom 10. September 2007 (SRL Nr. 881) soll in § 22 neu bestimmt werden, dass sich das Recht zur Einsprache und Beschwerde nach den Bestimmungen des ATSG richtet.

§ 25 Übergangsbestimmung der Änderung

In § 3 Absatz 3a des Entwurfs wurde vorgeschlagen, dass künftig nicht mehr die AHV-Zweigstellen, sondern die Ausgleichskasse Luzern die Gesuche um Prämienverbilligung entgegennehmen soll. Sodann soll diese die Anmeldungen auf ihre Vollständigkeit hin prüfen. Zu diesem Zweck soll sie insbesondere auf die zentrale Steuerlösung LuTax zurückgreifen können (§ 14 Entwurf). Sollte die zentrale Steuerlösung LuTax wider Erwarten beim Inkrafttreten dieser Änderung des Prämienverbilligungsgesetzes noch nicht vollständig in Betrieb sein oder sollte die Aufbauarbeit bei der Ausgleichskasse Luzern länger als geplant dauern, soll unser Rat die Möglichkeit erhalten, als Übergangslösung durch Verordnung die AHV-Zweigstellen weiterhin für das Einreichen des Gesuchs um Prämienverbilligung als zuständig zu erklären (Abs. 1 Entwurf).

Weiter wurde in Kapitel 2.1 erwähnt, dass die Direktauszahlung der Prämienverbilligung eine zeitliche Verschiebung des Verfahrens zur Folge hat. Das Verfahren wird künftig bereits im Jahr vor dem Anspruchsjahr beginnen. Die Gesuche sollen deshalb bis Ende Oktober des Vorjahres eingereicht werden (§ 12 Abs. 2 Entwurf). Damit die Direktauszahlung auf den 1. Januar 2014 umgesetzt werden kann, muss diese Änderung des Prämienverbilligungsgesetzes auf den 1. Juli 2013 in Kraft treten. Folglich müssen im Jahr 2013 sowohl Gesuche für das Anspruchsjahr 2013 wie auch für das Anspruchsjahr 2014 bearbeitet werden. Die Bearbeitung der Gesuche für das Anspruchsjahr 2013 kann sich bis in die zweite Hälfte des Jahres 2013 hinziehen. Zudem soll in der Prämienverbilligung sowohl das erstinstanzliche Verfahren wie auch das Beschwerdeverfahren geändert werden. Neu sollen im erstinstanzlichen Verfahren die Bestimmungen des ATSG zur Anwendung kommen, soweit das Prämienverbilligungsgesetz nicht abweichende Bestimmungen enthält (§ 10a Entwurf). Weiter soll sich das Recht zur Einsprache und zur Beschwerde neu nach den Bestimmungen des ATSG und nicht mehr nach denjenigen des VRG richten (§ 22 Entwurf). Es ist deshalb zum einen zu regeln, nach welchem Recht die Prämienverbilligungsgesuche für die Jahre 2013 und 2014 zu behandeln sind. Wir schlagen vor, dass die Prämienverbilligung für das Jahr 2013 nach bisherigem Recht durchgeführt wird (Abs. 2 Entwurf). Zum anderen soll das im Kantonsgericht aufgegangene Verwaltungsgericht Verfahren, die am 1. Juli 2013 bei ihm hängig sind, ebenfalls nach den geltenden Vorschriften behandeln (Abs. 3 Entwurf).

Die im heutigen § 25 aufgeführten Übergangsbestimmungen sind überholt und können durch die neuen, hier vorgeschlagenen ersetzt werden.

5 Auswirkungen der Gesetzesänderung

5.1 Neue Berechnung der Prämienverbilligungen

5.1.1 Allgemeines

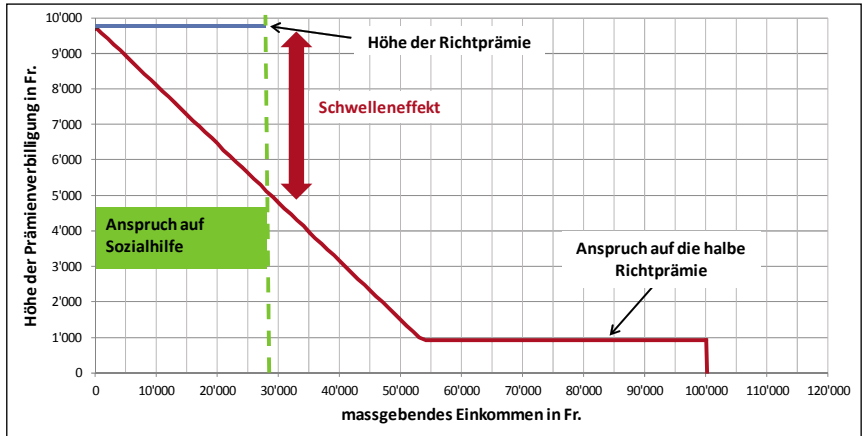
Nach der für das Jahr 2012 geltenden Regelung besteht ein Anspruch auf Prämienverbilligung, soweit die anrechenbaren Prämien 16,5 Prozent des steuerbaren Einkommens zuzüglich 10 Prozent des steuerbaren Vermögens übersteigen (§ 2 PVV in Verbindung mit § 7 Abs. 1 und 2 PVG). Personen, die Ergänzungsleistungen, wirtschaftliche Sozialhilfe oder Mutterschaftsbeihilfe beziehen, erhalten in jedem Fall die anrechenbaren Prämien voll vergütet (§ 8 Abs. 2 und 3 PVG). Die Verbilligung von Prämien für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung richtet sich nach § 2a PVV. Zurzeit gelten folgende Durchschnitts- und Richtprämien. Die Durchschnittsprämien sind für EL-Bezügerinnen und -Bezüger massgebend. Die Richtprämien gelten für die übrigen Personen.

	Erwachsene		junge Erwachsene		Kinder	
	Durchschnitts- prämie	Richtprämie	Durchschnitts- prämie	Richtprämie	Durchschnitts- prämie	Richtprämie
Prämienregion 1	4296.–	3948.–	3828.–	3516.–	1008.–	924.–
Prämienregion 2	4008.–	3684.–	3564.–	3276.–	948.–	876.–
Prämienregion 3	3828.–	3516.–	3396.–	3120.–	900.–	828.–

Quellen: Bundesamt für Gesundheit; Statistik der obligatorischen Krankenversicherung; Kanton Luzern/§ 3 PVV

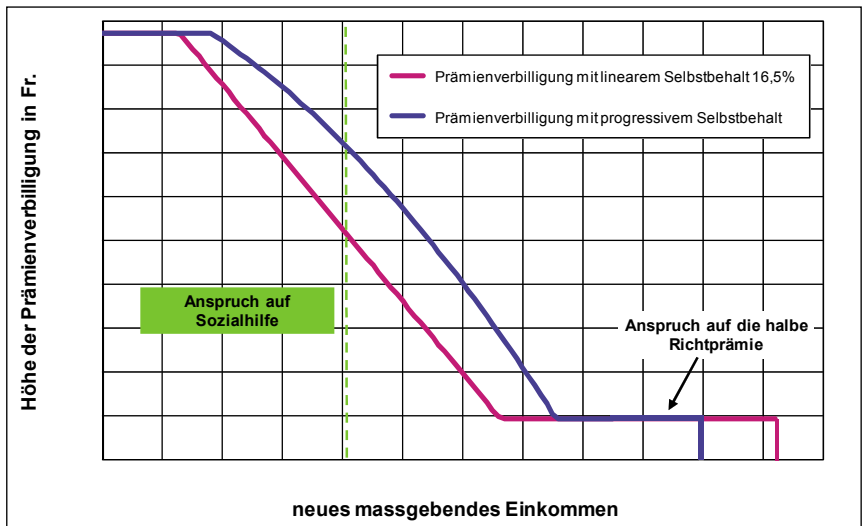
Aufgrund dieser Rahmenbedingungen werden nach den Schätzungen der Lustat Statistik Luzern im Jahr 2012 ungefähr 69300 Haushalte Prämienverbilligung erhalten. Fast ein Viertel wird an Personen ausbezahlt, die Ergänzungsleistungen, wirtschaftliche Sozialhilfe oder Mutterschaftsbeihilfe beziehen. Diese Personenkategorien werden 81,6 Millionen Franken an Prämienverbilligung erhalten, was rund 46 Prozent der verfügbaren Mittel ausmacht.

Weiter ist aus der nachstehenden Grafik ersichtlich, dass eine Familie mit zwei Kindern nach der geltenden Regelung ab einem massgebenden Einkommen von mehr als 100000 Franken pro Jahr keinen Anspruch auf Prämienverbilligung hat. Bei einem massgebenden jährlichen Einkommen zwischen 55000 und 100000 Franken werden ausschliesslich die Prämien für die beiden Kinder zur Hälfte verbilligt. Zudem verdeutlicht diese Grafik den Schwelleneffekt in der Nähe der Anspruchsgrenze zur wirtschaftlichen Sozialhilfe, der in den Kapiteln 1.1.3.1 und 2.4 beschrieben wurde. Während heute Familien mit einem Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe die Prämien der Grundversicherung in der Höhe der vollen Richtprämien verbilligt erhalten, fällt die Prämienverbilligung für Familien ohne Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe rund 4500 Franken tiefer aus.



Quelle: Interface, Luzern

Mit den neuen Berechnungsregeln wird die Prämienverbilligung für eine Familie mit zwei Kindern höher ausfallen. Damit wird der Schwelleneffekt im Grenzbereich des Anspruchs auf wirtschaftliche Sozialhilfe reduziert. Die neue Berechnungsart bewirkt zudem, dass das massgebende Einkommen von Familien mit Vermögen in der Regel höher ausfällt als bei der geltenden Berechnungsart. In diesen Fällen kann das massgebende Einkommen die geltende Grenze von 100'000 Franken übersteigen, womit der Anspruch auf Prämienverbilligung für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung entfällt.



Quelle: Interface Luzern

5.1.2 Modellrechnungen

Nachfolgend wird aufgrund von Berechnungen der Lustat Statistik Luzern aufgezeigt, welche Auswirkungen das neue Berechnungsmodell (vgl. dazu unsere Ausführungen in den Kap. 2.3 und 2.4 sowie in den Erläuterungen zu § 7 des Entwurfs) für den Anspruch auf Prämienverbilligung hat. Dabei wird die neue Regelung mit der geltenden verglichen. Gemäss § 7 Absatz 2 PVG ist die Berechnung der Prämienverbilligung auch nach Massgabe der verfügbaren Mittel festzulegen. Dies soll auch nach der Änderung des Prämienverbilligungsgesetzes der Fall sein. Wie in Kapitel 3 erwähnt, wurden in der Vernehmlassungsbotschaft die Auswirkungen der Gesetzesänderung aufgrund von drei Varianten berechnet. Die aktuelle finanzielle Lage des Kantons Luzern, welche die Überprüfung aller bestehenden Leistungen erfordert, lässt grundsätzlich keinen Leistungsausbau zu. Damit ist es unseres Erachtens aus finanzpolitischen Überlegungen nicht vertretbar, für die Prämienverbilligung mehr Mittel als bisher (angepasst an eine allfällige Teuerung gemäss dem Landesindex der Konsumentenpreise) zur Verfügung zu stellen. Auch in der Vernehmlassung wurde diese Meinung vertreten (vgl. dazu unsere Ausführungen in Kap. 3). Da unserer Ansicht nach die Schwelleneffekte bei der Existenzsicherung auch mit weniger Mitteln als den für das Jahr 2012 zur Verfügung stehenden 177 Millionen Franken reduziert werden können und wir die Obergrenze für die Verbilligung der Prämien für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung mit 100 000 Franken als zu hoch erachten, wurden bei den Berechnungen als verfügbare Mittel rund 171 Millionen Franken eingesetzt. Zudem wurden eine Einkommensobergrenze im Sinn von § 2a PVV von 80 000 Franken angenommen (vgl. dazu unsere Ausführungen in Kap. 2.3).

Um bei dieser finanziellen Ausgangslage eine optimale Entlastung der einkommensschwachen Haushalte zu erreichen und den Schwelleneffekt zu reduzieren, muss gemäss Berechnungen der Lustat Statistik Luzern der für den Prämienverbilligungsanspruch massgebende Anteil am Einkommen mindestens 10 Prozent betragen. Pro 1000 Franken anrechenbares Einkommen wurde er um 0,14 Prozent erhöht (zum variablen Einkommenssatz vgl. unsere Ausführungen in Kap. 2.4).

Weiter wurde in den Berechnungen die neue Bemessungsgrundlage mit einem pauschalen Kinderabzug von 9000 Franken berücksichtigt (zum Kinderabzug vgl. die Ausführungen in Kap. 2.3 und zu § 7 Abs. 2 des Entwurfs). Gestützt auf diese Annahmen ergibt sich Folgendes:

Haushaltstyp	geltende Regelung (fixer Einkommenssatz)				neue Regelung (variabler Einkommenssatz)			
	anspruchsberechtigte Haushalte	Anteil an allen Haushalten dieses Typs	Mittelbedarf in Mio. Fr.	durchschnittlich ausbezahlter Betrag	anspruchsberechtigte Haushalte	Anteil an allen Haushalten dieses Typs	Mittelbedarf in Mio. Fr.	durchschnittlich ausbezahlter Betrag
Einpersonenhaushalt (< 65 J.)	11 705	15,9%	20,9	1788.–	13 217	18,0%	24,4	1843.–
Einpersonenhaushalt (≥ 65 J.)	1 112	6,3%	0,9	824.–	1 303	7,4%	1,4	1098.–
Paar ohne Kind (< 65 J.)	2 167	11,2%	4,5	2098.–	1 465	7,6%	3,7	2549.–
Paar ohne Kind (≥ 65 J.)	2 324	14,5%	3,4	1444.–	1 231	7,7%	1,8	1465.–
Haushalt mit Kindern	35 391	83,4%	65,8	1860.–	24 701	58,2%	57,7	2337.–
EL-Bezügerinnen und -Bezüger	12 471	100,0%	60,4	4847.–	12 471	100,0%	60,4	4847.–
Bezügerinnen und Bezüger von WSH und MBH	4 179	100,0%	21,2	5081.–	4 179	100,0%	21,2	5081.–
Total	69 349	37,3%	177,3	2556.–	58 567	31,5%	170,7	2915.–

WSH: wirtschaftliche Sozialhilfe

MBH: Mutterschaftsbeihilfe

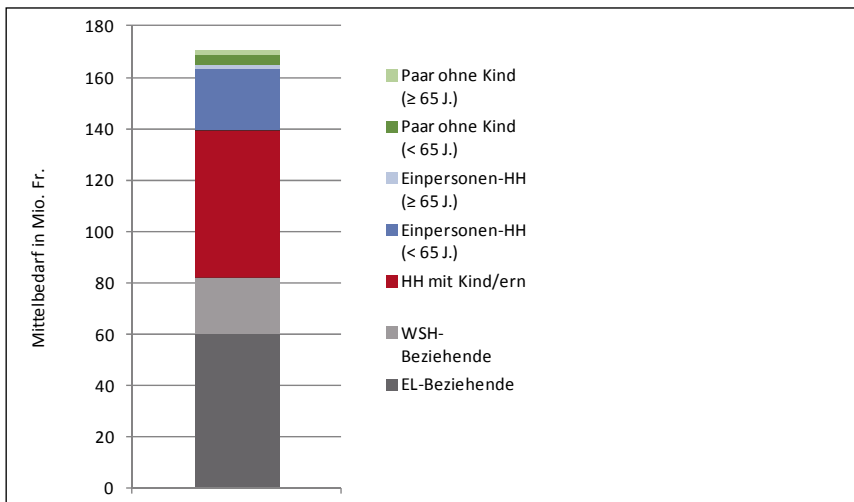
Quelle: Lustat Statistik Luzern

Aus der Tabelle ist ersichtlich, dass mit der neuen Regelung die Prämien von schätzungsweise 58 600 Haushalten verbilligt werden. Dabei erhalten insgesamt rund 24 700 Haushalte mit Kindern mindestens die halbe Prämie für Kinder und für junge Erwachsene in Ausbildung verbilligt. Dies entspricht 58 Prozent dieses Haushaltstyps. Weiter sind 14 500 Einpersonenhaushalte und 2700 Paarhaushalte anspruchsberechtigt. Dies entspricht zwischen 7 und 18 Prozent der jeweiligen Haushaltstypen. Ferner zeigt der Vergleich mit der geltenden Regelung, dass sich die Anzahl der anspruchsberechtigten Haushalte von Personen, die wirtschaftliche Sozialhilfe, Mutterschaftsbeihilfe oder Ergänzungsleistungen beziehen, nicht verringert. Die Reduktion des Selbstbehalts bewirkt bei unteren Einkommen, dass der an sie durchschnittlich ausbezahlte Betrag mit dem neuen Modell steigt.

5.1.3 Würdigung

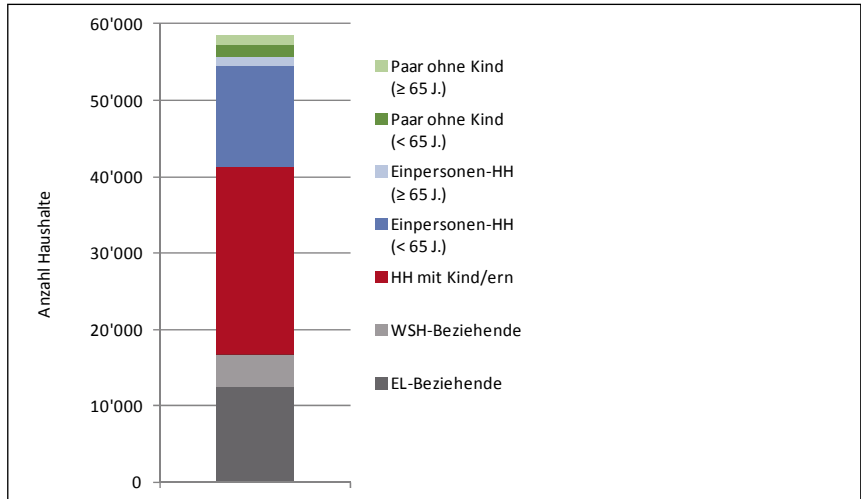
Unseres Erachtens können auch mit einem Mitteleinsatz von rund 171 Millionen Franken sachgerechte Ziele erreicht werden (Grafik 1). Trotz der oben beschriebenen Reduktion wird weiterhin eine grosse Anzahl Haushalte mit Kindern Prämienverbilligung erhalten (Grafik 2). Bis zu einem massgebenden Einkommen von 40000 Franken erhält eine Familie mit zwei Kindern in der Stadt Luzern einen erheblichen Anteil der Prämien der Grundversicherung verbilligt. Ab einem massgebenden Einkommen von 55000 Franken bis zu 80000 Franken werden immerhin noch die Prämien für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung zur Hälfte subventioniert (Grafik 3). Bei den Haushalten mit Kindern, die keine Prämienverbilligung mehr erhalten werden, handelt es sich um Familien, die über mehr als ein mittleres Einkommen verfügen. Davon betroffen sind nur Familien mit einem höheren Einkommen. Bei einem Einpersonenhaushalt in der Stadt Luzern schliesslich wird bis zu einem massgebenden Einkommen von 20000 Franken ein massgeblicher Teil der Prämien der Grundversicherung verbilligt (Grafik 4).

Grafik 1: benötigte Mittel



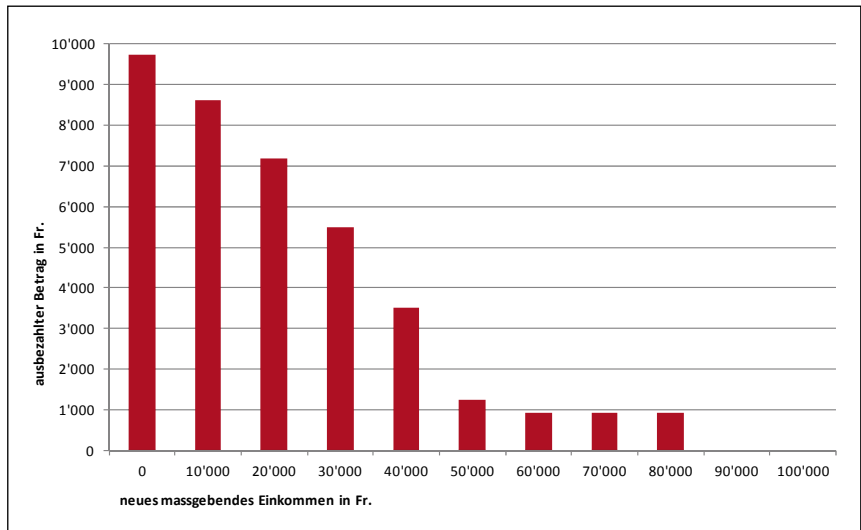
Quelle: Lustat Statistik Luzern

Grafik 2: Anzahl anspruchsberechtigte Haushalte



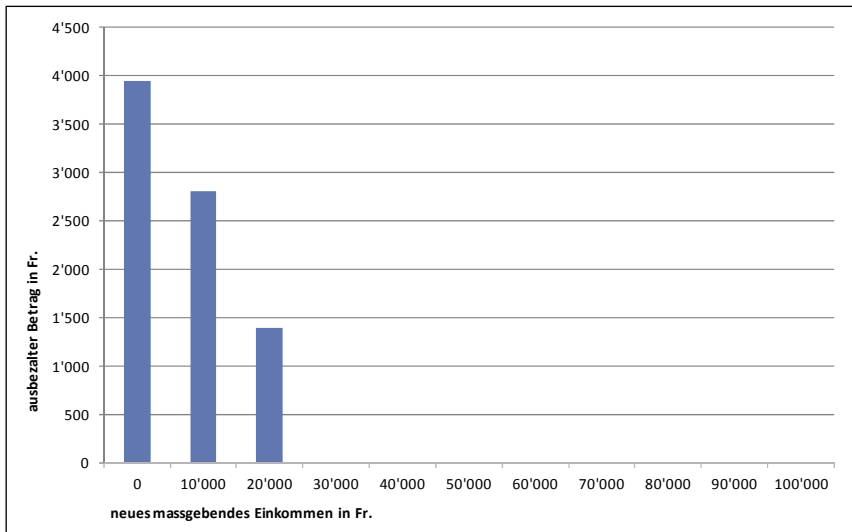
Quelle: Lustat Statistik Luzern

Grafik 3: Fallbeispiel Familie mit zwei Kindern in der Stadt Luzern



Quelle: Lustat Statistik Luzern

Grafik 4: Fallbeispiel Einpersonenhaushalt in der Stadt Luzern



Quelle: Lustat Statistik Luzern

5.2 Direktauszahlung

Die im Kapitel 2.2 dargestellte Zentralisierung der Prämienverbilligungsadministration hat zur Folge, dass die umfangreichen Erfassungs- und Abklärungsarbeiten zu den Gesuchen bei den 83 AHV-Zweigstellen wegfallen und neu von der Ausgleichskasse Luzern erledigt werden. Damit wird bei der Ausgleichskasse für die Anpassung der IT-Programmierung ein einmaliger Aufwand im Umfang von ungefähr 450'000 Franken und für den Schnittstellenaufbau zu LuTax ein solcher von ungefähr 50'000 Franken anfallen. Die Kosten für die Programmierung werden sich auf drei Jahre verteilen. Ab 2014 werden zudem jährlich zusätzliche Personalkosten für fünf Vollzeitstellen, inklusive Sozialversicherungsabgaben und Gemeinkosten, im Betrag von 600'000 Franken entstehen. Damit werden die gesamten Durchführungskosten ab 2014 rund 2,4 Millionen Franken betragen. Heute belaufen sich diese Kosten auf 1,8 Millionen Franken.

6 Antrag

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, unserem Entwurf einer Änderung des Prämienverbilligungsgesetzes zuzustimmen.

Luzern, 18. September 2012

Im Namen des Regierungsrates
Die Präsidentin: Yvonne Schärli-Gerig
Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

Nr. 866

**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 18. September 2012,
beschliesst:

I.

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

§ 2 *Absatz 2a–c*

² Aufgabe des Regierungsrates ist es insbesondere,

- a. die Richtprämien gemäss § 6 festzusetzen,
- b. die Berechnung der Prämienverbilligung gemäss § 7 Absatz 3 festzulegen,
- c. das Verfahren nach § 7 Absatz 6 für Fälle zu regeln, in denen die Steuerwerte offensichtlich nicht den wirtschaftlichen Verhältnissen entsprechen,

§ 3 *Absatz 3*

³ Aufgabe der Ausgleichskasse ist es insbesondere,

- a. die Gesuche um Prämienverbilligung entgegenzunehmen,
- b. die Ansprüche im Einzelfall festzusetzen,
- c. die Prämienverbilligung direkt an die Krankenversicherer auszuzahlen sowie bei der Budgetierung und Abrechnung mit dem Kanton mitzuwirken,
- d. Verfügungen zu erlassen und im Rechtsmittelverfahren mitzuwirken,
- e. die AHV-Zweigstellen zu instruieren und zu beaufsichtigen,
- f. mit den Krankenversicherern sowie mit Behörden anderer Kantone und des Bundes zu verkehren, insbesondere mit den Krankenversicherern die Daten gemäss Artikel 65 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) vom 18. März 1994, auszutauschen,

- g. nichtversicherte Personen im Rahmen des bundesrechtlichen Obligatoriums der Krankenversicherung einem vom Regierungsrat bestimmten Krankenversicherer zuzuweisen.

§ 4 *Absatz 2b und c*

² Aufgabe der AHV-Zweigstellen ist es insbesondere,

- b. bei der Kontrolle des bundesrechtlichen Versicherungsobligatoriums mitzuwirken.

Unterabsatz c wird aufgehoben.

§ 5 *Absatz 3*

³ Massgebend sind die persönlichen und familiären Verhältnisse am 1. Januar des Jahres, für welches Prämienverbilligung beansprucht wird. Für Personen, die aus dem Ausland zuziehen, sind die persönlichen und familiären Verhältnisse im Zeitpunkt des Zuzuges massgebend. Vorbehalten bleibt § 8a.

§ 6 *Anrechenbare Prämien*

Für die Berechnung des Anspruchs auf Prämienverbilligung sind die Richtprämien massgebend, die der Regierungsrat pro Kalenderjahr festsetzt. Dabei orientiert sich der Regierungsrat an den Prämien der Krankenpflege-Grundversicherung.

§ 7 *Anspruch auf Prämienverbilligung im Allgemeinen*

¹ Anspruch auf Prämienverbilligung besteht unter Vorbehalt von Absatz 6, soweit die Richtprämien einen bestimmten Prozentsatz des massgebenden Einkommens übersteigen. Die Prämien für Kinder und junge Erwachsene können unabhängig von den Einkommensverhältnissen verbilligt werden. Bei unteren und mittleren Einkommen sind die Prämien für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung um mindestens 50 Prozent zu verbilligen.

² Zur Bestimmung des massgebenden Einkommens im Sinn von Absatz 1 ist vom Nettoeinkommen gemäss der Steuerveranlagung auszugehen. Als Nettoeinkommen gelten die um die Aufwendungen nach den §§ 33–39 sowie 40 Absatz 1a–g des Steuergesetzes vom 22. November 1999 verminderten steuerbaren Einkünfte. Hinzuzuzählen sind

- a. die Einkäufe in die berufliche Vorsorge und die Arbeitnehmeranteile der Beiträge von Selbständigerwerbenden an die berufliche Vorsorge im Sinn von § 40 Absatz 1d des Steuergesetzes, soweit sie einen durch Verordnung festzusetzenden Pauschalbetrag übersteigen,
- b. Beiträge an anerkannte Formen der Selbstvorsorge gemäss § 40 Absatz 1e des Steuergesetzes,
- c. verrechenbare Geschäftsverluste aus Vorjahren gemäss § 38 des Steuergesetzes,
- d. die im vereinfachten Abrechnungsverfahren versteuerten Einkünfte gemäss § 59a des Steuergesetzes,

e. 10 Prozent des Reinvermögens; als Reinvermögen gilt das Vermögen vor Abzug der steuerfreien Beträge gemäss § 52 des Steuergesetzes.

Davon abzuziehen sind die krankheits-, unfall- und behinderungsbedingten Kosten (§ 40 Abs.1h Steuergesetz) sowie ein Pauschalbetrag für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung.

³ Der Regierungsrat regelt das Nähere durch Verordnung, insbesondere den Prozentsatz des massgebenden Einkommens, den Pauschalabzug für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung, den Pauschalbetrag gemäss Absatz 2a und die Einzelheiten der Verbilligung von Prämien für Kinder und junge Erwachsene. Er kann den Prozentsatz des massgebenden Einkommens je nach Einkommenshöhe linear oder progressiv ausgestalten. Der Regierungsrat legt die Berechnung der Prämienverbilligung jährlich nach Massgabe der verfügbaren Mittel fest. Er hört die Gemeinden vorher in geeigneter Weise an.

⁴ Massgebend sind die Steuerwerte der letzten rechtskräftigen Steuerveranlagung gemäss Steuergesetz. Liegt die Steuerveranlagung mehr als vier Jahre zurück, sistiert die Ausgleichskasse in der Regel das Verfahren. Liegen genügend zuverlässige Grundlagen vor, kann die Ausgleichskasse gestützt darauf die Prämienverbilligung ohne rechtskräftige Steuerveranlagung definitiv festlegen.

⁵ Personen, die keine Steuererklärung einreichen, obwohl sie dazu verpflichtet wären, haben keinen Anspruch auf Prämienverbilligung.

⁶ Wird mit dem Abstellen auf die Steuerwerte der letzten rechtskräftigen Steuerveranlagung der Zweck der Prämienverbilligung offensichtlich nicht erreicht, können beim Entscheid die tatsächlichen Einkommens- und Vermögensverhältnisse berücksichtigt werden. Dies ist insbesondere der Fall, wenn steuerrechtlich bedingte Vorteile die tatsächliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der gesuchstellenden Person offensichtlich verfälschen. Für Änderungen nach dem Entscheid bleibt § 8a vorbehalten.

⁷ Die Prämienverbilligung darf die im Kalenderjahr geschuldeten Prämien für die Krankenpflege-Grundversicherung nicht übersteigen.

§ 8 *Absätze 2 und 3*

² Personen, die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV beziehen, haben Anspruch auf Verbilligung der vollen Durchschnittsprämie gemäss dem Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 6. Oktober 2006, sofern die Voraussetzungen von § 5 Absätze 1 und 3 erfüllt sind. Für das Verfahren gelten sinngemäss die Bestimmungen über die Ergänzungsleistungen. Die §§ 12, 13 Absatz 1, 14, 15 und 17 Absatz 1 finden keine Anwendung.

³ Personen, die wirtschaftliche Sozialhilfe gemäss den §§ 28 Absatz 1 oder 61 Absatz 1 oder Mutterschaftsbeihilfe gemäss den §§ 54 ff. des Sozialhilfegesetzes vom 28. Oktober 1983 beziehen, haben vorbehältlich § 7 Absatz 7 Anspruch auf Verbilligung der vollen Richtprämie. Der Anspruch besteht auch rückwirkend für die Zeit, für die die versicherte Person gestützt auf Artikel 64a Absatz 2 KVG betrieben wurde.

Die §§ 12, 13 Absatz 1, 14 und 15 finden keine Anwendung. Diese Regelung gilt nicht für hilfebedürftige vorläufig aufgenommene Personen und für hilfebedürftige vorläufig aufgenommene Flüchtlinge, soweit die Kosten für die wirtschaftliche Sozialhilfe vom Bund übernommen werden.

§ 8a *Absatz 2 (neu)*

² Das Gesuch um Erhöhung der Prämienverbilligung ist spätestens am letzten Tag des Jahres einzureichen, für das eine Änderung der Verhältnisse geltend gemacht wird. Wird die Frist nicht eingehalten, wird die Änderung erst ab dem Jahr berücksichtigt, in dem das Gesuch eingereicht wurde.

§ 10a

wird aufgehoben.

§ 10a *Grundsatz (neu; nach Zwischentitel III)*

Soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt, richtet sich das Verfahren bei Gesuchen um Prämienverbilligung nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000.

§ 11 *Absatz 2*

wird aufgehoben.

§ 12 *Anmeldung und Mitwirkungspflicht*

¹ Personen, die Anspruch auf Prämienverbilligung erheben, haben bei der Ausgleichskasse das Anmeldeformular einzureichen sowie die Auskünfte oder Ermächtigungen nach § 13 Absatz 1 zu erteilen.

² Die Anmeldung ist zusammen mit den nötigen Unterlagen spätestens Ende Oktober des Vorjahres vor dem Jahr, für das Anspruch auf Prämienverbilligung geltend gemacht wird, einzureichen.

³ Wird das Gesuch erst im Jahr, für das Anspruch auf Prämienverbilligung geltend gemacht wird, eingereicht, werden nur diejenigen Prämien verbilligt, die nach der Gesuchstellung fällig werden.

§ 13 *Absätze 3 und 4 (neu)*

³ Die Krankenversicherer haben der Ausgleichskasse folgende Daten mitzuteilen:

- a. die bundesrechtlich vorgeschriebenen Daten,
- b. die Prämien der Krankenpflege-Grundversicherung, die für versicherte Personen mit Wohnsitz im Kanton geschuldet sind.

⁴ Alle Personen, die mit der Durchführung dieses Gesetzes betraut sind, haben über ihre Wahrnehmungen Verschwiegenheit zu bewahren. Artikel 33 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts ist anwendbar.

§ 14 *Prüfung und Ergänzung der Anmeldung*

Die Ausgleichskasse prüft die Anmeldungen auf Vollständigkeit. Sie kontrolliert und ergänzt die Personalien und trägt die zur Berechnung des Anspruchs notwendigen Steuerdaten ein. Zu diesem Zweck kann sie die erforderlichen Daten von der kantonalen Einwohnerplattform gemäss § 9 des Registergesetzes vom 25. Mai 2009 und von der Steuerdatenbank gemäss § 135 des Steuergesetzes beschaffen.

§ 15 *Absatz 1*

¹ Die Ausgleichskasse veranlasst die im Einzelfall nötigen zusätzlichen Abklärungen. Sie setzt eine angemessene Nachfrist.

§ 16

wird aufgehoben.

§ 17 *Entscheid und Meldungen*

¹ Die Ausgleichskasse entscheidet über den Anspruch auf Prämienverbilligung mit Verfügung. Wird ein Gesuch gutgeheissen, teilt sie den anspruchsberechtigten Personen die Höhe der Prämienverbilligung mit.

² Die Ausgleichskasse meldet den zuständigen Krankenversicherern ab Januar des Jahres, für das Anspruch auf Prämienverbilligung geltend gemacht wird, periodisch die für die Direktauszahlung bundesrechtlich vorgeschriebenen Daten. Bezieht eine Person wirtschaftliche Sozialhilfe gemäss den §§ 28 Absatz 1 oder 61 Absatz 1 oder Mutterschaftsbeihilfe gemäss den §§ 54 ff. des Sozialhilfegesetzes, geht eine Kopie der Meldung an die zuständige Gemeinde.

³ Der Krankenversicherer teilt der Ausgleichskasse innert einer vom Regierungsrat festzusetzenden Frist mit, ob er die Meldung einer bei ihm versicherten Person zuordnen kann. Die Mitteilung enthält die bundesrechtlich vorgeschriebenen Daten. Innerhalb einer vom Regierungsrat festzusetzenden Frist meldet der Krankenversicherer der Ausgleichskasse zudem wesentliche Änderungen im Verhältnis zwischen ihm und der versicherten Person.

§§ 18 und 19

werden aufgehoben.

II.

Die Änderung tritt am 1. Juli 2013 in Kraft. Sie unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Die Präsidentin:

Der Staatsschreiber:

Glossar

Armutquote	Ein Haushalt gilt als arm, wenn sein frei verfügbares Einkommen unterhalb eines bestimmten Betrages liegt. Die Luzerner Projektgruppe «Arbeit muss sich lohnen» empfiehlt folgende monatlichen Beträge: 1 Person Fr. 960.– 2 Personen Fr. 1469.– 3 Personen Fr. 1786.– 4 Personen Fr. 2054.–
frei verfügbares Einkommen	Als frei verfügbares Einkommen wird das Einkommen bezeichnet, das einem Haushalt verbleibt, wenn die Fixkosten (Miete, Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung und allenfalls Kosten für familienergänzende Kinderbetreuung) sowie die Steuern vom Erwerbseinkommen abgezogen und die Ansprüche aus dem Sozialtransfer, wie Bevorschussung von Kinderalimenten, Prämienverbilligung, Familienzulagen und Mietzinszuschüsse, hinzugezählt sind.
Schwelleneffekt	Von einem Schwelleneffekt spricht man dann, wenn mehr Lohn zu einer Reduktion des frei verfügbaren Einkommens führt. Anstelle von Schwelleneffekt werden auch die Ausdrücke «negativer Arbeitsanreiz» oder «systembedingte Ungerechtigkeit» verwendet.
Leistungen des Sozialtransfers	Leistungen des Sozialtransfers sind Geld- oder Sachleistungen im Sozialwesen, die eine Person erhält, ohne dafür eine Gegenleistung erbringen zu müssen. Dazu gehören Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, Familienzulagen, wirtschaftliche Sozialhilfe, Mutterschaftsbeihilfe, Alimentenbevorschussung und Prämienverbilligung.

