

Vorlage an den Landrat

Beantwortung der Interpellation [2019/557](#) von Adil Koller: «Krankenkassen-Prämien: Werden Familien mit Kindern und «mittleren Einkommen» wirklich bundesrechtskonform unterstützt?»

2019/557

vom 4. Februar 2020

1. Text der Interpellation

Am 29. August 2019 reichte Adil Koller die Interpellation [2019/557](#) «Krankenkassen-Prämien: Werden Familien mit Kindern und «mittleren Einkommen» wirklich bundesrechtskonform unterstützt?» ein. Sie hat folgenden Wortlaut:

Das Bundesgericht hob mit dem Entscheid vom 22. Januar 2019 (8C_228/2018) gewisse Bestimmungen der Prämienverbilligungsverordnung des Kantons Luzern auf, weil die Kürzungen der Prämienverbilligung «gegen Sinn und Geist der Bundesgesetzgebung» verstossen. Zu wenige Familien mit «mittleren Einkommen» erhielten Unterstützung durch Prämienverbilligung. Allerdings steht in Art. 65 Abs 1^{bis} Krankenversicherungsgesetz (KVG) deutlich: «Für untere und mittlere Einkommen» verbilligen die Kantone die Prämien der Kinder um mindestens 80 Prozent und die Prämien der jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent». Das Bundesgericht definiert nun «mittlere Einkommen» als Spannweite zwischen 70 Prozent und 150 Prozent des Medianeinkommens. Aus dieser Spannweite müssen genügend Familien profitieren.

Dieses Urteil dürfte Einfluss auf praktisch alle Kantone haben, weil im Bereich der Prämienverbilligung mit Ausnahme des Kantons Graubünden alle Kantone in einer oder mehreren Haushaltstypen mit Kindern keinerlei Unterstützung für mittlere Einkommen leisten.

Bevor die schriftliche Begründung des Urteils veröffentlicht wurde, beantwortete der Regierungsrat eine Anfrage in der Fragestunde der Landratssitzung vom 31. Januar 2019 dahingehend, dass «gemäss den ersten Informationen» aktuell nicht von einem Anpassungsbedarf ausgegangen werde.

Ausserdem stellt sich die Frage, ob der Kanton Basel-Landschaft das Bundesrecht allfällig neben dem Bereich der Anspruchsberechtigung auch im Bereich der Höhe der Prämienverbilligung verletzen könnte. Im erwähnten Art. 65 Abs 1^{bis} KVG steht: «Für untere und mittlere Einkommen verbilligen die Kantone die Prämien der Kinder um mindestens 80 Prozent und die Prämien der jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent». Der Kanton Basel-Landschaft finanziert den anspruchsberechtigten Kindern und jungen Erwachsenen aber nicht 50 Prozent der Prämie, sondern 50 Prozent der Richtprämie. Für Kinder ist das weniger, für junge Erwachsene sogar deutlich weniger: Die Durchschnittsprämie für junge Erwachsene beträgt 5052 Franken (Region 1), die Richtprämie allerdings nur 2700 Franken. Die Richtprämie entspricht also nur 53 Prozent der Durchschnittsprämie. Somit werden die Prämien der jungen Erwachsenen nur um rund 27 Prozent (50 Prozent von 53 Prozent) und nicht um 50 Prozent verbilligt.

1. Wie bewertet der Regierungsrat den Bundesgerichtsentscheid 8C_228/2018?
2. Wie hoch ist der Einkommensmedian, resp. die Spannweite von 70 Prozent bis 150 Prozent des Medians («mittlere Einkommen») für jede Haushaltskategorie im Kanton Basel-Landschaft? Ich bitte um eine detaillierte tabellarische Darstellung.
3. Was zeigt der Vergleich der Median-Einkommenswerte (Frage 2) mit der aktuellen Gesetzgebung? Wie gross ist der Anteil der «mittleren Einkommen» welcher unter den aktuellen Einkommensobergrenzen gemäss Dekret EG KVG liegt? Bei welchen Haushaltskategorien liegt die Einkommensobergrenze unter 100 Prozent des Medianeinkommens?
4. Welcher Anpassungsbedarf ergibt sich somit aus den Erwägungen des BGer?
5. Wie stellt sich der Regierungsrat zur Aussage, dass gemäss Art. 65 Abs 1^{bis} KVG den anspruchsberechtigten jungen Erwachsenen nicht 50 Prozent der Richtprämie, sondern der Prämie (also der Durchschnittsprämie) finanziert werden sollen? Wie entspricht die Regelung im Kanton Basel-Landschaft den Regelungen im KVG?
6. Ist der Regierungsrat bereit, die sich allenfalls ergebenden Ansprüche aus dem KVG umzusetzen und würde er eine entsprechende Änderung der Baselbieter Gesetzgebung unterstützen?

2. Zusammenfassung

Der Regierungsrat bewertet den Bundesgerichtsentscheid als verbindlichen Auftrag an die Kantone, die massgebenden Einkommensobergrenzen für die Prämienverbilligung zu überprüfen.

Dementsprechend hat er nach der Analyse des Bundesgerichtsurteils die Einkommensobergrenzen auf der Grundlage von Auswertungen der Steuerveranlagungen für das Jahr 2017 überprüfen lassen. Diese Veranlagungen waren massgebend für die Berechnung des Prämienverbilligungsanspruches im Jahr 2019.

Die Fragen in der Interpellation werden anhand der Ergebnisse dieser Auswertungen beantwortet. Von der Überprüfung der Einkommensobergrenzen ausgenommen sind die Haushalte ohne Kinder. Zu diesen hat sich das Bundesgericht im Urteil nicht geäussert, da Artikel 65 Abs. 1^{bis} des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG; [SR 832.10](#)) lediglich einen Mindestanspruch für Kinder und junge Erwachsene vorsieht. Trotzdem werden der Vollständigkeit halber die Einkommensobergrenzen für die Haushalte ohne Kinder in den Antworten ebenfalls ausgewiesen.

Die Frage, inwiefern der Entscheid des Bundesgerichts, der den Kanton Luzern betrifft, für den Kanton Basel-Landschaft und alle anderen Kantone verbindlich ist, kann wie folgt beantwortet werden:

- Zusammenfassend kommt das Bundesgericht zum Schluss, dass die Kantone bezüglich Prämienverbilligung eine erhebliche Freiheit geniessen. Sie können unter anderem autonom festlegen, was unter «bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen» gemäss Artikel 65 Absatz 1 KVG zu verstehen sei oder unter «untere und mittlere Einkommen» gemäss Artikel 65 Absatz 1^{bis} KVG.
- Diese Autonomie sei jedoch begrenzt durch den Sinn und Geist des Bundesrechts. Die kantonalen Bestimmungen über die Prämienverbilligung dürfen den angestrebten Zweck nicht vereiteln. Es sei der Wille des Bundesgesetzgebers gewesen, Familien mit mittleren Einkommen bis in den Mittelstand hinein durch die Prämienverbilligung zu entlasten.
- Dabei könnten sich die Kantone nicht darauf beschränken, bloss einen verschwindend kleinen Teil der mittleren Einkommen zu entlasten. Diese Aussagen des Bundesgerichts gelten für sämtliche Kantone, nicht nur für den beurteilten Kanton Luzern.
- Die mittleren Einkommen müssten über den bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen im Sinne von Artikel 65 Absatz 1 KVG liegen. Diese Ausführungen des Bundesgerichts zur Auslegung des Begriffs der «unteren und mittleren Einkommen» im Sinne von Artikel 65 Absatz 1^{bis} KVG sind ebenfalls auf alle Kantone anwendbar.

Die Frage, ob die im Kanton Basel-Landschaft geltenden anspruchsschliessenden Einkommensobergrenzen im Dekret über die Einkommensobergrenzen und den Prozentanteil in der Prämienverbilligung ([SGS 362.1](#)) als bundesrechtskonform eingestuft werden können, lässt sich aus Sicht des Regierungsrates folgendermassen beantworten:

Gesamthaft kommt im Kanton Basel-Landschaft ein deutlich grösserer Teil der mittleren Einkommen in den Genuss von Prämienverbilligungen als im Kanton Luzern. Es haben gesamthaft 14 Prozent der Haushalte mit Kindern und einem mittleren Einkommen Anspruch auf Prämienverbilligung. Im Kanton Basel-Landschaft wird also – wie vom Bundesgericht gefordert – nicht nur ein verschwindend kleiner Teil dieser Haushalte entlastet.

Daher sieht der Regierungsrat aufgrund des Bundesgerichtsurteils keinen unmittelbaren Handlungsbedarf.

In der Fragestunde vom 31. Januar 2019 wurde der Landrat darüber informiert, dass der Regierungsrat nach der Analyse des Bundesgerichtsentscheids die darin aufgeworfenen Aspekte bei der Beantwortung der Postulate von Béatrix von Sury d'Aspremont und von Adil Koller berücksichtigen wird ¹.

Das System der Prämienverbilligung im Kanton wird dabei nicht nur in Bezug auf das Bundesgerichtsurteil überprüft, sondern umfassend. Der Regierungsrat wird dem Landrat mit den Postulatsantworten eine entsprechende Auslegeordnung vorlegen. Es werden darin Optimierungsmöglichkeiten am bestehenden System aufgezeigt, auch für den Fall, dass im Zuge des Bundesgerichtsurteils Anpassungsbedarf vom Landrat festgestellt würde.

3. Einleitende Bemerkungen

Worum es geht

Der Regierungsrat des Kantons Luzern hat nach einer im Mai 2017 vom Volk abgelehnten Steuererhöhung die Einkommensobergrenze für die Prämienverbilligung von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung rückwirkend für das Jahr 2017 von 75'000 Franken auf 54'000 Franken gesenkt.

Deswegen verloren im Kanton Luzern mehr als 7'000 Personen ihren Anspruch auf eine Prämienverbilligung. Wer bereits eine solche erhalten hatte, sollte das ausbezahlte Geld zurückzahlen.

Am 27. September 2017 reichten mehrere Personen mit Unterstützung der kantonalen SP beim Luzerner Kantonsgericht eine Beschwerde gegen diesen Beschluss des Regierungsrates ein.

Das Luzerner Kantonsgericht hatte zu beurteilen, ob die Einkommensobergrenze von 54'000 Franken für die Prämienverbilligung von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung mit dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG; [SR 832.10](#)) vereinbar sei (Erwägung 9.2. [LGVE 2018 III Nr. 1](#)).

Artikel 65 Absatz 1^{bis} KVG verpflichtet die Kantone, Haushalten mit unteren und mittleren Einkommen die Prämien von Kindern um mindestens 80 Prozent und diejenigen von jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent zu verbilligen. Wie das Luzerner Kantonsgericht feststellt und das Bundesgericht bestätigt, handelt es sich bei den unteren und mittleren Einkommen um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der verschiedene Auslegungen zulässt.

Definition und Abgrenzung der mittleren Einkommen

Haushalte mit einem mittleren Einkommen werden üblicherweise als Mittelstand bezeichnet. Dieser wird durch die Definition von Einkommensgrenzen von den Haushalten mit tieferen Einkommen (Einkommensschwache) und von den Haushalten mit höheren Einkommen (Einkommensstarke) abgegrenzt. Es gibt zwei gängige Definitionen für den Mittelstand.

¹ Postulate Nr. 2018/976 „Der Kampf um die monatlichen Krankenkassenprämien – Wie kann Entlastung gegeben werden?“ und Nr. 2018/980, „Krankenkassen-Prämien: Alleinerziehende sowie weitere Familien mit Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung gezielter unterstützen“

1. **Fixe Anteile:** Es wird ein fixer Anteil von z.B. 20 Prozent der Haushalte mit den tiefsten und von 20 Prozent mit den höchsten Einkommen definiert. Der Mittelstand umfasst dabei immer die mittleren 60 Prozent der Einkommen.
2. **Mediananteile:** Es werden prozentuale Unter- und Obergrenzen des Medianeinkommens definiert. Die Hälfte der Haushalte hat ein Einkommen, das grösser ist als der Median, die andere Hälfte ein Einkommen, das tiefer ist. Zum Mittelstand gehört dann definitionsgemäss, wer ein Einkommen hat, das z.B. zwischen 70 und 150 Prozent des Medianes liegt. Zum unteren Mittelstand werden dabei die Haushalte mit einem Einkommen zwischen 70 und 100 Prozent des Medianes gezählt, zum oberen Mittelstand die Haushalte mit einem Einkommen zwischen 100 und 150 Prozent des Medianes.

Definition des Bundesamtes für Statistik

Das Bundesamt für Statistik (BFS) verwendet die Mediananteile für die Definition des Mittelstandes. In der Schweiz gehört laut BFS ein Haushalt dann zum Mittelstand, wenn sein bedarfsgewichtetes Bruttoeinkommen ² zwischen 70 und 150 Prozent des Medianes beträgt ([Die Mitte im Fokus - Die Entwicklung der mittleren Einkommensgruppen von 1998 bis 2009](#)).

Um die Einkommenssituation von Haushalten unterschiedlicher Grösse und Zusammensetzung zu vergleichen, rechnet das BFS das Bruttoeinkommen mit einer OECD-Skala zum bedarfsgewichteten Bruttoeinkommen um, zum sogenannten Bruttoäquivalenzeinkommen.

Dabei wird das Bruttoeinkommen nicht durch die Anzahl der Mitglieder des Haushalts geteilt, sondern durch eine gewichtete Summe der Mitglieder des Haushalts. Für eine erwachsene Person in einem Haushalt mit zwei erwachsenen Personen mit Kindern gibt die OECD ein Gewicht 1 vor, für die zweite erwachsene Person 0.5, und für jedes Kind unter 14 Jahren 0.3.

Gemäss der OECD-Skala ergibt sich somit für eine vierköpfige Familie ein Faktor von 2.1 (1 + 0.5 + 0.3 + 0.3). So gesehen benötigen vierköpfige Familien ein Einkommen, das 2.1-mal grösser ist, damit sie den gleichen Lebensstandard wie Alleinstehende erreichen.

Für eine Familie mit zwei Kindern unter 14 Jahren liegen die mittleren Bruttoeinkommen in der Schweiz laut BFS im Jahr 2016 zwischen 8'253 und 17'685 Franken, für Alleinlebende zwischen 3'930 und 8'421 Franken ³ ([Grenzbeträge für die Zuteilung zur mittleren Einkommensgruppe - Korrigierte Version 04.02.2019](#)). Rund 58 Prozent der Haushalte in der Schweiz gehörten im Jahr 2016 laut der Haushaltsbudgeterhebung des BFS zum Mittelstand ([Anteilsmässige Entwicklung der Einkommensgruppen](#)).

Zum Urteil des Kantonsgerichts Luzern ([LGVE 2018 III Nr. 1](#))

Das Luzerner Kantonsgericht ging bei der Definition und Auslegung des Begriffs «mittleres Einkommen» wie folgt vor (Erwägung 12.1. ff. LGVE 2018 III Nr. 1):

² Das Bruttoeinkommen entspricht allen Einnahmen der Mitglieder eines Haushalts aus Erwerbstätigkeit, Sozial- und anderen Versicherungen (AHV-/IV-Renten, PK-Renten, übrige Renten, Erwerbsausfall-entschädigungen) sowie Guthaben, Wertschriften und Lotterien. Nach Abzug der Beiträge für AHV/IV/EO, Arbeitslosen- und Unfallversicherung, Pensionskasse resultiert das Zwischentotal der steuerbaren Einkünfte (Ziffer 399 der Steuererklärung). Dieses bildet im Kanton Basel-Landschaft die Basis für die Festlegung der Einkommensobergrenzen und die Berechnung der Prämienverbilligung.

³ 8'253 Franken / 2.1 = 3'930 Franken und 17'685 Franken / 2.1 = 8'421 Franken.

1. **Definition und Auslegung des Begriffs «mittleres Einkommen»:** Das Luzerner Kantonsgericht definiert das mittlere Einkommen in Anlehnung an die Definition des BFS als Einkommen im Bereich zwischen 70 und 150 Prozent des Medianes im Kanton Luzern.

Anstelle des Bruttoeinkommens verwendet das Luzerner Kantonsgericht aber das Reineinkommen aller Verheirateten mit Kindern. Dieses wird im Rahmen der Statistik zur finanziellen Situation der Haushalte im Kanton Luzern von Statistik Luzern (LUSTAT) ausgewiesen ([Verteilung des Reineinkommens nach Alter, Zivilstand und Kindern 2015](#)).

2. **Berechnung des Medianes des Reineinkommens (\approx Nettoeinkommen) ⁴:** Gemäss LUSTAT betrug der Median des Reineinkommens für Verheiratete mit Kindern im Jahr 2015 im Total 86'875 Franken ⁵.

Laut § 7 Absatz 2 des luzernischen Gesetzes über die Verbilligung von Prämien der Krankenversicherung (Prämienverbilligungsgesetz; [SRL 866](#)) ist das Nettoeinkommen die Basis zur Berechnung des massgebenden Einkommens und nicht das Reineinkommen. Für das Nettoeinkommen publiziert LUSTAT jedoch keine nach Haushaltskategorien aufgeschlüsselten Daten.

Der Median des Reineinkommens liegt im Kanton Luzern jedoch sehr nahe am Median des Nettoeinkommens. Deshalb eignet sich der Median des Reineinkommens als Bezugsgrösse für das massgebende mittlere Einkommen.

3. **Berechnung der unteren und der oberen Grenze der mittleren Einkommen:** Gemäss der Definition des BFS hat das Luzerner Kantonsgericht die untere Grenze auf 60'812.50 Franken (70 Prozent des Medianes) und die obere Grenze auf 130'312.50 Franken (150 Prozent des Medianes) festgelegt. Gemäss diesen Berechnungen gehören im Kanton Luzern Einkommen zwischen 60'812.50 und 86'875 Franken zum unteren Mittelstand und Einkommen zwischen 86'875 und 130'312.50 Franken zum oberen Mittelstand.
4. **Korrektur der anspruchsschliessenden Einkommensobergrenze:** Um zu überprüfen, ob die Einkommensobergrenze auch mittlere Einkommen entlastet, hat das Luzerner Kantonsgericht die Einkommensobergrenze vom massgebenden Einkommen ins Nettoeinkommen umgerechnet. Da vom Nettoeinkommen zur Berechnung des massgebenden Einkommens im Kanton Luzern u.a. 9'000 Franken pro Kind abgezogen werden, hat das Gericht diesen Pauschalbetrag wieder hinzugezählt. Daraus ergibt sich eine anspruchsschliessende Obergrenze bei einem Nettoeinkommen von 63'000 Franken (=54'000 + 9'000). Dies entspricht 72.5 Prozent des Medianes der Reineinkommen aller Verheirateten mit Kindern von 86'875 Franken im Kanton Luzern.

⁴ Das Nettoeinkommen entspricht im Kanton Luzern gemäss § 7 Abs. 2 des Prämienverbilligungsgesetzes (SRL 866) den gesamten steuerbaren Einkünften abzüglich den Aufwendungen gemäss §§ 33-39 sowie § 40 Abs. 1a-g des Steuergesetzes des Kantons Luzern (SRL 620). Dazu gehören u.a. die Berufsauslagen, Schuldzinsen, Unterhaltsbeiträge, Renten, Beiträge in die Säule 3a, AHV/IV/EO-Beiträge. Das Reineinkommen entspricht dem Nettoeinkommen reduziert um die Aufwendungen gemäss § 40 Abs. 1h-m sowie Abs. 2 und 3 des Steuergesetzes (i.V.m. § 32 Abs. 1 des Steuergesetzes). Diese umfassen die Krankheits-, Unfalls- und Invaliditätskosten, freiwillige Zuwendungen, Beiträge an Parteien, Sonderabzug für Erwerbstätigkeit beider Ehegatten.

⁵ LUSTAT hat diesen Wert im September 2019 aktualisiert und auf 87'103 Franken festgelegt.

5. **Vergleich der unteren Grenze des Reineinkommens von 60'812.50 Franken mit der um den Kinderabzug korrigierten Einkommensobergrenze von 63'000 Franken:** Mit 63'000 Franken liegt die um den Kinderabzug korrigierte Einkommensobergrenze 2'187.50 Franken über der unteren Grenze des mittleren Reineinkommens von 60'812.50. Damit haben also im Kanton Luzern nur sehr wenig Verheiratete mit einem Kind und einem mittleren Einkommen Anspruch auf eine Prämienverbilligung.

Das Luzerner Kantonsgericht kam zum Schluss, dass bei der vom Regierungsrat rückwirkend für 2017 gesenkten Einkommensobergrenze mittlere Einkommen entlastet werden, wenn auch nur knapp. Die bundesrechtliche Vorgabe sei damit eingehalten. Die Beschwerde wurde folglich abgewiesen.

Im März 2018 haben drei Personen den Entscheid des Kantonsgerichts Luzern an das Bundesgericht weitergezogen und beantragt, diesen sowie die vom Regierungsrat rückwirkend für das Jahr 2017 auf 54'000 Franken reduzierte Einkommensobergrenze als bundesrechtswidrig aufzuheben.

Zum Urteil des Bundesgerichts

Das Bundesgericht ([Urteil 8C_228/2018](#)) übernahm bei der Beurteilung der Einkommensobergrenze im Kanton Luzern die skizzierte Vorgehensweise des Kantonsgerichts Luzern und stützte sich gleichfalls auf die von der Vorinstanz verwendete Definition des mittleren Einkommens für Verheiratete mit Kindern.

Das Bundesgericht bestätigt, dass die Kantone zwar eine erhebliche Entscheidungsfreiheit bei der Definition der unteren und mittleren Einkommen haben. Die im Kanton Luzern für die Prämienverbilligung geltende Einkommensgrenze umfasse aber nur gerade den tiefsten Bereich der mittleren Einkommen.

Mit einer Einkommensobergrenze von 54'000 Franken, die (korrigiert um den Kinderabzug) lediglich bei 72.5 Prozent des Medianes liege, werde nur ein verschwindend kleiner Teil der mittleren Einkommen entlastet. Dies widerspreche Sinn und Zweck von Artikel 65 Absatz 1^{bis} KVG, der gerade auch vorsehe, dass Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung in Haushalten mit mittleren Einkommen entlastet werden sollen.

Das Bundesgericht hält fest, dass diese Einkommensgrenze daher angehoben werden müsse. Damit hiess es die Beschwerde am 22. Januar 2019 gut und hob den Entscheid des Kantonsgerichts Luzern vom 20. Februar 2018 sowie die vom Regierungsrat festgelegte Einkommensgrenze von 54'000 Franken auf (§ 2a Absätze 1, 2 und 4 der Verordnung zum Gesetz über die Verbilligung von Prämien der Krankenversicherung des Kantons Luzern in der für das Jahr 2017 gültig gewesenen Fassung, Prämienverbilligungsverordnung; [SRL 866a](#)).

Aus Rücksicht auf die Autonomie der Kantone schreibt das Bundesgericht jedoch nicht vor, um wieviel die Einkommensgrenze angehoben werden muss, damit nicht mehr nur gerade der tiefste Bereich der mittleren Einkommen Anspruch auf eine Prämienverbilligung hat und nicht nur ein verschwindend kleiner Teil der mittleren Einkommen entlastet wird. Es ist somit Sache der Kantone, darüber zu entscheiden und diese Einkommensgrenze festzulegen.

Umsetzung des Bundesgerichtsurteils im Kanton Luzern

Der Regierungsrat des Kantons Luzern teilte daraufhin mit, dass er das Bundesgerichtsurteil als Auftrag entgegennehme, die Einkommensgrenze wieder zu erhöhen.

Am 5. Februar 2019 hat der Regierungsrat dann entschieden, die massgebende Einkommensgrenze im Kanton auf 90 Prozent des Medianes des Reineinkommens von 86'875 Franken zu erhöhen, also auf 78'154 Franken. Diese Grenze gilt unabhängig von der Haushaltsgrösse für alle Haushalte mit Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung.

Nun haben also Haushalte bestehend aus zwei Erwachsenen und einem Kind im Kanton Luzern bis zu einem Nettoeinkommen von 87'154 Franken (78'154 Franken + 9'000 Franken) Anspruch auf eine Prämienverbilligung. Bei zwei Kindern liegt die Grenze bei 96'154 Franken (78'154 Franken + 18'000 Franken).

4. Beantwortung der Fragen

1. Wie bewertet der Regierungsrat den Bundesgerichtsentscheid 8C_228/2018?

Der Regierungsrat bewertet den Bundesgerichtsentscheid als verbindlichen Auftrag an die Kantone, die massgebenden Einkommensobergrenzen für die Prämienverbilligung zu überprüfen. Dabei orientiert er sich an den folgenden Überlegungen.

Das Luzerner Kantonsgericht und das Bundesgericht stützen sich in ihren Urteilen auf die gleichen Definitionen des BFS und auf die gleichen Berechnungen. Trotzdem kommen sie zu gegenteiligen Schlussfolgerungen bezüglich der Bundesrechtskonformität. Das ist ein Beleg dafür, dass die gerichtliche Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe letztlich Ermessenssache ist.

Bei der Beurteilung, ob die Einkommensgrenzen im Kanton Basel-Landschaft bundesrechtskonform sind, muss berücksichtigt werden, dass die Einkommen in den verschiedenen Kantonen unterschiedlich hoch und anders verteilt sind. Das vom Bundesgericht für die Beurteilung übernommene LUSTAT-Medianeinkommen von 86'875 Franken gilt somit nicht als allgemeiner Richtwert für alle Kantone.

Ferner muss beachtet werden, dass die Kantone unterschiedliche Berechnungsmethoden anwenden und andere Einkommen in die Berechnung des massgebenden Einkommens einbeziehen als dies im Kanton Luzern der Fall ist. Die grossen kantonalen Unterschiede sprechen dafür, dass das Bundesgerichtsurteil keineswegs pauschalisiert und telquel umgesetzt werden kann. Den kantonalen Eigenheiten ist auf alle Fälle adäquat Rechnung zu tragen.

Bei der Beurteilung der Einkommensobergrenzen ist auch ihr Geltungsbereich bzw. ihre Zielgruppe zentral. Im Kanton Luzern gab es im Jahr 2019 in der Verordnung zum Gesetz über die Verbilligung von Prämien der Krankenversicherung (§ 2a Abs. 1 Prämienverbilligungsverordnung; [SRL 866a](#)) lediglich eine einzige Einkommensobergrenze für den Anspruch auf Prämienverbilligung für Kinder und junge Erwachsene. Diese galt für alle Haushaltskategorien mit Kindern gleichermassen.⁶ Deshalb stützte das Bundesgericht bei der Beurteilung dieser pauschalen Einkommensobergrenze nur auf einen einzigen Einkommensmedian ab. Im Kanton Basel-Landschaft hingegen gelten nach Haushaltszusammensetzung differenzierte Einkommensobergrenzen, weshalb in dieser Interpellationsantwort für jede Haushaltskategorie einzeln ein Einkommensmedian ausgewiesen wird.

⁶ Der Regierungsrat des Kantons Luzern hat per 1.1.2020 die Prämienverbilligungsverordnung erneut geändert und zwei verschiedene Einkommensobergrenzen eingeführt: Eine für Eltern (zwei Erwachsene) und eine für Alleinerziehende, wobei diese 15'000 Franken tiefer ist. Die Einkommensobergrenze für zwei Erwachsene wurde um 2'000 Franken gesenkt.

Weiter greifen das Bundesgericht wie auch die Vorinstanz auf das mittlere Einkommen von Verheirateten mit (einer beliebigen Anzahl von) Kindern zurück. Dieses überschätzt jedoch das tatsächliche mittlere Einkommen der Zielgruppe der Einkommensobergrenze, da dabei die Einkommen von Alleinerziehenden, unverheirateten Paaren und alleinstehenden jungen Erwachsenen gänzlich von der Berechnung ausgeschlossen wurden.

Entsprechend resultieren daraus auch gewisse Verzerrungen im Vergleich der Einkommensobergrenze mit der unteren Grenze der mittleren Einkommen (70 Prozent des Medianes). Als Beurteilungsgrundlage diente dem Bundesgericht ausschliesslich die Ausgangslage für die Haushalte mit einem Kind. Denn die damals geltende Einkommensobergrenze wurde zum Vergleich lediglich um 9'000 Franken (Kinderabzug für 1 Kind) erhöht. Wäre beispielsweise die Ausgangslage für die häufigere Haushaltskategorie mit zwei Kindern betrachtet worden, so läge die korrigierte Einkommensobergrenze bereits bei 72'000 Franken (2 * 9'000 Franken Kinderabzug) und damit bereits bei 82 Prozent des ausgewiesenen Medianes.

In dieser Interpellationsantwort wird im Gegensatz dazu der für jede Haushaltskategorie separat berechnete Median jeweils mit der dazugehörigen Einkommensobergrenze verglichen. Das ermöglicht trotz steigenden Kinderabzügen einen Vergleich mit geringeren Verzerrungen.

2. *Wie hoch ist der Einkommensmedian, resp. die Spannweite von 70 Prozent bis 150 Prozent des Medianes («mittlere Einkommen») für jede Haushaltskategorie im Kanton Basel-Landschaft? Ich bitte um eine detaillierte tabellarische Darstellung.*

Der Median kann für verschiedene Arten von Einkommen berechnet werden. Frage 3 der Interpellation bezieht sich auf die Einkommensobergrenzen, die der Landrat in § 1 des Dekrets über die Einkommensobergrenzen und den Prozentanteil in der Prämienverbilligung ([SGS 362.1](#)) geregelt hat.

Diese sind auf Basis der für die einzelnen Haushaltskategorien massgebenden Einkommen im Dekret festgelegt. Basis für die Berechnung des massgebenden Einkommens bildet das Zwischentotal der Einkünfte (Ziffer 399 der Steuererklärung). Die Auswertung der Steuerveranlagungen und die Überprüfung der Obergrenzen erfolgte somit auf dieser Grundlage.

Das massgebende Einkommen für die Prämienverbilligung ist kantonal unterschiedlich geregelt. Im Kanton Basel-Landschaft wird es ausgehend vom Zwischentotal der Einkünfte berechnet, im Kanton Luzern ausgehend vom Nettoeinkommen:

Basel-Landschaft	Luzern
Zwischentotal der Einkünfte (Ziff. 399) der Steuererklärung BL	Total der Einkünfte der Steuererklärung LU - Abzüge gemäss §§ 33-40 Steuergesetz LU
+/- Korrekturen gemäss § 9 EG KVG BL	= Nettoeinkommen +/- Korrekturen gemäss § 7 Prämienverbilligungsgesetz
Massgebendes Einkommen	Massgebendes Einkommen

Das Nettoeinkommen im Kanton Luzern entspricht dem Total der Einkünfte in der Steuererklärung, korrigiert um diverse steuerliche Abzüge wie z.B. für Berufsauslagen, Unterhaltsbeiträge, Beiträge an die Säule 3a oder Kosten für den Liegenschaftsunterhalt.

Die Vielfalt der steuerlichen Abzugsmöglichkeiten führt zu Verzerrungen bei den tatsächlich erzielten Einkünften. Das resultierende Nettoeinkommen kann also bei Haushalten im Kanton Luzern, die gleich viel verdienen, stark variieren: Je höher die steuerlichen Abzüge sind, desto niedriger ist das Nettoeinkommen, und desto höher ist die Prämienverbilligung. Es ist ebenso möglich, dass Haushalte mit höheren Einkünften ein tieferes Nettoeinkommen haben, falls sie die steuerlichen Abzugsmöglichkeiten nutzen und z.B. in die Säule 3a einzahlen oder falls sie Liegenschaftsunterhaltskosten geltend machen können.

Solche Verzerrungen gibt es im Kanton Basel-Landschaft nicht. Hier bildet das Zwischentotal der Einkünfte (Ziffer 399) der Steuererklärung die Basis für die Berechnung des massgebenden Einkommens, also die tatsächlich erzielten Einkünfte. Das Nettoeinkommen ist im Gegensatz zum Kanton Luzern nicht relevant, denn im Kanton Basel-Landschaft werden bei der Prämienverbilligung keine steuerlichen Abzüge berücksichtigt.

Im Kanton Luzern werden am Nettoeinkommen und im Kanton Basel-Landschaft am Zwischentotal der Einkünfte spezifische Korrekturen vorgenommen. Beide Kantone gewähren beispielsweise einen Abzug für Kinder. Dieser beträgt im Kanton Luzern 9'000 Franken und im Kanton Basel-Landschaft 5'000 Franken. Das Ergebnis nach all diesen Korrekturen ist das für die Prämienverbilligung massgebende Einkommen.

Median und Spannweite von 70 bis 150 Prozent des Medianes

Anhand der Auswertung der Steuerveranlagungen für das Jahr 2017 ergibt sich für den Kanton Basel-Landschaft das folgende Bild (Werte in CHF):

Haushaltskategorie	Untere Grenze des mittleren Einkommens (70 % des Medianes)	Median des massgebenden Einkommens (mittleres Einkommen)	Obere Grenze des mittleren Einkommens (150% des Medianes)
Alleinstehend ohne Kinder (1 Erwachsene ohne Kinder)	44'457	63'510	95'265
1 Junge/r Erwachsene/r	7'795	11'136	16'704
Alleinerziehend und 1 Kind (1 Erwachsener und 1 Kind)	42'353	60'504	90'756
Alleinerziehend und 2 Kinder (1 Erwachsener und 2 Kinder)	42'295	60'421	90'632
Alleinerziehend und 3 Kinder (1 Erwachsener und 3 Kinder)	39'358	56'225	84'338
Paar ohne Kinder (2 Erwachsene ohne Kinder)	92'861	132'659	198'989
Paar und 1 Kind (2 Erwachsene und 1 Kind)	88'863	126'947	190'421
Paar und 2 Kinder (2 Erwachsene und 2 Kinder)	85'806	122'580	183'870
Paar und 3 Kinder (2 Erwachsene und 3 Kinder)	83'749	119'642	179'463

Tabelle 1: Untere Grenze Median, Median und obere Grenze Median

Paare ohne Kinder weisen mit 132'659 Franken das grösste Medianeinkommen aller Haushaltskategorien auf, gefolgt von den Paaren mit einem Kind. Ihr Medianeinkommen von 126'947 Franken ist das höchste von allen Haushalten mit Kindern.

Es fällt auf, dass der Einkommensmedian mit zunehmender Anzahl Kinder sinkt: bei den Alleinerziehenden von 60'504 (1 Kind) auf 56'225 Franken (3 Kinder); bei den Paaren mit Kindern von 126'947 auf 119'642 Franken.

Spezialregelung für junge Erwachsene

Bei der Beurteilung des Bundesgerichtsurteils ist auch zu beachten, dass im Kanton Basel-Landschaft alle jungen Erwachsenen einen eigenständigen Anspruch auf Prämienverbilligung haben. Das gilt unabhängig davon, ob sie in Ausbildung sind oder nicht (§ 8 Absatz 1 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung, EG KVG, [SGS 362](#)). Sie bilden im Sinne von § 9 Absatz 4 EG KVG eine eigenständige Berechnungseinheit.

Bundesrechtlich vorgeschrieben ist der Mindestanspruch lediglich für junge Erwachsene in Ausbildung. Von diesen haben nur diejenigen keinen Anspruch auf eine Prämienverbilligung, deren Eltern in günstigen wirtschaftlichen Verhältnissen leben (§ 8a Absatz 1^{bis} EG KVG).

Die Einkommensuntergrenzen für günstige wirtschaftliche Verhältnisse von Eltern mit jungen Erwachsenen in Ausbildung legt der Regierungsrat fest. Er ist dabei an die Vorgabe von § 8a Absatz 2 Buchstabe b EG KVG gebunden, dass diese mindestens um den Faktor 2.75 grösser sein müssen als die anspruchsschliessenden Einkommensobergrenzen der Eltern im Dekret.

Gemäss § 14c Absatz 1^{bis} PVV erhöht sich bei Eltern ohne minderjährige Kinder die Einkommensuntergrenze um einen pauschalen Unterhaltszuschlag für die erste junge Erwachsene in Ausbildung um 21'000 Franken, für die zweite junge Erwachsene in Ausbildung um zusätzliche 16'000 Franken und um jeweils 11'000 Franken für jede weitere junge Erwachsene in Ausbildung.

Diese Regelung führt dazu, dass junge Erwachsene in Ausbildung sogar dann Anspruch auf eine Prämienverbilligung haben, wenn ihre Eltern ein Einkommen erzielen, das höher ist als beim oberen Mittelstand. Lautet die Haushaltskategorie der Eltern «Paar mit 2 (minderjährigen) Kindern», so hört der Prämienverbilligungsanspruch der jungen erwachsenen Person auf, wenn der Haushalt der Eltern ein Einkommen über 242'000 Franken erzielt. Bei einer Haushaltskategorie «Alleinerziehende mit 1 Kind» endet er bei 143'000 Franken. Im Kanton Basel-Landschaft werden also im Gegensatz zum Kanton Luzern nicht nur junge Erwachsene in Ausbildung von Eltern mit mittleren Einkommen entlastet, sondern auch solche von einkommensstarken Eltern.

Haushaltskategorie	Einkommensobergrenze Dekret (der Haushaltskategorie der Eltern)	Faktor (§ 8a EG KVG)	Untergrenze für günstige wirtschaftliche Verhältnisse der Eltern
Alleinstehend mit 1 Kind (und 1 jungen Erwachsenen)	52'000	2.75	143'000
Paar mit 2 Kindern (und 1 jungen Erwachsenen)	88'000	2.75	242'000

Tabelle 2: Untergrenze für wirtschaftlich günstige Verhältnisse der Eltern von jungen Erwachsenen

3. Was zeigt der Vergleich der Median-Einkommenswerte (Frage 2) mit der aktuellen Gesetzgebung? Wie gross ist der Anteil der «mittleren Einkommen» welcher unter den aktuellen Einkommensobergrenzen gemäss Dekret EG KVG liegt? Bei welchen Haushaltskategorien liegt die Einkommensobergrenze unter 100 Prozent des Medianeinkommens?

Anteil der Haushalte mit Prämienverbilligung

Tabelle 3 zeigt, wie im Kanton Basel-Landschaft die Bevölkerung auf die einzelnen Haushaltskategorien verteilt ist (Basis: Steuerveranlagungen 2017) und wie hoch die Anteile mit einer Prämienverbilligung sind.

Daraus geht hervor, dass 84 Prozent aller Haushalte keine Kinder haben (139'624 Haushalte). Von ihnen erhalten 20 Prozent eine Prämienverbilligung (28'144 Haushalte). Die Bezügerquote ist bei Paaren ohne Kinder mit 7 Prozent am tiefsten (2'864 Haushalte). Von den jungen Erwachsenen erhält mehr als die Hälfte eine Prämienverbilligung (10'276 Haushalte).

Aus der Tabelle wird weiter ersichtlich, dass 16 Prozent aller Haushalte Kinder haben (25'280 Haushalte). Ein Drittel dieser Haushalte erhält eine Prämienverbilligung (8'340 Haushalte). Die Bezügerquote variiert zwischen 16 Prozent bei Paaren mit einem Kind und 69 Prozent bei Alleinerziehenden mit 3 Kindern.

Haushaltskategorie	Anzahl Haushalte	Anzahl Haushalte mit IPV	Anteil Haushalte mit IPV
Alleinstehend ohne Kinder	79'929	15'004	19%
1 Junge/r Erwachsene/r	18'854	10'276	55%
Paar ohne Kinder	40'841	2'864	7%
Total Haushalte ohne Kinder	139'624	28'144	20%
Alleinerziehend und 1 Kind	4'011	1'755	44%
Alleinerziehend und 2 Kinder	1'792	1'112	62%
Alleinerziehend und 3 Kinder	296	205	69%
Paar und 1 Kind	7'970	1'254	16%
Paar und 2 Kinder	9'018	2'379	26%
Paar und 3 Kinder	2'193	844	38%
Total Haushalte mit Kindern	25'280	8'340	32%

Tabelle 3: Anzahl Haushalte mit Prämienverbilligung nach Haushaltskategorie

Verteilung der Haushalte auf die Einkommenskategorien gemäss Bundesgerichtsentscheid

Aus Tabelle 4 geht hervor, wie im Kanton Basel-Landschaft die Grundgesamtheit aller Haushalte gemäss Steuerveranlagung 2017 auf die unteren Einkommen (bis maximal 70 Prozent des Medianes), den Mittelstand (70 bis 150 Prozent des Median) und die höchsten Einkommen (mehr als 150 Prozent des Medianes) verteilt ist.

Haushaltskategorie	Anzahl Haushalte	Anteil Haushalte mit unteren Einkommen (bis 70% des Medianes)	Anteil Haushalte mit mittleren Einkommen (zwischen 70 und 150% des Medianes)	Anteil Haushalte mit hohen Einkommen (mehr als 150% des Medianes)
Alleinstehend ohne Kinder	79'929	29%	45%	26%
1 Junge/r Erwachsene/r	18'854	36%	31%	33%
Alleinerziehend und 1 Kind	4'011	30%	45%	25%
Alleinerziehend und 2 Kinder	1'792	30%	43%	26%
Alleinerziehend und 3 Kinder	296	40%	33%	27%
Paar ohne Kinder	40'841	27%	45%	27%
Paar und 1 Kind	7'970	22%	55%	23%
Paar und 2 Kinder	9'018	22%	53%	25%
Paar und 3 Kinder	2'193	27%	47%	26%

Tabelle 4: Verteilung der Haushalte auf Einkommensklassen

Gemäss der Haushaltsbudgeterhebung des BFS hatten 2016 ungefähr 20 Prozent der Haushalte in der Schweiz ein Einkommen das tiefer ist als 70 Prozent des Medianes, rund 60 Prozent gehören zum Mittelstand mit einem Einkommen zwischen 70 und 150 Prozent des Medianes, und ca. 20 Prozent haben ein hohes Einkommen von mehr als 150 Prozent des Medianes ([Anteilmässige Entwicklung der Einkommensgruppen](#)).

Die Einkommensverteilung im Kanton Basel-Landschaft weicht vom gesamtschweizerischen Wert des BFS ab. Hier haben zwischen 22 und 40 Prozent der Haushalte ein unteres Einkommen (Einkommensschwache). Der Anteil des Mittelstandes (zwischen 70 und 150 Prozent des Medianes) von 31 bis 55 Prozent ist etwas tiefer. Gleichzeitig gibt es im Kanton Basel-Landschaft mehr einkommensstarke Haushalte mit hohen Einkommen. Ihr Anteil bewegt sich zwischen 23 und 33 Prozent (Schweiz rund 20 Prozent).

Tabelle 5 zeigt ergänzend die Einkommensobergrenzen der verschiedenen Haushaltskategorien im Verhältnis zu den jeweiligen Medianeinkommen sowie den Anteil der entlasteten Haushalte mit mittleren Einkommen.

Haushaltskategorie	Einkommensobergrenze Dekret	Median des massgebenden Einkommens	Obergrenze in % des Medianes	Anteil der entlasteten Haushalte mit mittleren Einkommen
Alleinstehend ohne Kinder	31'000	63'510	49 %	-
1 Junge/r Erwachsene/r	31'000	11'136	278 %	59%
Alleinerziehend und 1 Kind	52'000	60'504	86 %	31%
Alleinerziehend und 2 Kinder	68'000	60'421	113 %	73%
Alleinerziehend und 3 Kinder	79'000	56'225	141 %	89%
Paar ohne Kinder	51'000	132'659	38 %	-
Paar und 1 Kind	72'000	126'947	57 %	-
Paar und 2 Kinder	88'000	122'580	72 %	8%
Paar und 3 Kinder	99'000	119'642	83 %	24%

Tabelle 5: Obergrenzen in Prozent des Medianes und Anteil entlastete mittlere Einkommen

Die vom Landrat festgelegten Einkommensobergrenzen im Dekret (erste Spalte) basiert auf der folgenden Systematik: Für das erste Kind erhöht sich die anspruchsschliessende Einkommensobergrenze gegenüber den kinderlosen Haushalten um 21'000 Franken, für das zweite Kind um 16'000 Franken und um jeweils 11'00 Franken für jedes weitere Kind. Paare mit einem Kind haben beispielsweise eine Einkommensobergrenze von 72'000 Franken (51'000 Franken + 21'000 Franken).

Der Landrat hat also für Familien mit Kindern eine höhere anspruchsschliessende Einkommensobergrenze festgelegt als für Alleinstehende. Und er hat die Obergrenze für Haushalte mit mehr Kindern höher angesetzt als für Haushalte mit weniger Kindern.

Einkommensmedian für fast alle Haushaltskategorien höher als Einkommensobergrenzen

In der zweiten Spalte der Tabelle 5 ist der Median des massgebenden Einkommens abgebildet. Dieser ist mit Ausnahme der Alleinerziehenden mit 2 oder 3 Kindern höher als die geltende Einkommensobergrenze im Dekret.

Nur eine einzige Einkommensobergrenze liegt unter 70 Prozent des Medianes

In der dritten Spalte der Tabelle 5 wird die Einkommensobergrenze durch den Median dividiert. Dieser Wert gibt an, um wieviel Prozent die Einkommensobergrenze oberhalb oder unterhalb des Medianes liegt. Bei einem Wert unter 100 Prozent liegt sie tiefer, bei einem Wert von mehr als 100 Prozent darüber.

Entscheidend ist, dass laut Luzerner Kantonsgericht und Bundesgericht alle Haushalte mit Kindern und einem massgebenden Einkommen von mehr als 70 Prozent des Medianes zu den mittleren Einkommen zählen.

Im Kanton Basel-Landschaft liegen die Einkommensobergrenzen für die Haushalte ohne Kinder mit 38 Prozent bzw. 49 Prozent des entsprechenden Medianes darunter. Diese Haushalte werden jedoch in Artikel 65 Absatz 1^{bis} KVG nicht angesprochen und sind somit auch nicht Gegenstand des Bundesgerichtsurteils.

Bei den Haushalten mit Kindern bewegt sich die Obergrenze des massgebenden Einkommens zwischen 57 Prozent (Paare und ein Kind) und 141 Prozent des Medianes (Alleinerziehend und drei Kinder).

Mit Ausnahme der Paare mit einem Kind beträgt im Kanton Basel-Landschaft die Einkommensobergrenze also für alle Haushaltskategorien mehr als 70 Prozent des Medianes. Dies kann daher rühren, dass Paare mit einem Kind einen betragsmässig überdurchschnittlichen Median des massgebenden Einkommens von 126'947 Franken aufweisen: Es ist der höchste Median aller Haushalte mit Kindern.

Da jedoch insgesamt ein wesentlicher Teil der mittleren Einkommen in den Genuss von Prämienverbilligungen kommt, ist davon auszugehen, dass eine solche Abweichung angesichts des bundesgerichtlichen Entscheides vor dem Bundesrecht standhält.

Unterschiedlicher Anteil der mittleren Einkommen mit Anspruch auf Prämienverbilligung

In der letzten Spalte der Tabelle 5 wird der Anteil entlasteter Haushalte mit mittlerem Einkommen gezeigt. Bei den Haushalten mit Kindern variiert dieser Anteil zwischen 0 Prozent (Paar und 1 Kind) und 89 Prozent (Alleinerziehende und 3 Kinder). Über alle Haushalte mit Kindern liegt der Anteil bei 14 Prozent.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang zudem, dass die im Dekret verankerten Einkommensobergrenzen für Haushalte mit Kindern deutlich grosszügiger sind, als wenn sie nach der vom BFS bei der Definition der Medianeinkommen verwendeten Skala der OECD festgelegt worden wären.

Tabelle 6 zeigt die Faktoren der Einkommensobergrenze im Dekret (d.h. die Einkommensobergrenzen von Haushalten mit Kindern im Verhältnis zu den Einkommensobergrenzen für Alleinstehende ohne Kinder) im Vergleich zu den Faktoren gemäss OECD-Skala.

Der Vergleich dieser Faktoren mit den Faktoren der Einkommensgrenzen im Dekret zeigt, dass der Landrat eine familienfreundlichere Lösung beschlossen hat.

Haushaltskategorie	Einkommensobergrenze	Faktor der Einkommensgrenze im Dekret	Faktor gemäss BFS/OECD	Einkommensobergrenze mit Faktor BFS/OECD
Alleinstehend ohne Kinder	31'000			31'000
1 Junge/r Erwachsene/r	31'000			31'000
Alleinerziehend und 1 Kind	52'000	1.7	1.3	40'300
Alleinerziehend und 2 Kinder	68'000	2.2	1.6	49'600
Alleinerziehend und 3 Kinder	79'000	2.5	1.9	58'900
Paar ohne Kinder	51'000			51'000
Paar und 1 Kind	72'000	2.3	1.8	55'800
Paar und 2 Kinder	88'000	2.8	2.1	65'100
Paar und 3 Kinder	99'000	3.2	2.4	74'400

Tabelle 6: Einkommensobergrenzen im Dekret und gemäss Skala BFS/OECD

Für ein Paar mit zwei Kindern ergibt sich bei den Einkommensobergrenzen im Dekret ein Faktor von 2.8 (88'000 Franken / 31'000 Franken).

Um die Einkommensobergrenzen so festzulegen, dass sie gemäss OECD-Skala die Haushalte bis zu einem äquivalenten Einkommen entlasten würden, müsste beispielsweise die Einkommensobergrenze für die Haushalte mit einem Paar und zwei Kindern 2.1-mal höher sein als die Einkommensobergrenze von Alleinstehenden. Die Einkommensobergrenze für Haushalte mit einem Paar und zwei Kindern müsste dementsprechend entweder auf 65'100 Franken reduziert oder die Einkommensobergrenze der Alleinstehenden auf 41'905 Franken erhöht werden.

Einkommensverteilung im Kanton Basel-Landschaft

In der folgenden Grafik ist die Verteilung der massgebenden Einkommen aller Haushalte im Kanton Basel-Landschaft abgebildet, die sich auf Basis der Steuerveranlagungen für das Jahr 2017 ergibt. Diese Verteilung ist rechtsschief. Der Median liegt bei 75'878 Franken (grün gestrichelte Linie). Die mittleren Einkommen (orange Balken) folglich zwischen 53'114 Franken (70 Prozent des Medianes) und 113'817 Franken (150 Prozent des Medianes).

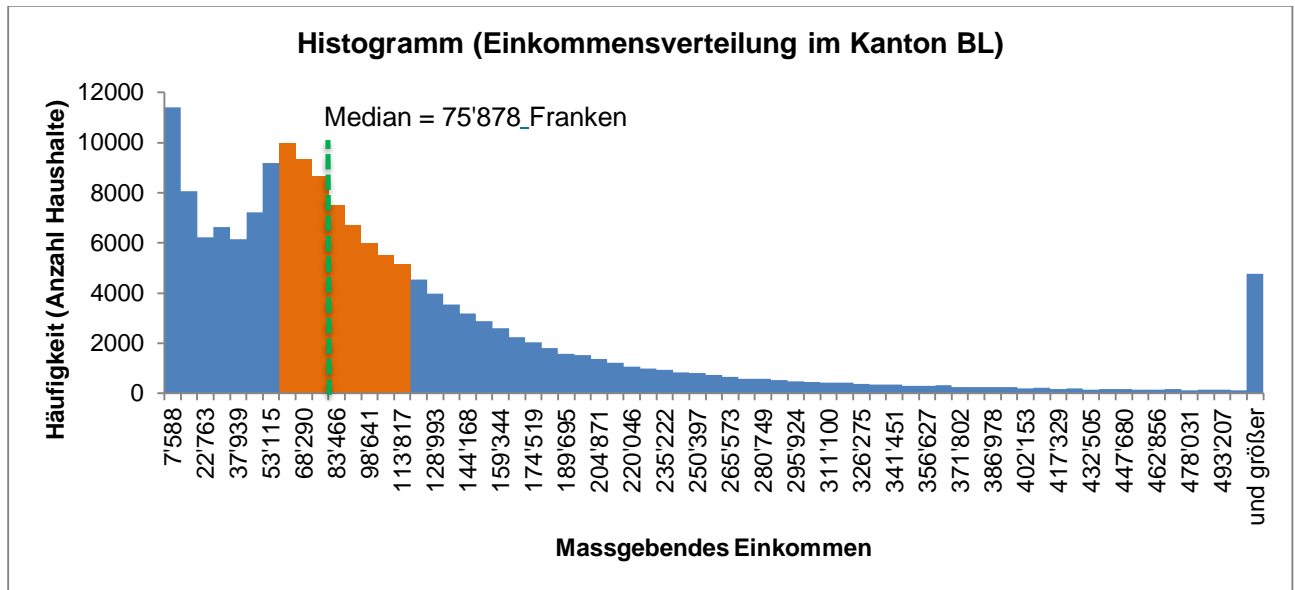
Dabei zeigt sich, dass am meisten Haushalte mit mittleren Einkommen zwischen 70 und 80 Prozent des Medianes liegen (erster oranger Balken). Anschliessend nimmt die Anzahl Haushalte pro Einkommensklasse ab.

Liegt eine Einkommensobergrenze nun beispielsweise bei 72 Prozent des Medianes, fällt sie in die Einkommensklasse mit den meisten Haushalten (erster oranger Balken). Dies führt dazu, dass damit nicht nur zwei Prozent der Haushalte (72 – 70 Prozent) mit mittlerem Einkommen entlastet

werden, sondern mehr, da diese Einkommensklasse insgesamt überproportional viele Haushalte mit mittleren Einkommen beinhaltet (alle orangen Balken).

Dies kann dazu führen, dass damit 8 Prozent der Haushalte mit mittleren Einkommen entlastet werden können, da dementsprechend viele Haushalte ein massgebendes Einkommen zwischen 70 und 72 Prozent des Medianes aufweisen.

Wie viel Prozent der mittleren Einkommen entlastet werden, hängt somit immer von der Verteilung der massgebenden Einkommen ab. Dies sollte bei der Beurteilung der Einkommensobergrenzen ebenfalls berücksichtigt werden, auch wenn sich das Bundesgericht dazu nicht geäussert hat.



Grafik 1: Einkommensverteilung im Kanton Basel-Landschaft

4. Welcher Anpassungsbedarf ergibt sich somit aus den Erwägungen des BGer?

Aus Sicht des Regierungsrates besteht aufgrund des Bundesgerichtsurteils kein unmittelbarer Handlungsbedarf, zumal im Kanton Basel-Landschaft gesamthaft ein deutlich grösserer Teil der mittleren Einkommen in den Genuss von Prämienverbilligungen kommt als im Kanton Luzern.

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die aktuelle Ausgestaltung des Prämienverbilligungssystems im Kanton Basel-Landschaft trotz der Abweichungen bei Paaren mit einem Kind und Paaren mit zwei Kindern vor dem Bundesrecht standhält. Es ist nämlich zu beachten, dass das Bundesgericht sein Urteil nicht auf eine differenzierte Analyse nach Haushaltskategorien abstützt, sondern auf die Situation bei den Haushalten insgesamt. Damit berücksichtigt das Bundesgericht nach Ansicht des Regierungsrats die sozialpolitische Autonomie der Kantone bei der Ausgestaltung des Prämienverbilligungssystems.

Bei der Beurteilung der Konformität mit dem Bundesrecht sollten aus Sicht des Regierungsrats ebenfalls die folgenden Punkte berücksichtigt werden:

- Der Bundesgerichtsentscheid bezieht sich auf den Kanton Luzern. Den kantonalen Eigenheiten der Prämienverbilligungssystems im Kanton Basel-Landschaft (und auch in allen anderen Kantonen) ist dabei Rechnung zu tragen.
- Entscheidend ist, dass der Landrat differenzierte Einkommensobergrenzen festgelegt hat, die nach Haushaltskategorie und -grösse abgestuft sind. Diese berücksichtigen die Lebenshaltungskosten, die mit steigender Anzahl Kinder zunehmen, und dass Haushalte mit Kindern ein

grösseres Einkommen haben müssen, damit sie sich den gleichen Lebensstandard leisten können wie Alleinstehende.

- Es sollen auch die absoluten Frankenbeträge der mittleren Einkommen der einzelnen Haushaltskategorien und die Haushaltsgrösse berücksichtigt werden.

Eine Erhöhung der Einkommensgrenze wie im Kanton Luzern beurteilt der Regierungsrat kritisch. Dies wäre bezüglich der geltenden und sozialpolitisch sinnvollen Systematik, dass die Einkommensobergrenzen mit steigender Anzahl Kinder steigen soll, problematisch.

Wenn der Landrat sämtliche Einkommensobergrenzen auf 90 Prozent des jeweiligen Medianes anheben würde, würden diese bei einigen Haushaltskategorien tiefer liegen als heute (negatives Vorzeichen), und bei anderen höher.

Haushaltskategorie	Einkommensobergrenze von 90 % des Medianes	Einkommensobergrenze Dekret	Differenz
1 junge/r Erwachsene/r	10'022	31'000	-20'978
Alleinstehend und 1 Kind	54'453	52'000	2'453
Alleinstehend und 2 Kinder	54'378	68'000	-13'622
Alleinstehend und 3 Kinder	50'602	79'000	-28'398
Paar und 1 Kind	114'252	72'000	42'252
Paar und 2 Kinder	110'321	88'000	22'321
Paar und 3 Kinder	107'677	99'000	8'677

Tabelle 7: Einkommensobergrenzen bei 90 Prozent des Medianes

Ein Teil der jungen Erwachsenen und ein Teil der Alleinstehenden mit zwei oder drei Kindern würde dabei ihren Anspruch auf eine Prämienverbilligung verlieren. Bei allen anderen Kategorien hätten mehr Haushalte einen Anspruch als bisher.

Gleichzeitig würden bei einer solchen Anpassung die Einkommensobergrenzen bei steigender Anzahl Kinder sinken. Das widerspricht der geltenden Systematik und wäre sozialpolitisch unerwünscht. Somit ist eine differenzierte Betrachtungsweise unumgänglich, welche insbesondere die Haushaltsgrössen und die betragsmässigen Medianeinkommen berücksichtigt.

Eine allfällige Anpassung des Prämienverbilligungssystems soll nach Ansicht des Regierungsrats nicht übereilt erfolgen. Sie kann im Rahmen der Beantwortung der Postulate von Béatrix von Sury d'Aspremont und von Adil Koller auf Basis der umfassenden Auslegeordnung des gesamten Systems der Prämienverbilligung eingeleitet werden.

5. *Wie stellt sich der Regierungsrat zur Aussage, dass gemäss Art. 65 Abs 1bis KVG den anspruchsberechtigten jungen Erwachsenen nicht 50 Prozent der Richtprämie sondern der Prämie (also der Durchschnittsprämie) finanziert werden sollen? Wie entspricht die Regelung im Kanton Basel-Landschaft den Regelungen im KVG?*

Die Prämie im KVG ist ebenfalls ein unbestimmter Rechtsbegriff

Artikel 65 Absatz 1^{bis} KVG sieht vor, dass für untere und mittlere Einkommen die Prämien der Kinder um mindestens 80 Prozent und die Prämien der jungen Erwachsenen um mindestens 50 Prozent verbilligt werden müssen.

Der Bundesgesetzgeber hat allerdings auch den Prämienbegriff nicht näher spezifiziert, analog zum Begriff der unteren und mittleren Einkommen. In den Protokollen zu den vorangehenden parlamentarischen Beratungen auf nationaler Ebene ist ebenfalls kein Hinweis zu finden, welcher Prämienbegriff gemeint ist. Es sind somit verschiedene Auslegungen möglich, welche Prämie gemeint ist.

Weiter ist in den Kantonen keine einheitliche Praxis vorhanden. So ist in 14 anderen deutschsprachigen Kantonen auch die Richtprämie die Basis für die Berechnung des Mindestanspruchs. Bis auf zwei Kantone verfügen alle diese Kantone über eine mehr oder weniger variable Richtprämie. In acht Kantonen passt sich die Richtprämie automatisch jährlich als Prozentsatz an die Durchschnittsprämie an:

Kanton	Festlegung Richtprämie	Bemerkungen
Schwyz	Richtprämien entsprechen 90% der Durchschnittsprämie (inkl. Unfalldeckung)	Mit Vermögensobergrenzen
Glarus	Festgelegter Prozentsatz der Durchschnittsprämie (85% für Erwachsene und junge Erwachsene und 100% für Kinder)	
Obwalden	Festgelegter Prozentsatz der Durchschnittsprämie (85% für Erwachsene und junge Erwachsene und 100% für Kinder)	
Solothurn	Richtprämien entsprechen 90% der kantonalen Durchschnittsprämie	Departement kann den Prozentsatz je nach Massgabe der verfügbaren Mittel um +/- 20% verändern
Schaffhausen	85% der Durchschnittsprämie bei Erwachsenen und Kindern; 75% der Durchschnittsprämie bei jungen Erwachsenen	Maximal 65% der Richtprämie wird erstattet
Appenzell Ausserrhoden	Durchschnitt der Jahresprämie der vier günstigsten Krankenkassen in AR (Jahresprämie mit ordentlicher Franchise und inkl. Unfalldeckung)	Jährliche Festlegung auch des Selbstbehalts
Graubünden	Max. 15% tiefer als die vom Bund festgelegten Durchschnittsprämien der obligatorischen Krankenversicherung	
Aargau	Durchschnitt der jeweils zehn günstigsten Prämien im Kanton für HMO- oder Hausarztmodelle (Franchise 300.- inkl Unfalldeckung)	Zudem wird die prognostizierte Prämiensteigerung der Versicherungsmodelle hinzugerechnet
Luzern	<i>Legt Richtprämie <u>jährlich</u> fest und orientiert sich dabei an den Prämien für die obligatorische Krankenversicherung</i>	Kein festgelegter Mindestprozentsatz der Durchschnittsprämie
St. Gallen	<i>Referenzprämien werden <u>jährlich</u> festgelegt und orientieren sich an den günstigsten Prämien</i>	Auch Vermögensobergrenze, Belastungsobergrenze in % nach Haushalten mit/ohne Kindern
Appenzell Innerrhoden	<i>Legt Richtprämie <u>jährlich</u> fest und orientiert sich dabei an den Prämien für die obligatorische Krankenversicherung</i>	Kein festgelegter Mindestprozentsatz der Durchschnittsprämie
Nidwalden	<i>Legt Richtprämie <u>jährlich</u> fest und orientiert sich dabei an den Prämien für die obligatorische Krankenversicherung</i>	Kein festgelegter Mindestprozentsatz der Durchschnittsprämie
Zug	<i>Legt Richtprämie <u>jährlich</u> fest und orientiert sich dabei an den Prämien für die obligatorische Krankenversicherung</i>	Kein festgelegter Mindestprozentsatz der Durchschnittsprämie

Uri	<i>Legt Richtprämie <u>jährlich</u> fest und orientiert sich dabei an den Prämien für die obligatorische Krankenversicherung</i>	Kein festgelegter Mindestprozentsatz der Durchschnittsprämie
-----	--	--

Tabelle 8: Kantonaler Vergleich der Richtprämien

Im Kanton Basel-Landschaft wurde im Rahmen der Einführung des Mindestanspruchs für Kinder und junge Erwachsene nach bundesrechtlicher Vorgabe per 1. Januar 2007 der Prämienbegriff diskutiert ([LRV Nr. 2006/162](#)). Die Anträge im Landrat, wonach die Durchschnittsprämie massgebend sein soll, wurden sowohl in der ersten wie auch in der zweiten Lesung abgelehnt. Die Teilrevision des EG KVG wurde anschliessend mit 81:0 Stimmen im Landrat angenommen.

Zu den verschiedenen Prämien

Die Kantone haben grundsätzlich die Möglichkeit, folgende Prämiengrössen für die Berechnung des Mindestanspruchs von jungen Erwachsenen und Kindern zu verwenden:

- Die von den Versicherern tatsächlich angebotenen Prämien, welche mit Hilfe des Prämienrechners des BAG verglichen werden können (www.priminfo.ch).
- Die kantonal festgelegte Richtprämie (wie aktuell im Kanton Basel-Landschaft).
- Die vom BAG berechnete mittlere Prämie⁷.

Die im Jahr 2020 angebotenen Prämien, die Richtprämie und die mittlere Prämie für Kinder präsentieren sich wie folgt:

Prämien für Kinder 2020 Basel-Landschaft (Liestal)			
Günstigste Prämie weitere Modelle (600 Franchise, inkl. Unfall)	63.90	766.80	Sanagate AG SanaCall
Günstigste Hausarztprämie (600 Franchise, inkl. Unfall)	68.90	826.80	SLKK Homecare
Günstigste Standardprämie (600 Franchise, inkl. Unfall)	74.10	889.20	Agrisano Grundversicherung
Günstigste HMO-Prämie (600 Franchise, inkl. Unfall)	77.10	925.20	Concordia HMO
Teuerste HMO-Prämie (600 Franchise, inkl. Unfall)	98.50	1'182.00	Swica Favorit Sante
Günstigste Prämie weitere Modelle (0 Franchise, inkl. Unfall)	98.90	1'186.80	Sanagate AG SanaCall
Teuerste Prämie weitere Modelle (600 Franchise, inkl. Unfall)	100.2	1202.4	Sana 24 Sana24 Med Call
Günstigste Hausarztprämie (0 Franchise, inkl. Unfall)	102.00	1'224.00	Agrisano AGRleco
Teuerste Hausarztprämie (600 Franchise, inkl. Unfall)	103.60	1'243.20	Provita Medicasa Provita
Günstigste Standardprämie 0 Franchise, inkl. Unfall)	109.10	1'309.20	Agrisano Grundversicherung
Mittlere Prämie	109.10	1'309.20	BAG
Günstigste HMO-Prämie (0 Franchise, inkl. Unfall)	109.70	1'316.40	Visana Managed Care HMO
Teuerste Standardprämie (600 Franchise, inkl. Unfall)	112.50	1'350.00	ÖKK Landquart Grundversicherung
Richtprämie	115.00	1'380.00	Regierungsrat BL
Teuerste HMO-Prämie (0 Franchise, inkl. Unfall)	132.00	1'584.00	Moove Sympany casamed hmo
Teuerste Prämie weitere Modelle (0 Franchise, inkl. Unfall)	135.00	1'620.00	ÖKK Landquart Telemedizin
Teuerste Hausarztprämie (0 Franchise, inkl. Unfall)	138.60	1'663.20	Provita Medicasa Provita
Teuerste Standardprämie (0 Franchise, inkl. Unfall)	153.50	1'842.00	Moove Sympany Grundversicherung

Die Richtprämie für Kinder ist grösser als die mittlere Prämie. Es dürfte unbestritten sein, dass damit Sinn und Zweck des KVG bei den Kindern erfüllt werden.

⁷ In einigen Kantonen wird noch die Durchschnittsprämie als Basis für die Berechnung des Mindestanspruchs verwendet. Diese entspricht dem Durchschnitt aller Prämien im Standardmodell, mit Franchise von 300 Franken und mit Unfalldeckung. Da dieses Versicherungsmodell jedoch nicht mehr repräsentativ ist und sich viele in alternativen Versicherungsmodellen versichern, wird vom BAG seit kurzem die mittlere Prämie ausgewiesen, welche den Durchschnitt der Prämien aller Versicherungsmodelle entspricht.

Für die jungen Erwachsenen ergibt sich für das Jahr 2020 das folgende Bild:

Prämien für junge Erwachsene 2020 Basel-Landschaft (Liestal)			
Günstigste Hausarztprämie (2'500 Franchise, inkl. Unfall)	193.30	2'319.60	Sanitas NetMed
Günstigste HMO-Prämie (2'500 Franchise, inkl. Unfall)	193.30	2'319.60	Sanitas Medbase Multiaccess
Günstigste Prämie weitere Modelle (2'500 Franchise, inkl. Unfall)	196.70	2'360.40	Sanitas CallMed
Günstigste Standardprämie (2'500 Franchise, inkl. Unfall)	217.40	2'608.80	Sanitas Grundversicherung
Richtprämie	225.00	2'700.00	Regierungsrat BL
Teuerste HMO-Prämie (2'500 Franchise, inkl. Unfall)	287.00	3'444.00	Mutuel Basic Plus
Teuerste Prämie weitere Modelle (2'500 Franchise, inkl. Unfall)	291.90	3'502.80	KPT win.win
Mittlere Prämie	292.60	3'511.20	BAG
Günstigste Prämie weitere Modelle (300 Franchise, inkl. Unfall)	318.80	3'825.60	Atupri Flexcare
Günstigste Hausarztprämie (300 Franchise, inkl. Unfall)	321.60	3'859.20	Sanitas NetMed
Günstigste HMO-Prämie (300 Franchise, inkl. Unfall)	321.60	3'859.20	Sanitas Medbase Multiaccess
Teuerste Hausarztprämie (2'500 Franchise, inkl. Unfall)	334.80	4'017.60	Provita Medicasa Provita
Teuerste Standardprämie (2'500 Franchise, inkl. Unfall)	344.20	4'130.40	Provita Grundversicherung
Günstigste Standardprämie (300 Franchise, inkl. Unfall)	345.70	4'148.40	Sanitas Grundversicherung
Teuerste HMO-Prämie (300 Franchise, inkl. Unfall)	415.00	4'980.00	Mutuel Basic Plus
Teuerste Prämie weitere Modelle (300 Franchise, inkl. Unfall)	420.20	5'042.40	KPT win.win
Teuerste Hausarztprämie (300 Franchise, inkl. Unfall)	453.60	5'443.20	Provita Medicasa Provita
Teuerste Standardprämie (300 Franchise, inkl. Unfall)	472.50	5'670.00	Provita Grundversicherung

Für junge Erwachsene bewegen sich die angebotenen Prämien zwischen 193.30 Franken und 472.50 Franken pro Monat. Die günstigste Monatsprämie liegt somit 279.20 Franken oder 59 Prozent unter der teuersten. Pro Jahr entspricht dies einer möglichen Einsparung von 3'350 Franken.

Es gibt insgesamt 19 Angebote von sechs Krankenversicherern (Sanitas, Atupri, Arcosana, Viansana, CSS, Moove Sympany), deren monatliche Prämien unter der Richtprämie liegt. Diese Krankenversicherer haben einen Marktanteil von 29 Prozent aller Versicherten im Kanton.

Gesamthaft gesehen überstieg der Mindestanspruch auf Prämienverbilligung von Kindern und jungen Erwachsenen im Jahr 2017 in 3'186 Fällen die effektive Prämie. Dies zeigt, dass die Haushalte mit Kindern und die jungen Erwachsenen von sich aus Massnahmen (Wechsel des Versicherers und/oder des Modells, Erhöhung der Franchise) ergreifen können, um die Prämienbelastung zu reduzieren. Die Versicherten können sich wie erwähnt mit dem Prämien-rechner des BAG eine Übersicht verschaffen

6. *Ist der Regierungsrat bereit, die sich allenfalls ergebenden Ansprüche aus dem KVG umzusetzen und würde er eine entsprechende Änderung der Baselbieter Gesetzgebung unterstützen?*

Der Regierungsrat wird dem Landrat im Rahmen der Antwort auf die Postulate von Béatrix von Sury «Der Kampf um die monatlichen Krankenkassenprämien – Wie kann Entlastung gegeben werden?» (2018/976) und von Adil Koller «Krankenkassen-Prämien: Alleinerziehende sowie weitere Familien mit Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung gezielter unterstützen» (2018/980) eine umfassende Auslegeordnung zur Prämienverbilligung als Entscheidungsgrundlage zur Verfügung stellen. Es werden darin sowohl der Status Quo als auch mögliche Optimierungsmassnahmen aufgezeigt.

Liestal, 4. Februar 2020

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident: Isaac Reber

Die Landschreiberin: Elisabeth Heer Dietrich