

Vorlage an den Landrat

Formulierte Gesetzesinitiative «Ja zur Prämienverbilligung»; Ablehnung 2017/670

vom 19. Dezember 2017

1. Übersicht

1.1. Antrag auf Ablehnung der Initiative

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat mit dieser Vorlage, die formulierte Gesetzesinitiative «Ja zur Prämienverbilligung» abzulehnen. Diese von der SP lancierte Initiative ist sozial- und finanzpolitisch weder vertretbar noch zielführend.

Der Regierungsrat verzichtet auf einen Gegenvorschlag. Das bestehende System der Prämienverbilligung ist bedarfsgerecht ausgestaltet. Es bewährt sich gesamthaft betrachtet.

Die Initiative nimmt die negative Auswirkung des Kostenwachstums in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung auf die Versicherten ins Visier und nicht die Ursache. Sie will eine gesetzliche Garantie dafür einführen, welche die Prämienbelastung der Versicherten auf 10 % ihres Einkommens begrenzt.

Die Initiative will die bestehende politische Steuerung der Prämienverbilligung durch einen Gesetzesautomatismus ersetzen. Landrat und Regierungsrat sollen nicht mehr darüber entscheiden, wer wieviel Prämienverbilligung erhält, und bei welchem Einkommen der Anspruch auf diese Subvention aufhört.

Das Problem der steigenden Prämienbelastung lässt sich allerdings nicht lösen, indem noch mehr Steuergelder zur Finanzierung der Prämienverbilligung umverteilt werden. Gefragt sind wirksame Massnahmen auf der Kostenseite der obligatorischen Krankenpflegeversicherung.

Mit der Initiative würden sozialpolitisch unerwünschte Anreize geschaffen. Mit Blick auf die sozialpolitisch zentrale Zielsetzung, die Eigenverantwortung zu fördern, sind die Forderungen der Initiative übertrieben und nicht zielführend. Der Staat soll die medizinische Grundversorgung auch für Haushalte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen nicht so stark subventionieren wie verlangt.

Mit der Initiative würden die Prämienverbilligungen mit dem Giesskannen-Prinzip verteilt. So erhielte beispielsweise ein Paar mit 2 Kindern und einem Nettoeinkommen von über 130'000 Franken einen Anspruch auf eine Prämienverbilligung. Es stellt sich die Frage, ob es bedarfsgerecht und sozialpolitisch erwünscht ist, dass ein Haushalt mit einem Monatseinkommen von mehr als 10'000 Franken eine Prämienverbilligung erhalten soll.

Die Mitglieder des Initiativkomitees haben vermutlich die finanzielle Tragweite ihrer Forderungen unterschätzt. Dies, obwohl der Regierungsrat in seiner Antwort auf die Interpellation 2016-371 von Katrin Schweizer darauf hingewiesen hat, dass mit einem Mehraufwand bei der Prämienverbilligung im höheren zweistelligen Millionenbetrag zu rechnen wäre, um die durchschnittliche Belastung der Haushalte auf 10 % des Haushaltsbudgets zu reduzieren.

Es handelte sich dabei um eine Schätzung, welche die durchschnittliche Prämienverbilligung pro Einkommenskategorie und Haushaltsgrösse berücksichtigt. Die Auswertung der Steuerdaten 2015, die für die Prämienverbilligung 2017 massgebend sind, hat ergeben, dass die Initiative den kantonalen Finanzhaushalt im Falle einer Annahme jährlich wiederkehrend mit einem Mehraufwand von 75 Millionen Franken belasten würde. Dieser Mehraufwand wird bei steigenden Grundversicherungsprämien jedes Jahr weiter anwachsen, ohne dass er beeinflusst werden kann.

Der von der Initiative verursachte Mehraufwand ist nicht finanziert und nicht tragbar. Regierungsrat und Landrat wären gezwungen, weitere Aufwandkürzungen zu Lasten anderer Aufgabenbereiche vorzunehmen oder die Steuern zu erhöhen. Zur Finanzierung wäre eine Steuererhöhung um ungefähr 7 % erforderlich.

Es besteht weder aus sozial- noch aus finanzpolitischer Sicht Anlass für die von der Initiative geforderte radikale Veränderung.

1.2. Inhaltsverzeichnis

1.	Übersicht	1
1.1.	Antrag auf Ablehnung der Initiative	1
1.2.	Inhaltsverzeichnis	2
1.3.	Warum gibt es die Prämienverbilligung?	3
1.4.	Die Prämienverbilligung ist eine bedarfsabhängige Sozialleistung	3
1.5.	Die Prämienverbilligung ist einkommensabhängig	4
1.6.	Finanzierung der Prämienverbilligung	4
1.7.	Das Kostenwachstum verursacht das Prämienwachstum	4
1.8.	Was will die Initiative?	5
1.9.	Das heutige System der Prämienverbilligung hat sich gesamthaft gut bewährt	6
1.10.	Das System der Prämienverbilligung wurde seit der Einführung verbessert	6
1.11.	Beurteilung der sozialpolitischen Wirksamkeit der Prämienverbilligung	6
1.12.	Auswirkungen der Initiative auf die einzelnen Haushalte	7
1.13.	Finanzielle Auswirkungen der Initiative	8
1.14.	Ablehnung aus sozialpolitischer Sicht	10
1.15.	Ablehnung aus finanzpolitischer Sicht	10
1.16.	Verzicht auf einen Gegenvorschlag	11
2.	Bericht	11
2.1.	Zustandekommen der Initiative	11
2.2.	Wortlaut der Initiative	11
2.3.	Rechtsgültigkeit der Initiative	12
2.4.	Gesetzesgrundlagen und Bundesvorgaben zur Prämienverbilligung	12
2.5.	So funktioniert die Prämienverbilligung im Kanton Basel-Landschaft	13
2.5.1.	<i>Grundmechanismus</i>	13
2.5.2.	<i>Prämie ist nicht gleich Prämie</i>	14
2.5.3.	<i>Wie wirkt sich eine Erhöhung der Richtprämie aus?</i>	15
2.5.4.	<i>Wie wirkt sich eine Erhöhung des Prozentanteils am massgebenden Einkommen aus?</i>	16
2.5.5.	<i>Weg von der Giesskanne!</i>	17
2.5.6.	<i>Bedarfsgerechte Definition des massgebenden Einkommens</i>	17

2.5.7.	<i>Mehr Prämienverbilligung für Kinder und junge Erwachsene</i>	18
2.5.8.	<i>Neuregelung des Anspruchs auf Prämienverbilligung für junge Erwachsene</i>	19
2.5.9.	<i>Bald gibt es tiefere Prämien für junge Erwachsene und mehr Prämienverbilligung für Kinder</i>	19
2.6.	Finanzierung und finanzielle Entwicklung der Prämienverbilligung im Kanton	20
2.7.	Regierungsrat und Landrat nehmen ihre Verantwortung wahr	21
2.8.	Massnahmen des Kantons auf der Kostenseite	22
2.9.	Was will die Initiative?	23
2.10.	Sozialpolitische Auswirkungen der Initiative	24
2.11.	Sozialpolitische Würdigung der Initiative	25
2.12.	Finanzielle Auswirkungen der Initiative	26
2.13.	Finanzrechtliche Prüfung	28
2.14.	Regulierungsfolgenabschätzung	28
2.15.	Ergebnis des allfälligen Vernehmlassungsverfahrens	28
3.	Antrag	28
4.	Anhang	28

1.3. Warum gibt es die Prämienverbilligung?

Versicherungspflicht. Die Krankenpflegeversicherung ist seit 1996 obligatorisch. Das Obligatorium garantiert der gesamten Bevölkerung die medizinische Grundversorgung bei Krankheit, Unfall und Mutterschaft. Der Leistungskatalog ist schweizweit gleich. Der Krankenversicherer kann ohne Nachteil gewechselt werden.

Finanzierung mittels Kopfprämie. Die Prämien für diese Grundversicherung sind unabhängig vom Einkommen und vom Vermögen der Versicherten. Die einkommensschwächeren Haushalte müssen wegen der Kopfprämie einen grösseren Teil des Budgets für die Grundversicherung verwenden als besser Verdienende. Das ist sozialpolitisch unerwünscht.

Die Prämienverbilligung soll Abhilfe schaffen und wirtschaftlich Schwächere finanziell entlasten. Die Kantone müssen Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen gewähren. Für untere und mittlere Einkommen müssen sie die Prämien von Kindern und von jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 % verbilligen.

Weitgehende Kantonsautonomie. Im Rahmen dieser offen gehaltenen Bundesvorschriften können die Kantone selber bestimmen, wer wieviel Prämienverbilligung erhält und bei welchem Einkommen der Anspruch auf diese Subvention aufhört. Es macht Sinn, dass sie ihr System entsprechend den kantonalen Gegebenheiten ausgestalten und steuern können.

1.4. Die Prämienverbilligung ist eine bedarfsabhängige Sozialleistung

Die Prämienverbilligung ist eine von mehreren bedarfsabhängigen Sozialleistungen, die der Sozialhilfe vorgelagert sind. Einkommensschwächere Haushalte sollen wegen der Prämienbelastung nicht Sozialhilfe beanspruchen müssen.

Die bedarfsabhängigen Sozialleistungen haben einen engen sachlichen Bezug untereinander und zur kantonalen Steuerpolitik. Diese Leistungen können unter Berücksichtigung der kantonal unterschiedlichen Steuerbelastung der Bezüger bedarfsgerecht geregelt und gesamthaft abgestimmt werden.

Das übergeordnete Ziel der Prämienverbilligung ist es, die medizinische Grundversorgung für wirtschaftlich Schwächere zu finanziell tragbaren Bedingungen sicherzustellen.

Es werden mehrheitlich Haushalte unterstützt, die keine Ergänzungsleistungen zu AHV/IV (EL) und keine Sozialhilfe beziehen und ihren Lebensunterhalt selbständig bestreiten. Sie haben in aller Regel kein Vermögen und zahlen keine Beiträge für die freiwillige Altersvorsorge ein.

1.5. Die Prämienverbilligung ist einkommensabhängig

Der Kanton finanziert diesen Haushalten einen einkommensabhängigen Beitrag zur Verbilligung der Grundversicherungsprämie. Die SVA Basel-Landschaft überweist den Betrag an den Krankenversicherer, der ihn von der monatlichen Prämienrechnung abzieht. Die Bezüger zahlen die verbleibende Nettoprämie. Das ist die tatsächliche Prämie abzüglich der Verbilligung.

Spezialregelungen für EL, Sozialhilfe und für säumige Versicherte.

EL und Sozialhilfe. Die Bezüger von EL und von Sozialhilfe bezahlen wegen Spezialregelungen gar keine Prämie für die medizinische Grundversorgung. Ihre Prämien werden heute vollumfänglich mit Steuergeldern finanziert.

Die Kantone müssen den EL-Bezügern zwingend die kantonale Durchschnittsprämie vergüten, sogar wenn sie günstiger versichert sind. Das schreibt der Bund so vor.

Den Bezüger von Sozialhilfe wiederum wird gestützt auf die kantonale Sozialhilfeverordnung ([SGS 850, 11, SHV](#)) die Grundversicherung bis zur Höhe der regionalen Durchschnittsprämie bezahlt. Der Kanton finanziert einen Teil mit der Prämienverbilligung, die Gemeinden die Differenz zur regionalen Durchschnittsprämie.

Säumige Prämienzahler. Die medizinische Grundversorgung der säumigen Prämienzahler wird ebenfalls mit Steuergeldern gewährleistet. Die Kantone müssen den Krankenversicherern seit 2012 einen Anteil von 85 % der Verlustscheinforderungen dieser Versicherten bezahlen. Im Gegenzug verzichten die Kassen auf den Leistungsaufschub.

Die Kantone haben 2015 rund 285 Millionen Franken für diese Verlustscheine bezahlt. Im Kanton Basel-Landschaft waren es 10 Millionen Franken, Tendenz steigend. In 12 Kantonen beteiligen sich die Gemeinden an der Finanzierung. In 5 dieser Kantone (OW, SZ, TG, UR, ZG) bezahlen die Gemeinden 100 % der Verlustscheinforderungen der Krankenversicherer.

1.6. Finanzierung der Prämienverbilligung

Die Prämienverbilligung ist eine Verbundaufgabe. Bund und Kantone finanzieren gemeinsam die Beiträge zur Prämienverbilligung. Sie finanzieren heute 4.3 Milliarden Franken Beiträge zur Verbilligung der Grundversicherungsprämien. Im Kanton Basel-Landschaft sind es 120 Millionen Franken.

Der Bund gewährt den Kantonen jährlich einen Beitrag in der Höhe von 7.5 % der Kosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung. Der Bundesbeitrag steigt automatisch an, wenn diese Kosten steigen. Der halbe Bundesbeitrag wird aus zweckgebundenen Mehrwertsteuererträgen finanziert.

Die Kantone finanzieren ihre Beiträge mit eigenen Steuern. In 8 Kantonen (JU, LU, NE, SH, SZ, TG, TI und VD) beteiligen sich die Gemeinden an den Prämienverbilligungen. Ihr Beitrag beträgt zwischen 32.5 % (JU) und 65 % (SH) der Prämienverbilligung.

1.7. Das Kostenwachstum verursacht das Prämienwachstum

Die Prämien für die Grundversicherung haben sich seit der Einführung des Obligatoriums mehr als verdoppelt. Die Prämien widerspiegeln die Kosten für die bezogenen Gesundheitsleistungen, welche u.a. auf Grund der demographischen Entwicklung, und des technischen Fortschrittes in den letzten Jahren stetig gestiegen sind.

Die Ausgaben für Medikamente, Spitäler und Ärzte steigen Jahr für Jahr deutlich stärker an als die durchschnittliche Teuerung. Folglich ist die Mengenausweitung ein wichtiger Treiber des Kostenwachstums. Es werden immer mehr Leistungen zu Lasten der Grundversicherung abgerechnet.

Das ständige Wachstum von Kosten und Prämien erhöht den politischen Druck, noch mehr Beiträge zur Prämienverbilligung auszuführen, um die steigende Prämienbelastung der Versicherten abzufedern. Das Prämienverbilligungssystem erreicht deshalb langsam aber sicher die finanzielle Belastungsgrenze.

Die Entwicklung in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung führt zu gegenseitigen Schuldzuweisungen zwischen den Krankenversicherern, den Leistungserbringern und den politisch Verantwortlichen. Das Nachsehen haben der Prämienzahler und der Steuerzahler. Ihre finanzielle Belastung durch die Krankenversicherungsprämien wird ohne wirksame Massnahmen auf der Kostenseite weiter steigen, wenn die Reallöhne nicht im Gleichschritt zunehmen.

Laut den Zahlen des Bundesamts für Statistik sind die Reallöhne von 2010 bis 2016 um 6.8 % gestiegen. Das Wachstum der Nominallöhne war im gleichen Zeitraum mit 4.4 % weniger stark und der Landesindex der Konsumentenpreise weist mit einem Minus von 2.2 % eine rückläufige Teuerung auf.

1.8. Was will die Initiative?

Die Initiative nimmt die Auswirkung des Kostenwachstums auf die Versicherten ins Visier und nicht die Ursache. Die Initiative will die Prämienbelastung der Versicherten begrenzen. Die SP Baselland liegt damit auf der Linie der SP Schweiz. Diese möchte ebenfalls die Auswirkungen des Kostenwachstums mit mehr Subventionen auffangen. Sie beabsichtigt, mit einer Initiative eine gesamtschweizerisch einheitliche Obergrenze für die Prämienbelastung einzuführen.

Die Initiative löst das Problem nicht. Das Problem des Kostenwachstums lässt sich nicht mit der Forderung lösen, noch mehr Steuergelder für die Prämienverbilligung einzusetzen und die Grundversicherungsprämien auf einen gesetzlich fixierten Prozentanteil des Einkommens zu begrenzen.

Trotzdem will die Initiative, dass niemand im Kanton mehr als 10 % seines Einkommens für die Krankenversicherungsprämie ausgeben muss. Falls ein Haushalt mehr für die Grundversicherung zahlt, muss ihm der Steuerzahler mindestens die Differenz finanzieren.

Gesetzesgarantie mit automatischem Teuerungsausgleich. Die Initiative fordert eine gesetzliche Garantie dafür, dass dieses sozialpolitische Ziel für die Prämienverbilligung im Kanton Basel-Landschaft eingeführt und erreicht wird. Gleichzeitig soll ein automatischer Teuerungsausgleich auf den Grundversicherungsprämien eingeführt werden.

Kantonale Durchschnittsprämie als Zielgrösse. Die Initiative koppelt die Beiträge zur Verbilligung der Krankenversicherungsprämien an die Entwicklung der kantonalen Durchschnittsprämien. Wenn also die vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) geschätzten kantonalen Durchschnittsprämien für das kommende Jahr um 3 % ansteigen, müsste der Regierungsrat die Prämienverbilligung laut Initiative zwingend ebenfalls um mindestens 3 % erhöhen.

Die Initiative will mit diesem Gesetzesautomatismus die bestehende politische Steuerung der Prämienverbilligung abschaffen. Landrat und Regierungsrat sollen nicht mehr darüber entscheiden, wer wieviel Prämienverbilligung erhält, und bei welchem Einkommen der Anspruch auf einen Beitrag an die Grundversicherungsprämie aufhört.

1.9. Das heutige System der Prämienverbilligung hat sich gesamthaft gut bewährt

Landrat und Regierungsrat können heute gezielt die Haushalte mit unteren und mittleren Einkommen unterstützen. Als politisch Verantwortliche müssen sie sich aber dem Konflikt zwischen Sozial- und Finanzpolitik stellen. Die Lösung dieses Zielkonflikts ist nicht immer einfach. Gefordert ist eine politisch mehrheitsfähige Gewichtung von finanz- und sozialpolitischen Zielen und Anliegen.

Die Prämienverbilligung im Kanton ist bedarfsabhängig ausgestaltet. Die Haushalte mit den tiefsten Einkommen erhalten die grössten Beiträge. Der Kanton verbilligt die Prämien für junge Erwachsene um mindestens 50 %, nicht nur diejenigen der jungen Erwachsenen in Ausbildung, wie es der Bund vorschreibt.

Das System ist familienfreundlich. Der Kanton zahlt überdurchschnittlich hohe Prämienverbilligungen für Kinder. Diese Beiträge sind heute grösser als es die Initiative fordert. Das für die Prämienverbilligung von Familien mit Kindern massgebende Einkommen ist um 5'000 Franken pro Kind kleiner als das Nettoeinkommen. Familien erhalten entsprechend mehr Unterstützung.

1.10. Das System der Prämienverbilligung wurde seit der Einführung verbessert

Seit der Einführung im Jahr 1996 wurde das System wiederholt verbessert und bedarfsgerechter geregelt. Die folgenden zwei Änderungen sind zentral. Sie wurden vom Landrat einstimmig beschlossen.

Einführung von Einkommensobergrenzen, bei denen der Anspruch auf eine Prämienverbilligung aufhört ([LRV 2006-162](#)). Bis 2007 haben bei jeder Erhöhung der Prämienverbilligung automatisch immer mehr Haushalte mit immer höheren Einkommen einen Beitrag erhalten. Der Landrat hat dieses Giesskannen-Prinzip durchbrochen und anspruchsschliessende Einkommensobergrenzen festgelegt. Die Initiative will diese streichen und die Giesskanne wieder einführen.

Das Nettoeinkommen wurde zur Basis für die Prämienverbilligung gemacht ([LRV 2013-137](#)). Ursprünglich war das steuerbare Einkommen massgebend für die Prämienverbilligung. Versicherte mit identischem Einkommen haben deshalb mehr Unterstützung erhalten, wenn sie höhere Steuerabzüge geltend machen konnten. Das Nettoeinkommen bildet die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Haushalte und somit den Unterstützungsbedarf adäquat ab. Das wird auch vom Initiativkomitee nicht bestritten.

1.11. Beurteilung der sozialpolitischen Wirksamkeit der Prämienverbilligung

Das BAG lässt die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung periodisch am Prozentanteil des verfügbaren Einkommens messen, den 7 als repräsentativ geltende Modellhaushalte für die Nettoprämie aufwenden müssen ([Monitoring Prämienverbilligung 2014](#)). Das verfügbare Einkommen entspricht dabei dem Nettoeinkommen nach Abzug der Steuern, und die Nettoprämie der jeweiligen kantonalen Durchschnittsprämie nach Abzug der Prämienverbilligung.

Überdurchschnittliche Prämienbelastung im Kanton? Dieser Prozentanteil am verfügbaren Einkommen ist im Kanton Basel-Landschaft überdurchschnittlich hoch. Er beträgt laut den letzten Berechnungen im Mittel aller Modellhaushalte 14 % des verfügbaren Einkommens. Im gesamtschweizerischen Mittel sind es 12 %.

Ungenügende Wirksamkeit der Prämienverbilligung? Daraus wird gefolgert, dass die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung im Kanton Basel-Landschaft kleiner sei als in Kantonen mit einem tieferen Prozentanteil. Das Initiativkomitee stuft die Wirksamkeit im Kanton als ungenügend ein.

Hier stellen sich entscheidende Fragen im Zusammenhang mit der Initiative. Welche Prämienbelastung soll als zumutbar und als finanziell tragbar gelten? Inwiefern eignet sich der vom BAG berechnete Prozentanteil als Kriterium für die Beurteilung der sozialpolitischen Wirksamkeit und als Zielgrösse für die Prämienverbilligung? Wieviel Prämienverbilligung ist finanzierbar?

Die Durchschnittsprämie eignet sich weder als Beurteilungskriterium noch als Zielgrösse. Die [Studie des BAG](#) verwendet als Vergleichsgrösse die durchschnittliche Standardprämie mit der tiefsten Franchise und mit Unfalldeckung. Es wird ausgeblendet, dass lediglich 20 % der Erwachsenen so versichert sind. Die grosse Mehrheit von 80 % der Versicherten wählt höhere Franchisen oder alternative Versicherungsmodelle wie HMO und Hausarzt mit teilweise substanziellen Prämienrabatten.

Der Unterstützungsbedarf wird mit der BAG-Studie zu hoch eingeschätzt. Massgebend müsste sein, wie hoch der Prozentanteil der tatsächlich bezahlten Prämie am verfügbaren Einkommen eines Haushalts ist. Trotzdem koppelt die Initiative die Prämienverbilligung auf Gesetzesebene an die durchschnittliche Standardprämie des BAG.

1.12. Auswirkungen der Initiative auf die einzelnen Haushalte

Die Auswirkungen der Initiative auf die einzelnen Haushalte werden am Beispiel einer Familie mit 2 Erwachsenen und 2 Kindern illustriert. Heute erhalten diese Familien eine Prämienverbilligung von maximal 7'440 Franken. Das sind monatlich 200 Franken pro Erwachsene und 110 Franken pro Kind.

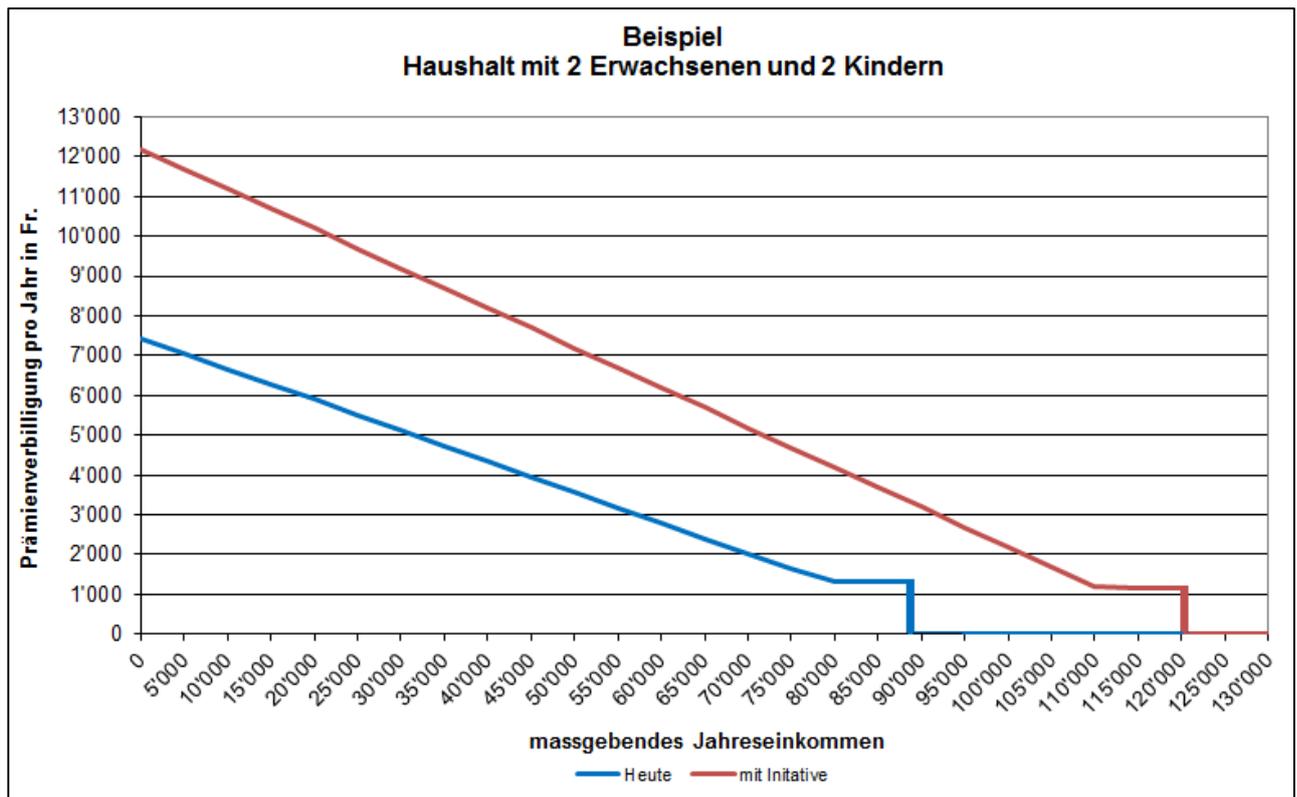
Laut Initiative würde dieser Anspruch im Jahr 2018 auf maximal 12'169 Franken ansteigen; auf monatlich 409 Franken pro Erwachsene und auf 98 Franken pro Kind. Das wären jährlich 4'729 Franken bzw. 63 % mehr als heute.

Diese Auswirkung der Initiative ist in der folgenden Grafik abgebildet. Heute erhält die Beispielfamilie ab einem massgebenden Einkommen von ca. 80'000 Franken das Minimum von 50 % der Kinderprämie (blaue Linie). Ab der geltenden anspruchsschliessenden Einkommensobergrenze von 88'000 Franken wird keine Prämienverbilligung mehr bezahlt. Der Anspruch endet somit bei einem Nettoeinkommen von 98'000 Franken.

Mit der Initiative würde sich der Maximalbetrag zur Prämienverbilligung im Jahr 2018 auf 12'169 Franken erhöhen (orange Linie). Er würde den Minimalanspruch von 50 % der Kinderprämie bei einem massgebenden Einkommen von ungefähr 110'000 Franken erreichen.

12'169 Franken sind 10 % von 121'690 Franken. Wegen der Initiative müsste der Kanton daher Familien mit 2 Kindern bis zu einem massgebenden Einkommen von 121'690 Franken eine Prämienverbilligung bezahlen. Das entspricht einem Nettoeinkommen von 131'690 Franken. Es stellt sich die Frage, ob es noch bedarfsgerecht ist, dass ein Haushalt mit einem Monatseinkommen von mehr als 10'000 Franken Anspruch auf eine Prämienverbilligung erhalten soll.

Die Initiative führt dazu, dass in Zukunft bei jeder Erhöhung der Krankenversicherungsprämien automatisch immer mehr Haushalte mit noch höheren Einkommen einen Beitrag erhalten werden. Grund: Die Initiative will die anspruchsschliessenden Einkommensobergrenzen streichen und die Prämienverbilligung wieder nach dem Giesskannen-Prinzip verteilen. Das ist sozialpolitisch unerwünscht.



Mit der Initiative würden sozialpolitisch unerwünschte Anreize geschaffen. Der Staat soll den Preis für die medizinische Grundversorgung auch für Haushalte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen nicht so stark subventionieren wie es die Initiative fordert.

Die Bezüger einer Verbilligung hätten bei einer Annahme der Initiative nur noch sehr wenig Anreiz, von sich aus Prämien zu sparen und ihr Budget eigenverantwortlich zu entlasten. Faktisch würden sie von dieser Eigenverantwortung entbunden. Ihnen würde sogar garantiert, dass der Kanton für jede weitere Prämienhöhung aufkommt.

Mit Blick auf die sozialpolitisch zentrale Zielsetzung, die Eigenverantwortung zu fördern, sind diese Auswirkungen der Initiative übertrieben und nicht zielführend.

1.13. Finanzielle Auswirkungen der Initiative

Die Initiative ist finanzpolitisch ebenfalls nicht zielführend. Mit Blick auf die finanzpolitisch zentrale Aufgabe, den Staatshaushalt nachhaltig ins Gleichgewicht zu bringen und ab 2022 zu konsolidieren, ist die von der Initiative geforderte Erhöhung der Prämienverbilligung ebenfalls nicht zielführend. Der kantonale Finanzhaushalt würde bei einer Annahme der Initiative jährlich wiederkehrend mit einem Mehraufwand von 75 Millionen Franken belastet.

Die bisherigen Bezüger erhielten 19 Millionen Franken mehr. 56 Millionen Franken entfielen auf rund 20'000 zusätzliche Haushalte mit Einkommen, die grösser sind als die geltenden anspruchsschliessenden Einkommensobergrenzen und deshalb neu ebenfalls eine Prämienverbilligung erhielten.

Ohne EL Millionen Franken	Anzahl Haushalte	Betrag	Betrag neu	Zunahme
Aktuell Bezugsberechtigte	25'431	49	68	19
Neu Bezugsberechtigte	21'283		56	56
Total Initiative	46'714		124	75

Dieser Mehraufwand würde wegen der Initiative bei steigenden Grundversicherungsprämien jedes Jahr automatisch weiter ansteigen. Das ist finanziell nicht tragbar, auch wenn der AFP für die Jahre 2018-2021 Ertragsüberschüsse aufweist.

Die Initiative hat auch finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden. Im Jahr 2016 waren im Kanton Basel-Landschaft etwas mehr als 5'000 Haushalte bei der Sozialhilfe. Für sie hat der Kanton schätzungsweise 10 Millionen Franken Prämienverbilligung gezahlt. Dieser Betrag erhöht sich auf ungefähr 15 Millionen Franken, wenn die Initiative angenommen wird. Die Gemeinden würden mit der Initiative um 5 Millionen Franken entlastet. Dieser Betrag ist zu kompensieren.

Der Initiativtext tritt am Tag nach der Volksabstimmung vom 18. November 2018 in Kraft. Bei einer Annahme der Initiative muss den aktuell Bezugsberechtigten also für die Dauer von 43 Tagen (vom 19. November 2018 bis am 31. Dezember 2018) der höhere Anspruch laut Initiative gezahlt werden. Den neu Bezugsberechtigten wiederum muss für die gleiche Zeit ebenfalls der Anspruch laut Initiative gezahlt werden. Das führt zu einem Mehraufwand in der Erfolgsrechnung 2018 von 8 Millionen Franken.

Zur Zeit ist noch nicht geklärt, wie die SVA Basel-Landschaft im Falle einer Annahme der Initiative die Auszahlung dieses Mehraufwands administrativ umsetzen kann, und welcher personelle und finanzielle Mehraufwand damit verbunden sein wird. Die SVA klärt diese Fragen im Rahmen eines Projekts, das im Januar 2018 startet. Das Ziel ist es, einen Vorgehensplan zu entwickeln, der im Falle einer Annahme der Initiative umgesetzt wird.

Zum bereits erwähnten Mehraufwand kommt ein einmaliger Mehraufwand von CHF 300'000 für die Anpassung der IT und der Dokumente sowie ein jährlich wiederkehrender Mehraufwand für den Vollzug der Prämienverbilligung in der Höhe von gesamthaft CHF 416'000.

Franken	einmalig	wiederkehrend
Anpassung IT und Dokumente	300'000	
Unterhalt und Betrieb IT		24'000
Personalaufwand		392'000
Total	300'000	416'000

Der Mehraufwand der Initiative ist nicht finanziert. Es ist völlig unklar, wie der von der Initiative verursachte Mehraufwand finanziert werden soll. Die SP äussert sich nicht dazu.

Zur Finanzierung müssten entweder weitere Kürzungen zu Lasten anderer Aufgabenbereiche vorgenommen werden, oder die Steuern müssten erhöht werden. Der Mehraufwand von 75 Millionen Franken entspricht in etwa einer Steuererhöhung von 7 %.

Die Initiative ist aus sozialpolitischer und aus finanzpolitischer Sicht abzulehnen.

1.14. Ablehnung aus sozialpolitischer Sicht

- Die Initiative nimmt die Auswirkung des Kostenwachstums auf die Versicherten ins Visier und nicht die Ursache. Sie will die Prämienbelastung der Versicherten auf 10 % ihres Einkommens begrenzen. Das Problem der steigenden Prämienbelastung lässt sich aber nicht mit noch mehr Steuergeldern lösen. Gefragt sind wirksame Massnahmen zur Dämpfung des Kostenanstiegs.
- Die Initiative setzt unerwünschte Anreize. Mit Blick auf die sozialpolitisch zentrale Zielsetzung, die Eigenverantwortung zu fördern, sind die Forderungen und Auswirkungen der Initiative übertrieben und nicht zielführend. Der Anreiz für die Bezüger einer Prämienverbilligung würde beseitigt, von sich aus Prämien zu sparen. Sie würden von der Eigenverantwortung für einen Teil ihres Budgets entbunden.
- Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung darf nicht nur allein am Prozentanteil der [BAG-Studie](#) gemessen werden. Diese Studie verwendet als Vergleichsgrösse die durchschnittliche Standardprämie mit tiefster Franchise und überschätzt so die tatsächliche Prämienbelastung. Die grosse Mehrheit der Versicherten wählt ja höhere Franchisen oder alternative Versicherungsmodelle, was wegen den Prämienrabatten günstiger ist.
- Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung hängt von weiteren Faktoren ab, die mit der Initiative ausgeblendet werden. Ein wesentlicher Faktor ist, wie die Haushalte in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen im Kanton gesamthaft unterstützt werden. Der Katalog der bedarfsabhängigen Sozialleistungen umfasst zusätzlich zur Prämienverbilligung die EL, die Alimenterbevorschussung, Mietzinsbeiträge, die stationäre Jugendhilfe oder die Stipendien. Das ist keine abschliessende Aufzählung. Die Initiative fokussiert einzig auf die Prämienverbilligung, ohne das Gesamte zu würdigen. Das ergibt ein verfälschtes sozialpolitisches Bild.
- Die Initiative blendet aus, dass die Steuerbelastung von Familien und von Haushalten mit kleinen Einkommen im interkantonalen Vergleich unterdurchschnittlich ist. Das verfügbare Einkommen der Bezüger einer Prämienverbilligung im Kanton Basel-Landschaft ist nach Abzug der Steuern grösser als in der Mehrheit der Kantone. Die aktuell kleineren Beiträge zur Prämienverbilligung werden deswegen mindestens teilweise kompensiert.
- Aus sozialpolitischer Sicht besteht kein Anlass dazu, das bestehende System radikal zu verändern und mit einem Gesetzesautomatismus zu ersetzen. Regierungsrat und Landrat sollen weiterhin die Verantwortung dafür tragen, dass die Versicherten bedarfsgerecht unterstützt werden.

1.15. Ablehnung aus finanzpolitischer Sicht

- Die Initiative würde den Finanzhaushalt im Falle einer Annahme jährlich wiederkehrend mit einem Mehraufwand von 75 Millionen Franken belasten. Dieser Mehraufwand würde wegen dem Automatismus der Initiative bei steigenden Grundversicherungsprämien jedes Jahr weiter anwachsen, ohne dass er beeinflusst werden kann. Dieser Mehraufwand ist nicht finanziert und nicht tragbar. Eine finanzielle Steuerung durch den Landrat und den Regierungsrat würde verunmöglicht.
- Sollte die Initiative angenommen werden, könnte im AFP 2018-2021 der Ausgleich der Erfolgsrechnung nicht mehr erreicht werden. Die Schuldenbremse müsste getätigt werden. Der

Selbstfinanzierungsgrad würde auf weniger als 70 % sinken, und die Verschuldung würde weiter ansteigen.

- Regierungsrat und Landrat wären gezwungen, weitere Aufwandkürzungen zu Lasten anderer Aufgabenbereiche vorzunehmen. In besonderem Fokus stünden wohl der Bildungs-, der Gesundheits- und andere Teile des Sozialbereichs. Dort ist der Aufwand hoch, und er weist grosse Steigerungen auf.
- Falls solche Aufwandkürzungen keine politische Mehrheit finden, müssten die Steuern zur Finanzierung der Initiative erhöht werden. Der Mehraufwand von 75 Millionen Franken entspricht in etwa einer Steuererhöhung von 7 %. Es erscheint als fragwürdig, ob eine solche Erhöhung an der Urne mehrheitsfähig ist.

1.16. Verzicht auf einen Gegenvorschlag

Der Regierungsrat verzichtet aufgrund dieser sozial- und finanzpolitischen Erwägungen auf einen Gegenvorschlag zur Initiative. Es besteht kein Anlass für die geforderte radikale Abkehr vom heutigen System der Prämienverbilligung.

Das bestehende System hat sich insgesamt bewährt und ist ein wichtiger Baustein der kantonalen Sozialpolitik. Das System ist bedarfsgerecht ausgestaltet und familienfreundlich. Es ermöglicht, dass Landrat und Regierungsrat die Beiträge jährlich unter Berücksichtigung der sozial- und finanzpolitischen Rahmenbedingungen neu beurteilen und gegebenenfalls anpassen können.

Die Prämienverbilligung erfüllt heute das übergeordnete Ziel, die medizinische Grundversorgung für wirtschaftlich Schwächere zu finanziell tragbaren Bedingungen sicherzustellen. Die sozialpolitische Wirksamkeit ist grösser als in der BAG-Studie ausgewiesen, wenn die vergleichsweise tiefe Steuerbelastung im Kanton berücksichtigt wird.

Der nachhaltige Ausgleich der Staatsfinanzen hat weiterhin grosse Priorität, auch wenn der AFP 2018-2021 für alle 4 Jahre Ertragsüberschüsse aufweist. Ein Gegenvorschlag zur Initiative würde den Staatshaushalt ebenfalls zusätzlich belasten.

2. Bericht

2.1. Zustandekommen der Initiative

Die formulierte Gesetzesinitiative «Ja zur Prämienverbilligung» ist am 16. Mai 2017 mit 5'385 Unterschriften eingereicht worden. Die Prüfung der Unterschriftenlisten hat 4'975 gültige Unterschriften ergeben. Die Landeskanzlei hat gestützt auf § 73 des Gesetzes vom 7. September 1981 über die politischen Rechte (GS 27.820, [SGS 120](#), [GpR](#)) verfügt, dass die formulierte Gesetzesinitiative «Ja zur Prämienverbilligung» zustande gekommen ist, nachdem sie die gemäss § 28 Absatz 1 der Kantonsverfassung verlangten Unterschriften aufweist. Diese Verfügung wurde im Amtsblatt Nr. 25 vom 22. Juni 2017 veröffentlicht und dem Initiativkomitee mitgeteilt.

2.2. Wortlaut der Initiative

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

Formulierte kantonale Gesetzesinitiative „**Ja zur Prämienverbilligung**“

Die unterzeichneten, im Kanton Basel-Landschaft stimmberechtigten Personen stellen, gestützt auf § 28 Absätze 1 und 2 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984, das folgende formulierte Begehren:

/.

Das Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz ([EG KVG, SGS 362](#)) wird wie folgt geändert:

§ 8 Abs. 2 (geändert)

² Wenn die Jahresrichtprämie höher ist als 10 % des massgebenden Jahreseinkommens, wird mindestens die Differenz als Prämienverbilligung ausbezahlt. Die Prämienverbilligung ist so auszugestalten, dass möglichst keine Schwelleneffekte entstehen. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

§ 8a

Aufgehoben.

§ 8b (neu) Jahresrichtprämie und günstige wirtschaftliche Verhältnisse

¹ Der Regierungsrat legt die Jahresrichtprämien für jede bundesrechtliche Prämienkategorie fest, wobei diese mindestens 80 % der jährlichen Durchschnittsprämien betragen. Als jährliche Durchschnittsprämien gelten die vom Bundesamt für Gesundheit geschätzten jährlichen Durchschnittsprämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung für die entsprechende Prämienregion. Diese beruhen auf den Prämientarifen inklusive Unfalldeckung mit der ordentlichen Franchise und berücksichtigen die Tarife der Versicherungsmodelle mit wählbarer Franchise, Bonus oder eingeschränkter Wahl nicht.

² Günstige wirtschaftliche Verhältnisse von Eltern junger Erwachsener bestehen, wenn innerhalb der gemäss § 9 Abs. 4 definierten elterlichen Berechnungseinheit alle Jahresrichtprämien 5,5 % oder weniger des massgebenden Jahreseinkommens entsprechen. Für Berechnungseinheiten mit Kindern gelten tiefere Prozentwerte. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

II.

Keine Fremdänderung.

III.

Keine Fremdaufhebung.

IV.

Die Änderungen treten am Tag nach der Abstimmung in Kraft.

2.3. Rechtsgültigkeit der Initiative

Der Landrat hat die Initiative auf Antrag des Regierungsrates am 14. September 2017 stillschweigend für rechtsgültig erklärt ([LRV 2017-287](#) vom 22. August 2017).

2.4. Gesetzesgrundlagen und Bundesvorgaben zur Prämienverbilligung

Die obligatorische Krankenpflegeversicherung (Grundversicherung) und die Grundzüge der Prämienverbilligung sind im Bundesgesetz über die Krankenversicherung ([KVG](#)) geregelt. Das KVG wurde 1996 in Kraft gesetzt. Seither ist die Grundversicherung für jede in der Schweiz wohnhafte Person obligatorisch.

Die Prämienverbilligung ist eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Sie finanzieren gemeinsam die Verbilligungsbeiträge. Der Bund gewährt den Kantonen jährlich einen Beitrag in der Höhe von 7.5 % der Kosten der Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung. Der Bundesbeitrag steigt automatisch an, wenn diese Kosten steigen.

Der Bundesrat setzt die Anteile der einzelnen Kantone am Bundesbeitrag nach dem durchschnittlichen Versichertenbestand fest. Die Kantone finanzieren ihren Anteil an der Prämienverbilligung mit allgemeinen Steuergeldern.

Das KVG schreibt vor, dass alle Versicherten unabhängig vom Einkommen und vom Vermögen eine einheitliche Prämie für die schweizweit gleichen Leistungen der Grundversicherung zahlen. Diese Kopfprämie ist gesamtschweizerisch einzig nach dem Alter der Versicherten abgestuft.

Es gibt 3 Versichertenkategorien. Die Prämie für Kinder ist tiefer als diejenige für junge Erwachsene im Alter ab 18 Jahren. Die erwachsenen Versicherten ab 26 Jahren bezahlen die höchste Prämie.

Wegen der Kopfprämie müssen einkommensschwächere Versicherte einen grösseren Anteil ihres Budgets für die Grundversicherungsprämie verwenden als besser Verdienende. Das Ziel der Prämienverbilligung ist es, diese sozialpolitisch unerwünschte Auswirkung der Kopfprämien zu korrigieren und die Belastungsunterschiede zwischen den Einkommensklassen zu mildern. Die medizinische Grundversorgung für Haushalte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen soll zu finanziell tragbaren Bedingungen sichergestellt werden.

Das KVG schreibt den Kantonen lediglich vor, dass sie Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen gewähren müssen. Seit 2006 müssen sie ausserdem für untere und mittlere Einkommen die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent verbilligen.

Die Kantone können im Rahmen dieser offen gehaltenen Bundesvorschriften das System der Prämienverbilligung frei gestalten.

Im Kanton Basel-Landschaft ist die Prämienverbilligung geregelt im Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung ([EG KVG](#)), im Dekret über die Einkommensobergrenzen und den Prozentanteil in der Prämienverbilligung ([Dekret](#)) und in der Verordnung über die Prämienverbilligung in der Krankenpflegeversicherung ([PVV](#)).

Der Landrat und der Regierungsrat bestimmen seit der Einführung des KVG, wer wieviel Prämienverbilligung erhält und bei welchem Einkommen der Anspruch darauf aufhört.

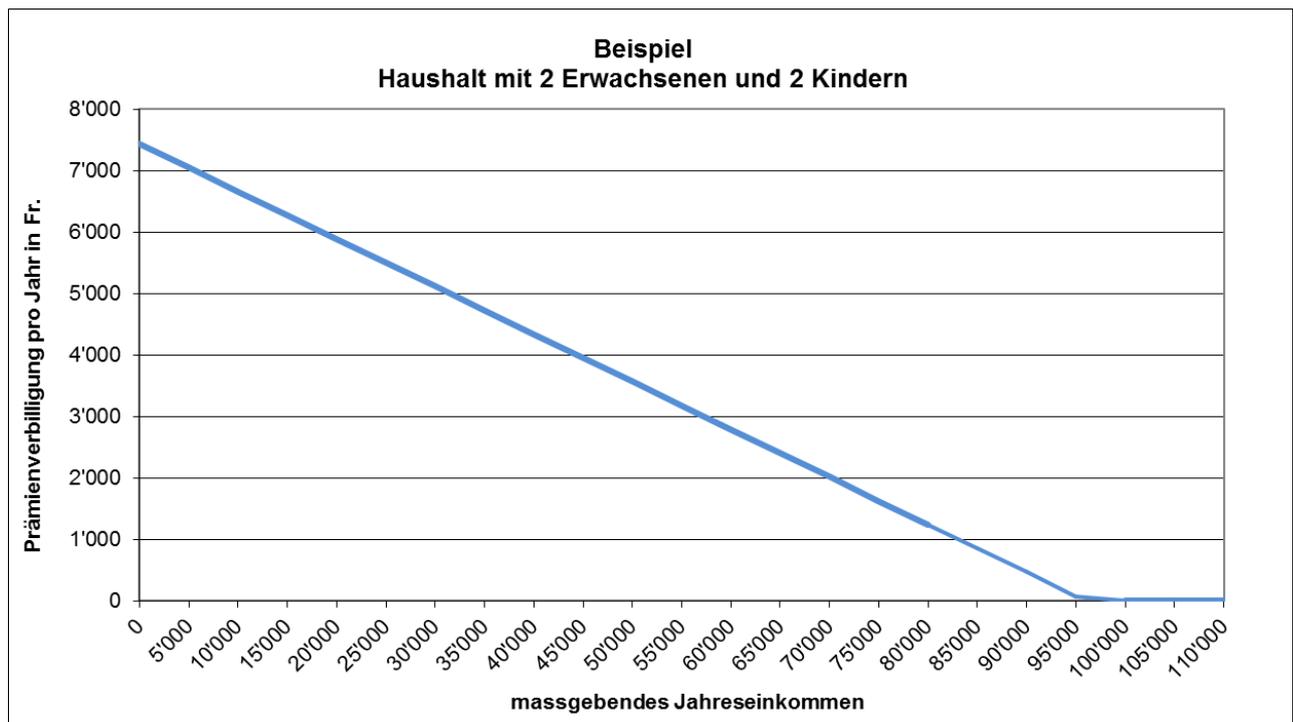
2.5. So funktioniert die Prämienverbilligung im Kanton Basel-Landschaft

2.5.1. Grundmechanismus

Die Prämienverbilligung eines Haushalts entspricht im Kanton Basel-Landschaft der Differenz zwischen der einkommensunabhängigen Richtprämie, die der Regierungsrat festlegt und einem vom Einkommen abhängigen Prozentanteil am massgebenden Einkommen, der vom Landrat bestimmt wird:

$$\text{Prämienverbilligung} = \text{Richtprämie} - \text{Prozentanteil} * \text{massgebendes Einkommen.}$$

Dieser Grundmechanismus der Prämienverbilligung gilt seit der Einführung des Obligatoriums. Er ist in der folgenden Grafik am Beispiel einer Familie mit 2 Kindern veranschaulicht.



Dieser Grundmechanismus gewährleistet, dass die Haushalte mit den tiefsten Einkommen die grösste Prämienvorbilligung erhalten. Das ist sozialpolitisch sinnvoll und erwünscht. Der Beitrag nimmt mit steigendem Einkommen linear ab. Im Beispiel hört der Anspruch bei einem Einkommen von 96'000 Franken auf. Bei diesem Einkommen resultiert rechnerisch eine Prämienvorbilligung von Null Franken.

Der Regierungsrat legt die Richtprämie für alle 3 Versichertenkategorien fest. 2018 sind es 1'320 Franken pro Kind, 2'160 pro jungen Erwachsenen und 2'400 pro erwachsenen Versicherten. Das ist der Maximalbeitrag, der ihnen bezahlt wird. Die Richtprämien der Mitglieder eines Haushalts werden zusammengezählt. Eine Familie mit 2 Kindern erhält beispielsweise maximal 7'740 Franken Prämienvorbilligung, 4'800 Franken für die Eltern und 2'640 Franken für die Kinder.

Der Landrat legt einen Prozentanteil am massgebenden Einkommen aller Haushalte fest. Dieser Eigenbehalt wird von der Richtprämie abgezogen und beträgt aktuell 7.75 %. Einer Familie mit 2 Kindern mit einem Einkommen von 30'000 Franken werden 2'325 Franken (7.75 % von 30'000 Franken) von der Richtprämie abgezogen. Sie erhält somit einen Beitrag von 5'415 Franken. Beim doppelten Einkommen von 60'000 Franken verdoppelt sich auch der Eigenbehalt auf 4'650 Franken (7.75 % von 60'000 Franken). Die Prämienvorbilligung reduziert sich bei diesem Einkommen auf 3'090 Franken.

2.5.2. Prämie ist nicht gleich Prämie

Die Richtprämie entspricht der maximalen Prämienvorbilligung, die ein Haushalt erhält. Das kantonale Gesetz schreibt vor, dass sie mindestens 20 % kleiner sein muss als die kantonale Durchschnittsprämie. Bei den Kindern darf die Richtprämie grösser sein.

Bei der Durchschnittsprämie des BAG handelt es sich um das klassische Versicherungsmodell mit der Minimalfranchise von 300 Franken und Unfalldeckung; für Kinder muss keine Franchise bezahlt werden. Heute sind noch 20 % der Erwachsenen so versichert.

80 % der Haushalte versichern sich mit einer höheren Wahlfranchise oder mit HMO- oder Hausarztmodell. Sie profitieren von teilweise substanziellen Prämienrabatten und zahlen entsprechend weniger für die Grundversicherung.

Heute entsprechen die Richtprämien Erwachsenen ab 19 Jahren knapp 40 % der kantonalen Durchschnittsprämie. Bei den Kindern sind es 94 %. Dieser Zusammenhang zwischen Durchschnittsprämien und Richtprämien ist in der folgenden Tabelle abgebildet.

Daraus geht ebenfalls hervor, dass der Anteil der Richtprämie bezogen auf die günstigste Prämie für das klassische Versicherungsmodell (Standardmodell) und auf die Prämien für HMO und Hausarzt deutlich grösser ist.

Wer sich so versichert, bezahlt nach Abzug der Prämienverbilligung deutlich weniger für die Grundversicherung als bei der Durchschnittsprämie.

Mit den aktuellen Richtprämien besteht ein starker Anreiz, sich günstiger zu versichern, um die Prämienbelastung des Haushaltsbudgets zu reduzieren.

Mit der Initiative verhält es sich anders. Danach müssen die Richtprämien mindestens 80 % der Durchschnittsprämien betragen. Sie steigen somit auf 409 Franken für Erwachsene und auf 380 Franken für die jungen Erwachsenen. Bei den Kindern sinkt die Richtprämie auf 98 Franken. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass Kinder heute eine Richtprämie haben, die mehr als 80 % der Durchschnittsprämie beträgt.

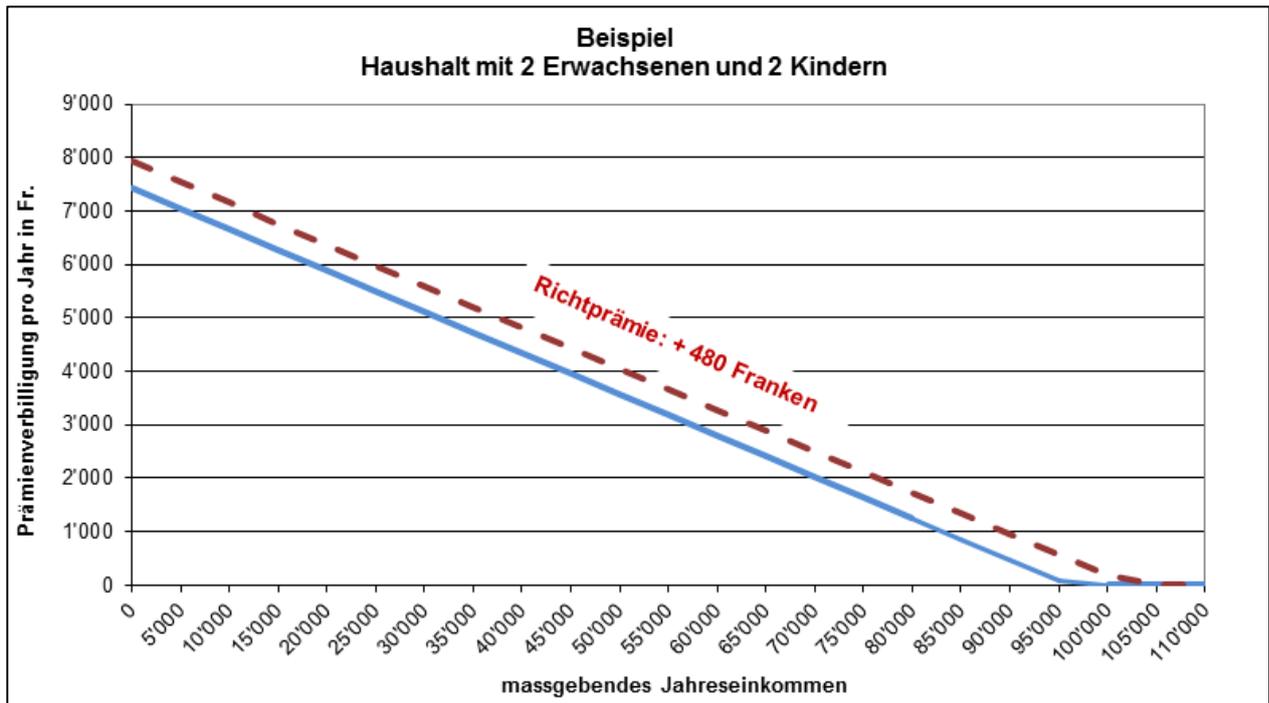
Prämie (Minimalfranchise 300 Franken, Kinder keine Franchise, mit Unfalldeckung)	Ist-Zustand			Initiative		
	Erwachsene	Junge	Kinder	Erwachsene	Junge	Kinder
Durchschnittsprämie 2018	512	475	122	512	475	122
Günstigste Prämie Standardmodell	468	440	103	468	440	103
Günstigste Prämie HMO	422	399	89	422	399	89
Günstigste Prämie Hausarzt	387	387	91	387	387	91
Differenz zur Durchschnittsprämie						
Günstigste Prämie Standardmodell	-9%	-7%	-16%	-9%	-7%	-16%
Günstigste Prämie HMO	-18%	-16%	-27%	-18%	-16%	-27%
Günstigste Prämie Hausarzt	-24%	-18%	-25%	-24%	-18%	-25%
Richtprämie	200	180	110	409	380	98
Nettoprämie nach Abzug Richtprämie						
Durchschnittsprämie 2018	312	295	12	102	95	24
Günstigste Prämie Standardmodell	268	260	-7	58	60	5
Günstigste Prämie HMO	222	219	-21	12	19	-9
Günstigste Prämie Hausarzt	187	207	-19	-22	7	-7
Anteil Richtprämie an						
Durchschnittsprämie 2018	39%	38%	90%	80%	80%	80%
Günstigste Prämie Standardmodell	43%	41%	107%	88%	86%	95%
Günstigste Prämie HMO	47%	45%	124%	97%	95%	110%
Günstigste Prämie Hausarzt	52%	46%	121%	106%	98%	107%

2.5.3. Wie wirkt sich eine Erhöhung der Richtprämie aus?

Wenn der Regierungsrat die Richtprämien erhöht, steigt die Prämienverbilligung im Grundmechanismus für alle Haushalte an. Gleichzeitig erweitert sich mit damit der Bezügerkreis automatisch auf immer höhere Einkommen.

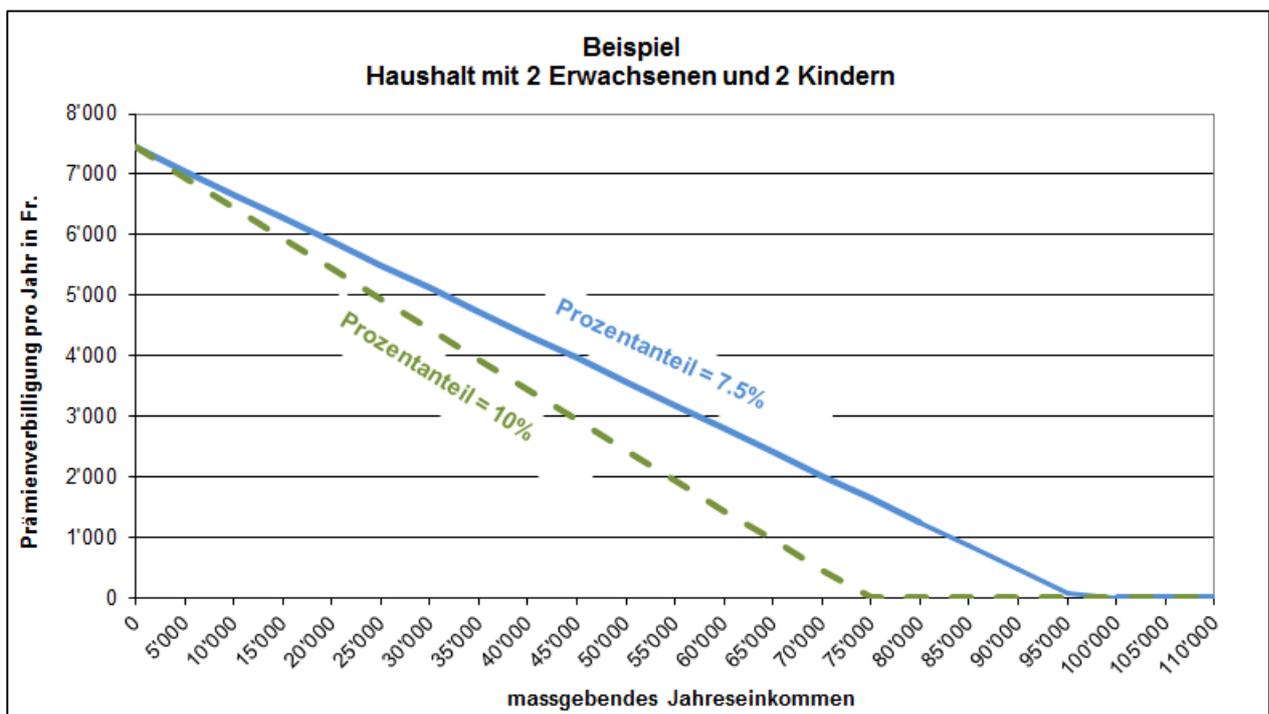
Zur Illustration wird die Jahresrichtprämie der Beispielfamilie um 480 Franken erhöht. Das sind jeweils 10 Franken monatlich pro Haushaltsmitglied. Aus der folgenden Grafik ist ersichtlich, dass so alle anspruchsberechtigten Haushalte mit 2 Erwachsenen und 2 Kindern unabhängig vom Einkommen 480 Franken mehr Prämienverbilligung erhalten (gestrichelte Linie).

Gleichzeitig steigt im Beispiel das Einkommen bei dem der Anspruch aufhört von 96'000 Franken auf neu 102'194 Franken. Neu erhalten also Haushalte in der Einkommenskategorie von 96'000 Franken bis 102'194 Franken ebenfalls eine Prämienverbilligung.



2.5.4. Wie wirkt sich eine Erhöhung des Prozentanteils am massgebenden Einkommen aus?

Wenn der Landrat diesen Eigenbehalt erhöht, sinken die Prämienverbilligungen für die grösseren Einkommen stärker als für die Haushalte mit kleineren Einkommen. Eine Erhöhung des Prozentanteils führt dazu, dass der Anspruch auf einen Beitrag bei tieferen Einkommen aufhört als dies vorher der Fall war. Im Beispiel wurde der Prozentanteil bei unveränderten Richtprämien von 7.5 % auf 10 % erhöht.



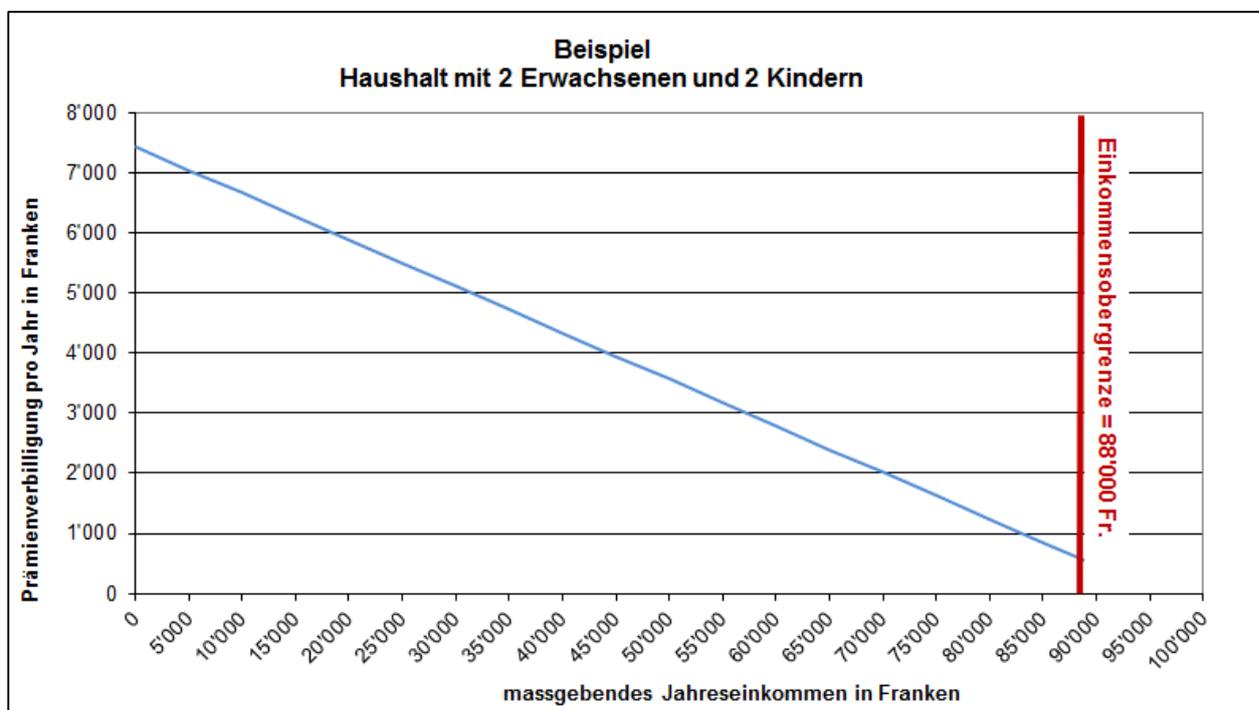
2.5.5. Weg von der Giesskanne!

Dieser Grundmechanismus der Prämienverbilligung hatte den Nachteil, dass sich mit jeder Erhöhung der Richtprämie bei gleichbleibendem Prozentanteil der Bezückerkreis automatisch auf immer höhere Einkommen erweitert hat. Mit der Zeit wurden sogar Haushalte mit überdurchschnittlichen Einkommen unterstützt. Das ist nicht mehr bedarfsgerecht.

Der Landrat hat diese sozialpolitisch unerwünschte Verteilung der Prämienverbilligungsgelder mit dem Giesskannenprinzip im Jahr 2006 einstimmig abgeschafft. Er hat für jeden Haushaltstyp eine Einkommensobergrenze eingeführt, bei welcher der Anspruch auf Prämienverbilligung aufhört ([LRV 2006-162](#)).

Seither werden die Steuergelder vollumfänglich dieser vom Landrat bestimmten Zielgruppe zur Verfügung gestellt. Die anspruchsschliessenden Einkommensgrenzen können und sollen vom Landrat periodisch überprüft und gegebenenfalls bedarfsgerecht an veränderte Verhältnisse angepasst werden.

Für den Beispielhaushalt beträgt die anspruchsschliessende Einkommensobergrenze heute 88'000 Franken, was wegen dem Abzug von 5'000 Franken pro Kind einem Nettoeinkommen von 98'000 Franken entspricht.



2.5.6. Bedarfsgerechte Definition des massgebenden Einkommens

Bis 2013 war im Kanton Basel-Landschaft das steuerbare Einkommen massgebend für die Prämienverbilligung eines Haushalts. Wegen der Vielfalt der existierenden steuerlichen Abzugsmöglichkeiten hatten Haushalte mit identischem Einkommen unterschiedliche steuerbare Einkommen. Deswegen hatten Personen mit identischem Einkommen mehr Prämienverbilligung, wenn sie höhere Steuerabzüge geltend machen konnten.

Je höher die Abzüge waren, desto niedriger wurden das steuerbare Einkommen und der Steuerbetrag und gleichzeitig erhöhte sich der Betrag der Prämienverbilligung.

Auf das Jahr 2014 hat der Landrat deshalb das Nettoeinkommen zur Basis für die Prämienverbilligung gemacht ([LRV 2013-137](#)). Mit dieser einstimmig beschlossenen Umstellung

wurden die verzerrenden Einflüsse der steuerlichen Abzugsmöglichkeiten auf die Prämienverbilligung beseitigt.

Das Nettoeinkommen bildet die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Haushalte und somit den Unterstützungsbedarf besser ab als das steuerbare Einkommen.

Zum Nettoeinkommen in Ziffer 399 der Steuererklärung werden für die Berechnung der Prämienverbilligung das Nettoeinkommen aus nicht selbst bewohnten Liegenschaften sowie ein Vermögenszuschlag von 20 % des steuerbaren Vermögens dazugezählt:

Nettoeinkommen (Steuererklärung Ziffer 399)

- + Nettoeinkommen aus nicht selbstbewohnten Liegenschaften (Steuererklärung Ziffern 405, 410, 440 und 450 abzüglich Pauschalabzug für Liegenschaftsunterhaltskosten, geleistete Unterhaltsbeiträge (Steuererklärung Ziffern 570 und 575),
- + Vermögenszuschlag 20 % vom steuerbaren Vermögen (Steuererklärung Ziffer 910),
- Kinderabzug von CHF 5'000 pro Kind, das zu einem Steuerabzug berechtigt

= Massgebendes Jahreseinkommen (für die Ermittlung der Prämienverbilligung)

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Prämienverbilligungsbezüger in aller Regel kein Vermögen haben und keine Liegenschaften besitzen, die sie nicht selber bewohnen.

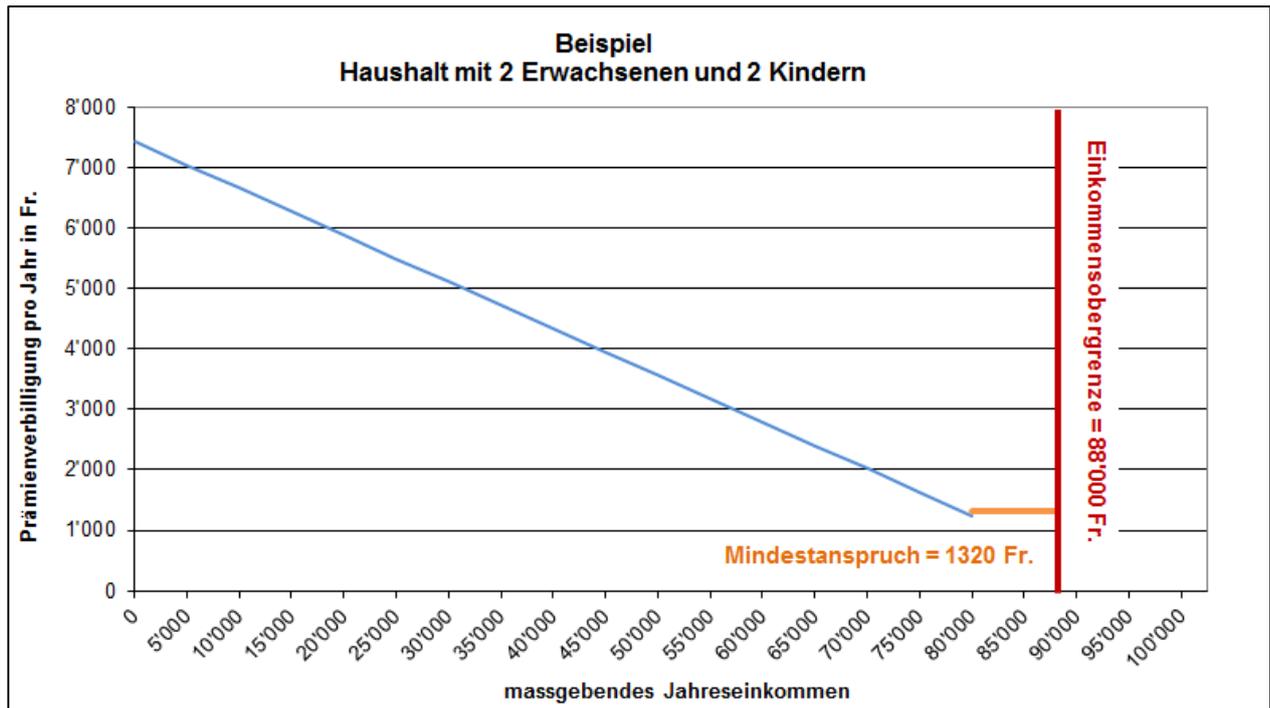
Speziell zu erwähnen ist die familienfreundliche Definition des massgebenden Einkommens. Pro Kind werden zur Berechnung der Prämienverbilligung 5'000 Franken vom Nettoeinkommen abgezogen. Das heisst, dass das für die Prämienverbilligung der Haushalte mit Kindern massgebende Einkommen um diesen Betrag kleiner ist als ihr Nettoeinkommen. Sie erhalten entsprechend mehr Prämienverbilligung. Das ist familien- und sozialpolitisch sinnvoll.

2.5.7. Mehr Prämienverbilligung für Kinder und junge Erwachsene

Für untere und mittlere Einkommen müssen die Kantone die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung seit 2007 um mindestens 50 % verbilligen ([LRV 2006-162](#)).

Der Kanton Basel-Landschaft geht über diese Minimalvorschrift des Bundes hinaus. Er verbilligt allen jungen Erwachsenen mindestens 50 % der Prämie, auch denjenigen die keine Ausbildung absolvieren oder ein tiefes Erwerbseinkommen erzielen oder ein Zwischenjahr einschalten.

Aus der folgenden Grafik geht hervor, dass eine Familie mit 2 Kindern wegen dieser Regelung ab einem Einkommen von 80'000 Franken die halbe Kinderrichtprämie erhält, was mehr ist als vorher.



2.5.8. Neuregelung des Anspruchs auf Prämienvorbilligung für junge Erwachsene

Im Kanton Basel-Landschaft haben junge Erwachsene im Alter von 18 bis 25 Jahren seit der Einführung des KVG einen eigenständigen Anspruch auf eine Prämienvorbilligung. Dieser wird anhand der Steuerveranlagung der jungen Erwachsenen berechnet.

Die jungen Erwachsenen haben unabhängig vom Einkommen und vom Vermögen ihrer Eltern einen Beitrag erhalten. Das hat dazu geführt, dass der Kanton auch junge Erwachsene mit gut bis sehr gut situierten Eltern unterstützt hat, die darauf nicht angewiesen sind.

Das ist sozialpolitisch unerwünscht. Deshalb hat der Landrat auf den 1. Januar 2015 eine Neuregelung der Anspruchsberechtigung für junge Erwachsene eingeführt ([LRV 2013-066](#)).

Seither haben junge Erwachsene in Ausbildung keinen Anspruch mehr auf eine Prämienvorbilligung, falls ihre Eltern in günstigen wirtschaftlichen Verhältnissen leben. Es wurde damit eine Lösung eingeführt, die in 19 Kantonen bereits in ähnlicher Form existierte.

Die Untergrenzen für wirtschaftlich günstige Verhältnisse von Eltern mit jungen Erwachsenen in Ausbildung müssen mindestens um den Faktor 2,75 grösser sein als die anspruchsschliessenden Einkommensobergrenzen der Eltern.

Wenn ihre Eltern nicht in günstigen wirtschaftlichen Verhältnissen leben, wird die Prämienvorbilligung weiterhin aufgrund der Steuerveranlagung der jungen Erwachsenen ermittelt. Sie behalten also den eigenen Anspruch auf den Beitrag.

2.5.9. Bald gibt es tiefere Prämien für junge Erwachsene und mehr Prämienvorbilligung für Kinder

Im Juli 2017 ist die Referendumsfrist gegen eine im März 2017 vom Bundesparlament beschlossene Änderung des KVG abgelaufen. Mit dieser Änderung wird der Risikoausgleich in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung neu geregelt. Junge Erwachsene sollen bei den Krankenversicherungsprämien via Risikoausgleich entlastet werden.

Heute wird nur rund ein Drittel der Prämien der Versicherten dieser Altersgruppe für medizinische Leistungen aufgewendet. Den Rest zahlen die Krankenversicherer in den Risikoausgleich ein. Diese Zahlungen werden nun um 50 Prozent reduziert. Dies erlaubt es den Krankenversicherern,

für junge Erwachsene monatliche Prämienrabatte von schätzungsweise 92 Franken zu gewähren. Im Gegenzug steigen die Monatsprämien für Erwachsene um rund 10 Franken.

Dank dieser Entlastung werden weniger junge Erwachsene auf Prämienverbilligungen angewiesen sein. Die Kantone müssen schätzungsweise 75 Millionen Franken weniger dafür aufwenden. Diese frei werdenden Mittel sollen sie für die Subventionierung der Prämien von Kindern von Familien mit tiefen und mittleren Einkommen einsetzen.

Die Kantone werden verpflichtet, für solche Kinder die Prämien um mindestens 80 % zu verbilligen. Die Prämien von jungen Erwachsenen in Ausbildung müssen weiterhin um mindestens 50 % verbilligt werden.

Es ist unklar, ob diese aus der Anpassung des Risikoausgleichs bei den jungen Erwachsenen frei werdendem Geld genügen wird, um die Kinderprämien so stark zu verbilligen. Der Bundesrat geht aber über das ganze Land gesehen von einer ausgeglichenen Belastung aus. Er verweist dabei auf den Spielraum der Kantone. Diese können schliesslich selber bestimmen, was unter tiefen und mittleren Einkommen zu verstehen ist.

Das neue System für die Prämienverbilligung für Kinder muss nach dem Inkrafttreten dieser Gesetzesänderungen innerhalb von zwei Jahren umgesetzt werden. Das Datum des Inkrafttretens wurde noch nicht bestimmt. Die Kantone haben eine Frist von 2 Jahren für die Umsetzung. Geht man von einem geplanten Inkrafttreten am 1. Januar 2019 aus, müsste die Neuerung spätestens auf das Jahr 2021 umgesetzt sein.

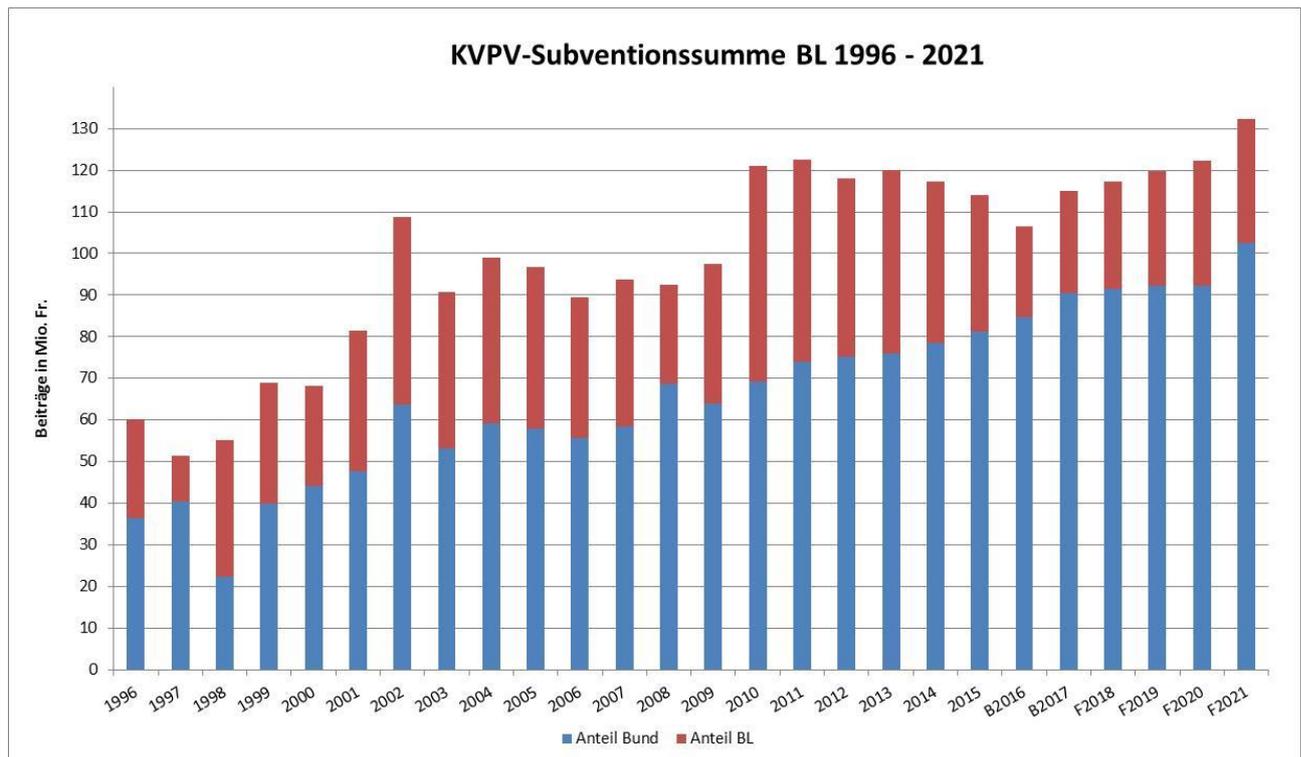
2.6. Finanzierung und finanzielle Entwicklung der Prämienverbilligung im Kanton

Die Prämienverbilligung wird im Kanton Basel-Landschaft vom Bund und dem Kanton finanziert. Beim Bundesbeitrag herrscht aufgrund der gesetzlichen Koppelung an die Entwicklung der Gesundheitskosten ein Automatismus. Das ist der Grund dafür, dass die Bundesbeiträge seit der Einführung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) zwischen dem Bund und den Kantonen im Jahre 2008 automatisch ansteigt. Dabei wird der halbe Beitrag des Bundes aus zweckgebundenen Mehrwertsteuererträgen finanziert. Der Bund finanziert also nur die Hälfte seines Beitrags zur Prämienverbilligung aus dem ordentlichen Haushalt.

Der Kanton Basel-Landschaft finanziert seinen Beitrag 100 % aus eigenen Steuern und ohne Hilfe der Gemeinden. In anderen Kantonen wie in JU, LU, NE, SH, SZ, TG, TI und VD beteiligen sich die Gemeinden an den Prämienverbilligungen mit einem Beitrag zwischen 32.5 % (JU) und 60 % (SH).

Zusätzlich übernimmt der Kanton Basel-Landschaft die Finanzierung der Verlustscheine der Krankenversicherer. Die Finanzierung der Verlustscheine ist nochmals ein gewichtiger Kostenblock für den Kanton. In 12 Kantonen beteiligen sich die Gemeinden an der Finanzierung. In 5 dieser Kantone (OW, SZ, TG, UR, ZG) bezahlen die Gemeinden 100 % der Verlustscheinforderungen der Krankenversicherer.

Seit der Einführung der Prämienverbilligung haben sich die Beiträge von 60 Millionen Franken auf rund 120 Millionen Franken im Jahr 2010 verdoppelt. Das entspricht der gesamtschweizerischen Entwicklung.



Von 2010 bis 2017 haben Landrat und Regierungsrat den Kantonsbeitrag um insgesamt 27 Millionen Franken reduziert. Der Bund hat seinen Beitrag in der gleichen Zeit um 26 Millionen Franken erhöht. Insgesamt werden also im Jahr 2017 fast gleichviel Beiträge zur Verbilligung der Krankenversicherungsprämien ausgegeben wie im Jahr 2010.

Unabhängig von der Initiative erhöhen sich AFP 2018-2021 die Beiträge zur Prämienverbilligung von 119.8 Millionen Franken auf 132.2 Millionen Franken um gesamthaft 10 %. Der Kantonsbeitrag wird sich im gleichen Zeitraum von 24.5 Millionen Franken auf 29.7 Millionen Franken erhöhen. Das entspricht einer Steigerung von über 5 Millionen Franken bzw. 20 %. Die Zunahme ist weitgehend durch die Zunahme der Anzahl EL-Bezüger bedingt.

Diese Entwicklung entspricht ebenfalls der gesamtschweizerischen Entwicklung. Seit 2010 haben die Kantone ihren Beitrag um 300 Millionen Franken reduziert, während der Bund seinen Beitrag im gleichen Ausmass erhöht hat. Der Beitrag zur Prämienverbilligung hat sich so seit 2010 auf dem Niveau von etwas mehr als 4 Milliarden Franken stabilisiert.

Die Kantone werden fälschlicherweise verdächtigt, ihre Finanzen zu Lasten des Bundes zu sanieren. Sie bezahlen nämlich die Bundesbeiträge vollumfänglich aus. Die Bundesbeiträge sind reine Durchlaufposten in den kantonalen Finanzhaushalten.

Die Kantonsbeiträge sind seit 2010 gekürzt worden, weil die Kantone ihre Haushalte sanieren mussten. In dieser Zeit wurde die Finanzpolitik stärker gewichtet als die Sozialpolitik. Davon sind weder die Bezüger von EL noch die Bezüger von Leistungen der Sozialhilfe betroffen. Ihnen wird die Grundversicherungsprämie vollumfänglich vom Staat finanziert. Die säumigen Prämienzahler sind ebenfalls nicht betroffen. Ihre Verlustscheine werden zu 85 % von den Kantonen übernommen.

2.7. Regierungsrat und Landrat nehmen ihre Verantwortung wahr

Regierungsrat und Landrat nehmen ihre sozial- und finanzpolitische Verantwortung für die Prämienverbilligung wahr. Sie haben mehrere sozial- und finanzpolitisch begründete Massnahmen bei der Prämienverbilligung durchgeführt.

Der Regierungsrat hat seit 2010 die folgenden Veränderungen der Richtprämien beschlossen:

pro Monat in Franken	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Richtprämie Erwachsene	185	220	220	220	220	220	215	200	200	200
Richtprämie junge Erwachsene	160	195	195	195	195	195	195	180	180	180
Richtprämie Kinder	115	125	125	125	125	125	125	110	110	110

Die Erhöhung im Jahr 2010 war sozialpolitisch motiviert. Der Regierungsrat hat so den damaligen Prämienanstieg von annähernd 9 % fast vollständig ausgeglichen. Dies führte in der Jahresrechnung 2010 zu einem Mehraufwand für die Prämienverbilligung von insgesamt 24 Millionen Franken. Der Kantonsbeitrag stieg um 18 Millionen Franken, der Bundesbeitrag um 6 Millionen Franken.

Die Reduktionen der Richtprämien in den Jahren 2015 und 2016 waren finanzpolitisch begründet. Die Richtprämien für Erwachsene und junge Erwachsene sind heute höher als 2009 und tiefer als 2010. Die Richtprämien für Kinder ist heute 5 Franken tiefer als 2009 und 15 Franken tiefer als 2010. Sie decken aber immer noch mehr als 90 % der kantonalen Durchschnittsprämien ab. Das ist mehr als die von der Initiative verlangten 80 %.

Der Landrat hat seinerseits im Rahmen des Entlastungspakets 12/15 ([LRV 2016-322](#)) den Prozentanteil am massgebenden Einkommen von 7.50 % auf 9.25 % erhöht. Dies war insofern sozialverträglich, als dass so die Prämienverbilligungen für Haushalte die grösseren Einkommen stärker gesunken sind als für die Haushalte mit kleineren Einkommen.

Im Jahr 2014 hat der Landrat den Prozentanteil am massgebenden Einkommen von 9.25 % auf 7.75 % reduziert ([LRV 2013-137](#)). Diese Massnahme war sozialpolitisch motiviert. So hat der Landrat die negativen Auswirkungen der Umstellung vom steuerbaren Einkommen auf das Nettoeinkommen als Basis für die Prämienverbilligung abgefedert.

Gesamthaft betrachtet haben Regierungsrat und Landrat die Prämienverbilligungen im betrachteten Zeitraum mit einem Mix von sozial- und finanzpolitisch begründeten Massnahmen verändert.

2.8. Massnahmen des Kantons auf der Kostenseite

Die Belastung der Bevölkerung durch die Prämien der Krankenversicherung steht in einem direkten Zusammenhang mit der Entwicklung der Kosten. Der Regierungsrat setzt daher auf eine Dämpfung des Kostenwachstums im Gesundheitsbereich. Dabei strebt er eine enge Kooperation mit den Nachbarkantonen, namentlich mit dem Kanton Basel-Stadt an.

Die Regierungen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft haben Anfang Juli 2017 die Vernehmlassung über die Rechtsgrundlagen für die Umsetzung der gemeinsamen Gesundheitsregion beider Basel eröffnet. Im Zentrum der Vernehmlassung stehen zwei Staatsverträge für eine „Gemeinsame Gesundheitsversorgung“ und eine „Gemeinsame Spitalgruppe“ zwischen dem Universitätsspital Basel (USB) und dem Kantonsspital Baselland (KSBL).

Mit dem Projekt werden folgende übergeordnete Ziele verfolgt:

- Optimierung der Gesundheitsversorgung der Bevölkerung der beiden Kantone
- deutliche Dämpfung des Kostenwachstums im Spitalbereich
- langfristige Sicherung der Hochschulmedizin in der Region

Der Staatsvertrag zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft zur Gesundheitsversorgung definiert die Rahmenbedingungen für die anvisierte gemeinsame Planung

in den beiden Basel. Er führt die dafür nötigen Planungsinstrumente ein und schafft die Grundlagen, um die Kostenentwicklung in der Region dämpfen zu können. Die neue gemeinsame Gesundheitsversorgung umfasst im Wesentlichen die gemeinsame Planung (heute vorwiegend im stationären Bereich, zukünftig je nach Entwicklung auch verstärkt im ambulanten Bereich), gemeinsame Projekte wie beispielsweise das Qualitätsmonitoring, das Versorgungsmonitoring oder eHealth (elektronisches Patientendossier), die Koordination und Konzentration von medizinischen Leistungen im Versorgungsraum, das Etablieren einheitlicher Kriterien für die Aufnahme auf die Spitalliste und die Vergabe von Leistungsaufträgen, gegenseitige Konsultation bei Tariffestsetzungen, Koordination der sogenannten Gemeinwirtschaftlichen Leistungen und den Informationsaustausch untereinander.

Die Bildung einer Spitalgruppe aus dem KSBL und dem USB führt längerfristig und gesamtheitlich betrachtet zu einer optimierten Gesundheitsversorgung für die Bevölkerung der beiden Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft sowie insgesamt für die Bevölkerung des Jura-Nordbogens. Sie bietet aus betriebswirtschaftlicher Sicht grosse Vorteile und Chancen, in dem über Synergiegewinne die Selbstfinanzierungs- und Investitionskraft der Spitalgruppe gestärkt wird. Dies trägt mittel- bis längerfristig zu einer finanziellen Entlastung der Staatshaushalte sowie der Versicherer und damit der Prämienzahler bei. Mit einer Konzentration der Leistungen und somit einer Erhöhung der Fallzahlen stärkt die geplante Spitalgruppe längerfristig auch die Hochschul- bzw. Spitzenmedizin in der Region.

Im besten Fall können die Rechtsgrundlagen für die neue gemeinsame Spitalgruppe und die gemeinsame Gesundheitsversorgung am 1. Januar 2019 in Kraft treten. Unter diesen Rahmenbedingungen könnten per 1. Januar 2020 die gemeinsame Spitalgruppe operativ tätig werden und die gleichlautenden Spitallisten in Kraft treten.

2.9. Was will die Initiative?

Die sozialpolitisch unerwünschte Auswirkung des fortschreitenden Kosten- und Prämienwachstums in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung für die einkommensschwächeren Haushalte kann mit Massnahmen auf der Kostenseite und/oder mit Massnahmen bei der Prämienbelastung abgefedert werden.

Die von der SP Baselland lancierte, formulierte Gesetzesinitiative «Ja zur Prämienverbilligung» setzt bei der Prämienbelastung der wirtschaftlich Schwächeren an. Sie betrifft diejenigen Haushalte, die keine EL und keine Sozialhilfe beziehen und ihren Lebensunterhalt selbständig bestreiten. Sie haben in aller Regel kein Vermögen und zahlen keine Beiträge für die freiwillige Altersvorsorge ein. Für die Bezüger von EL und von Sozialhilfe und für die säumigen Versicherten ändert sich nichts.

Die Initiative verlangt, dass niemand im Kanton mehr als 10 % seines Einkommens für die Krankenversicherungsprämie ausgeben muss. Laut Initiativtext wird einem Haushalt, wenn seine Jahresrichtprämie höher ist als 10 % des massgebenden Einkommens mindestens die Differenz als Prämienverbilligung ausbezahlt.

Dabei ist die Prämienverbilligung so auszugestalten, dass möglichst keine Schwelleneffekte entstehen. Der Regierungsrat soll die Einzelheiten regeln.

Laut Initiativtext muss der Regierungsrat die Jahresrichtprämien für Kinder, junge Erwachsene und Erwachsene so festlegen, dass sie mindestens 80 % der jährlichen Durchschnittsprämien betragen.

Als jährliche Durchschnittsprämien gelten die vom BAG geschätzten jährlichen Durchschnittsprämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung für die entsprechende Prämienregion.

Es handelt sich dabei um die Prämie für das klassische Versicherungsmodell mit der Minimalfranchise und Unfaldeckung.

Die Tarife der Versicherungsmodelle mit wählbarer Franchise, Bonus oder HMO sowie Hausarzt mit eingeschränkter Wahl dürfen laut Initiativtext nicht berücksichtigt werden.

Laut Initiativtext werden die bestehenden Bestimmungen bezüglich Einkommensobergrenzen, Prozentanteil, Jahresrichtprämie und günstigen wirtschaftlichen Verhältnissen von Eltern junger Erwachsener in Ausbildung aufgehoben.

Der Landrat kann folglich nicht mehr die anspruchsschliessenden Obergrenzen des massgebenden Jahreseinkommens für verschiedene Berechnungseinheiten festlegen und auch nicht mehr den Prozentanteil am massgebenden Jahreseinkommen.

Der Regierungsrat wiederum kann nicht mehr die Jahresrichtprämien für jede bundesrechtliche Prämienkategorie festlegen. Diese müssen heute laut kantonalem Gesetz für Erwachsene mindestens 20 % unter dem kantonalen Prämiedurchschnitt für die obligatorische Krankenpflegeversicherung liegen.

Laut Initiativtext bestehen günstige wirtschaftliche Verhältnisse von Eltern junger Erwachsener, wenn innerhalb der gemäss § 9 Abs. 4 definierten elterlichen Berechnungseinheit alle Jahresrichtprämien 5,5 % oder weniger des massgebenden Jahreseinkommens entsprechen. Für Berechnungseinheiten mit Kindern gelten tiefere Prozentwerte. Der Regierungsrat soll die Einzelheiten regeln.

2.10. Sozialpolitische Auswirkungen der Initiative

Die Initiative wird im Wesentlichen 3 Auswirkungen haben:

Erstens werden sich die Richtprämien für die erwachsenen Versicherten ab 19 Jahren in einem Schritt verdoppelt. Sie werden im Vergleich zu heute auf einmal doppelt so viel Prämienverbilligung erhalten.

Pro Kind müssten jährlich 150 Franken weniger ausgezahlt werden als heute. Der Grund dafür ist, dass der Regierungsrat aus familienpolitischen Erwägungen die Kinderrichtprämie auf fast 100 % der Durchschnittsprämie festgelegt hat.

Das Ausmass dieser geforderten Richtprämienhöhung ist aus der folgenden Tabelle ersichtlich.

Richtprämien (pro Jahr, Franken)	2018	Initiative	Differenz	Differenz in %
Erwachsene	2'400	4'912	2'512	105%
Junge Erwachsene (Jugendliche)	2'160	4'559	2'399	111%
Kinder	1'320	1'172	-148	-11%

Zweitens müssen die Richtprämien jedes Jahr prozentual um gleich viel erhöht werden wie die Durchschnittsprämien des BAG steigen. Dieser gesetzliche Automatismus ist die Folge der Vorgabe, dass die Richtprämien immer mindestens 80 % der Durchschnittsprämien betragen müssen.

Wenn sich also im Kanton Basel-Landschaft die Durchschnittsprämien von 2018 auf 2019 um 5 % erhöhen, müssen die Richtprämien zwingend auch um 5 % erhöht werden.

Die Prämienverbilligung eines Erwachsenen würde von heute 2'400 Franken (Stand 2018) um mehr als das Doppelte auf 5'158 Franken ansteigen. Bei den jungen Erwachsenen wäre der Anstieg noch stärker.

Richtprämien (pro Jahr, Franken)	2019 ¹⁾	Initiative	Differenz	Differenz in %
Erwachsene	2'400	5'158	2'758	115%
Junge Erwachsene (Jugendliche)	2'160	4'787	2'627	122%
Kinder	1'320	1'231	-89	-7%

¹⁾ Annahme: Die Durchschnittsprämie erhöht sich um 5 % gegenüber 2018

Drittens wird sich mit jeder Erhöhung der Richtprämie der Bezückerkreis automatisch auf immer höhere Einkommen erweitern. Dieses sozialpolitisch unerwünschte Giesskannenprinzip würde wieder eingeführt nachdem es der Landrat 2007 einstimmig abgeschafft hat.

Die vom Landrat damals beschlossenen und seither veränderten anspruchsschliessenden Einkommensobergrenzen würden gestrichen. Die anspruchsberechtigten Einkommen erhöhten sich wegen der Initiative auf die folgenden Beträge.

Einkommensobergrenzen			
	Ist	Initiative	Differenz
1 junge erwachsene Person	31'000	45'590	14'590
1 erwachsene Person ohne Kinder	31'000	49'123	18'123
1 erwachsene Person mit 1 Kind	52'000	60'845	8'845
1 erwachsene Person mit 2 Kindern	68'000	72'566	4'566
1 erwachsene Person mit 3 Kindern	79'000	84'288	5'288
2 erwachsene Personen ohne Kinder	51'000	98'246	47'246
2 erwachsene Personen mit 1 Kind	72'000	109'968	37'968
2 erwachsene Personen mit 2 Kindern	88'000	121'690	33'690
2 erwachsene Person mit 3 Kindern	99'000	133'411	34'411
2 erwachsene Person mit 4 Kindern	110'000	145'133	35'133

Es erscheint aus sozialpolitischer Sicht mehr als fragwürdig, wenn der Kanton wegen der Initiative Paare ohne Kinder mit einem Nettoeinkommen von mehr als 98'246 Franken mit einer Prämienverbilligung unterstützen müsste.

Es stellt sich auch die Frage, ob einer Familie mit 2 Kindern und einem massgebenden Einkommen von über 120'000 Franken tatsächlich ein Beitrag zur Verbilligung der Grundversicherungsprämie bezahlt werden muss. Insbesondere, wenn berücksichtigt wird, dass eine solche Familie ein Nettoeinkommen von mehr als 130'000 Franken im Jahr hat.

2.11. Sozialpolitische Würdigung der Initiative

Die Initiative vernachlässigt, dass die Prämienverbilligung nicht die einzige bedarfsabhängige Sozialleistung im Kanton Basel-Landschaft ist. Mit den bedarfsabhängigen Sozialleistungen soll verhindert werden, dass Personen, die in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben, Sozialhilfe beanspruchen müssen.

Seit 2009 steigt der Aufwand für die Sozialhilfe kontinuierlich an und erreichte 2016 einen Stand von 68 Millionen Franken. Es ist jedoch kaum möglich, einen Zusammenhang zwischen der Prämienverbilligung und diesem Anstieg der Sozialhilfekosten herzustellen. Die Kosten der Sozialhilfe sind von unterschiedlichen Parametern abhängig, unter anderem von der Dauer der Unterstützung.

Die bedarfsabhängigen Sozialleistungen werden ausgezahlt, um den Grundbedarf zu decken. Mit der Prämienverbilligung wird die medizinische Grundversorgung sichergestellt. Voraussetzung für diese Leistungen ist, dass der Bedarf erwiesen ist. 2016 wurden im Kanton Basel-Landschaft netto insgesamt 462 Millionen Franken für bedarfsabhängige Sozialleistungen verwendet. Das sind 20 % mehr als im Jahr 2010. Die Prämienverbilligung ist die am stärksten verbreitete bedarfsabhängige Sozialleistung. Rund 21 % der Bevölkerung im Kanton erhalten diese Leistung.

Der Anspruch auf bedarfsabhängige Sozialleistungen ist teilweise durch übergeordnetes Bundesrecht geregelt, teilweise liegt die Kompetenz bei den Gemeinden. Nur bei einem Teil der bedarfsabhängigen Sozialleistungen, insbesondere bei der Prämienverbilligung kann der Kanton die Anspruchsvoraussetzungen selber festlegen.

Es gibt bei keiner bedarfsabhängigen Sozialleistung eine verbindliche Zielvorgabe, dass so viel gezahlt werden muss, dass ein bestimmter Anteil am Einkommen eines Haushalts nicht überschritten wird. Das soll weiterhin auch für die Prämienverbilligung gelten.

Mit der Initiative würden die Prämienverbilligungen wieder nach dem Giesskannen-Prinzip verteilt. Das ist sozialpolitisch unerwünscht. Dadurch, dass die Ansprüche auf Beiträge auf deutlich höhere Einkommen ausgeweitet würden und unabhängig von der tatsächlichen Höhe dieser Einkommen, alle Gesundheitskosten, die über 10 % liegen, durch Beiträge gedeckt würden, bestünde eine Rückkehr zum Giesskannenprinzip. Besser Verdienende erhielten einen genauso hohen Anteil ihrer Prämien finanziert, wie schlechter Verdienende. Dies ist aus sozialpolitischer Sicht abzulehnen.

Das heutige System ist so ausgestaltet, dass die Prämienverbilligung nicht mehr nach dem Giesskannenprinzip ausbezahlt wird, sondern bedarfsgerecht. Mit den anspruchsschliessenden Einkommensobergrenzen wird erreicht, dass keine Beiträge an besser verdienende Haushalte gezahlt werden. Die Prämienverbilligungen werden also den Haushalten gezahlt, die darauf angewiesen sind. Die Initiative hingegen verlangt, dass kein Haushalt mehr als 10 % seines Einkommens für Krankenversicherungsprämien ausgeben muss und nimmt in Kauf, dass auch Haushalte mit überdurchschnittlichen Einkommen bezugsberechtigt werden.

Der Vorgabe, dass niemand mehr als 10 % seines Einkommens für seine Krankenversicherungsprämie ausgeben muss, haftet etwas Willkürliches an. Solche gesetzlichen Vorschriften sollen für keinen Bereich erlassen werden, der den Bürger finanziell belastet. Soll vorgeschrieben werden, dass niemand mehr als einen bestimmten Anteil seines Budgets für Ernährung, Bildung oder Mobilität etc. ausgeben muss?

Die Durchschnittsprämie des BAG berücksichtigt weder die alternativen Versicherungsmodelle (Hausarztmodell, HMO, Managed Care etc.) noch die Wahlfranchisen. Mit einer Prämienverbilligung, die auf der durchschnittlichen Prämie des klassischen Modells basiert, wird der Anreiz reduziert, ein günstigeres Versicherungsmodell oder einen günstigeren Krankenversicherer zu wählen. Es ist daher sinnvoll, die Richtprämie deutlicher unter der Durchschnittsprämie anzusetzen, wie dies beim heutigen System der Fall ist – mit Ausnahme der Kinder.

Die Festschreibung dieser Mechanik der Initiative schafft gleichzeitig die Verantwortung und die Kompetenz von Landrat und Regierungsrat ab, die Prämienverbilligung zu steuern und diese bedarfsgerecht auszugestalten.

Die Initiative beinhaltet Elemente, die den sozial- und den finanzpolitischen Zielsetzungen im Kanton zuwiderlaufen. Sie ist deshalb abzulehnen.

2.12. Finanzielle Auswirkungen der Initiative

Der Gesamtaufwand des Kantons für die Prämienverbilligung entspricht der Summe der individuellen Beitragszahlungen zu Gunsten der Haushalte, die Anspruch haben.

Eine Annahme der Initiative würde zu jährlich wiederkehrenden Mehrausgaben von insgesamt 75 Millionen Franken gegenüber dem Budget 2017 führen. Das ist finanzpolitisch weder vertretbar noch verkraftbar.

Die bisherigen Bezüger würden 20 Millionen Franken mehr erhalten und an alle Haushalte, die neu einen Anspruch erhalten würden, müssten 55 Millionen Franken gezahlt werden. Es müssten etwa 20'000 Haushalte mehr unterstützt werden als es heute der Fall ist. Dies ist das Ergebnis einer Auswertung der Steuerdaten 2015, die für die Prämienverbilligung 2017 massgebend sind.

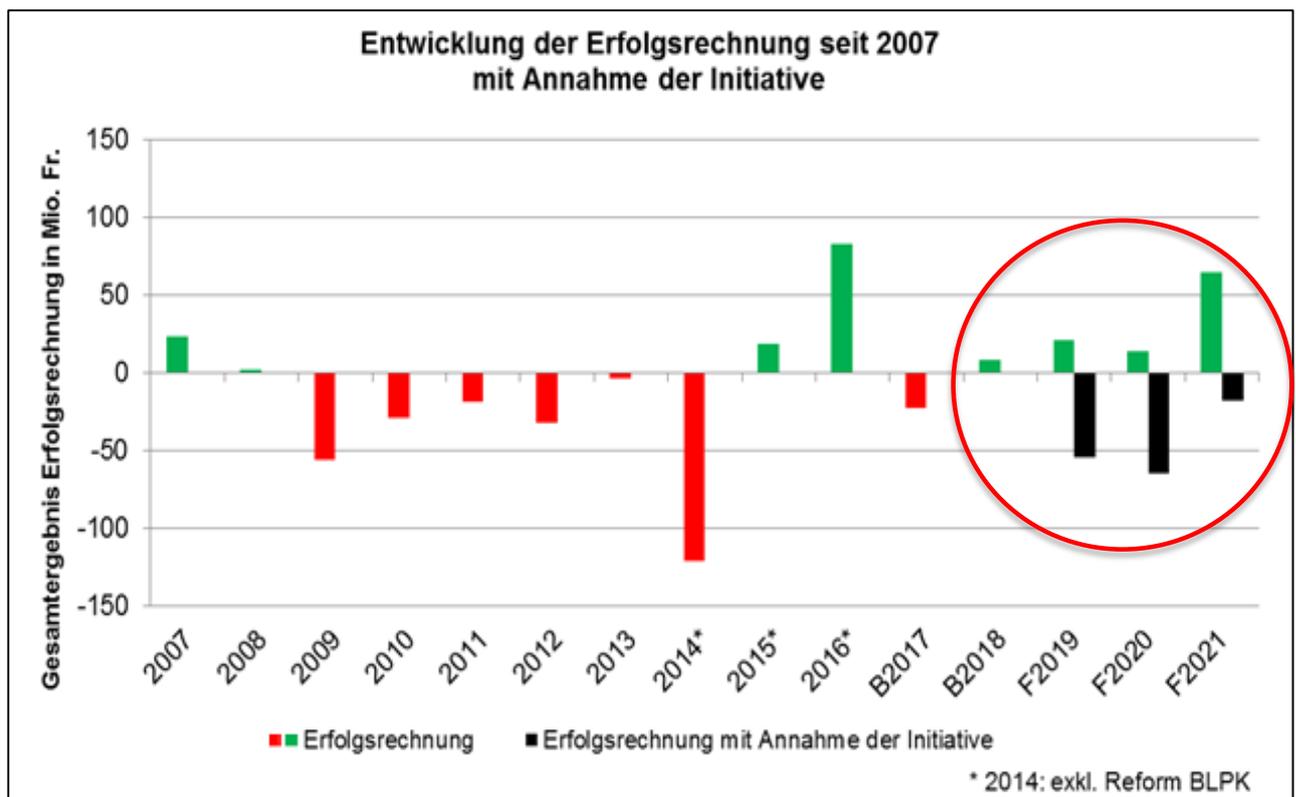
Der Automatismus der Initiative führt dazu, dass der Gesamtaufwand des Kantons für die Prämienverbilligung bei jeder Prämienhöhung automatisch ansteigen wird, ohne dass Regierungsrat oder Landrat eingreifen könnten.

Die Initiative äussert sich auch nicht dazu, wie der Kanton diese Mehrkosten finanzieren soll.

Fest steht, dass mit dieser zusätzlichen Belastung des Finanzhaushalts ein gewichtiger Teil der mehrjährigen Sparbemühungen auf dem Weg zur Sanierung des Finanzhaushalts zunichte gemacht würde. Eine Annahme der Initiative würde die finanzielle Steuerung spürbar schwächen. Es würde ein Wachstumsposten im Finanzhaushalt entstehen, der nicht mehr steuerbar ist.

Aus der folgenden Grafik geht hervor, wie sich der Saldo der Erfolgsrechnung im AFP 2018-2021 entwickelt ([LRV 2017-250](#)). Eine Annahme der Initiative würde dazu führen, dass ab 2019 wieder Defizite in der Erfolgsrechnung entstehen (schwarze Balken).

Der mittelfristige Ausgleich der Erfolgsrechnung würde im AFP 2018-2021 nicht mehr erreicht, und die Schuldenbremse müsste getätigt werden.



Die Mehrkosten von CHF 75 Millionen sind nicht finanziert. Um zu verhindern, dass die Schuldenbremse ausgelöst wird, müssten diese entweder durch entsprechende Einsparungen in anderen Bereichen des Finanzhaushalts, z.B. in der Bildung oder bei der Gesundheit, oder durch

Steuererhöhungen finanziert werden. Es wäre dafür eine Erhöhung des Steuerfusses um 7 % erforderlich.

2.13. Finanzrechtliche Prüfung

Die Finanz- und Kirchendirektion hat die Vorlage gemäss § 36 Abs. 1 lit. c des Finanzhaushaltsgesetzes geprüft und stellt fest, dass die Grundsätze der Haushaltsführung und die Kompetenzordnung eingehalten sind.

2.14. Regulierungsfolgenabschätzung

Die privaten Unternehmen sind von der Initiative und von deren Ablehnung nicht betroffen.

2.15. Ergebnis des allfälligen Vernehmlassungsverfahrens

Bei Volksinitiativen wird kein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt.

3. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die formulierte Gesetzesinitiative «Ja zur Prämienverbilligung» abzulehnen und den Stimmberechtigten zu empfehlen, die formulierte Gesetzesinitiative «Ja zur Prämienverbilligung» abzulehnen.

Liestal, 19. Dezember 2017

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Sabine Pegoraro

Der Landschreiber:

Peter Vetter

4. Anhang

– Entwurf Landratsbeschluss

Landratsbeschluss

betreffend die formulierte Gesetzesinitiative «Ja zur Prämienverbilligung»

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Die formulierte Gesetzesinitiative «Ja zur Prämienverbilligung» wird abgelehnt.
2. Den Stimmberechtigten wird empfohlen, die formulierte Gesetzesinitiative «Ja zur Prämienverbilligung» abzulehnen.

Liestal, **Datum wird von der LKA eingesetzt!**

Im Namen des Landrates

Die Präsidentin:

Der Landschreiber: