

Bericht der Finanzkommission an den Landrat

betreffend Sammelvorlage betreffend zwei Vorstösse zum Thema Prämienverbilligung: Bericht zum Postulat Nr. 2018/976 von Béatrix von Sury «Der Kampf um die monatlichen Krankenkassenprämien – Wie kann Entlastung gegeben werden?» Bericht zum Postulat Nr. 2018/980 von Adil Koller «Krankenkassen-Prämien: Alleinerziehende sowie weitere Familien mit Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung gezielter unterstützen»
2020/684

vom 15. März 2021

1. Ausgangslage

Vier Tage nach Ablehnung der Gesetzesinitiative «Ja zur Prämienverbilligung» in der kantonalen Volksabstimmung von [25. November 2018](#) reichten Béatrix von Sury d'Aspremont und Adil Koller je ein Postulat zum Thema Prämienverbilligungen ein. Der Landrat überwies die Postulate am 29. August 2019. Postulat [2018/976](#) fordert den Regierungsrat dazu auf, zu prüfen und zu berichten, welche finanziellen Mittel der Kanton aufwerfen kann und in wie vielen Jahrestanchen es unter einer verantwortungsbewussten finanziellen Entwicklung möglich wäre, von der hohen Prämienbelastung ins gesamtschweizerische Mittelfeld oder sogar in den unteren Bereich zu gelangen. Mit Postulat [2018/980](#) wird die Prüfung von Gesetzesänderungen und weiteren Möglichkeiten gefordert, mit denen insbesondere Familien mit tiefen und mittleren Einkommen, Familien mit Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung und Alleinerziehende gezielter entlastet werden könnten.

Die vorliegende Sammelvorlage enthält die auch in der Antwort auf die Interpellation [2019/557](#) angekündigte Auslegeordnung zur Prämienverbilligung als Entscheidungsgrundlage für die weitere politische Diskussion. Sie zeigt mögliche mittelfristige Systemanpassungen im Bereich der Einkommensobergrenze, des massgebenden Einkommens, der Richtprämien, des Selbstbehalts (Prozentanteil) und des Mindestanspruchs auf und gibt die entsprechenden finanziellen Auswirkungen für die Bezugsberechtigten und für den kantonalen Finanzhaushalt an.

Nach Ansicht des Regierungsrats ist das bestehende System bedarfsgerecht und hat sich in der Praxis bewährt. Er steht System- und Gesetzesänderungen deshalb eher skeptisch gegenüber. Die Forderungen der Postulate könnten seiner Meinung nach ohne solche Änderungen erfüllt werden, indem Regierungsrat und Landrat im Rahmen der geltenden Gesetzesbestimmungen Eckwerte und Steuerungsgrössen anpassen. Gemäss Regierungsrat besteht primär aufgrund der Covid-19-Pandemie aktuell zudem kaum finanzieller Handlungsspielraum für weitere Vorhaben. Vor dem Hintergrund des anhaltenden Kostenwachstums im Gesundheitswesen und des damit verbundenen erwarteten Prämienanstiegs sei der Regierungsrat zwar auch in Zukunft bereit, die Prämienverbilligung im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten auszubauen. Er lehne aber einen Automatismus ohne Steuerungsmöglichkeiten ab. Geprüft werden könnte hingegen, ob die Berechnungsformel schrittweise von einem linearen in ein nicht-lineares (progressives) Modell überführt werden könnte. Damit würde der Forderung Rechnung getragen, dass Haushalte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen gezielt stärker entlastet würden. Prüfenswert ist gemäss Regierungsrat weiter eine Differenzierung des Prozentanteils (Selbstbehalts), da damit die Prämienbelastung bestimmter Haushalts- oder Einkommensgruppen gezielter reduziert werden könnte. Schliesslich kommt für den Regierungsrat in Frage, zu prüfen, ob für junge Erwachsene und Erwachsene die gleiche Richtprämie gelten sollte.

Der Regierungsrat beantragt Abschreibung der beiden Postulate 2018/976 und 2018/980. Für Details wird auf die [Vorlage](#) verwiesen.

2. Kommissionsberatung

2.1. Organisatorisches

Die Finanzkommission beriet die Vorlage am 3. Februar und 3. März 2021 in Anwesenheit von Regierungspräsident Anton Lauber, Finanzverwalter Tobias Beljean und Barbara Gafner, Vorsteherin der Finanzkontrolle. Lothar Niggli, Leiter der Abteilung Finanz- und Volkswirtschaft der Finanzverwaltung, FKD, und Lia Schürmann, akademische Mitarbeiterin derselben Abteilung, stellten ihr das Geschäft vor.

Zusätzlich zur mündlichen Kommissionsberatung machten die Mitglieder von der Möglichkeit Gebrauch, weitere Fragen schriftlich durch die Direktion beantworten zu lassen.

2.2. Eintreten

Eintreten war in der Kommission unbestritten. Alle Seiten dankten dem Regierungsrat und der Verwaltung für die grosse Arbeit, die sie im Rahmen der Vorlage geleistet haben. Es wurde betont, es sei eine regelmässige Aufgabe des Landrats, die Prämienverbilligungen zu überprüfen. Für diese politische Arbeit sei die vorliegende umfassende Auslegeordnung sehr nützlich.

2.3. Detailberatung

In der Kommission wurde kontrovers über die Frage diskutiert, **ob** aktuell bei den Prämienverbilligungen **im Kanton Basel-Landschaft Handlungsbedarf bestehe** und also die im Rahmen der Auslegeordnung präsentierten Systemanpassungen umgesetzt werden sollten.

Die Einen unterstützten die Sichtweise des Regierungsrats, das bestehende System sei bedarfsgerecht und habe sich bewährt. Es sei bereits gehandelt worden: Seit 2018 und bis ins Jahr 2024 seien Mehrausgaben für die Prämienverbilligungen geplant. Es müsse nun abgewartet werden, wie sich die jüngsten bzw. geplanten Anpassungen im Bereich der Richtprämien auswirken würden, bevor eine Neubeurteilung angezeigt sei. Positiv beurteilt wurde auch, dass der Kanton im Vergleich zu anderen Kantonen einen klaren Fokus auf Familien legt. Zwar liegt die Richtprämie für Erwachsene unter Durchschnitt und jene für junge Erwachsene im unteren Mittelfeld. Dafür liegt der Selbstbehalt deutlich über dem Durchschnitt, was die tieferen Richtprämien teilweise ausgleicht. Gleichzeitig ist die Richtprämie für Kinder am höchsten. Insgesamt befinde sich der Kanton im interkantonalen Vergleich im guten Mittelfeld; jedenfalls wenn alle noch folgenden Anpassungen berücksichtigt würden. Weiter wurde darauf hingewiesen, dass die Region mit Blick auf die Gesundheitskosten schweizweit eine der teuersten sei. Die Prämienverbilligungen seien zwar individuell wichtig, es gebe aber noch grössere Hebel, um die Kosten in den Griff zu bekommen.

Andere führten demgegenüber ins Feld, dass die Krankenversicherungsprämien neben den Steuern eines der grössten finanziellen Probleme und einen der Hauptfaktoren für eine Verschuldung von Haushalten darstellten. Könne man mit Prämienverbilligungen etwas erreichen, und sei es nur für wenige Haushalte mit geringen Einkommen, sollte dies auch getan werden.

Einige Mitglieder plädierten für weitere Abklärungen, um den Handlungsbedarf beurteilen zu können. Die Datenlage zu den Bezügerinnen und Bezüger sei noch zu wenig differenziert. Stütze man sich nämlich allein auf aggregierte Daten wie die Gesamtausgaben des Kantons für Prämienverbilligungen ab, so bemerke man nicht, dass diese vor allem aufgrund der zunehmenden Abhängigkeit von Ergänzungsleistungen zu AHV/IV (EL) steigen würden. Es müsse daher noch besser analysiert werden, welche Haushalte Prämienverbilligungen beziehen. Bereits bekannt ist der Anteil der EL-Beziehenden. Es müssten nun aber auch die Sozialhilfe-Beziehenden von jenen Personen abgegrenzt werden können, die «nur» Prämienverbilligungen erhalten. Denn im Falle von EL- und Sozialhilfe-Bezug ist spezialgesetzlich geregelt, wie hoch die entsprechenden Beiträge inklusive eines Betrags für die Prämienverbilligungen ausfallen. Die ansonsten geltenden Bestimmungen zu den Prämienverbilligungen greifen bei Sozialhilfe-Bezug nicht: Diese Personen erhalten auf jeden Fall die gesamte Prämie bezahlt. Daher sind sie auch nicht betroffen, wenn der Kanton die Parameter der Prämienverbilligung anpasst. Für alle anderen Personen aber, die we-

der EL noch Sozialhilfe beziehen, haben die kantonalen Parameter (Höhe der Richtprämien, Höhe des Selbstbehalts, allfällige Schwelleneffekte bei den massgebenden Einkommen) direkte Auswirkungen. Man müsse daher, so wurde gefordert, zuerst die Haushalte kennen, die «nur» Prämienverbilligung erhalten, und danach die vorgeschlagenen möglichen Systemanpassungen ausschliesslich für diese Gruppe berechnen. Erst so sei eine wirkliche Beurteilung der Massnahmen möglich. Die Direktion erklärte, weder sie noch die SVA BL verfügten über die Information, wer unter den Prämienverbilligungs-Beziehenden Sozialhilfe empfangt. Eine Änderung der Prämienverbilligungsverordnung (SGS [362.12](#)), die eine vollautomatisierte IT-Lösung für solcherlei gegenseitige Meldungen zwischen SVA und Sozialhilfebehörden der Gemeinden mit sich gebracht hätte, sei vor fünf Jahren an der Finanzierung gescheitert. Immerhin sei aber die Anzahl Sozialhilfe-Beziehender im Kanton bekannt, die – wie bereits erwähnt – automatisch eine Prämienverbilligung erhalten. Man könne sich der gesuchten Information also auch auf anderem Weg annähern. Die Direktion bot an, die diesbezügliche Datenlage unter den relevanten Ämtern der FKD sowie mit der SVA BL im Nachgang zur Sitzung noch zu untersuchen. Die Kommission nahm das Angebot an, beschloss aber gleichzeitig, ihre Beratungen fortzusetzen.

Schliesslich wurde noch der Vorschlag eingebracht, für die politischen Beurteilungen nach der richtigen Zielgrösse zu suchen. Es sei weniger wichtig zu wissen, wie die Prämienverbilligung für die Einzelnen im Detail aussehe, als wie sich ihr gesamtes frei verfügbares Einkommen bzw. ihre totale finanzielle Belastung im Rahmen der geltenden Regelungen ausgestalte. Denn beispielsweise erfolge auch über das Steuersystem in gewisser Weise Sozialpolitik und das Steuersystem im Kanton Basel-Landschaft sei relativ familienfreundlich. Der Finanz- und Kirchendirektor stimmte dieser Argumentation zu und verwies auf die weiteren in der Direktion laufenden Projekte, mit Hilfe derer etwa die Schwelleneffekte im gesamten System der bedarfsabhängigen Leistungen untersucht würden (vgl. Motion [2016/328](#)).

In der Landratsvorlage beurteilt der Regierungsrat folgende **möglichen Systemanpassungen** als prüfenswert: gleiche Richtprämie für junge Erwachsene und Erwachsene, Differenzierung des Prozentanteils (Selbstbehalts) und schrittweise Überführung der Berechnungsformel von einem linearen in ein nicht-lineares (progressives) Modell. Eine Gewichtung dieser prüfenswerten Anpassungen habe der Regierungsrat noch nicht vorgenommen, so der Finanz- und Kirchendirektor gegenüber der Kommission. Vielmehr solle diese Frage nun mit dem Landrat diskutiert werden. Dabei müssten auch die Beratungen auf Bundesebene berücksichtigt werden. Die Zeit bis zu den Beschlüssen auf Bundesebene könne dann für weitere Arbeiten genutzt werden, die sich an der Diskussion des Landrats orientieren würden.

Verschiedene Fraktionen äusserten sich explizit zustimmend zur Auswahl der prüfenswerten Systemanpassungen gemäss Regierungsrat. Mit Verweis auf Abbildung 32 der Landratsvorlage wurde aber noch gefragt, weshalb trotz schweizweit tiefster Richtprämie bei gleichzeitig sehr hohen Krankenkassenprämien weitere Erhöhungen der Richtprämien nicht als mögliche Systemanpassung miteinbezogen worden seien. Die Direktion erläuterte, dieses Instrument werde bereits genutzt, könne also nicht als mögliche neue Massnahme gelten. Mit den bereits beschlossenen Erhöhungen komme die Richtprämie wieder substantiell näher an die tatsächlichen Prämien heran. Im Übrigen hätten die Postulate gezielte Massnahmen gefordert. Bei der engeren Auswahl von prüfenswerten Massnahmen sei nach solchen gesucht worden, bei denen allfälliges zusätzliches Geld dort eingesetzt werden könnte, wo die Not am grössten ist. Diesem Kriterium entspreche eine Erhöhung der Richtprämie nicht; mit ihr erhalten alle Beziehenden von Prämienverbilligungen den gleichen Betrag mehr.

Diskutiert wurde in der Kommission im Weiteren, dass viele **Prämienverbilligungsbeziehende relativ teuer versichert** sind. Laut Ausführungen der Direktion sind die Gründe dafür noch nicht geklärt, sondern müssten erst erforscht werden. In der Kommission wurde diesbezüglich berichtet, der Wechsel zu einem günstigeren Krankenversicherer sei teilweise erschwert. So würden die Krankenversicherungen keine Offerte für die günstigste Franchise ausstellen, auch wenn explizit danach gefragt werde. Diese Problematik wurde von anderer Seite insofern relativiert, als die Franchise nicht die einzige Möglichkeit sei, sich günstiger zu versichern. Auf entsprechende Nach-

frage hielt die Direktion fest, der Kanton habe über die Prämienverbilligung keinen Einfluss auf das Prozedere des Versicherungsverwechsls und könne in diesem Rahmen auch keine Unterstützung leisten. In allgemeiner Hinsicht wurde in der Kommission zu diesem Thema noch festgehalten, dass die Versicherer aufgrund der gesetzlichen Vorgaben jede Person, unabhängig von ihrem Alter oder Gesundheitszustand, in der Grundversicherung aufnehmen müssen. Versicherungsmodell (z. B. HMO oder Hausarztmodell) und Franchise können dabei frei gewählt werden. Ein Kassenwechsel sei grundsätzlich einfach, dies sei aber teilweise zu wenig bekannt.

In diesem Zusammenhang wurde eine Standesinitiative aus dem Kanton Thurgau ([16.312](#)) erwähnt, wonach alle Personen mit Schulden bei den Prämien in die billigste Krankenkasse transferiert werden sollen. Ein Mitglied erklärte, ein solcher Wechsel würde Kosten von CHF 1'500.– pro Person auslösen, so dass es wenig sinnvoll erscheine, die Betroffenen zu einem Wechsel zu zwingen. Die Direktion bestätigte, dass Personen, deren Verlustscheine nicht vollständig beglichen seien, die Kasse nicht wechseln könnten. Es habe früher einen Vertrag zwischen dem Kanton Basel-Landschaft und santésuisse gegeben, wonach die Verlustscheine gegen 92,5 % der Forderungen an den Kanton abgetreten wurden. Nach Bezahlung der 92,5 % durch den Kanton konnten die betreffenden Personen auch die Kasse wechseln. Der Vertrag habe jedoch finanziell nicht rentiert, so dass er aufgelöst worden sei.

Kurz angesprochen wurde in der Kommission im Übrigen, dass die **Krankenversicherungen über Reserven** in Milliardenhöhe verfügen und allenfalls etwas zur Linderung der Prämienlast beitragen könnten. Der Finanz- und Kirchendirektor berichtete, die Finanzdirektorenkonferenz und die Gesundheitsdirektorenkonferenz würden sich mit dem Thema befassen. Der freiwillige Abbau von Reserven und der Ausgleich von zu hohen Prämieinnahmen ist überdies auf Bundesebene in Diskussion (vgl. geplante [Änderung der Krankenversicherungsaufsichtsverordnung, KVAV](#)). Aus den Reihen der Kommission wurde noch darauf hingewiesen, die Reserven der Krankenversicherungen dürften nicht absolut, sondern müssten im Verhältnis zu den umgesetzten Beträgen beurteilt werden. So gesehen würden sie nicht sehr hoch erscheinen. Zudem wurde angemerkt, auch die Unfallversicherungen (z. B. SUVA) verfügten über grosse Reserven. Dazu wurde jedoch präzisiert, diese seien nicht vergleichbar mit den Reserven von Krankenversicherungen, weil Letztere kurzfristige und die Unfallversicherungen langfristige Leistungen reservieren.

In der Frage der **Abschreibung der beiden Postulate**, schliesslich, war sich die Kommission uneins. Die Einen erachteten den Prüfungsauftrag mit vorliegender Auslegeordnung als erfüllt, die zu gegebener Zeit für weitere Entscheide herangezogen werden könne. Andere betonten, der Handlungsauftrag aus den Postulaten müsse erhalten bleiben. Selbstverständlich müssten die finanziellen Mittel für neue Massnahmen vorhanden sein und die kommenden Monate abgewartet werden, um zu sehen, wie sich die Wirtschaft entwickle. Der Regierungsrat solle aber noch in der laufenden Legislatur konkrete Schritte in Richtung einer der als prüfenswert beurteilten Massnahmen unternehmen. Gegen eine Abschreibung wurde schliesslich noch vorgebracht, dass die Resultate aus der laufenden Untersuchung der Schwelleneffekte noch nicht vorliegen würden.

3. Antrag an den Landrat

Die Finanzkommission beantragt dem Landrat mit 7:5 Stimmen bei 1 Enthaltung Zustimmung zum unveränderten Landratsbeschluss.

15.03.2021 / cr

Finanzkommission

Laura Grazioli, Präsidentin

Landratsbeschluss

**betreffend Sammelvorlage betreffend zwei Vorstösse zum Thema Prämienverbilligung:
Bericht zum Postulat Nr. 2018/976 von Béatrix von Sury «Der Kampf um die monatlichen
Krankenkassenprämien – Wie kann Entlastung gegeben werden?»
Bericht zum Postulat Nr. 2018/980 von Adil Koller «Krankenkassen-Prämien: Alleinerzie-
hende sowie weitere Familien mit Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung gezielter
unterstützen»**

vom **Datum** wird von der LKA eingesetzt

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Das Postulat 2018/976 «Der Kampf um die monatlichen Krankenkassenprämien – Wie kann Entlastung gegeben werden?» von Béatrix von Sury d'Aspremont wird beschrieben.
2. Das Postulat 2018/980 «Krankenkassen-Prämien: Alleinerziehende sowie weitere Familien mit Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung gezielter unterstützen» von Adil Koller wird beschrieben.

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

Im Namen des Landrats

Der Präsident:

Die Landschreiberin: