



Sitzung vom: 12. August 2019

Beschluss Nr.: 21

Interpellation betreffend Prämienverbilligung in Obwalden und Bundesgerichtsurteil: Beantwortung.

Der Regierungsrat beantwortet

die Interpellation betreffend Prämienverbilligung in Obwalden und Bundesgerichtsurteil (54.19.15), welche von Kantonsrat Guido Cotter und 18 Mitunterzeichnenden am 28. Juni 2019 eingereicht wurde, wie folgt:

1. Gegenstand der Interpellation

1.1 Urteil des Bundesgerichts vom 22. Januar 2019 (8C_228/2018)

Die Einkommensgrenze zur Verbilligung der Krankenkassenprämien von Kindern und jungen Erwachsenen wurde gemäss dem Urteil im Kanton Luzern für das Jahr 2017 mit Fr. 54 000.– zu tief angesetzt. Das Bundesgericht (BGer) kommt zum Schluss, dass es mit Sinn und Zweck der bundesrechtlichen Vorgaben nicht vereinbar sei, wenn nur gerade der unterste Bereich der "mittleren Einkommen" in den Genuss einer Prämienverbilligung kommt.

Die Interpellanten beauftragen den Regierungsrat, umgehend die gesetzlichen Bestimmungen zu den individuellen Prämienverbilligungen zu überprüfen und allenfalls anzupassen, damit gemäss dem Entscheid des Bundesgerichts auch die mittlere Einkommensgruppe des Kantons Obwalden Unterstützung erhält.

1.2 Kurzgutachten Prof. Dr. iur. Thomas Gächter vom 28. Januar 2017

Eine zusätzliche Fragestellung ergibt sich gemäss den Interpellanten aus dem Kurzgutachten zur Verwendung der Beiträge des Bundes zur individuellen Prämienverbilligung (IPV) durch den Kanton Zürich, welches von Prof. Dr. Thomas Gächter zuhanden der Alternativen Liste Zürich erstellt wurde.

Die Interpellanten möchten vom Regierungsrat wissen, ob in Obwalden Bundesgelder für die Prämien der Ergänzungsleistungs- und Sozialhilfebezüger verwendet werden.

2. Ausgangslage

2.1 Auszug aus der Pressemitteilung des Schweizerischen Bundesgerichts

Gemäss dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) gewähren die Kantone Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Verbilligungen für Krankenkassenprämien. Für untere und mittlere Einkommen verbilligen die Kantone die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent (gemäss der bis Ende 2018 geltenden Fassung von Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG). Damit beschränkt sich das Urteil ausschliesslich auf den Sachverhalt des Mindestanspruchs von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung im Zusammenhang mit unteren und mittleren Einkommensverhältnissen.

Eine generelle Definition der entsprechenden Einkommensverhältnisse auf alle Anspruchsgruppen bezogen, wird nicht vorgenommen.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern hatte für das Jahr 2017 die massgebende Einkommensgrenze für die hälftige Verbilligung der Krankenkassenprämien für Kinder und junge Erwachsene rückwirkend auf Fr. 54 000.– festgelegt (Nettoeinkommen gemäss Steuererklärung mit bestimmten Aufrechnungen und Abzügen). Das Luzerner Kantonsgericht wies einen von mehreren Privatpersonen eingereichten Antrag auf Prüfung der fraglichen Verordnungsregelung ab. Das BGer hat ihre Beschwerde gutgeheissen und die entsprechenden Bestimmungen der Prämienverbilligungsverordnung des Kantons Luzern für das Jahr 2017 aufgehoben. Es kommt zum Schluss, dass die Einkommensgrenze von Fr. 54 000.– für einen Anspruch auf Verbilligung der Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen zu tief angesetzt ist und vor Bundesrecht nicht standhält. Zwar geniessen die Kantone eine erhebliche Entscheidungsfreiheit bei der Definition des im KVG verwendeten Begriffs der "unteren und mittleren Einkommen", für welche nach Bundesrecht die Prämien verbilligt werden sollen. Die Autonomie der Kantone wird allerdings dadurch beschränkt, dass ihre Ausführungsbestimmungen zur Prämienverbilligung nicht gegen Sinn und Geist der Bundesgesetzgebung verstossen und deren Zweck nicht beeinträchtigen dürfen. Wie das Kantonsgericht Luzern in seinem Entscheid gestützt auf statistische Werte festgestellt hat, betrug das mittlere Reineinkommen von verheirateten Paaren mit Kindern im Kanton Luzern im Jahr 2015 rund Fr. 86 800.–. Die obere Grenze der mittleren Einkommen lag bei rund Fr. 130 300.– (150 Prozent des mittleren Reineinkommens), die untere Grenze bei rund Fr. 60 800.– (70 Prozent des mittleren Reineinkommens). Nachdem bei der Berechnung des massgebenden Einkommens für die Prämienverbilligung im Kanton Luzern vom Nettoeinkommen pro Kind pauschal Fr. 9 000.– abzuziehen sind, besteht ein Anspruch auf Prämienverbilligung bei Eltern mit einem Kind bis zu einem Einkommen von Fr. 63 000.–. Die im Kanton Luzern für die Prämienverbilligung im Jahr 2017 geltende Einkommensgrenze erfasste damit nur gerade den tiefsten Bereich der mittleren Einkommen. In der bundesrechtlichen Regelung war mit dem Begriff "mittlere Einkommen" jedoch nicht nur diese unterste Bandbreite gemeint. In den Debatten der eidgenössischen Räte zur Prämienverbilligung wurde mehrfach betont, dass Familien mit mittleren Einkommen respektive bis in den Mittelstand hinein durch die Prämienverbilligung entlastet werden sollten. Selbst unter Achtung der Autonomie der Kantone widerspricht die Einkommensgrenze von Fr. 54 000.– Sinn und Geist des Bundesrechts, da bei dieser Begrenzung nur ein sehr kleiner Teil des Spektrums der mittleren Einkommen in den Genuss der Prämienverbilligung für Kinder und junge Erwachsene kommt. Die festgelegte Einkommensgrenze unterläuft den angestrebten Zweck und wurde deshalb als bundesrechtswidrig aufgehoben.

2.2 Auswirkungen auf den Kanton Luzern

Der Kanton Luzern hat im Nachgang zum Urteil des Bundesgerichts die Einkommensobergrenze für den Erhalt der subventionierten 50 Prozent Kinderprämie neu auf Fr. 78 154.– festgelegt, basierend auf dem medianen Reineinkommen eines verheirateten Paares. Wird dabei der Sozialabzug für ein Kind von Fr. 9 000.– berücksichtigt, kommt man auf das mediane Reineinkommen von Verheirateten mit Kindern von Fr. 87 154.– (für das Jahr 2016).

2.3 Zusammensetzung der Prämienverbilligung in Obwalden

Der ausbezahlte Betrag der IPV setzt sich jeweils aus zwei Teilen zusammen: a) dem Betrag im Zusammenhang mit dem Mindestanspruch und b) dem Betrag aus der übrigen Prämienverbilligung. Dieser Sachverhalt entspricht dem Art. 14 Abs. 3 der Verordnung zum Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz (V EG KVG; GDB, 851.11). Das Bundesgerichtsurteil bezieht sich nur auf den Teil des Mindestanspruchs für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung.

2.4 Wesentlicher Unterschied bei der IPV-Regelung Kanton Luzern vs. Kanton Obwalden
Das BGer hat nicht generell die Höhe der Prämienverbilligung im Kanton Luzern geprüft, sondern hat sich auf die IPV für Familien mit Kindern respektive die rechtskonforme Umsetzung von Art. 65 Absatz 1^{bis} KVG beschränkt und festgestellt, dass diese im Kanton Luzern wegen der zu tiefen Einkommensgrenzen im Jahr 2017 verletzt sei.

Die übrige Prämienverbilligung, welche zum Zuge kommt, wenn die Prämienlast einen maximalen Anteil des anrechenbaren Einkommens übersteigt, kommt in Obwalden wesentlich höheren Einkommensschichten zugute, als dies in Luzern der Fall ist. Als Folge ist für den Kanton Obwalden die vor Gericht strittige Einkommensobergrenze, bis zu welcher 50 Prozent der Kinderprämie vergütet werden (Obwalden: Fr. 50 000.– plus je Fr. 7 000.– Sozialabzug für Verheiratete und pro Kind), weniger relevant, da ein wesentlicher Teil von Haushalten über dieser Einkommensobergrenze hinaus weiter subventioniert wird, einfach in Form der übrigen Prämienverbilligung.

In Obwalden besteht so für eine Familie mit zwei Kindern ein IPV-Anspruch bis zu einem Bruttoeinkommen von rund Fr. 112 000.–. So erhält eine Familie mit zwei Kindern und einem Bruttoeinkommen von Fr. 80 000.– schlussendlich einen IPV-Beitrag von Fr. 5 354.– (Mindestanspruch plus übrige Prämienverbilligung). Eine Familie mit einem Bruttoeinkommen von Fr. 90 000.– erhält einen Beitrag von Fr. 3 956.– (kein Betrag aus dem Mindestanspruch, aber übrige Prämienverbilligung). Die Details und weitere Berechnungsbeispiele sind in Anhang 1 zu finden.

In der Praxis kommt die „Rückfallebene“ (Mindestanspruch) des Bundes also nur in wenigen Ausnahmefällen zur Anwendung. Zudem werden im Kanton Obwalden die jungen Erwachsenen in Ausbildung ab dem 18. Altersjahr alleine berechnet. Diese Regelung führt in der Praxis dazu, dass die meisten jungen Erwachsenen in Ausbildung IPV-Beiträge erhalten, obwohl ein Mindestanspruch von 50 Prozent nur für anrechenbare Einkommen von unter Fr. 25 000.– vorgesehen ist.

2.5 Vergleich der Einkommensgrenzen

Die Einkommensgrenzen oder das für die IPV massgebende Einkommen von verschiedenen Kantonen direkt miteinander zu vergleichen, ist praktisch nicht möglich. Die Kantone gehen bei der Festlegung der Einkommensgrenzen von unterschiedlichen Einkommen aus (zum Beispiel Bruttoeinkommen, steuerbares Einkommen, Reineinkommen, Nettoeinkommen) und kennen unterschiedliche Aufrechnungen und Abzüge.

Die angewandten Einkommen unterscheiden sich wie folgt:

- Bruttoeinkommen: Einkommen vor Abzug der Steuern, Sozialversicherungsbeiträge und sonstigen Abgaben.
- Nettoeinkommen: Total der Einkünfte (Lohn, Zinsen aus Sparkonten oder Obligationen, Dividenden oder Mieterträge) minus Total der persönlichen Abzüge (Berufsauslagen, Fahrkosten, Schuldzinsen, Unterhaltsbeiträge, Weiterbildungskosten, Doppelverdienerabzug, Parteibeiträge, Einzahlung in die Säule 3a oder Einkäufe in die Pensionskasse, Doppelverdiener- und Nebenerwerbsabzug).
- Reineinkommen: Dieses berechnet sich aus dem Nettoeinkommen minus "zusätzliche Abzüge" wie Krankheitskosten oder gemeinnützige Zuwendungen.
- Steuerbares Einkommen: Der Anteil des Einkommens, der versteuert werden muss. Vom Reineinkommen werden dabei die Steuerfreibeträge, die sogenannten Sozialabzüge, abgezogen. Zu den Sozialabzügen gehören der Kinderabzug, der Unterstützungsabzug, der Invalidenabzug, der Betreuungsabzug für pflegebedürftige Personen und der Abzug bei tiefem Einkommen.

- Anrechenbares Einkommen (Kanton Obwalden): Als Basis für die Berechnung des Prämienverbilligungsanspruchs wird im Kanton Obwalden das Total der Einkünfte (gemäss Code 199 der Steuerveranlagung) zuzüglich allfällige Liegenschaftsverluste plus 10 Prozent vom steuerbaren Vermögen herangezogen. Von dieser Summe werden die Berufsauslagen, Unterhaltsbeiträge und dauernde Lasten, der Versicherungsabzug, Krankheits-, Unfall- und Invaliditätskosten, Kinderbetreuungskosten durch Dritte und Schuldzinsen bis maximal in der Höhe des Liegenschaftsertrags abgezogen. Zusätzlich kann ein Sozialabzug von Fr. 7 000.– für verheiratete Paare in ungetrennter Ehe und Fr. 7 000.– pro Kind für Personen, welche Anspruch auf Prämienverbilligung von Kindern haben, vorgenommen werden.

2.6 Statistiken zum Einkommen im Kanton Obwalden

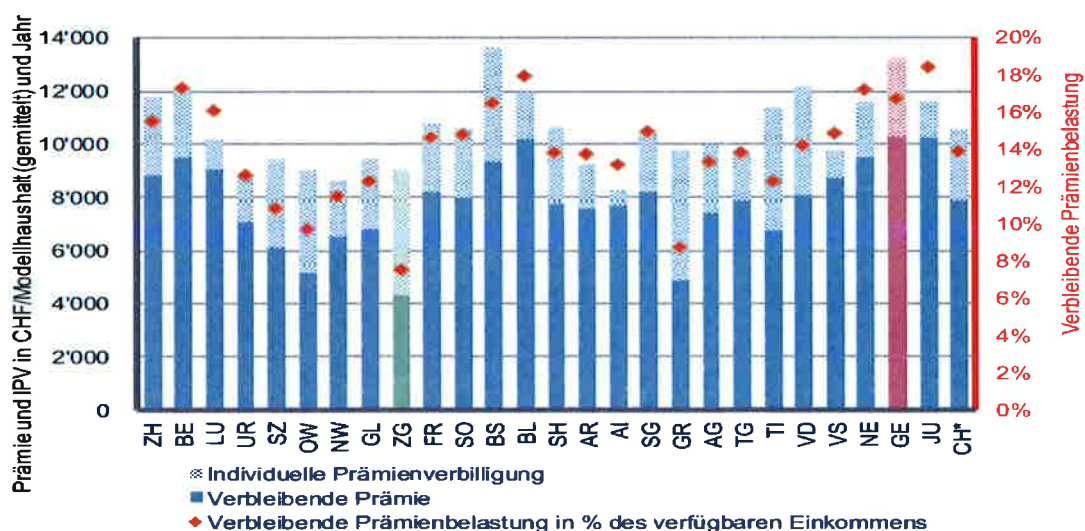
Zum direkten Vergleich mit dem Kanton Luzern wäre eine Statistik zum medianen Einkommen (idealerweise nach Haushaltstyp) hilfreich. Damit könnten entweder direkt für den Kanton Obwalden entsprechende Berechnungen durchgeführt werden, oder als Alternative zumindest näherungsweise geprüft werden, inwiefern die Berechnungen für den Kanton Luzern auf Obwalden übertragbar sind.

Die BFS-Statistik zu den Haushaltseinkommen und -ausgaben (HABE) ist nur für grössere Kantone oder die ganze Region Zentralschweiz verfügbar und es wird jeweils auch nicht der Median, sondern das arithmetische Mittel ausgewiesen. Die einzige bekannte Quelle, die Werte für alle Kantone ausweist, ist die Eidg. Steuerverwaltung (Direkte Bundessteuer). Es werden die jeweiligen Zahlen zum medianen steuerbaren Einkommen publiziert. Der Wert des Kanton Obwalden ist dabei nur marginal tiefer als jener für den Kanton Luzern. Dies ist zumindest ein Indiz dafür, dass die für Luzern vorgenommenen Berechnungen bezüglich der Bandbreite der mittleren Einkommensgruppe auch für Obwalden näherungsweise verwendbar wären.

2.7 IPV-Monitoring 2017

Alle drei bis vier Jahre publiziert das Bundesamt für Gesundheit einen Bericht über die Wirksamkeit der Prämienverbilligung. Das Monitoring stellt anhand von sieben Modellhaushalten und aufgeteilt nach Kanton die einkommensabhängige Prämienbelastung für das Jahr 2017 dar.

Abbildung K-3: Individuelle Prämienverbilligung, verbleibende Prämie und Prämienbelastung 2017, Mittelwert über alle sieben Modellhaushalte



Anm.: CH* = ungewichteter Mittelwert über alle Kantone. Rot markiert sind die höchsten und grün die tiefsten Belastungen für die Modellhaushalte. Quellen: Erhebung bei den Kantonen, eigene Berechnungen.

Quelle: www.bag.admin.ch/bag/de/home/versicherungen/krankenversicherung/krankenversicherung-versicherte-mit-wohnsitz-in-der-schweiz/paemienverbilligung/monitoringpaemienverbilligung.html

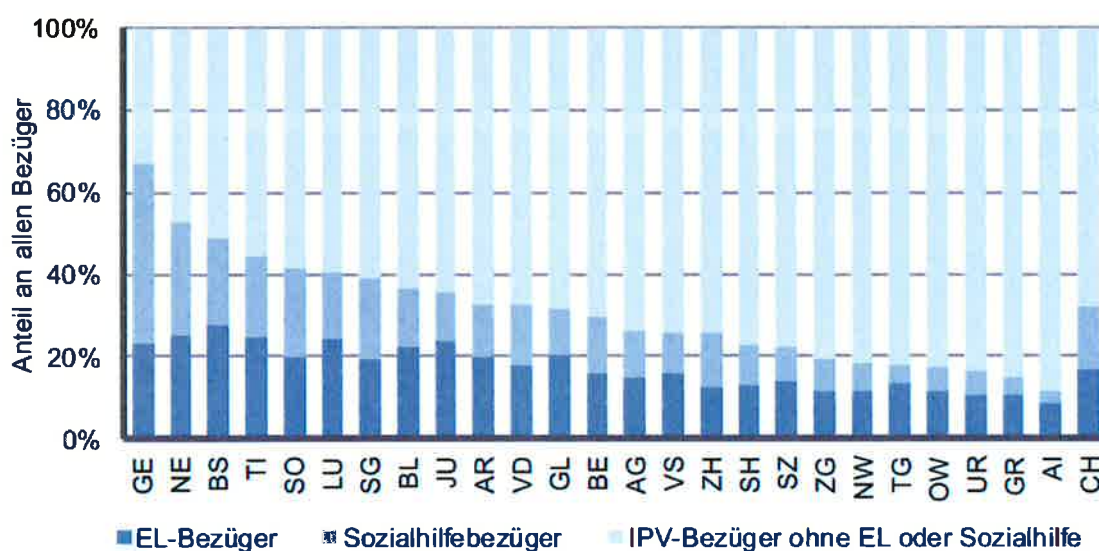
In der Schweiz geben Haushalte, die Prämienverbilligungen erhalten, im Durchschnitt 14 Prozent ihres Budgets für die Krankenversicherung aus. Der Kanton Obwalden liegt mit 10 Prozent an drittletzt Stelle, nur in den Kantonen Zug und Graubünden liegt der Wert noch tiefer.

3. IPV-Bezüger

3.1 Anteil IPV-Bezüger mit Ergänzungsleistungen oder Sozialhilfe

Von den rund 2,2 Millionen IPV-Bezügern schweizweit bezogen rund 380 000 Personen gleichzeitig Ergänzungsleistungen (EL) und etwas über 330 000 Personen Sozialhilfe. Diese Personen machen also rund 32 Prozent aller IPV-Bezüger aus.

Abbildung 2-4: Zusammensetzung der IPV-Bezüger nach Kanton, 2017



Quelle: BAG (2018). Anmerkung: Aufgrund unvollständiger Angaben zur Anzahl IPV-Bezüger mit Sozialhilfe wurde der Kanton Freiburg nicht mitberücksichtigt (N = 2'136'139).

Der Anteil von EL- und Sozialhilfebezüger an den IPV-Bezügern fällt im Kanton Obwalden sehr tief aus (18 Prozent). Lediglich die Kantone Uri, Graubünden und Appenzell Innerrhoden weisen einen noch tieferen Anteil aus. Die Kantone bezahlen den Bezüger von Ergänzungsleistungen die vom Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) jährlich festgelegten Pauschalbeträge aus.

Bei den IPV-Bezüger mit Sozialhilfe können die Kantone bestimmen, welche Prämienverbilligung sie leisten. Der Kanton Obwalden bezahlt den Bezüger von Sozialhilfe ebenfalls die vom EDI festgelegten Pauschalbeiträge aus (Art. 5 Abs. 3 V EG VG).

3.2 IPV-Ausgaben für Bezüger mit Ergänzungsleistungen oder Sozialhilfe Kanton Obwalden

Für die 18 Prozent der Obwaldner Bevölkerung, welche EL oder Sozialhilfe beziehen, wird rund ein Drittel des gesamten ausbezahlten Betrags für die IPV aufgewendet, das heisst rund 7 Millionen Franken (2018).

3.3 Kurzgutachten Prof. Dr. iur. Thomas Gächter vom 28. Januar 2017

Thomas Gächter, Professor für Sozialversicherungsrecht an der Universität Zürich kommt in einem Gutachten, dass er im Auftrag der Alternativen Liste Zürich erstellt hat zum Schluss, dass

der Kanton Zürich die Beiträge des Bundes nicht für die Prämienübernahme von EL oder Sozialhilfebezüglern verwenden darf. Diese Gelder dürften nach seiner Einschätzung lediglich für die individuelle Prämienverbilligung, die Übernahme von Verlustscheinen sowie teilweise für den Verwaltungsaufwand eingesetzt werden.

4. Beantwortung der Fragen

1. Wie bewertet der Regierungsrat den Entscheid des Bundesgerichts (C_228/2018)

Der Regierungsrat hat das Bundesgerichtsurteil zur Kenntnis genommen. Er hält fest, dass sich dieses Urteil auf die Verhältnisse im Kanton Luzern bezieht. Eine Vergleichbarkeit ist aufgrund der unterschiedlichen Berechnungsgrundlagen nur bedingt möglich.

2. Entspricht die IPV in Obwalden der Rechtsprechung des Bundesgerichts? Sind Massnahmen notwendig, um die Situation im Kanton Obwalden zu korrigieren und dem Entscheid des Bundesgerichts anzupassen? Wenn ja, welche Massnahmen?

Der Regierungsrat bewertet die kantonalen Anspruchsvoraussetzungen für den Mindestanspruch gemäss Art. 7 V EG KVG bei einem anrechenbaren Einkommen von unter Fr. 50 000.– bei Familien mit Kindern und von jungen Erwachsenen in Ausbildung von unter Fr. 25 000.– nach dem Entscheid des Bundesgerichts als eher tief angesetzt. Er weist aber auf den Umstand hin, dass die übrige Prämienverbilligung, bei Familien mit Kindern, weit über den Mindestanspruch hinaus ausbezahlt wird. Er schätzt ein mögliches Prozessrisiko als gering ein. Der Kanton Obwalden hat die Einkommensgrenzen nicht wie der Kanton Luzern rückwirkend gesenkt und im Verlauf der letzten Jahre den Kantonsbeitrag an die Prämienverbilligung nicht gesenkt, sondern erhöht. Aus Sicht des Regierungsrats sind aufgrund dieser Sachlage keine Massnahmen nötig.

3. Wie beurteilt der Regierungsrat die Situation bei den übrigen Bevölkerungsgruppen, die auch der Mittelklasse gemäss Definition des Bundesgerichts angehören (etwa bei den Rentnerinnen und Rentnern, Alleinstehenden, jungen Erwachsenen usw.)? Welche Massnahmen gedenkt der Regierungsrat zu ergreifen, um diese Personen ebenfalls zu entlasten?

Das BGer hat sich in seinem Urteil nicht mit übrigen Bevölkerungsgruppen befasst. Eine Beurteilung ist deshalb in diesem Umfang nicht möglich. Der Regierungsrat wird zur gegebenen Zeit einen Wirkungsbericht erarbeiten lassen, um diesen als Ausgangslage für allfällige Systemanpassungen nutzen zu können. Im Moment sieht er keinen Handlungsbedarf.

4. Wie viele Personen würden bei einer Anwendung des Entscheids des Bundesgerichts zusätzlich individuelle Prämienverbilligungen erhalten, und wie viele zusätzliche Mittel müssten aufgewendet werden?

Keine. Die heutige Systematik entspricht den gesetzlichen Vorgaben des Bundes. Dies wurde im Rahmen eines vom Bundesamt für Gesundheit durchgeführten Audits im Jahr 2016 bestätigt. Zudem wird die "Rückfallebene" des Bundes (Mindestanspruch) im Kanton Obwalden von der übrigen Prämienverbilligung übersteuert.

5. Ist bei allen IPV-Empfängern und Empfängerinnen mit tiefen Einkommen das Sozialziel, dass die Prämienbelastung nicht mehr als 8 Prozent des steuerbaren Einkommens betragen darf, erfüllt?

Der Gesetzgeber entschied sich ausdrücklich gegen die Einführung von Einkommensgrenzen auf Bundesebene, sondern fügte stattdessen Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG ein, gemäss welchem die Kantone für untere und mittlere Einkommen die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent zu verbilligen haben, wobei die Festlegung der unteren und mittleren Einkommen aus föderalistischen Überlegungen im Autonomiebereich der Kantone bleiben sollte. Wie aus der Abbildung "K-3 Monitoring 2017" des Bundesamts für Gesundheit (BAG) ersichtlich ist, geben Haushalte, die Prämienverbilligungen erhalten, im Durchschnitt 14 Prozent ihres Budgets für die Krankenversicherung aus. Der Kanton Obwalden liegt

mit 10 Prozent an dritter Stelle, hinter den Kantonen Zug mit 7 Prozent und Graubünden mit 9 Prozent. Ein gesetzlich vorgeschriebenes Sozialziel, dass die Prämienbelastung nicht mehr als 8 Prozent des steuerbaren Einkommens betragen darf, existiert zurzeit nicht.

6. Ein immer grösserer Teil des Prämienverbilligungstopfs wird dafür verwendet, die Prämien von Ergänzungsleistungs- und Sozialhilfebezügern zu übernehmen. Nach einem Gutachten von Prof. Thomas Gächter vom 28. Januar 2017 darf der Bundesbeitrag nur für Prämienverbilligungen, nicht aber für Prämienübernahmen gebraucht werden. Für diese müsse der Kanton aufkommen. Teilt der Regierungsrat diese Auffassung? Werden in Obwalden Bundesgelder für die Prämien der Ergänzungsleistungs- und Sozialhilfebezüger verwendet?

Der jährliche Kantonsbeitrag von rund 12 Millionen Franken an die IPV deckt den Bedarf für die Prämienverbilligung von EL- und Sozialhilfebezügern von rund 7 Millionen Franken im Kanton vollumfänglich. Der verbleibende Betrag kommt der übrigen Prämienverbilligung zugute. Damit steht der Bundesbeitrag vollumfänglich der übrigen Prämienverbilligung zur Verfügung.

Die kantonalen IPV-Durchführungsstellen werden periodisch vom BAG auditiert. Für den Kanton Obwalden liegt ein Auditbericht von 2016 vor. Ein Punkt dieses Audits betrifft die ordnungsgemässe Verwendung der Bundesbeiträge. Es wurde bestätigt, dass der Kanton Obwalden die Bundesbeiträge ordnungsgemäss verwendet und nicht für Prämienübernahmen einsetzt.

Protokollauszug an:

- Mitglieder des Kantonsrats sowie übrige Empfänger der Kantonsratsunterlagen (mit Interpolationstext)
- Finanzdepartement
- Gesundheitsamt
- Staatskanzlei
- Ratssekretariat Kantonsrat

Im Namen des Regierungsrats



Nicole Frunz Wallimann
Landschreiberin



Versand: 22. August 2019