

An den Landrat

Glarus, 4. Juli 2019

Änderung der Verordnung über die Prämienverbilligung

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Als soziales Korrektiv zu den von den Krankenversicherern unabhängig vom Einkommen einheitlich pro Person nach Wohnregion und gewähltem Versicherungsmodell festgelegten Prämien sieht das Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) vor, dass die Kantone die Prämien der Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen verbilligen (Art. 65 Abs. 1 KVG). Überdies müssen die Kantone bei Familien mit unteren und mittleren Einkommen die Prämien der Kinder und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent verbilligen. Ab 2021 müssen die Kantone die Prämien dieser Kinder neu um mindestens 80 Prozent verbilligen. Bei den jungen Erwachsenen in Ausbildung bleiben die Prämienverbilligungen dagegen unverändert (Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG i. V. m. der entsprechenden Übergangsbestimmung). Für den Vollzug der Prämienverbilligung sind die Kantone zuständig. Sie legen den Kreis der Begünstigten, die Höhe der staatlichen Verbilligung, das Verfahren und die Auszahlungsmodalitäten fest.

Das System der Prämienverbilligung im Kanton Glarus ist wirksam und wirtschaftlich. Die Mittel würden sparsam eingesetzt und das sozialpolitische Ziel einer Unterstützung der sozial Schwächsten werde erreicht. Zu diesem Fazit kam der Regierungsrat in seiner umfassenden Analyse in Zusammenhang mit der Umsetzung der Massnahme C.13 der Effizienzanalyse «light».¹ Auf Basis des Monitorings 2014 zur Wirksamkeit der Prämienverbilligung des Bundesamtes für Gesundheit und einer eigens in Auftrag gegebenen Analyse zeigte sich, dass sich der Kanton Glarus im Bereich der Prämienverbilligung im schweizerischen Mittel bewegt. So lag der Kanton Glarus hinsichtlich der ausgerichteten Prämienverbilligung pro Bezügerin bzw. Bezüger mit 1828 Franken wie auch der nach Auszahlung der Prämienverbilligung verbleibenden Prämienbelastung von 12 Prozent des verfügbaren Einkommens über alle Modellhaushalte exakt im schweizerischen Durchschnitt. Wird das vom Bundesrat angestrebte (von der Bundesversammlung aber abgelehnte) Sozialziel einer verbleibenden Prämienbelastung von 8 Prozent des steuerbaren Einkommens ausser Acht gelassen, ist die Prämienverbilligung grundsätzlich gleich wirksam wie in den anderen Kantonen.

¹ S. Antrag an den Landrat betreffend Verordnung über die Prämienverbilligung vom 27. September 2016.

Der Landrat teilte im Dezember 2016 diese Auffassung und stimmte in der Folge der neuen, gestützt auf das totalrevidierte Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (EG KVG) erforderlichen Verordnung über die Prämienverbilligung (Prämienverbilligungsverordnung, PVV) unverändert und ohne Gegenstimmen zu. Neben den Selbstbehalten bestätigte der Landrat auch die bereits in der Vergangenheit geltenden, aber vom Regierungsrat geregelten Zu- und Abschläge zur Berechnung des anrechenbaren Einkommens (Art. 15 Abs. 1 Satz 2 EG KVG) sowie die Grenzbeträge für die garantierten Ansprüche für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung (Art. 16 Abs. 3 EG KVG).

In der Zwischenzeit ist das Monitoring 2017 zur Wirksamkeit der Prämienverbilligung des Bundesamtes für Gesundheit erschienen. Dieses bestätigt im Wesentlichen die Resultate des letzten Monitorings (2014). Die verbleibende Prämienbelastung im Verhältnis zum verfügbaren Einkommen blieb im Kanton Glarus über alle Modellhaushalte unverändert bei 12 Prozent, während sie sich im Schweizer Durchschnitt von 12 auf 14 Prozent erhöhte. Insofern kann festgestellt werden, dass der Kanton Glarus seiner sozialpolitischen Aufgabe unverändert nachkommt.

Die durchschnittlich verbleibende Prämienbelastung von 12 Prozent des verfügbaren Einkommens über alle Modellhaushalte widerspiegelt die vom Landrat festgelegten und damit politisch legitimierten Selbstbehalte, die je nach Einkommenskategorie zwischen 9 und 14 Prozent liegen (Art. 1 PVV). Nachdem die Landsgemeinde das heutige System mit der Festlegung der Selbstbehalte durch den Landrat 2015 bestätigt hat, wird sie aufgrund des Memorialsantrags der SP des Kantons Glarus «10 Prozent des verfügbaren Einkommens für Krankenkassenprämien sind genug» spätestens im Jahr 2021 wieder darüber befinden können, ob sie allenfalls eine tiefere Prämienbelastung wünscht und bereit ist, dafür mehr Steuern aufzuwenden.

Trotz diesem grundsätzlich positiven Fazit besteht aufgrund eines Urteils des Bundesgerichts zur Verbilligung der Krankenkassenprämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung im Kanton Luzern aber bereits jetzt ein Handlungsbedarf, um einen bundesrechtskonformen Vollzug der Prämienverbilligung zu gewährleisten. Dieses Ziel muss sofort angegangen werden, ein Abwarten auf die erneute, umfassende Analyse im Zusammenhang mit dem erwähnten Memorialsantrag ist abzulehnen.

2. Bundegerichtsurteil zur Verbilligung der Krankenkassenprämien im Kanton Luzern

Gemäss Artikel 65 Absatz 1^{bis} KVG verbilligen die Kantone für untere und mittlere Einkommen die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent (gemäss der bis Ende 2018 geltenden Fassung) bzw. von Kindern um mindestens 80 Prozent und von jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent (gemäss der seit 1.1.2019 geltenden Fassung mit Übergangsfrist von 2 Jahren).

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 von 75'000 auf 54'000 Franken gesenkt (Nettoeinkommen gemäss Steuererklärung mit bestimmten Zu- und Abschlägen). Das Luzerner Kantonsgericht wies einen von mehreren Privatpersonen eingereichten Antrag auf Prüfung der fraglichen Verordnungsregelung ab. Diese erhoben dagegen Beschwerde vor Bundesgericht.

Das Bundesgericht hiess ihre Beschwerde in einem Grundsatzentscheid (Urteil 8C_228/2018 vom 22.1.2019) gut und kam zum Schluss, dass die Einkommensgrenze zur Verbilligung der Krankenkassenprämien von Kindern und jungen Erwachsenen im Kanton Luzern für das Jahr 2017 mit 54'000 Franken zu tief angesetzt wurde. Zwar genossen die Kantone eine erhebliche Entscheidungsfreiheit bei der Definition des im KVG verwendeten Begriffs

der «unteren und mittleren Einkommen», für welche nach Bundesrecht die Prämien zu verbilligen sind. Die Autonomie der Kantone werde allerdings dadurch beschränkt, dass ihre Ausführungsbestimmungen zur Prämienverbilligung nicht gegen Sinn und Geist der Bundesgesetzgebung verstossen und deren Zweck nicht beeinträchtigen dürfen.

Gemäss den Erwägungen Bundesgerichts umfassen die mittleren Einkommen gestützt auf eine Definition des Bundesamtes für Statistik den Bereich zwischen 70 und 150 Prozent des Medianeinkommens. Ausgehend vom Median des Reineinkommens, der bei Familien mit Kindern im Kanton Luzern bei 86'875 Franken lag, ergab sich daraus für mittlere Einkommen eine Spanne von 60'182 bis 130'312 Franken (E. 8.3.3). Die zu beurteilende Einkommensgrenze für eine Kinderprämienverbilligung lag bei einem steuerbaren Einkommen von 54'000 Franken. Da beim Reineinkommen der Sozialabzug von 9000 Franken pro Kind noch nicht berücksichtigt war, addierte das Bundesgericht mit Blick auf eine Familie mit einem Kind zur Einkommensgrenze von 54'000 Franken noch den Betrag von 9000 Franken und stellte fest, dass die Summe von 63'000 Franken (72,5 % des Medians) die untere Grenze des mittleren Einkommens (60'182 Fr.) nur geringfügig übersteigt. Demzufolge komme «nur ein verschwindend kleiner Teil» von Familien mit mittleren Einkommen in den Genuss einer Prämienverbilligung für ihre Kinder. Gemäss Bundesgericht widerspricht dies dem Sinn und Geist von Artikel 65 Absatz 1^{bis} KVG, mit welchem gerade auch für mittlere Einkommen bei Kindern eine echte Entlastung geschaffen werden sollte (E. 8.3.3). Das Bundesgericht hob die Regelung des Kantons Luzern auf, ohne festzulegen, bis zu welcher Höhe des mittleren Einkommens ein Anspruch auf eine Kinderprämienverbilligung besteht.

3. Anpassungsbedarf in den Kantonen

Aufgrund des Urteils des Bundesgerichts haben mehrere Kantone Anpassungsbedarf bei der Verbilligung der Prämien für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung. Nachfolgend werden die geplanten Änderungen in den Ostschweizer Kantonen und im Kanton Zürich dargestellt. Dabei ist zu beachten, dass die Kantone unterschiedliche Bemessungsgrundlagen (steuerbares Einkommen, Bruttoeinkommen) verwenden, weshalb die direkte Vergleichbarkeit von Beträgen erschwert ist.

Tabelle 1. Geplante Änderungen aufgrund des Urteils des Bundesgerichts vom 22. Januar 2019 in den Kantonen der GDK-Ost²

<i>Kanton</i>	<i>Geplante Änderung</i>
AI	Die Standeskommission hat eine Erhöhung der Grenzbeträge auf den Median (100 %) beschlossen.
AR	Der Kanton Appenzell Ausserrhoden hat die Grenzbeträge differenziert für Alleinstehende und Verheiratete nach Anzahl Kinder mit einem Spielraum von ±10 Prozent im Gesetz geregelt. Nachdem der Regierungsrat die Grenzbeträge fürs 2019 ursprünglich um 10 Prozent herabgesetzt hat, hat er sie nun in Wiedererwägung bei einzelnen Kategorien wieder heraufgesetzt. Eine Gesetzesrevision ist geplant.
GR	Der Kanton Graubünden hat in Bezug auf das Urteil keinen Handlungsbedarf. Bereits heute profitieren Familien bis weit in den Mittelstand hinein von Prämienverbilligungen.
SG	Der Kanton St. Gallen kann noch keine Aussagen zum konkreten Anpassungsbedarf machen.
SH	Der Kanton Schaffhausen wird die Grenzbeträge erhöhen müssen. Zurzeit sind Details dazu noch ausstehend.
TG	Der Kanton Thurgau hat in Bezug auf das Urteil kein Handlungsbedarf.
ZH	Der Regierungsrat beschloss eine Erhöhung der Grenzbeträge von 76 auf 89 Prozent des Medians (RRB 174/2019).

² Umfrage anlässlich der GDK-Ost-Direktorenkonferenz vom 25.4.2019.

4. Situation im Kanton Glarus

4.1. Rechtliche Grundlagen

Nach Artikel 16 Absatz 3 EG KVG haben Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung ein Anrecht auf die jeweilige halbe Richtprämie gemäss Artikel 65 Absatz 1^{bis} KVG, sofern die Berechnung der Prämienverbilligung einen tieferen Anspruch ergibt und das anrechenbare Einkommen einen vom Landrat festgelegten Grenzbetrag nicht übersteigt. Der Landrat kann dabei die Grenzbeträge abstufen.

Nach Artikel 4 PVV betragen die Grenzbeträge 50'000 Franken für Alleinstehende mit Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung bzw. 60'000 Franken für Ehepaare und Personen in eheähnlicher Gemeinschaft mit Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung.

Liegt das anrechenbare Einkommen³ unter diesen Grenzbeträgen, besteht ein garantierter Anspruch auf eine Prämienverbilligung für die Kinder und jungen Erwachsenen in Ausbildung im Umfang der halben Richtprämie. Von dieser Unterstützung profitieren bereits Kinder von Alleinstehenden ab einem anrechenbaren Einkommen von 27'500 Franken. Bei Kindern von Paaren tritt eine Wirkung ab einem Einkommen von rund 42'500 Franken ein.⁴

4.2. Überprüfung der Grenzbeträge

Der Regierungsrat des Kantons Glarus ging bei der Überprüfung der Grenzbeträge auf ihre Übereinstimmung mit dem Bundesrecht wie das Bundesgericht vor: In einem ersten Schritt berechnete er den Median der anrechenbaren Einkommen für Familien insgesamt sowie für Alleinstehende mit Kindern und Paare (Ehepaare und Personen in eheähnlicher Gemeinschaft) mit Kindern auf Basis der Steuerdaten der Jahre 2015–2017 sämtlicher im Kanton Glarus primär steuerpflichtigen Personen. Anders als im Kanton Luzern wird im Kanton Glarus das anrechenbare Einkommen aber nicht auf Basis des Nettoeinkommens, sondern auf Basis des Bruttoeinkommens (Total der Einkünfte) berechnet. Entsprechend ergeben sich im Vergleich zu anderen Kantonen höhere absolute Beträge. Da die Berechnungen zudem auf dem für die Berechnung der Prämienverbilligung massgebenden anrechenbaren Einkommen erfolgten, ist der Kinderabzug ebenfalls bereits berücksichtigt.

Tabelle 2. Median der anrechenbaren Einkommen von Familien in den Jahren 2015–2017

<i>Jahr</i>	<i>Haushalttyp</i>	<i>Median des anrechenbaren Einkommens (Fr.)</i>	<i>Anzahl Haushalte</i>	<i>Anzahl Personen</i>
2015	alle Familien	91'289	4'543	15'834
	Alleinstehende mit Kindern	55'156	1'165	2'896
	Paare mit Kindern	102'497	3'378	12'938
2016	alle Familien	91'542	4'501	15'599
	Alleinstehende mit Kindern	55'331	1'179	2'882
	Paare mit Kindern	103'026	3'322	12'717
2017	alle Familien	91'066	4'352	15'029
	Alleinstehende mit Kindern	55'498	1'170	2'854
	Paare mit Kindern	103'210	3'182	12'175

³ Das anrechenbare Einkommen ist in Artikel 2 und 3 PVV definiert: Anrechenbares Einkommen = Total der Einkünfte + zehn Prozent des steuerbaren Vermögens + Unterhaltskosten für Liegenschaften + mit der AHV direkt abgerechnete Nebenerwerbe – der Eigenmietwert des selbstbewohnten Wohneigentums – 5000 Fr. für jedes minderjährige Kind und jeden jungen Erwachsenen in Ausbildung – Alimente für die geschiedenen oder getrennt lebenden Ehepartner und für minderjährige Kinder.

⁴ S. Antrag an den Landrat betreffend Verordnung über die Prämienverbilligung vom 27. September 2016.

Wie aus Tabelle 2 ersichtlich ist, lag der Median in Bezug auf das anrechenbare Einkommen in den Jahren 2015–2017 über alle Familien bei rund 91'000 Franken. Werden die Alleinstehenden mit Kindern und die Paare mit Kindern wie bisher getrennt betrachtet, lagen die Medianwerte bei 55'000 bzw. 103'000 Franken.

In einem zweiten Schritt wurden die Grenzbeträge zum jeweiligen Median ins Verhältnis gesetzt. Der Grenzbetrag bei den Alleinstehenden mit Kindern von 50'000 Franken entspricht rund 91 Prozent des Medians von 55'000 Franken. Bei Paaren mit Kindern liegt der Grenzbetrag von 60'000 Franken bei rund 63 Prozent des Medians von 103'000 Franken.

Da der Grenzbetrag von 60'000 Franken für Ehepaare oder Personen in eheähnlicher Gemeinschaft deutlich unter der Grenze von 70 Prozent des Medians liegt, erfüllt er die Anforderungen des Bundesgerichts nicht und muss erhöht werden. Hingegen liegt der Grenzbetrag von 50'000 Franken für Alleinstehende mit Kindern deutlich über der unteren Grenze für mittlere Einkommen und dürfte deshalb wohl bundesrechtskonform sein.

4.3. **Finanzielle Auswirkungen**

4.3.1. *Auswirkungen einer Anpassung der Grenzbeträge*

Im Folgenden werden die finanziellen Auswirkungen bei einer Erhöhung der Grenzbeträge dargestellt. Dabei werden folgende Varianten einander gegenübergestellt:

1. Beibehaltung der bisherigen Kategorien (Alleinstehende und Ehepaare bzw. Personen in eheähnlicher Gemeinschaft) und Erhöhung der Grenzbeträge auf 55'000 Franken (≈ 100 % des Medians) bzw. 105'000 Franken (≈ 102 % des Medians);
2. Beibehaltung der bisherigen Kategorien (Alleinstehende und Ehepaare bzw. Personen in eheähnlicher Gemeinschaft) und Erhöhung der Grenzbeträge auf 50'000 Franken (≈ 91 % des Medians [unverändert]) bzw. 95'000 Franken (≈ 92 % des Medians);
3. Einheitlicher Grenzbetrag für alle Familien von 95'000 Franken (≈ 104 % des Medians);
4. Einheitlicher Grenzbetrag für alle Familien von 85'000 Franken (≈ 93 % des Medians).

Tabelle 3. Auswirkungen bei einer Erhöhung der Grenzbeträge⁵

	2015	2016	2017
Kosten (in Fr.; nur Prämien für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung)			
Heute total	1'331'000	1'341'000	1'534'000
davon <50 % Richtprämie	123'000	119'000	85'000
Variante 1 (2 Kategorien; 55'000 Fr./105'000 Fr.)	1'577'000	1'540'000	1'495'000
Variante 2 (2 Kategorien; 50'000 Fr./95'000 Fr.)	1'133'000	1'099'000	1'031'000
Variante 3 (1 Kategorie; 95'000 Fr.)	1'582'000	1'550'000	1'513'000
Variante 4 (1 Kategorie; 85'000 Fr.)	1'172'000	1'130'000	1'039'000
Anspruchsberechtigte Haushalte (Anzahl)			
Heute total	1366	1388	1522
davon <50 % Richtprämie	421	420	365
Variante 1 (2 Kategorien; 55'000 Fr./105'000 Fr.)	2041	1978	1873
Variante 2 (2 Kategorien; 50'000 Fr./95'000 Fr.)	1586	1540	1438
Variante 3 (1 Kategorie; 95'000 Fr.)	2093	2052	1968
Variante 4 (1 Kategorie; 85'000 Fr.)	1673	1633	1535

⁵ Die Varianten umfassen nur die Kosten, Haushalte und Personen, die von der hälftigen Verbilligung der Prämien für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung profitieren. Bei Haushalten mit einer ordentlichen Prämienverbilligung der Kinder und jungen Erwachsenen in Ausbildung über 50 Prozent der Richtprämie, bleiben die Werte unverändert. Die Zahlen sind daher jeweils mit der Zeile «davon weniger als 50 Prozent der Richtprämie» zu vergleichen.

Anspruchsberechtigte Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung (Anzahl)			
Heute total	2291	2319	2513
davon <50 % Richtprämie	621	631	539
Variante 1 (2 Kategorien; 55'000 Fr./105'000 Fr.)	3393	3308	3110
Variante 2 (2 Kategorien; 50'000 Fr./95'000 Fr.)	2658	2586	2402
Variante 3 (1 Kategorie; 95'000 Fr.)	3341	3266	3104
Variante 4 (1 Kategorie; 85'000 Fr.)	2647	2579	2369

Die Resultate basieren dabei auf der Annahme, dass sämtliche anspruchsberechtigten Personen auch eine Verbilligung der Prämien beantragen. Zudem ist zu beachten, dass bei den Berechnungen gemäss Tabelle 3 die Steuerdaten und die Richtprämie aus dem gleichen Jahr stammen. Die Berechnung der effektiven Prämienverbilligung erfolgt jedoch grundsätzlich aufgrund der definitiven Steuerdaten des vorletzten Jahres. Es handelt sich dabei um die aktuellsten verfügbaren und verlässlichen Daten, die für die Verfügung der Prämienverbilligung verwendet werden. Zu beachten ist zudem, dass bei den Varianten jeweils nur die Kosten, Haushalte und Personen aufgeführt sind, die von der zusätzlichen Verbilligung der Prämien auf 50 Prozent der Richtprämie profitieren. Haushalte, deren ordentlicher Anspruch auf Prämienverbilligung für ihre Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung über 50 Prozent der jeweiligen Richtprämie beträgt, wurden nicht berücksichtigt.

Wie Tabelle 3 zeigt, sind die Auswirkungen weitgehend unabhängig von der Frage, ob eine oder zwei Kategorien von Personengruppen bzw. ein oder zwei Grenzbeträge gebildet werden. Hingegen ist die Höhe der Grenzbeträge im Verhältnis zum Median bedeutsam. Bei einer Erhöhung des Grenzbetrags auf den Median (Varianten 1 und 3) beliefen sich die Mehrkosten auf durchschnittlich rund 1,4 Millionen Franken, wovon rund 1600 Haushalte bzw. 2700 Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung zusätzlich profitieren könnten. Bei einer Erhöhung des Grenzbetrags auf rund 90 Prozent des Medians (Varianten 2 und 4) beliefen sich die Mehrkosten auf rund 1 Million Franken und rund 1100 Haushalte bzw. 2000 Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung könnten zusätzlich von der hälftigen Verbilligung der Prämien profitieren.

Auffallend ist, dass die Kosten für die hälftige Verbilligung der Richtprämie für Kinder und junge Erwachsene und die Anzahl anspruchsberechtigter Haushalte bzw. Personen im Verlauf der Jahre abnehmen. Da sich die Richtprämien jährlich stärker erhöhen als das anrechenbare Einkommen, fallen im Zeitverlauf immer mehr Haushalte unter die «ordentliche» Prämienverbilligung bzw. haben Anspruch auf eine Verbilligung der Prämien ihrer Kinder und jungen Erwachsenen in Ausbildung, die über der halben Richtprämie liegt. Dies hat zur direkten Folge, dass die zusätzlichen Kosten dieser sozialpolitischen Massnahme im Zeitverlauf abnehmen. Wie aus der Zeile «Heute total» ersichtlich ist, entfallen sie dabei aber nicht, sondern sind über die ordentliche Prämienverbilligung zu bezahlen, wobei oftmals noch zusätzliche Kosten für die Verbilligung der Prämien der Erwachsenen anfallen.

4.3.2. Weitere Entwicklung der Ausgaben für Prämienverbilligungen

Wie eingangs ausgeführt, sind ab 2021 die Prämien der Kinder für untere und mittlere Einkommen neu um mindestens 80 Prozent anstatt wie bisher 50 Prozent zu verbilligen. Dies wird auf Basis der Steuerdaten 2017 zusätzliche Kosten von 1 Million Franken (bei einem Grenzbetrag von rund 100 % des Medians) bzw. von 800'000 Franken (bei einem Grenzbetrag von rund 90 % des Medians) verursachen.

Der Bund beteiligt sich an der Prämienverbilligung mit einem Beitrag in der Höhe von 7,5 Prozent der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung. Entgegen der häufig verbreiteten Meinung, der Bundesbeitrag hänge von der Höhe des kantonalen Beitrages ab, ist dieser seit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) fix und klar geregelt. Die Prämienverbilligung unterliegt ei-

ner sehr starken dynamischen Entwicklung, die von den Kosten im Gesundheitswesen getrieben wird. Je stärker die Krankenversicherungsprämien steigen, desto grösser sind die Ausgaben für die Prämienverbilligung.

Das Ausgabenwachstum geht aus Tabelle 4 hervor. Die Angaben sind auf Bruttobasis dargestellt, d. h. es geht um die Summe der ausbezahlten Prämienverbilligung pro Jahr an die Glarner Bevölkerung. Neben den zusätzlichen Aufwänden aufgrund der Erhöhung des Grenzbetrags (Annahme: 90 % des Medians) und der Verbilligung der Kinderprämien zu 80 anstatt 50 Prozent, dürfte im Budget 2019 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2020–2023 auch das ordentliche Wachstum der Prämienverbilligungsbeiträge unterschätzt worden sein. So stiegen die Ausgaben für die Prämienverbilligung in den Jahren 2016–2018 um rund 1 Million Franken pro Jahr. Der aktuelle Verfügungsstand bei den Prämienverbilligungen bestätigt dieses Wachstum. Setzt sich dieses Wachstum unverändert fort, dürften die Budget und Finanzplanzahlen deutlich zu tief angesetzt worden sein. Im Budget 2020 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2021–2024 sind die bisherigen Werte entsprechend markant zu erhöhen.

Tabelle 4. Prognostizierte Entwicklung der Ausgaben für Prämienverbilligung⁶

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Prämienverbilligungen gemäss Rechnungen Vorjahre sowie Budget 2019 mit IAFP 2021–2023	15,58	17,83	18,73	19,00	19,50	20,00	20,50	21,00
Anpassung IAFP an die Kostenentwicklung				0,50	1,00	1,50	2,00	2,50
<i>Korrektur Budget IAFP</i>				19,50	20,50	21,50	22,50	23,50
Erhöhung auf 90 % des Medians	-	-	-	-	0,90	0,85	0,80	0,75
Verbilligung Kinderprämien 80 %	-	-	-	-	-	0,70	0,65	0,60
<i>Total</i>	<i>15,58</i>	<i>17,83</i>	<i>18,73</i>	<i>19,50</i>	<i>21,40</i>	<i>23,05</i>	<i>23,95</i>	<i>24,85</i>

4.4. Fazit

Wie die Analyse der anrechenbaren Einkommen zeigt, besteht aufgrund des Urteils des Bundesgerichts Anpassungsbedarf bei den Grenzbeträgen für die hälftige Verbilligung der Prämien für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung. Da das Bundesgericht aber nicht festlegte, bis zu welcher Höhe des mittleren Einkommens ein Anspruch auf eine Kinderprämienverbilligung besteht, verfügen die Kantone diesbezüglich weiterhin über einen Ermessensspielraum. Es ist davon auszugehen, dass neben einer Erhöhung der Grenzbeträge auf den Median auch eine leicht reduzierte Erhöhung auf rund 90 Prozent des Medians mit dem Bundesrecht bzw. der Rechtsprechung des Bundesgerichts in Einklang steht.

Neben diesen rechtlichen Überlegungen sind bei der Festlegung der Grenzbeträge aber auch sozial- und finanzpolitische Argumente zu berücksichtigen: So ist bekannt, dass Kinder von Alleinstehenden besonders oft von Armut betroffen sind. Gemäss Erhebungen des Bundesamts für Statistik ist schweizweit jedes vierte Kind, das nur mit einem Elternteil aufwächst, armutsgefährdet und jedes siebte Kind mit nur einem Elternteil lebt in Armut.⁷ Vor diesem Hintergrund erachtet es der Regierungsrat als sinnvoll, die bisherigen getrennten Grenzbeträge für Alleinstehende bzw. Ehepaare und Personen in eheähnlicher Gemeinschaft zugunsten eines einheitlichen Grenzbetrags (85'000 bzw. 95'000 Fr.) zusammenzu-

⁶ Prämienverbilligungen ab 2019: Budget 2019 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan 2020–2023.

⁷ Bundesamt für Statistik (2017): Erhebung über Einkommen und Lebensbedingungen (SILC).

führen. Damit liegt der Grenzbetrag bei Alleinstehenden mit Kindern deutlich über 100 Prozent des Medians von 55'000 Franken (155 % bzw. 173 %), bei Paaren mit Kindern hingegen tiefer (83 % bzw. 92 %). Mit einem einheitlichen Grenzbetrag können Alleinstehende mit Kindern gezielt entlastet und das Armutsrisiko gesenkt werden. Da der Grenzbetrag aber auch für Paare mit Kindern erhöht wird, profitieren auch diese gegenüber heute deutlich. Auch andere Kantone, z. B. Luzern und Zürich, kennen zudem einen einheitlichen Grenzbetrag für alle Familien. Hinsichtlich der Höhe des Grenzbetrags erscheint eine Festlegung auf 85'000 Franken aus finanziellen Überlegungen gerechtfertigt. Dieser Grenzbetrag entspricht 93 Prozent des Medians der anrechenbaren Einkommen aller Familien.

Diese sozial- und finanzpolitischen Überlegungen führen zu einer Lösung gemäss Variante 4 (s. Tabelle 3). Der Kanton bewegt sich damit im Umfeld der anderen Ostschweizer Kantone inklusive dem Kanton Zürich. Es ist mit Mehrkosten pro Jahr von bis zu 1 Million Franken zu rechnen. Aufgrund des Memorialsantrags der SP des Kantons Glarus «10 Prozent des verfügbaren Einkommens für Krankenkassenprämien sind genug» kann die Landsgemeinde zu dem spätestens im Jahr 2021 erneut entscheiden, ob sie eine (noch) tiefere Prämienbelastung wünscht und bereit ist, dafür mehr Steuern aufzuwenden.

5. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, der beiliegenden Verordnungsänderung zuzustimmen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Andrea Bettiga, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen:

- SBE
- Synopse

Anhang: Wie funktioniert die hälftige Verbilligung der Prämien für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung von unteren und mittleren Einkommen?

1. Berechnung Gesamtanspruch auf Prämienverbilligung

Personen und ihre volljährigen Kinder in Ausbildung bis zu deren vollendetem 25. Altersjahr haben einen Gesamtanspruch auf Prämienverbilligung (Art. 10 EG KVG). D. h. die entsprechenden Richtprämien werden zusammengerechnet.

2. Berechnung der Prämienverbilligung

Die Prämienverbilligung entspricht der Differenz zwischen Richtprämie und Selbstbehalt, höchstens aber der effektiven Jahresprämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung der anspruchsberechtigten Person (Art. 14 Abs. 1 EG KVG).

Die Richtprämien entsprechen bei Erwachsenen und jungen Erwachsenen 85 Prozent der vom Bund jährlich festgelegten Durchschnittsprämien der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen. Bei Kindern sowie Sozialhilfe- und Ergänzungsleistungsbezüglern entspricht die Richtprämie der vom Bund jährlich festgelegten Durchschnittsprämien der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen (Art. 14 Abs. 2 EG KVG i. V. m. Art. 10 VV PV).

Der Selbstbehalt entspricht einem vom Landrat nach Einkommenskategorien festgelegten prozentualen Anteil des anrechenbaren Einkommens (Art. 14 Abs. 3 EG KVG).

3. Aufteilung der Prämienverbilligung auf die einzelnen Personen

Bei Personen mit einem Gesamtanspruch auf Prämienverbilligung wird die berechnete Prämienverbilligung im Verhältnis der Richtprämien auf die einzelnen Personen aufgeteilt und an die jeweiligen Krankenversicherer überwiesen (Art. 9 VV PV).

4. Zusätzliche Verbilligung der Prämien für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung

Liegt das anrechenbare Einkommen unter einem vom Landrat festgelegten Grenzbetrag und entspricht die gemäss den Schritten 1 bis 3 berechnete Prämienverbilligung von Kindern und jungen Erwachsenen weniger als 50 Prozent der Richtprämie, wird die Prämienverbilligung der Kinder und jungen Erwachsenen um die jeweilige Differenz erhöht (Art. 16 Abs. 3 EG KVG i. V. m. Art. 4 PVV).

Beispiele:

Richtprämien 2019 (RP): 4253 Fr. Erwachsene / 3335 Fr. junge Erwachsene / 1128 Fr. Kinder

<i>Haushalt</i>	2 Erwachsene, 2 Kinder	1 Erwachsene, 1 junge Erwachsene in Ausbildung
<i>Gesamtanspruch</i>	10'762 Fr. (2 x RP Erwachsene + 2 x RP Kinder)	7588 Fr. (1 x RP Erwachsene + 1 x RP junge Erwachsene)
<i>Anrechenbares Einkommen</i>	55'000 Fr.	45'000 Fr.
<i>Selbstbehalt</i>	6050 Fr. (11 %)	4500 Fr. (10 %)
<i>Prämienverbilligung</i>	4712 Fr.	3088 Fr.
<i>Anspruch Prämienverbilligung je Kind/ junge Erwachsene</i>	494 Fr. (4712 Fr. / 10762 Fr. x 1128 Fr.)	1357 Fr. (3088 Fr. / 7588 Fr. x 3335 Fr.)
<i>Erhöhung Prämienverbilligung auf 50 % der Richtprämie</i>	70 Fr. ([1128 Fr. x 50 %] - 494 Fr.)	310 Fr. ([3335 Fr. x 50 %] - 1357 Fr.)
<i>Prämienverbilligung total</i>	4852 Fr. (4712 Fr. + 2 x 70 Fr.)	4810 Fr. (4500 Fr. + 1 x 310 Fr.)