



An den Grossen Rat

19.5054.02

WSU/P195054

Basel, 27. Februar 2019

Regierungsratsbeschluss vom 26. Februar 2019

Interpellation Nr. 8 von Beatrice Messerli betreffend „Verbilligung der Krankenkassenprämien in Basel-Stadt“

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 6. Februar 2019)

„Das Bundesgericht hat am 22. Januar 2019 entschieden, dass der Kanton Luzern die Einkommensgrenze bei der Prämienverbilligung zu stark gesenkt hat. Die Begründung: Die Senkung sei mit dem Sinn und Zweck der bundesrechtlichen Vorgaben nicht vereinbar, wenn nur gerade der unterste Bereich der "mittleren Einkommen" in den Genuss einer Prämienverbilligung kommt. Das schriftliche Urteil ist noch ausstehend, wird sich aber inhaltlich kaum von der offiziellen Medienmitteilung des Bundesgerichts unterscheiden.

Die Frage stellt sich, welchen Einfluss dieses Urteil auf die Vergünstigungspraxis der Krankenkassenprämien in anderen Kantonen und insbesondere in Basel-Stadt hat.

Es wurde andernorts gesagt, dass als Mittelstand gilt, wenn Haushalte ein Einkommen von 70% des Medians aufweisen. Dazu müsste der Median aber bekannt sein. Laut Auskunft des statistischen Amtes Basel gibt es einen solchen "Einkommensmedian" in Basel nicht.

Die Unterzeichnende bittet deshalb den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Sind gemäss Bundesrecht die nationalen oder die kantonalen Median-Einkommen für die Bestimmung der Grenzen der Prämienverbilligung entscheidend?
2. Wie hoch sind die Median-Einkommen der verschiedenen für die Prämienvergünstigungen relevanten Haushaltstypen im Kanton BS?
3. Wenn diese nicht bekannt sind, bis wann können diese berechnet bzw. erfasst werden?
4. Werden in Basel auch die "Mitte der mittleren Einkommen" bei der Prämienverbilligung berücksichtigt oder nur der unterste Bereich?
5. Auf einer Tabelle des BAG ist ersichtlich, dass die Grenze für Prämienverbilligungen in Basel unter dem nationalen Median liegt. Hat die Regierung im Sinn diese Schwelle auf den kantonalen oder nationalen Median zu erhöhen?
6. Hat das Bundesgerichtsurteil Auswirkungen auf die zukünftige Praxis der Prämienverbilligung des Kantons (Einkommensgrenzen und Beitragshöhen)? Wenn ja, bis wann werden die Praxis und die entsprechenden Regelungen angepasst?

Beatrice Messerli“

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

1. Ausgangslage

Gemäss Art. 65 Abs. 1 Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) gewähren die Kantone Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen. Diese werden als Verbundaufgabe durch Bundes- und Kantonsbeiträge finanziert. Der Bund überweist den Kantonen 7.5% der gesamten Kosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung - unabhängig vom kantonalen Prämienniveau. Die Kantone gestalten in ihren jeweiligen Systemen der Prämienverbilligung die Anspruchsberechtigungen und Berechnungsmodelle sehr unterschiedlich aus und setzen im Verhältnis zu den erhaltenen Bundesmitteln verschieden hohe Finanzbeiträge ein.

Insbesondere im Bereich der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV sowie bezüglich der Kinderprämien legt der Bund verbindliche Mindestvorgaben für die Prämienverbilligung der Kantone fest. So müssen die Kantone seit 2006 als familienpolitische Massnahme die Prämien von Kindern in Haushalten mit tiefen und mittleren Einkommen um mindestens 50%, ab dem Jahr 2021 um mindestens 80% verbilligen. Für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung sind somit nicht nur Haushalte „in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen“, sondern auch des Mittelstandes zu unterstützen. Für die Definition des in Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG verwendeten Begriffs der „mittleren Einkommen“ wird häufig das Kriterium des Bundesamtes für Statistik (BfS) herbeigezogen, wonach jene Personen zu den mittleren Einkommensgruppen zählen, deren Haushalt über ein Bruttoäquivalenzeinkommen zwischen 70% und 150% des Medians verfügt.

2. Zu den einzelnen Fragen

1. *Sind gemäss Bundesrecht die nationalen oder die kantonalen Median-Einkommen für die Bestimmung der Grenzen der Prämienverbilligung entscheidend?*

Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichtes steht die Definition der im Bundesrecht verwendeten Begriffe der Versicherten „in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen“ wie auch der „unteren und mittleren Einkommen“ grundsätzlich in der Autonomie der Kantone.

2. *Wie hoch sind die Median-Einkommen der verschiedenen für die Prämienvergünstigungen relevanten Haushaltstypen im Kanton BS?*

Entsprechende Werte sind für den Kanton Basel-Stadt nicht verfügbar. Für die gesamte Schweiz lag im Jahr 2016 das sogenannte Bruttoäquivalenzeinkommen von 70% des Medians beispielsweise für einen Haushalt von zwei Elternteilen mit zwei Kindern unter 14 Jahren bei 8'253 Franken im Monat und 150% des Medians bei 17'685 Franken im Monat.

Diese Werte sind mit dem massgeblichen Einkommen für die Prämienverbilligung in Basel-Stadt nicht vergleichbar. So wird für die Berechnung des massgeblichen Einkommens für die Prämienverbilligung in Basel-Stadt vom Nettoeinkommen ausgegangen. Dieses liegt rund 15 Prozent unter dem Bruttoeinkommen vor den Sozialabzügen (AHV/IV/EO, ALV, NBU, BVG). Zudem können in Basel-Stadt noch diverse Abzüge (Schuldzinsen, Alimente und weitere) und Freibeträge (junge Erwachsene mit Erwerbseinkommen in Ausbildung) gemacht werden, welche das massgebliche Einkommen weiter senken und für weitere Bevölkerungskreise den Anspruch auf Prämienverbilligung möglich machen.

3. *Wenn diese nicht bekannt sind, bis wann können diese berechnet bzw. erfasst werden?*

Eine Berechnung des Haushaltseinkommens für Basel-Stadt bedingt eine Verknüpfung von Steuerdaten (ordentlich und quellenbesteuert), Daten zu den Sozialbeiträgen, Sozialhilfedaten und einigen weiteren Datensätzen. Diese Verknüpfung könnte durch das Statistische Amt vorge-

nommen werden. Das Haushaltseinkommen wird z.B. vom Statistischen Amt des Kantons Luzerns auf diese Weise berechnet („Statistik zur finanziellen Situation der Haushalte“). Die Verknüpfung der Datenquellen und die Berechnung des Haushaltseinkommens sind komplex und aufwändig. Das Statistische Amt könnte diese Arbeiten nach eigenen Angaben innert eines halben Jahres ermitteln.

4. *Werden in Basel auch die "Mitte der mittleren Einkommen" bei der Prämienverbilligung berücksichtigt oder nur der unterste Bereich?*

Im Jahr 2017 erhielten 29% der Versicherten im Kanton Basel-Stadt Prämienverbilligungen. Im Vergleich dazu lagen die Bezugsquoten im Kanton Luzern bei 19%, im Kanton Basel-Landschaft bei 20% und gesamtschweizerisch bei gut 26%. Die Einkommensgrenzen sind abhängig vom Haushaltstyp und wie bereits erwähnt zwischen den Kantonen nicht direkt vergleichbar. In Basel-Stadt erhält beispielsweise eine vierköpfige Familie Prämienverbilligungen bis zu einem massgeblichen Jahreseinkommen von 89'000 Franken, eine fünfköpfige Familie bis 95'000 Franken. Die Einkommensgrenze des Kantons Luzern, welche vom Bundesgericht gerügt wurde, liegt bei 54'000 Franken für Familien mit zwei und mehr Kindern.

Dank des Systems der harmonisierten Sozialleistungen profitieren Familien im Kanton Basel-Stadt zusätzlich zur Prämienverbilligung von Familienmietzinsbeiträgen sowie bei Bedarf auch von Betreuungsbeiträgen und Ausbildungsbeiträgen.

5. *Auf einer Tabelle des BAG ist ersichtlich, dass die Grenze für Prämienverbilligungen in Basel unter dem nationalen Median liegt. Hat die Regierung im Sinn, diese Schwelle auf den kantonalen oder nationalen Median zu erhöhen?*

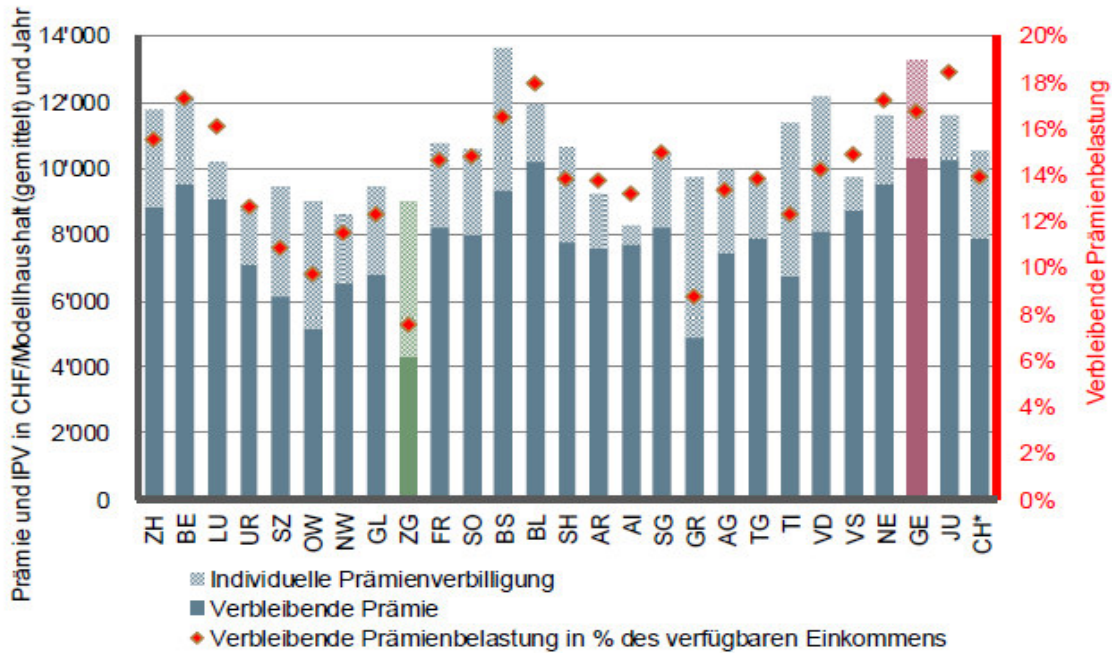
6. *Hat das Bundesgerichtsurteil Auswirkungen auf die zukünftige Praxis der Prämienverbilligung des Kantons (Einkommensgrenzen und Beitragshöhen)? Wenn ja, bis wann werden die Praxis und die entsprechenden Regelungen angepasst?*

Gemäss dem Monitoring des Bundesamtes für Gesundheit BAG wird der Mittelstand im Kanton Basel-Stadt je nach untersuchtem Haushaltstyp unterschiedlich weitgehend entlastet. Im Jahr 2017 lag die Grenze für den Bezug von Prämienverbilligungen bei Einelternfamilien mit zwei Kindern, bei alleinstehenden jungen Erwerbstätigen sowie bei Ehepaaren ohne Kinder zum Teil deutlich über 70% des Bruttoäquivalenzeinkommens. Bei Familien mit zwei und mehr Kindern lag die Grenze für den Bezug von Prämienverbilligungen leicht darunter.

Will man aber die Wirksamkeit der Prämienverbilligungen umfassend überprüfen, sind neben den Auswirkungen auf den Mittelstand auch weitere Aspekte zu berücksichtigen. In den letzten Jahren haben zahlreiche Kantone die Prämienverbilligungen gekürzt, um ihren Staatshaushalt zu entlasten. Dies im Gegensatz zum Kanton Basel-Stadt: Als einer der wenigen Kantone erhöht der Kanton Basel-Stadt jeweils die Prämienbeiträge um dieselbe Rate, wie der durchschnittliche Prämienanstieg im Kanton in der jeweiligen Altersgruppe beträgt.

Zu berücksichtigen ist ein weiterer Aspekt: Der Kanton Basel-Stadt hat schweizweit die höchsten Prämien, bezahlt aber auch die höchste Prämienverbilligung pro Bezüger bzw. Bezügerin. So liegen die durchschnittlichen Beträge, die von den Kantonen pro Bezüger bzw. Bezügerin ausgerichtet werden, im Jahr 2017 zwischen 1'324 Franken (Appenzell Innerrhoden) und 3'572 Franken (Basel-Stadt) pro Jahr. Auch die Kantone Genf und Bern haben hohe Prämien, verbilligen im Gegensatz zu Basel-Stadt jedoch einen tieferen Anteil. Dies verdeutlicht nachfolgende Grafik.

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

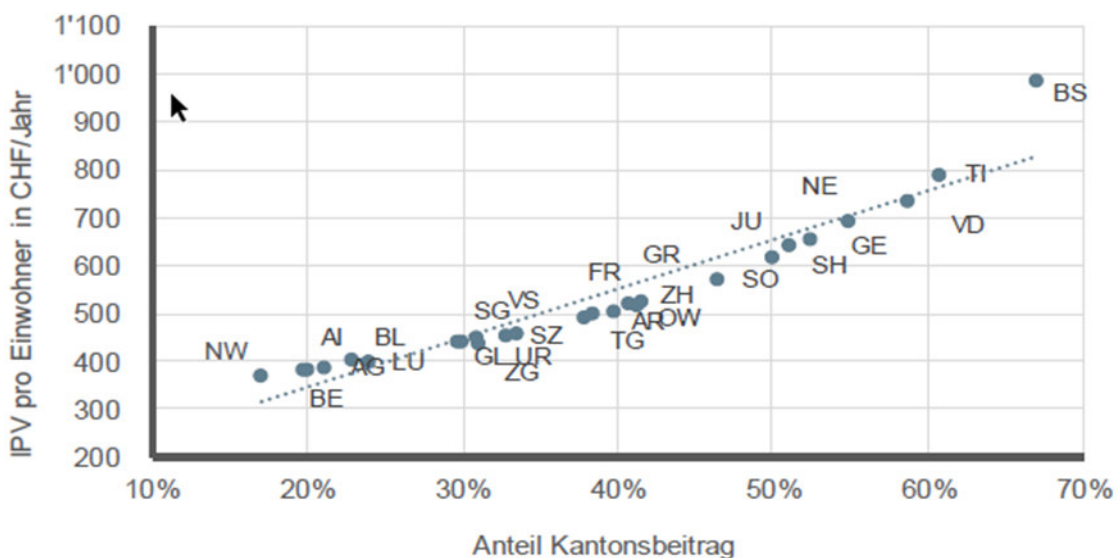


Anm.: CH* = ungewichteter Mittelwert über alle Kantone. Rot markiert sind die höchsten und grün die tiefsten Belastungen für die Modellhaushalte. Quellen: Erhebung bei den Kantonen, eigene Berechnungen.

Quelle: Wirksamkeit Prämienverbilligung - Monitoring 2017. Im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit (BAG).

Die Ausgaben für Prämienverbilligungen betragen im Kanton Basel-Stadt fast 1'000 Franken im Jahr und Einwohner. Im Kanton Nidwalden sind es etwas weniger als 400 Franken.

Abbildung 2-6: Anteil Kantonsbeitrag und IPV-Ausgaben pro Einwohner, 2017



Quellen: IPV-Ausgaben: BAG (2018). Einwohner: BFS (2018c), ständige Wohnbevölkerung am 31.12.2017.

Quelle: Wirksamkeit Prämienverbilligung - Monitoring 2017. Im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit (BAG).

Auch bei den Ausgaben für die Prämienverbilligungen bestehen zwischen den Kantonen grosse Unterschiede. Im schweizweiten Durchschnitt wurden die Ausgaben im Jahr 2017 zu 42% von den Kantonen getragen. Der Anteil des Kantons Basel-Stadt liegt mit 67% schweizweit am höchsten.

Angesichts der aufgeführten Zahlen zeigt sich, dass der Kanton Basel-Stadt im interkantonalen Vergleich hohe Finanzbeiträge für die Prämienverbilligungen einsetzt. Im Gegensatz zu anderen Kantonen kommen hier weitere kantonale Sozialleistungen wie Familienmietzinsbeiträge, Kinderbetreuungs- und Ausbildungsbeiträge noch hinzu. So hat der Regierungsrat die Familienmietzinsbeiträge in den letzten zehn Jahren von weniger als 2 Mio. Franken pro Jahr auf knapp 12 Mio. Franken ausgebaut.

Als Begleitmassnahme zur Steuervorlage 17 hat der Regierungsrat am 16. Oktober 2018 entschieden, die kantonalen Beiträge an die Prämienverbilligung für die obligatorische Krankenpflegeversicherung wiederkehrend um 10 Mio. Franken pro Jahr auszubauen. Mit dieser Budgetaufstockung wurden zwei Anpassungen am kantonalen Prämienverbilligungssystem beschlossen. Neben der Einführung einer zusätzlichen Prämienverbilligung für Personen mit einem alternativen Versicherungsmodell werden auch die Einkommensgrenzen für den Anspruch auf Prämienbeiträge deutlich erhöht, mit dem Ziel, die Belastung des Mittelstandes durch die steigenden Prämien stärker zu dämpfen. So berechtigt beispielsweise für eine Familie mit zwei Kindern ab 1. Juli 2019 – anstelle der bisherigen Grenze von 89'000 Franken – ein massgebliches Jahreseinkommen von 97'000 Franken noch zum Bezug von Prämienverbilligungen. Dies entspricht einem Bruttoeinkommen von über 110'000 Franken.

Zusammenfassend sieht sich der Regierungsrat darin bestärkt, das bewährte Basler System der harmonisierten bedarfsabhängigen Sozialleistungen entlang der geltenden Grundsätze weiterzuentwickeln und erkennt aufgrund des aktuellen Bundesgerichtsentscheids zur Prämienverbilligung im Kanton Luzern keinen Handlungsbedarf.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin