



Vorlage an den Landrat**betreffend urteilsbedingte Änderung des Einführungsgesetzes vom 25. März 1996 zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (EG KVG)**

Vom 12. Dezember 2000

Übersicht

Mit Urteil vom 3. Oktober 2000 hat das kantonale Versicherungsgericht die bisherige Praxis der Ausgleichskasse Basel-Landschaft umgestossen, dass beim Festlegen des massgebenden steuerbaren Einkommens für die Prämienverbilligung die nach Steuerrecht gewährten Freibeträge auf Renten angerechnet werden. Massgebend nach dem Gesetzestext - so das Urteil - sei ausschliesslich das steuerbare Einkommen.

Rechtlich gesehen erscheint das Urteil als korrekt; von den Auswirkungen her widerspricht es aber dem dokumentierten Willen des Gesetzgebers und führt zu einer unlogischen und falschen Subventionspraxis. Der Regierungsrat schlägt daher dem Landrat vor, den Gesetzestext unverzüglich anzupassen und die bestehende, seit 1996 geübte Praxis darin einzubauen. Damit wird erreicht, dass alle Rentenbezüger und -bezügerinnen in der Frage der Prämienverbilligung gleich behandelt werden.

Für die Prämienverbilligung ab dem Jahr 2003 werden neue Regeln in einer zur Zeit in Arbeit befindlichen und vom Thema her umfangreicheren Revision des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG ¹) festgelegt. Die urteilsbedingte hier vorgelegte Gesetzesrevision ist aber zeitlich dringend und soll daher vorgezogen werden.

Ausgangslage

Am 1. Januar 1996 ist das Krankenversicherungsgesetz (KVG) in Kraft getreten. Wichtigster darin enthaltener Auftrag an die Kantone war die Einführung und der Vollzug der Krankenkassenprämienverbilligung. Gemäss einer Kompetenznorm im KVG konnte der Regierungsrat selbständig die Prämienverbilligung einführen, was er mit der Verordnung vom 3. Oktober 1995 ² über die provisorische Regelung der Prämienverbilligung in der Krankenversicherung per 1. Januar 1996 tat.

¹ GS 32.474, SGS 362

² GS 32.254

In einem Merkblatt zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung vom November 1995 orientierten die Ausgleichskasse Basel-Landschaft und die Volkswirtschafts- und Sanitätsdirektion gemeinsam jeden Haushalt im Kanton (Beilage 1) über die Details der Prämienverbilligung. Bei der zentralen Information in diesem Merkblatt, dem Berechnungsbeispiel, wurde ausdrücklich erwähnt, dass das steuerbare Einkommen bereinigt werde durch *„einmalige Kapitalabfindungen abgezogen / Steuerfreibeträge auf Renten aufgerechnet“*.

Im März 1996 wurde dann die provisorische Verordnung in die ordentliche Gesetzgebung, in das EG KVG überführt. Der Landrat war mit der provisorischen Regelung des bereinigten, steuerbaren Einkommens und der Aufrechnung der Steuerfreibeträge auf Renten einverstanden. Auch die Stimmbürger und Stimmbürgerinnen hatten Kenntnis von der Aufrechnung, als sie dem Gesetz in der Volksabstimmung am 9. Juni 1996 zustimmten. In den Abstimmungserläuterungen war der Begriff „bereinigtes, steuerbares Einkommen“ enthalten, und es wurde auf die Anrechnung der Steuerfreibeträge hingewiesen (Auszug Beilage 2).

Bei der Überführung des Inhalts der provisorischen Regelung in das Gesetz wurde aber, wie sich jetzt aufgrund des Urteils herausstellt, nicht genügend auf die Gesetzestchnik geachtet.

Das Urteil des Versicherungsgerichts

Im erwähnten Urteil vom 3. Oktober 2000 wird festgehalten, dass der Regierungsrat das EG KVG, das vom massgebenden, steuerbaren Einkommen spricht, nicht mit weiteren gesetzeswesentlichen Bestimmungen - wie in diesem Fall der Bereinigung durch Anrechnen der Steuerfreibeträge - auf dem Verordnungsweg abändern könne. Es gelte daher allein das steuerbare Einkommen. (Es wird in diesem Zusammenhang zum besseren Verständnis auf die Beilage 3 verwiesen, die den bereinigten Text des § 8 EG KVG für die Berechnung der Prämienverbilligung wiedergibt.)

Das Urteil steht im Widerspruch zu der seit 1996 angewandten Praxis der Einkommensbereinigung als Basis für die Berechnung der Krankenkassenprämienverbilligung.

Gründe für die rechnerische Bereinigung des steuerbaren Einkommens

Das steuerbare Einkommen widerspiegelt für Alle die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit in etwa gleicher Weise. Es ist daher für die Berechnung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auch bei der Prämienverbilligung anwendbar.

Von Anfang an war für die Autoren der Regelungen klar, dass niemand dafür bestraft werden sollte, wenn er oder sie einmalige Kapitalabfindungen erhält. Diese sind deshalb für die Prämienverbilligung nicht dem steuerbaren Einkommen anzurechnen.

Auf der anderen Seite sollen Rentner und Rentnerinnen durch Steuerfreibeträge auf Renten keinen Vorteil bei der Berechnung der Prämienverbilligung gegenüber anderen Personen erhalten, die ihr steuerbares Einkommen nicht durch einen Freibetrag verringern können. Dieser Steuerfreibetrag ist kein Sozialabzug für Rentner und Rentnerinnen, der ihnen nach kantonaler Praxis für Zwecke der Prämienverbilligung weggenommen werden soll, sondern stellt einen Ausgleich dafür dar, dass die Beitragszahlungen an die Renteneinrichtungen früher bereits einmal zu versteuern waren. Für die Prämienverbilligung darf dies aber keine Rolle spielen, weil sie sachlich mit Steuern

nicht verknüpft ist (der Beizug von Steuerdaten für die Berechnung der individuellen Prämienverbilligung erfolgt nur aus praktischen Gründen). Deshalb gehören die Freibeträge dem steuerbaren Einkommen bei der Prämienverbilligung angerechnet (einmalige Kapitalabfindungen abgerechnet).

Die Änderung des EG KVG

Aus den Ausführungen zum Urteil und zur bisherigen Praxis zieht der Regierungsrat den Schluss, dass die bisherige Praxis der Einkommensbestimmung nicht geändert oder abgeschafft, sondern in das Gesetz aufgenommen werden soll. Das entspricht dem Willen des Gesetzgebers und ist im Einklang mit dem Bestreben, die Folgen des Gerichtsurteils korrekt umzusetzen. Alternativen (zum Beispiel Beibehalten der Praxis ohne Gesetzesänderung oder die auf frühere Perioden rückwirkende bzw. nur zukünftige Berücksichtigung des Urteils) scheiden aus der Sicht der Regierungsrates aus, denn keine Alternative vermag unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung der Rentner und Rentnerinnen zu befriedigen.

Die Änderung der Praxis rückwirkend auf alle Veranlagungen für die Steuerperiode 1999/2000 würde „Alt- und Neurentner bzw. –innen“ unterschiedlich behandeln, da aufgrund eidgenössischen Rechts (Steuerharmonisierungsgesetz) die Rentenfreibeträge ab 2002 wegfallen.

Eine solche Praxisänderung hätte darüber hinaus Zusatzkosten von maximal fast 6 Millionen Franken pro Jahr zur Folge. Davon trüge der Bund etwas weniger als 60 Prozent, der Kanton etwas über 40 Prozent. Unter Berücksichtigung der aktuellen Daten wäre insgesamt für den Kanton mit Zusatzkosten 1.9 Millionen Franken pro Jahr zu rechnen.

Bei Beibehaltung der bisherigen Praxis ergäben sich keine Zusatzkosten.

Einzelheiten

In § 8 Absatz 2 bis (neu) wird die bisherige Praxis in das EG KVG aufgenommen.

Als redaktionelle Änderungen sind der Titel präzisiert und Absatz 2 neu in zwei Absätze - einen umformulierten Absatz 2 und einen zusätzlichen Absatz 4 gegliedert worden.

Am 3. Oktober 2000 erging das schriftliche Urteil des Versicherungsgerichts. Die Gesetzesnovelle soll rückwirkend auf den 1. Januar 2000, also für die ganze laufende Berechtigungsperiode, in Kraft treten. Die vor dem 3. Oktober 2000 bereits behandelten Prämienverbilligungsgesuche sind allerdings bereits rechtsgültig entschieden und werden von der Rückwirkung nicht berührt.

Das Rückwirkungsverbot nach § 11 der Kantonsverfassung ³ besagt, dass die Rückwirkung von Erlassen unzulässig ist, wenn sie zeitlich übermässig zurückgreift oder zu einer übermässigen Belastung führt. Das Weiterführen einer etablierten Praxis ist daran zu messen.

Es wird parallel zur parlamentarischen Behandlung eine Vernehmlassung durchgeführt, um den Ablauf zu beschleunigen und die Rückwirkung nicht allzu stark auszudehnen.

Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die durch das Urteil erforderlich gewordene Korrektur des EG KVG vorzunehmen und gemäss dem beigelegten Entwurf zu beschliessen.

Liestal, 12. Dezember 2000

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Koellreuter

Der Landschreiber: Mundschin

Beilage: Entwurf einer Änderung EG KVG
Beilagen 1-3

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (EG KVG)

Änderung vom

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

I.

Das Einführungsgesetz vom 25. März 1996⁴ zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (EG KVG) wird wie folgt geändert:

§ 8, Titel Abs. 2, 2bis und 4*Anspruchsberechtigung und Bemessungsgrundlage*

² Bescheidene wirtschaftliche Verhältnisse im Sinne von Absatz 1 liegen vor, wenn

- a) die Jahresrichtprämie der versicherten Person einen bestimmten Prozentsatz des massgebenden Einkommens (Subventionsgrenze) übersteigt, und
- b) gemäss Steuer- und Finanzgesetz kein Reinvermögen vorhanden ist, das höher ist als der Vermögensabzug.

^{2bis} Das massgebende Einkommen gemäss Absatz 2 ist das steuerbare Einkommen, zuzüglich Steuerfreibeträge von Renten, abzüglich einmalige Kapitalabfindungen.

⁴ Die Prämienverbilligung entspricht dem Betrag, um den die Jahresrichtprämie die Subventionsgrenze übersteigt.

II.

Diese Änderung tritt rückwirkend auf den 1. Januar 2000 in Kraft

⁴ GS 32.474, SGS 362

Beilage 3

TEXT Nach der Änderung

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (EG KVG)

Vom 25. März 1996

D. Prämienverbilligung

§ 8 Anspruchsberechtigung und Bemessungsgrundlage

¹ Anspruch auf Prämienverbilligung haben grundsätzlich Versicherte der obligatorischen Krankenpflegeversicherung in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen mit steuerrechtlichem Wohnsitz im Kanton.

² Bescheidene wirtschaftliche Verhältnisse im Sinne von Absatz 1 liegen vor, wenn

- a) die Jahresrichtprämie der versicherten Person einen bestimmten Prozentsatz des massgebenden Einkommens (Subventionsgrenze) übersteigt, und
- b) gemäss Steuer- und Finanzgesetz kein Reinvermögen vorhanden ist, das höher ist als der Vermögensabzug.

^{2bis} Das massgebende Einkommen gemäss Absatz 2 ist das steuerbare Einkommen, zuzüglich Steuerfreibeträge von Renten, abzüglich einmalige Kapitalabfindungen.

³ Der Landrat kann den Vermögensabzug gemäss Absatz 2 für die Prämienverbilligung um bis zu 50% erhöhen.

⁴ Die Prämienverbilligung entspricht dem Betrag, um den die Jahresrichtprämie die Subventionsgrenze übersteigt.