

Dr. Marco Donatsch

Die Festsetzung des Prämienverbilligungsanspruches junger Erwachsener in Ausbildung

Die überwiegende Mehrheit der Kantone setzt gemäss den kantonalen Ausführungserlassen zum eidgenössischen Krankenversicherungsgesetz den Prämienverbilligungsanspruch junger Erwachsener in Ausbildung unter Berücksichtigung der finanziellen Verhältnisse der Eltern fest. In einzelnen Kantonen besteht hingegen ein solcher Prämienverbilligungsanspruch im Sinne eines eigenständigen Anspruches der jungen Erwachsenen in Ausbildung, sodass die finanziellen Verhältnisse der Eltern ausgeklammert bleiben. Solche Regelungen lassen sich kaum mit dem Bundesrecht vereinbaren.

Rechtsgebiet(e): Gesundheitsrecht; Kranken-, Unfall- und Invalidenversicherung; Beiträge

Zitiervorschlag: Marco Donatsch, Die Festsetzung des Prämienverbilligungsanspruches junger Erwachsener in Ausbildung, in: Jusletter 31. Januar 2011

Inhaltsübersicht

- I. Ausgangslage und Problemstellung
- II. Bundesrechtliche Minimalvorschriften betreffend die Prämienverbilligung für junge Erwachsene in Ausbildung
 1. Rechtliche Ausgangslage
 2. Festsetzung aufgrund eines Gesamtanspruches
 - a. Nach Art. 65 Abs. 1bis KVG
 - b. Unter dem verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit
- III. Fazit

I. Ausgangslage und Problemstellung

[Rz 1] Die Kantone verfügen bei der Regelung der Prämienverbilligung (Kreis der Begünstigten, Verfahren, Auszahlungsmodus etc.) über einen sehr weiten Gestaltungsspielraum. Entsprechend vielfältig sind denn auch die in den kantonalen Ausführungserlassen geregelten Prämienverbilligungssysteme. Eine aktuelle Übersicht über die kantonalen Regelungen der Prämienverbilligung, insbesondere auch hinsichtlich der Bemessungsgrundlage und der Berechtigten, ist auf der Homepage der Schweizerischen Konferenz der Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren abrufbar (vgl. GDK, Krankenversicherung: Prämienverbilligung, Synoptische Übersicht 2010; <http://www.gdk-cds.ch/263.0.html>).

[Rz 2] Sehr unterschiedlich geregelt ist namentlich der Prämienverbilligungsanspruch junger Erwachsener in Ausbildung. Hinsichtlich der Berechtigung zur Prämienverbilligung besteht entweder ein eigenständiger oder ein gemeinsamer Anspruch. Besteht ein gemeinsamer Anspruch, so erfolgt die Bemessung der Prämienverbilligung gemeinsam mit den (unterhaltspflichtigen) Eltern. Die gemeinsame Bemessung knüpft allerdings nicht unmittelbar an das Bestehen der zivilrechtlichen Unterhaltspflicht an; je nach Kanton wird an das Vorliegen eines gemeinsamen Haushaltes, eines Abzuges in der Steuererklärung und/oder das Absolvieren einer Erstausbildung angeknüpft.¹

[Rz 3] Im Kanton Obwalden ist zurzeit eine Gesetzesinitiative pendent, welche – unter anderem – vorsieht, dass junge Erwachsene in Ausbildung zusammen mit ihren Eltern einen Gesamtanspruch auf Prämienverbilligung haben, sofern für sie in der massgebenden Steuerveranlagung ein Kinderabzug gewährt wird. Dagegen wurden seitens des Regierungsrates rechtliche Bedenken erhoben, da dies einerseits in verschiedenen Fallkonstellationen zu Ungleichbehandlungen zwischen den Anspruchsberechtigten führen könne; andererseits sei diese Regelung grundsätzlich problematisch,

da sie (mündige) Jugendliche nicht mehr als eigenständig handelnde Rechtssubjekte betrachte.²

[Rz 4] Nachstehend soll daher unter grundsätzlichem Gesichtspunkt die Frage geprüft werden, ob die Prämienverbilligung junger Erwachsener in Ausbildung als eigenständiger oder gemeinsamer Anspruch auszugestalten sei. Diese Frage ist insofern von Bedeutung, als das kantonale Ausführungsrecht mit dem übergeordneten Bundesrecht vereinbar sein muss.

II. Bundesrechtliche Minimalvorschriften betreffend die Prämienverbilligung für junge Erwachsene in Ausbildung

1. Rechtliche Ausgangslage

[Rz 5] Nach Art. 65 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) gewähren die Kantone den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen. Für untere und mittlere Einkommen verbilligen die Kantone die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent (Art. 65 Abs. 1bis KVG).

[Rz 6] Mit der individuellen Prämienverbilligung beabsichtigt der Gesetzgeber eine bedarfsgerechte Prämiensubventionierung in der Krankenversicherung. Es soll damit aufgrund der sozialen Notwendigkeit der Solidarität zwischen Personen mit unterschiedlichen Einkommen Rechnung getragen werden, da die Krankenversicherungsprämie – pro Versicherter – ohne Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Versicherten festgelegt wird. Für den Vollzug der Prämienverbilligung sind dabei die Kantone zuständig, was erhebliche kantonale Unterschiede hinsichtlich der Festlegung des Berechtigtenkreises, der Berechnungsgrundlage wie auch der Art der Festsetzung der Prämienverbilligung zur Folge hat.³

[Rz 7] Der Bundesrat schlug dem Parlament daher vor, im KVG eine für die Kantone verpflichtende Mindestnorm festzusetzen, damit bundesweit eine gewisse Vereinheitlichung zustande kommt und die Solidarität zwischen den verschiedenen Einkommensstufen besser gewährleistet ist. Dazu hätten die Kantone für Haushalte mit und ohne Kinder je vier Einkommenskategorien und Höchstehkommen für den Anspruch auf Prämienverbilligung festlegen sollen.

¹ Vgl. im Einzelnen die Zusammenstellung über die Rechtsgrundlagen in den Kantonen (Stand Anfang 2006) in der im Auftrag der Gesundheitsdirektion des Kantons Zug erstellten Studie «Die Prämienverbilligung in den Kantonen: Übersicht über die Bemessungsgrundlagen von jungen Erwachsenen in den 26 Kantonen» (abrufbar auf der Homepage der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren: <http://www.gdk-cds.ch/263.0.html>).

² Vgl. den Bericht des Regierungsrats über das Volksbegehren (Initiative) zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz vom 29. Juni 2010, S. 9 (abrufbar unter <http://www.ow.ch/de/politik/kantonsratmain/politbusiness/>).

³ Vgl. Botschaft des Bundesrates vom 26. Mai 2004 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Prämienverbilligung) und zum Bundesbeschluss über die Bundesbeiträge in der Krankenversicherung, BBl 2004, S. 4327 ff., 4334, 4336 f.

Das Parlament lehnte es – zum Schutz der Autonomie – der Kantone ab, Einkommenskategorien für Haushalte mit Prämienverbilligung festzulegen. Stattdessen einigten sich die eidgenössischen Räte auf einen Kompromissvorschlag zur Entlastung von Familien mit schwachen und mittleren Einkommen. Dabei ist es den Kantonen selbst überlassen, die Einkommensgrenze für die mindestens hälftige Prämienverbilligung für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung zu bestimmen.⁴

[Rz 8] Art. 65 Abs. 1bis KVG wurde daher im Rahmen der parlamentarischen Beratung in das Gesetz eingefügt. Es handelt sich dabei um eine Minimalbestimmung. Der Bundesgesetzgeber schreibt den Kantonen mit anderen Worten einzig vor, für untere und mittlere Einkommen die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent zu verbilligen. Den Kantonen soll es daher aus familienpolitischen Überlegungen freistehen, die Prämien um mehr als 50 % zu verbilligen oder auch Prämienverbilligungen für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung zu gewähren, ohne dies auf untere und mittlere Einkommen zu beschränken.⁵

2. Festsetzung aufgrund eines Gesamtanspruches

a. Nach Art. 65 Abs. 1bis KVG

[Rz 9] Entgegen dem Vorschlag des Bundesrates fällt es wie aufgezeigt grundsätzlich nach wie vor in die Zuständigkeit der Kantone, die Voraussetzungen der Prämienverbilligung festzulegen.⁶ Bei der Ausgestaltung der Prämienverbilligung verfügen daher die Kantone über eine weit gehende Autonomie. Die kantonalen Bestimmungen über die Prämienverbilligung müssen sich aber an den Sinn und Geist des KVG halten und dürfen den mit der Prämienverbilligung angestrebten Zweck nicht vereiteln.⁷

[Rz 10] Die Beiträge der öffentlichen Hand für die Prämienverbilligung dienen der Finanzierung der obligatorischen Krankenversicherung. Die Prämienverbilligung kommt daher einer Bedarfsleistung gleich, die mit den Versicherungsleistungen von der Art der AHV/IV-Ergänzungsleistungen vergleichbar sind.⁸ Es entspricht daher dem Sinn und Zweck des

Instrumentes der Prämienverbilligung, dass jene Versicherten, die es am nötigsten haben, Prämienverbilligungen erhalten.⁹

[Rz 11] Die Prämienverbilligungen sollen «den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen» (Art. 65 Abs. 1 KVG) gewährt werden. Für untere und mittlere Einkommen sind Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung zudem von Bundesrechts wegen die Prämien um mindestens 50 Prozent zu verbilligen (Art. 65 Abs. 1bis KVG). Für die Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen sind die aktuellsten Einkommens- und Familienverhältnisse zu berücksichtigen (vgl. Art. 65 Abs. 3 KVG).

[Rz 12] Es folgt damit bereits aus dem klaren Gesetzeswortlaut, dass für den Anspruch auf Prämienverbilligung eine Gesamtbetrachtung der wirtschaftlichen Verhältnisse der Versicherten vorzunehmen ist. Art. 65 Abs. 1bis KVG erfasst dabei die Kinder und jungen Erwachsenen in Ausbildung *nicht* als isoliert von den familiären Verhältnissen zu beurteilende Versicherte. Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung erzielen in aller Regel grundsätzlich kein oder bloss ein bescheidenes Einkommen¹⁰, sodass sich die Wendung «für untere und mittlere Einkommen» in Art. 65 Abs. 1bis KVG auf die Einkommensverhältnisse der – nach Zivilrecht – unterhaltspflichtigen Eltern bezieht.

[Rz 13] Damit stimmt auch überein, dass die Festsetzung des Prämienverbilligungsanspruches für Ehepaare – welche überdies auch gemeinsam besteuert werden – ebenfalls nach einer gesamtheitlichen Beurteilung erfolgt. Mehr noch: Das Bundesgericht hat selbst eine kantonale Bestimmung geschützt, nach welcher das für den Prämienverbilligungsanspruch anrechenbare Einkommen einer im Konkubinat lebenden Person unter Berücksichtigung der Einkünfte beider im gemeinsamen Haushalt lebenden Personen zu berechnen ist.¹¹

[Rz 14] Es entspricht damit dem Sinn und Zweck von Art. 65 Abs. 1–3 KVG, dass der Prämienverbilligungsanspruch junger Erwachsener in Ausbildung – ungeachtet ihrer zivilrechtlichen Mündigkeit – unter Berücksichtigung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse ihrer Eltern festgelegt wird.

b. Unter dem verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit

[Rz 15] Wie vorstehend begründet geht Art. 65 Abs. 1bis KVG davon aus, dass der Prämienverbilligungsanspruch junger Erwachsener in Ausbildung von den Einkommensverhältnissen der (unterstützungspflichtigen) Eltern abhängt.

⁴ AB NR 2005, S. 119 (Votum Felix Gutzwiller).

⁵ AB SR 2004, S. 894 (Votum Philipp Staehelin).

⁶ Gebhard Eugster, Bundesgesetz über die Krankenversicherung, Zürich 2010, Art. 65 N. 1 ff.; ferner Thomas Locher, Grundriss des Sozialversicherungsrechts, 3. Aufl., Bern 2003, § 63 Rz. 25 f.; BGE 124 V 19 ff.; Ueli Kieser, Schweizerisches Sozialversicherungsrecht, Zürich/St. Gallen 2008, S. 36.

⁷ BGE 136 I 220 E. 6.1; Gebhard Eugster, Krankenversicherung, in: Ulrich Meyer (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band XIV, Soziale Sicherheit, 2. Aufl., Basel etc. 2007, Rz. 1070.

⁸ Eugster (Fn. 7), Rz. 1068; Alfred Mauer/Gustavo Scartazzini/Marc Hürzeler, Bundessozialversicherungsrecht, 3. Aufl., Basel 2009, Rz. 251 Anm.

265.

⁹ Mauer/Scartazzini/Hürzeler (Fn. 8), Rz. 251.

¹⁰ Kinder mit Vermögen weisen gegebenenfalls Vermögenserträge aus. Lehrlinge oder Werkstudierende erzielen in der Regel ebenfalls nicht ein existenzdeckendes Einkommen.

¹¹ BGE 136 I 313 E. 3.5. – Vgl. ferner auch Urteil des Bundesgerichts 2P.213/2003 vom 5. November 2003

Folgerichtig sieht denn auch die überwiegende Mehrheit der Kantone eine dahin gehende Regelung vor (vorne Rz. 2).

[Rz 16] Es entspricht dem Sinn und Zweck der durch das eidgenössische Krankenversicherungsgesetz vorgesehenen Prämienverbilligungen, dass diese nur Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen gewährt und dass die Familienverhältnisse berücksichtigt werden (vgl. Art. 65 Abs. 1 und 3 KVG). Das Parlament hat später noch Art. 65 Abs. 1bis KVG eingeführt, wobei diese Bestimmung gemäss dem Votum von Ständerat Philip Staehelin aus familienpolitischen Gründen auch Prämienverbilligungen für Kinder oder junge Erwachsene in Ausbildung zulassen soll, ohne dass untere oder mittlere Einkommen vorliegen (vorne Rz. 5). Diese Auffassung erscheint sehr fragwürdig:

[Rz 17] Die Prämienverbilligungen sind grundsätzlich kein Instrument der Familienpolitik, sondern sie knüpfen wie ausgeführt an einen Bedarf der Versicherten bzw. deren wirtschaftlichen Verhältnisse an. Die Gewährung von Prämienverbilligungen an junge Erwachsene in Ausbildung, deren Eltern in günstigen Verhältnissen leben, ist daher nur schwerlich mit dem Sinn und Zweck der Prämienverbilligungen nach Art. 65 Abs. 1 KVG zu vereinbaren. Es lässt sich nun aber nicht sagen, dass der Gesetzgeber mit Art. 65 Abs. 1bis KVG den Zweck der Prämienverbilligungen auf eine allgemeine Familienförderung bzw. -entlastung erweitern wollte, da dies auch eine Änderung von Art. 65 Abs. 1 KVG, der Grundnorm des Instruments der Prämienverbilligung, erfordert hätte. Zudem folgt aus dem Finanzierungssystem, das heisst der Beitragsgewährung des Bundes an die Kantone, dass die Kantone die Prämienverbilligungen, trotz der ihnen zustehenden Autonomie beim Erlass des Ausführungsrechts, nach dem Sinn und Zweck der bundesrechtlichen Vorgaben auszugestalten haben.

[Rz 18] Die Gewährung von Prämienverbilligungen an junge Erwachsene in Ausbildung ohne Berücksichtigung der Einkommensverhältnisse der (unterstützungspflichtigen) Eltern gerät damit zugleich in Konflikt mit dem Gebot der Rechtsgleichheit:

[Rz 19] Nach Art. 8 Abs. 1 Bundesverfassung (BV; SR 101) und der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichts verletzt ein Erlass das Rechtsgleichheitsgebot, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die kein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, oder er Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen. Es ist mit anderen Worten Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu handeln. Die ungerechtfertigte Gleich- bzw. Ungleichbehandlung muss sich auf eine wesentliche Tatsache beziehen.¹²

[Rz 20] Das Differenzierungsgebot, das heisst der Anspruch auf eine rechtliche Differenzierung kann sich auch in einer

sogenannt mittelbaren Ungleichbehandlung aktualisieren, nämlich dann, wenn sich eine äusserlich gleichbehandelnde Regelung bei Berücksichtigung ihrer tatsächlichen Auswirkungen als Ungleichbehandlung entpuppt, die sich sachlich nicht rechtfertigen lässt.¹³ Bei Gesetzen mit einem bestimmten Zweck erlaubt bereits dieser gesetzgeberische Wertungsgesichtspunkt ein Urteil, ob erhebliche tatsächliche Unterschiede vorliegen.¹⁴

[Rz 21] Wird der Prämienverbilligungsanspruch junger Erwachsener in Ausbildung einzig gestützt auf die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der versicherten Person beurteilt, ohne die wirtschaftliche Situation der Eltern zu berücksichtigen, die unterstützungspflichtig sind – und auch einen Steuerabzug vornehmen können –, so bleiben tatsächliche Unterschiede unberücksichtigt. Diese tatsächlichen Unterschiede betreffend die wirtschaftliche Gesamtsituation sind aber nach dem Sinn und Zweck der Prämienverbilligungen nach Art. 65 KVG wie aufgezeigt wesentlich. Das Ausserachtlassen der wirtschaftlichen Gesamtsituation bei jungen Erwachsenen in Ausbildung hat damit eine mittelbare Ungleichbehandlung zur Folge, die sich insbesondere im Lichte des Zweckes der Prämienverbilligung kaum sachlich rechtfertigen lässt.

III. Fazit

[Rz 22] Gestützt auf eine grammatikalische und teleologische Auslegung von Art. 65 Abs. 1bis KVG sowie unter dem systematischen Einbezug von Art. 65 Abs. 1 und Abs. 3 KVG ist der Prämienverbilligungsanspruch junger Erwachsener in Ausbildung unter Berücksichtigung der familiären Verhältnisse, das heisst der Einkommens- und Vermögensverhältnisse der (unterhaltspflichtigen) Eltern festzusetzen. Eine Regelung, welche einzig auf das Einkommen und Vermögen der jungen Erwachsenen in Ausbildung abstützt oder diesen per se eine Prämienverbilligung gewährt, widerspricht dem Sinn und Zweck der Prämienverbilligung nach Art. 65 KVG und kann zugleich eine nach Art. 8 Abs. 1 BV unzulässige mittelbare Ungleichbehandlung zur Folge haben. Entsprechende kantonale Regelungen sind damit kaum mit dem übergeordneten Bundesrecht zu vereinbaren.

[Rz 23] Die Kantone haben es dabei in der Hand, durch die Festlegung der Höhe der für die Prämienverbilligung massgebenden «mittleren» Einkommen (Art. 65 Abs. 1bis KVG), eine soziale und familiengerechte Regelung zu treffen. Eine Regelung aber, welche den jungen Erwachsenen in Ausbildung ungeachtet der Einkommens- und Vermögensverhältnisse der unterhaltspflichtigen Eltern Prämienverbilligungen gewährt, führt zu staatlichen Bedarfsleistungen (vorne Rz. 10), ohne dass eine solcher Bedarf im Einzelfall aufgrund

¹² Vgl. zum Beispiel BGE 136 I 1 E. 4.1 mit weiteren Hinweisen.

¹³ Beatrice Weber-Dürler, Rechtsgleichheit (§ 41), in: Daniel Thürer et al. (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, Rz. 12.

¹⁴ Vgl. Weber-Dürler (Fn. 13), Rz. 13.

der günstigen finanziellen Verhältnisse des Eltern überhaupt besteht.¹⁵

Dr. Marco Donatsch, Rechtsanwalt (Männedorf), Lehrbeauftragter für öffentliches Recht an der Universität Zürich

* * *

¹⁵ Nach Art. 277 Abs. 2 ZGB haben die Eltern über das Mündigkeitsalter hinaus, soweit es ihnen nach den gesamten Umständen zugemutet werden darf, für den Unterhalt des Kindes aufzukommen, bis eine (Erst-)Ausbildung ordentlicherweise abgeschlossen werden kann.