

**Bericht und Antrag** 22-05  
**des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen**  
**an den Kantonsrat betreffend**  
**die Volksinitiative «Vollständige Übernahme der Krankenkassenprämien**  
**von Kindern im Rahmen der Prämienverbilligung»**  
**(Keine Krankenkassenprämien für Kinder!)**

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen eine Vorlage zur Volksinitiative «Vollständige Übernahme der Krankenkassenprämien von Kindern im Rahmen der Prämienverbilligung» (Keine Krankenkassenprämien für Kinder!).

Die Initiative wurde am 26. Oktober 2021 mit 1'044 gültigen Unterschriften eingereicht und vom Regierungsrat am 2. November 2021 als zustande gekommen erklärt (Amtsblatt Nr. 44 vom 5. November 2021, S. 2011). Sie hat folgenden Wortlaut:

*«Die "Verfassung des Kantons Schaffhausen (SHR 101.000)" wird wie folgt angepasst:*

**Art. 87a (neu)**

*Kanton und Gemeinden wirken einer übermässigen Belastung der Privathaushalte durch die Krankenpflege-Grundversicherung entgegen indem sie*

- a) Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Beiträge zur Verbilligung der Krankenpflege-Grundversicherung ausrichten.*
- b) Die Prämienkosten der Krankenpflege Grundversicherung von Kindern bis zum vollendeten 18. Altersjahr vollumfänglich erstatten.*

*[Rückzugsklausel]»*

**I. Formelle Prüfung**

Die vorliegende Volksinitiative ist – mit 1'044 Unterschriften – gültig eingereicht worden. Sie genügt den Formvorschriften. Das Initiativbegehren, das in der Form der ausformulierten Verfassungsinitiative abgefasst ist, wahrt zudem sowohl die Einheit der Form als auch die Einheit der Materie. Die Volksinitiative will mit der Anpassung der Verfassung des Kantons Schaffhausen die vollständige Übernahme der Krankenkassenprämien von Kindern im Rahmen der Prämienverbilligung erreichen.

## II. Materielle Prüfung

### A. Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

- a) Der Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts nach Art. 49 Abs. 1 BV schliesst in Sachgebieten, welche die Bundesgesetzgebung abschliessend regelt, eine Rechtsetzung durch die Kantone aus. In Sachgebieten, die das Bundesrecht hingegen nicht abschliessend ordnet, dürfen die Kantone Vorschriften erlassen. Die kantonalen Vorschriften dürfen jedoch nicht gegen Sinn und Geist des Bundesrechts verstossen und dessen Zweck nicht beeinträchtigen (Art. 3, Art. 42, Art. 43 Abs. 1 und Art. 43a BV).
- b) Gemäss Art. 117 der Bundesverfassung (SR 101) obliegt der Erlass von Vorschriften über die Krankenversicherung dem Bund.

Das Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 ([KVG; SR 832.10]) verlangt vom Versicherer unter anderem, dass er bei der Prämienfestsetzung eine Abstufung nach Alter der Versicherten vornimmt. Für Kinder und für junge Erwachsene ist eine tiefere Prämie festzusetzen als für die übrigen Versicherten, und die Prämie für die Kinder muss zudem tiefer sein als diejenige für junge Erwachsene (Art. 61 Abs. 3 und 3<sup>bis</sup> KVG).

- c) Weiter schreibt das KVG in **Art. 65 Abs. 1** vor, dass *die Kantone* den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen **Prämienverbilligungen** zu gewähren haben. Konkret haben die Kantone für untere und mittlere Einkommen die Prämien der Kinder um mindestens 80 Prozent und die Prämien der jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent zu verbilligen (Art. 65 Abs. 1<sup>bis</sup> KVG).

Bei der Prämienverbilligung handelt es sich um ein Sachgebiet (innerhalb der Krankenversicherungsgesetzgebung), welches auf Bundesebene nicht abschliessend geregelt wurde. Für dessen detaillierte Ausgestaltung sind somit die Kantone zuständig. Sie haben den Kreis der Begünstigten, die Höhe, das Verfahren, den Auszahlungsmodus sowie die Einkommensgrenzen für die Prämienverbilligung festzulegen. Dabei dürfen sie jedoch – wie oben ausgeführt – nur solche Vorschriften erlassen, welche sich an Sinn und Geist des KVGs halten und den mit der Prämienverbilligung angestrebten Zweck nicht vereiteln.

Art. 65 Abs. 1<sup>bis</sup> KVG gilt einhellig als **generelle Minimalbestimmung**, was bedeutet, dass es den Kantonen im Rahmen ihrer Kompetenzen unbenommen ist, über das Regulativ einer 80 %igen Reduktion der Prämien hinauszugehen und den Versicherten gar eine grössere Reduktion zu gewähren (BGE 136 I 220 E. 6.1 mit Hinweisen). Demnach kann die Prämienverbilligung für Kinder und junge Erwachsene auch unabhängig von den finanziellen Verhältnissen gewährt werden (vgl. dazu Rolf Frick, in: Basler Kommentar zum KVG, Basel 2020, N 23 zu Art. 65 m.w.H.). Es würde jedoch gegen Bundesrecht verstossen, wenn die Kantone die Voraussetzungen für den Erhalt der Prämienverbilligung verschärfen oder die Einkommensgrenze zur Verbilligung zu hoch ansetzen würden (BGE 145 I 26, E. 6.2.2.1).

- d) Nach Art. 1 des **kantonales Krankenversicherungsgesetzes** vom 19. Dezember 1994 (KVG SH; SHR 832.100) richtet der Kanton Schaffhausen Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen mit Wohnsitz im Kanton Beiträge zur Verbilligung der Prämien der Krankenpflege-Grundversicherung aus. Ein Anspruch auf Beiträge zur Prämienverbilligung kann geltend gemacht werden, wenn die anrechenbaren Prämien der obligatorischen Krankenversicherung 15 % des anrechenbaren Einkommens übersteigen. Die Beiträge zur Prämienverbilligung übersteigen die effektiven Prämienkosten nicht (Art. 1 Abs. 2 KVG SH).

Die persönlichen Voraussetzungen einer Prämienverbilligung werden in § 9 des Dekrets über den Vollzug des Krankenversicherungsgesetzes vom 10. Juni 1996 (SHR 832.110) konkretisiert. Kinder und Jugendliche bis zum vollendeten 20. Altersjahr haben in der Regel einen gemeinsamen Anspruch mit den Eltern. In begründeten Fällen, insbesondere bei nachgewiesener wirtschaftlicher Unabhängigkeit von den Eltern, kann ab dem vollendeten 18. Altersjahr ein eigener Anspruch geltend gemacht werden (§ 9 Abs. 2 Dekret über den Vollzug des Krankenversicherungsgesetzes).

- e) Die Forderung der hier zu prüfenden Initiative, wonach die Kantonsverfassung um Art. 87a zu ergänzen sei, stellt bezüglich lit. a, wonach Kanton und Gemeinden Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Beiträge zur Verbilligung der Krankenpflege-Grundversicherung auszurichten haben, lediglich eine Wiederholung des bereits in Art. 65 Abs. 1 KVG enthaltenen Grundsatzes dar.
- f) Die Forderung der Initianten nach der vollumfänglichen Erstattung der Prämienkosten der Krankenpflege-Grundversicherung von Kindern bis zum vollendeten 18. Altersjahr durch den Kanton und die Gemeinden (vgl. Art. 87a lit. b der Initiative) entspricht einer Prämienverbilligung von 100 %. Demnach sind die Kinderprämien vollumfänglich durch die IPV zurückzuerlösen. Die Initiative verlangt also den Prämienentlass für sämtliche Kinder bis zum vollendeten 18. Altersjahr, somit also nicht nur für solche mit unteren und mittleren Einkommen i.S.v. Art. 65 Abs. 1<sup>bis</sup> KVG. Das einzige Kriterium für einen vollständigen Prämienentlass ist das Kriterium des Kindesalters – bis zum vollendeten 18. Altersjahr. Diesem Ansinnen steht die bundesrechtliche Minimalvorgabe im Sinne von Art. 65 Abs. 1<sup>bis</sup> KVG wie dargelegt nicht entgegen. Es ist mit anderen Worten kein Verstoß gegen übergeordnetes Recht ersichtlich.
- g) Zusammengefasst ist die Initiative «Vollständige Übernahme der Krankenkassenprämien von Kindern im Rahmen der Prämienverbilligung; keine Krankenkassenprämien für Kinder!» mit dem Bundesrecht vereinbar.

## B. Auswirkungen der Initiative

### Vorbemerkung

- a) Wie bereits ausgeführt, sind die Kantone – abgesehen von der Erfüllung von Art. 65 Abs. 1 und 1<sup>bis</sup> KVG – frei in der Gestaltung ihrer Prämienverbilligungssysteme. Die Unterschiede zwischen den Kantonen sind dementsprechend gross. Sie zeigen sich unter anderem beim absoluten Betrag, der in die IPV investiert wird sowie bei der Wirkung auf die Prämienlast der verschiedenen Haushaltstypen. Das vom Bund alle 2-3 Jahre durchgeführte Monitoring über die Wirksamkeit der Prämienverbilligung<sup>1</sup> fördert grosse Unterschiede zutage: So variierten die IPV-Ausgaben pro Einwohner/-in 2019 zwischen CHF 369 (BE) und CHF 1'039 (BS). Der Kanton Schaffhausen lag mit CHF 703 ziemlich genau in der Mitte zwischen den beiden Extremen.
- b) Im Zusammenhang mit der vorliegenden Initiative ist vor allem die Prämienbelastung der Haushalte mit Kindern von Interesse. Um die Wirksamkeit der IPV zu prüfen, berechnete das BAG die nach Abzug der IPV verbleibende Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens bei sieben Modellhaushalten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen (Abb. 1).

Abbildung 1: Modellhaushalte gem. Arbeitspapier Monitoring vom 07.12.2020

	Modellhaushalte						
	1	2	3	4	5	6	7
Beschreibung	Alleinstehende Rentnerin	Paar mit zwei Kindern (3.5 und 5 Jahre)	Einelternfamilie mit zwei Kindern (3.5 und 5 Jahre)	Paar mit vier Kindern (3.5, 5, 8, 10 Jahre)	Paar mit einem Kind (16 Jahre) und einer jungen Erwachsenen (20 Jahre)	Alleinstehende junge, erwerbstätige Person (24 Jahre)	Paar ohne Kinder
Wohnort	Kantonshauptort						
Konfession	Meistverbreitete Konfession im Kanton						
Zivilstand	nicht verheiratet	verheiratet	nicht verheiratet	verheiratet	verheiratet	nicht verheiratet	verheiratet
Arbeitseinkommen (brutto)	45'000 CHF	70'000 CHF	60'000 CHF	85'000 CHF	70'000 CHF	38'000 CHF	60'000 CHF
Vermögen	Kein Vermögen						

- c) 2019 betrug der Mittelwert der verbleibenden Prämienbelastung vom verfügbaren Einkommen über alle Kantone und Modellhaushalte 14 %. Der Kanton Schaffhausen befand sich mit dieser Kenngrösse genau im Schweizerischen Mittelwert von 14 %. Alle untersuchten Haushaltstypen im Kanton Schaffhausen wiesen eine Prämienbelastung zwischen 13 % und 15 % des verfügbaren Einkommens auf. Bei den Haushaltstypen MHH4 und MHH5, d.h. beim Paar mit vier Kindern

<sup>1</sup> Alle bisherigen Monitorings zum Download: <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/versicherungen/krankenversicherung/krankenversicherung-versicherte-mit-wohnsitz-in-der-schweiz/praemienverbilligung/monitoringpraemienverbilligung.html>

bzw. mit einem Kind und einer oder einem jungen Erwachsenen, lag der Wert bei 15 %. Das ist leicht überdurchschnittlich, entspricht jedoch dem Maximalwert von 15 %, wie er in Art. 1 Abs. 2 des Krankenversicherungsgesetzes vom 19. Dezember 1994 (SHR 832.100) festgehalten ist.

d) Am 1. Januar 2021 trat im Kanton Schaffhausen § 13<sup>bis</sup> Abs. 2 des Dekrets über den Vollzug des Krankenversicherungsgesetzes in Kraft, welcher den Mindestanspruch für Kinder und junge Erwachsene gemäss Art. 65 Abs. 1<sup>bis</sup> KVG garantiert. Damit wurden insbesondere kinderreiche Familien knapp unterhalb der Schwelle zum IPV-Anspruch zusätzlich entlastet. Dafür wurden im Budget 2021 Kosten von rund CHF 1.6 Mio. veranschlagt.

e) Die **finanziellen Konsequenzen der Initiative** werden auf CHF 8.5 Mio. veranschlagt. Die Berechnung erfolgt auf Basis der anrechenbaren Prämie gemäss § 11 Abs. 1 Bst. a (85 % der EL-Durchschnittsprämie<sup>2</sup>). Diese entspricht zufällig genau der vom BAG errechneten Mittleren Prämie<sup>3</sup> für Kinder von CHF 1'092. Gemäss Art. 1 Abs. 2 des KVG SH übersteigen die Beiträge der Prämienverbilligungen die effektiven Prämienkosten nicht. Wird allen Kindern, die nach heutigem Recht geltende anrechenbare Prämie vergütet, betragen die durch die Initiative bedingten Mehrkosten für Kanton und Gemeinden knapp CHF 8.5 Mio. Davon gehen CHF 5.5 Mio. zulasten der Gemeinden und CHF 3 Mio. zulasten des Kantons.

*Tabelle 1: Finanzielle Konsequenzen bei Annahme der Initiative*

Kinder im Kanton SH, Alter 0-18	Anzahl	14'500
Anspruchsberechtigte Kinder (IPV-Statistik 2020)	Anzahl	7'156
durchschnittlicher Anspruch pro Kind (2022) <sup>a</sup>	CHF / Jahr	1'028
durchschnittliche Prämie pro Kind (2022) <sup>b</sup>	CHF / Jahr	1'092
Differenz	CHF / Jahr	64
Differenz zur Mindestgarantie bei den bereits anspruchsberechtigten Kindern (CHF 64 x 7'156 Kinder)	CHF / Jahr	457'984
Kinder, die heute keinen IPV-Anspruch haben (CHF 1'092 x 7'344 Kinder)	CHF / Jahr	8'019'648
<b>Total Mehrkosten</b>	<b>CHF / Jahr</b>	<b>8'477'632</b>
Anteil Gemeinden	65 %	5'510'461
Anteil Kanton	35 %	2'967'171

<sup>a</sup> Mindestgarantie, beide Prämienregionen, gewichtet nach Einwohner/-innen, 80 % der EL-Richtprämie

<sup>b</sup> beide Prämienregionen, gewichtet nach Einwohner/-innen

<sup>2</sup> Die EL-Durchschnittsprämie entspricht dem regionalen Durchschnitt aller Prämien einschliesslich Unfalldeckung und mit Minimalfranchise (bei Kindern: 0).

<sup>3</sup> Die Mittlere Prämie entspricht der effektiv bezahlten durchschnittlichen Prämie unter Berücksichtigung von Selbstbehalt und gewählter Franchise.

- f) Für die **Umsetzung der Initiative** wären im Minimum Anpassungen von Art. 1 Abs. 2 KVG SH sowie von § 10 und § 13<sup>bis</sup> des Dekrets über den Vollzug des Krankenversicherungsgesetzes notwendig. Der Anspruch auf Beiträge zur Prämienverbilligung würde für alle Haushalte mit Kindern auf mindestens die Höhe der Kinderprämien erweitert.

### C. Würdigung der Initiative

- a) Die Initiantinnen und Initianten machen geltend, die Krankenkassenpflicht sei ein Pendant zur Schulpflicht und deshalb gleich zu handhaben – nämlich kostenlos für die Kinder. Dazu ist anzumerken, dass die obligatorische Schulbildung über Steuern finanziert wird, während es sich bei den Krankenkassenprämien um individuelle Versicherungsprämien handelt. Das Argument ist aber insofern nachvollziehbar, als in den anderen westeuropäischen Gesundheitssystemen regelmässig die Kinder mit ihren Eltern mitversichert sind und keine eigenen Versicherungsprämien bezahlen (z.B. Frankreich, Deutschland). Oder aber die Gesundheitsversorgung ist als staatliche Aufgabe anerkannt und über Steuern finanziert, wie z.B. in Spanien, Grossbritannien oder in den skandinavischen Ländern.
- b) Gemäss den Initiantinnen und Initianten würde die Attraktivität des Kantons Schaffhausen als Wohnort für Familien mit Kindern mit der Annahme der Initiative verbessert. Das trifft möglicherweise für finanziell besser gestellte Familien zu. Zudem kann die Prämienbefreiung von Kindern aus wohlhabenden Familien durch den Umstand, dass diese Haushalte über die Steuerprogression auch einen höheren Beitrag an die IPV leisten, teilweise gerechtfertigt werden.
- c) Das Argument, dass die Krankenkassenprämien einen immer höheren Anteil am Haushaltseinkommen ausmachen würden, trifft für den Kanton Schaffhausen indessen nicht zu. Es gilt für die Krankenkassenprämien ein Selbstbehalt von 15 % des anrechenbaren Einkommens. Der Anteil am Haushaltseinkommen verändert sich also mit steigenden Prämien nicht.
- d) Eine Abschaffung der Kinderprämien ist auf den ersten Blick eine einfache und wirksame Massnahme zur finanziellen Entlastung von Familien. Die 2010 von Nationalrätin Ruth Humbel eingereichte Parlamentarische Initiative "Prämienbefreiung für Kinder" sah vor, die Krankheitskosten der Kinder mit den Prämien der Erwachsenen abzudecken. Dies hätte zu einer Mehrbelastung der kinderlosen Haushalte geführt, die je nach Haushaltseinkommen wiederum durch Prämienverbilligungen abgedeckt worden wäre. Mit der vorliegenden Initiative würden die Kinderprämien aber nicht auf die Erwachsenenprämien umgelagert, sondern mit Steuergeldern subventioniert. Da der Selbstbehalt nach Art. 1 Abs. 2 KVG SH von 15 % des anrechenbaren Einkommens unverändert bleibt, und nicht nach Einkommensklassen differenziert wird, ändert sich für Familien in bescheidenen Verhältnissen nichts: Ihr IPV-Anspruch bleibt in der Summe gleich wie bisher (der höhere Anteil an Subventionierung der Kinderprämien wird durch den tieferen Anteil Subventionierung der Elternprämien reduziert). Nur Familien mit höheren Einkommen würden von den wegfallenden Kinderprämien profitieren. Die Beispiele in Tabelle 2 sollen das illustrieren.

Tabelle 2: Auswirkung Initiative auf Haushalte mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern

anrechenbares Einkommen	40'000		75'000		200'000	
	alt	neu	alt	neu	alt	neu
ARP total	12'076	12'076	12'076	12'076	12'076	12'076
SB	6'000	6'000	11'250	9'812	30'000	9'812
IPV	6'076	6'076	2'132	2'264	0	2'264
<b>Diff alt-neu</b>		<b>0</b>		<b>132</b>		<b>2'264</b>

Tabelle 2 zeigt die Auswirkungen der Initiative bei drei Haushalten mit jeweils zwei Erwachsenen und zwei Kindern in der Prämienregion 1. Dabei wird von der Annahme ausgegangen, dass bei der Umsetzung der Initiative alle bisherigen Parameter unverändert bleiben. Somit würde für Haushalte mit mittleren und hohen Einkommen die Subventionierung der Kinderprämien dazu führen, dass ihr IPV-Anspruch erhöht und der Selbstbehalt von 15 % unterschritten wird. Der Selbstbehalt bei einem Haushaltseinkommen von CHF 75'000 würde wie heute etwa 13 % betragen (Mindestgarantie bei Kindern gemäss dem seit 01.01.2021 geltenden Recht). Bei den hohen Einkommen würde neu ebenfalls ein Anspruch auf IPV entstehen. Bei Haushalten mit kleinen Einkommen bliebe der bisherige IPV-Anspruch unverändert. Die zusätzlich für die IPV aufgewendeten CHF 8.5 Mio. würden damit vollumfänglich den Familien mit mittleren und hohen Einkommen zugutekommen.

- e) Laut dem Initiativkomitee "entlastet die Initiative [...] Familien mit Kindern und macht somit den Kanton für diese attraktiver." Es geht den Initiantinnen und Initianten mithin um Familienförderung an sich. Der Regierungsrat teilt das generelle Ziel der Familienförderung. Indessen ist zu fragen, ob es nicht geeignete und wirksamere Mittel zur Besserstellung von Familien mit Kindern gibt.
- f) Die Initiative müsste gemäss Initiativtext nach ihrer Annahme per 1. Januar des Folgejahres in Kraft treten. Da durch die Änderungen umfassende technische Systemanpassungen notwendig wären, kann dies nicht garantiert werden.

### III. Fazit und Antrag

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Initiative formell wie materiell zulässig ist.

Die Initiative führt zu einer Entlastung von Familien mit Kindern. Der überwiegende Teil der zusätzlichen IPV-Beiträge (CHF 8 Mio. von 8.5 Mio.) würde indessen den Familien mit mittleren und hohen Einkommen zugutekommen die heute grundsätzlich keinen Anspruch auf IPV haben. Von den entstehenden Mehrkosten in Höhe von CHF 8.5 Mio. haben die Gemeinden CHF 5.5 Mio. und der Kanton CHF 3.0 Mio. zu tragen.

Der Regierungsrat teilt das Ziel der Familienförderung. Der Kanton Schaffhausen hat in den letzten Jahren kontinuierlich die Rahmenbedingungen für Familien mit Kindern verbessert. Zu erwähnen

sind insbesondere die Einführung von Beiträgen an die ausserhäusliche Betreuung von Kindern im Vorschulalter sowie die Einführung eines Betreuungsabzuges für Kleinkinder im Steuergesetz. So dann wurde eine einkommensunabhängige Steuergutschrift in Höhe von CHF 320 für Kinder und Jugendliche in Ausbildung eingeführt. Schliesslich wurden im Steuergesetz erheblich höhere Abzüge für Krankenkassenversicherungsprämien vom Parlament beschlossen. Darüber wird am 13. Februar 2022 abgestimmt.

Das IPV-Modell im Kanton Schaffhausen entlastet – in Umsetzung des Bundesrechts – unter anderem Familien in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen. Es ist austariert, sozial ausgewogen und zudem in der Bevölkerung breit abgestützt. Der Regierungsrat erachtet den Eingriff in das bestehende IPV-Modell, mit dem Familien mit mittleren und hohen Einkommen durch die Reduktion der Krankenkassenprämien entlastet werden sollen, als nicht zielführend bzw. nicht sachgerecht. Er ist zudem der Auffassung, dass die mit der vorliegenden Initiative generierten Mehrkosten zielgerichteter für die Attraktivierung des Wohnstandorts Schaffhausen eingesetzt werden könnten. Der Regierungsrat lehnt die Initiative daher ab.

*Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren*

*Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, das Initiativbegehren betreffend «Keine Krankenkassenprämien für Kinder» den Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen mit dem Antrag auf Ablehnung zu unterbreiten.*

Schaffhausen, 18. Januar 2022

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

*Dr. Cornelia Stamm Hurter*

Der Staatsschreiber:

*Dr. Stefan Bilger*