



Häfliger | Haag | Häfliger  
Rechtsanwälte und Notare

Kantonsgericht Luzern  
4. Abteilung - Prüfung von Erlassen  
Obergrundstrasse 46  
6002 Luzern

**Dr. iur. Bruno Häfliger**  
Rechtsanwalt und Notar

**lic. iur. Christian Haag**  
Rechtsanwalt und Notar  
Fachanwalt SAV Haftpflicht-  
und Versicherungsrecht

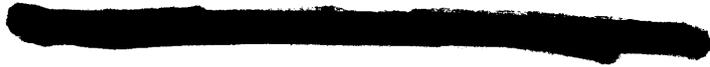
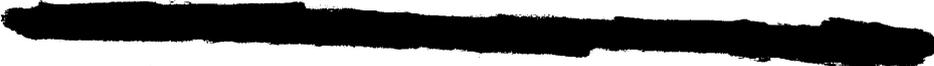
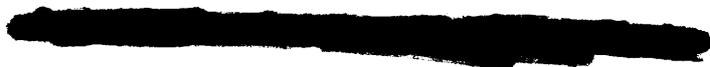
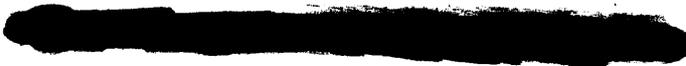
**lic. iur. Michael Häfliger**  
Rechtsanwalt und Notar  
Fachanwalt SAV Familienrecht

Luzern, 27. September 2017/js

Eingetragen im Anwaltsregister

## VERWALTUNGSGERICHTLICHE PRÜFUNG EINES ERLASSES

für

**ANTRAGSSTELLER 1**  
**ANTRAGSSTELLER 2**  
**ANTRAGSSTELLER 3**  
**ANTRAGSSTELLER 4**  
**ANTRAGSSTELLER 5**

alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Bruno Häfliger,  
Häfliger Haag Häfliger, Schwanenplatz 7, Postfach, 6002 Luzern

gegen

Kanton Luzern, vertreten durch Regierungsrat, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern

**ERLASSGEBER**

**Häfliger Haag Häfliger**  
Schwanenplatz 7 | Postfach | 6002 Luzern  
Tel 041 417 11 88 | Fax 041 417 11 81  
mail@anwaltluzern.ch | www.anwaltluzern.ch

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsrichter

Namens und im Auftrag meiner Klientschaft stelle ich hiermit folgende

### **ANTRÄGE:**

1. Die Änderung vom 12. September 2017 der Verordnung zum Gesetz über die Verbilligung von Prämien der Krankenversicherung (Prämienverbilligungsverordnung) sei betreffend § 2 a Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 4 aufzuheben und es sei die ursprüngliche Verordnung vom 1. Januar 2016 in Kraft zu setzen.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (inkl. Mehrwertsteuer) zulasten des Kantons Luzern.

### **BEGRÜNDUNG:**

- I. **FORMELLES UND LEGITIMATION**
  1. Mit der Änderung der Prämienverbilligungsverordnung vom 12. September 2017 hat der Regierungsrat das massgebende Einkommen für den Erhalt einer 50%igen Prä-

mienverbilligung für Kinder und junge Erwachsene von den in der Verordnung vom 1. Januar 2016 massgebenden Fr. 75'000.00 auf Fr. 54'000.00 reduziert.

2. Der Antragssteller 1 ist davon betroffen. Gemäss provisorischer Verfügung vom 10. Februar 2017 hätte der Antragssteller 1 für seine drei minderjährigen Kinder eine Prämienverbilligung von Fr. 1'314.00 erhalten. Da er die neue Einkommensgrenze von Fr. 54'000.00 übersteigt, erhält er für das Jahr 2017 gemäss Verfügung vom 18. September 2017 keine Verbilligung mehr und muss den bereits ausbezahlten Betrag zurückbezahlen.

**Beweis:    Urkunden:**

- Verfügung Antragssteller 1 vom 10.02.2017 (B. 1)
- Verfügung Antragssteller 1 vom 18.09.2017 (B. 2)

3. Der Antragssteller 2 hätte gemäss Verfügung vom 8. Februar 2017 bei einem massgeblichen Einkommen von Fr. 75'000.00 die Hälfte der Prämie für sein Kind verbilligt erhalten. Zufolge Neufestlegung des massgeblichen Einkommens auf Fr. 54'000.00 verliert er den Anspruch.

**Beweis:    Urkunden:**

- Verfügung Antragssteller 2 vom 08.02.2017 (B. 3)
- Verfügung Antragssteller 2 vom 18.09.2017 (B. 4)

Bei den Antragstellern 3-5 handelt es sich um junge Männer, welche aktuell eine Familie gegründet haben (bei Antragsteller 5 steht der Geburtstermin in den nächsten Tagen fest) oder als junge Männer in absehbarer Zeit oder später eine Familie gründen werden. Die Antragsteller 3-5 sind daher virtuell betroffen, sie haben ein

schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung der Verordnung vom 12. September 2017. Diese Verordnung wird auch für das Jahr 2018 und die Folgejahr Gültigkeit haben. Die Antragsteller 3-5 werden ihr Pensum zufolge Kinderbetreuung reduzieren müssen, so dass sie von der Reduktion der Einkommensgrenze betroffen sein werden.

4. Sämtliche Antragsteller haben somit ein schutzwürdiges Interesse im Sinne von § 189 Abs. 1 lit. a) des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege.
5. Angefochten wird die Änderung vom 12. September 2017. Der Prüfungsantrag erfolgt innert der 30tägigen Frist.
6. Der unterzeichnende Anwalt ist bevollmächtigt.

**Beweis:    Urkunden:**

- Vollmacht Antragssteller 1 vom 26.09.2017 (B. 5)
- Vollmacht Antragssteller 2 vom 23.09.2017 (B. 6)

Die Vollmachten der Antragsteller 3-5 werden nachgereicht.

## **II. AUSGANGSLAGE**

1. Gemäss Art. 65 Abs. 1 bis KVG verbilligen die Kantone die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung für untere und mittlere Einkommen um mindestens 50%.
2. In der Verordnung Nr. 866a, Stand 1. Januar 2016, wurde unter § 2a das massgebende Einkommen für die Verbilligung auf Fr. 75'000.00 festgelegt.
3. Da der Kanton keinen definitiven Voranschlag hatte, wurde in der Prämienverbilligungsverordnung Nr. 866a, Stand 1. Januar 2017, unter § 2a für das Jahr 2017 lediglich eine Auszahlung von 75% statuiert. An der festgelegten Einkommensgrenze für die Verbilligung von Fr. 75'000.00 wurde nichts verändert.
4. Am 12. September 2017 verabschiedete der Kantonsrat den definitiven Voranschlag. Am 12. September 2017 änderte der Regierungsrat die Prämienverbilligungsverordnung unter § 2a Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 4 insoweit, als die seit 1. Januar 2016 gültige Einkommensgrenze von Fr. 75'000.00 auf Fr. 54'000.00 reduziert wurde. Soweit Auszahlungen für das Jahr 2017 für Versicherte mit einem Einkommen über Fr. 54'000.00 bereits erfolgten, seien diese zurückzuzahlen (§ 2a Abs. 4).
5. In einer Antwort auf die Anfrage von Christina Reusser A. 379 vom 11. September 2017 hält der Regierungsrat fest, dass, wenn die provisorische Einkommensgrenze von Fr. 75'000.00 auf Fr. 54'000.00 gesenkt werde, falle der Anspruch bei jenen Haushalten vollständig weg, deren massgebliches Einkommen über Fr. 54'000.00 liege. Der Regierungsrat hält zur Frage Nr. 1 von Christina Reusser fest, dass nach Kürzung des Budgets nicht mehr genügend Mittel zur Verfügung ständen, um allen

Haushalten mit dem provisorisch berechneten Anspruch Beiträge in gleicher Höhe auch für die restlichen Monate auszubezahlen. Deshalb müsse der Regierungsrat die Bedingungen für einen definitiven Anspruch auf Prämienverbilligung in der Prämienverbilligungsverordnung (SRL-Nr. 866a) restriktiver festsetzen. Das Ziel lasse sich nur wirksam erreichen, indem die Einkommensgrenze für den Anspruch auf die halbe Prämie von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung gesenkt werde (§ 2a Abs. 1 und Abs. 2 PVV). Dies habe zur Folge, dass etwa 850 Alleinerziehendenhaushalte und rund 5'000 Paarhaushalte mit Kindern und/oder jungen Erwachsenen in Ausbildung davon betroffen sein werden. Sie würden den Anspruch auf IPV-Leistungen gänzlich verlieren, sofern sie über der neu festzusetzenden Einkommensgrenze liegen. Die bereits ausbezahlten Beiträge 2017 müssten sie zurückbezahlen.

6. Es ist bekannt, dass der Kanton bei seinem Anteil an die Prämienverbilligung rund Fr. 7 Mio. einsparen wollte. Hinzu käme eine gleichgrosse Einsparung für die Luzerner Gemeinden, total Einsparungspotential somit rund Fr. 14 Mio. Aufgrund der vorhandenen Zahlen hat der Regierungsrat die bisherige Einkommensgrenze von Fr. 75'000.00 bis auf einen Betrag heruntergefahren, mit welchem der gewünschte Spareffekt realisiert werden konnte. Dieser Betrag lag bei den Fr. 54'000.00.
7. In der Folge hat der Regierungsrat die Verordnung vom 12. September 2017 erlassen und im Kantonsblatt Nr. 37 vom 16. September 2017 publiziert. Gestützt darauf erliess die Ausgleichskasse neue Verfügungen, wie die beiden Verfügungen an die beiden Antragssteller vom 18. September 2017 zeigen.

### III. MATERIALIEN

1. Mit der Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Prämienverbilligung) vom 26. Mai 2004 (BBl 2004 4327) und dem Revisionsentwurf wollte der Bundesrat unter anderem eine einheitlichere Prämienverbilligungspraxis für Familien mit Kindern einführen. Auf Seite 4338 stellte der Bundesrat fest, dass die Kantone den Begriff "bescheidene wirtschaftliche Verhältnisse" gemäss Art. 65 Abs. 1 KVG sehr unterschiedlich auslegen. Selbst wenn man berücksichtige, dass ein Vergleich der nach kantonalem Recht festgelegten Einkommens- und Vermögensgrenzen schwierig sei, müsse eine beträchtliche Anzahl der kantonalen Prämienverbilligungssysteme in Bezug auf das Bundesrecht als ungenügend bezeichnet werden. So werde Art. 65 KVG unterschiedlich interpretiert und die wirtschaftlichen Verhältnisse, die den Anspruch auf Prämienverbilligung bestimmen, würden sehr verschieden definiert. Es sei folglich unentbehrlich, ein System einzurichten, das dem Ziel des Gesetzgebers entspreche. Dabei soll mittels zwingenden Bundesrechts nicht nur ein Minimum an Sozialstaat gewährleistet werden, sondern auch der zentralen Bedeutung der Prämienverbilligung als soziales Korrektiv im heutigen Einheitsprämiensystem Rechnung getragen werden. Diese Gründe hätten den Bundesrat veranlasst, die vorliegende Gesetzesänderung vorzuschlagen, welche im Wesentlichen Elemente, die im Rahmen der 2.-KVG-Revision ausgearbeitet worden seien, wieder aufnehme. Die vorgeschlagene Änderung des KVG charakterisiere sich durch eine präzisere Definition des Bezügerkreises und durch die Einführung eines Sozialziels, das unterschiedlich gestaffelte Prämienverbilligungen für Familien und kinderlose Haushalte umfasse. Es sei Aufgabe jedes Kantons, 4 Einkommenskategorien festzulegen und Prämienverbilligungen zu gewähren. Die Kantone könnten zusätzlich Höchsteinkommen festlegen, die den Anspruch auf Prämienverbilligung nach oben begrenzen. Ein neuformulierter Artikel 65 a Abs. 5 KVG sollte als Sozialziel die direkte Begünstigung von Familien mit

unterhaltspflichtigen Kindern ermöglichen, ohne dass zu diesem Zwecke eine Prämienbefreiung für Kinder vorgesehen würde. Die Prämienbelastung der Familien werde nämlich bereits durch den zum Einkommen proportionalen Eigenanteil vermindert (vgl. Seite 4344).

Erklärtes Ziel der bundesrätlichen Vorlage war die Prämienverbilligung für Familien mit Kindern. Dabei wollte der Bundesrat Richtwerte vorgeben, damit das sozialpolitische Ziel nicht unterlaufen werden könnte.

2. Aus den Ratprotokollen geht hervor, dass die Legislative ein von den bundesrätlichen Vorstellungen abweichendes Konzept erarbeitete. Die Stossrichtung, Familien mit Kindern und Jugendlichen mittels Prämienverbilligung zu entlasten, blieb aber bestehen. Allerdings lehnte die Legislative Richtwerte, welche der Vereinheitlichung und der Realisierung der sozialpolitischen Zielsetzung der Prämienverbilligung dienen sollten, ab. Die Definition der "bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnisse" gemäss Art. 65 Abs. 1 KVG, wiewohl aber auch die Definition des von der Legislative mit Art. 65 Abs. 1 bis KVG neu eingeführten Begriffs der "unteren und mittleren Einkommen", sollte im Autonomiebereich der Kantone bleiben. Im Einzelnen aus den Ratsprotokollen folgendes:
3. Im Ständerat sprach sich Christiane Brunner für die ständerätliche Kommission dafür aus, dass die Kantone die Prämien für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung um mindestens 50% zu verbilligen hätten. Jeder Kanton soll aber seine eigenen Limiten festlegen können. Es wurde ausgeführt, dass wenn die Kantone die Limite auf Fr. 90'000.00 festlegen würden, 388'000 Kinder und 43'000 junge Erwachsene in den Genuss der 50%igen Verbilligung kämen. Bei einem Limit des mittleren Einkommens

von Fr. 114'000.00, kämen 553'000 Kinder und 61'000 junge Erwachsene in den Genuss der Prämienverbilligung.

4. Ständerat Urs Schwaller hielt in seinem Votum fest, dass anfänglich die Idee bestand, für alle Kantone von einem einheitlichen Einkommensbegriff auszugehen und damit in allen Kantonen die gleichen Ansätze für die Prämienverbilligung für Kinder und junge Erwachsene festzulegen. Die Diskussionen hätten aber gezeigt, dass die einzelnen kantonalen Prämienverbilligungssysteme nicht miteinander vergleichbar seien. Schwaller hielt dafür, dass der Bund auf die Festlegung eines einheitlichen, schweizweit geltenden Sozialziels, welches den Kantonen vorschreibt, wann Prämienverbilligungen für Kinder und junge Erwachsene gewährt werden müssen, verzichtet. Die Kantone hätten zu definieren, was unter einem kleinen oder mittleren Einkommen zu verstehen sei. Schwaller wies aber darauf hin, dass er als kantonaler Finanzdirektor bezüglich der Definition eines mittleren Einkommens davon ausgehe, dass dieses ungefähr zwischen dem 6- und 9fachen Betrag der einfachen Altersrente liege, das heisse in Zahlen ausgedrückt zwischen Fr. 75'000.00 und Fr. 114'000.00 oder Fr. 115'000.00. Kantonale Anpassungen nach oben und unten sollen im kantonalen Funktions- und Lohngefüge vorbehalten bleiben und diese seien Sache der Kantone.
5. Ständerätin Erika Forster hielt fest, dass mit dem Vorschlag der 50%igen Verbilligung das immer wieder vorgetragene Kernanliegen, Familien zu entlasten, erfüllt werde.
6. Ständerätin Anita Fetz ging davon aus, dass mit der Gesetzesrevision rund 600'000 Kinder und Jugendliche in Ausbildung aus Familien mit kleinen und mittleren Einkommen eine echte Entlastung in der Prämienbelastung erfahren sollten. Ständerätin Fetz gab folgendes Votum ab:

*"Ein weiterer Vorteil: Die Kantone sind in der Ausgestaltung und in der Feinjustierung frei und autonom. Ich möchte aber an dieser Stelle schon klar und deutlich sagen, dass unsere Kommission diesen Kompromiss auch darum gezimmt hat, weil sie sich durchaus vorstellt, dass in den Kantonen die Familien auch wirklich bis in den unteren Mittelstand entlastet werden. Wir haben in der Kommission jeweils von Familieneinkommen von netto Fr. 115'000.00 gesprochen. Wir stellen uns vor, dass diese Familien dann wirklich auch in den Genuss von Verbilligungen der Prämien ihrer Kinder und Jugendlichen in Ausbildung kommen."*

7. Ständerätin Trix Häberlein hielt fest, dass der vorgesehene Artikel 65 Absatz 1 bis den Grundsatz festlege, dass die Kantone für untere und mittlere Einkommen die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50% verbilligen. Dies sei die einzige Auflage an die Kantone; im Bereich zwischen 50% und 99% könnten sie alles machen.
8. Ständerat Philipp Stächelin führte aus, dass zur neuen Norm Art. 65 Abs. 1 bis KVG klar festzuhalten sei, dass die Kommission diesen Absatz als eine generelle Minimalbestimmung auffasse. Was bedeute das? Die Kantone können nicht nur über die 50% hinausgehen, vor denen das Wort "mindestens" stehe - auch die unteren und mittleren Einkommen bedeuten in diesem Sinne keine Einschränkung. Auch das seien Minimalbestimmungen. Die Kantone könnten aus familienpolitischen Überlegungen darüber hinausgehen.
9. Der Nationalrat befasste sich als Zweitrat mit der Vorlage. Nationalrat Felix Gutzwiller wies darauf hin, dass die Mehrheit der nationalrätlichen Kommission mit 19 zu 2 Stimmen dem ständerätlichen Modell folge. Es habe drei Hauptvorzüge, dass es erstens keine Giesskanne beinhalte, weil es die Einkommensverhältnisse berücksichtige; es entlaste zweitens klar die Familien, was seit Beginn dieser Revisionsarbeiten ein zentrales Ziel sei und drittens belasse es die Kompetenzen der Ausgestaltung klar den

Kantonen, dies in Übereinstimmung mit den Prinzipien des NFA. Gutzwiler hielt fest, dass die Differenzwerte für untere und mittlere Einkommen in der kantonalen Kompetenz bleiben würden. Die in der Debatte genannten Zahlen seien illustrativ, sie seien keine Referenz für die zukünftigen Einkommensdefinitionen.

10. Auch Nationalrätin Ruth Humbel Näf unterstützt explizit die zusätzliche Entlastung von Familien mit Kindern und jungen Erwachsenen. Die Kantone würden bestimmen, was untere und mittlere Einkommen seien und würden die Prämien dieser Kinder um mindestens 50% verbilligen. Die Kantone könnten aber auch weitergehen und Kinder und Jugendliche ganz von den Prämien befreien.
11. Auch Hansjörg Hassler hielt fest, dass die entsprechenden Einkommenslimiten von den Kantonen festgelegt würden, was er als absolut richtig erachte.
12. Bundesrat Pascal Couchepin gab folgendes Votum ab:  
  
*"Et si tel ou tel canton romand a été particulièrement généreux au cours de ces dernières années, il peut le rester. On n'interdit pas qu'ils aillent au-delà du subventionnement de 50 pour cent, mais on veut que, dans toute la Suisse, 50 pour cent au moins des primes de l'assurance-maladie des enfants soient pris en charge par le biais du subventionnement. ...  
Il faut voir quelles sont les possibilités données par la loi, et la loi donne des possibilités d'aller au-delà du minimum. Le Conseil fédéral, avec le Conseil des Etats, propose un minimum qui est socialement juste. Si les cantons veulent aller plus loin, qu'ils le fassent et qu'ils ne viennent pas dire que l'accident pourrait arriver. ..."*
13. Nationalrat Hugo Fasel befürchtete, dass aufgrund der Einwände der Kantone Mittelsstandsfamilien nicht wesentlich entlastet werden könnten. Das Votum von Hugo Fasel:

*"Sie [gemeint die Kantone] sagen auch, dass die eingesetzten Mittel nicht ausreichen werden, die genannte Einkommensmarke von Fr. 114'000.00 einzuhalten, denn bis zu diesem müsste dann die Reduktion, die Halbierung der Kinderprämie gewährt werden. Sie weisen klar und deutlich darauf hin, dass dies nicht zu machen sei. Sie haben deshalb auch der Kommission gesagt, man solle bitte darauf verzichten, diese Marke von Fr. 114'000.00 immer wieder zu nennen, weil es dann die Kantone selber wären, die diese Marke setzen würden. Auch wenn wir heute diese Marke beschliessen, müssen wir damit zur Kenntnis nehmen, dass die Kantone gemäss ihrer Lust und Laune und gemäss ihren Finanzen die Grenze setzen werden und was wir heute beschliessen, wird sehr wohl unter Umständen ganz anders herauskommen."*

Nationalrat Fasel rief in Erinnerung, dass wenn die Grenze der Fr. 114'000.00 dann nicht eingehalten werde, sei das, was die Mehrheit wolle, eine Illusion und sie würden dann einer Augenwischerei zustimmen.

14. Schliesslich hielt Nationalrätin Christine Goll fest, dass der Text explizit auch Familien mit unteren und mittleren Einkommen erwähne. Das Grundproblem werde aber nicht gelöst: Die Kantone würden künftig die Einkommensgrenzen für die Prämienverbilligungen weiterhin in eigener Autonomie festlegen. Daher wäre Nationalrätin Goll das ursprüngliche Modell des Ständerates sympathischer gewesen, nämlich das Modell, das den Kantonen vorgeschrieben hätte, wo die Einkommensschwelle anzusetzen seien und das definiert hätte, was untere und mittlere Einkommen sind.
15. Schliesslich wurde Art. 65 Abs. 1 bis KVG mit folgendem Wortlaut verabschiedet:

*"Für untere und mittlere Einkommen verbilligen die Kantone die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50%."*

#### **IV. AUTONOMIE DER KANTONE BEI DER AUSGESTALTUNG DER PRÄMIENBEFREIUNG**

1. In BGE 136 I 220 E. 6.1. hielt das Bundesgericht fest, dass der Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts nach Art. 49 Abs. 1 BV eine Rechtsetzung durch die Kantone in Sachgebieten, welche die Bundesgesetzgebung abschliessend regle, ausschliesse. In Sachgebieten aber, die das Bundesrecht - wie bei der Prämienverbilligung - nicht abschliessend ordne, dürfen die Kantone aber nur solche Vorschriften erlassen, die nicht gegen Sinn und Geist des Bundesrechts verstossen und dessen Zweck nicht beeinträchtigen. Die kantonalen Bestimmungen über die Prämienverbilligung müssen sich somit an Sinn und Geist des KVG halten und dürfen den mit der Prämienverbilligung angestrebten Zweck nicht vereiteln.
2. Auch Gebhard Eugster, in Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band XIV, Soziale Sicherheit, 3. Auflage, hält auf Seite 819 Note 1392 fest, dass die Kantone zwar weitgehende Autonomie in der Ausgestaltung der Prämienverbilligung hätten, so können die Kantone unbestimmte Rechtsbegriffe wie der "bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnisse" selbstständig definieren, und im Rahmen der ratio legis bestimmen, welcher Personenkreis Anspruch auf Prämienverbilligung habe. Immerhin müssen sich die Kantone gemäss Eugster aber an den Sinn und Geist des KVG halten und dürfen den mit der Prämienverbilligung angestrebten Zweck nicht vereiteln.
3. Was Eugster zur selbständigen Auslegung des Begriffs "in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen" gemäss Art. 65 Abs. 1 KVG festhält, gilt vice versa auch für die kantonal selbständige Definition der "unteren und mittleren Einkommen" im neu eingeführten Art. 65 Abs. 1 bis KVG; auch hier gilt, dass eine kantonale Ausführungsbestimmung nicht gegen Sinn und Geist des Bundesrechts verstossen und dessen Zweck

nicht beeinträchtigen darf, was das Bundesgericht im oberwähnten Grundsatzentscheid ebenfalls explizit festgehalten hat.

## V. PRÜFUNG DER BUNDESRECHTSKONFORMITÄT

1. Aus den Materialien geht die sozialpolitische Stossrichtung des per 1. Januar 2006 in Kraft getretenen Art. 65 Abs. 1 bis KVG klar hervor: Der Gesetzgeber wollte eine wirksame Verbilligung der Prämien für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung erwirken. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens hatte sich die Gesundheitsdirektorenkonferenz (GGK) sogar dafür ausgesprochen, dass für Kinder und Jugendliche gar keine Prämien zu erheben wären. Dieses Giesskannenprinzip erfuhr bei den Räten eine Absage.
2. Den Materialien ist klar zu entnehmen, dass die Vorstellung herrschte, dass die Prämienverbilligung für Kinder und junge Erwachsene nach Art. 65 Abs. 1 bis KVG bei einem Einkommen von rund Fr. 115'000.00 greifen sollte. Aus der Debatte im Ständerat stammen mehrere Voten, welche diese Zahl explizit wiedergeben.

Auch im Nationalrat, welcher die Vorlage als Zweitrat behandelte, war aufgrund der ständerätlichen Protokolle die Einkommensgrenze von rund Fr. 115'000.00 für die Bezugsberechtigung allgegenwärtig. Dies zeigt sich in den Voten der Nationalräte Fasel und Goll, welche wegen den fehlenden Richtzahlen eine Verwässerung der Vorlage befürchteten. Auch die Kantone waren laut dem Votum von Nationalrat Fasel in die Diskussion involviert, die Einkommensgrenze von Fr. 115'000.00 war offensichtlich auch dort omnipräsent und man wehrte sich dagegen.

Ebenso klar geht aus den nationalrätlichen Voten hervor, dass die Kantone bei der Definition der "unteren und mittleren Einkommen" autonom bleiben sollten. Nationalrat Gutzwiller verwies in seinem Votum darauf, dass die in der Debatte genannten Zahlen zwar illustrativ seien, sie seien aber keine Referenz für die zukünftigen Einkommensdefinitionen.

3. Die Ausgangslage steht fest: Einerseits können die Kantone die Einkommensgrenze für die Bezugsberechtigung autonom bestimmen, andererseits spielt die bundesgerichtliche Praxis, wonach kantonale Ausführungserlasse den Sinn und Geist einer Bundesnorm nicht torpedieren dürfen. Die Vorstellungen des Bundesgesetzgebers mit einer Einkommensgrenze für die Verbilligung von rund Fr. 115'000.00 sind evident. Dies war die sozialpolitische Stossrichtung des Gesetzgebers, welcher Familien mit Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung eine wirksame Prämienverbilligung zukommen lassen wollte. Trotz Autonomie des Kantons bei der Definition der "unteren und mittleren Einkommen" stellt sich aber die Frage, ob die in der Verordnung auf Fr. 54'000.00 reduzierte Einkommensgrenze Sinn und Geist des Prämienverbilligungsartikels 65 Abs. 1 bis KVG noch gerecht werden kann.
4. Wie das Vorgehen des Regierungsrates beim Erlass der Verwaltungsänderung vom 12. September 2017 zeigt, handelt es sich um eine reine finanzpolitische Vorlage. Der Sinn und Geist der Bundesnorm, nämlich eine wirksame Prämienverbilligung für Familien mit Kindern und jungen Erwachsenen zu erreichen, blieb aussen vor und wurde wegen dem finanzpolitischen Fokus gänzlich aus den Augen verloren. Auch wenn die Kantone autonom sind bei der Festlegung der Einkommensgrenze, so dürfen sie den vom Bundesgesetzgeber angestrebten Zweck der Prämienverbilligung für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung nicht geradezu vereiteln. Hält man

die - wenn auch nicht bindenden - Vorstellungen der Räte für die Definition der unteren und mittleren Einkommen vor Augen, lässt sich die mit der Verbilligungsnorm von Art. 65 Abs. 1 bis KVG verfolgte Zielsetzung mit einer Reduktion der Einkommensgrenze auf Fr. 54'000.00, somit kaum noch der Hälfte der Vorstellungen des Bundesgesetzgebers, nicht mehr realisieren. Die Reduktion der Einkommensgrenze auf Fr. 54'000.00 erweist sich als reine willkürliche finanzpolitische Aktion, welche die Zielsetzung der Bundesnorm vereitelt.

5. Dass der Regierungsrat willkürlich handelt und gegen Sinn und Geist der Verbilligungsnorm von Art. 65 Abs. 1 bis KVG hinwegsieht, zeigt sich auch anhand seines eigenen Handelns:
6. Bei der ersten Prämienverbilligungsverordnung nach Inkrafttreten der Bundesnorm Art. 65 Abs. 1 bis KVG vom 28. November 2006 verbilligte der Kanton Luzern gemäss § 2a alle Prämien für Kinder und junge Erwachsene bis zum 25. Altersjahr, unabhängig einer Einkommensgrenze. Verlangt wurde einzig, dass die persönlichen Voraussetzungen nach § 5 des Prämienverbilligungsgesetzes Nr. 866 erfüllt waren.
7. Mit der Änderung der Prämienverbilligungsverordnung vom 20. November 2007 Nr. 866a wurde dann § 2a insofern geändert, als die Einkommensgrenze auf Fr. 100'000.00 festgesetzt wurde, jedoch ausgehend vom steuerbaren Einkommen. Mit den möglichen Abzügen entsprach diese Einkommensgrenze rund Fr. 120'000.00 eines Nettoeinkommens.
8. Einzuräumen ist allerdings, dass bei dieser Verordnungsänderung kein Pauschalabzug von Fr. 9'000.00/Kind vorgesehen war, was bei den späteren Verordnungen mit § 3b aufgenommen wurde. Da vom steuerbaren Einkommen ausgegangen wurde,

entsprachen die ersten Verordnungen aber trotz fehlendem Pauschalabzug einer Interpretation des Regierungsrates für untere und mittlere Einkommen von mindestens Fr. 100'000.00. Dies zeigt, dass der Regierungsrat die Zielsetzungen des Bundesgesetzgebers damals offenbar noch im Auge hatte.

9. Auch in der Prämienverbilligungsverordnung Stand 1. Januar 2009 wurde als Voraussetzung für die Prämienverbilligung für Kinder und junge Erwachsene ein steuerbares Einkommen von Fr. 100'000.00 als Bezugsgrenze festgelegt, wiederum ausgehend vom steuerbaren Einkommen.
10. Die Prämienverbilligungsverordnung Stand 1. Januar 2014 wurde in § 2a geändert. Als Voraussetzung für die Prämienverbilligung galt nun ein massgebendes Einkommen von Fr. 80'000.00. Im Gegensatz zu den früheren Verordnungen wurde nun auf das Nettoeinkommen abgestellt, was zu einer noch restriktiveren Reduktion als bei den ersten Verordnungen führte. Schon dies brachte das bundesgesetzliche Ziel einer wirksamen Prämienverbilligung für Kinder und junge Erwachsene arg ins Wanken.
11. In der Prämienverbilligungsverordnung Stand 1. Januar 2017 wurde das massgebende Einkommen für den Erhalt einer Prämienverbilligung für Kinder und junge Erwachsene nochmals gesenkt, und zwar auf Fr. 75'000.00. Diese Einkommensgrenze wurde bei der Prämienverbilligungsverordnung Stand 1. Januar 2016 beibehalten.
12. Der Regierungsrat definierte somit ursprünglich den Begriff der "unteren und mittleren Einkommen" selber bei rund Fr. 100'000.00, entsprechend den Vorstellungen des Bundesgesetzgebers. Trotz massiver Prämien erhöhungen seit 2006 von rund 50% und trotz der seit der Inkraftsetzung der ersten Prämienverbilligungsverord-

nung eingetretenen Teuerung wird nun die Einkommensgrenze auf Fr. 54'000.00 reduziert.

13. Zusammengefasst lässt sich die aktuelle Reduktion der Bezugsgrenze auf Fr. 54'000.00 mit dem Sinn und Geist der Bundesgesetzgebung von Art. 65 Abs. 1 bis KVG schlechthin nicht mehr vereinbaren. Die Reduktion ist rein finanzpolitisch motiviert, der Regierungsrat begründet denn auch mit keinem Wort, inwiefern die Absichten des Bundesgesetzgebers mit dieser Reduktion noch erfüllt wären. Zudem widerspricht sich der Regierungsrat selbst, wenn er als Definition für "untere und mittlere Einkommen" vor rund 10 Jahren eine Einkommensgrenze von Fr. 100'000.00 anerkannte, und diese nun ohne weitere Begründung auf mehr als die Hälfte reduziert (wenn die zwischenzeitlich eingetretene Teuerung noch mitberücksichtigt wird). Am Begriff der "unteren und mittleren Einkommen" ändert sich nämlich nicht dadurch, ob der Kanton nun Geld zur Verfügung habe oder ob der Kanton ein hinlängliches Budget besitze. Die finanzielle Situation von Familien mit Kindern und jungen Erwachsenen bleibt nämlich gleich bzw. wird durch die zwischenzeitlich um die rund 50% erhöhten Krankenkassenprämien und die eingetretene Teuerung noch dramatischer. Die Festsetzung der Einkommensgrenze auf Fr. 54'000.00 erweist sich als rein finanzpolitischer - und damit willkürlicher - Akt, welcher den Absichten des Bundesgesetzgebers in Art. 65 Abs. 1 bis KVG schlechthin nicht mehr Rechnung zu tragen vermag. Mit den früheren Reduktionen der Einkommensgrenze hatte der Kanton Luzern den Willen des Bundesgesetzgebers bereits arg strapaziert. Mit der nunmehrigen Ordnungsrevision hat der Regierungsrat aber die rote Linie überschritten. Die Befürchtungen der Nationalräte Fasler und Goll waren berechtigt. Diese beiden Nationalräte haben aber offenbar nicht an die bundesgerichtliche Praxis gedacht, wonach eine kantonale Ausführungsnorm Sinn und Geist einer bundesrechtlichen Norm nicht zuwiderlaufen darf. Wie dargestellt,

hat der Bundesgesetzgeber sicher nicht gewollt, dass der neu eingeführte Artikel 65 Abs. 1 bis KVG durch kantonale Erlasse bis zur Unkenntlichkeit verwässert wird. Genau dies geschieht nun aber mit der Reduktion der Einkommensgrenze auf Fr. 54'000.00, wo doch der Bundesgesetzgeber laut Materialien klar eine Einkommensgrenze von rund Fr. 115'000.00 im Auge hatte.

Demnach ist § 2a der Verordnung vom 12. September 2017 in seiner Gesamtheit als gegen höherrangiges Recht verstossend aufzuheben.

13. Per 1. Januar 2017 wurde eine Verordnung erlassen, welche beim massgebenden Einkommen von Fr. 75'000.00 bleibt. Statuiert wurde einzig, dass die Auszahlung vorerst nur zu  $\frac{3}{4}$  erfolge. Die letzte Prämienverbilligungsverordnung mit der Einkommensgrenze von Fr. 75'000.00 basiert auf dem Stand 1. Januar 2016, an welche sich der Regierungsrat zu halten hätte.

#### IV. KOSTEN

Der Kontext der vorliegenden Streitsache berührt das Sozialrecht, es geht um sozialpolitische Überlegungen. In Bereich des Sozialrechts besteht Kostenfreiheit. Analog wäre auch vorliegend von einer Kostenfreiheit des Verfahrens auszugehen, zumindest wäre die soziale Komponente der Prüfung bei der Höhe einer Gebühr zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

B. Häfliger

Im Doppel

Beilagen gemäss separaten Beweismittelverzeichnis

## **Beweismittelverzeichnis**

### **I. Urkunden**

- Beilage 1** Verfügung Antragsteller 1 vom 10.02.2017
- Beilage 2** Verfügung Antragsteller 1 vom 18.09.2017
- Beilage 3** Verfügung Antragsteller 2 vom 08.02.2017
- Beilage 4** Verfügung Antragsteller 2 vom 18.09.2017
- Beilage 5** Vollmacht Antragsteller 1 vom 26.09.2017
- Beilage 6** Vollmacht Antragsteller 2 vom 23.09.2017

### **II. Weitere Beweise werden ausdrücklich vorbehalten**