



**POUVOIR JUDICIAIRE  
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC  
Kantonsgericht KG**

Augustinergasse 3, Postfach 1654, 1701 Freiburg

T +41 26 304 15 00  
tribunalcantonal@fr.ch  
www.fr.ch/tc

608 2019 43

## Urteil vom 5. April 2019

### II. Sozialversicherungsgerichtshof

Besetzung	Präsident: Richterinnen:  Gerichtsschreiberin:	Johannes Frölicher Daniela Kiener, Anne-Sophie Peyraud Angelika Spiess
Parteien	<b>A._____</b> , <b>Beschwerdeführerin</b> , vertreten durch Rechtsanwalt Philip Stolkin  gegen  <b>AUSGLEICHSKASSE DES KANTONS FREIBURG, Vorinstanz</b>	
Gegenstand	Krankenversicherung (Prämienverbilligung)  Beschwerde vom 12. Februar 2019 gegen den Einspracheentscheid vom 9. Januar 2019	

## Sachverhalt

A. A. \_\_\_\_\_, wohnhaft in B. \_\_\_\_\_, bezieht seit mehreren Jahren individuelle Prämienverbilligung, in den Jahren 2004 bis 2016 für sich und ihre beiden Kinder, in den Jahren 2017 und 2018 für sich und ihren Sohn.

Mit Verfügung vom 28. November 2018 teilte die Ausgleichskasse des Kantons Freiburg (nachfolgend: Ausgleichskasse) der Versicherten mit, dass sie und ihr Sohn für das Jahr 2019 keinen Anspruch auf individuelle Prämienverbilligung hätten. Dies deshalb, weil das anrechenbare Einkommen der Versicherten (CHF 61'726.-) die Einkommensgrenze (CHF 57'400.-) überschreite. Bei der Berechnung des anrechenbaren Einkommens stützte sich die Ausgleichskasse auf die Steuerveranlagung des Jahres 2017.

Gegen diese Verfügung erhob die Versicherte am 18. Dezember 2018 Einsprache, welche von der Ausgleichskasse mit Einspracheentscheid vom 9. Januar 2019 vollumfänglich abgewiesen wurde.

B. Am 12. Februar 2019 (Datum der Postaufgabe) erhob die Versicherte, vertreten durch Rechtsanwalt Philip Stolkin, Beschwerde an das Kantonsgericht Freiburg. Sie beantragt, es sei der angefochtene Einspracheentscheid vom 9. Januar 2019 aufzuheben und ihr für das Jahr 2019 eine individuelle Prämienverbilligung zuzusprechen. Dabei sei vorfrageweise die Verfassungs- und Konventionswidrigkeit von Art. 5 Abs. 7 der Verordnung vom 8. November 2011 über die Verbilligung der Krankenkassenprämien (VKP; SGF 842.1.13) festzustellen und die Vorinstanz anzuweisen, diese Bestimmung nicht mehr anzuwenden. In verfahrensrechtlicher Hinsicht wird weiter beantragt, es sei das Beschwerdeverfahren zu sistieren, bis die Steuerveranlagung 2018 vorliege.

In der Begründung ihrer Beschwerde macht die Beschwerdeführerin geltend, dass Art. 5 Abs. 7 VKP gegen Bundesrecht verstosse. Art. 65 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) schreibe nämlich vor, dass die Kantone dafür zu sorgen haben, dass bei der Überprüfung des Anspruchs auf Prämienverbilligung stets die aktuellsten Einkommens- und Familienverhältnisse berücksichtigt werden (Abs. 3 Satz 1). Demgegenüber sehe Art. 5 Abs. 7 VKP vor, dass Personen, die in den zwei vorangehenden Jahren keine Prämienverbilligung erhalten haben, ihren Anspruch auf Prämienverbilligung nur dann auf der Grundlage der Steuerveranlagung der neuen Steuerperiode beurteilen lassen können, wenn die finanzielle Situation aus dem Jahr, das der Prüfung des Anspruchs vorangehe, mindestens 30 Prozent vom anrechenbaren Einkommen im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VKP abweiche. Die aktuellsten Einkommensverhältnisse würden somit nur bei jenen Personen berücksichtigt, die einerseits in den Vorjahren keine Prämienverbilligung bezogen hätten und deren Einkommen andererseits um 30 Prozent gesunken sei. Dies sei mit dem übergeordneten Bundesrecht nicht vereinbar, willkürlich und verletze die Rechtsgleichheit.

In ihren Bemerkungen vom 21. März 2019 schliesst die Ausgleichskasse auf Abweisung der Beschwerde.

Ein zweiter Schriftenwechsel wurde nicht angeordnet.

C. Die weiteren Elemente des Sachverhalts ergeben sich, soweit für die Urteilsfindung massgebend, aus den nachfolgenden rechtlichen Erwägungen.

## Erwägungen

1.

Einspracheentscheide der Ausgleichskasse betreffend Prämienverbilligung im Bereich der Krankenversicherung können mit Beschwerde beim Kantonsgesetzgebung angefochten werden (Art. 1 Abs. 2 lit. c KVG i.V.m. Art. 24 Abs. 2 des Ausführungsgesetzes vom 24. November 1995 zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung [KVGG; SGF 842.1.1]). Zuständig ist der zweite Sozialversicherungsgerichtshof (Art. 28 lit. d des Reglements für das Kantonsgesetzgebung vom 22. November 2012 betreffend seine Organisation und seine Arbeitsweise [RKG; SGF 131.11]).

Die Beschwerde vom 12. Februar 2019 gegen den Einspracheentscheid der Ausgleichskasse vom 9. Januar 2019 ist innert der gesetzlichen Frist von 30 Tagen form- und fristgerecht bei der sachlich und örtlich zuständigen Beschwerdeinstanz eingereicht worden. Als Verfügungsadressatin und Prämienschuldnerin hat die Beschwerdeführerin zweifellos ein schützenswertes Beschwerdeinteresse.

Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2.

2.1. Gemäss Art. 65 KVG gewähren die Kantone den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen (Abs. 1 Satz 1). Sie sorgen dafür, dass bei der Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen, insbesondere auf Antrag der versicherten Person, die aktuellsten Einkommens- und Familienverhältnisse berücksichtigt werden. Nach der Feststellung der Bezugsberechtigung sorgen die Kantone zudem dafür, dass die Auszahlung der Prämienverbilligung so erfolgt, dass die anspruchsberechtigten Personen ihrer Prämienzahlungspflicht nicht vorschussweise nachkommen müssen (Abs. 3).

Für den Vollzug der Prämienverbilligung sind die Kantone zuständig. In ihren Ausführungserlassen zu Art. 65 KVG haben sie die Anspruchsberechtigung sowie das Verfahren für die Ermittlung der Berechtigten, die Festsetzung und die Auszahlung der Beiträge zu bestimmen. Nach der Rechtsprechung geniessen die Kantone eine erhebliche Freiheit in der Ausgestaltung der Prämienverbilligung, indem sie autonom festlegen können, was unter „bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen“ zu verstehen ist. Deshalb stellen die von den Kantonen erlassenen Bestimmungen bezüglich der Prämienverbilligung in der Krankenversicherung grundsätzlich autonomes kantonales Ausführungsrecht zu Bundesrecht dar (Urteile BGer 8C\_228/2018 vom 22. Januar 2019 E. 3; 8C\_345/2015 vom 9. Dezember 2015 E. 3.1; BGE 136 I 220 E. 4.1 mit Hinweis auf BGE 134 I 313 E. 3).

2.2. Laut Art. 12 KVGG gelten als Versicherte in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen Personen, deren anrechenbares Einkommen die vom Staatsrat festgesetzten Grenzen nicht erreicht. Keinen Anspruch auf Prämienverbilligung haben hingegen gemäss Art. 13 KVGG diejenigen Personen, deren Einkommen oder Vermögen die vom Staatsrat festgesetzten Beträge überschreiten, sowie Personen, die von Amtes wegen steuerlich veranlagt wurden. Das anrechenbare Einkommen, das Einkommen und das Vermögen werden aufgrund der Kriterien berechnet, die sich aus der Veranlagung der letzten Steuerperiode ergeben (Art. 14 Abs. 1 KVGG). Der Staatsrat bestimmt, welche Einkommens- und Vermögenselemente berücksichtigt werden (Art. 14 Abs. 2 KVGG).

In Anwendung des KVGG hat der Staatsrat die VKP erlassen. Gemäss der hier zur Anwendung gelangenden Fassung vom 11. Oktober 2016, in Kraft getreten am 1. Januar 2017, haben Versicherte und Familien Anspruch auf Prämienverbilligung, deren jährliches anrechenbares Einkommen folgende Grenzen nicht erreicht: CHF 36'000.- für alleinstehende Personen; CHF 43'400.- für alleinstehende Personen mit einem oder mehreren unterhaltsberechtigten Kindern; CHF 58'400.- für Ehepaare und eingetragene Partnerschaften (Art. 3 Abs. 1 VKP). Diese Einkommensgrenzen werden um CHF 14'000.- je unterhaltsberechtigtes Kind erhöht (Art. 3 Abs. 2 VKP). Als unterhaltsberechtigte Kinder gelten Minderjährige, für die eine Unterhaltspflicht besteht, junge Erwachsene in Ausbildung (Studierende oder Lernende), für die eine Unterhaltspflicht besteht, bis zu dem Jahr, in dem sie das 25. Altersjahr vollenden sowie junge Erwachsene, die noch keine angemessene Berufsausbildung angefangen oder abgeschlossen haben und die innerhalb eines Zeitraumes von zwölf Monaten ein Einkommen von weniger als CHF 18'000.- erzielen, bis zu dem Jahr, in dem sie das 25. Altersjahr vollenden (Art. 3 Abs. 3 VKP). Keinen Anspruch auf Prämienverbilligung haben indessen Versicherte und Familien, deren Nettoeinkommen (Code 4.910) CHF 150'000.- oder deren steuerbares Vermögen (Code 7.910) CHF 250'000.- übersteigt (Art. 4 Abs. 1 lit. a VKP). Als anrechenbares Einkommen gilt gemäss Art. 5 Abs. 1 VKP das Nettojahreseinkommen gemäss der Steuerveranlagung des Kantons Freiburg (Code 4.910); dabei wird die Steuerperiode berücksichtigt, die zwei Jahre vor dem Jahr liegt, für das die Anspruchsberechtigung für eine Prämienverbilligung überprüft wird (Jahr x – 2 Jahre). Für Lohn- und Rentenbezügerinnen und –bezüger wird das Einkommen erhöht um die Versicherungsprämien und –beiträge (Codes 4.110-4.140), die privaten Schuldzinsen, soweit sie CHF 30'000.- übersteigen (Code 4.210), die Unterhaltskosten für private Liegenschaften, soweit sie CHF 15'000.- übersteigen (Code 4.310) und einen Zwanzigstel (fünf Prozent) des steuerbaren Vermögens (Code 7.910).

3.

Vorliegend ist streitig, ob für die Prüfung des Anspruchs auf Prämienverbilligung des Jahres 2019 auf die Steuerveranlagung 2017 oder 2018 abzustellen ist.

3.1. Gemäss Art. 14 Abs. 1 KVGG wird das anrechenbare Einkommen aufgrund der Kriterien berechnet, die sich aus der Veranlagung der letzten Steuerperiode ergeben. Eine Abweichung von den Steuerkriterien, wie sie früher bei offensichtlich ungerechten oder stossenden Ergebnissen möglich war (vgl. aArt. 16 Abs. 2 KVGG in der bis 31. Dezember 2011 gültigen Fassung), ist im geltenden Recht so nicht mehr vorgesehen; auch die VKP lässt keine Abweichungen von den in der Steuerveranlagung berücksichtigten Elementen zu. Selbst wenn die Steuerveranlagung nicht immer die reale wirtschaftliche Lage der betroffenen Person widerspiegelt, ist dieser Schematismus im Bereich der Prämienverbilligung aus Praktikabilitätsgründen nicht zu beanstanden, wäre doch die genaue Berücksichtigung aller Einzelsituationen mit einem unverhältnismässigen, administrativen Aufwand verbunden (vgl. dazu BGE 122 I 343 E. 3g/dd, bestätigt in Urteil BGer 8C\_612/2013 vom 30. Dezember 2013 E. 6.4; Urteil BGer 8C\_1074/2009 vom 2. Dezember 2010 E. 4.3.6). Es ist dem Gesetzgeber erlaubt, in gewissen Teilbereichen auf differenzierte Einzelregelungen zu verzichten und stattdessen schematische, aber einfacher und wirksamer anwendbare Vorschriften zu erlassen. Ein solcher Schematismus führt wohl zwischen den Prämienverbilligungsbezügerinnen zu gewissen Ungleichbehandlungen, welche aber durchaus in einem verfassungs- und gesetzeskonformen Rahmen bleiben. Das schematisierte Verfahren ermöglicht zudem eine einfache und speditive Abwicklung der zahlreichen Gesuche, was wiederum ermöglicht, den Anforderungen von Art. 65 Abs. 3 KVG zu entsprechen, welcher will, dass die Kantone ein Verfahren kennen, welches verhindert, dass die Versicherten die Prämien bevorschussen müssen (Urteil EVGer K 20/03 vom 16. Mai 2003 E. 3). Über das Ganze gesehen resultiert eine generelle Gleich-

behandlung der versicherten Personen, wäre doch die Berücksichtigung jeder individuellen Situation in der Praxis nicht realistisch.

In aller Regel sind also die Einkommens- und Vermögensverhältnisse zu berücksichtigen, die der rechtskräftigen Steuerveranlagung des vorletzten Jahres entsprechen (Jahr x – 2 Jahre). Unter gewissen Umständen kann es jedoch – auf begründetes Gesuch der betroffenen Person hin – gerechtfertigt sein, dass ausnahmsweise auf die Steuerveranlagung des unmittelbaren Vorjahres (Jahr x – 1 Jahr) abgestützt wird. Vorausgesetzt wird jedoch, dass die betroffene Person in den zwei vorangehenden Jahren keine Prämienverbilligung erhalten hat und die finanzielle Situation aus dem Jahr, das der Prüfung des Anspruchs vorangeht, mindestens 30 Prozent vom anrechenbaren Einkommen im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VKP abweicht (Art. 5 Abs. 7 VKP).

Diese Voraussetzungen sind vorliegend aber klarerweise nicht erfüllt, hat doch die Beschwerdeführerin aktenkundig (und unbestrittenermassen) bereits in den Jahren 2017 und 2018 Prämienverbilligungen bezogen. Das Kantonsgericht hat im Übrigen bereits mehrfach festgestellt, dass diese Verordnungsbestimmung, welche den Möglichkeiten, auf aktualisierte Einkommensverhältnisse abzustellen, enge Grenzen setzt, verfassungs- und gesetzeskonform ist (Urteile KG FR 608 2013 5 vom 22. September 2014 und 608 2015 58 vom 21. Juni 2016).

3.2. Was von der Beschwerdeführerin in der Beschwerde dagegen vorgebracht wird, vermag nicht zu überzeugen.

Dass die vom Ordnungsgeber getroffene Regelung, wonach nur dann auf die Steuerveranlagung des unmittelbaren Vorjahres (Jahr x – 1 Jahr) abzustellen ist, wenn die betroffene Person in den zwei vorangehenden Jahren keine Prämienverbilligung erhalten hat und die finanzielle Situation aus dem Jahr, das der Prüfung des Anspruchs vorangeht, mindestens 30 Prozent vom anrechenbaren Einkommen im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VKP abweicht, bundesrechtskonform ist, wurde bereits ausgeführt.

Betreffend die Bedingung, dass die anspruchsberechtigte Personen die Voraussetzung erfüllen muss, in den zwei vorangehenden Jahren keine Verbilligungen erhalten zu haben, zeigt der vorliegende Fall zudem exemplarisch, weshalb ein Abstellen auf die Steuerveranlagung 2018 nicht sinnvoll wäre, würde doch ansonsten ein Jahr (2017) gänzlich unberücksichtigt bleiben, ein anderes Jahr (2018) aber doppelt berücksichtigt werden.

Sodann ist nicht ersichtlich, inwiefern die Bestimmung von Art. 5 Abs. 7 VKP gegen das Gebot der Rechtsgleichheit oder das Willkürverbot verstossen sollte. Vielmehr ist festzustellen, dass mit der getroffenen, schematischen Regelung Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Wie die Beschwerdeführerin aus dem Umstand, dass bei Personen mit einem kleinem Einkommen der gleiche Massstab (Abweichung von mindestens 30 Prozent) angewandt wird wie bei Personen mit einem höheren Einkommen, einen Verstoss gegen das Gebot der Rechtsgleichheit ableiten will, ist nicht zu erkennen. So entbehrt ihre Aussage, mit der getroffenen Regelung hätten nur Personen mit einem hohen Einkommen Anspruch auf eine Beurteilung anhand der aktuellsten Steuerfaktoren, nicht jedoch Personen mit einem kleinen Einkommen, jeglicher Grundlage. Vielmehr ist darauf hinzuweisen, dass, wenn die massgebliche Einkommensdifferenz, wie in Art. 5 Abs. 7 VKP vorgesehen, in Prozenten ausgedrückt wird, dem Umstand Rechnung getragen wird, dass bei einem kleinen Einkommen dieselbe Einkommensdifferenz stärker ins Gewicht fällt wie bei einem höheren Einkommen. So entspricht eine Einkommensdifferenz von CHF 15'000.- bei einem anrechenbaren Einkommen von CHF 30'000.- 50 Prozent, bei CHF 45'000.- 33 Prozent und bei CHF 60'000.-

25 Prozent. Da Art. 5 Abs. 7 VKP für jene Fälle ein Abweichen vom Grundsatz vorsieht, bei denen die nach Art. 5 Abs. 1 VKP massgebenden Steuerfaktoren erheblich von den aktuellsten Einkommensverhältnissen abweichen, scheint die getroffene Regelung zudem ohne weiteres sachgerecht. Sodann dürfte die massgebliche Verordnungsbestimmung bei Personen mit einem hohen Einkommen wohl nie zur Anwendung kommen, da diesfalls gar kein Anspruch auf Prämienverbilligung besteht.

Schliesslich kann die Beschwerdeführerin auch aus dem von ihr angerufenen Urteil KV 2007/00039 des Sozialversicherungsgerichts des Kantons Zürich nichts zu ihren Gunsten ableiten. Darin wurde kritisiert, dass die getroffene Regelung auf die am Stichtag letztbekannten definitiven Steuerfaktoren abstelle. Da es sich bei diesen definitiven Faktoren aber nicht um die Faktoren einer bestimmten Steuerperiode handle, sondern um die aktuellsten definitiven Faktoren, die zu einem bestimmten Zeitpunkt bekannt seien, enthalte die Regelung ein willkürliches Element, was, da Möglichkeiten zur Behebung von Zufälligkeiten fehlten, rechtswidrig sei. Im Gegensatz zur zürcherischen Rechtslage sehen die massgebenden Bestimmungen des Kantons Freiburg aber vor, dass in aller Regel die Einkommens- und Vermögensverhältnisse zu berücksichtigen sind, die der rechtskräftigen Steuerveranlagung des vorletzten Jahres entsprechen (Jahr x – 2 Jahre); nur ausnahmsweise, unter klar definierten Umständen, kann auf die Steuerveranlagung des unmittelbaren Vorjahres (Jahr x – 1 Jahr) abgestellt werden (vgl. Art. 5 Abs. 1 und 7 VKP). Damit ist die (damalige) Regelung des Kantons Zürich, wie sie dem angerufenen Urteil KV 2007/00039 zu Grunde lag, nicht ohne Weiteres vergleichbar mit derjenigen des Kantons Freiburg. Zudem hat das zürcherische Sozialversicherungsgericht unter Berufung auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung (Urteil BGer 2P.18/2000 vom 25. April 2000) erwogen, dass, wenn für ein bestimmtes Anspruchsjahr immer die Daten desselben, gleich weit zurückliegenden Steuerjahres massgebend seien, es vertretbar sei, dass die Bemessungsgrundlagen für den Prämienverbilligungsanspruch nicht die aktuellsten wirtschaftlichen Verhältnisse der betroffenen Person widerspiegeln (E. 3.3.3). Weiter hat es erwogen, dass es sich rechtfertige, eine Bemessung der Prämienverbilligung aufgrund aktueller Faktoren in richterlicher Lückenfüllung zumindest dort zuzulassen, wo die definitiven Steuerfaktoren nicht mit den rechtskräftigen Steuerfaktoren des vorvorletzten Jahres gleichzusetzen seien (E. 3.3.3).

4.

Der Anspruch der Beschwerdeführerin auf Prämienverbilligung für das Jahr 2019 ist damit auf Grundlage der Steuerveranlagung des Jahres 2017 zu prüfen. Folglich besteht auch kein Grund, das Beschwerdeverfahren bis zum Vorliegen der Steuerveranlagung 2018 zu sistieren.

Die in der Verfügung vom 28. November 2018 enthaltene Berechnung wurde von der Beschwerdeführerin nicht beanstandet. Aus welchen Gründen die Ausgleichskasse bei der Einkommensgrenze auf den Betrag für eine alleinstehende Person mit einem unterhaltsberechtigten Kind abstellte (CHF 43'400.- für die Beschwerdeführerin und CHF 14'000.- für ein Kind), obschon aus der Steuerveranlagung 2017 nicht hervorgeht, dass die Beschwerdeführerin (noch) für ein unterhaltsberechtigtes Kind aufzukommen hätte, braucht nicht weiter abgeklärt zu werden, liegt doch ihr anrechenbares Einkommen in beiden Varianten über der Einkommensgrenze, so dass kein Anspruch auf Prämienverbilligung besteht.

Der angefochtene Einspracheentscheid der Ausgleichskasse vom 9. Januar 2019 ist damit nicht zu beanstanden und die dagegen erhobene Beschwerde abzuweisen.

5.

Aufgrund des hier zur Anwendung kommenden Grundsatzes der Kostenlosigkeit des Verfahrens (vgl. Urteil KG FR 605 2009 2 vom 2. August 2011 E. 2b) sind keine Gerichtskosten zu erheben.

Obwohl die Ausgleichskasse obsiegt, hat sie keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung.

### **Der Hof erkennt:**

- I. Die Beschwerde wird abgewiesen.
- II. Es werden keine Gerichtskosten erhoben.
- III. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
- IV. Zustellung.

Gegen diesen Entscheid kann innerhalb einer Frist von 30 Tagen ab Erhalt beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden. Diese Frist kann weder verlängert noch unterbrochen werden. Die Beschwerdeschrift muss in drei Exemplaren abgefasst und unterschrieben werden. Dabei müssen die Gründe angegeben werden, weshalb die Änderung dieses Urteils verlangt wird. Damit das Bundesgericht die Beschwerde behandeln kann, sind die verfügbaren Beweismittel und der angefochtene Entscheid mit dem dazugehörigen Briefumschlag beizulegen. Das Verfahren vor dem Bundesgericht ist grundsätzlich kostenpflichtig.

Freiburg, 5. April 2019/dki

Der Präsident:

Die Gerichtsschreiberin: