

Sitzung vom 9. März 2011

**263. Motion (Ausrichtung der Prämienverbilligung
im Kanton Zürich)**

Kantonsrat Thomas Wirth, Hombrechtikon, Kantonsrätin Regine Sauter, Zürich, und Kantonsrat Lorenz Schmid, Männedorf, haben am 29. November 2010 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, die gesetzlichen Grundlagen zur individuellen Prämienverbilligung so zu ändern, dass zukünftig folgende Rahmenbedingungen berücksichtigt sind:

1. Ausgehend von einem gleichbleibenden Maximalbetrag bis zu einer unteren Einkommensschwelle wird bei zunehmendem Einkommen die ausbezahlte Prämienverbilligung linear kleiner, bis bei der oberen Einkommensschwelle der Betrag von 0 Franken erreicht wird.
2. Für die Bestimmung der unteren und oberen Einkommensschwellen werden das Bruttoeinkommen (Seite 2, Ziffer 7 der Steuererklärung) sowie die Anzahl der davon abhängigen Personen (unterschieden nach Erwachsenen und Kindern) berücksichtigt.

Das System ist so auszugestalten, dass für den Kanton Zürich die finanzielle Belastung gleich bleibt.

Begründung:

Durch die weiterhin stark steigende Belastung der privaten Haushalte durch Krankenkassenprämien werden immer mehr Haushalte IPV benötigen, während gleichzeitig wegen der schwierigen finanziellen Situation des Kantons Zürich eine Erhöhung der entsprechenden Kredite verhindert werden muss. Als Ausweg aus diesem Dilemma sollen daher die Ungerechtigkeiten im bestehenden System behoben werden, damit die ausbezahlten Beträge vollumfänglich bei den Personen ankommen, die diese tatsächlich benötigen.

Das steuerbare Einkommen hängt stark von den Abzugsmöglichkeiten ab, welche genutzt werden können. Daher ist das Bruttoeinkommen ein besserer Indikator für die Bedürftigkeit als das steuerbare Einkommen, da es nicht mehr möglich ist, sich «arm» zu rechnen. Durch die Berücksichtigung der Anzahl Personen, die von diesem Einkommen abhängig sind, kann der erhöhte Finanzbedarf von Familien gegenüber Einzelpersonen angemessen berücksichtigt werden.

In der bestehenden Praxis existieren Einkommensstufen, welche die Höhe der IPV-Beiträge bestimmen. Dadurch kann es vorkommen, dass bei einem Anstieg des Einkommens eine dieser Grenzen überschritten wird und das verfügbare Einkommen sinkt. Durch eine lineare Abnahme der ausbezahlten IPV bei zunehmendem Einkommen schwindet diese Ungerechtigkeit, und der bestehende Fehlanreiz zur Ausdehnung des Beschäftigungsgrads verschwindet.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Thomas Wirth, Hombrechtikon, Regine Sauter, Zürich, und Lorenz Schmid, Männedorf, wird wie folgt Stellung genommen:

1. Im Kanton Zürich erhielten 2010 gestützt auf das Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) und das Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz vom 13. Juni 1999 (EG KVG; LS 832.01) rund 380 000 Personen in bescheidenen bis mittleren wirtschaftlichen Verhältnissen individuelle Prämienverbilligungen (IPV) von insgesamt 448 Mio. Franken. Die Prämienverbilligung wird von der Sozialversicherungsanstalt (SVA) in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und den Krankenkassen effizient und kostengünstig umgesetzt. Gemäss Art. 65 Abs. 3 KVG muss die Auszahlung der Prämienverbilligung so erfolgen, dass die anspruchsberechtigten Personen ihrer Prämienzahlungspflicht nicht vorschussweise nachkommen müssen; dies bedingt eine Auszahlung bereits ab Januar, was im bevölkerungsreichen Kanton Zürich eine grosse logistische Herausforderung bedeutet. Die reibungslose Durchführung dieser Massenverwaltung setzt Rahmenbedingungen voraus, die ein hohes Mass an Automatisierung erlauben und nur ausnahmsweise eine individuelle Anspruchsprüfung erfordern. § 9 Abs. 2 EG KVG sieht deshalb vor, dass sich die Anspruchsberechtigung nach den steuerlichen Einkommens- und Vermögensverhältnissen beurteilt, wobei die Prämienverbilligungsbeiträge gemäss § 19 Abs. 2 EG KVG nur auf Antrag ausgerichtet werden.

2. Die von der vorliegenden Motion verlangte lineare Abstufung der Verbilligungsbeiträge zielt darauf ab, Fehlanreize der IPV zu beseitigen. Die Problematik derartiger Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem wurde im Rahmen des Legislaturziels «Vereinbarkeit von Beruf und Familien verbessern» vertieft untersucht und der Bereich der IPV detailliert analysiert. Im Schlussbericht dazu wird festgehalten, dass es im Bereich der IPV sogenannte Schwellenwerte zwar gibt, diese sich

aber auf einige wenige Bereiche beschränken. Bedeutsame Schwelleneffekte wurden nur bei Verheirateten mit Kindern beim Übergang von der 4. Einkommensgruppe zur 5. Einkommensgruppe, d.h. bei einem steuerbaren Einkommen von Fr. 47 500 festgestellt. In der Prämienregion 1 wurden zusätzlich bedeutsame Schwelleneffekte bei Verheirateten ohne Kinder beim Übergang von der 4. Einkommensgruppe zur 5. Einkommensgruppe gefunden. Um diese Schwelleneffekte zu beseitigen, schlägt der Schlussbericht im kritischen Bereich die Schaffung zusätzlicher Einkommensgruppen vor. Der Regierungsrat hat diese Empfehlung bei der Festlegung der Einkommensgrenzen für die Berechtigung der IPV 2012 umgesetzt, indem zwei zusätzliche Einkommensgruppen gebildet wurden (RRB Nr. 1766/2010). Damit wird es ab 2012 bei der Prämienverbilligung keine relevanten Schwelleneffekte mehr geben. Zumal der Regierungsrat auch in Zukunft bei der Ausgestaltung des Systems mit Einkommenskategorien darauf achten wird, dass keine Fehlanreize bezüglich Ausdehnung des Beschäftigungsumfangs entstehen, ist die mit der Motion verfolgte Zielsetzung bereits weitgehend erfüllt.

3. Eine lineare Abstufung der Prämienverbilligungen für alle Anspruchsberechtigten würde gegen übergeordnetes Bundesrecht verstossen. Gemäss Art. 65 Abs. 1bis KVG müssen die Kantone für untere und mittlere Einkommen die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50% verbilligen. Für diese Personen darf der Kanton die Prämienverbilligungen deshalb nicht linear festsetzen.

4. Das geforderte System mit einer linearen Abnahme der IPV-Beiträge wäre zudem mit gewichtigen Nachteilen verbunden. So müsste der Kanton im oberen Einkommenssegment auch sehr geringe Verbilligungsbeiträge (von bis zu Fr. 1 pro Monat) ausrichten. Die administrativen Kosten stünden in diesen Fällen zur Höhe der Verbilligungsbeiträge in einem klaren Missverhältnis. Beim Wegfall der Einkommensstufen wären darüber hinaus auch Umsetzungsschwierigkeiten bei der Anpassung der Prämienverbilligung an veränderte wirtschaftliche Verhältnisse zu erwarten. So müsste in Nachachtung der Rechtsprechung des Sozialversicherungsgerichts insbesondere bereits bei einer geringfügigen Verminderung der massgeblichen Einkommens- und Vermögensverhältnisse im Auszahlungsjahr die Prämienverbilligung den veränderten Verhältnissen angepasst und neu festgesetzt werden. Dieser Aufwand wäre in der Massenverwaltung kaum mehr zu bewältigen.

5. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass eine lineare Abstufung der Prämienverbilligungsbeiträge auf kantonaler Ebene rechtlich nicht für alle anspruchsberechtigten Personen eingeführt werden könnte und eine Umsetzung im bundesrechtlich möglichen Rahmen mit grossen administrativen Problemen und hohen Kosten verbunden wäre.

6. Gemäss § 9 Abs. 2 EG KVG beurteilen sich die wirtschaftlichen Verhältnisse nach dem für die Ermittlung des Steuersatzes massgebenden steuerbaren Gesamteinkommen und steuerbaren Gesamtvermögen. Die Motion verlangt, dass statt auf das steuerbare Gesamteinkommen auf das Bruttoeinkommen (im Sinne des Totals der Einkünfte gemäss Steuererklärung, S. 2, Ziff. 7) abzustellen sei. Dies wird damit begründet, dass das steuerbare Einkommen im Kanton Zürich (Steuererklärung Seite 3, Ziffer 27) erheblich über die Abzüge beeinflusst werden könne und in Einzelfällen Personen in den Genuss von Prämienverbilligungen gelangten, die diese wirtschaftlich eigentlich nicht benötigten.

Es trifft zu, dass das steuerbare Einkommen die wirtschaftlichen Verhältnisse einer steuerpflichtigen Person in Bezug auf den Anspruch auf Prämienverbilligung aufgrund der möglichen Steuerabzüge nicht immer genau wiedergibt. Das Bruttoeinkommen gemäss Definition in der Motion als Bemessungsgrundlage für den Anspruch auf IPV heranzuziehen, wäre jedoch mit noch grösseren Mängeln behaftet, sodass sich aus einem Wechsel gegenüber dem heutigen System Nach- statt Vorteile ergäben.

Das steuerliche Bruttoeinkommen setzt sich aus den Einkünften aus unselbstständiger und selbstständiger Erwerbstätigkeit, den Einnahmen aus Privat- und Sozialversicherungen, dem Wertschriftenertrag und den übrigen Einkünften wie Liegenschaftenertrag zusammen. Der Bruttoertrag der Liegenschaften entspricht dem Wert der Eigennutzung und den Mietzinserträgen, abzüglich der Ausgaben für Unterhalt und Abgaben, was sachgerecht ist. Der Wechsel zum steuerlichen Bruttoeinkommen gemäss Ziffer 7 der Steuererklärung würde deshalb nicht verhindern, dass dieses Einkommen durch Abzüge bei Liegenschaften erheblich beeinflusst würde. Eine Berücksichtigung der Bruttoeinkünfte ohne Berücksichtigung der Auslagen für Abgaben und Unterhalt hingegen wäre nicht sachgerecht und würde die Liegenschafteneigentümerinnen und -eigentümer erheblich benachteiligen, was sich als verfassungswidrig erweisen könnte. Dies gilt umso mehr, als es sich beim Eigenmietwert bloss um ein fiktives Einkommen handelt. Beim Abstellen auf das Bruttoeinkommen im Sinne der Motion entstünden zudem weitere Nachteile, denn in der Steuererklärung werden die Abzüge je

nach Art der Einkünfte (z. B. aus selbstständiger oder unselbstständiger Tätigkeit) auf unterschiedliche Weise berücksichtigt. Dies ist zwar steuerrechtlich richtig, würde aber bei der Berechnung der IPV zu rechtsungleicher Behandlung führen. Der Lösungsansatz der Motion ist daher aus sachlichen und rechtlichen Gründen zu verwerfen. Das heutige System mit dem Abstellen auf das steuerbare Einkommen ist klar überlegen.

7. Das Abstellen auf das steuerrechtliche Bruttoeinkommen gemäss Definition in der der Motion würde noch zu weiteren Ungerechtigkeiten führen. Insbesondere würden Personen keine Prämienverbilligungen mehr erhalten, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Situation darauf angewiesen wären. Denn beim Abstellen auf das steuerliche Bruttoeinkommen gemäss Ziff. 7 der Steuererklärung könnten beispielsweise Unterhaltsbeiträge an die geschiedene Ehepartnerin bzw. den geschiedenen Ehepartner und die Auslagen für die Fremdbetreuung von Kindern Alleinerziehender oder von Familien, bei denen beide Elternteile einer Erwerbstätigkeit nachgehen müssen, nicht mehr berücksichtigt werden. Das Gleiche gilt für persönlich zu tragende Krankheits- und Unfallkosten, die sich bei Personen mit tieferen Einkommen erheblich auf das tatsächlich verfügbare Einkommen auswirken können. In all diesen Fällen würde das steuerliche Bruttoeinkommen die wirtschaftliche Situation nicht richtig aufzeigen und zu stossenden Ergebnissen führen.

8. Die Motionäre möchten, dass bei der Prüfung der Anspruchsberechtigung zwar auf das Bruttoeinkommen abgestellt wird, dass aber alle Personen (seien dies Erwachsene oder Kinder), die vom zu beurteilenden Bruttoeinkommen abhängig sind, berücksichtigt werden. Da der Kreis der anspruchsberechtigten Personen von Amtes wegen ermittelt werden muss, würde dies bedeuten, dass die Gemeinden bis zu einem bestimmten Bruttoeinkommen einer Einwohnerin oder eines Einwohners systematisch prüfen müssten, ob und gegebenenfalls wie viele Personen in Abhängigkeit von diesem Einkommen leben. Diese Ermittlung könnte nur manuell erfolgen, was bereits in den Gemeinden zu einem erheblichen administrativen Mehraufwand führen würde und in den grösseren Städten kaum mehr zu bewältigen wäre.

9. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Vollzug mit dem gegenwärtigen Modell – was seine Methodik anbelangt – wirksam und kostengünstig sichergestellt werden kann. Die mit der Motion vorgeschlagene Umstellung auf eine lineare, von der konkreten Einkommenshöhe abhängige Festsetzung der Prämienverbilligung würde

erheblich höhere Durchführungskosten verursachen und zu rechtlichen und tatsächlichen Umsetzungsschwierigkeiten führen. Das Abstellen auf das steuerliche Bruttoeinkommen gemäss Definition in der Motion würde im Ergebnis nicht zu einem gerechteren System führen, sondern im Gegenteil mehr und schwerer wiegende Ungerechtigkeiten schaffen.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 347/2010 nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Gesundheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi