

Antrag des Regierungsrates vom 10. Dezember 2019

5585

**Beschluss des Kantonsrates
über die kantonale Volksinitiative «Raus aus der
Prämienfalle»**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 10. Dezember 2019,

beschliesst:

- I. Die Volksinitiative «Raus aus der Prämienfalle» wird abgelehnt.
- II. Die Volksinitiative wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.
- III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.
- IV. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

Das Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz vom 29. April 2019 wird wie folgt geändert:

Bundes- und Kantonsbeitrag

§ 24. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Der Kantonsbeitrag beträgt im Vierjahresdurchschnitt mindestens 100% des voraussichtlichen Bundesbeitrags gemäss Art. 66 KVG. Der Regierungsrat legt den Kantonsbeitrag fest.

Weisung

1. Formelles

Mit Verfügung vom 17. September 2018 stellte die Direktion der Justiz und des Innern fest, dass die Volksinitiative «Raus aus der Prämienfalle» formal den gesetzlichen Vorgaben entspricht, und veröffentlichte den Wortlaut der Initiative im Amtsblatt (ABl 2018-09-21). Am 19. März 2019 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten eingereicht. Mit Verfügung vom 10. Mai 2019 stellte die Direktion der Justiz und des Innern fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist (ABl 2019-05-17). Der Regierungsrat beschloss am 18. September 2019, dass die Initiative gültig ist und dass auf die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags verzichtet wird (RRB Nr. 844/2019).

2. Inhalt und Auswirkungen der Volksinitiative

Bei der Initiative geht es um die Finanzierung von drei staatlichen Leistungsbereichen, nämlich (1) der individuellen Prämienverbilligung für Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen, (2) der Übernahme der Krankenkassenprämien bei Personen, die Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen beziehen, und (3) der Abgeltung von Verlustscheiden, welche die Krankenversicherer nach einer erfolglosen Betreuung von Krankenkassenprämien erlangt haben. Die Finanzierung erfolgt gemeinsam aus dem sogenannten Prämienverbilligungstopf. Dieser wird gespeist durch einen Bundesbeitrag, der 7,5% der Ausgaben der obligatorischen Krankenpflegeversicherung beträgt, und durch einen Kantonsbeitrag, der als Prozentsatz des Bundesbeitrags definiert ist. Das geltende Recht schreibt vor, dass der Kantonsbeitrag mindestens 80% des Bundesbeitrags ausmacht. Die Volksinitiative möchte den Kantonsbeitrag auf mindestens 100% des Bundesbeitrags erhöhen.

Der Kantonsbeitrag beträgt 2019 402,2 Mio. Franken, was 80% des mutmasslichen Bundesbeitrags von rund 502 Mio. Franken entspricht. Insgesamt standen 2019 somit rund 900 Mio. Franken für Prämienverbilligung, Prämienübernahme und Verlustscheidenabgeltung zur Verfügung. Würde der Kantonsbeitrag auf 100% erhöht, hätte der Kanton zusätzlich rund 100 Mio. Franken in den «Prämienverbilligungstopf» einzubringen.

3. Beurteilung der Volksinitiative

Die Erhöhung des Kantonsbeitrags führt zur Vergrößerung des «Prämienverbilligungstopfs» und bewirkt damit, dass zusätzliche Personen in den Genuss einer Prämienverbilligung gelangen und/oder dass ihre Prämienverbilligungsbeiträge erhöht werden können. Die Erhöhung des Kantonsanteils bewirkt aber auch entsprechende Mehrausgaben für den Kanton. Woher diese zusätzlichen Mittel kommen sollen, regelt die Volksinitiative nicht. Da keine Einsparungsmöglichkeiten ersichtlich sind, wären die Mehrausgaben von den Steuerzahlenden zu finanzieren, d. h. insbesondere von denjenigen Personen, die keine individuelle Prämienverbilligung (IPV) oder Prämienübernahmen beziehen. Es ist nicht zweckmässig, diese Bevölkerungsgruppe noch mehr zu belasten.

Für untere und mittlere Einkommen haben die Kantone die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 80 bzw. 50% zu verbilligen (Art. 65 Abs. 1^{bis} Krankenversicherungsgesetz [KVG, SR 832.10]). Im Januar 2019 fällte das Bundesgericht einen Entscheid, in dem es die vom Kanton Luzern festgesetzte Obergrenze des mittleren Einkommens als zu tief beurteilte. Da der Kanton Zürich eine ähnlich tiefe Obergrenze kannte wie der Kanton Luzern, beschloss der Regierungsrat, die Obergrenze für 2020 anzuheben, um dem Bundesgerichtsentscheid zu entsprechen (vgl. RRB Nr. 174/2019). Das führt zu einem wesentlichen höheren Kantonsbeitrag von 463,3 Mio. Franken für 2020 statt der erwähnten 402,2 Mio. Franken von 2019. Der Kantonsbeitrag wird damit auf 92% des mutmasslichen Bundesbeitrags steigen. Für die kommenden Jahre ist mit einem ähnlich hohen Kantonsbeitrag zu rechnen. Damit wird dem Anliegen der Volksinitiative schon weitgehend entsprochen. Es gibt keine Veranlassung für eine zusätzliche Erhöhung auf mindestens 100% des Bundesbeitrags, was für 2020 weitere rund 40 Mio. Franken erfordern würde.

Das voraussichtlich 2021 in Kraft tretende neue Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG) umfasst zahlreiche Massnahmen, die zu einer besseren und gerechteren Verteilung der Prämienverbilligung und damit zu einer weiteren Entlastung der unteren Einkommensklassen führen werden. Das diesem zugrunde liegende neue EG KVG wurde – ebenfalls mit einem Kantonsanteil von 80% des Bundesbeitrags – im April 2019 vom Kantonsrat ohne Gegenstimme angenommen (Vorlage 5313). Es gibt keinen Grund, diesen aussergewöhnlich starken Konsens bereits nach wenigen Monaten wieder infrage zu stellen.

2020 wird im «Prämienverbilligungstopf» eine erhebliche Summe von rund 1 Mrd. Franken liegen und an die erwähnten Anspruchsgruppen verteilt werden. Eine weitere Erhöhung des Kantonsanteils auf mindestens 100% des Bundesbeitrags würde den Staatshaushalt mit weiteren rund 40 Mio. Franken belasten. Aufgrund der Koppelung des Bundesbeitrags (und damit auch des Kantonsbeitrags) an die Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung ist für die kommenden Jahre mit einem weiteren Anstieg der finanziellen Belastung zu rechnen. In Anbetracht dieser Umstände erscheint es angemessen, vorerst die getroffenen Massnahmen umzusetzen und wirken zu lassen. Eine genaue Betrachtung und Bewertung der damit verbundenen Auswirkungen ermöglicht es, zu einem späteren Zeitpunkt die erforderlichen angemessenen Massnahmen in die Wege zu leiten. Die Volksinitiative vermag zudem die eigentliche Problematik – die steigenden Gesundheitskosten – auch nicht zu lösen. Vielmehr handelt es sich um eine Symptombekämpfung. Im jetzigen Zeitpunkt erscheint die Volksinitiative – angesichts der bereits in die Wege geleiteten Massnahmen – als nicht zielführend. Deshalb ist die Initiative abzulehnen und auf einen Gegenvorschlag zu verzichten.

4. Redaktionelle Bereinigung

Die eingereichte Volksinitiative strebt die Änderung von § 17 des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz vom 13. Juni 1999 (LS 832.01) an. Das ist insofern problematisch, als der Kantonsrat am 29. April 2019 ein neues Einführungsgesetz zum KVG beschlossen hat, das ebenfalls einen Kantonsbeitrag von mindestens 80% des Bundesbeitrags vorsieht (§ 24 Abs. 3 nEG KVG; ABi 2019-05-10). Es ist vorgesehen, das neue EG KVG auf 2021 in Kraft zu setzen, damit die Prämienverbilligung ab dem Anspruchsjahr 2021 nach dem neuen Gesetz erfolgen wird. Demzufolge wird der Regierungsrat im September 2020 den Kantonsbeitrag für 2021 nach neuem Recht festzusetzen haben. Zu diesem Zeitpunkt wird die Behandlung der Volksinitiative im Kantonsrat und die Vorbereitung einer allfälligen Volksabstimmung noch nicht abgeschlossen sein. Das hat zur Folge, dass die Stimmberechtigten über die Änderung eines Gesetzes beschliessen würden, das nicht mehr in Kraft steht. Aus demokratischer Sicht ist das unbefriedigend. Mit Zustimmung der Mitglieder des Initiativkomitees hat der Regierungsrat deshalb am 10. Dezember 2019 eine redaktionelle Bereinigung gemäss § 129 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR; LS 161) beschlossen, sodass die Initiative – ohne inhaltliche Änderungen – auf das neue EG KVG Bezug nimmt (RRB Nr. 1173/2019). Die Initiative weist neu den vorstehend wiedergegebenen Wortlaut auf.

5. Antrag

Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, die Volksinitiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Carmen Walker Späh	Kathrin Arioli