

Sitzung vom 29. Mai 2024

**557. Anfrage (Finanzielle Auswirkungen der Volksinitiative  
«Maximal 10% des Einkommens für die Krankenkassenprämien  
[Prämien-Entlastungs-Initiative]» für den Kanton Zürich)**

Die Kantonsräte Mario Senn, Adliswil, Jörg Kündig, Gossau, und Martin Huber, Neftenbach, haben am 25. März 2024 folgende Anfrage eingereicht:

In seiner Botschaft zur Volksinitiative «Maximal 10% des Einkommens für die Krankenkassenprämien (Prämien-Entlastungs-Initiative)» vom 17. September 2021 schätzte der Bundesrat, dass dem Kanton Zürich bei Annahme der Initiative Mehrkosten in der Höhe von Fr. 145,9 Mio. entstünden. Die Mehrkosten durch den indirekten Gegenvorschlag, der bei Ablehnung der Volksinitiative und Nichtergreifung des fakultativen Referendums in Kraft treten würde, würden hingegen Fr. 78,5 Mio. betragen. Diese Schätzungen basieren auf Zahlen von 2020 oder früher und dürften inzwischen überholt sein.

Die Prämien-Entlastungs-Initiative verlangt, dass die von den Versicherten zu übernehmenden Prämien höchstens zehn Prozent des verfügbaren Einkommens betragen dürfen. Damit würden auch jene Personen finanziell entlastet, die freiwillig ihr Arbeitspensum reduzieren und so auf ein höheres Einkommen verzichten. Der Anreiz, Vollzeit zu arbeiten, würde noch geringer.

Wir bitten den Regierungsrat um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Mit welchen Mehrkosten ist Stand 2024 bei einer allfälligen Annahme der Initiative bzw. bei Umsetzung des indirekten Gegenvorschlags für den Kanton Zürich zu rechnen?
2. Wie sind diese Mehrkosten – mindestens diejenigen des indirekten Gegenvorschlags dürften eintreffen – im KEF abgebildet?
3. Mit welchen Massnahmen plant der Regierungsrat, diese finanzielle Mehrbelastung zu kompensieren?
4. Inwiefern teilt der Regierungsrat die Haltung, dass mit dem Fokus der Initiative auf das verfügbare Einkommen ohne Berücksichtigung des Beschäftigungsgrades die Arbeitsanreize bzw. Anreize für ein hohes Erwerbspensum reduziert werden? Wird der Arbeitskräftemangel durch solche negativen Anreize verschärft?

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Mario Senn, Adliswil, Jörg Kündig, Gossau, und Martin Huber, Neftenbach, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1 – 3:

Die eidgenössische Volksinitiative «Maximal 10% des Einkommens für die Krankenkassenprämien (Prämien-Entlastungs-Initiative)» verlangt, dass keine versicherte Person mehr als 10% ihres verfügbaren Einkommens für die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) bezahlen muss. Um dies zu erreichen, sollen Bund und Kantone mehr zur individuellen Prämienverbilligung (IPV) beitragen. Der Bund soll mindestens zwei Drittel der Kosten tragen, die Kantone den Rest.

Bundesrat und Parlament lehnen die Initiative ab und haben einen indirekten Gegenvorschlag auf Gesetzesstufe ausgearbeitet. Der Gegenvorschlag würde die Kantone dazu verpflichten, mehr Geld für die IPV einzusetzen, um Haushalte mit niedrigem Einkommen zu entlasten. Die Kantone müssten ihre Beiträge an die IPV in Zukunft automatisch erhöhen, wenn die Kosten der OKP steigen. Konkret ist vorgesehen, dass die Kantone neu einen Mindestbeitrag für die IPV aufzuwenden hätten, der 3,5% bis 7,5% der OKP-Kosten entspricht. Je stärker die einkommensschwachen Haushalte durch die Prämien belastet sind, desto näher liegt der kantonale Mindestbeitrag bei 7,5%. Zudem müsste jeder Kanton als Sozialziel festlegen, welchen Anteil die Prämie am verfügbaren Einkommen der Versicherten maximal ausmachen darf. Im Gegensatz zur Initiative hätte der indirekte Gegenvorschlag lediglich für die Kantone finanzielle Auswirkungen. Der Beitrag des Bundes an die IPV bliebe bei 7,5% der OKP-Kosten.

Im Falle einer Annahme der Initiative müssten die eidgenössischen Räte diese in einem ersten Schritt auf dem Gesetzesweg umsetzen. Der Verfassungsartikel lässt dabei viel Interpretationsspielraum, was auf einen längeren parlamentarischen Prozess hindeutet. So läge es beispielsweise in der Kompetenz der eidgenössischen Räte, das «verfügbare Einkommen» zu definieren, den Bundesbeitrag auf die Kantone zu verteilen oder festzulegen, welche Richtprämie für die Berechnung der Prämienbelastung eines Haushaltes relevant wäre. Neben der Tatsache, dass bei einer Ablehnung der Initiative der indirekte Gegenvorschlag dem fakultativen Referendum untersteht, ist auch bei dieser Vorlage unklar, wann sie in Kraft gesetzt würde. Hinzu kommt, dass eine zweijährige Übergangsfrist vorgesehen ist. Diese sieht vor, dass die Kantone einen Mindestanteil von

3,5% der OKP-Kosten zu übernehmen hätten. Da der Kanton Zürich diese Vorgabe deutlich erfüllt, würden in diesen zwei Jahren keine Mehrkosten anfallen.

Zur Ermittlung der zu erwartenden Mehrkosten von Initiative und Gegenvorschlag ist sowohl die zukünftige Kostendynamik der OKP als auch die wirtschaftliche Entwicklung relevant, die nur schwierig prognostizierbar sind. Für eine erste Kostenschätzung wird auf die neuesten Zahlen des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) referenziert. Da der Kanton Zürich 2024 aufgrund der verzögerten Umsetzung der Initiative oder des Gegenvorschlages noch nicht mit einer höheren Belastung zu rechnen hat, wird gestützt auf die Schätzung des BAG zusätzlich aufgezeigt, von welchen Mehrkosten im Jahr 2030 auszugehen ist.

Im Anhang zum Faktenblatt des BAG zu den «Kosten der Prämien-Entlastungs-Initiative und des indirekten Gegenvorschlags» vom 20. März 2024 schätzt das BAG die Kosten mit zwei Szenarien. Szenario 1 nimmt an, dass das OKP-Kostenwachstum 1% über dem Wachstum des Bruttoinlandprodukts (BIP) liegt. Szenario 2 geht hingegen davon aus, dass das OKP-Kostenwachstum 2% höher ist als dasjenige des BIP. Gemäss Szenario 1 würden die Mehrkosten der Initiative für den Kanton Zürich im Vergleich zu 2024 bei 154 Mio. Franken und im Jahr 2030 bei 238,8 Mio. Franken liegen. Beim indirekten Gegenvorschlag ist gemäss Szenario 1 von Mehrkosten von 39,3 Mio. Franken im Jahr 2024 und 88,3 Mio. Franken im Jahr 2030 auszugehen.

Vergleicht man das Wachstum der OKP-Kosten pro versicherte Person und des BIP im Kanton Zürich pro Kopf, wird deutlich, dass das Szenario 2 für den Kanton realistischer ist. So stiegen die OKP-Kosten im Kanton Zürich gemäss der Statistik zur OKP zwischen 2012 und 2022 um durchschnittlich 3,1% pro Jahr. Im gleichen Zeitraum betrug das jährliche BIP-Wachstum pro Kopf gemäss Angaben der Volkswirtschafts-direktion durchschnittlich 0,5%. Die Differenz zwischen dem jährlichen durchschnittlichen Wachstum betrug im Kanton Zürich in den letzten zehn Jahren demnach 2,6 Prozentpunkte.

Gemäss Szenario 2 würden die jährlichen Mehrkosten der Initiative 2024 203,6 Mio. Franken betragen. Danach würden die zusätzlichen Belastungen gemäss Prognose jedes Jahr um 26,5 Mio. Franken steigen. 2030 betrügen die Mehrkosten demnach bereits 363,1 Mio. Franken. Zusammen mit dem Beitrag, den der Kanton Zürich bereits heute für die IPV bereitstellt, würde der Kanton gemäss dieser Schätzung 2030 über 800 Mio. Franken für die IPV bereitstellen müssen. Dieser Betrag würde jährlich weiter steigen. Auch der indirekte Gegenvorschlag würde gemäss Szenario 2 zu einer hohen zusätzlichen Belastung führen. So wäre 2024 von Mehrbelastungen im Umfang von 77,7 Mio. Franken auszugehen. 2030 würden die jährlichen Mehrkosten 183,7 Mio. Franken betragen.

Zusammenfassend ist also unklar, ab wann und in welchem Umfang der Kanton Zürich mit Mehrkosten durch die Initiative oder den Gegenvorschlag rechnen muss. Jedoch wird aufgrund der ausgeführten Kostenschätzungen deutlich, dass insbesondere die Annahme der Initiative für den Kanton Zürich mit sehr hohen Mehrkosten verbunden wäre. Aber auch der Gegenvorschlag würde den Staatshaushalt des Kantons erheblich belasten. Entsprechend wäre mit Steuererhöhungen bzw. Sparmassnahmen in anderen Bereichen zu rechnen. Auf dieser Grundlage ist zum heutigen Zeitpunkt weder eine adäquate Abbildung im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2024–2027 noch eine Planung der Kompensation der finanziellen Mehrbelastungen möglich.

Zu Frage 4:

Arbeitsanreize lassen sich grundsätzlich in drei Kategorien einteilen: Negative, fehlende und positive Arbeitsanreize. Führt die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder die Pensumserhöhung zu einem geringeren Nettoeinkommen, spricht man von negativen Arbeitsanreizen. Verändert sich das Nettoeinkommen bei einer Ausweitung der Beschäftigung nicht, spricht man von fehlenden Arbeitsanreizen. Positive Arbeitsanreize bestehen hingegen, wenn zusätzliche Erwerbsarbeit das Nettoeinkommen erhöht. Bei negativen oder fehlenden Arbeitsanreizen wird in der Regel auf eine (zusätzliche) Erwerbstätigkeit verzichtet, was den Arbeitskräftemangel weiter verschärfen dürfte. Da eine Ausweitung der Beschäftigung im Normalfall mit Kosten verbunden ist – wie z. B. Verzicht auf Freizeit oder Kinderbetreuungskosten – kann die Ausweitung des Pensums auch dann unattraktiv sein, wenn nur geringe positive Arbeitsanreize bestehen.

Eine Überblicksstudie, die im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft erstellt wurde ([seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen\\_Dienstleistungen/Publikationen\\_und\\_Formulare/Arbeit/Arbeitsmarkt/Informationen\\_Arbeitsmarktforschung/arbeitsanzeize-in-der-sozialen-sicherheit.html](https://seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Arbeitsmarkt/Informationen_Arbeitsmarktforschung/arbeitsanzeize-in-der-sozialen-sicherheit.html)), weist auf negative, fehlende oder geringe Arbeitsanreize im Zusammenhang mit der Ausgestaltung der Schweizer Sozialversicherungen hin. Insbesondere das Auftreten von sogenannten Schwelleneffekten bei Sozialtransfers (wie Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen oder Leistungen bei Arbeitslosigkeit) wirkt sich negativ auf die Beschäftigung aus. Diese treten dann auf, wenn eine geringfügige Erhöhung des Arbeits Einkommens zu einem überproportional hohen Rückgang des verfügbaren Einkommens führt – zum Beispiel, weil der Anspruch auf Leistungen wegfällt oder die Leistungen stufenweise reduziert werden. Solche Schwelleneffekte können je nach Ausgestaltung des Systems auch bei der IPV auftreten.

Wie stark die Prämien-Entlastungs-Initiative zu fehlenden oder negativen Erwerbsanreizen führt, hängt von der Definition des verfügbaren Einkommens und der konkreten Ausgestaltung in den Kantonen ab. Auch wenn das System so ausgestaltet wird, dass keine Schwelleneffekte auftreten, gilt generell, dass das zusätzlich erzielte Nettoeinkommen bei einer Ausweitung der Erwerbstätigkeit bei jenen Personen geschmälert wird, die dadurch weniger Leistungen aus der IPV erhalten. Anders formuliert sind ihre Arbeitsanreize geringer als bei Personen, die nicht von IPV profitieren.

Würde man anstelle des tatsächlichen Einkommens das potenzielle Einkommen – also das Einkommen, das bei einer Vollbeschäftigung erreicht würde – als Berechtigungsgrundlage für IPV wählen, hätten weniger Personen Anspruch auf Transferleistungen. Allfällige Schwelleneffekte bei der IPV wären dann kein Grund mehr dafür, dass Teilzeitbeschäftigte ihr Pensum nicht erhöhen. Die Nicht-Berücksichtigung des Beschäftigungsgrades beim Anspruch auf IPV verkleinert den Anreiz, das Erwerbspensum zu erhöhen, tendenziell eher. Welche Auswirkungen dieser Effekt auf das Arbeitsangebot und die Pensum der Erwerbstätigen hat, lässt sich jedoch kaum abschätzen. Die Nicht-Berücksichtigung des Beschäftigungsgrades dürfte aber den Arbeitskräftemangel eher verschärfen.

Ein Berechnungsansatz auf der Grundlage des potenziellen Einkommens wäre jedoch mit einem sehr aufwendigen Vollzug verbunden. Es ist zudem zu beachten, dass damit auch potenziell unerwünschte Nebeneffekte verbunden wären. Personen, die zum Beispiel wegen der Übernahme von unentgeltlichen Betreuungsaufgaben oder aufgrund anderweitiger gesellschaftlich erwünschter Freiwilligenarbeit auf ein höheres Arbeitspensum verzichten, würden weniger oder keine IPV erhalten. Die aus der Reduktion unentgeltlicher sozialer Engagements entstehenden Kosten würden mindestens teilweise auf die Allgemeinheit umgelagert.

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

Vor dem Regierungsrat  
Die Staatsschreiberin:  
**Kathrin Arioli**