

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 49/2019

Sitzung vom 27. Februar 2019

175. Dringliche Anfrage (Prämienverbilligung: Klare Worte des Bundesgerichts)

Die Kantonsräte Kaspar Bütikofer, Zürich, Andreas Daurù, Winterthur, und Ronald Alder, Ottenbach, haben am 4. Februar 2019 folgende dringliche Anfrage eingereicht:

In einem vielbeachteten und bemerkenswerten Entscheid vom 22. Januar 2019 gegen den Regierungsrat des Kantons Luzern klärte das Bundesgericht (BGer) die Anspruchsvoraussetzungen auf individuelle Prämienverbilligung (IPV) (8C_228/2018). Es umreisst die unbestimmten Rechtsbegriffe «bescheidene wirtschaftliche Verhältnisse» und insbesondere «untere und mittlere Einkommen». Das oberste Gericht bestätigte grundsätzlich die Autonomie der Kantone in der Umsetzung der IPV. Gleichzeitig steckte es den Rahmen ab, wie die Anspruchsvoraussetzungen auszulegen sind, damit sie noch dem Sinn und Zweck des Art. 65 Krankenversicherungsgesetz (KVG) entsprechen.

So legte das BGer aufgrund der Äusserungen im Ständerat den Rechtsbegriff «untere und mittlere Einkommen» dahingehend fest, dass Teile des Mittelstandes (gemäss der Definition des Bundesamtes für Statistik) anspruchsberechtigt sein sollen. Es stützte sich dabei als sinnvolle Anspruchsgrenze auf das Medianeinkommen ab. Weiter versteht das BGer den Rechtsbegriff «bescheidene wirtschaftliche Verhältnisse» so, dass als politischer Zielwert 30% der Bevölkerung einen Anspruch auf IPV haben sollten (Erw. 8.3.4).

Wir bitten den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat den Bundesgerichtsentscheid?
2. Welchen Handlungsbedarf leitet der Regierungsrat für den Kanton Zürich aus dem Entscheid ab?
3. Kann im Lichte des Verdiktes der Luzerner Bundesrichterinnen und Bundesrichter an der Anspruchsgrenze für IPV für Kinder von 53 800 Franken steuerbarem Einkommen für Verheiratete mit Kindern noch festgehalten werden?
4. Wo müsste die Anspruchsgrenze allenfalls neu angesetzt werden?
5. Gemäss Vorstellungen des BGer wäre ein angemessener Grenzwert für Anspruch auf IPV für Kinder und Jugendliche in Ausbildung das Medianeinkommen von Verheirateten mit Kindern: Wie hoch ist der Median des steuerbaren Einkommens dieser Kategorie?

6. Wie viel würde die Umsetzung des Entscheides im Kanton Zürich kosten, ohne dass andere Anspruchsgruppen tiefere IPV in Kauf nehmen müssen?
7. Wie viele Kinder und junge Erwachsene kämen zusätzlich in den Genuss von Verbilligungen?

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringliche Anfrage Kaspar Bütikofer, Zürich, Andreas Daurù, Winterthur, und Ronald Alder, Ottenbach, wird wie folgt beantwortet:

Die Anfrage wurde durch einen den Kanton Luzern betreffenden Entscheid des Bundesgerichts veranlasst (Urteil 8C_228/2018 vom 22. Januar 2019). Dabei ging es um die Frage, ob das Ausführungsrecht des Kantons Luzern mit Art. 65 Abs. 1^{bis} des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10) vereinbar ist. Gemäss dieser KVG-Bestimmung in der damals geltenden Fassung verbilligen die Kantone «für untere und mittlere Einkommen» die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50%. Bei der Frage, was unter einem mittleren Einkommen zu verstehen sei, ging die Vorinstanz (Kantonsgericht Luzern) vom Median des Reineinkommens von Verheirateten mit Kindern aus und setzte die untere Grenze des mittleren Reineinkommens bei 70% und die obere Grenze bei 150% des Medianreineinkommens fest. Bei einem Medianreineinkommen von rund Fr. 87 000 ergab sich so als untere Grenze des mittleren Einkommens ein Reineinkommen von rund Fr. 61 000 und als obere Grenze ein solches von rund Fr. 130 000. Die angefochtene Regelung des Kantons Luzern führte dazu, dass Familien mit einem Kind nur bis zu einem Reineinkommen von Fr. 63 000 Anspruch auf eine Kinderprämienverbilligung hatten. Dies entsprach 72,5% des Medianreineinkommens.

Das Bundesgericht hob die angefochtene Regelung auf, weil nur ein «verschwindend kleiner Teil des vorinstanzlich festgelegten Spektrums des mittleren Einkommens» Anspruch auf Prämienverbilligung für Kinder und junge Erwachsene hätten. Das widerspreche dem Sinn und Geist von Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG, mit dem auch für mittlere Einkommen eine Entlastung geschaffen werden wollte. Eine finanzpolitisch begründete Festsetzung des Kreises der Anspruchsberechtigten sei nicht grundsätzlich ausgeschlossen, müsse aber den Rahmen des Bundesrechts wahren. Selbst unter Achtung der Autonomie der Kantone sei das mit der angefochtenen Regelung nicht mehr der Fall (E. 8.3.3 des Urteils).

Zu Frage 1:

Der Regierungsrat anerkennt das den Kanton Luzern betreffende Urteil als Ausdruck höchstrichterlicher Rechtsprechung. In Beachtung des Gewaltenteilungsprinzips verzichtet er auf eine inhaltliche Qualifikation des Entscheids.

Zu Fragen 2 und 3:

Gemäss Bundesgericht ist «nicht zu beanstanden», die untere Grenze des mittleren Einkommens bei 70% des Medians des Reineinkommens festzusetzen (E. 8.3.3). Aus dem Bundesgerichtsurteil ergibt sich jedoch nicht, dass dies der einzige Weg zur Bestimmung der unteren Grenze ist. Andere Methoden sind möglich, sofern das Resultat überzeugend und bundesrechtskonform ist. Da die individuelle Prämienverbilligung (IPV) im Kanton Zürich ausgehend vom steuerbaren Einkommen bestimmt wird, ist es naheliegend, für die Festlegung der Berechtigungsgrenzen vom Median des steuerbaren Einkommens (statt vom Median des Reineinkommens) auszugehen.

Im Kanton Zürich lag der Median des für die Bundessteuer massgeblichen steuerbaren Einkommens von Familien mit Kindern im Jahr 2015 bei Fr. 69 900. Unter Berücksichtigung der seither eingetretenen Lohnentwicklung ist für das Prämienverbilligungsjahr 2020 von einem steuerbaren Medianeinkommen von Fr. 70 700 auszugehen. Die untere Grenze des mittleren steuerbaren Einkommens liegt somit bei Fr. 49 500 (70% von Fr. 70 700) und die Obergrenze bei Fr. 106 000 (150% von Fr. 70 700). In den vergangenen Jahren wurde Familien bis zu einem steuerbaren Einkommen von Fr. 53 800 eine Kinderprämienverbilligung gewährt. Dieser Wert entspricht 76% des Medians des steuerbaren Einkommens und liegt somit Fr. 4300 über der Untergrenze des mittleren Einkommens. Auch wenn damit nicht gerade von einem verschwindend kleinen Teil des mittleren Einkommens mit Anspruch auf Kinderprämienverbilligung gesprochen werden kann, soll aufgrund des Bundesgerichtsurteils die Grenze, bis zu welcher Familien Anspruch auf eine Kinderprämienverbilligung haben, für das Prämienverbilligungsjahr 2020 angehoben werden.

Zu Frage 4:

Das Bundesgericht legte den Betrag innerhalb des Bandes der mittleren Einkommen, bis zu welchem Anspruch auf Prämienverbilligung für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung besteht, nicht fest. Entgegen der Auffassung der Fragesteller (vgl. Beantwortung der Frage 5) lässt sich dem Urteil in keiner Weise entnehmen, dass das Gericht die Anspruchsgrenze beim Medianeinkommen festlegen wollte.

Gemäss Bundesgericht haben die Kantone bei der Umsetzung von Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG erhebliche Autonomie. Insbesondere sind sie frei, festzulegen, was unter «bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen» zu verstehen ist und wie der Begriff «untere und mittlere Einkommen» zu konkretisieren ist (E. 3.2). Finanzpolitisch begründete Änderungen der Einkommensgrenzen sind nicht für sich ausgeschlossen, solange sie sich innerhalb der bundesrechtlichen Rahmengesetzgebung halten (E. 8.3.3).

Die Autonomie der Kantone ist aber, obschon erheblich, nicht unbeschränkt. Aus der derogatorischen Kraft des Bundesrechts gemäss Art. 49 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101) folgt, dass die Kantone nur solche Ausführungsbestimmungen erlassen dürfen, die nicht gegen Sinn und Geist des Bundesrechts verstossen und dessen Zweck nicht beeinträchtigen (E. 3.1 und 3.3). Das Bundesgericht kommt in ausführlicher Auslegung der fraglichen Vorschrift des KVG zum Schluss, dass der Bundesgesetzgeber mit Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG nicht nur untere, sondern eben auch mittlere Einkommen von einer Prämienverbilligung für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung profitieren lassen wollte (E. 8.3.1).

Es ist offensichtlich, dass nicht allen Familien mit einem Einkommen zwischen 70% und 150% des Medianeinkommens eine Prämienverbilligung für Kinder gewährt werden kann. Bei einem steuerbaren Medianeinkommen von Fr. 70'700 betrüge die Obergrenze des mittleren Einkommens Fr. 106'000, was bei Doppelverdienerfamilien mit zwei Kindern einem Bruttoeinkommen von etwa Fr. 170'600 entspricht. Familien mit einem solchen Einkommen haben keinen Bedarf nach Prämienverbilligung.

Aus dem Bundesgerichtsentscheid ergibt sich, dass nicht bloss ein verschwindend kleiner Teil der Familien mit mittlerem Einkommen Anspruch auf eine Prämienverbilligung für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung haben darf; die Festsetzung der Grenze bei 72,5% des Medianeinkommens im Kanton Luzern war zu tief. Der Regierungsrat leitet daraus ab, dass einem erheblichen Teil des unteren Mittelstandes ein solcher Anspruch einzuräumen ist. Dabei sind auch die insgesamt für die Prämienverbilligung zur Verfügung stehenden Mittel zu beachten. Der Regierungsrat sieht deshalb vor, die obere Berechtigungsgrenze beim bis 2016 geltenden Wert von Fr. 62'900 festzulegen. Das entspricht 89% des steuerbaren Medianeinkommens. Damit erhalten beinahe zwei Drittel des Einkommensbandes der unteren Mitte (70% bis 100% des Medianeinkommens) eine Prämienverbilligung für Kinder.

Zu Frage 5:

Bei der Bestimmung der IPV wird auf das steuerbare Einkommen für die Staatssteuer abgestellt. Diesbezüglich liegen keine statistischen Angaben über den Median des steuerbaren Einkommens von Familien mit Kindern vor. Hinsichtlich der Bundessteuer lag der Median des steuerbaren Einkommens bei Haushalten mit Kinderabzug im Jahr 2015 bei Fr. 69900.

Zu Frage 6:

Die gemäss der Beantwortung der Frage 4 für das IPV-Jahr 2020 vorgesehene Regelung führt zu einem Mehraufwand von 46 Mio. Franken.

Zu Frage 7:

Bei den jungen Erwachsenen in Ausbildung besteht schon heute die Situation, dass praktisch alle Personen dieser Gruppe zum Bezug einer IPV berechtigt sind, denn es gibt kaum Personen in Ausbildung, die ein steuerbares Einkommen von mehr als Fr. 53 800 erzielen. Die Erhöhung der Berechtigungsgrenze hat daher für diese Personengruppe kaum Auswirkungen.

Werden die Anspruchsgrenzen für 2020 gemäss der Beantwortung der Frage 4 erhöht, kommen rund 44 000 Kinder zusätzlich in den Genuss einer Prämienverbilligung.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli