

5602

**Beschluss des Kantonsrates
zum dringlichen Postulat KR-Nr. 44/2019
betreffend Individuelle Prämienverbilligungen:
Die Regierung muss handeln**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 11. März 2020,

beschliesst:

I. Das dringliche Postulat KR-Nr. 44/2019 betreffend Individuelle Prämienverbilligungen: Die Regierung muss handeln wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 18. März 2019 folgendes von Kantonsrätin Esther Straub und Kantonsrat Kaspar Bütikofer, Zürich, sowie Kantonsrat Lorenz Schmid, Männedorf, am 4. Februar 2019 eingereichte dringliche Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird gebeten, umgehend (noch im 2019) die Einkommensgrenzen für Familien mit Kindern zum Erhalt einer individuellen Prämienverbilligung zu überprüfen und ggf. so anzupassen, dass gemäss Entscheid 8C_228/2018 des Bundesgerichts auch Familien mit Kindern aus der mittleren Einkommensgruppe im Kanton Zürich Unterstützung erhalten. Die Anpassung darf nicht auf Kosten anderer Bezugsgruppen wie Einzelpersonen, junger Erwachsener in Ausbildung oder Paaren ohne Kinder geschehen.

*Bericht des Regierungsrates:***1. Ausgangslage*****a) Definition des Begriffs «untere und mittlere Einkommen»***

Gemäss Art. 65 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10) gewähren die Kantone den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen. Für untere und mittlere Einkommen verbilligten die Kantone gemäss Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG in der bis Ende 2018 geltenden Fassung die Krankenkassenprämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50%. Seit 1. Januar 2019 schreibt das Gesetz den Kantonen für untere und mittlere Einkommen eine Prämienverbilligung bei Kindern um mindestens 80% und bei jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50% vor.

Das Bundesgericht hat mit Urteil 8C_228/2018 vom 22. Januar 2019 die entsprechenden Bestimmungen der Prämienverbilligungsverordnung des Kantons Luzern für das Jahr 2017 aufgehoben, da die Einkommensgrenze mit Fr. 54 000 zur Verbilligung der Krankenkassenprämien von Kindern und jungen Erwachsenen zu tief angesetzt war. Gemäss Bundesgericht geniessen die Kantone bei der Definition des Begriffs der «unteren und mittleren Einkommen» zwar einen erheblichen Ermessensspielraum, diese Autonomie der Kantone gelte allerdings nur so weit, als die kantonalen Ausführungsbestimmungen zur Prämienverbilligung nicht gegen Sinn und Geist der Bundesgesetzgebung verstossen würden. In der bundesrechtlichen Regelung sei mit dem Begriff «mittlere Einkommen» nicht nur die unterste Bandbreite gemeint. Vielmehr sei in den Debatten der eidgenössischen Räte zur Prämienverbilligung mehrfach betont worden, dass Familien mit mittleren Einkommen bzw. Familien bis in den Mittelstand hinein durch die Prämienverbilligung entlastet werden sollten. Aufgrund der Einkommensgrenze im Kanton Luzern hätte aber nur ein sehr kleiner Teil der Familien mittleren Einkommens eine Prämienverbilligung für Kinder und junge Erwachsene erhalten, weshalb das Bundesgericht diese Regelung des Kantons Luzern als bundesrechtswidrig aufhob.

b) Festlegung der Einkommensgrenzen im Kanton Zürich

Im Kanton Zürich legt der Regierungsrat den Kantonsbeitrag, die Einkommens- und Vermögensgrenzen sowie die konkrete Höhe der Verbilligungsbeiträge fest (§ 17 Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz vom 13. Juni 1999 [EG KVG, LS 832.01]). Gemäss § 9 Abs. 1 EG KVG wird der Anspruch auf Prämienverbilligung gemäss den persönlichen Verhältnissen am 1. April des dem Auszahlungsjahr vorangehenden Jahres (Stichtag) und den am Stichtag bekannten wirtschaftlichen Verhältnissen beurteilt. Die zur Prämienverbilligung berechtigenden Einkommens- und Vermögensgrenzen sind deshalb zwingend vor dem Stichtag festzusetzen.

Die für 2019 geltenden Einkommens- und Vermögensgrenzen legte der Regierungsrat am 14. Februar 2018 fest (RRB Nr. 136/2018), das heisst vor dem 1. April 2018, der gemäss gesetzlicher Regelung als Stichtag für das Prämienverbilligungsjahr 2019 gilt. Nach dem 1. April 2018 konnten die massgebenden Grenzen für das Prämienverbilligungsjahr 2019 nicht mehr angepasst werden. Vor diesem Hintergrund ist auch die im Postulat geforderte Anpassung für das Prämienverbilligungsjahr 2019 ausgeschlossen, da die Beiträge für die individuelle Prämienverbilligung zu diesem Zeitpunkt bereits beschlossen waren.

Für das Prämienverbilligungsjahr 2020 wurden die Berechtigungsgrenzen bei Einkommen und Vermögen am 27. Februar 2019 festgelegt (RRB Nr. 174/2019).

c) Festlegung der IPV-Beiträge im Kanton Zürich

Nach Festlegung der Einkommens- und Vermögensgrenzen (unterteilt nach einzelnen Stufen und Bezugspersonen) bestimmt der Regierungsrat, ebenfalls im Vorjahr zum Anspruchsjahr, den Kantonsbeitrag für die Prämienverbilligung (§ 17 Abs. 1 EG KVG). Unter Beachtung der zur Verfügung stehenden Mittel (Bundes- und Kantonsbeitrag) setzt der Regierungsrat die Höhe der Verbilligungsbeiträge für jede Stufe und Bezugsgruppe fest (§ 17 Abs. 2 EG KVG).

Für das Prämienverbilligungsjahr 2019 setzte der Regierungsrat am 19. September 2018 den Kantonsbeitrag auf 402,2 Mio. Franken fest (RRB Nr. 878/2018). Mit Beschluss vom 25. September 2019 sodann legte der Regierungsrat den Kantonsbeitrag 2020 auf 463,3 Mio. Franken fest (RRB Nr. 877/2019).

2. Inhaltliche Prüfung des Postulats

Der Regierungsrat erklärte sich am 27. Februar 2019 bereit, das dringliche Postulat KR-Nr. 44/2019 entgegenzunehmen (RRB Nr. 176/2019). In der Stellungnahme an den Kantonsrat führte er aus:

«Der Regierungsrat hat das im Postulat erwähnte Urteil des Bundesgerichts zur Kenntnis genommen. Er kommt in Anwendung der dort angewandten Kriterien auf die zürcherischen Verhältnisse zum Schluss, dass die bisherigen Berechtigungsgrenzen für den Bezug von individuellen Prämienverbilligungen für Kinder gemäss Art. 65 Abs. 1^{bis} des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (SR 832.10) zu tief sind und deshalb erhöht werden sollen. Entsprechende Massnahmen sind in Vorbereitung, jedoch kann über die Finanzierung der Massnahmen noch nichts Abschliessendes gesagt werden, da der Regierungsrat darüber erst im September im Rahmen der Festsetzung des Kantonsbeitrags und der Höhe der Prämienverbilligungen pro Einkommensklasse entscheiden wird. Insbesondere ist fraglich, ob sich die Forderung verwirklichen lässt, wonach die aufgrund des Urteils getroffenen Massnahmen nicht auf Kosten anderer Bezugsgruppen wie Einzelpersonen, junge Erwachsene in Ausbildung oder Paare ohne Kinder erfolgen solle. Diesbezüglich sind weitere Abklärungen nötig.»

Gleichen Tags legte der Regierungsrat die Berechtigungsgrenzen für das Prämienverbilligungsjahr 2020 fest (RRB Nr. 174/2019).

a) Erhöhung der massgebenden Einkommensgrenzen

Bei der Festlegung der Berechtigungsgrenzen für das Prämienverbilligungsjahr 2020 setzte sich der Regierungsrat eingehend mit dem Bundesgerichtsurteil zu den «mittleren Einkommen» auseinander (Erwägung 3.1). Der Median des steuerbaren Einkommens betrug 2020 im Kanton Zürich Fr. 70 700. Gestützt darauf bestimmte der Regierungsrat die untere Grenze des mittleren Einkommens bei 70% des Medians, was einem steuerbaren Einkommen von Fr. 49 500 entsprach. Die obere Grenze des mittleren Einkommens legte der Regierungsrat bei 150% des Medians fest, was einen Wert von Fr. 106 000 ergab (vgl. RRB Nr. 174/2019, E. 3.1.). Die für 2019 geltende (und seit 2017 unveränderte) Einkommensgrenze von Fr. 53 800 lag somit Fr. 4300 über der Untergrenze des mittleren Einkommens. Im Kanton Zürich war der Teil des mittleren Einkommens mit Anspruch auf Kinderprämienverbilligung somit «nicht verschwindend klein», wie es das Bundesgericht für die Verhältnisse im Kanton Luzern festgestellt hatte. Dennoch beschloss der Regierungsrat, die Einkommensgrenzen massvoll zu erhöhen, um der durch

das Bundesgericht konkretisierten Auslegung von Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG zu entsprechen:

- Für junge Erwachsene (18 bis 25 Jahre) in Erstausbildung und Kinder wurde die Einkommensgrenze auf Fr. 62 900 erhöht (bisher Fr. 53 800). Gestützt auf diese Anhebung erhalten 2020 zusätzlich 44 000 Kinder eine Prämienverbilligung.
- Für Alleinstehende wurde die Einkommensgrenze von Fr. 29 900 auf Fr. 36 300 angehoben.
- Bei Alleinerziehenden erfolgte eine Erhöhung der Einkommensgrenze von Fr. 37 600 auf Fr. 41 600.

Die Anhebung der Einkommensgrenzen bei den Alleinstehenden und den Alleinerziehenden erfolgte indessen nicht zur finanziellen Entlastung des Mittelstandes, sondern im Hinblick auf die Bezügerquote: Die Vorlage des Regierungsrates zum neuen EG KVG (Vorlage 5313) sah zunächst eine Konzentration der IPV-Mittel auf tiefe und sehr tiefe Einkommen vor, was zu höheren Unterstützungsbeträge für weniger Berechtigte geführt hätte. Stattdessen wurde in der damals noch bevorstehenden – und mittlerweile beschlossenen – Totalrevision des EG KVG (Vorlage 5313a) die bisher bereits geltende Bezügerquote von 30% (§ 8 Abs. 2 EG KVG) als Bezugsgrösse favorisiert (§ 4 Abs. 2 nEG KVG).

Die Vermögensgrenzen (Fr. 150 000 bzw. Fr. 300 000) sowie die übrigen Einkommensgrenzen für die nicht in Ausbildung stehenden Erwachsenen blieben unverändert.

b) Erhöhung der IPV-Beiträge

Für das Prämienverbilligungsjahr 2020 wurde der Kantonsbeitrag mit 463,3 Mio. Franken gegenüber dem Vorjahresbeitrag von 402,2 Mio. Franken deutlich erhöht. Dabei entfallen etwa 33,8 Mio. Franken der gesamten Mehrausgaben auf die Anhebung der Berechtigungsgrenze für Familien zwecks stärkerer Unterstützung der Kinder von Eltern im finanziellen Mittelstand (Anpassung an das Bundesgerichtsurteil).

Zeitgleich mit der Entgegennahme des vorliegenden Postulats hat der Regierungsrat also die Einkommensgrenzen für Kinder und junge Erwachsene gegenüber den Vorjahren von Fr. 53 000 auf Fr. 62 900 erheblich erhöht, wodurch zusätzliche 44 000 Kinder in den Genuss einer Prämienverbilligung von 80% der regionalen Durchschnittsprämie kamen. Damit trug der Regierungsrat den Erwägungen des Bundesgerichts und dem Postulat Rechnung.

Die Forderung des Postulats, wonach eine Anpassung nicht auf Kosten anderer Bezugsgruppen erfolgen darf, wurde durch die Ausrichtung an der Bezügerquote und der damit einhergehenden Erhöhung der

Einkommengrenzen bei den Alleinstehenden und den Alleinerziehenden umgesetzt. Auch der Kantonsbeitrag und damit die für die Prämienverbilligung zur Verfügung stehenden Mittel wurden gegenüber dem Vorjahr erhöht, was letztlich allen bezugsberechtigten Personen zugutekommt.

Schliesslich gilt es im Hinblick die Zukunft zu berücksichtigen, dass das neue EG KVG vom 29. April 2019 anstelle des bisherigen Stufenmodells ein bedarfsorientiertes System unter (Weiter-)Beachtung einer Bezügerquote von neu höchstens statt bisher mindestens 30% vorsieht. Das neue Gesetz wird ab dem Prämienverbilligungsjahr 2021 zur Anwendung kommen. Der Regierungsrat wird den Erwägungen des Bundesgerichts zum Luzerner Fall bei der jährlichen Festlegung der Einkommengrenzen auch in Zukunft Rechnung tragen.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das dringliche Postulat KR-Nr. 44/2019 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Carmen Walker Späh

Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli