

Antrag des Regierungsrates vom 23. Juni 2010

**4710**

**Beschluss des Kantonsrates  
über die Kantonale Volksinitiative  
«Tragbare Krankenkassenprämien für alle  
(Prämienverbilligung jetzt)»**

(vom .....

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 23. Juni 2010,

*beschliesst:*

I. § 17 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz vom 13. Juni 1999 (EG KVG) gemäss Volksinitiative «Tragbare Krankenkassenprämien für alle (Prämienverbilligung jetzt)» wird für ungültig erklärt, soweit damit eine Aufstockung des Kantonsbeitrages für 2010 und 2011 verlangt wird.

Demgemäss lautet der mit der Volksinitiative vorgeschlagene § 17 Abs. 2 EG KVG neu wie folgt: *Für das Jahr 2012 wird der Kantonsbeitrag auf mindestens 115% des ordentlichen Bundesbeitrags nach Art. 66 KVG erhöht.*

II. Die Volksinitiative wird abgelehnt, soweit sie nicht ungültig ist.

III. Der gültige Teil der Volksinitiative wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.

IV. Gegen Ziff. I dieses Beschlusses kann innert 30 Tagen seit Veröffentlichung im Amtsblatt beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 82 ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht erhoben werden.

V. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

VI. Mitteilung an den Regierungsrat und an das Initiativkomitee.

**Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:**

**Kantonale Volksinitiative  
«Tragbare Krankenkassenprämien für alle  
(Prämienverbilligung jetzt)»**

Die Unterzeichnenden, im Kanton Zürich Stimmberechtigten verlangen in einer Initiative in Form eines ausformulierten Entwurfs die folgende Änderung des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG) vom 13. Juni 1999:

«§ 17 Abs. 2 (neu)

Für die Jahre 2010 bis 2012 wird der Kantonsbeitrag auf mindestens 115% des ordentlichen Bundesbeitrags nach Art. 66 KVG erhöht.

§ 17 Abs. 3 (neu)

Falls der Bund für das Jahr 2010 oder weitere Jahre einen ausserordentlichen Zusatzbetrag ausrichtet, nimmt der Kanton diesen in Anspruch. Die dafür anfallende Zusatzbelastung des Kantons kann mit der Aufstockung gemäss Abs. 2 verrechnet werden.

Die bisherigen Abs. 2 bis 4 werden neu 4 bis 6.»

---

**Begründung:**

Für das Jahr 2010 sind bei den Krankenkassen im Kanton Zürich massive Prämien erhöhungen von 6–8% angekündigt. Mitten in der Finanz- und Wirtschaftskrise wird damit der Zürcher Bevölkerung rund eine Viertelmilliarde dringend benötigte Kaufkraft entzogen.

Jede und jeder hat seine Vorstellungen, wo man im Gesundheitswesen sparen könnte. Unabhängig davon bleibt die Tatsache, dass das System der Kopfprämien denkbar unsozial ist: Arbeitslose und Millionäre zahlen den gleichen Frankenbetrag. Viele Haushalte zahlen heute mehr für die obligatorischen Krankenkassenprämien als für die Steuern. Eine Familie mit zwei Kindern muss in der Stadt Zürich dafür heute schon über 10 000 Franken aufwenden. 2010 werden es 600 bis 800 Franken mehr sein.

Dank der vom Bund und Kanton gewährten Prämienverbilligungen kann der unsoziale Finanzierungsmodus ein wenig gemildert werden. Insgesamt erhalten heute rund 400 000 Personen Verbilligungszu-

schüsse. In den letzten Jahren haben diese allerdings mit der rasanten Prämienteuering nicht Schritt gehalten. Zudem wird ein wachsender Teil der zur Verfügung stehenden Mittel für die volle Prämienübernahme von BezügerInnen von AHV/IV-Ergänzungsleistungen und der Sozialhilfe beansprucht. Angesichts von Lohnkürzungen und Entlassungen wird zudem die Zahl der Haushalte, die auf einen Prämienzustupf angewiesen sind, in nächster Zeit stark zunehmen. Vor allem für Familien mit Kindern sollten die Verbilligungszuschüsse ausgeweitet werden.

Jetzt Kaufkraft stärken! Jetzt gilt es, den Prämienchock abzumildern und die Kaufkraft der Bevölkerung zu stärken. Für die Prämienverbilligung erhält der Kanton einen fixen Betrag vom Bund. Für jeden Franken aus Bern muss er gemäss Art. 17 Abs. 1 EG KVG einen Verbilligungsfranken drauflegen. Die Volksinitiative verlangt für die Jahre 2010–2012 eine ausserordentliche Aufstockung der kantonalen Zuschüsse um 15%. Ende Mai 2009 hat der Bundesrat dem Parlament beantragt, den Kantonen für 2010 einen ausserordentlichen Zusatzbeitrag von 200 Mio. Franken für die Prämienverbilligung zur Verfügung zu stellen, wobei es den Kantonen freisteht, ob sie die zusätzlichen Mittel beanspruchen wollen oder nicht. Zum Zeitpunkt der Lancierung ist offen, ob National- und Ständerat dem Antrag stattgeben. Falls die Bundesversammlung Ja sagt, will die Initiative den Regierungsrat verpflichten, die Zuschüsse auf jeden Fall abzuholen. Die dabei für den Kanton anfallende Zusatzbelastung soll im Gegenzug mit der geforderten Aufstockung verrechnet werden können.

---

## **Weisung**

### **1. Formelles**

Mit Verfügung vom 3. August 2009 stellte die Direktion der Justiz und des Innern fest, dass der Titel und die Begründung der als ausgearbeiteter Entwurf abgefassten Volksinitiative sowie die Form der Unterschriftenliste den Vorschriften von § 123 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR, LS 161) entsprechen. Mit Verfügung vom 26. Januar 2010 stellte die Direktion der Justiz und des Innern fest, dass die Initiative mit 6086 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist (ABI 2010, 230). Mit Beschluss vom 5. Mai 2010 stellte der Regierungsrat fest, dass die Initiative teilweise ungültig sei. Er beauftragte die Gesundheitsdirektion, ihm einen Bericht und Antrag an den Kantonsrat

zur Gültigkeit der Initiative und über deren Inhalt zu unterbreiten. Gleichzeitig beschloss der Regierungsrat, auf einen Gegenvorschlag zu verzichten.

## **2. Gegenstand und Gültigkeit der Initiative**

Ziel der Volksinitiative sind einerseits eine auf drei Jahre befristete Aufstockung des Kantonsbeitrages für die Prämienverbilligung von mindestens 100% auf mindestens 115% des Bundesbeitrages gemäss Art. 66 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) und andererseits eine Verpflichtung, einen allfällig vom Bund gesprochenen ausserordentlichen Zusatzbeitrag für die Prämienverbilligung zu beziehen (für den Fall, dass dieser Bezug den Kantonen freigestellt wird).

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005, KV, LS 101). Erfüllt die Initiative diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig. Er kann sie aber auch für teilweise gültig erklären oder aufteilen (Art. 28 Abs. 2 KV). Offensichtlich undurchführbar im Sinne von Art. 28 Abs. 1 lit. c KV ist eine Initiative, wenn sie sich aus tatsächlichen Gründen unter keinen Umständen verwirklichen lässt, und zwar nach den Verhältnissen im Zeitpunkt des Entscheids des Kantonsrates über die Initiative. Lassen sich die in ihr genannten zeitlichen Vorgaben nicht einhalten, ist zu prüfen, ob sich die Initiative zu einem späteren Zeitpunkt verwirklichen lässt, sodass auf eine vollständige Ungültigkeitserklärung verzichtet werden kann (Schuhmacher, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich 2007, Art. 28 N. 25 ff.). Die Teilungsgültigkeitserklärung darf aber nur erfolgen, wenn anzunehmen ist, dass die Unterzeichnenden auch eine nur die gültigen Teile umfassende Initiative unterzeichnet hätten. Dies ist der Fall, wenn diese Teile wesentliche Anliegen der Initiative enthalten und für sich genommen immer noch ein sinnvolles Ganzes bilden (§ 128 Abs. 2 GPR).

Gemäss § 17 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz vom 13. Juni 1999 (EG KVG, LS 832.01) legt der Regierungsrat den Kantonsbeitrag für die Prämienverbilligung fest. Der Kantonsbeitrag entspricht mindestens dem Bundesbeitrag nach Art. 66 KVG. Der Regierungsrat legt im Weiteren jährlich die Einkommens- und Vermögensgrenzen und die Höhe der Prämienverbilligungsbeiträge fest (§§ 8 Abs. 2 und 17 Abs. 2 EG KVG sowie § 13 Verordnung zum EG KVG [LS 832.1]).

Die zum Bezug der Prämienverbilligung berechtigenden Einkommens- und Vermögensgrenzen müssen vor dem 1. Januar des Vorjahres der Auszahlung bekannt sein, da dieser Tag gemäss § 9 Abs. 1 und 2 EG KVG Stichtag für die Ermittlung der anspruchsberechtigten Personen ist.

Anders verhält es sich bezüglich der Festlegung des Kantonsbeitrages und der konkreten individuellen Verbilligungsbeiträge. Seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006 über die Schaffung und die Änderung von Erlassen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA, AS 2007 5779 5817; BBl 2005 6029) am 1. Januar 2008 gewährt der Bund den Kantonen für die Prämienverbilligung jährlich einen pauschalen Beitrag, der jeweils Ende Oktober des dem Auszahlungsjahr vorangehenden Jahres – mithin zwei Monate vor Beginn des Auszahlungsjahres – bekannt wird. Nach Art. 65 Abs. 3 KVG sorgen die Kantone dafür, dass die anspruchsberechtigten Personen ihrer Prämienzahlungspflicht nicht vorschussweise nachkommen müssen. Im Kanton Zürich werden die Prämienverbilligungsbeiträge nicht an die Versicherten, sondern an die Versicherer ausbezahlt. Gemäss § 19 Abs. 4 EG KVG schreiben die Versicherer den Verbilligungsbeitrag den Prämienkonti der Bezügerinnen und Bezüger in zwölf gleichen monatlichen Teilbeträgen gut. Damit die Prämienrechnungen rechtzeitig – bereits im Januar – verbilligt werden können, muss die Sozialversicherungsanstalt, welche die Daten an die Versicherer liefert und die Auszahlung vornimmt, spätestens Ende September des Vorjahres Kenntnis der konkreten individuellen Verbilligungsbeiträge haben. Es lässt sich daher nicht vermeiden, dass der Kantonsbeitrag auf einer Schätzung des Bundesbeitrags beruht. Damit diese Schätzung möglichst genau ausfällt, wird sie erst im September des Vorjahres getroffen, da die neuen Prämien jeweils im Juli/August bekannt werden.

Deshalb ergehen für die Prämienverbilligung zwei getrennte Regierungsratsbeschlüsse, einer am Ende des Vorvorjahres (zum Zweck der Ermittlung des Bezügerkreises, die an den Stichtag gebunden ist) und einer im September des Vorjahres der Auszahlung (zur Festsetzung des Kantonsbeitrages und der Höhe der Beiträge).

Der Kantonsbeitrag 2010 wurde mit Regierungsratsbeschlüssen vom 3. Dezember 2008 und 28. Oktober 2009 festgelegt. Die Prämienverbilligungsgelder 2010 wurden den Krankenkassen bereits im Januar 2010 ausbezahlt. Der Kantonsbeitrag 2011 wird spätestens im September 2010 festzusetzen sein. Die Umsetzung der Initiative ist bis dahin nicht möglich. Massgebend für die Umsetzung ist der Zeitpunkt der Beschlussfassung des Kantonsrates im Sinne von § 131 GPR oder – bei Ablehnung des Begehrens durch den Kantonsrat – der Zeitpunkt der

Volksabstimmung. Bezüglich der Jahre 2010 und 2011 ist die Initiative damit offensichtlich nicht durchführbar. Für 2012 wäre sie grundsätzlich durchführbar, sofern ihr der Kantonsrat bis August 2011 zustimmt oder – im Falle der Ablehnung – die Volksabstimmung bis August 2011 durchgeführt werden kann.

§ 17 Abs. 2 des Initiativbegehrens kann nach seinem Wortlaut nicht zu einem späteren Zeitpunkt verwirklicht werden, da er die Erhöhung der Prämienverbilligung ausdrücklich nur für die Jahre 2010 bis 2012 verlangt. Es entspräche nicht dem Willen der Initiantinnen und Initianten bzw. dem mutmasslichen Willen der Unterzeichnenden, wenn das Initiativbegehren auf spätere Jahre verschoben würde. Dies ergibt sich bereits aus dem Titel der Initiative («Prämienverbilligung jetzt»), aber auch aus ihrer Begründung auf dem Unterschriftenbogen, in der von der Finanz- und Wirtschaftskrise, von einer Stärkung der Kaufkraft und von einer ausserordentlichen Aufstockung die Rede ist. Die Initiantinnen und Initianten wurden im Rahmen der Vorprüfung der Initiative formlos auf die Problematik der möglichen (teilweisen) Undurchführbarkeit aufmerksam gemacht, sie wollten indessen an der Initiative in der vorliegenden Form festhalten. § 17 Abs. 2 des Initiativtextes ist nach dem Gesagten offensichtlich nicht durchführbar, soweit er sich auf 2010 und 2011 bezieht.

Anders verhält es sich mit dem vorgeschlagenen neuen § 17 Abs. 3 EG KVG. Der Bundesrat hatte den eidgenössischen Räten am 29. Mai 2009 eine Änderung des Krankenversicherungsgesetzes vorgeschlagen, die verschiedene Massnahmen zur Eindämmung der Kostenentwicklung im Gesundheitswesen vorsah (BBl 2009 5793 und 5817). Darin enthalten war die Absicht, für die Prämienverbilligung 2010 zusätzliche Mittel von 200 Mio. Franken zur Verfügung zu stellen, wobei es den Kantonen anheimgestellt gewesen wäre, einen Antrag auf den anteilmässigen Bezug dieser Mittel zu stellen. Die eidgenössischen Räte lehnten den Vorschlag ab (Amtl. Bull. 2009 N 1422 und S 1106). Das entsprechende Begehren der Initiantinnen und Initianten ist für 2010 damit hinfällig geworden. Es ist aber zeitlich so offen formuliert, dass eine Umsetzung möglich wäre, sollte der Bund in der Zukunft einen ausserordentlichen Zusatzbeitrag für die Prämienverbilligung ausrichten. Dieser Teil der Initiative bildet auch für sich genommen – jedenfalls zusammen mit einer Erhöhung des Kantonsbeitrags 2012 – ein sinnvolles Ganzes. Es darf davon ausgegangen werden, dass dieser Teil alleine von den Stimmberechtigten ebenfalls unterzeichnet worden wäre. Das Initiativbegehren bleibt daher unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes in diesen Teilen gültig.

### 3. Beurteilung der Volksinitiative

Soweit die Initiative gültig ist, ist sie abzulehnen, denn sie führte zu erheblichen Mehrausgaben. Der mutmassliche Bundesbeitrag 2012 liegt gemäss KEF 2011–2014 bei 383,8 Mio. Franken. 115% davon – also der Kantonsbeitrag 2012 gemäss Initiative – wären 441,4 Mio. Franken. Diese Mittel sind nicht vorhanden. Der Kantonsrat hat am 25. Januar 2010 eine KEF-Erklärung überwiesen, die für die Planjahre 2011 bis 2013 ein Einfrieren des Kantonsbeitrages für die Prämienverbilligung auf dem Stand des Budgets 2010 (394,9 Mio. Franken) verlangt (KR-Nr. 10/2010). Dieses Ziel wäre bei einer Umsetzung der Initiative nicht zu erreichen.

Schliesslich verlangt die Initiative in einem neuen § 17 Abs. 3 EG KVG, dass der Kanton einen ausserordentlichen vom Bund gesprochenen Zusatzbeitrag für die Prämienverbilligung in Anspruch zu nehmen hat, sollte es dem Kanton freigestellt sein, diesen zu beziehen. Die Wahrscheinlichkeit, dass der Bund noch mehr Mittel für die Prämienverbilligung zur Verfügung stellt, als er dies gemäss Art. 66 KVG ohnehin schon muss, ist äusserst gering, denn auch beim Bund besteht erheblicher Spardruck und die Bereitstellung ausserordentlicher Mittel wäre nur als Teil eines ganzen Massnahmenpakets denkbar, das politisch zurzeit wenig Chancen auf Verwirklichung hat. Zudem hätte der Bezug dieser Gelder unweigerlich auch Mehrausgaben für den Kanton zur Folge, da der Bund nur dann weitere Mittel an die Kantone ausschüttet, wenn auch die Kantone ihren Beitrag leisteten (so war es auch in der Vorlage vom 29. Mai 2009 vorgesehen). Dies liefe den Sparbemühungen des Kantons diametral zuwider.

Zusammengefasst erweist sich die Initiative «Tragbare Krankenkassenprämien für alle (Prämienverbilligung jetzt)» zufolge fehlender Durchführbarkeit als ungültig, soweit sie die Aufstockung des Kantonsbeitrages 2010 und 2011 verlangt. § 17 Abs. 3 des Initiativtextes und das Begehren um Aufstockung des Kantonsbeitrages 2012 sind gültig. Letzteres allerdings unter dem Vorbehalt, dass der Initiative vom zuständigen Organ bis spätestens Ende August 2011 zugestimmt wird. Die Initiative erweist sich damit nicht als vollständig unrechtmässig. Sie ist aber abzulehnen, soweit sie rechtmässig ist.

**4. Antrag**

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, § 17 Abs. 2 der Volksinitiative für ungültig zu erklären, soweit er eine Aufstockung des Beitrages an Krankenkassenprämien für 2010 und 2011 verlangt, und die Volksinitiative im Übrigen abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Hollenstein	Husi