

**A. Beschluss des Kantonsrates
über die Parlamentarische Initiative
Christoph Schürch, Winterthur,
und Mitunterzeichnende vom 23. Februar 2004
betreffend Änderung EG KVG
(Einführungsgesetz Krankenversicherung)**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 28. Februar 2006,

beschliesst:

I. Die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 69/2004 Christoph Schürch, Winterthur, und Mitunterzeichnende wird abgelehnt.

II. Veröffentlichung im Amtsblatt.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 28. Februar 2006

Im Namen der Kommission für
soziale Sicherheit und Gesundheit

Der Präsident:

Christoph Schürch

Der Sekretär:

Roland Brunner

* Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit besteht aus folgenden Mitgliedern: Christoph Schürch, Winterthur (Präsident); Hansruedi Bär, Zürich; Kurt Bosshard, Uster; Markus Brandenberger; Uetikon a. S.; Dr. Oskar Denzler, Winterthur; Hans Fahrni, Winterthur; Käthi Furrer, Dachsen; Willy Haderer, Unterengstringen; Urs Lauffer, Zürich; Christian Mettler, Zürich; Katharina Prelicz-Huber, Zürich; Blanca Ramer-Stäubli, Urdorf; Peter A. Schmid, Zürich; Peter Schulthess, Stäfa; Theresia Weber-Gachnang, Uetikon a. S.; Sekretär: Roland Brunner.

B. Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 27. September 2004 unterstützte der Kantonsrat die von Christoph Schürch, Winterthur, und Mitunterzeichnenden am 23. Februar 2004 eingereichte Parlamentarische Initiative betreffend Änderung des EG KVG mit 76 Stimmen vorläufig.

2. Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit an den Regierungsrat

2.1 Einleitung

Die Kommission hat das Geschäft an zwei Sitzungen behandelt und dabei den Initianten sowie den Koeiter des Bereichs KVG aus der Gesundheitsdirektion angehört.

Die PI verlangt eine Ergänzung des Einführungsgesetzes zum KVG in § 8 Abs. 4 beziehungsweise § 9 Abs. 1. Die Initianten begründen die Notwendigkeit dieser neuen Bestimmungen wie folgt:

- Gut Verdienende, z. B. Liegenschaftsbesitzerinnen und -besitzer, mit relativ hohem Bruttoeinkommen erhalten infolge der bestehenden Abzugsmöglichkeiten (Schuldzinsen, Unterhaltskosten usw.) individuelle Prämienverbilligungsbeiträge, weil sie ein tieferes steuerbares Einkommen vorweisen können. Mit der neuen Berechnungsgrundlage gemäss § 9 Abs 1, gemäss der unter anderem die Schuldzinsen und Liegenschaftsunterhaltskosten nicht mehr abgezogen werden können, erhalten Gutverdienende mit den genannten Steuerabzügen keine Individuelle Prämienverbilligung (IPV) mehr.
- Der Prämiendeckungsgrad für die IPV-Bezugsberechtigten ist im Jahr 2002 von 57% auf 35% gesunken. § 8 Abs 4 sieht daher eine Indexierung der IPV vor.
- Die beiden Massnahmen führen im Sinne des KVG § 65 Abs. 1 zu einer Konzentration der Mittel auf einkommensschwache Personen und Familien. Sie helfen zu verhindern, dass mittelständische Familien in die Armut abrutschen, weil je bezugsberechtigte Person mehr Geld zur Verfügung steht. Somit kann zusammen mit der Ausschöpfung von 80% der Bundesbeiträge die Prämiendeckung wieder angehoben werden, ohne dass dem Kanton Mehrausgaben entstehen.

2.2 Ergebnis der Kommissionsberatung

Anlässlich ihrer Sitzung vom 15. März 2005 hat die Kommission mit 8 zu 7 Stimmen – vorbehältlich allfälliger Rückkommensanträge und der Schlussabstimmung – beschlossen, die Parlamentarische Initiative abzulehnen.

2.3 Begründung

Die Kommissionsmehrheit verneint nicht, dass bei der zurzeit angewandten Regelung ein gewisser Missbrauch möglich ist, lehnt jedoch die vorliegende PI aus folgenden Gründen ab:

Bei den anvisierten Steuerabzügen handelt es sich um ein sehr heikles Gebiet, von dem in erster Linie viele kleine Gewerbebetriebe und Bauernbetriebe stark betroffen sind. Viele dieser Unternehmen müssen je nach Branche teilweise erhebliche Investitionen tätigen. Es kann somit vorkommen, dass in gewissen Jahren eine starke finanzielle Knappheit entsteht, weil man solche Aufwendungen auch abschreiben muss. In solchen Fällen ist es durchaus sinnvoll, wenn auf Grund der Abzüge eine Berechtigung zum Bezug von IPV entsteht. Es ist daher nicht möglich, mit einer gesetzlichen Lösung ungerechtfertigte Bezüge im Einzelfall auszuschliessen, weil dies auf der anderen Seite bei sehr vielen KMU und Bauernbetrieben zu unüberwindbaren Problemen führen würde.

In der grossen Mehrheit der Fälle hat sich das System der IPV ausgesprochen gut bewährt, was auch im Zusammenhang mit der Sozialhilfe zu beobachten ist.

Im Moment ist es aus sozial- und gesellschaftspolitischer Sicht sinnvoll, wenn Wohneigentum erworben wird, weil die Hypothekarbelastung oft tiefer ist als der Mietzins für vergleichbare Objekte. Aus diesem Grunde ist aber derzeit eine grosse Zahl jüngerer Leute stark von einer Bank abhängig und auf die IPV-Beiträge angewiesen.

Wenn die wirtschaftliche Fähigkeit, eigenständig den Lebensunterhalt bestreiten zu können, Massstab für die Entscheidung ist, ob solche Sozialvergünstigungen ausgerichtet werden, dann ist das heutige System mit dem Netto-Steuereinkommen richtig.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass derzeit auf Bundesebene eine Vorlage beraten wird, die im Rahmen der KVG-Revision die Prämienverbilligung vereinheitlichen soll. Setzt sich dabei der Vorschlag des Bundesrates durch, so muss § 9 des EG KVG ohnehin im Sinne des Bundesrechts angepasst werden, und es bleibt den Kantonen keine Gestaltungsfreiheit mehr offen.

Die Kommissionsminderheit verweist darauf, dass die Thematik in den letzten Jahren von verschiedener Seite mehrmals angesprochen wurde, und dass man es in der Öffentlichkeit als ungerecht empfindet, wenn Liegenschaftsbesitzende aus der Mittel- und Oberschicht auf Grund der geltenden steuerlichen Vergünstigungen und Abzugsmöglichkeiten in den Genuss der individuellen Prämienverbilligung kommen. Es wird zwar eingeräumt, dass die vorgeschlagene Neuregelung gewisse neue Ungerechtigkeiten schaffen kann, doch sollen die Gelder wirklich für jene Leute verwendet werden, die darauf angewiesen sind.

Die Kommissionsminderheit weist ausserdem darauf hin, dass gemäss einer Nationalfondsstudie, die auf Daten der Einkommens- und Verbrauchserhebung des Bundesamtes für Statistik basiert, «im obersten Fünftel, also bei den reichsten 20 Prozent, fast jede fünfte Familie ihre Krankenkasse subventioniert erhält» (Zitat aus: Markus Schneider, «Was das Land zusammenhält und wer dafür bezahlt», 2004 Jean Frey AG, Die Weltwoche, Zürich). Obwohl bei den ungerechtfertigten IPV-Bezügen nicht von einem eigentlichen Missbrauch gesprochen werden kann, ist zumindest einzuwenden, dass die heutige Situation sicher nicht im Sinne des Gesetzgebers liegt. Die PI stellt somit einen Versuch dar, die Verhältnisse im Sinne des übergeordneten KVG zu ordnen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

In Anwendung von § 28 des Kantonsratsgesetzes nehmen wir zum Ergebnis der Beratungen Ihrer Kommission wie folgt Stellung:

Nach Art. 65 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (SR 832.10) gewähren die Kantone den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen. Dabei ist es den Kantonen überlassen, die Bemessungsgrundlage für die wirtschaftlichen Verhältnisse und die Berechtigungsgrenzen für die Individuelle Prämienverbilligung (IPV) festzulegen. Im Kanton Zürich beurteilen sich die wirtschaftlichen Verhältnisse gemäss § 9 des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz vom 13. Juni 1999 (EG KVG, LS 832.01) nach dem für die Ermittlung des Steuersatzes massgebenden steuerbaren Gesamteinkommen und steuerbaren Gesamtvermögen. Die Berechtigungsgrenzen und die Höhe der IPV-Beiträge werden vom Regierungsrat festgesetzt. Er hat dabei darauf zu achten, dass an mindestens 30% der Versicherten und 30% der Haushalte mit Kindern eine Prämienverbilligung ausgerichtet wird und die Prämienverbilligung für Kinder min-

destens 85% der regionalen Durchschnittsprämie beträgt (§ 9 Abs. 3 und § 17 Abs. 2 und 4 EG KVG).

Die Initiative bezweckt eine Änderung der Bemessungsgrundlage für die IPV, damit Gutverdienenden, die dank Schuldzins- und Unterhaltskostenabzügen ein tiefes steuerbares Einkommen erzielen, keine IPV mehr ausgerichtet würde. So sollen einerseits bei den steuerbaren Einkünften die Erträge aus unbeweglichem Vermögen gemäss § 21 des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG; LS 631.1) nicht mehr berücksichtigt werden, andererseits sollen die geschäfts- und berufsmässigen Kosten bei selbstständiger Erwerbstätigkeit (§ 27 StG), die Ersatzbeschaffungen und Verluste (§§ 28 und 29 StG), die Kosten des Privatvermögens (§ 30 StG) und die privaten Schuldzinsen (§ 31 lit. a StG) nicht mehr abgezogen werden können. Die so eingesparten Prämienverbilligungsgelder sollen dann zur Anpassung der Verbilligungsbeiträge an die Prämienteuerung verwendet werden.

Mit den für die Steuerveranlagung und bisher auch für die IPV massgebenden Einkünften und Abzugsmöglichkeiten wird die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Einwohner und Einwohnerinnen berücksichtigt. Werden einzelne dieser Berechnungsfaktoren für die Bemessung der IPV ausgeschlossen, so wird den tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnissen der Betroffenen in der Regel nur ungenügend Rechnung getragen. Zwar ermöglicht die heutige Steuerordnung einem Teil der Steuerpflichtigen, mit einer entsprechenden Steuerung der Einkommensverhältnisse und der Abzugskosten auf legale Weise eine Verminderung ihrer Steuerlast zu erzielen. Bezüglich der IPV ist jedoch festzuhalten, dass Personen mit mehr als Fr. 300 000 steuerbarem Vermögen keine Prämienverbilligung erhalten. Einkommensoptimierungen von vermögenden Personen bleiben daher für die IPV ohne Wirkung.

Der vorgeschlagene Ausschluss von bestimmten steuerbaren Einkünften und Abzugsmöglichkeiten bei der IPV würde zudem bei vielen Betroffenen zu ungerechtfertigten Benachteiligungen führen. So ist nicht einzusehen, weshalb nur Erträge aus beweglichem Vermögen, nicht aber solche aus unbeweglichem Vermögen für die Prämienverbilligung angerechnet werden sollen. Nicht gerechtfertigt ist auch, die Abzugsmöglichkeiten für selbstständige Tätigkeiten auszuschliessen, während Berufskosten für unselbstständige Erwerbstätigkeit abzugsberechtigt bleiben sollen. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass private Schuldzinsen, die seit der Revision von § 31 Abs. 1 lit. a StG im Jahre 2000 nur noch in beschränktem Masse abgezogen werden können, insbesondere Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen erheblich belasten können. Werden diese Abzüge für die Prämienverbilligung ausgeschlossen, wird der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit

zu wenig Rechnung getragen, und durch die daraus resultierenden Streichungen oder Kürzungen der IPV-Beiträge steigt die finanzielle Belastung für die Betroffenen. Die eingesparten Mittel könnten überdies nicht im Sinne der Initiative den übrigen IPV-Berechtigten zum Ausgleich der Prämienteuerung ausgerichtet werden. Würde die Zahl der IPV-Berechtigten durch die neue Regelung verkleinert, müssten die Berechtigungsgrenzen nach § 9 Abs. 3 EG KVG so heraufgesetzt werden, dass Verbilligungsbeiträge wieder an mindestens 30% der Versicherten und 30% der Haushalte mit Kindern ausgerichtet werden können. Der mit der Initiative verlangte Ausgleich der Prämienverbilligung an die Prämienentwicklung müsste daher zusätzlich finanziert werden, wodurch Mehraufwendungen entstehen würden, die ab Einführung der NFA im Jahre 2008 allein vom Kanton zu tragen wären.

Insgesamt vermag die vorgeschlagene Unterscheidung von anrechenbaren und nicht anrechenbaren Einkünften und Abzugsmöglichkeiten für die IPV nicht zu überzeugen. Der Verwaltungsaufwand für die Gemeindesteuerbehörden würde zudem erheblich steigen, da für alle 1,25 Mio. Versicherten im Kanton neben der Steuerveranlagung eine besondere Berechnung des massgebenden Einkommens für die IPV vorgenommen werden müsste.

Aus diesen Gründen lehnen wir die vorgeschlagene Änderung des EG KVG und damit die Parlamentarische Initiative ab.

C. Antrag der Kommission

An der Sitzung vom 28. Februar 2006 nahm die Kommission die Stellungnahme des Regierungsrates zur Kenntnis. Dabei folgten auch die Befürworterinnen und Befürworter der PI in der KSSG der Argumentation des Regierungsrates, der dargelegt hatte, dass bewegliches und unbewegliches Vermögen bei der Berechnung der Prämienverbilligung nicht ungleich behandelt werden sollte. Ebenfalls anerkannt wurde der regierungsrätliche Einwand, dass es nicht gerechtfertigt ist, die Abzugsmöglichkeiten für selbstständige Tätigkeiten auszuschliessen, während Berufskosten für unselbstständige Erwerbstätigkeit abzugsberechtigt bleiben sollen. Die Kommission empfiehlt daher in Übereinstimmung mit dem Regierungsrat dem Kantonsrat einstimmig, die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 69/2004 abzulehnen.