



# Stellungnahme des Regierungsrats zum weiteren Vorgehen betreffend das Volksbegehren (Initiative) zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz

11. Januar 2011

Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Infolge der eingereichten Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (Art. 82 lit. c BGG) beim Schweizerischen Bundesgericht hat sich die Ausgangslage über das Volksbegehren (Initiative) zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz geändert. Der Regierungsrat nimmt ergänzend zu seinem Bericht vom 29. Juni 2010 Stellung zum Volksbegehren unter Berücksichtigung der neuen Ausgangslage.

Wir unterbreiten Ihnen in der Folge die Stellungnahme des Regierungsrats mit der Empfehlung, das Volksbegehren zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz mit dem Antrag auf Ablehnung ohne Gegenvorschlag einer Volksabstimmung zu unterbreiten.

Im Namen des Regierungsrats

*Landammann: Hans Wallimann*

*Landschreiber: Dr. Stefan Hossli*

<b>I. Ausgangslage.....</b>	<b>2</b>
<b>II. Auswirkungen der Initiative bei rückwirkender Inkraftsetzung .....</b>	<b>3</b>
<b>III. Finanzielle Auswirkungen der Initiative.....</b>	<b>5</b>
<b>IV. Informationsstand der Bevölkerung .....</b>	<b>6</b>
<b>V. Schlussfolgerung .....</b>	<b>7</b>
<b>VI. Empfehlung des Regierungsrats.....</b>	<b>9</b>

## I. Ausgangslage

Das Komitee „Obwaldner Volksinitiative, 'Faire Krankenkassenprämienverbilligung', Postfach, 6072 Sachseln“ hat am 5. Juni 2009 ein Volksbegehren (Initiative) zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz vom 28. Januar 1999 eingereicht.

Am 29. Juni 2010 unterbreitete der Regierungsrat dem Kantonsrat den Bericht über das Volksbegehren (Initiative) zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz mit dem Antrag auf Eintreten.

Im Bericht beurteilt der Regierungsrat aufgrund des geforderten Inkraftsetzungsdatums und des Übertrags der nicht ausgeschöpften Prämienverbilligungsbeiträge die Initiative für teilweise ungültig<sup>1</sup>. Der Regierungsrat hat vorgeschlagen, das Volksbegehren so zu bereinigen, dass die Initiative auf den nächstmöglichen Termin in Kraft gesetzt würde und dass nicht ausgeschöpfte Prämienverbilligungsbeiträge des laufenden Jahres im nächsten oder übernächsten Jahr zusätzlich budgetiert würden. Den für gültig beurteilten Teil der Initiative lehnte der Regierungsrat ab und beantragte, ihm einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen.

Die kantonsrätliche Kommission Krankenversicherungsgesetz/Prämienverbilligung stimmte am 13. September 2010 dem Bericht des Regierungsrats zu, beantragte aber Änderungen am vorgelegten Gegenvorschlag. Der Kantonsrat erklärte am 28. Oktober 2010 auf Antrag des Kommissionspräsidenten mit 44 Stimmen ohne Gegenstimme (bei 8 Enthaltungen) das Volksbegehren (Initiative) zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz im Sinne des Berichts des Regierungsrats als verfassungsmässig. Weiter stimmte der Kantonsrat mit 45 Stimmen und einer Gegenstimme (bei 6 Enthaltungen) dem Antrag auf Ablehnung zu und beschloss, dem Volk einen Gegenvorschlag zu unterbreiten.

Am 30. November 2010 traf sich die kantonsrätliche Kommission Krankenversicherungsgesetz/Prämienverbilligung zu einer weiteren Kommissionssitzung zum Volksbegehren. Anlass der Sitzung bildete der Änderungsantrag der SP-Fraktion vom 22. November 2010. An der Sitzung wurde der Antrag gestellt, das Geschäft von der Kantonsratssitzung vom 2./3. Dezember 2010 abzutraktandieren und auf die Sitzung vom 27. Januar 2011 zu verschieben. Die Kommission hiess den Antrag einstimmig gut. Auf Antrag der Kommission traktandierte der Kantonsrat an seiner Sitzung vom 2./3. Dezember 2010 das Geschäft Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz (Gegenvorschlag zum Volksbegehren/ 22.10.04/2. Lesung) ab und verschob es auf die Sitzung vom 27. Januar 2011.

Am 2. Dezember 2010 traf beim Regierungsrat des Kantons Obwalden eine Verfügung des Schweizerischen Bundesgerichts ein, mit welcher ihm die am 29. November 2010 eingereichte Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (Art. 82 lit. c BGG) eröffnet und er zur Stellungnahme aufgefordert wurde. Die vier Beschwerdeführenden stellen folgende Anträge:

1. Der angefochtene Beschluss vom 28. Oktober des Kantonsrats des Kantons Obwalden sei insoweit aufzuheben, als dass dieser das Volksbegehren (Initiative) zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz lediglich bzw. einschränkend im Sinne des Berichts des Regierungsrats als verfassungsmässig erklärt.

Demgemäss sei festzuhalten, dass das Volksbegehren (Initiative) zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz uneingeschränkt gültig ist, womit – im Falle einer Annahme des Volksbegehrens durch das Stimmvolk – die Geset-

<sup>1</sup> Regierungsrat des Kantons Obwalden (2010): Bericht des Regierungsrats über das Volksbegehren (Initiative) zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz, Seite 7 bis 9.

Änderung auf den 1. Januar 2010 in Kraft zu setzen ist.

2. Eventualiter sei festzuhalten, dass das Volksbegehren (Initiative) zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz – im Falle einer Annahme des Volksbegehrens durch das Stimmvolk – auf den 1. Januar 2011 in Kraft zu setzen ist.
3. Prozessual: Der Beschwerdegegner bzw. der Regierungsrat des Kantons Obwalden sei im Sinne einer vorsorglichen Massnahme anzuweisen, die individuellen Prämienverbilligungen für das Jahr 2011 unter ausdrücklichem Vorbehalt einer Änderung der Anspruchsgrundlage gemäss dem kantonalen Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz aufgrund einer allfälligen Annahme der Gesetzesinitiative einstweilen provisorisch zu verfügen. *Das Gesuch um Erlass vorsorglicher Massnahmen wurde mit Verfügung vom 7. Januar 2011 vom Bundesgericht abgewiesen.*
4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Beschwerdegegners.

Der Regierungsrat wollte mit der Formulierung eines Gegenvorschlags einen Konsens mit den Initianten erreichen, auch wenn er das heutige System der Prämienverbilligung als gut beurteilt und keinen grundsätzlichen Handlungsbedarf sieht. Die eingereichte Beschwerde ändert nun aber die Ausgangslage. Der Regierungsrat muss auch die Möglichkeit in Betracht ziehen, dass das Bundesgericht die Beschwerde gutheisst. Dieser Umstand hat ihn dazu bewogen, eine Neubeurteilung der Vorlage vorzunehmen.

## II. Auswirkungen der Initiative bei rückwirkender Inkraftsetzung

Eine rückwirkende Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2010 wäre äusserst kompliziert umzusetzen und für die Bevölkerung schwierig nachzuvollziehen, was folgende Ausführungen verdeutlichen:

Die Prämienverbilligungsverfügungen für das laufende Jahr werden im März versandt (Art. 9 Abs. 1 V zum EG KVG). Als Grundlage zur Berechnung gilt Art. 7 Abs. 3 V zum EG KVG: „Massgebend ist die letzte definitive und rechtskräftige Steuerveranlagung zum Zeitpunkt der Verfügung über die Prämienverbilligung. Für Neuzuzüger und neu in die Steuerpflicht Eintretende ist die Deklaration für die erste Steuerperiode massgebend.“ Durch eine Änderung der gesetzlichen Grundlage müssten sämtliche Verfügungen neu ausgestellt werden. Durch die geänderten Anspruchsvoraussetzungen würden sich wahrscheinlich sämtliche Verfügungen verändern, ausgenommen für Anspruchsberechtigte, welche sowohl bei der "ersten" wie "zweiten" Verfügung die maximale Prämienverbilligung erhalten. Aufgrund inzwischen eingetretener Mutationen wären einzelne Rückabwicklungen gar nicht mehr durchführbar.

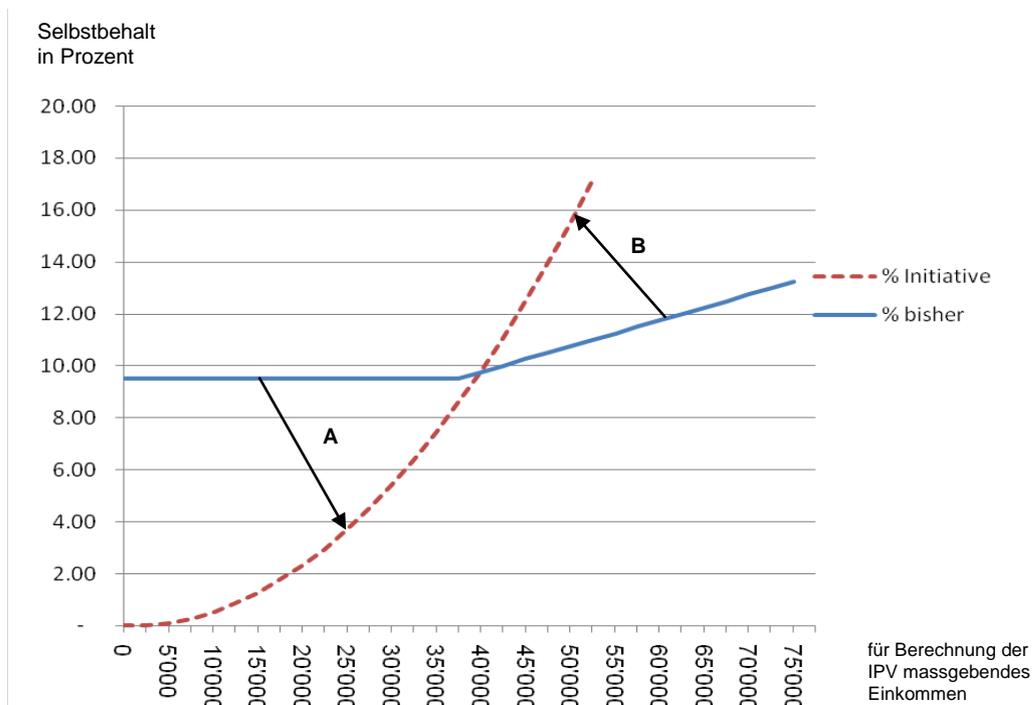
Müsste die Prämienverbilligung 2011 bzw. 2010 rückwirkend neu verfügt werden, wäre dies frühestens im Herbst 2011 möglich. Der Grund liegt in der Festlegung des Selbstbehalts (nebst der Vorbereitungszeit braucht es zwei Lesungen im Regierungsrat und eine Lesung im Kantonsrat). Wegen der Verpflichtung gemäss Art. 7 Abs. 3 V zum EG KVG, auf die letzte definitive und rechtskräftige Steuerveranlagung abzustellen, würde die achtmonatige Verzögerung vom März 2011 zum November 2011 bzw. die 20-monatige Verzögerung vom März 2010 zum November 2011 dazu führen, dass alle in diesen acht bzw. 20 Monaten ergangenen definitiven Veranlagungen für die Prämienverbilligung massgeblich werden. Die Verfügungen vom März 2010 basieren grösstenteils auf der Steuerveranlagung 2008. Müssten die Verfügungen durch die Änderung der gesetzlichen Grundlage im November 2011 neu ausgestellt werden, würden die "neuen" Verfügungen grösstenteils auf den Steuerveranlagungen 2009 oder 2010 basieren. Für das Kalenderjahr 2010 würden wahrscheinlich alle "zweiten" Verfügungen auf einer aktuel-

leren Steuerveranlagung basieren wie die ursprünglichen Verfügungen. Bei einem Wegzuger ins Ausland könnte es sogar sein, dass die Prämienverbilligungsverfügung auf der Steuerveranlagung 2011 basieren würde. Für interkantonale Wegzuger im Jahr 2010 wäre theoretisch auch eine Nullveranlagung der Steuerperiode 2010 möglich.

Es müsste für das Kalenderjahr 2011 und evt. 2010 wieder die Möglichkeit gegeben werden, dass Quellenbesteuerte und übrige Personen, die einen Anspruch für Prämienverbilligung geltend machen wollen, mit Hilfe eines Antragsformulars eine Berechtigung auf Prämienverbilligung überprüfen lassen können. Weiter müsste auch Personen, welche inzwischen ins Ausland oder in einen anderen Kanton gezogen sind, die Möglichkeit gegeben werden, einen (höheren) Anspruch für die Prämienverbilligung 2011 und/oder 2010 geltend zu machen. Aus rechtlicher Sicht wäre abzuklären, ob die Steuerverwaltung alle diese Personen ausfindig machen und anschreiben müsste.

Durch den tieferen Selbstbehalt bei den unteren Einkommen wird die Prämienverbilligung bei diesen Einkommensbereichen entsprechend höher. Im Kalenderjahr 2010 würde dies bedeuten, dass trotz einem höheren Betrag, welcher für die Prämienverbilligung zur Verfügung steht, Haushalte mit einem massgebenden Einkommen von mehr als ca. Fr. 52 500.– keine Prämienverbilligung mehr erhalten würden. Vergleich: Bei den bereits erfolgten Verfügungen für das Kalenderjahr 2010 haben teilweise massgebende Einkommen bis ca. Fr. 70 000.– eine Prämienverbilligung erhalten. Bezüger von Prämienverbilligungen, welche sich im massgebenden Einkommensbereich von Fr. 52 500.– bis Fr. 70 000.– befinden, sind vor allem Familien. Diese müssten bei einer Rückwirkung per 1. Januar 2010 einen Teil der Prämienverbilligung zurückerstatten.

Grafisch können die bereits erfolgten Verfügungen für das Kalenderjahr 2010 (= "erste" Verfügung) mit den "zweiten" Verfügungen, welche anhand der Forderungen der Initiative geschätzt wurden, wie folgt dargestellt werden:



- A Bei einem für die Berechnung der IPV massgebenden Einkommen bis zu ca. Fr. 40 000 wäre bei Annahme der Initiative der Selbstbehalt tiefer als beim bisherigen System und die Prämienverbilligung dementsprechend höher.
- B Bei einem für die Berechnung der IPV massgebenden Einkommen ab ca. Fr. 40 000 bis Fr. 70 000 wäre bei Annahme der Initiative der Selbstbehalt höher als beim bisherigen System, und die Prämienverbilligung wäre dementsprechend tiefer (oder Null).

Falls das Kalenderjahr 2010 im November 2011 effektiv nochmals neu verfügt werden müsste, wird anhand einer Schätzung von ca. 800 bis 1 000 Fällen ausgegangen, bei welchen die "zweite" Verfügung eine tiefere Prämienverbilligung ausweisen würde wie die "erste" Verfügung. Diese Haushalte müssten die Differenz dem Kanton wieder zurückerstatten. In dieser Zahl nicht eingeschlossen sind die jungen Erwachsenen in Ausbildung, welche die erhaltene Prämienverbilligung grundsätzlich zurückerstatten müssten. Es handelt sich dabei um ca. 1 000 Verfügungen. In einem Antragsverfahren könnten sie ein Gesuch um Prämienverbilligung stellen, welches dann manuell bearbeitet würde.

Die Schätzung beruht auf Erfahrungszahlen und die aktuellen Steuerveranlagungen sind nicht mitberücksichtigt. Die Steuerverwaltung Obwalden hat beim zuständigen Softwareanbieter weitere Hochrechnungen in Auftrag gegeben, welche als Datengrundlage die aktuellen Steuerveranlagungsdaten enthalten werden. Diese Hochrechnungen werden zuverlässige Daten liefern und werden anfangs Februar 2011 erwartet.

### **III. Finanzielle Auswirkungen der Initiative**

Nicht nur die Umsetzbarkeit erweist sich bei einer rückwirkenden Inkraftsetzung als schwierig. Die finanziellen Auswirkungen wären in einem solchen Ausmass, dass sie ohne weitere Massnahmen kaum verkraftbar sein würden. Das Volksbegehren (Initiative) „für faire Krankenkassenprämienverbilligung“ verlangt Folgendes:

„Für das Jahr 2010 wird die Summe der für das Jahr 2007 budgetierten Bundes- und Kantonsbeiträge von Fr. 17 655 800.– zur Prämienverbilligung um den prozentualen Anstieg der kantonalen Durchschnittsprämien der obligatorischen Krankenpflegegrundversicherung der drei Jahre 2007 bis 2009 angehoben und ausbezahlt. Die für das Jahr 2010 neu berechnete Prämienverbilligungssumme ist die Ausgangsbasis für die folgenden Jahre und wird jährlich um den prozentualen Anstieg der kantonalen Durchschnittsprämien angehoben. Nicht ausgeschöpfte Prämienverbilligungsbeiträge des laufenden Jahres werden im kommenden Jahr zusätzlich budgetiert.“

Die Initianten haben den Begriff „kantonale Durchschnittsprämien“ nicht weiter präzisiert. Es wird davon ausgegangen, dass die Initianten den Begriff „kantonale Durchschnittsprämien“ der Verordnung über den Bundesbeitrag zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung (VPVK)<sup>2</sup> entnommen haben und von der gleichen Definition ausgehen:

„Die Durchschnittsprämie (P) entspricht der monatlichen Durchschnittsprämie für Erwachsene ab 26 Jahren für die obligatorische Krankenpflegeversicherung mit ordentlicher Franchise und Unfalldeckung. Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) berechnet sie aufgrund der genehmigten Prämien der Personen mit Wohnsitz in der Schweiz nach Kantonen und Prämienregionen.“

<sup>2</sup> SR 832.112.4

Unter dieser Annahme wären die finanziellen Auswirkungen bei Annahme der Initiative und bei Gutheissung der Beschwerde durch das Bundesgericht die folgenden:

Jahr	Beitrag zur Prämienerbilligung gemäss Budget	Beitrag zur Prämienerbilligung gemäss Initiative	Differenz	zusätzliche Belastung der Rechnung
2010	17 844 700	19 965 823	2 121 123 <sup>3</sup>	
2011	18 800 000	22 880 833	4 080 833 <sup>4</sup>	6 201 956
2012	19 200 000	24 848 584	5 648 584 <sup>5</sup>	5 648 584

#### IV. Informationsstand der Bevölkerung

Damit der Bundesgerichtsentscheid in die Abstimmungsbroschüre und in die Informationsveranstaltungen fliessen könnte, müsste dieser spätestens im Februar 2011 erfolgen. Die Abstimmungsbroschüre muss vier, spätestens drei Wochen vor der Abstimmung bei den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern eingetroffen sein. Weiter müssen für Erstellung, Druck und Versand weitere 6 – 8 Wochen eingerechnet werden.

Zum heutigen Zeitpunkt kann nicht vorausgesagt werden, wann das Bundesgericht entscheiden wird. Fest steht jedoch, dass die Zeit zwischen der eingereichten Beschwerde bis zur Volksabstimmung äusserst knapp bemessen ist. Das Bundesgericht hat in vergleichbaren Fällen folgende Zeit ab Eingang der Beschwerde für den Entscheid benötigt:

- Bundesrechtswidrigkeit der kantonalen Volksinitiative "12 autofreie Sonntage"<sup>6</sup>:  
11 Monate
- Ungültigkeit der Initiative "Einbürgerungen vors Volk"<sup>7</sup>:  
7 Monate
- Gültigerklärung der Volksinitiative "Nein zum Sterbetourismus im Kanton Zürich!"<sup>8</sup>:  
5 Monate

Seit Einreichung der Beschwerde (29. November 2010) bis zur Volksabstimmung (15. Mai 2011) dauert es sechseinhalb Monate.

Für die Abstimmung am 15. Mai 2011 hat der Zeitpunkt des Bundesgerichtsentscheids Auswirkungen hinsichtlich des Informationsstands der Bevölkerung:

#### Bundesgerichtsentscheid im Februar 2011

Würde das Bundesgericht bis im Februar 2011 entscheiden, könnte der Entscheid sowohl in der Abstimmungsbroschüre sowie auch in den Informationsveranstaltungen vor der Abstimmung am 15. Mai 2011 gewürdigt werden.

- Das Volk wäre im Zeitpunkt der Abstimmung korrekt informiert. In Anbetracht des ohnehin schon sehr engen Zeitplans wird diese Variante mit äusserst geringer Wahrscheinlichkeit eintreffen.

<sup>3</sup> müsste vom Kanton bei Gutheissung der Bundesgerichtsbeschwerde nachträglich ausbezahlt werden

<sup>4</sup> müsste vom Kanton bei Gutheissung der Bundesgerichtsbeschwerde nachträglich ausbezahlt werden

<sup>5</sup> Erhöhung dieser Ausgabe unabhängig von Beschwerdeentscheid des Bundesgerichts

<sup>6</sup> BGE 130 | 134

<sup>7</sup> BGE 129 | 232

<sup>8</sup> 1C\_92/2010

### **Bundesgerichtsentscheid nach Februar 2011, aber vor Abstimmung**

Der Entscheid des Bundesgerichts wäre in der Abstimmungsbroschüre und allenfalls in den Informationsveranstaltungen nicht enthalten.

- Es ist davon auszugehen, dass im Zeitpunkt der Abstimmung das Stimmvolk nur teilweise über den Entscheid des Bundesgerichts und deren Folgen informiert ist. Der Informationsstand sämtlicher Personen, welche an der Abstimmung teilnehmen, wäre ungleich.

### **Bundesgerichtsentscheid nach der Abstimmung**

Das Stimmvolk müsste in Bezug auf die Initiative über einen Punkt entscheiden, welcher noch nicht entschieden ist.

- Der Informationsstand sämtlicher Personen, welche an der Abstimmung teilnehmen, wäre gleich. Die Bevölkerung transparent zu informieren, erweist sich in diesem Fall jedoch als Herausforderung, da die Auswirkungen mit und ohne Gutheissung der Beschwerde aufgezeigt werden müssen.

Es ist davon auszugehen, dass das Bundesgericht erst während des Abstimmungskampfes oder sogar nach der Abstimmung entscheiden wird. Die Bevölkerung müsste demnach über jede mögliche Variante korrekt informiert werden. Darüber hinaus muss der Gegenvorschlag einfach und verständlich erklärt werden. Bereits das System der Prämienverbilligung in wenigen Worten verständlich zu erklären, erweist sich bei einem solch komplexen System als sehr schwierig. Diese Tatsache wirft die Frage auf, wie es den Behörden und der Politik unter solchen Umständen möglich ist, die Bevölkerung zusätzlich über die möglichen Bundesgerichtsentscheide mit ihren Auswirkungen transparent und vollumfänglich zu informieren. Jede Stimmbürgerin und jeder Stimmbürger besitzt jedoch das Recht auf eine vollständige Information über den Abstimmungsgegenstand. Politik und Behörden sind diesem Grundsatz verpflichtet.

## **V. Schlussfolgerung**

Die Ausführungen zeigen auf: Die Beschwerde beim Bundesgericht bewirkt gravierende Unsicherheiten in Bezug auf die Auswirkungen des Volksbegehrens bzw. der Initiative:

### **Informationsbedürfnis der Bevölkerung**

Bei Annahme der Initiative und Gutheissung der Beschwerde vor Bundesgericht müssten gewisse Personenkreise bereits erhaltene Prämienverbilligungen für das Kalenderjahr 2010 teilweise oder ganz wieder zurückerstatten. Es wird Stimmen geben, die sagen: „Ich bin nicht bereit, einen Teil der Prämienverbilligung 2010 zurückzuerstatten. Ich wurde nicht richtig informiert. Hätte ich die Auswirkungen der Initiative gekannt, hätte ich die Initiative abgelehnt.“ Die Unzufriedenheit bei den betroffenen Personen wird gross sein und die Behörde wird nachweisen müssen, dass vor der Abstimmung genau und vollständig informiert wurde. Nur wenn das Stimmvolk über die Sachlage korrekt informiert wurde, kann das Abstimmungsergebnis auch als Willen des Volkes interpretiert werden.

### **Rechtsunsicherheit und Gefahr weiterer Beschwerdeverfahren**

Gemäss Art. 54 des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte (Abstimmungsgesetz) vom 17. Februar 1974<sup>9</sup> können Abstimmungen des Kantons und der Gemeinde wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Abstimmung (Abstimmungsbe-

<sup>9</sup> GDB 122.1

schwerde) durch schriftliche und begründete Beschwerde beim Regierungsrat angefochten werden.

Es besteht die ernstzunehmende Gefahr, dass angesichts der neuen Ausgangslage mittels einer Abstimmungsbeschwerde der Einwand erhoben werden könnte, die Stimmberechtigten würden falsch oder zumindest unvollständig informiert; anstelle des nötigen demokratischen Entscheids müsste mit einem weiteren Rechtsmittelverfahren gerechnet werden.

### **Konzentration auf Initiative**

Der Regierungsrat ist der Meinung, dass es in erster Linie darum gehen muss, der Bevölkerung die Auswirkungen der Initiative bei Annahme und bei allfälliger Gutheissung durch das Bundesgericht genauestens aufzuzeigen. Ein Gegenvorschlag würde den Sachverhalt unnötig verkomplizieren und den Zugang zu einer vollständigen Information erschweren. Ohne Gegenvorschlag kann eine Konzentration auf die Auswirkungen bei Annahme bzw. Ablehnung der Initiative stattfinden. Das Stimmvolk wäre noch immer genügend stark gefordert, die Ausgangslage mit der Beschwerde vor Bundesgericht zu verstehen. Die Informationsveranstaltungen und die Abstimmungsbroschüre könnten aber fokussiert auf diese Themenbereiche gestaltet werden.

### **Komplexität der Vorlage**

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass das Stimmvolk Klarheit haben muss, worüber es abstimmt und was die Auswirkungen seines Entscheids sind. Zwischen vier möglichen Abstimmungsvarianten (1. Annahme der Initiative, 2. Annahme des Gegenvorschlags, 3. Stichfrage und 4. Ablehnung beider Vorlagen) zu wählen und zusätzlich die Unsicherheitsfaktoren bezüglich der Initiative beurteilen zu müssen, erachtet der Regierungsrat als eine zu umständliche Ausgangslage. Wie bereits im Bericht vom 29. Juni 2010 erwähnt, anerkennt der Regierungsrat nach wie vor das grundsätzliche Anliegen der Initianten und der dadurch vertretenen Bevölkerungsteile. Anhand der heutigen Ausgangslage ist es aber angezeigt, die Initiative abzulehnen und die berechtigten Anliegen der Initiative auf andere Weise einzuführen. Dem Kantonsrat stehen entsprechende Instrumente bereits heute zur Verfügung, z. B.:

- das anrechenbare Vermögen von 20 Prozent auf 10 Prozent zu senken;<sup>10</sup>
- die Sozialziele neu zu definieren;
- den jährlichen Beitrag für die Prämienverbilligung im Budget so festzulegen, dass die definierten Sozialziele erreicht werden;
- den jährlichen Selbstbehalt für Bezüger der Prämienverbilligung so festzulegen, dass die definierten Sozialziele erreicht werden.<sup>11</sup>

### **Kein Neuregelung notwendig**

Zudem darf nicht vergessen werden, dass der Kanton Obwalden aus einer Situation der Stärke argumentieren kann. Ein grundlegender Handlungsbedarf für eine Neuregelung ist nicht gegeben, der Kanton erfüllt die Sozialziele bereits heute. Das Bundesamt für Statistik veröffentlicht jährlich Statistiken zur obligatorischen Krankenversicherung. Im Anhang befindet sich ein Auszug aus der erwähnten Statistik. Auf Seite 1 sind die Durchschnittsprämien 2008 und 2009 aller Kantone zu finden, auf Seite 2 und 3 Kennzahlen zur Prämienverbilligung.

### **Fazit**

<sup>10</sup> Dies wäre anlässlich der Kantonsratssitzung vom März 2011 im Zusammenhang mit dem Kantonsratsbeschluss über den Anspruch auf Prämienverbilligungen 2011 möglich.

<sup>11</sup> Der fixierte Betrag des anrechenbaren Einkommens (bis Fr. 37 000.–), der Prozentsatz (9,50 Prozent) sowie die Steigung des Selbstbehaltes (jede weiteren Fr. 100.– um 0,01 Prozent) können jährlich neu definiert werden.

Der Regierungsrat ist überzeugt, dass die Abstimmung unter diesen Voraussetzungen auch ohne Gegenvorschlag gewonnen werden kann:

- Infolge der veränderten Ausgangslage ist es sinnvoll, sich nur auf die Initiative – ohne Gegenvorschlag – zu konzentrieren. Der Text in der Abstimmungsbroschüre kann somit einfacher und verständlicher verfasst werden. Man kann sich dadurch ausschliesslich auf die Initiative und auf mögliche Auswirkungen des Bundesgerichtsentscheids fokussieren.
- Im Zeitpunkt der Abstimmung ist mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht klar, welche Verbindlichkeiten bei Annahme der Initiative für die Jahre 2011 und 2012 auf den Kanton zukommen. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger wissen diesbezüglich nicht, zu was sie "ja" sagen. Mit einem Gegenvorschlag wäre die Abstimmungsvorlage noch komplizierter und es wäre noch schwieriger zu entscheiden.
- Das Abstimmungsergebnis könnte weitere Beschwerden nach sich ziehen, falls das Bundesgericht nicht frühzeitig über die Beschwerde entscheidet. Je komplizierter die Abstimmungsvorlage ist, umso grösser ist das Risiko, dass weitere Beschwerden eingereicht würden. In diesem Fall bestehen im Zeitpunkt der Abstimmung Rechtsunsicherheiten.
- Das einst verfolgte Ziel, dass die Initianten bei einem "guten" Gegenvorschlag die Initiative zurückziehen, ist nicht mehr reell. Die eingereichte Beschwerde beim Bundesgericht zeigt, dass die Initianten alle Forderungen der Initiative durchsetzen wollen.
- Anhand des Vorgehens der Initianten muss vermutet werden, dass sie nie ernsthaft einen Rückzug der Initiative in Betracht gezogen haben. Allenfalls war es ein taktisches Vorgehen, immer wieder zu äussern, dass bei einem "guten" Gegenvorschlag, die Initiative zurückgezogen würde. Die Initianten haben damit erreicht, dass der Gegenvorschlag ihren Anliegen teilweise angeglichen wurde.
- Das heutige System der Prämienverbilligung im Kanton Obwalden ist bereits fair. Dies wird einerseits durch interkantonale Vergleiche immer wieder bestätigt, andererseits werden die kantonal definierten Sozialziele bereits heute erreicht.
- Es muss in Erwägung gezogen werden, dass die Beschwerde vor Bundesgericht gutgeheissen wird. Unter dieser Annahme wäre die Initiative äusserst kompliziert umzusetzen und wäre finanziell ohne tiefgreifende Konsequenzen nicht verkraftbar.
- Die grundsätzlichen Anliegen der Initiative, welche vom Regierungsrat anerkannt werden, können auf andere Weise umgesetzt werden.

## **VI. Empfehlung des Regierungsrats**

Aufgrund der neuen Beurteilung der Initiative „Faire Krankenkassenprämienverbilligung“ empfiehlt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Initiative mit dem Antrag auf Ablehnung ohne Gegenvorschlag einer Volksabstimmung zu unterbreiten.

### **Anhang**

Auszug aus der Statistik der obligatorischen Krankenversicherung

## Statistik der obligatorischen Krankenversicherung 2008 und 2009

### Kantonale Durchschnittsprämien<sup>1</sup> pro Versicherten in Franken

2008		2009	
Kantonale Durchschnittsprämien		Kantonale Durchschnittsprämien	
BS	3'582	BS	3'637
GE	3'556	GE	3'476
TI	3'150	TI	3'114
VD	2'995	VD	2'983
NE	2'972	NE	2'927
BE	2'704	BE	2'760
JU	2'671	BL	2'721
BL	2'654	JU	2'671
ZH	2'568	ZH	2'553
SH	2'480	SH	2'492
SO	2'384	SO	2'431
FR	2'358	FR	2'384
AG	2'332	AG	2'380
TG	2'298	VS	2'341
VS	2'284	TG	2'310
GR	2'224	GR	2'261
GL	2'174	GL	2'205
LU	2'126	LU	2'171
SG	2'119	SG	2'163
SZ	2'104	SZ	2'139
ZG	2'090	ZG	2'124
AR	1'940	AR	1'980
UR	1'912	UR	1'955
OW	1'880	OW	1'944
NW	1'824	NW	1'868
AI	1'768	AI	1'808
<b>CH</b>	<b>2'586</b>	<b>CH</b>	<b>2'611</b>

<sup>1</sup> Für alle Versicherten für alle Versicherungsformen.

Quelle:

Bundesamt für Gesundheit <http://www.bag.admin.ch/themen/krankenversicherung/01156/index.html?lang=de>

## Statistik der obligatorischen Krankenversicherung 2008

### Prämienverbilligung in der OKP

2008	
Bezügerquote <sup>1</sup>	
NW	45.5%
OW	44.2%
UR	41.2%
AI	40.8%
TG	38.5%
LU	37.0%
JU	35.3%
GE	32.7%
SG	32.4%
TI	31.2%
VS	31.1%
SO	30.9%
SH	30.7%
BE	30.2%
ZH	30.0%
GR	29.9%
FR	28.8%
AR	27.3%
ZG	27.1%
SZ	26.2%
BS	26.2%
AG	25.7%
NE	25.7%
GL	24.6%
BL	22.7%
VD	21.4%
<b>CH</b>	<b>29.6%</b>

2008	
Kantonsbeiträge in % der Bundesbeiträge	
TI	208.1%
BS	166.4%
GE	139.1%
JU	130.3%
VS	127.8%
VD	115.5%
BE	105.1%
SH	103.5%
FR	99.1%
NE	96.1%
TG	88.4%
AR	87.6%
ZH	86.5%
LU	83.9%
OW	81.0%
UR	75.1%
SO	65.1%
BL	47.5%
ZG	40.9%
NW	39.3%
GR	37.7%
GL	36.4%
AG	32.2%
SG	29.5%
SZ	20.2%
AI	9.6%
<b>CH</b>	<b>91.0%</b>

2008	
in % der Durchschnittsprämie <sup>2</sup>	
AG	81.6%
SZ	79.6%
UR	74.0%
TG	72.6%
GL	72.0%
VS	66.9%
ZG	62.3%
AI	60.2%
FR	59.5%
VD	59.3%
NE	57.3%
GE	56.9%
BS	56.5%
NW	56.0%
TI	53.6%
OW	52.2%
BL	51.8%
AR	51.4%
SG	50.3%
BE	49.6%
SH	49.2%
ZH	49.0%
LU	47.9%
GR	43.8%
SO	38.8%
JU	35.0%
<b>CH</b>	<b>58.2%</b>

<sup>1</sup> Anzahl Bezüger in Prozent des durchschnittlichen Versichertenbestandes. Als Bezüger wird die Anzahl Personen bezeichnet, welche im Berichtsjahr Subventionen nach KVG ausgerichtet wurden.

<sup>2</sup> Die durchschnittliche Prämienverbilligung in Prozent der kantonalen Durchschnittsprämie pro Versicherter (vgl. Seite 1).

Quelle:

Bundesamt für Gesundheit

<http://www.bag.admin.ch/themen/krankenversicherung/01156/index.html?lang=de>

## Statistik der obligatorischen Krankenversicherung 2009

### Prämienverbilligung in der OKP

2009	
Bezügerquote <sup>1</sup>	
NW	45.6%
AI	43.8%
UR	40.1%
BE	38.8%
TG	37.1%
OW	35.7%
LU	33.8%
JU	33.1%
ZH	32.5%
GE	31.9%
SG	31.6%
SH	31.4%
TI	30.7%
AR	30.3%
VS	30.0%
GR	29.8%
BS	28.2%
NE	28.0%
GL	27.7%
SO	27.5%
ZG	26.8%
AG	25.5%
SZ	25.1%
FR	25.0%
VD	21.9%
BL	21.9%
<b>CH</b>	<b>30.5%</b>

2009	
Kantonsbeiträge in % der Bundesbeiträge	
TI	209.1%
BS	176.6%
GE	133.2%
JU	130.4%
VS	126.5%
VD	125.5%
NE	109.1%
FR	107.8%
BE	102.6%
SH	99.7%
AR	94.2%
ZH	92.8%
TG	89.2%
OW	84.6%
UR	82.8%
SO	79.9%
LU	73.4%
BL	52.5%
NW	49.6%
ZG	46.2%
GL	45.3%
SG	41.8%
AG	41.3%
GR	40.2%
AI	27.8%
SZ	21.7%
<b>CH</b>	<b>95.2%</b>

2009	
in % der Durchschnittsprämie <sup>2</sup>	
VD	81.3%
FR	80.5%
TI	76.9%
AR	74.9%
VS	73.2%
BS	69.9%
SO	62.6%
SH	61.0%
OW	60.4%
BL	60.2%
JU	60.1%
NE	60.0%
ZG	59.9%
GL	55.7%
ZH	54.5%
LU	54.5%
UR	53.9%
GE	53.8%
AG	53.6%
SZ	52.1%
TG	51.5%
GR	48.5%
SG	48.3%
BE	45.0%
NW	40.8%
AI	36.8%
<b>CH</b>	<b>57.6%</b>

<sup>1</sup> Anzahl Bezüger in Prozent des durchschnittlichen Versichertenbestandes. Als Bezüger wird die Anzahl Personen bezeichnet, welche im Berichtsjahr Subventionen nach KVG ausgerichtet wurden.

<sup>2</sup> Die durchschnittliche Prämienverbilligung, welche im Berichtsjahr an die Bezüger ausbezahlt wurde, im Verhältnis der kantonalen Durchschnittsprämien pro Versicherter (vgl. Seite 1).

Quelle:

Bundesamt für Gesundheit

<http://www.bag.admin.ch/themen/krankenversicherung/01156/index.html?lang=de>