



# **Bericht des Regierungsrats über das Volksbegehren (Initiative) zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz**

29. Juni 2010

Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Hiermit unterbreiten wir Ihnen den Bericht über das Volksbegehren (Initiative) zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz mit dem Antrag auf Eintreten.

Im Namen des Regierungsrats  
*Landammann: Esther Gasser Pfulg*  
*Landschreiber: Dr. Stefan Hossli*

## Inhaltsverzeichnis

<b>I.</b>	<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>3</b>
<b>II.</b>	<b>Ausgangslage und Auftrag .....</b>	<b>4</b>
<b>III.</b>	<b>Inhalt und Begründung.....</b>	<b>4</b>
<b>IV.</b>	<b>Zustandekommen .....</b>	<b>5</b>
<b>V.</b>	<b>Rechtmässigkeit.....</b>	<b>5</b>
	<b>1. Allgemeines.....</b>	<b>5</b>
	<b>2. Bundesrechtskonformität und Verfassungsmässigkeit.....</b>	<b>6</b>
	2.1    Heutige Rechtslage .....	6
	2.2    Verlangte Änderung.....	7
	2.3    Beurteilung.....	7
	2.4    Schlussfolgerungen .....	9
<b>VI.</b>	<b>Politische Erwägungen.....</b>	<b>10</b>
	<b>3. Gesundheitspolitik .....</b>	<b>10</b>
	3.1    Bezügerquoten .....	10
	3.2    Sozialziel.....	10
	3.3    Auszahlungen im kantonalen Vergleich .....	11
	3.4    Prämienentwicklung im Kanton Obwalden .....	12
	3.5    Systemwechsel im Jahr 2008.....	15
	<b>4. Finanzpolitik.....</b>	<b>16</b>
	<b>5. Frage der Gerechtigkeit .....</b>	<b>17</b>
	<b>6. Verwaltungsaufwand.....</b>	<b>19</b>
<b>VII.</b>	<b>Fazit .....</b>	<b>19</b>
<b>VIII.</b>	<b>Direkter Gegenvorschlag zur Initiative .....</b>	<b>20</b>
<b>IX.</b>	<b>Gegenüberstellung Initiative / Gegenvorschlag .....</b>	<b>22</b>

## I. Zusammenfassung

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.

Die Initiative verlangt im Wesentlichen eine Anhebung der Summe für die individuelle Prämienverbilligung. Diese soll jährlich um den prozentualen Anstieg der kantonalen Durchschnittsprämien angehoben werden. Weiter fordert sie einen anderen Verlauf des Prozentsatzes, einen teilweisen Einbezug des steuerbaren Vermögens für die Berechnung des anrechenbaren Einkommens sowie den Gesamtanspruch auf Prämienverbilligung für junge Erwachsene in Ausbildung zusammen mit ihren Eltern.

Der Regierungsrat lehnt es ab, der Initiative Folge zu leisten. Da der Kanton Obwalden im Vergleich zu den übrigen Kantonen bereits heute eine der tiefsten Krankenkassenprämien aufweist und im Bereich der Prämienverbilligung dennoch eine der höchsten Auszahlungen und Bezügerquoten hält, erkennt der Regierungsrat keinen grundlegenden Handlungsbedarf. Die Initiative fordert zudem zusätzliche Mittel ein, die finanziell kaum tragbar sind und in keinem Verhältnis zu den anderen staatlichen Ausgaben stehen. Finanzpolitisch betrachtet wäre daher aus heutiger Sicht die Annahme der Initiative, bei Beibehaltung der anderen staatlichen Leistungen auf dem gleichen Stand wie heute, nur mit einer Steuererhöhung finanzierbar. Ferner ist die Forderung nach einer Konzentration auf die unteren Einkommensbereiche familienunfreundlich und daher gesellschaftspolitisch ungerecht.

Trotz der klaren Ablehnung bezogen auf den Inhalt der Initiative anerkennt der Regierungsrat das grundsätzliche Anliegen der Initianten und der dadurch vertretenen Bevölkerungsteile, die Belastung im Bereich der Krankenkassenprämien für mittlere und untere Einkommen möglichst gering zu halten.<sup>1</sup> Deshalb stellt der Regierungsrat der Initiative einen Gegenvorschlag entgegen. Dieser hat zum Ziel, die jährliche Beitragshöhe mindestens an die Entwicklung des Landesindex zu binden. Darüber hinaus will der Gegenvorschlag höchstens zehn Prozent des steuerbaren Vermögens als Einkommen aufrechnen. Diese Massnahmen sollen sich jedoch in die bereits vorhandene, bewährte Systematik zur Berechnung und Auszahlung von Prämienverbilligungsgeldern einreihen.

Ein Vergleich der vier Kernpunkte der Initiative mit dem Gegenvorschlag zeigt Folgendes:

<b>Kernpunkte</b>	<b>Initiative</b>	<b>Gegenvorschlag</b>
1. Summe, welche für die individuelle Prämienverbilligung zur Verfügung stehen soll	neu: Jährliche Erhöhung in der Höhe des prozentualen Anstieges der kantonalen Durchschnittsprämien	neu: Jährliche Erhöhung mindestens in der Höhe der Entwicklung des Landesindex der Konsumentenpreise
2. Systematik	neu: progressives System	wie bisher: linear-progressiv System
3. Anteil Vermögen, welches dem Einkommen angerechnet wird.	neu: 10 % (bisher 20 %)	neu: 10 % (bisher 20 %)
4. Junge Erwachsene in Ausbildung und deren Eltern, sofern den Eltern in der Steuerveranlagung ein Kinderabzug gewährt wird.	neu: Gesamtanspruch	wie bisher: Anspruch pro Steuersubjekt

<sup>1</sup> Es ist vorgesehen, per 1. Januar 2012 den nächsten Schritt der Steuerstrategie in das Steuergesetz aufzunehmen. Darin enthalten ist die Entlastung der mittleren und unteren Einkommen. Die dazu nötige Teilrevision des Steuergesetzes soll dem Volk im Jahr 2011 zur Abstimmung vorgelegt werden.

## II. Ausgangslage und Auftrag

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. Der Regierungsrat nahm mit Beschluss vom 8. Juni 2009 von der Einreichung Kenntnis und beauftragte den kantonalen Rechtsdienst mit der Prüfung des Zustandekommens der Initiative. Im Weiteren wurde das zuständige Departement beauftragt, die Verfassungsmässigkeit des Volksbegehrens abzuklären sowie eine materielle und politische Prüfung des Volksbegehrens zu initiieren.

## III. Inhalt und Begründung

Das Volksbegehren (Initiative) „für faire Krankenkassenverbilligung“ verlangt in der Form der ausgearbeiteten Vorlage die Änderung von Art. 2 des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz vom 28. Januar 1999 (EG KVG; GDB 851.1):

„Art. 2 Anspruch und Finanzierung der Prämienverbilligung

<sup>1</sup> Ein Anspruch auf Prämienverbilligung besteht, soweit die kantonalen Durchschnittsprämien der obligatorischen Krankenpflegegrundversicherung den Selbstbehalt gemäss Absatz 3 übersteigen.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Der Selbstbehalt entspricht einem bestimmten Prozentsatz des anrechenbaren Einkommens. Der Prozentsatz steigt ab einem bestimmten Betrag des anrechenbaren Einkommens mit 0 Prozent beginnend progressiv an. Dieser Betrag und der Anstieg des Prozentsatzes werden vom Kantonsrat jährlich durch Kantonsratsbeschluss abschliessend festgelegt.

<sup>4</sup> Für die Berechnung des anrechenbaren Einkommens in der Prämienverbilligung werden höchstens 10 Prozent des steuerbaren Vermögens als Einkommen aufgerechnet. Um die Ausbezahlung der gesamten Prämienverbilligungssumme sicherzustellen, kann der Kantonsrat einen tieferen Prozentsatz sowie die Reduktion der Aufrechnung der verschiedenen Abzüge festlegen.

<sup>5</sup> Junge Erwachsene in Ausbildung haben zusammen mit ihren Eltern einen Gesamtanspruch auf Prämienverbilligung, sofern für sie in der massgebenden Steuerveranlagung ein Kinderabzug gewährt wird.

<sup>6</sup> Für untere und mittlere Einkommen verbilligt der Kanton die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent. Die anrechenbare Einkommensgrenze wird vom Kantonsrat durch Kantonsratsbeschluss abschliessend festgelegt.“

Die Begründung des Volksbegehrens lautet:

*„Die Krankenkassenprämien sind in mittleren und unteren Einkommensbereichen eine extreme finanzielle Belastung. Der Regierungsrat will seit 2008, trotz stark steigender Prämien, die Beiträge an die Individuelle Prämienverbilligung (IPV) real um Millionen kürzen. Die Initiative will das verhindern. Sie verlangt anstelle von willkürlichen Eingriffen die jährliche Anhebung der Mittel für die individuelle Prämienverbilligung um den prozentualen Anstieg der Krankenkassenprämien und eine gerechtere Verteilung. Sie entlastet mittlere und untere Einkommen bedarfsgerecht und nachhaltig.“*

#### **IV. Zustandekommen**

Gemäss Verfügung der Staatskanzlei vom 26. Juni 2009 im Sinne von Art. 53h Abs. 1 des Abstimmungsgesetzes vom 17. Februar 1974 (AG; GDB 122.1) entsprechen die Unterschriftenlisten den Formvorschriften. Die Staatskanzlei ermittelt die Zahl der gültigen Unterschriften bis zur Erreichung des verfassungsmässigen Quorums. Nach Art. 61 Abs. 1 Bst. b der Kantonsverfassung vom 19. Mai 1968 (KV; GDB 101) kommt ein Volksbegehren zustande, wenn 500 Stimmberechtigte die Änderung eines Gesetzes verlangen. Insgesamt wurden der Staatskanzlei 1 683 Unterschriften eingereicht. Davon wurden 603 Unterschriften beglaubigt. Das Volksbegehren ist damit zustande gekommen.

Die Staatskanzlei hielt diesen Umstand mit Verfügung vom 26. Juni 2009 fest; diese wurde im Amtsblatt vom 2. Juni 2009 ordentlich veröffentlicht. Innert der gesetzten Frist von 20 Tagen sind keine Beschwerden gegen die Verfügung eingegangen.

#### **V. Rechtmässigkeit**

##### **1. Allgemeines**

Nach Art. 63 Abs. 1 KV dürfen Volksbegehren nichts enthalten, was dem Bundesrecht oder, sofern sie nicht eine Verfassungsrevision verlangen, der Kantonsverfassung widerspricht. Sie dürfen sich nur auf ein bestimmtes Sachgebiet beziehen und müssen eine Begründung enthalten (Art. 63 Abs. 2 KV). Der Entscheid über die verfassungsmässige Zulässigkeit und die Behandlung der eingereichten Volksbegehren obliegt dem Kantonsrat (Art. 70 Ziff. 10 KV). Die Initiative verlangt die Änderung von Art. 2 des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz. Sie bezieht sich somit auf ein einziges Sachgebiet und enthält eine Begründung. Die Initiative erfüllt die Voraussetzungen „Einheit der Initiativart“ (Gesetzesinitiative), „Einheit der Form“ (ausgearbeitete Vorlage) und „Einheit der Materie“ (keine Verknüpfung nicht zusammengehörender Begehren).

Heikler ist die Frage, ob das Volksbegehren als rechtswidrig im Sinne von Art. 63 Abs. 1 KV beurteilt werden muss. Dabei ist vom allgemeinen Grundsatz auszugehen, dass Volksbegehren wenn möglich mittels verfassungskonformer bzw. bundesrechtskonformer Interpretation vor einer Ungültigerklärung zu bewahren sind (Alfred Kölz, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, in ZBl 1982, 1 ff., 24; Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N 2136 bis 2138; VVGE 1991 und 1992, 251 ff., 271). Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist folglich jene zu wählen, die mit dem Sinn und Zweck der Initiative am besten übereinstimmt und sich mit dem übergeordneten Recht von Bund und Kanton am ehesten kompatibel erweist. Kann dem Volksbegehren dabei ein Sinn zugeordnet werden, der sich nicht unbestritten als unzulässig erweist, so ist es für gültig zu erklären (Pierre Tschannen/Fabian Mösching,

Kantonale Volksinitiative „Schutz der Rütliwiese“, Gutachten im Auftrag der Justizdirektion Uri, Bern 2008, 8). Der bekannte Grundsatz „in dubio pro populo“ („Im Zweifel für das Volk“) gilt nicht uneingeschränkt; er bringt aber zum Ausdruck, dass Rechtswidrigkeit nur dann angenommen werden darf, wenn die Prüfung diese klar feststellt, eine Heilung durch bundesrechtskonforme Auslegung nicht möglich ist (Hangartner/Kley, a.a.O., N 433). Lässt sich ein Volksbegehren auch mittels Auslegung in keiner Art und Weise mit dem höherrangigen Recht in Einklang bringen oder ist es unzweifelhaft undurchführbar, so ist es für ungültig zu erklären, es findet keine Volksabstimmung statt (Kölz, a.a.O., 25 f.).

Sodann verhindert nur eine tatsächliche und völlig zweifelsfrei erwiesene Undurchführbarkeit die Gültigkeit eines Volksbegehrens. Etwelche praktische Probleme bei der Umsetzung einer Initiative reichen nicht aus (Tschannen/Mösching, a.a.O., 9). Insbesondere führt eine zeitliche Unmöglichkeit noch nicht zwingend zur Ungültigkeit der Initiative (Alfred Kölz, a.a.O., 24). Es stellte sich in einem solchen Fall die Frage, ob das (angenommene) Begehren auf den nächstmöglichen Termin umgesetzt werden kann (BGE vom 19. Februar 1975, Erw. 4b, in ZBI 1975, 387 ff.). Die teilweise Ungültigerklärung eines Volksbegehrens besteht in der Streichung einzelner vorgeschlagener Bestimmungen. Nötigenfalls ist das Begehren zu bereinigen. Die Teilungültigkeit ergibt sich aus dem Verhältnismässigkeitsprinzip; es wäre unangemessen, ein nur teilweise rechtswidriges Begehren ganz als rechtswidrig zu bezeichnen. Allerdings muss der gültige Teil des Begehrens das wesentliche Anliegen der Initianten beinhalten und vollziehbar sein; es muss ferner angenommen werden können, das Volksbegehren wäre auch in dieser Form unterzeichnet worden (Kölz, a.a.O., S. 25 ff.; Hangartner/Kley, a.a.O., N 2139 bis 2143).

## **2. Bundesrechtskonformität und Verfassungsmässigkeit**

### **2.1 Heutige Rechtslage**

Auf den 1. Januar 1996 trat das neue Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) in Kraft. Die obligatorisch Versicherten bezahlen für die Krankenpflegeversicherung eine sogenannte Kopfprämie. Diese Prämie wird unabhängig vom Einkommen und Vermögen erhoben. Für den sozialpolitischen Ausgleich der Kopfprämie dient u.a. die Individuelle Prämienverbilligung in der Krankenversicherung (IPV), welche die Kantone Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen gewähren (Art. 65 Abs. 1 KVG).

Die Finanzierung der IPV erfolgt durch den Bund und die Kantone. Der Bund leistet den Kantonen zur Finanzierung der IPV jährlich einen Betrag im Umfang von 7,5 Prozent der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Art. 66 Abs. 1 und 2 KVG). Die übrigen finanziellen Mittel für die IPV werden von den Kantonen getragen.

Die IPV wird nicht nach dem Giesskannenprinzip gewährt, sondern die Kantone sorgen dafür, dass die aktuellen Einkommens- und Familienverhältnisse berücksichtigt werden. Gemäss Art. 2 EG KVG sowie Art. 7 der Verordnung zum Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz (V zum EG KVG; GDB 851.11) besteht im Kanton Obwalden Anspruch auf die Prämienverbilligung der Grundversicherung, soweit die kantonalen Durchschnittsprämien der Krankenpflegegrundversicherung für Erwachsene, junge Erwachsene und Kinder den gesetzlichen Selbstbehalt übersteigen. Der gesetzliche Selbstbehalt entspricht einem bestimmten Prozentsatz des anrechenbaren Einkommens (Art. 2 Abs. 2 EG KVG).

Bei Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung mit einem anrechenbaren Einkommen bis Fr. 50 000.– darf die Prämienverbilligung 50 Prozent der kantonalen Durchschnittsprämie nicht unterschreiten (Art. 65 Abs. 1<sup>bis</sup> KVG, Art. 2 Abs. 3 EG KVG).

Mit Nachtrag vom 4. Dezember 2008 beschloss der Kantonsrat, dass neu nur noch der grundsätzlichere Verlauf des Prozentsatzes im Gesetz beschrieben wird und die jährliche Festlegung

des konkreten Prozentsatzes durch einen Kantonsratsbeschluss erfolgt. Diese Regelung ist seit 1. Januar 2009 in Kraft.

## 2.2 Verlangte Änderung

Die Initiative umfasst im Wesentlichen folgende vier Kernpunkte:

1. das Festlegen der für das Jahr 2010 zur Verfügung stehenden Mittel im Gesetz anhand konkreter Vorgaben, die so berechnete Summe ist Ausgangspunkt für die Festlegung der Summe in den Folgejahren,
2. eine andere Umschreibung des Selbstbehaltes bzw. einen anderen Verlauf des Prozentsatzes,
3. den teilweisen Einbezug des steuerbaren Vermögens für die Berechnung des anrechenbaren Einkommens,
4. einen Gesamtanspruch auf Prämienverbilligung für junge Erwachsene in Ausbildung zusammen mit ihren Eltern, sofern für sie ein Kinderabzug gewährt wird.

## 2.3 Beurteilung

Das ausformulierte Volksbegehren erweist sich aus rechtlicher Sicht in folgenden Punkten als problematisch:

### 2.3.1 Inkraftsetzungsdatum

Problematisch ist vorerst das von den Initianten geforderte Inkraftsetzungsdatum vom 1. Januar 2010. Nach Art. 64 Abs. 2 KV hat der Kantonsrat ein verfassungsmässiges Volksbegehren in der Form der ausgearbeiteten Vorlage so zu behandeln, dass es innert zwei Jahren zusammen mit einem allfälligen Gegenvorschlag der Volksabstimmung unterbreitet werden kann. Nach den Richtlinien zur Gesetzestechnik vom 24. Juni 2008 dauert ein Gesetzgebungsvorhaben zwischen 288 bis 579 Tagen. Das am 5. Juni 2009 eingereichte Volksbegehren konnte dem Volk deshalb nicht rechtzeitig unterbreitet werden (d.h. im Verlaufe des Jahres 2009), um am 1. Januar 2010 in Kraft treten zu können. Abgesehen davon muss – nach Art. 64 Abs. 2 KV – eine Volksabstimmung erst (spätestens) im Mai/Juni 2011 stattfinden.

Somit stellt sich die Frage, ob der verlangte Nachtrag zum EG KVG auch rückwirkend auf den 1. Januar 2010 in Kraft gesetzt werden könnte. Die echte Rückwirkung eines Erlasses ist nach Lehre und Rechtsprechung zulässig, wenn folgende Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind:

- die Rückwirkung muss ausdrücklich angeordnet oder nach dem Sinn des Erlasses klar gewollt sein;
- die Rückwirkung muss zeitlich mässig sein. Entscheidend sind die besonderen Verhältnisse der betreffenden Regelung. Insbesondere die Voraussehbarkeit der Gesetzesabänderung spielt eine grosse Rolle;
- die Rückwirkung ist nur zulässig, wenn sie durch triftige Gründe gerechtfertigt ist. Fiskalische Gründe genügen grundsätzlich nicht, es sei denn, die öffentlichen Finanzen seien in Gefahr;
- die Rückwirkung darf keine stossenden Rechtsungleichheiten bewirken;
- die Rückwirkung darf keinen Eingriff in wohlerworbene Rechte darstellen (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich, Basel, Genf 2006, 5. Auflage, N 331; Gesetzgebungsleitfaden, EJPD/BJ, 3. Auflage, Ziff. 7261).

Das Verbot der Rückwirkung findet seine Begründung darin, dass den Privaten keine Pflichten auferlegt werden sollen, mit denen sie im Zeitpunkt der Verwirklichung des Sachverhalts nicht

rechnen mussten. Diese Bedenken entfallen, wenn die Rückwirkung den Privaten nur Vorteile bringt, d.h. wenn ein begünstigender Erlass mit rückwirkender Kraft ausgestattet ist. Selbstverständlich darf auch die Rückwirkung begünstigender Erlasse nicht zu Rechtsungleichheiten führen oder Rechte Dritter beeinträchtigen (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., N 334).

Die verlangte Neuregelung strebt im Grundsatz Änderungen an, von denen nicht alle Privaten profitieren werden. Es handelt sich somit nicht um einen rein begünstigten Erlass. So könnte die neue Berechnung des Selbstbehalts bewirken, dass einzelne Personen im Vergleich zu heute schlechter gestellt werden. Es gilt somit zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine rückwirkende Inkraftsetzung erfüllt sind. Klarerweise verlangt die Initiative die Inkraftsetzung der Änderung auf 1. Januar 2010. Wann eine Rückwirkung noch als zeitlich mässig bezeichnet werden kann, muss aufgrund der konkreten Umstände beurteilt werden. In der Regel sind einzelne Monate noch „mässig“. Das Bundesgericht hat auch schon eine Frist von einem Jahr als mässig bezeichnet, wobei dies nicht als Faustregel bezeichnet werden kann (Imboden/Rhinow/Krähenmann, Verwaltungsrechtsprechung, Nr. 16).

Ob triftige Gründe für eine Rückwirkung vorliegen, hängt von einer Abwägung der Interessen ab. Auf der einen Seite das öffentliche Interesse an der Rechtssicherheit und Voraussehbarkeit der Rechtsordnung und auf der andern Seite die Gründe für eine rückwirkende Änderung der Rechtslage. Schliesslich darf die Rückwirkung keine stossenden Rechtsungleichheiten bewirken.

Ob hier tatsächlich triftige Gründe für eine rückwirkende Inkraftsetzung vorliegen, ist zu bezweifeln. Die Frage kann letztlich offen bleiben, da die Inkraftsetzung der Änderung auf 1. Januar 2010 aus faktischen Gründen nicht möglich ist. Die IPV-Verfügungen fürs laufende Jahr werden im März versandt. Würden die Anspruchsvoraussetzungen später geändert, so müssten sämtliche Verfügungen überprüft und allenfalls geändert werden. Dies hätte einen riesigen Verwaltungsaufwand zur Folge. Aufgrund inzwischen eingetretener Mutationen wären einzelne Rückabwicklungen gar nicht mehr durchführbar. Die Inkraftsetzung auf 1. Januar 2010 ist somit nicht möglich. Dies führt, wie vorne aufgezeigt, allerdings nicht zur Ungültigkeit des ganzen Begehrens. Es würde sich – bei einer Annahme der Initiative – die Frage stellen, wie sie (in diesem Punkt) umgesetzt werden kann. Eine allfällige Annahme hiesse, dass die Inkraftsetzung nach dem Willen der Mehrheit der Stimmenden raschmöglichst umgesetzt wird. Zu keinem anderen Ergebnis gelangt man, wenn die Initiative in Bezug auf das Datum der Inkraftsetzung und die Prämienverbilligung im Jahr 2010 als teilungültig bezeichnet würde. Das Volksbegehren ist aus diesen Gründen so zu bereinigen, dass die Änderung von Art. 2 EG KVG durch den Regierungsrat auf den nächst möglichen Termin in Kraft gesetzt wird.

### 2.3.2 *Übertrag der nicht ausgeschöpften Prämienverbilligungsbeiträge*

Kritisch ist sodann der beantragte „Übertrag“ auf das nächste Jahr in Art. 2 Abs. 2 EG KVG. Nicht ausgeschöpfte Prämienverbilligungsbeiträge des laufenden Jahres sollen gemäss Ansinen der Initianten im kommenden Jahr zusätzlich budgetiert werden. Diese Regelung ist faktisch nicht umzusetzen. Wie hoch die Mittelverwendung für die IPV war und ob eventuell ein Übertrag von nicht ausgeschöpften Mitteln erfolgen muss, steht erst nach Abschluss des entsprechenden Kalenderjahres fest. In diesem Zeitpunkt ist der Budgetprozess für das Folgejahr bereits abgeschlossen. Auch in diesem Punkt erweist sich das Begehren faktisch als nicht durchführbar. Absatz 2 ist deshalb so zu bereinigen, dass nicht ausgeschöpfte Prämienverbilligungsbeiträge des laufenden Jahres im nächsten oder übernächsten Jahr zusätzlich budgetiert werden.

### 2.3.3 *Systematik zur Berechnung der Anzahl Berechtigten*

Schliesslich erweist sich das Volksbegehren in einzelnen Fällen womöglich als problematisch in Bezug der Anzahl Berechtigten. Bei der Berechnung des Selbstbehalts in Art. 2 Abs. 3 EG KVG

sind Konstellationen denkbar, bei welchen mit dem neuen Modell die Zahl der IPV-Anspruchsberechtigten unter 40 Prozent sinkt. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die IPV mehrheitlich nur noch an Alleinstehende ausgeschüttet wird und viele Familien ihren Anspruch aufgrund des rein progressiven Modells des Selbstbehaltes einbüßen.

#### 2.3.4 Ungleichbehandlungen bei jungen Erwachsenen in Ausbildung

Ferner sind Ungleichbehandlungen (Verstoss gegen die Rechtsgleichheit) möglich. Gemäss Art. 2 Abs. 5 sollen junge Erwachsene in Ausbildung zusammen mit ihren Eltern einen Gesamtanspruch auf Prämienverbilligung haben, sofern für sie in der massgebenden Steuerveranlagung ein Kinderabzug gewährt wird. In verschiedenen Fallkonstellationen kann diese Regelung zu Ungleichbehandlungen zwischen den Anspruchsberechtigten führen:

- Falls die Eltern der jungen Erwachsenen im Ausland wohnen oder die Steuerfaktoren der Eltern aus anderen Gründen nicht erhältlich gemacht werden können (z.B. keine Steuererklärung eingereicht, Veranlagung im Zuzugsjahr noch pendent), ist die Prüfung der IPV-Anspruchsberechtigung aufgrund der Gesamtsteuerfaktoren (Eltern und junge Erwachsene) nicht möglich, womit unterschiedliche Behandlung von jungen Erwachsenen entstehen werden.
- Es ist zu berücksichtigen, dass nicht alle Einkommenszugänge steuerbar sind (z.B. gewisse Militärversicherungsleistungen, Ergänzungsleistungen). Diese Einkommen müssen von den Steuerpflichtigen in der Steuererklärung nicht deklariert werden und sind der Steuerverwaltung deshalb auch nicht bekannt. Werden nun die Steuerfaktoren der Eltern bei der Prüfung der IPV-Anspruchsberechtigung der jungen Erwachsenen herangezogen, bedeutet dies noch lange nicht, dass die effektive wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern mitberücksichtigt wird. Dies geschieht nur im Umfang der steuerbaren Leistungen, womit eine Ungleichbehandlung resultiert.
- Sind die Eltern einer jungen erwachsenen Person geschieden, so stellt sich die Frage, ob die Zusammenrechnung der Steuerfaktoren beider Elternteile erfolgt oder nur mit den Steuerfaktoren desjenigen Elternteils, der Unterhaltsbeiträge entrichtet.
- Hat die junge erwachsene Person in Ausbildung selbst ein Kind, ist gemäss Initiativtext offen, ob auch diesbezüglich eine Gesamtbetrachtung erfolgen muss.
- Erhält die junge erwachsene Person IV- oder EL-Leistungen, so hat es Anspruch auf die volle IPV. Eine Kürzung der IPV-Leistungen, wie die Initianten mit dem Abs. 5 bei gewissen Konstellationen vorsehen, wäre bundesrechtswidrig.

Grundsätzlich problematisch ist diese vorgeschlagene Regelung auch, weil sie Jugendliche nicht mehr als eigenständig handelnde Rechtssubjekte betrachtet, die sie mit Erreichen der Mündigkeit (vgl. Art. 13 f. Zivilgesetzbuch [ZGB]; SR 210) allerdings sind.

## 2.4 Schlussfolgerungen

Diese Aufstellung zeigt, dass eine bundesrechtskonforme Auslegung und Anwendung des Volksbegehrens ausserordentlich schwierig ist. Angesichts der zuvor dargestellten grossen Zurückhaltung bei der Ungültigerklärung von Volksbegehren wird davon abgesehen, das Begehren insgesamt als offensichtlich rechtswidrig und undurchführbar zu bezeichnen. Es kann in Bezug auf das Inkraftsetzungsdatum sowie die Budgetierung in Art. 2 Abs. 2 EG KVG bereinigt werden. Bei den übrigen oben aufgezeigten Fallkonstellationen ist im Anwendungsfall eine bundesrechtskonforme Lösung zu suchen.

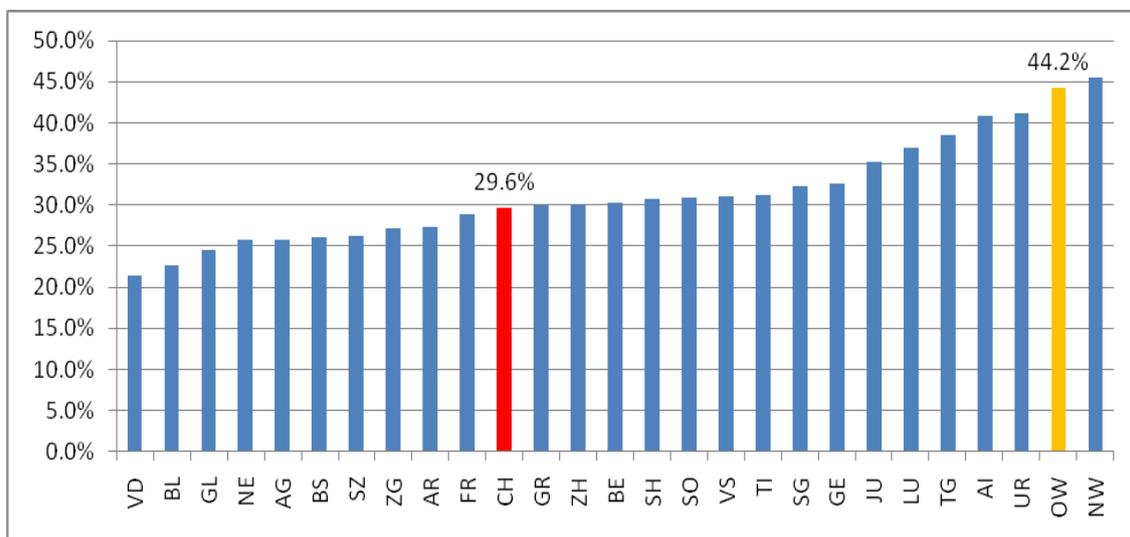
## VI. Politische Erwägungen

### 3. Gesundheitspolitik

#### 3.1 Bezügerquoten

Mit der Prämienverbilligung in der Krankenkasse (IPV) wird ein sozialpolitischer Ausgleich bezweckt. Weil das heutige System der Kopfprämien die Haushalte mit mehreren Personen stark belastet, will der Bundesrat gezielter die Prämien von Familien verbilligen und den Kantonen ein differenziertes Sozialziel vorgeben. Dabei können die Prämienkosten, die durch das Krankenkassenobligatorium entstehen, voll oder bis zu gewissen Teilen ersetzt werden. Die IPV ist für Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen gedacht. Wer bis zu welchem Grad bedürftig ist, bestimmt das kantonale Gesetz. Der Kanton Obwalden hat sich ein Sozialziel von 40 Prozent vorgenommen, was im Schweizer Quervergleich einen Spitzenrang ergibt. Der Schweizerische Durchschnitt beträgt rund 30 Prozent. Das bedeutet, dass über die Schweiz betrachtet rund 30 Prozent aller Versicherungsnehmer von der IPV profitieren.

#### Bezügerquoten nach Kantonen in Prozent (2008)



Quelle: Statistik der obligatorischen Krankenversicherung 2008, Bundesamt für Gesundheit

#### 3.2 Sozialziel

Ein Sozialziel zur Prämienverbilligung wird vom KVG nicht vorgegeben. Es obliegt den Kantonen, das Prämienverbilligungssystem bedarfsgerecht und den kantonalen Gegebenheiten entsprechend zu gestalten.

Neben der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Prämienzahlenden und den rechnerischen Elementen sind bei der Festlegung der Parameter insbesondere die Sozialziele zu berücksichtigen. Dabei handelt es sich um folgende Kriterien:

1. Den Bezüger von Ergänzungsleistungen und wirtschaftlicher Sozialhilfe soll mit der Prämienverbilligung die Krankenkassenprämie vollständig übernommen werden (Art. 8 Abs. 1 V zum EG KVG);
2. Bei Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung mit einem anrechenbaren Einkommen bis Fr. 50 000.– sind die kantonalen Durchschnittsprämien um mindestens 50 Prozent zu verbilligen (Art. 2 Abs. 3 EG KVG);

- Nach den Vorstellungen des Bundesrats sollte rund ein Drittel der Bevölkerung von der Prämienverbilligung begünstigt werden. Der Anteil der Obwaldner Bevölkerung, welcher Prämienverbilligung erhält, soll maximal 40 Prozent betragen. Diese interne Kennzahl, welche die Vorgaben des Bundesrates übertrifft, hat der Regierungsrat anlässlich der Klausursitzung vom 26. August 2009 festgelegt.

Nach diesen Zielen hat sich die Bemessung der Prämienverbilligung zu richten. Die Ausschüttung muss sich letztlich aus diesen Sozialziel-Vorgaben und nicht aufgrund eines finanziellen Betrages ergeben.

### 3.3 Auszahlungen im kantonalen Vergleich

Auch die Übersicht über die Auszahlung der Prämienverbilligung in den einzelnen Kantonen macht ersichtlich, dass kein objektiver Handlungsbedarf bei der Erhöhung der Auszahlungen auszumachen ist.

#### Übersicht über Auszahlungen ausgewählter Kantone (Zentralschweiz und Kantone in ähnlicher Grösse)

Bruttobetrag in Fr.										
KT	Einw.	Auszahlung	Bundesbeitrag	Netto Kantonsleistung	Auszahlung	Bundesbeitrag	Netto Kantonsleistung	Auszahlung	Bundesbeitrag	Netto Kantonsleistung
		VA 2010			VA 2009			R 2008		
<b>OW</b>	34 137	17 700 000	8 500 000	9 200 000	16 000 000	7 850 000	8 150 000	14 311 979	7 850 041	<b>6 461 938</b>
NW	39 913	13 600 000	10 220 000	3 380 000	13 000 000	9 400 000	3 600 000	12 886 391	9 253 351	3 633 040
UR	34 648	15 000 000	8 900 000	6 100 000	15 000 000	8 256 000	6 744 000	14 227 000	8 125 000	6 102 000
LU	366 425	167 800 000	93 503 000	74 297 000	158 157 000	86 056 000	72 101 000	154 543 000	84 188 000	70 355 000
ZG	110 390	47 300 000	28 100 000	19 200 000	41 100 000	25 643 000	15 457 000	36 959 000	25 443 000	11 516 000
SZ	142 033	45 000 000	36 000 000	9 000 000	49 000 000	33 000 000	16 000 000	39 000 000	32 500 000	6 500 000
AI	15 147	5 038 000	3 650 000	1 388 000	5 004 000	3 616 000	1 388 000	3 901 000	3 559 000	342 000
AR	52 517	27 331 800	15 109 000	1 222 800	25 400 000	12 780 000	12 620 000	23 375 700	12 286 569	11 089 131
GL	38 165	14 000 000	9 826 267	4 173 733	13 900 000	9 074 500	4 825 500	11 680 626	10 293 779	1 386 847

Wird die Auszahlung bzw. der durch den Kanton erbrachte Anteil der Prämienverbilligung betrachtet, zeigt sich, dass der Kanton Obwalden in der Zentralschweiz absolut den höchsten Beitrag erbringt (insbesondere betrachtet mit den von der Grösse und Ausprägung her ähnlichen Kantonen Glarus und Appenzell-Innerrhoden). Die Kantonsleistung ist im Voranschlag 2010 in Obwalden mit Fr. 269.50 pro Einwohner rund drei Mal höher als in Nidwalden mit Fr. 84.68 oder vier Mal höher als in Schwyz mit Fr. 63.37.

**Übersicht über Auszahlungen pro Einwohner (in der Zentralschweiz und in Kantonen in ähnlicher Grösse)**

Fr. / je Einwohner										
KT	Einw.	Auszahlung	Bundesbeitrag	Netto Kantonsleistung	Auszahlung	Bundesbeitrag	Netto Kantonsleistung	Auszahlung	Bundesbeitrag	Netto Kantonsleistung
		VA 2010			VA 2009			R 2008		
<b>OW</b>	34 137	518.50	249.00	269.50	468.70	229.96	238.74	419.25	229.96	189.29
NW	39 913	340.74	256.06	84.68	325.71	235.51	90.20	322.86	231.84	91.02
UR	34 648	432.93	256.87	176.06	432.93	238.28	194.64	410.62	234.50	176.11
LU	366 425	457.94	255.18	202.76	431.62	234.85	196.77	421.76	229.76	192.00
ZG	110 390	428.48	254.55	173.93	372.32	232.29	140.02	334.80	230.48	104.32
SZ	142 033	316.83	253.46	63.37	344.99	232.34	112.65	274.58	228.82	45.76
AI	15 147	332.61	240.97	91.64	330.36	238.73	91.64	257.54	234.96	22.58
AR	52 517	520.44	287.70	232.74	483.65	243.35	240.30	445.11	233.95	211.15
GL	38 165	366.83	257.47	109.36	364.21	237.77	126.44	306.06	269.72	36.34

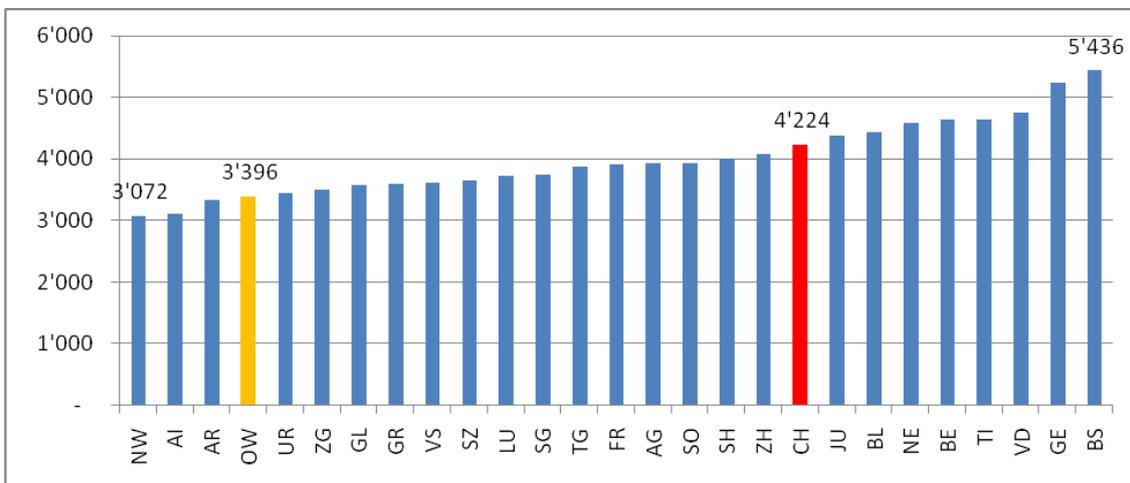
### 3.4 Prämienentwicklung im Kanton Obwalden

Die Initianten ziehen ausserdem die Prämienentwicklung als Argument für die Erhöhung der IPV-Ausgaben herbei. Die Kostenentwicklung beruht zwar auch auf den steigenden Gesundheitskosten, mehrheitlich jedoch auf der sogenannten Reservepolitik durch den Bund. Die Krankenkassen waren in den letzten Jahren auf politischen Druck des Bundesrats hin gezwungen, ihre kalkulatorischen Reserven abzubauen, um so die Krankenkassenprämien im Endeffekt künstlich tief zu halten. Die Prämien 2010 müssen nicht nur den Nachholbedarf von rund 7,5 Prozent und die erwartete durchschnittliche Kostensteigerung von 5 Prozent decken, sondern es müssen gleichzeitig wieder Reserven aufgestockt werden. Aus diesem Grund muss in den kommenden drei bis vier Jahren mit einem gegenüber den Vorjahren überdurchschnittlichen Prämienanstieg gerechnet werden.

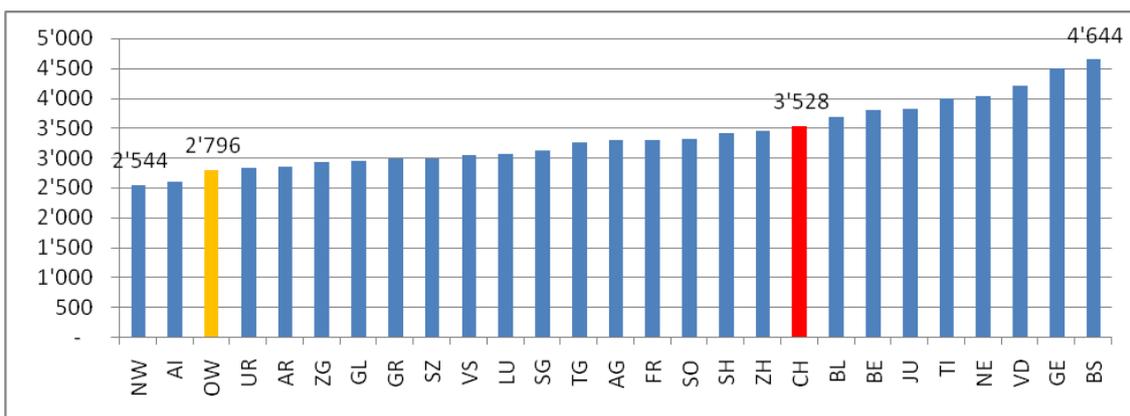
Obwalden trifft es diesbezüglich überdurchschnittlich stark, da die Krankenversicherer in den vergangenen Jahren eine zu tiefe Reservequote ausgewiesen hatten. Da das Bundesamt für Gesundheit (BAG) nun bis zum Jahr 2012 die kantonalen Mindestreserven anzugleichen hat, muss in der Folge für Obwalden mit einer überdurchschnittlichen jährlichen Erhöhung der Prämien für Erwachsene von 14 Prozent gerechnet werden. Trotz dieser negativen Entwicklung wird der Kanton Obwalden auch in den kommenden Jahren eine der im kantonalen Vergleich tiefsten Durchschnittsprämie aufweisen – und zwar für alle Bezügergruppen:

Kantonale Durchschnittsprämien Schweiz im Jahr 2010 nach Bezügergruppen in Franken  
(Statistik ILZ, Sarnen)

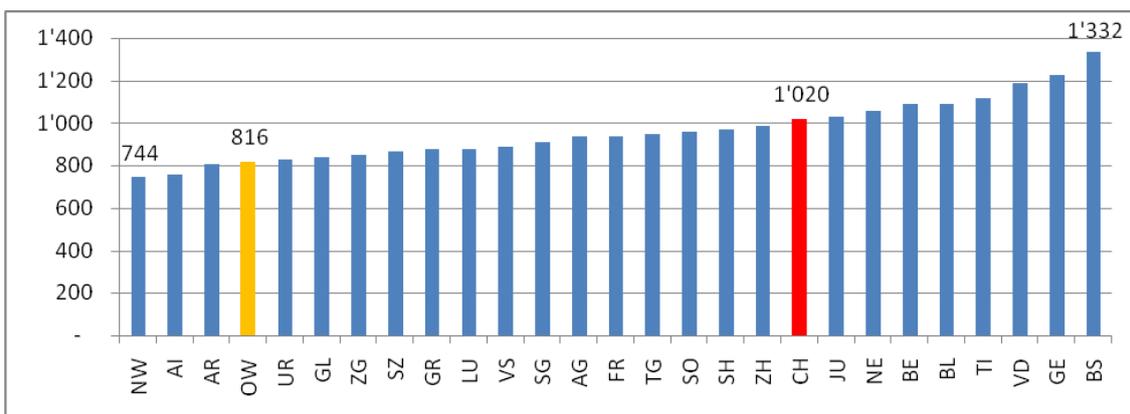
**Erwachsene**



**Junge Erwachsene**



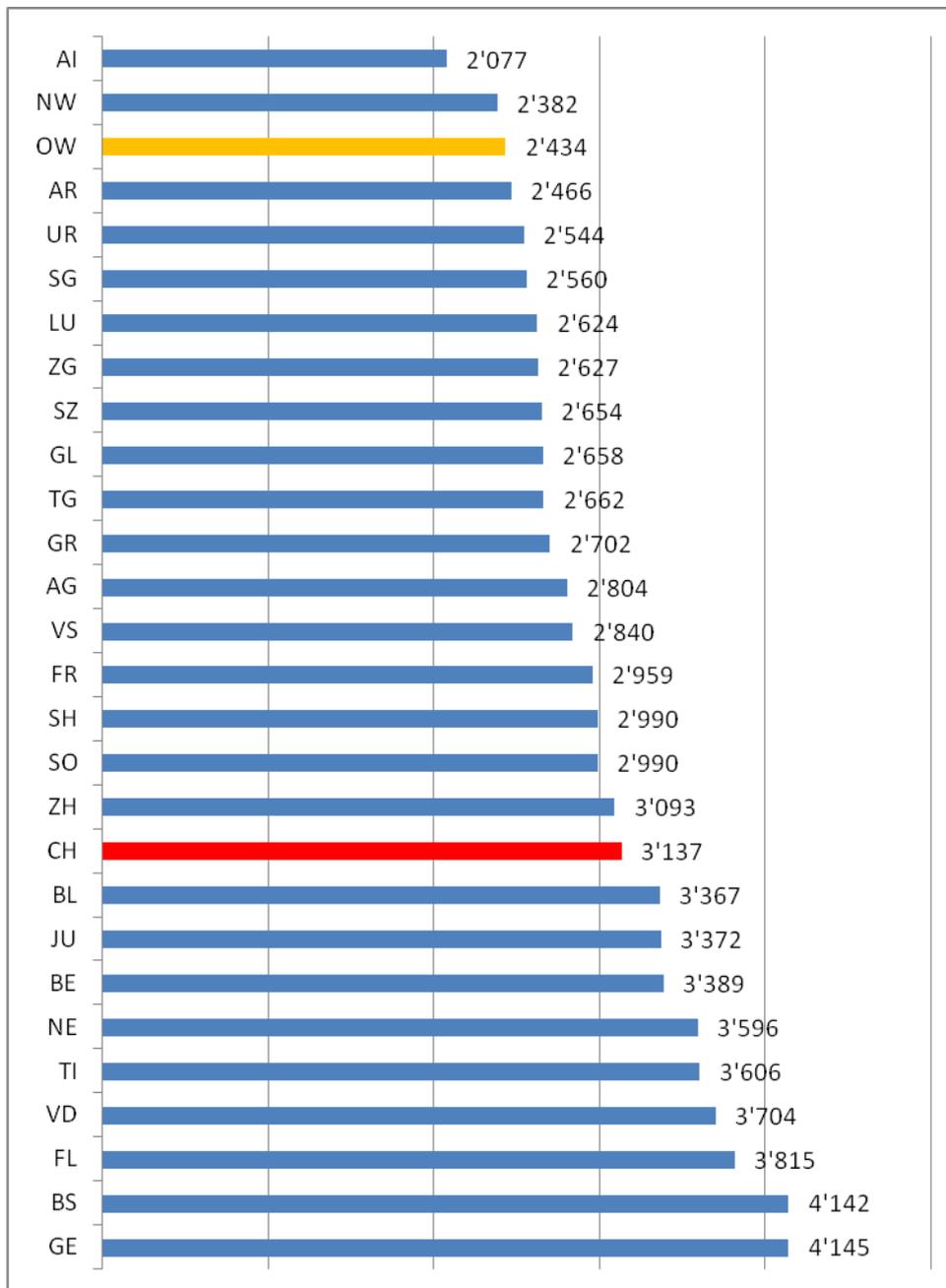
**Kinder**



Der Kanton Obwalden ist im Vergleich zu anderen Kantonen weit von einem eigentlichen Notstand bezüglich der Krankenkassenprämien entfernt. Die Obwaldnerinnen und Obwaldner zahlen nach wie vor eine tiefe Prämie und dies ohne deswegen Abstriche bei den Leistungen machen zu müssen. Was nicht im Kanton angeboten werden kann, wird mit interkantonalen Vereinbarungen mit andern Kantonen und Spitälern zugesichert.

Die folgende Grafik informiert über die durchschnittlichen Bruttokrankheitskosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) pro versicherte Person nach Wohnkanton für das Kalenderjahr 2009. Die Bruttokosten umfassen alle von der OKP gedeckten Kosten, inklusive Kostenbeteiligung der Versicherten.

**Bruttokosten der OKP pro versicherte Person für das Kalenderjahr 2009**



Quelle: Monitoring der Krankenversicherungs-Kostenentwicklung 2009, BAG

Die Grafik illustriert, dass die überdurchschnittliche Erhöhung der Krankenkassenprämien nicht auf die Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung zurückzuführen ist, sondern in der bisher geringen Reservebildung der Krankenversicherer im Kanton zu suchen ist (vgl. Pkt. 3.4). Es ist zu erwarten, dass nach Bildung der notwendigen Reserven durch die Krankenversicherer, die Krankenkassenprämien nicht mehr überdurchschnittlich erhöht werden müssen.

### 3.5 Systemwechsel im Jahr 2008

Die Kantone haben über das Gesetz, das System und somit die Kriterien der Verteilung der IPV zu entwerfen. Der Kantonsrat hat dies letztmals rückwirkend per 1. Januar 2008 mit Nachtrag zum Einführungsgesetz KVG vom 25. Januar 2008 vollzogen. Seither wird die IPV im Kanton Obwalden nach einem System vergeben, dem ein linear-progressiver Tarifverlauf zugrunde liegt. Seit anfangs 2009 wird der Selbstbehalt vom Kantonsrat jährlich durch Kantonsratsbeschluss abschliessend festgelegt (siehe Nachtrag zum EG KVG vom 4. Dezember 2008). Damit wird es möglich, die Modellberechnung mittels zuverlässigeren Datenmaterials zu vollziehen, da die Beschlussfassung durch den Kantonsrat nun auf den letztmöglichen Zeitpunkt angesetzt werden kann.

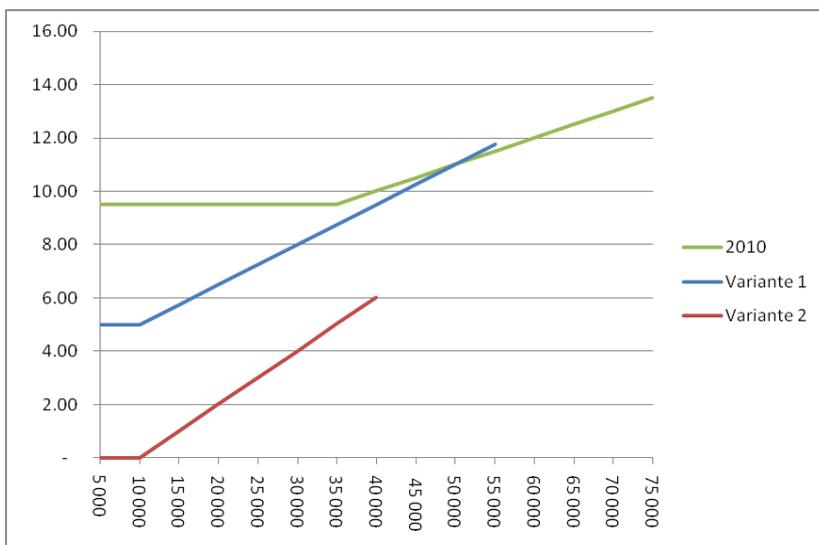
Der linear-progressive Tarif wurde im März 2010 durch den Kantonsrat wie folgt festgelegt: Der Selbstbehalt für 2010 soll bis zu einem anrechenbarem Einkommen von Fr. 37 000.– 9,50 Prozent betragen, danach soll der Selbstbehalt für jede weiteren Fr. 100.– um 0,01 Prozent steigen. Der Kantonsrat hat mit der Festlegung dieses Selbstbehaltes die definierten Sozialziel-Vorgaben erreicht. In unten stehender Grafik ist der Selbstbehalt für das Kalenderjahr 2010 grün dargestellt.

Mit den heutigen gültigen gesetzlichen Grundlagen wäre es möglich, dass der Kantonsrat auch einen anderen Selbstbehalt festlegt. Dabei sind unzählig viele Varianten möglich. In der nachfolgenden Grafik wurden als Beispiel zwei mögliche Varianten dargestellt.

Bei Variante 1 (in der Grafik blau dargestellt) geht man davon aus, dass der Selbstbehalt bis zu einem anrechenbarem Einkommen von Fr. 10 000.– 5 Prozent betragen soll, danach soll der Selbstbehalt für jede weiteren Fr. 100.– um 0,015 Prozent steigen. Die Kurve zeigt, dass Steuerpflichtige mit einem tieferen anrechenbarem Einkommen weniger Selbstbehalt bezahlen würden.

Bei Variante 2 (in der Grafik rot dargestellt) geht man davon aus, dass der Selbstbehalt bis zu einem anrechenbarem Einkommen von Fr. 10 000. null Prozent betragen soll, danach soll der Selbstbehalt für jede weiteren Fr. 100.– um 0,02 Prozent steigen. Die Kurve zeigt, dass die tiefen anrechenbaren Einkommen keinen Selbstbehalt mehr bezahlen würden.

#### Veränderung Selbstbehalt durch unterschiedliche Festsetzung der Faktoren



Erste Erfahrungen mit dem neu eingeführten System werden nun gesammelt. Somit ist noch nicht abschliessend bekannt, wie das auf anfangs 2008 eingeführte System zur Bestimmung

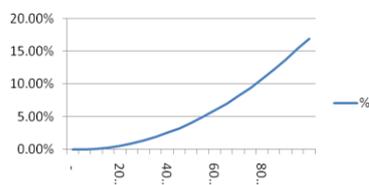
und Auszahlung der IPV seine Wirkung entfalten wird. Im Rahmen der parlamentarischen Behandlung soll über die Wirkung des neu eingeführten Systems Bericht über die Wirkung der Massnahmen erstattet werden. Im 2010 fand dies im Rahmen der Kommissionsbehandlung statt. Ein Wirkungsbericht soll aufgrund des bisherigen Erfahrungshorizonts im Jahr 2011 erstellt werden. Erst dann liegt es am Regierungsrat wie auch an der kantonsrätlichen Kommission, einen allfälligen Handlungsbedarf zu überprüfen.

Unter diesem Aspekt kommt die Initiative, die nach nur zwei Jahren einen erneuten Systemwechsel bei der IPV-Geldvergabe verlangt, zur Unzeit. Mit Blick auf eine rechtsichere und nicht willkürliche Anwendung von Gesetzen ist es geboten, die demokratisch legitimierten Beschlussfassungen, im vorliegenden Fall die System-Frage, nicht von Jahr zu Jahr neu aufzulegen. Das kann nicht im Sinne des Gesetzgebers sein, dem das Gebot der Rechts- und Vollzugssicherheit wichtig sein muss. Das ordentliche politische Vorgehen durch die dazu vorgesehenen staatlichen Instanzen ist dem Initiativanliegen in jedem Fall vorzuziehen.

Da der Selbstbehalt bereits mit dem heutigen System beliebig verändert werden kann, wäre das folgende Anliegen der Initiative bereits mit den heutigen gesetzlichen Grundlagen bis auf einen Punkt möglich (vergleiche Variante 2 oben):

*"Der Selbstbehalt entspricht einem bestimmten Prozentsatz des anrechenbaren Einkommens. Der Prozentsatz steigt ab einem bestimmten Betrag des anrechenbaren Einkommens mit 0 Prozent beginnend progressiv an. Dieser Betrag und der Anstieg des Prozentsatzes werden vom Kantonsrat jährlich durch Kantonsratsbeschluss abschliessend festgelegt."*

Das einzige, was das heutige System nicht erfüllt, ist der progressive Verlauf. Das heutige System hat einen linear-progressiven Tarif, während die Initiative einen progressiven Verlauf fordert. Ein progressiver Verlauf lässt sich wie folgt illustrieren:



Für den Kantonsrat würde ein rein progressiver Tarif bedeuten, dass jährlich die Zunahme des prozentualen Selbstbehaltes bei steigendem anrechenbarem Einkommen zu bestimmen ist. Die Bestimmung dieser Faktoren wäre gegenüber dem heutigen System komplexer. Entsprechend müssten bei einer Systemumstellung mit Mehrkosten im Bereich EDV und Personal gerechnet werden.

#### 4. Finanzpolitik

Die Finanz- und Ausgabenpolitik des Kantons Obwalden orientiert sich am nachhaltigen und ökonomischen Einsatz der vorhandenen finanziellen Ressourcen. Das bedingt, dass unter den verschiedenen Politikbereichen ein Ausgleich zwischen den vorhandenen Interessen und Begehren geschaffen werden kann. Die Mittelverwendung wird je nach Zielsetzung und Bedarf durch den Kantonsrat über den Staatsvoranschlag abschliessend bestimmt. Als eine wesentliche Richtschnur gilt die im Jahr 2005 eingeführte Ausgabenbremse (vgl. Art. 26a Staatsverwaltungsgesetz [GDB 130.1] sowie Art. 26 ff. Finanzhaushaltsverordnung [GDB 610.11]).

Die eigentliche Höhe des Budgetteils IPV ergibt sich aus der politischen Beratung im Kantonsrat, die sich auf das Sozialziel abstützt (vgl. Punkt 3.2). Die durch die Initiative vorgeschlagene Anbindung der ausbezahlten Gelder an das Prämienwachstum verstösst gegen dieses Prinzip. Denn die politische Beratung im Kantonsrat fällt bei Annahme der Initiative dahin, da das Bud-

get mittels gesetzlicher Grundlage ermittelt würde. Dem Kantonsrat würde somit seine Einflussmöglichkeit auf die Budgetierung der Prämienverbilligung entzogen.

Würde die Initiative angenommen, wäre in den kommenden Jahren mit massiven Mehraufwendungen im Kanton zu rechnen. Diese Mehrkosten müssten entweder durch Mehreinnahmen oder durch Einsparungen von anderen staatlichen Leistungen finanziert werden.

Bei einer Annahme der Initiative wäre auch die Steuerstrategie – insbesondere auch der zweite Schritt mit den Entlastungen von mittleren und unteren Einkommen – gefährdet. Beide Entwicklungen (Mehrausgaben bei der Prämienverbilligung und weniger Steuereinnahmen) kann der Kanton Obwalden aus heutiger Sicht nicht verkraften.

Der Kanton Obwalden befindet sich gerade mit Blick auf die Zentralschweiz in einem sehr kompetitiven Umfeld bezüglich der Steuerpolitik. Dies hat den Regierungsrat und das Parlament auch dazu bewogen, 2005 die Steuerstrategie festzulegen und mit den Steuergesetz-Revisionen 2006, 2007 und 2008 umzusetzen. Der Rückgang der Ressourcenausgleichszahlungen des Bundes an Obwalden bestätigt die Richtigkeit dieses Entscheids: So erhöhten sich die Ressourcen in Obwalden im kantonalen Vergleich überdurchschnittlich, folglich nehmen die Ressourcenausgleichszahlungen an Obwalden ab. Aufgrund dieses Rückgangs ist die Ausgabe Seite in einem gesunden Mass zu halten. Denn ein überdurchschnittliches Ausgabenwachstum gefährdet das finanzielle Haushaltsgleichgewicht und daher den Erfolg der Steuerstrategie.

## 5. Frage der Gerechtigkeit

Die Initianten stellen mit ihrem Anliegen unter anderem die Gerechtigkeitsfrage („faire Verteilung“) zur Diskussion. Gerechtigkeit ist in der Politik ein mehrfach besetzter und stark ideologisch geprägter Begriff. Naheliegender scheint, dass dieser für jeden einzelnen Fall sprich Politikbereich neu zu definieren ist. Der Regierungsrat stellt sich im Bereich der IPV unter Gerechtigkeit soviel vor, dass die jährlich für die Prämienverbilligung reservierten Gelder gemäss den politischen Vorgaben (vgl. Sozialziel unter Punkt 3.2) an die Bezüger ausbezahlt werden, sofern die objektiv rechtlichen Kriterien erfüllt sind. Letztlich sichert dieses Sozialziel der rechtmässige Vollzug für die richtige Verteilung der Gelder. Es darf deshalb nicht darum gehen, pauschal möglichst viele Gelder zu verteilen. Die finanzielle Äquivalenz zwingt den Staat zum haushälterischen Umgang mit den Steuergeldern unter Berücksichtigung aller Gesellschaftsgruppen, nicht nur der sozial Bedürftigen, sondern auch des einkommensmässigen Mittelstandes sowie der Familien. Es geht nicht an, dass gewisse Gruppen überbevorzugt behandelt würden. Das wäre ungerecht.

Auch der Blick in vergangene Zeiten greift zu kurz. Die Bezugsquote in Obwalden vor 2008 von über 50 Prozent wurde künstlich gefördert und gestützt durch höhere Bundesanteile, die mit der Einführung der neuen Finanzausgleichsordnung NFA (ab anfangs 2008) hinfällig wurden. Mit der Einführung der NFA sind viele Politikbereiche hinsichtlich ihrer Wirkung überarbeitet worden. Die Aufgaben wurden zwischen Bund und Kantone entflochten und möglichst kostenneutral neu verteilt. Das Schweizer Stimmvolk hat die Beschlüsse im Zusammenhang mit der NFA (u.a. Bundesbeschluss vom 3. Oktober 2003 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen NFA) stets gutgeheissen und somit dem Bund und den Kantonen den Auftrag zur Umsetzung erteilt. Die Neuordnung der IPV war eine Konsequenz daraus und ist in diesem Sinne von höchster Stelle – dem Schweizer Stimmvolk nämlich – legitimiert worden. Die Folge ist, dass die Bundesbeiträge für die IPV reduziert wurden und die Kantone ihre Leistungen entsprechend erhöhen mussten.

Eine weitere Begriffsdeutung in Sachen Gerechtigkeit ist die Situation der Stellung der Bezüger vor und nach einer Gesetzesrevision. Diesbezüglich birgt die Initiative verschiedene Punkte in sich, die im Vergleich zu heute als ungerecht bezeichnet werden können. Ungerecht, weil diese

hinter den Standard der heutigen Regelung zurückfallen. Würde die Initiative in der vorgeschlagenen Weise umgesetzt, resultierte daraus eine Verschiebung der Bezügerskala mit Blick auf das Einkommen in die tiefen Bereiche:

**2010 nach angepasstem IST-Modell**

Anrechenbares Einkommen	Auszahlungsbetrag	in %	in % kumuliert
EL und Sozialhilfe	3'898'032	23.23	23.23
0	1'106'083	6.59	29.82
0 - 5'000	746'209	4.45	34.27
5'000 - 10'000	848'301	5.06	39.32
10'000 - 15'000	2'889'815	17.22	56.54
15'000 - 20'000	849'264	5.06	61.60
20'000 - 25'000	886'044	5.28	66.88
25'000 - 30'000	992'427	5.91	72.80
30'000 - 35'000	1'092'911	6.51	79.31
35'000 - 40'000	898'417	5.35	84.66
40'000 - 45'000	829'075	4.94	89.60
45'000 - 50'000	800'242	4.77	94.37
50'000 - 55'000	504'408	3.01	97.38
55'000 - 60'000	287'993	1.72	99.09
60'000 - 65'000	129'686	0.77	99.87
65'000 - 70'000	21'042	0.13	99.99
70'000 - 75'000	1'191	0.01	100.00

**2010 nach Initiativmodell**

Anrechenbares Einkommen	Auszahlungsbetrag	In %	in % kumuliert
EL und Sozialhilfe	3'898'032	23.24	23.24
0	1'112'731	6.63	29.87
0 - 5'000	822'956	4.91	34.77
5'000 - 10'000	1'041'964	6.21	40.99
10'000 - 15'000	3'701'808	22.07	63.05
15'000 - 20'000	1'186'640	7.07	70.12
20'000 - 25'000	1'164'185	6.94	77.06
25'000 - 30'000	1'186'588	6.97	84.03
30'000 - 35'000	1'055'950	6.29	90.32
35'000 - 40'000	775'491	4.62	94.95
40'000 - 45'000	570'500	3.40	98.35
45'000 - 50'000	247'651	1.48	99.82
50'000 - 55'000	28'514	0.17	99.99
55'000 - 60'000	943	0.01	100.00

Daraus wird ersichtlich, dass in erster Linie die Einkommensbereiche ab Fr. 30 000.– (bis Fr. 75 000.–) steuerbares Einkommen schlechter gestellt würden. Aber gerade in diesen Bereichen sind die meisten Familien im Kanton Obwalden zu finden. In diesem Sinne muss die Initiative als familienunfreundlich bezeichnet werden. Bessergestellt würden die Einkommensgruppen kleiner als Fr. 30 000.– sowie Alleinverdienende in den untersten Einkommensbereichen. Durch die konzentriertere Umverteilung der IPV-Gelder an die genannte Einkommensgruppe könnte künftig nur noch eine kleinere Anzahl Berechtigte Prämienverbilligung beanspruchen. Mit einem solchen Vorgehen könnte die Bezügerquote das gesetzte Sozialziel nicht mehr einhalten, was der Regierungsrat ebenfalls nicht unterstützen kann. Auch hier ist die Initiative von der Wirkung her als nicht strategiekonform zu betiteln.

## 6. Verwaltungsaufwand

Der Aufwand, der die Verwaltung für die Umsetzung von Gesetzesbestimmungen hat, steht in Abhängigkeit mit dem System, das den Vollzug regelt. Das gilt insbesondere bei der Auszahlung der IPV. Beim heutigen Berechnungssystem hält sich der Aufwand in angemessenen Grenzen. Für den konkreten Vollzug ist die kantonale Steuerverwaltung verantwortlich. Sie beansprucht rund 150 Stellenprozent. Die Initiative würde gewisse Mehraufwendungen bezüglich des Vollzugs generieren. So würde z. B. die Forderung betreffend junge Erwachsene in Ausbildung bezüglich eines Gesamtanspruchs zusammen mit ihren Eltern einen massiv höheren Verwaltungsaufwand bedeuten.

Diese Ausscheidungsart würde der Erfassung im steuerlichen Bereich widersprechen, wo junge Erwachsene eigene Steuersubjekte darstellen. Ferner handelt es sich um mündige Bürgerinnen und Bürger der Schweizerischen Eidgenossenschaft (siehe hierzu auch Ausführungen unter 4.2.2). Es bräuchte de facto eine Neuerfassung, die gemessen an der möglichen Konstellation kompliziert bis teilweise unmöglich erscheint. So ist es nicht zwingend der Fall, dass die Eltern von jungen Erwachsenen in Ausbildung noch im Haushalt der Eltern wohnhaft sind. Zudem kommt es teilweise vor, dass junge Erwachsene in Ausbildung bereits selber eine Familie (mit Kind) bilden. Wie solche und andere Fälle zu behandeln sind, scheint auf den ersten Blick unklar und rechtlich hoch bedenklich.

## VII. Fazit

Die eingereichte Initiative ist aus den vorgebrachten Gründen nicht zu unterstützen. Im Konkreten:

- ist sie **unnötig**. Auf Ebene Kanton besteht kein Handlungsbedarf, da Obwalden im Vergleich zu den übrigen Kantonen bereits heute eine der tiefsten Krankenkassenprämien aufweist und dennoch eine der höchsten Auszahlungsquoten und Bezügerquoten bei der IPV hat;
- kommt sie zur **Unzeit**. Das heutige System wurde erst 2008 eingeführt. Erste Erfahrungen sollen nun gesammelt werden. Der Kantonsrat wird diesen Prozess begleiten;
- ist sie **finanziell nicht tragbar**, weil sie in einer Zeit mit vielen finanziellen Herausforderungen in einem partikulären Politikbereich (Gesundheitspolitik), der strategiemässig auf Kurs ist, einen verfehlten Schwerpunkt setzt – zulasten anderer wichtiger Anliegen (wie Neubau Bettenstrakt Kantonsspital sowie Hochwassersicherheit);
- gefährdet sie die **Steuerstrategie**, insbesondere auch den zweiten Schritt mit den Entlastungen von mittleren und unteren Einkommen. Der Kanton Obwalden kann sich aus heutiger Sicht nicht beide Entwicklungen (Mehrausgaben bei der Prämienverbilligung und weniger Steuereinnahmen) verkraften;
- wirkt sie **gesellschaftspolitisch ungerecht**, weil sie die IPV-Gelder auf die unteren Einkommensbereiche konzentriert und somit den Mittelstand und insbesondere die mittelständischen Familien schwächt;
- verursacht sie einen massiv **höheren Verwaltungsaufwand**, da zusätzliche Abgrenzungs- und Ausscheidungsfragen entstehen;
- ist sie im Vollzug einer unnötigen **Unberechenbarkeit** ausgesetzt, weil die Kostensteigerung von einer nicht direkt beeinflussbaren exogenen Komponente (jährlicher Prämienanstieg) abhängig gemacht wird und somit die Budgethoheit des Kantonsrats krass eingeschränkt wird.

Die Forderungen der vorliegenden Initiative übersteigen als Ganzes das angestrebte Ziel einer Krankenkassenprämienverbilligung deutlich. Jedoch enthält das Volksbegehren Anliegen, die

der Regierungsrat für gerechtfertigt hält. Sie sind daher aufzunehmen und in einem direkten Gegenvorschlag der Initiative entgegenzustellen. Allerdings sollen sich die entsprechenden Massnahmen in die bereits vorhandene, bewährte Systematik zur Berechnung und zur Auszahlung von Prämienverbilligungsgeldern einreihen.

## VIII. Direkter Gegenvorschlag zur Initiative

Der Gegenvorschlag des Regierungsrats beruht auf dem heute geltenden bewährten System. Dieses wird ergänzt durch die zwingende Vorgabe, den Beitrag des Kantons jährlich mindestens der Entwicklung des Landesindex der Konsumentenpreise anzupassen. Damit wäre beim Beschluss über den Staatsvoranschlag durch den Kantonsrat bei der Prämienverbilligungssumme mindestens die allgemeine Teuerung zu berücksichtigen. Mit dieser Regelung wären bei Bedarf auch weiter gehende Anpassungen möglich wie die teilweise Berücksichtigung der Entwicklung an Krankenkassenprämien. Es wird vorgeschlagen, den Artikel 2 des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz (GDB 851.1) vom 28. Januar 1999 um einen Absatz zu ergänzen:

*„Die für die Prämienverbilligung zur Verfügung stehenden Beiträge des Kantons sind jährlich mindestens dem Landesindex der Konsumentenpreise anzupassen.“*

Als zweiter Punkt entspricht der Gegenvorschlag dem Anliegen der Initiative, dass für die Berechnung des anrechenbaren Einkommens in der Prämienverbilligung höchstens zehn Prozent des steuerbaren Vermögens als Einkommen aufzurechnen sind. Die Anrechnung des steuerbaren Vermögens von 20 Prozent an das anrechenbare Einkommen wird von den Betroffenen als Ungerechtigkeit wahrgenommen, was folgendes Beispiel illustriert: Ein pensionierter Steuerpflichtiger verfügt über sein AHV-Einkommen sowie Wohneigentum (ohne Verschuldung). Der Steuerwert der Liegenschaft kann einen Wert von Fr. 300 000.– haben, woraus nach heutiger Berechnung ein anrechenbares Einkommen von Fr. 60 000.– generiert. Der betroffene Rentner respektive die betroffene Rentnerin wird somit keine Prämienverbilligung mehr erhalten, obwohl die effektiven Einnahmen tief sind. Es kann somit sein, dass zur Bezahlung der Krankenkassenprämien das Vermögen herangezogen werden muss.

Der Gegenvorschlag ändert nichts an den definierten Sozialzielen. Deshalb hat die Veränderung des anrechenbaren Einkommens auch Auswirkungen auf den Selbstbehalt mit welchem ja die Erreichung der Sozialziele reguliert wird. Steht wie im Jahr 2010 ein Totalbetrag von rund Fr. 18 280 000.– für die Prämienverbilligung zur Verfügung, verändert sich der Selbstbehalt wie folgt:

- heutiges System: 9,50 Prozent (daraus resultierte eine Bezügerquote von 37,1 Prozent)
- Gegenvorschlag: 10,25 Prozent (daraus resultierte eine Bezügerquote von 3,2 Prozent)

Nachfolgend wird das heutige System mit dem Gegenvorschlag verglichen. Der Vergleich geht davon aus, dass für die Prämienverbilligung ein Totalbetrag von rund Fr. 18 280 000.– zur Verfügung steht:

	<u>Heutiges System</u>	<u>Gegen-vorschlag</u>
Anzahl Verfügungen	5 970	6 067
- davon Alleinstehende ohne Kinder	3 647	3 570
- davon Verheiratete ohne Kinder	744	862
- davon Alleinstehende und Verheiratete mit Kinder	1 579	1 635
Anzahl Personen	10 860	11 230
- davon Erwachsene	5 607	5 895
- davon Junge Erwachsene	1 697	1 666
- davon Junge Erwachsene in Ausbildung	560	561
- davon Kinder	2 996	3 108

Es wird vorgeschlagen, den Artikel 7 Absatz 1 Bst. b der Verordnung zum Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz (GDB 851.11) vom 28. Januar 1999 wie folgt zu ändern:

*„ b. unter Aufrechnung von: Sozialabzug für die Steuerberechnung, 10 Prozent des steuerbaren Vermögens, Zweitverdienerabzug, Abzug von Renten aus beruflicher Vorsorge und privater Versicherung, allfälliger Liegenschaftsverlust, Schuldzinsenabzug, Abzug für gemeinnützige Zuwendungen sowie für Beiträge und Einkaufssummen an die Säule 3a und Einkaufssummen an die 2. Säule. Bei Steuerpflichtigen ohne Einzahlungen in die 2. Säule ist die Aufrechnung für Einzahlungen in die Säule 3a angemessen herabzusetzen. “*

Der Gegenvorschlag ist aus folgenden Gründen zu unterstützen:

- Mit dem Gegenvorschlag nimmt der Regierungsrat die grundsätzlichen Anliegen der Initiative auf und stellt diese in einen staatspolitisch umsetzbaren und finanziell verträglichen Rahmen.
- Das bewährte IPV-System kann beibehalten werden.
- Der Selbstbehalt wird weiterhin jährlich durch den Kantonsrat bestimmt, so dass die Erreichung der Sozialziele in Bezug auf die Prämienverbilligung gewährleistet ist.
- Der Beitrag des Kantons an der Prämienverbilligung wird sich mindestens im Gleichschritt mit dem Landesindex der Konsumentenpreise entwickeln. Somit bleibt die Kostenentwicklung des Gegenvorschlags für den Kanton verkräftbar.
- Steuerpflichtige, welche über steuerbares Vermögen und gleichzeitig nur über wenig Einkommen verfügen, profitieren von der neuen Berechnung des anrechenbaren Einkommens. Eine partikulare Ungerechtigkeit wird somit ausgewetzt.

## IX. Gegenüberstellung Initiative / Gegenvorschlag

	<b>Initiative</b>	<b>Gegenvorschlag</b>
1. Summe, welche für die individuelle Prämienverbilligung zur Verfügung stehen soll	neu: Jährliche Erhöhung in der Höhe des prozentualen Anstieges der kantonalen Durchschnittsprämien <ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzierbarkeit aus heutiger Sicht ohne zusätzliche Massnahmen nicht möglich</li> </ul>	neu: Jährliche Erhöhung mindestens in der Höhe der Entwicklung des Landesindex der Konsumentenpreise <ul style="list-style-type: none"> <li>• Umsetzbar und finanziell tragbar</li> </ul>
2. Systematik zur Berechnung der Anzahl Berechtigter und die Höhe der Prämienverbilligung	neu: progressives System <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ähnlicher Effekt wie heutiges System</li> <li>• komplexer zu verstehen</li> <li>• verwaltungsunfreundlich</li> </ul>	wie bisher: linear-progressives System <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bedürfnisse der Initiative können ebenfalls abgedeckt werden</li> <li>• Positive Erfahrungen der letzten Jahre können weiter genutzt werden</li> </ul>
3. Anteil Vermögen, welches dem Einkommen angerechnet wird	neu: 10 % (bisher 20 %)	neu: 10 % (bisher 20 %)
4. Junge Erwachsene in Ausbildung und deren Eltern, sofern den Eltern in der Steuerveranlagung ein Kinderabzug gewährt wird	neu: Gesamtanspruch <ul style="list-style-type: none"> <li>• widerspricht dem Personenrecht (Rechtssubjekte werden nicht anerkannt)</li> <li>• nur durchzusetzen werden, wenn beide Elternteile ihren Wohnsitz im Kt-OW haben</li> <li>• Ungleichbehandlungen bei Familien mit ausserkantonalem Bezug (z. B. Wohnsitz Vater im Kt-NW)</li> <li>• Erfordert manuelle Bearbeitung</li> </ul>	wie bisher: Anspruch pro Steuersubjekt <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gleichbehandlung kann gewährleistet werden</li> <li>• Umsetzung mit „schlanker“ Verwaltung machbar</li> </ul>
5. Mindestanspruch auf Prämienverbilligung für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung	neu: Die anrechenbare Einkommensgrenze ist in der Verordnung zum Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz zu regeln. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Änderungen erfordern nur eine Lesung im KR</li> </ul>	wie bisher: Die anrechenbare Einkommensgrenze ist im Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz geregelt. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Änderungen erfordern zwei Lesungen und unterstehen dem Referendum</li> </ul>
6. Nicht ausgeschöpfte IPV-Beiträge des laufenden Jahres	neu: zusätzliche Budgetierung im kommenden Jahr <ul style="list-style-type: none"> <li>• Begehren ist faktisch nicht durchführbar</li> </ul>	wie bisher: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rechtsgrundlage lässt faktisch keine anderen Möglichkeiten zu</li> </ul>
7. Inkrafttreten	1. Januar 2010 <ul style="list-style-type: none"> <li>• In diesem Bereich ist die Initiative ungültig.</li> <li>• Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2012 möglich.</li> </ul>	1. Januar 2012

Beilage:

– Beschlussesentwurf