

**Verwendung der Beiträge des Bundes zur  
individuellen Prämienverbilligung (IPV)  
durch den Kanton Zürich**

Kurzgutachten

zuhanden der Alternativen Liste Zürich

erstattet von

Prof. Dr. iur. Thomas Gächter

Lehrstuhl für Staats-, Verwaltungs- und Sozialversicherungsrecht,  
Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Zürich

Zürich, 28. Januar 2017



## Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis</b> .....	<b>I</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>III</b>
<b>Materialienverzeichnis</b> .....	<b>IV</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>V</b>
<b>A. Ausgangslage</b> .....	<b>1</b>
<b>B. Problemstellung</b> .....	<b>2</b>
<b>C. Fragestellung</b> .....	<b>3</b>
<b>D. Prämienverbilligung durch Beiträge der öffentlichen Hand</b> .....	<b>3</b>
I. Grundsätzliches.....	3
1. Tragende Prinzipien und politische Zielsetzung.....	3
2. Einordnung in das System der sozialen Sicherheit.....	4
3. Instrument der indirekten Finanzierung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung.....	5
II. Rechtsgrundlagen.....	5
1. Bundeskompetenz für die Krankenversicherung.....	5
2. Entstehungsgeschichte der IPV.....	6
3. Änderungen bzw. Revisionsbestrebungen betreffend IPV.....	7
a. KVG-Revision 2001.....	7
b. Entwurf zu einer 2. KVG-Revision.....	8
c. KVG-Revision 2004.....	8
d. KVG-Revision aufgrund der NFA 2008.....	9
e. KVG-Revision 2010.....	10
4. Kantonale Ausgestaltung der IPV.....	10
III. Sozialpolitische Wirksamkeit (Monitoring 2014).....	12
<b>E. Umsetzung der Prämienverbilligung im Kanton Zürich</b> .....	<b>12</b>
I. Konkretisierungen zu Art. 65 Abs. 1 und Abs. 1 <sup>bis</sup> KVG.....	12
II. Sonderregelungen für Personen mit EL-Anspruch und Sozialhilfe- beziehende.....	13
III. Übernahme der Verlustscheine für unbezahlte Prämien sowie der Verwaltungskosten der SVA.....	13

<b>F. Schlussfolgerungen .....</b>	<b>14</b>
I. Grundsätzliches.....	14
II. Spezifische Folgerungen mit Bezug zur Fragestellung .....	14
1. Schranken für die Kantone bei der Ausgestaltung der IPV .....	14
2. Zweckbindung des jährlichen IPV-Bundesbeitrages.....	15
3. Pflicht des Bundes zur Kontrolle der rechtskonformen Ausgestaltung (Umsetzung) durch die Kantone? .....	16
III. Beantwortung der Fragestellung.....	17

## Literaturverzeichnis

- B,B,S., VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG AG, Experten-/Forschungsberichte zur Kranken- und Unfallversicherung, Monitoring 2014, Wirksamkeit der Prämienverbilligung – Monitoring 2014, Schlussbericht, zuhanden des Bundesamtes für Gesundheit (BAG), Basel, Dezember 2015 (*zit.: B,B,S., VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG AG, Monitoring 2014*)
- DIES., Experten-/Forschungsberichte zur Kranken- und Unfallversicherung, Monitoring 2010, Wirksamkeit der Prämienverbilligung, zuhanden des Bundesamtes für Gesundheit (BAG), Basel, April 2012 (*zit.: B,B,S., VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG AG, Monitoring 2010*)
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK (BFS), Die bedarfsabhängigen Sozialleistungen in den Schweizer Kantonen 2007, Neuchâtel 2007 (abrufbar unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe/inventar-sozialhilfe-im-wie-terensinn.assetdetail.343927.html>), zuletzt besucht am 23. Januar 2017)
- EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT (EFD), Informationsbroschüre zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), Bern 2007 (abrufbar unter: <https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/dokumentation/gesetzgebung/abstimmungen/neugestaltung-des-finanzausgleichs-und-der-aufgabenteilung--nfa-.html>), zuletzt besucht am 23. Januar 2017)
- EUGSTER GEBHARD, Krankenversicherung, in: Meyer Ulrich (Hrsg.), Soziale Sicherheit, SBVR, Band XIV, 3. Aufl., Basel 2016, S. 385 ff.
- JAAG TOBIAS, § 12 Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2015
- KIESER UELI, Schweizerisches Sozialversicherungsrecht, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016
- MAURER ALFRED, Das neue Krankenversicherungsrecht, Basel/Frankfurt am Main 1996
- MEYER BEAT, § 12 Krankenversicherung (Versicherung und Finanzierung), in: Steiger-Sackmann Sabine/Mosimann Hans-Jakob (Hrsg.), Recht der Sozialen Sicherheit, Handbücher für die Anwaltspraxis, Band XI, Basel 2014, S. 433 ff.
- NEF URS CHRISTOPH, Die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung, mit einer Ehrenrettung für das „Giesskannenprinzip“, in: Duc Jean-Louis, LAMal-KVG, Recueil de travaux en l'honneur de la société suisse de droit des assurances, Lausanne 1997, S. 475 ff.
- RICHLI PAUL, Teilgutachten: Allgemeine Fragen und Massnahmen gegen die Entsolidarisierung, in: Gutachten zu Rechtsfragen der Organisation der sozialen Krankenversicherung, Luzern 2009, S. 1 ff.
- SCARTAZZINI GUSTAVO/HÜRZELER MARC, Bundessozialversicherungsrecht, 4. Aufl., Basel 2012

## Materialienverzeichnis

- Antrag des Regierungsrates vom 21. September 2016, 5313 A. Änderung des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz vom 13. Juni 1999 / B. Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG) (*zit.: ABl 2016-10-07, Vorlage 5313*)
- Antrag des Regierungsrates vom 27. Oktober 2010, 4735 Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG) (*zit.: ABl 2010-11-05, Vorlage 4735*)
- Botschaft des Bundesrates vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs sowie zum Bundesgesetz über die Änderungen von Erlassen im Rahmen des Übergangs zur NFA, BBl 2006 645 ff. (*zit.: Botschaft zur NFA 2006*)
- Botschaft des Bundesrates vom 7. September 2005 zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), BBl 2005 6029 ff. (*zit.: Botschaft zur NFA 2005*)
- Botschaft des Bundesrates vom 18. September 2000 betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung, BBl 2001 741 ff. (*zit.: Botschaft Prämienverbilligung 2001*)
- Botschaft des Bundesrates vom 14. November 2001 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), BBl 2001 2291 ff. (*zit.: Botschaft zur NFA 2001*)
- Botschaft des Bundesrates vom 21. September 1998 betreffend den Bundesbeschluss über die Bundesbeiträge in der Krankenversicherung und die Teilrevision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung, BBl 1999 I 793 ff. (*zit.: Botschaft Prämienverbilligung 1999*)
- Botschaft des Bundesrates vom 6. November 1991 über die Revision der Krankenversicherung, BBl 1992 I 93 ff. (*zit.: Botschaft Prämienverbilligung 1992*)
- Protokoll des Zürcher Kantonsrates, 85. Sitzung vom 16. Januar 2017, S. 1 ff. (*zit.: KR-Protokoll 85/2017*)

## Abkürzungsverzeichnis

a/alt	alt
a.a.O.	am angegebenen Ort
ABl	Amtsblatt des Kantons Zürich
aBV	Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (AS I 1 ff.; nicht mehr in Kraft)
Amtl. Bull.	Amtliches Bulletin (NR bzw. StR)
AS	Amtliche Sammlung (Bund)
Aufl.	Auflage
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BBl	Bundesblatt
Bd.	Band
BFS	Bundesamt für Statistik
BGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
BV	Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101)
Ders.	Derselbe
d.h.	das heisst
Dies.	Dieselbe(n)
E.	Erwägung
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EG KVG	Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz vom 13. Juni 1999 (EG KVG; LS 832.01)
E-KVG	Entwurf des KVG
EL	Ergänzungsleistung(en)
ELG	Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 6. Oktober 2006 (ELG; SR 831.30)
ELV	Verordnung über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 15. Januar 1971 (ELV; SR 831.301)
f./ff.	folgende
Fn.	Fussnote
GDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (kurz: Gesundheitsdirektorenkonferenz)
Hrsg.	Herausgeber
i.e.S.	im engeren Sinne
inkl.	inklusive
IPV	Individuelle Prämienverbilligung (Krankenkasse)

i.V.m.	in Verbindung mit
i.w.S.	im weiteren Sinne
KR	Kantonsrat
KUVG	Kranken- und Unfallversicherungsgesetz vom 13. Juni 1911 (aufgehoben)
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) vom 18. März 1994 (SR 832.10)
KVV	Verordnung über die Krankenversicherung (KVV) vom 27. Juni 1995 (SR 832.102)
LAMal	Loi sur l'assurance-maladie (=KVG)
lit.	litera (Buchstabe)
LS	Loseblattsammlung (Kanton Zürich)
m.a.W.	mit anderen Worten
m.H.	mit Hinweis(en)
Mio.	Million(en)
N	Note (Randnote)
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NR	Nationalrat
Rz.	Randziffer(n)
S.	Seite(n)
SBVR	Schweizerisches Bundessozialversicherungsrecht
SR	Systematische Rechtssammlung (Bund)
StG	Steuergesetz (StG) vom 8. Juni 1997 (LS 631.1)
StR	Ständerat
SuG	Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz) vom 5. Oktober 1990 (SuG; SR 616.1)
SVA	Sozialversicherungsanstalt (Zürich)
u.a.	unter anderem/n
VEG KVG	Verordnung zum EG KVG vom 28. November 2007 (LS 832.1)
VPVK	Verordnung über den Bundesbeitrag zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung (VPVK) vom 7. November 2007 (SR 832.112.4)
zit.	zitiert



## A. Ausgangslage\*

- 1 Unter dem alten Kranken- und Unfallversicherungsgesetz (KUVG) vom 13. Juni 1911 dienten die Beiträge des Bundes an die Krankenkassen primär dazu, die Nachteile zu mildern, die mit der Freiwilligkeit der Krankenversicherung verbunden waren, und galten soziale Lasten ab.<sup>1</sup> Sie wurden nach dem „*Giesskannenprinzip*“ ausgerichtet, d.h. sie kamen allen Versicherten, sowohl den reichen als auch den armen, mittels einer Verbilligung der Prämien zugute.<sup>2</sup> Beiträge des Bundes nach altem Recht
- 2 Mit dem neuen Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG)<sup>3</sup> vom 18. März 1994 wurde die individuelle Prämienverbilligung (IPV) eingeführt. Der Gesetzgeber beabsichtigte, mit ihr den Gedanken der bedarfsgerechten Prämiensubventionierung in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung in die Tat umzusetzen und damit nicht nur Personen zu unterstützen, die auf Sozialhilfe angewiesen sind. Die Solidarität zwischen unterschiedlichen Einkommen sollte gestärkt werden und die Nachteile einer Einheitsprämie, die der finanziellen Belastbarkeit der Versicherten nicht Rechnung trägt, sozial ausgleichen (vgl. Näheres zum Ganzen unten Rz. 9 ff.).<sup>4</sup> Neues KVG:  
Einführung der IPV
- 3 Der Bund sicherte den Kantonen Beiträge an die individuelle Prämienverbilligung zu, welche die Kantone „*Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen*“ zu gewähren haben (Art. 65 Abs. 1 KVG). Für untere und mittlere Einkommen wurden die Kantone verpflichtet, die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent zu verbilligen (Art. 65 Abs. 1<sup>bis</sup> KVG). Es wurde den Kantonen überlassen, das Sozialziel zu bestimmen und für die Umsetzung bzw. den Vollzug der Prämienverbilligung zu sorgen. Art. 65 Abs. 1/  
Abs. 1<sup>bis</sup> KVG
- 4 Mit Inkrafttreten der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Jahr 2008 erfolgte eine Änderung der Finanzierung der Prämienverbilligung. Seither ist der Bundesbeitrag nicht mehr von der Finanzkraft der Kantone abhängig, sondern beträgt 7,5 Prozent der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung in der Schweiz und wird auf die Kantone anhand ihrer Wohnbevölkerung sowie der Anzahl der Versicherten aufgeteilt (Art. 66 Abs. 1–3 KVG). Die Kantone ergänzen diesen Beitrag des Bundes durch eigene Mittel. Art. 66 KVG
- 5 Das vom Kanton Zürich eingeführte Prämiensubventionssystem sieht vor, dass aus der Leistungsgruppe „*6700 Beiträge an Krankenkassenprämien*“ der Gesundheitsdirektion nicht nur die eigentliche individuelle Prämienverbilligung (IPV) finanziert wird, sondern weitere Leistungen bezahlt werden. Zu diesen Leistungen gehören die Finanzierungssystem des Kantons Zürich

---

\* Das Gutachten wurde unter massgeblicher Mitarbeit von Dr. iur. Jürg M. Tiefenthal, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl von Prof. Dr. iur. Thomas Gächter, verfasst.

<sup>1</sup> MAURER, S.150.

<sup>2</sup> DERS., a.a.O.

<sup>3</sup> SR 832.10.

<sup>4</sup> Vgl. dazu EUGSTER, Rz. 1391; SCARTAZZINI/HÜRZELER. § 16 Rz. 251 (Fn. 283).

Prämienübernahme für Ergänzungsleistungsbeziehende und Sozialhilfebeziehende, die Verlustscheinübernahme sowie der Verwaltungsaufwand der Sozialversicherungsanstalt (SVA). Die Finanzierung der vorgenannten Leistungen setzt sich aus dem jährlichen Beitrag des Bundes sowie aus dem Beitrag des Kantons zusammen. Nach kantonalem Recht beträgt der kantonale Beitrag an die IPV mindestens 80 Prozent des Bundesbeitrags (§ 17 Abs. 1 EG KVG<sup>5</sup>).

## B. Problemstellung

- 6 Der Regierungsrat hat mit Antrag vom 21. September 2016 dem Kantonsrat eine zeitlich der Hauptvorlage (Teil A: Totalrevision des EG KVG)<sup>6</sup> vorzuziehende Teilrevision des geltenden EG KVG (Teil B) unterbreitet, die den ungerechtfertigten Bezug von Prämienverbilligungsbeiträgen verhindern soll. Die dadurch erzielbaren Einsparungen von jährlich 40 Millionen Franken sind Teil der Leistungsüberprüfung 2016, einem Massnahmenpaket zur Sicherstellung des mittelfristigen Ausgleichs der Staatsrechnung, die bereits ab 1. Januar 2018 wirksam werden sollen. Hierfür soll namentlich der kantonale Beitrag an die IPV – nach einer bereits im Jahr 2012 erfolgten Reduktion von 100 auf 80 Prozent des Bundesanteils<sup>7</sup> – von heute „*mindestens 80 Prozent*“ auf „*mindestens 70 Prozent*“ gesenkt werden.<sup>8</sup> Der Kantonsrat hat kürzlich dieser weiteren Reduktion in Erster Lesung zugestimmt; allerdings wird voraussichtlich dagegen das Referendum ergriffen.<sup>9</sup> Im Weiteren steigen künftig die Kosten der Prämienübernahmen aufgrund der in den letzten Jahren stark zunehmenden Fallzahl in der Ergänzungsleistung (EL) überproportional an.
- 7 Beide erwähnten Entwicklungen bewirken, dass immer weniger Mittel für die eigentliche IPV zur Verfügung stehen. Indem der Anteil der IPV an den Gesamtausgaben der Beiträge an die Krankenkassenprämien (Leistungsgruppe 6700) kontinuierlich abnimmt (im Jahr 2000 von 64,8 Prozent bis ins Jahr 2015 auf 53,0 Prozent), ist die Schwelle erreicht, an der die Ausgaben für die IPV geringer ausfallen, als der Kanton Zürich vom Bund Beiträge für die IPV erhält – so bereits geschehen in den Jahren 2012 und 2013 (98,9 bzw. 97,1 Prozent).<sup>10</sup> Demzufolge verwendet der Kanton Zürich einen Teil der Bundesbeiträge nicht für die eigentliche IPV, sondern für andere Leistungen an die Krankenkassenprämien (vgl. oben Rz. 5).

Kürzung der IPV-Mittel und Kostenanstieg der Prämienübernahmen

Verwendung des Bundesbeitrages für andere Zwecke

<sup>5</sup> LS 832.01.

<sup>6</sup> Die Hauptvorlage ist im Kantonsrat noch nicht behandelt worden, sondern muss erst noch von der zuständigen Kommission vorbereitet werden. Die vom Regierungsrat vorgeschlagenen Änderungen am Prämienverbilligungssystem des Kantons Zürich sind nicht Gegenstand dieser Untersuchung und bleiben unberücksichtigt.

<sup>7</sup> Näheres zur früheren Vorlage: vgl. ABI 2010-11-05, Vorlage 4735, S. 1 ff.

<sup>8</sup> Vgl. ABI 2016-10-07, Vorlage 5313, S. 79 f.

<sup>9</sup> KR-Protokoll 85/2017, S. 16 ff., 59 (Zustimmung mit 96 zu 77 Stimmen, ohne Enthaltungen).

<sup>10</sup> Vgl. dazu Grafiken 2 und 3 in ABI 2016-10-07, Vorlage 5313, S. 15 f. sowie Tabellen 1 und 2 im Anhang des offiziellen Auftrags an die Gutachter.

## C. Fragestellung

- 8 Im Rahmen dieses Kurzgutachtens geht es darum, den Gesamtkontext zur nachfolgenden Rechtsfrage auszuleuchten. Es sollen wesentliche Aspekte eruiert werden, die als Orientierungs- und Argumentationshilfe dienen, um die Rechtslage adäquat einzuschätzen. Ziel / Frage
- Ist der Kanton Zürich berechtigt, die Beiträge des Bundes für die Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung für weitere Zwecke wie Prämienübernahmen in der Sozialhilfe und in der Ergänzungsleistung sowie für Verlustscheinübernahmen und Verwaltungskosten einzusetzen?

## D. Prämienverbilligung durch Beiträge der öffentlichen Hand

### I. Grundsätzliches

#### 1. Tragende Prinzipien und politische Zielsetzung

- 9 In der Krankenversicherung gilt das Prinzip der Kopfprämie, d.h. alle Versicherten bezahlen grundsätzlich die gleich hohe Prämie; ausgenommen sind kantonale und regionale Abstufungen sowie Ermässigungen für Kinder und junge Erwachsene (vgl. Art. 61 Abs. 1–3 KVG). Das KVG verwirklicht mit der einheitlichen Kopfprämie den Gedanken bzw. das Prinzip der Solidarität zwischen gesunden und kranken, jungen und alten Menschen sowie zwischen den Geschlechtern.<sup>11</sup> Prinzip der Kopfprämie
- 10 Die Gewährleistung des Zugangs zu einer qualitativ hochstehenden Gesundheitsversorgung für die gesamte Bevölkerung stellt ein erklärtes Ziel der obligatorischen Krankenpflegeversicherung dar und weist gleichermassen auf die „*vertikale Solidarität*“ zwischen Arm und Reich hin. Die individuelle Prämienverbilligung trägt dieser Solidarität Rechnung, indem sie den Versicherten in „*bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen*“ von den Kantonen gewährt wird (Art. 65 Abs. 1 KVG).<sup>12</sup> Sie soll jenen Versicherten zugutekommen, die es am nötigsten haben, womit das KVG dem Bedürfnis- oder Bedarfsprinzip bzw. dem Prinzip der Subsidiarität folgt.<sup>13</sup> Solidaritäts-,  
Bedürfnis-  
bzw. Bedarfs-  
und Subsidiaritätsprinzip
- 11 Die IPV als soziales Korrektiv zur einheitlichen Kopfprämie ist aus zweierlei Gründen unerlässlich: Zum einen sind alle Versicherten der obligatorischen Krankenversicherung unterstellt und kommen dadurch nicht umhin, für die Einheitsprämie aufzukommen; was je nach wirtschaftlichen Verhältnissen zu finanziellen Engpässen führen kann. Zum anderen bleibt die finanzielle Leistungsfähigkeit der Versicherten in Soziales  
Korrektiv

<sup>11</sup> MEYER, Rz. 12.76; ebenso bereits in: Botschaft Prämienverbilligung 1992, S. 93, 125, 136. Das Versicherungsobligatorium sowie die volle Freizügigkeit bei der Wahl der Versicherer im Bereich der Grundversicherung betreffen als neue Kernelemente insbesondere die Solidarität zwischen Gesunden und Kranken.

<sup>12</sup> Siehe z.B. MEYER, Rz. 12.99.

<sup>13</sup> MAURER, S. 150 (inkl. Fn. 364); MEYER, Rz. 12.99.

der Einheitsprämie unberücksichtigt.<sup>14</sup> Zumal für alle Versicherten einer Krankenkasse die gleichen Prämien gelten, soll die IPV dieser schwindenden Solidarität zwischen Personen mit unterschiedlichen Einkommen entgegensteuern.<sup>15</sup>

## 2. Einordnung in das System der sozialen Sicherheit

- 12 Die genaue Verortung der IPV in das Gesamtsystem der sozialen Sicherheit der Schweiz erfordert dessen Erläuterung. Das System wird in drei Stufen gegliedert. Dreistufiger Systemaufbau
- *Grundversorgung und individuelle Sicherung des Lebensunterhalts:* Die allgemeine Grundversorgung wird durch die allgemeinen Steuermittel finanziert und kommt prinzipiell der gesamten Gesellschaft zugute. Hierzu zählen namentlich die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, des Bildungssystems, des Rechtssystems und die Gewährleistung des Sozialversicherungsschutzes.
  - *Sozialversicherungen:* Die Sozialversicherungen decken spezifische Risiken wie Alter, Invalidität, Krankheit oder Arbeitslosigkeit ab und werden in der Regel gemäss Kausalprinzip entrichtet; d.h. bei Eintritt eines bestimmten Ereignisses werden Leistungen fällig, ohne dass es einer Abklärung der Hilfsbedürftigkeit der geschädigten Person bedarf.
  - *Bedarfsleistungen:* Wenn die vorgelagerten Massnahmen der öffentlichen Grundversorgung und der Sozialversicherungen nicht greifen, kommen die bedarfsabhängigen Sozialleistungen zum Tragen, die durch zwei Merkmale gekennzeichnet sind: Erstens werden sie subsidiär ausgerichtet, d.h. erst dann, wenn Leistungen der übergeordneten Sicherungssysteme ausgeschöpft bzw. nicht verfügbar sind. Zweitens wird die Bedürftigkeit der betreffenden Bezüger/-innen vorausgesetzt, d.h. sie werden nur an Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen ausgerichtet.<sup>16</sup>
- 13 Zur dritten Stufe gehören Bedarfsleistungen des eidgenössischen und/oder kantonalen Rechts, die von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der betreffenden Person abhängig sind. Die dritte Stufe wird wiederum in drei Kategorien unterteilt. Zur ersten Kategorie gehören Bedarfsleistungen, die den Zweck erfüllen sollen, die allgemeine Grundversorgung bei drohender Bedürftigkeit sicherzustellen; dazu zählen u.a. auch die vorliegend relevanten individuellen Prämienverbilligungen der obligatorischen Krankenkasse. Diese Leistungen sind in der Regel in der Bundesgesetzgebung verankert und finden sich entsprechend in allen Kantonen, welche ihrerseits bei der konkreten Ausgestaltung der Leistungen einen erheblichen Handlungsspielraum besitzen. Bei der zweiten Kategorie handelt es sich um Bedarfsleistungen in Ergänzung zu Sozialversicherungsleistungen und mangelnder privater Sicherung. Die beiden vorgenannten Kategorien bezeichnet man auch als vorgelagerte Bedarfsleistungen (Sozial-
- Unterteilung der Bedarfsleistungen

<sup>14</sup> Vgl. zum Ganzen Botschaft Prämienverbilligung 1999, S. 794, 798.

<sup>15</sup> Botschaft Prämienverbilligung 1999, S. 805; vgl. RICHLI, N 71.

<sup>16</sup> Vgl. zum Ganzen BUNDESAMT FÜR STATISTIK (BFS), S. 6 (inkl. Abbildung 1).

hilfe i.w.S.). Die dritte Kategorie betrifft die Sozialhilfe i.e.S., die der Existenzsicherung dient.<sup>17</sup>

### 3. Instrument der indirekten Finanzierung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung

- 14 Die Finanzierung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung erfolgt im Wesentlichen durch Prämien, Kostenbeteiligung der Versicherten und öffentliche Beiträge (IPV).<sup>18</sup> Die Prämien der Versicherten werden einheitlich und pro Kopf geschuldet, soweit das KVG keine Ausnahme vorsieht (Art. 61 Abs. 1 KVG). Der Versicherer stuft die Prämien gemäss den kantonalen Kostenunterschieden ab (Art. 61 Abs. 2 KVG). Es steht ihm frei, die Prämien gemäss den Vorgaben des zuständigen Departementes regional abzustufen (Art. 61 Abs. 2<sup>bis</sup> KVG). Der Versicherer ist verpflichtet, für Versicherte bis zum vollendeten 18. Altersjahr (Kinder) eine tiefere Prämie festzusetzen als für ältere Versicherte (Erwachsene); er ist berechtigt, dies für die Versicherten, die das 25. Altersjahr noch nicht vollendet haben (junge Erwachsene), gleichfalls zu tun (Art. 61 Abs. 3 KVG). Art. 61 KVG
- 15 Die versicherten Personen beteiligen sich an den Kosten der für sie erbrachten Leistungen (Art. 64 Abs. 1 KVG). Diese bestehen aus einem festen Jahresbeitrag (Franchise) und einem Selbstbehalt von 10 Prozent der die Franchise übersteigenden Kosten (Art. 64 Abs. 2 KVG). Art. 64 KVG
- 16 Bund und Kantone stellen Beiträge für die IPV zur Verfügung, die indirekt der Finanzierung der obligatorischen Krankenversicherung dienen (Art. 65 ff. KVG).<sup>19</sup> Die Kantone gewähren den Versicherten in „bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen“ eine Verbilligung ihrer Krankenkassenprämien und bezahlen diesen Beitrag direkt an die Versicherer, bei denen die anspruchsberechtigten Personen versichert sind (Art. 65 Abs. 1 KVG). Art. 65 ff. KVG

## II. Rechtsgrundlagen

### 1. Bundeskompetenz für die Krankenversicherung

- 17 Ausgangspunkt für die Beurteilung der Rechtsgrundlagen der IPV bildet Art. 117 der Bundesverfassung (BV)<sup>20</sup>, der eine Ermächtigung des Bundes zur Regelung der Krankenversicherung statuiert. Demnach erlässt der Bund Vorschriften über die Krankenversicherung (Abs. 1). Zudem kann er die Krankenversicherung allgemein, d.h. für die in der Schweiz ansässige Bevölkerung, oder für einzelne Bevölkerungsgruppen für obligatorisch erklären (Abs. 2). Bei Art. 117 BV handelt es sich um eine „umfassende Bundeskompetenz“.<sup>21</sup> Demzufolge besitzt der Bund die Kompetenz zur Art. 117 BV: Umfassende Kompetenz des Bundes

<sup>17</sup> Vgl. zum Ganzen BUNDESAMT FÜR STATISTIK (BFS), S. 6 f.

<sup>18</sup> EUGSTER, Rz. 1279; Näheres zu den Finanzierungsquellen: vgl. u.a. KIESER, S. 99 f./N 184 ff.

<sup>19</sup> Vgl. EUGSTER, Rz. 1389 ff.

<sup>20</sup> SR 101.

<sup>21</sup> Die verwendete Formulierung „Der Bund erlässt Vorschriften“ weist typischerweise auf eine solche umfassende Bundeskompetenz hin.

vollständigen und abschliessenden Regelung der Krankenversicherung. Den Kantonen steht diesbezüglich keine Regelungskompetenz zu.<sup>22</sup> Gestützt auf Art. 117 BV bzw. Art. 34<sup>bis</sup> aBV<sup>23</sup> hat der Bund das Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) erlassen und damit seine Regelungskompetenz wahrgenommen.<sup>24</sup> Im Rahmen der Einführung des KVG am 1. Januar 1996 ist auch die IPV als Institut geschaffen worden (vgl. dazu eingehender sogleich unten Rz. 19 ff.).

## 2. Entstehungsgeschichte der IPV

- 18 Das frühere KUVG ergänzte die Individualprämien durch Bundesbeiträge, die nach dem „*Giesskannenprinzip*“ entweder als Kopfbeiträge für jeden Versicherten abgestuft nach Alter und Geschlecht oder als Fallbeiträge bei Mutterschaft, Tuberkulose oder Invalidität an die Krankenkassen ausgerichtet wurden.<sup>25</sup> Mit seiner Botschaft zur Revision der Krankenversicherung (1992)<sup>26</sup> beabsichtigte der Bundesrat, die individuelle Prämienverbilligung (IPV) einzuführen.<sup>27</sup> Im Vergleich zum KUVG strebte man mit dem neuen Institut eine stärkere Einkommensumverteilung an – m.a.W. sollte die IPV die notwendige Solidarität zwischen Personen mit unterschiedlichen Einkommen sicherstellen.<sup>28</sup> Dabei wollte der Bundesrat allerdings weitgehend am bisherigen Finanzierungsmodell der Krankenversicherung durch individuelle Kopfprämien, Kostenbeteiligungen der Patienten und Beiträge der öffentlichen Hand festhalten.<sup>29</sup> Bestreben des Bundesrates zur Einführung der IPV
- 19 Gemäss Gesetzesentwurf der Botschaft zur IPV (damals noch Art. 58 E-KVG der Vorlage) wären die Kantone verpflichtet gewesen, dem Versicherten die Prämie zu verbilligen, wenn die Prämienkosten des Versicherten für die obligatorische Krankenpflegeversicherung zusammen mit den Prämienkosten von Familienangehörigen, für die dieser unterhaltspflichtig gewesen wäre, einen vom Kanton festgelegten Prozentsatz des Einkommens überstiegen hätten.<sup>30</sup> Art. 58 E-KVG hätte die Durchführung der IPV den Kantonen überlassen und dennoch eine gewisse Einheitlichkeit bei der Konkretisierung der Regelungen gewährleistet.<sup>31</sup> So hätten die Kantone neben dem steuerbaren Einkommen auch das Vermögen berücksichtigen müssen, um zu vermeiden, dass Personen mit hohem Vermögen, aber geringem Einkommen, in den Genuss von IPV gelangt wären. Die Kantone hätten sich dafür auf die kantonale Steuerveranlagung stützen müssen, zumal es keine Veranlagung nach Bundesrecht gegeben hätte.<sup>32</sup> Entwurf (IPV)

<sup>22</sup> Vgl. zum Ganzen JAAG, § 12 N 20.

<sup>23</sup> AS I 1 ff.

<sup>24</sup> Vgl. AS 1995 1328 ff.

<sup>25</sup> Zum Ganzen NEF, S. 484; m.H. ferner MAURER, S. 150.

<sup>26</sup> BBl 1992 I 93 ff.

<sup>27</sup> Botschaft Prämienverbilligung 1992, S. 117.

<sup>28</sup> Vgl. Botschaft Prämienverbilligung 1992, S. 96, 126.

<sup>29</sup> Vgl. Botschaft Prämienverbilligung 1992, S. 96.

<sup>30</sup> Zum Ganzen Botschaft Prämienverbilligung 1992, S. 277 f.

<sup>31</sup> Botschaft Prämienverbilligung 1992, S. 199.

<sup>32</sup> Vgl. zum Ganzen Botschaft Prämienverbilligung 1992, S. 199.

- 20 Art. 58 E-KVG war jedoch in den parlamentarischen Beratungen äusserst umstritten. Die Befürworter der vorgeschlagenen Norm unterstrichen, dass es sich bei der IPV nicht um eine finanzielle Beihilfe für Arme handle, sondern um ein Institut zur Sicherstellung erträglicher Prämien für Versicherte mit tiefen Einkommen.<sup>33</sup> Die damals zuständige Departementsvorsteherin, Alt-Bundesrätin RUTH DREIFUSS, hielt zudem fest, Art. 58 E-KVG in der vorgeschlagenen Form ermögliche es, den Missbrauch von Prämienverbilligungsleistungen zu verhindern.<sup>34</sup> Dennoch war die Mehrheit des Parlamentes der Auffassung, dass den Kantonen weitgehende Autonomie in der Ausgestaltung der IPV zu gewähren sei und es in deren Verantwortung liege, zu entscheiden, ob eher viele Versicherte kleine Prämienverbilligungsbeiträge oder wenige Versicherte grössere Prämienverbilligungsbeiträge erhalten sollen.<sup>35</sup> Parlamentarische Debatte:  
Umstrittener  
Normentwurf
- 21 In der verabschiedeten Schlussfassung statuierte der nun seither unverändert geltende Art. 65 Abs. 1 (Satz 1) KVG: „Die Kantone gewähren den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen“.<sup>36</sup> Im Weiteren hielt der zweite Absatz fest, die IPV sei so festzulegen, dass die jährlich budgetierten Beiträge des Bundes und der Kantone nach Art. 66 KVG grundsätzlich voll auszubehalten sind.<sup>37</sup> Schliesslich wurde das Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG) in der Volksabstimmung vom 4. Dezember 1994 mit 1'021'175 Ja-Stimmen (51,8 Prozent) gegen 950'360 Nein-Stimmen (48,2 Prozent) angenommen und trat per 1. Januar 1996 in Kraft.<sup>38</sup> Art. 65 Abs. 1  
KVG
- 22 Die Gesetzesmaterialien und der seit jeher den Kantonen bei bedarfsabhängigen Sozialleistungen zugestandene grosse Handlungsspielraum belegen, dass bei der Regelung der IPV föderalistische Überlegungen deutlich stärker gewichtet wurden und diese einer sozialpolitisch einheitlichen Lösung mit bundesweitem Sozialziel entgegenstanden. Zwischenfazit

### 3. Änderungen bzw. Revisionsbestrebungen betreffend IPV

#### a. KVG-Revision 2001

- 23 Die erste KVG-Revision umfasste namentlich zwei zentrale Änderungsvorhaben betreffend die IPV. Erstens bestand die Idee, die Definition des unbestimmten Rechtsbegriffs „bescheidene wirtschaftliche Verhältnisse“ zu definieren. Zweitens wollte man die Eingrenzung des Kreises der anspruchsberechtigten Personen bestimmen. Allerdings wurden beide Revisionsvorschläge verworfen, nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass die Ausgestaltung der IPV Sache der Kantone ist, die das Berech- Verworfen  
Ideen

<sup>33</sup> Näheres zur Unterstützung und Kritik betreffend Art. 58 E-KVG: vgl. Amtl. Bull. NR Bd. V 1993 S. 1725 ff., 1736 f. (Votum Berichterstatterin SEGMÜLLER); Amtl. Bull. StR 1993 Bd. V S. 1082 ff., 1082 (Votum Berichterstatter HUBER).

<sup>34</sup> Amtl. Bull. StR 1993 Bd. V S. 1082 ff., 1085 (Votum DREIFUSS)

<sup>35</sup> Vgl. Amtl. Bull. NR Bd. V 1993 S. 1725 ff., 1728, 1736 f. (Votum Berichterstatterin SEGMÜLLER) und Amtl. Bull. StR 1993 Bd. V S. 1082 ff., 1082 (Votum Berichterstatter HUBER).

<sup>36</sup> AS 1995 S. 1328 ff., 1349.

<sup>37</sup> Siehe altArt. 65 Abs. 2 KVG (Stand: 1. Januar 2001)

<sup>38</sup> BBl 1995 I 278 ff., 278.

nungsmodell, den Bezügerkreis, das Verfahren und die Zahlungsmodalitäten nach ihren Vorstellungen regeln.<sup>39</sup>

- 24 Das Parlament beschloss dennoch ein paar wichtige Änderungen bzw. Neuerungen im KVG. Da das Bundesgericht Unklarheiten hinsichtlich des Bezügerkreises festgestellt hatte – es war unklar, ob auch „*Saisonniers*“ unter den persönlichen Anwendungsbereich von Art. 65 Abs. 1 KVG fielen –, wurde der erste Absatz entsprechend ergänzt.<sup>40</sup> Dem Bundesrat wurde neu die Kompetenz zur landesweiten Ausweitung des Bezügerkreises eingeräumt.<sup>41</sup> Art. 65 Abs. 3 KVG wurde eingeführt, wonach die Kantone bei der Abklärung der Anspruchsberechtigung der IPV die Berücksichtigung der aktuellsten Einkommens- und Familienverhältnisse gewährleisten müssen.<sup>42</sup> Ausserdem haben die Kantone für eine rasche Auszahlung der IPV zu sorgen, so dass die anspruchsberechtigten Personen ihre Prämienzahlungen nicht vorschussweise erbringen müssen (Art. 65 Abs. 3 Satz 2 KVG), und es obliegt ihnen die Pflicht, die Versicherten regelmässig über das Recht auf Prämienverbilligung zu informieren (Art. 65 Abs. 4 KVG).

Änderungen/  
Neuerungen

*b. Entwurf zu einer 2. KVG-Revision*

- 25 Statistische Erhebungen belegten, dass die Hauptlast der Kosten für die Finanzierung der Krankenversicherung auf die Versicherten fiel. Die Versicherten hatten dabei Kopfprämien und Kostenbeteiligungen von rund zwei Dritteln der von der Krankenversicherung getragenen Kosten zu übernehmen.<sup>43</sup> Vom Bundesrat beauftragte Experten empfahlen insbesondere die Verstärkung der Solidarität zwischen Reichen und Armen durch die verbindliche Vorschrift, dass die Prämienbelastung nicht mehr als 8 Prozent des steuerbaren Einkommens ausmachen dürfe.<sup>44</sup> Der auf den Expertenmeinung basierende bundesrätliche Entwurf zur Revision des KVG wurde aber letztendlich vom Parlament (Nationalrat) verworfen.<sup>45</sup> Für die Erarbeitung von späteren Wirkungsberichten im Bereich der IPV sollte der Vorschlag einer Maximalbelastung von 8 Prozent des verfügbaren Einkommens jedoch eine wichtige Messgrösse werden (vgl. unten Rz. 36).

Verworfen  
Vorlage

*c. KVG-Revision 2004*

- 26 Nach der gescheiterten 2. KVG-Revision nahm der Bundesrat das vom Parlament vom Grundsatz her befürwortete differenzierte Sozialziel zum Anlass, eine weitere KVG-Revision für den Bereich der IPV vorzuschlagen, und hielt in seiner Botschaft vom 26. Mai 2004 an diesem fest.<sup>46</sup> Letztendlich verzichtete das Parlament aber nicht nur auf die Festlegung eines gesamtschweizerischen Sozialziels, sondern auch auf die

Art. 65 Abs. 1<sup>bis</sup>  
KVG

<sup>39</sup> Vgl. zum Ganzen Botschaft Prämienverbilligung 1999, S. 812, 830.

<sup>40</sup> Siehe BGE 122 I 343 E. 4e S. 350 f.

<sup>41</sup> Botschaft Prämienverbilligung 1999, S. 831; vgl. Art. 65 Abs. 1 Satz 3 KVG (neu).

<sup>42</sup> Zum Ganzen Botschaft Prämienverbilligung 1999, S. 830, 861.

<sup>43</sup> Vgl. zum Ganzen Botschaft Prämienverbilligung 2001, S. 746, 809.

<sup>44</sup> Botschaft Prämienverbilligung 2001, S. 761.

<sup>45</sup> Amtl. Bull. NR 2003 S. 2049 ff., 2055 (Abstimmung).

<sup>46</sup> Botschaft Prämienverbilligung 2004, S. 4328, 4334.



vorgeschlagene Verankerung eines gemeinsamen Anspruchs der Familie auf IPV im KVG. Stattdessen entstand die Idee eines Prämienverbilligungsmodells, das vor allem Familien und Versicherte mit unteren und mittleren Einkommen entlasten sollte – ein Vorschlag, der ursprünglich von der Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK) stammte. Schliesslich führte ein Kompromiss zur Verabschiedung der noch heute geltenden Bestimmung von Art. 65 Abs. 1<sup>bis</sup> KVG, wonach die Kantone die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung für untere und mittlere Einkommen um mindestens 50 Prozent verbilligen.<sup>47</sup>

*d. KVG-Revision aufgrund der NFA 2008*

- 27 Die Einführung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)<sup>48</sup> hatte auch eine Änderung der Finanzierung der IPV zur Folge. Die Verteilung der Bundesbeiträge zur IPV an die einzelnen Kantone war bis zum 31. Dezember 2007 noch abhängig von der Finanzkraft der Kantone. Bund und Kantone nehmen auch seit Inkrafttreten der NFA weiterhin gemeinsam die Finanzierung der IPV wahr, jedoch wird neu der Bundesbeitrag für die IPV nicht mehr entsprechend der Finanzkraft, sondern gemäss der Wohnbevölkerung auf die Kantone aufgeteilt (Art. 66 Abs. 3 KVG)<sup>49</sup>. Die jährlichen Beiträge des Bundes an die Kantone zur Finanzierung der IPV werden also nicht mehr unter Berücksichtigung der Kostenentwicklung in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung und der Finanzlage des Bundes für jeweils vier Jahre festgesetzt.<sup>50</sup> Der Wegfall des Kriteriums Finanzkraft führt hinsichtlich der IPV zu einer stärkeren Belastung der Kantone, weil dadurch die Bundesbeiträge für die IPV reduziert werden.<sup>51</sup> Der gesamte Bundesbeitrag entspricht neu 7,5 Prozent der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Art. 66 Abs. 2 KVG), womit der Bund insgesamt nur noch 25 Prozent der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung für 30 Prozent der Versicherten übernimmt.<sup>52</sup>

Revision von  
Art. 66 KVG

<sup>47</sup> Vgl. zum Ganzen Amtl. Bull. NR 2005 S. 118 ff., 471 (Schlussabstimmung) und Amtl. Bull. StR 2005 S. 115 ff., 383 (Schlussabstimmung). Die neue Bestimmung trat am 1. Januar 2006 in Kraft (AS 2005 S. 3587 ff., 3588).

<sup>48</sup> Bei der NFA handelt es sich um die grösste Föderalismus-Reform der Schweiz, die vom Volk am 28. November 2004 an der Urne angenommen wurde und in Art. 135 BV verfassungsrechtlich verankert ist (in Kraft seit 1. Januar 2008). Kernelement ist der neue Finanzausgleich, bestehend aus den Instrumenten Ressourcen- und Lastenausgleich (vgl. zum Ganzen EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT (EFD), S. 2 ff.).

<sup>49</sup> Siehe auch Art. 3 der Verordnung über den Bundesbeitrag zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung vom 7. November 2007 (VPVK; SR 832.112.4).

<sup>50</sup> Botschaft zur NFA 2006, S. 725; AS 2007 S. 5779 ff., 5810, 5817; vgl. altArt. 66 Abs. 2 KVG.

<sup>51</sup> Botschaft zur NFA 2006, S. 668.

<sup>52</sup> Botschaft zur NFA 2001, S. 2453.

- 28 In der Folge wurde altArt. 65 Abs. 2 KVG aufgehoben, der besagte, die IPV sei so festzulegen, dass die jährlichen Beiträge des Bundes und der Kantone nach Art. 66 KVG grundsätzlich voll ausbezahlt werden.<sup>53</sup> Die Aufhebung dieser Bestimmung musste erfolgen, zumal der Bund den Kantonen seit der Einführung der NFA automatisch und unabhängig vom kantonalen Beitrag an die IPV eine bestimmte Summe zur Verbilligung der Krankenversicherungsprämien ausbezahlt<sup>54</sup> – sie wäre sowohl unter föderalistischen als auch verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten nicht zu rechtfertigen.<sup>55</sup> Im Lichte der Föderalismus-Reform soll es den Kantonen überlassen bleiben, inwieweit sie ihr Prämienverbilligungsbudget ausschöpfen wollen.<sup>56</sup> Die Botschaft zur NFA (2005) hält hierzu allerdings einschränkend fest, dass die Kantone verpflichtet seien, die Bundesbeiträge vollumfänglich für die IPV nach KVG einzusetzen.<sup>57</sup> Demgegenüber können die Kantone ihren Teil, mit dem sie das Prämienverbilligungsbudget aufstocken, frei bestimmen und somit Einsparungen vornehmen. Hingegen ist jeder Kanton verpflichtet, den aus dem Bundesbeitrag bestehende Teil des Prämienverbilligungsbudgets im Umfang von 7,5 Prozent der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (vgl. Art. 66 Abs. 2 KVG) vollumfänglich für die IPV auszuschöpfen.

Pflicht der Kantone: Einsatz des Bundesbeitrags für IPV

e. *KVG-Revision 2010*

- 29 Mehrere parlamentarische Vorstösse, die letztendlich aufeinander abstimmt wurden, mündeten in eine weitere Revision von KVG-Bestimmungen, die per 1. Januar 2012 in Kraft traten.<sup>58</sup> Im Zusammenhang mit der IPV steht namentlich der Wechsel des Auszahlungsmodus in der IPV nach Art. 65 Abs. 1 Satz 2 KVG, wonach neu die Pflicht der Kantone statuiert wurde, den Beitrag für die Prämienverbilligung direkt an die Versicherer, bei denen die anspruchsberechtigten Personen versichert sind, zu bezahlen. Die Umsetzung auf kantonaler Ebene hatte innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten der Änderung des Bundesrechts, d.h. bis zum 1. Januar 2014, zu erfolgen.

Direkte IPV-Auszahlung an die Versicherer

#### 4. Kantonale Ausgestaltung der IPV

- 30 Gestützt auf die bundesrechtlichen Vorgaben sind die Kantone für die konkrete Regelung und Durchführung der Prämienverbilligung zuständig (Art. 65 Abs. 1 KVG). Sie müssen insbesondere festlegen, wann eine Person in „*bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen*“ lebt (Kriterien für die Anspruchsberechtigung), das Verfahren zur Ermittlung der anspruchsberechtigten Personen definieren und die Modalitäten der

Heterogene Ordnung von kantonalen IPV-Systemen

<sup>53</sup> Botschaft zur NFA 2005, S. 6237.

<sup>54</sup> Siehe dazu die Aufhebung von altArt. 66 Abs. 5 KVG, der in der Fassung vom 1. Dezember 2007 noch wie folgt lautete: „*Ein Kanton darf den nach Absatz 4 von ihm zu übernehmenden Beitrag um maximal 50 Prozent kürzen, wenn die Prämienverbilligung für Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen trotzdem sichergestellt ist. Der Beitrag des Bundes an diesen Kanton wird im gleichen Verhältnis gekürzt*“.

<sup>55</sup> Siehe Art. 46 Abs. 3 BV; vgl. dazu auch NEF, S. 486 f.

<sup>56</sup> Vgl. Botschaft zur NFA 2005, S. 6238.

<sup>57</sup> Botschaft zur NFA 2005, S. 6238.

<sup>58</sup> Zum Ganzen AS 2011 3523 ff. 3526.

Festsetzung und Auszahlung der Beiträge regeln.<sup>59</sup> Diese föderalistische Ordnung hat eine sehr heterogene Ausgestaltung der Prämienverbilligungssysteme zur Folge.<sup>60</sup>

- 31 Die Mehrheit der Kantone – wozu auch der Kanton Zürich zählt – verfügt über ein Berechnungsmodell, welches vorsieht, dass die Krankenkassenprämien einen bestimmten Anteil des Einkommens der Versicherten nicht übersteigen dürfen. Der übersteigende Betrag wird durch den Staat mittels IPV finanziert („*einfaches Prozentmodell*“ und „*Prozentmodell mit nach Einkommenskategorie unterschiedenem Prozentsatz*“). Die übrigen Kantone legen Einkommensgrenzen meistens in Abhängigkeit der Haushaltsgrösse fest und gewähren IPV, die entweder in absoluten Beträgen oder in einem Prozentsatz der Prämie festgelegt werden („*Stufenmodell*“).<sup>61</sup> Berechnungsmodelle
- 32 Es ist weitgehend den Kantonen überlassen, wie sie den Kreis der anspruchsberechtigten Personen festsetzen. Umfasst der Bezügerkreis nur die unterste soziale Schicht (enger Kreis), so kann der Kanton diesen höhere IPV-Beiträge gewähren. Soll jedoch eine breitere Bezügergruppe in den Genuss von IPV-Beiträgen kommen, fällt die einzelne IPV entsprechend tiefer aus.<sup>62</sup> Bezügerkreis
- 33 In den Kantonen gibt es drei unterschiedliche Verfahren, nach denen den Versicherten IPV gewährt werden kann. Beim „*automatischen Verfahren ohne Antrag*“ eruiert der betreffende Kanton den Anspruch auf IPV von Amtes wegen auf Grundlage von aktuellen Steuerdaten. Beim „*automatischen Verfahren mit Antrag*“ stellt der betreffende Kanton Personen, die voraussichtlich Anspruch auf IPV haben, automatisch ein Antragsformular zu. Beim „*Verfahren mit Antragstellung*“ richtet der betreffende Kanton den Anspruch auf IPV nur aufgrund eines eingereichten Antrags aus.<sup>63</sup> Verfahren
- 34 Seit 1. Januar 2014 sind die Kantone verpflichtet, die IPV direkt an die Versicherer, bei denen die Personen mit Anspruch auf IPV versichert sind, zu bezahlen (Art. 65 Abs. 1 Satz 2 KVG). Die bundesrechtlichen Ausführungsbestimmungen zur Durchführung der IPV im Bereich Zahlungsmodalitäten und Datenerhebung finden sich in Art. 106 ff. der Verordnung über die Krankenversicherung (KVV)<sup>64</sup>. Zahlungsmodalitäten

<sup>59</sup> SCARTAZZINI/HÜRZELER, § 16 Rz. 255 (inkl. Fn. 285).

<sup>60</sup> Vgl. EUGSTER, Rz. 1392 ff., insbesondere Rz. 1393 f.; vgl. SCARTAZZINI/HÜRZELER, § 16 Rz. 255; vgl. dazu eine aktuelle synoptische Übersicht über die kantonalen Prämienverbilligungssysteme (Stand: 2016), abrufbar auf der Website der Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK) unter: [http://www.gdk-cds.ch/fileadmin/docs/public/gdk/themen/krankenversicherung/prae\\_mienverbilligung/ipv\\_2016\\_df\\_def.pdf](http://www.gdk-cds.ch/fileadmin/docs/public/gdk/themen/krankenversicherung/prae_mienverbilligung/ipv_2016_df_def.pdf) (zuletzt besucht am 23. Januar 2017).

<sup>61</sup> Zum Ganzen B,B,S., VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG AG, Monitoring 2014, S. 19 f. Einige Kantone berechnen die IPV auf der vom Versicherten effektiv bezahlten Prämie, während andere die vom Bundesrat festgelegte kantonale Durchschnittsprämie als Referenz- oder Richtprämie verwenden.

<sup>62</sup> Vgl. zum Ganzen Botschaft Prämienverbilligung 1999, S. 812, 815.

<sup>63</sup> Zum Ganzen Botschaft Prämienverbilligung 1999, S. 813 f.; Botschaft Prämienverbilligung 2004, S. 4337.

<sup>64</sup> SR 832.102.

### III. Sozialpolitische Wirksamkeit (Monitoring 2014)

- 35 Seit Einführung der individuellen Prämienverbilligung führt der Bund alle drei bis vier Jahre eine Studie über die sozialpolitische Wirksamkeit der IPV im Rahmen der Wirkungsanalysen des KVG durch. Die Ausgaben für die IPV nahmen bis ins Jahr 2010 kontinuierlich zu, stagnieren aber seither mehr oder weniger. Der aktuellste Bericht (Monitoring 2014) zeigt auf, dass sich die finanzielle Belastung durch die Krankenversicherungsprämien für Personen in „*bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen*“ seit dem letzten Monitoring (2010) erhöht hat. Sie betrug gemessen am verfügbaren Einkommen im Jahr 2014 durchschnittlich zwölf Prozent und nahm damit um knapp zwei Prozent zu – im Vergleich beträgt die Prämienbelastung der Gesamtbevölkerung etwa nur sechs Prozent. Die Beiträge pro Bezüger – bei steigender Bezügerquote – stiegen zwar an, allerdings weniger stark als die Prämien pro versicherte Person. Auch das vom Bundesrat bei Einführung der IPV erklärte Ziel einer Maximalbelastung von acht Prozent des steuerbaren Einkommens wird somit kaum erreicht. Die Wirksamkeit des Prämienverbilligungssystems als soziales Korrektiv für die Einheitsprämie hat zweifellos abgenommen und ist mit Mängeln behaftet, die direkt mit der föderalistisch motivierten Ausgestaltung der IPV zusammenhängen.<sup>65</sup>
- Mangelhafte  
Wirksamkeit

### E. Umsetzung der Prämienverbilligung im Kanton Zürich

- 36 Zur Umsetzung des KVG im Allgemeinen und namentlich auch der bundesrechtlichen Vorgaben betreffend die IPV (vgl. Art. 65 ff. KVG) erliess der Kanton Zürich das Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz vom 13. Juni 1999 (EG KVG). Das EG KVG regelt namentlich die Voraussetzungen, das Verfahren und die Finanzierung der Prämienverbilligung.<sup>66</sup>
- Kantonale  
Umsetzung:  
EG KVG

#### I. Konkretisierungen zu Art. 65 Abs. 1 und Abs. 1<sup>bis</sup> KVG

- 37 Der kantonale Gesetzgeber hat den Grundsatz „*Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen*“ (Art. 65 Abs. 1 KVG) so konkretisiert, dass mindestens 30 Prozent der Versicherten und mindestens 30 Prozent der Haushalte mit Kindern eine Prämienverbilligung erhalten sollen (§ 8 Abs. 2 EG KVG).
- § 8 Abs. 2  
EG KVG
- 38 Das kantonale Recht verlangt, dass Kindern in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen gemäss Art. 65 Abs. 1 KVG die Prämien im Umfang von 85 Prozent der regionalen Durchschnittsprämien zu verbilligen sind (§ 17 Abs. 4 EG KVG).
- § 17 Abs. 4  
EG KVG
- 39 Anspruchsberechtigte junge Erwachsene erhalten bis zum 25. Altersjahr eine Kinder-Prämienverbilligung, wenn die Krankenkasse, bei der sie versichert sind, die Prämienkategorie „*junge Erwachsene*“ kennt. Trifft dies nicht zu, sodass die jungen Er-
- § 12 Abs. 2  
EG KVG

<sup>65</sup> Vgl. zum Ganzen eingehend B,B,S., VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG AG, Monitoring 2014, S. 29 ff., 64 ff., 70; DIES., Monitoring 2010, S. 38 ff., 63 ff.

<sup>66</sup> Die dazugehörige Verordnung zum EG KVG (LS 832.1) wurde erst am 28. November 2007 erlassen und regelt Detailbestimmungen zur Versicherungspflicht und Prämienverbilligung.

wachsenen eine volle Erwachsenenprämie zu bezahlen haben, erhalten sie eine Prämienverbilligung für Erwachsene (§ 12 Abs. 2 EG KVG).

- 40 § 13 Abs. 1 EG KVG konkretisiert die bundesrechtliche Vorgabe aus Art. 65 Abs. 1<sup>bis</sup> KVG, wonach für untere und mittlere Einkommen die Prämien von jungen Erwachsenen in Ausbildung<sup>67</sup> um mindestens 50 Prozent zu verbilligen sind. Im Kanton Zürich erhalten solche Erwachsene eine IPV von mindestens 50 Prozent der regionalen Durchschnittsprämie für junge Erwachsene. § 13 Abs. 1 EG KVG

## II. Sonderregelungen für Personen mit EL-Anspruch und Sozialhilfebeziehende

- 41 Nach § 14 Abs. 1 EG KVG i.V.m. Art. 10 Abs. 3 lit. d des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG)<sup>68</sup> erhalten Personen mit Anspruch auf Ergänzungsleistungen (EL) von Bundesrechts wegen eine Pauschale in der Höhe der jährlich neu festgelegten regionalen Durchschnittsprämie. § 14 Abs. 1 EG KVG i.V.m. Art. 10 Abs. 3 lit. d ELG
- 42 Im Weiteren übernimmt die Gemeinde die durch die IPV nicht gedeckten Prämienkosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung von versicherten Personen mit zivilrechtlichem Wohnsitz in der Gemeinde, soweit das nach Sozialhilferecht berechnete Existenzminimum nicht gewährleistet ist (§ 18 Abs. 1 EG KVG). Demnach können auch Personen eine Prämienübernahme verlangen, die keine Sozialhilfe beziehen, obschon ihr sozialhilferechtliches Existenzminimum nicht gedeckt ist.<sup>69</sup> § 18 Abs. 1 EG KVG

## III. Übernahme der Verlustscheine für unbezahlte Prämien sowie der Verwaltungskosten der SVA

- 43 Neben der Ausrichtung von individuellen Beiträgen an Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen (ordentliche IPV) und der besonderen Prämienübernahme für EL-Beziehende und Sozialhilfebeziehende werden aus dem Gesamtbetrag an IPV-Mittel weitere Kosten finanziert. Dazu gehören die Übernahme der Verlustscheine für unbezahlte Prämien sowie der Verwaltungsaufwand der Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich (SVA). Finanzierung weiterer Kosten durch IPV-Mittel
- 44 Begleichen die Versicherten ihre Krankenkassenprämien oder Kostenbeteiligungen an den Behandlungskosten nicht, leiten die Versicherer in der Regel eine Betreibung ein. Führt dann die Betreibung zu einem Verlustschein, so sind die Kantone seit dem 1. Januar 2012 von Bundesrechts wegen verpflichtet, den Versicherern pauschal 85 Prozent der Höhe des Verlustscheins zu vergüten (vgl. § 18a Abs. 6 EG KVG i.V.m. Art. 64a Abs. 4 KVG). § 18a Abs. 6 EG KVG i.V.m. Art. 64a Abs. 4 KVG

<sup>67</sup> Nach § 13 Abs. 2 EG KVG gilt als Ausbildung jeder berufliche Erstausbildungsgang, für den ein Kinderabzug im Sinne von § 34 Abs. 1 lit. a des Zürcher Steuergesetzes (LS 631.1) geltend gemacht werden kann.

<sup>68</sup> SR 831.30.

<sup>69</sup> So auch der Regierungsrat in: ABl 2016-10-07, Vorlage 5313., S. 13.

- 45 Die SVA ist die für die Durchführung der Prämienverbilligung gemäss § 8 Abs. 1 EG KVG und den Datenaustausch gemäss Art. 65 Abs. 2 KVG zuständige Stelle (vgl. § 19 Abs. 1 EG KVG).<sup>70</sup> Gestützt auf § 24 EG KVG übernimmt der Kanton den Verwaltungsaufwand der SVA, der ihr für die Durchführung der Prämienverbilligung (IPV) gemäss § 8 Abs. 1 EG KVG sowie des Datenaustausches und der Verlustscheinabgeltung gemäss § 18a EG KVG erwächst. § 24 EG KVG

## F. Schlussfolgerungen

### I. Grundsätzliches

- 46 Das Ausleuchten des Gesamtkontextes führt zur Feststellung zentraler Fakten: Über 20 Jahre nach Einführung der IPV hat sich nachweislich gezeigt, dass deren Wirksamkeit als soziales Korrektiv für die einheitliche Kopfprämie abgenommen hat und dadurch das vom Gesetzgeber deklarierte Ziel zunehmend verfehlt bzw. ihren ursprünglichen Zweck nur mangelhaft erfüllt. Der vor allem von föderalistischen Gedanken geleitete Bundesgesetzgeber hat die klare Vorgabe von bundesrechtlichen Leitplanken, einschliesslich Sozialzielen, wiederholt verhindert. Dies führte nicht zu einer kantonalen Umsetzung der IPV im Sinne des klassischen Vollzugföderalismus, sondern es wurde vielmehr weitgehend den Kantonen überlassen, die IPV konkret auszugestalten. Dies hat die Entstehung einer heterogenen und unübersichtlichen Ordnung von kantonalen Prämienverbilligungssystemen massgebend begünstigt, bei der die einheitliche Anwendung fundamentaler Prinzipien wie namentlich die „*rechtsgleiche Behandlung*“ (Art. 8 BV) im Einzelfall nur schwer nachprüfbar bleibt. Föderalismus als Hindernis

### II. Spezifische Folgerungen mit Bezug zur Fragestellung

#### 1. Schranken für die Kantone bei der Ausgestaltung der IPV

- 47 Nach geltendem kantonalen Recht (Zürich) wird der zur Verfügung stehende Gesamtbetrag der IPV (2015: total 804 Mio. Franken), bestehend aus dem jährlichen Bundesbeitrag und dem kantonalen Beitrag, der mindestens 80 Prozent des Bundesbeitrags ausmacht (§ 17 Abs. 1 EG KVG), wie folgt verwendet: Verwendung Gesamtbetrag (IPV)
- *Verlustscheinübernahme* gemäss bundesrechtlicher Vorgabe von Art. 64a Abs. 4 KVG (2015: 38 Mio. Franken bzw. 5 Prozent);
  - *Prämienübernahme bei EL-Beziehenden* gemäss bundesrechtlicher Vorgabe von Art. 10 Abs. 3 lit. d ELG (2015: 238 Mio. Franken bzw. 30 Prozent);
  - *Prämienübernahme bei Sozialhilfebeziehenden* gemäss kantonalrechtlicher Vorgabe von § 18 Abs. 1 EG KVG (2015: 99 Mio. Franken bzw. 12 Prozent);

<sup>70</sup> Näheres zum Verfahren und den Zuständigkeiten der SVA: vgl. §§ 19–24 EG KVG.

- *IPV im engeren Sinne, d.h. Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen* gemäss bundesrechtlicher Vorgaben von Art. 65 Abs. 1 und Abs. 1<sup>bis</sup> KVG (2015: 423 Mio. Franken<sup>71</sup> bzw. 53 Prozent);
- *Verwaltungsaufwand der SVA* zwecks Durchführung der IPV gemäss kantonalrechtlicher Vorgabe von § 24 EG KVG (2015: 6 Mio. Franken).<sup>72</sup>

- 48 Die bestehenden IPV-Kategorien im geltenden kantonalen Recht, die sich auf bundesrechtliche Vorgaben des KVG abstützen, sind unbestritten rechtmässig. Ein Vorbehalt ist allerdings im Fall der Prämienübernahme bei EL-Beziehenden anzubringen. Hier gilt es vorab die Frage zu klären, woher die Beiträge stammen (vom Bund bzw. Kanton), mit denen diese Prämienübernahmen finanziert werden. Werden diese Prämien durch kantonale Finanzmittel subventioniert, ist dies keinesfalls zu beanstanden. Sollten jedoch Mittel aus dem jährlichen Beitrag des Bundes (IPV) in die Finanzierung dieser Prämienübernahmen fließen, dürfte dies gegen Bundesrecht verstossen (vgl. dazu Begründung sogleich unten Rz. 51). IPV-Kategorien gestützt auf Vorgaben des Bundesrechts
- 49 Die Prämienübernahme bei Sozialhilfebeziehenden stützt sich ausschliesslich auf kantonale Rechtsgrundlagen ab. Die Regelung, Organisation und Finanzierung der Sozialhilfe ist Sache der Kantone (d.h. es ist eine kantonale Zuständigkeit bzw. Kompetenz). Dementsprechend ist die Prämienübernahme bei Sozialhilfebeziehenden zwingend aus dem kantonalen Beitrag für die IPV zu finanzieren. Sollten Gelder aus dem jährlichen Bundesbeitrag hierzu eingesetzt werden, wäre dies systemwidrig. Zudem fliesst jährlich ein Betrag (2015: immerhin rund 6 Mio. Franken) aus dem Topf des IPV-Gesamtbeitrages an die SVA zwecks kostendeckender Entschädigung für die Durchführung der Prämienverbilligung, des Datenaustausches und der Verlustscheinabgeltung (gemäss § 24 EG KVG). Es ist nicht belegt, mit welchem Teil der IPV-Beiträge dieser Verwaltungsaufwand bezahlt wird. Dessen ungeachtet werden von der SVA Aufgaben im Rahmen der gesamten IPV (vgl. verschiedene IPV-Kategorien) erledigt, die unzweifelhaft auch den Kanton Zürich betreffen. Konsequenterweise muss zumindest der anfallende Aufwand für die Erledigung dieser rein kantonalen Aufgaben ausschliesslich aus dem kantonalen IPV-Beitrag finanziert werden. IPV-Kategorien gestützt auf kantonales Recht

## 2. Zweckbindung des jährlichen IPV-Bundesbeitrages

- 50 Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung verfolgte der Gesetzgeber mit der IPV das Ziel, für Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen die wirtschaftliche Last der Krankenkassenprämien zu mildern, da mit der Einheitsprämie im System des KVG die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Versicherten nicht berücksichtigt wird. Damit stellt sie ein Element der Solidarität zugunsten weniger bemittelten Bevölkerungsschichten dar.<sup>73</sup> Der IPV kommt die Funktion einer Bedarfsleistung Bundesgericht:  
Zum Sinn und Zweck der IPV

<sup>71</sup> Vorher wurden 6 Mio. Franken für den Verwaltungsaufwand der SVA vom Rest des IPV-Gesamtbeitrages in Abzug gebracht.

<sup>72</sup> Näheres zur Verwendung der IPV-Mittel: vgl. ABl 2016-10-07, Vorlage 5313, S. 13 ff., insbesondere 15 (Grafik 2).

<sup>73</sup> Zum Ganzen BGE 136 I 220 E. 6.2.1 S. 224 m.H. auf BGE 122 I 343 E. 3g/bb S. 347.

mit Rechtsanspruch zu.<sup>74</sup> Das oberste Gericht spricht in diesem Zusammenhang vom Charakter der IPV als einer sozial begründeten Hilfe für wirtschaftlich Benachteiligte, die sich von ihrer Funktion her einer Fürsorgeleistung oder Solidaritätsregelung annähert.<sup>75</sup> Es anerkennt auch den Entscheid des Bundesgesetzgebers, die Kantone zum Erlass der Ausführungsbestimmungen zu Art. 65 KVG verpflichtet zu haben und damit die Festlegung des zu erreichenden Sozialziels und der föderalistischen Ausgestaltung der IPV an diese delegiert zu haben.<sup>76</sup> Die Kantone dürfen folglich autonom bestimmen, was unter dem unbestimmten Rechtsbegriff „*bescheidene wirtschaftliche Verhältnisse*“ zu verstehen ist und welcher Personenkreis auf IPV Anspruch haben soll.<sup>77</sup> Das Bundesgericht betont allerdings, die kantonalen Vorschriften zur IPV dürften nicht gegen Sinn und Zweck des Bundesrechts verstossen und dessen Zweck nicht vereiteln.<sup>78</sup>

- 51 Einem solchem Verstoss gegen Sinn und Zweck des Bundesrechts käme wohl etwa eine Zweckentfremdung von Bundesbeiträgen gleich, die der Bund den Kantonen jährlich einzig für den Zweck der IPV bezahlt, welche die Kantone ihrerseits aber nicht für die IPV im engeren Sinne (gestützt auf Art. 65 Abs. 1 und Abs. 1<sup>bis</sup> KVG) oder die IPV im weiteren Sinn (Verlustscheinübernahme), für die explizit bundesrechtliche Vorgaben gemäss KVG bestehen, nutzen. Diese Folgerung wird im Übrigen gleichermassen durch die Gesetzesmaterialien zur NFA gestützt: So hat nämlich die Botschaft des Bundesrates diesbezüglich festgehalten, dass die Kantone verpflichtet seien, die jährlichen IPV-Bundesbeiträge vollumfänglich für die IPV nach KVG einzusetzen.<sup>79</sup> Im Zusammenhang mit der Einführung der NFA und dem KVG stehen zudem zwei Bestimmungen in der Bundesverordnung über die Ergänzungsleistungen (ELV): Gemäss Art. 39 Abs. 4 und Art. 54a Abs. 1 ELV (i.V.m. Art. 10 Abs. 3 lit. d ELG) beteiligt sich der Bund ausdrücklich nicht an den Kosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung. Dieses Bundesrecht steht offensichtlich einer Finanzierung der Prämienübernahme bei EL-Beziehenden mittels dem jährlichen Bundesbeitrag entgegen.

Zweckbindung der IPV nach KVG

### 3. Pflicht des Bundes zur Kontrolle der rechtskonformen Ausgestaltung (Umsetzung) durch die Kantone?

- 52 Abschliessend stellt sich die Frage, inwieweit den Bund nicht allenfalls eine Pflicht zur Kontrolle der Kantone betreffend die rechtskonforme Ausgestaltung (Umsetzung) der IPV gemäss den bundesrechtlichen Vorschriften trifft, und zwar dies insbesondere dann, wenn ein Verdacht bestehen sollte, dass Bundesgelder zweckentfremdet eingesetzt würden. Auch wenn es sich bei den individuellen Prämienverbilligungen (Bundesbeitrag zur IPV) um keine Bundessubventionen, sondern bedarfsabhängige Sozialleistungen handelt, die keinen individuellen Rechtsanspruch begründen, so könnten

Überprüfung der Aufgabenerfüllung in Anlehnung an das SuG

<sup>74</sup> BGE 122 I 343 E. 4e S. 350.

<sup>75</sup> Zum Ganzen BGE 122 I 343 E. 4e S. 350.

<sup>76</sup> Zum Ganzen BGE 136 I 220 E. 6.2.1 S. 224 m.H. auf BGE 122 I 343 E. 3g/bb S. 347.

<sup>77</sup> BGE 134 I 313 E. 3 S. 315; BGE 131 V 202 E. 3.2.2 S. 208; BGE 124 V 19 E. 2a S. 21.

<sup>78</sup> BGE 136 I 220 E. 6.1 S. 224 m.H. auf BGE 134 I 313 E. 3 S. 315; BGE 131 V 202 E. 3.2.2 S. 207 f.; BGE 124 V 19 E. 2a S. 21; BGE 122 I 343 E. 3f S. 346.

<sup>79</sup> Botschaft zur NFA 2005, S. 6238.



die entsprechenden Bestimmungen des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG)<sup>80</sup>, die eine Überprüfung der Aufgabenerfüllung der Geldempfänger und Sanktionen im Falle von Nichterfüllung oder mangelhafter Erfüllung der betreffenden Aufgaben vorsehen, den Gesetzgeber anregen, für die praxisrelevante Frage eine analoge Lösung zu finden.

### III. Beantwortung der Fragestellung

53 Die eingangs formulierte Frage lautete: „Ist der Kanton Zürich berechtigt, die Beiträge des Bundes für die Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung für weitere Zwecke wie Prämienübernahmen in der Sozialhilfe und in der Ergänzungsleistung sowie für Verlustscheinübernahmen und Verwaltungskosten einzusetzen?“ Aufgrund der vorliegenden Untersuchung ist diese Frage wie folgt zu beantworten:

Schlussfazit  
(Antworten)

- Die *Prämienübernahme bei Sozialhilfebeziehenden* erfolgt ausschliesslich gestützt auf kantonale Rechtsgrundlagen (§ 18 Abs. 1 EG KVG). Die Regelung, Organisation und Finanzierung der Sozialhilfe fällt in die kantonale Zuständigkeit. Somit ist diese Prämienübernahme zwingend nur aus dem kantonalen Beitrag für die IPV zu bezahlen; der Einsatz von Bundesmitteln wäre systemwidrig.
- Die *Prämienübernahme bei EL-Beziehenden* aus den kantonalen Mitteln für die IPV ist rechtmässig. Sollten allerdings hierfür die Mittel aus dem Bundesbeitrag für die IPV verwendet werden, verstiesse dies gegen Sinn und Zweck des Bundesrechts, zumal dieses die Beiträge des Bundes explizit für die IPV i.e.S. bestimmt (Art. 65 Abs. 1 und Abs. 1<sup>bis</sup> KVG). Zudem beteiligt sich der Bund im EL-Bereich ausdrücklich nicht an den Kosten der obligatorischen Krankenversicherung (Art. 39 Abs. 4 und Art. 54a Abs. 1 ELV).
- Die *Verlustscheinübernahme für unbezahlte Prämien* erfolgt im Kanton Zürich gesetzeskonform. Der Bund sieht diese Aufgabe vor (Art. 64a Abs. 4 KVG); infolgedessen darf die Verlustscheinabgeltung auch aus dem Bundesbeitrag finanziert werden.
- Der *Verwaltungsaufwand der SVA* für die Durchführung der IPV und die Verlustscheinabgeltung wird gemäss § 24 EG KVG vom Kanton übernommen. Es ist nicht bekannt, welcher Aufwand betreffend die IPV für die Erledigung welcher Aufgaben aus welchen Beiträgen (Bund oder Kanton) finanziert wird. Konsequenterweise müsste der Verwaltungsaufwand, der kantonalen Aufgaben (Prämienübernahme bei Sozialhilfebeziehenden) betrifft, ausschliesslich aus den IPV-Mitteln des Kantons bezahlt werden.

Zürich, 28. Januar 2017

Prof. Dr. iur. Thomas Gächter

---

<sup>80</sup> SR 616.1.