

Beschluss Nr. 503/2025

Schwyz, 24. Juni 2025 / ju

Volksinitiative «Kaufkraft stärken – Prämienverbilligung auch für den Mittelstand»

Bericht und Antrag an den Kantonsrat

1. Ausgangslage

1.1 Wortlaut der Initiative

Am 26. Juni 2024 hat die Sozialdemokratische Partei Kanton Schwyz (SP) der Staatskanzlei eine Initiative «Kaufkraft stärken – Prämienverbilligung auch für den Mittelstand» eingereicht. Gestützt auf §§ 28 und 29 der Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100) verlangen die Initianten in der Form einer allgemeinen Anregung:

«Der Kanton Schwyz erhöht die Prämienverbilligung auf mindestens den durchschnittlichen Pro-Kopf-Beitrag aller Kantone, sodass auch Teile des Mittelstands durch Beiträge an die Krankenkassenprämien entlastet werden».

Aus der Initiative kann nicht entnommen werden, in welcher Rechtsnorm die Initiative umgesetzt werden soll.

Zum Initiativentwurf hatte die Staatskanzlei im Sinne einer summarischen Vorprüfung mit Schreiben vom 6. Februar 2023 vorgängig Stellung genommen.

1.2 Ziele der Initiative

Gemäss dem Unterschriftenbogen verfolgen die Initianten folgende Ziele:

«Die steigenden Krankenkassenprämien stehen zuoberst im Sorgenbarometer. Mit der hohen Teuerung und den stark gestiegenen Preisen kommen immer mehr Menschen in finanzielle Notlagen. Dabei drücken die Krankenkassenprämien besonders schlimm aufs Portemonnaie. Mit der Erhöhung der individuellen Prämienverbilligung können wir gezielt jene Menschen entlasten, die es wirklich brauchen.»

Der Kaufkraftverlust trifft auch den Mittelstand.

Seit Jahren steigen Krankenkassenprämien viel stärker als die Löhne. Dieser Kaufkraftverlust trifft auch die mittleren Einkommen. Deshalb soll zukünftig auch der Mittelstand von Prämienverbilligungsbeiträgen profitieren können.

Der Kanton Schwyz kann mehr!

Der Kanton Schwyz investiert heute pro Kopf nicht einmal halb so viel in die Verbilligung der Krankenkassenprämien wie der Durchschnitt der Kantone. Gleichzeitig hat er über 800 Millionen Franken Eigenkapital angehäuft. Er kann die Menschen mit tiefen und mittleren Einkommen bei der Prämienverbilligung mindestens gleich stark unterstützen, wie dies die anderen Kantone tun. Das fordert die Prämienverbilligungsinitiative.»

1.3 Zustandekommen

Der Regierungsrat hat mit RRB Nr. 531 vom 2. Juli 2024 festgestellt, dass die Initiative mit 2096 bescheinigten Unterschriften formell zustande gekommen ist (Abl 2024, S. 1732 f.).

2. Prüfung der Gültigkeit

2.1 Zuständigkeit und Gültigkeitsvoraussetzungen

Der Kantonsrat prüft die Gültigkeit einer Initiative (§ 30 Abs. 2 KV) und entscheidet über deren Annahme oder Ablehnung (§ 31 Abs. 1 KV). Eine Initiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Form und der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (§ 30 Abs. 3 KV). Der Entscheid über die Gültigkeit erfolgt durch Kantonsratsbeschluss.

2.2 Einheit der Form

Jede Initiative kann als Verfassungs- oder Gesetzesinitiative in der Form der allgemeinen Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden (§§ 28 f. KV). Eine Initiative darf nur als allgemeine Anregung oder als ausformulierter Entwurf eingereicht werden. Mischformen sind ausgeschlossen (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 5. Oktober 2016 [1C_665/2015] betr. Ungültigerklärung der kantonalen Volksinitiative NEIN zum Lehrplan 21, E. 3.4 und 3.5).

Die Einheit der Form ist gewahrt, wurde doch das Initiativbegehren als allgemeine Anregung eingereicht und bezieht sich auf eine Regelung auf Gesetzesstufe.

2.3 Einheit der Materie

Eine Initiative darf grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben. Zwischen verschiedenen Teilen einer Initiative muss mindestens ein innerer Zusammenhang sowie eine Einheit des Ziels bestehen, d. h. ein Sachzusammenhang, der die Vereinigung mehrerer Vorschläge in einer einzigen, dem Volk unterbreiteten Frage als objektiv gerechtfertigt erscheinen lässt (BGE 129 I 384, Pra 2004 S. 526).

Die Initiative beinhaltet einen einheitlichen Regelungsgegenstand, nämlich die individuelle Prämienverbilligung (IPV) in der Krankenversicherung, womit der Grundsatz der Einheit der Materie gewahrt wird (§ 30 Abs. 3 Bst. a KV).

2.4 Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

Initiativen müssen den Vorrang des Bundesrechts beachten, also bundesrechtskonform sein (Art. 51 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101]). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist eine Unvereinbarkeit mit dem Bundesrecht nur anzunehmen, wenn sich eine Initiative einer bundesrechtskonformen Auslegung gänzlich entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich ist (BGE 111 Ia 295).

Jede Person in der Schweiz muss für die Krankenpflege versichert sein (Obligatorium). Die Krankenversicherer legen die Versicherungsprämien unabhängig vom Einkommen einheitlich pro Person nach Alterskategorie (Kopfprämien für Kinder, junge Erwachsene in Ausbildung und Erwachsene), Wohnregion und gewähltem Versicherungsmodell und Franchisehöhe fest. Als soziales Korrektiv zur Kopfprämie sieht das Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG, SR 832.10) vor, dass die Prämien von Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen durch Bundes- und Kantonsbeiträge verbilligt werden. Überdies müssen die Kantone bei Familien mit unteren und mittleren Einkommen die Prämien der Kinder um mindestens 80 % und die Prämien der jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 % verbilligen (vgl. Art. 65 KVG).

Die Initiative, welche in Form der allgemeinen Anregung eine Erhöhung der Prämienverbilligung im Kanton Schwyz auf den Durchschnitt aller Kantone anstrebt, verstösst nicht offensichtlich gegen übergeordnetes Recht.

2.5 Durchführbarkeit

Eine Initiative ist gültig, wenn sie nicht offensichtlich undurchführbar ist (§ 30 Abs. 3 Bst. c KV). Initiativen sind demnach als ungültig zu erklären, wenn offensichtlich ist, dass sie im Fall ihrer Annahme faktisch nicht vollzogen werden können. Schwierigkeiten bei der praktischen Durchführung oder bei der Einhaltung einzelner Forderungen, etwa von Fristvorschriften, genügen für die Annahme der Unmöglichkeit nicht (vgl. Peter Gander, Die Volksinitiative im Kanton Schwyz, in: ZBl 1990 S. 387).

Die Initiative ist nicht offensichtlich undurchführbar.

2.6 Fazit

Die Initiative hält die Grundsätze der Einheit der Form und der Materie ein. Ebenso verletzt sie kein übergeordnetes Recht und ist auch nicht offensichtlich undurchführbar. Die Initiative ist somit als gültig zu erklären. Ist die Initiative als gültig zu erklären, hat der Kantonsrat nach § 31 Abs. 1 KV über deren Annahme oder Ablehnung zu befinden. Dem Kantonsrat wird, wie nachfolgend aufgezeigt wird, beantragt, die Initiative abzulehnen.

3. Beurteilung der Initiative

Die kantonale Initiative «Kaufkraft stärken – Prämienverbilligung auch für den Mittelstand» verlangt in der Form einer allgemeinen Anregung, dass der Kanton Schwyz die Prämienverbilligung auf mindestens den durchschnittlichen Pro-Kopf-Beitrag aller Kantone erhöht, sodass auch Teile des Mittelstands durch Beiträge an die Krankenkassenprämien entlastet werden. Eingereicht wurde die Initiative am 26. Juni 2024. Die Beurteilung der vorliegenden kantonalen Initiative muss im Kontext des übergeordneten Bundesrechts erfolgen, welches im Bereich der individuellen Prämienverbilligung massgebliche Veränderungen erfahren wird und durch die Kantone umgesetzt werden muss.

Nachfolgend werden deshalb die Ausgangslage für den Kanton Schwyz nach Annahme des indirekten Gegenvorschlags zur «Prämien-Entlastungs-Initiative» auf Stufe Bund, die Revisionsthemen aufgrund der neuen bundesrechtlichen Rahmenbedingungen sowie die Auswirkungen auf den Kanton Schwyz erläutert. Auf dieser Grundlage erfolgt schliesslich eine Beurteilung der kantonalen Initiative «Kaufkraft stärken – Prämienverbilligung auch für den Mittelstand».

3.1 Ausgangslage für den Kanton Schwyz nach Annahme des indirekten Gegenvorschlags zur «Prämien-Entlastungs-Initiative» auf Stufe Bund

3.1.1 Das Bundesparlament verabschiedete am 29. September 2023 eine Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG, SR 832.10) zur Prämienverbilligung, dies als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Maximal 10% des Einkommens für die Krankenversicherungsprämien (Prämien-Entlastungs-Initiative)». Die Stimmbevölkerung und die Kantone lehnten die Prämien-Entlastungs-Initiative an der Volksabstimmung vom 9. Juni 2024 ab. Die Referendumsfrist für den Gegenvorschlag ist sodann am 9. Januar 2025 unbenutzt abgelaufen. Er soll per 1. Januar 2026 in Kraft gesetzt werden. Die Umsetzung dieses indirekten Gegenvorschlags beschäftigt nun den Bund und die Kantone.

3.1.2 Der indirekte Gegenvorschlag verpflichtet die Kantone, die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung neu mit einem Mindestbetrag zu verbilligen. Dieser Mindestbetrag entspricht einem Anteil der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) im betreffenden Kanton. In den beiden ersten Jahren nach dem Inkrafttreten beträgt der Anteil für alle Kantone mindestens 3.5 %. Danach beträgt er 3.5 bis 7.5 %, je nachdem, wie stark die Prämien die Einkommen der 40 % der einkommensschwächsten Versicherten des betreffenden Kantons belasten.

Zudem müssen die Kantone festlegen, welchen Anteil am verfügbaren Einkommen der Versicherten die Krankenkassenprämie höchstens ausmachen darf (sogenanntes «Sozialziel»). Sie können diesen Anteil unterschiedlich hoch festlegen.

3.1.3 Aufgrund dieser Ausgangslage muss das Prämienverbilligungssystem im Kanton Schwyz zwingend überprüft und an das neue Bundesrecht angepasst werden, damit es den neuen Vorgaben des Bundes entspricht.

3.2 Revisionsthemen aufgrund der bundesrechtlichen Rahmenbedingungen

3.2.1 Das Bundesrecht legt in Art. 65 Abs. 1^{ter}-1^{octies} KVG gemäss der Änderung vom 29. September 2023 (Prämienverbilligung) neu fest, wieviel finanzielle Mittel die Kantone in Zukunft für die Prämienverbilligung zur Verfügung stellen müssen. Insbesondere muss jeder Kanton festlegen, welchen Anteil die Prämie am verfügbaren Einkommen der Versicherten mit Wohnort im Kanton höchstens ausmachen darf (Art. 65 Abs. 1^{ter} KVG, sogenanntes «Sozialziel»).

3.2.2 Der Bundesrat will auf Basis der vom Parlament beschlossenen gesetzlichen Grundlage die Einzelheiten zum indirekten Gegenvorschlag in einer Ausführungsverordnung regeln. Dazu will er seine Verordnung über den Bundesbeitrag zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung vom 7. November 2007 (VPVK, SR 832.112.4) totalrevidieren und die Verordnung über die Krankenversicherung vom 27. Juni 1995 (KVV, SR 832.102) mit einem neuen Art. 92 ergänzen.

3.2.3 Die Vernehmlassung zur Änderung der VPKV wurde am 31. März 2025 beendet. Die Verabschiedung der VPKV durch den Bundesrat ist für den Spätsommer 2025 und das voraussichtliche Inkrafttreten der geänderten Bestimmungen auf den 1. Januar 2026 geplant.

3.2.4 Die VPVK wird aufgrund des indirekten Gegenvorschlags erweitert. Die VPKV regelt somit wie bisher die Berechnung des Bundesbeitrags an die Prämienverbilligung und neu auch

die kantonalen Mindestbeiträge zur Prämienverbilligung. Insbesondere regelt sie näher, wie die kantonalen Bruttokosten der OKP, die Prämienbelastung der 40 % der einkommensschwächsten Versicherten und somit der Mindestbeitrag des Kantons ermittelt werden.

3.2.5 Der Kanton Schwyz ist somit gehalten, sein Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 19. September 2007 (EGzKVG, SRSZ 361.100), den Kantonsratsbeschluss zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 12. Dezember 2007 (KRBzEGzKVG, SRSZ 361.110) und die Vollzugsverordnung zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 4. Dezember 2012 (VVzEGzKVG, SRSZ 361.111) zu überprüfen und anzupassen.

3.3 Was kommt auf den Kanton Schwyz mit der Umsetzung des indirekten Gegenvorschlags des Bundes zur «Prämien-Entlastungs-Initiative» zu?

3.3.1 Das Prämienverbilligungssystem muss dahingehend angepasst werden, dass der Kanton Schwyz nach Ablauf der Übergangsfrist von zwei Jahren nach Inkrafttreten der Änderung vom 29. September 2023 die bundesrechtlichen Mindestbedingungen einhält.

3.3.2 Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) hat mitgeteilt, dass der Kanton Schwyz auf Basis der relevanten Daten (Quelle: OKP Statistik 2023 und Daten der Eidgenössischen Steuerverwaltung [ESTV] 2020) im Jahr 2023 den Mindestbeitrag von 3.5 % der kantonalen Bruttokosten der OKP mit effektiv erzielten 3.4 % (= 100 % / Bruttokosten von Fr. 669 726 823.-- * Ausgaben Kanton Schwyz von Fr. 22 892 866.--) knapp nicht eingehalten hätte. Für das Jahr 2024 sind die definitiven Bruttokosten der OKP für den Kanton Schwyz noch nicht bekannt. Diese werden vom BAG erst im Dezember 2025 oder Januar 2026 publiziert.

3.3.3 Für das Jahr 2025 hat das BAG dem Kanton Schwyz sowohl die geschätzten Bruttokosten der OKP von Fr. 783 598 522.-- als auch den geschätzten Bundesbeitrag von Fr. 66 101 319.-- mitgeteilt. Der Kanton Schwyz hat im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2025–2028 für die individuelle Prämienverbilligung (IPV) im Jahr 2025 Fr. 93 600 000.-- budgetiert. Per 12. März 2025 waren Fr. 94 132 108.-- für die Auszahlung vom Juni 2025 vorgemerkt. Mit den erwähnten Zahlen kann man zuerst den Anteil des Kantons Schwyz an den gesamten Ausgaben für die IPV und anschliessend den Anteil der kantonalen IPV-Ausgaben in Prozent der Bruttokosten der OKP ausrechnen. Der Anteil des Kantons Schwyz berechnet sich wie folgt:

IPV-Auszahlung im Kanton Schwyz von Fr. 94 132 108.-- minus den Bundesbeitrag von Fr. 66 101 319.-- ergibt den Kantonsanteil von Fr. 28 030 789.--.

Der Anteil an den Bruttokosten beträgt 3.58 % und berechnet sich wie folgt:

*(100 % / Bruttokosten von Fr. 783 598 522.-- * Anteil Kanton Schwyz von Fr. 28 030 789.--).*

Somit kann als Zwischenergebnis festgehalten werden, dass der Kanton Schwyz 2025 unter Berücksichtigung der aktuell verfügbaren Zahlen den während der Übergangsfrist vorgegebenen Mindestbeitrag von 3.5 % der Bruttokosten einhalten würde.

Das neue Bundesrecht tritt gemäss Planung des BAG per 1. Januar 2026 in Kraft. Somit müsste der Kanton Schwyz in den Jahren 2026 und 2027 einen Mindestbeitrag von 3.5% erreichen.

3.3.4 Zusätzlich hat das BAG auf Basis der neuen Bestimmungen im Entwurf der VPVK und unter Berücksichtigung der Prämienbelastung nach IPV im Jahr 2023 von 15.3 % den hypothetischen Mindestbeitrag des Kantons Schwyz nach Ablauf der Übergangsfrist für das Jahr 2025 berechnet. Dieser beträgt gerundet:

*5.8 % der Bruttokosten der OKP oder Fr. 45 339 574.-- (= Bruttokosten von Fr. 783 598 522.-- * 5.786071922 %).*

Zählt man den Kantonsanteil von Fr 45 339 574.-- und den Bundesanteil von Fr 66 101 319.-- zusammen, ergibt dies eine hypothetische IPV-Auszahlung für das Jahr 2025 von Fr. 111 440 893.--.

Zusammenfassend heisst das, dass sich der Kanton Schwyz nach Ablauf der Übergangsfrist von zwei Jahren nach Inkrafttreten des neuen Bundesrechts auf substanziell höhere Kantonsbeiträge einstellen muss. Gemäss der oben berechneten hypothetischen IPV-Auszahlung für das Jahr 2025 wäre der Anteil des Kantons Schwyz rund 17.3 Mio. Franken höher.

3.4 Beurteilung der kantonalen Initiative «Kaufkraft stärken – Prämienverbilligung auch für den Mittelstand» im Kontext der Umsetzung des neuen Bundesrechts

3.4.1 Der Regierungs- und der Kantonsrat müssen sich aufgrund der Annahme des indirekten Gegenvorschlags zur «Prämien-Entlastungs-Initiative» und der dadurch vorgegebenen bundesrechtlichen Rahmenbedingungen zwingend mit einer substanziellen Erhöhung des Kantonsanteils für die Prämienverbilligung und somit auch einer Anpassung des Prämienverbilligungssystems im Kanton Schwyz auseinandersetzen. Der kantonale Mindestbetrag entspricht nach Ablauf der Übergangsfrist von zwei Jahren nach Inkrafttreten einem Anteil der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) im Kanton Schwyz von 3.5 bis 7.5 %, je nachdem, wie stark die Prämien die Einkommen der 40 % der einkommensschwächsten Versicherten des betreffenden Kantons belasten. Das BAG hat aufgrund der verfügbaren Zahlen einen hypothetischen Mindestbeitrag des Kantons Schwyz für das Jahr 2025 von rund 5.8 % berechnet, was einer Erhöhung des Kantonsbeitrages von rund 17.3 Mio. Franken gleichkäme.

Der indirekte Gegenvorschlag verpflichtet die Kantone zudem, festzulegen, welchen Anteil am verfügbaren Einkommen der Versicherten die Krankenkassenprämie höchstens ausmachen darf (sogenanntes «Sozialziel»). Sie können diesen Anteil unterschiedlich hoch festlegen.

3.4.2 Die Prämienverbilligung durch die Kantone ist nach heute geltendem Bundesrecht sehr offen geregelt. Gemäss Art. 65 Abs.1 KVG gewähren die Kantone den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen. Die Kantone waren in der Umsetzung frei. Das ändert sich mit der Umsetzung des indirekten Gegenvorschlags zur «Prämien-Entlastungs-Initiative» wesentlich. Die neuen bundesrechtlichen Rahmenbedingungen haben eine Harmonisierung der Prämienverbilligungssysteme der Kantone zur Folge.

Sowohl die substanzielle Erhöhung des Kantonsbeitrages als auch die Harmonisierung der Prämienverbilligungssysteme entsprechen grundsätzlich den Forderungen der Initianten. Die kantonale Initiative «Kaufkraft stärken – Prämienverbilligung auch für den Mittelstand» rennt somit Türen ein, welche durch die Umsetzung des indirekten Gegenvorschlags zur «Prämien-Entlastungs-Initiative» bereits geöffnet werden müssen.

3.4.3 Abgesehen davon handelt es sich bei der Umsetzung des indirekten Gegenvorschlags im kantonalen Prämienverbilligungsrecht um ein komplexes Gesetzgebungsprojekt. Es ist deshalb nicht sinnvoll und auch nicht praktikabel, wie von der kantonalen Initiative gefordert, noch ein zusätzliches Kriterium – nämlich die Prämienverbilligung im Kanton Schwyz auf mindestens den durchschnittlichen Pro-Kopf-Beitrag aller Kantone zu erhöhen – in die politische Diskussion einzubringen, bevor überhaupt ein Vorschlag zur Umsetzung des indirekten Gegenvorschlags vorliegt.

Zudem berücksichtigt der durchschnittliche Pro-Kopf-Beitrag aller Kantone die effektiven Kosten im Kanton Schwyz nicht, weshalb er kein taugliches Kriterium zur Festlegung der Prämienverbilligung im Kanton Schwyz ist. Auch der indirekte Gegenvorschlag des Bundes orientiert sich einzig an der konkreten Prämienbelastung pro Kanton.

4. Folgerung

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Initiative im Sinne der Erwägungen für gültig zu erklären ist. Aus den vorstehend ausgeführten Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat jedoch, die Initiative «Kaufkraft stärken – Prämienverbilligung auch für den Mittelstand» abzulehnen.

Auf die Ausarbeitung und Unterbreitung eines Gegenvorschlags wird aus den obigen Überlegungen verzichtet.

5. Behandlung im Kantonsrat

5.1 Frist

Der Kantonsrat hat innert 18 Monaten über Annahme oder Ablehnung einer Initiative zu entscheiden (§ 33 Abs. 1 KV). Nachdem das Zustandekommen der Initiative am 2. Juli 2024 festgestellt wurde, muss der Kantonsrat bis spätestens 2. Januar 2026 über die Initiative Beschluss fassen.

5.2 Ausgabenbremse

Beim vorliegenden Beschluss handelt es sich nicht um eine Ausgabenbewilligung. Für die Schlussabstimmung gilt das einfache Mehr gemäss § 87 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 17. April 2019 (GOKR, SRSZ 142.110).

5.3 Referendum

Soweit der Kantonsrat die Initiative als gültig erklärt, wird diese bei Annahme je nach Ergebnis der Schlussabstimmung im Kantonsrat dem obligatorischen oder fakultativen Referendum gemäss §§ 34 der 35 KV unterstellt (§ 31 Abs. 2 KV).

Soweit der Kantonsrat die Initiative ablehnt, entscheidet das Volk über sie (§§ 31 Abs. 3 und 34 Abs. 1 Bst. c KV).

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Initiative «Kaufkraft stärken – Prämienverbilligung auch für den Mittelstand» im Sinne der Erwägungen für gültig zu erklären und abzulehnen.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates; Initiativkomitee, SP des Kantons Schwyz, 8808 Pfäffikon.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departement des Innern; Ausgleichskasse Schwyz; Rechts- und Beschwerdedienst.

Im Namen des Regierungsrates:

Michael Stähli
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber