

Antrag des Regierungsrates vom 27. Oktober 2010

4735

Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG)

(Änderung vom; Prämienverbilligung [Kantonsbeitrag])

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 27. Oktober 2010,

beschliesst:

I. Das Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz vom 13. Juni 1999 wird wie folgt geändert:

§ 17. ¹ Der Regierungsrat legt den Kantonsbeitrag für die Prämienverbilligung fest. Dieser entspricht mindestens 80% des mutmasslichen Bundesbeitrages nach Art. 66 KVG.

Abs. 2-4 unverändert.

Kantonsbeitrag
und Höhe
der Prämien-
verbilligung

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

Weisung

1. Ausgangslage

Gemäss Art. 65 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10) erhalten Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen eine Prämienverbilligung. Wer diese erhält und wie hoch sie ausfällt, wird zum Teil im Bundesrecht und zum Teil im kantonalen Recht festgelegt. So sind die Prämien für Kinder aus Familien mit bescheidenem Einkommen gemäss § 17 Abs. 4 des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz vom 13. Juni 1999 (EG KVG, LS 832.01) um mindestens 85% zu verbilligen, während jungen Erwachsenen in Ausbildung und Kindern aus Familien mit mittlerem Einkommen gemäss Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG eine Prämienverbilligung von mindestens 50% zu gewähren ist. Ganz allgemein schreibt das kantonale Recht vor, dass mindestens 30% der Versicherten und mindestens 30% der Haushalte mit Kindern Anspruch

auf Prämienverbilligung haben müssen (§ 8 Abs. 2 EG KVG). Der Bund überweist den Kantonen für die Prämienverbilligung jährlich einen pauschalen Beitrag. Dieser entspricht gemäss Art. 66 Abs. 2 KVG in seiner Gesamtheit 7,5% der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung; er wird vom Bundesrat anteilmässig nach Grösse der Wohnbevölkerung auf die Kantone verteilt.

Die Prämienverbilligung wird im Kanton Zürich auf zwei verschiedene Arten ausgerichtet: einerseits durch individuelle Beiträge an Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen (IPV, §§ 8 ff. EG KVG) und andererseits durch Prämienübernahmen bei Sozialhilfe- und Zusatzleistungsbeziehenden (Ergänzungsleistungen und Beihilfe) sowie durch Übernahme von Verlustscheinen für unbezahlte Versicherungsprämien (§§ 14 und 18 EG KVG). Bei der IPV wird die Prämienverbilligung abgestuft nach verschiedenen Einkommensklassen bemessen (sogenanntes Stufenmodell), wobei diese Klassen unterschiedlich hoch ausfallen, je nachdem, ob jemand verheiratet ist und/oder Kinder hat oder aber alleinstehend ist und keine Kinder hat. Massgebend sind jeweils das steuerbare Einkommen und Vermögen. Die bezugsberechtigten Personen werden jährlich von den Gemeinden aufgrund der definitiven Steuerdaten per Stichtag 1. Januar des dem Auszahlungsjahr vorangehenden Jahres ermittelt und der Sozialversicherungsanstalt (SVA) mitgeteilt (§§ 9 Abs. 2 und 19 Abs. 1 EG KVG). Die Auszahlung der Prämienverbilligung erfolgt an die Krankenkassen, welche die Prämienverbilligungsbeiträge von der Prämienrechnung abziehen.

Nach Massgabe der eingangs genannten gesetzlichen Bestimmungen legt der Regierungsrat gestützt auf § 17 EG KVG den Kantonsbeitrag, die Einkommens- und Vermögensgrenzen sowie die konkrete Höhe der Verbilligungsbeiträge fest. Der Kantonsbeitrag hat dabei gemäss § 17 Abs. 1 EG KVG mindestens dem Bundesbeitrag zu entsprechen.

2. KEF-Erklärung vom 25. Januar 2010 – San10

Am 25. Januar 2010 überwies der Kantonsrat auf Antrag von Kantonsrat Willy Haderer, Unterengstringen, eine Erklärung zum KEF mit folgendem Begehren: «Die Beiträge an die IPV sind für die Planjahre 2011 bis 2013 maximal auf der Höhe des Budgets 2010 (394,9 Mio. Franken) festzusetzen» (KR-Nr. 10/2010). Der Kantonsrat forderte den Regierungsrat mit dieser Erklärung auf, eine Gesetzesänderung vorzulegen, die einen tieferen Kantonsbeitrag als heute zulässt.

Für 2012 und 2013 ist die Erklärung im KEF 2011–2014 bereits umgesetzt, indem für die individuelle Prämienverbilligung 394,9 Mio.

Franken und für die Prämienübernahmen der aufgrund der Prämiensteigerung und der Fallentwicklung erwartete Aufwand eingestellt wurden. Mit dieser Aufwandsentwicklung ergibt sich für 2012 und 2013 ein Kantonsanteil, der 83% des Bundesanteils entspricht. Hinsichtlich der Auswirkungen der Erklärung auf 2011 wird auf die Ausführungen unter Ziff. 4 nachstehend verwiesen.

KEF 2011–2014, Aufwand für die Beiträge an Krankenkassenprämien:

Aufwand (in Mio. Fr.)	R 09	B 10	P 11	P 12	P 13	P 14
Entschädigung SVA	5	5	5	6	6	6
IPV	375	441	455	395	395	418
Prämienübernahmen	245	263	291	299	325	330
Total	625	709	752	700	725	753

Die Senkung des Kantonsbeitrages an die Prämienverbilligung von 100% auf 80% ist im Übrigen Teil des Sanierungsprogramms für den Staatshaushalt (San10 [Massnahme 6700-101]; vgl. RRB Nr. 1240/2010).

3. Erläuterungen zur beantragten Änderung von § 17 EG KVG

3.1. Notwendigkeit der Änderung

Nachdem wie einleitend festgehalten § 17 Abs. 1 EG KVG ausdrücklich festschreibt, dass der Kantonsbeitrag mindestens dem Bundesbeitrag zu entsprechen hat, ist der Spielraum des Regierungsrates bei der Festsetzung des Kantonsbeitrages sehr klein. Das Anliegen des Kantonsrates, nämlich die Einfrierung der Mittel für die individuelle Prämienverbilligung auf 394,9 Mio. Franken, ergibt wie erwähnt einen Kantonsanteil von lediglich 83% des Bundesbeitrags und bedingt deshalb eine Änderung des EG KVG.

3.2. Auswirkungen auf die Leistungen

Mit der Umsetzung der KEF-Erklärung beträgt der Aufwand 2012 für die Beiträge an Krankenkassenprämien 700 Mio. Franken und liegt damit ungefähr auf dem Niveau von 2010. Gegenüber 2011 ist der Aufwand um 52 Mio. Franken tiefer, wobei die Aufwandminderung vollumfänglich im Bereich der individuellen Prämienverbilligung zu erfol-

gen hat. Der Aufwand für Prämienübernahmen lässt sich nämlich aus folgenden Gründen nicht beeinflussen: Bei den Sozialhilfeberechtigten wird die tatsächliche Prämie übernommen (§ 18 Abs. 1 EG KVG), bei der Verlustscheinsabgeltung sind ab 2012 von Bundesrechts wegen pauschal 85% der unbezahlten Prämien und Kostenbeteiligungen zu übernehmen (Art. 64a Abs. 4 KVG in der Fassung vom 19. März 2010) und den Zusatzleistungsbeziehenden ist gemäss Art. 10 Abs. 3 lit. d des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG, SR 831.30) ebenfalls eine Pauschale in der Höhe der jährlich neu festgelegten regionalen Durchschnittsprämie auszuführen. Überdies wird der für Prämienübernahmen einzustellende Aufwand aufgrund der weiterhin zu erwartenden Prämienteuerung und der absehbaren Zunahme der Anzahl sozialhilfeberechtigter und Zusatzleistungsbeziehender Personen weiterhin ansteigen.

Doch auch im Bereich der IPV gibt es gesetzliche Mindestvorgaben, die den Spielraum einschränken. Sie wurden vorstehend unter Ziffer 1 bereits erwähnt: Prämien von Kindern aus Familien mit bescheidenem Einkommen sind um mindestens 85% zu verbilligen und jungen Erwachsenen in Ausbildung sowie Kindern aus Familien mit mittlerem Einkommen ist von Bundesrechts wegen eine Prämienverbilligung von mindestens 50% zu gewähren. Für die Prämienverbilligung 2011 sind diese Mindestanforderungen gerade noch eingehalten.

Eine Kürzung der IPV ist deshalb nur bei den Erwachsenen möglich. Dabei ist zu beachten, dass gemäss § 8 Abs. 2 EG KVG mindestens 30% der Versicherten Anspruch auf Prämienverbilligung haben. 2009 lag dieser Anteil bei 33%, sodass die Kürzung nicht über eine Anpassung des Bezügerkreises umgesetzt werden kann. Bei unveränderten Einkommensgrenzen und damit gleich bleibendem Bezügerkreis führt die Verminderung des Kantonsbeitrages 2012 zu einer Kürzung der IPV-Beiträge für die Erwachsenen um durchschnittlich 24%. Werden die Verbilligungsbeiträge der verschiedenen Einkommensklassen um einen einheitlichen Betrag gesenkt, so muss dieser bei Fr. 350 festgesetzt werden, was je nach Einkommensklasse zu einer Kürzung zwischen 15% und 45% führt, wobei die tieferen Einkommensklassen geringere prozentuale Kürzungen hinzunehmen haben. Zur Verdeutlichung zwei Rechenbeispiele: Eine verheiratete Person in der Prämienregion 2 in der Einkommensklasse 1 (tiefste) erhält 2011 Fr. 2232 Prämienverbilligung. Mit der Kürzung sind es 2012 voraussichtlich noch Fr. 1890. Eine alleinstehende Person in der gleichen Region, aber in der Einkommensklasse 4 (höchste) erhält statt Fr. 780 noch Fr. 438. Davon nicht betroffen sind wie gesagt Sozialhilfeberechtigte und Zusatzleistungsbeziehende, da deren Prämien vollständig übernommen werden.

Trotz dieser nicht unerheblichen Kürzungen erachtet der Regierungsrat die Senkung des Kantonsanteils von 100% auf 80% des Bundesbeitrages aufgrund der finanziellen Situation des Kantons sowie des Vergleichs der Leistungen zwischen den Kantonen und über die Zeit als vertretbar.

Der prozentuale Anteil der Kantonsbeiträge am Bundesbeitrag lag 2008 im gesamtschweizerischen Durchschnitt bei 91%. Die Deutschschweizer Kantone (ohne Zürich) weisen einen Durchschnitt von 70% auf. Mit der heutigen Vorgabe, dass der Kantonsbeitrag 100% des Bundesbeitrages entsprechen muss, liegt Zürich über dem schweizerischen Durchschnitt. Im Quervergleich der Kantone kann somit die heutige Regelung der Prämienverbilligung im Kanton Zürich als grosszügig bezeichnet werden. Mit der Senkung des Kantonsbeitrages auf 80% des Bundesbeitrages liegt Zürich weiterhin über dem Mittel der Deutschschweizer Kantone.

Zwischen 2000 und 2011 haben sich die Ausgaben für Prämienverbilligungen von 358 Mio. Franken auf 747 Mio. Franken mehr als verdoppelt (Zunahme um 109%). Zum Vergleich stiegen im gleichen Zeitraum die Krankenkassenprämien für Erwachsene im Kanton Zürich um 68% und die Zürcher Bevölkerung nahm um 13% zu. Die Ausgaben für Prämienverbilligungen sind somit stärker gestiegen als die Bevölkerung und die Krankenkassenprämien zusammen. Wird der Betrachtungszeitraum bis 2014 ausgedehnt und damit die vorgesehene Senkung des Kantonsbeitrages berücksichtigt, zeigt sich, dass die Ausgaben für Prämienverbilligungen ungefähr im Gleichschritt mit der Bevölkerung und den Krankenkassenprämien steigen.

Übersicht über die Entwicklung der Ausgaben für Prämienverbilligungen, der Prämien und der Bevölkerung im Kanton Zürich:

Wachstum in %	2000–2011	2000–2014*
Ausgaben für Prämienverbilligungen	109%	109%
Krankenkassenprämien	68%	83%
Bevölkerung	13%	17%

* Aufgrund der erwarteten Prämienentwicklung geschätzt.

4. Mindestquote oder Bandbreite?

In der Begründung zur KEF-Erklärung wird für die Festlegung des Kantonsbeitrages ein flexibles Modell – eine Bandbreite von 70% bis 100% des Bundesbeitrages – angeregt. Der Regierungsrat erachtet

demgegenüber wie bis anhin die Festlegung einer Mindestquote als sinnvoll. Der Kantonsbeitrag muss zwingend vor der Budgetdebatte im Kantonsrat festgesetzt werden, denn die rechtzeitige Auszahlung der Prämienverbilligungsgelder, die Art. 65 Abs. 3 KVG vorschreibt, bedingt eine frühzeitige Klarheit über deren Höhe. Die SVA muss spätestens Anfang Oktober wissen, welche Personen wie viel IPV-Beiträge für das Folgejahr erhalten, damit sie diese den Kassen der einzelnen Bezugsberechtigten rechtzeitig mitteilen kann. Die Steuerung des Kantonsbeitrages kann daher nicht über den Budgetbeschluss des Kantonsrates, sondern nur über die Festlegung im EG KVG erfolgen.

Der Zwang zur Festlegung des Kantonsbeitrags im September des Vorjahres der Auszahlung hat im Übrigen auch zur Folge, dass mit Bezug auf den Kantonsbeitrag 2011 eine Plafonierung im Sinne der KEF-Erklärung zeitlich nicht mehr möglich ist; der Kantonsbeitrag 2011 musste zwingend bereits im September 2010 und somit unter Beachtung der Vorgaben von § 17 EG KVG in seiner bisherigen Fassung festgelegt werden (RRB Nr. 1387/2010).

5. Neue Formulierung «mutmasslicher» Bundesbeitrag

Damit die SVA, wie durch Art. 65 Abs. 3 KVG und § 19 Abs. 4 EG KVG vorgegeben, die Prämienverbilligungsbeiträge den berechtigten Personen bereits ab Januar des Auszahlungsjahrs in zwölf gleichen Monatsbeiträgen gutschreiben kann, muss der Kantonsbeitrag wie erwähnt spätestens im September des Vorjahres festgelegt werden. Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) gibt den Bundesbeitrag indessen erst jeweils Ende Oktober bekannt. Diese Bekanntgabe kann bei der Festsetzung des Kantonsbeitrages nicht abgewartet werden, weshalb nicht auf den tatsächlichen, erst zu spät bekannt werdenden, sondern auf den mutmasslichen (d. h. einen geschätzten) Bundesbeitrag abgestellt werden muss. Die Schätzung erfolgt jeweils im August/September aufgrund der von den Kassen dem BAG zur Genehmigung unterbreiteten Krankenkassenprämien für das Folgejahr. Da die Prämienanträge zu diesem Zeitpunkt bekannt sind, kann allerdings eine verlässliche Schätzung des Bundesbeitrages vorgenommen werden. Dieser Umstand ist neu im Gesetz festzuhalten.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der stv. Staatsschreiber:
Hollenstein	Hösli