

**4556**

*KR-Nr. 251/2007*  
*KR-Nr. 259/2007*

**Bericht und Antrag  
des Regierungsrates an den Kantonsrat**

**a) zum dringlichen Postulat KR-Nr. 251/2007  
betreffend Reservebildung der Kranken-  
versicherungen**

**b) zum dringlichen Postulat KR-Nr. 259/2007  
betreffend Verrechnung der Reserven  
von Zürcher Prämienzahlenden bei den Kranken-  
versicherungen**

(vom 22. Oktober 2008)

A. Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 29. Oktober 2007 folgendes von den Kantonsrätinnen Erika Ziltener und Heidi Bucher-Steinegger, Zürich, sowie Kantonsrat Hans Fahrni, Winterthur, am 3. September 2007 eingereichte dringliche Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, in einem jährlichen Bericht aufzuzeigen, welche Massnahmen zu ergreifen sind, damit die Krankenversicherungen gezwungen werden, die Überdeckung bei den Reserven abzubauen, wie dies die bundesrätliche Verordnung vorschreibt. Es soll aufgezeigt werden, wie der Regierungsrat in diesem Sinne beim Bund interveniert hat und welchen Erfolg er damit in der Vergangenheit hatte.

Zudem soll aufgezeigt werden, welchen Abbaupfad die Regierung für die Reserven vorsieht, in welchen Schritten die Prämien gesenkt werden sollen und welche Prämiensenkung die Regierung beantragt.

Der Bericht soll Auskunft geben, was die Regierung unternimmt, damit sich die Krankenversicherungen an die gesetzlichen Bestimmungen zur Reservebildung halten. Schliesslich soll ersichtlich sein, welche Einflussmöglichkeit die Regierung bei der Anlagepolitik der Krankenversicherungen und der Transparenz derselben hat.

B. Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 29. Oktober 2007 folgendes von den Kantonsräten Willy Haderer, Unterengstringen, Oskar Denzler, Winterthur, und Jürg Leuthold, Aeugst a. A., am 10. September 2007 eingereichte dringliche Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, die notwendigen Schritte in die Wege zu leiten, damit die von den Zürcher Prämienzahlenden erbrachten Krankenkassenprämien, die in die Reserven der Krankenkassen eingeflossen sind, auch wirklich zugunsten der Zürcher Versicherten verwendet werden. Zudem soll alles daran gesetzt werden, die notwendige Transparenz bei der Reservebildung zu verbessern.

---

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

### **1. Ausgangslage**

Der Regierungsrat hat die rechtlichen Grundlagen für die Festlegung der Krankenkassenprämien und die jeweiligen Zuständigkeiten zur Prämien genehmigung im Rahmen der Bearbeitung verschiedener parlamentarischer Vorstösse (KR-Nrn. 216/2007, 251/2007, 259/2007, 166/2008, 127/2008 und 158/2008) ausführlich dargestellt.

Im Wesentlichen gilt Folgendes: Nach Art. 61 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) werden die Prämien der Versicherten durch die Versicherer festgelegt. Die Prämientarife der obligatorischen Krankenversicherung bedürfen gemäss Art. 61 Abs. 5 KVG der Genehmigung durch den Bundesrat. Vor der Genehmigung können die Kantone zu den für ihre Bevölkerung vorgesehenen Prämientarifen Stellung nehmen.

Die Versicherer können ihre Prämien gemäss Art. 61 Abs. 2 KVG kantonal und regional abstufen. Die überwiegende Mehrheit der Krankenkassen macht von dieser Möglichkeit Gebrauch. In diesem Fall müssen solche kantonalen Prämien jedoch den kantonalen Kosten der Krankenversicherer entsprechen und diese müssen in ihren Erfolgsrechnungen und Budgets sämtliche Aufwendungen und Erträge gegliedert nach Kanton darstellen. Überschüsse, die aus dem Verhältnis von kantonalen Prämien zu kantonalen Kosten entstehen, müssen wieder zur Kostendeckung im betreffenden Kanton eingesetzt werden (Art. 61 Abs. 2 KVG in Verbindung mit Art. 78, 81 und 92 Abs. 2 Verordnung vom 27. Juni 1995 über die Krankenversicherung, KVV, SR 832.102).

Wird dieser Verpflichtung nicht nachgelebt, obliegt es den Aufsichts- und Prämien genehmigungsbehörden Bundesrat und Bundesamt für Gesundheit (BAG), korrigierend einzugreifen. Den Kantonsregierungen ist es hingegen mangels eigener Genehmigungs-

petenz verwehrt, direkt auf die Reserven- und Prämien-gestaltung der Krankenversicherer Einfluss zu nehmen. Die Kantone können sich nur, aber immerhin, im Rahmen einer Vernehmlassung an das BAG im Vorfeld der Prämien-genehmigungen für die Interessen der Prämien-zahlerinnen und -zahler ihres Kantons einsetzen. Die Gelegenheit zur Stellungnahme bietet sich alljährlich im August an – jeweils im Anschluss an die Prämienanträge, welche die Versicherer ihrerseits dem BAG unterbreiten müssen.

## **2. Reserveabbau und Prämienentwicklung**

Vor drei Jahren hat der Bundesrat aufgezeigt, dass im Kanton Zürich und in verschiedenen weiteren Kantonen die gesetzlichen Mindestreservevorgaben massiv überschritten, in anderen Kantonen massiv unterschritten wurden. Die Unterschiede wurden vom Bundesrat als so gross eingestuft, dass er ausdrücklich eine schrittweise, mittelfristige Angleichung der kantonalen Reserven als Ziel festlegte. Gemäss seiner Vorgabe muss das BAG dafür besorgt sein, dass die kantonalen Reserven bis ins Jahr 2012 ausgeglichen werden.

Die Einschätzung des Bundesrates, dass die kantonalen Unterschiede bei den Reserven der Krankenversicherern viel zu hoch sind, teilt der Regierungsrat vollumfänglich. Es wird daher begrüsst, dass der Bundesrat die mittelfristige Angleichung der kantonalen Reserven bis spätestens 2012 ausdrücklich als Ziel festgelegt hat. Mit einem schrittweisen Abbau der überhöhten Reserven im Kanton Zürich sollen in den kommenden Jahren im Interesse der Zürcher Prämien-zahlerinnen und -zahler zu grosse Ausschläge bei der Prämienentwicklung vermieden werden. Dies kann am besten erreicht werden, indem die Prämien im Kanton Zürich in den kommenden Jahren möglichst stabil gehalten oder, falls sich die Kosten weiterhin ebenso massiv entwickeln wie in den vergangenen Jahren, sogar leicht gesenkt werden.

Derzeit laufen auf Initiative des Kantons Zürich im Rahmen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) Bestrebungen, um im nächsten Jahr die Transparenz über die Reservenbildung der Kassen zu erhöhen. So soll vom BAG gefordert werden, dass den Kantonen im kommenden Jahr als Grundlage für ihre Stellungnahme zu den Prämienanträgen 2010 auch Vergleichsdaten aus Kantonen mit jeweils ähnlichen Versorgungsstrukturen zur Verfügung gestellt werden.

### 3. Erfolgreiche Massnahmen

Bereits im August 2006, anlässlich ihrer Stellungnahme zu den Prämientarifen für das Jahr 2007, hat die Gesundheitsdirektion das BAG an den Ausgleich bis 2012 erinnert und ihm konkrete Vorschläge für eine Kürzung von überhöhten Prämienanträgen der Versicherer unterbreitet. Das BAG ist den Zürcher Vorschlägen seinerzeit nur teilweise gefolgt, hat aber die Versicherer dazu motiviert, die ursprünglichen Prämienanträge, die für Zürich eine durchschnittliche Erhöhung von 1,8% vorsahen, zu senken. Schliesslich ergab sich noch eine durchschnittliche Erhöhung von 1,4%, womit der Anstieg der Zürcher Prämien für das Jahr 2007 merklich unter dem schweizerischen Durchschnitt von 2,2% zu liegen kam. Trotz dieser an sich erfreulichen Entwicklung hätte der Prämienanstieg noch gemässiger ausfallen können. Die Gesundheitsdirektion hat die Zürcher Versicherten am 28. September 2006 mit einer Medienmitteilung über ihre Einschätzung informiert.

Im Folgejahr zeigten die Interventionen und Demarchen der Gesundheitsdirektion weiter Wirkung: Viele Versicherer beantragten dem BAG für das Jahr 2008 bereits selbst Prämien in bisheriger Höhe bzw. zu leicht tieferen Ansätzen. Einige Versicherer folgten diesem Trend allerdings nicht und beantragten höhere Prämien: In diesen Fällen ist die Gesundheitsdirektion beim BAG vorstellig geworden, damit derartige Prämienerrhöhungen nicht genehmigt bzw. die betreffenden Versicherer zu einer Herabsetzung ihrer Anträge angehalten werden. Als Folge dieser Intervention wurden die Prämien für das Jahr 2008 im Kanton Zürich schliesslich insgesamt um 0,2% gesenkt, während gesamtschweizerisch die Prämien um 0,5% anstiegen.

Um die Aussicht auf einen Ausgleich der Reserven bis 2012 weiter zu wahren, sind in den letzten zwölf Monaten sowohl mit dem BAG als auch mit den wichtigsten Versicherern Gespräche geführt worden. Gleichzeitig setzte sich der Kanton Zürich für ein entschiedenes Eingreifen der GDK beim BAG ein. Am 7. Februar 2008 hat auch die GDK an einem Gespräch die Spitzenvertreter des BAG aufgefordert, die zur Erreichung des Angleichungsziels bis 2012 erforderlichen Massnahmen voranzutreiben. Das BAG hat dabei erneut eingeräumt, dass sich im Kanton Zürich und einigen anderen Kantonen weiterhin übermässig hohe Reserven abzeichnen. Es hat die Situation eingehend analysiert und versichert, gemeinsam mit den Versicherern auf einen Abbau der Reserven zugunsten der Prämien in den betreffenden Kantonen hinzuwirken.

In der Folge hat das BAG im Informationsschreiben vom 4. Juni 2008 betreffend die Genehmigung der Prämientarife 2009 von den

Versicherern ausdrücklich verlangt, überschüssige Reserven abzubauen; die Kantone Zürich, Waadt und Genf wurden namentlich genannt. Mit ihren Prämienanträgen für das Jahr 2009 haben viele Versicherer im Kanton Zürich dann gezeigt, dass sie Willens sind, die überhöhten Reserven schrittweise zu verkleinern. Daneben gab es aber immer noch Krankenkassen, die ihre Prämien 2009 so stark erhöhen wollten, dass damit kein Abbau der Reserven umzusetzen ist. Die Gesundheitsdirektion hat deshalb vom BAG gefordert, Prämien erhöhungen im Kanton Zürich für das Jahr 2009 allgemein auf höchstens 2% zu beschränken und bei Versicherungen mit überdurchschnittlich hohen Überreserven überhaupt keinen Anstieg zuzulassen. Das BAG ist den Zürcher Vorschlägen mehrheitlich gefolgt und hat die Krankenversicherer veranlasst, ihre ursprünglichen Prämienanträge zu korrigieren: Die Prämien im Kanton Zürich für das Jahr 2009 erhöhen sich durchschnittlich nur um 0,7% (gegenüber einer durchschnittlichen Erhöhung von 2,6% in der übrigen Schweiz).

#### **4. Mitteleinsatz zugunsten der Zürcher Versicherten und Einflussmöglichkeiten auf Anlagepolitik der Krankenversicherungen**

Aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen und den ausführenden Weisungen des BAG zur Rechnungslegung müssen die Versicherer einen angemessenen Ertrag erwirtschaften und diesen den Versicherten zugutekommen lassen. Falls sie dieser Verpflichtung nicht nachkommen, haben die Aufsichts- und Prämien genehmigungsbehörden, d. h. der Bundesrat und das BAG, korrigierend einzugreifen. Den kantonalen Regierungen dagegen ist der Einblick in die Anlagepolitik der Versicherer verwehrt, wobei immerhin festzuhalten ist, dass die Frage der Anlagepolitik der einzelnen Versicherer ein zentrales Element der Beurteilung durch das BAG bildet.

Insgesamt hat die Gesundheitsdirektion alle nach der derzeit geltenden Rechtslage, insbesondere den Zuständigkeitsregeln des KVG, zur Verfügung stehenden Möglichkeiten ausgeschöpft, um sich für die Interessen der Zürcher Prämienzahlenden einzusetzen. Diese Bestrebungen waren insgesamt erfolgreich und führten dazu, dass in den letzten Jahren die Prämiensteigerungen im Kanton Zürich merklich unter dem schweizerischen Durchschnitt und auch unterhalb der laufenden allgemeinen Teuerungsrate lagen. Regierungsrat und Gesundheitsdirektion werden sich auch künftig für eine massvolle Entwicklung der Krankenkassenprämien einsetzen und im Rahmen der geschilderten Kompetenzordnung Einfluss nehmen. Die Öffentlichkeit wird von der Gesundheitsdirektion weiterhin periodisch – sicher bis zum Jahr 2012

– über ihre Interventionen und die Reaktionen des BAG bzw. der Versicherer mit Fakten und Zahlen orientiert werden; bei dieser Sachlage erscheinen zusätzliche jährliche Berichte nicht notwendig.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die dringlichen Postulate KR-Nrn. 251/2007 und 259/2007 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der stv. Staatsschreiber:
Notter	Hösli