

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 5. Oktober 2022

1308. Krankenversicherung (Prämienverbilligung 2023; Festlegung weiterer Eckwerte und des Kantonsbeitrags; Prämien- verbilligung 2022: Anpassung des Eigenanteilssatzes 2022)

I. Ausgangslage

a. Bundesrechtliche Vorgaben zur individuellen Prämien- verbilligung

Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen haben Anspruch auf Verbilligung ihrer Krankenkassenprämien durch den Kanton (sogenannte individuelle Prämienverbilligung [IPV]; Art. 65 Abs. 1 Bundesgesetz über die Krankenversicherung [KVG, SR 832.10]). Der Kreis der anspruchsberechtigten Personen und die Höhe der Prämienverbilligung werden teils im Bundesrecht und teils im kantonalen Recht festgelegt. Nach Bundesrecht verbilligen die Kantone «für untere und mittlere Einkommen [...] die Prämien der Kinder um mindestens 80% und die Prämien der jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50%» (Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG).

b. Umsetzung im kantonalen Recht

Am 29. April 2019 erliess der Kantonsrat ein neues Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG, LS 832.01), das am 1. April 2020 in Kraft getreten ist. Das Gesetz konkretisiert die bundesrechtlichen Vorgaben über die Höhe der IPV und regelt das Verfahren zu ihrer Ausrichtung.

Der Regierungsrat hat bereits im März 2022 verschiedene Eckwerte der IPV 2023 festgelegt (vgl. RRB Nr. 523/2022), damit die mit dem Vollzug betraute Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich (SVA) das Antragsverfahren einleiten und die Anspruchsberechtigten informieren konnte. Mit dem vorliegenden Beschluss sollen weitere Eckwerte festgelegt werden, damit die IPV 2023 bestimmt und von der SVA den Krankenkassen mitgeteilt werden kann. Der Regierungsrat legt mit vorliegendem Beschluss zudem den Kantonsbeitrag 2023 in Franken definitiv fest, nachdem das prozentuale Verhältnis des Kantonsbeitrags zum Bundesbeitrag bereits im März 2022 provisorisch festgelegt worden ist (siehe Abschnitt 3a).

c. Grundprinzip des Eigenanteilsmodells gemäss neuem EG KVG

Gemäss dem neuen System haben KVG-Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen einen Grundbeitrag sowie einen einkommensabhängigen Eigenanteil selbst zu übernehmen. Was an Krankenkassenprämien verbleibt, wird von der öffentlichen Hand in Form der IPV übernommen (vgl. § 3 Abs. 1 EG KVG).

Der Grundbeitrag entspricht der Differenz zwischen der individuell geschuldeten Krankenkassenprämie und der Referenzprämie. Die Referenzprämie beträgt 60% der regionalen Durchschnittsprämie (RDP; § 4 Abs. 1 EG KVG). Damit hätten die Versicherten mindestens 40% ihrer Krankenkassenprämie selbst zu tragen, wenn diese der RDP entsprechen würde (noch ohne Eigenanteil).

Der Eigenanteil bezeichnet denjenigen Teil der Referenzprämie, den die versicherte Person über den Grundbeitrag hinaus zusätzlich zahlen muss. Der Eigenanteil ist einkommensabhängig. Er ergibt sich durch Multiplikation des massgebenden Einkommens mit einem konstanten Eigenanteilssatz, den der Regierungsrat festzulegen hat (§ 3 Abs. 2 EG KVG). Je höher das Einkommen, desto grösser ist der Eigenanteil in Franken, der von den Versicherten selbst zu tragen ist.

d. Finanzierung

Die Prämienverbilligung wird durch den Bund und den Kanton finanziert. Der Bundesbeitrag beträgt 7,5% der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) in der Schweiz und wird den Kantonen nach Massgabe der Wohnbevölkerung und der Zahl der KVG-Versicherten ausgerichtet. Der Kantonsanteil beträgt im Vierjahresdurchschnitt mindestens 80% des voraussichtlichen Bundesbeitrags (§ 24 Abs. 3 EG KVG).

e. Weitere Verwendung von Prämienverbilligungsmitteln

Gemäss EG KVG sind aus den Prämienverbilligungsmitteln auch die Prämienübernahmen von Sozialhilfebeziehenden und von Ergänzungsleistungsbeziehenden zu finanzieren (§§ 14 Abs. 2 und 15 Abs. 4 EG KVG), ebenso die Entschädigung der Krankenversicherer für Verlustscheine aus offenen Forderungen gegenüber Versicherten (§ 27 Abs. 1 EG KVG) und die Vergütung der SVA für den Vollzugsaufwand (§ 25 Abs. 1 EG KVG).

2. Rahmenbedingungen

Für die Festlegung der das Prämienverbilligungssystem bestimmenden Eckwerte sind zwei Rahmenbedingungen zu beachten.

a. Zweckbindung des Bundesbeitrags

Gemäss § 24 Abs. 2 EG KVG darf der Bundesbeitrag weder für die Prämienübernahmen bei Sozialhilfebeziehenden und Ergänzungsleistungsbeziehenden noch für die Entschädigung der SVA verwendet werden. Diese Ausgaben sind deshalb ausschliesslich aus dem Kantonsbeitrag zu finanzieren.

b. Maximale Bezügerquote

Wird der Eigenanteilssatz gesenkt, hat das zwei Auswirkungen. Erstens wird der Eigenanteil einer IPV-beziehenden Person gesenkt, was zur Folge hat, dass die Person mehr IPV bekommt. Zweitens wird der Kreis der Personen, die IPV bekommen, vergrössert. Der Gesetzgeber setzte das Maximum der Personen, die eine IPV bekommen sollen, auf 30% der Versicherten fest (Bezügerquote). Würden bei einem Eigenanteilssatz mehr als 30% der Versicherte eine IPV erhalten, wäre die Referenzprämie von 60% entsprechend zu erhöhen (§ 4 Abs. 2 EG KVG).

3. Festlegung des Kantonsbeitrags sowie weiterer Eckwerte

Mit Beschluss Nr. 523/2022 hat der Regierungsrat folgende Eckwerte zur Durchführung der Prämienverbilligung 2023 bereits festgelegt: a) Die Grenze des mittleren Einkommens, bis zu der Familien mit ausschliesslich minderjährigen Kindern Anspruch auf eine IPV für die Kinder haben, liegt bei Fr. 67 500 und diejenige für Familien mit mindestens einer oder einem jungen Erwachsenen in Ausbildung bei Fr. 90 000. b) Die massgebenden Prämien in Bezug auf den Mindestanspruch von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung (§ 7 Abs. 2 EG KVG) liegen bei 85% der RDP. c) Die Vermögensobergrenze für die Personengruppen gemäss § 6 Abs. 1 EG KVG liegt bei einem steuerbaren Gesamtvermögen von Fr. 300 000 und diejenige für die übrigen Personen bei einem steuerbaren Gesamtvermögen von Fr. 150 000.

Mit vorliegendem Beschluss sind folgende weitere Eckwerte festzulegen.

a. Kantonsbeitragsquote

Der Regierungsrat hat die Kantonsbeitragsquote für die Prämienverbilligung 2023 mit Beschluss Nr. 523/2022 provisorisch auf 92% des Bundesbeitrags festgelegt. Diese Quote soll unverändert bleiben.

Ausgehend von einem berechneten Bundesbeitrag von 539,3 Mio. Franken ist der Kantonsbeitrag 2023 bei einer Kantonsbeitragsquote von 92% somit auf 496,2 Mio. Franken festzusetzen.

b. Eigenanteilssatz als resultierende Grösse

Unter Beachtung der vorstehend angeführten Rahmenbedingungen, der mit RRB Nr. 523/2022 bereits festgelegten Eckwerte und der für die IPV zur Verfügung stehenden 597,5 Mio. Franken (vgl. Abschnitt 4c) lässt sich der Eigenanteilssatz bestimmen. Dies erfolgt aufgrund der vorliegenden Erfahrungswerte und Schätzungen. Aus diesen Kalkulationen und Annahmen ergeben sich ein Eigenanteilssatz für Verheiratete von 11,8% und ein Eigenanteilssatz für Einzelpersonen und Alleinerziehende von 9,4% (80% des ordentlichen Eigenanteilssatzes für Verheiratete gemäss § 3 Abs. 3 EG KVG). Bei der Bestimmung beider Sätze wurde berücksichtigt, dass für nachgelagerte Nachmeldungen und Restzahlungen weniger Mittel zu reservieren sind als bisher angenommen. Dies führt zu einem relativ tiefen Eigenanteilssatz 2023. Nachdem 2021 lediglich 25% der Bevölkerung mit einer Prämienverbilligung unterstützt wurden, kann der Kreis der unterstützten Personen 2023 dank diesem tieferen Eigenanteilssatz auf die geplante Bezügerquote von 30% erweitert werden.

4. Zusammensetzung des Aufwands für die Prämienverbilligung

a. Prämienübernahmen und Verlustscheine 2023

Die Prämienverbilligung erfolgt unter anderem durch die Übernahme der Prämien der OKP von Personen, die Ergänzungsleistungen oder Sozialhilfe beziehen (Prämienübernahmen). Sozialhilfe beziehenden Personen wird dabei die tatsächlich bezahlte OKP-Prämie vergütet. Die Mittel dafür werden vorerst von den Gemeinden aufgewendet und diesen im Folgejahr zulasten des Gesamtbetrags für die Prämienverbilligung zurückerstattet (§ 15 EG KVG). Ergänzungsleistungsbeziehende hingegen erhalten die tatsächliche Prämie, höchstens aber die vom Bund festgesetzte Durchschnittsprämie (§ 14 EG KVG; § 47 Abs. 1 und 2 Verordnung zum EG KVG vom 25. März 2020 [VEG KVG, LS 832.1]). Beim Aufwand 2023 für Prämienübernahmen sind die erwartete Prämienteuerung und die Entwicklung der Fallzahlen in der Sozialhilfe und im Bereich Ergänzungsleistungen zur AHV/IV zu berücksichtigen. Die Aufwendungen für Prämienübernahmen werden voraussichtlich 384,0 Mio. Franken betragen. Hinzu kommen 38,4 Mio. Franken für die Prämienübernahmen von vorläufig Aufgenommenen, die aus dem Übertrag der Sicherheitsdirektion (Gesamtumfang: 45,6 Mio. Franken, vgl. Abschnitt 4c) finanziert werden. Daran ergibt sich ein Total von 422,4 Mio. Franken.

Was die Verlustscheinübernahmen betrifft, so haben die Kantone 85% der Forderungen der Krankenversicherer zu übernehmen, deren Betreibung mit einem Verlustschein geendet hat (Art. 64a Abs. 4 KVG).

Die Aufwendungen für Verlustscheine werden für 2023 auf 49,3 Mio. Franken geschätzt. Auch diese Ausgaben gehen zulasten des Gesamtbetrags für die Prämienverbilligung (§ 27 Abs. 1 EG KVG).

b. Vollzugaufwendungen bei der SVA

Bisher lieferten die Gemeinden der SVA Namen und Angaben über die Einkommenshöhe der Personen, die Anspruch auf IPV haben. Gemäss neuem EG KVG wird die IPV einzig durch die SVA abgewickelt. Die Vollzugaufwendungen der SVA wurden anhand von Prozessanalysen auf 11,9 Mio. Franken pro Jahr geschätzt.

c. Individuelle Prämienverbilligung 2023

Für die Prämienverbilligung werden 2023 insgesamt 1081,1 Mio. Franken zur Verfügung stehen: Bundesbeitrag 539,3 Mio. Franken, Kantonsbeitrag 496,2 Mio. Franken, Übertrag Sicherheitsdirektion von insgesamt 45,6 Mio. Franken für einerseits Prämienübernahme (38,4 Mio. Franken) und andererseits IPV (7,2 Mio. Franken) von vorläufig Aufgenommenen. Für die Prämienübernahmen sind 422,4 Mio. Franken aufzuwenden, für die Verlustscheinabgeltung 49,3 Mio. Franken und für den Vollzugaufwand der SVA 11,9 Mio. Franken (vgl. Abschnitte 4a und 4b). Damit verbleiben 597,5 Mio. Franken, die für die IPV eingesetzt werden können. Da die IPV an vorläufig aufgenommenen Personen in der Höhe von 7,2 Mio. Franken nicht über den Bundes- und Kantonsbeitrag, sondern aus dem Übertrag der Sicherheitsdirektion (Gesamtumfang: 45,6 Mio. Franken) finanziert wird, beläuft sich der über Prämienverbilligungsmittel finanzierte IPV-Aufwand auf 590,3 Mio. Franken.

Für 2022 wurden 544,4 Mio. Franken für die IPV bewilligt (RRB Nr. 1127/2021). Der Anstieg des IPV-Aufwands ist vor allem auf die Prämienteuerung 2023 zurückzuführen. Darüber hinaus lässt sich ein Teil der Zunahme des IPV-Aufwands auch damit erklären, dass für die Prämienübernahme von Ergänzungsleistungsbeziehenden und für die Verlustscheinabgeltung weniger Mittel beansprucht wurden als geplant, sodass mehr finanzielle Mittel für den Bereich IPV zur Verfügung stehen. Der Kantonsbeitrag nimmt jedoch weit weniger zu (von 470,8 Mio. Franken auf 496,2 Mio. Franken, vgl. Abschnitt 3b).

Sämtliche in den Abschnitten 4a–4c aufgeführten Aufwendungen ergeben sich aus dem KVG oder dem EG KVG. Deshalb handelt sich beim festzulegenden Kantonsbeitrag bzw. bei der zu beschliessenden Ausgabe für die IPV um gebundene Ausgaben (§ 37 Abs. 2 lit. a Gesetz über Controlling und Rechnungslegung [LS 611]).

5. Anpassung des Eigenanteilssatzes 2022

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 1127/2021 den definitiven Eigenanteilssatz 2022 für Verheirate und eingetragene Partnerinnen und Partner auf 14,1% und jenen für Einzelpersonen und Alleinerziehende auf 11,3% festgelegt (Dispositiv I). Der Eigenanteilssatz ist so festzulegen oder anzupassen, dass in den ersten Jahren der Umsetzung des neuen EG KVG insgesamt keine gewichtigen Verschlechterungen der IPV-Leistungen stattfinden. Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass die Vorgaben zur Verwendung des Bundesbeitrags und zur Höhe des Kantonsbeitrags nach § 24 EG KVG erfüllt werden.

Aufgrund der bisherigen Schätzungen der nachgelagerten Nachmeldungen und Restzahlungen gemäss neuem System hat sich der vom Regierungsrat festgelegte Eigenanteilssatz sowohl für 2021 als auch für 2022 als zu hoch herausgestellt. Die jüngsten Erfahrungswerte zur IPV 2021 zeigen, dass zum einen viel weniger Nachmeldungen gestützt auf die Steuererklärungen des Anspruchsjahres innerhalb der gesetzlichen Frist eingereicht worden sind, als dies erwartet wurde. Zum anderen liegen die nachgelagerten Restzahlungen 2022 aufgrund der definitiv verfügbaren IPV 2021 tendenziell tiefer als erwartet. Die dadurch freigewordenen Mittel sollen im Rahmen der IPV 2022 zugunsten der Haushalte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen verwendet werden, indem der vom Regierungsrat mit Beschluss Nr. 1127/2021 festgelegte Eigenanteilssatz 2022 entsprechend gesenkt wird. Eine Anpassung des Eigenanteilssatzes im Anspruchsjahr ist gemäss § 3 Abs. 2 Satz 2 EG KVG möglich.

Der Eigenanteilssatz 2022 ist für Verheiratete nachträglich von 14,1% auf 9,4% herabzusetzen. Der Eigenanteilssatz für Einzelpersonen und Alleinerziehende entspricht 80% des ordentlichen Eigenanteilssatzes für Verheiratete und ist somit von 11,3% auf 7,5% zu senken. Der Umfang der nun vorzunehmenden Korrektur ist beträchtlich. Das ist darauf zurückzuführen, dass sowohl die tieferen Aufwendungen wegen niedrigeren nachgelagerten Nachmeldungen und Restzahlungen (vgl. Abschnitt 3b) als auch die Aufwandslücke, die aus der im Jahr 2022 erfolgten Auflösung der zu hohen transitorischen Abgrenzungen für nachgelagerte Nachmeldungen und Restzahlungen bezüglich IPV 2021 resultiert, zu berücksichtigen sind. Ohne Herabsetzung des Eigenanteilssatzes 2022 könnte auch die Vorgabe zur Verwendung des Bundesbeitrags gemäss § 24 Abs. 2 EG KVG (vgl. Abschnitt 2a) nicht eingehalten werden.

Die angepassten Eigenanteilssätze 2022 kommen erst bei der Festlegung der definitiven IPV-Beiträge zur Anwendung, die gestützt auf die definitiven Steuerdaten 2022 erfolgen wird.

Der IPV-Aufwand für 2022 würde zu tief liegen, sodass mit dem Bundesbeitrag 2022 auch die Prämienübernahmen für Ergänzungsleistungs- und Sozialhilfebeziehende finanziert würden, wodurch § 24 Abs. 2 EG KVG verletzt würde.

6. Finanzielle Auswirkungen

a. Finanzielle Auswirkung der Festlegung der weiteren Eckwerte 2023 und des Kantonsbeitrags 2023 (vgl. Abschnitte 3 und 4)

Im Budgetentwurf 2023 wird von einem Bundesbeitrag von 531,1 Mio. Franken und – bei einer provisorischen Kantonsbeitragsquote von 92% – von einem Kantonsbeitrag von 486,9 Mio. Franken ausgegangen. Da der Bundesbeitrag aufgrund einer stärkeren Kostenentwicklung im Gesundheitsbereich aufgrund der aktuellen Berechnung 539,3 Mio. Franken betragen wird (vgl. Abschnitt 3a), ist – bei gleicher Kantonsbeitragsquote von 92% – auch der Kantonsbeitrag höher als budgetiert: Er beträgt für 2023 496,2 Mio. Franken (Zunahme um 9,3 Mio. Franken gegenüber dem Entwurf) und liegt somit über dem Budget der Leistungsgruppe Nr. 6700, Beiträge an Krankenkassenprämien. Die Verschlechterung von 9,3 Mio. Franken wurde nicht mit den Nachträgen zum Budgetentwurf 2023 gemeldet, da der Bundesbeitrag damals noch nicht bekannt war und die ebenfalls massgebende definitive Kantonsbeitragsquote erst mit dem vorliegenden Antrag festgelegt wird. Die zusätzlich benötigten Budgetmittel werden im Rahmen der Nachtragskredite 2023 (I. Sammelvorlage) beantragt werden, wobei der Nachtrag aufgrund der nachgelagerten Veröffentlichung des Bundesbeitrags eventuell noch leicht anzupassen sein wird. Die Vollzugswerte der einzelnen Aufwendungsbereiche weichen erfahrungsgemäss von den Schätzungen stark ab, sodass auf ein Gegenüberstellen Letzterer mit einzelnen Detailpositionen des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans aufgrund des geringen Informationswerts verzichtet werden kann. Die entsprechenden definitiven Werte werden in der Rechnung 2023 transparent dargestellt.

Aus Abschnitt 4 ergibt sich, dass der Gesamtaufwand für die Prämienverbilligung 2023 ohne vorläufig aufgenommene Personen mit einer Aufenthaltsdauer unter sieben Jahren 1035,5 Mio. Franken betragen wird (Prämienübernahme 384,0 Mio. Franken, Verlustscheinübernahmen 49,3 Mio. Franken, IPV 590,3 Mio. Franken, Vollzugsaufwand SVA 11,9 Mio. Franken). Unter Berücksichtigung der Prämienübernahme und der IPV von vorläufig aufgenommenen Personen mit einer Aufenthaltsdauer unter sieben Jahren im Umfang des Übertrags der Sicherheitsdirektion von 45,6 Mio. Franken (vgl. RRB Nr. 1001/2012) erhöht sich die Summe des Aufwands auf 1081,1 Mio. Franken.

b. Finanzielle Auswirkung der Anpassung des Eigenanteilssatzes 2022 (vgl. Abschnitt 5)

Die beantragte Anpassung des Eigenanteilssatzes 2022 hat keine Anpassung der budgetierten Mittel zur Folge. Der bereits beschlossene Kantonsbeitrag 2022 von 470,8 Mio. Franken sowie die bereits beschlossene Ausgabenbewilligung für die IPV 2022 von 544,4 Mio. Franken bleiben unverändert.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Eigenanteilssätze zur Festlegung der Prämienverbilligung 2023 werden unter Vorbehalt einer späteren Anpassung gemäss § 3 Abs. 2 Satz 2 EG KVG wie folgt festgelegt:

1. Eigenanteil für Verheiratete und für eingetragene Partnerinnen oder Partner: 11,8%.
2. Eigenanteil für Einzelpersonen und Alleinerziehende: 9,4%.

II. Für die individuelle Prämienverbilligung 2023 wird eine gebundene Ausgabe von Fr. 597 500 000 zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 6700, Beiträge an Krankenkassenprämien, bewilligt.

III. Der Kantonsbeitrag für die Prämienverbilligung im Jahr 2023 wird auf Fr. 496 200 000 festgesetzt.

IV. Die Eigenanteilssätze zur definitiven Bestimmung der Prämienverbilligung 2022 werden wie folgt geändert:

1. Eigenanteil für Verheiratete und für eingetragene Partnerinnen oder Partner: 9,4% (bisher: 14,1%).
2. Eigenanteil für Einzelpersonen und Alleinerziehende: 7,5% (bisher: 11,3%).

V. Veröffentlichung von Dispositiv I–IV im Amtsblatt.

VI. Mitteilung an die Sicherheitsdirektion, die Finanzdirektion und die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli