

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 17. April 2024

420. Krankenversicherung (Individuelle Prämienverbilligung 2025; Festlegung der Eckwerte für die erste Phase des Prämien- verbilligungsprozesses)

1. Ausgangslage

a. Bundesrechtliche Vorgaben zur individuellen Prämienverbilligung

Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen haben Anspruch auf Verbilligung ihrer Krankenkassenprämien durch den Kanton (sogenannte Prämienverbilligung, IPV; Art. 65 Abs. 1 Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung [KVG, SR 832.10]). Der Kreis der anspruchsberechtigten Personen und die Höhe der Prämienverbilligung wird zum Teil im Bundesrecht und zum Teil 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

Das Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz vom 29. April 2019 (EG KVG, LS 832.01) konkretisiert die bundesrechtlichen Vorgaben über die Höhe der IPV, regelt das Verfahren zu ihrer Ausrichtung und legt das System zur Bestimmung der IPV fest (sogenanntes Eigenanteilsmodell).

Die Umsetzung des EG KVG erfordert eine frühe Festlegung verschiedener Eckwerte, damit die mit dem Vollzug betraute Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich (SVA) die Betroffenen über die Geltendmachung ihres Anspruchs informieren kann. Mit dem vorliegenden Beschluss werden diese Eckwerte festgelegt.

c. Grundprinzip des Eigenanteilsmodells

Die KVG-Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen haben einen Grundbeitrag und 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 vom Bund festgesetzten regionalen Durchschnittsprämie (RDP, § 4 Abs. 1 EG KVG).

Der Eigenanteil bezeichnet denjenigen Teil der Referenzprämie, den die versicherte Person über den Grundbeitrag hinaus zusätzlich selbst tragen muss. Der Eigenanteil ist einkommensabhängig. Er ergibt sich durch Multiplikation des massgebenden Einkommens mit einem konstanten Eigenanteilssatz, den der Regierungsrat festzulegen hat (§ 3 Abs. 1 EG KVG). Je höher das Einkommen, desto grösser ist der Eigenanteil in Franken, der von den Versicherten selber 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 in der Schweiz und wird den Kantonen nach Massgabe der Wohnbevölkerung und der Zahl der KVG-Versicherten ausgerichtet. Der Kantonsanteil muss im Vierjahresdurchschnitt mindestens 80% des voraussichtlichen Bundesbeitrags betragen (§ 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 bestimmen- den 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 Eigenteil einer IPV-beziehenden Person gesenkt; die Person bekommt mehr IPV. Zweitens wird der Kreis der Personen, die IPV bekommen, vergrössert. Der Gesetzgeber setzte die Höchstzahl der Personen, die eine Prämienverbilligung bekommen sollen, auf 30% der Versicherten fest (Bezügerquote). Würden bei einem Eigenanteilssatz mehr als 30% der Versicherten eine Prämienverbilligung erhalten, wäre die Referenzprämie von 60% entsprechend zu erhöhen (§ 4 Abs. 2 EG KVG).

3. Festlegung der Eckwerte

Zur Durchführung der Prämienverbilligung sind folgende Eckwerte festzulegen:

a. Grenze des Vermögens

Gemäss § 3 Abs. 5 EG KVG bestimmt der Regierungsrat die Höhe der Vermögensobergrenzen für den IPV-Anspruch. Für die Prämienverbilligung 2024 hat der Regierungsrat festgelegt, dass Personengruppen gemäss § 6 Abs. 1 EG KVG mit einem steuerbaren Gesamtvermögen von mehr als Fr. 300 000 und übrige Personen mit einem steuerbaren Gesamtvermögen von mehr als Fr. 150 000 keinen Anspruch auf Prämienverbilligung haben (RRB Nr. 342/2023). Für die IPV 2025 gelten die gleichen Vermögensobergrenzen.

b. Massgebende Prämie für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung

Der Mindestanspruch von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung bezieht sich nicht auf die RDP, sondern auf die Krankenkassenprämie «eines günstigen Versicherers bei einer günstigen Versicherung» (§ 7 Abs. 2 EG KVG). Um klare und einfache Verhältnisse zu schaffen, wird die massgebende Prämie als Prozentsatz der RDP festgelegt. Mit RRB Nr. 342/2023 wurde eine massgebende Prämie 2024 von 83% festgelegt. Infolge des sich veränderten Prämiengefüges bei den günstigen Versicherungsmodellen ist die massgebende Prämie 2025 auf 84% zu erhöhen. Dieser Prozentsatz ist mit vorliegendem Beschluss festzulegen. Es zeigt sich, dass über 25% der Versicherer eine Versicherung mit dieser oder einer noch tieferen Prämie anbieten. Damit verbleibt den Versicherten eine genügend grosse Auswahl an Versicherungen und Versicherungsmodellen. Dies gilt umso mehr, als viele Versicherer tiefere Prämien für das zweite und die weiteren Kinder verlangen, was sich auf die Prämienbelastung der Familien positiv auswirkt.

c. Grenze des mittleren Einkommens für den bundesrechtlichen Mindestanspruch

Das Eigenanteilssystem gemäss neuem EG KVG hat die bisherigen Einkommensgrenzen abgelöst. Die Kantone haben jedoch gemäss Bundesrecht bei unteren und mittleren Einkommen die Krankenkassenprämien von Kindern um mindestens 80% und jene von jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50% zu verbilligen. Aufgrund eines den Kanton Luzern betreffenden Urteils des Bundesgerichts (Urteil 8C_228/2018 vom 22. Januar 2019), in dem das Gericht festhielt, dass der Kanton Luzern im Segment der mittleren Einkommen zu wenige Haushalte unterstützt hatte, hat der Regierungsrat die obere Einkommens-

grenze ab der IPV 2020 so festgelegt, dass etwa zwei Drittel der Familien mit Einkommen der unteren Hälfte des Mittelstands (70%–100% des Medianeinkommens) gestützt auf das Einkommen eine IPV erhalten (RRB Nrn. 174/2019, 176/2020, 210/2021, 523/2022 und 342/2023). Für die IPV 2025 ist der gleiche Anteil zu verwenden.

Relevant für den IPV-Anspruch 2025 sind die Steuerfaktoren des Jahres 2025. Der Regierungsrat hat für die Prämienverbilligung 2024 die Einkommensgrenze für Familien mit ausschliesslich minderjährigen Kindern bei Fr. 68 500 und die um ein Drittel höher liegende Einkommensgrenze für Familien mit mindestens einer oder einem jungen Erwachsenen in Ausbildung bei Fr. 91 300 festgelegt (RRB Nr. 342/2023). Für die Festlegung der Einkommensgrenzen der IPV 2025 ist die allgemeine Lohnentwicklung zu berücksichtigen. Aufgrund der gemäss aktuellen Prognosen erwarteten allgemeinen Lohnentwicklung ist die Einkommensgrenze für Familien mit ausschliesslich minderjährigen Kindern für das Anspruchsjahr 2025 auf Fr. 69 700 und jene für Familien mit mindestens einer oder einem jungen Erwachsenen in Ausbildung auf Fr. 92 900 zu erhöhen.

Da die Berechnung des IPV-Anspruchs auf dem massgebenden Einkommen gemäss § 3 Abs. 1 EG KVG basiert, wird diese Einkommensdefinition auch bei der Festlegung der Einkommensgrenzen verwendet.

d. Verminderung von Schwelleneffekten

Der Mindestanspruch nach § 7 EG KVG soll bis zur jeweiligen Einkommensgrenze gewährt werden. Um unerwünschte Schwelleneffekte, die sich negativ auf den Arbeitsanreiz auswirken könnten, zu vermindern, wird ein Teil des Mindestanspruchs noch über die Einkommensgrenze hinaus ausgerichtet. Ist die Einkommensgrenze erreicht, wird 60% des zusätzlichen Einkommens vom Mindestanspruch abgezogen. Dieser Abzugssatz wird seit Einführungsjahr (2021) verwendet. Mit dieser Abzugsquote von 60% werden gemäss methodologischem Ansatz der kantonalen Studie «Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem» zwar nicht alle Fehlanreize aufgehoben, aber auf einem tiefen Niveau gehalten, sowohl bezüglich der Anzahl der Fälle als auch bezüglich der Betragshöhe der Fehlanreize.

e. Kantonsbeitrag

Der Kantonsbeitrag hat im Vierjahresdurchschnitt mindestens 80% des voraussichtlichen Bundesbeitrags zu betragen. Der Regierungsrat legt den Kantonsbeitrag fest (§ 24 Abs. 3 EG KVG).

Für die IPV 2024 wurde ein Kantonsbeitrag von 92% festgelegt (RRB Nr. 342/2023). Im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2024–2027 entspricht der Kantonsbeitrag in den Planjahren 2025–2027

92% des Bundesbeitrags. Im KEF 2023–2026 und in den früheren Planungen ging der Regierungsrat noch davon aus, dass 30% der Versicherten unterstützt werden. In Wirklichkeit belief sich die Bezügerquote für 2021 und 2022 auf je 25%, dies obwohl die massgebenden Einkommen für einen IPV-Anspruch gegenüber dem alten System erhöht wurden. Es hat sich herausgestellt, dass insbesondere Aufrechnungen (z. B. 10% des Vermögens und einbezahlte Vorsorgegelder), Berücksichtigung der finanziellen Situation der Eltern von jungen Erwachsenen in Ausbildung oder hohe Anzahl der Rückforderungen zu einer strukturell tieferen Bezügerquote führen. Da ab bestimmten Einkommenskategorien die Berücksichtigung des Vermögens tendenziell zu einer Ausdünnung der Anzahl der Berechtigten führt, wirkt sich eine Ausweitung des IPV-Anspruchs auf höhere Einkommen nur schwach auf die Bezügerquote aus. Der im KEF 2024–2027 eingestellte Kantonsanteil 2025 von 92% geht mit einer Bezügerquote von 25% einher und soll auf diesem Niveau bleiben. Ein höherer Kantonsanteil im Verhältnis zum Bundesanteil wäre finanzpolitisch nicht zu verantworten, da allein die höhere Prämienteuerung 2024 als angenommen bereits zu einem höheren Mittelbedarf 2025 führt als im Finanzplan eingestellt. Ein tieferer Kantonsanteil wäre ebenfalls nicht angebracht, weil die Bezügerquote sonst unter der 25%-Marke liegen würde. Aus diesen Gründen ist der Kantonsbeitrag 2025 auf 92% des voraussichtlichen Bundesbeitrags festzusetzen. Allerdings erfolgt die Festsetzung erst provisorisch. Im September 2024 wird der Regierungsrat den Kantonsbeitrag 2025 aufgrund der tatsächlichen Höhe der Prämien 2025 gemäss Antrag der Krankenkassen als frankenmässiger Betrag definitiv festlegen.

4. Eigenanteilssatz als resultierende Grösse

Unter Beachtung der vorstehend angeführten Rahmenbedingungen und aufgrund der festzulegenden Eckwerte lässt sich der Eigenanteilssatz bestimmen. Gemäss § 3 Abs. 2 EG KVG ist er so festzulegen, dass die für die Prämienverbilligung zur Verfügung stehenden Mittel ausgeschöpft werden. Je tiefer der Eigenanteilssatz ist, desto höher sind die individuellen Prämienverbilligungen und desto grösser ist der Mittelbedarf. Der Eigenanteilssatz wird aufgrund von Schätzungen bestimmt, wobei diese erst nach Festlegung der vorstehend erwähnten Eckwerte durchgeführt werden können. Deshalb ist der aus den Schätzungen resultierende Eigenanteilssatz zunächst von der Gesundheitsdirektion provisorisch zu bestimmen, damit die SVA die Personen, die potenziell Anspruch auf IPV haben, ermitteln und ihnen ein Gesuchsformular für eine IPV zustellen kann. Im September 2024 wird der Regierungsrat den Eigenanteilssatz für die IPV 2025 definitiv festlegen.

5. Finanzielle Auswirkungen

Mit vorliegendem Beschluss wird das Verhältnis des Kantonsbeitrages zum Bundesbeitrag provisorisch festgelegt. Im KEF 2024–2027 wird für 2025 von einem Bundesbeitrag von 595,9 Mio. Franken und einem Kantonsbeitrag von 548,2 Mio. Franken ausgegangen. Die damit verbundene Kantonsbeitragsquote von 92% wird beibehalten. Es ist jedoch von einem höheren Bundesbeitrag und entsprechend von einem höheren Kantonsbeitrag auszugehen, da sich die Prämienteuerung schneller entwickelt hat als im KEF 2024–2027 angenommen.

6. Ausblick auf Festlegungen im Herbst 2024

Der Regierungsrat wird im September 2024 über den definitiven Kantonsbeitrag 2025 als frankenmässigen Betrag entscheiden. Darüber hinaus wird er gleichzeitig den daraus resultierenden Eigenanteilssatz 2025 festlegen.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Vermögensobergrenzen für den Anspruch auf Prämienverbilligung 2025 gemäss § 3 Abs. 5 EG KVG werden wie folgt festgesetzt:

1. Steuerbares Gesamtvermögen von Fr. 300 000 bei Personengruppen gemäss § 6 Abs. 1 EG KVG
2. Steuerbares Gesamtvermögen von Fr. 150 000 bei den übrigen Personen

II. Die massgebenden Prämien zur Berechnung des Mindestanspruchs von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung nach Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG werden auf 84% der regionalen Durchschnittsprämien 2025 festgesetzt.

III. Die für den Mindestanspruch von Kindern und jungen Erwachsene in Ausbildung geltenden Einkommensgrenzen 2025 werden wie folgt festgesetzt:

1. Für Familien mit ausschliesslich minderjährigen Kindern besteht der Mindestanspruch bis zu einem massgebenden Einkommen von Fr. 69 700.
2. Für Familien mit mindestens einer oder einem jungen Erwachsenen in Ausbildung besteht der Mindestanspruch bis zu einem massgebenden Einkommen von Fr. 92 900.

IV. Zur Verminderung der Fehlanreize bei Einkommen über den gemäss Dispositiv III festgesetzten Einkommensgrenzen wird für 2025 eine Abzugsquote von 60% auf der Differenz zwischen Einkommen und Einkommensgrenze festgesetzt.

V. Der Kantonsbeitrag 2025 wird provisorisch auf 92% des voraussichtlichen Bundesbeitrags 2025 festgesetzt.

VI. Die Gesundheitsdirektion wird ermächtigt, den Eigenanteilssatz im Hinblick auf die Information der voraussichtlich anspruchsberechtigten Personen provisorisch festzusetzen.

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



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli