

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 19. März 2025

285. Totalrevision der Verordnung über den Bundesbeitrag zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung, Vernehmlassung

Mit Schreiben vom 13. Dezember 2024 eröffnete das Eidgenössische Departement des Innern das Vernehmlassungsverfahren zur Totalrevision der Verordnung über den Bundesbeitrag zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung (VPVK, SR 832.112.4).

A. Ausgangslage

Die eidgenössischen Räte verabschiedeten am 29. September 2023 einen indirekten Gegenvorschlag zur Prämien-Entlastungs-Initiative. Diese wurde in der Folge von den Stimmberchtigten in der Volksabstimmung vom 9. Juni 2024 abgelehnt.

Der Gegenvorschlag verpflichtet die Kantone sicherzustellen, dass die Prämienverbilligung einem Mindestanteil der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung der Versicherten, die ihren Wohnort im Kanton haben, entspricht. Dieser wird basierend auf der Prämienbelastung der einkommensschwächsten 40% der Versicherten berechnet und liegt zwischen 3,5% und 7,5% der Bruttokosten, je nachdem wie stark die Prämien die Einkommen der 40% einkommensschwächsten Versicherten des betreffenden Kantons belasten. Der Gegenvorschlag legt fest, dass die Kantone Mindestbeiträge zur Prämienverbilligung leisten müssen. Innerhalb der bundesrechtlichen Vorgaben entscheiden sie weiterhin über die Begünstigten, die Höhe der Verbilligung sowie das Verfahren und die Auszahlung.

Zusätzlich muss jeder Kanton festlegen, welchen Anteil die Prämie im verfügbaren Einkommen der Versicherten höchstens ausmachen darf, wobei der Bundesrat diese nach vier Jahren bestimmt, falls der Kanton dies nicht tut. Die Berechnung der Mindestbeiträge erfolgt künftig anhand der mittleren Prämie statt der Standardprämie, um genauere Schätzungen zu ermöglichen. Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) ermittelt weiterhin im Herbst die Bruttokosten und Bundesbeiträge für das Folgejahr, wobei die bisherigen Verteilungsgrundsätze unverändert bleiben.

Die Verordnung regelt die Umsetzung der Finanzierungsgrundsätze, ohne den Kantonen neue finanzielle Pflichten aufzuerlegen. Die Prämienverbilligung wird weiterhin durch den Bund und die Kantone gemeinsam finanziert.

B. Haltung der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren

Der Vorstand der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) hat mit Beschluss vom 23. Januar 2025 Stellung genommen.

Die Höhe des Mindestbeitrags ist für die Kantone eine zentrale Grösse, und es ist wichtig, dass die relevanten Daten den Kantonen so früh wie möglich mitgeteilt werden. Der Bund kann den definitiven Mindestbeitrag in Franken im Oktober, nach der Prämiengenehmigung, berechnen. Eine frühere Berechnung ist nicht möglich. Beim prozentualen Mindestanteil hingegen wäre eine frühere Mitteilung an die Kantone möglicherweise möglich. Die GDK beantragt deshalb die Aufnahme eines dritten Absatzes in Art. 4, der wie folgt lautet:

³ Stellt das BAG bei der Berechnung des prozentualen Mindestanteils (Min_%t) bedeutende Abweichungen zu den bisherigen Schätzungen des prozentualen Mindestanteils im Frühjahr des Vorjahres fest, teilt das BAG die voraussichtlichen Mindestanteilssätze den betroffenen Kantonen unverzüglich mit.

Die GDK hat festgestellt, dass das zweite Kapitel schwer verständlich ist. Durch bestimmte Präzisierungen könnte die Verständlichkeit verbessert werden. Es ist nicht eindeutig, ob die Definition des Versichertenbestands in Art. 8 Abs. 4 und der Hinweis in Art. 16 Abs. 2 zum Versichertenbestand in Zusammenhang stehen. Die GDK regt daher an, alle Definitionen zu Datengrundlagen zu Beginn des zweiten Kapitels anzuführen oder jeweils festzuhalten, ob eine Definition für die gesamte Verordnung gültig ist. Ferner fordert die GDK zur besseren Verständlichkeit der Berechnung, dass in Art. 11 festgehalten wird, was mit der Bezeichnung «t_akt» gemeint ist:

PS_40%_{t_akt} = Prämien soll der 40% einkommensschwächsten Versicherten gemäss den aktuellsten Daten der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV).

Zudem beantragt die GDK, dass die Formel in Art. 16 zusätzlich mit der Nominallohnentwicklung skaliert wird. Ohne Skalierung wird die Prämienbelastung überschätzt, sodass die Kantone ohne ersichtlichen Grund früher als notwendig mit der maximalen Mindestvorgabe von 7,5% belastet werden. Sofern ihre Vorgabe nicht bereits am Maximum liegt, würde diese Änderung den Kantonen zusätzliche Zeit verschaffen, bevor sie das Maximum erreichen. Obschon aufgrund der fehlenden kantonalen Lohndifferenzierung für alle Kantone die gleiche Indexierung verwendet werden muss, ist die zusätzliche Skalierung als eine vertretbare Ergänzung des Modells zu beurteilen.

Für die Skalierung bietet sich die Nominalentwicklung des Schweizerischen Lohnindexes an:

$$SF_Einkommen = \frac{Versichertenbestand_{t-2}}{Anzahl\ steuerpflichtiger\ Personen_{t_akt}} \times \frac{Lohnindex_{t-2^1}}{Lohnindex_{t_akt^2}}$$

¹ Lohnindex t-2 = Schweizerische Nominallohnindex des Vor-Vorjahres (Basis 2020 = 100)

² Lohnindex t_akt = Schweizerischer Nominallohnindex für das Jahr, für das die neuesten Daten der ESTV verfügbar sind (Basis 2020 = 100)

Die GDK fordert ferner, dass in Art. 14 und 16 klar festgehalten wird, was mit der Bezeichnung «t_akt» gemeint ist, um die Berechnungen verständlicher zu machen:

Eink_{40%}t_{akt} = Summe der steuerbaren Einkommen der 40% einkommensschwächsten steuerpflichtigen Personen gemäss den aktuellsten Daten der ESTV.

Anzahl steuerpflichtiger Personen_{t_akt} = Anzahl steuerpflichtiger Personen gemäss den aktuellsten Daten der ESTV.

Die GDK begrüsst des Weiteren, dass die Bruttokosten neu direkt anhand der mittleren Prämie a priori berechnet werden und nicht mehr auf die Bruttokosten vergangener Jahre zurückgegriffen wird und dass sich dadurch ein Abzug in Fällen von zu hohen Prämieneinnahmen erübriggt (Aufhebung des bisherigen Art. 3 Abs. 4^{bis} VPVK). Für die Kantone ergibt sich daraus mehr Planungssicherheit gegenüber der heutigen Situation.

Die GDK nimmt zur Kenntnis, dass für die Erfüllung des kantonalen Mindestbeitrags die tatsächlich ausgerichteten Beiträge (bzw. «geleisteten» Beiträge) und nicht die budgetierten bzw. gesetzlich «bereitgestellten» Mittel massgebend sind. Es ist darauf hinzuweisen, dass sich einzelne Kantone veranlasst sehen könnten, ihre Prämienverbilligungssysteme grundlegend anzupassen. Dies betrifft insbesondere Kantone, welche die Prämienverbilligung gesetzlich in ausreichendem Ausmass bereitstellen, diese aufgrund der Ausrichtung auf Antrag hin von der Bevölkerung aber nicht vollständig in Anspruch genommen werden. Kantonale Gesetzesänderungen werden somit notwendig sein und ein Inkrafttreten auf den 1. Januar 2026 ist nicht realisierbar.

Einige Kantone werden ihre gesetzlichen Grundlagen anpassen müssen, um die KVG-Änderung vom 29. September 2023 (einschliesslich Übergangsbestimmungen) vollziehen zu können. Diese Anpassungen können erst erarbeitet werden, wenn die totalrevidierte VPVK erlassen ist. Ein Inkrafttreten auf den 1. Januar 2026 erachtet die GDK daher als nicht realistisch und beantragt ein Inkrafttreten auf den 1. Januar 2027.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement des Innern, 3003 Bern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an gever@bag.admin.ch und aufsicht@bag.admin.ch):

Mit Schreiben vom 13. Dezember 2024 haben Sie uns eingeladen, zur Totalrevision der Verordnung über den Bundesbeitrag zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung (VPVK) Stellung zu nehmen. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Die zentrale Neuerung gegenüber dem bisherigen System besteht darin, dass der Bund den Kantonen nun einen jährlichen Mindestbeitrag zur Prämienverbilligung vorschreibt, der sich an der kantonalen Prämienbelastung orientiert. Für die finanzielle Planung der Kantone ist es entscheidend, dass die relevanten Werte frühzeitig bekannt gegeben werden. Während der Bund den definitiven Mindestbeitrag erst im Oktober berechnen kann, könnte eine frühere Mitteilung des prozentualen Mindestanteils kommuniziert werden, damit der Budgetierungsprozess der individuellen Prämienverbilligung verbessert werden kann. Daher beantragen wir die Ergänzung eines folgenden dritten Absatzes in Art. 4 «Information und Veröffentlichung»:

Stellt das BAG bei der Berechnung des prozentualen Mindestanteils (Min_%t) bedeutende Abweichungen zu den bisherigen Schätzungen des prozentualen Mindestanteils im Frühjahr des Vorjahres fest, teilt das BAG die voraussichtlichen Mindestanteilssätze den betroffenen Kantonen unverzüglich mit.

Wir beantragen zudem, die Formel in Art. 16 zusätzlich mit der Nominallohnentwicklung zu skalieren. Ohne Skalierung wird die Prämienbelastung überschätzt, wodurch die Kantone unnötig früher mit der maximalen Mindestvorgabe von 7,5% belastet werden. Diese Änderung würde den Kantonen mehr Zeit verschaffen, bevor sie das Maximum erreichen. Obwohl aufgrund der fehlenden kantonalen Lohndifferenzierung für alle Kantone die gleiche Indexierung verwendet werden muss, halten wir die zusätzliche Skalierung für eine sinnvolle Ergänzung des Modells. Für die Skalierung bietet sich die Nominalentwicklung des Schweizerischen Lohnindexes an:

$$SF_Einkommen = \frac{Versichertenbestand_{t-2}}{Anzahl\ steuerpflichtiger\ Personen_{t_akt}} \times \frac{Lohnindex_{t-2^1}}{Lohnindex_{t_akt^2}}$$

¹ Lohnindex t-2 = Schweizerische Nominallohnindex des Vor-Vorjahres (Basis 2020 = 100)

² Lohnindex t_akt = Schweizerischer Nominallohnindex für das Jahr, für das die neuesten Daten der ESTV verfügbar sind (Basis 2020 = 100)

Ferner fordern wir zur besseren Verständlichkeit der Berechnungen, dass in den Art. 14 und 16 festgehalten wird, was mit der Bezeichnung «t_akt» gemeint ist:

$Eink_{40\%t_akt}$ = Summe der steuerbaren Einkommen der 40% einkommensschwächsten steuerpflichtigen Personen gemäss den aktuellsten Daten der ESTV.

Anzahl steuerpflichtiger Personen_{t_akt} = Anzahl steuerpflichtiger Personen gemäss den aktuellsten Daten der ESTV.

Zudem sollen gemäss Art. 7 Abs. 2 VPVK für die Berechnung der geschätzten Bruttokosten kantonale Masszahlen massgebend sein. Unklar ist, ob die Berechnung der Mindestbeiträge der Kantone (Art. 6 VPVK) ebenfalls auf kantonale Masszahlen gestützt werden soll oder ob sie auf Werten auf Bundesebene beruhen soll. Wir beantragen daher eine Klärung dieser Frage.

Das Zürcher System der individuelle Prämienverbilligung ist bedarfsgerecht und einzigartig in der Schweiz durch sein zweiteiliges Antragsverfahren. Zunächst erfolgt eine provisorische Berechnung basierend auf der aktuellen Steuererklärung, bevor die endgültige Höhe nach Vorlage der definitiven Steuererklärung festgelegt und gegebenenfalls korrigiert wird. Dies ermöglicht eine exakte Mittelzuteilung, erschwert jedoch die Ausgabenplanung. Die meisten anderen Kantone nutzen ein einfacheres, einteiliges System mit fixen Beiträgen. Der Kanton Zürich beantragt daher eine entsprechende Berücksichtigung dieses Systems in der Berichterstattung.

Nach Ablauf der zweijährigen Übergangsfrist muss der Kanton Zürich deutlich mehr Mittel für die Prämienverbilligung bereitstellen. Die Mehrkosten für die Umsetzung des Gegenvorschlags werden provisoriisch auf Fr. 115'400'000 für 2028 und auf Fr. 159'700'000 für 2029 geschätzt. 2024 betragen die Kosten für die Prämienverbilligung (einschliesslich Verlustscheine und Vollzugskosten) Fr. 531'960'000. Aufgrund der erheblichen Unsicherheiten bei den Annahmen zur Prämienteuerung und Prämienbelastung bestehen auch beträchtliche Unsicherheiten hinsichtlich der tatsächlichen Mehrkosten, die erst 2027 präzise beziffert werden können. Damit die bereitgestellten Mittel bedarfsgerecht zugewiesen werden, ist eine Teilrevision des kantonalen Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz (LS 832.01) sowie weiterer kantonaler Erlasser erforderlich. Das Inkrafttreten auf den 1. Januar 2026 ist daher nicht machbar. Wir beantragen deshalb, das Inkrafttreten der Verordnung um ein Jahr auf den 1. Januar 2027 zu verschieben.

Im Übrigen verweisen wir auf die Ausführungen der GDK, denen wir uns anschliessen.

– 6 –

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli