Antrag des Regierungsrates vom 15. Januar 2025

KR-Nr. 422c/2023

Beschluss des Kantonsrates zum dringlichen Postulat KR-Nr. 422/2023 betreffend Bedarfsgerechte individuelle Prämienverbilligung (IPV)

(vom . . . . . .)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 15. Januar 2025,

beschliesst:

I. Das dringliche Postulat KR-Nr. 422/2023 betreffend Bedarfsgerechte individuelle Prämienverbilligung (IPV) wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 29. Januar 2024 folgendes von Kantonsrat Martin Huber, Neftenbach, und Mitunterzeichnenden am 18. Dezember 2023 eingereichte dringliche Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird aufgefordert einen Bericht zur bedarfsgerechten Zuteilung der IPV zur erstellen. Insbesondere folgende Fragen sollen in diesem Bericht geklärt werden:

1. Wie kann der Antragsprozess vereinfacht werden (allenfalls über die Steuererklärung), um für wenig Verdienende den Zugang zur IPV zu erleichtern?
2. Die Anknüpfung des IPV-Bezugs an das definitiv veranlagte Einkommen des Anspruchsjahrs führt zu jahrelanger Ungewissheit über den definitiven IPV-Anspruch. Wie kann diesbezüglich die Planungssicherheit für die potenziellen Bezügerinnen und Bezüger erhöht werden?
3. Was müsste verändert werden, damit die tieferen und mittleren Einkommen mehr IPV erhalten und dafür höhere Einkommen weniger?
4. Welche Gesetzesänderungen könnten den in der Begründung beschriebenen Problemen Abhilfe leisten (z. B. Erhöhung Prozentsatz der Referenzprämie)? Zu welchen Anpassungen wäre der Regierungsrat bereit?

5. Wie wirkt sich eine Einkommensobergrenze auf die Umsetzung des EG KVG aus?
6. Kann der Aufwand für die Gesundheitsdirektion und die SVA mit obigen Anpassungen verringert werden?

———

Bericht des Regierungsrates:

1. Ausgangslage

1.1 Bisherige Entwicklungen

Am 1. Januar 1996 trat das Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) in Kraft. Eine der zentralen Neuerungen bestand in der Einführung einer allgemeinen Pflicht, sich für die Kosten der Behandlung und Pflege im Krankheitsfall versichern zu lassen (obligatorische Krankenpflegeversicherung, OKP; Art. 3 Abs. 1 KVG). Da die Krankenkassenprämien einkommensunabhängig festgelegt sind, sieht das KVG vor, dass Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Anspruch auf eine individuelle Prämienverbilligung (IPV) durch den Kanton haben (Art. 65 Abs. 1 KVG).

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat jedes Jahr, welche Summe der Kanton für die IPV von Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen bereitstellt. Wie in den vorangegangenen Jahren wurde die Kantonsbeitragsquote für das Jahr 2025 auf 92% des Bundesbeitrags festgelegt. Bei einem Bundesbeitrag von 633 Mio. Franken entspricht dies 582,4 Mio. Franken. Hinzu kommen 93,7 Mio. Franken für die IPV von vorläufig Aufgenommenen und Personen mit Schutzstatus S. Somit stehen 2025 insgesamt mehr als 1,3 Mrd. Franken für die Prämienverbilligung zur Verfügung. Davon werden rund 748 Mio. Franken für die IPV verwendet, rund 498 Mio. Franken für die Übernahme der Prämien von Personen, die Ergänzungsleistungen oder Sozialhilfe beziehen (darunter fallen auch vorläufige Aufgenommene und Personen mit Schutzstatus S), und rund 46 Mio. Franken für die Verlustscheinabgeltungen der Krankenversicherer.

2011 lehnten die Stimmberechtigten die kantonale Volksinitiative «Tragbare Krankenkassenprämien für alle (Prämienverbilligung jetzt)», die eine Erhöhung des Kantonsbeitrags auf mindestens 115% des Bundesbeitrags forderte, ab. Zehn Jahre später lehnten sie die kantonale Volksinitiative «Raus aus der Prämienfalle», die vorsah, den durchschnittlichen Kantonsbeitrag im Vierjahresdurchschnitt auf mindestens 100% des Bundesbeitrags anzuheben, ebenfalls ab. 2024 lehnten die Stimmberechtigten die eidgenössische Volksinitiative «Maximal 10% des Einkommens für die Krankenkassenprämien (Prämien-Entlastungs-Initia-

tive)» ab, die für den Kanton Zürich gemäss Schätzungen des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) zu jährlichen Mehrkosten von rund 360 Mio. Franken geführt hätte. Alle drei Initiativen wurden von den Zürcher Stimmberechtigten mit einem Nein-Stimmen-Anteil von über 60% abgelehnt.

Mit dem totalrevidierten Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG; LS 832.01) wurde 2021 ein neues IPV-System im Kanton Zürich eingeführt (Vorlage 5313). Das System zeichnet sich durch eine ausgeprägte Bedarfsgerechtigkeit aus. Es war der politische Wille des Gesetzgebers, eine zwar aufwendige, jedoch den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende und somit bedarfsgerechte Auszahlung sicherzustellen.

Die Erfahrungen mit dem neuen IPV-System haben gezeigt, dass nicht gerechtfertigte Zahlungen eingeschränkt und die Bedarfsgerechtigkeit im Vergleich zum alten System deutlich verbessert werden konnten (siehe «Bericht der Finanzkontrolle über ihre Prüftätigkeit im zweiten Semester 2022, Prüfbericht 7»). Diese Feststellung wird durch die im Folgenden präsentierten Auswertungen bestätigt (siehe nachfolgend, Abschnitt 2.1). Gleichzeitig sind jedoch auch Herausforderungen zutage getreten, die sich in den im vorliegenden Postulat gestellten Fragen zeigen.

Um diese Herausforderungen zu bewältigen, wurden verschiedene Massnahmen zur Optimierung des Systems geprüft. In Abstimmung mit der Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich (SVA), die für den Vollzug der IPV verantwortlich ist, wurden mögliche Verbesserungen analysiert. Die Ergebnisse dieser Prüfungen sowie der evaluierte Handlungsbedarf werden im Folgenden detailliert beschrieben. Zur Klärung übergeordneter Fragestellungen im Zusammenhang mit einer grundsätzlichen Vereinfachung des IPV-Systems wurde zudem ein externes Rechtsgutachten in Auftrag gegeben.

1.2 Indirekter Gegenvorschlag

Am 9. Juni 2024 lehnten die Stimmberechtigten die eidgenössische Volksinitiative «Maximal 10% des Einkommens für die Krankenkassenprämien (Prämien-Entlastungs-Initiative)» ab. Die eidgenössischen Räte haben am 29. September 2023 eine Änderung des KVG als indirekten Gegenvorschlag zur Prämien-Entlastungs-Initiative beschlossen. Damit werden die Kantone dazu verpflichtet, einen Mindestbeitrag für die IPV bereitzustellen, um Haushalte in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen stärker zu entlasten. In Zukunft müssen die Kantone ihre Beiträge an die IPV automatisch anpassen, sobald die Kosten der OKP steigen. Diese Änderung des KVG tritt voraussichtlich 2026 in Kraft, aufgrund einer zweijährigen Übergangsfrist mit einem tieferen Mindestbeitrag sind Mehrkosten ab 2028 zu erwarten. Die Prognosen des Bundes gingen für den Kanton Zürich von zusätzlichen Ausgaben in der

Grössenordnung von 183,7 Mio. Franken im Vergleich zu den heutigen Kosten für die IPV aus. Unter Berücksichtigung des Wachstums der OKP-Kosten 2025 dürften sich die jährlichen Mehrkosten gegenüber heute mittlerweile auf rund 200 Mio. Franken belaufen. Ein Teil der Mehrkosten ist auf die erwartete Prämienteuerung zurückzuführen, der andere Teil auf die Berechnungsmethodik des Bundes (siehe nachfolgend, Abschnitt 5). Eine präzisere Kostenprognose ist derzeit aufgrund der grossen Unsicherheiten der Annahmen nicht möglich.

Zusätzlich ist gemäss Änderung des KVG ein Sozialziel im kantonalen Recht zu verankern. Das Sozialziel hält fest, welchen Anteil die Krankenkassenprämie am massgebenden Einkommen höchstens ausmachen darf (zu den Umsetzungsvarianten der KVG-Änderung siehe nachfolgend, Abschnitt 5).

1.3 Externes Rechtsgutachten

IPV-Systeme können sich an unterschiedlichen Zielsetzungen orientieren. Es sind Ausgestaltungen möglich, die entweder die Präzision der Leistungszuteilung (und damit die Bedarfsgerechtigkeit) oder die Bearbeitungsgeschwindigkeit (und damit die Effizienz) priorisieren. Je nach gesetzgeberischer Zielausrichtung gestaltet sich die Anspruchsbeurteilung als kompliziert-präziser oder als vereinfachend-pauschalisierender. Wie dargelegt, ist das Zürcher IPV-System durch seine bedarfsgerechte und somit kompliziert-präzise Ausrichtung geprägt. Dieses Konzept entsprach dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers bei der Totalrevision des EG KVG. Zurzeit ist keine umfassende Neuausrichtung hin zu einer vereinfachend-pauschalisierenden Lösung vorgesehen.

Um dennoch die übergeordneten Fragen im Kontext des Zürcher IPV-Systems zu klären und Anpassungsmöglichkeiten mit dem Ziel einer grundsätzlichen Vereinfachung aufzuzeigen, hat die Gesundheitsdirektion ein Gutachten bei Prof. Dr. iur. Thomas Gächter, Inhaber des Lehrstuhls für Staats-, Verwaltungs- und Sozialversicherungsrecht sowie Dekan der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich, in Auftrag gegeben (zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/gesundheit/praemienverbilligung-krankenversicherung/Gutachten%20IPV.pdf). Im Gutachten wird insbesondere untersucht, ob – und falls ja, welche – Zielkonflikte zwischen Bedarfsgerechtigkeit und Verfahrenseffizienz in IPV-Systemen bestehen. Die Fragestellungen des Rechtsgutachtens betreffen somit übergeordnete Fragestellungen rund um IPV-Systeme:

1. Bestehen Zielkonflikte zwischen Systemen der individuellen Prämienverbilligung, die den Fokus mehr auf eine höhere Bedarfsgerechtigkeit legen, und solchen, die den Fokus mehr auf die Verfahrenseffizienz legen? Sofern Zielkonflikte bestehen: Um was für Zielkonflikte handelt es sich dabei?

2. Welche Schematisierungen im Bereich der individuellen Prämienverbilligung sind zur Steigerung der Verfahrenseffizienz denkbar?
3. Mit was für Auswirkungen ist zu rechnen, wenn das System der individuellen Prämienverbilligungen angepasst wird?

Das Ziel des Gutachtens ist eine Evaluation, welche grundsätzlichen und damit systemischen Anpassungsmöglichkeiten es gibt und wie sich diese auf die Bedarfsgerechtigkeit und die Effizienz des Zürcher IPV-Systems auswirken.

Das Gutachten identifiziert drei Anknüpfungspunkte, an denen mit sogenannten Schematisierungen, das heisst mit vereinfachend-pauschalisierenden Mechanismen und damit einer Abkehr von der möglichst bedarfsgerechten Bearbeitung des Einzelfalls, die Verfahrenseffizienz erhöht werden kann: die Bemessungsgrundlage zur Ermittlung des IPV-Anspruchs, den Antragsprozess sowie die Leistungshöhe (siehe nachfolgend, Abschnitt 4).

Im nachfolgenden Abschnitt 4 werden die wichtigsten Ergebnisse des Gutachtens kurz zusammengefasst und zu den von den externen Experten als prüfenswert erachteten Anpassungen am heutigen IPV-System Stellung genommen.

2. Erreichte Verbesserungen mit dem neuen System

Das bis 2020 angewendete System zur Ausrichtung der IPV wies verschiedene Mängel auf, die mit der Einführung des neuen Modells ab 2021 behoben wurden. Zur Bestimmung des massgebenden Einkommens wurde im vorherigen System die jeweils aktuell verfügbare Steuerveranlagung herangezogen, die jedoch bis zu vier Jahre alt sein konnte. Am Stichtag des 1. April des Vorjahres stützte sich die Berechnung bei rund 80% der Anspruchsberechtigten auf dreijährige Einkommens- und Vermögensdaten (Vorlage 5313, S. 19). Veränderte Einkommens- und Vermögensverhältnisse wurden also erst mit jahrelanger Verspätung berücksichtigt. Beispielsweise erhielten ehemalige Studierende während dreier Jahre nach Eintritt ins Erwerbsleben eine IPV, obwohl sie zu diesem Zeitpunkt oft nicht mehr zu den Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen zählten. Bis 2020 profitierten zudem Gruppen von der IPV, die eigentlich keine finanzielle Unterstützung benötigten. Beispielsweise erhielten viele junge Erwachsene in Ausbildung IPV, obwohl sie dank der finanziellen Unterstützung ihrer Eltern in guten wirtschaftlichen Verhältnissen lebten. Ebenso konnte das massgebende Einkommen mittels sachfremder Abzüge gesenkt und dadurch der Anspruch erhöht werden.

Die Totalrevision des EG KVG korrigierte diese Mängel und führte ein System mit einem klaren regulatorischen Konzept ein: Im Grundsatz bezahlt jede Person höchstens den gleichen Prozentsatz ihres massgebenden Einkommens für die Krankenkassenprämie (den Eigenanteil). Der Eigenanteil entspricht dem vom Regierungsrat jährlich festgelegten Prozentsatz des massgebenden Einkommens der IPV-Berechtigten, das heisst einem Prozentsatz des korrigierten steuerbaren (massgebenden) Einkommens. Dieser Prozentsatz ist für alle gleich. In absoluten Zahlen nimmt der Eigenanteil jedoch linear mit dem massgebenden Einkommen ab. Personen mit tiefem Einkommen erhalten daher mehr IPV als Personen mit hohem Einkommen. Einzelpersonen und Alleinerziehende haben einen reduzierten Eigenanteil. Dadurch wird im Kanton Zürich die Gruppe der Personen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen indirekt über den Eigenanteilansatz definiert. Für die Höhe der Krankenkassenprämie wird eine sogenannte Referenzprämie ermittelt, die in § 4 Abs. 1 EG KVG als 60% der regionalen Durchschnittsprämie (RDP) – der Kanton Zürich ist in drei Prämienregionen unterteilt, in denen die Krankenkassen unterschiedliche Prämien festlegen – definiert ist. Die RDP wird als gewichteter Mittelwert der Standardprämie mit freier Arztwahl und einer Franchise von Fr. 300 berechnet. Die RDP ist damit oft höher als die tatsächlich bezahlten Prämien, da viele Versicherte eine höhere Franchise bzw. ein günstigeres Modell (z. B. Hausarztmodell) wählen.

Die Differenz zwischen dem Eigenanteil und der Referenzprämie wird als IPV ausbezahlt. Gemäss Art. 65 Abs. 1bis KVG werden für untere und mittlere Einkommen die Prämien der Kinder um mindestens 80% und die Prämien der jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50% verbilligt. Der Eigenanteilsatz wird vom Regierungsrat dabei so festgesetzt, dass die zur Verfügung stehenden Mittel vollständig ausgerichtet werden.

Der Schwerpunkt der Totalrevision des EG KVG lag auf einer besseren Bedarfsgerechtigkeit. Dies zeigt sich darin, dass die definitive Festlegung der Prämienverbilligung gemäss § 6 Abs. 3 der Verordnung zum EG KVG (VEG KVG; LS 832.1) auf der Steuerveranlagung des Anspruchsjahres beruht. So erhalten nur diejenigen eine Prämienverbilligung, die im betreffenden Jahr tatsächlich darauf angewiesen sind. Dies entspricht Art. 65 Abs. 3 KVG, wonach bei Überprüfung der Anspruchsberechtigung «die aktuellsten Einkommens- und Familienverhältnisse» berücksichtigt werden. Allerdings wird die Formulierung des KVG der «aktuellsten Verhältnisse» von den Kantonen unterschiedlich interpretiert; nur der Kanton Zürich stützt sich dabei auf die Steuerveranlagung des Antragsjahres und strebt diesbezüglich nach einer maximalen Bedarfsgerechtigkeit.

Auch die Berechnung des massgebenden Einkommens wurde zugunsten der Bedarfsgerechtigkeit angepasst. Im alten System wurde aus verfahrensökonomischen Gründen auf das steuerbare Einkommen abgestellt. Nun werden gemäss § 5 EG KVG einige sachfremde Abzüge nicht mehr berücksichtigt. Das bedeutet, dass sie zum steuerbaren Einkommen wieder hinzugerechnet werden, sodass sie den Anspruch auf IPV nicht erhöhen:

– Verluste aus der Nutzung von Liegenschaften im Privatvermögen (Unterhaltskosten, Versicherungsprämien, Verwaltungskosten)
– Freiwillige Beiträge für die berufliche Vorsorge (2. Säule) und Beiträge an die gebundene Selbstvorsorge (Säule 3a)
– Zuwendungen an gemeinnützige Organisationen

Des Weiteren wird bei jungen Erwachsenen in Ausbildung gemäss § 6 Abs. 1 lit. e EG KVG auch das Einkommen der Eltern geprüft. Die entsprechenden Gesuche werden gemeinsam mit denjenigen der unterstützungspflichtigen Eltern bearbeitet. Dadurch verlieren junge Erwachsene in Ausbildung aus finanziell gut gestellten Haushalten ihren Anspruch.

Die für die IPV bereitgestellten Mittel wurden in den vergangenen Jahren kontinuierlich und im Einklang mit dem Prämienwachstum erhöht. Einsparungen, die durch die verbesserte Bedarfsgerechtigkeit erzielt werden konnten, kommen anderen Anspruchsgruppen zugute. Davon profitieren Personen, die tatsächlich in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen leben.

Die Auswirkungen der steigenden Prämien und die Verbesserungen des neuen Systems werden ebenfalls deutlich, wenn die IPV-Ansprüche von Modellhaushalten aus den Jahren 2020 und 2024 in der Prämienregion 1 (Stadt Zürich) verglichen werden.

Tabelle 1: Vergleich der IPV-Ansprüche 2020 und 2024

Modellhaushalt (Annahme: Vermögensobergrenzen werden nicht überschritten)	**Anspruch 2020 (altes System) in Franken**	**Anspruch 2024 (neues System) in Franken**
Einzelperson mit einem massgebenden Einkommen von Fr. 40 000	876	1612
Alleinerziehende Person mit einem minderjährigen Kind und einem massgebenden Einkommen von Fr. 40 000	1872	3591
Alleinerziehende Person mit einem jungen Erwachsenen in Ausbildung und einem massgebenden Einkommen von Fr. 67 500	0	4215
Familie mit zwei minderjährigen Kindern und einem massgebenden Einkommen von Fr. 90 000	0	4270

3. Handlungsbedarf und vorgesehene Massnahmen

3.1 Handlungsbedarf 1: Hohe Einkommensgrenzen (Fragen 3 und 4 des Postulats)

Aufgrund der gesetzlich festgelegten Referenzprämie von 60% der RDP kann der Regierungsrat lediglich den Eigenanteil festlegen, um die verfügbaren Mittel vollständig auszuschöpfen (§ 3 Abs. 2 EG KVG). In den vergangenen Jahren wurde der Eigenanteil stets gesenkt (siehe RRB Nrn. 1308/2022, 1133/2023 und 992/2024). Die deutlichen Senkungen sind darauf zurückzuführen, dass die neuen Regelungen des revidierten EG KVG mehr Mittel freigesetzt haben als ursprünglich erwartet. Ins Gewicht fallen dabei insbesondere die Aufrechnung der freiwilligen Altersvorsorgebeiträge, die Anrechnung von 10% des steuerbaren Gesamtvermögens nach Abzug der Freibeträge sowie die Berücksichtigung des Einkommens der Eltern bei jungen Erwachsene in Ausbildung. Überschreitet das Vermögen die vom Regierungsrat festgelegte Grenze, entfällt der Anspruch auf IPV (§ 3 Abs. 5 EG KVG). Der Regierungsrat hat die Vermögensgrenzen bisher bei Fr. 150 000 für Einzelpersonen und Fr. 300 000 für verheiratete Paare festgelegt.

Da Vermögen und Einkommen in der Regel korrelieren, greift die Vermögensgrenze bei Haushalten mit höheren Einkommen stärker und schliesst diese von der IPV aus. Dadurch reduziert sich die Anzahl der Anspruchsberechtigten mit steigendem Einkommen stark. 2021 und 2022 war die Datengrundlage für die Berechnung des Eigenanteilsatzes noch unzureichend. Bei der Umstellung des Systems war deshalb Zurückhaltung bei der Festlegung des Eigenanteilsatzes angezeigt. Dies führte in den beiden Anfangsjahren zu bedeutenden Kreditresten. Daraufhin senkte der Regierungsrat 2023 und 2024 den Eigenanteil stark, um die verfügbaren Mittel auszuschöpfen. Dies führte dazu, dass Bezügerinnen und Bezüger mit tiefen und mittleren Einkommen 2023 und 2024 von einer deutlich höheren IPV als 2021 profitierten. So stieg die durchschnittliche IPV für Haushalte mit einem massgebenden Einkommen zwischen Fr. 0 und Fr. 10 000 2024 im Vergleich zu 2021 um Fr. 698 oder 32% – und damit deutlich stärker als das Prämienwachstum. Auch in allen anderen Einkommensklassen nahm die durchschnittliche IPV zwischen 2021 und 2024 zu.

Durch eine Senkung des Eigenanteils erhöhen sich bei einer fixierten Referenzprämie die Einkommensgrenzen. Dadurch hatten insbesondere 2023 und 2024 auch Personen mit hohem Einkommen, aber vergleichsweise geringem Vermögen, Anspruch auf IPV. Beispielweise lag die Einkommensgrenze für ein verheiratetes Paar mit zwei Kindern in der Prämienregion 1 (Stadt Zürich) 2023 – dem Jahr mit den höchsten Einkommensgrenzen – bei Fr. 167 350. Eine Familie mit diesem mass-

gebenden Einkommen hätte für 2023 gesamthaft aber lediglich Fr. 1 IPV erhalten. Die IPV nimmt mit steigendem Einkommen linear ab, es profitieren nur wenige Versicherte mit hohem Einkommen. Dies wird in Tabelle 2 zur Verteilung der Mittel auf Haushaltsebene in den verschiedenen Einkommenskategorien deutlich. Aus Gründen der Bedarfsgerechtigkeit sollte jedoch auch dieser kleine Teil der Mittel für finanziell gut gestellte Personen weiter reduziert werden.

Tabelle 2: Auswertung auf Haushaltsebene zur erwarteten Verteilung der IPV-Mittel auf die Einkommensbänder (Stichdatum: 23. August 2024). Bei den Summenwerten können Rundungsdifferenzen entstehen.

Einkommensbänder in Franken	2021 in %	2022 in %	2023 in %	2024 in %
0–20 000	38,7	28,1	24,4	23,1
20 000–40 000	29,1	28,1	23,7	23,8
40 000–60 000	23,3	25,1	24,7	27,7
60 000–80 000	7,9	15,2	15,4	15,9
80 000–100 000	1	3,4	6,5	7,6
100 000–120 000	0,01	0,2	3,6	1,8
>120 000	0,002	0,003	1,7	0,1
Summe	**100**	**100**	**100**	**100**

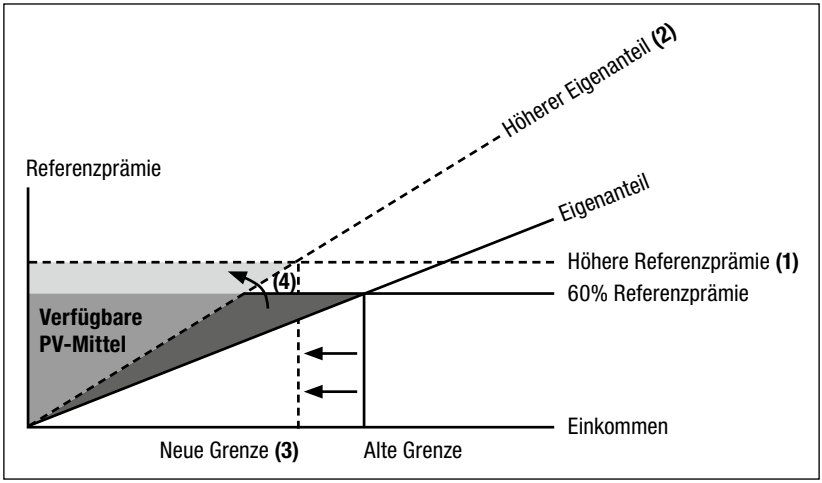
Lesebeispiel: 2023 gehen voraussichtlich 1,7% der IPV-Mittel an Haushalte mit einem Einkommen von über Fr. 120 000.

3.1.1 Vorgesehene Massnahme 1: Flexibilisierung der Referenzprämie

Eine Erhöhung der Referenzprämie ist im heutigen System das wirksamste Instrument, um die Einkommensgrenzen zu senken und zugleich die IPV gezielt für Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen zu erhöhen. Bleiben die Mittel für die Prämienverbilligung unverändert, bewirkt eine höhere Referenzprämie, dass der Eigenanteil ebenfalls erhöht werden muss. Diese Erhöhung des Eigenanteils hat wiederum eine Senkung der Einkommensgrenzen zur Folge, damit die zur Verfügung stehenden Mittel nicht erhöht werden müssen.

Von der Änderung profitieren alle Personen, die auch nach der Senkung der Einkommensgrenzen für die IPV berechtigt sind. Zwar erhöht sich auch ihr Eigenanteil leicht, die Erhöhung der Referenzprämie (und damit die Erhöhung der standardisiert ermittelten Krankenkassenprämie) überkompensiert diesen Effekt jedoch. Damit wird die Bedarfsgerechtigkeit des Systems weiter gestärkt. Eine Erhöhung hätte auch Auswirkungen auf die Quote der IPV-Bezügerinnen und -Bezüger. Da gemäss Tabelle 2 nur wenige Mittel an Personen mit hohem Einkommen gehen, dürfte die Auswirkung auf die Quote jedoch gering sein. Der Umverteilungsmechanismus und die sinkenden Einkommensgrenzen bei einer höheren Referenzprämie werden in der folgenden Abbildung schematisch dargestellt.

Abbildung: Schematische Darstellung des Umverteilungsmechanismus und der sinkenden Einkommensgrenze aufgrund einer höheren Referenzprämie



Erläuterung: Eine Erhöhung der Referenzprämie **(1)** führt bei gleichbleibenden Mitteln dazu, dass der Eigenanteil erhöht werden muss **(2).** Diese Erhöhung führt wiederum dazu, dass die Einkommensgrenzen sinken **(3)** und die dadurch freigewordenen Mittel Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen zugeführt werden **(4).**

Im Unterschied zur heutigen Regelung ist vorgesehen, die Referenzprämie nicht länger gesetzlich bei 60% der RDP zu definieren. Stattdessen würde der Regierungsrat die Referenzprämie jährlich innerhalb einer Bandbreite von 60–80% der RDP festlegen. Diese Anpassung schafft für den Regierungsrat die notwendige Flexibilität, um rasch auf kurzfristige Entwicklungen reagieren zu können. So könnte der Regierungsrat beispielsweise die Referenzprämie anheben, wenn der Kantonsrat in der Budgetberatung im Dezember deutlich mehr Mittel für die IPV beschliesst, und so verhindern, dass die Einkommensgrenzen über ein angemessenes Mass hinaus ansteigen. Aus Gründen der Planungssicherheit der Anspruchsberechtigten würde aber weiterhin eine möglichst konstante Referenzprämie angestrebt.

Die Flexibilisierung der Referenzprämie ist auch aufgrund des indirekten Gegenvorschlags notwendig. Wenn ab 2028 gemäss bundesrechtlichen Vorgaben rund 200 Mio. Franken mehr Mittel für die IPV zur Verfügung gestellt werden müssen, würde dies bei der derzeitigen Ausgestaltung dazu führen, dass auch Personen mit deutlich höherem Einkommen als bisher von einer IPV profitieren würden. Den gleichen Effekt auf die Einkommensgrenzen haben auch Vorstösse wie die hängige parlamentarische Initiative KR-Nr. 368/2022 betreffend Kaufkraft-Paket I: Individuelle Prämienverbilligung, Kantonsanteil auf 120% er-

höhen, die eine Erhöhung der IPV-Mittel zur Folge hätten. Ohne die Flexibilisierung der Referenzprämie würden zusätzliche Mittel für die IPV nicht bedarfsorientiert, sondern nach dem Giesskannenprinzip verteilt.

3.1.2 Vorgesehene Massnahme 2: Möglichkeit einer Einkommensobergrenze

(Frage 5 des Postulats)

Obwohl die Erhöhung der Referenzprämie die Einkommensgrenzen bereits senkt, soll die Möglichkeit geschaffen werden, dass der Regierungsrat bei Bedarf zusätzlich eine Einkommensobergrenze festlegen kann. Falls der Regierungsrat oder der Gesetzgeber die infolge der höheren Referenzprämie bereits gesenkten Einkommensgrenzen weiterhin als zu hoch einschätzt, besteht auf diese Weise ein zusätzliches Instrument, um eine höhere Bedarfsgerechtigkeit sicherzustellen. Mit einer Einkommensobergrenze können Personen ab einem bestimmten Einkommen gänzlich von der IPV ausgeschlossen werden. Aus sozialpolitischen Gründen würde die Obergrenze entsprechend der Haushaltsgrösse differenziert.

3.2 Handlungsbedarf 2: Verringerte Planungssicherheit durch Rückforderungen

(Frage 2 des Postulats)

Die definitive Verfügung betreffend IPV-Anspruch erfolgt auf der Grundlage der Steuerveranlagung des Anspruchsjahres. Somit steht der endgültige Anspruch erst fest, wenn die definitive Steuerveranlagung vorliegt. Da Anträge jedoch bereits im Vorjahr gestellt werden, vergehen von der Antragstellung bis zur endgültigen Festlegung des Anspruchs oft zwei bis drei Jahre – abhängig vom Zeitpunkt der Einreichung der Steuererklärung und der Bearbeitungsdauer in den Steuerämtern. Um sicherzustellen, dass anspruchsberechtigte Personen in dieser Zeit nicht in Vorleistung treten müssen, überweist die SVA den Versicherern gemäss § 19 Abs. 1 EG KVG 60–80% des voraussichtlichen Anspruchs. Diese Berechnung beruht auf Basis der zuletzt verfügbaren Steuerveranlagung. Gemäss § 26 Abs. 2 VEG KVG beträgt die Höhe der provisorischen Ausrichtung 80%.

Kommt es zwischen der provisorischen und der definitiven Festlegung der IPV zu deutlichen Änderungen in den Berechnungsgrundlagen (Einkommen und/oder Vermögen), können Rück- oder Nachzahlungen erforderlich werden. Eine Rückforderung kann vermieden werden, indem die anspruchsberechtigte Person der Meldepflicht nach § 12 EG KVG nachkommt und Einkommensänderungen der SVA mitteilt. Der Anspruch wird daraufhin von der SVA neu berechnet. Erfolgt keine Mel-

dung, wird diese Unterlassung bei der definitiven Verfügung korrigiert, indem der nächsten Rechnung der Krankenkassenprämie der Differenzbetrag belastet oder gutgeschrieben wird.

Bei der Einführung des neuen IPV-Systems waren die Prozesse und die Mitwirkungspflicht der Bevölkerung noch unzureichend bekannt. Viele Personen meldeten deshalb ihr gestiegenes Einkommen nicht. Als die definitiven Steuerdaten zwei Jahre später der SVA übermittelt wurden, führte dies 2023 zu einer hohen Anzahl an Rückforderungen. Daraufhin haben die Gesundheitsdirektion und die SVA verschiedene Massnahmen getroffen. Die Meldepflicht wird nun auf dem Antragsformular deutlich hervorgehoben. Ab 2025 wird auf dem Formular zusätzlich angegeben, auf der Grundlage welchen Steuerjahres der provisorische Anspruch berechnet wurde. Zudem bietet die Webseite der SVA einen Online-Rechner, mit dem sich mögliche Auswirkungen einer Einkommensveränderung auf den IPV-Anspruch einfach berechnen lassen (svazurich.ch/ihr-anliegen/privatpersonen/praemienverbilligung/praemienverbilligung_2024/online-rechner.html). Zusätzlich stehen umfassende Merkblätter, Antworten auf häufig gestellte Fragen sowie eine Telefon-Hotline zur Verfügung.

Wie in Tabelle 3 ersichtlich, zeigten die getroffenen Massnahmen bereits Wirkung: Obwohl die Anzahl der definitiv verfügten IPV-Ansprüche zwischen 2021 und 2022 stieg, gingen sowohl die Anzahl der von einer Rückforderung betroffenen Personen als auch das Volumen der Rückforderungen deutlich zurück. Das Volumen sowie die Anzahl Personen, die eine Nachzahlung erhielten, stieg im gleichen Zeitraum deutlich an (da nur 80% der provisorisch berechneten IPV ausbezahlt werden, sind Nachzahlungen systembedingt zu erwarten).

Tabelle 3: Entwicklung der Rückforderungen und der Nachzahlungen zwischen 2021 und 2022

Durchführungsjahr	2021	2022	Differenz in %
Personen, die von einer Rückforderung betroffen waren	103 000	87 800	–15
Volumen der Rückforderungen	86 Mio. Franken	54 Mio. Franken	–37
Personen, die eine Nachzahlung erhielten	158 700	235 400	+48
Volumen der Nachzahlungen	71 Mio. Franken	133 Mio. Franken	+87
Bis zum Stichtag ausgewertete definitive IPV-Ansprüche	180 600	203 800	+13

Quelle: Auswertung der SVA vom 15. November 2024; spätere Jahre konnten nicht ausgewertet werden, da ein Grossteil der Ansprüche noch nicht definitiv verfügt wurde.

Die Gesundheitsdirektion erwartet auch für die beiden darauffolgenden Antragsjahre 2023 und 2024 eine weitere Reduktion der Rückforderungen. Sie führt diese Entwicklung auf die neu eingeleiteten Massnahmen der SVA, die stetig steigende Bekanntheit des IPV-Systems und die unterjährige Senkung des Eigenanteils in den Antragsjahren zurück.

3.2.1 Vorgesehene Massnahme 3: Tiefere provisorische Auszahlungen

Derzeit werden auf der Grundlage der aktuellen Steuerveranlagung 80% des berechneten IPV-Anspruchs provisorisch ausbezahlt. Der Regierungsrat hat die Möglichkeit, den Prozentsatz der provisorischen Auszahlung innerhalb eines Rahmens von 60–80% festzulegen (§ 19 Abs. 1 EG KVG).

Eine Senkung des Prozentsatzes würde sowohl die Anzahl als auch das Volumen von Rückforderungen weiter verringern und dadurch die Planungssicherheit für die Bevölkerung verbessern. Durch eine tiefere provisorische Auszahlung wird die Fehlertoleranz bei Veränderungen des massgebenden Einkommens verbessert. Die Anpassung der provisorischen Auszahlung soll mit der Erhöhung der Referenzprämie (siehe Abschnitt 3.1) abgestimmt werden. So kann sichergestellt werden, dass Bezügerinnen und Bezüger in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen in absoluten Beträgen eine provisorische IPV in vergleichbarer Höhe erhalten.

3.2.2 Vorgesehene Massnahme 4: Auf Wunsch wird nur noch definitiv verfügt

Aufgrund der drohenden Rückforderungen besteht das Risiko, dass einzelne Personen auf die Einreichung eines IPV-Antrags verzichten. Um dies zu verhindern, soll künftig ermöglicht werden, dass Personen auf ausdrücklichen Wunsch auf eine provisorische Verfügung und Auszahlung verzichten können. In diesen Fällen wird die IPV erst nach Vorliegen der definitiven Steuerveranlagung des Antragsjahres festgelegt, wodurch Rückforderungen entfallen. Da der Kanton Zürich gemäss Art. 65 Abs. 1 KVG dafür sorgen muss, dass die anspruchsberechtigten Personen ihrer Prämienzahlungspflicht nicht vorschussweise nachkommen müssen, ist die Einführung eines «Opt-out-Modells» geplant. Die Anspruchsberechtigten müssen also aktiv auf die provisorische Auszahlung verzichten, damit sie nur noch eine definitive Verfügung erhalten und so Rückforderungen ausschliessen. Sollte diese Entscheidung während des Anspruchsjahres zu einer übermässigen finanziellen Belastung führen, kann dies der SVA gemeldet werden. In solchen Fällen würde die SVA unmittelbar eine provisorische Auszahlung vornehmen. Dieses Modell reduziert sowohl die Anzahl der Rückforderungen als auch den

administrativen Aufwand der SVA und verbessert gleichzeitig die Planungssicherheit der Bezügerinnen und Bezüger. Bei konsequenter Anwendung des Modells und einem vergleichbaren Einkommen erhalten betroffene Personen nach rund zwei Jahren wiederum jährlich eine IPV.

3.2.3 Vorgesehene Massnahme 5: Einführung einer Erheblichkeitsgrenze (IPV in geringer Höhe wird weder ausbezahlt noch zurückgefordert)

Gemäss § 22 Abs. 1 EG KVG werden Prämienverbilligungen in geringer Höhe weder ausbezahlt noch zurückgefordert. Bisher hat der Regierungsrat auf die Festlegung einer entsprechenden Erheblichkeitsgrenze verzichtet. Dieser Verzicht ist u. a. darauf zurückzuführen, dass eine solche Grenze nur einen begrenzten Nutzen stiften würde (siehe die nachfolgenden Ausführungen). Zudem ist es in anderen Bereichen wie beispielsweise im Steuerwesen üblich, auch Kleinstbeträge einzufordern oder zurückzuerstatten. Die Einführung einer solchen Grenze bei Rückforderungen und Nachzahlungen könnte den administrativen Aufwand der SVA geringfügig reduzieren. Da die Bearbeitung der Gesuche überwiegend automatisiert und direkt über die Rechnungen der Krankenkassenprämien erfolgt, ist die potenzielle Entlastung allerdings begrenzt.

Für die Anspruchsberechtigten ist es jedoch oft schwer nachvollziehbar, wenn IPV-Beträge von nur wenigen Franken pro Jahr zurückgefordert oder ausbezahlt werden. Daher ist geplant, eine einfach verständliche Erheblichkeitsgrenze auf Haushaltsebene einzuführen. Vorgesehen ist, dass die Erheblichkeitsgrenze bei der definitiven Verfügung ansetzt. Liegt der Betrag der definitiven Auszahlung oder Rückforderung unter der Erheblichkeitsgrenze, würde die SVA auf eine nachträgliche Anpassung verzichten. Der Regierungsrat wird die Grenze in der Verordnung festlegen. Durch diese Grenze würde sich die Zahl und in geringem Masse auch das Volumen der Rückforderungen und Nachzahlungen reduzieren.

Die Erheblichkeitsgrenze orientiert sich an der Idee der im Rechtsgutachten beschriebene «de minimis-Schwelle» (siehe Rz. 94 und 95 des Gutachtens). Im Unterschied zu den im Gutachten beispielhaft vorgeschlagenen Fr. 1200 ist jedoch vorgesehen, die Erheblichkeitsgrenze deutlich tiefer anzusetzen. Für Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen sind auch betragsmässig geringe Nachzahlungen bedeutsam.

3.3 Auswirkungen der Massnahmen auf die IPV-Bezügerinnen und -Bezüger sowie auf die Gesundheitsdirektion und die SVA (Frage 6 des Postulats)

Aufgrund der notwendigen rechtlichen Anpassungen des EG KVG und der VEG KVG entsteht bei der Vorbereitung der Revision für die Gesundheitsdirektion ein relativ grosser Initialaufwand. Darüber hinaus führen die zusätzlichen Steuerungsgrössen der flexiblen Referenzprämie und der Einkommensobergrenze zu Aufwänden in der Umsetzung, etwa durch regelmässige Analysen, ob Anpassungen notwendig sind. Bei der SVA, die für den Vollzug der IPV verantwortlich ist, ergibt sich durch die zusätzliche Prüfung der Einkommensobergrenzen ein geringer Mehraufwand. Hingegen ist infolge der Massnahmen zur Reduktion von Rückforderungen – wie die Senkung der provisorischen Auszahlungen, die Möglichkeit des Verzichts auf eine provisorische Verfügung und die Einführung einer Erheblichkeitsgrenze – eine leichte Entlastung der SVA zu erwarten. Längerfristig ist nicht zu erwarten, dass die vorgesehenen Änderungen bei der Gesundheitsdirektion und der SVA den Aufwand wesentlich reduzieren.

Die wesentlicheren Auswirkungen hätten die Massnahmen für die IPV-Bezügerinnen und -Bezüger. Die erwarteten Vor- und Nachteile sind in Tabelle 4 abgebildet.

Tabelle 4: Vor- und Nachteile der vorgesehenen fünf Massnahmen für IPV-Bezügerinnen und -Bezüger

Massnahme	Vorteile für IPV-Bezügerinnen und -Bezüger	Nachteile für IPV-Bezügerinnen und -Bezüger
Massnahme 1: Flexibilisierung der Referenzprämie	Für Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen erhöht sich die IPV.	Durch die Erhöhung der Einkommensgrenzen erhalten bestimmte Personen mit hohen Einkommen keine IPV mehr.
Massnahme 2: Von der Haushaltsgrösse abhängige Einkommensobergrenze	Falls eine Obergrenze beschlossen wird, kommen dadurch erzielte Einsparungen Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen zugute. Für diese erhöht sich die IPV leicht.	Durch die Einführung werden Personen ab einem bestimmten Einkommen von der IPV ausgeschlossen.
Massnahme 3: Tiefere provisorische Auszahlungen	Mit dieser Massnahme werden Anzahl und Volumen der Rückforderungen reduziert, wodurch sich die Planungssicherheit für die Bezügerinnen und Bezüger verbessert.	Prozentual verringert sich der provisorisch ausgerichtete Beitrag an die Prämien. Durch die zeitgleiche Erhöhung der Referenzprämie sollen Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen jedoch eine provisorische IPV in vergleichbarer Höhe wie heute erhalten.

Massnahme	Vorteile für IPV-Bezügerinnen und -Bezüger	Nachteile für IPV-Bezügerinnen und -Bezüger
Massnahme 4: Auf Wunsch wird nur noch definitiv verfügt	Wenn Personen sich für diese Option entscheiden, erhalten sie nur noch eine definitive IPV. Dadurch entfallen Rückforderungen, wodurch ihre Planungssicherheit steigt.	Es ist möglich, dass Personen sich für diese Option entscheiden, obwohl sie unmittelbar Unterstützungsbedarf haben. Daher kann der Entscheid jederzeit widerrufen und eine provisorische IPV beantragt werden.
Massnahme 5: Einführung einer Erheblichkeitsgrenze (=IPV in geringer Höhe wird nicht ausbezahlt oder zurückgefordert)	Mit dieser Massnahme werden Anzahl und Volumen der Rückforderungen geringfügig reduziert, wodurch sich die Planungssicherheit für die Bezügerinnen und Bezüger leicht verbessert. Durch den Verzicht auf Kleinstbeträge steigt zudem die Glaubwürdigkeit des IPV-Systems generell.	Einzelne Personen könnten es unverständlich finden, dass ihnen nichts ausbezahlt wird, obwohl ihnen gemäss Berechnungen ein gewisser (Kleinst-)Betrag zusteht. Die Anpassung der Erheblichkeitsgrenze an die Haushaltsgrösse könnte es für die Bezügerinnen und Bezüger erschweren, diese nachvollziehen zu können.

4. Geprüfte und abzulehnende Anpassungen

Neben den in Abschnitt 3 vorgeschlagenen Massnahmen gibt es noch weitere Möglichkeiten, wie das IPV-System verändert werden könnte. Prof. Dr. iur. Gächter erarbeitete in seinem Gutachten Varianten, wie durch eine stärkere Schematisierung und damit Pauschalisierung der Einzelfallbearbeitung die Verfahrenseffizienz auf Kosten der Bedarfsgerechtigkeit priorisiert werden könnte. Grundsätzlich führen die ausgearbeiteten Varianten vor allem dann zu einer Verbesserung und Vereinfachung für IPV-Bezügerinnen und -Bezüger, wenn die Annahme der Stabilität des massgebenden Einkommens (Kontinuität) erfüllt bleibt. Darüber hinaus würde die bereits heute bestehende Mitwirkungspflicht erheblich an Bedeutung gewinnen, um Rückforderungen zu vermeiden (siehe Rz. 91–93 des Gutachtens).

In der Praxis zeigt sich jedoch klar, dass die Vermutung der Einkommenskontinuität oft nicht zutrifft. Insbesondere bei jüngeren Personen schwanken die massgebenden Einkommen deutlich. Auch zu einem späteren Zeitpunkt treten einkommensrelevante Veränderungen wie Elternschaft oder eine berufliche Neuorientierung regelmässig auf. Zudem wird der geltenden Mitwirkungspflicht unzureichend nachgekommen. Wäre dies anders, käme es bereits heute kaum zu Rückforderungen, da die SVA bei Meldungen ihre provisorischen Verfügungen jeweils rasch anpasst.

Nachfolgend werden vier mögliche Anpassungen vorgestellt und deren Ablehnung begründet.

4.1 Auszahlung von Amtes wegen (Frage 1 des Postulats)

Das Rechtsgutachten stellt fest, dass eine automatisierte IPV-Auszahlung, das heisst von Amtes wegen, auf der Grundlage der Steuererklärung die Planungssicherheit verbessern würde. Ein Wegfall des Antragsverfahrens würde sicherstellen, dass alle Anspruchsberechtigten eine IPV erhalten, da keine Anträge vergessen werden könnten. Darüber hinaus wäre gemäss Gutachten mit der Systemanpassung auch ein Anstieg der ausgeschütteten Mittel verbunden, da weniger Leistungen nicht «abgeholt» würden (siehe Rz. 142–144 des Gutachtens). Vor diesem Hintergrund wurde eine Änderung des Antragsverfahren hin zu einer Auszahlung von Amtes wegen von der Gesundheitsdirektion vertieft geprüft.

Zurzeit ermittelt die SVA aufgrund der letzten vorliegenden definitiven Steuerveranlagung alle potenziell anspruchsberechtigten Personen. Diese erhalten automatisch ein weitgehend ausgefülltes Formular, in dem die Korrektheit der Daten bestätigt werden und Angaben zum derzeitigen Einkommen und Vermögen gemacht werden müssen. Der Zeitaufwand beträgt rund zehn Minuten. Dies wird auch in der grossen Mehrheit der Kantone so gehandhabt. Lediglich sieben, mehrheitlich Westschweizer Kantone zahlen die IPV von Amtes wegen aus. Das Antragsverfahren besteht im Kanton Zürich seit über 20 Jahren und wurde bei der Totalrevision des EG KVG vom Gesetzgeber bestätigt. Bei einer Auszahlung von Amtes wegen müsste grundsätzlich entschieden werden, ob weiterhin am zweiteiligen (provisorische und definitive Auszahlung) System festgehalten werden soll. Wäre dies nicht der Fall, wäre das Referenzjahr der relevanten Steuerveranlagung analog zu den Ausführungen in Abschnitt 4.2 anzupassen. Dadurch wird die Bedarfsgerechtigkeit gegenüber dem heutigen System markant reduziert. Personen würden weiterhin IPV erhalten, obwohl sich ihre finanzielle Situation in der Zwischenzeit verbessert hat. Wie in Abschnitt 4.2 ausgeführt, ginge damit ein grosser Teil der durch die Einführung des neuen EG KVG bezüglich Bedarfsgerechtigkeit erzielten Fortschritte verloren. Die Kantone mit einer automatisierten Auszahlung erachten diese grossen Einschränkungen der Bedarfsgerechtigkeit als vertretbar. Alle stützen sich bei der Bedarfsermittlung auf veraltete Steuerdaten.

Würde hingegen weiterhin am zweiteiligen System festgehalten, wäre die hohe Bedarfsgerechtigkeit von vornherein nicht beeinträchtigt. Hingegen hätte dieser Systemwechsel einen administrativen Leerlauf und mehr Rückforderungen zur Folge. Zuerst würde gestützt auf veraltete Steuerdaten allen potenziell anspruchsberechtigten Personen eine pro-

visorische IPV ausgerichtet. Falls sich ihre Einkommenssituation innerhalb der letzten zwei Jahre merklich verbessert hat, müsste dies der SVA gemeldet werden. Wird diese Meldung unterlassen, wird mit der definitiven Verfügung die IPV zurückgefordert. Im heutigen System ohne eine Auszahlung von Amtes wegen verzichten solche Personen häufig auf einen Antrag, da ihnen bewusst ist, dass sie aufgrund ihres aktuellen Einkommens keinen Anspruch auf IPV haben. Dies betrifft beispielsweise ehemalige Studierende, die aufgrund veralteter Steuerdaten zwar als anspruchsberechtigt angesehen würden, nun aber über den Einkommensgrenzen liegen. Neu würden diesen Personen vorsorglich und ohne ihr Zutun Mittel ausbezahlt, die später wieder zurückgefordert werden. Es ist vor diesem Hintergrund absehbar, dass sich die Anzahl der betroffenen Personen und das Volumen der Rückforderungen gegenüber dem heutigen System deutlich erhöhen. Die in Abschnitt 3.2 beabsichtigten Fortschritte bei den Rückforderungen würden teilweise rückgängig gemacht.

Junge Erwachsene in Ausbildung aus guten wirtschaftlichen Verhältnissen würden ebenfalls von der Systemänderung profitieren. Zurzeit melden diese ihren Ausbildungsstatus mit dem Antragsformular der SVA. Die definitive Verfügung wird erst erlassen, wenn die Steuerveranlagungen der Eltern vorliegen. Dadurch verlieren junge Erwachsene in Ausbildung aus finanziell gut gestellten Haushalten ihren Anspruch. Bei einer Auszahlung von Amtes wegen würde ihr Anspruch unabhängig von der Steuerveranlagung ihrer Eltern beurteilt. Die erzielten Verbesserungen gegenüber dem alten System würden damit wieder zunichte gemacht.

Schliesslich würden auch mehr Personen eine IPV erhalten, die ihren Antrag bisher aus unterschiedlichen Gründen nicht zurücksenden. Die Ursachen dafür können vielfältig sein: Während manche Personen vergessen, den Antrag einzureichen, haben andere aufgrund niedriger Lebenshaltungskosten keinen Bedarf an einer IPV bzw. möchten freiwillig darauf verzichten. Da der gesamte Betrag für die IPV vorgängig festgelegt wird, müsste der dadurch entstehende Mehrbedarf durch eine Erhöhung des Eigenanteilsatzes kompensiert werden. Die Einführung der Auszahlung von Amtes wegen hätte somit zur Folge, dass Personen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen, die ihren Anspruch fristgerecht angemeldet haben, aufgrund der Systemänderung weniger IPV erhielten. Profitieren würden Personen, die den Antrag aus den dargelegten Gründen nicht retournieren. Wie es bei Sozialleistungen der Regelfall ist, sollen Berechtigte jedoch weiterhin eine gewisse Eigeninitiative zeigen und ihren Bedarf mittels Antrag bestätigen. Zudem sollen Personen nicht zum Bezug von IPV gezwungen werden, wenn sie freiwillig darauf verzichten.

Trotz einzelner Vorteile, wie der verbesserten Planungssicherheit und einem Rückgang der Anzahl Anträge, deren Einreichung vergessen wurde, wird von einer Auszahlung von Amtes abgesehen. Die Nachteile überwiegen: Die Umstellung würde zu einer erheblichen Zunahme von Rückforderungen und administrativem Mehraufwand führen, die Bedarfsgerechtigkeit bei finanziellen Veränderungen untergraben und damit Fortschritte im heutigen System rückgängig machen. Zudem widerspricht sie dem Prinzip der Eigeninitiative und würde Personen benachteiligen, die ihren Anspruch fristgerecht geltend machen. Auch das Rechtsgutachten rät davon ab, das heutige Antragsverfahren voreilig anzupassen. Eine Umstellung auf ein völlig neues Verfahren würde eine längere Übergangszeit mit sich bringen und erneut Unsicherheiten schaffen. Daher sollte diese Option allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt in Betracht gezogen werden, falls sich das gegenwärtige Verfahren in der Praxis nicht bewährt bzw. keine Akzeptanz finden sollte (siehe Rz. 179 des Gutachtens). Vor diesem Hintergrund soll das bewährte Antragsverfahren beibehalten werden.

4.2 Änderung der relevanten Bemessungsgrundlage

Ein wesentlicher Teil der Komplexität, der Ungewissheit über den Anspruch und des hohen administrativen Aufwands des Zürcher IPV-Systems ist auf die kompliziert-präzise und damit bedarfsgerechte Ausrichtung zurückzuführen. Diese Ausrichtung zeigt sich insbesondere in der Regelung, wonach die definitive Festlegung der IPV auf der Steuerveranlagung des Anspruchsjahres beruht. Da diese in der Regel erst mit einer Verzögerung von rund zwei Jahren vorliegt, wird als Korrektiv auf provisorische Verfügungen und allfällige Nachzahlungen und Rückforderungen zurückgegriffen. Der Vorteil dieses System ist die höhere Bedarfsgerechtigkeit. Nach Abschluss des Prozesses ist sichergestellt, dass die IPV-Mittel bedarfsgerecht zugeteilt wurden. Gleichzeitig wird damit aber der Prozess zur Ausrichtung der IPV verlängert. Aus diesem Grund stützt sich die grosse Mehrheit der Kantone zur Ermittlung der Bemessungsgrundlagen auf veraltete Steuerdaten des Vorvorjahres oder auf noch weiter zurückliegende Jahre. Zürich ist der einzige Kanton, der auf die Steuerveranlagung des Antragsjahres abstellt (gdk-cds.ch/fileadmin/docs/public/gdk/themen/krankenversicherung/praemienverbilligung/TB_IPV_Synopsis_2024.pdf).

Abklärungen bei der SVA und dem kantonalen Steueramt haben ergeben, dass für eine wesentliche Vereinfachung des Prozesses mindestens auf die Steuerveranlagung des Vorvorjahres abzustellen wäre. Wie in Abschnitt 1.1. ausgeführt, würde dies zur Folge haben, dass Personen trotz hohem Einkommen während mehrerer Jahre berechtigt wären, IPV zu beziehen. Damit ginge ein grosser Teil der durch die Einführung des

neuen EG KVG bezüglich Bedarfsgerechtigkeit erzielten Fortschritte verloren. Vor dem Hintergrund, dass die Bedarfsgerechtigkeit das zentrale Ziel der Totalrevision war, ist eine diesbezügliche Änderung abzulehnen. Es ist zudem darauf hinzuweisen, dass das System vier Jahre nach der Einführung wesentlich besser bekannt ist. Auch deshalb haben sich die Unsicherheiten bezüglich des Anspruchs reduziert, wodurch auch die Rückforderungen markant abgenommen haben (siehe Abschnitt 3.2).

Eine weitere Untervariante aus dem Gutachten wirft die Möglichkeit auf, dass die Antragstellenden zur Bestimmung ihres Einkommens einige monatliche Lohnausweise einreichen könnten. Wenn die Annahme der Kontinuität zutreffen würde, liesse sich dadurch das Jahreseinkommen bestimmen und der IPV-Anspruch ableiten. Der administrative Aufwand für die Bevölkerung und die SVA steigt jedoch bei einem Verzicht auf die Steuerdaten und weitere amtliche Register. Zudem würden auch die Vermögensverhältnisse bei dieser Variante nicht mehr berücksichtigt, was eine Umschichtung der IPV hinzu den Vermögenden zur Folge hätte. Aus diesen Gründen wird auch diese Untervariante nicht weiterverfolgt.

4.3 Schematisierung der Leistungshöhe

Anstelle eines linearen Anspruchs wäre bei dieser Anpassung der IPV-Betrag innerhalb einer Einkommensklasse für alle Personen gleich hoch. Geringfügige Änderungen des Einkommens innerhalb dieser Einkommensklassen hätten keinen Einfluss auf die Höhe des IPV-Betrags. Dieser Vorschlag ist dem Stufenmodell des alten IPV-Systems ähnlich. Mit dem Wechsel zu einer linearen Berechnung des IPV-Anspruchs wurde die Bedarfsgerechtigkeit erhöht und die Schwelleneffekte reduziert. Zudem ist fraglich, ob die Schematisierung der Leistungshöhe angesichts der automatisierten Bearbeitung der Anträge messbare positive Auswirkungen auf die Bearbeitungsgeschwindigkeit hätte. Aus diesen Gründen wird die Änderung nicht weiterverfolgt.

4.4 Periodische Überprüfung des IPV-Anspruchs

Der IPV-Anspruch wird bisher jedes Jahr neu beurteilt. Im Gutachten wird die Möglichkeit einer periodischen Überprüfung aufgeworfen. In diesem System würde der IPV-Betrag für eine Periode von rund drei Jahren festgelegt. Wenn sich während der Periode die Einkommenssituation oder die Lebensumstände markant verändern würden, müsste dies der SVA mitgeteilt werden. Daraufhin würde der Anspruch neu berechnet. Bei einer solchen Umsetzung wäre die Mitwirkungspflicht noch wichtiger als heute. Die Wahrscheinlichkeit ist jedoch gross, dass sich die Einkommens- und Lebensumstände in der Altersgruppe von 18–40 Jahre stark wandeln (Start ins Berufsleben, Beginn des Studiums,

Ausbildungsabschluss, berufliche Beförderung, Neuorientierung, Heirat, Geburt von Kindern usw.). Falls dies nicht rasch der SVA mitgeteilt wird, drohen mit diesem System noch mehr Rückforderungen als heute. Ausbleibende Meldungen an die SVA sind der Hauptgrund für die Rückforderungen. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern diese Personen durch eine periodische Überprüfung eher ihrer Meldepflicht nachkommen werden. Hingegen dürften die Rückforderungsbetrag pro Person insgesamt höher ausfallen, da dies nur einmal pro Periode überprüft wird. Für die Bevölkerung dürfte deshalb die Auswirkungen der periodischen Überprüfung insgesamt negativ sein, auch wenn sich dadurch der Verwaltungsaufwand bei der SVA reduzieren würde. Zudem würden Personen mit einem innerhalb einer Toleranzgrenze steigenden Einkommen profitieren, da ihr IPV-Anspruch gleichbleibt. Im heutigen System reduziert sich die IPV bei steigendem Einkommen hingegen stets. Vor diesem Hintergrund wird die Änderung nicht weiterverfolgt.

5. Indirekter Gegenvorschlag zur Prämien-Entlastungs-Initiative

Die Referendumsfrist für die Änderung des KVG vom 29. September 2023, die als indirekter Gegenvorschlag zur Prämien-Entlastungs-Initiative beschlossen wurde, ist am 9. Januar 2025 ungenutzt abgelaufen. Die KVG-Änderung umfasst im Wesentlichen zwei Elemente: Erstens muss jeder Kanton ein gesetzliches Sozialziel festlegen. Zweitens sind die Kantone verpflichtet, einen jährlich neu berechneten Mindestbeitrag zur Prämienverbilligung zu leisten.

Es ist vorgesehen, dass die Methodik des Zürcher Systems unter Berücksichtigung des Eigenanteils die Grundlage für das Sozialziel darstellt. Aufgrund des Sozialziels sind daher keine materiellen Änderungen des IPV-Systems zu erwarten. Die gewichtigere Änderung für die Kantone ist die neue Vorgabe des Bundes im Bereich der Prämienverbilligung. Der Bund legt inskünftig einen absoluten Betrag fest, den ein Kanton pro Jahr mindestens für die Prämienverbilligung ausrichten muss. Gesetzlich definiert ist, dass dieser Mindestbeitrag zwischen 3,5% und 7,5% der OKP-Kosten beträgt. Je höher die Prämienbelastung der einkommensschwächsten 40% der Haushalte eines Kantons ist, desto näher liegt der Mindestbeitrag bei 7,5%. Der Bund hat im Vorfeld der Abstimmung auf der Grundlage der Prämienkosten 2020 die Belastung für die Haushalte gemäss zwei Wachstumsszenarien geschätzt. Die Vorgabe für den Kanton Zürich hätte sich im höheren Szenario bereits auf 5,8% der OKP-Kosten belaufen. In der Zwischenzeit wurde die damalige Schätzung aktualisiert. Aufgrund der noch stärker gewachsenen Gesundheitskosten ist die Vorgabe für den Kanton Zürich mittlerweile

auf 6,2% der OKP-Kosten gestiegen. Im interkantonalen Vergleich der Prämienbelastung befindet sich der Kanton Zürich im Mittelfeld. Da es wahrscheinlich ist, dass sich die Krankenkassenprämien auch weiterhin dynamischer als die Einkommen der Referenzgruppe entwickeln, ist davon auszugehen, dass die Mindestvorgabe für den Kanton Zürich mittelfristig auf den Höchstbeitrag von 7,5% der OKP-Kosten ansteigt. Die Vorgabe einiger Kantone befinden sich aufgrund ihrer Prämienbelastung bereits bei diesem Maximum. Darüber hinaus rechnet der Bund nicht alle Ausgaben, die der Kanton Zürich in der Leistungsgruppe Nr. 6700, Beiträge an Krankenkassenprämien, verbucht, dem Mindestbeitrag an. Es werden lediglich die ausgerichteten Beiträge (Geldfluss) für die individuelle Prämienverbilligung, die Prämienübernahmen im Bereich der Ergänzungsleistungen sowie die Prämienübernahmen in der Sozialhilfe angerechnet. Die Ausgaben für die Verlustscheine sowie die Vollzugskosten der SVA sind nicht anrechenbar. Zudem werden die buchhalterischen Abgrenzungen erst zum Zeitpunkt des Geldflusses beim Mindestbeitrag berücksichtigt. Im Kanton Zürich gibt es für die Prämienverbilligung eine provisorische und eine definitive Verfügung. Der provisorische Anteil der IPV wird grundsätzlich im Antragsjahr ausgerichtet und somit dem Mindestbeitrag periodengerecht angerechnet. Die Nachzahlung oder Rückforderung aufgrund der definitiven Verfügung sowie die gesamten Beiträge des Nachversands führen jedoch erst in den Folgejahren zu einem Geldfluss und werden dem Kanton Zürich auch erst zu diesem Zeitpunkt angerechnet. In einem gegebenen Jahr werden somit Zahlungen aus mehreren IPV-Antragsjahren dem Mindestbeitrag angerechnet. Der Bund prüft und kommuniziert im darauffolgenden Jahr, ob die Kantone ihren Mindestbeitrag erfüllt haben. Falls die Vorgabe nicht eingehalten werden, droht das Risiko, dass der Bund einen Teil seiner Beiträge zurückfordert. Zudem könnten Klagen wegen eines Verstosses gegen bundesrechtliche Vorgaben erhoben werden, wenn der Kanton Zürich bei der Umsetzung systematisch dagegen verstösst.

5.1 Umsetzungsvarianten aufgrund der planerischen Herausforderung

Der Kanton Zürich dürfte systembedingt grosse Schwierigkeiten haben, das Mindestziel des Bundes bereits im Folgejahr (zum Zeitpunkt der Kontrolle) zu erreichen. Im Unterschied zu allen anderen kantonalen IPV-Systemen ist das Zürcher System zweiteilig (provisorische und definitive Festlegung der IPV). Dieser Prozess führt zu grossen Unsicherheiten bei der zeitlichen Steuerung der Ausgaben. Konkret kann es nach Ablauf eines IPV-Antragsjahres noch bis zu fünf Jahre dauern, bis jedes Gesuch abgerechnet ist. Zwar können die später ausbezahlten Mittel

für die IPV in der Staatsrechnung durch Abgrenzungen periodengerecht verbucht werden, der Bund rechnet jedoch nur die tatsächlich ausgerichteten Mittel während eines bestimmten Jahres an den Mindestbeitrag an. Diese Diskrepanz im Betrachtungshorizont ist die wesentliche Herausforderung bei der Umsetzung des indirekten Gegenvorschlags. Nachfolgend werden die drei möglichen Umsetzungsvarianten damit erläutert.

Die Fondslösung sieht vor, bei einer Unterschreitung der Vorgabe den Differenzbetrag zur gesetzlichen Mindestvorgabe des Bundes in einen neu zu gründenden «IPV-Fonds» (Fonds im Eigenkapital) einzuzahlen. Diese Mittel sind zweckgebunden und werden in den folgenden Jahren ausschliesslich für die IPV verwendet. Durch eine interne Verrechnung werden die nicht ausbezahlten Mittel als Ertrag dem Fonds gutgeschrieben und im Jahresergebnis ausgewiesen. Dadurch saldiert sich der Aufwand in der Leistungsgruppe des Fonds, womit die Staatsrechnung insgesamt in dem Jahr nicht belastet wird. Langfristig ist diese Variante kostengünstig, da ausschliesslich der bundesrechtlich vorgeschriebene Mindestbeitrag budgetiert wird und somit im System verbleibt. Der Bund wird diese Umschichtung nicht als anrechenbare Ausgaben klassifizieren. Mit dem Fonds wird beabsichtigt, dass Kürzungen des Bundesbeitrags verhindert werden können. Gleichzeitig kann gegenüber den Anspruchsgruppen wie der Zürcher Bevölkerung und dem Kantonsrat transparent kommuniziert werden, dass die Mittel zu einem späteren Zeitpunkt zweckgebunden eingesetzt werden. Die Einführung eines Fonds erfordert jedoch umfassende Vorarbeiten, darunter die Schaffung rechtlicher Grundlagen, die im Rahmen der geplanten Teilrevision des EG KVG möglich wäre.

Bei der Variante «Ausgabentracking mit Nachtrag zum Budgetentwurf» würde der Differenzbetrag zur gesetzlichen Mindestvorgabe mit einer Verzögerung von zwei Jahren zusätzlich budgetiert. Anders als bei der Fondslösung würden die Mittel nicht in einem Fonds verwaltet, sondern nachträglich über einen Nachtrag zum Budgetentwurf beantragt. Der Differenzbetrag wird dabei durch ein internes Ausgabentracking ermittelt und könnte mit einem Indikator ausgewiesen werden. Im Vergleich zur Fondslösung bietet diese Variante weniger Transparenz gegenüber den Anspruchsgruppen und ist schwieriger zu kommunizieren. Zudem könnte in Zeiten knapper Mittel der Nachtrag zum Budgetentwurf bei der Finanzplanung herausfordernd sein. Der Initialaufwand ist bei dieser Umsetzung geringer.

Die Kombinationsvariante «Unterschreitung und Nachtrag zum Budgetentwurf» sieht vor, dass allfällige aufgrund von Planungsunsicherheiten auftretende Minderausgaben nicht systematisch ausgeglichen werden. Stattdessen würden zusätzliche Mittel bei Bedarf über einen Nachtrag

zum Budgetentwurf beantragt. Kurzfristig könnten auf diese Weise Mittel eingespart werden. Längerfristig könnte diese Umsetzung zu Klagen gegen den Kanton Zürich führen. Ausserdem besteht das Risiko, dass der Bund Teile seiner Beiträge zurückfordert. Um die Einhaltung der Mindestvorgabe trotzdem sicherzustellen, müsste der Kanton Zürich bei der Planung der IPV-Mittel langfristig zusätzliche Reserven einplanen. Dies würde zu einer systematischen Mehrbelastung für den Kanton Zürich führen.

In Tabelle 5 werden die Vor- und Nachteile der drei Varianten zusammengefasst.

Tabelle 5: Vor- und Nachteile der Umsetzungsvarianten des Gegenvorschlags

Umsetzung des Gegenvorschlags	Vorteile	Nachteile
IPV-Fonds	– kostengünstig – gute Kommunizierbarkeit und Transparenz gegenüber Bevölkerung, Kantonsrat und Bund – Differenzbetrag wird in der Leistungsgruppe «IPV-Fonds» ausgewiesen und über Fonds zweckgebunden korrigiert	– umfassende Vorarbeiten bei der Ausarbeitung der gesetzlichen Grundlage notwendig
Ausgabentracking mit Nachtrag zum Budgetentwurf	– weniger Vorarbeiten für die Umsetzung – Ausweis als Indikator möglich	– weniger transparent
Unterschreitung und Nachtrag zum Budgetentwurf	– kurzfristig kostengünstig – wenig Umsetzungsaufwand	– Bund könnte Beiträge zurückfordern – Risiko von Klagen – längerfristig teurere Variante

5.2 Nächste Schritte bei der Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben

Der Regierungsrat wird voraussichtlich bis im Herbst 2025 einen Variantenentscheid fällen. Der Bundesrat hat die Vernehmlassung zur Ausführungsverordnung des Gegenvorschlags (SR 832.112.4) am 13. Dezember 2024 eröffnet. Bis zum Ende der Vernehmlassung am 31. März 2025 wird der Regierungsrat dazu Stellung nehmen. Bisher ist vorgesehen, dass der Bundesrat die Gesetzesbestimmungen des Gegenvorschlags auf den 1. Januar 2026 in Kraft setzen wird. Gemäss den Übergangsbestimmungen wird während zweier Jahre der Mindestbeitrag für alle Kantone bei 3,5% der OKP-Kosten festgesetzt. Da der Kanton Zürich

dieses Ziel aller Voraussicht nach einhalten wird, sind finanzielle Auswirkungen für den Kanton Zürich erst ab 2028 zu erwarten. Der Beitrag des Bundes beträgt gemäss § 66 Abs. 2 KVG wie bisher 7,5% der OKP-Kosten. Diese Bestimmung soll im Rahmen des Entlastungspakets Bundeshaushalt ab 2027 angepasst werden. Die entsprechende Vernehmlassung wird voraussichtlich im Januar 2025 eröffnet.

6. Weiteres Vorgehen

Das Rechtsgutachten wie auch die in diesem Bericht dargelegten Erkenntnisse und Auswertungen zeigen die hohe Bedarfsgerechtigkeit des Zürcher IPV-Systems. Die im Vergleich zum alten System erreichten Verbesserungen dürften sich in den kommenden Jahren weiter akzentuieren, wenn die Bevölkerung vertrauter mit den Abläufen ist. Daher stehen Massnahmen im Vordergrund, die das System optimieren und nicht von Grund auf umgestalten. Dies wird auch vom Gutachten bestätigt (siehe Rz. 175).

Der vorliegende Bericht legt die fünf Massnahmen dar, die der Regierungsrat vorsieht, um das Zürcher IPV-System zu optimieren. Weiter wird aufgezeigt, wie KVG-Änderung vom 29. September 2023 umgesetzt werden kann. Die dafür notwendigen Teilrevisionen des EG KVG und der VEG KVG werden folgende Kernpunkte umfassen:

1. ***Erhöhung der Bedarfsgerechtigkeit:*** Durch eine Flexibilisierung der Referenzprämie und die Einführung einer Einkommensobergrenze wird sichergestellt, dass Personen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen stärker von der IPV profitieren. Diese Massnahmen tragen ausserdem der Tatsache Rechnung, dass aufgrund der KVG-Änderung vom 29. September 2023 zusätzliche Mittel bereitgestellt werden müssen.
2. ***Verbesserung der Planungssicherheit:*** Um Rückforderungen zu reduzieren und damit die Planungssicherheit für IPV-Bezügerinnen und -Bezüger zu verbessern, sind niedrigere provisorische Auszahlungen, die Einführung einer Erheblichkeitsgrenze sowie die Option einer ausschliesslich definitiven Auszahlung vorgesehen.
3. ***Umsetzung der KVG-Änderung vom 29. September 2023:*** Der Kanton Zürich ist verpflichtet ein Sozialziel zu definieren. Zudem wird der Regierungsrat einen Variantenentscheid zur Umsetzung und Bewältigung der planerischen Herausforderung fällen. Dieser Entscheid kann zusätzlichen gesetzgeberischen Handlungsbedarf auslösen. Der Regierungsrat wird im ersten Quartal 2025 zur vom Bund vorgesehenen Umsetzung des Gegenvorschlags Stellung nehmen.

Die Arbeiten zur Teilrevision des EG KVG und der VEG KVG werden parallel zur Behandlung des Postulatsberichts im Kantonsrat aufgenommen und ihm anschliessend gebündelt zur Beratung vorgelegt. Die Anpassungen sollen am 1. Januar 2028 und damit auf den Zeitpunkt des Ablaufs der Übergangsfrist der KVG-Änderung vom 29. September 2023 in Kraft treten.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das dringliche Postulat KR-Nr. 422/2023 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Natalie Rickli	Kathrin Arioli