

Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG)

(Änderung vom ...; Prämienverbilligung, Bundes- und Kantonsbeitrag)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 24. September 2024,

beschliesst:

Minderheitsantrag Lorenz Habicher, Reto Agosti, Linda Camenisch, Hans Egli, Jörg Kündig, Susanna Lisibach, Daniela Rinderknecht:

Auf die Änderung des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz vom 29. April 2019 wird nicht eingetreten. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 368/2022 wird abgelehnt.

I. Das Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz vom 29. April 2019 wird wie folgt geändert:

Bundes- und Kantonsbeitrag

§ 24 Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Der Kantonsbeitrag beträgt im Vierjahresdurchschnitt mindestens 100% des voraussichtlichen Bundesbeitrags gemäss Art. 66 KVG. Der Regierungsrat legt den Kantonsbeitrag fest.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

* Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit besteht aus folgenden Mitgliedern: Andreas Daurù, Winterthur (Präsident); Reto Agosti, Meilen; Michael Bänniger, Winterthur; Jeannette Büsser, Horgen; Linda Camenisch, Wallisellen; Hans Egli, Steinmaur; Lorenz Habicher, Zürich; Claudia Hollenstein, Stäfa; Jörg Kündig, Gossau; Susanna Lisibach, Winterthur; Daniela Rinderknecht, Wallisellen; Brigitte Röösl, Illnau-Effretikon; Alan Sangines, Zürich; Josef Widler, Zürich; Nicole Wyss, Zürich; Sekretärin: Pierrine Ruckstuhl

III. Im Falle eines Referendums wird der Beleuchtende Bericht vom Regierungsrat verfasst. Die Minderheitsmeinung des Kantonsrates wird von seiner Geschäftsleitung verfasst.

Zürich, 24. September 2024

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Die Sekretärin:
Andreas Daurü Pierrine Ruckstuhl

Bericht

I. Ausgangslage und Wortlaut der parlamentarischen Initiative

Am 3. Oktober 2022 reichten Esther Straub und Mitunterzeichnende die parlamentarische Initiative «Kaufkraft-Paket I: Individuelle Prämienvverbilligung, Kantonsanteil auf 120% erhöhen» ein. Sie wurde am 27. März 2023 mit 61 Stimmen vorläufig unterstützt.

Die parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

Das Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG) wird wie folgt geändert:

Bundes- und Kantonsbeitrag

§ 24 Abs. 3:

Der Kantonsbeitrag beträgt im Vierjahresdurchschnitt mindestens 120% des voraussichtlichen Bundesbeitrags gemäss Art. 66 KVG. Der Regierungsrat legt den Kantonsbeitrag fest.

2. Ausarbeitung einer Vorlage zur Stellungnahme an den Regierungsrat

Die Mitinitiantin Nicole Wyss begründete die parlamentarische Initiative (PI) in der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (KSSG): Für Menschen mit tiefen Einkommen seien die Teuerung, die massive Erhöhung der Krankenkassenprämien und die steigenden Miet- und Energiekosten stark einschneidend und führten zu einer Überlastung ihres knappen Budgets. Mit der Gesetzesänderung solle die Kaufkraft gestärkt und verhindert werden, dass armutsgefährdete Personen in die Sozialhilfe abrutschen. Die Aufstockung des Kantonsanteils an die Prä-

mienverbilligungen auf 120% des Bundesbeitrags solle dafür eingesetzt werden, gezielt Personenkreise oberhalb der Bezugsberechtigung für Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe zu erreichen und deren Krankenkassenprämien stärker zu verbilligen.

Gemäss Statistik des Bundesamts für Gesundheit lag der Kantonsbeitrag 2020 in folgenden Kantonen bei 100% oder mehr:

- Genf: 200,1%
- Basel-Stadt: 189,1%
- Waadt: 188,1%
- Tessin: 163,6%
- Neuenburg: 111,9%
- Jura: 105,3%

Die KSSG hat sich mit dem Thema der individuellen Prämienverbilligung (IPV) verschiedentlich fundiert auseinandergesetzt. So wurden in den letzten Jahren diverse Budgetanträge und KEF-Erklärungen für eine Erhöhung des Kantonsbeitrags auf 100% oder 120% des Bundesbeitrags eingereicht und diskutiert, jedoch bis anhin immer abgelehnt. Im Jahr 2020 wurde die Anspruchsberechtigung für die IPV im EG KVG geändert; dies mit dem Ziel, eine höhere Bedarfsgerechtigkeit zu erreichen. Seit der Einführung dieses Systemwechsels berichtet die Gesundheitsdirektion jährlich in der Kommission über die IPV.

Die Kommissionsmehrheit will den Kantonsbeitrag trotz Entscheid des Stimmvolks in der kantonalen Abstimmung vom 13. Juni 2021 auf 100% des Bundesbeitrags erhöhen. Die Lebenssituation vieler Menschen habe sich in der Zwischenzeit verändert, denn die massive Teuerung habe die Kaufkraft geschwächt. Nach Ansicht der Kommissionsmehrheit würde die kantonale Volksabstimmung heute anders ausfallen als vor drei Jahren. Aufgrund der höheren Krankenkassenprämien müssten mehr Verlustscheine aus dem Topf der IPV gedeckt werden. Mit der Erhöhung des Kantonsanteils soll sichergestellt werden, dass der Bezugskreis der IPV gleich bleibt oder sich vergrössert.

Eine Kommissionsminderheit¹ spricht sich gegen eine Gesetzesänderung aus und weist auf die bereits im KEF eingestellten Beiträge für Krankenkassenprämien von 1,2 Mrd. Franken für die Planjahre 2025 bis 2027 hin. Sie betont, dass ihr die Problematik um die steigenden Prämien und die Belastung der Bevölkerung bis weit in den Mittelstand hinein sehr wohl bewusst sei, betrachtet aber die stetige Ausweitung der IPV auf kantonaler Stufe als Pflasterlipolitik und nicht zielführend. Es müsse das gesamte Gesundheitssystem mit seinen steigenden Kosten angegangen werden.

¹ Lorenz Habicher, Reto Agosti, Linda Camenisch, Hans Egli, Jörg Kündig, Susanna Lisibach, Daniela Rinderknecht

Vorbehaltener Beschluss

Die KSSG unterbreitete folgenden Erlassentwurf, dem sie mit 8 zu 7 Stimmen zugestimmt hatte, dem Regierungsrat zur Stellungnahme:

I. Das Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz vom 29. April 2019 wird wie folgt geändert:

Bundes- und Kantonsbeitrag

§ 24 Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Der Kantonsbeitrag beträgt im Vierjahresdurchschnitt mindestens 100% des voraussichtlichen Bundesbeitrags gemäss Art. 66 KVG. Der Regierungsrat legt den Kantonsbeitrag fest.

3. Stellungnahme des Regierungsrates vom 22. Mai 2024

Anlässlich der Budgetberatungen im Kantonsrat wurden in den vergangenen Jahren stets Anträge auf Erhöhung des Kantonsbeitrags an die individuelle Prämienverbilligung (IPV) gestellt. Diese Anträge wurden bisher immer abgelehnt, zuletzt im vergangenen Dezember anlässlich der Beratung des Budgets 2024.

Im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2024–2027 sind für die Planjahre 2025–2027 jährlich 1,2 Mrd. Franken (Bund und Kanton) für die IPV eingestellt. Mit Beschluss Nr. 420/2024 hat der Regierungsrat den provisorischen Kantonsbeitrag erneut auf 92% des Bundesbeitrags 2025 festgesetzt. Gemäss Gesetz müsste der Kantonsbeitrag im Vierjahresdurchschnitt nur mindestens 80% des voraussichtlichen Bundesbeitrags betragen (§ 24 Abs. 3 Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz, LS 832.01). Der Regierungsrat hat in den vergangenen Jahren jeweils freiwillig 92% des Bundesbeitrags als Zielgrösse für die IPV eingesetzt. Ein noch höherer Kantonsanteil im Verhältnis zum Bundesanteil wäre finanzpolitisch nicht zu verantworten, da allein die höhere Prämienteuerung zu einem höheren Mittelbedarf ab 2025 führt als im Finanzplan 2024–2027 eingestellt.

Im September 2024 wird der Regierungsrat den Kantonsbeitrag 2025 aufgrund der tatsächlichen Höhe der Prämien 2025 definitiv festlegen. Aufgrund der angespannten, finanziellen Situation des Kantons ist zurzeit noch offen, ob die Teuerung tatsächlich nachvollzogen werden kann, sollte sie höher ausfallen als budgetiert.

Ganz grundsätzlich wird mit einer Erhöhung des Kantonsanteils die Problematik der steigenden Kosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) nicht gelöst. Die PI zielt ausschliesslich auf die Prämienlast, ohne Massnahmen gegen den Prämienanstieg vorzusehen, und bekämpft so nur die Folgen, nicht jedoch die Ursachen des Prämien-

anstiegs. Die einseitige Ergreifung von Massnahmen gegen die Prämienlast führt im Gegenteil auch zu einer Abnahme der Eigenverantwortung der Versicherten, da immer mehr Personen immer weniger an ihre in Anspruch genommenen Leistungen bezahlen müssen. Am 9. Juni 2024 findet die Abstimmung über die Volksinitiative «Maximal 10% des Einkommens für die Krankenkassenprämien (Prämien-Entlastungs-Initiative)» statt. Die Initiative verlangt, dass die von den Versicherten zu übernehmenden Prämien künftig höchstens 10% des verfügbaren Einkommens betragen sollen. Der Bund müsste mindestens zwei Drittel der Prämienverbilligung finanzieren, die Kantone den Rest. Bei einer Annahme der Initiative würde die Finanzierung insgesamt neu geregelt und der Kantonsanteil als Steuerungsgrösse wäre damit obsolet. Da die Kantone durch die Prämien-Entlastungs-Initiative ihre Autonomie bei der Ausgestaltung des Prämienverbilligungssystems verlieren würden und ihr Vollzug auch finanzpolitisch nicht tragbar wäre, lehnt der Regierungsrat die Initiative ab (vgl. RRB Nr.102/2024). Wird die Initiative auch von den Stimmberechtigten abgelehnt, tritt automatisch der von den eidgenössischen Räten beschlossene indirekte Gegenvorschlag in Kraft. Dieser sieht vor, dass die Kantone neu einen Mindestbetrag von 3,5% bis 7,5% der Bruttokosten der OKP für die Prämienverbilligung einsetzen müssen. Nicht nur die Annahme der Initiative, sondern auch das Inkrafttreten des indirekten Gegenvorschlags haben somit finanzielle Auswirkungen auf die Kantone.

Schliesslich hat der Regierungsrat mit der Entgegennahme des dringlichen Postulats KR-Nr. 422/2023 betreffend Bedarfsgerechte individuelle Prämienverbilligung, das der Kantonsrat am 29. Januar 2024 überwiesen hat, signalisiert, dass er bereit ist, umfassend über die Erfahrungen mit dem seit 2021 bestehenden neuen IPV-System, über die Möglichkeiten zur weiteren Optimierung des Systems und über die aufgrund nationaler Gesetzesänderungen notwendigen Anpassungen Bericht zu erstatten.

Aus diesen Gründen lehnt er sowohl die ursprüngliche als auch die geänderte PI ab.

4. Erläuterung der Vorlage

Die Prämienverbilligungen werden durch einen Bundesbeitrag und einen Beitrag des Kantons finanziert. Neu soll der Kantonsbeitrag im Vierjahresdurchschnitt mindestens 100% des Bundesbeitrags entsprechen und nicht mehr 80%.

5. Finanzielle und personelle Auswirkungen, Regulierungsfolgeabschätzung

Auf Grundlage des KEF 2024–2027 wäre mit folgenden finanziellen Auswirkungen zu rechnen (in Mio. Franken):

Jahr	Bundesbeitrag	Kantonsbeitrag 92%	Kantonsbeitrag 100%	Kantonsbeitrag 120%
2024	569,7	524,1	569,7	683,6
2025	595,9	548,2	595,9	715,1
2026	619,3	569,8	619,3	743,2
2027	646,5	594,8	646,5	775,8

Bestimmungen, die neue wiederkehrende Ausgaben von jährlich mehr als 400 000 Franken nach sich ziehen, bedürfen gemäss Art. 56 Abs. 2 der Kantonsverfassung der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder des Kantonsrates.

Die geforderten Anpassungen ziehen keine Auswirkungen für die Krankenversicherer und für sonstige Unternehmen nach sich. Es bedarf deshalb keiner Regulierungsfolgeabschätzung.

6. Chronologischer Ablauf

Die Kommission behandelte die Vorlage an insgesamt sechs Sitzungen:

- 20. Juni 2023: Anhörung Mitinitiantin, Stellungnahme Direktion
- 3. Oktober 2023: Beratung
- 31. Oktober 2023: Beratung
- 21. November 2023: Beratung
- 27. August 2024: Beratung
- 24. September 2024: Schlussabstimmung

7. Antrag der Kommission

Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit beantragt dem Kantonsrat mit 8 zu 7 Stimmen, auf die Vorlage einzutreten und diese im Sinne der Kommissionsmehrheit zu verabschieden. Eine Minderheit beantragt Nicht-Eintreten.