

10. Bedarfsgerechte individuelle Prämienvverbilligung (IPV)

Antrag des Regierungsrates vom 15. Januar 2025 und Antrag der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 15. April 2025

KR-Nr. 422c/2023

Andreas Daurù (SP, Winterthur), Präsident der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (KSSG): Die Mitglieder der KSSG und auch die Mitglieder im Rat, welche bereits in der letzten Legislatur mit dabei waren, mögen sich sicher noch an die damalige intensive Debatte zum EG KVG (*Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz*) beziehungsweise zum Systemwechsel erinnern. Es wurde ein beachtliches Werk. Dies attestiert auch die Gesundheitsdirektion in der Antwort auf das vorliegende Postulat, indem sie schreibt, dass ein Rechtsgutachten und auch die in diesem Postulatsbericht dargelegten Erkenntnisse und Auswertungen zeigen, dass das Zürcher IPV-System (*Individuelle Prämienvverbilligung*) grundsätzlich eine hohe Bedarfsgerechtigkeit kennt. Trotzdem zeigte die Einführung des damaligen EG KVG beziehungsweise die Systemumstellung bei allen Beteiligten immer wieder grosse Herausforderungen auf, welche politisch und medial intensiv diskutiert wurden und werden. Die KSSG lässt sich daher auch seit 2021 jährlich von der Gesundheitsdirektion über die Umsetzung des neuen Systems der IPV informieren.

Das parteipolitisch breit unterstützte vorliegende Postulat wollte nun aber noch ergänzend vom Regierungsrat wissen, wie die Antragsprozesse für die IPV weiter vereinfacht und die Planungssicherheit für potenzielle Bezügerinnen und Bezüger erhöht werden können. Auch sollte die Regierung klären, was im System verändert werden müsste, damit tiefere und mittlere Einkommen mehr IPV erhalten und höhere Einkommen weniger. Die KSSG begrüsst auch hier den ausführlichen Bericht des Regierungsrates beziehungsweise der Gesundheitsdirektorin (*Regierungsrätin Natalie Rickli*) zum Postulat, welcher aufzeigt, wie es zu diesem System gekommen ist – also noch ein bisschen Historie –, wo dessen Stärken und Schwächen liegen und welche Massnahmen eingeleitet werden müssen, um eine höhere oder noch höhere Bedarfsgerechtigkeit zu erzielen. Gerade die fünf dargelegten Massnahmen sind aufschlussreich und zeigen auf, welche Anpassungen in einer zukünftigen Teilrevision des EG KVG und der Verordnung geplant sind. In der entsprechenden Beratung ist es dann auch an den Parteien und dem Parlament, dieses entsprechend weiter politisch zu beurteilen und zu behandeln. Da stehen wir jetzt aber noch nicht.

Heute bittet sie die KSSG vorerst einstimmig, das Postulat abzuschreiben.

Lorenz Habicher (SVP, Zürich): Das Postulat wurde von der SVP-Fraktion nicht unterstützt, wir haben es aber laufen lassen. Wir sind auch nicht Mitunterzeichner, und eine beantragte Fristverlängerung wurde vom Kantonsrat abgelehnt. Es wäre ja auch ganz interessant gewesen, wenn ein dringliches Postulat nachher mit einer Fristverlängerung wieder in die normale Postulatsschiene gelenkt worden wäre.

Hier zeigen sich aber die Grenzen von dringlichen Vorstössen, vor allem, wenn durch dieses politische Instrument verhindert wird, dass aktuelle Zahlen, weil sie erst später im Jahr vorliegen, in die Beantwortung eines Postulats oder des Vorstosses einfließen können. Das Stichdatum für aktuelle Zahlen ist eigentlich immer Ende September, Anfang November, und wenn wir Vorstösse, auch dringliche, einreichen, die dieses Datum nicht berücksichtigen, dann bekommen wir halt alte Zahlen, das heisst Vorjahreszahlen.

Das Postulat sollte aber bewirken, dass der Mechanismus der IPV-Berechnungen besser verständlich und klar kommuniziert wird. Dem Wunsch der Ratslinken, dass mehr Personen IPV-Anträge stellen werden, kann aber nicht entsprochen werden. Die Bedarfsgerechtigkeit ist gegeben und politische Manöver, wie ein 100-Prozent-Kantonsanteil, werden in der kommenden Novemberabstimmung erneut vom Stimmvolk entschieden. Sie sehen also, wir sind noch nicht fertig in den Beratungen, können das Postulat aber abschreiben. Es gibt uns sehr, sehr gute Anhaltspunkte, wieso im November ein Nein zum 100-Prozent-Kantonsanteil IPV gegeben ist.

Brigitte Röögli (SP, Illnau-Effretikon): Herzlichen Dank für diesen umfassenden Bericht. Er zeigt eindrücklich auf, wo die Schwächen und Stärken der IPV im Kanton Zürich sind. Seit dem 1. April 2020 wird die IPV im Kanton Zürich über den Eigenanteil, die Referenzprämien und die maximalen Bezugsquoten gesteuert. Mit dem System wurde eine hohe Bedarfsgerechtigkeit erreicht. Das heisst, nur Menschen, welche Bedarf haben, bekommen auch eine Verbilligung. Im Gegenzug wurde erreicht, dass Alleinerziehende und Familien mehr entlastet werden, das ist wunderbar. Da im neuen System für die Anspruchsberechtigten auf das aktuelle Steuerjahr abgestellt wird, ist es bedarfsgerecht, und das Geld kommt auch bei jenen an, die Bedarf haben. Gleichzeitig ist die Planungssicherheit gesunken, weil der Entscheid erst mit der definitiven Steuereinschätzung erfolgt. Zwischen Antrag und definitivem Entscheid liegen bis zu zweieinhalb Jahre, da braucht es Massnahmen.

Zusätzlich stellt sich die Frage, ob alle Personen mit einem tiefen und mittleren Einkommen tatsächlich einen IPV-Antrag stellen. Deshalb muss das Augenmerk darauf gelenkt werden, dass alle das Geld einfordern.

Der vorliegende Bericht legt fünf Massnahmen dar, um das Zürcher IPV-System zu optimieren. Es sind nicht alle toll, doch wir werden diese bei der Gesetzesänderung hier im Rat weiter diskutieren. Bis dahin gehe ich davon aus – nicht so wie Herr Habicher –, dass das Volk im November Ja sagen wird zur 100-Prozent-Beteiligung bei der IPV, weil es dringend nötig ist und die Menschen wirklich unter der Krankenkassenprämie leiden. Wir schreiben das Postulat ab.

Martin Huber (FDP, Neftenbach): Mit dem vorliegenden Postulat wurde der Regierungsrat eingeladen, aufzuzeigen, wie der Antragsprozess der Individuellen Prämienverbilligung vereinfacht und die Planungssicherheit für potenzielle Bezügerinnen und Bezüger erhöht werden kann. Zudem sollte die Regierung klären,

welche systemischen Veränderungen notwendig wären, damit tiefere und mittlere Einkommen mehr IPV erhalten können als höhere.

Der Regierungsrat hat den Handlungsbedarf erkannt und fünf konkrete Massnahmen formuliert: Flexibilisierung der Referenzprämie, Einführung einer Einkommensobergrenze, tiefere provisorische Auszahlungen, Auszahlung ausschliesslich auf der definitiven Steuerveranlagung, Einführung einer Erheblichkeitsgrenze, sodass nicht Kleinstbeträge ausbezahlt oder zurückgefordert werden.

Aus Sicht der FDP sind insbesondere die ersten beiden Massnahmen, die Flexibilisierung der Referenzprämie sowie die Einkommensobergrenze, von zentraler Bedeutung. Das IPV-System soll Personen mit bescheidenen Verhältnissen zugutekommen. Es ist wichtig, dass diejenigen die Unterstützung bekommen, die sie auch wirklich benötigen. Obwohl die Flexibilisierung der Referenzprämie bereits eine gewisse Wirkung auf die Einkommensobergrenze hat, begrüsst die FDP diese Grenze ausdrücklich. Die Individuelle Prämienvergütung soll ein bedarfsgerechtes Instrument sein und keinesfalls irgendwelche Work-Life-Balance-Modelle finanzieren. Wer die mittleren Löhne oder den Mittelstand entlasten will, kann das mit einer Steuerfussenkung tun. Die notwendigen Teilrevisionen des EG KGV und der V EG KGV (*Verordnung*) müssen folgende Kernpunkte umfassen: Erhöhung der Bedarfsgerechtigkeit, bessere Planungssicherheit und Umsetzung der KVG-Änderung vom 29. September 2023.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass wir mit dem Postulat einen hervorragenden Werkzeugkasten für die Weiterentwicklung des EG KGV erhalten haben, welcher die weitere politische Arbeit erheblich erleichtert. Ich wünsche dem Regierungsrat und der KSSG viel Erfolg bei der Weiterentwicklung. Speziell hervorheben möchte ich die hervorragende Qualität der Postulatsantwort. Ich hoffe, dass die Regierung diesen Qualitätsstandard als Vorlage für künftige Antworten übernimmt. Ein besonderer Dank für diese grossartige Antwort geht an Herrn Manuel Steiner und alle anderen Mitwirkenden der Gesundheitsdirektion und an die Frau Regierungsrätin.

Die FDP-Fraktion schreibt ab.

Claudia Hollenstein (GLP, Stäfa): In einer seltenen Fast-alle-Fraktionen- und somit Ratseinigkeits wurde das Geschäft damals eingereicht. In einer klaren Einigkeit lehnten wir später den Antrag auf Fristenstreckung des Regierungsrates ab. Als letzte Entscheidung in der Bearbeitung dieses Geschäftes beantragen wir nun als KSSG einstimmig, das Geschäft als erledigt abzuschreiben. Fast-Einigkeit und Klarheit haben sich durch die Instanzen und Gremien gezeigt, denn dem Regierungsrat ist oder scheint es gelungen, uns aufzuzeigen und zu beantworten, was unsere Fragestellungen betrifft. Wir wollten wissen, wie der Antrag, der Prozess für die IPV vereinfacht werden könnte und wie es gelingen kann, dass potenzielle Bezügerinnen und Bezüger mehr Planungssicherheit erhalten würden. Und es wurde gefragt, wie das System verändert werden müsste, damit mehr tiefere und mittlere Einkommen mehr IPV erhalten und höhere Einkommen weniger.

Wir lassen uns seit 2021 in der KSSG jährlich von der GD (*Gesundheitsdirektion*) aufzeigen, wie das neue System umgesetzt wird. Der ausführliche Bericht des Regierungsrates zeigt auf, wie es zu diesem System gekommen ist, wo dieses System seine Stärken und Schwächen hat und – das ist entscheidend – welche Massnahmen eingeleitet werden müssen, damit eine dringend notwendige höhere Bedarfsgerechtigkeit erzielt wird. Die genannten Handlungsfelder, Einkommensobergrenzen und zu wenig Planungssicherheit durch Rückforderungen, werden mit den vorgesehenen Massnahmen verbessert: Flexibilisierung der Referenzprämien, Möglichkeit der Festlegung einer Einkommensobergrenze – es sollen tiefere provisorische Auszahlungen erfolgen, nur noch definitiv verfügt werden – und Einführung einer Erheblichkeitsgrenze. Das heisst, IPV in geringer Höhe wird weder ausbezahlt noch zurückgefordert.

Es kann sehr positiv angemerkt werden, dass das dringliche Postulat umfangreich beantwortet und damit ein erheblicher Aufwand betrieben wurde, vielen Dank. Wenn nun dieser Umfang und der Aufwand dazu führen, dass sowohl der Antragsprozess verbessert und die Planungssicherheit gewährleistet als auch die richtigen Menschen von der IPV profitieren können, dann war die ganze Arbeit gut investierte Zeit. Wir werden dranbleiben.

Die GLP schreibt das Postulat ab.

Selma L'Orange Seigo (Grüne, Zürich): Auch von uns Grünen herzlichen Dank für den Bericht, der eine gute Auslegeordnung bietet. Bei dieser IPV-Geschichte ist die Krux einfach diese Bedarfsgerechtigkeit, auf diese wird ja auch mehrfach verwiesen, dass sie jetzt sehr hoch ist, was auch die Finanzkontrolle tatsächlich in ihrem einen Semesterbericht bestätigt. Aber die Finanzkontrolle schreibt eben auch, dass es eine erhebliche Aufstockung der Personalressourcen braucht. Es gab mehr IT-Kosten, und auch sonst ist das Ganze viel aufwendiger geworden aufseiten der SVA (*Sozialversicherungsanstalt*). Jetzt werden rund 10 Millionen Franken jährlich ausgegeben statt nur 5 Millionen. Und die Finanzkontrolle schreibt eben auch, dass es eine beispielhafte Situation dafür ist, dass mehr Bedarfsgerechtigkeit in einem Massengeschäft mit mehr Kosten verbunden sein kann, mit steigender Komplexität.

Und wir haben jetzt eben ein System, das zwar unglaublich genau ist und präzise das Geld auszahlt, aber eben auch eines, das sehr kompliziert ist, aufseiten der Behörden, aber auch für die Antragstellenden. Und Brigitte Rösli hat das auch erwähnt, die Planungssicherheit ist massiv gesunken. Das ist ein grosses Problem, darum wurde ja auch dieses Postulat eingereicht. Ich weiss, dass auch die Grünen dem EG KVG zugestimmt haben, aber inzwischen stellen wir das ein bisschen infrage, ob diese Bedarfsgerechtigkeit wirklich so ein grosser Vorteil ist. Von den vorgeschlagenen Massnahmen finde ich jetzt vor allem die Flexibilisierung der Referenzprämien sinnvoll. Diese führt wirklich dazu, dass mehr Geld in die unteren Einkommensklassen gegeben und nicht einfach der Bezügerkreis erweitert wird.

Und noch eine kleine Schlussbemerkung: Im Bericht wird ja mehrfach darauf hingewiesen, dass sie der ausdrückliche Wunsch des Gesetzgebers sei, diese Bedarfsgerechtigkeit et cetera. Es wäre schön, wenn der Regierungsrat auch bei anderen Anliegen so wahnsinnig gut auf den Kantonsrat hören würde und so beflissen wäre, unsere Wünsche umzusetzen. Ich hoffe, sie (*gemeint ist Regierungsrätin Natalie Rickli*) nimmt es mit oder liest es im Protokoll nach. Wir schreiben ab.

Josef Widler (Die Mitte, Zürich): Der Bericht zeigt auf, dass der Kanton Zürich über ein taugliches System verfügt, die IPV zu berechnen. Der Bericht zeigt aber auch auf, welche Schwächen das System noch hat. Sie müssen einfach wissen, ein gutes System noch besser zu machen, braucht noch mehr Anstrengungen, als wenn Sie ein schlechtes System einmal gut machen würden. Also diese Anpassungen vorzunehmen, das ist sicher richtig, aber man darf sich nicht täuschen. Es wird Zeit kosten – und noch etwas Hirn. Die Mitte schreibt ab.

Michael Bänninger (EVP, Winterthur): Die EVP unterstützt die Abschreibung dieses Postulates. Das Anliegen ist wichtig. Wir wollen sicherstellen, dass Menschen mit tieferen Einkommen ihre Krankenkassenprämien tragen können, ohne in existenzielle Not zu geraten. Der Regierungsrat hat die nötigen Abklärungen gemacht und es wurden Schritte eingeleitet, die zeigen, dass die Anliegen des Postulates ernst genommen wurden. Für uns als EVP ist es entscheidend, dass der Kanton seiner Verantwortung nachkommt, nicht nur finanziell, sondern auch gesellschaftlich, denn eine solidarische Prämienverbilligung stärkt den sozialen Zusammenhalt und verhindert, dass gerade Familien, Alleinerziehende und ältere Menschen unter Druck geraten. Da die wesentlichen Punkte aufgenommen sind und die Diskussion weitergeführt werden kann, ist es richtig, das Postulat nun abzuschreiben. Wir danken dem Regierungsrat für die Arbeit und bleiben dran, damit die Prämienlast für die Bevölkerung tragbar bleibt. Besten Dank.

Nicole Wyss (AL, Zürich): Auch die Alternative Liste bedankt sich bei der Gesundheitsdirektion für die ausführliche Beantwortung unseres breit abgestützten Postulats. Dass bei Professor Dr. Gächter (*Thomas Gächter*) ein Gutachten in Auftrag gegeben wurde, schätzen wir ebenfalls sehr. Wir alle haben nun eine gute Auslegeordnung, welche die Stärken und Schwächen des Systems aufzeigen. Geht es um die Umsetzung und Verbesserungen der einzelnen Punkte, so geht die Alternative Liste nicht in allen Punkten mit der Gesundheitsdirektion einig, was kein Wunder ist. Für uns ist es essenziell, dass die Bezügerinnen und Bezüger eine möglichst hohe Planungssicherheit erhalten. Die Prämienverbilligung soll eine Hilfe im Alltag sein, eine Hilfe beim Stemmen der Alltagsfinanzen.

Das heutige System, welches dieser Rat bei der Totalrevision des EG KVG ausgearbeitet hat, weist zu viele Stellschrauben auf, durch die es kompliziert und unberechenbar wird. Die sogenannte kompliziert-präzise Ausrichtung ist aus Sicht der AL durchaus zu hinterfragen. Es stimmt zwar, dass jede Person auf den Prozentpunkt genau die Verbilligung erhält, die ihr zusteht, aber ein Teil des Geldes wird mit grosser Verzögerung ausbezahlt und der Betrag ändert von Jahr zu Jahr – auch bei gleichbleibenden Einkommen. Und genau da liegt der Hase begraben: Bedarfsgerechtigkeit versus Planungssicherheit.

Nun, Veränderungen stehen an. Einerseits müssen die bundesrechtlichen Vorgaben zum indirekten Gegenvorschlag der Prämienentlastungsinitiative umgesetzt werden und andererseits haben wir die regierungsrätlichen Massnahmen aus dieser Postulatsantwort, die der Gesundheitsdirektion in der Ausgestaltung sehr viel Entscheidungsfreiraum geben.

Eine Totalrevision des EG KVG steht an. Die Alternative Liste wird genau hinschauen und tatkräftig für ein verbessertes IPV-System mitdiskutieren. Auch steht noch die Antwort auf die Anfrage 183/2025 aus. Darin werden wir mehr erfahren, wer keinen Antrag gestellt hat und warum. Auf diese Antworten freuen wir uns schon. Für heute schreiben wir das Postulat ab. Besten Dank.

Hans Egli (EDU, Steinmaur): Ich möchte hier einfach betonen: Wir haben ein gutes System, wir haben ein möglichst gerechtes System, und die wichtigste Kennzahl am Anfang ist, dass im Jahr 2025 1,3 Milliarden Franken verteilt werden. 1,3 Milliarden, da hätte ich natürlich von der linken Seite schon erwartet, dass hier für diesen grossen sozialen Beitrag auch applaudiert wird, den der Kanton Zürich für Familien leistet, die nicht so hohe Einkommen haben. Und einfach eine weitere Kennzahl: Eine Familie mit 90'000 Franken steuerbarem Einkommen mit zwei minderjährigen Kindern bekommt immerhin noch 4270 Franken. Also ich erwarte eigentlich grundsätzlich, dass Sie applaudieren für dieses System. Und vielleicht auch noch eine weitere Zahl: 74,6 Prozent der Leute, die Prämienverbilligung erhalten, haben ein steuerbares Einkommen unter 60'000 Franken. Ich denke, das ist grundsätzlich grosso modo das Zielpublikum und das wird auch erreicht. Es hat natürlich das Unschöne: 1,8 Prozent haben ein Einkommen von 100'000 bis 120'000 Franken und 0,1 Prozent haben tatsächlich über 120'000 Franken Einkommen. Ich denke, das wollen wir nicht hier drin.

Und am Schluss möchte ich Ihnen auch noch mitteilen: Die EDU wird eine Volksinitiative lancieren, dass neu bei Personen, Familien, die Anspruch auf die Prämienverbilligung haben, den Kindern die Prämien nicht nur zu 80 Prozent, sondern zu 100 Prozent verbilligt werden. Ich denke, das ist auch in dem Sinne, dass eben das Geld wirklich den Personen zugutekommt, die es nötig haben, und sicher nicht Leuten mit 90'000 Franken Einkommen. Danke vielmals.

Brigitte Rösli (SP, Illnau-Effretikon) spricht zum zweiten Mal: Ich möchte kurz auf diese Aussage von Herrn Egli reagieren, und zwar ist es nicht so, dass es um das steuerbare Einkommen der Menschen geht, die 90'000 Franken stimmen so

also nicht. Beim steuerbaren Einkommen haben wir mehr Abzüge als bei diesen Personen. Das wird korrigiert, indem ganz vieles nicht abgezogen und aufsummiert wird. Die rechte Seite macht immer wieder falsche Aussagen, dass die Leute so viel verdienen würden. Lest mal das Gesetz und schaut an, wo die Abzüge sind, und dann könnt ihr wieder über diese Summe sprechen. Danke.

Regierungsrätin Natalie Rickli: Auch hier vielen Dank für die wertschätzende und anerkennende Unterstützung unserer Arbeit, die ich gerne meinen Mitarbeitenden auch weiterleiten werde. Ja, seit 2021 ist im Kanton Zürich das neue IPV-System in Kraft. Relevant für den Anspruch sind seither die tatsächlichen und aktuellen finanziellen Verhältnisse der Anspruchsberechtigten. Die Auswertungen, die Sie auch im Postulatsbericht nachlesen können, zeigen, dass nicht gerechtfertigte Zahlungen eingeschränkt und die Bedarfsgerechtigkeit deutlich verbessert werden konnten. Das heisst konkret: Im Gegensatz zum alten System ist es zum Beispiel nicht mehr möglich, dass Studierende, die in der Vergangenheit über ein tiefes Einkommen verfügten, auch nach Abschluss des Studiums mit einem hohen Einkommen weiterhin Prämienverbilligung erhalten. Und diese eingesparten Mittel kommen dann eben tatsächlich Personen zugute, die wenig verdienen.

Gleichzeitig – das haben Einzelne von Ihnen auch schon erwähnt – gibt es auch Herausforderungen mit dem neuen System. Zu Beginn der Umstellung kam es zu vielen Rückforderungen, da Prozesse und Mitwirkungspflichten der Bevölkerung zu wenig bekannt waren. Viele Personen meldeten zum Beispiel ihr gestiegenes Einkommen nicht. Die SVA hat in den letzten Jahren aber viel unternommen und die Kommunikation verbessert, wie wir in der KSSG jeweils auch darlegen. So gibt es neu einen Online-Rechner, zusätzliche Informationen auf dem Antragsformular und Merkblätter mit den häufigsten Antworten zu Fragen.

Obwohl die Zahl der IPV-Bezügerinnen und -Bezüger insgesamt gestiegen ist, gingen die Rückforderungen zwischen 2021 und 2023 stark zurück. Wir erwarten, dass sie weiter sinken, da das System immer besser verstanden wird. Gewisse Herausforderungen im neuen System erfordern eine gesetzliche Anpassung. Unter Einbezug eines externen Rechtsgutachtens von Professor Gächter schlägt der Regierungsrat im Postulatsbericht Optimierungsmassnahmen vor, Sie haben auch darüber gesprochen. Das Ziel ist, dass Personen mit tiefen und mittleren Einkommen eine höhere IPV erhalten und gleichzeitig die Einkommensgrenzen gesenkt werden können. Zudem wollen wir die Rückforderungen weiter reduzieren.

Wir werden die kantonalen Optimierungsmassnahmen und die Umsetzung des nationalen Gegenvorschlags in eine gemeinsame Gesetzesvorlage packen. Diese soll im 1. Quartal 2026 zuhänden des Kantonsrates verabschiedet werden. Vielen Dank für die Abschreibung des Postulats.

Ratspräsident Beat Habegger: Die vorberatende Kommission schlägt die Abschreibung des dringlichen Postulates vor. Ein anderer Antrag wurde nicht gestellt. Somit ist das Verfahren beendet.

Das dringliche Postulat KR-Nr. 422/2023 ist abgeschrieben.

Das Geschäft ist erledigt.