

Antrag des Regierungsrates vom 1. September 2021

5750

Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG)

(Änderung vom; Aufgabenübertragung auf die SVA)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 1. September 2021,

beschliesst:

I. Das Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz vom 29. April 1919 wird wie folgt geändert:

Ersatz von Bezeichnungen:

In § 11 Abs. 2 wird der Ausdruck «Sozialversicherungsanstalt (SVA)» durch den Ausdruck «SVA» ersetzt.

In § 29 Abs. 1 wird der Ausdruck «der Direktion» durch den Ausdruck «der für das Gesundheitswesen zuständigen Direktion (Direktion)» ersetzt.

§ 1. Abs. 1 unverändert.

² Der Regierungsrat kann diese Aufgaben für bestimmte Gruppen von Personen gemäss Abs. 1 auf kantonale Stellen oder gegen eine kostendeckende Entschädigung der Sozialversicherungsanstalt (SVA) übertragen. Er regelt die Zuständigkeit für diese Aufgaben bei Personen ohne Niederlassung und Aufenthalt in einer Gemeinde.

Kontrolle und Information

Abs. 3 und 4 unverändert.

§ 2. ¹ Die SVA entscheidet über Ausnahmen und Befreiungen von der Versicherungspflicht.

Ausnahmen und Befreiung

² Sie kann die Antragstellenden mit dem Hinweis, dass auf ihr Begehren sonst nicht eingetreten werde, zu einem Kostenvorschuss in der Höhe der mutmasslichen Gebühren verpflichten.

Abs. 2 wird zu Abs. 3.

⁴ Sie erhält vom Kanton eine kostendeckende Entschädigung.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Bericht

1. Ausgangslage

Jede Person mit Wohnsitz in der Schweiz muss sich für Krankenpflege versichern lassen. Der Bundesrat kann Ausnahmen von der Versicherungspflicht vorsehen. Umgekehrt kann er auch die Versicherungspflicht auf Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz ausdehnen, insbesondere auf solche, die in der Schweiz erwerbstätig sind oder ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben (vgl. Art. 3 Abs. 1–3 Bundesgesetz über die Krankenversicherung [KVG; SR 832.10]). In Anwendung dieser Bestimmung hat der Bundesrat unter anderem festgelegt, dass sich Ausländerinnen und Ausländer mit einer Kurzaufenthalts- oder einer Aufenthaltbewilligung nach KVG versichern lassen müssen, auch wenn sie keinen Wohnsitz in der Schweiz haben (Art. 1 Abs. 2 Bst. a Verordnung über die Krankenversicherung [KVV; SR 832.102]). Sodann werden in das Ausland entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf Gesuch hin bis zu sechs Jahre nach KVG versichert (Art. 4 Abs. 3 KVV). Umgekehrt hat der Bundesrat geregelt, dass keine Versicherungspflicht besteht für in der Schweiz wohnhafte Personen, die gemäss dem Freizügigkeitsabkommen mit der EU in einem anderen Staat krankenversichert sind (Art. 2 Abs. 1 Bst. c und d KVV); dies gilt insbesondere für Grenzgängerinnen und Grenzgänger, die in der Schweiz wohnen und in einem EU-Staat arbeiten. Sodann hat der Bundesrat festgelegt, dass sich Personen unter bestimmten Umständen von der Versicherungspflicht befreien lassen können. Das ist beispielsweise der Fall für Personen, die sich im Rahmen einer Aus- oder Weiterbildung in der Schweiz aufhalten, was namentlich für Studierende oder Praktikantinnen und Praktikanten der Fall sein kann (vgl. Art. 2 Abs. 4 KVV).

Über Ausnahmen und Befreiungen von der Versicherungspflicht entscheidet die Gesundheitsdirektion (§ 2 Abs. 1 Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz [EG KVG; LS 832.01]). Die Gesundheitsdirektion ist ferner zuständig für die Prüfung der Einhaltung der Versicherungspflicht bei Grenzgängerinnen und Grenzgängern mit Wohnsitz in einem EU-/EFTA-Staat und Arbeitsort in der Schweiz (§ 59 Abs. 1 Verordnung zum EG KVG [VEG KVG; LS 832.1]).

Die Gesundheitsdirektion bearbeitet in diesem Bereich jährlich rund 12 000 Fälle, nämlich rund 8000 Gesuche um Befreiung von der oder Unterstellung unter die Versicherungspflicht, rund 2500 Gesuche um Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens der Versicherungspflicht und rund 1500 Fälle, in denen die Einhaltung der Versicherungspflicht von Grenzgängerinnen und Grenzgängern zu prüfen ist.

Die Zuweisung dieses Aufgabenbereichs an die Gesundheitsdirektion ist nicht zweckmässig. Die Gesundheitsdirektion ist in erster Linie dafür zuständig, die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung sicherzustellen. Die Prüfung von Tausenden von Gesuchen um Befreiung vom Versicherungsobligatorium und die Kontrolle der Einhaltung der Versicherungspflicht gehören nicht dazu. Massengeschäfte stellen besondere Herausforderungen im Bereich der Prozesse, der IT, der Kundenbetreuung und des Personals. Die Erledigung dieser Aufgaben liegen nicht in der Kernkompetenz der Gesundheitsdirektion. Zudem reichen die heutigen personellen Mittel der Gesundheitsdirektion nicht aus, um die Gesuche rasch erledigen zu können. Die Pendenzen sind seit Jahren sehr hoch, sodass die Gesuchstellenden teilweise lange auf den Entscheid warten müssen. Um die Pendenzen abzubauen, müsste die Gesundheitsdirektion den heutigen Etat von 3,9 Vollzeitstellen um rund zwei Stellen ausbauen. Ein solches Vorhaben scheitert schon an den räumlichen Gegebenheiten: Aufgrund der Einstellung neuer Mitarbeitender infolge der Covid-19-Pandemie und der neuen Aufgaben des Kantons bei der Planung der ambulanten Gesundheitsversorgung – beides Kernaufgaben der Gesundheitsdirektion – sind die Raumverhältnisse ohnehin sehr eng.

2. Übertragung der Aufgaben auf die SVA

Besser geeignet für die Bearbeitung von Massengeschäften ist hingegen die Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich (SVA). Die SVA ist in ihrer gesamten Organisation darauf ausgelegt, Tausende Geschäfte pro Aufgabenbereich abzuwickeln. Nur schon im Bereich der individuellen Prämienverbilligung bearbeitet die SVA jährlich über 230 000 Gesuche, die über 360 000 Personen betreffen. So verfügt die SVA beispielsweise über eine zentrale, gut ausgebaute Organisationseinheit, die einzig für die Pflege der Personendatenstämme zuständig ist. Der Bereich Versicherungsobligatorium ist daher bei der SVA besser aufgehoben als bei der Gesundheitsdirektion.

Aus diesem Grund sollen die beschriebenen Aufgaben der Gesundheitsdirektion im Bereich Versicherungsobligatorium (Behandlung von Gesuchen um Befreiung von der oder Unterstellung unter die Krankenversicherungspflicht, Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens

der Versicherungspflicht, Prüfung der Einhaltung der Versicherungspflicht von Grenzgängerinnen und Grenzgängern) fortan von der SVA erledigt werden. Hierzu ist eine Anpassung des EG KVG erforderlich. Wie erwähnt, ist gemäss § 2 Abs. 1 EG KVG die Gesundheitsdirektion für Ausnahmen und Befreiungen vom Versicherungsobligatorium zuständig. Das Gesetz ist in dem Sinn anzupassen, als diese Aufgabe neu von der SVA zu erfüllen ist.

Was die Prüfung der Einhaltung der Versicherungspflicht betrifft, kann der Regierungsrat die grundsätzlich durch die Gemeinden zu erledigende Aufgabe (vgl. § 1 Abs. 1 EG KVG) auf «kantonale Amtsstellen» übertragen (§ 1 Abs. 2 EG KVG). Da es sich bei der SVA um eine selbstständige Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts (und nicht um eine kantonale Amtsstelle) handelt, ist die genannte Gesetzesbestimmung offener zu formulieren: Der Regierungsrat soll die Prüfaufgaben auf die SVA übertragen können.

3. Erläuterung der einzelnen Bestimmungen

§ 1. Kontrolle und Information

Grundsätzlich ist es Aufgabe der Gemeinden, zu prüfen, ob Personen, die sich dort niederlassen oder Aufenthalt begründen, für Krankenpflege gemäss KVG versichert sind (Abs. 1). Der Regierungsrat kann diese Aufgaben für bestimmte Personengruppen gemäss geltendem Recht auf kantonale Amtsstellen übertragen (Abs. 2). In diesem Sinn hat der Regierungsrat die Gesundheitsdirektion beauftragt, die Einhaltung der Versicherungspflicht bei Personen zu prüfen, die keine Niederlassung oder keinen Aufenthalt in einer Zürcher Gemeinde begründen, insbesondere bei Grenzgängerinnen und Grenzgängern und bei Rentenbezügerinnen und -bezügern mit Wohnsitz im Ausland (vgl. § 59 Abs. 1 VEG KVG). Diese der Gesundheitsdirektion übertragene Aufgabe soll neu der SVA übertragen werden können. Da es sich bei der SVA nicht um eine kantonale Amtsstelle gemäss § 1 Abs. 2 EG KVG handelt, ist die geltende Formulierung entsprechend zu erweitern. Wird die Aufgabe der SVA übertragen, soll sie für ihren Aufwand eine kostendeckende Entschädigung erhalten.

§ 2. Ausnahmen und Befreiungen

Gemäss Abs. 1 entscheidet «die für das Krankenversicherungswesen zuständige Direktion» (also die Gesundheitsdirektion) über Ausnahmen und Befreiungen von der Versicherungspflicht nach KVG. Diese Aufgabe soll neu von der SVA erfüllt werden. Der Wortlaut von Abs. 1 Satz 1 ist entsprechend anzupassen.

Die Verwaltungsbehörden können für ihre Amtshandlungen Gebühren und Kosten auferlegen. Die gebührenpflichtigen Amtshandlungen und die Höhe der Gebühr werden vom Regierungsrat in einer Verordnung festgelegt (§ 13 Abs. 1 Verwaltungsrechtspflegegesetz [LS 172.2]). Als Verwaltungsbehörden gelten auch die kantonalen öffentlichen Anstalten (Kaspar Plüss, in: Alain Griffel, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich (VRG), 3. Aufl. Zürich 2014, § 4 N. 8), insbesondere die SVA. Zukünftig sollen – dem Verursacherprinzip folgend – im Bereich des Versicherungsobligatoriums nach KVG Gebühren erhoben werden. Bundesrechtlich ist dies für das nichtstreitige Verfahren, d. h. bis zum Erlass der Erstverfügung, zulässig. Bei der Gebührenpflicht ist zu unterscheiden, ob es um die Befreiung von der bzw. Unterstellung unter die Versicherungspflicht oder um die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens der Versicherungspflicht geht. Im ersten Fall ist die Verfügung der SVA konstitutiv: Die rechtliche Situation ändert sich für die Gesuchstellenden aufgrund der Befreiung oder Unterstellung durch die SVA in dem von den Gesuchstellenden gewünschten Sinn. In solchen Fällen ist die Erhebung einer Gebühr gerechtfertigt. Im zweiten Fall hingegen wird in der Regel lediglich die ohnehin bestehende Rechtslage (Bestehen bzw. Nichtbestehen der Versicherungspflicht) rechtsverbindlich festgestellt. Es ist deshalb nicht gerechtfertigt, einer Person, die der Versicherungspflicht bereits kraft Gesetz nicht untersteht, eine Gebühr für die Feststellung eben dieser Rechtslage aufzuerlegen. Zu solchen Gesuchen kommt es, wenn eine Person durch die Wohnsitzgemeinde, die deren Versicherungspflicht zu prüfen hat, aufgefordert wird, das Nichtbestehen der Versicherungspflicht durch den Kanton prüfen und rechtsverbindlich feststellen zu lassen.

Die Gebühr für die Befreiung von der bzw. die Unterstellung unter die Versicherungspflicht soll als Kostenvorschuss erhoben werden, wobei die SVA die Gesuchstellenden darauf hinzuweisen hat, dass das Gesuch erst nach Zahlung des Kostenvorschusses an die Hand genommen wird (Abs. 2). Diese Regelung stellt sicher, dass der Inkassoaufwand der SVA gering bleibt. Dies ist mit Blick auf den Massengeschäftscharakter (rund 8000 Befreiungsgesuche), die Geringfügigkeit der Gebühr (rund Fr. 100) und den oft im Ausland liegenden Wohnsitz der Gesuchstellenden von besonderer Bedeutung.

Die SVA soll auch für die Behandlung der Gesuche um Befreiung von der bzw. Unterstellung unter die Krankenversicherungspflicht und um Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens der Versicherungspflicht vom Kanton eine kostendeckende Entschädigung erhalten (Abs. 4).

Anpassungen von Legaldefinitionen

Die im Gesetz enthaltenen Legaldefinitionen der Begriffe «SVA» und «Direktion» sind an anderer Stelle einzuführen:

§ 11 Abs. 2: Da die Abkürzung «SVA» bereits in § 2 Abs. 1 eingeführt wird, kann in § 11 Abs. 2 darauf verzichtet werden.

§ 29 Abs. 1: Da die Legaldefinition «Direktion» in § 2 Abs. 1 entfällt, muss sie in § 29 Abs. 1 eingefügt werden.

4. Auswirkungen

Der Kanton wird die SVA für die Übernahme der neuen Aufgaben zu entschädigen haben. Die entsprechende Offerte der SVA vom 15. April 2021 geht von einem jährlichen Aufwand von rund Fr. 1 025 000 aus, basierend auf 12 000 Fällen pro Jahr und einer Fallpauschale von rund Fr. 85. Aufgrund von Synergieeffekten bei der SVA ist zukünftig tendenziell mit etwas tieferen Kosten zu rechnen. Die SVA wird dem Kanton jährlich auf der Grundlage der im jeweils vorausgegangenen Jahr bearbeiteten Fallzahl Rechnung stellen und ebenfalls jährlich die Prozesskosten neu erheben und gegebenenfalls anpassen. Für die Gesundheitsdirektion werden sich die Kosten aufgrund der entfallenden Aufgaben ungefähr in diesem Umfang vermindern. Die direkten Kosten beliefen sich 2020 auf rund Fr. 710 000, ohne Berücksichtigung der Overhead-Kosten. Die direkten Kosten bestehen in erster Linie aus den Personalkosten (3,9 Vollzeitstellen neben befristeten Anstellungen).

Wie erwähnt soll die Bearbeitung von Gesuchen um Befreiung von der oder Unterstellung unter die Versicherungspflicht zukünftig gebührenpflichtig sein. Es ist mit Gebühreneinnahmen von jährlich rund Fr. 800 000 zu rechnen (8000 Gesuche zu Fr. 100). Die resultierenden Nettokosten von jährlich rund Fr. 200 000 wird der Kanton der SVA abzugelten haben.

Die SVA wird für die Bearbeitung der genannten Aufgaben ihre IT-Applikationen anpassen müssen. Aus Gründen der Verfahrenseffizienz ist beabsichtigt, dass die Gesuche samt den erforderlichen Beilagen auf elektronischem Weg eingereicht werden können, wobei auch die Möglichkeit besteht, ein Gesuch bei der SVA vor Ort zu stellen. Für den Ausbau der IT ist gemäss Offerte der SVA vom 10. August 2021 mit einmaligen Kosten von Fr. 1 489 300 zu rechnen. Diese vom Kanton in der Leistungsgruppe Nr. 6000, Steuerung Gesundheitsversorgung, bzw. ab 2022 in der Leistungsgruppe Nr. 6000, Generalsekretariat, zu tragenden Kosten fallen als Abgeltungsaufwand ab Inkraftsetzung der vorliegenden Revision des EG KVG an.

Im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2023–2026 wird die Aufgabenübertragung auf die SVA wie folgt in der Leistungsgruppe Nr. 6000, Generalsekretariat, zu berücksichtigen sein:

Erfolgsrechnung		in Mio. Franken
Aufwand	Vergütung neue Aufgaben SVA	0,2
Aufwand	Wegfall bisherige Aufgaben GD	-1,0
Aufwand netto		-0,8

Der Regierungsrat wird nach Verabschiedung der Gesetzesänderung durch den Kantonsrat über die vorstehend erläuterten einmaligen und wiederkehrenden Ausgaben zu beschliessen haben. Ebenso wird er den Stellenplan der Gesundheitsdirektion infolge der Aufgabenübertragung auf die SVA anpassen. Ferner wird er die von der SVA zu erhebenden Gebühren in der VEG KVG zu regeln haben.

Für die Gemeinden hat die Gesetzesvorlage keine Auswirkungen. Der Regierungsrat beabsichtigt indessen, eine Grundlage im kantonalen Recht zu schaffen, gestützt auf welche die Gemeinden für die Zwangszuweisung einer versicherungspflichtigen Person zu einem Krankenversicherer ebenfalls eine Gebühr erheben können.

Was das Verfahren betrifft, hat die Gesetzesvorlage für die Privatpersonen keine negativen Auswirkungen: Sie werden das Gesuch um Befreiung von der Versicherungspflicht neu bei der SVA statt bei der Gesundheitsdirektion einzureichen haben. Angesichts der Möglichkeit der elektronischen Gesuchseinreichung fällt diese Änderung nicht ins Gewicht.

Die Vorlage wirkt sich in keiner Weise auf die Unternehmen aus, weshalb keine Regulierungsfolgeabschätzung vorgenommen werden muss.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Die Staatsschreiberin:
Jacqueline Fehr Kathrin Arioli