

Antrag des Regierungsrates vom 26. August 2020

**5643**

**Einführungsgesetz  
zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG)**

**(Änderung vom . . . . .; Vermögensobergrenzen)**

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 26. August 2020,

*beschliesst:*

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

- § 3. Abs. 1–4 unverändert.
- <sup>5</sup> Keinen Anspruch auf Prämienverbilligung haben
- a. Personengruppen gemäss § 6 Abs. 1 mit einem steuerbaren Gesamtvermögen über Fr. 300 000,
- b. übrige Personen mit einem steuerbaren Gesamtvermögen über Fr. 150 000.

Höhe der  
Prämien-  
verbilligung  
a. Grundsatz

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Die Gesetzesänderung wird gemäss Art. 37 Abs. 1 der Kantonsverfassung als dringlich erklärt und tritt am 15. November 2020 in Kraft.

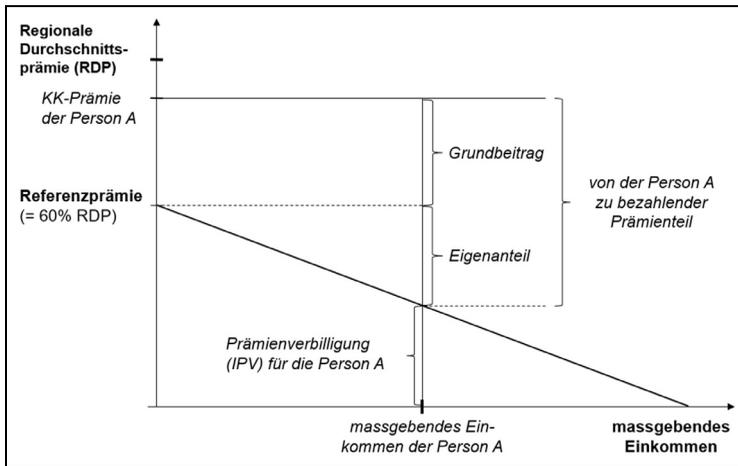
---

**Bericht**

**1. Ausgangslage**

Am 29. April 2019 hat der Kantonsrat ein neues Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG, LS 832.01) beschlossen. Zentrales Element des Gesetzes ist die Einführung eines neuen Prämienverbilligungssystems, mit dem das bisherige Stufenmodell abgelöst wurde.

In diesem Prämienverbilligungssystem haben Personen mit einem tiefen massgebenden Einkommen Anspruch auf individuelle Prämienverbilligung (IPV). Das massgebende Einkommen beruht auf dem steuerbaren Einkommen der Person, wobei gewisse Abzüge, die im Rahmen der Steuerveranlagung möglich waren, wieder rückgängig gemacht werden. Zudem werden 10% des steuerbaren Vermögens zum steuerbaren Einkommen hinzugerechnet; dies allerdings nur, soweit der Freibetrag von Fr. 150 000 bei Verheirateten und Personen mit Kindern bzw. Fr. 75 000 bei den übrigen Personen überschritten ist. Vom so bestimmten massgebenden Einkommen haben die IPV-Beziehenden einen gewissen Prozentsatz selbst an die Krankenkassenprämien beizusteuern; der Rest bis zum Betrag von 60% der regionalen Durchschnittsprämie (Referenzprämie) wird ihnen als IPV vergütet.



Ziel des neuen Prämienverbilligungssystems ist die Verbesserung der Bedarfsgerechtigkeit: IPV sollen die Personen erhalten, die am dringendsten auf eine Verbilligung ihrer Krankenkassenprämien angewiesen sind. In diesem Sinne werden bei der Bestimmung des massgebenden Einkommens wie erwähnt gewisse steuerrechtliche Abzüge rückgängig gemacht, nämlich (1) die Abzüge für die Erneuerung selbstbewohnten Wohneigentums, (2) freiwillige Beiträge an die berufliche Vorsorge (Säule 2) und Beiträge an die gebundene Selbstvorsorge (Säule 3a) sowie (3) Zuwendungen an gemeinnützige Organisationen (§ 5 Abs. 1 lit. a-c EG KVG). Ebenso wird bei der Bestimmung des massgebenden Einkommens wie dargelegt 10% des steuerbaren Vermögens berücksichtigt, soweit es die Freibeträge übersteigt. Der Verbesserung der Bedarfsgerechtigkeit dient auch die Regelung, wonach bei jungen Erwachsenen

in Ausbildung die finanziellen Verhältnisse der Eltern mitberücksichtigt werden, indem die IPV für solche junge Erwachsene zusammen mit jener der Eltern bestimmt wird (§ 6 Abs. 1 lit. e EG KVG). Damit kann der bisherige Missstand beseitigt werden, dass auch junge Erwachsene in Ausbildung eine IPV erhalten, deren Eltern in guten finanziellen Verhältnissen leben.

Im Rahmen der parlamentarischen Beratung des Entwurfs für das neue EG KVG wurde ein weiteres Ziel verfolgt, nämlich eine möglichst bruchlose Überführung des bisherigen zum neuen Prämienverbilligungssystem. In diesem Sinn wurden die Parameter des neuen Prämienverbilligungssystems so festgelegt, dass die Höhe der IPV für die Berechtigungsgruppen nach neuem IPV-System nicht wesentlich von der IPV-Höhe nach bisherigem System abweicht. Dies wurde durch folgende Festlegungen erreicht: (1) Die Referenzprämie wurde von 80% der regionalen Durchschnittsprämie auf 60% gesenkt (§ 4 Abs. 1 EG KVG). (2) Die Grenze des mittleren Einkommens, bis zu der junge Erwachsene in Ausbildung Anspruch auf IPV im Umfang von 50% der Krankenkassenprämien haben, ist ein Drittel höher als die entsprechende Grenze für Familien mit ausschliesslich minderjährigen Kindern (§ 7 Abs. 3 EG KVG).

## **2. Problemstellung**

Im Rahmen der Vorbereitungen für die Ausrichtung der IPV 2021, die erstmals nach dem neuen System erfolgen soll, wurden Modellrechnungen über den Kreis der IPV-Berechtigten und ihren IPV-Anspruch durchgeführt. Diese Rechnungen beruhten erstmals auf realen Daten der Steuerregister und der kantonalen Einwohnerdatenplattform. Dabei zeigte sich, dass die Anzahl der IPV-Beziehenden mit sehr tiefem Einkommen und die für deren IPV benötigten Mittel unerwartet hoch sind. Weitere Abklärungen ergaben, dass die Zunahme des Kreises der IPV-Berechtigten mit sehr tiefem Einkommen darauf zurückzuführen ist, dass viele Personen neu Anspruch auf IPV haben, die zwar ein sehr tiefes Einkommen, aber ein grosses Vermögen aufweisen. Diese Konstellation tritt häufig dort auf, wo die Möglichkeit umfangreicher Steuerabzüge besteht, so zum Beispiel bei selbstständig erwerbenden Personen. Der Grund liegt darin, dass das neue System diesbezüglich keine Korrekturen bei der Bestimmung des massgebenden Einkommens vorsieht. Da das steuerbare Vermögen nach Abzug des Freibetrags wie erwähnt nur zu 10% berücksichtigt wird, liegt das massgebende Einkommen vieler Personen mit sehr tiefem Erwerbseinkommen und hohem Vermögen immer noch unterhalb der Berechtigungsgrenzen für den Min-

destanspruch von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung gemäss Art. 65 Abs. 1<sup>bis</sup> des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10), die der Regierungsrat bei Fr. 67 000 für Familien mit ausschliesslich minderjährigen Kindern und bei Fr. 89 300 bei Familien mit jungen Erwachsenen in Ausbildung festgesetzt hat (vgl. RRB Nr. 176/2020). Die Problematik lässt sich an folgendem Beispiel veranschaulichen:

*Das massgebende Einkommen der Familie A mit einem 17-jährigen Kind und einer 21-jährigen jungen Erwachsenen in Ausbildung beträgt ohne Berücksichtigung des Vermögens dank Steuerabzugsmöglichkeiten Fr. 20 000. Familie A versteuert ein Vermögen von Fr. 800 000. Nach Abzug des Vermögensfreibetrags von Fr. 150 000 ergibt sich ein zu berücksichtigendes Vermögen von Fr. 650 000. Davon sind 10% (Fr. 65 000) zum Einkommen hinzuzurechnen. Für Familie A ergibt sich daraus ein massgebendes Einkommen von Fr. 85 000 (Fr. 20 000 plus Fr. 65 000). Da dieser Wert unter der erwähnten Anspruchsgrenze von Fr. 89 300 für Familien mit jungen erwachsenen Kindern in Ausbildung liegt, erhält Familie A für die Kinder eine Prämienverbilligung, obwohl ihr Vermögen hohe Fr. 800 000 beträgt.*

Dieselbe Problematik zeigt sich bei Haushalten ohne Kinder:

*Bei der einfachsten Haushaltskonstellation (Alleinstehende), die kein steuerbares Einkommen aufweist, muss die Prämienbelastung bis zum einem Vermögen von rund Fr. 300 000 durch den Kanton mitfinanziert werden. Bei einer alleinstehenden Person in der Stadt Zürich ohne Einkommen und mit einem Vermögen von Fr. 300 000 beläuft sich der Eigenanteil auf Fr. 3510 (Eigenanteilssatz von 15,6% multipliziert mit Fr. 22 500 [10% des Vermögens nach Abzug des Freibetrags von Fr. 75 000]). Diesem Eigenanteil steht eine anerkannte Referenzprämie von Fr. 3864 gegenüber, sodass eine IPV von Fr. 354 auszurichten ist. Der Vermögenswert von Fr. 300 000 liegt deutlich höher als die bisherige Vermögensgrenze von Fr. 150 000.*

Diese Resultate widersprechen den Zielen, die mit dem neuen Prämienverbilligungssystem angestrebt wurden. Es ist offensichtlich, dass eine Familie mit einem Vermögen von Fr. 800 000 nicht zur Zielgruppe der IPV zählt, der gemäss Art. 65 KVG eine Prämienverbilligung zukommen soll. Einer solchen Familie IPV zuzubilligen, widerspricht klar dem Ziel der Verbesserung der Bedarfsgerechtigkeit des IPV-Systems, die mit dem neuen Gesetz angestrebt wurde. Gleiches gilt für eine alleinstehende Person mit einem Vermögen von Fr. 300 000.

Der Grund für die neu auftretende Problematik liegt darin, dass das neue Prämienverbilligungssystem weder eine Vermögensobergrenze noch eine gleichwertig einschränkende Massnahme bezüglich Vermögen kennt. Während nach früherem Recht Verheiratete und Alleinerziehende mit einem steuerbaren Gesamtvermögen über Fr. 300 000 und andere Personen mit einem steuerbaren Gesamtvermögen über Fr. 150 000 keinen Anspruch auf IPV hatten (vgl. RRB Nr. 877/2019), sieht das neue EG KVG keine solche Obergrenze vor, sondern berücksichtigt wie dargestellt das Vermögen nur insoweit, als bei der Bestimmung des massgebenden Einkommens 10% des über dem Freibetrag liegenden Vermögens angerechnet wird.

Die Bedeutung der Problematik ist sehr gross. Das neue System führt dazu, dass die Gruppe der IPV-Berechtigten mit sehr tiefem Einkommen viel grösser ist als nach bisherigem Recht. Grund dafür ist, dass viele Personen mit sehr tiefem Einkommen, aber grossem Vermögen, zu dieser Gruppe hinzukommen. Bei den Alleinstehenden vergrössert sich die Gruppe der IPV-berechtigten Personen mit einem Einkommen bis Fr. 18 000 von rund 40 000 auf rund 69 000 Personen. Diese zusätzlichen 29 000 Personen beanspruchen IPV im Umfang von rund 90 Mio. Franken. Werden nicht nur die Alleinstehenden, sondern alle Personengruppen mit sehr tiefem Einkommen betrachtet, steigen die Zahl der IPV-Anspruchsberechtigten aufgrund des Hinzukommens von Personen mit sehr tiefem Einkommen, aber grossem Vermögen um rund 38 000 und die von ihnen beanspruchten IPV-Mittel um rund 120 Mio. Franken. Diese Mittel fehlen für die Ausrichtung von IPV an Personen mit tiefem, wenn auch nicht sehr tiefem Einkommen. Im neuen IPV-System drückt sich das durch einen resultierenden hohen Eigenanteil und durch eine Abnahme der Zahl der IPV-Berechtigten aus: Während gemäss früheren Schätzungen der Eigenanteil rund 14% und die Zahl der IPV-Berechtigten rund 407 000 (zusammen mit Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen beziehenden Personen 30% der Bevölkerung) betragen, stiege aufgrund der neusten Berechnungen der Eigenanteil auf 20% und sank die Zahl der IPV-Berechtigten auf rund 280 000 Personen (zusammen mit Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen beziehenden Personen 22% der Bevölkerung).

Die «fehlgeleiteten» Mittel von 120 Mio. Franken sind einerseits in ihrem absoluten Betrag und andererseits mit Blick auf die insgesamt für die Prämienverbilligung zur Verfügung stehenden Mittel sehr hoch: 2019 standen insgesamt rund 900 Mio. Franken für die Prämienverbilligung bereit. Nach Abzug der Mittel, die für die Prämienübernahme der Sozialhilfe- und Ergänzungsleistungsbeziehenden und für die Verlustscheinabgeltung nach Art. 64a Abs. 4 KVG benötigt wurden, konnten im Rahmen der individuellen Prämienverbilligung für Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen rund 410 Mio. Franken verteilt werden.

### **3. Lösung**

Die geschilderte Problematik soll durch die (Wieder-)Einführung einer Vermögensobergrenze gelöst werden: Im EG KVG soll festgelegt werden, dass bei einem steuerbaren Gesamtvermögen über einem bestimmten Betrag kein Anspruch auf IPV besteht. Mit Blick auf das vom Kantonsrat verfolgte Ziel, wonach sich aufgrund des neuen IPV-Systems der Kreis der IPV-Berechtigten und die Höhe der IPV nicht allzu stark ändern sollten, drängt es sich auf, die Vermögensobergrenzen des bisherigen IPV-Systems zu übernehmen. Wie erwähnt, hatten bisher Verheiratete und Alleinerziehende keinen Anspruch auf IPV, wenn ihr steuerbares Gesamtvermögen mehr als Fr. 300 000 betrug; bei den übrigen Personen lag die Grenze bei Fr. 150 000. In diesem Sinn sollen diese Vermögensobergrenzen in einem neuen Abs. 5 von § 3 EG KVG festgelegt werden.

Mit dieser Änderung kann erreicht werden, dass die erwähnten rund 120 Mio. Franken, die zur Finanzierung der IPV von Personen mit sehr tiefem Einkommen, aber hohem Vermögen fehlgeleitet würden, wieder für Personen mit tiefem (wenn auch nicht sehr tiefem) Einkommen verwendet werden.

### **4. Auswirkungen**

Da es bei der vorliegenden Gesetzesänderung lediglich um eine Umverteilung der für die IPV zur Verfügung stehenden Mittel geht, hat die Vorlage keine Auswirkungen auf den Kanton, die Gemeinden, die Wirtschaft, die Umwelt oder künftige Generationen. Die Revision wirkt sich lediglich in der vorne beschriebenen Weise auf Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen bzw. Personen mit tiefem Einkommen und hohem Vermögen aus.

### **5. Dringliche Inkraftsetzung**

Die Gesetzesänderung ist sehr dringlich und deshalb gestützt auf Art. 37 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) auf den 15. November 2020 in Kraft zu setzen. Die Begründung ergibt sich aus dem Verfahren der Prämienverbilligung. Im Frühling des Vorjahres zu einem IPV-Jahr bezieht die Sozialversicherungsanstalt (SVA) Daten aus den kantonalen Steuerregistern und aus der kantonalen Einwohnerdatenplattform (KEP) und stellt den Personen, die gemäss vorläufiger Berechnung An-

spruch auf IPV haben, im Frühsommer ein Antragsformular zu (§§ 20–24 Verordnung zum EG KVG, VEG KVG, LS 832.1). Für die Personen, die Antrag auf IPV stellen, bestimmt die SVA gestützt auf aktualisierte Steuer- und KEP-Daten die provisorische IPV und teilt dies den Krankenversicherern und den Versicherten bis 15. November mit (§ 26 VEG KVG). Damit wird erreicht, dass die Krankenversicherer den IPV-Berechtigten bereits ab Beginn des IPV-Jahres eine um die IPV reduzierte Prämienrechnung zustellen können.

Wie dargelegt, erfolgt die Mitteilung über die Höhe der IPV im Spätherbst des Vorjahres zum IPV-Jahr. Das gilt auch für den Kreis der Personen, die gemäss vorstehenden Ausführungen unzweckmässigerweise Anspruch auf IPV haben. Das kann vermieden werden, wenn die vorliegende Gesetzesrevision rechtzeitig beschlossen und in Kraft gesetzt wird. Gemäss Art. 37 Abs. 1 KV kann ein Gesetz (oder eine Gesetzesänderung), dessen Inkrafttreten keinen Aufschub erträgt, vom Kantonsrat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder sofort in Kraft gesetzt werden.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Silvia Steiner	Kathrin Arioli