

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 166/2008

Sitzung vom 21. Mai 2008

756. Dringliches Postulat (Reservebildung und Quersubventionierung der Krankenkassenprämien)

Kantonsrat Kaspar Bütikofer sowie die Kantonsrätinnen Erika Ziltener und Katharina Prelicz-Huber, Zürich, haben am 28. April 2008 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird gebeten, beim Bundesrat bzw. beim zuständigen Bundesamt zu intervenieren, damit in Zukunft die Reservebildung der Krankenversicherer im Bereich der obligatorischen Grundversicherung nach Kantonen gleichmässig erfolgt.

Begründung:

Krankenkassen haben im obligatorischen Bereich im Kanton Zürich eine Reservequote von über 30 Prozent des jährlichen Prämienetrags angehäuft. Am Freitag, 18. April 2008 veröffentlichte das Bundesamt für Gesundheit (BAG) erstmals die konkreten Zahlen.

Der Bericht über die finanzielle Situation der Krankenversicherer 2007 weist für den Kanton Zürich (zusammen mit Genf und Waadt) eine Reserve aus, die mehr als das Doppelte der ab 2010 gesetzlich vorgeschriebenen Limite von je nach Grösse der Kasse durchschnittlich rund 15% beträgt. Pikant an den erstmals veröffentlichten Zahlen ist, dass 14 Kantone – zum Teil deutlich – unter der Reservelimite liegen.

Gemäss Art. 60 KVG sind die Versicherer im obligatorischen Bereich verpflichtet, Reserven zu bilden, und gemäss Art. 61 KVG sind sie berechtigt, regional und kantonale abgestufte Prämien zu erheben. Das Gesetz verpflichtet einerseits die Versicherer, über die ganze Schweiz gerechnet, Reserven zu bilden, und andererseits können regional unterschiedliche Prämien erhoben werden. Das führt zu Ungleichheit und Quersubventionierung bei der Festsetzung der Krankenkassenprämien: Das belegen nun die Zahlen des BAG. Die Genfer, Zürcher und Waadtländer Prämienzahlenden bezahlten mehr als nötig; sie bildeten auch die Reserven u.a. für die Prämienzahlenden für den Kanton Bern, Obwalden, Glarus, Zug, Aargau und Uri. Diese profitierten von den ungleich verteilten Lasten bei der Reservebildung. Sie bezahlten offensichtlich weniger Prämien, als nötig gewesen wäre bei einer nach Kanton ausgeglichenen Reservebildung.

Damit die Versicherten des Kantons Zürich nicht länger die Leidtragenden dieser ungleichen Verteilung der Reservebildung sind, wird der Regierungsrat gebeten – u. a. via Gesundheitsdirektorinnen- und -direktoren-Konferenz –, seinen Einfluss auf den Bundesrat und auf das BAG spielen zu lassen, damit die Reservebildung der Kassen gleichmässig über alle Kantone erfolgt.

Der Kantonsrat hat das Postulat am 5. Mai 2008 dringlich erklärt.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum dringlichen Postulat Kaspar Bütikofer, Erika Ziltener und Katharina Prelicz-Huber, Zürich, wird wie folgt Stellung genommen:

Nach Art. 61 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) werden die Prämien der Versicherten durch die Versicherer festgelegt. Die Prämientarife der obligatorischen Krankenversicherung bedürfen gemäss Art. 61 Abs. 5 KVG der Genehmigung durch den Bundesrat. Vor der Genehmigung können die Kantone zu den für ihre Bevölkerung vorgesehenen Prämientarifen Stellung nehmen.

Aufgrund dieser gesetzlichen Aufgabenteilung liegt es vorab in der Verantwortung der Krankenversicherer, Massnahmen zum Abbau der Reserveüberdeckung zu ergreifen. Sollte dieser Verpflichtung nicht nachgelebt werden, obliegt es anschliessend den Aufsichts- und Prämien genehmigungsbehörden Bundesrat und Bundesamt für Gesundheit (BAG), korrigierend einzugreifen. Die Kantonsregierungen können nicht direkt auf die Reserven- und Prämiengestaltung der Krankenversicherer Einfluss nehmen. Ihnen steht lediglich die Möglichkeit offen, sich im Rahmen von Vernehmlassungen zu den Prämien genehmigungen bei den erwähnten Bundesstellen für die Interessen der Prämienzahlerinnen und -zahler ihres Kantons einzusetzen; eine darüber hinausgehende Genehmigungskompetenz haben sie nicht. Diese Zuständigkeitsordnung hat der Regierungsrat in der Beantwortung der dringlichen Anfrage KR-NR. 216/2007 betreffend ungerechtfertigte Prämien-erhöhung der Krankenversicherungen sowie in seinen Anträgen zu den dringlichen Postulaten KR-Nrn. 251/2007 betreffend Reservebildung der Krankenversicherungen und 259/2007 betreffend Verrechnung der Reserven von Zürcher Prämienzahlenden bei den Krankenversicherungen wiederholt dargetan.

Bereits am 21. November 2005 hat der Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern das BAG, an das die Genehmigung der Krankenversicherungsprämien delegiert ist, beauftragt, die Reserven der Versicherer auszugleichen. Gemäss der damaligen Medienmitteilung des BAG «wünscht der Vorsteher des Departements des Innern, dass diese Situation aus Gründen der Gleichheit rasch geändert wird; um das System als Ganzes nicht zu gefährden, wird dieser Ausgleich zwischen 2007 und 2012 erfolgen». Ebenfalls am 21. November 2005 publizierte das BAG eine nach Kantonen gegliederte Aufstellung der Mindestreserven 2004: Bereits zu diesem Zeitpunkt war ersichtlich, dass die Kantone Zürich, Waadt und Genf eine deutliche Reserveüberdeckung und die überwiegende Mehrheit der Kantone eine Reserveunterdeckung aufwiesen.

Zur weiteren Zunahme der Reserveüberdeckung im Kanton Zürich für 2005 und voraussichtlich auch für 2006 und 2007 hat sich die Gesundheitsdirektion bereits am 28. September 2006 in einer Medienmitteilung wie folgt geäussert: «Mit den vom Bund genehmigten Prämien 2007 werden ... den Versicherern Reserven von voraussichtlich rund 965 Millionen Franken ermöglicht. Die prognostizierte Überdeckung erhöht sich somit auf eine halbe Milliarde Franken.» Die vom BAG am 18. April 2008 veröffentlichten Daten zur finanziellen Situation der Krankenversicherer 2007 bestätigen diese Aussage und bringen für den Kanton Zürich keine zusätzlichen Erkenntnisse.

Der Regierungsrat unterstützt das vor zweieinhalb Jahren durch das BAG genannte Ziel eines schrittweisen, mittelfristigen Ausgleichs der kantonalen Reserven bis 2012 vollumfänglich. Im Interesse der Zürcher Prämienzahlenden sollen insbesondere Ausschläge bei der Entwicklung der Prämien in den kommenden Jahren vermieden werden. Aus Sicht der Gesundheitsdirektion sind die Prämien im Kanton Zürich entweder möglichst stabil zu halten oder, falls sich die Kosten künftig ebenso bescheiden entwickeln wie in den vergangenen Jahren, leicht zu senken.

Im Rahmen ihrer Stellungnahmen zu den Prämientarifen 2007 und 2008 an das BAG hat die Gesundheitsdirektion jeweils konsequent an das Ausgleichsziel bis 2012 erinnert und konkrete Vorschläge für eine Kürzung von überhöhten Prämienanträgen der Versicherer unterbreitet. Das BAG ist den Zürcher Vorschlägen nur teilweise gefolgt, hat aber immerhin die Prämienanträge der Versicherer jeweils nach unten korrigiert.

Damit das mittelfristige Ausgleichsziel bis 2012 erreicht wird, dürften voraussichtlich wesentliche Kürzungen der Prämienanträge der Versicherer für 2009 bis 2012 notwendig sein. Die Gesundheitsdirektion wird das BAG konsequent und nachdrücklich an das Ziel des Ausgleichs bis 2012 erinnern und mit konkreten Anträgen zur Genehmigung der Prämienanträge dessen Umsetzung fordern. Sie wird damit auch künftig das gesamte Instrumentarium, das gemäss der Zuständigkeitsregelung im KVG zur Verfügung steht, ausschöpfen.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das dringliche Postulat KR-Nr. 166/2008 nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Gesundheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi