

Sitzung vom 7. Dezember 2016

**1168. Dringliche Anfrage (Entwicklung der Individuellen
Prämienverbilligung)**

Die Kantonsräte Lorenz Schmid, Männedorf, Kaspar Bütikofer, Zürich, und Andreas Daurù, Winterthur, haben am 14. November 2016 folgende dringliche Anfrage eingereicht:

Im Rahmen der Leistungsüberprüfung 16 (Lü16) sollen 40 Mio. Franken bei der Individuellen Prämienverbilligung eingespart werden. Bereits in einem früheren Sparprogramm wurde empfindlich bei der IPV gespart, indem der kantonale Anteil bezogen auf den Bundesanteil von 100 auf 80% gesenkt wurde.

Die steigenden Kosten der Krankenkassenprämien sind für die Haushalte eine enorme Belastung. Familien mit Kindern in unteren und mittleren Einkommensbereichen bezahlen heute oftmals mehr für die Krankenkasse als für die Steuern. Diese Haushalte sind heute wegen der steigenden Prämienlast häufig von einem Einkommensverlust betroffen.

Angesichts der Finanzierung der Gesundheitsversorgung mittels Kopfprämien ist ein effektives Prämienverbilligungssystem als soziales Korrektiv von grosser Bedeutung.

Wir bitten den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie veränderte sich der durchschnittliche Prokopfbetrag der IPV für Kinder, junge Erwachsene und Erwachsene in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen zwischen 2000 und 2015?
2. Wie entwickelten sich die durchschnittlichen IPV-Beiträge (gemäss Frage 1) im Verhältnis zur Prämienentwicklung in den Prämienregionen des Kantons Zürich?
3. Wie veränderte sich die Einkommensschwelle für einen IPV-Anspruch für Kinder, junge Erwachsene und Erwachsene zwischen 2000 und 2015?
4. Wie entwickelten sich diese Einkommensschwellen (gemäss Frage 3) im Verhältnis zum durchschnittlichen Prokopfeinkommen?
5. 30% der Erwachsenen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen haben Anspruch auf IPV: Wie veränderte sich das Verhältnis zwischen Personen mit Prämienübernahme (Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen) und IPV-Bezügerinnen und IPV-Bezüger ohne Prämienübernahme im Zeitraum 2000 bis 2015?

6. Wie entwickelte sich der höchste und tiefste IPV-Beitrag für Erwachsene (ohne Prämienübernahme) zwischen 2000 und 2016? Wie stehen diese Beiträge in Relation zum Prämienwachstum?
7. Wenn der kantonale Anteil auf 70% gesenkt werden sollte: Wie würde sich dies bezogen auf die obigen Fragen auswirken?

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringliche Anfrage Lorenz Schmid, Männedorf, Kaspar Bütikofer, Zürich, und Andreas Daurù, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1 und 2:

Die Fragen 1 und 2 haben zum Ziel, die Entwicklung bei der Individuellen Prämienverbilligung (IPV) für Kinder, junge Erwachsene und Erwachsene im Zeitraum 2000 bis 2015 mit der Prämienentwicklung in den drei Prämienregionen des Kantons Zürich zu vergleichen. Da die Aufteilung des Kantons Zürich in drei Prämienregionen erst 2004 erfolgte, hingegen sowohl die Prämien als auch die Prämienverbilligungen des Jahres 2017 bereits feststehen, werden nachfolgend die jeweiligen Werte für 2004 mit jenen des Jahres 2017 verglichen.

ERWACHSENE

Veränderungen 2004 - 2017 (Durchschnittswerte)

	Prämienregion 1			Prämienregion 2			Prämienregion 3		
	2004 in Fr.	2017 in Fr.	Veränd. in %	2004 in Fr.	2017 in Fr.	Veränd. in %	2004 in Fr.	2017 in Fr.	Veränd. in %
Prämie pro Kopf	3912	5844	+ 49%	3324	5263	+ 58%	3096	4897	+ 58%
Verheiratete									
IPV pro Kopf	1350	1305	- 3%	1035	1122	+ 8%	945	1031	+ 9%
Restprämie pro Kopf	2562	4539	+ 77%	2289	4141	+ 81%	2151	3867	+ 80%
Alleinerziehende									
IPV pro Kopf	990	926	- 7%	855	815	- 5%	765	743	- 3%
Restprämie pro Kopf	2922	4919	+ 68%	2469	4449	+ 80%	2331	4155	+ 78%
übrige Steuerpflichtige									
IPV pro Kopf	990	957	- 3%	855	840	- 2%	765	762	0%
Restprämie pro Kopf	2922	4887	+ 67%	2469	4423	+ 79%	2331	4135	+ 77%

Tabelle 1. Veränderung der Prämie und des durchschnittlichen IPV-Prokopfbetrages für Erwachsene nach Prämienregionen

JUNGE ERWACHSENE

Veränderungen 2004 - 2017

	Prämienregion 1			Prämienregion 2			Prämienregion 3		
	2004 in Fr.	2017 in Fr.	Veränd. in %	2004 in Fr.	2017 in Fr.	Veränd. in %	2004 in Fr.	2017 in Fr.	Veränd. in %
Prämie pro Kopf	2964	5464	+ 84%	2496	4854	+ 94%	2328	4508	+ 94%
Junge Erwachsene, die nicht in Ausbildung sind									
IPV pro Kopf	900	1140	+ 27%	768	1008	+ 31%	708	924	+ 31%
Restprämie pro Kopf	2064	4324	+ 109%	1728	3846	+ 123%	1620	3584	+ 121%
Junge Erwachsene, die in Ausbildung sind ¹⁾									
IPV pro Kopf	900	2640	+ 193%	768	2352	+ 206%	708	2172	+ 207%
Restprämie pro Kopf	2064	2824	+ 37%	1728	2502	+ 45%	1620	2336	+ 44%

Tabelle 2: Veränderung der Prämie und des IPV-Prokopfbetrages für junge Erwachsene nach Prämienregionen

¹⁾ Die dreistellige prozentuale Steigerung des IPV-Betrages ist darauf zurückzuführen, dass Prämien für junge Erwachsene in Ausbildung aus Haushalten mit tiefem und mittlerem Einkommen nach Art. 65 Abs. 1bis KVG zu 50% zu verbilligen sind. Diese Bundesregelung wurde im Jahr 2007 eingeführt. Vor 2007 haben junge Erwachsene in Ausbildung eine Kinderprämienverbilligung erhalten.

Die Prämien von Kindern aus Familien des Mittelstandes werden erst seit 2009 verbilligt. Deshalb werden nachfolgend die IPV-Veränderungen bei den Kindern in zwei separaten Tabellen dargestellt. In Tabelle 3 wird die Entwicklung der IPV der Kinder aus Familien, die in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben, im Zeitraum von 2004 bis 2017 analysiert. Für diese Kinder sind nach § 17 Abs. 4 des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz vom 13. Juni 1999 (EG KVG; LS 832.01) die Prämien zu 85% zu verbilligen. In Tabelle 4 wird die IPV-Entwicklung für Kinder aus Haushalten mit mittlerem Einkommen im Zeitraum von 2009 bis 2017 analysiert. Die Prämien dieser Kinder werden nach Art. 65 Abs. 1^{bis} des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) um mindestens 50% verbilligt.

KINDER (bescheidene Verhältnisse)¹⁾

Veränderungen 2004 - 2017

	Prämienregion 1			Prämienregion 2			Prämienregion 3		
	2004 in Fr.	2017 in Fr.	Veränd. in %	2004 in Fr.	2017 in Fr.	Veränd. in %	2004 in Fr.	2017 in Fr.	Veränd. in %
Prämie pro Kopf	996	1428	+ 43%	864	1271	+ 47%	804	1181	+ 47%
Kinder									
IPV pro Kopf	900	1140	+ 27%	768	1008	+ 31%	708	924	+ 31%
Restprämie pro Kopf	96	288	+ 200%	96	263	+ 174%	96	257	+ 168%

Tabelle 3: Veränderung der Prämie und des IPV-Prokopfbetrages für Kinder aus Familien **mit unterem Einkommen** nach Prämienregionen

1) Nach § 17 Abs. 4 EG KVG erhalten Kinder in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen eine Verbilligung in der Höhe von mindestens 85% der regionalen Durchschnittsprämie

KINDER (mittleres Einkommen)¹⁾

Veränderungen 2009 - 2017

	Prämienregion 1			Prämienregion 2			Prämienregion 3		
	2009 in Fr.	2017 in Fr.	Veränd. in %	2009 in Fr.	2017 in Fr.	Veränd. in %	2009 in Fr.	2017 in Fr.	Veränd. in %
Prämie pro Kopf	1006	1428	+42%	890	1271	+38%	821	1181	+44%
Kinder									
IPV pro Kopf	500	648	+30%	440	564	+28%	408	516	+27%
Restprämie pro Kopf	506	780	+54%	450	707	+57%	413	665	+61%

Tabelle 4: Veränderung der Prämie und des IPV-Prokopfbetrages für Kinder aus Familien mit mittlerem Einkommen nach Prämienregionen

1) Nach Art. 65 Abs. 1^{ubs} KVG erhalten Kinder aus Familien mit mittlerem Einkommen eine Verbilligung in der Höhe von mindestens 50% der regionalen Durchschnittsprämie

Zu Fragen 3 und 4:

Die Fragen 3 und 4 zielen darauf hin, die Entwicklung der für die Bestimmung des IPV-Anspruchs massgeblichen Einkommensgrenzen für Kinder, junge Erwachsene und Erwachsene im Zeitraum von 2000 bis 2015 mit der Entwicklung des durchschnittlichen Prokopfeinkommens zu vergleichen. In Tabelle 5 wird die Zeitreihe der für die IPV massgebenden Einkommensgrenzen für Verheiratete und Alleinerziehende und in Tabelle 6 jene für die übrigen Steuerpflichtigen im Zeitraum von 2000 bis 2017 dargestellt. In diesem Zeitraum stieg das durchschnittliche Prokopfeinkommen um 21%.

Verheiratete und Alleinerziehende (steuerbares Einkommen)

	Klasse 1	Klasse 2	Klasse 3	Klasse 4	Klasse 5
				(ab 2012: 4+5)	(ab 2012: 6+7)
				2), 3)	2)
2000	22 500	30 000	38 000	44 000	-
2001	22 800	30 400	38 500	44 600	-
2002	22 800	30 400	38 500	44 600	-
2003	22 800	30 400	38 500	47 500	-
2004	22 800	30 400	38 500	47 500	-
2005	22 800	30 400	38 500	47 500	-
2006	22 800	30 400	38 500	47 500	-
2007	22 800	30 400	38 500	47 500	-
2008	22 800	30 400	38 500	47 500	-
2009	22 800	30 400	38 500	47 500	61 000 ¹⁾
2010	22 800	30 400	38 500	47 500	61 000
2011	22 800	30 400	38 500	47 500	61 000
2012	22 800	30 400	38 500	47 500	61 000
2013	22 800	30 400	38 500	47 500	61 000
2014	22 800	30 400	38 500	47 500	61 000
2015	24 400	32 000	40 100	53 900	62 600
2016	24 700	32 300	40 400	55 000	62 900
2017	24 000	30 700	37 600	49 200	53 800
Veränderung 2017/2000 in %	7%	2%	-1%	12%	-

Tabelle 5: IPV-Berechtigungsgrenzen ab 2000 bei Verheirateten und Alleinerziehenden

¹⁾ Bei den Berechtigungsgrenzen gemäss Verheiratetentarif wurde erst 2009 die neue Einkommenskategorie zur Unterstützung der Kinder aus Haushalten mit mittlerem Einkommen eingeführt.

²⁾ Ab 2012 wurden mit der Zielsetzung einer Vermeidung von kritischen Schwelleneffekten die damaligen Einkommensklassen 4 und 5 in zwei Unterklassen getrennt (aus 4 wurde 4 und 5, aus 5 wurde 6 und 7). Um die Einkommensklassen in der Zeitreihe trotzdem vergleichen zu können wurden die unterteilten Klassen wieder konsolidiert (unter der ursprünglichen Bezeichnung).

³⁾ Im Jahr 2003 wurde die Regelung, dass mindestens 30% der Haushalte und der Haushalte mit Kindern Prämienverbilligung erhalten, eingeführt. Um dies sicherzustellen wurde für Verheiratete und Alleinerziehende die Berechtigungsgrenze von Fr. 44 600 auf Fr. 47 500 erhöht.

Übrige Steuerpflichtige (steuerbares Einkommen)

	Klasse 1	Klasse 2	Klasse 3	Klasse 4
2000	15 800	22 500	29 800	35 500
2001	16 000	22 800	30 200	36 000
2002	16 000	22 800	30 200	36 000
2003	16 000	22 800	30 200	36 000
2004	16 000	22 800	30 200	36 000
2005	16 000	22 800	30 200	36 000
2006	16 000	22 800	30 200	36 000
2007	16 000	22 800	30 200	36 000
2008	16 000	22 800	30 200	36 000
2009	17 200	24 000	31 400	37 200
2010	17 200	24 000	31 400	37 200
2011	17 200	24 000	31 400	37 200
2012	17 200	24 000	31 400	37 200
2013	17 200	24 000	31 400	37 200
2014	17 200	24 000	31 400	37 200
2015	18 400	25 200	32 600	42 000
2016	18 700	25 500	32 900	42 900
2017	18 100	24 000	29 900	38 400
Veränderung 2017/2000 in %	15%	7%	0%	8%

Tabelle 6: IPV-Berechtigungsgrenzen ab 2000 bei übrigen Steuerpflichtigen

Zu Frage 5:

Während gemäss § 14 Abs. 1 EG KVG bei Personen mit Anspruch auf Ergänzungsleistungen die ganze regionale Durchschnittsprämie übernommen wird, wird bei Personen, die Sozialhilfe beziehen, in der Regel zunächst eine IPV gewährt. Die Restprämie wird gemäss § 18 EG KVG lediglich in dem Umfang übernommen, als das nach dem Sozialhilferecht berechnete soziale Existenzminimum nicht gewährleistet ist. Da in der Beantwortung der Frage 5 die Personen mit Prämienübernahmen (Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen) jenen Bezügerinnen und Bezüger gegenübergestellt werden sollen, die ausschliesslich IPV erhalten, werden bei der vorliegenden Analyse Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger statistisch nicht als IPV-Bezügerinnen und -Bezüger erfasst.

In Abbildung 1 wird die Entwicklung des prozentualen Anteils der IPV-Bezügerinnen und -Bezüger an der Gesamtheit der Begünstigten sowie die Entwicklung der entsprechenden prozentualen Anteile der unter-

stützten Personen aus den Bereichen Sozialhilfe bzw. Zusatzleistungen (Ergänzungsleistungen und Beihilfe) dargestellt. Demgegenüber zeigt Abbildung 2 die Entwicklung der Bezügerinnen und Bezüger in absoluten Zahlen.

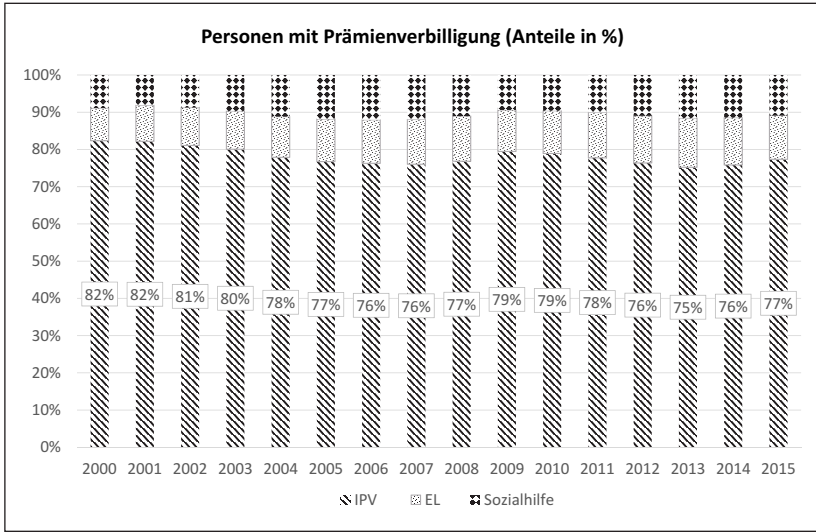


Abbildung 1: Anteil der Bezügerinnen und Bezüger von IPV sowie von Personen mit Prämienübernahme (EL bzw. Sozialhilfe)

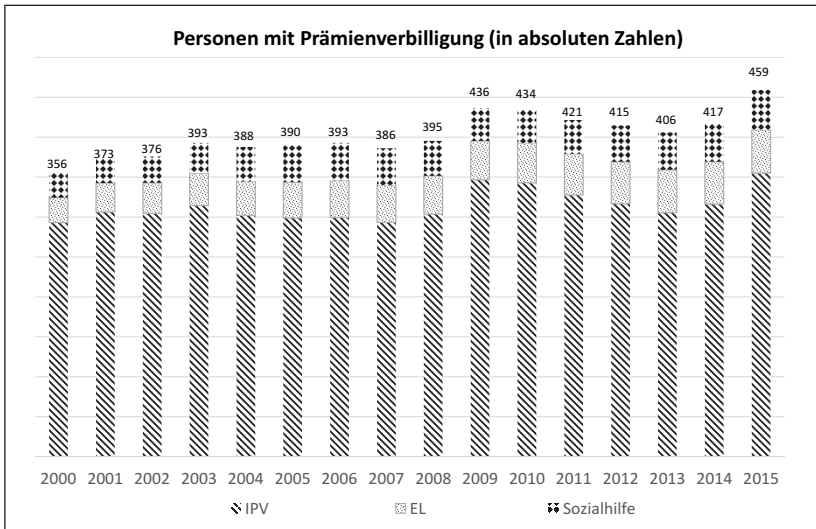


Abbildung 2: Anzahl der PV-Bezügerinnen und -Bezüger (in Tausend)

Zu Frage 6:

Aus den in der Beantwortung auf die Fragen 1 und 2 genannten Gründen werden nachfolgend die jeweils tiefsten bzw. höchsten IPV-Beiträge für 2004 mit denjenigen für 2017 verglichen und der Prämienentwicklung für den gleichen Zeitraum gegenübergestellt. Die höchste IPV wird Verheirateten aus der tiefsten Einkommensklasse und die tiefste IPV ledigen Personen aus der höchsten Einkommensklasse ausgerichtet.

ERWACHSENE

Veränderungen 2004 - 2017

	Prämienregion 1			Prämienregion 2			Prämienregion 3		
	2004 in Fr.	2017 in Fr.	Veränd. in %	2004 in Fr.	2017 in Fr.	Veränd. in %	2004 in Fr.	2017 in Fr.	Veränd. in %
Prämie pro Kopf	3912	5844	+49%	3324	5263	+58%	3096	4897	+58%
Extremwerte									
Tiefste IPV pro Kopf	600	480	-20%	480	408	-15%	420	360	-14%
Restprämie pro Kopf bei der tiefsten IPV	3312	5364	+62%	2844	4855	+71%	2676	4537	+70%
Höchste IPV pro Kopf	2040	2148	+5%	1620	1896	+17%	1500	1752	+17%
Restprämie pro Kopf bei der höchsten IPV	1872	3696	+97%	1704	3367	+98%	1596	3145	+77%

Tabelle 7: Veränderung der Prämie und des Prokopfbetrages bei der tiefsten und der höchsten IPV für Erwachsene nach Prämienregionen

Zu Frage 7:

Mit Vorlage 5313, Teil A, schlägt der Regierungsrat dem Kantonsrat vor, im Rahmen einer vorgezogenen Teilrevision des EG KVG einerseits den Kantonsanteil von heute mindestens 80% auf mindestens 70% des Bundesbeitrages zu senken und andererseits jungen Erwachsenen in Ausbildung nur dann eine IPV zu gewähren, wenn sie zusammen mit den unterhaltspflichtigen Eltern höchstens ein mittleres Einkommen erzielen. Durch die Herabsetzung des Kantonsbeitrages von 80% auf 70% des Bundesbeitrages stehen für die IPV 40 Mio. Franken weniger zur Verfügung, was aber durch die vorgeschlagene Massnahme bei den jungen Erwachsenen in Ausbildung kompensiert werden kann, die dazu führt, dass 40 Mio. Franken weniger IPV ausgeschüttet werden. Werden somit beide vom Regierungsrat beantragten Massnahmen beschlossen, hat die Kürzung des Kantonsbeitrages weder bei der Höhe der IPV-Beträge noch bei der Höhe der Einkommensgrenzen Auswirkungen.

Würde demgegenüber lediglich der Kantonsbeitrag auf 70% gesenkt, müssten die dadurch wegfallenden 40 Mio. Franken vollumfänglich bei den IPV-Beträgen an Erwachsene eingespart werden, was eine durchschnittliche Kürzung um Fr. 280 bedingen würde. In Tabelle 8 werden die Veränderungen aufgrund einer solchen Kürzung für 2018 dargestellt: Die IPV-Leistungen verringerten sich im Schnitt gegenüber 2004 um mehr als 30% (mit einer Bandbreite von –24% bis –40%). Die Restprämie erhöhte sich gegenüber 2004 um 84% bis 101%.

ERWACHSENE

Veränderungen 2004 - 2018 (inkl. durchschnittliche Kürzung um Fr. 280.- im Jahr 2018)

Durchschnittswerte

	Prämienregion 1			Prämienregion 2			Prämienregion 3		
	2004 in Fr.	2018 in Fr.	Veränd. in %	2004 in Fr.	2018 in Fr.	Veränd. in %	2004 in Fr.	2018 in Fr.	Veränd. in %
Prämie pro Kopf	3912	6049	+ 2137 + 55%	3324	5447	+ 2123 + 64%	3096	5069	+ 1973 + 64%
Verheiratete									
IPV pro Kopf	1350	1025	- 325 - 24%	1035	842	- 193 - 19%	945	751	- 195 - 21%
Restprämie pro Kopf	2562	5024	+ 2462 + 96%	2289	4605	+ 2316 + 101%	2151	4318	+ 2167 + 101%
Alleinerziehende									
IPV pro Kopf	990	646	- 345 - 35%	855	535	- 321 - 37%	765	463	- 303 - 40%
Restprämie pro Kopf	2922	5403	+ 2481 + 85%	2469	4913	+ 2444 + 99%	2331	4606	+ 2275 + 98%
übrige Steuerpflichtige									
IPV pro Kopf	990	677	- 313 - 32%	855	560	- 295 - 35%	765	482	- 283 - 37%
Restprämie pro Kopf	2922	5372	+ 2450 + 84%	2469	4887	+ 2418 + 98%	2331	4587	+ 2256 + 97%

Tabelle 8. Veränderung der Prämie und des durchschnittlichen IPV-Prokopfbetrages für Erwachsene nach Prämienregionen (inkl. Kürzung um Fr. 280.-)

Nachdem die Leistungen in den höheren IPV-Einkommensklassen aufgrund früherer Sparmassnahmen bereits überproportional gekürzt worden sind, führte eine weitere Kürzung um Fr. 280 bei diesen Einkommensklassen dazu, dass der Mindestbetrag von Fr. 200 unterschritten würde, unter dem gemäss § 8 Abs. 4 EG KVG keine Prämienverbilligungsbeiträge mehr entrichtet werden. Dies wiederum hätte zur Folge, dass die in § 8 Abs. 2 EG KVG vorgeschriebene Bezügerquote von 30% deutlich verfehlt würde. Um die Vorgabe von § 8 Abs. 2 EG KVG weiterhin einzuhalten, müsste die durchschnittliche Kürzung von Fr. 280 durch eine überproportionale Kürzung bei den tiefsten Einkommensklassen umgesetzt werden. Dies lässt sich aber, wie ausgeführt, durch die Kombination der Kürzung des Kantonsbeitrages mit der bei den jungen Erwachsenen in Ausbildung vorgeschlagenen Kompensationsmassnahme verhindern.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi