



Kanton Zürich
Gesundheitsdirektion
Recht

Christian Schuhmacher, Dr. iur., RA
Stampfenbachstrasse 30
Postfach
8090 Zürich
Telefon +41 43 259 24 77
Fax +41 43 259 51 63
christian.schuhmacher@gd.zh.ch
www.gd.zh.ch

72-07-2015 / cs

1. Juli 2015

Revision EG KVG (Optimierung Prämien- verbilligung)

Erläuternder Bericht



Inhalt

1. Ausgangslage und Zielsetzung	2
2. Grundlagen und Rahmenbedingungen	4
2.1 Bundesrecht	4
2.2 Geltendes kantonales Recht	4
2.3 Prämienverbilligung - ein Massengeschäft	6
2.4 Eigenaktivität der Prämienverbilligungsberechtigten	7
3. Grundzüge der Änderungen	8
3.1 Bedarfsbezogene Prämienverbilligungen	8
3.2 Verbesserung der Bedarfsgerechtigkeit	9
3.2.1 Aufrechnung steuerrechtlicher Abzüge	9
3.2.2 Aufrechnung eines Teils des Vermögens	11
3.2.3 Prämienverbilligung bei jungen Erwachsenen in Ausbildung	11
3.2.4 Meldepflicht bei Einkommenserhöhungen	12
3.2.5 Junge Erwachsene ohne Steuerdaten	14
3.2.6 Prämienübernahme bei Sozialhilfebeziehenden	15
3.3 Berücksichtigung veränderter Verhältnisse	16
3.4 Vermehrt Regelungen auf Verordnungsebene	18
4. Bemerkung zu den Bestimmungen im Einzelnen	18
5. Weitere Auswirkungen	19

1. Ausgangslage und Zielsetzung

Seit 1996 ist jedermann verpflichtet, sich für die Kosten der Behandlung und Pflege im Krankheitsfall versichern zu lassen (obligatorische Krankenpflegeversicherung, OKP). Finanziert wird die OKP durch Prämienzahlungen der Versicherten (ganze Schweiz 2012: 20,4 Mrd. Franken) und durch Beiträge des Staats, die zur Verbilligung der Prämien von Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen verwendet werden (ganze Schweiz 2012: 4,0 Mrd. Franken¹).

Die Prämienverbilligung (PV) der OKP wird gemeinsam durch Bund und Kantone finanziert. Nach Art. 66 des Krankenversicherungsgesetzes (KVG; SR 832.10) gewährt der Bund den Kantonen jährlich einen Beitrag, der 7,5 Prozent der Bruttokosten der OKP entspricht. 2015

¹ Bundesamt für Statistik (BfS), Statistik der Kosten und der Finanzierung des Gesundheitswesens, 2014, sowie mündliche Auskunft des BfS.



wird der Kanton Zürich voraussichtlich 409 Mio. Franken vom Bund erhalten², was rund 17% der für alle Kantone zur Verfügung stehenden Summe entspricht.

Nach kantonalem Recht muss der kantonale Beitrag an die Prämienverbilligung mindestens 80% des Bundesbeitrags betragen (§ 17 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zum KVG, EG KVG; OS 832.01). Aufgrund einer KEF-Erklärung des Kantonsrates aus dem Jahr 2010 hat der Regierungsrat den Kantonsbeitrag seit 2012 auf jeweils 83,5% des Bundesbeitrags festgesetzt. Im Jahr 2015 beträgt der Kantonsbeitrag deshalb 342 Mio. Franken. Unter Berücksichtigung eines Betrags von 5 Mio. Franken, den der Bund für die Prämienübernahmen von vorläufig aufgenommenen Personen zahlt, stehen dem Kanton im Jahr 2015 somit 756 Mio. Franken für die staatliche Verbilligung von Krankenkassenprämien zur Verfügung. Mit dieser Summe sind auch die Prämienübernahmen von Personen zu bezahlen, die Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen beziehen (357 Mio. Franken), ferner der Verwaltungsaufwand der Sozialversicherungsanstalt (SVA), welcher der Vollzug des Prämienverbilligungswesens übertragen ist (6 Mio. Franken). Für die Prämienverbilligung im engeren Sinn verbleiben somit 393 Mio. Franken.³

Das Prämienverbilligungssystem ist auf verschiedene Ziele ausgerichtet. In erster Linie muss es sicherstellen, dass die Menschen von den Prämienverbilligungen profitieren, die am dringendsten auf finanzielle Entlastung angewiesen sind (Bedarfsgerechtigkeit). Das ist bei Personen mit sehr tiefem Einkommen eher der Fall als bei Personen mit mittlerem Einkommen. Und es ist eher der Fall bei Personen, die in einer Region mit hohen Krankenkassenprämien wohnen, als bei Personen einer Region mit tieferen Prämien. Zweitens muss das Prämienverbilligungssystem gewährleisten, dass die Prämienverbilligungen auf der Grundlage möglichst aktueller Daten bestimmt werden. Drittens soll das Prämienverbilligungsverfahren mit möglichst geringem Verwaltungsaufwand abgewickelt werden können (Effizienz des Verfahrens). Mit Blick auf diese Zielsetzungen soll das heutige Prämienverbilligungssystem des Kantons in zwei Bereichen verbessert werden:

- *Bedarfsbezogenes PV-System.* Das Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz schreibt vor, dass 30% der Bevölkerung eine Prämienverbilligung erhalten sollen. Diese Vorgabe ist nicht sinnvoll, denn sie orientiert sich nicht danach, ob eine Person Bedarf nach finanzieller Unterstützung hat, sondern definiert einen bestimmten Anteil der Bevölkerung ohne Rücksicht auf die finanziellen Verhältnisse als unterstützungsbedürftig. Dass 30% der Bevölkerung Bedarf nach Prämienverbilligung haben, kann eine Wirkung des Prämienverbilligungssystems sein (Output), aber sollte ihm nicht vorgegeben werden.

Deshalb soll zu einem bedarfsbezogenen System gewechselt werden, wie es die meisten andern Kantone kennen. Das Prinzip: Jedermann hat nur einen bestimmten Prozentsatz seines Einkommens für die Krankenkassenprämien aufzuwenden (sog. *Eigenanteil*); den Rest übernimmt der Kanton.

- *Punktuelle Verbesserung der Bedarfsgerechtigkeit.* Die Bedarfsgerechtigkeit des heutigen Prämienverbilligungssystems kann punktuell verbessert werden. Beispiel: Da bei der Prämienverbilligung grundsätzlich auf das steuerbare Einkommen abgestellt wird, können Personen trotz hohen Erwerbseinkommens eine Prämienverbilligung erhalten, wenn sie hohe steuerrechtliche Abzüge geltend machen können,

² Vgl. RRB 1060/2014 S. 2. Die Verteilung des Bundesbeitrags auf die Kantone ist in der Verordnung über den Bundesbeitrag zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung (SR 832.112.4) geregelt.

³ RRB 1060/2014 S. 2 f.



beispielsweise für den werterhaltenden Umbau der von ihnen bewohnten Liegenschaften. Solche Abzüge sollen bei der Bestimmung des anrechenbaren Einkommens wieder rückgängig gemacht werden, d.h. sie sind zum steuerbaren Einkommen wieder hinzuzurechnen.

2. Grundlagen und Rahmenbedingungen

Bei der Verbesserung des Prämienverbilligungssystems sind folgende Grundlagen und Rahmenbedingungen zu beachten.

2.1 Bundesrecht

Die Höhe der Krankenkassenprämien hängen nicht vom Einkommen der Versicherten ab. Im Sinne eines sozialen Ausgleichs schreibt Art. 65 Abs. 1 KVG deshalb vor:

„Die Kantone gewähren den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen.“

Darüber hinausgehend möchte das KVG insbesondere Familien mit minderjährigen Kindern oder mit erwachsenen Kindern, die aber noch in Ausbildung sind, entlasten. Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG lautet:

„Für untere und mittlere Einkommen verbilligen die Kantone die Prämien von Kindern und von jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent.“

Das Bundesrecht führt nicht weiter aus, was unter „bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen“ (Abs. 1) bzw. „unteren und mittleren Einkommen“ (Abs. 1^{bis}) zu verstehen ist. Die Kantone verfügen hier über einen grossen Regelungsspielraum.

2.2 Geltendes kantonales Recht

Der Kanton Zürich hat die Vorgaben des KVG im EG KVG und in der Verordnung zum EG KVG (VEG KVG; LS 832.01) umgesetzt. Die Vorschrift von Art. 65 Abs. 1 KVG, wonach Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Anspruch auf Prämienverbilligung haben, hat der kantonale Gesetzgeber in der Weise konkretisiert, dass mindestens 30% der Versicherten und mindestens 30% der Haushalte mit Kindern eine Prämienverbilligung erhalten sollen (§ 8 Abs. 2 EG KVG). Die Prämienverbilligung kommt damit nicht nur einem kleinen Kreis von stark Bedürftigen zugute, sondern einem relativ grossen Teil der Bevölkerung. 2013 hat knapp 29% der Bevölkerung Prämienverbilligung bezogen. Der schweizerische Durchschnitt liegt bei 28%⁴.

Nach § 8 Abs. 2 EG KVG hat der Regierungsrat die Einkommens- und Vermögensgrenzen, unterhalb welcher Anspruch auf Prämienverbilligung besteht, so festzulegen, dass die genannte Bezügerquote von 30% erreicht wird. Ebenso hat er die Höhe der Prämienverbilligungsbeiträge festzulegen, unterschieden nach Erwachsenen, jungen Erwachsenen und Kindern sowie abgestuft nach Vermögen, Einkommen und Prämienregion (§ 17 Abs. 2 und 3 EG KVG). Zwei weitere Vorgaben hat der Regierungsrat zu beachten:

- Kindern in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen sind die Prämien im Umfang von 85% der regionalen Durchschnittsprämien zu verbilligen (§ 17 Abs. 4 EG KVG).

⁴ Quelle: BAG, Statistik der obligatorischen Krankenversicherung, 2013.



- Anspruchsberechtigte junge Erwachsene erhalten bis zum 25. Altersjahr eine Kinder-Prämienverbilligung, wenn die Krankenkasse, bei der sie versichert sind, die Prämienkategorie „junge Erwachsene“ kennt. Ist das nicht der Fall (und haben die jungen Erwachsenen deshalb eine volle Erwachsenenprämie zu bezahlen), erhalten sie eine Prämienverbilligung für Erwachsene (§ 12 Abs. 2 EG KVG).

Die Vorschrift von Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG, wonach für untere und mittlere Einkommen die Prämien von jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50% zu verbilligen sind, wird durch § 13 Abs. 1 EG KVG konkretisiert. Danach erhalten solche Erwachsene eine Prämienverbilligung von mindestens 50% der regionalen Durchschnittsprämie (RDP) für junge Erwachsene.

Sonderregelungen bestehen für Personen mit Anspruch auf Ergänzungsleistungen und für Sozialhilfebeziehende:

- Personen mit Anspruch auf Ergänzungsleistungen erhalten eine Prämienverbilligung in der Höhe der regionalen Durchschnittsprämie (§ 14 Abs. 1 EG KVG in Verbindung mit Art. 10 Abs. 3 lit. d ELG).
- Bei Personen, deren sozialhilferechtliches Existenzminimum nicht gedeckt ist, übernimmt der Staat die durch die Prämienverbilligung nicht gedeckten Kosten (§ 18 Abs. 1 EG KVG). Eine Prämienübernahme können somit auch Personen verlangen, die keine Sozialhilfe beziehen, obwohl ihr sozialhilferechtliches Existenzminimum nicht gedeckt ist.

Im nachfolgenden Schema sind die Vorgaben des geltenden Rechts zur Prämienverbilligung zusammen gestellt.

	Erwachsene (ab 25 Jahren)	junge Erwachsene (bis 25 Jahre)		Kinder		
		nicht in Ausbildung	in Ausbildung			
bescheidene wirtschaftliche Verhältnisse	ordentl. PV	ordentl. PV	PV mind. 50% einer Kinder-Prämie	PV mind. 50% der KK-Prämie bzw. der RDP	PV mind. 50% der KK-Prämie	mittleres oder unteres Einkommen
					PV mind. 85% der RDP	
Rechtsgrundlage:						
- Bund (KVG)	Art. 65 Abs. 1	Art. 65 Abs. 1		Art. 65 Abs. 1 ^{bis}	Art. 65 Abs. 1 ^{bis}	
- Kanton (EG KVG)	§ 8 Abs. 1		§ 12 Abs. 2	§ 13 Abs. 1		§ 17 Abs. 4

Grafik 1: Vorgaben des geltenden Rechts für die Prämienverbilligung

2.3 Prämienverbilligung - ein Massengeschäft

Wie bereits erwähnt, schreibt § 8 Abs. 2 EG KVG vor, dass mindestens 30% der Bevölkerung Anspruch auf Prämienverbilligung haben. Diese Vorgabe macht die Prämienverbilligung zu einem Massengeschäft. Das zeigt sich an folgenden Zahlen⁵:

- Im Jahr 2014 haben 336'077 Personen (225'518 Haushalte) Leistungen der Prämienverbilligung bezogen.
- 133'044 Dossiers (59%) konnten automatisch bearbeitet werden. Bei 92'474 Dossiers (41%) waren manuelle Schritte erforderlich (z.B. Mutation der Versicherung). In diese Gruppe fallen auch jene 41'316 Anspruchsberechtigten (12%), die eine Veränderung ihrer persönlichen oder wirtschaftlichen Verhältnisse geltend gemacht haben, so dass ihre Prämienverbilligung ausserhalb des ordentlichen Verfahrens angepasst werden musste.
- Die SVA beantwortete 145'333 Anfragen (126'621 telefonische, 11'293 briefliche und 7'419 per E-Mail gestellte Anfragen).

⁵ Sozialversicherungsanstalt Zürich, Durchführungsaufgaben im KVG, Jahresbericht 2014



Aus dem Charakter der Prämienverbilligung als Massengeschäft folgt, dass bei einer Gesetzesrevision sehr genau zu berücksichtigen ist, wie sich die Änderungen der rechtlichen Vorgaben auf die Abwicklung der Prämienverbilligung auswirken.

Die Prämienverbilligung lässt sich nur dann mit vertretbarem Aufwand abwickeln, wenn die Behandlung der Gesuche weitgehend automatisiert erfolgen kann und elektronische Datenbanken (insbesondere Einwohnerregister und Steuerregister) genutzt werden können. Das ist schon heute der Fall: Die Gemeinden ermitteln aufgrund der Daten des Einwohnerregisters und des Steuerregisters, welche Personen Anspruch auf Prämienverbilligung haben. Dabei wird, den gesetzlichen Vorgaben entsprechend, bei den Steuerdaten grundsätzlich auf die jüngste Steuereinschätzung abgestellt. Da das steuerrechtliche Einschätzungsverfahren einige Zeit beansprucht, sind die Steuerfaktoren nicht sehr aktuell: Für die Prämienverbilligung des Jahres t (Leistungsjahr) sind in der Regel die Steuerfaktoren des Jahres $t-3$ massgebend. Ob beispielsweise eine Person im Jahr 2015 Anspruch auf Prämienverbilligung hat, beurteilt sich somit in der Regel nach ihrem Einkommen im Jahr 2012.

Das Abstellen auf elektronisch greifbare und verlässliche, aber nicht sehr aktuelle Daten kann zu Widersprüchen mit der bundesrechtlichen Vorgabe von Art. 65 Abs. 3 KVG führen. Danach müssen

„bei der Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen, insbesondere auf Antrag der versicherten Person, die aktuellsten Einkommens- und Familienverhältnisse berücksichtigt werden.“

Das geltende kantonale Recht entspricht dieser Anforderung in der Weise, dass Personen, die aufgrund veränderter Verhältnisse Anspruch auf Prämienverbilligung oder auf eine höhere Prämienverbilligung haben, diesen Anspruch ausserhalb des ordentlichen (automatisierten) Verfahrens geltend machen können.

2.4 Eigenaktivität der Prämienverbilligungsberechtigten

Die Prämienverbilligung soll jenen zugutekommen, die sie am meisten benötigen (Bedarfsgerechtigkeit). Allerdings verlangt das Gesetz auch eine gewisse Eigenaktivität der Prämienverbilligungsberechtigten:

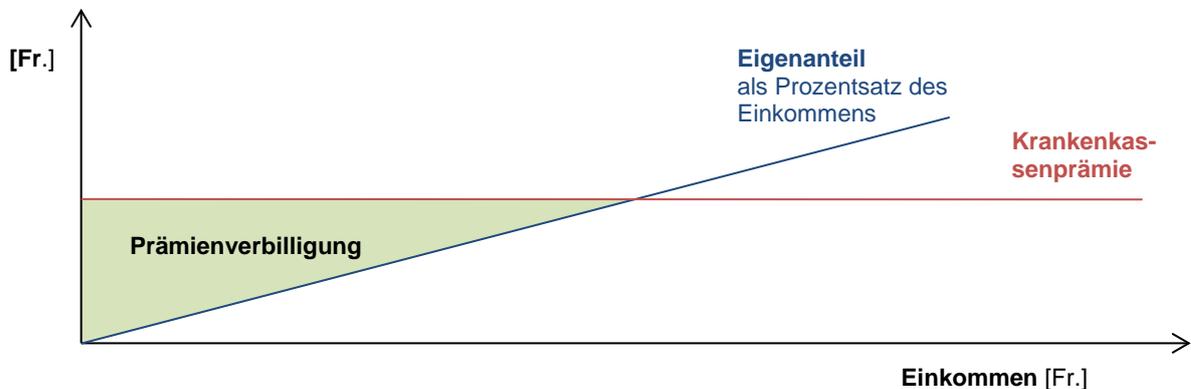
- Personen, die gemäss den Registern Anspruch auf Prämienverbilligung haben, wird diese nicht automatisch ausgerichtet, sondern sie müssen die Prämienverbilligung durch Rücksendung des ihnen zugestellten Antragsformulars beantragen (a§ 19a Abs. 2 EG KVG).
- Wer aufgrund veränderter persönlicher Verhältnisse eine höhere Prämienverbilligung beansprucht, muss bei der Gemeinde ein entsprechendes Gesuch stellen (§ 15 Abs. 1 VEG KVG).
- Wer die Übernahme des durch die Prämienverbilligung nicht gedeckten Teils der Krankenkassenprämien beansprucht, weil sein soziales Existenzminimum nicht erreicht ist (vgl. § 18 Abs. 1 EG KVG), muss dies beim Sozialamt der Gemeinde beantragen.



3. Grundzüge der Änderungen

3.1 Bedarfsbezogene Prämienverbilligungen

Wie bereits erwähnt, schreibt das geltende Recht vor, dass 30% der Bevölkerung eine Prämienverbilligung erhalten sollen (§ 8 Abs. 1 EG KVG). Diese Regelung soll durch ein bedarfsbezogenes System ersetzt werden: Eine Person soll so viel Prämienverbilligung erhalten, wie die Krankenkassenprämien über einem bestimmten Prozentsatz ihres Einkommens liegen. Der Eigenanteil soll dabei so festgesetzt werden, dass die für die Prämienverbilligungen zur Verfügung stehenden Mittel vollständig genutzt werden (vgl. §§ 9-11 VE).



Grafik 2: Neues System der Prämienverbilligung

Bei den Krankenkassenprämien soll nicht auf die individuellen Prämien der Versicherten abgestellt werden, sondern auf eine normative *Referenzprämie*. Andernfalls müsste bei jeder anspruchsberechtigten Person einzeln ermittelt werden, wie hoch ihre Krankenkassenprämie ist. Die Referenzprämie soll der Krankenkassenprämie eines günstigen Versicherungsmodells bei einem günstigen Versicherer entsprechen. Damit liegt sie unter der durchschnittlichen Krankenkassenprämie. Die Referenzprämie soll vom Regierungsrat festgelegt werden. Den Unterscheidungen des Bundesrechts entsprechend soll er dabei unterschiedliche Referenzprämien für Erwachsene, junge Erwachsene und Kinder festlegen und dabei auch nach Prämienregion unterscheiden (vgl. § 9 Abs. 2 VE).

Der *Eigenanteil* soll einem Prozentsatz des massgebenden Einkommens entsprechen (vgl. § 10 VE). Dies führt dazu, dass der Eigenanteil bei Personen mit tiefem Einkommen in absoluten Zahlen tiefer ist als bei Personen mit höherem Einkommen. Der Eigenanteil soll vom Regierungsrat festgelegt werden. Der von den Versicherten zu tragende Teil der Krankenkassenprämien soll nicht als „Selbstbehalt“ bezeichnet werden, denn das KVG verwendet diesen Begriff bereits mit anderer Bedeutung: Selbstbehalt bezeichnet jenen Teil der Rechnung eines Leistungserbringers, den der Versicherte selbst zahlen muss (vgl. Art. 64 Abs. 2 lit. b KVG).

Wie erwähnt, wird das neue bedarfsbezogene System in andern Kantonen bereits seit langem angewendet. In einzelnen Punkten wurden dabei unterschiedliche Regelungen gewählt:



- *Eigenanteil:* Im Kanton AG wird der Eigenanteil durch den Kantonsrat festgelegt; zurzeit beträgt er 11% des massgebenden Einkommens. In SH hat das Gesetz den Eigenanteil bei 15% fixiert.

Andere Kantone sehen einen variablen Prozentsatz vor. In LU liegt der Sockel-Eigenanteil bei 10% des massgebenden Einkommens; der Prozentsatz erhöht sich um 0,21% pro 1'000 Franken Einkommen. Das führt zu Eigenanteilsquoten von 10% bis ca. 21%. In GL liegt der Eigenanteil bei einem Einkommen bis Fr. 40'000 bei 9% und bei einem Einkommen zwischen Fr. 40'000 und 50'000 bei 10%. Er steigt nach diesem System bis auf 14% (Einkommen über Fr. 80'000). Die genannten Prozentsätze wurden durch den Kantonsrat festgelegt. Auch GR hat einen variablen Eigenanteil; er liegt zwischen 5% (Einkommen bis Fr. 10'000) und 10% (Einkommen über 80'000). Diese Regelung wurde auf Gesetzesstufe verankert. In SG liegt der Eigenanteil zwischen 11,3% und 15,3% des massgebenden Einkommens.

Auf einen einkommensabhängigen Eigenanteil soll verzichtet werden. Untere Einkommen werden, in absoluten Zahlen verglichen, auch bei einem fixen Eigenanteil stärker entlastet als mittlere Einkommen. Eine zusätzliche Entlastung durch einen tieferen Prozentsatz drängt sich nicht auf.

- *Richtprämie/Referenzprämie:* Die meisten Kantone stellen bei den Richtprämien (Referenzprämien) auf die regionale Durchschnittsprämien (RDP) ab. In GR betragen die Richtprämien mindestens 85% der RDP und werden vom Regierungsrat festgelegt. In GL betragen sie genau 85% der RDP (Regelung auf Verordnungsstufe). In SZ und SG entsprechen sie 100% der RDP (Regelung auf Gesetzesstufe). In SH liegen die Referenzprämien bei 85% der RDP (Kinder und junge Erwachsene) bzw. 75% der RDP (Erwachsene). In AG betragen sie 90% des gewogenen Mittels von mindestens 90% der im Vorjahr versicherten Personen, wobei der Regierungsrat unter bestimmten Voraussetzungen davon abweichen kann. In LU bestehen, soweit ersichtlich, keine Vorgaben; die Richtprämien werden vom Regierungsrat nach Ermessen festgelegt.

Es besteht keine Veranlassung, die Referenzprämien als fixen Prozentsatz der regionalen Durchschnittsprämie im Gesetz oder in der Verordnung zu verankern. Vielmehr soll die Referenzprämie vom Regierungsrat festgelegt werden, wobei er sich dabei an einem günstigen Versicherungsmodell eines günstigen Krankenversicherers zu orientieren hat (vgl. § 9 Abs. 2 VE). Dieser Orientierungspunkt kann sich ändern.

3.2 Verbesserung der Bedarfsgerechtigkeit

Von einer Prämienverbilligung sollen die Personen profitieren, die wegen ihrer schlechten finanziellen Situation am dringendsten auf eine staatliche Unterstützung angewiesen sind. Die Bedarfsgerechtigkeit des heutigen Prämienverbilligungssystems soll mit folgenden Massnahmen verbessert werden.

3.2.1 Aufrechnung steuerrechtlicher Abzüge

Der Anspruch auf Prämienverbilligung und seine Höhe hängen insbesondere vom Einkommen der gesuchstellenden Person ab. Wie erwähnt, wird hier aus verfahrensökonomischen Gründen auf das steuerbare Einkommen abgestellt, denn die Vollzugsinstanzen können diesen Wert mit wenig Aufwand aus dem Steuerregister elektronisch abrufen. Das



Steuerrecht beruht auf einem sozialen Wertungssystem, das sich unter anderem in der Weise auswirkt, dass gewisse Abzüge vom Einkommen vorgenommen werden können, beispielweise Abzüge für minderjährige oder in Ausbildung stehende Kinder. Diese sozialpolitischen Wertungen sollen grundsätzlich auch für das Prämienverbilligungssystem gelten. Gewisse, im Steuersystem durchaus berechnete Abzüge passen jedoch schlecht auf das Prämienverbilligungssystem, weshalb sie bei der Prämienverbilligung rückgängig gemacht werden sollen. Folgende Aufrechnungen von steuerrechtlichen Abzügen sind angezeigt:

- *Verluste aus der Nutzung und Bewirtschaftung von Wohneigentum.* Bei der Berechnung des steuerbaren Einkommens können die Kosten für Unterhalt und Abgaben von Wohneigentum vom Erwerbseinkommen abgezogen werden. Das kann dazu führen, dass eine Person trotz hohen Erwerbseinkommens eine Prämienverbilligung erhält, wenn sie im grossen Umfang werterhaltend in ihre Liegenschaft investiert. Im Prämienverbilligungssystem kann das zu stossenden Resultaten führen: Personen, denen eine Liegenschaft gehört und die über genügend Mittel für deren Erneuerung verfügen, leben nicht in „bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen“ gemäss Art. 65 Abs. 1 KVG. Bei der Bestimmung des massgebenden Einkommens im Prämienverbilligungssystem sollen deshalb die Kosten für den Unterhalt und die Abgaben von Wohneigentum wieder hinzugerechnet werden, soweit diese Kosten höher sind als der Ertrag aus der Nutzung der Liegenschaft. Mit andern Worten: Verluste aus der Bewirtschaftung von selbstgenutztem oder fremdgenutztem Eigentum sollen aufgerechnet werden (vgl. § 11 lit. a VE).
- *Freiwillige Beiträge an die Säulen 2 und 3a der beruflichen Vorsorge.* Freiwillige Beiträge für die berufliche Vorsorge (2. Säule) und in anerkannte Formen der gebundenen Selbstvorsorge (3. Säule a) sollen ebenfalls aufgerechnet werden. Wer finanziell in der Lage ist, seine Altersvorsorge zu verbessern, soll nicht vom Institut der Prämienverbilligung profitieren, das auf Verminderung finanzieller Engpässe der Gegenwart ausgerichtet ist (vgl. § 11 lit. b VE).
- *Zuwendungen an gemeinnützige Organisationen und politische Parteien.* Wer in der Lage ist, gemeinnützige Organisationen und politische Parteien finanziell zu unterstützen, ist wirtschaftlich nicht derart stark in Bedrängnis, dass ihm die Krankenkassenprämien verbilligt werden sollten (vgl. § 11 lit. c VE).

Die Aufrechnung von Abzügen ist von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich geregelt:

- In BE ist der Liegenschaftsunterhalt soweit aufzurechnen, als er grösser ist als 1% des amtlichen Wertes der Liegenschaft. In GR und SH erfolgt die Aufrechnung des Liegenschaftsunterhalts, wie für ZH vorgeschlagen, insoweit, als er höher ist als der Liegenschaftsertrag. In SG werden 30% des Mietwerts eines selbstbewohnten Eigenheims aufgerechnet.
- Beiträge an die 3. Säule a werden in den Kantonen BE, GR, LU, SG und SH aufgerechnet. Bei freiwilligen Leistungen in die Säule 2 der beruflichen Vorsorge erfolgt eine entsprechende Aufrechnung in den Kantonen BE, GR, LU (soweit über Fr. 20'000 liegend), SG und SH.
- Zuwendungen an gemeinnützige Organisationen und an politische Parteien werden in den Kantonen GR, SG und SH aufgerechnet.
- Weitere Aufrechnungen: Zweitverdienerabzug (BE), nicht steuerbare Einkünfte (BE), nicht versteuerte Erträge aus massgeblichen Beteiligungen (GR), negativer



Nettoertrag von Beteiligungen an Erbgemeinschaften und Miteigentum (BE), Abzüge von Geschäftsverlusten aus Vorjahren (BE, LU, SG), Abzug der berufsbedingten Fahrkosten, soweit über Fr. 3'000 liegend (SG) usw.

Umgekehrt werden bei der Bestimmung des PV-relevanten Einkommens in einigen Kantonen weitere Abzüge vom steuerbaren Einkommen vorgenommen. So werden in den Kantonen BE und LU die selbst getragenen Krankheitskosten abgezogen und in den Kantonen BE, LU, SG und SH speziell für das Prämienverbilligungssystem festgelegte Sozialabzüge gewährt.

3.2.2 Aufrechnung eines Teils des Vermögens

Nach geltendem Recht bleibt das Vermögen einer Person bei der Bemessung der Prämienverbilligung unberücksichtigt⁶. Das kann zum stossenden Resultat führen, dass eine Person mit tiefem steuerbarem Einkommen, aber grossem Vermögen eine Prämienverbilligung bekommt. Deshalb soll zukünftig das Vermögen der gesuchstellenden Person in der Weise berücksichtigt werden, dass 10% davon zum steuerbaren Einkommen hinzugerechnet werden.

Die Aufrechnung des Vermögens soll nur insoweit erfolgen, als es über einem bestimmten Freibetrag liegt. Dieser Betrag orientiert sich an Steuerrecht. Zwar kennt das Zürcher Steuerrecht beim Vermögen keine Freibeträge, hingegen eine sog. Nullstufe: Liegt das Vermögen innerhalb der Nullstufe, beträgt der Steuersatz 0%. Die Nullstufe endet bei Steuerpflichtigen im Verheiratetentarif bei Fr. 154'000 und bei den übrigen Steuerpflichtigen bei Fr. 77'000. Die Freibeträge des Prämienverbilligungssystems sollen deshalb bei (gerundeten) Fr. 150'000 (Verheiratete und Alleinerziehende) bzw. bei Fr. 75'000 (übrigen Personen) fixiert werden (vgl. § 11 lit. d Ziff. 1).

Alle andern Kantone berücksichtigen die Höhe des Einkommens der gesuchstellenden Person bei der Bemessung der Prämienverbilligung bereits heute. In fast allen Kantonen erfolgt dies, indem ein Anteil des Vermögens (steuerbares Vermögen, Nettovermögen oder Reinvermögen) zum Einkommen hinzugerechnet wird. Die Sätze variieren stark; sie betragen zwischen 3% (JU) und maximal 50% (SO). Am häufigsten (10 Kantone) liegen sie bei 10%. Auch die Abzüge (Freibeträge) sind unterschiedlich hoch; sie liegen bei Fr. 200'000 bzw. Fr. 100'000 (SZ), Fr. 180'000 bzw. Fr. 100'000 (AG), Fr. 56'000 bzw. Fr. 42'000 (GR), Fr. 17'000 pro Familienmitglied (BE) oder Fr. 75'000 pro steuerpflichtige Person (SG).

3.2.3 Prämienverbilligung bei jungen Erwachsenen in Ausbildung

Wie erwähnt, haben die Kantone die Prämien von jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50% zu verbilligen (Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG). Dies gilt allerdings nur „für untere und mittlere Einkommen“. Das geltende kantonale Recht stellt in diesem Punkt ausschliesslich auf das Einkommen der jungen Erwachsenen ab (vgl. a§ 12 Abs. 1 EG KVG): Anspruch auf eine Prämienverbilligung von 50% haben junge Erwachsene in Ausbildung dann, wenn sie ein unteres oder mittleres Einkommen aufweisen. Im Jahr 2015 liegt die Einkommensgrenze bei Fr. 62'600 (vgl. RRB 1060/2014), so dass der grösste Teil dieser Versichertengruppe Prämienverbilligung bekommt.

⁶ Das Vermögen spielt nur insofern eine Rolle, als Verheiratete und Alleinerziehende keine Prämienverbilligung erhalten, wenn ihr steuerbares Gesamtvermögen über Fr. 300'000 liegt. Bei den übrigen Personen liegt die Grenze bei Fr. 150'000 (vgl. RRB Nr. 1060/2014).



Ausschliesslich auf das Einkommen der jungen Erwachsenen in Ausbildung abzustellen, führt dazu, dass auch solche jungen Erwachsenen Prämienverbilligung bekommen, die in Familien mit hohem Einkommen leben oder von solchen Familien finanziell unterstützt werden. Das widerspricht der Absicht des Bundesgesetzgebers: Durch die Ergänzung von Art. 65 KVG mit dem in Kap. 2.1 vollständig zitierten Abs. 1^{bis} sollten Familien mit kleinem und mittlerem Einkommen, welche Krankenkassenprämien für junge Erwachsene in Ausbildung (mit-)finanzieren, entlastet werden⁷. Dies bedeutet, dass junge Erwachsene in Ausbildung dann eine Prämienverbilligung erhalten sollen, wenn *ihre Familie*, in der sie leben oder von der sie finanziell unterstützt werden, ein unteres oder mittleres Einkommen hat. Ergänzend ist zu verlangen, dass die jungen Erwachsenen in Ausbildung selbst höchstens ein tiefes Einkommen haben (vgl. § 19 Abs. 1 VE).

Zuverlässiger Indikator für eine auf Familienrecht beruhende Unterstützungspflicht von jungen Erwachsenen in Ausbildung ist der Bezug einer Ausbildungszulage: Personen (in der Regel Eltern), die gegenüber einer jungen Erwachsenen in Ausbildung unterstützungspflichtig sind, können eine Ausbildungszulage gemäss Familienzulagengesetz beziehen. Ob das der Fall ist, ergibt sich aus dem Familienzulagenregister, auf welches auch die Vollzugsbehörden der Prämienverbilligung elektronischen Zugriff haben.

3.2.4 Meldepflicht bei Einkommenserhöhungen

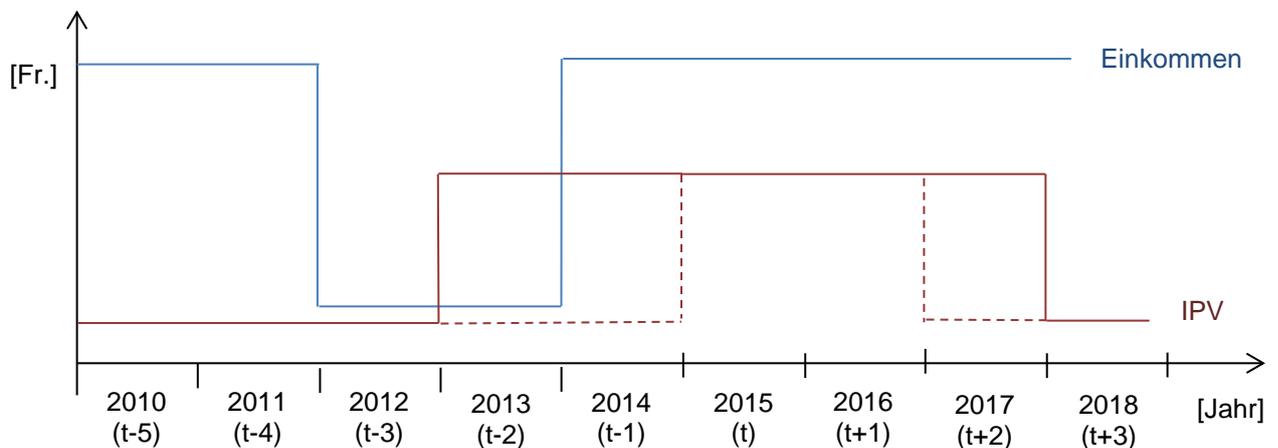
Sinkt das Einkommen einer versicherten Person im Jahr t , so dass sie Anspruch auf höhere Prämienverbilligung hätte, kann sie das in der Regel für die Prämienverbilligung des Folgejahres $t+1$ geltend machen. Diesfalls wird in der Regel auf die Steuererklärung des Jahres $t+1$ abgestellt (a§ 9a Abs. 3-5 EG KVG; § 16 Abs. 2 VEG KVG). Die Einkommensverminderung im Jahr t wirkt sich somit auf die Prämienverbilligung des Jahre $t+1$ aus.

Umgekehrt ist eine Person aber nicht verpflichtet, eine Einkommenserhöhung, die ihre Prämienverbilligung sinken liesse, zu melden. Das kann dazu führen, dass eine Person noch während längerer Zeit Prämienverbilligung bezieht, obwohl sie wegen ihres höheren Einkommens keinen Bedarf mehr hat. Eine solche materiell nicht gerechtfertigte Prämienverbilligung dauert so lange an, bis sich die Einkommenserhöhung in der jüngsten definitiven Steuereinschätzung bemerkbar macht. Diese einseitige (hinkende) Berücksichtigung der Veränderung der wirtschaftlichen Verhältnisse von PV-Bezügerinnen und PV-Bezügern befriedigt nicht: Auch Einkommenserhöhungen sollten sich zeitnah auf die Prämienberechnung auswirken.

Beispiel: X hat in den Jahren 2012 und 2013 ein wesentlich tieferes Einkommen als vorher und nachher. Ohne sein weiteres Zutun wirkt sich das mit einer Verzögerung von drei Jahren auf die Prämienverbilligung aus: Für die PV-2015 ist die aktuellste Steuereinschätzung massgebend, die am 1. April 2014 vorgelegen hat (a§ 9 Abs. 1 EG KVG). In 80% der Fälle ist das die Steuereinschätzung 2012. Nach geltendem Recht kann X jedoch die 2012 eingetretene Einkommensverminderung bereits für das Folgejahr, also die PV-2013 geltend machen (a§ 9 Abs. 3 EG KVG). 2013 hält das tiefe Einkommen an, weshalb X auch für 2014 eine hohe Prämienverbilligung geltend machen kann. Für die PV-2015 unternimmt P nichts. Das führt dazu, dass auf die nun vorliegende definitive Steuereinschätzung 2012 abgestellt wird, die das tiefe Einkommen von X im Jahr 2012 wiedergibt. Deshalb bekommt X auch im Jahr 2015 eine hohe Prämienverbilligung. Analoges gilt für die PV-2016: Massgebend ist die Steuereinschätzung 2013.

⁷ AB Nr. 2004 S 889, Votum Schwaller; 890, Votum Forster-Vannini; AB Nr. 2005 N 118, Votum Rossini, 119, Votum Gutweiler.

X kann sogar noch für 2017 eine hohe Prämienverbilligung erwirken. Massgebend für die PV-2017 ist das Einkommen, wie es sich aus der jüngsten Steuereinschätzung ergibt, die am 1. April 2016 vorliegt (a§ 9 Abs. 1 EG KVG). Hätte X die Steuererklärung 2014 rechtzeitig eingereicht, wäre es wohl diese Steuereinschätzung, die das wiedererlangte hohe Einkommen von X wiedergibt. Wenn X die Einreichung der Steuererklärung 2014 aber hinauszögert, z.B. bis Dezember 2015, kann er erreichen, dass am 1. April 2016 die Steuereinschätzung 2014 noch nicht vorliegt. Diesfalls wird auf die Einschätzung 2013 abgestellt (§ 9 Abs. 2 EG KVG), die für X ein tiefes Einkommen ausweist. X konnte somit erreichen, dass das während zwei Jahren tiefe Einkommen zu einer hohen Prämienverbilligung während fünf Jahren führt.



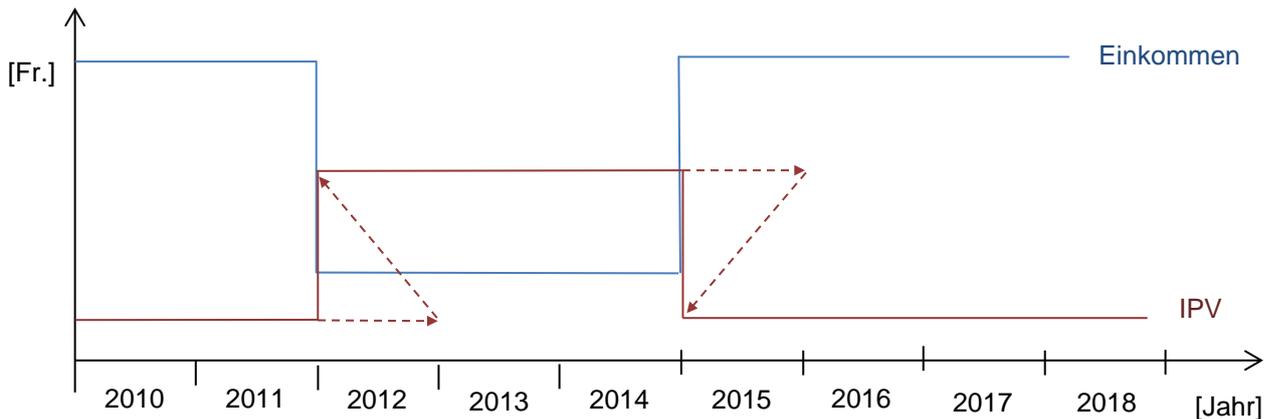
Legende: — Einkommen der Person X
- - - Prämienverbilligung der Person X „ohne besondere Aktivitäten“
— „optimierte“ Prämienverbilligung der Person X

Grafik 3: Möglichkeiten zur Prämienoptimierung im geltenden Recht

Der geschilderte Mangel des Prämienverbilligungssystems soll durch Einführung einer Meldepflicht beseitigt werden: PV-Bezügerinnen und -Bezüger sollen verpflichtet werden, Änderungen der Bemessungsgrundlagen, die zu einer wesentlich tieferen Prämienverbilligung führen, den Vollzugsbehörden zu melden. Diese passen die Prämienverbilligung an, sobald die Steuererklärung für das Jahr, in dem die Änderung eingetreten ist, vorliegt (vgl. § 15 Abs. 2 VE). Die Prämienverbilligung soll also nicht sofort nach Eintritt der Veränderung angepasst werden, sondern erst, wenn die Steuererklärung für das betreffende Jahr vorhanden ist. Dies stellt sicher, dass die Berechnung der (korrigierten) Prämienverbilligung auf Daten beruht, die eine gewisse Qualität und Verlässlichkeit aufweisen.

Umgekehrt sollen Versicherte weiterhin auch solche Änderungen der Berechnungsgrundlagen geltend machen können, die zu einer höheren Prämienverbilligung führen. Analog zum Fall einer Verminderung der Prämienverbilligung soll jedoch auch ihre Erhöhung erst im Folgejahr erfolgen, sobald die Steuererklärung des Jahres vorliegt, in dem die Änderung eingetreten ist. Anders als nach geltendem Recht soll sich die Änderung des Einkommens auf die Prämienverbilligung nicht erst des Folgejahres auswirken, sondern bereits auf das

Jahr, in dem die Änderung eingetreten ist. Dies führt zu einer rückwirkenden Erhöhung der Prämienverbilligung.



Grafik 4: Rückwirkende Erhöhung oder Senkung der Prämienverbilligung bei verändertem Einkommen gemäss neuem Recht

Um das Recht möglichst einfach und einheitlich zu fassen und um die die Verfahrenseffizienz zu erhöhen, soll diese Regelung für sämtliche Fälle gelten, bei denen sich die Prämienverbilligung aufgrund veränderter Verhältnisse erhöht. Insbesondere bei Scheidungen führt das zu einer Änderung gegenüber dem geltenden Recht. Heute kann jemand unmittelbar nach Rechtskraft der Scheidung eine Prämienverbilligung oder deren Erhöhung gestützt auf sein vermindertes Einkommen verlangen. Die höhere Prämienverbilligung wird ab Beginn des Folgemonats der Scheidung ausgerichtet (vgl. § 15 VEG KVG). Neu erfolgt die Anpassung erst nach Einreichung der Steuererklärung des Jahres, in dem die Scheidung erfolgt ist.

Die Anpassung der Prämienverbilligung soll nur erfolgen, wenn die veränderten Verhältnisse zu einer wesentlich höheren oder einer wesentlich tieferen Prämienverbilligung führen. Denn jede Änderung der Prämienverbilligung ausserhalb des ordentlichen (automatisierten) Verfahrens führt zu einem erheblich höheren Bearbeitungsaufwand (vgl. Kap. 3.3).

3.2.5 Junge Erwachsene ohne Steuerdaten

Um den Verwaltungsaufwand beim Vollzug der Prämienverbilligung in Grenzen zu halten, werden die wirtschaftlichen Verhältnisse einer Person anhand der aktuellsten Steuereinschätzung dieser Person bestimmt. Solche Einschätzungen sind indessen erst mit einiger zeitlicher Verzögerung zur Hand. Hinzu kommt der für das Prämienverbilligungsverfahren erforderliche Vorlauf, denn die Höhe der Prämienverbilligung ist noch vor Beginn des Leistungsjahres zu bestimmen. Das führt dazu, dass für die Prämienverbilligung im Jahr t in der Regel auf die Steuereinschätzung des Jahres $t-3$ abgestellt wird. Es fragt sich, wie die wirtschaftlichen Verhältnisse bei jungen Erwachsenen bestimmt werden sollen, für die noch keine Steuereinschätzung vorliegt. Das geltende Recht schreibt vor, dass von einem Einkommen von Fr. 0 auszugehen ist, solange keine Steuereinschätzung vorliegt (§ 12 Abs. 1 EG KVG). Diese Regelung führte dazu, dass viele junge Erwachsene eine beträchtliche Prämienverbilligung erhielten, obwohl sie bereits ein beträchtliches Einkommen hatten.



Die Gesetzesrevision hält an der Vorschrift fest, wonach das Einkommen mit Fr. 0 einzusetzen ist, solange keine Steuereinschätzung vorliegt. Durch zwei gesetzliche Rahmenbedingungen wird die „Fehlleitung“ von Prämienverbilligungen bei dieser Personengruppe aber weitgehend verhindert: (1) Auch junge Erwachsene haben den Vollzugsbehörden zu melden, wenn sie ein wesentlich über dem Nulleinkommen liegendes Einkommen erzielen (vgl. § 15 Abs. 2). (2) Die Behörden haben die Prämienverbilligung nachträglich zu überprüfen, wenn sie von einem Einkommen gleich Fr. 0 ausgegangen wurde (§ 14 Abs. 2 i.V.m. § 27).

3.2.6 Prämienübernahme bei Sozialhilfebeziehenden

Wer für seinen Lebensunterhalt nicht aus eigenen Mitteln aufkommen kann, hat Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe durch den Staat (§ 14 Sozialhilfegesetz, SHG; LS 851.1). Die wirtschaftliche Hilfe soll das soziale Existenzminimum gewährleisten (§ 15 Abs. 1 SHG). Dieses ist nach den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) zu bemessen (§ 17 Abs. 1 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz; LS 851.11). Zum sozialen Existenzminimum gehört insbesondere die Gewährleistung der so genannten materiellen Grundsicherung. Diese setzt sich aus dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL), den Wohnkosten und den Kosten der für die medizinische Grundversorgung zusammen (SKOS-Richtlinie, Kap. B). Die Prämien der obligatorischen Krankenversicherung gelten nicht als Sozialhilfeleistungen, aber der durch die Prämienverbilligung nicht gedeckte Teil der Krankenkassenprämien ist trotzdem als Aufwandposition im Unterstützungsbudget einer Sozialhilfe beziehenden Person zu berücksichtigen (vgl. SKOS-Richtlinien, Kap. B.4.1). Dabei wird heute von den tatsächlich bezahlten Krankenkassenprämien ausgegangen, selbst wenn diese überdurchschnittlich hoch sind. Für eine Sozialhilfe beziehende Person spielt es deshalb keine Rolle, ob sie bei einer günstigen oder einer teuren Krankenkasse versichert ist – die Sozialhilfe trägt in jedem Fall den durch die Prämienverbilligung nicht gedeckten Teil der Prämien. Das ist nicht sinnvoll, denn es besteht kein Anreiz für eine Sozialhilfe beziehende Person, zu einer günstigen Krankenkasse zu wechseln. Deshalb soll fortan bei der Berechnung des Grundbedarfs nicht mehr auf die tatsächlich bezahlten Krankenkassenprämien abgestellt, sondern höchstens ein fixer Wert in die Rechnung eingesetzt werden, welcher der Prämie eines günstigen Versicherungsmodells bei einem günstigen Versicherer entspricht (Referenzprämie; n§ 15a SHG). Sozialhilfebeziehende haben dazu beizutragen, dass die ihnen zu entrichtende wirtschaftliche Hilfe möglichst tief ist. Wie sie sich um eine günstige Wohnung zu bemühen haben, sollen sie sich auch um eine günstige Krankenkasse bemühen.

Um sicherzustellen, dass die vom Staat übernommene Differenz zwischen Krankenkassenprämie und Prämienverbilligung tatsächlich dem Versicherer zukommt, schreibt das Gesetz vor, dass die Gemeinde diese Differenz direkt dem Versicherer überweist (§ 18 Abs. 2 EG KVG). Wird bei der Berechnung der Differenz wie vorgesehen nicht mehr auf die tatsächlich bezahlte Krankenkassenprämie, sondern höchstens die Referenzprämie abgestellt, kann es zu Zahlungsausständen bei den Krankenkassenprämien kommen. Denn es ist nicht gewährleistet, dass eine Sozialhilfe beziehende Person den über der Referenzprämie liegenden Teil ihrer Prämie bezahlen wird. Tut sie dies nicht, hat am Ende der Staat einzuspringen, denn er hat alle in Verlustscheinen verbrieften Prämienforderungen zu 85% zu übernehmen (Art. 64a Abs. 4 KVG). Um das zu vermeiden, sollen die Gemeinden den Versicherern weiterhin die tatsächlich geschuldeten Prämien der Sozialhilfebeziehenden zukommen lassen, und der Kanton wird ihnen die Zahlungen in dieser Höhe vergüten. Trotzdem bleibt der Anreiz für eine Sozialhilfe beziehende Person bestehen, zu einem günstigen Versicherungsmodell und einer günstigen Krankenkasse zu wechseln,



denn die ihr ausbezahlte Sozialhilfe wird in dem Umfang reduziert, als die geschuldete Krankenkassenprämie über der Referenzprämie liegt.

Stark vereinfachtes Beispiel: X wohnt in der Stadt Zürich. Der Mietzins für die von ihm allein bewohnte Wohnung beträgt Fr. 1'300/Mt. Seine Krankenkassenprämie liegt bei Fr. 530/Mt. Diese wird durch den Kanton mit Fr. 92 verbilligt, so dass X noch Fr. 438/Mt. zu bezahlen hat.

X beansprucht Sozialhilfe. Gemäss SKOS-Richtlinien beträgt der Grundbedarf für den Lebensunterhalt Fr. 986/Mt. Zusammen mit dem Mietzins (Fr. 1'300/Mt.) und der Krankenkassenprämie (netto Fr. 438/Mt.) ergibt das einen Betrag von Fr. 2'724/Mt. (materielle Grundsicherung). Davon wird das Einkommen von X von Fr. 1'500/Mt. abgezogen. X hat deshalb Anspruch auf Fr. 1'224. Die Gemeinde überweist den nicht durch die Prämienverbilligung gedeckten Teil der Krankenkassenprämie direkt dem Versicherer (Fr. 438/Mt.) und zahlt X den Rest von Fr. 786 aus.

Der Regierungsrat wird die Referenzprämie für Erwachsene unter dem Wert der regionalen Durchschnittsprämie von Fr. 5'436/Jahr (Prämienregion 1 ZH) festsetzen, beispielsweise bei Fr. 5'000/Jahr oder Fr. 417/Mt. Die Krankenkassenprämie von X liegt mit Fr. 530 um Fr. 113 über diesem Wert. In der Grundbedarfsrechnung wird der anrechenbare Aufwand von X deshalb in diesem Umfang gekürzt, so dass X nur Fr. 673/Mt. (statt Fr. 786/Mt.) ausgerichtet wird. Wechselt X zu einem günstigeren Versicherer und hat er dort nur noch z.B. Fr. 390/Mt. zu bezahlen, wird dieser Betrag in die Grundbedarfsrechnung eingesetzt, wodurch X wieder Sozialhilfe von Fr. 786/Mt. bekommt. Solange X diesen Schritt nicht macht, wird die Gemeinde weiterhin den durch die Prämienverbilligung nicht gedeckten Teil der tatsächlich geschuldeten Krankenkassenprämie (Fr. 438/Mt.) dem Versicherer überweisen, und der Kanton wird ihr diese Zahlung vergüten.

3.3 Berücksichtigung veränderter Verhältnisse

Gemäss Art. 65 Abs. 3 Satz 2 KVG haben die Kantone dafür zu sorgen, dass die PV-berechtigten Personen „ihrer Prämienzahlungspflicht nicht vorschussweise nachkommen müssen“. Dies erfordert, dass die Vollzugsorgane den Krankenversicherern noch vor Beginn eines Leistungsjahres mitteilen müssen, wie hoch die Prämienverbilligungen der bei ihnen versicherten Personen sein werden. Das erlaubt den Versicherern, bei der monatlichen Rechnungsstellung für die Krankenkassenprämien ab Jahresbeginn die Prämienverbilligung abzuziehen. Dieser schon heute gelebte Grundsatz soll gesetzlich verankert werden: „Über den Antrag auf Prämienverbilligung wird in der Regel vor Beginn des Leistungsjahres entschieden“ (§ 26 Abs. 3 VE).

Zu Beginn eines Leistungsjahres sind die dieses Jahr betreffenden Grundlagen zur Bestimmung der Prämienverbilligung (Einkommen, Zivilstand, Ausbildungsstatus, Anzahl Kinder etc.), abgesehen vom Alter, noch nicht bekannt. Deshalb müssen die Vollzugsorgane bei der Berechnung der Prämienverbilligung auf ältere, nicht das Leistungsjahr betreffende Daten abstellen. Dementsprechend sieht das geltende Recht vor, dass sich die für die Prämienverbilligung massgebenden persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse einer Person nach der Datenlage bestimmen, wie sie am 1. April des Vorjahres zum Leistungsjahr besteht (§ 9 Abs. 1 EG KVG). Abweichend von dieser Regel ist für das Alter der 1. Januar des Leistungsjahres massgebend (§ 12 VEG KVG). Die Gesetzesrevision verzichtet auf die Festlegung eines bestimmten Stichtags. Dies ermöglicht es, auch im ordentlichen Prämienverbilligungsverfahren auf aktuellere Daten abzustellen, wenn in einem automatisierten Verfahren auf sie gegriffen werden kann. In diesem Sinn ist beispielsweise vorge-



sehen, dass die von den Gemeinden gemeldeten Angaben über das Einkommen der PV-Gesuchstellerinnen und PV-Gesuchsteller anhand eines später durchzuführenden Datenexports aus dem Steuerregister überprüft und aktualisiert werden. Trotz solcher Bemühungen um jüngere Daten wird man auch in Zukunft im automatisierten Verfahren nicht immer auf aktuelle, das Leistungsjahr betreffende Daten abstellen können.

Eine weitere Konzession an die Aktualität der Daten ergibt sich daraus, dass es sich bei der Prämienverbilligung um ein Massengeschäft handelt. Die rund 225'000 PV-Gesuche pro Jahr können nur dann mit vertretbarem Aufwand behandelt werden, wenn auf bestehende Daten gegriffen werden kann. Das gilt insbesondere für das Einkommen, das die Höhe der Prämienverbilligung wesentlich beeinflusst. Zuverlässig und verhältnismässig leicht zugänglich sind die Einkommensdaten des Steuerveranlagungsverfahrens, insbesondere die Steuereinschätzungen. In den meisten Fällen liegt die Steuereinschätzung erst mit einer Verzögerung von drei Jahren vor. Für das Leistungsjahr 2015 bedeutet dies: Die Prämienverbilligungen für 2015 müssen 2014 bestimmt werden. Am 1. April 2014 liegt bei rund 80% aller Steuerverfahren die Steuereinschätzung 2012 vor. Wenn die PV-Vollzugsorgane darauf abstellen, gehen sie von einem Einkommen aus, das die gesuchstellende Person drei Jahre vor dem PV-Leistungsjahr erzielt hat. Auch in diesem Punkt wird die Gesetzesrevision keine grundsätzlichen Änderungen bringen. Wie bereits erwähnt, soll aber durch Datenabgleiche mit dem Steuerregister erreicht werden, dass in möglichst vielen Fällen auf aktuellste Steuereinschätzung abgestellt wird.

Die Verwendung älterer Daten bei der Bestimmung der Prämienverbilligung steht im Widerspruch zu einer weiteren, bereits erwähnten Vorgabe des Bundesrechts: Gemäss Art. 65 Abs. 3 Satz 1 KVG haben die Kantone dafür zu sorgen, dass bei der Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen für eine Prämienverbilligung „insbesondere auf Antrag der versicherten Person [,] die aktuellsten Einkommens- und Familienverhältnisse berücksichtigt werden“. Verlangt wird also, dass die Vollzugsorgane jedenfalls dann auf die persönlichen und finanziellen Umstände des betreffenden PV-Leistungsjahres abstellen, wenn eine PV-berechtigte Person darum ersucht. Das geltende Recht setzt dieses Anliegen in vielen, aber nicht in allen Fällen um: Lässt sich ein Ehepaar scheiden, so können die Geschiedenen die Prämienverbilligung auf Beginn des Folgemonats der Scheidung neu berechnen lassen, unter Zugrundelegung des aktuellen Einkommens (§ 15 Abs. 2 und Abs. 3 VEG KVG). Verliert eine Person jedoch ihr Erwerbseinkommen, wird das tiefere Einkommen erst bei der Prämienverbilligung des Folgejahres berücksichtigt, wenn die Person einen entsprechenden Antrag stellt (§ 16 Abs. 1 VEG KVG). Mit der vorliegenden Gesetzesrevision soll erreicht werden, dass fortan sämtliche Änderungen der persönlichen oder finanziellen Verhältnisse nach einheitlichen Grundsätzen behandelt werden (vgl. § 15 Abs. 1 VE):

- Änderungen der Grundlagen zur Berechnung einer Prämienverbilligung können erst geltend gemacht werden, wenn die Steuererklärung des Jahres, in dem die Änderung eingetreten ist, vorliegt, also im Folgejahr.
- Die Prämienverbilligung des Jahres, in dem die Änderung eingetreten ist, wird rückwirkend angepasst.
- Das anrechenbare Einkommen wird über das ganze Jahr, in dem die Änderung eintrat, bestimmt. Es wird also nicht zwischen dem Einkommen (und der dazu passenden Prämienverbilligung) vor und nach Eintritt der Änderung unterschieden.

Die Verfahrenseffizienz erfordert eine weitere Einschränkung. Es würde die Vollzugskosten unverhältnismässig in die Höhe treiben, wenn Änderungen der Grundlagen auch dann geltend gemacht werden können, wenn sie sich nur in geringem Ausmass auf die Höhe der



Prämienverbilligung auswirken. Ist das aktuelle Jahreseinkommen eines PV-Bezügers beispielsweise Fr. 500 tiefer als das Einkommen, von dem die Vollzugsbehörden ausgegangen sind, so erhöht sich die Prämienverbilligung nur um rund Fr. 50. Es wäre unverhältnismässig, wenn die Vollzugsbehörden in einem solchen Fall die Prämienverbilligung neu berechnen müssten, zumal die Prämienverbilligung nochmals überprüft werden muss, sobald die Steuereinschätzung für das betreffende Jahr vorliegt (vgl. § 27 VE). Deshalb sollen Änderungen der persönlichen und finanziellen Verhältnisse nur dann geltend gemacht werden können, wenn sie zu einer wesentlich höheren Prämienverbilligung führen (§ 15 Abs. 1 Satz 1 VE). Die Wesentlichkeitsgrenze soll aber nicht im Gesetz, sondern auf Verordnungsstufe festgelegt werden. Sie soll beträchtlich höher liegen als die Grenze von Fr. 200 gemäss a§ 8 Abs. 4 EG KVG.

Die verzögerte Ausrichtung einer höheren Prämienverbilligung wie auch die Einführung einer Erheblichkeitsgrenze lassen sich sozialpolitisch vertreten. Die Prämienverbilligung hat nicht die Funktion der individuellen Sozialhilfe, sondern ist ein Massengeschäft, das mit möglichst kleinem Verwaltungsaufwand rationell abgewickelt werden soll. Trotzdem lässt sich nicht ausschliessen, dass die verzögerte Erhöhung der Prämienverbilligung in Einzelfällen zu Härten führen kann. Das Gesetz sieht deshalb vor, dass die Prämienverbilligung in solchen Fällen bereits in dem Jahr angepasst werden kann, in welchem sich ihre Bemessungsgrundlagen geändert haben (§ 15 Abs. 1 Satz 3 VE).

3.4 Vermehrt Regelungen auf Verordnungsebene

Im geltenden Recht sind viele das Prämienverbilligungsverfahren betreffende Bestimmungen auf Gesetzesstufe geregelt. Beispielsweise legt § 9 Abs. 1 EG KVG datumsgenau fest, dass sich die Prämienverbilligung nach den persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen richtet, wie sie *am 1. April* des Vorjahres zum Auszahlungsjahr (Leistungsjahr) vorliegen. Andernorts regelt das Gesetz detailliert und tagesgenau, welche Aufgaben die Gemeinden und die SVA bei der Abwicklung der Prämienverbilligung zu erfüllen haben (§§ 19a und 19b EG KVG). Und § 15 Abs. 2 über die Prämienverbilligung von quellensteuerpflichtigen legt fest, welche Daten das Steueramt, die Gemeinden und die SVA bis wann zu liefern haben.

Diese Vorschriften sind zu starr; sie erschweren es, das Prämienverbilligungsverfahren den technischen Entwicklungen anzupassen. Heute könnte die Prämienverbilligung kaum ohne Mitwirkung der Gemeinden abgewickelt werden, denn die automatisierten Abläufe erfordern den Zugriff auf die Einwohnerregister, über welchen zurzeit grundsätzlich nur die Gemeinden verfügen. Mit der Verwirklichung der kantonalen Einwohnerdatenplattform könnte aber auch der SVA der Zugriff auf die in den kommunalen Einwohnerregistern enthaltenen, für die Prämienabwicklung erforderlichen Daten eingeräumt werden, so dass die Übertragung der kommunalen Aufgaben auf die SVA in Frage käme.

Verfahrensbezogene Vorschriften sollen deshalb weitgehend auf Verordnungsstufe geregelt werden. Dies schafft die nötige Flexibilität, um Verbesserungen der Verfahrensabläufe rasch verwirklichen und technische Entwicklungen nutzen zu können.

4. Bemerkung zu den Bestimmungen im Einzelnen

Vgl. Erläuterungen in der rechten Spalte der Synopse bisheriges Recht / Vorentwurf.



5. Weitere Auswirkungen

Die Gesetzesrevision wird zu keinen staatlichen Mehrausgaben führen, denn die Regelung, wonach der Kantonsanteil für die Prämienverbilligung mindestens 80% des Bundesbeitrags beträgt, bleibt unverändert (a§ 17 Abs. 1; § 25 Abs. 2 VE).

Ob der Vollzugaufwand insgesamt zunehmen wird, ist schwer abzuschätzen: Es gibt Gesetzesänderungen, die zu einem Mehraufwand führen werden, aber auch solche, die den Vollzugaufwand verkleinern.

Wie erwähnt, sollen junge Erwachsene in Ausbildung nur noch dann eine Prämienverbilligung bekommen, wenn ihre unterstützungspflichtigen Eltern höchstens ein mittleres Einkommen haben (§ 19 VE). Dies wird dazu führen, dass zukünftig weniger junge Erwachsene in Ausbildung eine Prämienverbilligung erhalten werden. Eine höhere Prämienverbilligung werden jedoch Personen mit tiefem Einkommen erhalten: Nach geltendem Recht beträgt die Prämienverbilligung einer verheirateten Person im Jahr 2015 maximal rund 40% der regionalen Durchschnittsprämie, und bei alleinerziehenden Erwachsenen liegt das Maximum bei rund 30% der RDP. Nach dem neuen bedarfsorientierten System wird die Prämienverbilligung bis zu 100% der Referenzprämie betragen.