



Teilrevision des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG), Vernehmlassung

1. Ausgangslage

1.1. Gesetzliche Grundlage

Am 1. Januar 1996 trat das Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) in Kraft. Eine der zentralen Neuerungen bestand in der Einführung einer allgemeinen Pflicht, sich für die Kosten der Behandlung und Pflege im Krankheitsfall versichern zu lassen (obligatorische Krankenpflegeversicherung, OKP; Art. 3 Abs. 1 KVG). Das KVG sieht vor, dass Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Anspruch auf eine individuelle Prämienverbilligung (IPV) durch den Kanton haben (Art. 65 Abs. 1 KVG).

Mit dem totalrevidierten Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG; LS 832.01) wurde 2021 ein neues Prämienverbilligungssystem im Kanton Zürich eingeführt (Vorlage 5313). Das System zeichnet sich durch eine hohe Bedarfsgerechtigkeit aus. Es war der politische Wille des Gesetzgebers, eine zwar aufwendige, jedoch den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende und somit bedarfsgerechte Auszahlung sicherzustellen.

1.2. Finanzierung der Prämienverbilligung

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat jedes Jahr, welche Summe der Kanton für die Prämienverbilligung bereitstellt. Wie in den vorangegangenen Jahren wurde die Kantonsbeitragsquote für das Jahr 2026 auf 92% des Bundesbeitrags festgelegt. Hinzu kommen 84,5 Mio. Franken für die IPV von vorläufig Aufgenommenen sowie Geflüchteten aus der Ukraine. Insgesamt stehen im Jahr 2026 rund 1,36 Mrd. Franken für die Prämienverbilligung zur Verfügung. Davon werden rund 800 Mio. Franken für die IPV verwendet, rund 497 Mio. Franken für die Übernahme der Prämien von Personen, die Ergänzungsleistungen oder Sozialhilfe beziehen (darunter fallen auch vorläufige Aufgenommene und Personen mit Schutzstatus S), und rund 50 Mio. Franken für die Verlustscheinabgeltungen der Krankenversicherer. Infolge der steigenden Krankenkassenprämien nimmt auch der Betrag für die Prämienverbilligung stetig zu – noch 2022 standen rund 360 Mio. Franken weniger zur Verfügung. Die Bevölkerung des Kantons Zürich stützt die Prämienverbilligungspolitik des Regierungsrates: In den vergangenen 15 Jahren wurden vier Vorlagen zur Erhöhung des Kantonsbeitrags abgelehnt. Zuletzt lehnte die Zürcher Bevölkerung am 30. November 2025 eine Erhöhung des Kantonsbeitrags auf 100% des Bundesbeitrags ab.

1.3. Zielsetzung der Teilrevision

Die Erfahrungen mit dem neuen IPV-System haben gezeigt, dass nicht gerechtfertigte Zahlungen eingeschränkt und die Bedarfsgerechtigkeit im Vergleich zum alten System deutlich verbessert werden konnten. Gleichzeitig sind jedoch auch verschiedene Herausforderungen zutage getreten.

Vor diesem Hintergrund hat der Kantonsrat das dringliche Postulat KR-Nr. 422/2023 eingereicht. Der Regierungsrat hat sich bereit erklärt, das Postulat entgegenzunehmen und hat im entsprechenden Bericht verschiedene Massnahmen zur Optimierung des Systems geprüft. Die Ergebnisse dieser Evaluation sowie der identifizierte Handlungsbedarf wurden im Postulatsbericht umfassend behandelt (vgl. [RRB Nr. 34/2025](#)). Die im Bericht dargelegten Erkenntnisse und Auswertungen zeigen die hohe Bedarfsgerechtigkeit des Zürcher IPV-Systems. Gleichzeitig zeigt die Evaluation auf, dass das System mit verschiedenen Massnahmen weiter verbessert werden kann. Neben diesen Systemoptimierungen muss der Kanton Zürich den indirekten Gegenvorschlag zur «Prämien-Entlastungs-Initiative» umsetzen, was ebenfalls gesetzgeberischen Handlungsbedarf auslöst (vgl. Kapitel 1.4).

Der Postulatsbericht und die darin vorgenommenen Prüfungen möglicher Anpassungen bilden die Grundlage für den Vorentwurf. Es stehen Massnahmen im Zentrum, die das bestehende System verbessern, ohne es grundlegend umzugestalten. Die Teilrevision umfasst demnach folgende Kernpunkte:

- **Weitere Erhöhung der Bedarfsgerechtigkeit:** Durch eine Flexibilisierung der Referenzprämie und die Einführung einer Einkommensobergrenze wird sichergestellt, dass Personen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen stärker von der IPV profitieren.
- **Verbesserung der Planungssicherheit:** Um Rückforderungen zu reduzieren und damit die Planungssicherheit für IPV-Bezügerinnen und -Bezüger zu verbessern, ist die Option einer ausschliesslich definitiven Auszahlung vorgesehen.
- **Kantonale Umsetzung des indirekten Gegenvorschlags zur «Prämien-Entlastungs-Initiative»:** Mit der KVG-Änderung vom 29. September 2023 wird der Kanton Zürich verpflichtet, jährlich einen Mindestbeitrag für die Prämienverbilligung auszurichten und ein Sozialziel festzulegen.

1.4. Kantonale Umsetzung des indirekten Gegenvorschlags zur «Prämien-Entlastungs-Initiative»

Am 9. Juni 2024 lehnten die Stimmberchtigten die eidgenössische Volksinitiative «Maximal 10% des Einkommens für die Krankenkassenprämien» (Prämien-Entlastungs-Initiative) ab. Damit ist am 1. Januar 2026 der indirekte Gegenvorschlag zur Initiative in Kraft getreten. Neu sind die Kantone gemäss KVG verpflichtet, einen vom Bund festgelegten Mindestbeitrag zur Prämienverbilligung zu leisten. Die Kantone müssen zudem innert vier Jahren festlegen, welchen Anteil die Prämie am massgebenden Einkommen höchstens ausmachen darf.

1.4.1. Mindestbeitrag

Der Bund legt den Mindestbeitrag gemäss KVG fest. Dieser Betrag ist als Anteil zwischen 3,5% und 7,5% der kantonalen Kosten der obligatorischen Kranken- und Pflegeversicherung (OKP-Kosten) definiert. Je höher die Prämienbelastung der einkommensschwächsten 40% der Haushalte eines Kantons ist, desto näher liegt der Mindestanteil bei 7,5%. Aufgrund einer zweijährigen Übergangsfrist führt die neue bundesrechtliche Mindestvorgabe ab dem Jahr 2028 zu Mehrkosten für den Kanton Zürich.

Bis anhin hatte der Kantonsrat bei der Festlegung des Kantonsbeitrags für die Prämienverbilligung einen grossen Handlungsspielraum; das EG KVG schreibt lediglich vor, dass der Kantonsbeitrag im Vierjahresdurchschnitt mindestens 80% des Bundesbeitrags betragen muss. Das KVG machte zudem bereits Vorgaben für die Verbilligung von Prämien von Kindern sowie jungen Erwachsenen in Ausbildung (vgl. Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG).

Mit der neuen bundesrechtlichen Mindestvorgabe ändert sich der Steuerungsmechanismus der Ausgaben für die Prämienverbilligung grundlegend. Bei der Überprüfung des Mindestbeitrags berücksichtigt der Bund lediglich die effektiven Ausgaben (Zeitpunkt des Geldflusses) für die Prämienverbilligung. Der Bund prüft und kommuniziert im darauffolgenden Jahr, ob die Kantone ihren Mindestbeitrag erfüllt haben. Falls die Vorgabe nicht eingehalten wird, droht das Risiko, dass der Bund einen Teil seiner Beiträge zurückfordert (gemäss Art. 23 Abs. 2 VPVK; SR 832.112.4). Zudem könnten Klagen wegen eines Verstosses gegen bundesrechtliche Vorgaben erhoben werden, wenn der Kanton Zürich bei der Umsetzung systematisch dagegen verstösst. Darüber hinaus rechnet der Bund die Ausgaben für

die Verlustscheine sowie die Vollzugskosten der Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich (SVA) nicht dem Mindestbeitrag an.

Dieser Mechanismus und insbesondere der Fokus des Bundes auf den Geldfluss statt die für die Prämienverbilligung budgetierten Mitteln stellen den Kanton Zürich vor Herausforderungen. Aufgrund der Ausrichtung auf eine hohe Bedarfsgerechtigkeit beruht die definitive Festlegung des Anspruchs auf Prämienverbilligung auf der Steuerveranlagung des Anspruchsjahres. Da die definitive Steuerveranlagung erst mit Verzögerung vorliegt (in der Regel zwei bis drei Jahre, in Einzelfällen bis zu fünf Jahre), wird auf provisorische Verfügungen zur Prämienverbilligung zurückgegriffen.

Der Geldfluss als Messgröße der Bundesvorgabe erfolgt dadurch verzögert. Erschwerend kommt hinzu, dass zusätzliche, nicht beeinflussbare Faktoren auf den Geldfluss wirken. Dazu gehören beispielsweise der Zeitpunkt der Einreichung der Steuererklärungen durch die Anspruchsberechtigten, die Bearbeitungsdauer bei den Steuerämtern sowie die Bearbeitungsdauer durch die SVA.

Auch wenn der Mindestbeitrag budgetiert wird, führt der verzögerte Geldfluss dazu, dass die Einhaltung des Bundesrechts nicht sichergestellt ist. In gewissen Jahren werden voraussichtlich Unterschreitungen der Mindestvorgabe auftreten. Ziel des Kantons Zürich ist es daher, die Einhaltung des Mindestbeitrags überjährig sicherzustellen.

Im Rahmen des Vorentwurfes wurden zur Erreichung dieses überjährigen Ausgleichs zwei Varianten ausgearbeitet: Die Variante «Prämienverbilligungsfonds» sowie «gesetzlicher Automatismus». Beide Varianten sind hinsichtlich der unmittelbaren finanziellen Auswirkungen identisch. Sie unterscheiden sich jedoch hinsichtlich der Transparenz und Verlässlichkeit des Ausgleichs. Der Regierungsrat präferiert daher den «Prämienverbilligungsfonds» zur Umsetzung des indirekten Gegenvorschlags (vgl. Kapitel 2.3).

1.4.2. Sozialziel

Neu muss jeder Kanton das so genannte Sozialziel gesetzlich festlegen. Das Sozialziel hält fest, welchen Anteil die Krankenkassenprämie am massgebenden Einkommen höchstens ausmachen darf (gemäss Art. 65 Abs. 1^{ter} KVG). Bereits im aktuellen System legt der Regierungsrat jeweils den Eigenanteil gemäss § 3 EG KVG fest (vgl. Kapitel 1.5).

Im Kanton Zürich besteht demnach bereits ein Steuerungsinstrument, das den Anforderungen eines Sozialziels gemäss KVG genügt. Um die Systemkomplexität nicht weiter zu erhöhen, soll auf die Einführung eines weiteren Instruments verzichtet werden. Das Sozialziel wird daher vom Regierungsrat jährlich in Form des Eigenanteils festgelegt (vgl. Kapitel 2.1).

1.5. Konzept des Zürcher Prämienverbilligungssystems

Jede Person bezahlt im Grundsatz nur einen bestimmten Anteil ihres korrigierten steuerbaren (massgebenden) Einkommens für die Krankenkassenprämien. Dieser Anteil ist der vom Regierungsrat jährlich festgelegte **Eigenanteil**. Personen mit tiefem Einkommen tragen einen geringeren Eigenanteil und erhalten mehr Prämienverbilligung. Personen mit höheren Einkommen tragen einen grösseren Eigenanteil und erhalten weniger Prämienverbilligung. Insgesamt nimmt der Eigenanteil mit steigendem Einkommen zu und die Unterstützung mittels Prämienverbilligung ab.

Um nicht jede individuelle Krankenkassenprämie zu ermitteln und auf dieser Basis Eigenanteil und Prämienverbilligung abzuleiten, wird eine **Referenzprämie** definiert. Im gelgenden Gesetz ist die Referenzprämie gemäss § 4 Abs. 1 EG KVG als 60% der regionalen Durchschnittsprämie (RDP) festgelegt. Die RDP wird vom Bundesamt für Gesundheit berechnet und stellt den gewichteten Mittelwert einer Prämie mit freier Arztwahl und der minimalen Franchise von 300 Franken dar. Entsprechend liegt sie in der Regel über den tatsächlich bezahlten Prämien (vgl. Kapitel 2.1). Untenstehende Abbildung zeigt das Konzept des Zürcher Prämienverbilligungssystems schematisch auf.

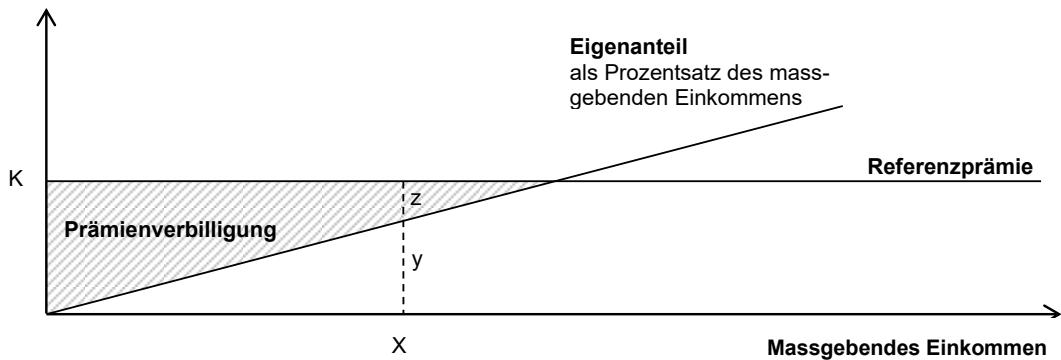


Abbildung 1: Prämienverbilligungssystem des Kantons Zürich. Die Referenzprämie entspricht der Höhe K. Abhängig vom korrigierten steuerbaren (massgebenden) Einkommen ergibt sich die Höhe des Eigenanteils und der Prämienverbilligung. Für eine Person mit einem massgebenden Einkommen von X ergibt sich ein Eigenanteil von y und eine Prämienverbilligung von z. Zudem muss eine allfällige Differenz von der Referenzprämie zur individuell gewählten tatsächlichen Prämie bezahlt werden (Grundbeitrag).

2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

2.1. Systemoptimierungen sowie Definition Sozialziel

§ 4. b Referenzprämie

Die Referenzprämie beträgt heute grundsätzlich 60% der RDP (§ 4 Abs. 1 EG KVG). Damit hätten die Versicherten mindestens 40% ihrer Krankenkassenprämie selbst zu tragen, wenn diese der RDP entsprechen würde (noch ohne Eigenanteil). Der Regierungsrat legt den Eigenanteil so fest, dass die verfügbaren Mittel vollständig verteilt werden (§ 3 Abs. 2 EG KVG). Durch die Steuerung des Eigenanteils verändert sich die Anzahl der anspruchsberechtigten Personen. In den vergangenen Jahren wurde der Eigenanteil unterjährig stets gesenkt. Dadurch wurden mehr Personen anspruchsberechtigt.

Gemäss § 4 Abs. 2 EG KVG gilt: Wenn mit einer Referenzprämie von 60% voraussichtlich mehr als 30% der Versicherten eine Prämienverbilligung erhalten (Bezügerquote), wird die Referenzprämie entsprechend erhöht. Die Prognose, ob die Bezügerquote über 30% liegt, stützt sich auf Erfahrungswerte der Vorjahre sowie auf Berechnungen der Gesundheitsdirektion. Diese Berechnungen basieren teilweise auf Annahmen und sind deshalb mit

Unsicherheiten behaftet. So lag beispielsweise die nachträglich berechnete effektive Bezügerquote im Jahr 2024 bei 34 Prozent. Als Konsequenz hat der Regierungsrat die Referenzprämie für das Jahr 2026 basierend auf § 4 Abs. 2 EG KVG auf 70% festgelegt und gleichzeitig den Eigenanteilssatz erhöht.

Aufgrund der per 1. Januar 2026 in Kraft tretenden Änderungen des KVG (vgl. Kapitel 1.4) dürften auch zukünftig die Mittel für die Prämienverbilligung steigen. Es ist deshalb wahrscheinlich, dass die Referenzprämie dauerhaft höher als 60% ausfallen wird, um die Bezügerquote von 30% gemäss § 4 Abs. 2 EG KVG einzuhalten zu können. Der bundesrechtliche Mindestbeitrag hängt von der zukünftigen Prämien- und Einkommensentwicklung sowie der Prämienbelastung ab und kann sich jährlich verändern. Es steht deshalb noch nicht fest, wie viele Mittel ab 2028 für die Prämienverbilligung eingesetzt werden müssen. Vor diesem Hintergrund ist die Erhöhung um einen fixen Prozentsatz nicht zielführend. Die Referenzprämie soll deshalb vom Regierungsrat jährlich innerhalb einer Bandbreite von 60 bis 80% der RDP festgelegt werden. Die untere Grenze basiert auf der bisherigen Referenzprämie von 60% (§ 4 Abs. 1 EG KVG). Die obere Grenze der Bandbreite von 80% orientiert sich an der durchschnittlich tatsächlich bezahlten Prämie im Kanton Zürich (mittlere Prämie).

Würde die Referenzprämie noch höher angesetzt, sinken die Anreize, sich für ein günstiges Krankenkassenmodell zu entscheiden. Gemäss § 4 Abs. 3 EG KVG erhält eine anspruchsberechtigte Person höchstens die Bruttoprämie als Prämienverbilligung. Diese Regelung ist beizubehalten, damit Personen höchstens ihre effektive Prämie erstattet erhalten und nicht darüber hinaus unterstützt werden. Sie ist zielführend, denn staatliche Unterstützungsleistungen sollen nicht höher sein als die Ausgaben, für die sie ausgerichtet werden. Die damit freiwerdenden Mittel sollen Personen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen zugutekommen.

Abs. 2

Aufgrund der neu festzulegenden Bandbreite der Referenzprämie sind bei einem vorher vom Kantonsrat festgelegten Betrag der IPV-Mittel grundsätzlich mehrere Kombinationen von Referenzprämiens und Eigenanteilssätzen denkbar, um die zur Verfügung stehenden Mittel zu verteilen. Neu soll deshalb im Gesetz das Ziel verankert werden, wonach angestrebt wird, dass 30% der Versicherten eine Prämienverbilligung erhalten sollen. Im gelgenden Gesetz fehlt eine explizite Zielgröße. Sie war bislang nicht notwendig, weil sich die

Bezügerquote aus der bei 60% fixierten Referenzprämie und den zur Verfügung stehenden Mittel für die Prämienverbilligung als daraus resultierende Grösse ergab. Da der Regierungsrat neu die Referenzprämie innerhalb einer Bandbreite festgelegt, variiert die Bezügerquote ebenfalls innerhalb einer gewissen Spannweite. Das neue Ziel soll deshalb dem Regierungsrat einen steuernden Rahmen geben, welche Bezügerquote bei der Festlegung der Referenzprämie anzustreben ist. Aufgrund des Antragssystems kann die Bezügerquote jedoch nicht als präzise Steuerungsgröße herangezogen werden. Eine Unsicherheit, wie viele Personen tatsächlich einen Antrag einreichen, bleibt bestehen. Aus diesem Grund ist auch eine absolute Formulierung des Ziels nicht zweckmässig. Hinzu kommt, dass neu auch Einkommensobergrenzen eingeführt werden sollen (vgl. nachfolgende Ausführungen). Eine absolut fixierte Zielgröße soll nicht dazu führen, dass die Einkommensobergrenzen unverhältnismässig hoch angesetzt werden müssen, nur um diese Bezügerquote zu erreichen. Aus Gründen der Bedarfsgerechtigkeit ist es daher zielführender, Personen in tatsächlich bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen stärker zu unterstützen, indem der Eigenanteil gesenkt wird und gleichzeitig Einkommensobergrenzen wirken.

§ 5a. c^{bis} Einkommensobergrenze

Die vorgesehene flexible Erhöhung der Referenzprämie soll primär zu einer Senkung der Einkommensgrenzen führen. Schätzungen bezüglich der Mindestvorgabe des Bundes zeigen wie bereits erwähnt, dass in Zukunft deutlich mehr Mittel für die Prämienverbilligung eingesetzt werden müssen. Dies würde ohne zusätzliche Massnahmen zu einer höheren Bezügerquote führen. Damit nicht deutlich mehr als 30% der Versicherten eine Prämienverbilligung erhalten (vgl. den heutigen § 4 Abs. 2 EG KVG sowie die neu vorgesehene Zielgröße) und gleichzeitig die Einkommensgrenzen nicht übermäßig ansteigen, wird ergänzend die Möglichkeit einer Einkommensobergrenze benötigt, um eine bedarfsorientierte Unterstützung sicherzustellen. Wenn die Einkommensgrenzen nach der Anpassung der Referenzprämie nach wie vor zu hoch sind, soll der Regierungsrat die Möglichkeit haben, für das betreffende Jahr eine nach Haushaltsgröße differenzierte Einkommensobergrenze festzulegen. Die durch eine Obergrenze freiwerdenden Mittel kommen gezielt Menschen in tatsächlich bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen zugute.

§ 7a. Sozialziel gemäss KVG

Der neue §7a EG KVG setzt die Änderung in der Bundesgesetzgebung um, wonach der Kanton ein so genanntes Sozialziel festlegen muss (vgl. Kapitel 1.4.2 und Art. 65 Abs. 1^{ter} KVG).

Das Sozialziel hält fest, welchen Anteil die Krankenkassenprämie am massgebenden Einkommen höchstens ausmachen darf (vgl. Art. 65 Abs. 1^{ter} KVG). Der Eigenanteil nach kantonalem Recht ist der Prozentsatz des massgebenden Einkommens, den die Versicherten selbst für ihre Krankenkassenprämie aufwenden müssen. Beide Werte entsprechen dem gleichen Anteil des massgeblichen Einkommens, sind also inhaltsgleich. Es bietet sich somit an, im Kanton Zürich den Eigenanteil gleichzeitig als bundesrechtliches Sozialziel festzulegen. Damit wird das bestehende Zürcher System an die neuen bundesrechtlichen Regelungen angeschlossen. Dabei ist zu erwähnen, dass eine Person mit einer günstigen Krankenkassenprämie aufgrund der höheren Referenzprämie effektiv nur noch den Eigenanteil zahlen muss. Der Eigenanteilssatz stellt somit eine gesetzeskonforme Umsetzung des Sozialziels dar (vgl. obige Ausführungen betreffend Referenzprämie, § 4).

Ausdrücklich vorbehalten werden im neuen § 7a EG KVG die Vermögensgrenzen gemäss § 3 Abs. 5 RG KVG und die Einkommenobergrenzen gemäss § 5a EG KVG. Wäre eine Person zwar auf der Grundlage ihres Eigenanteils zur Prämienverbilligung berechtigt, liegt ihr Vermögen aber über der Vermögensgrenze oder ihr Einkommen über der Einkommensobergrenze, so erhält sie weiterhin keine Prämienverbilligung.

§ 19. Provisorische und definitive Bestimmung der Prämienverbilligung

Das heutige Prämienverbilligungssystem führt dazu, dass die Prämienverbilligungen erst zu einem relativ späten Zeitpunkt definitiv festgelegt werden (vgl. Kapitel 1.4.1). Das kann dazu führen, dass bereits erhaltene provisorisch ausgerichtete Beiträge ganz oder teilweise zurückbezahlt werden und die Prämien dann in einem höheren Mass selbst getragen werden müssen. Das Abrechnungssystem kann dazu führen, dass gewisse Personen keinen Antrag auf IPV einreichen, um Rückforderungen zu vermeiden. Zudem belastet das zweiteilige System die SVA administrativ.

Die potenziell anspruchsberechtigten Personen erhalten mit dem neuen § 19 Abs. 3 EG KVG die Möglichkeit, in ihrem Antrag aktiv auf eine provisorische Auszahlung zu verzichten («Opt-out-Modell»). Mit der Wahl dieses Modells können Rückforderungen gänzlich ausgeschlossen werden.

§ 21. Verwirkung und Verjährung

In der Anwendungspraxis zum EG KVG hat sich herausgestellt, dass die Regelungen zu Verwirkung und Verjährung in § 21 EG KVG aus einer rein formellen Sicht überprüft werden sollen. § 21 Abs. 1 EG KVG enthält einen Verwirkungs-, nicht einen Verjährungstatbestand, weshalb der Sachtitel ergänzt wird. Der Absatz 1 bleibt unverändert. Der Absatz 2 wird griffiger und präziser formuliert.

Das heutige Gesetz weist eine Lücke betreffend die Verjährung des Differenzausgleichs mit einem Versicherer auf (§ 19 Abs. 2 EG KVG) auf. Diese wird mit dem neuen Absatz 3 geschlossen.

2.2. Finanzierung der Prämienverbilligung: Anpassungen aufgrund des indirekten Gegenvorschlags

§ 24. Bundes- und Kantonsbeitrag

Die Änderungen im KVG bedingen gewisse Anpassungen im § 24 EG KVG, um mit der insgesamt steigenden Komplexität der Gesetzgebung zur Prämienverbilligung Missverständnisse zu verhindern bzw. Klarheit zu schaffen.

Die Absätze 1 und 2 bleiben unverändert.

Absatz 3

Die Bundesgesetzgebung legt künftig den Betrag fest, den ein Kanton pro Jahr mindestens für die Prämienverbilligung ausrichten muss; die Berechnung des Mindestbeitrags ist in Art. 65 Abs. 1^{quater} bis Abs. 1^{octies} KVG und der dazugehörigen Verordnung geregelt (VPVK). Gesetzlich definiert ist, dass der Mindestanteil zwischen 3,5% und 7,5% der kantonalen Kosten der obligatorischen Kranken- und Pflegeversicherung (OKP-Kosten) beträgt. Je höher die Prämienbelastung der einkommensschwächsten 40% der Haushalte eines Kantons ist, desto näher liegt der Mindestanteil bei 7,5%.

Dieser bundesrechtliche Mindestbeitrag darf nicht für die Entschädigung der Verlustscheine (§ 27 Abs. 1 EG KVG) und die Entschädigung der SVA (§ 25 Abs. 1 EG KVG) verwendet werden. Diese Entschädigungen müssen aber – wie bisher – auch vom Kanton getragen werden. Der Kantonsbeitrag enthält deshalb neben dem bundesrechtlichen Mindestbeitrag zusätzlich die Entschädigung der SVA gemäss § 25 Abs. 1 EG KVG und die Entschädigungen der Versicherer gemäss § 27 Abs. 1 EG KVG.

§ 25. Vollzug

Im § 25 Absatz 1 EG KVG wird eine Präzisierung vorgenommen, die durch die Änderungen im KVG und in § 24 EG KVG notwendig wurde. Der Absatz 2 bleibt unverändert.

§ 27. Verlustscheine für unbezahlte Prämien

Im § 27 Absatz 1 EG KVG wird eine Präzisierung vorgenommen, die durch die Änderungen im KVG und in § 24 EG KVG notwendig wurde. Der Absatz 2 bleibt unverändert.

2.3. Einhaltung der neuen bundesrechtlichen Mindestvorgabe

Wie bereits erwähnt (vgl. Kapitel 1.4.1), erlaubt es das sehr differenzierte und soziale System der Prämienverbilligung im Kanton Zürich aufgrund des verzögerten Geldflusses nicht, den vom Bund neu geforderten kantonalen Mindestbeitrag für die Prämienverbilligungen in jedem Jahr genau einzuhalten, so dass ein Ausgleichsmechanismus über mehrere Jahre hinweg notwendig ist. Für diesen Ausgleichsmechanismus gibt es zwei finanzielle Varianten: den Ausgleich über einen neu zu schaffenden Fonds (Spezialfinanzierung) (Variante 1) und den Ausgleich mittels eines gesetzlichen Automatismus in der Budgetierung (Variante 2).

2.3.1. Variante 1: «Prämienverbilligungsfonds»

§ 24a. Ausgleich der Mindestvorgabe des Bundes

Der mit § 29a bis 29c EG KVG neu zu schaffende Fonds im Eigenkapital des Kantons dient als Ausgleichsmechanismus zur überjährigen Einhaltung der bundesrechtlichen Mindestvorgabe. Unterschreitungen der bundesrechtlichen Mindestvorgabe in einem bestimmten Jahr werden in den Fonds eingelagert, dort zweckgebunden «temporär zwischengelagert» und zeitnah spätestens in den vier Folgejahren für die Finanzierung höherer Prämienverbilligungen zu verwenden. Bei einem positiven Fondsbestand (Verschuldung wird gesetzlich ausgeschlossen) werden Überschreitungen der Mindestvorgabe aus dem Fonds finanziert.

Die kumulierten Über- und Unterschreitungen werden in der Fondsrechnung als Einlagen und Entnahmen verbucht. Mithin lässt sich mit dem Fondsbestand transparent nachweisen, dass der Kanton Zürich die bundesrechtlichen Vorgaben über einen Zeitraum von jeweils vier Jahren einhält.

Neue Abschnitt 2a. «Prämienverbilligungsfonds»

Als Gefäss des Ausgleichs zur Gewährleistung der bundesrechtlichen Vorgaben von Art. 65 Abs. 1^{quater} bis 1^{octer} KVG betreffend die minimale jährliche Finanzierung durch den Kanton wird ein Fonds geschaffen. Dies bedingt einen neuen Abschnitt im Gesetz.

Die §§ 29a bis 29c enthalten die minimal gesetzlich notwendigen Regelungen zum neuen Fonds. Der Ausgleichmechanismus als solcher ist im § 24a EG KVG geregelt.

§ 29a. Zweck und Verwaltung

Zu den minimalen Festlegungen, die zu einem Spezialfonds auf Gesetzesstufe gemacht werden müssen, gehören der Zweck und die Zuständigkeit zur Verwaltung. Dies wird im neuen § 29 EG KVG festgehalten.

Der Fonds im Eigenkapital des Kantons dient als Ausgleichsmechanismus zur überjährigen Einhaltung der bundesrechtlichen Mindestvorgabe. Unterschreitungen werden in den Fonds eingezahlt, dort zweckgebunden «temporär zwischengelagert» und in den Folgejahren für die Finanzierung höherer Prämienverbilligungen entnommen (§ 24a EG KVG). Bei einem positiven Fondsbestand (Verschuldung wird gesetzlich ausgeschlossen, vgl. § 29c) werden Überschreitungen der Mindestvorgabe aus dem Fonds finanziert.

§ 29b. Einlagen und Entnahmen

Der neue § 29b enthält weitere minimal notwendigen Regelungen zum Spezialfonds. Die Einlagen und Entnahmen sind bereits im neuen § 24a geregelt, so dass darauf verwiesen werden kann. Entnahmen aus einem Spezialfonds bedingen einen Beschluss einer zuständigen Behörde. Angesichts des engen gesetzlichen Rahmens von Einlagen und Entnahmen aus dem Fonds, der sich aus dem Bundesrecht ergibt, soll die Gesundheitsdirektion unabhängig von ihrer Höhe für diesen Beschluss zuständig sein. Mit dieser Finanzdelegation an die Gesundheitsdirektion wird das fakultative Finanzreferendum ausgeschlossen.

§ 29c. Verschuldung

Im neuen § 29c EG KVG wird ausdrücklich festgehalten, dass sich der Fonds nicht verschulden darf. Dies bedeutet, dass keine Entnahmen beschlossen werden dürfen, die über dem Bestand des Fonds liegen. Sollten im Fonds keine Mittel liegen, bedeutet dies, dass der Kanton Zürich die kumulierten Mindestvorgaben des Bundes erfüllt hat.

2.3.2. Variante 2: «Gesetzlicher Automatismus» in der Budgetierung»

§ 24a. Ausgleich der Mindestvorgabe des Bundes

Es wird im neuen § 24a KVG gesetzlich festgelegt, dass Unterschreitungen der Mindestvorgabe in den vier Folgejahren zusätzlich budgetiert und der Mindestbeitrag so überjährig eingehalten wird. Die kumulierten Über- und Unterschreitungen zur bundesrechtlichen Mindestvorgabe werden mit einem neuen Indikator im Geschäftsbericht abgebildet.

2.3.3. Gegenüberstellung und Beurteilung der zwei Varianten

Beim Prämienverbilligungsfonds erfolgen die Einlagen und Entnahmen regelbasiert entsprechend der obenstehend erläuterten gesetzlichen Grundlagen. Der Fondsbestand zeigt am Jahresende die kumulierte Abweichung vom Mindestbeitrag und stellt sicher, dass die entsprechenden Mittel zweckgebunden für die Prämienverbilligung vorgesehen sind. Die Transparenz gegenüber Bund, Kantonsrat und Bevölkerung zum Stand des Ausgleichs ist somit stets gewährleistet. Dies stellt im Fall von Klagen wegen Nichterreichens der Mindestvorgabe ein starkes Argument dar. Da im Falle von erfolgreichen Klagen Nachzahlungen für den Kanton Zürich drohen, werden durch einen transparenten Ausgleichsmechanismus die finanziellen Risiken für den Kanton minimiert. Auch wenn der Bund die Nichteinhaltung der Mindestvorgabe in einem Jahr feststellt, kann mit dem zweckgebundenen Fonds nachvollziehbar argumentiert werden, dass der Kanton die Mindestvorgabe überjährig einhalten wird und so das Risiko von Rückforderungen seitens des Bundes verringert wird.

Bei der Variante gesetzlicher Automatismus wird festgelegt, dass Unterschreitungen der Mindestvorgabe in den nächsten vier Jahren zusätzlich budgetiert und der Mindestbeitrag so ebenfalls überjährig eingehalten wird. Bei dieser Umsetzung werden die kumulierten Über- und Unterschreitungen mit einem neuen Indikator im Geschäftsbericht abgebildet. Im Budgetprozess besteht bei den zusätzlich beantragten Mitteln die Möglichkeit, dass diese reduziert oder gestrichen werden. Damit würde der Ausgleich des Mindestbeitrags verzögert bzw. könnte gar nicht erfolgen.

Die Fondsvariante erfüllt somit die Anforderungen eines transparenten Ausgleichsmechanismus zur Minimierung der rechtlichen und finanziellen Risiken besser. Der Regierungsrat präferiert daher den Fonds zur kantonalen Umsetzung des indirekten Gegenvorschlags.

3. Auswirkungen

3.1. Private

3.1.1. Auswirkungen der Systemoptimierungen

- *Flexibilisierung der Referenzprämie:* Durch die Erhöhung der Referenzprämie steigt die IPV für Personen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen und damit für die grosse Mehrheit der heute anspruchsberechtigten Personen. Gleichzeitig führt die damit einhergehende Erhöhung des Eigenanteilssatzes zu tieferen Einkommensgrenzen, was wiederum zu einer bedarfsorientierteren Verteilung der verfügbaren Mittel führt.
- *Von der Haushaltsgrösse abhängige Einkommensobergrenze:* Auch mittels dieses Instruments erhöht sich die bedarfsorientierte Zuteilung der Mittel, da freiwerdende Mittel über eine Senkung des Eigenanteilssatzes Personen mit tiefen Einkommen zugutekommen und deren IPV entsprechend steigt. Personen, deren Einkommen über der Grenze liegen, erhalten künftig keine IPV mehr.
- *Option auf nur noch definitive Bestimmung der Prämienverbilligung:* Wenn sich Personen für eine ausschliesslich definitive Verfügung entscheiden, entfallen Rückforderungen vollständig, was ihre Planungssicherheit verbessert. Gleichzeitig reduziert sich ihr administrative Aufwand geringfügig, weil korrigierende Verfügungen und Rückforderungen seltener werden. Wer sich für den Verzicht auf eine provisorische Auszahlung entscheidet, erhält erst nach Vorliegen der definitiven Steuerveranlagung finanzielle Unterstützung für das entsprechende Antragsjahr, was kurzfristig belastend sein kann.

3.1.2. Auswirkungen der kantonalen Umsetzung des indirekten Gegenvorschlags zur «Prämien-Entlastungs-Initiative»

Mit der Einführung des bundesrechtlichen Mindestbeitrags stehen ab 2028 zusätzliche Mittel für die Prämienverbilligung zur Verfügung. Diese werden eingesetzt, um die Referenzprämie dauerhaft anzuheben (vgl. Kapitel 2.1) und ggf. den Eigenanteilssatz zu senken. Insgesamt führt dies zu höheren Verbilligungen für Haushalte mit tiefen und mittleren Einkommen. Durch die Einführung einer Einkommensobergrenze kann die Bedarfsgerechtigkeit des Systems trotz der neuen Vorgaben gewahrt werden.

Das Sozialziel hat hingegen keine materiellen Auswirkungen auf das bestehende System, da es mit dem Eigenanteil und somit mittels eines bereits bestehenden Steuerungsinstruments festgelegt wird.

3.2. Auswirkungen auf die SVA

Bei der SVA, die für den Vollzug der Prämienverbilligung verantwortlich ist, entsteht durch die zusätzliche Prüfung der Einkommenobergrenzen und das Bereitstellen der für die Festlegung relevanten Daten ein geringer Mehraufwand. Hingegen ist aufgrund der vorgenommenen Massnahme zur Reduktion von Rückforderungen – der Möglichkeit, auf eine provisorische Verfügung zu verzichten – mit einer leichten Entlastung der SVA zu rechnen.

Insgesamt ist davon auszugehen, dass der Aufwand der SVA vergleichbar bleibt; weitere Auswirkungen sind nicht zu erwarten.

3.3. Finanzielle Auswirkungen

Die Anpassungen des kantonalen Prämienverbilligungssystems haben keine finanziellen Auswirkungen für den Kanton.

Die finanziellen Auswirkungen des auf nationaler Ebene beschlossenen indirekten Gegenvorschlags zur «Prämien-Entlastungs-Initiative» sind im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2026-2029 eingestellt und betragen gemäss Prognose im Jahr 2028 rund 100 Mio. Fr.. Im Herbst 2027 wird der Bund den Mindestbeitrag des Kantons Zürich für das Jahr 2028 definitiv festlegen.

3.4. Regulierungsfolgeabschätzung

Gemäss dem Gesetz zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (EntlG, LS 930.1) ist der administrative Aufwand von Unternehmen bei der Erfüllung von Vorschriften möglichst gering zu halten. Zu diesem Zweck werden alle neuen oder zu ändernden Erlasses einer Regulierungsfolgeabschätzung unterzogen (§ 3 Abs. 2 EntlG in Verbindung mit § 5 der Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 18. August 2010 [EntlV, LS 930.11]). Der Vorentwurf hält diese Vorgaben ein. Die Änderung des EG KVG berührt die Unternehmen nicht.

3.5. Vereinbarkeit mit den Vorgaben der Behindertenrechtskonvention

Neuerlasse oder Änderungen rechtsetzender Bestimmungen sind auf ihre Vereinbarkeit mit dem Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention, UNO-BRK, SR 0.109) zu überprüfen (Richtlinien zur Überprüfung von Rechtsetzungsvorhaben auf ihre Vereinbarkeit mit der Behindertenrechtskonvention vom 11. Dezember 2024; RL RS BRK).

Die vorliegende Gesetzesänderung hat keine Auswirkungen auf die Rechtsstellung von Menschen mit Behinderungen.