

Sitzung vom 8. Februar 2023

**185. Dringliche Anfrage (Individuelle Prämienverbilligung:
Zugänglichkeit und Benutzerinnen und Benutzer-Freundlichkeit)**

Kantonsrätin Nicole Wyss, Zürich, und Mitunterzeichnende haben am 9. Januar 2023 folgende dringliche Anfrage eingereicht:

2021 wurde das neue Modell der individuellen Prämienverbilligung (IPV) erstmals umgesetzt. Unter dem bisherigen System lag die Rücklaufquote der IPV-Anträge bei 90 – 92% (vgl. Weisung 5313 zur EG KVG-Revision, Seite 60). Das hat sich mit dem Übergang zum neuen System offenbar markant geändert. Wir befürchten, dass die Zugänglichkeit gerade für Personen mit Migrationshintergrund und/oder schlechten Deutschkenntnissen und für Menschen mit Leseeinschränkungen massiv erschwert wurde.

Folgende alarmierende Feststellungen im Geschäftsbericht 2021 der SVA (Seite 23) weisen darauf hin:

«Für das Jahr 2021 genügte es zum ersten Mal nicht mehr, den Antrag bloss zu unterschreiben und zu retournieren. Wer für das Jahr 2021 die Unterstützung beanspruchen wollte, musste ein längeres Formular ausfüllen. (...) 20 Prozent der Angeschriebenen hatten bis Ende 2021 noch keinen Antrag eingereicht. Die Einführung und Etablierung neuer gesetzlicher Vorgaben sind nicht nur als technischer, sondern auch als kultureller und kommunikativer Prozess zu verstehen. (...) Das ist nach einem Systemwechsel besonders wichtig, da die neue Berechnungslogik mit ihren vielen Parametern und den abstrakten Grössen für Laien nur schwer nachvollziehbar ist.»

Insgesamt ist das IPV-System sehr intransparent und die Festsetzung des Eigenanteilsatzes sehr volatil. Darum bitten wir die Regierung um Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie hat sich die Zahl der von der SVA angeschriebenen Personen resp. Haushalte und der Anteil, der dann effektiv ein Gesuch eingereicht hat, für die IPV 2018 bis 2023 entwickelt?
2. Laut § 21 Abs. 2 g VEG KVG bezieht die SVA neben den Steuerdaten aus der kantonalen Einwohnerdatenplattform (KEP) auch Daten zur Ausländerkategorie. Bitte um Angaben, wie sich 2021 und 2022 der Kreis der Personen, die nicht auf die SVA-Zuschrift reagiert haben, in Bezug auf Einkommensgruppe und Nationalität resp. Ausländerkategorie zusammensetzt. Falls diese Daten bisher nicht ausgewertet wurden: Kann der Regierungsrat das veranlassen?

3. Was unternehmen Regierung und SVA, abgesehen vom Aufschalten des Online-Rechners, um den von der SVA angesprochenen «kulturellen und kommunikativen Prozess» zu verbessern?
4. Gibt es die Möglichkeit, das Antragsformular so zu gestalten, dass die von der SVA angeschriebenen Personen keine zusätzlichen Daten aus der aktuellen Steuererklärung einfüllen müssen, sondern den Antrag wie früher lediglich mit einer Unterschrift retournieren können?
5. Was für Massnahmen wurden bisher konkret getroffen resp. sind vorgesehen, um das Verbilligungssystem auch für Personen mit geringen oder keinen Deutschkenntnissen oder mit Leseeinschränkung transparent und zugänglich zu machen? Gibt es Merkblätter oder Online-Informationen in den wichtigsten Migrations Sprachen oder in leichter Sprache resp. andere geeignete Informationsmassnahmen wie Hilfen zum Ausfüllen?
6. Wie beurteilt der Regierungsrat die praktische Umsetzung des neuen Verbilligungsmodells in den ersten beiden Jahren? Wo sieht er Korrekturbedarf? Wie kann das System kundenfreundlicher gestaltet werden?
7. Die Regierung stellt sich auf den Standpunkt, dass der Kantonsbeitrag seit 2020 92% beträgt und nicht mehr 80% wie in den Jahren zuvor (Umsetzung DP 44/2019, Vorlage 5602). EG KVG § 24 Abs. 3 legt den 4-Jahresdurchschnitt des Kantonsbeitrags noch immer auf 80% fest. Weshalb beantragt die Regierung keine Gesetzesänderung zu einem 4-Jahresdurchschnitt von 92%? Beabsichtigt die Regierung nicht, die budgetierten 92% zu erreichen?
8. Warum hat der Regierungsrat sowohl 2021 wie 2022 bloss eine Korrektur bei den Verbilligungsbeiträgen pro Kopf ins Auge gefasst und nicht eine Erweiterung des Bezugskreises? Warum hat er im Anspruchsjahr 2021 insbesondere nicht veranlasst, dass die 20 Prozent der Angeschriebenen, die noch nicht reagiert hatten, erneut kontaktiert wurden?
9. Haben 2021 Personen ihre bisherigen IPV-Beiträge eingebüsst, ohne dass sie ein höheres Einkommen erzielten? Erhalten resp. erhielten die Betroffenen eine Mitteilung oder Begründung durch die SVA oder die GD? Wenn nein: warum nicht?
10. Das Budget 2023 rechnet mit 412'500 IPV-Beziehenden: Rechnet der Regierungsrat damit, dass diese Zahl auch erreicht wird? Wird es erneut zu einer Senkung des Eigenanteilsatzes kommen? Läuft die Regierung im 2023 erneut Gefahr, dass der Bundesbeitrag gemäss § 24 Abs. 2 widerrechtlich für Personen mit Anspruch auf Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen verwendet wird?

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringliche Anfrage Nicole Wyss, Zürich, und Mitunterzeichnende wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Die nachfolgende Tabelle gibt die Anzahl von der Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich (SVA) verschickter Antragsformulare für Individuelle Prämienverbilligung (IPV) sowie die Anzahl davon effektiv bei der SVA eingereichter IPV-Gesuche im Zeitraum zwischen 2018 und 2023 wieder. Da die Frist für die Einreichung der Antragsformulare jeweils bis am 31. März des Folgejahres läuft, steht diese Zahl für die Jahre 2022 und 2023 noch nicht fest. Wichtig ist, auch zu erwähnen, dass die Zahlen 2018–2020 gegenüber den Zahlen ab 2021 nicht direkt verglichen werden können, da 2021 erstmals das neue Modell zur Ausrichtung der IPV im Kanton Zürich zur Anwendung kam.

	Anzahl von der SVA versandter IPV-Antragsformulare	Davon bei der SVA eingereichte IPV-Gesuche
2018	202 739	164 600
2019	203 648	164 966
2020	248 053	204 456
2021	214 874	171 292
2022	233 447	– ¹
2023	255 896	– ²

Quelle: SVA

¹ IPV-Gesuche für das Jahr 2022 können bis am 31. März 2023 bei der SVA eingereicht werden.

² IPV-Gesuche für das Jahr 2023 können bis am 31. März 2024 bei der SVA eingereicht werden.

Zu Frage 2:

Bislang hat die SVA die Daten nicht nach Einkommensgruppe und Nationalität oder Ausländerkategorie aufgeschlüsselt. Eine solche Auswertung wäre grundsätzlich möglich, aber mit einem grösseren Mehraufwand verbunden, da die Daten aus verschiedenen Systemen zusammengetragen und ausgewertet werden müssten. Eine differenziertere Auswertung verschiedener Parameter in Bezug auf die Anspruchsgruppen wird jedoch zusammen mit der SVA geprüft.

Die mittlerweile gemachten Erfahrungen mit dem neuen IPV-System haben gezeigt, dass nicht gerechtfertigte IPV-Zahlungen eingeschränkt und die Bedarfsgerechtigkeit des Systems insgesamt verbessert werden konnten. Gleichzeitig sind aber auch verschiedene Herausforderungen, so beispielsweise in den Bereichen der Steuerung und Berechnung, zu Tage getreten. Die Eckwerte für die Bestimmung der IPV müssen mehrere

Monate vor Beginn des betreffenden IPV-Jahres festgelegt werden und beruhen teilweise auf unsicheren finanziellen Annahmen. Dies hat unter anderem auch dazu geführt, dass 2022 die Eigenanteilssätze nachjustiert werden mussten. In diesem Zusammenhang prüft die Gesundheitsdirektion zurzeit, welche Auswertungen nötig sind, um das System insgesamt weiter verbessern zu können. Dabei kann aufgrund der Erfahrungen seit 2021 laufend auf eine breitere Datengrundlage abgestellt werden.

Zu Fragen 3 und 5:

Um die Hürden für potenzielle IPV-Anspruchsberechtigte bei der Antragstellung so niedrig wie möglich zu halten, hat die SVA seit der Einführung des neuen Prämienverbilligungsmodells bereits verschiedene Massnahmen umgesetzt. So wurden unter anderem verschiedene Prozesse digitalisiert und automatisiert. Ein Beispiel dafür ist das neue Online-Antragsformular, über das im Jahr 2021 fast die Hälfte der initial verschickten Anträge und über 80% der Nachmeldungen eingereicht worden sind (vgl. Geschäftsbericht SVA 2021, S. 24). Das System erkennt zudem automatisch, welche Daten bei der Kundin oder dem Kunden abgefragt werden müssen und welche bereits aus den Steuerveranlagungen vorliegen. So wird der Aufwand für das Ausfüllen des Formulars so stark verringert wie möglich. Neu haben auch die Gemeinden die Möglichkeit, einen IPV-Antrag für ihre Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger zu stellen. Für Personen ohne Deutschkenntnisse oder mit Leseeinschränkungen stellt die SVA eine IPV-Hotline zur Verfügung. Die Hotline-Mitarbeitenden decken neben Deutsch verschiedene weitere Sprachen ab, so z. B. Italienisch, Englisch, Französisch, Spanisch, Türkisch, Albanisch oder Serbisch. Dadurch kann den Kundinnen und Kunden beim Ausfüllen des Formulars geholfen werden. Auch in den Gemeinden stehen verschiedene Unterstützungsangebote zur Verfügung für Einwohnerinnen und Einwohner, die Beratung und Unterstützung benötigen. Die Kommunikation gegenüber den Gemeinden wird zusätzlich verbessert, indem die SVA künftig neben der Sozialkonferenz des Kantons Zürich vermehrt auch den Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich miteinbezieht.

Zu Frage 4:

Grundsätzlich werden Steuerdaten nur erfragt, wenn sie die SVA nicht aus dem kantonalen Steuerregister beziehen kann. Das ist z. B. der Fall bei Personen, die weniger als drei Jahre im Kanton Zürich wohnhaft sind, oder bei jungen Erwachsenen in Ausbildung, sofern ihr monatliches Einkommen weniger als Fr. 2450 beträgt und ihre Eltern weniger als drei Jahre im Kanton Zürich wohnhaft sind oder in einem anderen Kanton leben. Darüber hinaus müssen quellensteuerpflichtige Personen mit Einkommen im Ausland sowie Personen mit einem Einkommen gemäss

dem Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (SR 822.41) Einkommensnachweise beilegen. Bei der grossen Mehrheit der anspruchsberechtigten Personen müssen jedoch bei der Antragstellung keine zusätzlichen Daten aus der aktuellen Steuererklärung ergänzt werden.

Antragstellende, bei denen sich wesentliche Einkommensveränderungen abzeichnen, die zu einer tieferen Prämienverbilligung führen, müssen dies der SVA ebenfalls melden (§ 12 Abs. 1 Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz [EG KVG; LS 832.01]). Dies hat auch für die Antragstellerin oder den Antragsteller den Vorteil, dass die Vorschussleistung der IPV bereits anhand von aktuellen Daten vorberechnet werden kann. Spätestens bei der definitiven IPV wird die Berechnung aber auch ohne vorgängige Meldung entsprechend korrigiert.

Zu Frage 6:

Der Regierungsrat kann insgesamt feststellen, dass sich das neue Prämienverbilligungssystem bewährt. Es weist eine hohe Genauigkeit auf, betrachtet die unterschiedlichen Lebenssituationen und finanziellen Verhältnisse differenzierter und führt so insgesamt zu einer gerechteren Verteilung der IPV-Beiträge. Gleichzeitig hat sich aber gezeigt, dass der Systemübergang komplexer ist als ursprünglich angenommen. Das hat sich z. B. in der erforderlichen Nachjustierung der Eigenanteilssätze 2022 gezeigt. Damit das System so kundenfreundlich wie möglich ausgestaltet werden kann, benötigt die SVA eine gute Datengrundlage. Diesbezüglich steht die SVA im Dialog mit den Steuerbehörden. Daneben prüft die Gesundheitsdirektion zusammen mit der SVA laufend, wie die Kommunikation gegenüber den verschiedenen Anspruchsgruppen weiter verbessert werden kann.

Zu Frage 7:

Die Prämienverbilligung wird im Wesentlichen durch einen Bundesbeitrag und einen Kantonsanteil finanziert. Die Höhe des Kantonsanteils – mindestens 80% des Bundesbeitrags im Vierjahresdurchschnitt – ist so im neuen EG KVG festgelegt. Dieses Gesetz hat der Kantonsrat am 29. April 2019 mit 150:0 Stimmen beschlossen. Die Stimmberechtigten haben in der Volksabstimmung vom 13. Juni 2021 die Erhöhung des Kantonsanteils auf 100% des Bundesbeitrags mit 64% Nein-Stimmen-Anteil deutlich verworfen. Der Kantonsrat hat zuletzt in der Budgetdebatte vom 12. Dezember 2022 einen entsprechenden Minderheitsantrag zur Erhöhung des Kantonsanteils auf 100% abgelehnt. Es gibt daher keine Veranlassung, am heutigen Kantonsanteil von mindestens 80% des Bundesbeitrags etwas zu ändern. In den vergangenen Jahren wurde ein Kantonsanteil von 92% budgetiert.

Zu Frage 8:

Im Herbst 2021 und 2022 hat der Regierungsrat den jeweils im Vorjahr festgesetzten Eigenanteilssatz nach unten angepasst (vgl. RRB Nrn. 1127/2021 und 1308/2022). Dies bedeutet, dass die IPV-Beziehenden einen kleineren Teil ihres Einkommens für die Krankenkassenprämien aufwenden müssen. Die Senkung des Eigenanteilssatzes führte aber dazu, dass mehr Personen Anspruch auf IPV hatten als bisher. Die betroffenen Personen können jeweils noch bis Ende März des Folgejahres eine IPV für das Vorjahr beantragen. Der Regierungsrat hat mittels Medienmitteilungen am 15. Oktober 2021 und am 6. Oktober 2022 darüber informiert.

Auch die SVA selbst hat dies jeweils über ihre verschiedenen Kanäle, die fortlaufend erweitert werden, breit kommuniziert und die Gemeinden entsprechend informiert. Sofern es die Datengrundlage erlaubt, schreibt die SVA zudem die betroffenen Personengruppen an. Aufgrund der erfolgten Senkung des Eigenanteilssatzes im Herbst 2022 ist die SVA zurzeit daran, den Nachversand an die neu ermittelten Anspruchsberechtigten aufzuleisen. Dieser wird Ende Februar erfolgen.

Zu Frage 9:

Ein solcher Vergleich ist sehr schwierig, da sich das alte und das neue IPV-System grundlegend unterscheiden. Hinzu kommt, dass die Werte des altrechtlichen Stufensystems jährlich angepasst worden sind; die letzte Anpassung erfolgte für 2020. Mit Blick auf verschiedene Haushaltskonstellationen kann festgehalten werden, dass die IPV nach neuem System bei sehr tiefen Einkommen tendenziell höher ist als nach altem System, während sie bei den etwas höheren Einkommen geringfügig tiefer ist als bisher. Bei Familien mit zwei oder mehr Kindern ist die IPV nach neuem System aber durchgehend höher als bisher.

Zu Frage 10:

Die Prognosen für die IPV-Bezüge sind sehr schwierig, weil viele Faktoren unbestimmt sind, so etwa die zu erwartende Prämienteuering oder das durchschnittliche Lohnwachstum. Daher kalkulierte der Regierungsrat für 2022 zunächst vorsichtig, was mit der Senkung der Eigenanteilsätze im Herbst korrigiert werden konnte. Aufgrund der seit 2021 mit dem neuen System gemachten Erfahrungen konnten die Unsicherheiten für zukünftige Prognosen verringert werden. Eine geringfügige Anpassung der Eigenanteilsätze in den Folgejahren kann trotzdem nicht vollständig ausgeschlossen werden. Es ist aber davon auszugehen, dass die Vorgaben von § 24 Abs. 2 EG KVG für 2022 und die Folgejahre eingehalten werden können.

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

Vor dem Regierungsrat

Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli