

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

vom 21. Juli 1999

1308. Interpellation von Dr. Arthur Bernet betreffend Krankenversicherungsgesetz, finanzielle Entlastung. Am 3. Februar 1999 reichte Dr. Arthur Bernet (SVP) folgende Interpellation GR Nr. 99/54 ein:

Der Kantonsrat hat im Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (EG KVG), das voraussichtlich am 13. Juni 1999 zur Abstimmung kommt und auf den 1. Januar 2000 in Kraft gesetzt wird, die Gemeinden bei der Prämienverbilligung für Versicherte in bescheidenen finanziellen Verhältnissen um rund 45 Mio. Franken entlastet (§ 14 Abs. 2, § 18 Abs. 3). Nach Aussage von Frau Regierungsrätin Verena Diener im Rat profitiert davon in erster Linie die Stadt Zürich. Entgegen dem Willen des Stadtrates übernimmt die Sozialversicherungsanstalt des Kantons zudem die gesamte administrative Abwicklung. Ich frage deshalb den Stadtrat:

1. Wie hoch ist die finanzielle Entlastung der Stadt für die Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen und Beihilfen zur AHV/IV (§ 14 Abs. 2) und für uneinbringliche Prämien (§ 18 Abs. 3)?
2. Wie gross sind die personellen Einsparungen im Gesundheits- und Umweltdepartement dank der Entlastung durch die Sozialversicherungsanstalt des Kantons?
3. Wird dieser zusätzliche Lastenausgleich im Voranschlag für das Jahr 2000 berücksichtigt?
4. Wie fällt der Mehraufwand für die Information der quellensteuerpflichtigen Versicherten über die Prämienverbilligung (§ 15 Abs. 2) ins Gewicht?

Auf den Antrag des Vorstehers des Gesundheits- und Umweltdepartements beantwortet der Stadtrat die Interpellation wie folgt:

Vorbemerkung/Grundsätzliches

Mit der Einführung des neuen KVG, am 1. Januar 1996, ist die Krankenpflegegrundversicherung gesamtschweizerisch obligatorisch erklärt worden. Für die Einhaltung der Versicherungspflicht haben die Kantone zu sorgen. Beibehalten worden ist das System der Kopfprämien pro versicherte Person. Dagegen ist die bisherige Subventionierung der Krankenversicherung nach dem Giesskannenprinzip durch die individuelle Verbilligung der Prämien abgelöst worden. Die Beiträge von Bund und Kantonen sind zugunsten der Prämienverbilligung von wirtschaftlich schwächeren Versicherten zu verwenden. Die Versicherten haben sich an den Kosten der für sie erbrachten Leistungen mit einer vom Bundesrat festgelegten Kostenbeteiligung, bestehend aus einem festen Jahresbeitrag (Franchise) und mit 10 Prozent der die Franchise übersteigenden Kosten (Selbstbehalt) bis zu einem Maximalbeitrag, zu beteiligen.

Die Überprüfung der Einhaltung der Versicherungspflicht von Personen, die nach Massgabe der Bestimmungen über die Krankenversicherung versicherungspflichtig sind, wird vom Kanton an die Gemeinden delegiert. Gemäss dem Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG), das vom Volk in der Abstimmung vom 13. Juni 1999 knapp angenommen wurde, haben die Gemeinden in Zukunft auch die bisher vom Kanton erlassenen amtlichen Zuteilungsverfügungen auszustellen.

Der Anspruch auf Prämienverbilligung ist weiterhin durch die Gemeinden zu beurteilen. Diese verfügen über die dafür erforderlichen

Personendaten und Steuerfaktoren. In der Folge der Einführung des neuen Steuergesetzes kann künftig nicht mehr auf provisorische, sondern nur noch auf definitive Steuerdaten abgestellt werden, womit die schon bisher geringe Aktualität der Bemessungsgrundlagen weiter abnimmt. Eine weitere Aktualitätseinbusse entsteht durch den Wechsel von der bisher in der Stadt Zürich jährlich zweimaligen auf die einmalige Beurteilung des Anspruchs. Künftig dienen die am 1. Januar des dem Auszahlungsjahr vorangehenden Jahres im Kanton bekannten definitiven Steuerfaktoren als Berechnungsbasis. Die Beiträge werden für alle Gemeinden im vierten Quartal des Beurteilungsjahres von der SVA an die Krankenversicherer ausgerichtet und von diesen im darauf folgenden Jahr mit den Prämien verrechnet, was zu einem weiteren Aktualitätsverlust führt.

Die Summe dieser Veränderungen erfordert eine neue Ausgestaltung des Systems, die auch vom Bund angestrebt wird. Künftig sollen Versicherte, deren aktuelle wirtschaftlichen Verhältnisse im Auszahlungsjahr massgebend von den definitiven Steuerfaktoren am Stichtag abweichen oder deren persönliche Verhältnisse sich verändern (§ 10 EG KVG), bei der Gemeinde einen Antrag auf Prämienverbilligung stellen können. Die Individualbeurteilung, als Ergänzung zu der maschinellen/automatischen Beurteilung der Anspruchsberechtigung, wird den Gemeinden erhebliche administrative und in der Folge personelle Mehrbelastungen bescheren. Sie werden je nach Ausgestaltung der vom Regierungsrat im Rahmen einer Verordnung zu regelnden Einzelheiten mehr oder weniger gross ausfallen.

Nach § 18 haben die Gemeinden die durch die Prämienverbilligung nicht gedeckten Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung von versicherten Personen zu übernehmen, soweit das nach dem Sozialhilferecht berechnete soziale Existenzminimum nicht gewährleistet ist. Die auf dem Betreuungsweg nicht einbringbaren Prämien der übrigen versicherten Personen können die Versicherer bei der Gemeinde geltend machen. In beiden Fällen gehen die entsprechenden Aufwendungen zu Lasten des Gesamtbetrages der Prämienverbilligung. Damit werden diese Kosten im Rahmen der obligatorischen Krankenpflegegrundversicherung durch Bund und Kanton getragen und nicht systemwidrig den Gemeinden als Sozialhilfeleistungen aufgebürdet. Der Umstand, dass dadurch die Beiträge an die einzelnen Versicherten sinken, ist wirksam nur damit zu beheben, dass der Kanton die Quote der Beitragsbezüge beim Bund anhebt und damit auch die bereits in Aussicht gestellten, erneuten Prämien erhöhungen auffangen kann.

Zu Frage 1:

a) Finanzielle Entlastung der Stadt Zürich für Personen mit Ergänzungsleistungen und Beihilfen zur AHV/IV (§ 14 Abs. 2 EG KVG)

Da bei den bundesrechtlich vorgeschriebenen Ergänzungsleistungen zur AHV/IV kleinere Subventionsansätze (10 Prozent) gelten als bei den individuellen Prämienverbilligungen (annähernd 50 Prozent), können die Gemeinden Einsparungen erzielen, wenn die über die Zusatzleistungen zur AHV/IV ausgerichteten Prämienverbilligungen in der Höhe der massgeblichen kantonalen Durchschnittsprämien voll den Gemeinden ersetzt werden (und nicht nur der Ansatz der höchsten Prämienverbilligung). Diese «Sparmassnahme» hat sich in allen Kantonen durchgesetzt.

Das Amt für Zusatzleistungen zur AHV/IV hatte die Gelegenheit erhalten, in Gesprächen mit den Kommissionsmitgliedern der Kommission zur Vorberatung des EG KVG dieses Anliegen näher zu bringen. Es wurde aufgezeigt, dass bei einer Erhöhung der Bezugsquote an Prämienverbilligungsgeldern von 50 auf 57 Prozent der Kanton mit dieser Massnahme geringfügige Mehraufwendungen und die Gemeinden Entlastungen in der Grössenordnung von 22 Mio. Franken haben würden, ohne dass die übrigen Bezugsberechtigten Einbussen erleiden müssen.

Mit einer mutmasslichen Nettoeinsparung von 10 bis 11 Mio. Franken profitiert die Stadt Zürich mit dieser Optimierung nicht mehr als die anderen Gemeinden. Für die Stadt Zürich ergeben sich aber höhere Entlastungen als z. B. für andere, kleine Gemeinden, da die Stadt Zürich einen höheren Anteil an Personen mit Ergänzungsleistungen und Beihilfen zur AHV/IV hat. Diese Personen aus der Stadt Zürich profitieren selbst nicht mehr als in anderen Gemeinden – im Gegenteil. Da über die Zusatzleistungen die durchschnittliche Prämie abgedeckt wird und sich diese nach der Durchschnittsprämie der Stadt Zürich (teuerste Region) bemisst, haben im Ergebnis die Personen in den anderen Gemeinden einen grösseren Betrag für den Lebensbedarf zur Verfügung (Prämie der Krankenpflegegrundversicherung ist wesentlich tiefer als in der Stadt Zürich).

b) Finanzielle Entlastung der Stadt für uneinbringliche Prämien (§ 18 Abs. 3 EG KVG)

Aufgrund der Einführungsverordnung (EVO) zum Krankenversicherungsgesetz (KVG) wird für Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfeleistungen in der Regel die volle Krankenpflege-Grundversicherungsprämie übernommen. Daraus entstand im Jahre 1998 eine Differenz von rund 11,6 Mio. Franken für die nach Abzug des Verbilligungsbeitrages verbleibenden Restprämien, die durch die Stadt zu Lasten des städtischen Sozialhilfebudgets getragen werden musste (§ 8 Abs.1 EVO). Die durch die Krankenversicherer auf dem Betreuungsweg nicht einbringbaren Prämien im Betrag von rund 2,0 Mio. Franken sind den Krankenversicherern durch die Sozialversicherungsanstalt (SVA) nach Vorlage der Verlustscheine zu Lasten der Prämienverbilligung abgegolten worden (§ 8 Abs. 2 EVO).

Gemäss § 18 EG KVG werden künftig auch die Aufwendungen für die Übernahmen der Prämien für Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger bis zum vollen Betrag zu Lasten des Gesamtbetrages der Prämienverbilligung übernommen. Die nachweisbar auf dem Betreuungsweg nicht einbringlichen Prämienausstände werden wie bis anhin zu Lasten der Prämienverbilligung übernommen. Die Stadt wird durch die neuen Bestimmungen finanziell um rund 11,6 Mio. Franken entlastet. Hingegen werden alle Gemeinden voraussichtlich die Selbstbehalte, Franchisen und Betreuungskosten übernehmen müssen, um Leistungssperren durch die Krankenversicherer und damit Behandlungskosten zu Lasten der Sozialhilfe zu vermeiden.

Zu Frage 2: Den Gemeinden obliegt auch weiterhin die Beurteilung des Anspruchs auf Prämienverbilligung. Sie haben die entsprechenden Meldungen der SVA zur Ankündigung der Beiträge an die Versicherten und der Ausrichtung der Beiträge an die Versicherer zur Verfügung zu stellen. Im Unterschied zu den übrigen Gemeinden hat

die Stadt Zürich die Prämienverbilligung bisher selbst an die Krankenversicherer ausgerichtet. Bei dem vollautomatisierten Vollzug dieser Aufgabe war die Auszahlung an die Kassen gewissermassen ein «Nebenprodukt». Neu wird diese Aufgabe im Interesse einer konsequenten zeitlichen und fachlichen Vereinheitlichung im ganzen Kanton durch die SVA übernommen und dieser auch finanziell abgegolten. Den Städtischen Gesundheitsdiensten (SGD) entstehen daraus nur geringe personelle Einsparungen von rund 2 Stellen. Dem steht gegenüber, dass künftig die amtlichen Zuteilungen nicht mehr durch die kantonale Gesundheitsdirektion, sondern durch die SGD verfügt werden müssen. Zudem sind die Prämienübernahmen in der Folge von Betreibungen, soweit voraussehbar, nicht mehr durch die SVA, sondern durch die Gemeinden zu bearbeiten. Diese neu zu übernehmenden Aufgaben wiegen die personellen Einsparungen im Auszahlungsbereich bei weitem auf.

Das bisher praktizierte System der strikten Beachtung eines Stichtages für die Steuerfaktoren gilt für die automatische Beurteilung auch weiterhin. § 10 EG KVG erlaubt jedoch künftig auf Antrag eine individuelle Anspruchsbeurteilung bei einer massgeblichen Abweichung der aktuellen wirtschaftlichen Verhältnisse oder einer Veränderung in den persönlichen Verhältnissen im Auszahlungsjahr. Bei der durch die erwähnten Einflussfaktoren weiter verschlechterten Aktualität der Beurteilungsdaten ist mit einer Vielzahl von Individualgesuchen zu rechnen. Je nach Ausgestaltung der neuen Ausführungsverordnung zum EG KVG werden zu deren Bearbeitung allein in der Stadt Zürich schätzungsweise zwischen 10 und 20 qualifizierte Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter eingesetzt werden müssen. Die finanzielle Entlastung bei den Prämienübernahmen wird dadurch geschmälert.

Zu Frage 3: Gemäss § 19 Abs. 3 EG KVG teilt die SVA den Versicherern in dem dem Auszahlungsjahr vorangehenden Jahr die mutmasslich berechtigten Personen mit. Die Gemeinden haben somit die im Jahr 2001 anspruchsberechtigten Versicherten im ersten Quartal 2000 zu ermitteln und der SVA zu melden, damit diese im 4. Quartal 2000 die Versicherer über die Ansprüche im Jahr 2001 informieren kann. Gemäss § 30 EG KVG gehen die Bestimmungen über die Prämienverbilligung der EVO KVG vom 6. Dezember 1995 im ersten Jahr nach Inkraftsetzung dieses Gesetzes vor. Für das Übergangsjahr 2000 werden somit die Gemeinden der SVA die Anspruchsberechtigten voraussichtlich nochmals nach den Bestimmungen der bisherigen EVO melden müssen. Der Entwurf der Verordnung zum EG KVG sieht vor, dass die Stadt Zürich im Jahr 2000 die Ausrichtung der Prämienverbilligung wie bisher selbst vornehmen muss. Zusammen mit der gleichzeitigen Beurteilung für die Jahre 2000 und 2001 erwachsen der Stadt auch in diesem Bereich administrative Mehraufwendungen.

Nach § 30 EG KVG werden voraussichtlich auch die Bestimmungen zu den Prämienübernahmen erst nach einem Übergangsjahr wirksam. Die Übergangsregelungen sind noch vom Regierungsrat festzulegen. Es ist deshalb nicht zu erwarten, dass die entsprechenden Minderaufwendungen schon im Voranschlag für das Jahr 2000 berücksichtigt werden können. Grundsätzlich kann die Frage bezüglich der Ergänzungsleistungen und der Prämienübernahmen erst nach der Verabschiedung der Verordnung zum EG KVG durch den Regierungsrat abschliessend beantwortet werden.

Zu Frage 4: Entgegen der ursprünglichen Fassung hat der Kantonsrat in seiner letzten Lesung § 15 des EG KVG in dem Sinne angepasst, dass das kantonale Steueramt den Gemeinden wie bis anhin die quellensteuerpflichtigen Personen meldet, welche die wirtschaftlichen Voraussetzungen zur Prämienverbilligung mutmasslich erfüllen. Damit kann der Anspruch auf Prämienverbilligung von rund 14 000 Personen, die im Quellensteuerregister erfasst sind, in der Stadt Zürich automatisch erfolgen. Die übrigen rund 12 000 quellensteuerpflichtigen Personen sind über die Möglichkeit eines Antrages auf Prämienverbilligung zu informieren (§ 15 Abs. 3 EG KVG). Sie können maschinell erfasst und der Versand über die Verpackungsstrasse abgewickelt werden. In der Folge sind jedoch eine grosse Anzahl Anträge zu erwarten, die individuell bearbeitet werden müssen. Die Einschätzung der zur Bearbeitung benötigten personellen Ressourcen ist im heutigen Zeitpunkt nicht möglich. Sie werden jedoch nicht unerheblich sein.

Mitteilung an den Vorsteher des Gesundheits- und Umweltdepartements, die Vorsteherin des Sozialdepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrates, den Stadtschreiber, den Rechtskonsulenten, die Städtischen Gesundheitsdienste, das Amt für Zusatzleistungen zur AHV/IV, das Amt für Jugend- und Sozialhilfe und den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug
der Stadtschreiber