

*Versand per E-Mail*

Bundesamt für Gesundheit  
Frau Anne Lévy, Direktorin  
[aufsicht-krankenversicherung@bag.admin.ch](mailto:aufsicht-krankenversicherung@bag.admin.ch)  
[gever@bag.admin.ch](mailto:gever@bag.admin.ch)

8-6-2-1 / SM

Bern, 22. Januar 2021

**Änderung des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (Prämienverbil-  
ligung) als indirekter Gegenvorschlag zur eidgenössischen Volksinitiative «Maximal 10 % des  
Einkommens für die Krankenkassenprämien (Prämien-Entlastungs-Initiative)»  
Stellungnahme der GDK**

Sehr geehrte Frau Lévy  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zum Entwurf und zum erläuternden Bericht des EDI zur Änderung  
des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (Prämienverbilligung) als indi-  
rekter Gegenvorschlag zur eidgenössischen Volksinitiative «Maximal 10 % des Einkommens für die  
Krankenkassenprämien (Prämien-Entlastungs-Initiative) » Stellung nehmen zu können.

Der GDK-Vorstand hat die Vernehmlassungsvorlage an seinen Sitzungen vom 26. November 2020 und  
21. Januar 2021 beraten und nimmt dazu wie folgt Stellung:

Die GDK steht dem indirekten Gegenvorschlag kritisch gegenüber. Die Kantone erachten die Verantwor-  
tung für die Kostendämpfung wie auch für die Abfederung der Prämienlast als eine geteilte Verantwor-  
tung von Bund und Kantonen. Dass sich der Bund im indirekten Gegenvorschlag vollständig aus der Ver-  
antwortung zieht, kann nicht nachvollzogen werden.

Die GDK erachtet den indirekten Gegenvorschlag zudem als stark überarbeitungsbedürftig. Sie bedauert  
überdies, dass die Kantone nicht in die Erarbeitung des indirekten Gegenvorschlags einbezogen wurden  
und dass er nicht mit den Diskussionen rund um den NFA II abgestimmt ist.

**1. Zusatzbelastung allein den Kantonen angelastet**

Der Gegenvorschlag des Bundesrats entzieht den Bund einer stärkeren finanziellen Mitverantwortung.  
Im Vergleich zur eidgenössischen Volksinitiative «Maximal 10% des Einkommens für die Krankenkas-  
senprämien (Prämien-Entlastungs-Initiative) », die sowohl für den Bund als auch für die Kantone eine  
Mehrbelastung zur Folge hätte, soll die Zusatzbelastung beim indirekten Gegenvorschlag einseitig zulas-  
ten der Kantone gehen. Der Bundesrat begründet dies damit, dass die Gesundheitskosten stark von kan-  
tonalen Beschlüssen beeinflusst werden. Er blendet dabei aus, dass auch die nationale Gesetzgebung  
einen massgeblichen Einfluss auf die Gesundheitskosten hat. So regelt das KVG die durch die obligatori-  
sche Krankenpflegeversicherung vergüteten Leistungen, Medikamente und Materialien, die Vergütungs-  
grundsätze sowie die Versicherungsmodelle.

## **2. Auswirkungen des Vorschlags überschätzt**

Wir weisen darauf hin, dass der erläuternde Bericht die finanziellen Auswirkungen auf die Kantone und auf die Versicherten und die Gesellschaft überschätzt: Jeder Kanton soll die Prämienverbilligung so regeln, dass diese einem bestimmten Mindestanteil der kantonalen Bruttokosten der OKP entspricht. Der Mindestanteil bemisst sich am Verhältnis der durchschnittlichen Prämien zum verfügbaren Einkommen der Versicherten mit innerkantonalem Wohnsitz. Aufgrund des Wortlauts von Art. 65 Abs. 1ter und den Erläuterungen ist die durchschnittliche Prämienbelastung über alle Versicherten eines Kantons gemeint. Für die Berechnung der Auswirkungen auf die Kantone und auf die Versicherten wurden aber nicht Daten über die gesamte Bevölkerung verwendet, sondern wie im Monitoring des BAG nur über die Modellhaushalte, welche einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen repräsentieren.

## **3. Weitere Verletzung der fiskalischen Äquivalenz**

Der Vorschlag des Bundesrats greift ausserdem in die Autonomie der Kantone ein, die individuelle Prämienverbilligung (IPV) zu regeln und auf die weiteren kantonalen sozialpolitischen Instrumente abzustimmen. Dies wäre ein weiterer Schritt weg von der fiskalischen Äquivalenz, zumal in den letzten Jahren der Bund immer mehr Vorgaben gemacht hat und somit bereits stark in die kantonale Kompetenz eingreift (z.B. Übernahme 80% der Kinderprämien ab 2021, Übernahme von 85% der Forderungen für Verlustscheine nach Art. 64a KVG). Mit der KVG-Änderung würde festgeschrieben, welchen Betrag ein Kanton jährlich für die Prämienverbilligung einsetzen müsste. Dies hätte weitreichende Auswirkungen auf die Prämienverbilligungssysteme der Kantone. Heute definieren viele Kantone ein Ziel für die Prämienverbilligung, beispielsweise eine maximale verbleibende Prämienbelastung von x Prozent des anrechenbaren Einkommens. Die Mittel richten sich nach diesem Ziel. Die im Budget eingestellten Mittel für die Prämienverbilligung sind lediglich eine Schätzung und nicht im Sinne eines Kostendachs zu verstehen. Von solchen Systemen müsste man wegkommen, wenn ein vom KVG bestimmter Betrag zwingend verteilt werden müsste. Die KVG-Änderung würde also auch auf dieser Ebene weit in die kantonalen Kompetenzen eingreifen.

## **4. Praktikabilität fraglich**

Es stellt sich uns grundsätzlich die Frage, wie das vorgeschlagene System in der Umsetzung funktionieren könnte: Erhöhte ein Kanton seine Beiträge auf 5 Prozent der Bruttokosten und senke dadurch die verbleibende Prämienbelastung von beispielsweise 12 auf unter 10 Prozent, dann könnte er den Kantonsanteil wieder auf 4 Prozent der Bruttokosten reduzieren. Indem er dies täte, würde aber die verbleibende Prämienbelastung wieder steigen und er müsste in Folgejahren wieder einen höheren Betrag aufwenden. Es könnte sich ein gewisser Jojo-Effekt einstellen.

## **5. Unverhältnismässig grosse Belastung strukturschwacher Kantone**

Mit dem indirekten Gegenvorschlag will der Bundesrat den Kantonen Anreize zur Eindämmung des Kostenanstiegs im Gesundheitswesen setzen. Der Betrag, den der Kanton für die IPV einsetzen müsste, bemisst sich aber in der Vorlage nicht nur an den Gesundheitskosten, sondern auch an den verfügbaren Einkommen (Nettoeinkommen abzüglich Steuern). Je tiefer die verfügbaren Einkommen in einem Kanton sind, desto grösser der Betrag, den der Kanton für die IPV aufwenden müsste. Dies würde strukturschwache Kantone unverhältnismässig stark belasten.

## **6. Weitere Mängel in der Vorlage**

Die Vorlage sieht in Art. 65 Abs. 1quater vor, dass der Bundesrat die massgebenden Prämien bestimmt und regelt, wie die Bruttokosten, das verfügbare Einkommen, die Prämien und der Durchschnitt der Prämien durch die Kantone zu ermitteln sind. Die GDK lehnt dies in dieser Form ab und fordert erstens, dass vor der Regelung durch den Bundesrat die Kantone anzuhören wären. Zweitens weisen wir darauf hin, dass die Kantone das verfügbare Einkommen nicht rechtzeitig ermitteln könnten, weil viele Steuererklärungen erst spät definitiv veranlagt werden. Die Regelung im KVG müsste demnach so angepasst

werden, dass das massgebende «verfügbare Einkommen der Versicherten» ein Wert aus einem Vorjahr wäre. Bereits heute weisen wir auch darauf hin, dass wir ablehnen würden, dass als massgebende Prämien die Standardprämien vorgegeben würden: 85% der Versicherten ab 19 Jahren haben eine tiefere als die Standardprämie und sind somit de facto weniger belastet.

Im KVG wäre auch zu regeln, wie berechnet würde, ob ein Kanton die gemäss Art. 65 Abs. 1ter erforderlichen 4, 5 oder 7,5 Prozent der Bruttokosten für IPV aufwendet. Die Ausgaben der Kantone für Verlustscheine nach Art. 64a wären zwingend als Bestandteil des Kantonsbeitrags anzuerkennen. Auch wäre sicherzustellen, dass Beträge eingerechnet würden, welche die Kantone für die direkte Finanzierung von Prämien einsetzen und nicht über das IPV-System ausbezahlen (beispielsweise die Finanzierung der Restprämie [Differenz zwischen der Referenzprämie und der höchsten kantonalen IPV] von Ergänzungsleistungs- und Sozialhilfe-Bezügerinnen und -bezügern im Kanton Bern).

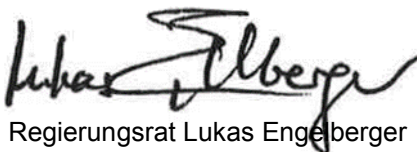
Im Weiteren bemängeln wir die fehlende Transparenz im erläuternden Bericht: Er stützt auf das Monitoring zur Wirksamkeit der Prämienverbilligung 2019 ab, dessen Ergebnisse erst am 7. Dezember 2020, also beinahe sieben Wochen nach Eröffnung der Vernehmlassung, veröffentlicht worden sind. Dies ist umso problematischer, als dass die Methodik des Monitorings 2017 von einzelnen Kantonen kritisiert wurde und erst spät im Vernehmlassungsprozess überprüft werden kann, ob diese für das aktuelle Monitoring geändert worden ist.

### **GDK offen für einen alternativen Gegenvorschlag**

Anstelle des indirekten Gegenvorschlags des Bundesrats, könnte sich die GDK einen anderen Gegenvorschlag vorstellen. Ein solcher müsste eine stärkere Beteiligung des Bundes vorsehen, so wie es das Modell 2 «Bedarfsorientierte Unterstützung» der CLASS in der beigelegten Notiz beinhaltet. Das Modell müsste zwischen Bund und Kantonen noch weiter geprüft, diskutiert und allenfalls angepasst werden, bevor es dem Parlament als indirekter Gegenvorschlag unterbreitet werden könnte.

Für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme bedanken wir uns.

Freundliche Grüsse

Handwritten signature of Lukas Engelberger in black ink.

Regierungsrat Lukas Engelberger  
Präsident GDK

Handwritten signature of Michael Jordi in black ink.

Michael Jordi  
Generalsekretär

**Beilagen:** Notiz und Simulationen der CLASS

### **Kopie:**

- Kantonale Gesundheitsdirektionen
- Eidgenössisches Departement des Innern
- Sozialdirektorenkonferenz
- Finanzdirektorenkonferenz