



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Überprüfung der Finanzierung der Prämienverbilligung

Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats
17.3880 Humbel vom 29.09.2017

20.05.2020

Abkürzungsverzeichnis

BAG	Bundesamt für Gesundheit
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BK	Bruttokosten (Prämiensoll & Kostenbeteiligung der Versicherten)
BR	Bundesrat
EL	Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFAS	Einheitliche Finanzierung von ambulanten und stationären Leistungen
IPV	Individuelle Prämienverbilligung
KoBe	Kostenbeteiligung
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
KVG	Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (SR 832.10)
OKP	Obligatorische Krankenpflegeversicherung
VPVK	Verordnung vom 7. November 2007 über den Bundesbeitrag zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung (SR 832.112.4)

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage / Auftrag	5
2	Prämienverbilligung in der Krankenversicherung	5
2.1	Verbundaufgabe bei der individuellen Prämienverbilligung (IPV)	5
2.2	Zweck und Funktionsweise der IPV	5
2.3	Regelung der Prämienverbilligung vor und nach NFA	6
2.4	Entwicklung der Prämienverbilligung nach NFA bis heute	7
2.5	Monitoring 2017 über die Wirksamkeit der Prämienverbilligung	9
3	Aktuelle Debatte zur Prämienverbilligung	11
3.1	Bundesgerichtsentscheid (BGE) zu den Prämienverbilligungen im Kanton Luzern	11
3.2	Politische Vorstösse	12
3.3	SP-Prämientlastungsinitiative	12
4	Möglichkeiten zur ausgewogenen Finanzierung der IPV.....	13
4.1	Variante 1: Koppelung des Bundesbeitrags an den Kantonsbeitrag.....	13
4.2	Variante 2: Koppelung des Kantonsanteils an die Bruttokosten in Funktion der verbleibenden Prämienbelastung	16
4.3	Variante 3: Koppelung des Kantonsanteils in Funktion eines fixen Prozentsatzes der kantonalen Bruttokosten.....	21
5	Fazit / Schlussfolgerung	23
6	Anhang	25

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 «Übersicht der wichtigsten Unterschiede der Gesetzesartikel Prämienverbilligung vor und nach NFA»	7
Tabelle 2 «Simulation Mehrkosten in Mio. für die Kantone mit Variante 1; [Zahlen 2017]» ..	15
Tabelle 3 «Vor und Nachteile Variante 1 [Koppelung des Bundes- an den Kantonsbeitrag]»	16
Tabelle 4 «Simulation Mehrkosten in Mio. für die Kantone mit Variante 2; [Zahlen 2017]» ..	19
Tabelle 5 «Vor und Nachteile Variante 2 [Berechnung der kantonalen IPV in Funktion der verbleibenden Prämienbelastung und in Funktion der Bruttokosten]»	20
Tabelle 6 «Simulation Mehrkosten in Mio. für die Kantone mit Variante 3 [Berechnung IPV Kantonsbeitrag in fixem Prozentsatz der kantonalen BK] und direkter Vergleich mit Variante 2; [Zahlen 2017]»	22
Tabelle 7 «Vor und Nachteile Variante 3 [Berechnung der kantonalen IPV in fixem Prozentsatz der kantonalen BK]»	23
Tabelle 8 «Berechnung des Bundesbeitrages IPV für das Kalenderjahr 2017»	25
Tabelle 9 «Aufteilung Bundesbeitrag IPV 2017 auf die Kantone»	26
Tabelle 10 «Variante 1: Simulation Mehraufwand in Mio. Franken und in % für die Kantone bei Umsetzung Kopplung Bundes- an den Kantonsbeitrag, falls Kanton den vollen Bundesbeitrag abholen will [Zahlen 2017]»	28
Tabelle 11 «Variante 2: Simulation Mehraufwand in Mio. Franken und in % für die Kantone bei Berechnung IPV in Funktion der verbleibenden Prämienbelastung und %-Anteil IPV an BK ; [Wenn Belastung >14%, dann 7.5%; wenn Belastung <=10%, dann 4%; sonst 5%]; [Zahlen 2017]»	30
Tabelle 12 «Simulation Mehraufwand für die Kantone in Mio. – Gegenüberstellung der 3 Varianten»	31

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 «Entwicklung der Kantons- und Bundesbeiträge IPV in Milliarden und Entwicklung Kantonsanteil IPV in % der Bruttokosten».....	8
Abbildung 2 «Entwicklung Kantonsanteil an der gesamten IPV Finanzierung»	9
Abbildung 3 «Verbleibende Prämienbelastung in % des verfügbaren Einkommens [Zahlen 2017]»	10
Abbildung 4 «Positionierung der Kantone in Funktion %-Anteil am IPV-Total und den geleisteten Kantonsbeiträgen; Kugelgrösse in Funktion der geleisteten kantonalen IPV im Verhältnis zu den anderen Kantonen; Rote Einfärbung bei IPV Mehrbelastung anhand der vorgeschlagenen Kriterien für Variante 1; [Zahlen 2017]».....	14
Abbildung 5 «Kantonaler IPV Beitrag in % der Bruttokosten in Funktion der verbleibenden Prämienbelastung bei Variante 2»	17
Abbildung 6 «Positionierung der Kantone in Funktion der verbleibenden Prämienbelastung und %-Anteil IPV an BK; Kugelgrösse in Funktion der geleisteten kantonalen IPV im Verhältnis zu den anderen Kantonen; Rote Einfärbung bei IPV Mehrbelastung anhand der vorgeschlagenen Kriterien für Variante 2; [Zahlen 2017]»	17
Abbildung 7 «Variante 1: Simulation Mehraufwand in Mio. Franken und in % für die Kantone bei Umsetzung Kopplung Bundes- an den Kantonsbeitrag, falls Kanton den vollen Bundesbeitrag abholen will [Zahlen 2017]».....	27
Abbildung 8 «Variante 2: Simulation Mehraufwand in Mio. Franken und in % für die Kantone bei Berechnung IPV in Funktion der verbleibenden Prämienbelastung und %-Anteil IPV an BK ; [Wenn Belastung >14%, dann 7.5%; wenn Belastung <=10%, dann 4%; sonst 5%]; [Zahlen 2017]».....	29

1 Ausgangslage / Auftrag

Am 29. September 2017 reichte Nationalrätin Ruth Humbel ein Postulat «Überprüfung der Finanzierung der Prämienverbilligung» (17.3880) ein. Der Bundesrat sollte damit beauftragt werden, Vorschläge zu erarbeiten, wie die Finanzierung der individuellen Prämienverbilligung (IPV) in der obligatorischen Krankenversicherung durch Bund und Kantone effektiver und ausgewogener gestaltet werden kann. Dabei sei auch ein Modell mit einer Verknüpfung des Bundesbeitrages an den Kantonsbeitrag zu prüfen.

Am 1. Dezember 2017 beantragte der Bundesrat, das Postulat anzunehmen. Zur Begründung führte er aus, dass die Räte den Kantonen bei der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) auf 2008 bewusst einen grossen Handlungsspielraum bei der IPV gewährten. Dies erlaubt den Kantonen, die Ausgestaltung von IPV, Ergänzungsleistungen (EL) und Sozialhilfe zusammen mit der kantonalen Steuerpolitik optimal aufeinander abzustimmen. In Folge der NFA senkten viele Kantone ihre Beiträge zur IPV. Diese betrugen 2018 41.9% der gesamten IPV. Wie die Postulantin befindet auch der Bundesrat diesen Rückzug vieler Kantone aus der Finanzierung der IPV als problematisch. Deshalb erklärte er sich bereit, die Wirksamkeit des Prämienverbilligungssystems zu überprüfen und Verbesserungsmöglichkeiten in der Ausgestaltung und Finanzierung zu unterbreiten.

Am 15. Dezember 2017 nahm der Nationalrat das Postulat an.

Parallel dazu hat der Bundesrat in Erfüllung der Motion 13.3363 der Finanzkommission des Nationalrats die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen untersucht und gestützt auf diesen Bericht gemeinsam mit den Kantonen beschlossen, in einem Projekt Aufgabenteilung II unter anderem eine Kantonalisierung der IPV zu prüfen.

2 Prämienverbilligung in der Krankenversicherung

2.1 Verbundaufgabe bei der individuellen Prämienverbilligung (IPV)

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) im Jahr 2008 wurde das Ziel verfolgt, Aufgaben, wenn möglich nur einer Staatsebene zuzuordnen. Die IPV sollte als Verbundaufgabe mit gemeinsamer Finanzierungsverantwortung zwischen Bund und Kantonen weitergeführt werden. Dabei wurde von einem etwa je hälftigen Beitrag ausgegangen¹. Damit sollte die Verantwortung geteilt werden, da beide Ebenen die Entwicklung der Gesundheitskosten massgeblich beeinflussen können. Somit hatten der Bund und die Kantone Anreize kostendämpfende Massnahmen zu implementieren.

2.2 Zweck und Funktionsweise der IPV

Das Krankenversicherungsgesetz (KVG) sieht vor, dass sich jede Person mit Wohnsitz in der Schweiz für Krankenpflege versichern muss. Die obligatorische Krankenpflegeversicherung gewährt Leistungen bei Krankheit, Unfall und Mutterschaft. Die Krankenversicherer müssen die dafür zu entrichtenden Prämien unabhängig von den finanziellen Verhältnissen der Versi-

¹ Vergleiche Bericht zur Motion 13.3363

cherten einheitlich pro Person festlegen. Sie dürfen die Prämien nur nach Altersklasse (Erwachsene, junge Erwachsene, Kinder), Kanton/Wohnregion, Versicherungsmodell und Franchisehöhe abstufen.

Als sozialpolitisches Korrektiv zu dieser «Einheitsprämie» haben die Kantone die Prämien von Versicherten, die in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben, zu verbilligen. Insbesondere haben sie bei Familien mit unteren und mittleren Einkommen die Prämien der Kinder und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent zu verbilligen (Art. 65 Abs. 1 und 1bis KVG). Am 17. März 2017 wurde das KVG aufgrund zweier parlamentarischer Initiativen so angepasst, dass die Kantone die Prämienverbilligung für Kinder der erwähnten Einkommen neu auf 80% erhöhen müssen. Dabei wurde den Kantonen eine Übergangsfrist von zwei Jahren gewährt, so dass diese KVG-Änderung spätestens auf den 1. Januar 2021 wirksam wird.

Im Rahmen dieser Vorgaben legt der Kanton fest, welche Personen anspruchsberechtigt sind und wie stark er ihnen die Prämien verbilligt. Zudem kann er das Verfahren ausgestalten.

Die Prämienverbilligung wird durch Bundes- und Kantonsbeiträge finanziert. Der Bund gewährt den Kantonen jährlich einen Beitrag zur Verbilligung der Prämien. Dieser entspricht 7,5 Prozent der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP). Der Bundesrat setzt die Anteile der einzelnen Kantone am Bundesbeitrag nach deren Wohnbevölkerung und nach der Anzahl Grenzgängerinnen und Grenzgänger und deren Familienangehörigen fest (Art. 66 KVG).

2.3 Regelung der Prämienverbilligung vor und nach NFA

Die Prämienverbilligung ist im KVG im vierten Abschnitt, Art. 65 bis 66 geregelt. Der Bundesbeitrag wird in der Verordnung über die Beiträge des Bundes zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung (VPVK) näher geregelt.

Bis und mit 2007 (vor NFA) mussten die Kantone die Bundesbeiträge in einem bestimmten Mass aufstocken (aArt. 66 Abs. 4 KVG). Der Kanton durfte seinen Beitrag unter gewissen Bedingungen kürzen, wobei der Bund dies im gleichen Verhältnis für seinen Beitrag tat (aArt. 66 Abs. 5 KVG). Mit der Änderung des KVG 2008 fiel die Abhängigkeit zwischen Bundesbeitrag und Kantonsbeitrag weg.

Die vor dem NFA berücksichtigte Finanzkraft der Kantone bei der Aufteilung des Bundesbeitrages auf die einzelnen Kantone wurde mit dem neuen Ressourcenausgleich hinfällig. Der früher bei der Berechnung berücksichtigte Index-Faktor der Finanzkraft des Kantons (IFK) wurde gestrichen (aArt. 66 Abs. 3 KVG). Die Parameter der mittleren Wohnbevölkerung und der Grenzgänger werden wie vor dem NFA weiterhin berücksichtigt (Art. 66 Abs. 3 KVG).

Tabelle 1 «Übersicht der wichtigsten Unterschiede der Gesetzesartikel Prämienverbilligung vor und nach NFA»

	aArt. 66 KVG Beiträge des Bundes und der Kantone vor NFA (Stand 2007)	Art. 66 KVG Bundesbeitrag nach NFA ab 2008 (aktueller Stand/ Kommentare)
Abs. 2	<i>Die jährlichen Beiträge des Bundes an die Kantone werden unter Berücksichtigung der Kostenentwicklung in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung und der Finanzlage des Bundes durch einfachen Bundesbeschluss für jeweils vier Jahre festgesetzt.</i>	Der Bundesbeitrag entspricht 7.5% der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung.
Abs. 3	<i>Der Bundesrat setzt die Anteile der einzelnen Kantone am Bundesbeitrag nach deren Wohnbevölkerung und Finanzkraft sowie nach der Anzahl der Versicherten nach Art. 65a Bst. a fest.</i>	Argument der Finanzkraft nicht mehr berücksichtigt.
Abs. 4	<i>Er bestimmt nach der Finanzkraft der Kantone, in welchem Masse diese den Bundesbeitrag aus eigenen Mitteln mindestens aufzustocken haben. Der Gesamtbeitrag, den die Kantone zu leisten haben, muss mindestens der Hälfte des gesamten Bundesbeitrages entsprechen.</i>	Absatz gestrichen. Es gibt keine Vorschriften mehr für den Kanton hinsichtlich dessen Beitragshöhe.
Abs. 5	<i>Ein Kanton darf den nach Absatz 4 von ihm zu übernehmenden Beitrag um maximal 50% kürzen, wenn die Prämienverbilligung für Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen trotzdem sichergestellt ist. Der Beitrag des Bundes an diesen Kanton wird im gleichen Verhältnis gekürzt.</i>	Absatz gestrichen.

Der Bundesbeitrag wird jedes Jahr bis Ende Oktober in Funktion der für das Folgejahr geschätzten Bruttokosten berechnet und auf die Kantone aufgeteilt (Art. 66 KVG und Art. 2 und 3 VPKV). Die im Jahr 2016 erstellten Berechnungen für den Bundesbeitrag 2017 und dessen Aufteilung auf die Kantone finden sich im Anhang in der Tabelle 8 und Tabelle 9 auf den Seiten 25 und 26 .

2.4 Entwicklung der Prämienverbilligung nach NFA bis heute

Seit der Einführung des NFA im Jahr 2008 stiegen die jährlichen Bundeausgaben für die IPV von 1.8 auf 2.9 Milliarden im Jahr 2020. Das entspricht einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 4.4% zwischen 2008 und 2018. In derselben Periode stiegen die Kantonsausgaben ihrerseits um 2% jährlich. Das Total der Beiträge der Kantone stagniert seit acht Jahren und liegt weiterhin unter den geleisteten Beiträgen von 2010.

Auch in Prozent der Bruttokosten nahm das Total der Kantonsbeiträge stetig ab. Werden die 7.5% der Bruttokosten² (Berechnungsgrundlage des Bundesbeitrages) als Zielgrösse herangezogen, bewegt sich das Kantons-Total immer weiter davon weg. Betrug der Kantonsanteil im Jahr 2010 noch 7.9% der Bruttokosten (BK), liegt er aktuell bei 5.5%.

Heute werden die IPV Bundesbeiträge gesamtschweizerisch berechnet und dann gemäss Einwohner- und Grenzgänger-Zahlen auf die Kantone aufgeteilt. Aus diesem Grund entsprechen die IPV-Zahlungen des Bundes an einen Kanton nicht 7.5% der Kosten im entsprechenden Kanton.

Abbildung 1 «Entwicklung der Kantons- und Bundesbeiträge IPV in Milliarden und Entwicklung Kantonsanteil IPV in % der Bruttokosten»³

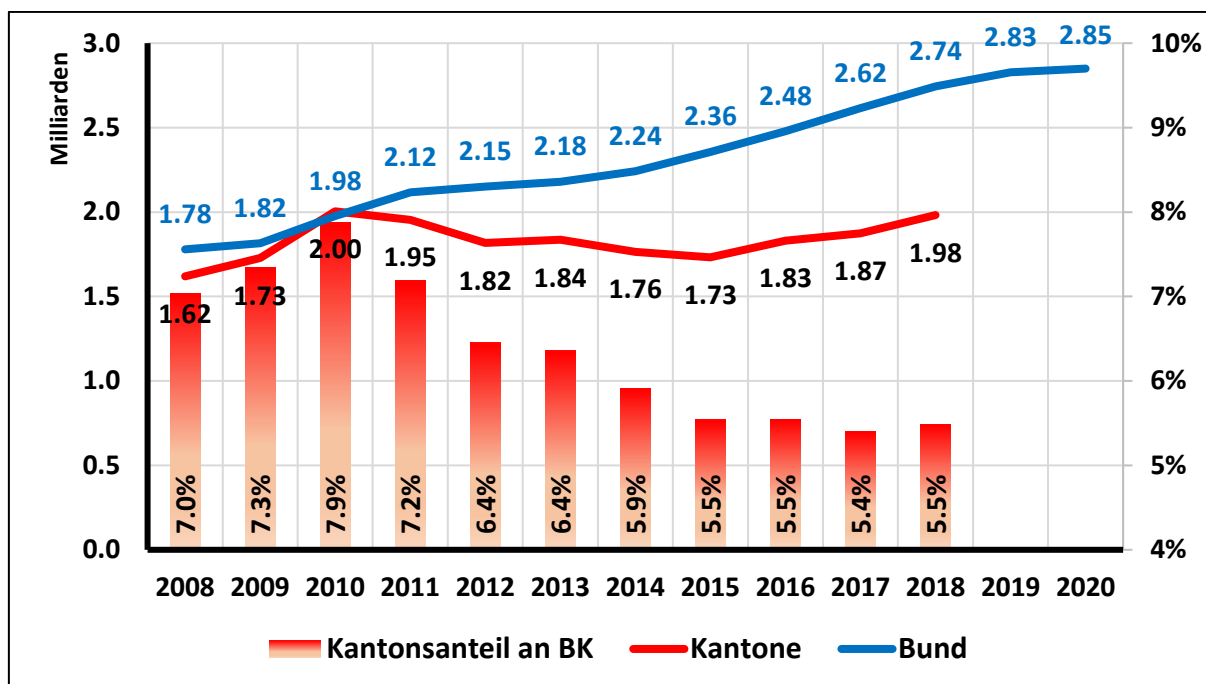


Abbildung 2 zeigt die Entwicklung des Kantonsanteils an der gesamten IPV. War die Aufteilung zwischen Bund und Kantonen im Jahr 2010 noch fast hälftig, betrug der Kantonsanteil 2018 41.9%. Die Beiträge der einzelnen Kantone fallen unterschiedlich hoch aus. So leistete der Kanton Basel-Stadt 2018 66% der gesamten IPV im Kanton. Die Kantone Nidwalden (8.1%),

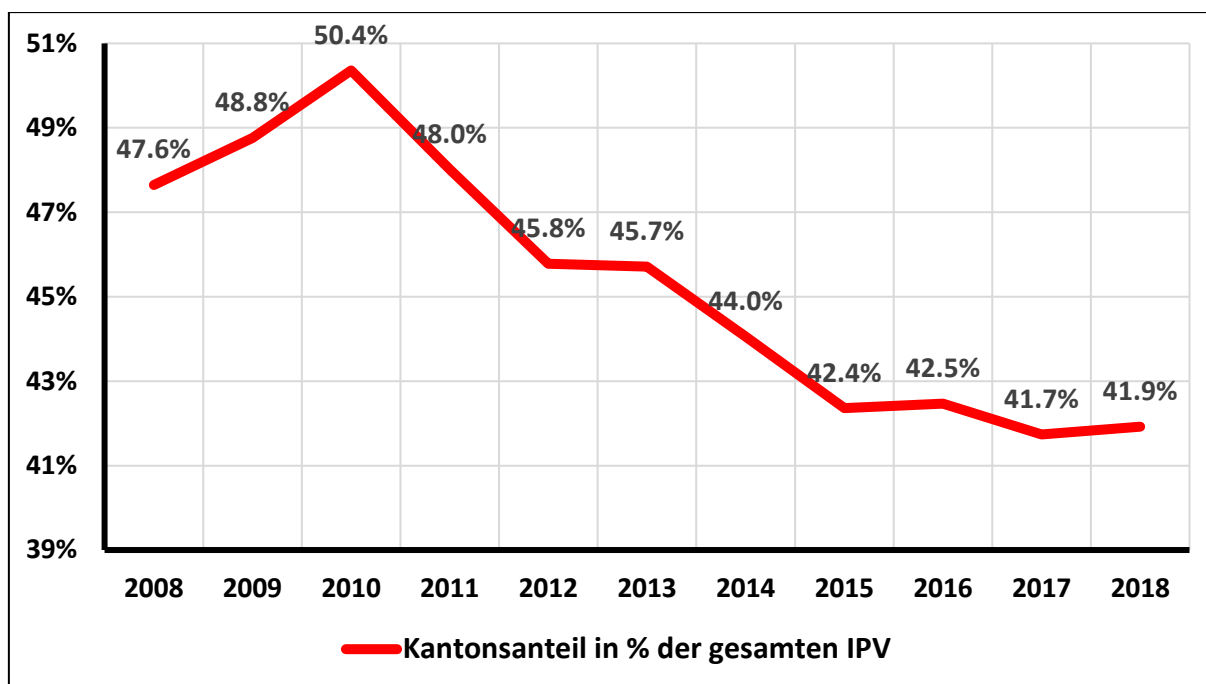
² Vergleiche Art. 66 Abs. 2 KVG

³ Vergleiche Portal Statistik der obligatorischen Krankenversicherung, <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/zahlen-und-statistiken/statistiken-zur-krankenversicherung/statistik-der-obligatorischen-krankenversicherung/Portal-statistik-der-obligatorischen-krankenversicherung.html>; T 4.19: Prämienverbilligung OKP: Bundes und Kantonsanteil in Mio. Franken seit 2005 und

Statistik der obligatorischen Krankenversicherung 2017, <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/zahlen-und-statistiken/statistiken-zur-krankenversicherung/statistik-der-obligatorischen-krankenversicherung.html>; T 3.06: Prämien in Franken und T 2.10: Kostenbeteiligung in Franken nach Kanton

Bern (12.2%) und Appenzell Inneroden (19.5%) beteiligten sich mit weniger als 20% an der IPV in ihren Kantonen (vgl. Kapitel 4.1, Abbildung 4, Seite 14).

Abbildung 2 «Entwicklung Kantonsanteil an der gesamten IPV Finanzierung»



2.5 Monitoring 2017 über die Wirksamkeit der Prämienverbilligung⁴

Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) publiziert alle drei bis vier Jahre einen Bericht über die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung. Dazu werden Haushalte in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen ohne Anspruch auf EL oder Sozialhilfe in sieben Modellhaushalte⁵ aufgeteilt, anhand derer die verbleibende Prämienbelastung pro Kanton aufgezeigt wird. Mit der verbleibenden Prämienbelastung ist der Anteil der verbleibenden Prämie (nicht verbilligte Prämie abzüglich IPV) am verfügbaren Einkommen (Nettoeinkommen abzüglich Steuern) gemeint⁶. Wie oben bereits erwähnt, sind bei dieser Modellhaushaltbetrachtung nur jene Bezüger von IPV enthalten, die nicht gleichzeitig auch noch Sozialhilfe oder EL erhalten. Gesamtschweizerisch beziehen 32% aller IPV-Bezüger gleichzeitig Sozialhilfe oder EL. Als

⁴ Ecoplan (2018): Monitoring 2017, Wirksamkeit der Prämienverbilligung. Im Auftrag des BAG. Bern, 2018, <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/versicherungen/krankenversicherung/krankenversicherung-versicherte-mit-wohnsitz-in-der-schweiz/praemienverbilligung/monitoringpraemienverbilligung.html>

⁵ Ecoplan (2018): Monitoring 2017, S. 12

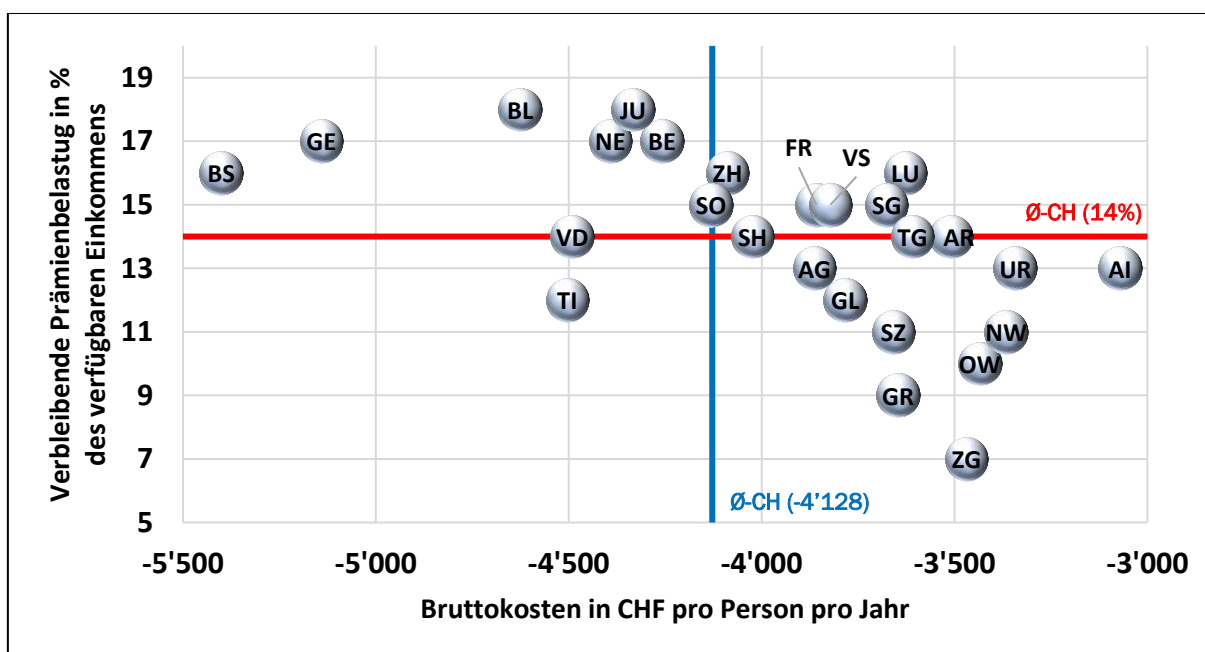
⁶ Eine verbleibende Prämienbelastung von beispielsweise 10% bedeutet, dass der Modellhaushalt jeden zehnten Franken seines verfügbaren Einkommens für die nach Abzug der IPV zu zahlende OKP-Prämie aufwendet.

Modellhaushalte wurden bewusst finanziell schwächere Bevölkerungsgruppen gewählt, welche aber von anderen wichtigen bedarfsabhängigen Leistungen nicht auch noch profitieren.

Diese Belastung wird auf Basis der sogenannten Standard- oder Durchschnittsprämie berechnet, das heisst, die Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung einer erwachsenen Person mit 300 Franken Franchise, mit Unfalldeckung und ohne Einschränkung der Leistungserbringer. Mittlerweile ist diese Standard- oder Durchschnittsprämie nicht mehr sehr repräsentativ, da über 80% der Versicherten eine andere Franchise bzw. ein anderes Modell wählen.⁷ Trotzdem erfolgen die Berechnungen weiterhin auf dieser Grösse, weil die effektiv bezahlten Prämien der IPV-Bezüger⁸ nicht bekannt sind. Zudem sind die Zahlen so mit früheren Monitorings vergleichbar.

Die Kantone setzen die Höhe der einzusetzenden Mittel und die Einkommensgrenzen, welche zur IPV berechtigen, unterschiedlich fest. Damit variiert die verbleibende Prämienbelastung der Haushalte je nach Kanton sehr stark. Auch andere Faktoren, wie beispielsweise die unterschiedlich hohe kantonale Steuerbelastung, beeinflussen das verfügbare Einkommen und somit die verbleibende Prämienbelastung. Diese nahm im Durchschnitt über die sieben Modellhaushalte zwischen 2014 und 2017 von 12% auf 14% zu (zwischen 2010 und 2014 stieg diese Belastung von 10% auf 12% an).

Abbildung 3 «Verbleibende Prämienbelastung in % des verfügbaren Einkommens [Zahlen 2017]»⁹



⁷ Vergleiche Prämienrechner Priminfo: <https://www.priminfo.admin.ch/de/zahlen-und-fakten/mittlerepraemie>

⁸ Unter anderem fehlt zurzeit auch die Rechtsgrundlage, diese Daten erheben zu dürfen.

⁹ Statistik der obligatorischen Krankenversicherung, bag.admin.ch, Prämiensoll Tabelle 3.06, KoBe Tabelle 2.10, Durchschnittlicher Versichertenbestand Tabelle 7.06. Verbleibende Prämienbelastung Eco-plan (2018).

Im Jahr 2017 bezogen 26.4% der Bevölkerung, rund 2.2 Millionen Personen (-2.7% im Vergleich zu 2016), eine individuelle Prämienverbilligung. Damit setzt sich der Trend der abnehmenden Bezügerquote weiter fort. Zudem variiert die Bezügerquote zwischen den Kantonen stark: 19% der Bevölkerung des Kantons Luzern beziehen IPV; 35% im Kanton Schaffhausen.

Ein weiterer Trend ist bei der Zusammensetzung der Bezügergruppen zu beobachten. Bezogen im Jahr 2008 22.8% der IPV Begünstigten Ergänzungsleistungen (EL) oder Sozialhilfe, sind es aktuell über 32%. Über den erwähnten Zeitraum ist dieser Anteil stetig angewachsen. Auch hier gibt es grosse Unterschiede zwischen den Kantonen: Der Anteil der IPV-Bezüger mit EL oder Sozialhilfe lag im Jahr 2017 im Kanton Genf bei 67%; im Kanton Appenzell Inner- rhoden unter 12%.

Auch betragsmässig zeigt sich diese Verschiebung zu den EL- und Sozialhilfebezügern deutlich. So wurden 2017 2.5 Milliarden Franken, 55% aller IPV Ausgaben, an diese zwei Bezügergruppen ausbezahlt (vgl. Ecoplan 2018, S. 44).

3 Aktuelle Debatte zur Prämienverbilligung

3.1 Bundesgerichtsentscheid (BGE) zu den Prämienverbilligungen im Kanton Luzern

Die Kantone sind verpflichtet, für untere und mittlere Einkommen die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50% zu verbilligen (Art. 65 Abs. 1bis KVG). Gemäss BGE vom 22. Januar 2019 hat der Kanton Luzern die Einkommensgrenze zur Verbilligung der Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung für das Jahr 2017 zu tief angesetzt. Das Bundesgericht führt aus, dass die Kantone zwar eine erhebliche Entscheidungsfreiheit bei der Definition des Begriffs der «unteren und mittleren Einkommen» haben. Die Autonomie der Kantone wird allerdings dadurch beschränkt, dass ihre Ausführungsbestimmungen zur Prämienverbilligung nicht gegen Sinn und Geist der Bundesgesetzgebung verstossen und deren Zweck nicht beeinträchtigen dürfen.

Basierend auf den statistischen Einkommenswerten von Familien mit Kindern im Kanton Luzern befand das Bundesgericht, dass die im Jahr 2017 geltende Einkommensgrenze für die IPV nur gerade den tiefsten Bereich der mittleren Einkommen¹⁰ erfasst. Dies verstösst jedoch gegen den Sinn und Geist der Bundesgesetzgebung, weil in der bundesrechtlichen Regelung mit dem Begriff «mittlere Einkommen» nicht nur die unterste Bandbreite gemeint ist¹¹.

Gestützt auf dieses Urteil haben mehrere Kantone ihre Bestimmungen zur PV geändert oder prüfen, ob sie dies tun sollen.

¹⁰ Statistisch können die «mittleren Einkommen» als die Einkommen definiert werden, welche sich im zweiten und dritten Quartil befinden, also in den Quartilen links und rechts des Medianwertes. Der Bereich der «mittleren Einkommen» wird somit mit einer Unter- und Obergrenze definiert.

¹¹ Gemäss Medienmitteilung des Bundesgerichtes: Korrespondenznummer 11.5.2/04_2019, Lausanne den 28. Januar 2019.

3.2 Politische Vorstösse

In den letzten Jahren wurden verschiedene Vorstösse zum Thema eingereicht. Die Motion 18.3440 (2018) der SP-Fraktion, zielt darauf hin, dass kein Haushalt mehr als 10% seines Haushaltbudgets für Prämien der obligatorischen Krankenversicherung aufwenden muss. Der Bundesrat hält in seiner Antwort fest, dass er das Postulat 17.3880 Humbel angenommen habe und die Analyse des Berichtes dazu abwarten wolle, bevor er Massnahmen ergreife. Aus diesem Grund beantragte er die Ablehnung der Motion. Diese Motion ist im Rat noch nicht behandelt worden.

Dasselbe Ziel verfolgten auch die Motionen 16.3494 Maury Pasquier und 16.3498 der SP Fraktion (beide 2016). Die erstere wurde vom Ständerat abgelehnt und die zweite abgeschrieben, weil sie nicht innerhalb von zwei Jahren vom Rat abschliessend behandelt wurde.

Das Postulat 17.3877 der Grünen Fraktion (2017) hätte den BR beauftragt, aufzuzeigen, wie die Praxis der IPV verbessert und vereinheitlicht werden kann mit dem Ziel, die Belastung für Menschen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen einzudämmen. Das Postulat wurde abgelehnt.

Am 28. September 2018 hat der Bundesrat den Bericht «Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen» gutgeheissen. Dies in Erfüllung der Motion 13.3363 vom 12. April 2013 der Finanzkommission. Die Beurteilung der Aufgaben aus Sicht des Bundesrates und der Kantone hat ergeben, dass die Aufgabenteilung unter anderem im Bereich der IPV überprüft werden sollte.

In diesem Bericht bestätigt der Bundesrat, dass der Kantonsanteil an der gesamten IPV in den letzten Jahren laufend abgenommen hat. Er beurteilt eine Fortsetzung dieser Entwicklung als problematisch, insbesondere vor dem Hintergrund der NFA-Voraussetzung eines etwa je hälftigen Beitrags von Bund und Kantonen.

Bundesrat und Kantone haben sich in der Folge am 28. Juni 2019 für ein gemeinsames Projekt zur Überprüfung der Aufgabenteilung ausgesprochen. Der Bundesrat und die Konferenz der Kantonsregierungen haben ein entsprechendes Projektmandat verabschiedet. Gemäss dem Mandat soll eine Projektorganisation von Bund und Kantonen bis Ende 2022 Reformvorschläge erarbeiten, wobei die Haushaltsneutralität eine zentrale Voraussetzung für eine Aufgabenentflechtung darstellt. Bund und Kantone werden anschliessend Stellung nehmen und allfällige Folgearbeiten beschliessen.

3.3 SP-Prämientlastungsinitiative

Die Prämientlastungs-Initiative wurde am 26. Februar 2019 mit dem Hauptziel lanciert, dass die verbleibende Prämienbelastung nicht 10% des verfügbaren Einkommens überschreiten soll. Dabei soll 2/3 der IPV durch den Bund finanziert werden, der Rest durch die Kantone. Die Berechnung und Verteilung des Bundesbeitrages auf die Kantone soll nicht mehr nach Anzahl der Versicherten, sondern nach den Bedürfnissen des jeweiligen Kantons erfolgen.

Die Initianten beziehen sich auf den Bericht «Monitoring 2017 über die Wirksamkeit der Prämienverbilligung»,¹² der aufgezeigt hat, dass die Wirksamkeit des Prämienverbilligungssys-

¹² Ecoplan (2018)

tems als Korrektiv für die Einheitsprämien weiter abgenommen hat. Betrug die durchschnittliche verbleibende Prämienbelastung 2014 noch 12% ist diese 2017 bei 14%. Aus Sicht der Initianten ist dies zu viel.

Ein weiteres Argument der Initianten ist, dass 10 bis 20% der Versicherten aus Angst vor den Kosten nicht mehr zum Arzt gehen, weil diese eine höhere Franchise wählten um die Prämien tiefer halten zu können¹³.

4 Möglichkeiten zur ausgewogenen Finanzierung der IPV

4.1 Variante 1: Koppelung des Bundesbeitrags an den Kantonsbeitrag

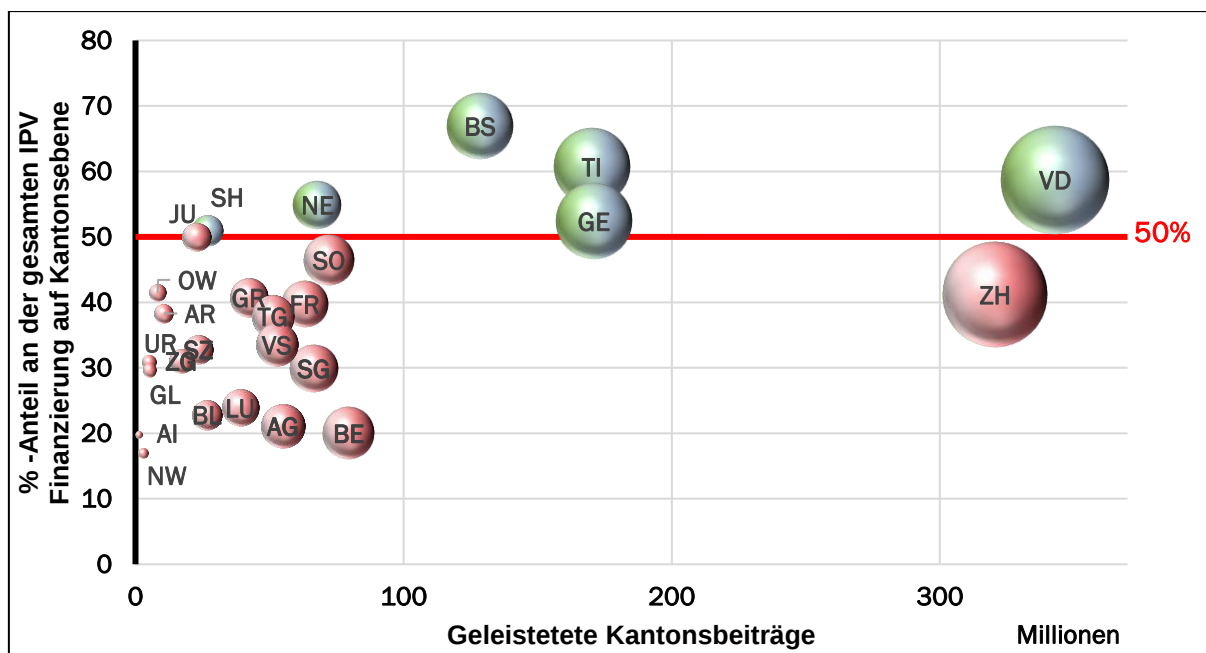
Nachfolgend wird - wie im Postulat verlangt - eine Variante Koppelung vorgeschlagen, bei der Kanton und Bund gleich viel zur IPV beitragen. Der Kanton teilt dem Bund bis Ende des Jahres mit, wie viel Mittel für IPV er im kommenden Jahr zur Verfügung stellen will. Gestützt auf diese Mitteilung leistet der Bund denselben Betrag. Der Bundesbeitrag limitiert sich dabei maximal auf den nach aktuellen Kriterien berechneten Beitrag für den jeweiligen Kanton. Der Kanton weist im folgenden Jahr nach, dass er mindestens den mitgeteilten Betrag für Prämienverbilligungen ausbezahlt hat. Kann er dies nicht nachweisen, muss er dem Bund den Unterschied zwischen dem nachweislich ausbezahlten und dem mitgeteilten Betrag zurückerstatten. Den Kantonen wäre es jedoch freigestellt, einen höheren Beitrag beizusteuern und damit mehr als die Hälfte an die gesamte IPV beizutragen.

Mit dieser Umsetzung würde der Bund der Verpflichtung enthoben, genau 7.5% der BK an die IPV zu entrichten. Eine Gesetzesänderung, insbesondere Art. 66 KVG, wäre notwendig.

Abbildung 4 zeigt für 2017 die Positionierung der einzelnen Kantone relativ zu ihrem Kantonsbeitrag an der gesamten IPV in ihrem Kanton und in Funktion des geleisteten IPV-Kantonsbeitrages. Zusätzlich wird auch das Grössenverhältnis jedes Kantons hinsichtlich seiner IPV-Zahlungen zu den gesamten Kantonsbeiträgen gezeigt (Kugelgrösse). So bezahlt beispielsweise der Kanton Bern als hinsichtlich Bevölkerung zweitgrösster Kanton (12% der schweizerischen Bevölkerung) nur 4% der IPV aller Kantons-IPV. Insgesamt beteiligen sich acht Kantone mit weniger als 30% an der IPV, darunter weisen die Hälfte (Bern, Luzern, Basel-Landschaft und St. Gallen) eine überdurchschnittliche verbleibende Prämienbelastung auf.

¹³ Vergleiche Website der Initiative: <https://bezahlbare-praemien.ch/argumente/>

Abbildung 4 «Positionierung der Kantone in Funktion %-Anteil am IPV-Total und den geleisteten Kantonsbeiträgen; Kugelgrösse in Funktion der geleisteten kantonalen IPV im Verhältnis zu den anderen Kantonen; Rote Einfärbung bei IPV Mehrbelastung anhand der vorgeschlagenen Kriterien für Variante 1; [Zahlen 2017]»



Zur Umsetzung dieser Kopplungsvariante hätten im Jahr 2017 zwanzig Kantone eine Milliarde Schweizer Franken mehr beitragen müssen. Dies vorausgesetzt, dass sie den totalen Bundesbeitrag abholen wollten. Das entspricht einer Zunahme von 53%. Diese Mehrbelastungen würden für die Kantone sehr unterschiedlich ausfallen. 700 Millionen würden auf fünf Kantone mit den grössten errechneten IPV Nachzahlungen fallen. Detailangaben in Abbildung 7 und Tabelle 10 im Anhang auf den Seiten 27 und 28.

Tabelle 2 zeigt, dass insgesamt für 11 Kantone Mehrkosten von 286 Millionen anfallen würden, obwohl genau diese Kantone Kosten pro Person pro Jahr unter dem schweizerischen Durchschnitt aufweisen und auch bei der verbleibenden Prämienbelastung unter dem schweizerischen Durchschnitt von 14% liegen. Dabei würde die zweithöchste Mehrbelastung auf den Kanton Aargau (mit einer Mehrbelastung von 151 Millionen) fallen, wo sowohl die Gesundheitskosten wie auch die verbleibende Prämienbelastung bereits heute unterdurchschnittlich ausfallen.

Auf der anderen Seite ergeben sich für die Kantone Basel-Stadt, Neuenburg und Genf keine Mehrbelastungen, obwohl gerade in diesen Kantonen eine sehr hohe verbleibende Prämienbelastung ausgewiesen wird. Für diese Kantone fallen keine zusätzlichen Beiträge mit dieser Variante 1 an, weil aktuell bereits sehr hohe kantonale Prozentbeiträge der Bruttokosten an die IPV bezahlt werden.

Tabelle 2 «Simulation Mehrkosten in Mio. für die Kantone mit Variante 1; [Zahlen 2017]»¹⁴

2017	Kantonsbeitrag	Belastung in % des verfügbaren Einkommens Ø-Prämie	IPV Kanton in % BK	Abweichung kantonale Ø-BK gegenüber Ø-Schweiz	Variante 1: Mehrausgaben bei Ankoppelung Bundesbeitrag an den Kantonsbeitrag (bei: Kanton holt vollen Bundesbeitrag ab; Bund und Kanton bezahlen gleichviel)	
ZH	321	16	5.3	-1%	ZH	138
BE	80	17	1.8	3%	BE	239
LU	39	16	2.7	-12%	LU	85
UR	5	13	4.2	-19%	UR	6
SZ	24	11	4.1	-11%	SZ	25
OW	8	10	6.4	-17%	OW	3
NW	3	11	1.9	-18%	NW	11
GL	5	12	3.4	-8%	GL	7
ZG	17	7	4.0	-16%	ZG	21
FR	63	15	5.2	-7%	FR	33
SO	72	15	6.4	0.1%	SO	11
BS	129	16	12.7	31%	BS	
BL	27	18	2.0	12%	BL	64
SH	27	14	8.2	-3%	SH	
AR	11	14	5.4	-15%	AR	6
AI	1	13	2.5	-26%	AI	4
SG	67	15	3.6	-11%	SG	90
GR	42	9	5.8	-12%	GR	19
AG	55	13	2.1	-6%	AG	151
TG	51	14	5.2	-13%	TG	33
TI	170	12	10.8	9%	TI	
VD	343	14	9.9	9%	VD	
VS	53	15	4.0	-7%	VS	52
NE	68	17	8.7	6%	NE	
GE	171	17	7.3	25%	GE	
JU	23	18	7.2	5%	JU	0
CH	1'874	14	5.4		CH	997

¹⁴ Kursiv markiert: Kantone mit IPV-Mehrbelastungen, bei denen kantonale Bruttokosten und verbleibende Prämienbelastung jeweils unter dem schweizerischen Durchschnitt liegen

Tabelle 3 «Vor und Nachteile Variante 1 [Koppelung des Bundes- an den Kantonsbeitrag]»

	Vorteile/ Chancen	Nachteile/ Risiken
<i>Bezüger</i>	+ Chance, dass Kantone mehr Mittel zur Verfügung stellen, weil sie ihren Anteil am Bundesbeitrag ganz abholen wollen	- Risiko, dass Kantone nicht den ganzen Bundesbeitrag abholen, so dass insgesamt noch weniger Mittel zur Verfügung stehen
<i>Kantone</i>	+ Kanton kann weiterhin seine IPV Beträge selber bestimmen	- für einzelne Kantone massive Mehrauslagen, falls sie das ganze Geld vom Bund abholen wollen.
<i>Bund</i>	+ Falls Kanton auf den vollen Bundesbeitrag verzichtet: Verminderung IPV Ausgaben	- Ungenügende Entlastung der Versicherten über die IPV kann die Akzeptanz der OKP gefährden

In seinem Bericht «Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen» vom 28. September 2018 (in Erfüllung der Motion 13.3363) hat der Bundesrat jedoch bereits festgehalten, dass er eine Rückkehr zur Anbindung der Bundesbeiträge an die Kantonsbeiträge ablehnt. Aus diesem Grund werden im Folgenden zwei weitere Varianten aufgezeigt, bei denen die Höhe des Bundesanteils nicht von der Höhe des Kantonsanteils abhängt.

4.2 Variante 2: Koppelung des Kantonsanteils an die Bruttokosten in Funktion der verbleibenden Prämienbelastung

Anders als bei der Variante 1 - Koppelung des Bundesbeitrages an den Kantonsbeitrag - wird bei dieser Variante 2 der Bundesbeitrag unabhängig vom Kantonsbeitrag berechnet und geleistet wie bis anhin. Jedoch sollen die Kantone in der Bundesgesetzgebung verpflichtet werden, bestimmte IPV-Beiträge zu leisten.

Der Mindestbeitrag jedes Kantons soll anhand der verbleibenden Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens bestimmt werden. In Abhängigkeit der Höhe dieser Belastung soll der Kanton einen gewissen Prozentanteil der kantonalen Bruttokosten (BK) an die IPV beisteuern. Kantone mit einer höheren Prämienbelastung müssten mehr bezahlen als solche mit einer tieferen Belastung. Da die Kantone direkten Einfluss auf gewisse Leistungen und somit auf die kantonalen BK nehmen können (beispielsweise Spitalkosten), führt dieses System zu einem konkreten finanziellen Anreiz, Kosten zu sparen.

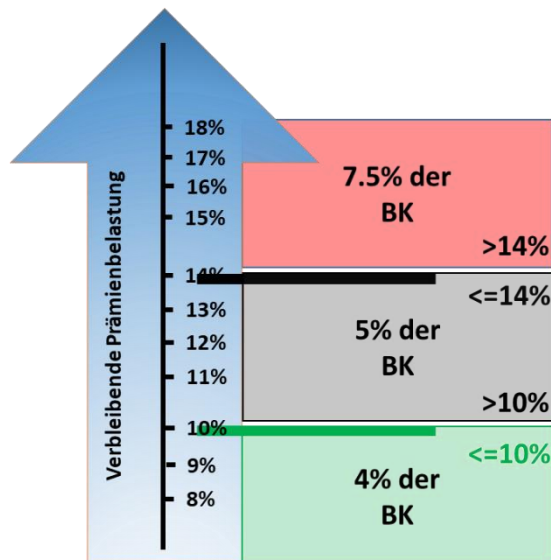
Dazu werden zwei Schwellenwerte in Prozent der verbleibenden Prämienbelastung der im Monitoring des BAG beschriebenen Modellhaushalte festgelegt. Der obere Schwellenwert beträgt 14% der verbleibenden Prämienbelastung. Dieser Wert entspricht einerseits dem schweizerischen Durchschnitt über die betrachteten Modellhaushalte wie auch dem 2. Quartilswert (Median)¹⁵ der beobachteten Belastungen über die Kantone.

Die untere Schwelle beträgt 10%. Befindet sich die durchschnittliche Prämienbelastung gemäss Monitoring zwischen diesen beiden Schwellenwerten, muss der Kanton Mittel in der Höhe von mindestens 5% der Bruttokosten für die Prämienverbilligung aufbringen. Ist die

¹⁵ 13 Kantone weisen eine verbleibende Prämienbelastung aus, die kleiner oder gleich 14% ist.

durchschnittliche verbleibende Prämienbelastung grösser als 14%, muss der Kanton 7.5% der Bruttokosten entrichten, also genau denselben Prozentsatz, den heute der Bund beisteuert. Ist die Prämienbelastung kleiner gleich 10% bezahlt der Kanton nur mindestens 4% der Bruttokosten.

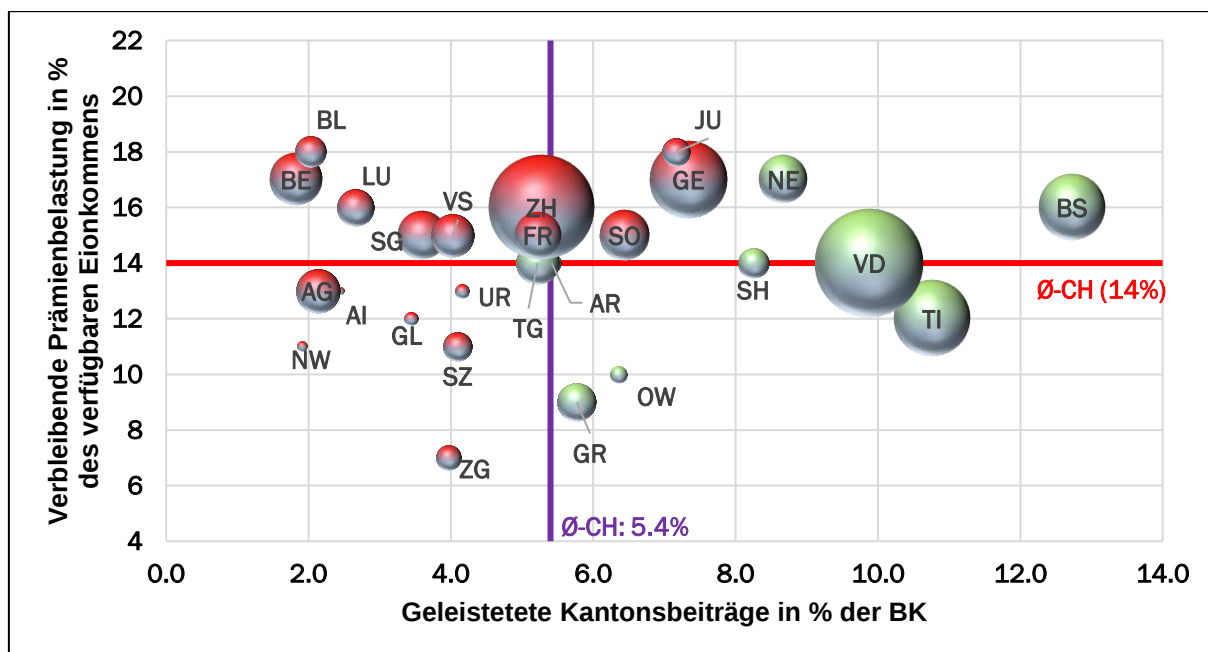
Abbildung 5 «Kantonaler IPV Beitrag in % der Bruttokosten in Funktion der verbleibenden Prämienbelastung bei Variante 2»



Basierend auf den Zahlen von 2017 mit den oben gewählten Parametern für dieser Variante müssten 17 Kantone (Abbildung 5, rot eingefärbt) zusätzliche Mittel im Umfang von 777 Millionen der Prämienverbilligung zuweisen.

Detailangaben in Abbildung 8 und in Tabelle 11 im Anhang auf Seite 29 und 30.

Abbildung 6 «Positionierung der Kantone in Funktion der verbleibenden Prämienbelastung und %-Anteil IPV an BK; Kugelgrösse in Funktion der geleisteten kantonalen IPV im Verhältnis zu den anderen Kantonen; Rote Einfärbung bei IPV Mehrbelastung anhand der vorgeschlagenen Kriterien für Variante 2; [Zahlen 2017]»



Die Kantone Basel-Stadt und Neuenburg würden keine Mehrbelastungen bekommen, obwohl gerade in diesen beiden Kantonen eine sehr hohe verbleibende Prämienbelastung ausgewiesen wird. Beide Kantone müssten bei dieser Variante keine zusätzlichen Aufwendungen leisten, weil sie aktuell bereits sehr hohe Prozentbeiträge der Bruttokosten an die IPV zahlen, 12.7% in BS respektive 8.7% in NE.

Bei dieser Variante würden bei 7 Kantonen, bei denen die kantonalen BK wie auch die verbleibende Prämienbelastung unter dem schweizerischen Durchschnitt liegen, Mehrkosten von 89 Millionen anfallen.

Tabelle 4 «Simulation Mehrkosten in Mio. für die Kantone mit Variante 2; [Zahlen 2017]»¹⁶

2017	Kantonsbeitrag	Belastung in % des verfügbaren Einkommens Ø-Prämie	IPV Kanton in % BK	Abweichung kantonale Ø-BK gegenüber Ø-Schweiz	Variante 2:	
					<u>Mehrausgaben bei Berechnung Kan- tonsbeitrag in Funktion verblei- bende Prämienbe- lastung & %-Anteil IPV an BK</u> Belastung >14%, dann 7.5%, Belastung <=10%, dann 4%, sonst 5%	
ZH	321	16	5.3	-1%	ZH	135
BE	80	17	1.8	3%	BE	248
LU	39	16	2.7	-12%	LU	71
UR	5	13	4.2	-19%	UR	1
SZ	24	11	4.1	-11%	SZ	5
OW	8	10	6.4	-17%	OW	
NW	3	11	1.9	-18%	NW	4
GL	5	12	3.4	-8%	GL	2
ZG	17	7	4.0	-16%	ZG	0.1
FR	63	15	5.2	-7%	FR	28
SO	72	15	6.4	0.1%	SO	12
BS	129	16	12.7	31%	BS	
BL	27	18	2.0	12%	BL	72
SH	27	14	8.2	-3%	SH	
AR	11	14	5.4	-15%	AR	
AI	1	13	2.5	-26%	AI	1.3
SG	67	15	3.6	-11%	SG	72
GR	42	9	5.8	-12%	GR	
AG	55	13	2.1	-6%	AG	74
TG	51	14	5.2	-13%	TG	
TI	170	12	10.8	9%	TI	
VD	343	14	9.9	9%	VD	
VS	53	15	4.0	-7%	VS	46
NE	68	17	8.7	6%	NE	
GE	171	17	7.3	25%	GE	4
JU	23	18	7.2	5%	JU	1
CH	1'874	14	5.4		CH	777

¹⁶ Kursiv markiert: Kantone mit IPV-Mehrbelastungen, bei denen kantonale Bruttokosten und verbleibende Prämienbelastung jeweils unter dem schweizerischen Durchschnitt liegen

Mit einer schrittweisen Einführung würde gewährleistet, dass die maximalen Mehrkosten für die Kantone nicht auf einmal anfallen und je nach Entwicklung der verbleibenden Prämienbelastungen unter Umständen gar keine weiteren IPV-Mehrbelastungen anfallen.

Die Variante gäbe den Kantonen einen konkreten, klar definierten und transparenten finanziellen Anreiz, die auf ihrem Gebiet anfallenden Bruttokosten zu analysieren und darauf einzuwirken. Basierend auf den Zahlen 2017 ergibt sich eine Differenz von 76% zwischen den billigsten und teuersten kantonalen Durchschnittskosten¹⁷. Diese grosse Differenz lässt sich zum Teil durch das «strukturelle» Angebot wie Ärztedichte und Anzahl Spezialärzte erklären wie auch die unterschiedlich hohen Spitalkosten. Auf diese Bereiche können die Kantone Einfluss nehmen.

Die Spitalkosten (stationär und ambulant mit Medikamenten) sind von 2007 bis 2017 im Durchschnitt jährlich um 4.5% angewachsen, während die gesamten Gesundheitskosten OKP um 4.1% angestiegen sind.¹⁸ Die Spitalkosten (stationär und ambulant) betrugen 2017 38.1% der totalen Leistungen.¹⁹

Tabelle 5 «Vor und Nachteile Variante 2 [Berechnung der kantonalen IPV in Funktion der verbleibenden Prämienbelastung und in Funktion der Bruttokosten]»

	Vorteile/ Chancen	Nachteile/ Risiken
<i>Bezüger</i>	+ Höhere IPV-Beiträge und/ oder Herabsetzung der IPV-Anspruchsgrenzen (Erhöhung der Anzahl Begünstigten) + Klare, transparente Regeln betreffend den total zur Verfügung stehenden IPV-Mitteln + Anreiz für Kantone, BK zu senken	
<i>Kantone</i>	+ Sparpotential, wenn es der Kanton schafft, die seinerseits beeinflussbaren BK zu senken + Schaffung Anreizsystem für Kantone, BK und somit IPV Beiträge zu senken	- IPV Ausgaben können nicht selber bestimmt werden (Autonomie-Verlust bei der Finanzierung)
<i>Bund</i>	+ Im Sinne vom BR, die Bundes- nicht an die Kantonsbeiträge anzubinden + Im Sinne des Massnahmen-Pakets zur Kostendämpfung	

¹⁷ Vgl. Statistik der obligatorischen Krankenversicherung, T 3.06: Prämiensoll; T 2.10: Kostenbeteiligungen und T 7.06: Durchschnittlicher Versichertenbestand

¹⁸ Vgl. Statistik der obligatorischen Krankenversicherung, T 2.16: Bruttoleistungen in Mio. Franken nach Kostengruppe (Sicht der Leistungsart) ab 1996 - 2017

¹⁹ Vgl. Statistik der obligatorischen Krankenversicherung, T 2.17: Bruttoleistungen in Franken nach Kostengruppe (Sicht der Leistungsart)

4.3 Variante 3: Koppelung des Kantonsanteils in Funktion eines fixen Prozentsatzes der kantonalen Bruttokosten

Alternativ zur Variante 2 wird bei diesem Vorschlag für alle Kantone der IPV-Beitrag auf mindestens 7.5% der kantonalen BK fixiert, also genau derselbe Prozentsatz wie der Bund bezahlt. Da der Bundesbeitrag aufgrund der Bevölkerungsgrösse auf die Kantone verteilt wird, entspricht der kantonale Beitrag aber nicht dem Bundesbeitrag. Es gibt bei der dieser Variante keine Abstufungen nach verbleibender Prämienbelastung bzw. nach bezahlten IPV %-Anteilen der BK.

Bei dieser Variante 3 müssten 21 Kantone Mehrleistungen von 923 Millionen an die IPV leisten (Tabelle 6).

Tabelle 6 «Simulation Mehrkosten in Mio. für die Kantone mit Variante 3 [Berechnung IPV Kantonsbeitrag in fixem Prozentsatz der kantonalen BK] und direkter Vergleich mit Variante 2; [Zahlen 2017]»²⁰

2017	Kantonsbeitrag	Kantonsanteil an Total-IPV	Prämienbelastung in % des verfügbaren Einkommens [Ø-Prämie]	IPV Kanton in % der BK	Abweichung kantonale Ø-BK gegenüber Ø-Schweiz	Var. 3	
						Kantonsbeitrag in f(BK):	7.5% der BK
ZH	321	41.2%	16	5.3	-1%	ZH	135.2
BE	80	20.0%	17	1.8	3%	BE	247.6
LU	39	23.9%	16	2.7	-12%	LU	71.2
UR	5	30.9%	13	4.2	-19%	UR	4.1
SZ	24	32.8%	11	4.1	-11%	SZ	19.5
OW	8	41.4%	10	6.4	-17%	OW	1.5
NW	3	17.0%	11	1.9	-18%	NW	8.0
GL	5	29.7%	12	3.4	-8%	GL	6.2
ZG	17	31.1%	7	4.0	-16%	ZG	15.3
FR	63	39.7%	15	5.2	-7%	FR	27.5
SO	72	46.4%	15	6.4	0%	SO	11.8
BS	129	66.9%	16	12.7	31%	BS	
BL	27	22.8%	18	2.0	12%	BL	72.2
SH	27	51.0%	14	8.2	-3%	SH	
AR	11	38.3%	14	5.4	-15%	AR	4.1
AI	1	19.8%	13	2.5	-26%	AI	2.5
SG	67	29.9%	15	3.6	-11%	SG	72.3
GR	42	40.7%	9	5.8	-12%	GR	12.7
AG	55	21.1%	13	2.1	-6%	AG	138.9
TG	51	37.8%	14	5.2	-13%	TG	22.4
TI	170	60.7%	12	10.8	9%	TI	
VD	343	58.7%	14	9.9	9%	VD	
VS	53	33.5%	15	4.0	-7%	VS	45.5
NE	68	54.9%	17	8.7	6%	NE	
GE	171	52.4%	17	7.3	25%	GE	3.7
JU	23	49.9%	18	7.2	5%	JU	1.0
CH	1'874	41.7%	14	5.4		CH	923

Variante 3 würde gegenüber Variante 2 bei 11 Kantonen zusätzliche Kosten von 146 Millionen verursachen. Dabei wären genau die Kantone betroffen, welche mit den durchschnittlichen

²⁰ Kursiv markiert: Kantone mit IPV-Mehrbelastungen, bei denen kantonale Bruttokosten und verbleibende Prämienbelastung jeweils unter dem schweizerischen Durchschnitt liegen

kantonalen Bruttokosten und der verbleibenden Prämienbelastung unter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt liegen. Der Kanton Zug müsste mit Variante 3 zusätzlich über 15 Millionen an die IPV beisteuern obwohl er mit 7% die tiefste verbleibende Prämienbelastung aufweist und mit 16% unter den durchschnittlichen Bruttokosten liegt. Basierend auf diesen Tatsachen kann Variante 3 als weniger zielwirksam im Vergleich zu Variante 2 eingestuft werden.

Tabelle 7 «Vor und Nachteile Variante 3 [Berechnung der kantonalen IPV in fixem Prozentsatz der kantonalen BK]»

	Vorteile/ Chancen	Nachteile/ Risiken
<i>Bezüger</i>	+ Höhere IPV-Beiträge und/ oder Herabsetzung der IPV-Anspruchsgrenzen (Erhöhung der Anzahl Begünstigten) + Klare, transparente Regeln betreffend den total zur Verfügung stehenden IPV-Mitteln + Anreiz für Kantone, BK zu senken	- Anreiz für Kantone, BK zu senken, ist bei Variante 2 grösser, weil je nach Höhe der verbleibenden Prämienbelastung in % des verfügbaren Einkommens die Kantone bei Variante 2 weniger als 7.5% der BK aufwenden müssen
<i>Kantone</i>	+ Sparpotential, wenn es der Kanton schafft, die seinerseits beeinflussbaren BK zu senken + Schaffung Anreizsystem für Kantone, BK und somit IPV Beiträge zu senken	- keine Abstufungen nach verbleibender Prämienbelastung in % des verfügbaren Einkommens, d.h. der Kantonsbeitrag beträgt bei allen Kantonen 7.5 der kantonalen BK - Mehrbelastungen für 11 Kantone (gegenüber Variante 2), obwohl deren kantonale BK und die verbleibende Prämienbelastung unter dem gesamtschweizerischen Durchschnitt liegen - IPV Ausgaben können nicht selber bestimmt werden (Autonomie-Verlust bei der Finanzierung)
<i>Bund</i>	+ Im Sinne vom BR, die Bundes- nicht an die Kantonsbeiträge anzubinden + Im Sinne des Massnahmen-Pakets zur Kostendämpfung	

5 Fazit / Schlussfolgerung

Die Monitoringberichte haben gezeigt, dass die Prämienbelastung für die einkommensschwächeren Haushalte in den letzten Jahren stetig gestiegen ist. Um dem entgegenzuwirken, sind vor allem die Kantone gefragt. Denn deren Anteil an der gesamten IPV Finanzierung ist seit 2010 rückläufig. Die jährlichen Kantonsbeiträge begleiteten zudem den Anstieg der Bruttokosten nicht, im Gegenteil, sie sind stagniert und liegen in absoluten Zahlen unter dem Stand im Jahr 2010.

Bei der Variante 1 «Koppelung Bundes- an den Kantonbeitrag» müssten zwanzig Kantone Mehrleistungen von einer Milliarde Franken aufbringen, wenn sie den Bundesbeitrag voll abholen wollten (auf Basis 2017). Die Autonomie in der Finanzierung des Kantonsbeitrages bliebe bei dieser Variante beim Kanton. Der Bundesrat lehnt in seinem Bericht zur «Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen» vom 28. September 2018 eine solche Rückkehr zur

Anbindung der Bundesbeiträge an die Kantonsbeiträge im Bereich der IPV wie vor der NFA im 2008 ab.

Da zudem bei Variante 1 die unterschiedlichen kantonalen Gesundheitskosten und die verbleibende Prämienbelastung nicht berücksichtigt würden, müsste beispielsweise der Kanton Zug seine Prämienverbilligungen mehr als verdoppeln, obwohl er bereits heute die niedrigste Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens aufweist. Auch der Kanton Aargau müsste seine IPV Beiträge verdreifachen, obwohl seine Gesundheitskosten wie auch die Prämienbelastung jeweils unter dem schweizerischen Durchschnitt liegen.

Dieselben Argumente gelten auch für Variante 3, da auch diese die verbleibende Prämienbelastung nicht berücksichtigt. Wie die Simulation zeigte, müssten hier 21 Kantone zusätzliche 923 Millionen der IPV beisteuern. Die beiden erwähnten Kantone Zug und Aargau würden auch hier zur Kasse gebeten, wenn auch in weniger grossem Umfang als in Variante 1.

Bei Variante 2, welche die kantonalen Gesundheitskosten wie auch die verbleibende Prämienbelastung berücksichtigt, müssten 17 Kantone mit Mehrbelastungen von 777 Millionen rechnen. Im Gegensatz zu den Varianten 1 und 3 wären hier aber nur 7 Kantone mit Mehrbelastungen von 89 Millionen betroffen, welche sowohl bei den Kosten wie auch bei der Belastung unterdurchschnittliche Werte aufweisen. In den anderen Varianten sind es jeweils 11 Kantone in derselben Situation, und das mit mindestens 235 Millionen an zusätzlich zu erbringenden Mitteln für die IPV.

Bei Variante 2 bliebe die Durchführung weiterhin bei den Kantonen. Der Bund würde die Kantone für dieses so wichtige soziale Instrument hingegen zu einer Mindestfinanzierung verpflichten.

6 Anhang

Tabelle 8 «Berechnung des Bundesbeitrages IPV für das Kalenderjahr 2017»

Parameter	Beschreibung	Wert	Herkunft oder Formel ¹
Abkürzungen	Jahr	Berechnung für Jahr x	2017
PS ₂₀₁₃	Prämiensoll der Versicherten (PS)	24'984'321'934	Tabelle 1.01
KB ₂₀₁₃	Kostenbeteiligung der Versicherten (KB)	3'895'067'672	Tabelle 1.01
P ₂₀₁₃	Monatliche Durchschnittsprämie OKP (P)	388	Tabelle 8.01
V ₂₀₁₃	Durchschnittlicher Versichertenbestand (V)	8'045'928	Tabelle 1.01
Faktor ₂₀₁₃	Berechnung tatsächliche Prämienbelastung	77.090148%	(PS+KB) / (P*12*V)
PS ₂₀₁₄	Prämiensoll der Versicherten (PS)	25'845'455'351	Tabelle 1.01
KB ₂₀₁₄	Kostenbeteiligung der Versicherten (KB)	3'989'223'825	Tabelle 1.01
P ₂₀₁₄	Monatliche Durchschnittsprämie OKP (P)	396	Tabelle 8.01
V ₂₀₁₄	Durchschnittlicher Versichertenbestand (V)	8'146'907	Tabelle 1.01
Faktor ₂₀₁₄	Berechnung tatsächliche Prämienbelastung	77.064111%	(PS+KB) / (P*12*V)
PS ₂₀₁₅	Prämiensoll der Versicherten (PS)	27'118'514'358	Tabelle 1.01
KB ₂₀₁₅	Kostenbeteiligung der Versicherten (KB)	4'136'423'418	Tabelle 1.01
P ₂₀₁₅	Monatliche Durchschnittsprämie OKP (P)	412	Tabelle 8.01
V ₂₀₁₅	Durchschnittlicher Versichertenbestand (V)	8'245'407	Tabelle 1.01
Faktor ₂₀₁₅	Berechnung tatsächliche Prämienbelastung	76.670466%	(PS+KB) / (P*12*V)
Faktor	Ø 3 Jahre Durchschnitt über 3 Jahre	76.941575%	[Faktor (x-4) + Faktor (x-3) + Faktor (x-2)]/3
P ₂₀₁₇	Monatliche Durchschnittsprämie OKP (P)	447	Tabelle 8.01
V ₂₀₁₅	Durchschnittlicher Versichertenbestand (V)	8'245'407	Tabelle 1.01
V ₂₀₁₃	Durchschnittlicher Versichertenbestand (V)	8'045'928	Tabelle 1.01
Vest ₂₀₁₇	Geschätzter Versichertenbestand für 2017	8'449'830	$V(x-2) * V(x-2) / V(x-4)$
B ₂₀₁₇	Bruttokosten	34'873'684'257	Faktor Ø 3 Jahre * P(x) * 12 * Vest(x)
7.5%* B ₂₀₁₇	Berechneter Bundesanteil Prämienverbilligung	2'615'526'319	7.5% * B(x)
AvzP ₂₀₁₅	Ausgleich von zu hohen Prämieinnahmen ²	1'526'996	Kantone: AG, FR, SH
-7.5% AvzP ₂₀₁₅	-7.5% Ausgleich von zu hohen Prämieinnahmen ²	-114'525	-7.5% AvzP (x-2)
2017	Total ausbezahlter Bundesanteil Prämienverbilligung	2'615'411'795	7.5%* B(x) - 7.5%* AvzP(x-2)

¹ <http://www.bag.admin.ch/kvstat>

² <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071955/index.html>

Verordnung über den Bundesbeitrag zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung (VPVK); Art.3, Abs. 4bis

Tabelle 9 «Aufteilung Bundesbeitrag IPV 2017 auf die Kantone»

Kanton	Mittlere Wohnbevölkerung (gemäss Zahlen BFS) 2015	Grenzgänger (gemäss Statistikdaten Versicherer) 2015	Mittlere Wohnbevölkerung einschliesslich Grenzgänger 2015	Berechneter Bundesbeitrag gemäss NFA pro Kanton 2017	Abzug im Fall eines Ausgleichs von zu hohen Prämieinnahmen nach Art 3, Abs. 4bis, VPKV.	Total Bundesbeitrag pro Kanton 2017
Zürich	1'456'389.00	4868.19	1'461'257.19	458'426'696.71		458'426'696.71
Bern	1'013'450.50	592.95	1'014'043.45	318'126'468.28		318'126'468.28
Luzern	396'683.00	205.02	396'888.02	124'512'005.98		124'512'005.98
Uri	35'990.50	4.42	35'994.92	11'292'353.18		11'292'353.18
Schwyz	153'426.00	86.08	153'512.08	48'159'924.36		48'159'924.36
Obwalden	36'955.00	25.17	36'980.17	11'601'446.54		11'601'446.54
Nidwalden	42'250.00	37.09	42'287.09	13'266'337.45		13'266'337.45
Glarus	39'911.00	39.75	39'950.75	12'533'379.12		12'533'379.12
Zug	121'111.50	285.33	121'396.83	38'084'704.15		38'084'704.15
Freiburg	305'419.00	101.92	305'520.92	95'848'251.14	-10'491.00	95'837'760.14
Solothurn	265'068.50	459.58	265'528.08	83'301'667.52		83'301'667.52
Basel-Stadt	191'198.50	11579.49	202'777.99	63'615'662.43		63'615'662.43
Basel-Landschaft	282'266.00	5593.60	287'859.60	90'307'528.65		90'307'528.65
Schaffhausen	79'626.50	2707.59	82'334.09	25'829'912.19	-25'976.70	25'803'935.49
Appenzell A. Rh.	54'303.50	54.17	54'357.67	17'053'128.82		17'053'128.82
Appenzell I. Rh.	15'914.00	16.07	15'930.07	4'997'593.45		4'997'593.45
St. Gallen	497'444.50	888.45	498'332.95	156'337'385.16		156'337'385.16
Graubünden	196'248.00	107.40	196'355.40	61'600'762.70		61'600'762.70
Aargau	649'476.00	7238.67	656'714.67	206'025'016.62	-78'057.00	205'946'959.62
Thurgau	265'581.00	2648.11	268'229.11	84'149'036.67		84'149'036.67
Tessin	351'154.50	420.51	351'575.01	110'296'374.65		110'296'374.65
Waadt	767'426.50	1689.16	769'115.66	241'287'539.13		241'287'539.13
Wallis	333'729.50	74.91	333'804.41	104'721'368.74		104'721'368.74
Neuenburg	177'717.00	195.49	177'912.49	55'814'839.20		55'814'839.20
Genf	481'060.50	14670.75	495'731.25	155'521'177.89		155'521'177.89
Jura	72'596.00	130.33	72'726.33	22'815'758.55		22'815'758.55
Total IPV Bund	8'282'396.00	54'720.20	8'337'116.20	2'615'526'319.28	-114'524.70	2'615'411'794.58

Abbildung 7 «Variante 1: Simulation Mehraufwand in Mio. Franken und in % für die Kantone bei Umsetzung Kopplung Bundes- an den Kantonsbeitrag, falls Kanton den vollen Bundesbeitrag abholen will [Zahlen 2017]»

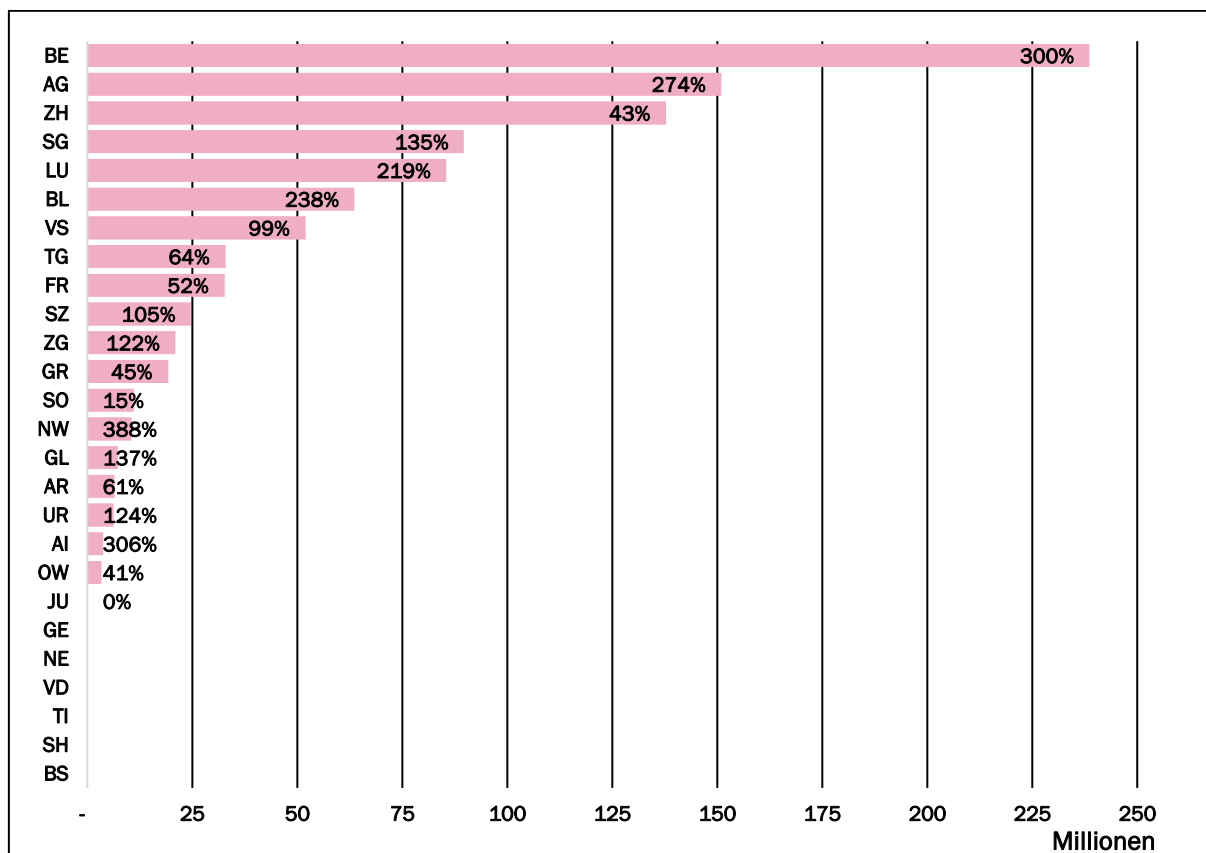


Tabelle 10 «Variante 1: Simulation Mehraufwand in Mio. Franken und in % für die Kantone bei Umsetzung Kopplung Bundes- an den Kantonsbeitrag, falls Kanton den vollen Bundesbeitrag abholen will [Zahlen 2017]»²¹

Kanton	Bundes- Beitrag	Kantons- Beitrag	Variante 1: Mehrbelastung bei Ankoppelung Bundes- an Kantonsbeitrag (falls Kanton den gesamten Bundesbeitrag abholen will)	
			in Mio.	in %
ZH	458'426'697	320'626'407	137'800'290	43.0%
BE	318'126'468	79'545'428	238'581'040	299.9%
LU	124'512'006	39'072'631	85'439'375	218.7%
UR	11'292'353	5'045'044	6'247'309	123.8%
SZ	48'159'924	23'507'209	24'652'716	104.9%
OW	11'601'447	8'208'134	3'393'313	41.3%
NW	13'266'337	2'719'233	10'547'105	387.9%
GL	12'533'379	5'288'889	7'244'490	137.0%
ZG	38'084'704	17'150'644	20'934'060	122.1%
FR	95'837'760	63'163'349	32'674'412	51.7%
SO	83'301'668	72'246'110	11'055'558	15.3%
BS	63'615'662	128'589'657		
BL	90'307'529	26'712'933	63'594'595	238.1%
SH	25'803'935	26'821'695		
AR	17'053'129	10'590'092	6'463'037	61.0%
AI	4'997'593	1'230'169	3'767'425	306.3%
SG	156'337'385	66'656'614	89'680'771	134.5%
GR	61'600'763	42'340'240	19'260'523	45.5%
AG	205'946'960	55'053'695	150'893'264	274.1%
TG	84'149'037	51'242'654	32'906'382	64.2%
TI	110'296'375	170'262'235		
VD	241'287'539	343'112'509		
VS	104'721'369	52'753'671	51'967'697	98.5%
NE	55'814'839	67'876'727		
GE	155'521'178	171'003'267		
JU	22'815'759	22'758'947	56'811	0.2%
CH	2'615'411'795	1'873'578'180	997'160'174	53%

²¹ Quelle: Statistik der obligatorischen Krankenversicherung; T 4.07: KVG-Verteilmodell: Berechnungsbasis sowie Bundes- und Kantonsbeitrag

Abbildung 8 «Variante 2: Simulation Mehraufwand in Mio. Franken und in % für die Kantone bei Berechnung IPV in Funktion der verbleibenden Prämienbelastung und %-Anteil IPV an BK ; [Wenn Belastung >14%, dann 7.5%; wenn Belastung <=10%, dann 4%; sonst 5%]; [Zahlen 2017]»

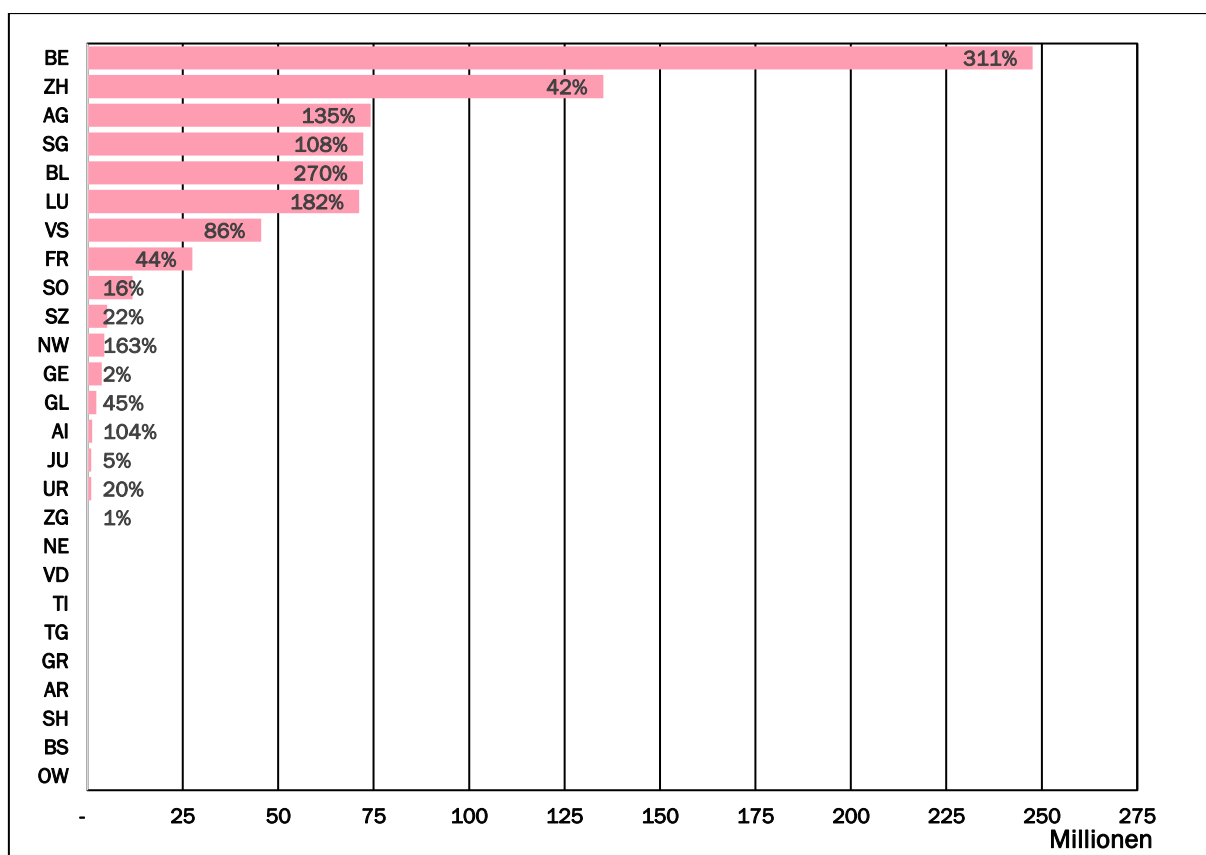


Tabelle 11 «Variante 2: Simulation Mehraufwand in Mio. Franken und in % für die Kantone bei Berechnung IPV in Funktion der verbleibenden Prämienbelastung und %-Anteil IPV an BK ; [Wenn Belastung >14%, dann 7.5%; wenn Belastung <=10%, dann 4%; sonst 5%]; [Zahlen 2017]»

Kanton	Bundes- Beitrag	Kantons- Beitrag ²²	Brutto- Kosten (BK) ²³	IPV Kanton in % BK	Ver- blei- bende Belas- tung in % des verfüg- baren Ein- kom- mens ²⁴	Variante 2: Mehrbelastung in Funktion der ver- bleibenden Prämien- belastung und %- Anteil IPV an BK	
						in CHF	in %
						Belastung >14%, dann 7.5%; Belastung <=10%, dann 4%; sonst 5%	
ZH	458'426'697	320'626'407	6'077'075'213	5.3	16	135'154'234	42%
BE	318'126'468	79'545'428	4'361'474'211	1.8	17	247'565'138	311%
LU	124'512'006	39'072'631	1'470'668'284	2.7	16	71'227'490	182%
UR	11'292'353	5'045'044	121'429'488	4.2	13	1'026'430	20%
SZ	48'159'924	23'507'209	573'966'996	4.1	11	5'191'141	22%
OW	11'601'447	8'208'134	129'129'672	6.4	10		
NW	13'266'337	2'719'233	142'938'080	1.9	11	4'427'671	163%
GL	12'533'379	5'288'889	153'524'787	3.4	12	2'387'350	45%
ZG	38'084'704	17'150'644	432'324'633	4.0	7	142'342	1%
FR	95'837'760	63'163'349	1'209'172'554	5.2	15	27'524'593	44%
SO	83'301'668	72'246'110	1'121'178'360	6.4	15	11'842'267	16%
BS	63'615'662	128'589'657	1'010'499'021	12.7	16		
BL	90'307'529	26'712'933	1'318'711'130	2.0	18	72'190'402	270%
SH	25'803'935	26'821'695	325'202'667	8.2	14		
AR	17'053'129	10'590'092	195'550'005	5.4	14		
AI	4'997'593	1'230'169	50'135'614	2.5	13	1'276'612	104%
SG	156'337'385	66'656'614	1'852'112'686	3.6	15	72'251'838	108%
GR	61'600'763	42'340'240	733'894'618	5.8	9		
AG	205'946'960	55'053'695	2'585'914'123	2.1	13	74'242'011	135%
TG	84'149'037	51'242'654	982'187'276	5.2	14		
TI	110'296'375	170'262'235	1'581'571'866	10.8	12		
VD	241'287'539	343'112'509	3'471'255'227	9.9	14		
VS	104'721'369	52'753'671	1'310'122'030	4.0	15	45'505'481	86%
NE	55'814'839	67'876'727	782'837'547	8.7	17		
GE	155'521'178	171'003'267	2'329'952'536	7.3	17	3'743'174	2%
JU	22'815'759	22'758'947	317'418'968	7.2	18	1'047'475	5%
CH	2'615'411'795	1'873'578'180	34'640'247'592	5.4	14	776'745'649	41%

²² Statistik der obligatorischen Krankenversicherung; T 4.07: KVG-Verteilmodell: Berechnungsbasis sowie Bundes- und Kantonsbeitrag

²³ Statistik der obligatorischen Krankenversicherung; T 3.06: Prämiensoll & T 2.10: Kostenbeteiligungen

²⁴ Monitoring 2017 (Ecoplan 2018) S. 75, Abb. 4-6

Tabelle 12 «Simulation Mehraufwand für die Kantone in Mio. – Gegenüberstellung der 3 Varianten»²⁵

	Kantonsbeitrag	Kantonsanteil an Total-IPV	Prämienbelastung in % des verfügbaren Einkommens [Ø-Prämie]	IPV Kanton in % der BK	Abweichung kantonale Ø-BK gegenüber Ø-Schweiz		Var. 1 Ankoppelung Bundesbeitrag an den Kantonsbeitrag (bei: Kanton holt vollen Bundesbeitrag ab; Bund und Kanton bezahlen gleichviel)	Var. 2 Kantonsbeitrag in f(verbleibende Prämien-Belastung) und BK: Belast. >14%, dann 7.5%, Belast. <=10%, dann 4%, sonst 5%	Var. 3 Kantonsbeitrag in f(BK): 7.5% der BK
2017									
ZH	321	41.2%	16	5.3	-1%	ZH	137.8	135.2	135.2
BE	80	20.0%	17	1.8	3%	BE	238.6	247.6	247.6
LU	39	23.9%	16	2.7	-12%	LU	85.4	71.2	71.2
UR	5	30.9%	13	4.2	-19%	UR	6.2	1.0	4.1
SZ	24	32.8%	11	4.1	-11%	SZ	24.7	5.2	19.5
OW	8	41.4%	10	6.4	-17%	OW	3.4		1.5
NW	3	17.0%	11	1.9	-18%	NW	10.5	4.4	8.0
GL	5	29.7%	12	3.4	-8%	GL	7.2	2.4	6.2
ZG	17	31.1%	7	4.0	-16%	ZG	20.9	0.1	15.3
FR	63	39.7%	15	5.2	-7%	FR	32.7	27.5	27.5
SO	72	46.4%	15	6.4	0%	SO	11.1	11.8	11.8
BS	129	66.9%	16	12.7	31%	BS			
BL	27	22.8%	18	2.0	12%	BL	63.6	72.2	72.2
SH	27	51.0%	14	8.2	-3%	SH			
AR	11	38.3%	14	5.4	-15%	AR	6.5		4.1
AI	1	19.8%	13	2.5	-26%	AI	3.8	1.3	2.5
SG	67	29.9%	15	3.6	-11%	SG	89.7	72.3	72.3
GR	42	40.7%	9	5.8	-12%	GR	19.3		12.7
AG	55	21.1%	13	2.1	-6%	AG	150.9	74.2	138.9
TG	51	37.8%	14	5.2	-13%	TG	32.9		22.4
TI	170	60.7%	12	10.8	9%	TI			
VD	343	58.7%	14	9.9	9%	VD			
VS	53	33.5%	15	4.0	-7%	VS	52.0	45.5	45.5
NE	68	54.9%	17	8.7	6%	NE			
GE	171	52.4%	17	7.3	25%	GE		3.7	3.7
JU	23	49.9%	18	7.2	5%	JU	0.1	1.0	1.0
CH	1'874	41.7%	14	5.4		CH	997	777	923

²⁵ Kursiv markiert: Kantone mit IPV-Mehrbelastungen, bei denen kantonale Bruttokosten und verbleibende Prämienbelastung jeweils unter dem schweizerischen Durchschnitt liegen