

Eidgenössisches Departement des Inneren
Inselgasse 1
3003 Bern

E-Mail-Adressen:

aufsicht-krankenversicherung@bag.admin.ch
gever@bag.admin.ch

4. Februar 2021

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset,
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 21. Oktober 2020 laden Sie uns ein, an der Vernehmlassung zur «Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Gegenvorschlag zur Prämien-Entlastungs-Initiative)» teilzunehmen. Wir danken für diese Möglichkeit und nehmen gerne im beiliegenden Antwortformular aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ausführlicher Stellung.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen im Voraus bestens. Bei Fragen oder für weitere Auskünfte stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

1) Problemstellung

Die Sozialdemokratische Partei hat mit der Prämien-Entlastungsinitiative die Forderung gestellt, dass alle Haushalte nicht mehr als 10 Prozent ihres verfügbaren Einkommens für die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) verwenden müssen. Hintergrund ist die Aufgabenverflechtung von Bund und Kantonen in der Prämienverbilligung (IPV). Durch die unklare Verantwortlichkeit zogen sich einige Kantone bei den Prämienverbilligungsgeldern zurück. Der Kanton Bern beispielsweise hat seit 2010 seine Beiträge um fast 20 Prozent gekürzt. Der Bund dagegen erhöhte in dieser Periode seine Beiträge generell um gut 4 Prozent. Dieses Missverhältnis führte zu Mehrbelastungen für gewisse Haushalte, was die SP mit Ihrer Initiative adressieren will.

Position economiesuisse

Wir lehnen die SP-Initiative ab, weil sie keine nachhaltige Lösung darstellt. Die Belastung der Haushalte steigt durch die allgemeine Kostenentwicklung im Gesundheitswesen. Diese Kostenentwicklung ist durch die solidarische Finanzierung mitverschuldet: Sie schafft einen Anreiz

Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Prämienverbilligung) als indirekter Gegenvorschlag zur eidgenössischen Volksinitiative «Maximal 10% des Einkommens für die Krankenkassenprämien (Prämien-Entlastungs-Initiative)»

beim Patienten und beim Leistungserbringer, unnötige Leistungen der Allgemeinheit anzulasten. Ökonomen nennen das Phänomen auch «moral hazard» (moralisches Risiko). Das Phänomen des moralischen Risikos ist in allen Versicherungsmärkten belegt. Dagegen hilft die Kostenwahrheit in Form von höheren Prämien oder von Kostenbeteiligungen. Durch die IPV werden die Prämien künstlich gesenkt, was die Kostenwahrheit schwächt. Moralisches Risiko gefährdet auch die Solidarität selbst und treibt die Kosten in die Höhe. Wenn die SP nun vorschlägt, die Finanzierung noch stärker zu solidarisieren, dann wird das moralische Risiko ebenfalls verschärft. Das ist kontraproduktiv. Dennoch adressiert die Initiative ein Fehlkonstrukt im Krankenversicherungssystem, nämlich die duale Finanzierung der Prämienverbilligungen. Bund und Kantone teilen sich diese Aufgabe. Wenn Aufgaben geteilt werden, so sind die Verantwortlichkeiten nicht mehr klar zugeordnet. Diese Verflechtung hat dazu geführt, dass sich die Kantone bei den Prämienverbilligungen nicht mehr voll verantwortlich fühlten und deshalb im Bereich IPV gespart haben. Sie schwächten damit die soziale Abfederung. Heute hinken die Prämienverbilligungen der Prämienentwicklung hinterher. Die Initiative ignoriert jedoch den neuesten Bundesgerichtsentscheid gegen die rückwirkende Kürzung der individuellen Prämienverbilligungen im Kanton Luzern. Demnach muss der Kanton Luzern die Einkommensgrenze für die Prämienverbilligungen erhöhen.

Die Wirtschaft lehnt die SP-Initiative ab, weil sie das Grundproblem der Entwicklung nicht löst, sondern teure Symptombekämpfung ist. Ein Gegenvorschlag wäre sinnvoll, aber dieser sollte zu einer Entflechtung des Systems der Prämienverbilligung führen: Die Aufgabe muss entweder beim Bund oder bei den Kantonen liegen. Vermischte Verantwortlichkeiten provozieren genau jene Probleme, welche im Kanton Luzern zu beobachten waren.

2) Gegenvorschlag des Bundesrates

Der Bundesrat lehnt die Initiative ebenfalls ab und präsentiert einen Gegenvorschlag. Dieser löst das Problem der unklaren Verantwortlichkeiten, aber ändert leider nichts an der Aufgabenverflechtung. Der vorgeschlagene Modus scheint kompliziert und schränkt den Handlungsspielraum der Kantone unnötig ein.

Position economiquesuisse

Die Wirtschaft begrüsst einen Gegenvorschlag. Wir schlagen aber eine einfachere Regelung vor. Mit einer Aufgabenentflechtung hin zu den Kantonen und dem Prämienverbilligungsmonitoring, das heute bereits besteht, könnte der Bund das Krankenversicherungsgesetz durchsetzen, ohne direkt in die Kantonshoheit einzugreifen. Dadurch würde das Subsidiaritätsprinzip gestärkt. Die finanzielle Verflechtung würde aufrecht erhalten bleiben, weil der Bund sich an der Kostenentwicklung des Bundesgesetzes KVG weiterhin beteiligen soll.

3) Gegenvorschlag der Wirtschaft

Der Gegenvorschlag der Wirtschaft bezweckt, falsche Anreize bei den Prämienverbilligungen abzubauen, keine neuen administrativen Aufwendungen zu schaffen, und die Aufgaben zwischen Bund und Kantonen zu entflechten.

Der Gegenvorschlag der Wirtschaft sieht vor, dass die Kantone die Verantwortung für die Prämienverbilligungen übernehmen. Der Bund setzt die Vorgaben des Krankenversicherungsgesetzes über direkte finanzielle Anreize durch. Die Kantone legen nach kantonalen Gegebenheiten die Höhe der Prämienverbilligungen fest und entlasten die Haushalte eigenverantwortlich.

Konkret bedeutet dies: Die Kantone übernehmen rund die Hälfte der IPV wie bis anhin. Der Bund erstattet die heutigen 2'827 Millionen (Stand 2019) Prämienverbilligungsgelder an die Kantone zurück. Er verpflichtet sich, im Rahmen der Kosten- und Einkommensentwicklung diese Gelder zu erhöhen. Die Auszahlung der Mittel an die Kantone kann entweder über den Risikoausgleich oder im Rahmen

Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Prämienverbilligung) als indirekter Gegenvorschlag zur eidgenössischen Volksinitiative «Maximal 10% des Einkommens für die Krankenkassenprämien (Prämien-Entlastungs-Initiative)»

einer neu zu beschliessenden, einheitlichen Finanzierung von ambulanten und stationären Leistungen erfolgen. Der Bund setzt das Krankenversicherungsgesetz durch, indem er seine Beiträge an einen Kanton kürzt, welcher bei den Prämienverbilligungen zu grosse Abstriche macht. Dazu führt der Bund das Prämienverbilligungsmonitoring wie bisher fort. Somit kann die Belastung der Haushalte gut beobachtet und mit den Vorjahren verglichen werden. Falls die Haushalte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen (Modellhaushalte fürs Prämienmonitoring) für die Prämien den gleichen Anteil wie in den Vorjahren bezahlen müssen, handeln die Kantone eigenverantwortlich. Das bedeutet eine Belastung der vulnerablen Modellhaushalte von höchstens 14%.¹ Steigt diese Zahl, dann kürzt der Bund die Rückzahlungen an den entsprechenden Kanton über das Finanzierungsgefäss. Damit stellt er sicher, dass die Belastung durch die Krankenversicherung für die Modellhaushalte stabil bleibt. Für einen Kanton ist es nämlich auf diese Weise nicht mehr lukrativ, die Prämienverbilligungsgelder zu kürzen, weil der Bund seine Zahlungen an den Kanton mit demselben Wert kürzt. Das bedeutet: einen Franken weniger IPV für den Kantonshaushalt senkt die IPV in der Bevölkerung um 2 Franken, weil sich der Bund zu 50% an der IPV beteiligt. Somit werden Prämien-Zahlungsausstände im sparenden Kanton wahrscheinlicher, die dann gemäss KVG Art. 64a zu 85 Prozent von kantonalen Geldern bezahlt werden müssen. Der Kanton kann somit seine Einsparungen nicht durchsetzen, weil es Mehrkosten in anderen Bereichen gibt. Durch diesen Kontrollmechanismus setzt der Bund das KVG durch und die Belastungsgrenze der Haushalte bleibt im Minimum auf dem heutigen Stand. Die Kantone haben wie bisher die Möglichkeit, die IPV über das Minimum hinaus grosszügiger zu gestalten.

Argumente für diesen Vorschlag

- Die relative Entlastung der Prämien durch die Prämienverbilligung bleibt gleich. Somit wird das moralische Risiko in der Krankenversicherung nicht verstärkt.
- Künftig steigt die IPV in etwa im Gleichschritt mit den Prämien. Damit ist auch in Zukunft ein tragfähiges IPV-System garantiert.
- Mit der Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen wird eine Vorgabe des neuen Finanzausgleichs erfüllt. Damit herrschen in Zukunft klare Verantwortlichkeiten in der Prämienverbilligung. Die finanzielle Verflechtung ist in diesem Bereich zu akzeptieren, weil Bund (KVG-Regulierung) und Kantone (v.a. Regulierung des Spitalmarktes) Verantwortung gegenüber der Kostenentwicklung tragen.
- Das Subsidiaritätsprinzip gemäss Bundesverfassung wird gelebt. Die Kantone sind näher an den spezifischen Verhältnissen, insbesondere der Kostenentwicklung und den Präferenzen der Bevölkerung. Daher ergibt es Sinn, dass die Entlastung durch die Kantone umgesetzt wird.
- Durch die neue Regelung gibt es weniger Bürokratie. Der Bund muss nur noch überwachen, aber nicht mehr umsetzen.
- Der Gegenvorschlag der Wirtschaft verhindert eine stärkere Zentralisierung.

Wir danken für die wohlwollende Prüfung unseres Vorschlages.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Prof. Dr. Rudolf Minsch
Stv. Vorsitzender der Geschäftsleitung

Dr. Fridolin Marty
Leiter Gesundheitspolitik

¹ Im Prämienmonitoring 2017 und 2019 bezahlten die Modellhaushalte 14 Prozent des verfügbaren Einkommens für die KVG-Prämie.