

Versand per E-Mail

Bundesamt für Gesundheit
Frau Anne Lévy, Direktorin
aufsicht-krankenversicherung@bag.admin.ch
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-Bezüglerinnen und -bezügern im Kanton Bern).

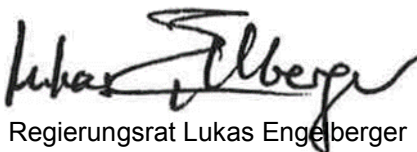
Im Weiteren bemängeln wir die fehlende Transparenz im erläuternden Bericht: Er stützt auf das Monitoring zur Wirksamkeit der Prämienverbilligung 2019 ab, dessen Ergebnisse erst am 7. Dezember 2020, also beinahe sieben Wochen nach Eröffnung der Vernehmlassung, veröffentlicht worden sind. Dies ist umso 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

Envoi par courriel

Office fédéral de la santé publique
Madame Anne Lévy, directrice
aufsicht-krankenversicherung@bag.admin.ch
gever@bag.admin.ch

8-6-2-1 / SM / Im

Berne, le 22 janvier 2021

Modification de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (réduction des primes) à titre de contre-projet indirect à l'initiative populaire fédérale « Maximum 10 % du revenu pour les primes d'assurance-maladie (initiative d'allègement des primes) »
Prise de position de la CDS

Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de la possibilité qui nous est offerte de prendre position sur le projet et sur le rapport explicatif du DFI sur la modification de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (réduction des primes) à titre de contre-projet indirect à l'initiative populaire fédérale « Maximum 10 % du revenu pour les primes d'assurance-maladie (initiative d'allègement des primes) ».

Lors de ses réunions du 26 novembre 2020 et du 21 janvier 2021, le Comité directeur de la CDS a débattu le projet de consultation et prend position comme suit.

La CDS est critique à l'égard du contre-projet indirect. Les cantons considèrent la maîtrise des coûts ainsi que l'allègement de la charge des primes comme une responsabilité à partager entre la Confédération et les cantons. Il est dès lors incompréhensible que la Confédération décline toute responsabilité à ce sujet dans le contre-projet indirect.

La CDS estime par ailleurs que le contre-projet indirect nécessite un remaniement essentiel. Elle regrette en outre que les cantons n'aient pas été associés à l'élaboration du contre-projet indirect et qu'il ne soit pas harmonisé avec les discussions en lien avec la RPT II.

1. Charges supplémentaires supportées par les cantons exclusivement

La contre-proposition du Conseil fédéral soustrait la Confédération à une coresponsabilité financière plus importante. En effet, comparée à l'initiative fédérale populaire « Maximum 10 % du revenu pour les primes d'assurance-maladie (initiative d'allègement des primes) » laquelle occasionnerait des charges supplémentaires pour les cantons aussi bien que pour la Confédération, celles-ci seraient supportées par les seuls cantons selon la contre-proposition indirecte. Le Conseil fédéral justifie cela en alléguant que les frais sanitaires sont fortement tributaires des décisions cantonales. Il omet cependant de souligner que la législation nationale exerce elle aussi une influence déterminante sur les frais sanitaires. Ainsi, la LAMal règle-t-elle les prestations, médicaments et matériels remboursés par l'assurance obligatoire des soins, les principes de rémunération ainsi que les modèles d'assurance.

2. Surestimation des effets du contre-projet

Nous faisons observer que le rapport explicatif surestime les conséquences financières pour les cantons, les assurés et la société : chaque canton est tenu de régler la réduction des primes de manière à ce que celle-ci corresponde à un pourcentage déterminé des coûts bruts cantonaux de l'AOS. Le pourcentage minimal est fonction du rapport entre les primes moyennes et le revenu disponible des assurés ayant leur domicile dans le canton. Aux termes de l'art. 65, al. 1^{er} et du rapport explicatif, il est question de la prime moyenne à la charge de tous les assurés d'un canton. Toutefois, le calcul des conséquences pour les cantons et les assurés n'a pas utilisé des données relatives à l'ensemble de la population mais, à l'instar du monitoring réalisé par l'OFSP, uniquement des données relatives à des ménages types qui représentent des groupes de population disposant d'un revenu plus faible.

3. Autre infraction à l'équivalence fiscale

La proposition du Conseil fédéral s'ingère en outre dans l'autonomie des cantons en ce qui concerne la détermination de la réduction individuelle des primes (RIP) et son harmonisation avec les autres instruments sociopolitiques des cantons. Ce serait un pas supplémentaire qui s'éloigne de l'équivalence fiscale, d'autant plus que la Confédération a édicté de plus en plus de directives ces dernières années et intervient déjà fortement dans les compétences cantonales (p. ex. prise en charge des primes pour enfants à hauteur de 80 % dès 2021, prise en charge de 85 % des créances pour les actes de défaut de biens selon l'art. 64a LAMal). Avec la modification de la LAMal, les cantons seraient obligés d'affecter chaque année un montant déterminé pour la réduction des primes. Cela aurait un vaste impact sur les systèmes de réduction des primes des cantons. À l'heure actuelle, de nombreux cantons définissent un but pour la réduction des primes, par exemple une charge de prime résiduelle d'un maximum de x pourcent du revenu imputable. Les moyens sont fonction de ce but. Les moyens budgétisés pour la réduction des primes ne sont qu'une estimation et ne sont pas à considérer comme un plafond des coûts. Il faudrait abandonner ce genre de systèmes si la LAMal imposait un montant déterminé à répartir. Ainsi, la modification de la LAMal entamerait-elle largement les compétences des cantons de ce point de vue également.

4. Praticabilité douteuse

Nous nous posons la question générale de savoir comment pourrait fonctionner la mise en œuvre du système proposé : si un canton augmentait ses contributions à 5 % des coûts bruts et que la charge des primes résiduelle descendait ainsi par exemple de 12 % à moins de 10 %, le canton pourrait de nouveau réduire sa part à 4 % des coûts bruts. En procédant de la sorte, la charge des primes résiduelle augmenterait de nouveau et le canton serait obligé d'affecter de nouveau un montant plus élevé dans les années successives. Un certain effet yo-yo pour s'ensuire.

5. Charge disproportionnée pour les cantons structurellement faibles

Par la contre-proposition indirecte, le Conseil fédéral souhaite inciter les cantons à freiner la hausse des coûts du système sanitaire. Or, le montant que le canton devrait prévoir pour la RIP ne se calcule pas seulement en fonction des coûts sanitaires selon la proposition mais aussi sur la base des revenus disponibles (revenus nets après déduction des impôts). Moins les revenus disponibles dans un canton sont élevés, plus le montant que le canton devrait prévoir pour la RIP serait important. Cela constituerait une charge disproportionnée pour les cantons structurellement faibles.

6. Autres défauts du contre-projet

L'avant-projet prévoit à l'art. 65, al. 1^{quater} que le Conseil fédéral fixe les primes déterminantes et règle comment les cantons calculent les coûts bruts, le revenu disponible, les primes et la moyenne des primes. La CDS s'y oppose sous cette forme et exige, premièrement, que les cantons soient consultés avant toute réglementation par le Conseil fédéral. Deuxièmement, nous faisons observer que les cantons

ne seraient pas en mesure de calculer le revenu disponible en temps utile, de nombreuses taxations fiscales n'étant que tardivement définitives. Cela étant, il conviendrait de modifier la réglementation dans la LAMal de telle façon que le « revenu disponible des assurés » déterminant serait une valeur d'une année précédente. Nous soulignons en outre dès aujourd'hui que nous refuserions que les primes standard soient utilisées à titre de primes déterminantes : 85 % des assurés âgés de 19 ans et plus ont une prime inférieure à la prime standard et sont ainsi moins grevés de facto.

La LAMal devrait également régler la façon d'établir si un canton utilise 4, 5 ou 7,5 % des coûts bruts nécessaires pour les RIP conformément à l'art. 65, al. 1ter. Les dépenses des cantons pour les actes de défaut de biens selon l'art. 64a devraient obligatoirement être reconnues comme partie intégrante de la contribution cantonale. Il faudrait également garantir la prise en compte des contributions que les cantons affectent au financement direct des primes et ne versent pas par le biais du système RIP (par exemple le financement de la prime résiduelle [différence entre la prime de référence et la RIP cantonale la plus élevée] des bénéficiaires de prestations complémentaires et d'aide sociale dans le canton de Berne).

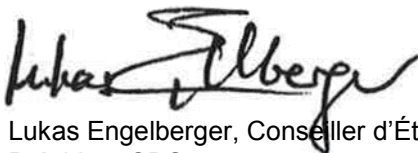
Nous critiquons en outre le manque de transparence du rapport explicatif : il s'appuie sur le monitoring de l'efficacité de la réduction des primes 2019 dont les résultats n'ont été publiés que le 7 décembre 2020, à savoir près de sept semaines après l'ouverture de la consultation. C'est d'autant plus précaire que la méthode du monitoring 2017 a été critiquée par certains cantons et qu'il n'est possible de vérifier si la méthode a été changée qu'alors que la procédure de consultation est déjà bien engagée.

CDS ouverte à un autre contre-projet

Au lieu du contre-projet indirect du Conseil fédéral, la CDS envisage un autre contre-projet. Celui-ci devrait prévoir une participation plus importante de la Confédération, à l'instar du modèle 2 « soutien orienté sur les besoins », établi par la CLASS et figurant à la note ci-jointe. Avant d'être soumis au Parlement en tant que contre-projet indirect, le modèle devrait faire l'objet d'un examen approfondi, d'une discussion et d'éventuelles modifications concertés entre la Confédération et les cantons.

Nous vous remercions de bien vouloir prendre en considération notre prise de position.

Veuillez agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, Madame, Monsieur, l'assurance de notre parfaite considération.



Lukas Engelberger, Conseiller d'État
Président CDS



Michael Jordi
Secrétaire général

Annexes: Rapport et simulations de la CLASS

Copie

- Directions cantonales de la santé
- Département fédéral de l'intérieur
- Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
- Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances

Secrétariat

Par Institut de droit de la santé
Université de Neuchâtel
Av. du 1^{er}-Mars 26
CH – 2000 Neuchâtel

Par courriel

[aufsicht-
krankensversicherung@bag.admin.ch](mailto:aufsicht-krankensversicherung@bag.admin.ch) ;
gever@bag.admin.ch

DFI

Monsieur le Conseiller fédéral
Alain Berset
3003 Berne

Neuchâtel, le 15 janvier 2021

Modification de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal, réduction des primes) à titre de contre-projet indirect à l'initiative populaire fédérale « Maximum 10 % du revenu pour les primes d'assurance-maladie (initiative d'allègement des primes) » : réponse à la consultation

Monsieur le Conseiller fédéral,

Par ces lignes et dans le délai imparti par votre courrier du 21 octobre 2020, nous avons l'avantage de vous transmettre la réponse de la Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (ci-après : CLASS) à la consultation mentionnée sous rubrique.

Le contre-projet du Conseil fédéral ne paraît pas acceptable à notre Conférence, aussi bien au niveau de son impact social, de ses implications institutionnelles, de ses conséquences financières ou encore de sa conception technique. Nous formulons également des critiques quant à la qualité et à l'exactitude du rapport et nous contestons les présupposés qui le sous-tendent. Nous nous opposons donc fermement au contre-projet du Conseil fédéral.

Cela étant, nous considérons que l'initiative doit être combattue et il nous semble à la fois souhaitable et nécessaire d'y opposer un contre-projet indirect. Ce dernier doit être soutenu aussi bien par la Confédération que par une large majorité de cantons, respectivement trouver un juste équilibre entre les enjeux sociaux et financiers. Dans cette volonté, notre Conférence a jugé opportun de proposer une alternative. Elle a travaillé à concevoir et simuler plusieurs modèles alternatifs, parmi lesquels elle a sélectionné une proposition qui lui semble susceptible de constituer une base de projet politiquement acceptable, socialement favorable et financièrement réaliste.

Nous avons consigné les arguments qui fondent notre opposition au contre-projet du Conseil fédéral ainsi que nos propositions alternatives dans un rapport que nous annexons à la

présente en français et en allemand. Nous vous demandons de bien vouloir porter à ce document l'attention qu'il mérite.

En vous remerciant par avance de la suite que vous donnerez à cette prise de position de notre Conférence, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à nos salutations les meilleures.

Conférence Latine des Affaires Sanitaires et Sociales



Laurent Kurth
Président

Annexes : ment.

Bericht der CLASS

zum Gegenvorschlag des Bundesrates zur Prämien-Entlastungs-Initiative

A. Analyse des Gegenvorschlags des Bundesrates

Der Gegenvorschlag des Bundesrates zur Prämien-Entlastungs-Initiative der SP, der sich momentan bei den Kantonen in der Vernehmlassung befindet, ist in seiner gegenwärtigen Fassung aus mehreren Gründen inakzeptabel:

1. Seine **sozialen Auswirkungen** sind im erläuternden Bericht nirgends dokumentiert. Diese Auswirkungen sind aber nicht nur ungenügend, um eine glaubwürdige Alternative zur Initiative zu bieten. Die Analyse zeigt vor allem auf, dass sie auch wenig zielgerichtet sind. Dies lässt sich ganz einfach veranschaulichen: Für die Bevölkerung von zwei der drei Kantone, in denen die Prämien das Haushaltseinkommen am stärksten belasten, ergibt sich keine Verbesserung, während die Situation in zwei der drei Kantone verbessert wird, in denen die Prämienbelastung aktuell am tiefsten ist. Am schlechtesten fährt die Bevölkerung des Kantons Jura, in dem die Prämien (vor der Entlastung) durchschnittlich 19 % (sic!) des verfügbaren Einkommens ausmachen und deren Lage sich durch den Gegenvorschlag überhaupt nicht verbessert, während auf der andern Seite der Skala die Zuger Bevölkerung profitiert, die durchschnittlich 7 % ihres verfügbaren Einkommens für Prämien ausgeben muss. Zusammenfassend gesagt will der Gegenvorschlag die öffentliche Hand als Ganzes dazu verpflichten, erhebliche Mittel für eine weitere Senkung der Prämien für Hunderttausende von Haushalten einzusetzen, die diese Kosten bezahlen können, während gleichzeitig nichts getan wird, um Hunderttausende andere Haushalte verstärkt zu unterstützen, die gegenwärtig unter einer zu hohen Prämienbelastung leiden.
2. Seine **institutionellen Auswirkungen** gefährden die Grundlagen des Föderalismus, da sie im direkten Widerspruch zum Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz stehen, auf die sich der Bundesrat in seiner Ablehnung der Initiative beruft! Den Kantonen werden ohne jede Gegenleistung des Bundes und unabhängig von einem nachgewiesenen Bedarf neue Pflichten auferlegt. Im Übrigen setzt der Gegenvorschlag dem Projekt zur Neugestaltung der Aufgabenteilung (NFA2) ein abruptes Ende, das seit mehreren Jahren im gemeinsamen Auftrag des Bundesrates und der Konferenz der Kantonsregierungen verfolgt wird, weil es die von beiden Parteien anerkannte Verpflichtung zur globalen Haushaltsneutralität offen verletzt. Nicht zuletzt schadet er auch dem nationalen Zusammenhalt, da er die bereits bestehenden deutlichen Unterschiede, die sich aus dem aktuellen Prämienverbilligungssystem ergeben, noch verschärft, statt sie zu vermindern.
3. Seine **finanziellen Auswirkungen** sind erheblich und gehen vollumfänglich zu Lasten der Kantone. Diese Feststellung ist zumindest überraschend, handelt es sich doch um einen Vorschlag des Bundesrates als Antwort auf eine eidgenössische Initiative. Ausserdem wurde der Gegenvorschlag ohne vorherige Absprache mit den Kantonen in die Vernehmlassung geschickt. Dies ist umso stossender, als gemeinsame Bemühungen von Bund und Kantonen im Gang waren, um genau im Bereich der Prämienverbilligung eine neue Aufgabenverteilung festzulegen. Diese respektlose Haltung des Bundes gegenüber den Kantonen, «die einfach zahlen müssen», zeigt sich auch im Fehlen jeder glaubwürdigen Prognose bezüglich der Auswirkungen des Gegenvorschlags auf die kantonalen Finanzen. Dieser Punkt wird nur kurz in der Tabelle in Anhang 2 behandelt, die sich überdies auf fehlerhafte Daten und eine falsche Analyse stützt. Die Kantone tragen bereits die Folgen der per 01.01.2021 definitiv eingeführten Gesetzesänderung alleine, die eine Prämienverbilligung um mindestens 80 % für Kinder von Familien mit unteren und mittleren Einkommen verlangt (Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG). Ausserdem wird der allgemeine Kontext im Zusammenhang mit der Bevölkerungsalterung nicht berücksichtigt, der dazu führt, dass die Ausgaben der Kantone in den nächsten Jahren markant steigen werden, während der Bund deutlich weniger betroffen sein wird.¹ Der Gegenvorschlag in seiner jetzigen Fassung wird somit zu einer Verschärfung der zukünftigen Schwierigkeiten der Kantone beitragen, während der Bund verschont bleibt.

¹ <https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/finanzpolitik/langfristperspektiven-der-oeffentlichen-finanzen-der-schweiz.html>

4. Seine **technische Ausgestaltung** ist grundsätzlich mangelhaft. Besonders problematisch ist die Idee, die Kantone anhand der Prämienbelastung *nach der Verbilligung* einzustufen, um ihre Interventionspflicht festzulegen. Es wäre viel logischer, sich hier auf die Prämienbelastung *vor jeder Verbilligung* abzustützen. Ein weiteres beunruhigendes Element ist das vorgeschlagene Stufensystem: Es bedeutet konkret, dass die Kantone einen Mindestbetrag zur Verfügung stellen müssen, der von einem Jahr zum andern um mehr als 50 % steigen kann (Übergang von 5 % auf 7,5 % der Bruttokosten, gekoppelt mit der Erhöhung der Bruttokosten an sich). Nicht zuletzt werden die Parameter, die zur Berechnung herangezogen werden, einen erheblichen Einfluss auf das Ergebnis haben (berücksichtigtes Einkommen, Prämienbelastung und Definition der Bruttokosten). Diese Parameter müssen daher unbedingt explizit im Gesetz festgelegt werden und es muss sich dabei um transparente Kennzahlen handeln, die auf Bundesebene berechnet werden und nicht durch kantonale Entscheide beeinflusst werden können (beispielsweise das durchschnittliche steuerbare Einkommen nach Recht der direkten Bundessteuer in den einzelnen Kantonen, die effektive Durchschnittsprämie gemäss Berechnung des BAG für jeden Kanton sowie die Bruttokosten der OKP). Dies schliesst insbesondere die Beibehaltung des Begriffs des verfügbaren Einkommens aus, der stark und viel mehr als die Höhe der Prämien von politischen Entscheiden der Kantone abhängig ist. Aus dieser Perspektive betrachtet darf der Bundesbeitrag nicht gemäss dem geltenden Schlüssel verteilt werden. Sonst könnte es passieren, dass einige Kantone Beträge zur Verfügung stellen müssen, die über dem Bundesbeitrag liegen!
5. Die **Qualität des erläuternden Berichts** ist angesichts der Bedeutung des Themas ungenügend. Wir möchten hier in nicht abschliessender Form nur auf zwei der auffälligsten Punkte eingehen:
 - Die Analyse der Auswirkungen der Initiative im Vergleich zu jenen des Gegenvorschlags ist bezüglich der kurzfristigen Folgen fehlerhaft. Letztere werden deutlich unterschätzt. Auch wenn die Initiative in minimalistischer Form umgesetzt wird, ergeben sich auf Basis der Daten 2019 unmittelbare Mehrkosten in der Höhe von mehreren Milliarden Franken, die mehrheitlich vom Bund getragen werden. Demgegenüber steht im erläuternden Bericht, die Mehrkosten bei einer Annahme der Initiative würden weniger als 1 Milliarde Franken gegenüber 2019 betragen. Diese Fehleinschätzung lässt sich einfach belegen, da das Gesamtvolumen der aktuell gewährten Prämienverbilligungen nicht einmal ausreichen würde, um die Prämien der Beitragspflichtigen mit einem so geringen Nettoeinkommen, dass sie keine direkte Bundessteuer bezahlen müssen, auf unter 10 % des Nettoeinkommens zu senken. Wie im Bericht des Bundesrates dargelegt ist, braucht es aber zusätzlich erhebliche Prämienverbilligungen im Umfang von mehreren Milliarden Franken für grosse Teile der Bevölkerung, die der direkten Bundessteuer unterstellt sind, damit deren Prämienbelastung 10 % des Nettoeinkommens nicht übersteigt! Hierzu ist anzumerken, dass der Bundesrat die Herausforderungen im Zusammenhang mit der zukünftigen Entwicklung des Systems sehr korrekt und aussagekräftig analysiert hat. Eine Annahme der Initiative würde tatsächlich dazu führen, dass zukünftige Prämien erhöhungen mit der Zeit ausschliesslich von der öffentlichen Hand über deren Beiträge übernommen werden müssten – mit all den Problemen, die damit verbunden sind.
 - Die Basisdaten, die zur Simulation der Auswirkungen des Gegenvorschlags verwendet wurden, enthalten grobe Fehler. Der Durchschnitt des verfügbaren Einkommens der Versicherten entspricht nicht der Realität: Ist es tatsächlich glaubhaft, dass das verfügbare Einkommen der Tessiner Bevölkerung im Durchschnitt 30 % über demjenigen der Bevölkerung des Kantons Zürich liegt, während das Haushaltseinkommen im Tessin zu den tiefsten des Landes zählt (gemäss Haushaltsbudgeterhebung des BFS)? Sogar die Zahlen zu den aktuell gewährten Prämienverbilligungen durch die Kantone sind ungenau. So sind im Bericht für den Kanton Bern Beiträge in der Höhe von 41,8 Millionen Franken angegeben, obwohl sich diese auf über 250 Millionen Franken belaufen! Und das Problem beschränkt sich nicht nur auf den Kanton Bern. So werden beispielsweise die kantonalen Beiträge im Kanton Freiburg um rund 6 Millionen CHF unterschätzt. Diese eklatanten Diskrepanzen sind darauf zurückzuführen, dass die Statistiken

von Ecoplan die Prämienverbilligungen für Bezügerinnen und Bezüger von EL-Leistungen oder Sozialhilfe nicht vollumfänglich berücksichtigen, wenn diese direkt über die Sozialhilfe oder die Ergänzungsleistungen finanziert werden.

6. Der Gegenvorschlag des Bundesrates stützt sich auf die **irrige Annahme**, dass die Kantone das Gesundheitssystem und die damit verbundenen Kosten selbst steuern. Dies entspricht aber nicht dem Rechtsrahmen, in dem sich das Gesundheitssystem bewegt. Zwar liegt die Spitalplanung in der Kompetenz der Kantone, aber sie wird von strengen Vorgaben durch das Bundesrecht und die Rechtsprechung des Bundesgerichts begleitet. Dasselbe gilt für die Bedürfnisklausel. Andere kostenintensive Bereiche des Gesundheitswesens liegen ausserhalb jeder Kompetenz der Kantone, zumal der Bund für die Festlegung der gesetzlichen Rahmenbedingungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung zuständig ist. Ausserdem haben die Kantone schon jetzt ein grosses Interesse daran, die Gesundheitskosten in den Griff zu bekommen, da sie einen erheblichen Teil davon direkt tragen – und dies, obwohl diese Kosten nicht prioritär von ihren Entscheiden abhängen. Berücksichtigt man dann noch die bereits geltenden sehr strengen Anforderungen an die Kantone bezüglich der Prämienverbilligung (Übernahme der Prämien für EL-Bezüger, Erleichterung um 80 % für Kinder von Familien mit unteren und mittleren Einkommen usw.), dann ist es absolut gerechtfertigt, dass sich der Bund massgeblich an den Kosten der Prämienverbilligung beteiligt.
7. Ein noch grundlegenderes Problem ist aber, dass der Bund seinen gesamten Gegenvorschlag auf eine **falsche Analyse der Situation** abstützt. Man kann unmöglich von einem zunehmenden Rückzug der Kantone in den letzten Jahren sprechen, wenn in den verwendeten Zahlen mehrere Hundert Millionen Franken, die aktuell von den Kantonen bezahlt werden, nicht berücksichtigt werden. Im Übrigen führt die gegenwärtige Aufteilung des Bundesbeitrags auf die Kantone, die keinerlei Rücksicht nimmt auf das Ausmass des Bedarfs oder den Umfang der Verpflichtungen, die den Kantonen auferlegt werden (insbesondere die Übernahme der Prämien der EL-Bezüger), in mehreren Kantonen zu einer Prämienbelastung von weniger als 10 % des durchschnittlichen Einkommens, auch wenn diese Kantone einen vergleichsweise geringen Beitrag leisten. Es ist somit falsch anzunehmen, das derzeit geltende bundesweite System funktioniere gut. Ganz im Gegenteil: Es ist ineffizient, weil es die Mittel dort zuweist, wo der Bedarf am geringsten ist. Statt dass der Gegenvorschlag dieses Problem löst, verschärft er es noch: Die Bevölkerungen, die bereits heute von einer sehr geringen Prämienbelastung profitieren, erhalten eine weitere Entlastung (da gewisse Kantone ihre Beiträge erhöhen müssten), während Bevölkerungen, die eine sehr hohe Prämienbelastung haben, keinerlei Verbesserung erfahren (keine zusätzliche Unterstützung durch den Bund; soziodemografisch benachteiligte Kantone müssen ihre Ressourcen hauptsächlich zur Finanzierung der Prämien der EL- und Sozialhilfe-Bezüger verwenden, ohne dass es ihnen darüber hinaus möglich wäre, auch andere Versichertenkategorien stärker zu unterstützen).

Vor diesem Hintergrund spricht sich die CLASS klar gegen den Gegenvorschlag aus.

Nach Ansicht der CLASS wäre es jedoch aufgrund der erheblichen Risiken, die mit der Initiative verbunden sind, nicht vernünftig, sie ohne einen soliden indirekten Gegenvorschlag zu bekämpfen.

Da der vom Bundesrat vertretene Ansatz ungeeignet ist, muss der Initiative nach Ansicht der CLASS ein alternativer Gegenvorschlag gegenübergestellt werden.

Vor diesem Hintergrund hat die CLASS drei mögliche Modelle geprüft und sich dann für die Lösung entschieden, die sie als die beste Alternative zum Gegenvorschlag des Bundesrates betrachtet.

B. Von der CLASS geprüfte Modelle

Eine Arbeitsgruppe hat im Auftrag der CLASS drei Modelle erarbeitet, um eine Alternative zum Gegenvorschlag des Bundesrates zu erarbeiten, welche die folgenden Zielsetzungen erfüllt:

1. Die Grundsätze des Föderalismus werden respektiert.
2. Die sozialen Auswirkungen sind besser als jene, die sich aus dem Gegenvorschlag des Bundesrates ergeben.
3. Die finanziellen Auswirkungen bleiben für die Kantone und den Bund – auch langfristig – tragbar.
4. Die technische Umsetzbarkeit ist gewährleistet.

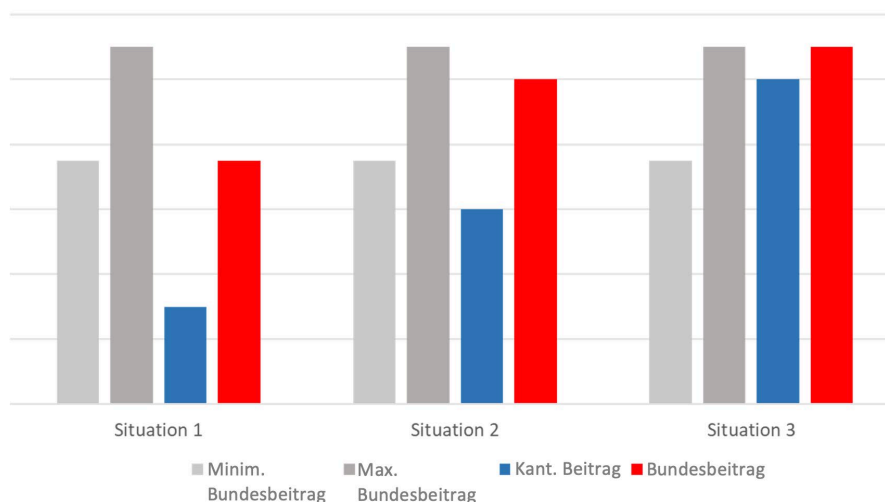
Modell 1: «Kantonale Souveränität»

Philosophie

Dieses Modell geht in eine andere Richtung als der Gegenvorschlag des Bundesrates. Den Kantonen werden keine neuen Verpflichtungen auferlegt, aber die Unterstützung durch den Bund steigt über das heutige Niveau, sofern zwei Bedingungen erfüllt sind: Der Kanton muss sich an den Beiträgen beteiligen und der Beitrag muss einem nachgewiesenen Bedarf entsprechen.

Gewählte Parameter

Konkret wird für jeden Kanton ein theoretischer maximaler Bundesbeitrag festgelegt, der abhängig ist a) von den Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung im Kanton, b) vom Anteil der kantonalen Durchschnittsprämie ohne Verbilligung, der auf dem durchschnittlichen steuerbaren Einkommen (DB) pro versicherte Person «lastet», und c) von einem absoluten Höchstbetrag von 5/3 des aktuellen Beitrags. Zudem wird ein minimaler Bundesbeitrag in der aktuellen Höhe garantiert. Der effektive Bundesbeitrag bewegt sich zwischen diesen beiden Grenzwerten und entspricht in diesem Bereich 5/3 des vom Kanton gewährten Beitrags.



Für Kantone in der Situation 1, deren Beitrag nicht ausreicht, um von einer Erhöhung des Bundesbeitrags profitieren zu können, führt dieses Modell zu einer Beibehaltung des Status quo und der Bundesbeitrag liegt auf dem untersten Niveau. Bei Kantonen in der Situation 3 übersteigt der tatsächliche kantonale Beitrag den anerkannten Bedarf, womit der Bundesbeitrag seine Obergrenze erreicht. In der Situation 2 entspricht der

kantonale Aufwand dem anerkannten Bedarf, womit sich der Bundesbeitrag auf 5/3 des effektiven kantonalen Beitrags beläuft. Dieses Modell bringt für Kantone in den Situationen 2 und 3 eine Verbesserung, da der Bundesbeitrag steigt. Ebenso wird für Kantone in den Situationen 1 und 2 ein starker Anreiz geschaffen, ihre Bemühungen zur Prämienreduktion zu verstärken oder weiterzuführen, auch wenn ihnen keine neuen Verpflichtungen auferlegt werden.

Modell 2: «Bedarfsorientierte Unterstützung»

Philosophie

Dieses Modell zielt ebenso wie der Gegenvorschlag des Bundesrates darauf ab, in jedem Kanton ein bestimmtes Ausmass der Prämienverbilligung in Abhängigkeit von der Belastung des Haushaltseinkommens durch die Prämien zu gewährleisten. Im Gegensatz zum bundesrätlichen Gegenvorschlag verändert sich sowohl der Beitrag der Kantone als auch jener des Bundes je nach diesem Bedarf: Je höher der von den Kantonen verlangte Beitrag ist, desto höher ist auch der Beitrag des Bundes. Diese Entwicklung ist vielmehr linear als stufenweise, um Klippeneffekte zu verhindern. Dieses Konzept entspricht auch mehr dem Geist der Initiative, weil die Gesamtbeiträge zur Prämienverbilligung höher werden, wenn die Haushaltseinkommen durch die Prämien stärker belastet werden, ohne dass es aber zum Exzess kommt, dass die Prämienhöhe tendenziell von der öffentlichen Hand getragen wird.

Gewählte Parameter

Das berücksichtigte Einkommen ist in erster Linie das durchschnittliche steuerbare Einkommen (DB) je versicherte Person im Kanton. Es ermöglicht einen viel objektiveren Vergleich der tatsächlich verfügbaren Ressourcen der Haushalte von einem Kanton zum andern, da Verzerrungen, die beispielsweise durch die kantonale Steuerpolitik verursacht werden, vermieden werden. Danach wird ein Quotient zwischen diesem durchschnittlichen Einkommen und der durchschnittlichen Prämienbelastung im Kanton berechnet, der Auskunft darüber gibt, wie sehr die Prämien die Haushaltseinkommen durchschnittlich belasten. Der Bundesbeitrag, der aktuell bei 7,5 % der durchschnittlichen Bruttokosten liegt, erhöht sich linear zwischen minimal 5 % und maximal 10 % der durchschnittlichen Bruttokosten und erreicht seinen Höchststand, wenn die Prämien mehr als 15 % des durchschnittlichen steuerbaren Einkommens betragen. Was die Kantone anbelangt, wird zusätzlich zu den bereits bestehenden gesetzlichen Verpflichtungen eine Mindestfinanzierung in der Höhe von 50 % des Bundesbeitrags eingeführt – also eine Kostenteilung wie in der Initiative vorgesehen, jedoch mit dem Ziel, die gesamten Beiträge zur Prämienverbilligung auf einen Wert zwischen 7,5 % und 15 % der durchschnittlichen Bruttokosten zu senken, was zu einer identischen Obergrenze wie im Gegenvorschlag des Bundesrates führt.

Modell 3: «Geänderter Status quo mit Splitting der EL-Prämienverbilligungen»

Philosophie

Da im Bundesgesetz zu den Ergänzungsleistungen die vollumfängliche Übernahme der Prämienkosten für EL-Bezüger vorgesehen ist, wird bei diesem Modell zunächst die finanzielle Äquivalenz wiederhergestellt, indem die Finanzierung der EL-Prämienverbilligungen aus dem ordentlichen System der Prämienverbilligung herausgelöst wird und die Kosten gemäss dem geltenden Verteilschlüssel bei den Ergänzungsleistungen aufgeteilt werden.

Gleichzeitig wird das gegenwärtige System zur Finanzierung der Prämienverbilligung beibehalten, wobei der Umfang eingeschränkt und eine minimale Finanzierungspflicht seitens der Kantone eingeführt wird.

Gewählte Parameter

Die Ausgaben für EL-Prämienverbilligungen werden getrennt betrachtet und im Verhältnis 3/8 zu 5/8 zwischen Kanton und Bund aufgeteilt. Zudem wird das aktuelle Prämienverbilligungssystem wie folgt geändert:

1. Der Bund stellt einen Bundesbeitrag in der Höhe von 6 % statt aktuell 7,5 % der durchschnittlichen Bruttokosten zur Verfügung.
2. Jeder Kanton ist verpflichtet, sich im Umfang von mindestens 50 % des Bundesbeitrags zu beteiligen (d. h. Verteilschlüssel 1/3 zu 2/3 aus der Initiative).

C. Vergleichende Analyse der drei alternativen Modelle

Die beiliegenden Simulationen, die von der Arbeitsgruppe der CLASS durchgeführt wurden, ermöglichen einen Vergleich der drei Modelle in Bezug auf ihre sozialen Auswirkungen, ihre Kosten und ihre politische Akzeptanz in den Kantonen. Die Tabelle erlaubt es, mit den Parametern zu «spielen», um das optimale Gleichgewicht zwischen diesen drei Dimensionen zu suchen.

Der unmittelbare Vorteil von Modell 1 liegt darin, dass es per Definition die Möglichkeit bietet, den Status quo oder eine Erhöhung des Bundesbeitrags in allen Kantonen zu gewährleisten. Weil dieses Modell zudem die Entwicklung des Bundesbeitrags bis zu einer gewissen Grenze von den kantonalen Beiträgen abhängig macht, verschafft es den Kantonen einen Anreiz, mehr in die Prämienverbilligung zu investieren. Hingegen besteht die Gefahr, dass es als Alternative zur Initiative als zu wenig zuverlässig beurteilt werden könnte, da es keine zusätzliche gesetzliche Garantie für eine Erhöhung der globalen Beiträge der öffentlichen Hand für die Prämienverbilligung bietet. Ausserdem dürfte es für den Bund kaum akzeptabel sein, weil das Bundesbudget damit von politischen Entscheidungen der Kantone abhängig gemacht wird und das Modell damit – dieses Mal im umgekehrten Sinn – das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verletzt.

Mit dem Modell 2 kann der Bundesbeitrag je nach der Entwicklung der Prämienbelastung im Verhältnis zum Haushaltseinkommen zunehmend erhöht werden. Es gewährleistet ein verstärktes Engagement des Bundes und der Kantone unter den heutigen Gegebenheiten, aber auch in der zukünftigen Entwicklung und weist die Mittel effizient dort zu, wo sie am dringendsten benötigt werden. Dieses Modell ermöglicht es somit, die sozialen Auswirkungen der Mehrkosten, die von der öffentlichen Hand getragen werden, zu maximieren. Es stellt zudem eine glaubwürdige Alternative zur Initiative dar, ohne aber das Interesse der Bevölkerung, der Kantone und des Bundes an einer Bündelung ihrer Bemühungen zur Kostendämpfung zu schmälern. Dieses Modell ist klar besser als der Status quo und der Gegenvorschlag, und zwar nicht nur auf der Ebene seiner sozialen Auswirkungen, sondern auch unter dem Blickwinkel der fiskalischen Äquivalenz und der globalen Mehrkosten für die öffentliche Hand. Es verspricht zudem eine gute politische Akzeptanz in den Kantonen und im Bund.

Das Modell 3 schliesslich hat den Vorteil, dass es die Leistungen für die Bevölkerungsgruppen schützt, die keine Ergänzungsleistungen beziehen. Deren Unterstützung gerät nämlich immer mehr unter Druck, weil die Bevölkerungsgruppe der EL-Bezüger den Finanzrahmen, der für die Prämienverbilligung zur Verfügung steht, tendenziell immer mehr in Anspruch nimmt. Dieses Modell stärkt die aktuellen Anforderungen, die Bund und Kantone erfüllen müssen, und korrigiert zugleich die Verzerrung im geltenden System im Zusammenhang mit der Nichtfinanzierung der Prämien im Rahmen der Ergänzungsleistungen. Nicht zuletzt hat es den Vorteil, dass es vollumfänglich auf den bestehenden Systemen der Aufgabenteilung aufbaut. Hingegen wird das Einkommen der Bevölkerung – der Bedarf also – überhaupt nicht berücksichtigt, was sehr weit entfernt ist von der Stossrichtung sowohl der Initiative als auch des Gegenvorschlags.

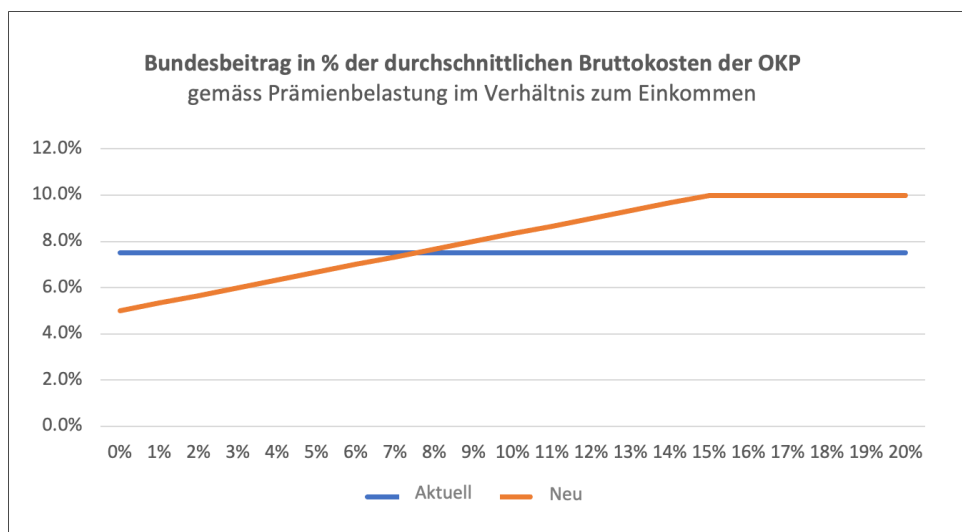
Keines der drei Modelle bewirkt problematische Klippeneffekte wie jene des Gegenvorschlags, die wie erwähnt dazu führen können, dass die finanziellen Verpflichtungen eines Kantons von einem Jahr zum andern um mehr als 50 % steigen können.

Nach einer Analyse der drei Modelle **unterstützt die CLASS das Modell 2** mit den vorgeschlagenen Parametern. Ausschlaggebend dafür sind die folgenden Gründe:

1. Die **sozialen Auswirkungen** sind in 25 von 26 Kantonen positiv. Die verbleibende durchschnittliche Prämienbelastung nach der Verbilligung sinkt in 24 der 26 Kantone auf unter 10 % des steuerbaren Einkommens (DB) pro versicherte Person. Die Unterschiede für Personen, die aufgrund ihres Wohnorts benachteiligt sind, werden deutlich vermindert. Schliesslich werden gesetzliche Garantien festgelegt, um den Umfang der IPV langfristig zu sichern.
2. Der globale **Finanzaufwand** ist tiefer als im Gegenvorschlag vorgesehen. Er wird gerecht auf Bund und Kantone aufgeteilt, wobei das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz besser respektiert wird. Die zukünftige Entwicklung bleibt kontrolliert, ohne Klippeneffekte oder das Risiko einer Kostenexplosion bei den IPV.
3. Die **politische Akzeptanz** der vorgeschlagenen Lösung ist in der überwiegenden Mehrheit der Kantone, die rund 98 % der Schweizer Bevölkerung ausmachen, deutlich besser als jene des Gegenvorschlags.

D. Detaillierte Funktionsweise der von der CLASS vorgeschlagenen Lösung

1. Bei der vorgeschlagenen Lösung wird zuerst für jeden Kanton ausgerechnet, welcher Anteil des durchschnittlichen Einkommens zur Bezahlung der Prämien aufgewendet wird:
 - a. Das berücksichtigte durchschnittliche Einkommen ist das durchschnittliche steuerbare Einkommen (DB) pro versicherte Person für das letzte bekannte Veranlagungsjahr, das heisst das Total des steuerbaren Einkommens (DB) der natürlichen Personen eines Kantons (ESTV-Statistik), geteilt durch den durchschnittlichen Versichertenbestand des Kantons (BAG-Statistiken).
 - b. Die betrachtete Prämie ist die effektive durchschnittliche Jahresprämie pro versicherte Person vor jeder Prämienverbilligung, alle Modelle und Alterskategorien zusammengenommen (BAG-Statistiken).
2. Danach wird wie heute der Bundesbeitrag für jeden Kanton berechnet. Allerdings wird er nicht schweizweit einheitlich auf 7,5 % festgelegt, sondern beträgt je nach Prämienbelastung im Verhältnis zum Einkommen jedes Kantons zwischen 5 % und 10 %. Dabei wird das Minimum von 5 % erreicht, wenn die Prämienbelastung gleich Null ist, und das Maximum von 10 %, wenn die Prämienbelastung 15 % des Einkommens entspricht.



Anders ausgedrückt entspricht der Bundesbeitrag exakt dem aktuellen Beitrag, wenn die Prämienbelastung 7,5 % des durchschnittlichen steuerbaren Einkommens ausmacht. Er liegt unter dem heutigen Beitrag, wenn die Prämienbelastung tiefer ist, und steigt im umgekehrten Fall bis auf maximal $\frac{4}{3}$ des gegenwärtigen Beitrags in den Kantonen, in denen die Prämienbelastung 15 % des Einkommens oder mehr entspricht.

Somit würde sich der Bundesbeitrag im schlimmsten Fall – unter der sehr unwahrscheinlichen Annahme, dass die Prämienbelastung in allen Kantonen über 15 % des durchschnittlichen Einkommens entspricht (was heute auf keinen einzigen Kanton zutrifft) – schweizweit auf 10 % der Bruttokosten der OKP belaufen, also auf einen Drittel mehr als heute.

Anzumerken ist, dass der Prozentanteil jedes Kantons wie im heutigen System auf die durchschnittlichen Bruttokosten der OKP pro versicherte Person schweizweit angewendet wird, so dass für die Kantone weiterhin ein starker Anreiz zur Kostendämpfung vorhanden ist.

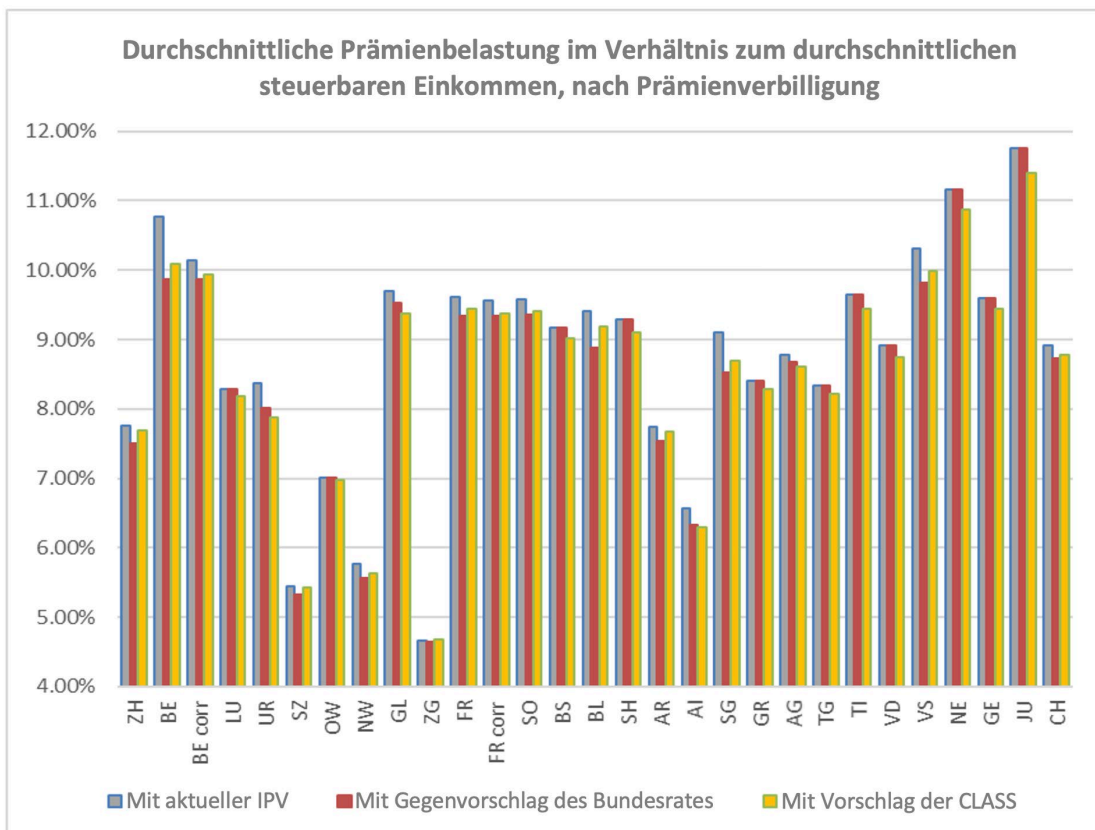
3. Der von den Kantonen geforderte Mindestbeitrag wird danach auf 50 % des Bundesbeitrags festgelegt (womit wie in der Initiative vorgesehen eine Aufteilung von zwei Dritteln zu Lasten des Bundes und einem Drittel zu Lasten der Kantone erreicht wird). Diese neue Anforderung an die Kantone kommt zu den heute geltenden bundesgesetzlichen Verpflichtungen zur Übernahme der Prämienzahlungen für EL-Bezüger sowie zur Prämienverbilligung für Personen mit bescheidenen Einkommen respektive Familien mit unteren oder mittleren Einkommen hinzu.

E. Detaillierte Auswirkungen der von der CLASS vorgeschlagenen Lösung

Die Simulationen basieren auf den Daten der OKP für das Jahr 2019, die vom BAG publiziert wurden, sowie den Steuerdaten des Jahres 2016 der direkten Bundessteuer, die von der ESTV veröffentlicht wurden. Ausserdem wurden für die Kantone Bern und Freiburg bereinigte Daten berechnet, um Prämienverbilligungen zu berücksichtigen, die in diesen Kantonen über andere Kanäle gewährt werden. Zur Berechnung des schweizerischen Durchschnitts wurden diese bereinigten Daten verwendet.

Ebenso wie im erläuternden Bericht des Bundesrates zum Gegenvorschlag wurde von der Annahme ausgegangen, dass die Kantone, die gegenwärtig einen (freiwilligen) Beitrag zur Prämienverbilligung leisten, der über die zukünftige gesetzliche Anforderung hinausgeht, dies auch in Zukunft tun werden.

Soziale Auswirkungen



Wie die Grafik zeigt, ermöglicht der Vorschlag der CLASS in 25 Kantonen (die 98,5 % der Bevölkerung ausmachen) eine Verbesserung gegenüber dem Status quo, während beim bundesrätlichen Gegenvorschlag nur 16 Kantone profitieren (die 69 % der Bevölkerung ausmachen). Der einzige Kanton, in dem die Prämienverbilligung mit dem CLASS-Modell gegenüber dem Status quo (sehr geringfügig) sinken würde, ist zugleich derjenige Kanton mit der bei weitem geringsten Prämienbelastung.

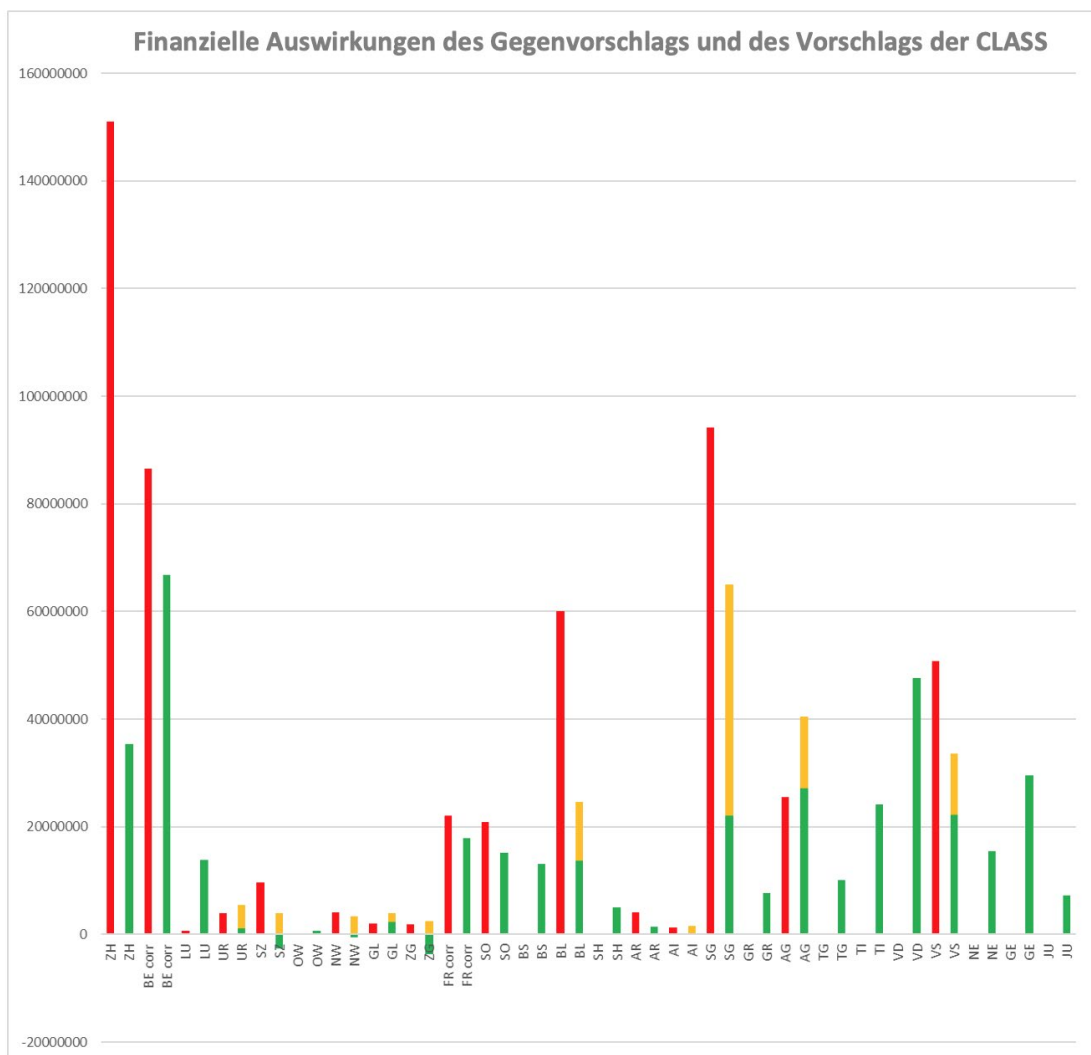
Schweizweit ermöglicht es die IPV aktuell, die durchschnittliche Prämienbelastung vor der Prämienverbilligung von 10,6 % des durchschnittlichen steuerbaren Einkommens auf 8,91 % zu senken, mit einer Bandbreite von 4,66 % bis 11,75 % je nach Kanton und einer Standardabweichung von 1,68 % zwischen den Kantonen. Mit dem Gegenvorschlag des Bundesrates sinkt die verbleibende durchschnittliche Belastung zwar auf 8,73 %; die Bandbreite vergrößert sich aber auf 4,64 bis 11,75 %, während die Standardabweichung bei 1,68 % bleibt. Mit dem CLASS-Vorschlag verringert sich die verbleibende durchschnittliche Prämienbelastung auf 8,78 %, die Bandbreite wird enger und reicht von 4,68 % bis 11,4 % und die Standardabweichung reduziert sich auf 1,61 %.

Zusammenfassend gesagt ermöglicht es der CLASS-Vorschlag, die Mittel gezielter dort einzusetzen, wo der Bedarf am grössten ist, und gleichzeitig die Situation der Bevölkerung in der ganzen Schweiz zu verbessern.

Finanzielle Auswirkungen

Der Gegenvorschlag des Bundesrates bringt Mehrausgaben von 759 Millionen Franken mit sich, die ausschliesslich zu Lasten der Kantone gehen. Unter Berücksichtigung der bereinigten Daten der Kantone Bern und Freiburg vermindert sich die zusätzliche Belastung für die Kantone auf 539 Millionen Franken.

Der Vorschlag der CLASS ist seinerseits mit Mehrausgaben von insgesamt rund 650 Millionen Franken verbunden, wovon 393 Millionen zu Lasten des Bundes und 258 Millionen zu Lasten der Kantone gehen. Unter Berücksichtigung der bereinigten Daten wird diese zusätzliche Belastung der Kantone auf 96 Millionen Franken reduziert, dies bei zusätzlichen Mehrausgaben für Bund und Kantone von insgesamt 489 Millionen Franken.



Die obenstehende Grafik zeigt für jeden Kanton zwei Säulen. Die erste (rot) steht für die Mehrbelastung für den jeweiligen Kanton beim Gegenvorschlag des Bundesrates. Die zweite Säule stellt die Mehrbelastung für den Kanton (orange) und den Bund (grün) beim CLASS-Vorschlag dar.

Es ist festzustellen, dass der Gegenvorschlag für 16 Kantone zu Mehrkosten führt, während der CLASS-Vorschlag nur für 10 Kantone eine neue Belastung bringt, wobei diese deutlich geringer ist als beim

Gegenvorschlag. Beim CLASS-Vorschlag steigt der Bundesbeitrag in 23 Kantonen, während er in drei Kantonen geringfügig sinkt.

Politische Akzeptanz

Der Gegenvorschlag des Bundesrates ist für die Kantone und wahrscheinlich auch für einen erheblichen Teil der Bevölkerung nicht akzeptabel. Hingegen könnte der CLASS-Vorschlag von einer überwiegenden Mehrheit der Kantone und von einem viel grösseren Teil der Bevölkerung unterstützt werden. Dieser Vorschlag, der weniger kostspielig und effizienter ist und mehr Rücksicht auf die institutionelle Ordnung der Schweiz nimmt, setzt jedoch voraus, dass auch der Bund einen Teil der Kosten übernimmt. Dies ist aber angesichts der Forderung der Initiative, aber auch des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz absolut gerechtfertigt.

Zudem ist dieser schlüssige und kohärente Vorschlag auch frei von gewissen grundlegenden Mängeln der Initiative (Übernahme der Prämienhöhung tendenziell durch die öffentliche Hand, Kostenexplosion) und des Gegenvorschlags (Klippeneffekte, Beibehaltung oder Verschärfung der Unterschiede zwischen den Kantonen).

Rapport de la CLASS concernant le contre-projet du Conseil fédéral relatif à la réduction des primes de l'assurance obligatoire des soins

A. Analyse du contre-projet du Conseil fédéral

Le contre-projet du Conseil fédéral à l'initiative PS sur la réduction des primes, en consultation auprès des cantons, n'est pas acceptable dans sa formulation actuelle, ce pour plusieurs raisons :

1. Son **impact social** n'est aucunement documenté dans le rapport. Or, cet impact est non seulement insuffisant pour constituer une alternative crédible à l'initiative, mais l'analyse démontre en outre qu'il est particulièrement mal ciblé. Pour l'illustrer simplement, relevons qu'aucune amélioration n'est apportée pour la population de deux des trois cantons dans lesquels la charge des primes pèse le plus lourdement dans le revenu des ménages. À l'inverse, une amélioration est imposée dans deux des trois cantons dans lesquels la charge des primes est actuellement la plus faible. A l'extrême, la population jurassienne dont la charge des primes (avant allègement) pèse en moyenne 19% du revenu disponible (sic !) ne bénéficiera d'aucune amélioration, alors que la population zougnoise dont la charge des primes pèse en moyenne 7% du revenu disponible voit sa situation améliorée par le contre-projet. En résumé, le contre-projet veut obliger la collectivité dans son ensemble à mobiliser des financements importants pour réduire davantage les primes de centaines de milliers de ménages qui ont les moyens de les assumer, alors qu'on ne ferait rien pour renforcer le soutien apporté à des centaines de milliers d'autres ménages qui croulent actuellement sous le poids excessif des primes.
2. Ses **implications institutionnelles** mettent à mal les bases du fédéralisme, en s'inscrivant en contradiction frontale avec le principe d'équivalence fiscale, dont le Conseil fédéral se prévaut pourtant pour s'opposer à l'initiative ! De nouvelles obligations sont imposées aux cantons, sans aucune contrepartie fédérale et indépendamment d'un besoin avéré. En outre, le contre-projet met un terme brutal au projet de nouvelle répartition des tâches (RPT2) engagé depuis plusieurs années sur mandat conjoint du Conseil fédéral et la Conférence des gouvernements cantonaux, en violant ouvertement l'engagement de neutralité financière globale admis par les deux parties. Enfin, il met à mal la cohésion fédérale en renforçant les disparités déjà criantes induites par le système actuel de réduction des primes, plutôt que de les résoudre.
3. Ses **conséquences financières** sont considérables et elles sont intégralement supportées par les cantons. Un tel constat est pour le moins surprenant s'agissant d'une proposition formulée par le Conseil fédéral, en réponse à une initiative fédérale. En outre, aucune concertation n'a été menée avec les cantons avant que le contre-projet ne soit mis en consultation, ce qui est d'autant plus inacceptable qu'une démarche conjointe de la Confédération et des cantons était en cours en vue d'établir une nouvelle répartition des tâches justement dans le domaine des réductions de primes. L'attitude méprisante de la Confédération envers les cantons « qui n'ont qu'à payer » se traduit également par l'absence de toute projection financière crédible des impacts du contre-projet sur les finances cantonales. Ainsi, cette thématique n'est succinctement abordée qu'à travers le tableau figurant dans l'annexe 2, qui se fonde au surplus sur des données et une analyse erronées. Les cantons supportent déjà seuls la modification légale qui sera introduite de manière définitive au 01.01.2021, soit la réduction des primes d'au moins 80% des enfants pour les bas et moyens revenus (Art. 65, al. 1^{bis} LAMal). De plus, il n'est pas tenu compte du contexte global lié au vieillissement de la population, qui fait que les dépenses des cantons vont sensiblement augmenter ces prochaines années, alors que la Confédération sera sensiblement moins impactée¹. Le contre-projet tel qu'il est présenté va donc contribuer à accentuer les difficultés à venir des cantons tout en épargnant la Confédération.

¹ <https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/finanzpolitik/perspectives-a-long-terme-des-finances-publiques-en-suisse.html>

4. Sa **conception technique** est intrinsèquement déficiente. Parmi les éléments particulièrement problématiques figure l'idée de classer les cantons en fonction de la charge des primes *après réduction* pour déterminer l'obligation d'intervention du canton. Il serait bien plus logique de se fonder sur la charge des primes *avant toute* réduction pour déterminer l'obligation d'intervention du canton. Un autre motif d'inquiétude majeur porte sur le système de paliers qui est proposé, qui se traduit concrètement par une obligation minimale de financement imposée au canton qui peut augmenter de plus de 50% d'une année à l'autre (passage de 5% à 7,5% des coûts bruts, couplée à l'augmentation des coûts bruts eux-mêmes). Enfin, les paramètres retenus pour le calcul (revenu pris en considération, charge des primes et définition des coûts bruts) auront un impact considérable sur le résultat. Il est donc essentiel que ces paramètres soient fixés de manière explicite dans la loi et il doit s'agir d'indicateurs transparents, calculés au niveau fédéral et non directement influençables par des décisions cantonales (par exemple le revenu imposable moyen retenu dans chaque canton au titre de l'IFD, la prime moyenne effective calculée par l'OFSP pour chaque canton ainsi que les coûts bruts de l'AOS). Cela exclut notamment de retenir la notion de revenu disponible, qui est très fortement influencée par des choix politiques cantonaux, bien davantage que le niveau des primes. Dans une telle optique, le subside fédéral ne saurait être distribué selon la clé en vigueur, afin que l'on ne se retrouve pas avec une obligation de financement imposée qui dépasserait dans certains cantons le subside versé par la Confédération !
5. La **qualité du rapport** est insuffisante compte tenu de l'importance du sujet. Nous relevons ici de manière non exhaustive deux points comptant parmi les plus criants :
- Les impacts de l'initiative à laquelle le contre-projet est opposé sont analysés de manière incorrecte en ce qui concerne les conséquences à court terme, qui sont notoirement sous-évaluées. Même dans une conception minimaliste, la mise en œuvre de l'initiative aboutit à un surcoût immédiat de plusieurs milliards de francs sur la base des données 2019, supporté majoritairement par la Confédération, alors que le rapport indique que la bascule n'induirait qu'un surcoût de moins de 1 milliard de francs sur 2019. Cela se démontre facilement, puisque le volume total des réductions de primes octroyées actuellement ne suffirait même pas à abaisser en dessous de 10% du revenu net la charge des primes des contribuables dont le revenu net est si faible qu'il ne génère aucune imposition à l'IFD. Or, comme le démontre le rapport du Conseil fédéral, des réductions significatives des primes, à hauteur de plusieurs milliards de francs, sont également nécessaires en faveur d'une partie non négligeable de la population soumise à l'IFD, afin que la charge des primes n'excède pas 10% du revenu net ! Cela étant posé, il convient de relever que le Conseil fédéral pose une analyse très correcte et pertinente des enjeux relatifs à l'évolution future du système. De fait, une acceptation de l'initiative impliquerait que la progression future des primes soit progressivement supportée exclusivement par les collectivités à travers les subsides, avec les problèmes que cela poserait.
 - Les données de base utilisées pour simuler l'impact du contre-projet comprennent des erreurs grossières. Les revenus disponibles moyens par assuré ne correspondent à aucune réalité : peut-on réellement croire que la population du Tessin dispose en moyenne de 30% de revenu disponible supplémentaire en regard de la population du canton de Zurich, alors que le revenu des ménages tessinois compte parmi les plus faibles du pays (selon l'enquête sur le budget des ménages menée par l'OFS). Même les réductions des primes actuellement octroyées par les cantons sont inexactes. Ainsi, le rapport indique une contribution de 41,8 millions pour le canton de Berne, alors que celle-ci s'élève en réalité à plus de... 250 millions ! Et le problème n'est pas limité au seul canton de Berne. Ainsi, à titre d'exemple, les subsides cantonaux sont sous-évalués d'environ 6 millions de francs dans le canton de Fribourg. Ces décalages considérables viennent du fait que les statistiques d'Ecoplan ne tiennent pas compte de l'entier des réductions de primes versées en faveur des bénéficiaires de PC ou de l'aide sociale, lorsque ces dernières sont financées directement dans le cadre de l'aide sociale ou des PC.

6. Le contre-projet du Conseil fédéral se fonde sur le **présupposé erroné** que les cantons maîtrisent seuls le système de santé et les coûts nécessaires à son fonctionnement. Or cela ne correspond pas au cadre juridique dans lequel le système de santé évolue. Si la planification hospitalière ressort certes de la compétence des cantons, elle est strictement encadrée par le droit fédéral et la jurisprudence du Tribunal fédéral, tout comme la clause du besoin. D'autres domaines de soins générant des coûts importants échappent à toute compétence cantonale alors que la Confédération est compétente pour définir le cadre légal de l'assurance obligatoire des soins. En outre, les cantons ont déjà, à l'heure actuelle, un intérêt majeur à maîtriser les coûts de la santé, dans la mesure où ils en assument directement une partie importante – malgré le fait que ces derniers ne dépendent pas prioritairement de leurs décisions. Si l'on ajoute à tout cela le fait que des contraintes extrêmement fortes sont aujourd'hui déjà imposées aux cantons en matière de réduction des primes (prise en charge des primes des bénéficiaires PC, allègement de 80% pour les enfants des familles à faible et moyen revenu, etc.), il se justifie donc pleinement que la Confédération participe de manière prépondérante au financement de la réduction de primes,.
7. Plus fondamentalement encore, le Conseil fédéral fonde l'entier de son contre-projet sur une **analyse erronée de la situation**. Ainsi, il est impossible de parler d'un désengagement progressif des cantons durant les dernières années, alors que les données font abstraction de plusieurs centaines de millions de francs actuellement payés par les cantons. Par ailleurs, la répartition actuelle du subside fédéral qui ne tient aucunement compte ni de l'intensité des besoins, ni de l'ampleur des obligations imposées aux cantons (notamment la prise en charge des primes des bénéficiaires PC) aboutit à une charge des primes inférieure à 10% du revenu moyen dans plusieurs cantons, alors même que ces derniers font comparativement peu d'efforts. Il est donc faux de penser que le système actuel mis en place au niveau fédéral fonctionne bien : au contraire, il se distingue par son inefficacité, en focalisant l'allocation des moyens là où les besoins sont les moins importants. Plutôt que de résoudre ce problème, le contre-projet l'aggrave encore : les populations bénéficiant aujourd'hui déjà d'une charge des primes très faible voient cette charge encore allégée (exigence accrue de financement cantonal dans certains cantons), alors que les populations qui subissent une charge des primes très élevée ne profiteront d'aucune amélioration (pas de soutien fédéral supplémentaire, ressources des cantons socio-démographiquement défavorisés principalement mobilisées à financer les bénéficiaires PC et à l'aide sociale, sans qu'il leur soit de surcroît financièrement possible d'intensifier l'aide aux autres catégories d'assurés).

En regard de ce qui précède, la CLASS s'oppose fermement au contre-projet.

La CLASS considère toutefois qu'en raison des risques considérables induits par l'initiative, il ne serait pas raisonnable de la combattre sans y opposer un solide contre-projet indirect.

Dans la mesure où l'approche retenue par le Conseil fédéral ne convient pas, la CLASS considère qu'un autre contre-projet doit être opposé à l'initiative.

C'est dans cette perspective que la CLASS a planché sur trois modèles envisageables, avant de retenir la solution qui lui semble constituer la meilleure alternative au contre-projet du Conseil fédéral.

B. Modèles étudiés par la CLASS

Un groupe de travail mandaté par la CLASS a produit trois modèles pour construire un contre-projet différent de celui proposé par le Conseil fédéral, avec l'ambition de concevoir une solution répondant aux objectifs suivants :

1. Les principes du fédéralisme sont respectés
2. L'impact social est meilleur que celui proposé par le contre-projet du Conseil fédéral
3. L'impact financier demeure supportable pour les cantons et la Confédération, également dans la durée
4. La faisabilité technique est assurée

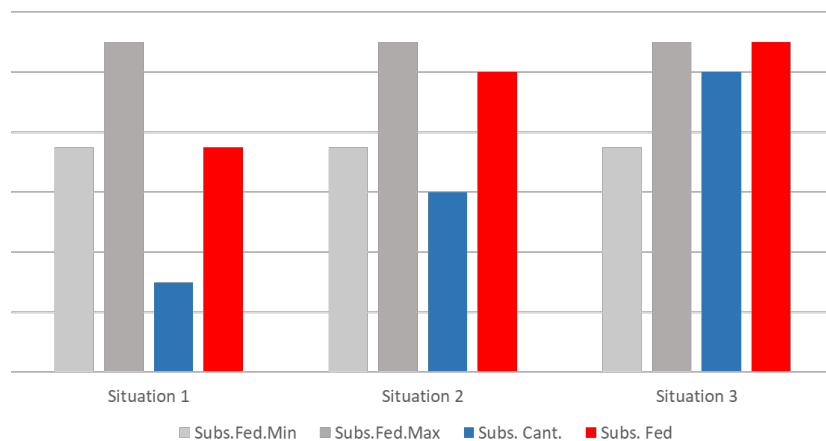
Modèle 1 : « souveraineté cantonale »

Philosophie

Ce modèle prend le contre-projet du Conseil fédéral à contre-pied. Aucune obligation nouvelle n'est imposée aux cantons, mais le soutien fédéral est augmenté au-delà du niveau actuel à la double-condition que le canton participe à l'effort et que celui-ci corresponde à un besoin reconnu.

Paramètres retenus

Concrètement, un subside fédéral maximal théorique est déterminé pour chaque canton en fonction a) des coûts bruts de l'assurance obligatoire dans le canton, b) de la part que « pèse » la prime moyenne cantonale non-réduite dans le revenu imposable IFD moyen par assuré et c) d'un plafond absolu équivalent à 5/3 du subside actuel. Par ailleurs, un subside fédéral minimal est assuré à hauteur du niveau actuel. Le subside fédéral effectif se situe entre ces deux bornes. Sous réserve que le plancher ou le plafond du subside fédéral soient atteints, le subside fédéral correspond à 5/3 du subside alloué par le canton.



Pour les cantons qui sont dans la situation 1 et qui ne font donc pas un effort suffisant pour bénéficier d'une augmentation du subside fédéral, le modèle aboutit au statu quo et le subside fédéral est au niveau du plancher. Pour les cantons qui sont dans la situation 3, l'effort cantonal effectif dépasse le besoin reconnu, de sorte que le subside fédéral atteint son plafond. Dans la situation 2, l'effort cantonal correspond à besoin reconnu et le subside fédéral est assuré à hauteur de 5/3 du subside cantonal effectif. À noter que dans les situations 2 et 3, le modèle permet une amélioration de la situation, par la revalorisation du subside fédéral. En outre, même si aucune nouvelle obligation n'est imposée aux cantons, une incitation forte est créée pour les cantons en situation 1 et 2 à renforcer ou à maintenir leur effort en faveur de la réduction des primes.

Modèle 2 : « soutien orienté sur les besoins »

Philosophie

Comme le contre-projet du Conseil fédéral, ce modèle vise à garantir dans chaque canton un certain niveau d'intensité de la réduction des primes en fonction de la charge des primes dans le revenu des ménages. À la différence du contre-projet du Conseil fédéral, tant l'effort cantonal que l'effort fédéral évoluent en fonction de ce besoin : plus l'effort imposé au canton est important, plus le soutien fédéral est important. Cette évolution est linéaire plutôt que par pallier, pour éviter les effets de seuils. La logique s'approche également davantage de l'esprit de l'initiative, puisque l'effort global de réduction des primes s'intensifie lorsque la charge des primes dans le revenu des ménages augmente, mais sans tomber dans l'excès qui consisterait à ce que la hausse des primes soit tendanciellement supportée en priorité par les collectivités publiques.

Paramètres retenus

En premier lieu, le revenu pris en considération est le revenu imposable IFD moyen par assuré dans le canton, qui permet de comparer de manière beaucoup plus objective la réalité des ressources dont disposent effectivement les ménages d'un canton à l'autre, en évitant les distorsions générées par exemple par les politiques fiscales cantonales. Un ratio est ensuite calculé entre ce revenu moyen et la charge moyenne des primes dans le canton, qui permet de savoir combien pèse en moyenne les primes dans le revenu des ménages. Le subside fédéral, actuellement fixé à 7,5% des coûts bruts moyens, progresse linéairement entre un minimum de 5% des coûts bruts moyens et un maximum de 10% des coûts bruts moyens, pour atteindre son maximum lorsque les primes représentent plus de 15% du revenu imposable moyen. Quant aux cantons, en plus des obligations légales qu'ils doivent déjà remplir, une exigence minimale de financement est introduite à hauteur de 50% du subside fédéral, soit un partage des coûts tel que prévu par l'initiative, mais avec un effort global de réduction des primes qui se situe entre 7,5% des coûts bruts moyens et 15% des coûts bruts moyens, aboutissant à un plafond identique à celui prévu par le contre-projet du Conseil fédéral.

Modèle 3 : « statu quo modifié avec splitting des primes PC »

Philosophie

Comme la prise en charge complète des primes PC est imposée par le droit fédéral relatif aux PC, le modèle commence par rétablir l'équivalence fiscale en sortant le paiement des primes PC du système ordinaire de la réduction des primes, pour en partager le coût en fonction de la clé de répartition en vigueur dans les PC.

Parallèlement, le système actuel de financement de la réduction des primes est maintenu, mais dans une intensité réduite et avec l'introduction d'une obligation minimale de financement de la part des cantons.

Paramètres retenus

Les dépenses des primes PC sont isolées et partagées à raison de 3/8 – 5/8 entre le canton et la Confédération. Pour le surplus, le système de réduction des primes actuel subit les modifications suivantes :

1. La Confédération met à disposition un subside fédéral équivalent à 6% des coûts bruts moyens, au lieu des 7,5% actuels.
2. Chaque canton a l'obligation de participer à l'effort à hauteur d'au moins 50% du subside fédéral (i.e. clé de répartition 1/3 – 2/3 reprise de l'initiative).

C. Analyse comparative des trois modèles alternatifs

Les simulations annexées, effectuées par le groupe de travail de la CLASS, permettent de comparer le comportement des trois modèles en termes d'impact social, de coûts et d'acceptabilité politique pour les cantons. Le tableau permet de « jouer » avec les paramètres pour rechercher le meilleur équilibre entre ces trois dimensions.

L'avantage immédiat du modèle 1 est qu'il permet, par définition, d'assurer le statu quo ou une amélioration du subside fédéral dans tous les cantons. En outre, en faisant dépendre l'évolution du subside fédéral des efforts cantonaux jusqu'à une certaine limite, ce modèle incite, les cantons à investir davantage en faveur de la réduction des primes. Par contre, il risque de ne pas constituer une alternative jugée suffisamment fiable face à l'initiative, en ce qu'il n'offre aucune garantie légale supplémentaire quant à l'intensification de l'effort global des collectivités en faveur de la réduction des primes. En outre, il est probablement inacceptable pour la Confédération, en ce qu'il rend le budget fédéral dépendant de décisions politiques cantonales et qu'il viole ainsi, dans l'autre sens cette fois, le principe de l'équivalence fiscale.

Le modèle 2 permet d'intensifier progressivement le soutien fédéral en fonction de l'évolution de la charge des primes dans le revenu des ménages. Il garantit un engagement accru de la Confédération et des cantons en regard de la situation actuelle, mais également dans l'évolution future, tout en allouant de manière efficiente les moyens là où ils sont les plus nécessaires. Il permet ainsi une maximisation de l'impact social en regard du surcoût global supporté par les collectivités. Il constitue ainsi une alternative crédible à l'initiative, sans pour autant diminuer l'intérêt de la population, des cantons et de la Confédération à unir leurs efforts pour maîtriser l'évolution des coûts. Ce modèle est nettement meilleur que le statu quo et le contre-projet aussi bien au niveau de son impact social que sous l'angle de l'équivalence fiscale et du surcoût global induit pour les collectivités. Il présente un bon degré d'acceptabilité politique, tant pour les cantons que pour la Confédération.

Enfin, le modèle 3 présente l'avantage de protéger les prestations offertes à la population non bénéficiaire des prestations complémentaires contre l'emprise tendanciellement croissante de cette catégorie de population sur les enveloppes financières disponibles pour la réduction des primes. Il renforce les exigences auxquelles la Confédération et les cantons doivent se soumettre, tout en corrigeant la distorsion qui existe dans le système actuel de par le non-financement des primes dans le cadre des prestations complémentaires. Enfin, ce modèle a l'avantage d'être entièrement fondé sur des systèmes de répartition existants. Par contre, la notion de revenu de la population, donc de besoin, n'est pas du tout prise en considération, ce qui est très éloigné de la direction voulue par l'initiative, ainsi que du contre-projet.

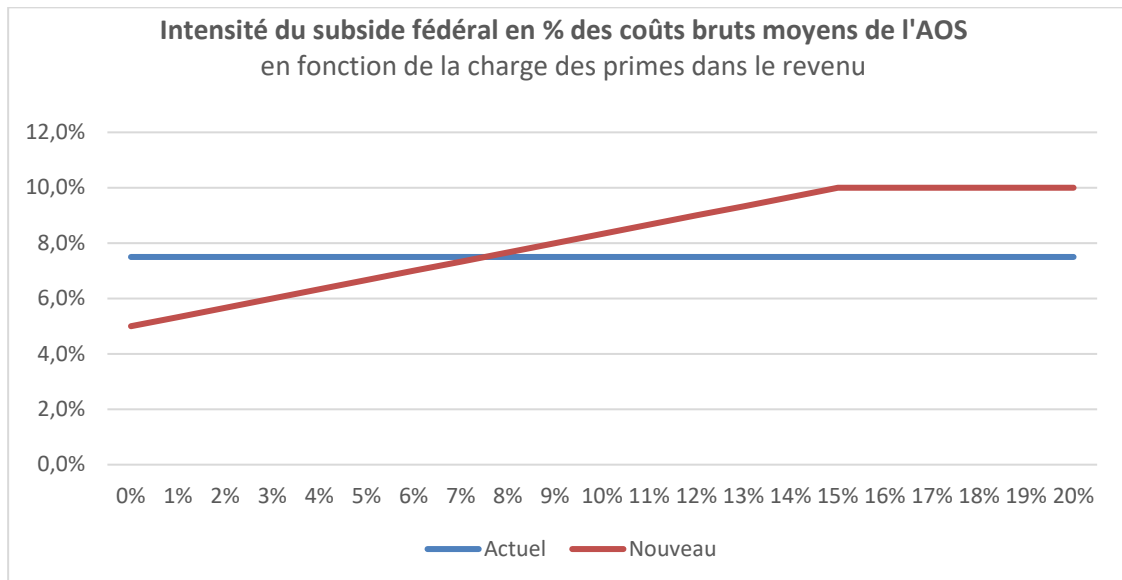
Aucun des trois modèles ne génère d'effets de seuil problématiques du type de ceux générés par le contre-projet qui, rappelons-le, peut provoquer d'une année à l'autre des obligations de financement accrues de plus de 50% pour un canton.

Après avoir analysé les trois modèles, **la CLASS retient avec conviction le modèle 2**, avec les paramètres proposés, pour les motifs suivants :

1. L'**impact social** est positif dans 25 des 26 cantons. La charge résiduelle moyenne des primes après réduction est ramenée à moins de 10% du revenu imposable IFD par assuré dans 24 des 26 cantons. Les écarts subis par les personnes précarisées selon leur lieu de domicile sont notoirement réduits. Enfin, des garanties légales sont posées pour assurer un maintien de l'intensité de la RIP dans la durée.
2. Le **coût financier** global est inférieur à celui prévu par le contre-projet. Il est réparti équitablement entre les cantons et la Confédération, dans un meilleur respect du principe de l'équivalence fiscale. L'évolution future reste maîtrisée, sans effets de seuil ni risques d'explosion des coûts de la RIP.
3. L'**acceptabilité politique** de la solution proposée est nettement meilleure que celle du contre-projet pour une très large majorité des cantons, représentant environ 98% de la population suisse.

D. Fonctionnement détaillé de la solution proposée par la CLASS

1. Dans la solution proposée, on commence par calculer, pour chaque canton, quelle part du revenu moyen est mobilisée pour payer les primes :
 - a. Le revenu moyen pris en considération est le revenu imposable IFD moyen par assuré pour la dernière année de taxation connue, c'est-à-dire le total du revenu imposable IFD des personnes physiques d'un canton (statistiques AFC), que l'on divise par l'effectif moyen des assurés du canton (statistiques OFSP).
 - b. La prime prise en considération est la prime annuelle moyenne effective par assuré avant toute réduction de prime, tous modèles et catégories d'âge confondus (statistiques OFSP).
2. Le subside fédéral octroyé à chaque canton est ensuite calculé comme aujourd'hui. Cependant, au lieu d'être fixé de manière uniforme à 7,5% sur l'ensemble du territoire, une intensité variable est appliquée entre 5% et 10%, en fonction de la charge des primes dans le revenu de chaque canton, avec un minimum atteint lorsque la charge des primes est nulle et un plafond atteint lorsque la charge de primes représente 15% du revenu.



Autrement dit, le subside fédéral correspond exactement au subside actuel si la charge des primes représente 7,5% du revenu imposable moyen, il est inférieur au subside actuel si la charge des primes est inférieure et il augmente dans le cas inverse, jusqu'à plafonner à 4/3 du subside actuel dans les cantons dans lesquels la charge des primes serait égale ou supérieure à 15% du revenu.

Ainsi, dans le pire des cas, dans l'hypothèse très virtuelle où la charge des primes devait représenter plus de 15% du revenu moyen dans tous les cantons (ce n'est le cas dans aucun canton à ce jour), le subside fédéral plafonnerait en tous les cas à 10% des coûts bruts de l'AOS, c'est-à-dire un tiers de plus qu'actuellement.

À noter que comme dans le système actuel, le pourcentage retenu pour chaque canton est appliqué sur les coûts bruts moyens de l'AOS par assuré au niveau suisse, de manière à maintenir une forte incitation à contenir les coûts pour les cantons.

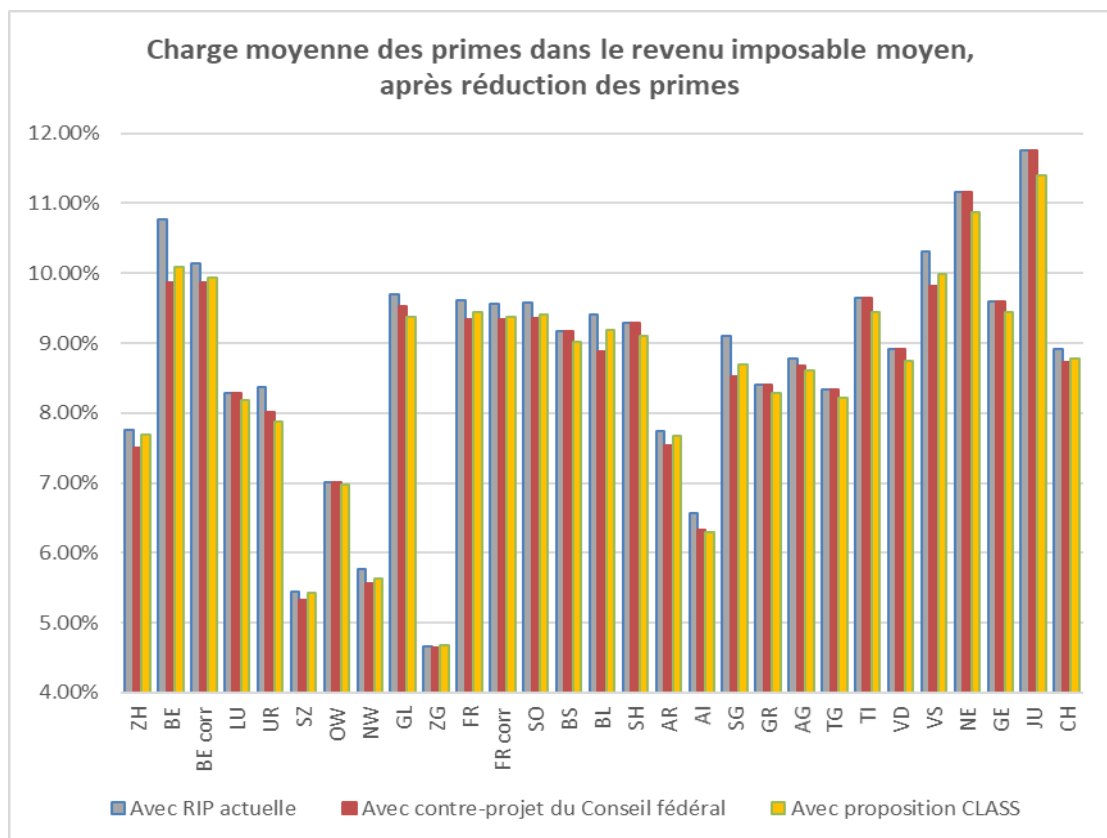
3. Le subside minimal exigé de la part du canton est ensuite fixé à 50% du montant du subside fédéral (aboutissant à une répartition 2/3 – 1/3, comme prévu par l'initiative). Cette nouvelle exigence imposée aux cantons s'ajoute aux obligations légales fixées dans le droit fédéral actuel en matière de prise en charge des primes des bénéficiaires PC ainsi qu'en matière de réduction des primes en faveur des personnes à revenus modestes, respectivement des familles à faible et moyens revenus.

4. Impacts détaillés de la solution proposée par la CLASS

Les simulations ont été effectuées sur la base des données 2019 de l'AOS, publiées par l'OFSP ainsi que sur les données fiscales 2016 de l'IFD, publiées par l'AFC. En outre, les données corrigées ont été calculées pour les cantons de Berne et de Fribourg, pour tenir compte des réductions de primes opérées dans ces cantons pas d'autres canaux. Ce sont ces données corrigées qui sont prises en considération dans le calcul de la moyenne suisse.

Comme dans le rapport du Conseil fédéral relatif au contre-projet, l'hypothèse a été faite que les cantons qui font actuellement un effort (volontaire) de réduction des primes supérieur à la future exigence légale minimale continueront à le faire.

Impact social



Comme le montre le graphique, la proposition CLASS permet une amélioration en regard du statu quo dans 25 cantons (représentant 98,5% de la population), contre seulement 16 cantons (représentant 69% de la population) dans le contre-projet du Conseil fédéral. Le seul canton dans lequel la réduction des primes perdrait (très légèrement) en intensité en regard du statu quo dans le modèle CLASS est celui dans lequel la charge des primes est de loin la plus faible.

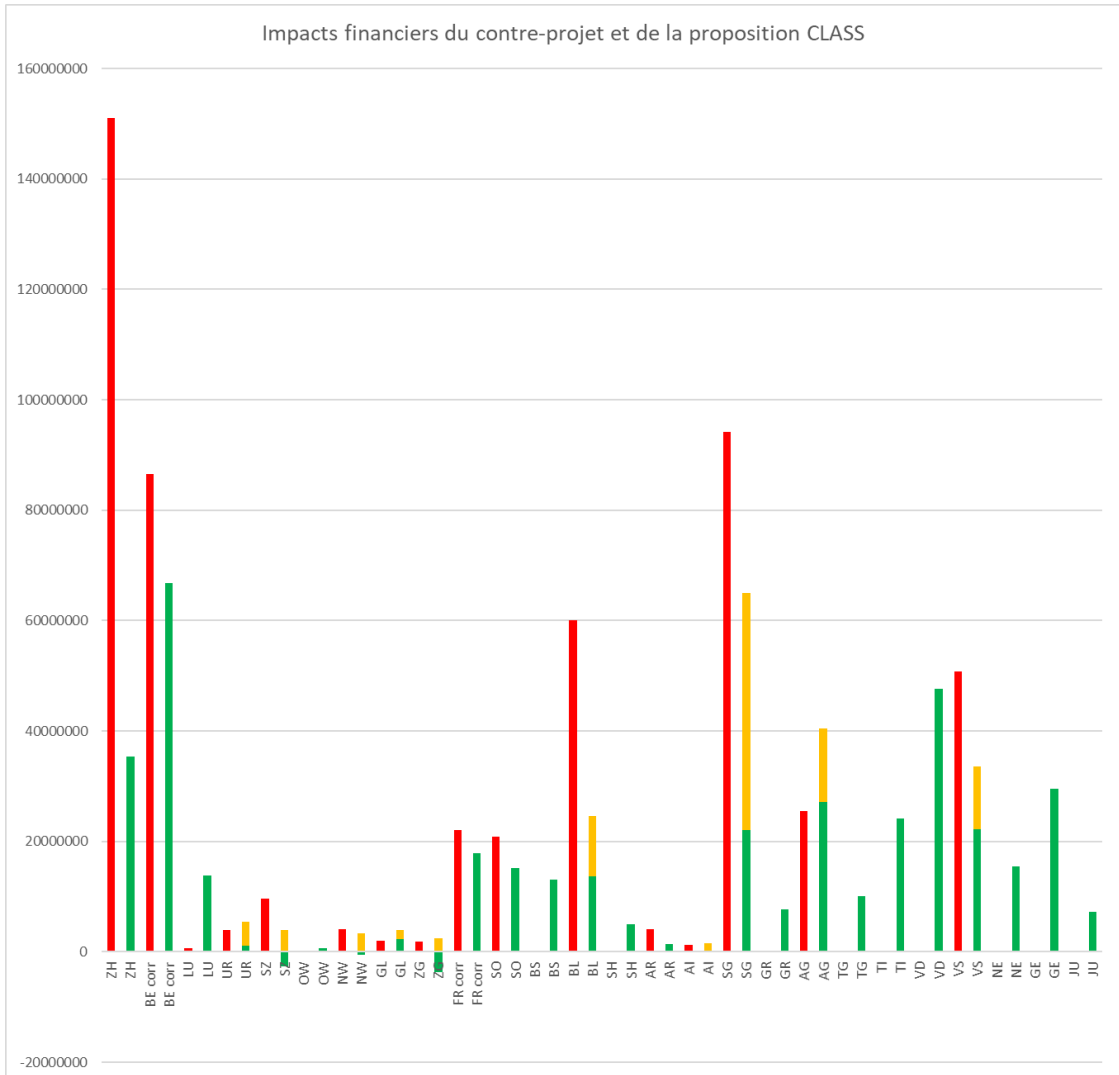
Au niveau suisse, la RIP permet actuellement de ramener la charge moyenne des primes avant réduction de 10,6% du revenu imposable moyen à 8,91%, avec un spectre allant de 4,66% à 11,75% selon les cantons et un écart-type de 1,68% entre les cantons. Avec le contre-projet, la charge résiduelle moyenne passe à 8,73%, mais le spectre s'aggrave encore, allant de 4,64% à 11,75% et l'écart-type reste de 1,68%. Enfin, avec la proposition CLASS, la charge résiduelle moyenne passe à 8,78%, le spectre se resserre, allant de 4,68% à 11,4% et l'écart-type se réduit à 1,61%.

En résumé, la proposition CLASS permet de mieux cibler les moyens, pour les orienter là où les besoins sont les plus importants, tout en améliorant la situation de la population sur l'ensemble du territoire.

Impact financier

Le contre-projet du Conseil fédéral induit une dépense supplémentaire de 759 millions de francs à charge exclusive des cantons. En tenant compte des données corrigées des cantons de Berne et Fribourg, la charge supplémentaire imposée en canton se réduit à 539 millions de francs.

La proposition CLASS provoque quant à elle une dépense supplémentaire globale de 650 millions de francs, répartie à hauteur de 393 millions de francs à charge de la Confédération et de 258 millions de francs à charge des cantons. En tenant compte des données corrigées, la charge supplémentaire imposée aux cantons est ramenée à 96 millions de francs, pour une dépense supplémentaire globale de 489 millions de francs entre cantons et Confédération.



Le graphique ci-dessus montre, pour chaque canton, deux colonnes. La première montre, en rouge, la charge supplémentaire induite pour le canton par le contre-projet du Conseil fédéral. La seconde montre, la charge supplémentaire induite pour le canton en orange et pour la Confédération en vert, dans la proposition CLASS.

On constate que le contre-projet induit un surcoût pour 16 cantons, tandis que la proposition CLASS n'induit de charge nouvelle que pour 10 cantons, et dans une bien moindre mesure que le contre-projet. Dans la proposition CLASS, le subside fédéral augmente dans 23 cantons, tandis qu'il subit une légère baisse dans 3 cantons.

Acceptabilité politique

Le contre-projet du Conseil fédéral est inacceptable pour les cantons et, probablement, pour une partie non négligeable de la population. A l'inverse, la proposition CLASS pourrait être soutenue par une large majorité des cantons ainsi que par une part beaucoup plus importante de la population. Moins coûteuse, plus efficace et plus respectueuse de l'ordre institutionnel suisse, elle implique cependant que la Confédération accepte de faire également une part de l'effort, ce qui semble parfaitement justifié en regard de la demande de l'initiative, mais également du principe de l'équivalence fiscale.

Cohérente intellectuellement, cette proposition ne souffre pas non plus de certains défauts rédhibitoires de l'initiative (hausse des primes tendanciellement assumée par les collectivités publiques, explosion des coûts) ou du contre-projet (effets de seuil, maintien ou aggravation des écarts entre les cantons).

Zusammenfassung des Vergleichs der Auswirkungen der aktuellen Situation, des Gegenvorschlags und der vorgeschlagenen Varianten

3. Evaluation der politischen Akzeptanz je Kanton (Grundlage 2019)

Kt.	Modell 1			Kt.	Modell 2			Kt.	Modell 3			Kt.
	Aus Sicht der kantonalen Finanzen	Aus Sicht des Bundesbeitrags an den Kanton	Aus Sicht der Auswirkungen auf die Bevölkerung des Kantons		Aus Sicht der kantonalen Finanzen	Aus Sicht des Bundesbeitrags an den Kanton	Aus Sicht der Auswirkungen auf die Bevölkerung des Kantons		Aus Sicht der kantonalen Finanzen	Aus Sicht des Bundesbeitrags an den Kanton	Aus Sicht der Auswirkungen auf die Bevölkerung des Kantons	
ZH	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	ZH	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	ZH	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	ZH
BE	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	BE	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	BE	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	BE
LU	keine Mehrkosten	gleicher Beitrag	gleicher Beitrag	LU	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	LU	höhere Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	LU
UR	keine Mehrkosten	gleicher Beitrag	gleicher Beitrag	UR	höhere Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	UR	höhere Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	UR
SZ	keine Mehrkosten	gleicher Beitrag	gleicher Beitrag	SZ	weniger Mehrkosten	geringerer Beitrag	höherer Beitrag	SZ	weniger Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	SZ
OW	keine Mehrkosten	gleicher Beitrag	gleicher Beitrag	OW	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	OW	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	OW
NW	keine Mehrkosten	gleicher Beitrag	gleicher Beitrag	NW	weniger Mehrkosten	geringerer Beitrag	höherer Beitrag	NW	weniger Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	NW
GL	keine Mehrkosten	gleicher Beitrag	gleicher Beitrag	GL	weniger Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	GL	höhere Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	GL
ZG	keine Mehrkosten	gleicher Beitrag	gleicher Beitrag	ZG	höhere Mehrkosten	geringerer Beitrag	geringerer Beitrag	ZG	höhere Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	ZG
FR	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	FR	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	FR	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	FR
SO	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	SO	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	SO	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	SO
BS	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	BS	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	BS	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	BS
BL	keine Mehrkosten	gleicher Beitrag	gleicher Beitrag	BL	weniger Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	BL	weniger Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	BL
SH	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	SH	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	SH	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	SH
AR	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	AR	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	AR	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	AR
AI	keine Mehrkosten	gleicher Beitrag	gleicher Beitrag	AI	höhere Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	AI	höhere Mehrkosten	geringerer Beitrag	höherer Beitrag	AI
SG	keine Mehrkosten	gleicher Beitrag	gleicher Beitrag	SG	weniger Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	SG	weniger Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	SG
GR	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	GR	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	GR	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	GR
AG	keine Mehrkosten	gleicher Beitrag	gleicher Beitrag	AG	weniger Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	AG	weniger Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	AG
TG	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	TG	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	TG	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	TG
TI	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	TI	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	TI	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	TI
VD	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	VD	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	VD	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	VD
VS	keine Mehrkosten	gleicher Beitrag	gleicher Beitrag	VS	weniger Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	VS	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	VS
NE	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	NE	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	NE	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	NE
GE	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	GE	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	GE	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	GE
JU	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	JU	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	JU	keine Mehrkosten	höherer Beitrag	höherer Beitrag	JU

Résumé de l'impact comparé entre la situation actuelle, le contre-projet et les différentes variantes proposées

2. Surcoût comparé (base 2019)

Ct	Système actuel		Ct	Contre-projet du CF		Ct	Modèle 1		Ct	Modèle 2		Ct	Modèle 3		Ct
	Subsides Conf.	Subsides Cantons		Charge suppl. Conf.	Charge suppl. Cantons (sur base corrigée)		Charge suppl. Conf.	Charge suppl. Cantons (sur base corrigée)		Charge suppl. Conf.	Charge suppl. Cantons (sur base corrigée)		Charge suppl. Conf.	Charge suppl. Cantons (sur base corrigée)	
	CHF	CHF		CHF	CHF		CHF	CHF		CHF	CHF		CHF	CHF	
	Stat. OFSP	Stat. OFSP		Rapport CF	Calcul		Calcul	Calcul		Calcul	Calcul		Calcul	Calcul	
ZH	498'042'768	334'551'423	ZH	0	151'100'000	ZH	59'542'937	0	ZH	35'400'737	0	ZH	84'828'946	0	ZH
BE	341'136'511	41'820'581	BE	0	86'500'000	BE	85'231'124	0	BE	66'829'975	0	BE	103'022'698	0	BE
LU	134'183'690	77'085'868	LU	0	700'000	LU	0	0	LU	13'889'723	0	LU	27'225'762	9'041'212	LU
UR	12'004'308	2'211'570	UR	0	4'000'000	UR	0	0	UR	1'153'205	4'357'323	UR	786'638	4'504'094	UR
SZ	51'889'977	20'644'273	SZ	0	9'700'000	SZ	0	0	SZ	-2'698'578	3'914'551	SZ	3'059'505	8'180'445	SZ
OW	12'432'548	8'610'325	OW	0	0	OW	0	0	OW	580'706	0	OW	1'013'490	0	OW
NW	14'182'674	3'483'815	NW	0	4'100'000	NW	0	0	NW	-514'041	3'340'255	NW	38'465	3'915'957	NW
GL	13'301'347	5'986'658	GL	0	2'000'000	GL	0	0	GL	2'227'603	1'766'176	GL	2'777'231	2'597'977	GL
ZG	41'466'790	16'346'298	ZG	0	1'800'000	ZG	0	0	ZG	-3'714'541	2'501'527	ZG	456'642	5'495'395	ZG
FR	103'903'965	68'014'379	FR	0	22'100'000	FR	19'453'333	0	FR	17'893'324	0	FR	24'906'707	0	FR
SO	89'773'454	68'368'277	SO	0	20'900'000	SO	24'173'674	0	SO	15'144'118	0	SO	26'795'309	0	SO
BS	70'383'353	133'119'236	BS	0	0	BS	46'557'170	0	BS	13'061'041	0	BS	50'298'329	0	BS
BL	97'845'043	44'753'446	BL	0	60'100'000	BL	0	0	BL	13'715'356	10'943'125	BL	25'993'491	21'733'814	BL
SH	27'920'227	29'941'820	SH	0	0	SH	10'202'097	0	SH	4'937'682	0	SH	5'915'955	0	SH
AR	18'270'096	11'292'287	AR	0	4'100'000	AR	148'386	0	AR	1'466'217	0	AR	2'470'981	0	AR
AI	5'326'874	1'229'365	AI	0	1'300'000	AI	0	0	AI	56'527	1'458'300	AI	-127'875	1'464'524	AI
SG	167'267'105	51'581'604	SG	0	94'200'000	SG	0	0	SG	22'044'844	42'932'458	SG	38'234'079	58'357'812	SG
GR	65'547'497	48'521'603	GR	0	0	GR	8'977'091	0	GR	7'656'658	0	GR	6'765'501	0	GR
AG	223'890'800	111'860'861	AG	0	25'500'000	AG	0	0	AG	27'079'988	13'436'399	AG	23'221'840	18'522'329	AG
TG	91'359'010	58'019'033	TG	0	0	TG	5'339'378	0	TG	10'076'513	0	TG	10'103'198	0	TG
TI	117'459'566	184'655'834	TI	0	0	TI	88'363'040	0	TI	24'195'207	0	TI	66'008'087	0	TI
VD	262'484'213	500'622'220	VD	0	0	VD	153'784'416	0	VD	47'655'438	0	VD	97'628'157	0	VD
VS	112'808'925	55'997'661	VS	0	50'800'000	VS	0	0	VS	22'210'425	11'410'801	VS	10'938'215	0	VS
NE	59'177'620	63'034'624	NE	0	0	NE	37'943'575	0	NE	15'497'324	0	NE	27'476'976	0	NE
GE	170'999'120	177'346'218	GE	0	0	GE	99'992'623	0	GE	29'475'318	0	GE	67'300'176	0	GE
JU	24'388'456	26'514'404	JU	0	0	JU	15'190'566	0	JU	7'251'678	0	JU	12'684'809	0	JU
CH	2'827'445'937	2'145'613'683	CH	0	538'900'000	CH	654'899'412	0	CH	392'572'446	96'060'915	CH	719'823'313	133'813'557	CH
					<i>Selon OFSP</i>		<i>758'900'000</i>			<i>Selon OFSP</i>	<i>258'000'000</i>				

Versand per E-Mail

Bundesamt für Gesundheit
Frau Anne Lévy, Direktorin

[Aufsicht-
krankensversicherung@bag.admin.ch](mailto:krankensversicherung@bag.admin.ch)
gever@bag.admin.ch

Bern, 1. Februar 2021

Reg: rdo-15.366

**Änderung des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung
(Prämienverbilligung) als indirekter Gegenvorschlag zur eidgenössischen Prämien-
Entlastungs-Initiative – Stellungnahme Vorstand SODK**

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 indirekter Gegenvorschlag zur eidgenössischen Volksinitiative «Maximal
10 % des Einkommens für die Krankenkassenprämien (Prämien-Entlastungs-Initiative)» Stellung
nehmen zu können.

Der Vorstand SODK hat das Geschäft am 22. Januar 2021 diskutiert und er schliesst sich der
Stellungnahme der GDK an (vgl. Beilage). In der Diskussion ist unser Vorstand zur Ansicht gelangt,
dass anstelle des indirekten Gegenvorschlags des Bundesrats ein alternativer Gegenvorschlag
erarbeitet werden sollte. Das Modell 2 «Bedarfsorientierte Unterstützung» der CLASS erachtet er
hierfür als gute Grundlage.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung der Positionen der GDK/Vorstand SODK.

Freundliche Grüsse

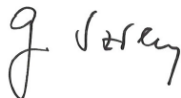
**Konferenz der kantonalen
Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren**

Die Präsidentin



Nathalie Barthoulot
Regierungspräsidentin

Die Generalsekretärin



Gaby Szöllösy

Beilagen
- erwähnt

Kopie an: GS GDK

Versand per E-Mail

Bundesamt für Gesundheit
Frau Anne Lévy, Direktorin
aufsicht-krankenversicherung@bag.admin.ch
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-Bezüglerinnen und -bezügern im Kanton Bern).

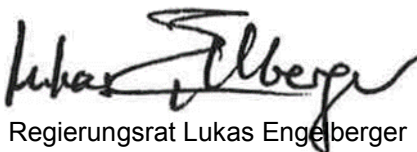
Im Weiteren bemängeln wir die fehlende Transparenz im erläuternden Bericht: Er stützt auf das Monitoring zur Wirksamkeit der Prämienverbilligung 2019 ab, dessen Ergebnisse erst am 7. Dezember 2020, also beinahe sieben Wochen nach Eröffnung der Vernehmlassung, veröffentlicht worden sind. Dies ist umso 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