

**Beschluss der GDK-Plenarversammlung  
vom 23. November 2023**

8-6-2-1

SM

## Prämien-Entlastungs-Initiative der SP und indirekter Gegen- vorschlag Position der GDK

### Ausgangslage

#### Die Initiative

Die Eidgenössische Volksinitiative « Maximal 10% des Einkommens für die Krankenkassenprämien (Prämien-Entlastungs-Initiative) » fordert, dass die Bundesverfassung wie folgt geändert wird:

*Art. 117 Abs. 3*

*Versicherte haben Anspruch auf eine Verbilligung der Krankenversicherungsprämien. Die von den Versicherten zu übernehmenden Prämien betragen höchstens zehn Prozent des verfügbaren Einkommens. Die Prämienverbilligung wird zu mindestens zwei Dritteln durch den Bund und im verbleibenden Betrag durch die Kantone finanziert.*

An seiner Sitzung vom 20. Mai 2020 hat der Bundesrat beschlossen, einen indirekten Gegenvorschlag zur SP-Initiative zu unterbreiten. Er hat dies mit einer [Medienmitteilung](#) bekannt gemacht und gleichzeitig den Bericht des Bundesrats in Erfüllung des [Postulats 17.3880](#) Humbel vom 29.09.2017 «[Überprüfung der Finanzierung der Prämienverbilligung](#)» vom 20.05.2020 veröffentlicht.

Der Bundesrat lehnt die Initiative ab und hält in der oben verlinkten Medienmitteilung fest:

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass die Krankenversicherungsprämien eine immer höhere Belastung für das Budget der Haushalte darstellen. Zudem ist der Anteil gewisser Kantone an der Finanzierung der IPV in den letzten Jahren stark gesunken. Der Bundesrat kritisiert jedoch an der Initiative, dass sie sich nur auf die Finanzierung der Hilfgelder konzentriert und die Kostendämpfung im Gesundheitswesen ausser Acht lässt.

Der Bundesrat lehnt insbesondere den Umstand ab, dass hauptsächlich der Bund zur Finanzierung der IPV beitragen soll, obwohl die Gesundheitskosten stark von kantonalen Beschlüssen beeinflusst werden. Das gilt beispielsweise für die Spitalplanung oder die Tarife bestimmter Gesundheitsfachpersonen. In diesem Sinne schafft die Initiative keinen ausreichenden Anreiz zur Kostendämpfung im Gesundheitswesen.

Die GDK hat sich bisher nur zu den Gegenvorschlägen, nicht aber zur Initiative positioniert. Im Hinblick auf die Volksabstimmung soll die GDK-Plenarversammlung an ihrer Sitzung vom 23. November 2023 die Positionierung auch zur Initiative definieren. Weil der indirekte Gegenvorschlag unter Vorbehalt des Referendums in Kraft tritt, falls die Initiative vom Volk abgelehnt wird, muss auch dieser in die Überlegungen einbezogen werden.

## Der indirekte Gegenvorschlag

Das Parlament bereinigte den indirekten Gegenvorschlag zur Prämien-Entlastungs-Initiative ([21.063](#)) in der Herbstsession (Schlussabstimmung am 29. September 2023). Dieser tritt in Kraft, wenn die Initiative vom Volk abgelehnt wird (das Referendum bleibt vorbehalten<sup>1</sup>). Der Abstimmungstermin wird voraussichtlich der 9. Juni 2024 sein.

Die GDK positionierte sich im Sessionsbrief zur Herbstsession 2023 zu den Gegenvorschlägen wie folgt:

Die GDK ist grundsätzlich weiterhin offen für einen ausgewogenen und einfachen Gegenvorschlag, lehnt die bisher vorgelegten Gegenvorschläge aber ab. Bei einem valablen Gegenvorschlag müssen die Kantone ihre Autonomie bei der Gestaltung der Prämienverbilligung behalten und nicht nur zu Vollziehenden von Bundesvorgaben werden. Diesem Kriterium genügt bisher noch keiner der Gegenvorschläge. Während die Initiative insbesondere den Bund in die Pflicht nimmt, gehen die Gegenvorschläge einseitig zulasten der Kantone. Die Kantone erachten die Abfederung der Prämienlast als eine geteilte Verantwortung von Bund und Kantonen. Der Anteil der Kantone hat sich zuletzt wieder erhöht.

Der ursprüngliche Ansatz des Nationalrats, die Ergänzungsleistungen (EL) von den Prämienverbilligungen zu entflechten und den Bund an den Kosten für die Prämien der EL-Beziehenden zu beteiligen, ist aus Sicht der GDK grundsätzlich interessant.

Der Nationalrat ist in der Herbstsession 2023 seiner Kommission gefolgt und auf den Gegenvorschlag des Ständerats eingeschwenkt. Gemäss indirektem Gegenvorschlag wird im KVG der Mindestanteil der Bruttokosten der OKP der Versicherten, die in ihrem Kanton ihren Wohnort haben, definiert, den die Kantone für Prämienverbilligung einsetzen müssen:

<sup>1</sup>quinquies Der Mindestanteil wird nach demjenigen Anteil berechnet, den die Prämien am Einkommen der 40 Prozent einkommensschwächsten Versicherten mit Wohnort im Kanton durchschnittlich ausmachen; dabei gilt Folgendes:

- a. Machen die Prämien weniger als 11 Prozent des Einkommens aus, so beträgt der Mindestanteil 3,5 Prozent der Bruttokosten
- b. Machen die Prämien 18,5 Prozent des Einkommens oder mehr aus, so beträgt der Mindestanteil 7,5 Prozent der Bruttokosten.
- c. Zwischen den Eckwerten nach den Buchstaben a und b erhöht sich der Mindestanteil linear.

Für die Beurteilung, ob ein Kanton den Mindestanteil erfüllt, werden alle Beträge berücksichtigt, die er für die Bezahlung der Prämien der Versicherten aufwendet, mit Ausnahme von Forderungen, die er gestützt auf Artikel 64a Absatz 4 KVG übernommen hat, und seines Anteils am Bundesbeitrag nach Artikel 66 KVG.

Die Berechnung des Mindestanteils wird auf das steuerbare Einkommen gemäss Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer und auf die mittlere Prämie (also die von den Versicherten tatsächlich bezahlten Prämien sämtlicher Versicherungsformen) gestützt.

Weiter müssen die Kantone für die Versicherten mit Wohnort im Kanton festlegen, wie viel die Prämien am verfügbaren Einkommen höchstens ausmachen dürfen. Für die Berechnung dieses sogenannten Sozialziels gibt es keine weiteren Vorgaben.

## Beurteilung

Im Auftrag der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) hat das Bundesamt für Gesundheit die finanziellen Auswirkungen der verschiedenen Gegenvorschläge und der Initiative berechnet und [publiziert](#) (siehe Beilage).

Die Berechnungen ergeben folgende Mehrbelastungen gegenüber dem Basisjahr 2020 für Bund und Kantone (in Millionen Franken gerundet) durch die Prämien-Entlastungs-Initiative und durch den nun beschlossenen indirekten Gegenvorschlag («Gegenvorschlag des Ständerats = Antrag SGK-N»):

---

<sup>1</sup> Die Referendumsfrist läuft ab der Veröffentlichung im Bundesblatt – also ab dem Moment, an dem die Initiative vom Volk allenfalls abgelehnt wird.

Prämien-Entlastungs-Initiative			Gegenvorschlag des Ständesrates = Antrag SGK-N		
Bund	Kanton	Total	Bund	Kanton	Total
3'695	805	4'500	--	356	356

Zu beachten ist, dass die Auswirkungen der Initiative mit der Standardprämie geschätzt wurden ([Botschaft des Bundesrats zur Volksinitiative](#), S. 18)<sup>2</sup>, während sich der indirekte Gegenvorschlag explizit auf die mittlere Prämie bezieht.

Der indirekte Gegenvorschlag würde einseitig zulasten der Kantone gehen, der Bund müsste keine Mehrbelastung tragen, was die GDK bisher kritisiert hat.

Bei der Prämien-Entlastungs-Initiative würden sowohl der Bund als auch die Kantone finanziell mehrbelastet. Dabei würde der Bund sehr viel höhere Kosten tragen als die Kantone. Der Initiativtext legt fest, dass zwei Drittel der Prämienverbilligung durch den Bund und ein Drittel durch die Kantone zu bezahlen wären.

Die Initiative würde bei den Kantonen gemäss Berechnungen des Bundes zu erheblichen Mehrausgaben bei der IPV führen und die Mehrbelastung wäre deutlich grösser als beim indirekten Gegenvorschlag. Die Kantone würden andererseits bei Annahme der Initiative aber auch deutlich mehr Mittel für die IPV vom Bund erhalten. Ob dies zu einer Entlastung der Kantone in anderen Bereichen (insbesondere Sozialhilfe und EL) führen würde, kann das GS GDK nicht beurteilen.

Aus Sicht der Kantone kritisch wäre, dass sie mit der Initiative ihre Autonomie in der Ausgestaltung des Prämienverbilligungssystems verlieren würden. Auch der indirekte Gegenvorschlag würde die Autonomie der Kantone beschränken, aber weniger stark als die Initiative, da die Mindestanteile der Kantone innerhalb der Spannweite von 3.5 % bis 7.5 % der Bruttokosten variieren würden. Positiv für die Initiative zu vermerken ist, dass sie die Chancengleichheit in der Gesundheitsversorgung erhöht, indem sie dazu beitragen kann, dass einkommensschwache Haushalte auf hohe Franchisen verzichten, welche zur Folge haben können, dass notwendige Leistungen der Gesundheitsversorgung nicht in Anspruch genommen werden.

Die Annahme der Initiative würde bedeuten, dass die Zuständigkeiten für die Prämienverbilligung auf Verfassungsstufe geregelt wären, was die Diskussionen um eine neue Aufgabenteilung von Bund und Kantonen bei IPV und EL stark beeinflussen würde.

## Beschluss

### Die Plenarversammlung der GDK lehnt die Initiative aus den folgenden Gründen ab:

- Die Kantone würden mit Annahme der Initiative ihre Autonomie bei der Ausgestaltung des Prämienverbilligungssystems verlieren.
- Die durchschnittliche Prämienbelastung einkommensschwacher Haushalte ist nur in sieben Kantonen höher als zehn Prozent des verfügbaren Einkommens, wenn man die mittlere Prämie (Durchschnitt der effektiv gewählten Prämien) als Basis nimmt<sup>3</sup>.
- Die Annahme der Initiative und ihr Vollzug wäre finanzpolitisch nicht tragbar. Sie würde bei den Kantonen eine mehr als doppelt so hohe Mehrbelastung auslösen als der indirekte Gegenvorschlag (gemäss Berechnungen des BAG). Die Dynamik dieser Mehrkosten führt dazu, dass die Mehrkosten (+ 800 Mio.) innerhalb von 10 Jahren im ungünstigsten Szenario bis auf +2.7 Milliarden Franken ansteigen könnten.

<sup>2</sup> Dies weil auch die SP in ihrem [Konzept vom 20.9.2018](#) mit dieser Prämie gerechnet hat.

<sup>3</sup> Quelle: Wirksamkeit der Prämienverbilligung – Monitoring 2020. Ecoplan, im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit, Mai 2022.

Die vorliegende Positionierung soll der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) unterbreitet und diese zum Aussprechen von Abstimmungsempfehlungen aufgefordert werden<sup>4</sup>.

**Die Plenarversammlung der GDK beurteilt den indirekten Gegenvorschlag**, der bei Ablehnung der Initiative unter Vorbehalt des Referendums in Kraft tritt, **wie folgt**:

- Sie kritisiert, dass der Gegenvorschlag einseitig zulasten der Kantone geht.
- Sie bemängelt, dass der Gegenvorschlag die Autonomie der Kantone bei der Ausgestaltung des Prämienverbilligungssystems einschränkt.
- Sie anerkennt, dass die Kantone durch den Gegenvorschlag weniger stark finanziell belastet würden und dass der Eingriff in ihre Autonomie geringer wäre als durch die Initiative.
- Die Prämienverbilligung ist das sozialpolitische Korrektiv für die Entlastung von Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen. Die GDK zeigt sich deshalb offen gegenüber dem indirekten Gegenvorschlag.

---

<sup>4</sup> Gemäss einem Bundesgerichtsurteil vom Dezember 2018 (Urteil 1C\_216/2018) dürfen sich Fachdirektorenkonferenzen in Abstimmungen auf Bundesebene nicht einbringen. Bei durchgehend oder mehrheitlich starker Betroffenheit der Kantone sind öffentliche Äusserungen beziehungsweise Abstimmungsempfehlungen der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zulässig. Für eine Parolenfassung durch die KdK wäre die Zustimmung von 18 Kantonsregierungen notwendig.