



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Bundesamt für Gesundheit BAG
Direktionsbereich Kranken- und Unfallversicherung

Bundesamt für Gesundheit, Abteilung Versicherungsaufsicht
16. März 2017

Prämienregionen

Faktenblatt

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	3
2	Vorgeschichte	3
3	Nicht gesetzeskonforme Regionen	4
4	Unterbreitete Revision	7
4.1	Bezirk als Analyseeinheit.....	7
4.2	Einteilung Prämienregionen	7
4.3	Maximal zulässige Prämienunterschiede	8
4.4	Auswirkungen	8
5	Karten der Prämienregionen auf Basis der Gemeinden.....	9
5.1	Basel-Landschaft	9
5.2	Bern.....	10
5.3	Freiburg	11
5.4	Graubünden	12
5.5	Luzern	13
5.6	St. Gallen	14
5.7	Schaffhausen	15
5.8	Tessin	16
5.9	Waadt	17
5.10	Wallis	18
5.11	Zürich.....	19

1 Ausgangslage

Im Rahmen der Beratungen zum Bundesgesetz vom 26. September 2014 betreffend die Aufsicht über die soziale Krankenversicherung (KVAG; SR 832.12) hat das Parlament die Regeln der Festlegung der Prämien präzisiert und im Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) die Grundsätze zur Einteilung der Kantone in Prämienregionen, zu den maximal zulässigen Prämienrabatten und zu den Zuständigkeiten verankert. Diese KVG-Änderung ist gleichzeitig wie das KVAG am 1. Januar 2016 in Kraft getreten:

Art. 61 Abs. 2bis:

Der Versicherer kann die Prämien regional abstufen. Das Departement legt die Regionen sowie die basierend auf den Kostenunterschieden zwischen den Regionen maximal zulässigen Prämienunterschiede einheitlich fest.

Bisher war das Bundesamt für Gesundheit (BAG) für die Bestimmung der Regionen zuständig, während der Bundesrat die maximalen Prämienunterschiede festgelegt hat. Mit der Änderung hat der Gesetzgeber beide Kompetenzen dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) zugewiesen.

Insbesondere sind aber auch die Vorgaben des Gesetzgebers in zweifacher Hinsicht strenger geworden:

- 1.) So sind die Regionen derart festzulegen, dass sie auf *einheitlichen* Kriterien basieren.
- 2.) Die Prämienunterschiede sind derart zu limitieren, dass sie *maximal den Kostenunterschieden zwischen den Regionen* entsprechen.

Die bis anhin geltenden Prämienregionen verletzen beide Grundsätze.

2 Vorgeschichte

Bis 2003 waren die Versicherer frei in der Einteilung der Prämienregionen. Seither legte das BAG die Regionen für alle Versicherer verbindlich fest (ehemaliger Art. 61 Abs. 2 KVG in der Fassung bis zum 31.12.2015).

Die Prämienregionen sind seither im Wesentlichen unverändert geblieben. Ausnahmen bildeten die Entscheide bei Regionen-übergreifende Gemeindefusionen und die Reduktion der Anzahl Regionen von drei auf zwei im Kanton Waadt im Jahr 2009.

Die ETH Zürich überprüfte im Auftrag des BAG 2012 und 2013 die Prämienregionen. Damit einzelne Gemeinden, die über ein Pflegeheim verfügten, nicht durch entsprechend hohe Kosten, benachteiligt wurden, hatte die ETH in der Studie die Kosten der Personen, die älter als 70 Jahre waren, ausgeschlossen. Die Ergebnisse der Studie zeigen zwar grossen Reformbedarf auf, jedoch keine konkrete Handlungsempfehlung.

Von Seiten der Kantone und der Versicherer wurde die Studie kritisiert. Einerseits aufgrund der Tatsache, dass für die Überarbeitung alle Personen über 70 Jahre ausgeschlossen wurden, und andererseits, weil die Daten noch auf die Jahre vor Einführung der neuen Spitalfinanzierung basierten.

Im Jahr 2014 änderte das Parlament im Rahmen der Beratung des KVAG den Artikel zu den Prämienregionen im KVG. Nach den langen und schwierigen Diskussionen zu den in der Vergangenheit in einigen Kantonen zu viel und in anderen Kantonen zu wenig bezahlten Prämien, sollte verhindert werden, dass es innerhalb eines Kantons zu Ungleichgewichten kommt, indem die Rabatte in den Prämienregionen zu hoch sind. Zudem sollten die Regionen einheitlich festgelegt werden. Um die Prämienregionen gesetzeskonform auszugestalten, war das EDI gezwungen, die Verordnung zur Einteilung und zu den maximal zulässigen Prämienunterschieden, zu revidieren.

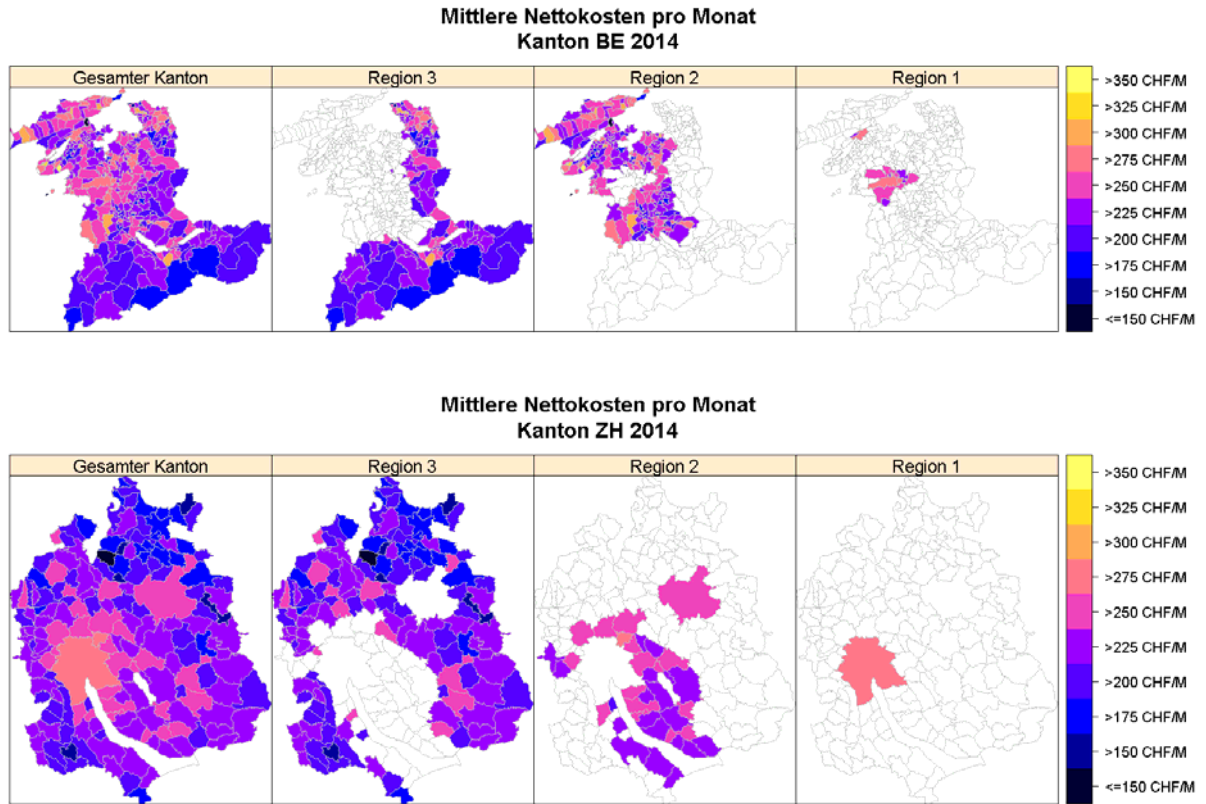
3 Nicht gesetzeskonforme Regionen

Während bei der Mehrheit der Kantone die Prämien im ganzen Kanton gleich hoch sind, können die Versicherer die Prämien in elf Kantonen regional abstufen. Fünf Kantone kennen heute die Einteilung in drei Prämienregionen: Bern, Graubünden, Luzern, St. Gallen und Zürich. Die folgenden sechs Kantone sind in jeweils zwei Prämienregionen unterteilt: Basel-Landschaft, Freiburg, Schaffhausen, Tessin, Waadt und Wallis.

Die heute geltenden Prämienregionen sind aus folgenden Gründen nicht gesetzeskonform:

- Durch den Einbezug von geografischen Kriterien wurde die Einteilung je nach Kanton unterschiedlich ausgestaltet. Dies teilweise auch auf Wunsch der Kantone. So kennt der Kanton Schaffhausen beispielsweise zwei Prämienregionen, der Kanton Aargau (mit achtmal mehr Einwohner) keine. Im Kanton Bern folgen die Grenzen den früheren Amtsbezirken, in der Agglomeration Zürichs gibt es einen Flickenteppich entlang des Zürichsees. Die Formulierung des neuen Gesetzesartikels lässt jedoch keinen Spielraum dafür, die Kantone unterschiedlich zu behandeln.
- Sowohl die Studie der ETH Zürich (2012/13) wie auch die Analyse vom BAG (2016) zeigen auf, dass die aktuell maximal zulässigen Prämienunterschiede weit über den tatsächlichen Kostenunterschieden zwischen den Regionen liegen. Die Kosten haben sich in den letzten Jahren angenähert. Die Unterschiede sind heute bei weitem nicht mehr so gross, wie das bei der Einteilung in die Regionen der Fall war. Entsprechend sind die maximal zulässigen Prämienrabatte zu hoch.
- In einigen Kantonen subventionieren aktuell die städtischen die ländlichen Regionen. Beispielsweise im Kanton Bern subventioniert die Region 1, die primär die Stadt umfasst, die eher ländlichen Regionen 2 und 3 mit rund 5 - 6 Prämienprozenten. Dasselbe gilt für die Kantone Basel-Landschaft, Freiburg, Luzern, St. Gallen, Schaffhausen und Zürich, wenn auch in einem etwas weniger starken Ausmass.

Die nachfolgenden Karte zeigen beispielhaft an den Kantonen Bern und Zürich, dass die bestehenden Prämienregionen nicht homogen zusammengesetzt sind. Dargestellt sind die durchschnittlichen Leistungen 2014 jeder Gemeinde.¹ Hell (gelb-orange) sind Gemeinden eingefärbt mit höheren durchschnittlichen Leistungen, dunkel (violett-blau) Gemeinden mit tieferen durchschnittlichen Leistungen. Dargestellt sind ebenfalls die heutigen Regionen.



Die nachfolgende Tabelle zeigt auf, dass die Kostenunterschiede zwischen den Prämienregionen nicht mehr so gross sind, so dass sich die aktuell zulässigen maximalen Prämienunterschiede nicht mehr rechtfertigen lassen.

¹ Es handelt sich um die durchschnittlichen Nettoleistungen plus Risikoausgleichszahlung. Für 2015 konnten die Daten aus Gründen des Datenschutzes nicht mehr auf Stufe Gemeinde erhoben werden.

Kanton	Versicherte	Nettleistungen + Risikoausgleich pro Person (1)	Prämien pro Person (2)	Schadenquote (1)/(2)	Unterschied NL + RA	Zulässiger Unterschied Prämien
Basel-Landschaft	280'617	3'490	3'629	96.2%		
Region 1	199'181	3'562	3'748	95.0%		
Region 2	78'537	3'286	3'327	98.7%	-7.8%	-15%
Bern	1'010'718	3'226	3'462	93.2%		
Region 1	300'733	3'433	3'858	89.0%		
Region 2	478'409	3'213	3'363	95.5%	-6.4%	-15%
Region 3	226'067	2'987	3'171	94.2%	-7.0%	-10%
Freiburg	306'001	2'871	3'067	93.6%		
Region 1	105'814	2'943	3'258	90.3%		
Region 2	199'609	2'833	2'965	95.6%	-3.7%	-15%
Graubünden	199'808	2'666	2'883	92.5%		
Region 1	49'420	2'918	3'129	93.2%		
Region 2	105'964	2'601	2'813	92.5%	-10.9%	-15%
Region 3	43'992	2'528	2'773	91.1%	-2.8%	-10%
Luzern	397'240	2'694	2'898	93.0%		
Region 1	162'668	2'946	3'201	92.0%		
Region 2	88'390	2'546	2'760	92.2%	-13.6%	-15%
Region 3	144'022	2'499	2'640	94.7%	-1.8%	-10%
St. Gallen	496'500	2'731	2'913	93.8%		
Region 1	135'737	2'880	3'150	91.4%		
Region 2	247'834	2'733	2'877	95.0%	-5.1%	-15%
Region 3	110'490	2'540	2'703	94.0%	-7.1%	-10%
Schaffhausen	79'331	3'015	3'193	94.4%		
Region 1	45'232	3'125	3'332	93.8%		
Region 2	33'465	2'848	3'005	94.8%	-8.9%	-15%
Tessin	346'666	3'487	3'547	98.3%		
Region 1	295'287	3'543	3'575	99.1%		
Region 2	51'004	3'166	3'390	93.4%	-10.6%	-15%
Waadt	750'985	3'372	3'561	94.7%		
Region 1	502'492	3'457	3'636	95.1%		
Region 2	246'309	3'198	3'408	93.8%	-7.5%	-15%
Wallis	336'513	2'839	3'024	93.9%		
Region 1	239'394	2'916	3'060	95.3%		
Region 2	96'468	2'645	2'929	90.3%	-9.3%	-15%
Zürich	1'444'639	3'079	3'288	93.7%		
Region 1	385'169	3'382	3'689	91.7%		
Region 2	567'392	3'069	3'269	93.9%	-9.3%	-15%
Region 3	486'425	2'852	2'993	95.3%	-7.1%	-10%

Quelle: Individualdatenerhebung BAGSAN 2015 (Release 2015_004)

Das Beibehalten der heute geltenden Prämienregionen sowie der geltenden maximal zulässigen Prämienunterschiede ist gesetzeswidrig.

4 Unterbreitete Revision

Im Auftrag des EDI hat das BAG einen Vorschlag ausgearbeitet, bei dem die Einteilung der Prämienregionen nach einheitlichen Kriterien für alle Kantone vorgenommen wird. Aufgrund der neuen Einteilung haben die zulässigen Prämienunterschiede gerade den unterschiedlichen Kosten zu entsprechen. Das EDI hat dazu vom 26. September 2016 bis zum 13. Januar 2017 eine Vernehmlassung durchgeführt.

4.1 Bezirk als Analyseeinheit

Die einzelne Gemeinde als Analyseeinheit ist aus folgenden Gründen nicht geeignet: Viele der Gemeinden sind sehr klein, und ein einzelner Versicherter kann einen sehr hohen Einfluss auf die Kosten haben. Aber auch ein Pflegeheim in einer Gemeinde kann die Kosten stark in die Höhe treiben, denn zieht eine Person in ein Pflegeheim so wird der Standort des Pflegeheims zur neuen Wohngemeinde. In der Schweiz haben 40 Prozent der 2324 Gemeinden weniger als 1000 Einwohner, 10 Prozent sogar weniger als 300. Die Grösse der Gemeinden ist des Weiteren sehr heterogen: Die 36 Prozent kleinsten Gemeinden haben zusammen weniger Einwohner als die Stadt Zürich allein. Zudem gibt es regelmässig Fusionen von Gemeinden, die zu einer Neueinteilung führen können.

Eine Einteilung auf der Ebene der Gemeinde würde zu willkürlichen, zufälligen Grenzen führen. Im Anhang ist beispielhaft aufgeführt, wie die Regionen gebildet würden, wenn eine Einteilung strikt auf Ebene der durchschnittlichen Kosten (Nettoleistungen plus Risikoausgleich) pro Gemeinde erfolgte.

Aus diesen Gründen wurde die nächstgrössere administrative Einheit – der Bezirk – als Analyseeinheit gewählt. Gemäss dem amtlichen Gemeindeverzeichnis kennen aktuell die meisten Kantone eine Gliederung nach Bezirken. Nur bei 8 Kantonen ist das nicht der Fall, wobei es sich dabei ausschliesslich um Kantone handelt, die bereits heute nicht in Prämienregionen eingeteilt sind (UR, OW, NW, GL, ZG, BS, AI, GE).² Die Grösse der Bezirke ist viel einheitlicher als die der Gemeinden – selbst die kleinsten Bezirke haben mehrere Tausend Einwohner. Eine Einteilung auf Bezirksebene und die daraus resultierenden zulässigen Prämienunterschiede sind langfristig stabil und nicht zufällig.

4.2 Einteilung Prämienregionen

Das BAG hat die durchschnittlichen Kosten aller Bezirke für die Jahre 2013 und 2014 ermittelt und einheitliche Kriterien für die Einteilung der Bezirke in Prämienregionen festgelegt. Dabei sollte es zu möglichst wenigen Änderungen im Vergleich zur aktuellen Situation kommen.

Bei der vorgeschlagenen Einteilung bleibt die Zahl der Prämienregionen nahezu gleich. Nur im Kanton Schaffhausen – der mit Abstand kleinste Kanton, der heute Prämienregionen kennt, wird – in Übereinstimmung mit dem Kanton – eine Aufhebung vorgeschlagen. In vier weiteren Kantonen (Bern, Luzern, Graubünden und St. Gallen) ergab das Verfahren nur noch zwei Prämienregionen (statt wie bisher drei).

² Amtliches Gemeindeverzeichnis vom 21.12.2016, verfügbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/grundlagen/agvch.html>

Heute gibt es in der Schweiz 42 verschiedene Prämienregionen (15 Kantone ohne regionale Unterteilung, 6 Kantone mit zwei Regionen, 5 Kantone mit drei Regionen) – neu wären es noch 37 (16 Kantone ohne regionale Unterteilung, 9 Kantone mit zwei Regionen, 1 Kanton mit drei Regionen).

4.3 Maximal zulässige Prämienunterschiede

Basierend auf den vorgeschlagenen Prämienregionen wurden die maximal zulässigen Prämienunterschiede bestimmt. Diese sind kantonal unterschiedlich, da sie auf den Kostenunterschieden zwischen den Regionen im jeweiligen Kanton basieren. Zudem sind sie (deutlich) tiefer als die heute zulässigen Prämienunterschiede. Dafür gibt es drei wesentliche Gründe:

- 1.) Die Kostenunterschiede sind nicht mehr so hoch wie früher (Zunahme Mobilität, bessere Erschliessung, Managed Care Modelle in den Städten und Agglomerationen haben zur Kosteneinsparungen beitragen).
- 2.) Während bisher den Versicherern ein grosser Spielraum bei der Rabattierung zugestanden wurde, hält Art. 61 Abs. 2bis KVG neu explizit fest, dass die Rabatte maximal den Kostenunterschieden entsprechen dürfen.
- 3.) Bezirke anstelle von Gemeinden: Einteilung von Bezirken zu Regionen bewirkt eine gewisse Homogenisierung der Kosten innerhalb des Bezirks, Kostenunterschiede zwischen den Bezirken sind daher weniger stark ausgeprägt.

4.4 Auswirkungen

Die Neueinteilung der Prämienregionen ist kostenneutral (Nullsummenspiel). Die zu erwartenden Auswirkungen sind je nach kantonalen Situation unterschiedlich. Zudem hängt die Veränderung für den einzelnen Versicherten sehr stark davon ab, bei welchem Versicherer und in welcher Versicherungsform er versichert ist.

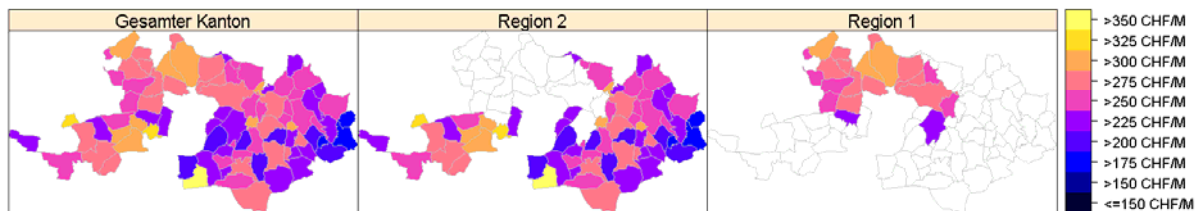
Für die Mehrheit der Versicherten wird die Änderung der Prämienregionen keine grosse Auswirkung haben. Ein Drittel der Versicherten wohnt in Kantonen, die keine Prämienregionen kennen - diese Versicherten sind von der Revision nicht betroffen. Da jede Änderung der Prämienregionen - und sei sie noch so klein - rechnerisch zu einer Änderung der Prämien führt, sind alle übrigen Versicherten von der Änderung in einem gewissen Ausmass betroffen, wobei rund die Hälfte profitieren wird, während die andere Hälfte etwas mehr zahlen muss. In vielen Fällen sind die Auswirkungen jedoch gering. Insgesamt hat jeder fünfte Versicherte mit einem Prämienaufschlag von 5 Franken oder mehr pro Monat zu rechnen. Bei gut 1 Prozent der Versicherten dürften die Prämien aufgrund der neuen Prämienregionen um mehr als 10 Prozent steigen. Dafür kommen etwa 20 Prozent der Versicherten in den Genuss einer Prämienenkung von bis zu 10 Franken pro Monat. Bei gut 3 Prozent davon liegt der Prämienabschlag sogar über 35 Franken.

5 Karten der Prämienregionen auf Basis der Gemeinden

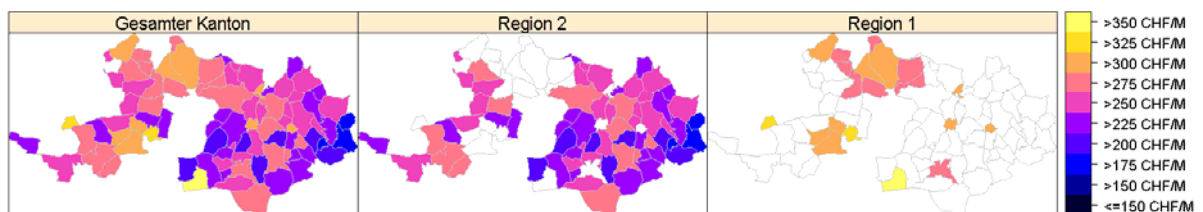
Im Anhang finden sich zwei Möglichkeiten der Zuteilung der Gemeinden auf die Prämienregionen je Kanton. Die erste Darstellung gibt die aktuelle Einteilung wieder. Die zweite Darstellung rangiert die Gemeinden nach ihrer Kostenhöhe und teilt sie in zwei bzw. drei Regionen ein. Die Regionen weisen in etwa dieselbe Anzahl Versicherte auf.

5.1 Basel-Landschaft

Mittlere Nettokosten pro Monat
Kanton BL 2014

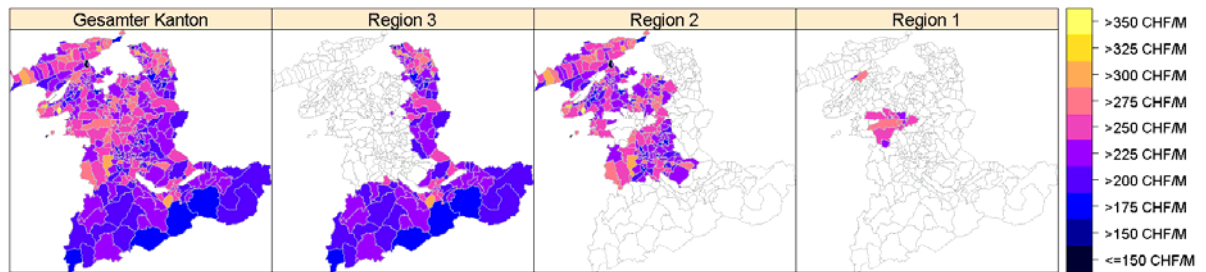


Mittlere Nettokosten pro Monat
Kanton BL 2014

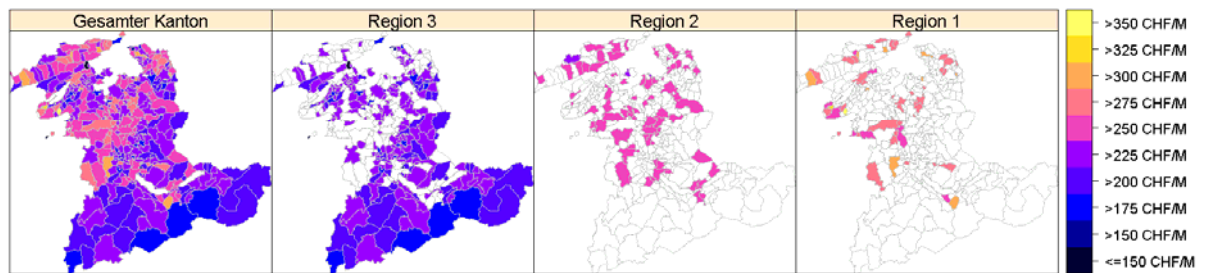


5.2 Bern

Mittlere Nettokosten pro Monat
Kanton BE 2014

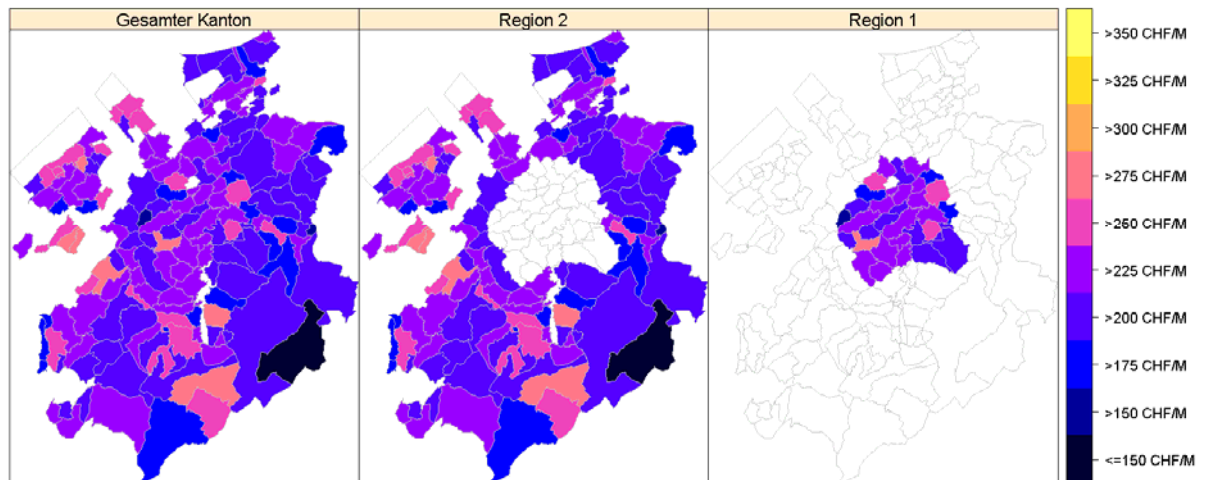


Mittlere Nettokosten pro Monat
Kanton BE 2014

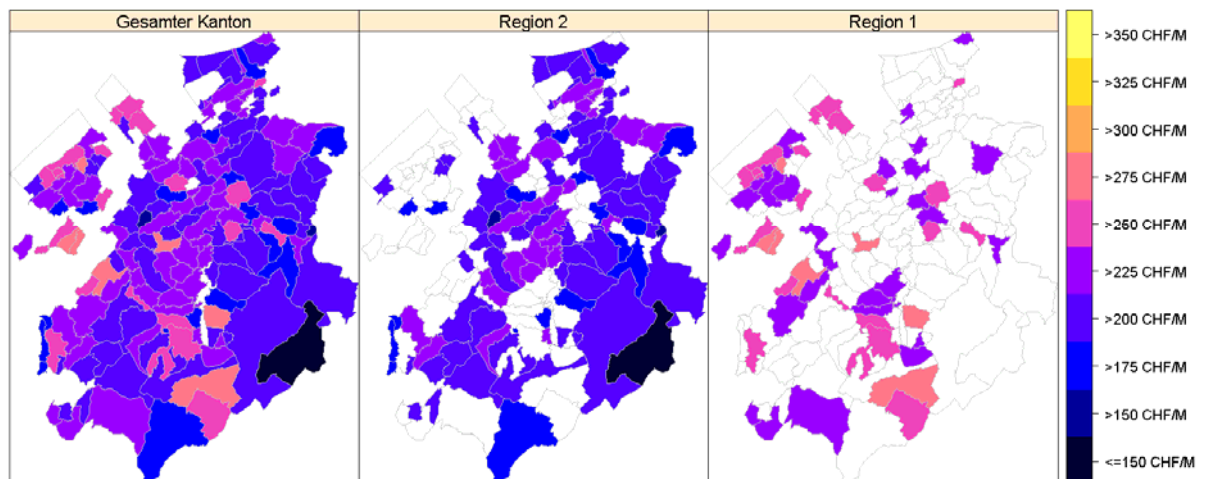


5.3 Freiburg

Mittlere Nettokosten pro Monat
Kanton FR 2014

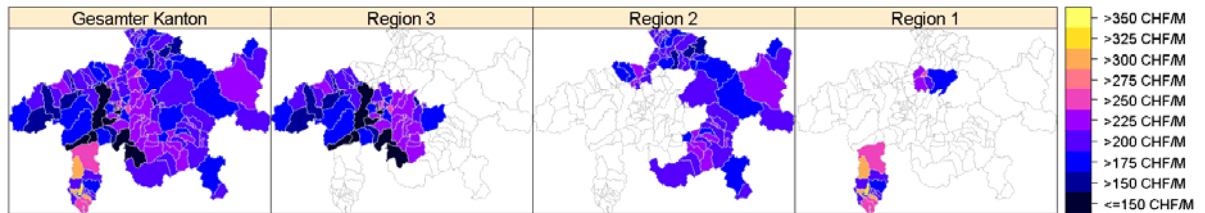


Mittlere Nettokosten pro Monat
Kanton FR 2014

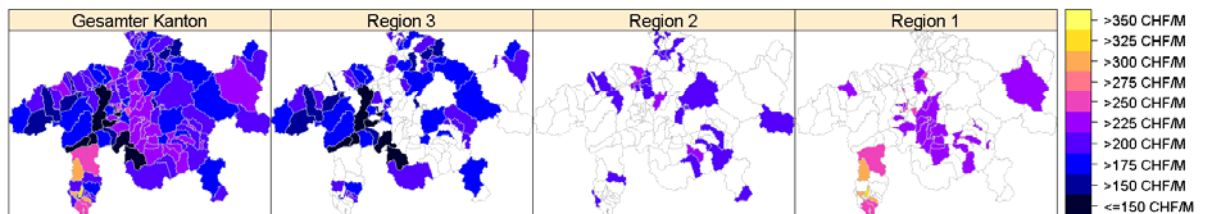


5.4 Graubünden

Mittlere Nettokosten pro Monat
Kanton GR 2014

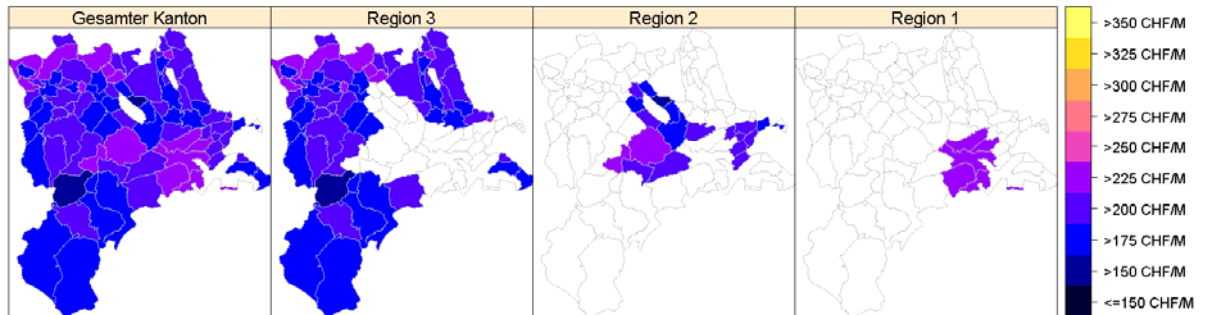


Mittlere Nettokosten pro Monat
Kanton GR 2014

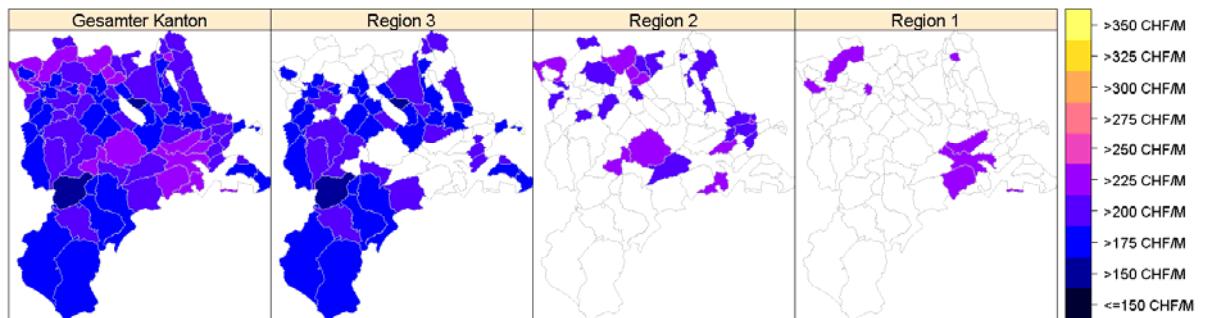


5.5 Luzern

Mittlere Nettokosten pro Monat
Kanton LU 2014

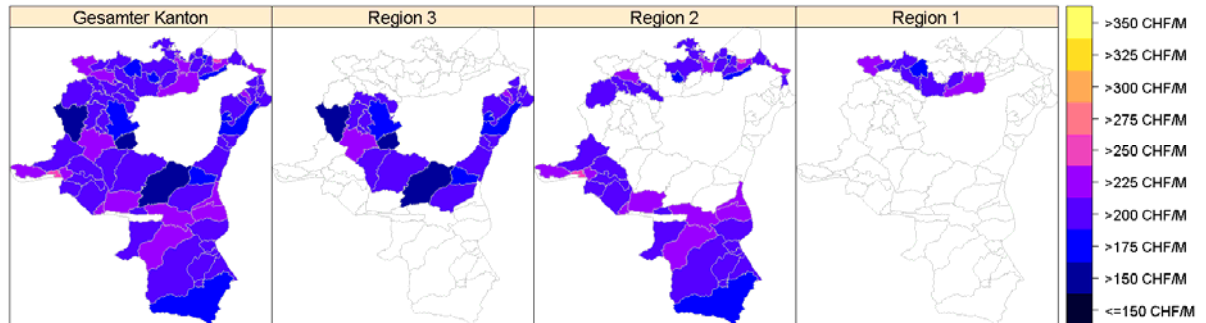


Mittlere Nettokosten pro Monat
Kanton LU 2014

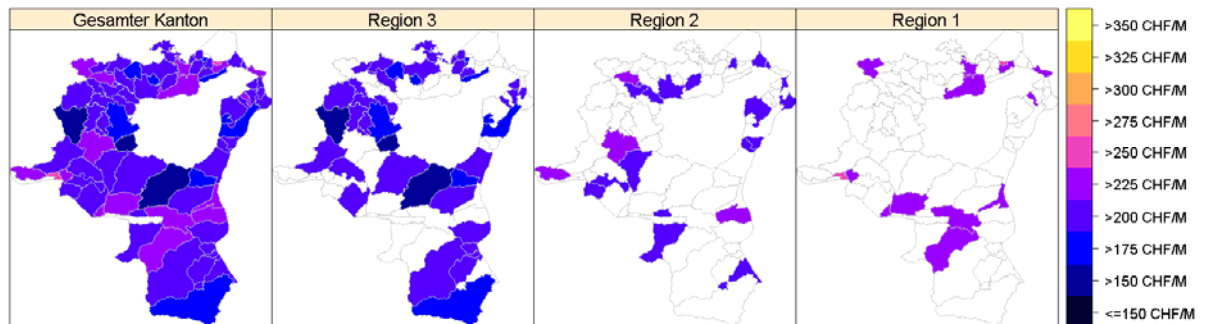


5.6 St. Gallen

Mittlere Nettokosten pro Monat
Kanton SG 2014

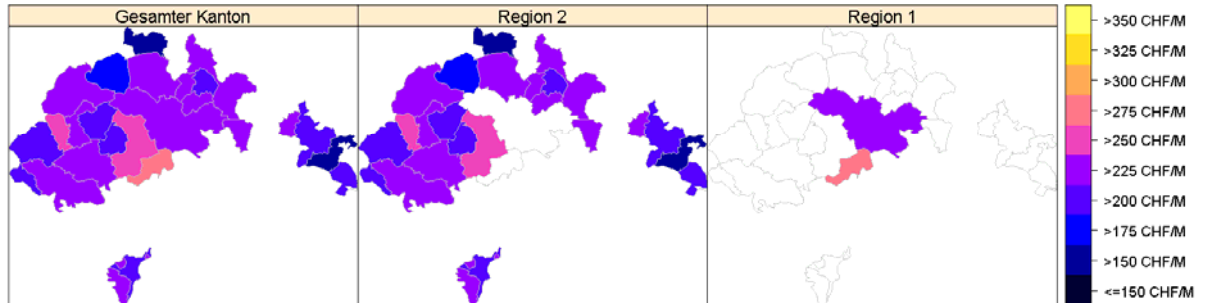


Mittlere Nettokosten pro Monat
Kanton SG 2014

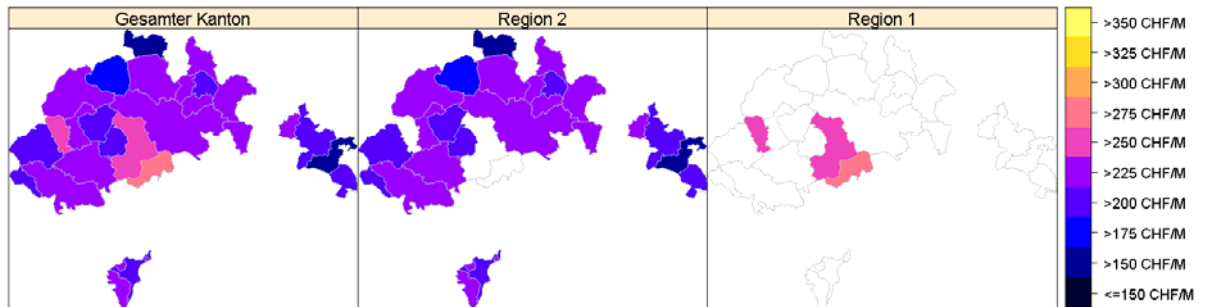


5.7 Schaffhausen

Mittlere Nettokosten pro Monat
Kanton SH 2014

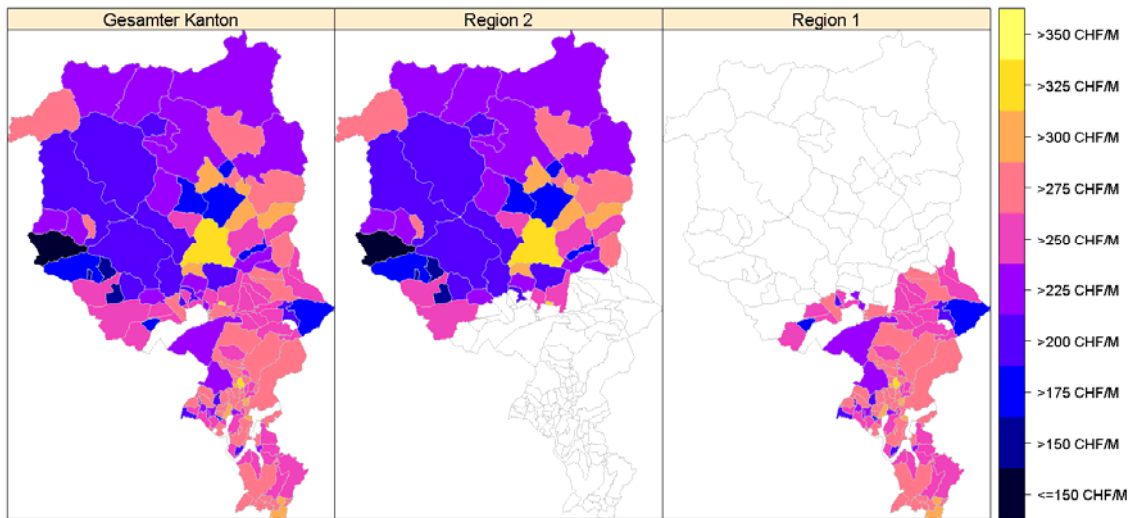


Mittlere Nettokosten pro Monat
Kanton SH 2014

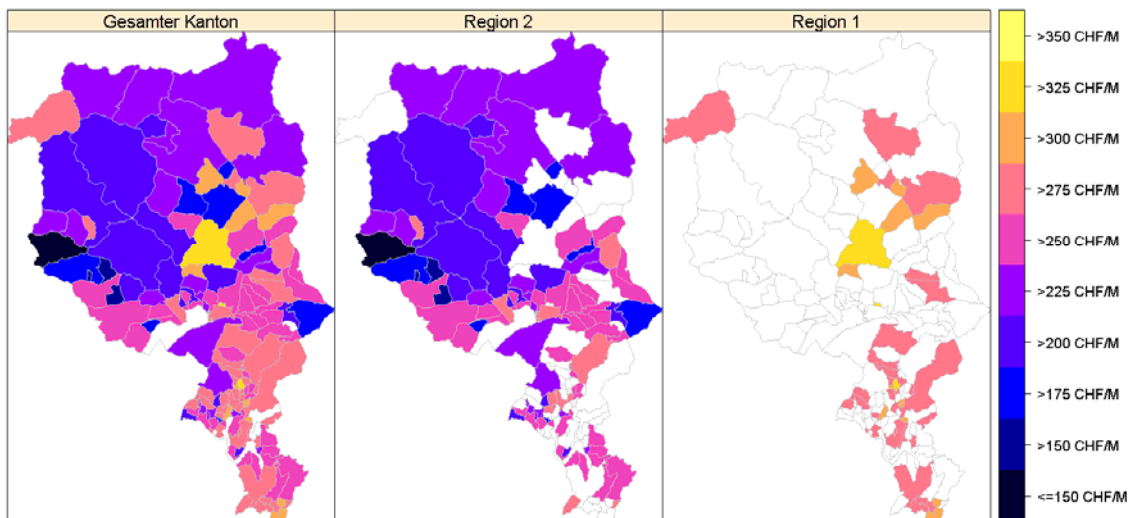


5.8 Tessin

Mittlere Nettokosten pro Monat
Kanton TI 2014

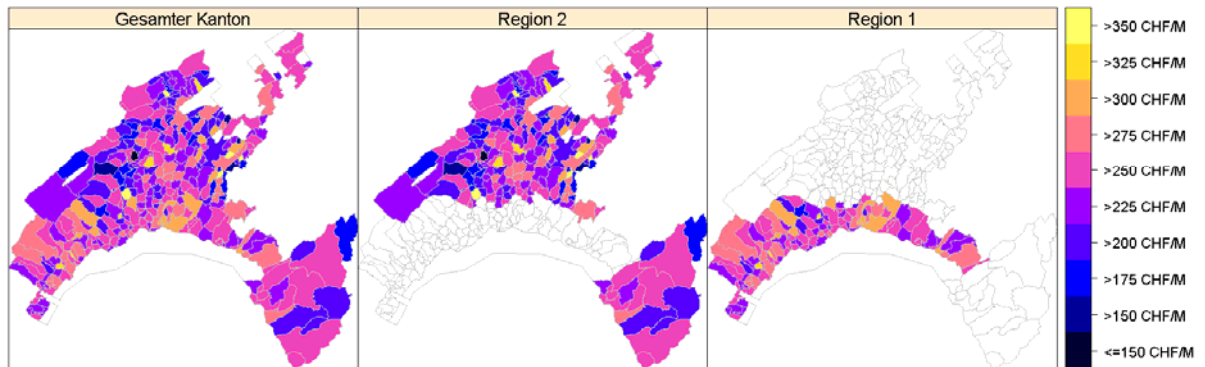


Mittlere Nettokosten pro Monat
Kanton TI 2014

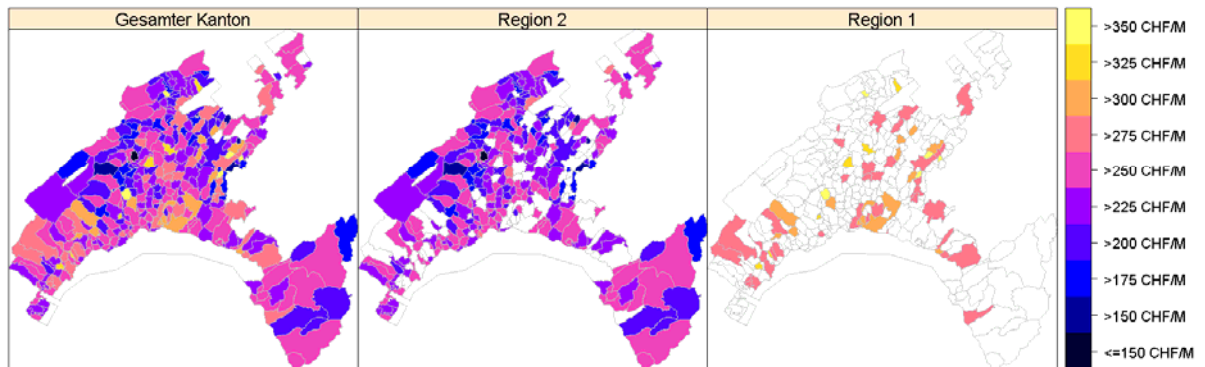


5.9 Waadt

Mittlere Nettokosten pro Monat
Kanton VD 2014

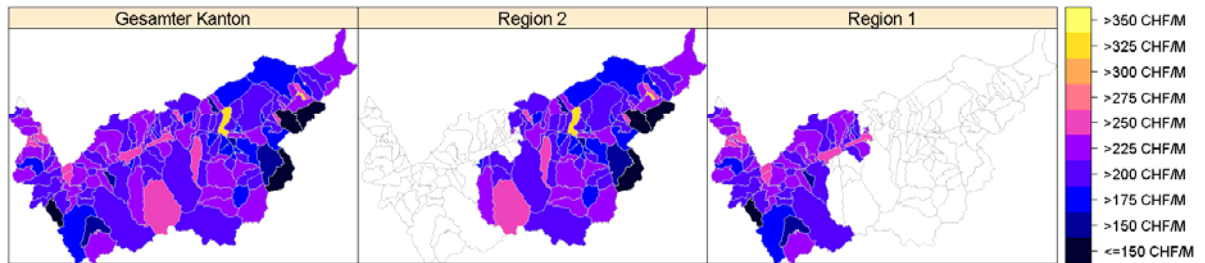


Mittlere Nettokosten pro Monat
Kanton VD 2014

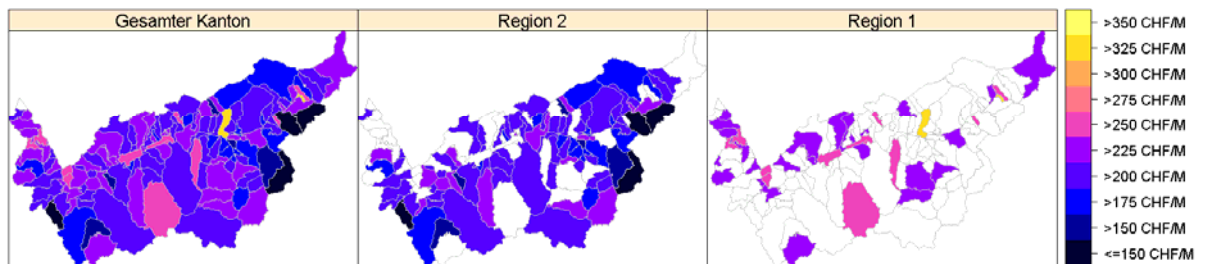


5.10 Wallis

Mittlere Nettokosten pro Monat
Kanton VS 2014

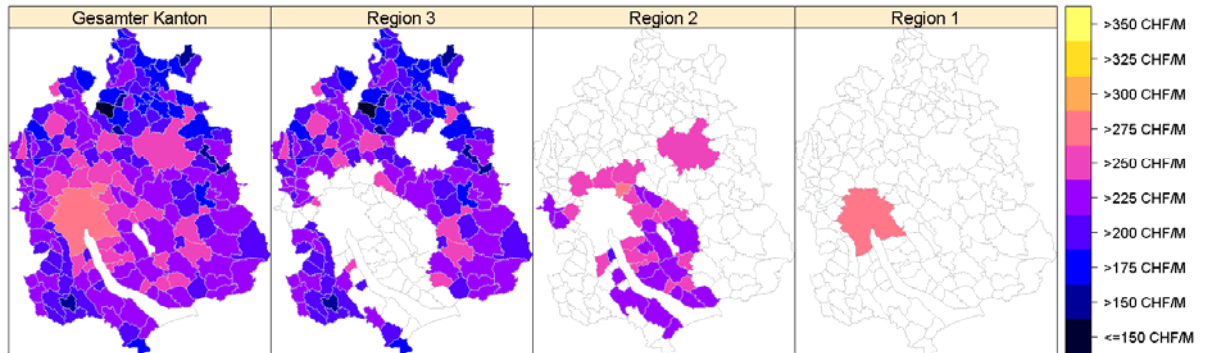


Mittlere Nettokosten pro Monat
Kanton VS 2014



5.11 Zürich

Mittlere Nettokosten pro Monat
Kanton ZH 2014



Mittlere Nettokosten pro Monat
Kanton ZH 2014

