

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 019-2017
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2017.RRGR.61

Eingereicht am: 24.01.2017

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Imboden (Bern, Grüne) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 594/2017 vom 14. Juni 2017
Direktion: Justiz- Gemeinde- und Kirchendirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Erneuter Zahlensalat bei der Statistik zu den Prämienverbilligungen: Warum steigt der Anteil Prämienbezüger/-innen plötzlich an?

Am 28. Februar 2016 hat die Stimmbevölkerung in der Referendumsabstimmung eine Revision des Gesetzes betreffend die Einführung der Bundesgesetze über die Kranken-, die Unfall- und die Militärversicherung EG KUMV und damit die Streichung des Sozialziels abgelehnt. Demnach gilt unverändert Artikel 14 Absatz 2 *Anspruchsberechtigung: Der Regierungsrat hat die Anspruchsberechtigung so festzulegen, dass 25 bis 45 Prozent der Kantonsbevölkerung in den Genuss einer Verbilligung gelangen. Er hat dabei insbesondere auf die finanzielle Belastung von Familien zu achten.*

Daher ist erstaunlich, dass das gesetzliche Sozialziel, das gemäss Geschäftsbericht 2015 als unter 25 Prozent deklariert wurde nun im JGK-Factsheet 2015 plötzlich bei 27 Prozent liegen soll. Dies im Wissen, dass im Jahr 2015 gestützt auf die Sparmassnahmen veränderte Verordnungen in Kraft waren und Zehntausende ihre Prämienverbilligungen verloren hatten. Aufgrund eines neuen Informatiksystems sollen es statt wie im Jahr 2014 227 000 Personen mit Prämienverbilligungen plötzlich 271 000 Personen sein. Im JGK-Factsheet «Thema Prämienverbilligungen» vom 14.06.2016¹ steht lapidar in einer Fussnote: *Das Amt für Sozialversicherungen hat ein neues Informatiksystem eingeführt. Im Rahmen dieser Einführung wurden die Datenauswertun-*

1 https://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/direktion/organisation/asvs/downloads_publikationen.html

gen verifiziert und punktuell auf eine neue Grundlage gestellt. Dies führt dazu, dass Daten mit den Angaben aus den Vorjahren nicht vergleichbar sind.

Ohne materielle Veränderung (gleiche Verordnung!) sollen plötzlich 44 000 Personen mehr Prämienvverbilligung erhalten haben als im Vorjahr? Wie ist das möglich, wenn von «punktuellen» Änderungen bei der Datenauswertung die Rede ist? Diese statistische Zahlenakrobatik ist mehr als fragwürdig und verlangt nach Klärung und einer transparenten Darstellung.

Jahr	Total Prämienvverbilligungen	Mit Sozialhilfe	Mit Ergänzungs- leistungen	Ordentliche Prämienvverbilli- gungsberechtigte	Anteil Bevölke- rung mit IPV (Gesetz: 25-45 %)
2013 (JGK-Factsheet)	254 000	37 900	48 000	168 100	26 Prozent
2014 (JGK-Factsheet)	227 000	38 200	50 900	137 900	23 Prozent
2015 (JGK-Factsheet)	271 000	38 900	53 100	179 000	27 Prozent
2015 (Geschäftsbe- richt, Bd. 3, S. 174)	?	?	?	?	< 25%

Der Regierungsrat wird um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Aus welchem Grund und wann wurden bei der Berechnung der Sozialquote die «Datenauswertungen verifiziert und punktuell» geändert?
2. Worin besteht materiell die Veränderung, wonach plötzlich 2015 (trotz Sparmassnahmen) angeblich 44 000 Personen mehr Prämienvverbilligungen erhalten haben sollen als im Vorjahr?
3. Ist die Änderung der Berechnung mit dem Bund und der Praxis der anderen Kantone vergleichbar?
4. Wie hoch war der effektive Wert für das Jahr 2015 nach der bisherigen Berechnungsart, da gemäss Geschäftsbericht der Wert < 25 Prozent ausgewiesen wurde?
5. Ist der Regierungsrat bereit, sowohl im Voranschlag als auch im Geschäftsbericht transparente Zahlen zur Erreichung des Sozialziels zu dokumentieren?
6. Wurden die zuständigen Kommissionen GSOK und FIKO über die Änderung der Berechnungen aufgrund eines neuen Informatiksystems informiert?
7. Teilt der Regierungsrat die Einschätzung, dass mit einer Änderung der Berechnungsgrundlage im gleichen Jahr einer politisch umstrittenen Gesetzesrevision die Transparenz und die Glaubwürdigkeit leiden?

Antwort des Regierungsrates

Der Regierungsrat hat Verständnis dafür, dass die unterschiedlichen Zahlen im Geschäftsbericht und im JGK-Factsheet hinsichtlich des Leistungsziels nach Art. 14 Abs. 2 EG KUMV von aussen betrachtet nicht nachvollziehbar sind und zu Irritation führen. Der Regierungsrat nutzt daher gerne die Gelegenheit, diesen Sachverhalt sowie die daraus resultierenden Fragen zu klären.

Das Amt für Sozialversicherungen (ASV) muss dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) jährlich eine Abrechnung des Bundes- und Kantonsbeitrags für die während eines Kalenderjahres ausgerichteten Prämienverbilligungen sowie einen dazugehörigen Revisionsbericht einreichen (Art. 5 und 6 Verordnung über den Bundesbeitrag zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung [VPVK; SR 832.112.4]). Die Abrechnung, die ebenfalls die Anzahl Personen umfasst, welche Prämienverbilligungsbeiträge erhalten hat, wird im ersten Quartal für das Vorjahr erstellt und von der kantonalen Finanzkontrolle im Rahmen der Dienststellenprüfung im Frühjahr überprüft. Der Revisionsbericht der kantonalen Finanzkontrolle muss zusammen mit der Abrechnung bis spätestens am 30. Juni dem BAG zugestellt werden. Das BAG verwendet diese Daten gleichzeitig für die Statistik der obligatorischen Krankenversicherung (nachfolgend «BAG-Statistik»). Einige Kennzahlen aus der BAG-Statistik (u.a. Anzahl Personen, die in einem Kalenderjahr Prämienverbilligungsbeiträge erhalten hat) werden nach Vorliegen des Revisionsberichts der kantonalen Finanzkontrolle vom ASV im JGK-Factsheet publiziert.

Für den Geschäftsbericht des Kantons Bern (Band 3) muss das ASV jeweils bereits im Februar die Wirkungs- und Leistungsindikatoren (u.a. den Prozentsatz der Bevölkerung der im Vorjahr Prämienverbilligungsbeiträge erhalten hat) angeben. Der im Geschäftsbericht ausgewiesene Wirkungsindikator 2 («prozentualer Anteil der Bevölkerung des Kantons Bern, welcher von der Prämienverbilligung profitiert») wird vom ASV bestmöglich geschätzt, da verschiedene, für die Berechnung des Wirkungsindikators 2 notwendigen Datengrundlagen zu diesem Zeitpunkt noch nicht (definitiv) vorliegen. Diese im Geschäftsbericht ausgewiesene Schätzung kann sich somit von der im JGK-Factsheet und in der BAG-Statistik publizierten Kennzahl unterscheiden.

Zu Frage 1

Das ASV setzt für die Durchführung der Prämienverbilligung das Informatiksystem «EVOK» (Elektronischer Vollzug Krankenversicherungsgesetz) ein. Dieses Informatiksystem wurde 1997 entwickelt und mit dem Wechsel zur einjährigen Steuerveranlagung im Jahr 2002 aktualisiert. Das ASV hat das Informatiksystem «EVOK 2002» nach einer dreijährigen Realisierungsphase per 1. Januar 2015 durch «EVOK 2014» abgelöst, da die Wartung und die Sicherstellung des Betriebs von EVOK 2002 immer schwieriger, riskanter und teurer wurden. Die Umsetzung von gesetzlichen und organisatorischen Anforderungen, der Ausbau des Datenaustausches mit externen Stellen (z.B. Krankenversicherer und Ausgleichskasse) sowie die Veränderungen von Schnittstellen und Schnittstellenverfahren zu den Umsystemen im Kanton Bern machten eine Ablösung ebenfalls notwendig.

Die Datenauswertungen wurden im Rahmen der Ablösung des alten Informatiksystems verifiziert und punktuell geändert. Mit EVOK 2002 konnten nur rudimentäre Auswertungen generiert werden. Mit EVOK 2014 wurde eine verbesserte Datengrundlage geschaffen und präzisere Datenauswertungen ermöglicht. So werden beispielsweise alle Personen einzeln «gezählt», die im Verlauf eines Jahres – unabhängig von der Dauer – Prämienverbilligungen erhalten. Angesichts der Möglichkeit von präziseren Datenauswertungen mit EVOK 2014 rechtfertigte es sich nicht, die Anzahl Prämienverbilligungsbeziehende weiterhin nur rudimentär zu ermitteln. Die mit EVOK 2002 ermittelte Anzahl Personen, die Prämienverbilligungsbeiträge erhalten haben, kann nicht mit der mit EVOK 2014 ermittelten Anzahl verglichen werden.

Zu Frage 2

Damit die Prämienvverbilligungsansprüche per 1. Januar 2015 mit EVOK 2014 berechnet und rechtzeitig ausgerichtet werden konnten, musste die Fertigstellung der Elemente von EVOK 2014 zur Anspruchsermittlung priorisiert werden. Die Auswertungselemente zur Erhebung der Anzahl Personen, die in einem bestimmten Jahr Prämienvverbilligungsbeiträge erhalten haben, wurden zurückgestellt und standen deshalb anfangs 2015 noch nicht vollständig zur Verfügung. Da das ASV für die Abrechnung mit dem BAG jeweils bereits im ersten Quartal u.a. die Anzahl Personen, die Prämienvverbilligungsbeiträge erhalten, ermitteln muss, wurde die Anzahl von 227'000 Personen, die im Jahr 2014 Prämienvverbilligungsbeiträge erhalten haben, auf der Basis vorhandener Grundlagendaten sowie unter gewissen Annahmen und unter Berücksichtigung der geschätzten Auswirkungen der im 2014 in Kraft getretenen ASP-Massnahmen berechnet. Die abweichende Berechnungsart wurde vom ASV in der BAG-Abrechnung festgehalten und im Revisionsbericht durch die kantonale Finanzkontrolle bestätigt.

Die im JGK-Factsheet publizierte Zahl von 227'000 Personen, die im Jahr 2014 Prämienvverbilligungsbeiträge erhalten haben (Stand: März 2015), ist angesichts der seit 1. Juli 2014 unveränderten Kantonalen Krankenversicherungsverordnung (KKVV) rückwirkend betrachtet zu tief, da für das Jahr 2015 271'000 Personen ermittelt und ausgewiesen wurden (Stand: März 2016). Die Veränderung der Anzahl Personen, die Prämienvverbilligung erhalten haben, hat also keinen materiellen Grund, d.h. die Anspruchsvoraussetzungen für die Ausrichtung der Prämienvverbilligung wurden nicht verändert. Vielmehr erlaubt das modifizierte Informatiksystem EVOK 2014 gestützt auf neue Datengrundlagen eine präzisere Erfassung sämtlicher Personen, die in einem Kalenderjahr Prämienvverbilligung erhalten haben.

Zu Frage 3

Die BAG-Statistik wird auf Basis der Abrechnungen der Kantone erstellt, wobei das BAG nur marginale Vorgaben dazu definiert. Die Abrechnungen werden durch die jeweiligen kantonalen Revisionsstellen anhand vom BAG erlassenen Minimalstandards vorgängig geprüft. Die Art der Ermittlung mit EVOK 2002 und EVOK 2014 waren dem BAG bekannt und wurde vom diesem nicht beanstandet. Der Regierungsrat geht davon aus, dass die anderen Kantone ebenfalls die vom BAG erlassenen Vorgaben zur Abrechnung und Revision einhalten.

Zu Frage 4

Gemäss BAG-Statistik haben im Jahr 2015 rund 271'000 Personen Prämienvverbilligungsbeiträge erhalten (Stand: **März 2016** und Ermittlung mit EVOK 2014). Die Berechnungsart von EVOK 2002 kann mit EVOK 2014 aufgrund der neuen Datenbankarchitektur nicht rekonstruiert werden.

Für die Berechnung des Wirkungsindikators 2 für den Geschäftsbericht (Leistungsziel nach Art. 14 Abs. 2 EG KUMV) musste das ASV im **Februar 2016** davon ausgehen, dass sich der Anteil der Personen, die im Jahr 2015 Prämienvverbilligungsbeiträge erhalten haben, auf dem Niveau vom Jahr 2014 bewegen und somit weniger als 25 Prozent betragen würde. Über diesen Sachverhalt wurde die Finanzkommission des Grossen Rates (FIKO) im Rahmen der Rückfragen zum Geschäftsbericht 2015 informiert (Frage 4c der FIKO an die JGK betr. Geschäftsbericht 2015).

Zu Frage 5

Das ASV weist im Geschäftsbericht jeweils die Wirkungs- und Leistungsindikatoren gemäss den Vorgaben im Gesetz über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG) sowie der Verordnung über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV) aus.

Der Regierungsrat hat den Wunsch der FIKO geprüft, im VA/AFP bei der Produktgruppe «Vollzug der Sozialversicherungen» neu den Anteil der Bevölkerung, der im Vorjahr Prämienvverbilligungsbeiträge erhalten hatte, auszuweisen. Für die Berechnung des Anteils massgebend ist der Wert der ständigen Wohnbevölkerung wie ihn das Bundesamt für Statistik (BFS) zur Verfügung stellt. Die JGK wird den Anteil für das Rechnungsjahr 2016 im VA 2018/AFP 2019-2021 erstmals ausweisen, je nach Aktualität der vom BFS verfügbaren Werte gestützt auf die Bevölkerungszahl 2015 oder 2016.

Die Anzahl der Personen, die im Vorjahr Prämienvverbilligungsbeiträge erhalten haben, sowie der entsprechende Anteil an der Bevölkerung werden weiterhin in der BAG-Statistik sowie im JGK-Factsheet auf der Website des ASV publiziert werden.

Zu Frage 6 und 7

Im Jahr 2011 hat der Regierungsrat die Einführung des modifizierten Informatiksystems EVOK 2014 gut geheissen und einen mehrjährigen Verpflichtungskredit von 2011 bis 2015 bewilligt (RRB 1781/2011). Zum Zeitpunkt der Planung von EVOK 2014 war das Leistungsziel des ASV, 25% bis 45% der Bevölkerung mit Prämienvverbilligungsbeiträgen zu unterstützen (Art. 14 Abs. 2 EG KUMV), nicht Gegenstand politischer Debatten. Die politisch umstrittene Gesetzesrevision und Referendumsabstimmung vom 28. Februar 2016 konnte vom Regierungsrat im Jahr 2011 nicht antizipiert werden. Das modifizierte Informatiksystem hatte einzig zum Ziel, die Wartung und den Betrieb von EVOK weiterhin sicherzustellen, die steigenden gesetzlichen und organisatorischen Anforderungen zu erfüllen, den Ausbau des Datenaustausches mit externen Stellen (z.B. Krankenversicherer und Ausgleichskasse) sowie die Veränderungen von Schnittstellen und Schnittstellenverfahren zu den Umsystemen im Kanton Bern zu ermöglichen. Zudem lag die Ausgabenkompetenz für die Ablösung des Informatiksystems auf Stufe Regierungsrat. Auch wurden weder der Kosten- noch der Zeitrahmen für die Realisierung des Vorhabens überschritten. Der Regierungsrat sah deshalb keinen Anlass, die GSOK oder FIKO über die Modifikation des Informatiksystems EVOK zu informieren.

Zum Einführungszeitpunkt von EVOK 2014 war das Ausmass der Auswirkungen auf eine Kennzahl (Anzahl der Personen, die Prämienvverbilligungsbeiträge erhalten), die für die Berechnung des Leistungsziels benötigt wird, nicht absehbar. Rückwirkend betrachtet teilt der Regierungsrat die Einschätzung der Interpellantin, dass die Transparenz und Glaubwürdigkeit im Jahr einer politisch umstrittenen Gesetzesrevision leiden, wenn im Zusammenhang mit der Einführung eines modifizierten Informatiksystems die Berechnungsgrundlage eines Wirkungsindikators bzw. Leistungsziels geändert wird.

Verteiler

- Grosser Rat