



Prüfung des Prämienverbilligungssystems

Bericht in Erfüllung von Ziffer 1 und 2 des Postulats 293-2022 Ammann (Bern, AL), des Postulats 023-2023 Schindler (Bern, SP) von Ziffer 1 und 2 des Postulats 026-2023 Kocher Hirt (Worben, SP-JUSO) sowie des Postulats 149-2024 Tanner (Biel/Bienne, SP)

Bericht des Regierungsrates

Datum RR-Sitzung: 05.03.2025
Geschäftsnummer: 2024.DIJ.14250
Direktion: Direktion für Inneres und Justiz
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage	3
1.1	Einleitung	3
1.2	Neue Vorgaben auf Bundesebene	3
1.3	Postulate des Grossen Rates	4
2.	Prämienverbilligungssystem des Kantons Bern	5
3.	Anpassungen am Prämienverbilligungssystem des Kantons Bern	7
3.1	Ausschöpfung des Budgets	7
3.2	Erhöhung des massgebenden Einkommens	8
3.3	Erhöhung der Prämienverbilligungssätze	9
3.4	Erhöhung der Bezügerquote	10
3.5	Stärkere Entlastung insbesondere von Familien	10
4.	Fazit und Anträge des Regierungsrates	11

1. Ausgangslage

1.1 Einleitung

Die Kantone gewähren Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen (Art. 65 Abs. 1 Bundesgesetz über die Krankenversicherung, KVG). Der Kanton Bern verfügt über ein bewährtes System der Verbilligung der Krankenkassenprämien. Es zielt auf die Entlastung von Familien und jungen Erwachsenen ab. Im Jahr 2023 haben im Kanton Bern rund 290 000 Personen Prämienverbilligungen erhalten. Dies entspricht einer Bezügerquote von 27,2 Prozent. Der Kanton Bern hat 2023 insgesamt 673 Mio. Franken für die Verbilligung der Krankenkassenprämien (inkl. Verlustscheine) eingesetzt. Sein Prämienverbilligungssystem zeichnet sich durch eine hohe Effizienz aus: In 95 Prozent der Fälle wird der Anspruch auf Prämienverbilligung automatisch auf Basis der Steuerveranlagung berechnet. Der Regierungsrat steuert den Einsatz der Mittel über die Anpassung der Kriterien der Anspruchsberechtigung auf Verordnungsebene.

Mit verschiedenen Vorstössen hat der Grosse Rat bestimmte Anpassungen an diesem System verlangt. Nach der Ablehnung der Prämien-Entlastungs-Initiative an der Urne im Juni 2024 wird der Bund seinen indirekten Gegenvorschlag in Kraft setzen. Damit werden die Vorgaben für die Kantone im Bereich der Prämienverbilligung massgeblich ändern.

Vor diesem Hintergrund prüft der Regierungsrat in diesem Bericht, wie er das Prämienverbilligungssystem an die neuen Vorgaben anpassen kann. Dabei sollen die Anliegen der Vorstösse sinngemäss so weit möglich und sinnvoll berücksichtigt und die Vorteile des Berner Systems gewahrt werden. Der Bericht zeigt die beabsichtigte Stossrichtung der Anpassungen am Prämienverbilligungssystem auf.

1.2 Neue Vorgaben auf Bundesebene

Am 9. Juni 2024 haben Volk und Stände die Prämien-Entlastungs-Initiative mit 55,47 Prozent abgelehnt¹. Im Kanton Bern wurde die Initiative mit 53,3 Prozent abgelehnt². Der Bundesrat wird die in seinem indirekten Gegenvorschlag (IGV) vorgesehenen Gesetzesanpassungen voraussichtlich am 1. Januar 2026 in Kraft setzen.

Der IGV sieht vor, dass jeder Kanton neu jährlich einen Mindestbeitrag für die individuelle Prämienverbilligung (IPV) ausgeben muss. Dieser liegt zwischen 3,5 und 7,5 Prozent der kantonalen Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung. Massgebend für die Höhe des Mindestbeitrags ist die Prämienbelastung der 40 Prozent einkommensschwächsten Personen im Kanton³. Die Kantone können somit nicht mehr frei entscheiden, wie hoch sie ihre Ausgaben für die Prämienverbilligung ansetzen möchten. In den ersten beiden Jahren nach Inkrafttreten des IGV beträgt der Mindestbeitrag in allen Kantonen 3,5 Prozent der Bruttokosten. Diese Voraussetzungen erfüllt der Kanton Bern bereits heute.

Zusätzlich müssen die Kantone für ihre Wohnbevölkerung ein Sozialziel festlegen, das bestimmt, welchen Anteil die Prämie am verfügbaren Einkommen höchstens ausmachen darf. Hat der Kanton seinen Anteil der Prämie am verfügbaren Einkommen vier Jahre nach Inkrafttreten des IGV nicht festgelegt, so

¹ Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Bundesamt für Gesundheit (BAG). 2024. Volksinitiative «Maximal 10 Prozent des Einkommens für die Krankenkassenprämien (Prämien-Entlastungs-Initiative)». <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/abstimmungen/praemien-entlastungs-initiative.html>

² Schweizerische Bundeskanzlei (BK). Vorlage Nr. 667. Resultate in den Kantonen. 2024. <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20240609/can667.html>

³ Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Bundesamt für Gesundheit (BAG). 2024. Faktenblatt. Indirekter Gegenvorschlag zur Prämien Entlastungs-Initiative. <https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/kuv-aufsicht/Projetsencours/Consulredprimes/fbindirektergegenvorschlag.pdf.download.pdf/Faktenblatt-indirekter-Gegenvorschlag.pdf>

legt der Bundesrat den Anteil fest⁴. Gemäss den Berechnungen des Bundes muss der Kanton Bern voraussichtlich ab 2028 (resp. zwei Jahre nach Inkrafttreten) einen Anteil von 7,5 Prozent der Bruttokosten ausgeben.

Die jährlichen Mehrkosten des IGV werden sich im Kanton Bern ab 2030 schätzungsweise auf rund CHF 100 Mio. belaufen (je nach Kostenwachstum-Szenario)⁵. Um die neuen Rahmenbedingungen des IGV zu erfüllen, bedarf es einer Anpassung des aktuellen Prämienverbilligungssystems.

1.3 Postulate des Grossen Rates

Der Grosse Rat hat den Regierungsrat mit den Postulaten 293-2022, 023-2023, 026-2023 und 149-2024 damit beauftragt zu prüfen, ob die geforderten Anpassungen am Prämienverbilligungssystem des Kantons Bern vorzunehmen oder andere Massnahmen zu ergreifen sind. Der Regierungsrat prüft die Postulate vor dem Hintergrund der Anpassungen des Prämienverbilligungssystems an die neuen Bundesvorgaben infolge des IGV.

Im Einzelnen fordern die Postulate was folgt:

Die am 08. Dezember 2022 eingereichte Motion 293-2022 «Prämienverbilligungssystem verbessern» forderte eine Anpassung der Kriterien, die definieren, wer Anrecht auf Prämienverbilligungen hat. Die Kriterien sollten so rasch wie möglich angepasst werden, um eine Ausschöpfung der budgetierten Mittel zu erwirken, nachdem es in den Jahren 2022 und 2023 zu Budgetunterschreitungen kam. Weiter sollten die Prämienverbilligungen pro Person jährlich an die Kostenentwicklung der Krankenkassenprämien gekoppelt werden. Es wurde zudem bemängelt, dass die Bezügerquote sehr tief sei. Der Grosse Rat nahm die Motion am 6. September 2023 in Form eines Postulats an.

Weiter wurden am 6. März 2023 die Motionen 023-2023 «Für eine echte Prämienverbilligung» und 026-2023 «Eine gute Prämienverbilligung ist jetzt dringend nötig!» eingereicht. Mit der Motion 023-2023 sollte der Regierungsrat beauftragt werden, bis spätestens 2029 die Obergrenze der Höhe des jährlichen Einkommens mit der Teuerung und dem Krankenkassenprämienanstieg neu zu berechnen. Zudem sollte die Obergrenze so weit angehoben werden, dass 30 Prozent der Bevölkerung anspruchsberechtigt sind. Die Höhe der Prämienverbilligung sollte ebenfalls anhand der Teuerung sowie des Anstiegs der Krankenkassenprämien berechnet werden.

Die Motion 026-2023 verlangte vom Regierungsrat einen Bericht darüber, wie die Anspruchsberechtigten, insbesondere Familien, besser durch die vorgesehenen Mittel für die Prämienverbilligung unterstützt werden können sowie eine entsprechende Umsetzung der Massnahmen. Auch hier wurde die Bezügerquote als sehr tief bezeichnet. Die beiden Motionen wurden gemeinsam in der Sommersession 2023 vom Grossen Rat beraten und in der Form eines Postulats angenommen.

Die Motion 149-2024 beauftragte den Regierungsrat, bei der Umsetzung des indirekten Gegenvorschlags zur Volksinitiative «Maximal 10 Prozent des Einkommens für die Krankenkassenprämien (Prämien-Entlastungs-Initiative)», den zu definierenden Anteil der Prämie am verfügbaren Einkommen möglichst nahe an 10% des verfügbaren Einkommens eines Haushaltes auszurichten. Die Motion wurde in der Frühlingssession 2025 vom Grossen Rat beraten und ebenfalls in der Form eines Postulats angenommen.

⁴ Das Schweizer Parlament. 2023. Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) (Prämienverbilligung). S.2.

Änderung vom 29. September 2023 <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2021/20210063/Schlussabstimmungstext%202%20NS%20D.pdf>

⁵ Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Bundesamt für Gesundheit (BAG). 2024. Faktenblatt: Anhang. Kosten der Prämien-Entlastungs-Initiative und des indirekten Gegenvorschlages. S.4. <https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/kuv-aufsicht/Projetsencours/Consulredprimes/fbkosten-anhang.pdf.download.pdf/Faktenblatt%20-%20Kosten%20-%20Anhang.pdf>

Der Grosse Rat hat in der Sommersession 2024 im Bereich der Prämienverbilligung die M 221-2023 überwiesen. Diese Motion wird im vorliegenden Postulatsbericht jedoch nicht geprüft, soll aber ebenfalls umgesetzt werden.

2. Prämienverbilligungssystem des Kantons Bern

Die Kantone verfügen im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben über weitgehende Kompetenzen, wie sie ihre Prämienverbilligungssysteme ausgestalten möchten. Jeder Kanton hat sein Prämienverbilligungssystem unterschiedlich konstituiert⁶. Auch der IGV kann entsprechend der kantonalen Systeme umgesetzt werden.

Der Anspruch auf Prämienverbilligung ist im Kanton Bern im Gesetz betreffend die Einführung der Bundesgesetze über die Kranken-, die Unfall- und die Militärversicherung (EG KUMV, BSG 842.11) sowie in der Kantonalen Krankenversicherungsverordnung (KKVV, BSG 842.111.1) geregelt.

Gemäss Art. 14 Abs. 2 EG KUMV hat der Regierungsrat bei der Anspruchsberechtigung insbesondere auf die finanzielle Belastung von Familien zu achten. Zudem hat der Regierungsrat die Anspruchsberechtigung so festzulegen, dass 25 bis 45 Prozent der Kantonsbevölkerung in den Genuss einer Verbilligung gelangen.

Entscheidend für einen Anspruch auf Prämienverbilligung ist die Höhe des sogenannten massgebenden Einkommens (Art. 20 EG KUMV). Als Berechnungsgrundlage für die Ermittlung des massgebenden Einkommens dienen grundsätzlich das Reineinkommen und das Reinvermögen gemäss der Steuerveranlagung (Art. 16 EG KUMV und Art. 6 KKVV). Um die Kaufkraft eines Haushaltes abzubilden, werden bestimmte Positionen aus den Steuerdaten addiert (z.B. Beiträge an die gebundene Selbstvorsorge Säule 3a) oder in Abzug gebracht (z.B. selbst getragene Krankheitskosten). Ferner werden für die Ermittlung des massgebenden Einkommens neben den finanziellen, auch die persönlichen und familiären Verhältnisse einer Person berücksichtigt (Art. 15 EG KUMV). So soll dem Mehraufwand von Familien bei der Bestimmung der finanziellen Verhältnisse angemessen Rechnung getragen werden (Art. 19 Abs. 3 EG KUMV). Um dem gerecht zu werden, werden sogenannte «Sozialabzüge» in die Berechnung miteinbezogen:

Familiäre Verhältnisse	Betrag Sozialabzug seit 1. Januar 2023
verheiratete Personen (pro Ehepaar)	CHF 13 000
alleinstehende Eltern mit Kindern, die zur Familie zählen	CHF 9 750
alleinstehende Personen	CHF 2 200
das erste Kind, das zur Familie zählt	CHF 15 000
das zweite Kind, das zur Familie zählt	CHF 12 500
jedes weitere Kind, das zur Familie zählt	CHF 10 000

Ein Anrecht auf Prämienverbilligung besteht bis zu einem massgebenden Einkommen von CHF 35 000 bzw. für Familienhaushalte bei einem massgebenden Einkommen von bis zu CHF 45 000. Die Einkommen werden in fünf Kategorien unterteilt:

Einkommenskategorie 1	Einkommenskategorie 2	Einkommenskategorie 3	Einkommenskategorie 4	Einkommenskategorie 5 («Familienkategorie»)
-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	--

⁶ Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK). 2024. KRANKENVERSICHERUNG: PRÄMIENVERBILLIGUNG SYNOPTISCHE ÜBERSICHT 2024. https://www.gdk-cds.ch/fileadmin/docs/public/gdk/themen/krankenversicherung/praemienverbilligung/TB_IPV_Synopsis_2024.pdf

bis CHF 9 000	CHF 9 001 – CHF 17 000	CHF 17 001 – CHF 25 000	CHF 25 001 – CHF 35 000	CHF 35 001 – CHF 45 000
---------------	---------------------------	----------------------------	----------------------------	----------------------------

Beim Prämienverbilligungssystem des Kanton Bern handelt es sich um ein sogenanntes Stufensystem. Haushalte in der tiefsten Einkommenskategorie erhalten die höchsten Prämienverbilligungssätze⁷. Die Prämienverbilligungssätze sind zusätzlich nach Altersgruppen und Prämienregionen abgestuft. Die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen, die sich in Ausbildung befinden, werden zu 80 bzw. zu 50 Prozent verbilligt (Art. 10c-d KKV). Dafür werden die Prämienverbilligungssätze anhand einer Durchschnittsprämie der 20 günstigsten Prämien des Vorjahres berechnet. Die restlichen Prämienverbilligungssätze entsprechen fixen Beträgen (Art. 10a-b KKV). Personen, die Leistungen der Sozialhilfe oder der Ergänzungsleistungen zur AHV- oder zur IV-Rente beziehen, erhalten ebenfalls die höchste Stufe der ordentlichen Prämienverbilligung (Art. 20 Abs. 4 EG KUMV).

Der Kanton Bern ist einer von wenigen Kantonen, der die Berechnung, Benachrichtigung und Ausrichtung der Prämienverbilligung automatisch gestützt auf die Steuerveranlagung vornimmt. Angesichts der hohen Bevölkerungszahl drängt sich eine weitgehend automatische Berechnung des Prämienverbilligungsanspruchs auf. Rund 95 Prozent der Prämienverbilligungsansprüche im Kanton Bern werden automatisch ermittelt⁸ (Art. 24 Abs. 1 EG KUMV). Die übrigen 5 Prozent der Ansprüche werden manuell mit rund 20 Vollzeitstellen ermittelt, auf Basis der jährlich rund 15 000 Anträge von Personen, welche die Prämienverbilligung beantragen müssen (z.B. Ermessenstaxierte, Quellenbesteuerte; Art. 13 Abs. 2 KKV)⁹. Das System erweist sich damit im interkantonalen Vergleich als besonders effizient.

Im Jahr 2023 haben rund 290 000 Personen im Kanton Bern Prämienverbilligungen erhalten. Dies entspricht einer Bezügerquote von 27,2 Prozent. Der Kanton Bern gehört im interkantonalen Vergleich zu den drei Kantonen mit den meisten unterstützten Personen¹⁰ und Haushalten¹¹ (rund 168 000 unterstützte Haushalte, davon rund 45 000 Familienhaushalte mit Kindern). Zudem wies der Kanton Bern 2023 die dritthöchsten Ausgaben für die Prämienverbilligung im Umfang von rund CHF 640 Mio. aus. Die Ausgaben für die ordentliche Prämienverbilligung sowie die Gesamtausgaben für die Beiträge an die Krankenkassenprämien der Sozialhilfe- und Ergänzungsleistungsbeziehenden sind darin eingerechnet. Letztere Kosten sind jedoch nur zu einem Teil in den budgetierten Ausgaben für die Prämienverbilligung enthalten, da sämtliche Kosten für die Prämien der Sozialhilfe- und Ergänzungsleistungsbeziehenden, die über die maximale Prämienverbilligung hinaus gehen (Restkosten) über die Sozialhilfe bzw. die Ergänzungsleistungen finanziert werden. Weiter gab der Kanton Bern CHF 33 Mio. für Verlustscheine von Forderungen aus der obligatorischen Krankenpflegeversicherung aus.

Das Prämienverbilligungssystem des Kantons Bern hat sich bewährt. Es ist effizient und erlaubt dem Regierungsrat zudem, die Mittel gezielt zugunsten von besonders bedürftigen Bevölkerungsgruppen einzusetzen. Der Regierungsrat will deshalb bei der Umsetzung der Vorgaben des IGV soweit möglich an diesem System festhalten.

⁷ Amt für Sozialversicherungen. 2024. Berechnungsschema. https://www.asv.dij.be.ch/content/dam/asv_dij/dokumente/de/pr%C3%A4mienverbilligung--informationen/Berechnungsschema%20Pr%C3%A4mienverbilligung%202025_de.pdf

⁸ Amt für Sozialversicherungen. 2023. Fakten und Statistiken. <https://www.asv.dij.be.ch/de/start/themen/pv/fakten-und-statistiken.html>

⁹ Amt für Sozialversicherungen. 2023. Anzahl der manuell bearbeiteten Anträge auf individuelle Prämienverbilligung (IPV) der letzten 5 Jahre im Kanton Bern, <https://www.asv.dij.be.ch/de/start/themen/pv/fakten-und-statistiken.html>

¹⁰ Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Bundesamt für Gesundheit (BAG). 2024. Statistik der obligatorischen Krankenversicherung. 2023. T 4.02 Anzahl Bezüger nach Kanton. https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/kuv-aufsicht/stat/publications-aos/stat_kv_23_xlsx.zip.download.zip/STATKV%202023%20XLSX%20v20240926.zip

¹¹ Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Bundesamt für Gesundheit (BAG). 2024. Statistik der obligatorischen Krankenversicherung. 2023. T 4.04 Anzahl subventionierte Haushalte 1 nach Haushaltstyp und Kanton. https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/kuv-aufsicht/stat/publications-aos/stat_kv_23_xlsx.zip.download.zip/STATKV%202023%20XLSX%20v20240926.zip

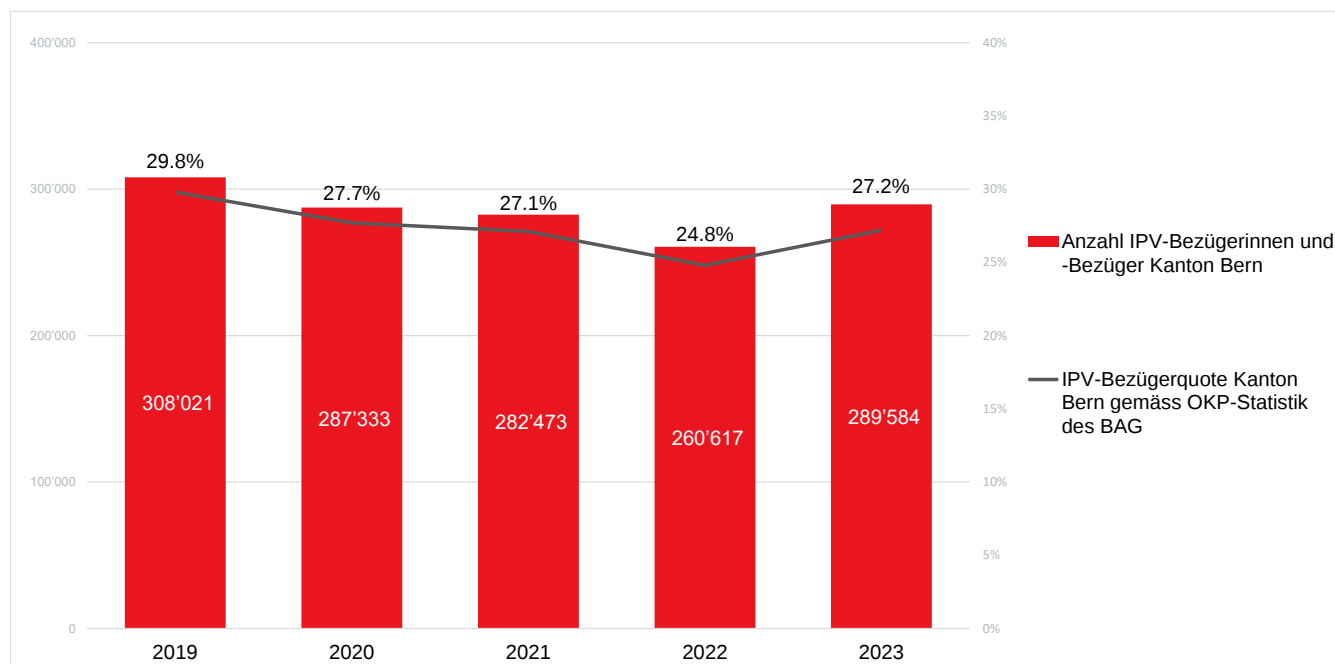


Abbildung 1: Anzahl Bezügerinnen und Bezüger und Quote der Beziehenden von individueller Prämienvverbilligung (IPV) der letzten 5 Jahre im Kanton Bern

3. Anpassungen am Prämienvverbilligungssystem des Kantons Bern

Der IGV wird voraussichtlich am 1. Januar 2026 in Kraft treten. Um seine Rahmenbedingungen nach Ablauf der Übergangsfrist ab 2028 zu erfüllen, bedarf es zwingend verschiedener Anpassungen am aktuellen Prämienvverbilligungssystem des Kantons Bern. Für das Festlegen des Sozialziels hat der Kanton ab dem Inkrafttreten vier Jahre Zeit.

Die Forderungen in den Postulaten zielen neben der Ausschöpfung des Budgets auf eine Anpassung des «massgebenden Einkommens», die Art und Weise, wie die Höhe der Prämienvverbilligungssätze festgelegt wird, sowie auf eine Erhöhung der Bezügerquote ab. Zudem soll die Prämienvverbilligung die Bevölkerung entlasten und weiterhin als familienpolitisches Instrument zur gezielten Entlastung von Familien dienen.

Nachfolgend werden diese Anliegen vor dem Hintergrund der Vorgaben des IGV und des Prämienvverbilligungssystems geprüft. Der Regierungsrat zeigt auf, welche Anpassungen er vorsieht.

3.1 Ausschöpfung des Budgets

Wie dargelegt steuert der Regierungsrat den Einsatz der Mittel heute nicht über das Budget, sondern über die Kriterien der Anspruchsberechtigung. Für die Ausgaben sind deshalb die budgetierten Mittel nicht massgeblich: Auch wenn die budgetierten Mittel ausgeschöpft sind, wird Prämienvverbilligung gewährt, wenn eine Anspruchsberechtigung besteht. Umgekehrt können nicht ausgeschöpfte Mittel nicht verteilt werden, wenn keine Anspruchsberechtigung vorliegt. Der Regierungsrat hat dies in einer Vorstossantwort wie folgt zusammengefasst: «Die Finanzplanung bei den Prämienvverbilligungen ist von zahlreichen dynamischen Faktoren abhängig, die sich rasch ändern können. Allein aus den aktuell in der Finanzplanung eingestellten Zahlen kann kein Anspruch abgeleitet werden, die entsprechenden Mittel auch tatsächlich auszugeben».¹²

¹² S. dazu Vorstossantwort des Regierungsrats vom 17. Mai 2023 zu M 293-2022. S 3. <https://www.rgrg-ser-vice.apps.be.ch/api/rrr/documents/document/fbaa2990e33f4618b5e64e905447cc9d-332/13/RRB-17.05.2023-de.pdf>

Aufgrund des IGV ändern sich die Rahmenbedingungen: Neu muss der Kanton Bern jährlich einen Mindestbeitrag für die individuelle Prämienvverbilligung ausgeben. Dieser liegt zwischen 3,5 und 7,5 Prozent der kantonalen Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung und wird für jedes Jahr vom Bund definiert. Gemäss den Berechnungen des Bundes muss der Kanton Bern voraussichtlich ab 2028 Ausgaben im Rahmen von 7,5 Prozent der Bruttokosten tätigen. Die Mehrkosten des IGV werden sich laut Schätzungen des Bundes auf rund CHF 100 Mio. belaufen. Der Kanton Bern wird also deutlich mehr Mittel für die Prämienvverbilligung einsetzen müssen als bisher.

Diese veränderten Rahmenbedingungen kommen dem Anliegen der Postulate entgegen. Eine über den Mindestbeitrag hinausgehende Belastung des Kantonshaushaltes für die Prämienvverbilligung sieht der Regierungsrat nicht vor, da sie für den Kanton nicht tragbar wäre.

3.2 Erhöhung des massgebenden Einkommens

Das massgebende Einkommen ist das grundlegende Kriterium bei der Ermittlung des Prämienvverbilligungsanspruches. Seine Höhe bestimmt, ob ein Anspruch auf Prämienvverbilligung besteht. Wesentliche Merkmale des massgebenden Einkommens sind die Anspruchsgrenze sowie die Sozialabzüge.

Je höher die Anspruchsgrenze (Obergrenze) angesetzt wird, desto mehr Haushalte haben einen Anspruch auf Prämienvverbilligungen. Die Höhe der Anspruchsgrenze hat somit einen direkten Einfluss auf die Bezügerquote. Eine Erhöhung der Anspruchsgrenze der Familienkategorie hat zur Folge, dass mehr Familien Anspruch auf Prämienvverbilligung erhalten. Die Höhe der Anspruchsgrenze wird durch den Regierungsrat festgelegt (Art. 14 EG KUMV). In der Vergangenheit wurde diese sowohl herab- als auch heraufgesetzt. Seit dem 1. Juli 2016 beträgt die Anspruchsgrenze CHF 35 000. Die Anspruchsgrenze in der «Familienkategorie» wurde im August 2023 durch den Regierungsrat rückwirkend per 1. Januar 2023 von CHF 38 000 auf CHF 45 000 angehoben. Neu hat z.B. eine Familie (2 Erwachsene, 2 Kinder, nur ein Elternteil erwerbstätig, Vermögen von rund CHF 60'000) mit einem effektiven Nettoeinkommen von rund CHF 98 000 ein Anrecht auf Prämienvverbilligung.

Aufgrund des IGV wird eine regelmässige Überprüfung der Anspruchsgrenzen durch den Regierungsrat erforderlich sein: Der Mindestbeitrag, den der Kanton Bern ab 2028 ausgeben muss, verändert sich in Abhängigkeit von der Entwicklung der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung. Um einerseits dieser Entwicklung Folge leisten und andererseits die gesetzliche Bezügerquote erfüllen zu können, will der Regierungsrat sowohl die Höhe der Anspruchsgrenzen als auch ihr Zusammenspiel mit dem gesamten System künftig regelmässig überprüfen. Eine solche regelmässige Überprüfung der Anspruchsgrenzen durch den Regierungsrat hat Vorteile gegenüber einer automatischen Erhöhung durch eine Kopplung an die Teuerung oder an die Prämienentwicklung: Der Regierungsrat hält damit den Handlungsspielraum offen, spezifische Personengruppen, wie z.B. Familien, gezielt, effektiv und flexibel zu entlasten und geeignete Massnahmen im Prämienvverbilligungssystem, welche aufgrund des IGV notwendig sind, einleiten zu können.

Die Sozialabzüge dienen dazu, bei der Ermittlung des Anspruches auf Prämienvverbilligung neben den finanziellen auch die persönlichen und familiären Gegebenheiten eines Haushaltes zu berücksichtigen. Die Höhe der Sozialabzüge wird durch den Regierungsrat festgelegt (Art. 14 EG KUMV). Sie können das massgebende Einkommen entscheidend senken und dazu führen, dass dieses unter die Anspruchsgrenze fällt. Deshalb haben die Sozialabzüge einen Einfluss auf die Anzahl der Personen, welche anspruchsberechtigt sind (Bezügerquote). Mit der Anpassung der Sozialabzüge können deshalb bestimmte Personengruppen, wie beispielsweise Familien, gezielt entlastet werden. Die Sozialabzüge unterschei-

den sich je nach familiären und persönlichen Gegebenheiten. Dem Mehraufwand von Familien wird entsprechend Rechnung getragen. Die höchsten Sozialabzüge werden Haushalten von Paaren mit Kindern und Alleinerziehenden gewährt. Die tiefsten Sozialabzüge erhalten Alleinstehende¹³.

Ähnlich wie bei der Höhe der Anspruchsgrenze will der Regierungsrat aufgrund des IGV auch die Sozialabzüge künftig regelmässig im Zusammenspiel mit den weiteren Parametern des Prämienverbilligungssystems prüfen.

3.3 Erhöhung der Prämienverbilligungssätze

Die Höhe der Prämienverbilligung hängt im Berner System grundsätzlich vom massgebenden Einkommen, den Einkommenskategorien sowie von der Prämienregion ab und wird vom Regierungsrat geregelt (Art. 20 EG KUMV). Je höher die Prämienverbilligungssätze sind, desto stärker werden Haushalte entlastet.

Eine ständige, automatische Erhöhung der Prämienverbilligung durch Kopplung der Prämienverbilligungssätze an die Entwicklung der Krankenkassenprämien oder die Teuerung, erachtet der Regierungsrat als nicht zielführend. Ähnlich wie bei der Anspruchsgrenze wird dadurch ein zielgerichteter Einsatz der vorhandenen Mittel verunmöglicht, weil der Handlungsspielraum für gruppenspezifische Unterstützungen zu stark eingeschränkt wird.

Der Regierungsrat anerkennt jedoch, dass Handlungsbedarf bei der Höhe der Prämienverbilligungssätze besteht: Der Kanton Bern weist im Vergleich zu anderen Kantonen eine leicht überdurchschnittliche mittlere Prämie (2023: CHF 4059)¹⁴ mit einer leicht unterdurchschnittlichen Prämienverbilligung (2023: CHF 2210)¹⁵ auf. Mit einer Erhöhung der Prämienverbilligungssätze kann diesem Umstand direkt und effizient entgegengewirkt und die Prämienbelastung gesenkt werden. Dabei muss jedoch beachtet werden, dass (bestehende) Schwelleneffekte, welche dazu führen, dass trotz höherem Einkommen das verfügbare Einkommen sinkt, nicht verstärkt werden.

Aus diesen Gründen ist der Regierungsrat der Auffassung, dass eine regelmässige, sorgfältige Prüfung der Prämienverbilligungssätze nötig ist, um eine ausgewogene, effiziente und gezielte Senkung der Prämienbelastung herbeizuführen.

Die Kategorien des massgebenden Einkommens dienen dazu, die Höhe der Prämienverbilligung zu eruieren. Wie in Kapitel 2 ausgeführt, werden die Einkommen heute in fünf Kategorien unterteilt. Die Einkommenskategorien werden vom Regierungsrat festgelegt (Art. 20 EG KUMV). Werden die Einkommenskategorien verschoben, so erhalten Haushalte, welche bereits Anspruch auf Prämienverbilligung haben, eine höhere oder eine tiefere Prämienverbilligung. Eine Verschiebung der Einkommenskategorien bei gleichbleibender Anspruchsgrenze würde dazu führen, dass gewisse Einkommenskategorien grösser bzw. kleiner würden. Eine weitere Möglichkeit, die Einkommenskategorien zu verändern, besteht darin, deren Anzahl zu erhöhen oder zu senken. Bei einer Senkung der Anzahl Einkommenskategorien würden sich jedoch die Einkommensunterschiede in den Kategorien sowie ggf. die Schwelleneffekte verstärken.

¹³ Amt für Sozialversicherungen. 2024. Berechnungsschema. S.2. https://www.asv.dij.be.ch/content/dam/asv_dij/dokumente/de/pr%C3%A4mienverbilligung--informationen/Berechnungsschema%20Pr%C3%A4mienverbilligung%202025_de.pdf

¹⁴ Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Bundesamt für Gesundheit (BAG). 2024. Statistik der obligatorischen Krankenversicherung. 2023. T 3.04 Mittlere Prämien in Franken je versicherte Person nach Kanton. https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/kuv-aufsicht/stat/publications-aos/stat_kv_23_xlsx.zip.download.zip/STATKV%202023%20XLSX%20v20240926.zip.

¹⁵ Eidgenössisches Departement des Innern (EDI). Bundesamt für Gesundheit (BAG). 2024. Statistik der obligatorischen Krankenversicherung. 2023. T 4.08 Prämienverbilligung OKP: ausgerichtete Beiträge nach Kanton. https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/kuv-aufsicht/stat/publications-aos/stat_kv_23_xlsx.zip.download.zip/STATKV%202023%20XLSX%20v20240926.zip.

Der IGV bietet dem Regierungsrat die Gelegenheit zu prüfen, ob die aktuellen Einkommenskategorien den künftigen Ansprüchen genügen und ob Einkommensunterschiede und Schwelleneffekte reduziert werden könnten. Regelmässige Anpassungen an den Einkommenskategorien erachtet der Regierungsrat als nicht zielführend, da die Höhe der Prämienvverbilligung effektiver und effizienter über die Höhe der Sätze gesteuert werden kann. Der Regierungsrat zieht in Erwägung, die Prämienvverbilligungssätze für Kinder und junge Erwachsene anhand einer Durchschnittsprämie der zehn günstigsten Prämien des Vorjahres zu berechnen.

3.4 Erhöhung der Bezügerquote

Gemäss Art. 14 Abs. 2 EG KUMV hat der Regierungsrat die Anspruchsberechtigung so festzulegen, dass 25 bis 45 Prozent der Kantonsbevölkerung in den Genuss einer Verbilligung gelangen. Wie bereits erläutert, kann die Bezügerquote sowohl mithilfe der Anspruchsgrenze als auch mit den Sozialabzügen beeinflusst werden.

Aufgrund verschiedener Faktoren war die Bezügerquote in den vorangehenden drei Jahren stärker rückläufig. Die Analyse des Regierungsrats ergab, dass sich höhere Einkommen sowie eine erhöhte Mortalität aufgrund der Covid-Pandemie negativ auf die Bezügerquote auswirkten. Um dem entgegenzuwirken und die Bezügerquote wieder zu erhöhen, hat der Regierungsrat rückwirkend per 1. Januar 2023 verschiedene Massnahmen erlassen, die Familien stärker unterstützt haben. Im Vergleich zum Vorjahr konnte die Bezügerquote um 2,4 Prozentpunkte auf 27,2 Prozent und die Bezügerzahl um rund 29 000 Personen auf rund 289 600 Bezügerinnen und Bezüger gesteigert werden.

Bei der Umsetzung des IGV wird der Regierungsrat die Bezügerquote im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben gestalten und anstreben, diese zu erhöhen. Dabei ist für den Regierungsrat von Bedeutung, dass stets eine Gesamtbetrachtung des Prämienvverbilligungssystems vorgenommen wird und die Mittel möglichst effizient und zielgerichtet eingesetzt werden.

3.5 Stärkere Entlastung insbesondere von Familien

Wie zuvor dargelegt wurde, hatte der Regierungsrat 2023 Massnahmen beschlossen, um Familien stärker zu unterstützen. Mithilfe der Anpassung und Verknüpfung der genannten Parameter konnten Familien stärker entlastet werden: So wurde das maximale massgebende Einkommen für Familien angehoben und den Eltern in der «Familienkategorie», welche zuvor keine Prämienvverbilligung erhielten, neu auch Prämienvverbilligungen gewährt. Zudem hat der Regierungsrat die Sozialabzüge für alleinerziehende Eltern sowie für das zweite Kind erhöht. Insgesamt sind die vorgenommenen Änderungen 2023 rund 17 000 Familienhaushalten und 41 000 Personen zugutegekommen.

Um die Vorgaben des IGV zu erfüllen und die Prämienbelastung der Bevölkerung zu senken, ist eine Kombination von Massnahmen notwendig, so wie dies z.B. bei der Entlastung von Familien 2023 vom Regierungsrat vorgenommen wurde. Mit den oben beschriebenen Parametern verfügt der Regierungsrat über die Instrumente, um Massnahmen zu ergreifen, die sowohl die Bevölkerung als auch im Speziellen Familien stärker entlasten. Durch den IGV ist der Kanton zu höheren Ausgaben verpflichtet, die genutzt werden können, die Prämienbelastung zu senken. Durch das Sozialziel, welches die Kantone für ihre Wohnbevölkerung festlegen müssen und das bestimmt, welchen Anteil die Krankenkassenprämie am verfügbaren Einkommen höchstens ausmachen darf, ist der Kanton Bern dazu angehalten, noch stärker auf die Belastung in der Wohnbevölkerung zu achten. Das Sozialziel greift indirekt die Entwicklung der Krankenkassenprämien auf, da diese die Belastung der Bevölkerung erhöhen. Es bedarf jedoch auch an dieser Stelle einer gesamten Betrachtung des Zusammenspiels der verschiedenen Parameter im Prämienvverbilligungssystem.

4. Fazit und Anträge des Regierungsrates

Der Regierungsrat hat die Forderungen der Postulate vor dem Hintergrund des IGV geprüft, der neue Vorgaben auf Bundesebene bringt. Die Vorstösse zielen auf eine Anpassung grundlegender Elemente des Prämienverbilligungssystems, wie des massgebenden Einkommens oder der Höhe der Prämienverbilligungssätze ab. Sie verlangen ausserdem, dass mehr Mittel bzw. budgetierte Mittel eingesetzt, die Bezügerquote erhöht und die Prämienverbilligung die Bevölkerung und insbesondere Familien gezielt entlastet werden.

Der IGV tritt voraussichtlich 2026 in Kraft. Die neuen Rahmenbedingungen decken die Forderungen der Postulate zu einem grossen Teil ab. So muss der Kanton Bern neu jährlich nach Ablauf der Übergangsfrist ab 2028 einen Mindestbeitrag für die individuelle Prämienverbilligung ausgeben. Dieser liegt gemäss Berechnungen des Bundes bei 7,5 Prozent der kantonalen Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung. Die Mehrkosten des IGV werden sich auf rund CHF 100 Mio. belaufen. Somit werden künftig bedeutend mehr Mittel für die Prämienverbilligung eingesetzt werden.

Die Prüfung hat aufgezeigt, dass das heutige Prämienverbilligungssystem eine Vielzahl an Parametern bietet, die dem Regierungsrat für die Umsetzung des IGV zur Verfügung stehen. Eine Koppelung der Parameter «massgebendes Einkommen» und «Höhe der Prämienverbilligungssätze» an die Prämienentwicklung oder die Teuerung, würde den Handlungsspielraum des Regierungsrats zur Umsetzung des IGV enorm einschränken. Dies widerspricht dem Ansatz, dass spezifische Bevölkerungsgruppen, wie z.B. Familien, gezielt entlastet werden sollen. Zusätzlich ist der Kanton durch das Sozialziel künftig dazu angehalten, auf die Belastung in der Wohnbevölkerung zu achten und berücksichtigt dadurch indirekt die Prämienentwicklung mit.

Vor diesem Hintergrund beantragt der Regierungsrat die Zustimmung zu folgenden **Leitsätzen für die Anpassung des Prämienverbilligungssystems**:

1. Die Vorgaben des IGV zur Prämien-Entlastungs-Initiative und die überwiesenen Vorstösse werden soweit möglich und sinnvoll im Rahmen des bewährten Prämienverbilligungssystems des Kantons Bern umgesetzt.
2. Es werden keine über den vom Bund jährlich festgelegten Mindestbeitrag hinausgehenden Pflichtausgaben vorgesehen. Sie wären für den Kanton nicht tragbar.
3. Um die Vorgaben des IGV zu erfüllen, die Bezügerquote zu erhöhen sowie die Bevölkerung und insbesondere Familien stärker zu entlasten, ist eine Kombination und Abstimmung von Massnahmen entscheidend und notwendig. Aus diesen Gründen wird der Regierungsrat eine regelmässige, sorgfältige und ganzheitliche Überprüfung der bestehenden verschiedenen Parameter des heutigen Prämienverbilligungssystems durchführen. Dieses Vorgehen erlaubt es zudem, das Sozialziel, das nach dem Inkrafttreten des IGV ein neues Element im Prämienverbilligungssystem darstellen wird, sorgfältig und im Rahmen einer Gesamtbetrachtung festzulegen.