

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 113-2017
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2017.RRGR.331

Eingereicht am: 02.06.2017

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

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 1154/2017 vom 01. November 2017
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Punktweise beschlossen**
Ziffer 1: Ablehnung
Ziffer 2: Annahme und gleichzeitige Abschreibung



Wirksamkeit der Prämienverbilligungen beim Berner Mittelstand verbessern

Der Regierungsrat wird beauftragt,

1. im Gesetz betreffend die Einführung der Bundesgesetze über die Kranken-, die Unfall- und die Militärversicherung (EG KUMV) die Anspruchsberechtigung und das Verbilligungssystem für Prämienverbilligungen so zu ändern, dass die Prämienbelastung für Haushalte durch die Krankenkassenprämien (nach Abzug von Verbilligungen) nicht mehr als 10 Prozent des relevanten Einkommens beträgt; Versicherte in tieferen Einkommensklassen werden stärker entlastet als Versicherte in höheren Einkommensklassen; das Gesetz kann weitere Regelungen vorsehen, insbesondere differenzierte Ansprüche nach Haushaltstypen
2. aufzuzeigen, wie die aktuelle Prämienbelastung (nach Abzug der Prämienverbilligungen) verschiedener Haushaltstypen im Kanton Bern aussieht

Begründung:

Die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung steigen Jahr für Jahr. Deutlich stärker als es die Löhne und die Preise tun. Für viele Berner Haushalte werden die Prämien zu einer

immer schwereren Last und mitunter zu einem finanziellen Problem. Gerade für viele Mittelsstandsfamilien sind die Krankenkassenprämien trotz Verbilligungen eine grosse finanzielle Belastung. Eine Verringerung der Prämienlast ist überfällig. Im Rahmen der KVG- Revision der 1990er-Jahre wurde denn auch ein Sozialziel formuliert, wonach die maximale Belastung bei 8 Prozent des steuerbaren Einkommens sein sollte.

Die Wirksamkeit der Prämienverbilligungen für die Krankenkassen wird gemessen. Relevant ist dabei die verbleibende Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens. Wie Studien des Bundes (BAG: Wirksamkeit der Prämienverbilligung – Monitoring 2014¹) gezeigt haben, hat der Kanton Bern schweizweit die höchste Prämienbelastung (nach Berücksichtigung der Verbilligungen). Über alle Modellhaushalte und Kantone betrachtet lag die verbleibende Prämienbelastung als Anteil des verfügbaren Einkommens im Jahr 2014 bei 12 Prozent. Die höchste Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens resultiert im Kanton Bern mit 17 Prozent. Die Zahlen variieren auch im Kanton Bern je nach Haushaltstypus. Bei einer Familie mit zwei Erwachsenen, einer jungen erwachsenen Person (20 Jahre) und einem Kind (16 Jahre) und einem Bruttoeinkommen von 69 896 Franken beträgt die Belastung des Haushalts (nach Abzug der Verbilligungen) gar 21 Prozent. Bei einer Familie mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern, ebenfalls mit einem Einkommen von 69 896 Franken beträgt die Belastung 18 Prozent.

Antwort des Regierungsrates

Zu Frage 1

Der Regierungsrat anerkennt die von der Motionärin vorgelegte Problematik, dass die finanzielle Belastung durch den Prämienanstieg in den Haushalten von Jahr zu Jahr schweizweit zunimmt. Dem Regierungsrat ist bewusst, dass im interkantonalen Vergleich die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung des Kantons Bern eher tief ist. Dies hat er in früheren Vorstossantworten auch anerkannt (vgl. Interpellation 225-2013). Gerne nutzt der Regierungsrat die Gelegenheit, zur vorgelegten Problematik sowie der Forderung der Motionärin, die Prämienbelastung für Haushalte durch die Krankenkassenprämien (nach Abzug von Verbilligungen) auf maximal 10 Prozent des relevanten Einkommens zu begrenzen, Stellung zu nehmen.

Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung im Kanton Bern ist vor dem Hintergrund zu beurteilen, dass der Kanton Bern im Vergleich zu anderen Kantonen hohe Strukturkosten aufweist¹. Als Konsequenz muss der Kanton Bern die Prämien von einer höheren Anzahl EL-Bezüglern und Sozialhilfeempfängern verbilligen, welche jeweils die höchste Stufe der ordentlichen Prämienverbilligung ihrer Alterskategorie und der Region entsprechend ihrer aktuellen Wohnsitzgemeinde erhalten (Kantonale Krankenversicherungsverordnung [KKVV] Art. 11 und 12)². Zudem liegen die Zahlungen für ausstehende Forderungen aus der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) gemäss Art. 64a Abs. 4 des Krankenversicherungsgesetzes (KVG) im Jahr 2015 mit rund 35 Mio. Franken im interkantonalen Vergleich an zweithöchster Stelle³.

¹ BAK Basel Economics AG (Hg.) (2017). Evaluation des Finanzhaushalts des Kantons Bern. Studie im Auftrag der Finanzdirektion des Kantons Bern, S. 28.

² Im Jahr 2016 liegt der Anteil der Rentner/innen mit EL im Kanton Bern bei 17.5% bei einem schweizerischen Durchschnitt von 16.4% (Bundesamt für Sozialversicherungen [2017]. Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV 2016. Tabellenteil, S.4.). Bei den Sozialhilfeempfängern liegt der Anteil im Jahr 2015 bei 4.2% bei einem schweizerischen Durchschnitt von 3.2% (Bundesamt für Statistik [2016]. Statistik über die Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger in der Schweiz 2015.).

³ Bundesamt für Gesundheit (BAG) (2016). Statistik der obligatorischen Krankenversicherung 2015 (STAT KV 15). T 4.11 Zahlungen der Kantone für ausstehende Forderungen aus der OKP seit 2008.

Von den im Jahr 2016 für die Prämienverbilligung aufgewendeten 399 Mio. Franken⁴ konnten aufgrund der gebundenen Ausgaben für EL-Bezüger, Sozialhilfeempfänger und Zahlungen für ausstehende Forderungen aus der OKP gerade mal rund 193 Mio. Franken für die Prämienverbilligung von ordentlichen Bezüger*innen aufgewendet werden.

Nebst den hohen Strukturkosten ist zu beachten, dass die Wirksamkeit der Prämienverbilligung durch die Höhe der Prämien und Anzahl der Prämienverbilligungsempfänger beeinflusst wird. Die Prämien sind im Kanton Bern überdurchschnittlich hoch, was zu einer tieferen Wirksamkeit der Prämienverbilligung führt. Da das Sozialziel im Kanton Bern vorsieht, 25 bis 45 Prozent der Bevölkerung mit Prämienverbilligungsbeiträgen zu unterstützen, müssen die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel unter mehr Personen aufgeteilt werden, als wenn es keine quantitative Untergrenze gäbe. Dies schränkt die Wirksamkeit der Prämienverbilligung trotz der hohen Ausgaben weiter ein.

Die Forderung der Motionärin, die Prämienbelastung der Haushalte auf nicht mehr als 10 Prozent des relevanten Einkommens zu begrenzen, würde zwar die Wirksamkeit der Prämienverbilligung erhöhen und langfristig stabilisieren, hätte jedoch massive finanzielle Auswirkungen auf den Kanton Bern. Da sich die Prämien im Vergleich zu den Einkommen stärker entwickeln⁵, würden die Prämienbeiträge jährlich wachsen und die Anzahl der begünstigten Personen zunehmen. Die JGK hat die finanziellen Auswirkungen unter folgenden Annahmen berechnet: Als relevantes Einkommen wurde das korrigierte Reineinkommen zur Berechnung der Prämienverbilligung vor den Sozialabzügen gemäss Art. 6 Abs. 4 KVV herangezogen. Da die effektiven Prämienausgaben pro Person der JGK nicht bekannt sind, wurde die Prämie anhand der Durchschnittsprämie der 20 günstigsten Krankenversicherer für das Standardmodell mit einer mittleren Franchise⁶ pro Alterskategorie und Prämienregion geschätzt. Unter dieser Annahme weisen geschätzte 144'000 Haushalte (ohne Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe⁷) eine Prämienbelastung von mehr als 10 Prozent auf. Für das Jahr 2016 wären zusätzlichen Ausgaben bei der Prämienverbilligung von geschätzten 191 Mio. Franken zu erwarten. Da der Prämienverbilligungsanspruch erst nach drei Jahren verjährt (Art. 26 Gesetz betreffend die Einführung der Bundesgesetze über die Kranken-, die Unfall- und die Militärversicherung [EG KUMV]) kann es zu Veränderungen in den Datengrundlagen kommen. Die effektiven Ausgaben würden deshalb höchst wahrscheinlich noch höher ausfallen⁸. Zur Auswirkung auf konkrete Haushalte ist auf den unteren Teil der Tabelle 1 zu verweisen, in welcher die finanziellen Auswirkungen der Motionsforderung auf sieben zufällig ausgewählte Haushalte des Kantons Bern dargelegt sind. Den Haushalten müssten *zusätzliche*

⁴ Es werden bei der Sozialhilfe pro Jahr zusätzlich rund 60 Mio. Franken und bei den Ergänzungsleistungen rund 130 Mio. Franken zusätzlich für die KVG-Prämien aufgewendet (Betrag von der Prämienverbilligung bis zu einem Maximalbetrag). Diese Beträge werden durch das Budget der Sozialhilfe, resp. Ergänzungsleistungen gedeckt. In anderen Kantonen werden diese Leistungen durch das Prämienverbilligungsbudget getragen, weshalb diese Kantone höhere Ausgaben als der Kanton Bern in der Prämienverbilligung vorweisen. Die effektiven Ausgaben sind jedoch nicht unbedingt höher.

⁵ Während 2016 gegenüber 2015 schweizweit der Nominallohn durchschnittlich um 0.7 Prozent zunahm, haben die Prämien um 4 Prozent zugenommen (Bundesamt für Statistik [2017]. Entwicklung der Nominallöhne, der Konsumentenpreise und der Real-löhne.).

⁶ Angenommene Franchisen: 1'000 Franken bei den Erwachsenen/jungen Erwachsenen, 300 Franken bei den Kindern (ohne Unfall).

⁷ Sozialhilfeempfänger und Ergänzungsleistungsbeziehende wurden nicht einbezogen, da ihre Prämien in der Regel bis zur Höhe eines Maximalbetrags beglichen und gedeckt werden.

⁸ Zusätzlich würden die effektiven Ausgaben aus folgenden Gründen noch höher ausfallen: Es wurden nur die definitiv veranlagten Haushalte 2015 berücksichtigt, auf deren Basis die Prämienverbilligungsansprüche der zweiten Jahreshälfte 2016 berechnet worden sind. Es wurden auch nur Haushalte ohne Verzicht auf die Prämienverbilligung sowie mit effektiv ausbezahlten Prämienverbilligungsbeiträgen herangezogen. Die Schätzung hängt ebenfalls von der gewählten Referenzprämie ab und kann bei einer anders gewählten Franchise oder einem anderen Versicherungsmodell abweichen. Die Wahl einer mittleren Franchise entspricht jedoch auch dem geplanten Modell im Zusammenhang mit der Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III im Kanton Waadt.

Prämienverbilligungsbeiträge von bis zu 2'459 Franken pro Jahr ausgerichtet werden, um die Motionsforderung zu erfüllen.

Da den Begünstigten ein Betrag bis zu 10 Prozent des relevanten Einkommens ausgerichtet werden würde, würde auch die Eigenverantwortung der Haushalte geschwächt, ein kostengünstigeres Versicherungsmodell zu wählen. Diese Problematik würde auch bestehen bleiben, wenn statt einer Referenzprämie (hier die Durchschnittsprämie der 20 günstigsten Krankenversicherer für das Standardmodell mit mittlerer Franchise) die effektive Prämie vergütet werden würde.

Des Weiteren hat sich der Einbezug der persönlichen, familiären und finanziellen Verhältnisse zur Bestimmung der Prämienverbilligungsansprüche im jetzigen System in der Praxis bewährt (Art. 4 ff. KKV). Versicherte in tieferen Einkommensklassen werden so stärker entlastet als Versicherte in höheren Einkommensklassen. Durch einen differenzierten Sozialabzug wird in der Berechnung zudem der Haushaltstyp berücksichtigt (Art. 9 KKV).

Der Regierungsrat lehnt die Forderung der Motionärin, die Prämienbelastung der Haushalte auf nicht mehr als 10 Prozent des relevanten Einkommens zu begrenzen, deshalb ab.

Zu Frage 2

Tabelle 1 weist die Prämienbelastung im Jahr 2016 vor und nach Abzug der Prämienverbilligungsbeiträge von sieben Haushalten im Kanton Bern aus. Die Haushalte wurden zufällig ausgewählt, jedoch wurde darauf geachtet, dass die Familienstrukturen in etwa derjenigen der Modellhaushalte des Monitorings Prämienverbilligung des BAG entsprechen. Zur Berechnung der relevanten Prämie wurde wie bei der Antwort auf Frage 1 die Durchschnittsprämie der 20 günstigsten Krankenversicherer für das Standardmodell mit einer mittleren Franchise berücksichtigt. Die Prämienbelastung ohne Prämienverbilligungsbeiträge bewegt sich im Jahr 2016 in den sieben Haushalten zwischen rund 12 und 30 Prozent. Die Prämienverbilligungsbeiträge konnten die Prämienbelastung der Modellhaushalte im Jahr 2017 auf 6 Prozent (Haushalt 4 «Paar mit vier Kindern») bis 17 Prozent (Haushalt 6 «Junge erwerbstätige Person») begrenzen. Falls die Haushalte ein kostengünstigeres Versicherungsmodell gewählt haben (z.B. höhere Franchise oder Hausarztmodell), ist die effektive Prämienbelastung allerdings tiefer.

Es ist darauf hinzuweisen, dass das BAG für das Monitoring der Prämienverbilligung verantwortlich ist und dieses alle drei bis vier Jahre aktualisiert. Die Haushalte in Tabelle 1 entsprechen realen Haushalten unter der Berücksichtigung der kantonalen Bestimmungen. Die Studie des BAG hat den interkantonalen Vergleich zum Ziel, weshalb es hypothetische Haushalte kreiert und Standardisierungen zwischen den Kantonen vornimmt. Die hier ausgewiesenen Haushalte sind deshalb nicht direkt mit dem BAG Monitoring vergleichbar.

Der Regierungsrat erachtet die Forderung der Ziffer 2 der Motion mit diesen Ausführungen als erfüllt.

	Haushalt 1:		Haushalt 2:		Haushalt 3:		Haushalt 4:		Haushalt 5:		Haushalt 6:		Haushalt 7:	
	AHV-Rentnerin (67 Jahre)		Paar mit zwei Kindern (10-jährige Zwillinge)		Alleinerziehende mit zwei Kindern (6 und 10 Jahre)		Paar mit vier Kindern (6, 8, 15 und 17 Jahre)		Paar mit einem Kind (16 Jahre) und einer jungen Erwachsenen		Junge erwerbstätige Person (23 Jahre), die alleinstehend ist		Paar (51 und 43 Jahre) ohne Kinder	
Prämienregion	1		3		2		3		3		1		3	
Zivilstand	Nicht verheiratet		Verheiratet		Nicht verheiratet		Verheiratet		Verheiratet		Nicht verheiratet		Verheiratet	
Vermögen	Fr.	12'326	Fr.	-216'044	Fr.	4'080	Fr.	-59'216	Fr.	160'397	Fr.	23'437	Fr.	19'120
Reineinkommen	Fr.	35'141	Fr.	62'611	Fr.	45'552	Fr.	55'190	Fr.	27'574	Fr.	14'756	Fr.	38'903
Relevantes Einkommen ¹	Fr.	33'282	Fr.	62'760	Fr.	45'552	Fr.	56'625	Fr.	41'789	Fr.	15'078	Fr.	38'903
Klasse der Prämienverbilligung	4		4		3		1		1		2		4	
Prämie ² des Haushalts im Jahr 2016	Fr.	4'874	Fr.	9'020	Fr.	5'493	Fr.	10'131	Fr.	12'119	Fr.	4'518	Fr.	7'909
Prämienverbilligung ³ im Jahr 2016	Fr.	936	Fr.	2'612	Fr.	2'474	Fr.	6'497	Fr.	7'111	Fr.	1'944	Fr.	1'560
Nettoprämie ⁴ im Jahr 2016	Fr.	3'938	Fr.	6'408	Fr.	3'018	Fr.	3'635	Fr.	5'008	Fr.	2'574	Fr.	6'349
Prämienbelastung ohne Prämienverbilligung 2016	15%		14%		12%		18%		29%		30%		20%	
Prämienbelastung mit Prämienverbilligung 2016⁵	12%		10%		7%		6%		12%		17%		16%	
Soll der Prämienbelastung genäss M 113-2017	10%		10%		10%		10%		10%		10%		10%	
Zusätzliche Subvention am relevanten Einkommen	1.8%		0.2%		0.0%		0.0%		2.0%		7.1%		6.3%	
Zusätzliche Prämienverbilligung 2016	Fr.	610	Fr.	132	Fr.	-	Fr.	-	Fr.	829	Fr.	1'066	Fr.	2'459

¹ Relevantes Einkommen: korrigiertes Reineinkommen gemäss Art. 6 Abs. 4 KKV zur Berechnung der Prämienverbilligung vor den Sozialabzügen.

² Durchschnittsprämie der 20 günstigsten Krankenversicherer für das Standardmodell mit einer mittleren Franchise pro Alterskategorie und Prämienregion.

³ Prämienverbilligung des zweiten Halbjahrs hochgerechnet auf das ganze Jahr.

⁴ Nettoprämie: Prämie-Prämienverbilligung.

⁵ Prämienbelastung nach Abzug von Prämienverbilligungen: Nettoprämie/relevantes Einkommen.

Tabelle 1. Prämienbelastung von sieben Haushalten im Kanton Bern 2016 sowie monetäre Auswirkungen der Motionsforderung.

Verteiler

- Grosser Rat

ⁱ https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/themen/versicherungen/krankenversicherung/krankenversicherung-versicherte-mit-wohnsitz-in-der-schweiz/paemienverbilligung/monitoringpaemienverbilligung.html?_organization=317