

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 131-2015
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2015.RRGR.454

Eingereicht am: 28.04.2015

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

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 04.06.2015

RRB-Nr.: 970/2015 vom 19. August 2015
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert



Krankenkassenprämienverbilligungen: Ordnung in den Zahlensalat bringen

Die individuellen Prämienverbilligungen an die Krankenkassenprämien (IPV) haben sich zu einem zentralen sozialpolitischen Instrument entwickelt. Die Zahlenlage zu den IPV im Kanton Bern entspricht jedoch in keiner Art und Weise deren grossen Bedeutung. Im Gegensatz zum Bund, der Jahr für Jahr seine Statistik aktualisiert und der Öffentlichkeit über die Internetseite des Bundesamts für Gesundheit (BAG) zur Verfügung stellt, publiziert der Kanton Bern praktisch keine Zahlen. Die wenigen verfügbaren Zahlen sind höchst widersprüchlich. Wie die jüngst bekannt gewordenen Abweichungen von Budget- und Rechnungswerten im Rechnungsjahr 2014 aufzeigen, sind die Zahlen aus der Dunkelkammer eine untaugliche Grundlage für Führungsentscheidungen. Zwei Beispiele illustrieren die ungenügende Zahlenlage:

Im Rahmen des Voranschlags 2013 wurde eine Kürzung von 20 Mio. Franken bei den individuellen Prämienverbilligungen beschlossen (siehe VA 2013, Ziffer 2.4.5 Entlastungen im Bereich der Ergänzungsleistungen und der Prämienverbilligungen, S. 48). Die der Veröffentlichung des Voranschlags folgende Kommunikation gestaltete sich jedoch höchst widersprüchlich:

- In der Medienmitteilung vom 12. September 2012 zur (voraussiehenden) Umsetzung der Sparmassnahme war davon die Rede, dass bei den Prämienverbilligungen «im kommenden Jahr rund 20 Mio. Franken eingespart werden». Einen Absatz weiter hiess es jedoch: «Für das Jahr 2013 waren für die Prämienverbilligung im Kanton Bern Ausgaben in der Höhe von rund 370 Mio. Franken budgetiert. Davon werden im kommenden Jahr rund 14 Millionen eingespart.» Wie viel wird jetzt eingespart? In der erwähnten Medienmitteilung hiess es so-

dann, dass zur Umsetzung des Sparauftrags «etwa 130 000 Personen» die Prämienverbilligung gekürzt werde.

- In der Antwort zur Motion Imboden 217-2012 «Krankenkassenprämien-Schock: Kürzungen der Prämienverbilligungen beim unteren Mittelstand stoppen» bestätigte der Regierungsrat die Zahl von 130 000 Personen, die eine Kürzung hinnehmen müssen. Von einer gänzlichen Streichung von Prämienverbilligungen ist nicht die Rede.
- Im Hinblick auf die Angebots- und Strukturüberprüfung (ASP) veröffentlichte der Regierungsrat die «Faktenblätter zu den umstrittenen Themenbereichen» (13.11.2013). Dort heisst es, dass die Sparmassnahmen von 20 Mio. Franken aus dem Jahr 2013 «Kürzungen der Prämienverbilligungsbeiträge sowie die Verringerung der Anzahl Anspruchsberechtigter zur Folge hatte (im Vergleich zu 2012 erhalten rund 20 000 Personen tiefere Prämienverbilligungsbeiträge)». Mit anderen Worten: Innerhalb eines Jahres hat sich die Zahl der Betroffenen von 130 000 auf 20 000 verringert. Wirklich? Zudem ist erstmals die Rede vom gänzlichen Wegfall von Prämienverbilligungen.
- Die Berner Zeitung schrieb in einem gut recherchierten Überblicksartikel am 29. Oktober 2013 von 10 000 Personen, die aufgrund der Sparmassnahme per 1.1.2013 das Anrecht auf Zuschüsse verloren haben, und 110 000 Personen, die weniger Geld als 2012 erhalten.
- Die Zeitung Der Bund berichtete am 22. September 2014, dass «schon im Jahr 2013 über 30 000 Personen die Verbilligungen ganz und vielen weiteren teilweise gestrichen» wurden. Die beiden erwähnten Medienartikel übernehmen also die Argumentation von der «gänzlichen Streichung», von der 2012 noch nicht die Rede war.

Ein zweites Beispiel: Bei den Angaben über die Kantons- und Bundesbeiträge an die Prämienverbilligungen publiziert das Bundesamt für Gesundheit (BAG) auf seiner Website zum Teil massiv von den kantonalen Werten abweichende Zahlen, wie die folgende Tabelle aufzeigt. Zudem heisst es in der Statistik der obligatorischen Krankenversicherung des BAG, dass die Vergleichbarkeit der Zahlen aufgrund der veränderten Praxis des Kantons Bern mit den Prämienverbilligungen von EL-Bezügerinnen und -bezügern sowie Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern ab dem Jahr 2012 nur noch eingeschränkt gewährleistet sei.

	Bundesbeitrag		Kantonsbeitrag	
	BAG-Statistik der obligatorischen Krankenversicherung	Gemäss Angaben des Kantons Bern	BAG-Statistik der obligatorischen Krankenversicherung	Gemäss Angaben des Kantons Bern
2012	269	269	114	129
2013	270	270	90	125
2014	276	273		98
2015	289	280		80

Angesichts der grossen sozialpolitischen Auswirkungen von Sparmassnahmen bei Prämienverbilligungen und der Notwendigkeit, Entscheide auf der Basis präziser und zuverlässiger Fakten treffen zu können, wird der Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Welchen genauen Betrag hat der Regierungsrat aufgrund der Beschlüsse beim Voranschlag 2013 (Ziffer 2.4.5 Entlastungen im Bereich der Ergänzungsleistungen und der Prämienverbilligungen, S. 48, Sparmassnahme von 20 Mio. Franken) bei den Prämienverbilligungen eingespart? Auf welches Datum wurde dieser Abbau vollzogen? Wieso ist dies bei den Kan-

tonsbeiträgen in der obigen Aufstellung (zumindest bei den Angaben des Kantons) nicht sichtbar (Reduktion um «lediglich» 4 Mio. Franken)?

2. Wie vielen Personen wurde aufgrund der unter Frage 1 erwähnten Kürzungen im Rahmen des Voranschlags 2013 die Prämienverbilligung gänzlich gestrichen? Wie hoch war der Anteil der gänzlichen Streichungen am Gesamtbestand der Bezüger/-innen von Prämienverbilligungen? Wie vielen Personen wurde die Prämienverbilligung gekürzt? Wie hoch war der Anteil der Kürzungen am Gesamtbestand der Bezüger/-innen von Prämienverbilligungen?
3. Welchen Betrag hat der Regierungsrat aufgrund der ASP-Sparmassnahmen bis heute eingespart? Wie vielen Personen wurde aufgrund der im Rahmen von ASP beschlossenen Sparmassnahmen die Prämienverbilligung gänzlich gestrichen? Wie vielen Personen wurde die Prämienverbilligung gekürzt? In welchen Etappen bzw. auf welche Stichtage hin wurde dieser Abbau vollzogen? Es wird um eine Darstellung auf der Basis des realen Abbauvolumens von 52 Mio. Franken gebeten.
4. Wie hat sich der Bundesbeitrag an die Prämienverbilligungen im Kanton Bern seit 2012 entwickelt, und was sind die aktuellen Prognosen für die nächsten Jahre? Wie erklären sich die Abweichungen in Bezug auf die Bundesbeiträge für die Jahre 2014 (3 Mio. Franken) und 2015 (9 Mio. Franken)?
5. Wie hat sich der Kantonsbeitrag an die Prämienverbilligungen seit 2012 entwickelt? Was sind die aktuellen Prognosen für die nächsten Jahre (und welche Sparmassnahmen sind dabei berücksichtigt/nicht berücksichtigt)? Wie erklären sich die massiven Abweichungen zu den Statistiken des Bundes in Bezug auf die Kantonsbeiträge 2012 (15 Mio. Franken) und 2013 (35 Mio. Franken)?
6. Erachtet es der Regierungsrat nicht als Problem, dass der Kanton Bern als einziger Schweizer Kanton eine andere Verrechnungspraxis bei den Prämienverbilligungen von EL-Bezügerinnen und -bezügern sowie Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern verfolgt und damit die Statistik des Bundes in Frage stellt?
7. Wie viele Personen beziehen im Kanton Bern Prämienverbilligungen, und wie sieht die Bezügerinnen- und Bezügerquote aus (Zeitreihe seit 2000)?
8. Ist der Regierungsrat bereit, auf der Website des Kantons Bern eine transparente, verlässliche und regelmässig aktualisierte Statistik mit den wichtigsten Zahlen und Entwicklungen zu den Prämienverbilligungen zu platzieren (Bundesbeitrag, Kantonsbeitrag, Anzahl Bezüger/-innen, Bezügerquote usw.)?

Begründung der Dringlichkeit: Die Pannen in Zusammenhang mit den Prämienverbilligungen reissen nicht ab (Abbau von 52 Mio. Franken statt 24 Mio. Franken, doppelte Auszahlung von Prämienverbilligungen, widersprüchliche Zahlenlage). Es besteht ein hohes öffentliches Interesse an verlässlichen Zahlen über die Prämienverbilligungen. Dies umso mehr angesichts der bevorstehenden Referendumsabstimmung über die Revision des EG KUMV.

Antwort des Regierungsrates

Wer Anspruch auf Prämienverbilligung hat, bestimmt sich nach Artikel 14 fortfolgende des Gesetzes betreffend die Einführung der Bundesgesetze über die Kranken-, die Unfall- und die Militärversicherung (EG KUMV, BSG 842.11) sowie den dazugehörigen Verordnungsbestimmungen in der Kantonalen Krankenversicherungsverordnung (KKVV, BSG 842.111.1, insbesondere Artikel 9 fortfolgende). Wer die gesetzlichen Anforderungen erfüllt, hat in jedem Fall Anspruch auf Prämienverbilligung.

Dies bedeutet, dass eine Kürzung der Mittel im Bereich der Prämienverbilligung immer mit einer Änderung der KKVV einhergeht. Diese Änderung wird gestützt auf Modellrechnungen so vorgenommen, dass die zur Verfügung stehenden, budgetierten Mittel möglichst den effektiv zu zahlenden Prämienverbilligungen im Rechnungsjahr entsprechen. Dabei sind in einem System, das nicht nur die Einkommens- und Vermögensverhältnisse, sondern auch die familiäre Konstellation und die unterschiedlichen Prämienregionen zu berücksichtigen hat, Abweichungen zwischen Budget und Rechnung unvermeidlich. Gleichwohl ist eine KKVV-Änderung immer prospektiv vorzunehmen, da nur mit einer gültigen gesetzlichen Grundlage der eigentliche Anspruch auch ermittelt werden kann.

Bei der Prämienverbilligung ist also immer zu unterscheiden, ob sich die zitierten Informationen auf die (voraussichtlichen) budgetierten Werte oder die effektiven Rechnungswerte beziehen.

Der Regierungsrat beantwortet die gestellten Fragen wie folgt:

Frage 1

Der Regierungsrat hat am 6. Juni 2012 im Rahmen des Planungsprozesses für das Budget 2013 beschlossen, im Bereich der Prämienverbilligung und der Ergänzungsleistungen insgesamt 20 Mio. Franken einzusparen. Der Regierungsrat beauftragte die JGK mit der Vorbereitung der Umsetzung dieser Maßnahme für das Budget 2013 und den Aufgaben- und Finanzplan 2014 – 2016, inklusive der notwendigen Verordnungsänderungen.

Die JGK unterbreitete dem Regierungsrat im Rahmen der Änderung der KKVV Vorschläge, die zu Einsparungen von CHF 14 Mio. in der Prämienverbilligung führen sollten. Der Regierungsrat hiess am 12. September 2012 die Vorschläge der JGK gut (RRB 1326/2012) und setzte die Verordnungsänderung per 1. Januar 2013 in Kraft. Detaillierte Erläuterungen zu den einzelnen Massnahmen finden sich im Vortrag zur KKVV-Revision 2013. Gleichzeitig sollten bei der EL CHF 6 Mio. gespart werden, indem Personen mit einem Ausgabenüberschuss, der unter der ordentlichen maximalen Prämienverbilligung liegt, nur noch die maximale ordentliche Prämienverbilligung erhalten. Wenn der Ausgabenüberschuss höher ist als die maximale ordentliche Prämienverbilligung, aber tiefer als die kantonale Durchschnittsprämie, so erhalten sie die maximale ordentliche Prämienverbilligung und die Differenz zwischen der Prämienverbilligung und dem Ausgabenüberschuss. Dadurch sollten die jährlichen Ergänzungsleistungen von insgesamt etwa 3'900 Personen sinken, was ungefähr 9 Prozent aller damals Anspruchsberechtigten entspricht.

Der Interpellant bezieht sich nach seinen Angaben auf die durch das BAG auf seiner Internetseite publizierten Werte. Die Spalte „Bundesbeitrag“ stellt die effektiv geleisteten (2012 – 2014) resp. die für das Jahr 2015 definitiv zu leistende Summe des BAG gemäss Art. 2 der Verordnung über den Bundesbeitrag zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung (SR 832.112.4) dar. Die Angaben des Kantons über den Bundesbeitrag (2. Spalte) stellen für die Jahre 2012 und

2013 ebenfalls definitive Werte gemäss Rechnung dar, während es sich bei den Werten von 2014 und 2015 um Prognosewerte (Annahme der prozentualen Änderung im Vergleich zum Vorjahr) handelt, die im Rahmen des Voranschlags 2014 eingepflegt worden sind; zum damaligen Zeitpunkt (Mai 2013) waren die effektiven Werte gar noch nicht bekannt.

Dass sich die Einsparungen von CHF 14 Mio. nicht in der obigen Darstellung abbildet, liegt an der Tatsache, dass sich die Anzahl Anspruchsberechtigter laufend ändert und anhand der Modellrechnungen, die im ersten Halbjahr 2012 erarbeitet wurden, lediglich Mengen- und Betragsannahmen getroffen werden können. Erst am Ende eines Rechnungsjahres sind die definitive Anzahl Bezügerinnen und Bezüger und die daraus resultierende Gesamtsumme der Prämienverbilligung bekannt.

Frage 2

Eine der beschlossenen Massnahmen sah vor, die Obergrenze des massgebenden Einkommens für die per 1. Januar 2012 neu eingeführten Kategorie für Familien (Einkommensklasse 5) von damals CHF 42'000 auf neu 38'000 zu senken. Dem Vortrag zur KKVV-Änderung 2013 ist zu entnehmen, dass der Regierungsrat damit rechnete, dass rund 15'000 Personen ihr Anrecht auf Prämienverbilligung verlieren. Dies entsprach rund 5 Prozent der Anspruchsberechtigten.

Weiter wurde zur Umsetzung des Sparauftrags und der Entlastungseffekte die Prämienverbilligung für voraussichtlich knapp die Hälfte der Anspruchsberechtigten (etwa 130'000 der insgesamt 285'000 Personen) um CHF 5 – 8 pro Monat gekürzt.

Wie viele Personen effektiv von welcher Massnahme betroffen waren, kann nicht eruiert werden. Die einzige Messgrösse, die (im Nachhinein) zur Verfügung steht, ist das Total der Bezugsberechtigten (vgl. Antwort auf Frage 7 der vorliegenden Interpellation).

Frage 3

Im Rahmen der ASP Massnahmen mussten im Bereich der Prämienverbilligung zusätzlich zu den 2013 beschlossenen Kürzungsmassnahmen per 1. Januar 2014 CHF 20 Mio. (umgesetzt mit Änderung der KKVV per 1. Januar 2014; RRB 1486 vom 30.10.2013) und ab 1. Juli 2014 weitere CHF 4,3 Mio. (umgesetzt mit Änderung der KKVV per 1. Juli 2014, RRB 424 vom 2. April 2014) eingespart werden. Gemäss Rechnungsabschluss 2014 fielen die Aufwände für die individuelle Prämienverbilligung um rund CHF 27 Mio. deutlich geringer aus als budgetiert. Dies entspricht einer Abweichung gegenüber dem Voranschlag 2014 von rund 7,5 Prozent.

Die Umsetzung der Sparmassnahme erfolgte durch eine Reduktion der Zahl anspruchsberechtigter Personen durch Absenken des für das Anrecht auf Prämienverbilligung relevanten massgebenden Einkommens (von CHF 35'000 [resp. CHF 38'000 für die sog. Familienkategorie] auf CHF 31'000 per 1. Januar 2014, und per 1. Juli 2014 auf CHF 30'500). Von einer Senkung der Prämienverbilligungsbeiträge wurde abgesehen, weil sich dadurch die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung im Kanton Bern weiter verringern würde.

All jene Personen resp. Haushalte, die unterhalb dieser Schwellenwertes lagen, sind 2014 in den Genuss einer Prämienverbilligung gekommen. Sozialhilfe- und EL-Beziehende erhielten die maximale ordentliche Prämienverbilligung.

Diesen Massnahmen gingen jeweils sehr umfangreiche Analyse- und Modellrechnungsarbeiten voraus. Da eine Vielzahl an Faktoren für das Ermitteln des Anrechts auf Prämienverbilligung zu

berücksichtigen ist, sind diese Arbeiten aufwändig, komplex und immer mit einer gewissen Unschärfe behaftet. Weil innert kurzer Zeit mehrere Sparvarianten zu rechnen waren (2013/2014), deren Ausgangsbasis sich laufend änderte, konnten die Wirkungen der Massnahmen immer nur in der Summe, nie aber einzeln überprüft werden. Änderungen in der Bevölkerungsstruktur, in der wirtschaftlichen und familiären Situation der bernischen Haushalte sind nie auf exakte Weise zu ermitteln. Zudem kann die Zahl an Personen, die mittels Antragsverfahren ihr Anrecht auf Prämienverbilligung geltend macht, nicht zum Voraus bestimmt werden.

Frage 4

Die Bundesbeiträge an die Prämienverbilligungen für die Jahre 2012 bis 2015 hat der Interpellant bereits in seiner Tabelle korrekt wiedergegeben.

Jahr	In Mio. CHF
2012	269
2013	270
2014	276
2015	289

Die Abweichungen in den Jahren 2014 und 2015 stammen – wie in Frage 1 ausgeführt – in der Differenz zwischen Prognosen JGK und effektiver Rechnung. Einer Schätzung des BAG zufolge ist für das Jahr 2016 mit einem Wert von rund CHF 300 Mio. zu rechnen. Diesen Wert hat die JGK im Voranschlag 2016 übernommen. Für die Aufgaben- und Finanzplanjahre 2017 – 2019 rechnet die JGK mit einem durchschnittlichen Zuwachs an Bundesmitteln pro Jahr von 1,5 Prozent.

Frage 5

Wie einleitend aufgezeigt, kann die Ausschüttung der Prämienverbilligung nur erfolgen, wenn die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen vorhanden sind. Massgebend für die Festlegung der Anspruchsberechtigung in der KKV sind die im Budgetprozess definierten Mittel, die immer Bundes- und Kantonsmittel umfassen.

Der Kantonsbeitrag gemäss Rechnung entspricht der Differenz zwischen den effektiv anfallenden Aufwänden und dem Bundesbeitrag an die Prämienverbilligungen.

Jahr	In Mio. CHF
2012	129
2013	125
2014	67

Für das Jahr 2015 rechnet die JGK mit einem Kantonsbeitrag von rund CHF 61 Mio. (Trendmeldung zu Hochrechnung), sofern sich die Entwicklung im Verlaufe des Jahres nicht entscheidend ändert.

Die Abweichungen zu den vom BAG publizierten Werten ergeben sich aus der Tatsache, dass der Wert des BAG den durch den Kanton ausbezahlten Beiträgen ohne Zahlungsausstände (Verlustscheine) entspricht. Zudem fliessen die Auswirkungen durch Veränderungen der Rückstellungen infolge der jährlichen Bewertung des Rückstellungsbedarfs in der Prämienverbilligung nicht in die BAG-Statistik ein. Die Jahresrechnung des Kantons Bern hingegen entspricht den

effektiven ausbezahlten Beiträgen inkl. Verlustscheinen. Auflösungen von Rückstellungen wirken aufwandmindernd, die Bildung von Rückstellungen erhöht den Aufwand.

Frage 6

Die Verrechnungspraxis des Kantons entspricht den Grundsätzen, wie sie im Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich definiert sind. Es trifft zu, dass aufgrund dieser Praxis seit 2012 ein interkantonaler Vergleich nur noch beschränkt möglich ist. Da die Prämienvverbilligungssysteme in allen Kantonen sehr unterschiedlich ausgestaltet sind, ist ein aussagekräftiger Vergleich aufgrund der vom BAG publizierten Statistik so oder so nicht gegeben. Der Regierungsrat erachtet es als sinnvoller, interkantonale Vergleiche in Bezug auf die Wirksamkeit der Prämienvverbilligung anzustellen. Dieses Monitoring wird regelmässig vom BAG durchgeführt und publiziert (vgl. <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=44066>).

Frage 7

Nachstehende Tabelle zeigt die Bezügerzahlen der Jahre 2002 – 2014. Für die Ermittlung der Bezügerquote erfolgt eine Stichtagsbetrachtung per 31.12. mit den zu diesem Zeitpunkt offiziell publizierten Bevölkerungszahlen (i.d.R. n-1, zum Beispiel Bezügerzahl 2014 im Vergleich zur Bevölkerungszahl per 31.12.2013, die im Frühjahr 2015 publiziert wurden). Die nachstehenden Bezügerzahlen stammen aus der Statistik der obligatorischen Krankenversicherung, welche das BAG auf Basis der Kantonsangaben jährlich publiziert.

2002 lebten gemäss Bundesamt für Statistik 952'549 Personen im Kanton Bern, Ende 2013 waren es 1'001'281 Personen. Angaben zu den Bezügerquoten für die Jahre 2002 – 2007 liegen nicht vor. Angesichts der Bezügerzahlen lag die Bezügerquote in diesen Jahren zwischen 28 und 34 Prozent.

Jahr	Anzahl Bezüger	Bezügerquote (gerundet)
2002	326'321	-
2003	315'201	-
2004	290'210	-
2005	280'341	-
2006	272'578	-
2007	322'770	-
2008	290'689	30
2009	276'584	28
2010	261'666	27

2011	256'423	26
2012	287'683	27
2013	254'078	26
2014	226'761	23*

* gemessen an der Zahl „ständige Wohnbevölkerung des Kantons Bern 2013“ (Quelle: <http://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/gemeinden/gemeinden/gemeindedaten.html>)

Frage 8

Das ASV publiziert bereits heute auf seiner Internetseite jährlich ein Factsheet zum Thema Prämienvverbilligungen mit den vom Interpellanten gewünschten Informationen

(<http://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/direktion/organisation/asvs/downloads/publikationen.html>)

Zusammen mit den durch das BAG publizierten Analysen sind aus Sicht des Regierungsrates genügend Informationen vorhanden. Er sieht deshalb keinen weiteren Handlungsbedarf.

Verteiler

- Grosser Rat