

Parlamentarischer Vorstoss. Gemeinsame Antwort des Regierungsrates

Gemeinsame Antwort zu FM 012-2019 und FM 013-2019

Vorstoss-Nr.: 012-2019
Vorstossart: Finanzmotion
Richtlinienmotion:
Geschäftsnummer: 2019.RRGR.27

Eingereicht am: 12.02.2019

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Marti (Bern, SP) (Sprecher/in)



Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Ja 07.03.2019

RRB-Nr.: 302/2019 vom 03. April 2019
Direktion: Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Annahme**

Erhöhung Prämienverbilligungen

Der Regierungsrat wird beauftragt, den Saldo der Produktegruppe 6.7.9 (*Vollzug der Sozialversicherungen*) im nächsten Voranschlag um die Summe zu erhöhen, die nötig ist, um die Vorgaben bezüglich Prämienverbilligungen nach Artikel 65 Absatz 1bis KVG und gemäss Bundesgerichtsentscheid 8C_228/2018 einzuhalten und die Bevölkerung substanziell zu entlasten.

Begründung:

Ein aktueller Bundesgerichtsentscheid (8C_228/2018) stellt die Praxis des Kantons Luzern bei den individuellen Prämienverbilligungen für Familien mit Kindern in Frage. In seinen Erwägungen erinnert das BGer an die Bestimmungen von Artikel 65 Absatz 1bis KVG, die für untere und mittlere Einkommen eine Prämienverbilligung von mindestens der Hälfte bei jungen Erwachsenen in Ausbildung und – seit diesem Jahr – von 80 Prozent bei Kindern vorsieht. Gemäss Definition des BGer sind alle Personen mit einem Einkommen zwischen 70 und 150 Prozent des Medianeinkommens des Kantons der mittleren Einkommensgruppe zuzuordnen. Der Entscheid des BGer

hat den Kanton Luzern gezwungen, seine Ansätze anzuheben, damit ein Teil der unteren Mittelklasse wieder Unterstützung erhält. Dieser Entscheid hat nationale Tragweite. Das jüngste Monitoring des Bundesamts für Gesundheit¹ erstellt eine Bestandsaufnahme bei den individuellen Prämienverbilligungen zugunsten der Mittelklasse, bei dem es sich auf die gleiche Definition der mittleren Einkommensgruppe stützt, die auch das BGer angewandt hat. Daraus geht hervor, dass mindestens acht Kantone – darunter der Kanton Bern – keine Unterstützung für mittlere Einkommen vorsehen. Neu soll die mittlere Einkommensgruppe substantiell entlastet werden, ohne dabei die Situation der aktuellen Bezüger zu verschlechtern.

Begründung der Dringlichkeit: Aufgrund des Bundesgerichtsentscheids betreffend den Kanton Luzern ist davon auszugehen, dass auch der Kanton Bern die Bundesvorgaben bezüglich IPV nicht einhält. Das ist so schnell wie möglich zu korrigieren.

Vorstoss-Nr.:	013-2019
Vorstossart:	Finanzmotion
Richtlinienmotion:	<input type="checkbox"/>
Geschäftsnummer:	2019.RRGR.28
Eingereicht am:	13.02.2019
Fraktionsvorstoss:	Nein
Kommissionsvorstoss:	Nein
Eingereicht von:	Imboden (Bern, Grüne) (Sprecher/in)
Weitere Unterschriften:	0
Dringlichkeit verlangt:	Ja
Dringlichkeit gewährt:	Ja 07.03.2019
RRB-Nr.:	302/2019 vom 03. April 2019
Direktion:	Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat:	Annahme

Zusätzliche Mittel für die Prämienverbilligungen der Krankenkassenprämien

Der Regierungsrat wird beauftragt, den Saldo der Produktegruppe 6.7.9 (*Vollzug der Sozialversicherungen*) im nächsten Voranschlag und im nächsten Aufgaben- und Finanzplan um mindestens jene Summe zu erhöhen, die nötig ist, um die Vorgaben bezüglich Prämienverbilligungen nach KVG und gemäss Bundesgerichtsentscheid 8C_228/2018 einzuhalten und den Mittelstand substantiell zu entlasten.

¹ Cf. <https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/kuv-aufsicht/bakv/pramienverbilligung/praemienverbilligung-niveau6/monitoring-2018-schlussbericht1.pdf.download.pdf/monitoring-2018-schlussbericht.pdf>

Begründung:

Das im Dezember 2018 veröffentlichte Monitoring zu den Prämienverbilligungen des Bundes² zeigt deutlich, dass der Kanton Bern die angestrebte Wirkung der Prämienverbilligung des Bundes nicht korrekt umsetzt. Das Bundesgericht kommt in einem Urteil vom 22. Januar 2019 zum Schluss, dass die im Fall vom Kanton Luzern angesetzte Einkommensgrenze von 54 000 Franken für einen Anspruch auf Verbilligung der Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen zu tief angesetzt ist. Mit einer solchen Senkung werde Bundesrecht verletzt. Zwar hätten die Kantone eine erhebliche Entscheidungsfreiheit bei der Definition der unteren und mittleren Einkommen.

Gemäss den sozialpolitischen Zielen des Bundesrates soll die Belastung der Haushalte bei max. 8 Prozent des Einkommens liegen. Dieser Wert wird im Kanton Bern weit überschritten und hat sich seit 2014 zunehmend verschlechtert. So belasten die Krankenkassenprämien (nach Abzug der Prämienverbilligungen) die Berner Haushalte im Durchschnitt mit 17 Prozent des Haushaltseinkommens. Der Kanton Bern liegt massiv über dem Schweizer Durchschnitt und ist abgeschlagen auf dem drittletzten Platz. Die Ausgaben für Prämienverbilligungen pro Kopf sind im Kanton Bern äusserst tief und haben sich in den letzten zehn Jahren gar um ein Viertel (!) verschlechtert. Kein anderer Kanton in der ganzen Schweiz hat die Pro-Kopf-Ausgaben dermassen massiv verschlechtert.

Begründung der Dringlichkeit: Die Belastung des Mittelstandes im Kanton Bern durch die jährlich steigenden Krankenkassenprämien ist eine grosse Belastung für viele Haushalte. Das Bundesgericht verlangt in einem neuen Urteil von den Kantonen eine angemessene Prämienverbilligung. Der Kanton Bern muss daher seine Budgetmittel für die Prämienverbilligungen im Rahmen des Voranschlages 2020 und des Aufgaben- und Finanzplans erhöhen.

Gemeinsame Antwort des Regierungsrates

Die Motionärinnen beauftragen den Regierungsrat, den Saldo der Produktgruppe 6.7.9 (Vollzug der Sozialversicherungen) im nächsten Budgetprozess um die Summe zu erhöhen, die nötig ist, um die Vorgaben bezüglich Prämienverbilligungen nach Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG und gemäss Bundesgerichtsentscheid 8C_228/2018 einzuhalten und die Bevölkerung substantziell zu entlasten.

Art. 65 Abs. 1^{bis} des KVG spezifiziert, dass die Kantone die Prämien der Kinder um mindestens 50 Prozent (ab dem Jahr 2021 um 80 Prozent) und die Prämien der jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent für untere und mittlere Einkommen zu verbilligen haben. Was genau «untere» und «mittlere» Einkommen quantitativ bedeuten, wurde bundesrechtlich jedoch nicht spezifiziert. Mit dem Entscheid 8C_228/2018 äusserte sich das Bundesgericht am 22. Januar 2019 zum ersten Mal dazu, wie die Einkommensgrenzen zur Gewährung von Prämienverbilligung festzulegen sind. Der Regierungsrat hat den Bundesgerichtsentscheid und mögliche Auswirkungen auf den Kanton Bern gemäss der vom Bundesgericht zitierten Methode analysiert und die Resultate am 4. April 2019 veröffentlicht. Die Analyse zeigte, dass sich auf Basis des Bundesgerichtsentscheids ein Handlungsbedarf bei einem Ehepaar mit einem Kind ergibt, da die Grenze der individuellen Prämienverbilligung (IPV) im Kanton Bern mit 67 Prozent unter

² Krankenversicherung: Monitoring Prämienverbilligung 2017, <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/versicherungen/krankenversicherung/krankenversicherung-versicherte-mit-wohnsitz-in-der-schweiz/praemienverbilligung/monitoringpraemienverbilligung.html>

dem Wert des Kantons Luzerns von 72.5 Prozent liegt (siehe Tabelle 1). Bei Ehepaaren mit zwei Kindern wird der Wert des Kantons Luzern bereits massgeblich überschritten, da eine IPV-Grenze von 80 Prozent des medianen Reineinkommens erreicht wird. Bei Ehepaaren mit drei Kindern werden bereits 93 Prozent erreicht³. Der Grund ist, dass der Kanton Bern Sozialabzüge von 10'000 Franken pro Kind gewährt und sich so die Grenze für den Anspruch auf Prämienverbilligung pro weiteres Kind um diesen Betrag erhöht.

	70% medianes Reineinkommen	Medianes Reineinkommen	150% medianes Reineinkommen	Grenze IPV	Grenze IPV am Median (%)
Ehepaar, 1 Kind	CHF 61'011	CHF 87'158	CHF 130'737	CHF 58'000	67%
Ehepaar, 2 Kinder	CHF 59'238	CHF 84'625	CHF 126'938	CHF 68'000	80%
Ehepaar, 3 Kinder	CHF 59'017	CHF 84'310	CHF 126'464	CHF 78'000	93%
Alleinstehend mit Kindern	CHF 31'739	CHF 45'341	CHF 68'012	CHF 51'500	114%

Tabelle 1: Mittlere Einkommen nach Haushalten mit Kindern und Grenze der individuellen Prämienverbilligung (IPV) im Kanton Bern (Datenquelle: System zum elektronischen Vollzug des KVG, Jahr 2017, eigene Berechnungen gemäss BGE 8C_228/2018).

Der Regierungsrat hat verschiedene Massnahmen geprüft, um die «Grenze IPV» bei einem Ehepaar mit einem Kind zu erhöhen, so dass untere mittlere Einkommen nach Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG massgeblich entlastet werden. Er ist zum Schluss gekommen, dass dies am besten mit einer Massnahmenkombination erreicht wird.

Der Kanton Bern berechnet den Anspruch auf Prämienverbilligung im Gegensatz zu den anderen Kantonen äusserst differenziert, da viele Einkommenspositionen korrigiert (z.B. Säule 3a, Mitgliederbeiträge, Beteiligungen an Erbgemeinschaften etc.) und verschiedene Arten von Sozialabzügen gewährt werden (für Kinder, für Ehepaare und für alleinstehende Personen). Die erste Massnahme beinhaltet eine Ausdifferenzierung der Kinderabzüge, so dass für das erste Kind neu 15'000 Franken und für jedes weitere Kind 10'000 Franken berücksichtigt werden. Die zweite Massnahme fokussiert in der so genannten Familienkategorie (massgebendes Einkommen⁴ zwischen 35'001 und 38'000 Franken, Kantonale Krankenversicherungsverordnung [KKVV], Art. 10) auf Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung, wobei deren Prämien statt um 25 Prozent neu um 50 Prozent verbilligt werden. Die Prämien der Eltern werden dabei nicht mehr verbilligt. Da die Kinderabzüge erhöht werden, erhalten Eltern, die heute 25 Prozent der Prämie verbilligt bekommen, eine höhere Prämienverbilligung. Aufgrund der beiden Massnahmen verliert niemand eine Prämienverbilligung.

Mit der Massnahmenkombination steigt die «Grenze IPV» bei allen Familien an. Der kritische Wert bei einem Ehepaar mit einem Kind wird dabei von 67 Prozent auf 76 Prozent massgeblich erhöht. Die «Grenze IPV» bei Ehepaaren mit zwei Kindern beträgt neu 90 Prozent und mit drei Kindern und mehr über 100 Prozent (siehe Tabelle 2).

³ Der Bundesgerichtsentscheid äussert sich nicht zu alleinstehenden Personen mit Kindern. Wie in Tabelle 1 ersichtlich, resultiert gemäss der Methode des Bundesgerichtsentscheids ein Wert von über 114 Prozent für den Kanton Bern. Dass ein Reineinkommen von 45'341 Franken jedoch zum Mittelstand gehören soll, ist fraglich und zeigt die Grenze und Tauglichkeit der für den Bundesgerichtsentscheid herbeigezogenen Berechnungsmethode auf.

⁴ Das massgebende Einkommen zur Berechnung der Prämienverbilligung entspricht dem Reineinkommen korrigiert um die Positionen gemäss Art. 6 KKVV.

	Medianes Reineinkommen	Grenze IPV	Grenze IPV am Median des Reineinkommens (%)	Neue Grenze IPV	Neue Grenze IPV am Median des Reineinkomme ns
Ehepaar, 1 Kind	CHF 87'158	CHF 58'000	67%	CHF 66'000	76%
Ehepaar, 2 Kinder	CHF 84'625	CHF 68'000	80%	CHF 76'000	90%
Ehepaar, 3 Kinder	CHF 84'310	CHF 78'000	93%	CHF 86'000	102%
Alleinstehend mit Kindern	CHF 45'341	CHF 51'500	114%	CHF 59'500	131%

Tabelle 2: Auswirkungen der Massnahmenkombination auf die IPV-Grenzen im Kanton Bern (Datenquelle: System zum elektronischen Vollzug des KVG, Jahr 2017, eigene Berechnungen).

Mit der beschriebenen Massnahmenkombination erhalten geschätzte 13'000 Personen (5'000 Haushalte) neu sowie 50'000 Personen (24'000 Haushalte) höhere Prämienverbilligungen. Die Massnahmenkombination erzeugt Mehrausgaben von rund 23 Mio. Franken für das Jahr 2020 (neuer Gesamtaufwand: 450 Mio. Franken; vorher: 427 Mio. Franken). Aufgrund der neuen bundesrechtlichen Vorgaben, die ab 2021 eine Verbilligung der Kinderprämien um 80 Prozent fordern, entstehen im Jahr 2021 höhere Mehrausgaben von rund 30 Mio. Franken (neuer Gesamtaufwand: 483 Mio. Franken; vorher: 453 Mio. Franken). Ab dem Jahr 2022 fallen mutmasslich zusätzliche Mehrausgaben aufgrund der Prämienentwicklung an.

Der Regierungsrat wird im Rahmen des Budgetplanungsprozesses den notwendigen Betrag in der Produktgruppe (6.7.9. Vollzug der Sozialversicherungen) aufnehmen und die notwendigen Änderungen in der KKV auf 1. Januar 2020 vornehmen.

Zur Finanzmotion 013-2019 hat der Regierungsrat eine zusätzliche Bemerkung: Dem Regierungsrat ist bewusst, dass im interkantonalen Vergleich (Monitoring Prämienverbilligung) des Bundesamts für Gesundheit (BAG) die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung des Kantons Bern eher tief ist (vgl. [Interpellation 225-2013](#), [Motion 113-2017](#)). Der Regierungsrat weist jedoch darauf hin, dass das Monitoring des BAG den schweizweiten Vergleich zum Ziel hat und auf standardisierten Werten beruht. Diese tragen den kantonalen Gegebenheiten deshalb nur beschränkt Rechnung. So wird im Kanton Bern aufgrund des revidierten Gesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) seit 2012 ein Teil der Prämienverbilligungen für Sozialhilfe- und EL-Beziehende (Betrag von der Prämienverbilligung bis zu einem Maximalbetrag) nicht mehr durch das Prämienverbilligungsbudget, sondern durch das Budget der Sozialhilfe, resp. Ergänzungsleistungen getragen. Da in den anderen Kantonen diese Ausgaben (für den Kanton Bern rund 190 Mio. Franken jährlich) über das Prämienverbilligungsbudget getragen werden, erscheinen die Prämienverbilligungsausgaben im Kanton Bern besonders tief. Die Aussage der Motionärin Imboden, dass sich die Ausgaben für Prämienverbilligungen pro Kopf im Kanton Bern in den letzten zehn Jahren um ein Viertel verschlechtert haben, trifft nicht zu, da die rund 190 Mio. Franken ab 2012 in den Folgejahren nicht einbezogen wurden. Im Monitoring Prämienverbilligung 2017 wird in der entsprechenden Grafik auf S. 50 auch darauf verwiesen, dass die Zahlen des Kantons Bern nur bedingt mit den vorgängigen Jahren vergleichbar sind.

Verteiler

- Grosser Rat