



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Bernadette Hänni-Fischer
Prämienreduktion

2016-CE-166

I. Anfrage

Jede Person mit Wohnsitz in der Schweiz muss sich innert drei Monaten nach der Wohnsitznahme oder der Geburt in der Schweiz bei einer schweizerischen Krankenkasse für Krankenpflege versichern oder von ihrem gesetzlichen Vertreter bzw. ihrer gesetzlichen Vertreterin versichern lassen (vgl. Art. 3 KVG, Art. 1 KVVG). Die Kantone gewähren den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen. Für untere und mittlere Einkommen verbilligen die Kantone die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent (vgl. Art. 65 KVG). Der Bund gewährt den Kantonen jährlich einen Beitrag zur Verbilligung der Prämien. Der Bundesbeitrag entspricht 7,5 Prozent der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (vgl. Art. 66 KVG). Dies kurz die gesetzlichen Grundlagen zur Prämienverbilligung.

Dem Jahresbericht 2015 der kantonalen Ausgleichskasse (Seite 29 f.) kann entnommen werden, dass im Jahr 2015 insgesamt 74 273 Personen eine Prämienverbilligung zugesprochen worden ist und die jährliche Verbilligung durchschnittlich Fr. 1 954.20 pro Bezüger/in betragen hat.

Was auffällt, ist jedoch der Vergleich der Anzahl Begünstigten der letzten Jahre: 2011 waren es noch 85 000 Begünstigte, während es im Jahr 2015 mit 74 237 rund 13 % weniger waren.

Stellt man diese Zahlen dem Wachstum der Bevölkerung des Kantons Freiburg gegenüber, dann entsteht Erklärungsbedarf. Während der Kanton am 31. Dezember 2010 noch 277 824 Einwohner und Einwohnerinnen zählte, waren es am 31. Dezember 2015 307 400; mit anderen Worten hat die Bevölkerung in diesen Jahren um rund 10 % zugenommen (seit 2000 sogar um rund 30 %).

Ausserdem belief sich gemäss dem Jahresbericht der kantonalen Ausgleichskasse der Gesamtbetrag der zugesprochenen Prämienverbilligungen im Jahr 2015 auf 145 Mio. Franken, während er im Jahr 2014 noch knapp 149,5 Mio. betrug (Abnahme innerhalb eines Jahres von 4.5 Mio., d.h. um rund 3 %).

Gleichzeitig wissen wir, dass die höchsten Einkommen in der Schweiz stetig und massiv zunehmen und diese von den Steuersenkungen am meisten profitieren können. Steuersenkungen kommen zwar auch den tiefen und mittleren Einkommen zugute, doch diese Gewinne werden von den steigenden Krankenkassenprämien gleich wieder zunichte gemacht.

Angesichts der obengenannten Situation im Kanton Freiburg ist davon auszugehen, dass die Prämienverbilligungen mit den stark steigenden Krankenkassenprämien bei weitem nicht Schritt halten konnten. Dennoch sind die Anzahl Bezüger/innen sowie der Gesamtbetrag der Prämienverbilligungen zurückgegangen.

Im Rahmen der Struktur- und Sparmassnahmen des Kantons Freiburg sind im Jahr 2016 weitere Senkungen der Bezügerzahl und der Beträge zu erwarten.

Fragen an den Staatsrat:

Ist es angesichts der unausgewogenen Entwicklung der Einkommen und Vermögen der Freiburger Bevölkerung, d.h. der entstehenden Schere zwischen Arm und Reich nicht unbedingt notwendig, die Prämienverbilligungen für bescheidene Einkommen zu erhöhen und auf jeden Fall auf weitere Sparmassnahmen bei den Prämienverbilligungen zu verzichten?

Welche Strategie verfolgt der Staatsrat mit den Prämienverbilligungen?

Wer bezahlt den Saldo der herabgesetzten Prämienverbilligungen? Gibt es eine Verlagerung der kantonalen Ausgaben von der Ausgleichskasse hin zum Sozialdienst? Oder nimmt man einfach in Kauf, dass die Armut der Bevölkerung ansteigt?

Wie steht der Kanton Freiburg bezüglich der Anzahl der Bezüger/innen und der Höhe der Beiträge im Vergleich zu anderen Kantonen da?

19. Juli 2016

II. Antwort des Staatsrates

1. Prämienverbilligung und Sparmassnahmen

Der Kanton gewährt finanzielle Beiträge für die Verbilligung der Krankenkassenprämien im Sinne der Bestimmungen des Gesetzes vom 24. November 1995 zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) und der Verordnung des Staatsrates vom 8. November 2011 über die Verbilligung der Krankenkassenprämien (VKP).

Die Versicherten oder Familien, deren anrechenbares Einkommen bestimmte Einkommensgrenzen nicht erreicht, haben Anspruch auf eine Prämienverbilligung (gegebenenfalls ebenfalls für ihren Partner und ihre Kinder oder unterhaltsberechtigten jungen Erwachsenen). Diese Einkommensgrenzen sind vom Haushaltstyp und der Anzahl Kinder abhängig (alleinstehende Person, alleinstehende Person mit Kindern, Paar, Zuschlag pro Kind). Anschliessend wird abhängig von der Abweichung des anrechenbaren Einkommens von der festgelegten Einkommensgrenze ein anderer Ansatz der Verbilligung gewährt. Je grösser die Abweichung, umso höher ist der Ansatz der Verbilligung. Bis 2016 gab es im Kanton Freiburg vier Verbilligungsansätze (14 %, 31 %, 56 % und 68 % im Jahr 2016) sowie einen Mindestansatz für Kinder und junge Erwachsene bis 25 Jahre, der vom KVG festgelegt wird (50 %). Diese Ansätze werden auf eine vom Staatsrat festgesetzte Referenzprämie angewandt (93 % der kantonalen Durchschnittsprämie im Jahr 2016). Per 1. Januar 2017 plant der Staatsrat die Einführung von 60 Prämienverbilligungskategorien, mit Verbilligungsansätzen von 1 bis 67 % (mindestens 50 % für Kinder und unterhaltsberechtigten jungen Erwachsene).

Die Entwicklung der Werte dieser verschiedenen Kriterien seit 2000 findet sich in der folgenden Tabelle.

	Einkommensgrenze				Ansatz der Prämienverbilligung nach Abweichung von der Einkommensgrenze *				Referenzprämie
	Alleinstehende Person ohne Kinder	Alleinstehende Person mit Kindern	Verheiratetes Paar	Zuschlag pro Kind	<15%	von 15% bis 29,99%	von 30% bis 59,99%	>=60%	
2000	35 000	43 000	52 000	9000	30%	50%	75%	85%	DP
2001	35 000	43 000	52 000	9000	25%	45%	70%	80%	DP
2002	35 000	43 000	52 000	9000	24%	42%	66%	76%	DP
2003	<u>36 800</u>	<u>45 200</u>	<u>54 600</u>	<u>9500</u>	23%	40%	63%	73%	DP
2004	36 800	45 200	54 600	<u>10 000</u>	24%	41%	64%	74%	DP
2005	36 800	45 200	54 600	10 000	24%	41%	64%	74%	DP
2006	<u>37 400</u>	<u>45 900</u>	<u>55 400</u>	10 000	23%	40%	63%	73%	DP
2007	37 400	45 900	55 400	<u>10 300</u>	23%	40%	63%	73%	DP
2008	<u>38 000</u>	45 900	55 400	<u>10 800</u>	23%	40%	63%	73%	DP
2009	<u>38 500</u>	45 900	55 400	<u>11 000</u>	23%	40%	63%	73%	DP
2010	38 500	45 900	55 400	11 000	23%	40%	63%	73%	DP
2011	38 500	45 900	55 400	<u>11 500</u>	23%	40%	63%	73%	DP
2012	38 500	45 900	55 400	11 500	23%	40%	63%	73%	DP
2013	38 500	45 900	55 400	11 500	22%	39%	62%	72%	DP
2014	38 500	45 900	55 400	11 500	22%	39%	62%	72%	95% DP
2015	36 000	45 900	53 900	11 500	16%	33%	56%	68%	95% DP
2016	36 000	45 900	53 900	11 500	14%	31%	56%	68%	93% DP
2017	36 000	43 000	58 400	14 000	¹⁾	¹⁾	¹⁾	¹⁾	93% PM

DP: Durchschnittsprämie

xxx (gerade unterstrichen): Änderung **zu Gunsten** der Begünstigten im Vergleich zum Vorjahr

~~xxx~~ (Wellenlinie): Änderung **zu Ungunsten** der Begünstigten im Vergleich zum Vorjahr

* Mindestansatz der Verbilligung von 50 % für die unterhaltsberechtigten Kinder und jungen Erwachsenen

* Ansatz der Verbilligung von 100 % für Sozialhilfebezüger/innen bis 2013 und ordentliche Ansätze seit 2014

¹⁾ 60 Prämienverbilligungskategorien, mit Verbilligungsansätzen von 1 bis 67 % (mindestens 50 % für Kinder und unterhaltsberechtigte junge Erwachsene).

Die Einkommensgrenzen wurden zwischen 2000 und 2011 punktuell erhöht. 2015 war das erste Jahr, in dem sie gesenkt wurden. Die Ansätze der Verbilligung zeigen abgesehen von einem Anstieg im Jahr 2014 und einer stabilen Zeitspanne von 2006 und 2012 zwischen 2000 und 2016 regelmässig Rückgänge an. Unterhaltsberechtigte Kinder und junge Erwachsene profitieren von einem Mindestansatz der Verbilligung von 50 % und darüber (56 % oder 68 % im Jahr 2016), wenn die erforderlichen Einkommensgrenzen erreicht werden. Ausserdem wird für Personen, die Sozialhilfe beziehen, seit 2014 nicht mehr der eigene Ansatz der Verbilligung von 100 %, sondern der ordentliche Ansatz angewandt. Es ist anzumerken, dass der Restbetrag von den Sozialämtern übernommen wird.

Die folgende Tabelle gibt die Entwicklung der Bezügerquote im Verhältnis zur gesamten Freiburger Bevölkerung an.

	Beiträge (Mio.)	Bezüger- quote
Staatsrechnung 2000	104,72	39,5%
Staatsrechnung 2001	104,99	39,4%
Staatsrechnung 2002	108,82	39,1%
Staatsrechnung 2003	112,21	37,9%
Staatsrechnung 2004	114,73	36,7%
Staatsrechnung 2005	117,30	35,3%
Staatsrechnung 2006	125,74	34,3%
Jahresrechnung 2007	120,83	30,8%
Staatsrechnung 2008	119,81	28,7%
Staatsrechnung 2009	127,77	30,2%
Staatsrechnung 2010	140,22	31,2%
Staatsrechnung 2011	149,43	29,9%
Staatsrechnung 2012	159,84	28,8%
Staatsrechnung 2013	160,40	27,2%
Staatsrechnung 2014	149,56	26,4%
Staatsrechnung 2015	145,14	24,5%
Voranschlag 2016	152,00	23,6%

Während ersichtlich ist, dass der Betrag der jährlichen Durchschnittsprämienverbilligung einen fast konstanten Anstieg verzeichnet (ausser 2014), sinkt die Bezügerquote im Gegensatz dazu weiter. Das Gesamtvolumen der Prämienverbilligungen stieg zwischen 2000 und 2017 von 104 Mio. Franken auf 155 Mio., das entspricht einer Zunahme von insgesamt 50 % bzw. fast 3 % pro Jahr.

In diesen Beträgen nicht enthalten sind die Ausgaben im Zusammenhang mit dem Mandat der KSVa (2,3 Mio. Franken budgetiert für 2017) oder die jährlich vom Kanton beglichene Zahlungsausstände. Dieser Zusatzaufwand im Bereich Krankenkassen stieg von 2,7 Mio. Franken 2009 auf 12,5 Mio. 2015 (+360 % in 6 Jahren). Für 2017 sind 13,5 Mio. budgetiert.

Im Rahmen der Diskussionen für den Voranschlag 2017 hat sich der Staatsrat ausführlich mit den Prämienverbilligungen befasst und hat schliesslich beschlossen, dass die Prämienverbilligungen nicht von den Sparmassnahmen ausgenommen werden sollen. Die voraussichtliche Prämienentwicklung wurde für das Budget 2017 berücksichtigt. Gekoppelt mit der allgemeinen Lohnentwicklung werden die unveränderten Einkommensgrenzen dazu führen, dass die Bezügerquote im Jahre 2017 weiter sinkt und sich auf rund 21 % der Bevölkerung beziffern wird. Die neue Systematik (60 Kategorien) und die Anhebung der Grenzen für Ehepaare und Kinder (von 53 900 auf 58 400 Franken bzw. von 11 500 auf 14 000 Franken) ermöglichen eine bessere Ausrichtung der Auswirkungen für die Bezügerinnen und Bezüger und kommt den Familien klar zugute. Die Differenz zwischen den Ausgaben der verschiedenen Haushaltstypen wird weniger gross sein.

2. Strategie des Staatsrates

Des Weiteren hat es der Staatsrat als notwendig erachtet, eine Strategie für die Prämienverbilligung zu verabschieden. An dieser Stelle wird auf den Bericht zum Postulat P 2018.07 Christine Bulliard/

Jean-François Steiert verwiesen, der heute dem Grossen Rat unterbreitet wurde. Dieser Bericht kann als Strategiepapier für den Bereich der Prämienverbilligung verstanden werden.

3. Prämienverbilligung und Sozialhilfe

Im Rahmen der Sparmassnahmen wurde auf den 1. Januar 2014 vom Staatsrat beschlossen, dass die Sozialhilfebezügerinnen und Sozialhilfebezüger nicht mehr 100 % ihrer Krankenkassenprämie verbilligt erhalten, sondern ihre Verbilligung sich wie bei den anderen Personen gemäss der letzten rechtskräftigen Steuerveranlagung berechnet. Sollte diese Verbilligung nicht ausreichen, um die Krankenkassenprämien zu bezahlen, so wird der Restbetrag von der Sozialhilfe übernommen. Diese Sparmassnahme erfolgte aber in einem Gesamtkonzept, welches bekanntlich zwischen dem Staat und den Gemeinden grundsätzlich kostenneutral erfolgte. Auf die Betroffenen hat dies folglich keine Auswirkungen. Des Weiteren werden die im Rahmen des Sparprogramms des Staatsrates getroffenen Massnahmen in der Bilanz des Finanzflusses zwischen Staat und Gemeinden berücksichtigt.

Die Verringerung der Bezügerquote hat somit keinen direkten Zusammenhang mit den Ausgaben der Sozialdienste. Es trifft Personen deren Einkommensgrenzen höher sind als für die Prämienverbilligung zulässig erachtet wurde. Diese Einkommensgrenzen sollten aber grundsätzlich auch den Bezug von Sozialhilfe ausschliessen. Allerdings gilt es zu beachten, dass die Berechnungsgrundlagen für die Prämienverbilligung und für die Sozialhilfe unterschiedlich sind. Die Prämienverbilligung wird gemäss der letzten Steuerveranlagung berechnet (also Zahlen, welche knapp 2 Jahre alt sind), während sich die Sozialhilfe auf die jetzige Einkommens- und Vermögenssituation stützt. In seltenen Ausnahmefällen kann es somit vorkommen, dass eine Person Sozialhilfe bezieht, aber keinen Anspruch auf Prämienverbilligung hat.

In diesem Sinne kann auf die Frage geantwortet werden, dass die betroffenen Personen die zusätzliche finanzielle Last nicht selber tragen müssen.

4. Interkantonaler Vergleich

Für den Vergleich der verschiedenen Kantone, von denen jeder ein anderes System und andere Grenzbeträge verwendet, ist eine Standardisierung notwendig. Die Methode begrenzt sich deshalb auf den Vergleich von sieben vordefinierten Situationen mit einem im Voraus bestimmten Einkommen (Modellhaushalte):

- Alleinstehende Person, Bruttoeinkommen CHF 45 000 (M1)
- Paar mit zwei Kindern, Bruttoeinkommen CHF 70 000 (M2)
- Alleinerziehende Person mit zwei Kindern, Bruttoeinkommen CHF 60 000 (M3)
- Paar mit vier Kindern, Bruttoeinkommen CHF 85 000 (M4)
- Paar mit einem Kind und einem unterhaltsberechtigten jungen Erwachsenen, Bruttoeinkommen CHF 70 000 (M5)
- Junge erwerbstätige Person, Bruttoeinkommen CHF 38 000 (M6)
- Paar ohne Kinder, Bruttoeinkommen CHF 60 000 (M7)

Das Bundesamt für Gesundheit veröffentlicht alle drei bis vier Jahre eine vergleichende Studie. Die Studie legt für diese Situationen das Verhältnis zwischen der verbleibenden Prämie für den Haushalt (nach Prämienverbilligung) und dessen Einkommen fest. Der Bundesrat hatte bei der Einführung des KVG im Jahr 1996 ein allgemeines Ziel in Höhe von 8 % der verbleibenden Prämie im Verhältnis zum Einkommen der Haushalte formuliert.

Die folgende Tabelle fasst die Ergebnisse für den Kanton Freiburg sowie die Mindest-, Median- und Höchstwerte der Schweiz zusammen (neuster verfügbarer Vergleich).

	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	Durchschnittswert 2014	Durchschnittswert 2010	Durchschnittswert 2007
Ziel	8%	6%	6%	6%	6%	8%	8%			
Mindestwert der 26 Kantone	8%	6%	4%	5%	6%	8%	8%	7%	6%	4%
Medianwert der 26 Kantone	12%	12%	9%	11%	14%	12%	16%	12%	10%	10%
Höchstwert der 26 Kantone	16%	18%	12%	16%	21%	15%	23%	17%	13%	14%
Kanton Freiburg	12%	11%	7%	10%	16%	9%	15%	11%	10%	9%
Anzahl Kantone, die das Ziel erreichen	0	1	3	3	0	0	0			

Zusammengefasst zeigen die Ergebnisse dieser Studie, dass bei allen Modellhaushalten jeweils nur 0 bis 3 Kantone das Ziel erreichen. Je nach Situation liegen die Medianwerte zwischen 9 und 16 %. Der Kanton Freiburg liegt nie in Nähe der Extremwerte, sondern immer sehr nahe an den Medianwerten und sogar leicht darunter, ausser in einem Fall.

Allgemeiner betrachtet, zeigen einige zusätzliche Daten aus dem Monitoring von 2014, dass der Kanton Freiburg im Schweizer Durchschnitt oder sogar leicht darüber liegt und sich das Freiburger Modell, obgleich es noch Verbesserungspotenzial aufweist, bewährt hat:

2014 entsprach die durchschnittliche Verbilligung im Kanton Freiburg 30 % der Gesamtprämie, der Schweizer Durchschnitt lag bei 24 %. Die verbleibende Prämienbelastung betrug in Freiburg 11 % des verfügbaren Einkommens, im gesamtschweizerischen Durchschnitt 12 %.

Der Kantonsanteil an der Finanzierung der Prämienverbilligungen beläuft sich in unserem Kanton auf 46 %, in der restlichen Schweiz durchschnittlich auf 44 %.

Die Bezügerquote entspricht dem Schweizer Durchschnitt von 27 %.

Der durchschnittlich ausgezahlte Betrag der Prämienverbilligung nahm im Kanton Freiburg zwischen 2007 und 2014 stärker zu als im Schweizer Durchschnitt (+23 % gegenüber +21 %) und liegt weiterhin über dem Nominalbetrag (1868 Franken gegenüber 1828 Franken).

Wird die Entwicklung der Gesamtsituation 2014 mit den zwei vorhergehenden Studien von 2010 und 2007 verglichen, zeigt der Einkommensanteil, den diese Haushalte für die Krankenkassenprämien aufwenden müssen, sowohl auf nationaler Ebene als auch im Kanton Freiburg eine steigende Tendenz. Die anderen Kantone beschäftigen sich mit den gleichen Herausforderungen und haben ihrerseits wichtige Massnahmen eingeführt. Alle Kantone setzten im Übrigen ihre Bemühungen zugunsten von Kindern und EL-Bezügerinnen und -Bezügern fort, deren Prämienverbilligungen von der Entwicklung der Durchschnittsprämien abhängen.

Die nächste Studie wird zeigen, inwieweit sich die Situation des Kantons Freiburg in Bezug auf die anderen Kantone verändert hat.

12. Dezember 2016