



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Levrat Marie / Zurich Simon

2022-GC-198

Wahnsinn der Krankenkassenprämien: Die Freiburger Bevölkerung schnell und wirksam entlasten!

I. Motion

Mit der am 18. November 2022 eingereichten und begründeten Motion beauftragen die Motionäre den Staatsrat, falls erforderlich durch einen Nachtragskredit, rückwirkend auf den 1. Januar 2023, eine Erhöhung des Kantonsanteils für die individuelle Prämienverbilligung um 30 Prozent im Jahr 2023 vorzusehen.

Nach Auffassung der Motionäre würde dies ermöglichen, die Unterstützungsmassnahmen gezielt auf die Haushalte auszurichten, die sie am meisten benötigen, und somit einen Kaufkraftverlust im Kanton zu verhindern. Sie ist nämlich überzeugt, dass der Anstieg der KVG-Prämien im Jahr 2023 in Verbindung mit der Inflation, den steigenden Energiepreisen und der Prekarisierung in manchen Haushalten infolge der Covid-Epidemie für viele nicht zu verkraften sein wird und dass dringender Handlungsbedarf besteht. Diese Unterstützung würde es auch ermöglichen, die Kaufkraft der Freiburger Bevölkerung zu erhalten, um bei den Unternehmen des Kantons – während diese sich gerade von der Pandemie erholen – einen Rückgang der Ausgaben der Bevölkerung und einen Abfall der freiburgischen Wirtschaftsleistung zu verhindern.

Die Motionäre verweisen auf das auf Bundesebene formulierte Ziel der Motion 22.3801, «Kaufkraft schützen. Abfederung des Prämienchocks 2023 durch sofortige Erhöhung des Bundesbeitrages an die individuelle Prämienverbilligung», die von Ständerätin Isabelle Chassot (Mitte/FR) eingereicht wurde.

Im Übrigen ist für diese Motion ein beschleunigtes Verfahren vorgesehen, das vom Grossen Rat am 13. Dezember 2022 für eine Behandlung in der Februarsession 2023 angenommen wurde.

II. Antwort des Staatsrats

1. Ausgangslage

Einleitend weist der Staatsrat darauf hin, dass er den Begriff des von den Motionären vorgeschlagenen Kantonsanteils für die Prämienverbilligungen so versteht, dass damit die vom Kanton zu tragenden Nettoausgaben in diesem Bereich gemeint sind. Die Gesetzgebung legt in der Tat keinen fixen Kantonsanteil fest; die Nettoausgaben zu Lasten des Kantons stellen grundsätzlich die Gesamtausgaben für die Prämienverbilligungen abzüglich des Bundesbeitrags dar, der jährlich festgelegt wird.

Auf kantonaler Ebene zeigt die Entwicklung der Ausgaben für die Prämienverbilligung in den letzten Jahren eine stark steigende Tendenz. Von 2015 bis 2021 waren zusätzlich rund 35 Millionen, aufgeteilt zwischen Bund (+ 20 Mio. Franken) und Kanton (+ 15 Mio. Franken), nötig, um die Prämienverbilligungen für den Kanton Freiburg zu finanzieren. Dabei handelt es sich

um einen der Bereiche der Staatsausgaben, in dem die Kosten sehr stark und überdurchschnittlich steigen. Die jährliche Prämienhöhung ist einer der Hauptfaktoren für diese Entwicklung.

Tabelle 1: Entwicklung der Ausgaben für die individuelle Prämienverbilligung und Bundesbeiträge

| | Total ausbezahlte Prämienverbilligungen | % | Anteil Bund Prämienverbilligungen | % | Anteil Kanton Prämienverbilligungen | % |
|-------------|---|--------|-----------------------------------|-------|-------------------------------------|-------|
| 2008 | 119 806 830 | 100,0% | 61 045 220 | 51,0% | 58 761 610 | 49,0% |
| 2009 | 127 774 128 | 100,0% | 62 801 587 | 49,2% | 64 972 541 | 50,8% |
| 2010 | 140 216 495 | 100,0% | 68 707 178 | 49,0% | 71 509 317 | 51,0% |
| 2011 | 149 426 905 | 100,0% | 74 103 757 | 49,6% | 75 323 148 | 50,4% |
| 2012 | 159 842 037 | 100,0% | 75 325 252 | 47,1% | 84 516 785 | 52,9% |
| 2013 | 160 403 402 | 100,0% | 77 353 042 | 48,2% | 83 050 360 | 51,8% |
| 2014 | 149 563 977 | 100,0% | 80 500 386 | 53,8% | 69 063 591 | 46,2% |
| 2015 | 145 142 233 | 100,0% | 85 430 074 | 58,9% | 59 712 159 | 41,1% |
| 2016 | 149 371 074 | 100,0% | 90 586 310 | 60,6% | 58 784 764 | 39,4% |
| 2017 | 159 001 109 | 100,0% | 95 837 760 | 60,3% | 63 163 349 | 39,7% |
| 2018 | 167 295 826 | 100,0% | 100 701 398 | 60,2% | 66 594 428 | 39,8% |
| 2019 | 171 918 344 | 100,0% | 103 903 965 | 60,4% | 68 014 379 | 39,6% |
| 2020 | 175 496 978 | 100,0% | 105 199 255 | 59,9% | 70 297 723 | 40,1% |
| 2021 | 180 198 505 | 100,0% | 105 997 826 | 58,8% | 74 200 679 | 41,2% |
| 2022 | 184 608 883 | 100,0% | 106 289 547 | 57,6% | 78 319 336 | 42,4% |

Quelle: KSVA

Das vom Grossen Rat genehmigte Budget 2023 für den Posten «Kantonsbeiträge für die Krankenversicherung» belief sich auf 192 072 800 Franken (Pos. 3655/3637.001). Bei den Einnahmen wurden die Bundesbeiträge (Pos. 3655/4630.036) auf 110 339 800 Franken geschätzt. Die Nettoausgaben des Kantons gemäss dem angenommenen Budget betragen somit 81 733 00 Franken.

Nach den Beschlüssen der dritten Lesung des Staatsrats trafen jedoch vom Eidgenössischen Departement des Innern zwei neue Mitteilungen ein:

- > der für 2023 zu erwartende Prämienanstieg fällt höher aus als die im Budgetentwurf angenommene Erhöhung (+7,3 % in Freiburg¹ anstatt den vorgesehenen + 4 %);
- > der definitive Bundesbeitrag ist ebenfalls höher als der im Budget festgehaltene Betrag.

Auf der Grundlage dieser neuen Informationen hielt der Staatsrat an seinem Grundsatzentscheid fest, die Prämienhöhung für 2023 für die aktuellen Bezügerinnen und Bezüger von Prämienverbilligungen auszugleichen, obwohl der Prämienanstieg höher ausfiel als ursprünglich

¹ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/73290.pdf>

angenommen. Die erwarteten Mehrausgaben sollten durch eine Kreditübertragung von 2022 auf 2023 und durch die Erhöhung des Bundesbeitrags aufgefangen werden können. Die Situation stellt sich somit wie folgt dar:

| | Budget 2023 | erwartete Rechnung 2023 | erwartete Realausgaben 2023 |
|---|--------------------|------------------------------------|--|
| Total Ausgaben Prämienverbilligungen | 192 072 800 | 194 920 000 | 194 920 000 |
| Kreditübertragung | | -1 485 000 | |
| Total Ausgaben Brutto- Prämienverbilligungen | 192 072 800 | 193 435 000 | 194 920 000 |
| Bundesbeitrag | -110 339 800 | -113 050 079 | -113 050 079 |
| Total Nettoausgaben für die Prämienverbilligungen 2023 | 81 733 000 | 80 384 921 | 81 869 921 |

Die 81 869 921 Franken stellen die gesamten erwarteten kantonalen Nettoausgaben für die Prämienverbilligungen des Jahres 2023 dar.

Eine Erhöhung der budgetierten kantonalen Ausgaben für die individuelle Prämienverbilligung um 30 Prozent im Jahr 2023 würde bedeuten, dass den Bezügerinnen und Bezügerern einer Prämienverbilligung ein zusätzlicher Betrag von 24 520 000 Franken gewährt würde.

2. Eidgenössische Motion

Die vorliegende Motion nimmt Bezug auf die eidgenössische Motion 22.3801 «Kaufkraft schützen. Abfederung des Prämienschocks 2023 durch sofortige Erhöhung des Bundesbeitrages an die individuelle Prämienverbilligung», die von der freiburgischen Ständerätin Isabelle Chassot am 16. Juni 2022² eingereicht wurde. Diese verlangt, dass der Bundesrat den Beitrag des Bundes an die individuelle Prämienverbilligung für das Jahr 2023 mit einem dringlichen, zeitlich auf ein Jahr befristeten Bundesbeschluss um 30 Prozent erhöht. Der zusätzliche Betrag soll an die Kantone unter der Voraussetzung ausgerichtet werden, dass sie ihren eigenen Beitrag nicht reduzieren.

Diese Motion wurde vom Ständerat am 12. Dezember 2022 mit 24 zu 17 Stimmen abgelehnt.

Anlässlich der Debatte im Ständerat wurde in Übereinstimmung mit der Auffassung des Bundesrats und der Kommission betont, dass die zusätzlichen Ausgaben von rund einer Milliarde Franken für die Bundesfinanzen nicht tragbar wären und dass diese Erhöhung auf kantonaler Ebene auf Schwierigkeiten bei der Umsetzung stossen würde.

² <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20223801>

Zudem wies die Kommission darauf hin, dass der vorgeschlagene Bundesbeitrag einen Ausnahmecharakter hätte und nur für das Jahr 2023 gelten würde; dies, obwohl für 2024 eine weitere Prämienerrhöhung absehbar ist. Daher hat das Parlament seinen Wunsch zum Ausdruck gebracht, einer nachhaltigen Lösung den Vorzug zu geben. Die beiden Kammern befürworteten zurzeit unterschiedliche Vorgehensweisen. Der Nationalrat plant einen indirekten Gegenvorschlag (21.063) zur eidgenössischen Volksinitiative über die Prämienentlastung. Dieser Gegenvorschlag sieht namentlich vor, dass die Prämienverbilligungen für Personen mit Anspruch auf Ergänzungsleistungen aus dem Budget der Ergänzungsleistungen bezahlt werden sollen, was den verfügbaren Spielraum für die Personen mit Anspruch auf Prämienverbilligungen erhöhen würde. Für den Kanton Freiburg würde dies ungefähr 60 Millionen Franken ausmachen.

Der Ständerat seinerseits will keinen Gegenvorschlag, verlangt jedoch, dass die neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, die sogenannte NFA II, vorangetrieben wird. Nach seiner Meinung müsste der Bereich der Prämienverbilligungen vollständig den Kantonen übertragen werden. Im Gegenzug würde der Bereich der Ergänzungsleistungen dem Bund überlassen.

Die eidgenössischen Räte werden in den kommenden Sessionen noch darüber diskutieren müssen. Sie haben bis zum 3. Oktober 2023 Zeit, um zu entscheiden, ob sie einen Gegenvorschlag zur eidgenössischen Initiative «Für bezahlbare Prämien» vorlegen wollen.

3. Meinung des Staatsrats

Einleitend betont der Staatsrat, dass er die Forderungen der Motionären versteht. Der allgemeine Preisanstieg wie auch die Prämienerrhöhung wirken sich stark auf die Haushaltsbudgets aus und führen tendenziell zu einem erhöhten Risiko der Prekarisierung. Der Staatsrat begrenzte die Auswirkungen der für 2023 vorgesehenen Krankenkassenprämienerrhöhung, indem er dieser Situation in dem von ihm vorgelegten Budget 2023 Rechnung trug (vgl. Kap. 1). Die aktuellen Anspruchsberechtigten, die rund 26 Prozent der Freiburger Bevölkerung ausmachen, werden also trotz der Prämienerrhöhung im Verhältnis die gleiche Unterstützung erhalten wie im Jahr 2022. Zu beachten ist auch, dass mehr als ein Viertel der Bevölkerung die Krankenversicherung für das Jahr 2023 gewechselt hat, was zu begrüßen ist. Die Bevölkerung hat diese Möglichkeit der Optimierung der wegen der Prämien bestehenden finanziellen Belastung somit auch tatsächlich wahrgenommen.

Bei einer Annahme hätte die Umsetzung der vorliegenden Motion neben der in Kapitel 1 aufgezeigten Erhöhung der kantonalen Ausgaben mehrere Konsequenzen, die nachfolgend zu erläutern sind.

Zunächst müsste der Staatsrat dem Grossen Rat einen Dekretsentwurf über die mit dieser Motion geforderte Erhöhung und die Art und Weise der Umsetzung vorlegen.

Die Motion enthält keinerlei Details über die Aufteilung der Erhöhung des Kantonsanteils. Bei einer Annahme des Dekrets, müsste der Staatsrat die Motion anschliessend konkretisieren, indem er den Umfang der Prämienverbilligung, die Höhe der zu berücksichtigenden Prämie und/oder den Kreis der Berechtigten über eine Anpassung der Verordnung über die Verbilligung der Krankenkassenprämien (VKP; SGF 842.1.13) neu definiert. Dann müssten Simulationen durchgeführt werden, um die Auswirkungen der verschiedenen Änderungen dieser Parameter zu messen.

Sobald die Parameter geändert sind, müsste die Ausgleichskasse als ausführendes Organ ihr Computerprogramm anpassen und neue Verfügungen erlassen. Dies führt zu zwei Hauptschwierigkeiten.

- > Die erste betrifft die technische Herausforderung, die diese Änderungen darstellen. Obwohl das Computer-Basisprogramm in etwa 15 anderen Kantonen verwendet wird, wurden die Parameter noch nie während eines Geschäftsjahres geändert. Der IT-Anbieter schätzt die zusätzliche Arbeitsbelastung als hoch ein und weist auf ein ernsthaftes technisches Risiko hin.
- > Die zweite ist die Mehrbelastung, die sich durch die neu zu erlassenden Verfügungen ergibt und die sowohl von der Ausgleichskasse als auch von den Krankenversicherungen zu tragen ist. Rund 50 000 Verfügungen für 75 000 anspruchsberechtigte Personen wären von der Änderung der Prämienverbilligungen betroffen. Die Ausgleichskasse müsste somit alle diese Verfügungen ändern. Je nach den gewählten Parametern wird sie möglicherweise auch die Personen, die neu Anspruch auf Prämienverbilligungen haben, informieren und die entsprechenden Verfügungen erlassen müssen. Diese Aufgaben würden eine vorübergehende Anpassung des Personalbestands der Ausgleichskasse erfordern. Alle neuen Verfügungen würden danach an die Krankenversicherungen weitergeleitet. Diese Letzteren müssten dann die effektiven Prämien, die für jede anspruchsberechtigte Person zu zahlen sind, neu berechnen. Dies wäre mit einer erheblichen Mehrarbeit für die betroffenen Stellen verbunden.

Zu beachten ist, dass der Staat die Ausgleichskasse für die zusätzlichen, durch diese Aufgaben entstehenden Kosten vollständig entschädigen muss. Diese werden auf ungefähr 1 bis 1,5 Millionen Franken geschätzt. Diese Schätzung umfasst die Informatikkosten sowie eine von der Ausgleichskasse geschätzte Erhöhung der Verwaltungskosten um 50 Prozent.

Diese Schwierigkeiten bilden ein grosses Hemmnis für eine mögliche Umsetzung der Motion. Nach dem derzeitigen Zeitplan könnte das Computerprogramm im Sommer angepasst werden, während der Versand der neuen Verfügungen und die Korrektur der Rechnungen durch die Krankenversicherungen im Herbst stattfinden würden. Dieser Zeitraum ist für beide beteiligten Einrichtungen jedoch gerade wegen der Vorbereitung der Verfügungen und der Rechnungen für das folgende Jahr sehr arbeitsintensiv, was die Bearbeitungsdauer ebenfalls verlängern könnte. Die Auswirkungen der in der Motion vorgeschlagenen Erhöhung der Prämienverbilligungen würden sich somit erst Ende 2023 zeigen.

Vor allem aber weist der Staatsrat, vergleichbar mit den Überlegungen, die zur Ablehnung der erwähnten eidgenössischen Motion geführt haben, darauf hin, dass die budgetären Auswirkungen einer Annahme der vorliegenden Motion höchst problematisch wären. Der Staatsrat ist der Ansicht, dass ein Vorschlag, wie er in der Motion gefordert wird, normalerweise im Rahmen der Budgetdiskussionen im Grossen Rat hätte gemacht und eine Kompensation hätte vorgesehen werden müssen, um dem verfassungsmässigen Erfordernis eines ausgeglichenen Voranschlags der Laufenden Rechnung des Staates nachzukommen. Trotz einer eingehenden Analyse sieht der Staatsrat keinerlei Möglichkeit, dem vorliegenden Antrag mit einem Nachtragskredit nachzukommen. Dies würde nämlich bedeuten, dass die zusätzlichen Aufwendungen von rund 26 Millionen Franken (rund 24,5 Millionen Franken Erhöhung der individuellen Ermässigung und 1 bis 1,5 Millionen Franken zusätzliche Verwaltungskosten) durch eine gleich hohe Entlastung gedeckt werden könnten. Er erkennt jedoch keinen Bereich oder auch keine Kombination von Bereichen, in denen die Ausgaben um 26 Millionen gesenkt werden könnten, ohne die Leistungen des Staates für die Bevölkerung zu gefährden.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass es angesichts des Umfangs der erwähnten zusätzlichen Ausgaben illusorisch erscheint, diese in den kommenden Jahren ohne ein Überdenken der Höhe der Kantonssteuern bewältigen zu können. Der Staatsrat hält insbesondere fest, dass der Finanzplan für die Legislaturperiode eine schrittweise Erhöhung der Subventionen für die KVG-Prämienverbilligungen vorsieht, allerdings in einem Ausmass, das weit unter der Forderung der Motion liegt. Zum heutigen Zeitpunkt lassen die Jahre 2024 bis 2026 jedoch einen wachsenden Aufwandüberschuss erkennen, der in den kommenden Budgets abgebaut werden muss. In diesem Sinne decken sich die diesbezüglichen Überlegungen mit den Überlegungen der eidgenössischen Räte zur Budgetproblematik.

Ferner würde die Motion zu einer erheblichen Erhöhung der staatlichen Nettosubventionen für Funktionsausgaben führen. Artikel 21 Abs. 2 des Subventionsgesetzes (SubG) legt für das Gesamtvolumen der veranschlagten Nettosubventionen für Funktionsausgaben einen Höchstsatz von 41 % des gesamten kantonalen Steueraufkommens fest. Damit wollte der Gesetzgeber das Gesamtvolumen der Subventionen den finanziellen Möglichkeiten des Staates anpassen. Im Voranschlag 2023 betrug der Nettosubventionssatz 40,7 % und lag damit sehr nahe am vorgegebenen Höchstsatz. Folglich würde die durch die Motion bewirkte Erhöhung höchstwahrscheinlich zu einer Überschreitung des gesetzlichen Höchstsatzes führen. Der Staatsrat wäre dann von Gesetzes wegen verpflichtet, dem Grossen Rat Gesetzesänderungen in Bezug auf die Subventionen vorzuschlagen, um das Subventionsvolumen innerhalb der gesetzlichen Grenzen zu halten.

Nichtsdestotrotz teilt der Staatsrat die bei der Behandlung der eidgenössischen Motion geäusserten Meinungen, dass es wichtig ist, eine nachhaltige Lösung zu finden. Eine punktuelle Hilfe mit einer auf ein Jahr begrenzten Dauer wäre für die anspruchsberechtigten Personen in der Tat schwer zu verstehen; dies umso mehr, als es unwahrscheinlich ist, dass die Krankenkassenprämien in Zukunft sinken werden.

Die politische Diskussion über eine allfällige Änderung des Systems der Prämienverbilligungen wird demnächst im Rahmen der Behandlung der Verfassungsinitiative «Für bezahlbare Prämien» sowohl auf Bundesebene als auch im Kanton Freiburg stattfinden. Der Staatsrat empfiehlt daher, die Frage einer allfälligen Anpassung des Systems und des Umfangs der Prämienverbilligungen im Rahmen der Diskussionen über diese Initiative einer nachhaltigen Lösung zuzuführen.

4. Schlussfolgerung

Zusammenfassend ist sich der Staatsrat bewusst, dass der Anstieg der Lebenshaltungskosten eine wichtige Herausforderung darstellt und schenkt ihr besondere Aufmerksamkeit. Er ist jedoch der Ansicht, dass das in der Motion vorgeschlagene Instrument zur Bewältigung dieser Problematik, das heisst eine Erhöhung des Kantonsanteils an der individuellen Prämienverbilligung um 30 Prozent im Jahr 2023, nicht das geeignete Instrument ist, um ihr zu begegnen. Diese Lösung ist nämlich mit zahlreichen, hauptsächlich administrativen Sachzwängen verbunden und erlaubt es nicht, die Lage der anspruchsberechtigten Personen von Prämienverbilligungen langfristig zu sichern. Vor allem aber kann die Erhöhung der Ausgaben zu Lasten des Staates, die sich aus der Motion ergeben würde, nicht durch einen Zusatzkredit finanziert werden, weil keine ausreichenden Kompensationsmöglichkeiten identifiziert werden konnten. Der Staatsrat hält jedoch fest, dass im Rahmen der Verfassungsinitiative «Für bezahlbare Prämien» eine allgemeine Diskussion über das System der Prämienverbilligungen stattfinden wird, mit der gegebenenfalls eine dauerhaftere

Lösung als eine Unterstützung für ein Jahr in Betracht kommen könnte. In diesem Zusammenhang wird auch der Ausgang der Debatten der eidgenössischen Räte von entscheidender Bedeutung sein.

Aus diesen Gründen empfiehlt der Staatsrat dem Grossen Rat, die Motion abzulehnen.

24. Januar 2023