



Botschaft 2024-DSAS-93

Änderungsentwurf des Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVGG)

Wir haben die Ehre, Ihnen den Änderungsentwurf des Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVGG) als Gegenvorschlag zur Verfassungsinitiative «Für bezahlbare Prämien» zu unterbreiten.

Inhalt

1	Begriffe	2
2	Einleitung	3
3	Situation im Kanton Freiburg	3
3.1	Aktuelles Modell	3
3.2	Prämienbelastung	5
4	Auflagen des Bundes	5
4.1	Mindestbeitrag	6
4.2	Festlegung eines sozialen Ziels	6
5	Kantonale Initiative	7
6	Gegenvorschlag zur kantonalen Initiative	7
6.1	Definitionen zur Festlegung des sozialen Ziels	7
6.2	Gegenvorschlag	9
7	Finanzielle Auswirkungen	10
8	Kommentare zu den einzelnen Artikeln	11
9	Verfassungsmässigkeit, Vereinbarkeit mit Bundesrecht und Europakompatibilität	12
10	Finanz- und Gesetzesreferendum	12
11	Fazit	13

1 Begriffe

Referenzprämie

Prämie, die im Rahmen der Prämienverbilligung berücksichtigt wird. Sie wird vom Staatsrat festgelegt und kann sich ganz oder teilweise auf eine der nachstehend definierten Prämien beziehen.

Standardprämie

Kantonale oder regionale Durchschnittsprämie, die auf der Grundversicherung mit der Mindestfranchise von 300 Franken für Erwachsene und 0 Franken für Kinder beruht. Sie umfasst die Unfalldeckung sowie die freie Wahl der Leistungserbringer.

Mittlere Prämie

Kantonale oder regionale Durchschnittsprämie, die sämtliche Versicherungsmodelle und Franchisen berücksichtigt. Sie wird berechnet, indem die Gesamtprämiensumme einer Versichertengruppe (Erwachsene, junge Erwachsene, Kinder) durch die Gesamtzahl der Versicherten dieser Gruppe geteilt wird.

Es ist zwischen der mittleren Prämie a priori und der mittleren Prämie a posteriori zu unterscheiden. Die jeweils im September vom Bundesamt für Gesundheit (nachfolgend: BAG) veröffentlichte mittlere Prämie für das Folgejahr wird auf der Grundlage der vom BAG genehmigten Prämien und der erwarteten Versichertenbestände der Versicherer berechnet. Dabei handelt es sich um die mittlere Prämie a priori. Nach Ablauf des betreffenden Jahres wird die Berechnung erneut vorgenommen, gestützt auf die effektiv gewählten Franchisen und Versicherungsmodelle sowie auf die tatsächlichen Versichertenbestände der Versicherer. Dabei handelt es sich um die mittlere Prämie a posteriori.

Nettoprämie

Prämie, die nach Abzug der Prämienverbilligung von der versicherten Person zu tragen ist.

Effektive Prämie

Prämie, die der Versicherung effektiv bezahlt wird.

Massgebendes Einkommen

Einkommen, das der Berechnung der Prämienverbilligung zugrunde liegt.

2 Einleitung

Die eidgenössische Volksinitiative «Maximal 10 % des Einkommens für Krankenkassenprämien» der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz kam am 25. Februar 2020 zustande. Am 17. September 2021 überwies der Bundesrat die Initiative an das Parlament, mit der Empfehlung, sie abzulehnen. Gleichzeitig legte er einen indirekten Gegenvorschlag zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 vor (nachfolgend: KVG; SR 832.10). Am 29. September 2023 verabschiedete das Parlament den indirekten Gegenvorschlag zur eidgenössischen Initiative, welcher eine Änderung des KVG vorsieht. Am 9. Juni 2024 lehnten Volk und Stände die Volksinitiative ab. Die Referendumsfrist für den indirekten Gegenvorschlag lief am 9. Januar 2025 ab. Zur Konkretisierung des Gegenvorschlags wurde am 13. Dezember 2024 eine Revision der Verordnung über die Beiträge der Kantone und des Bundes zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung (VPVK; SR 832.112.4) in die Vernehmlassung geschickt. Das Vernehmlassungsverfahren dauerte bis am 31. März 2025. Am 12. September 2025 verabschiedete der Bundesrat die oben genannte Ausführungsverordnung und legte das Inkrafttreten des Gesetzes und dieser Verordnung auf den 1. Januar 2026 fest, mit einer Übergangsfrist von zwei Jahren.

Parallel zur eidgenössischen Initiative reichte die Sozialdemokratische Partei Freiburg die kantonale Volksinitiative «Für bezahlbare Prämien» ein. Diese wurde am 4. Februar 2022 im Amtsblatt veröffentlicht. Angesichts der Entwicklungen auf Bundesebene wurde eine Fristverlängerung für die Behandlung der kantonalen Initiative beantragt, damit das Ergebnis der eidgenössischen Volksabstimmung abgewartet werden konnte.

Heute ist der Staatsrat in der Lage, einen Entwurf vorzulegen, der den Anforderungen des Bundes entspricht und als Gegenentwurf zur kantonalen Initiative dient.

3 Situation im Kanton Freiburg

3.1 Aktuelles Modell

Das aktuelle System zur Berechnung der Prämienverbilligung im Kanton Freiburg basiert auf zwei Elementen: einerseits auf der Differenz zwischen dem *massgebenden Einkommen* der bzw. des Anspruchsberechtigten oder des Kreises der Anspruchsberechtigten (Haushalt) und den festgelegten *Einkommensgrenzen*, die je nach Zusammensetzung des Haushalts variieren, sowie andererseits auf einer vom Staatsrat festgelegten *Referenzprämie*.

Das *massgebende Einkommen* ergibt sich dabei aus dem jährlichen Nettoeinkommen gemäss Steuerveranlagung des Kantons Freiburg für die vorangegangene Steuerperiode, zuzüglich Prämien und Versicherungsbeiträge, private Schuldzinsen für den Teil, der 30 000 Franken übersteigt, Unterhaltskosten für private Liegenschaften für den Teil, der 15 000 Franken übersteigt, und ein Zwanzigstel (5 %) des steuerbaren Vermögens.

Die *Einkommensgrenzen*, unterhalb derer Personen Anspruch auf Prämienverbilligungen haben, sind für 2026 wie folgt festgelegt: 37 000 Franken für Alleinstehende ohne Kinder, 43 400 Franken für Alleinstehende mit einem oder mehreren unterhaltsberechtigten Kindern und 65 000 Franken für Paare. Hinzu kommen 14 000 Franken pro unterhaltsberechtigtem Kind.

Übersteigt das massgebende Einkommen der Person oder des Haushalts die festgelegte Einkommensgrenze, hat die Person/der Haushalt keinen Anspruch auf eine Prämienverbilligung. Liegt das massgebende Einkommen unter der Einkommensgrenze, erhält die Person/der Haushalt eine Prämienverbilligung von 1,0 % bis 65,0 % der Referenzprämie, je nach Abweichung von der Grenze. Je weiter das massgebende Einkommen unter der Grenze liegt, desto höher fällt die Prämienverbilligung aus.

Die *Referenzprämie* beträgt 93 % der vom Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) für die Berechnung der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV festgelegten «Durchschnittsprämie». Zu beachten ist, dass der Begriff «Durchschnittsprämie», der in der kantonalen Verordnung über die Verbilligung der Krankenkassenprämien (VKP, SGF 842.1.13) verwendet wird, missverständlich ist. Tatsächlich handelt es sich um die sogenannte Standardprämie (Durchschnittsprämie auf Basis der Grundversicherung mit einer Mindestfranchise von 300 Franken für Erwachsene und 0 Franken für Kinder).

Gemäss der entsprechenden Bundesgesetzgebung beträgt die Prämienverbilligung für Kinder mindestens 80 % und für unterhaltsberechtigte junge Erwachsene mindestens 50 % (Art. 65 Abs. 1 bis KVG).

3.2 Prämienbelastung

Die nachstehende Grafik zeigt die Nettoprämienbelastungen der sieben Haushaltsarten im Verhältnis zum massgebenden Einkommen im Sinne des kantonalen Rechts auf Prämienverbilligungen und auf der Grundlage der Referenzprämien des Kantons. Die hervorgehobenen Bereiche sind die Nettoprämienanteile. Rechts von diesen Bereichen haben Haushalte keinen Anspruch mehr auf Prämienverbilligungen, links davon beziehen sie in der Regel entweder Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen.

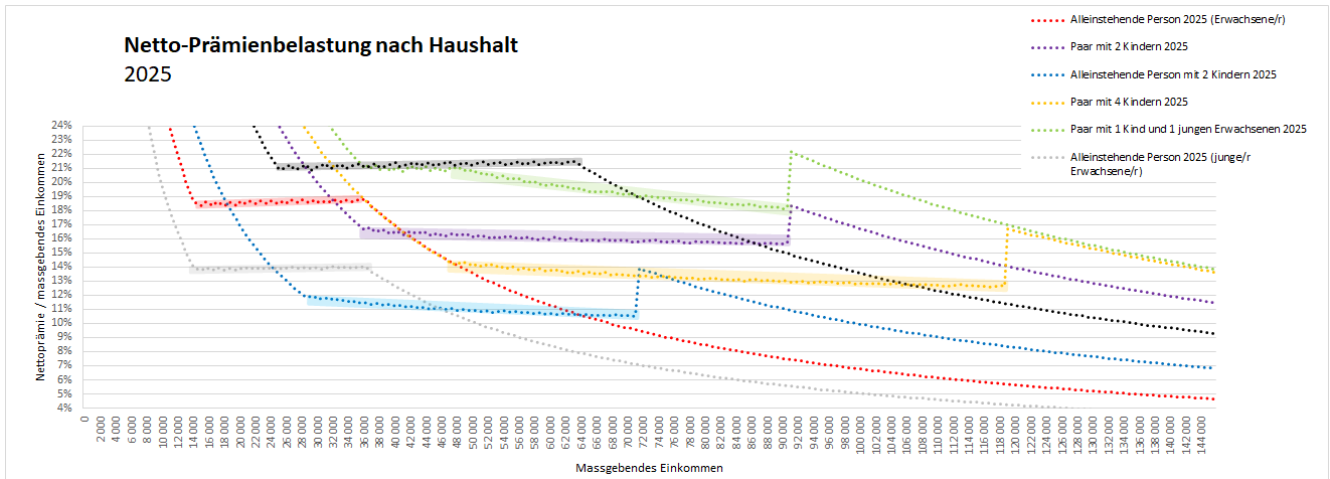


Abb. 1: Nettoprämienanteile nach massgebendem Einkommen, Kanton Freiburg

Als Tabelle:

	<u>Haushalt 1</u>	<u>Haushalt 2</u>	<u>Haushalt 3</u>	<u>Haushalt 4</u>	<u>Haushalt 5</u>	<u>Haushalt 6</u>	<u>Haushalt 7</u>
	Alleinstehende Person	Paar mit 2 Kindern	Alleinstehende Person mit 2 Kindern	Paar mit 4 Kindern	Paar mit 1 Kind und 1 jungen Erwachsene/r	Alleinstehende/r junge/r Erwachsene/r	Kinderloses Paar
Freiburg 2025 Standard-prämie	18–19 %	15–17 %	10–12 %	12–14 %	18–21 %	14 %	21–22 %

Diese Prozentsätze, die den Prämienanteil am Haushaltseinkommen ausdrücken, sind nicht fest vorgegeben. Sie ergeben sich vielmehr aus dem jeweils geltenden Modell, das auf Einkommensgrenzen basiert.

Es ist festzustellen, dass das aktuelle Modell bestimmte Haushalte gegenüber anderen begünstigt und auch Schwelleneffekte mit sich bringt.

Die sowohl von der eidgenössischen als auch von der kantonalen Initiative vorgeschlagenen Modelle beseitigen diese Effekte und Unterschiede zwischen den Kategorien und behandeln alle betroffenen Personen und Haushalte gleich. Dies bedeutet jedoch einen Paradigmenwechsel: Gewisse Haushalte verlieren die Vorteile des derzeitigen Systems, während andere – eine Mehrheit – davon profitieren.

4 Auflagen des Bundes

Ohne auf die Einzelheiten des Gegenvorschlags einzugehen, verpflichtet dieser die Kantone einerseits, einen maximalen Prozentsatz festzulegen, den die Krankenkassenprämien im Verhältnis zum verfügbaren Einkommen der im Kanton wohnhaften Versicherten ausmachen dürfen, und andererseits,

einen Mindestbeitrag zur Prämienfinanzierung zu leisten. Es wurde eine Übergangsfrist von zwei Jahren vorgesehen, während der nach derzeitigem Stand keine zusätzlichen Beiträge des Kantons Freiburg erforderlich sind. Gemäss den Berechnungen des BAG hätte der Kanton Freiburg ohne die vorgesehene Übergangsfrist im Budget 2026 zusätzliche Mittel von nahezu 23 Millionen Franken für Prämienverbilligungen bereitstellen müssen. Ab 2028 wird der Kanton Freiburg daher wie viele andere Kantone gezwungen sein, das Budget für die Verbilligung der individuellen Prämien deutlich zu erhöhen.

4.1 Mindestbeitrag

Mit dem Inkrafttreten der Änderung des KVG per 1. Januar 2026, die aus dem Gegenvorschlag des Bundes zur Prämien-Entlastungs-Initiative hervorging, wird jeder Kanton verpflichtet, sich mit einem Mindestbeitrag an der Prämienverbilligung zu beteiligen. Dieser wird jedes Jahr vom BAG berechnet. Der Beitrag entspricht einem bestimmten Prozentsatz der Bruttokosten der Krankenversicherung des jeweiligen Kantons. Massgebend ist die Prämienbelastung der 40 % der Bevölkerung mit dem niedrigsten Einkommen. Beträgt diese Belastung höchstens 11 % der Lohnmasse, beläuft sich der Mindestbeitrag des Kantons auf 3,5 % der Bruttokosten. Beträgt diese Belastung 18,5 % oder mehr, steigt der Mindestbeitrag des Kantons auf 7,5 % der Bruttokosten. Zwischen diesen beiden Schwellenwerten verläuft die Progression des Prozentsatzes linear.

Die Gesetzesänderung sieht zudem eine Übergangsfrist von zwei Jahren vor. In dieser Zeit ist der Mindestbeitrag für alle Kantone auf 3,5 % festgelegt ist, unabhängig davon, wie hoch die Prämienbelastung für die 40 % der Bevölkerung mit dem niedrigsten Einkommen ist. Da der Kanton Freiburg jedoch mehr als 3,5 % beiträgt, ist er derzeit von dieser Gesetzesänderung nicht konkret betroffen. Eine konkrete Auswirkung ist frühestens nach Ablauf der Übergangsfrist zu erwarten, ab 2028.

Es wurde eine Prognose zur möglichen Entwicklung des Mindestbeitrags aufgrund der Auflagen des Bundes für die nächsten vier Jahre erstellt. Dieser Prognose beruht auf einer Reihe von Annahmen. Diese Annahmen beziehen sich auf die demografische Entwicklung und die Entwicklung der Bruttokosten der Krankenversicherung. Für die demografische Entwicklung wurde eine Rate von 1 % zugrunde gelegt, für die Kosten der Krankenversicherung eine Rate von 4,5 %; dies entspricht der durchschnittlichen Entwicklung der letzten fünf Jahre. Die Zahlen sind in Millionen Franken angegeben. In Klammern ist der entsprechende Prozentsatz der Bruttokosten angegeben. Es ist zu beachten, dass diese Zahlen nur Richtwerte sind.

Jahr	2028	2029	2030	2031	2032
Mindestbeitrag des Kantons aufgrund der neuen Bundesgesetzgebung	147	160	169	178	188
(% der Bruttokosten)	(7.28%)	(7.50%)	(7.50%)	(7.50%)	(7.50%)

4.2 Festlegung eines sozialen Ziels

Zusätzlich zum Mindestbeitrag verpflichtet das Bundesgesetz die Kantone festzulegen, welchen maximalen Prozentsatz die Krankenkassenprämien im Verhältnis zum verfügbaren Einkommen der im Kanton wohnhaften Versicherten ausmachen dürfen. Für die Umsetzung dieser Vorgabe steht den Kantonen eine Frist von vier Jahren ab Inkrafttreten der Gesetzesänderung zur Verfügung, das heisst bis spätestens 1. Januar 2030.

5 Kantonale Initiative

Die kantonale Initiative verlangt, dass die Verfassung des Kantons Freiburg durch einen neuen Artikel zur Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung ergänzt wird:

«Die Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 wird wie folgt geändert:

Art. 56 (neu) Materielle Sicherheit – Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung

¹ Der Staat trifft die notwendigen Massnahmen, damit die Prämien der obligatorischen Krankenversicherung für die Versicherten tragbar sind.

² Er gewährt den Versicherten Prämienverbilligungen. Die von den Versicherten zu tragenden Prämien betragen höchstens 10 % des verfügbaren Einkommens. Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.»

6 Gegenvorschlag zur kantonalen Initiative

6.1 Definitionen zur Festlegung des sozialen Ziels

Die kantonale Initiative sieht vor, in der Freiburger Verfassung zu verankern, dass die Krankenkassenprämien 10 % des verfügbaren Einkommens nicht überschreiten dürfen.

Die konkreten Auswirkungen der Initiative für die Anspruchsberechtigten sowie die finanziellen Folgen für den Kanton hängen massgeblich von der gewählten Definition der von den Versicherten zu tragenden Prämie sowie des massgebenden Einkommens ab.

Tatsächlich variiert die Höhe der Prämien zwischen den einzelnen Krankenversicherern und zwischen den Versicherungsmodellen (ordentliche Franchise, Wahlfranchise, alternatives Versicherungsmodell). Auch hinsichtlich des Einkommens, zu dem die Prämie in Verhältnis gesetzt werden soll, gibt es unterschiedliche Möglichkeiten (Bruttoeinkommen, steuerbares Einkommen auf Kantonsebene oder gemäss direkter Bundessteuer, für den Anspruch auf Prämienverbilligungen massgebendes Einkommen usw.).

Der Begriff der Prämie bezieht sich auf die vom BAG definierte *mittlere Prämie*. Als Referenz zur Abbildung der Prämienentwicklung verwendet das BAG heute nicht mehr die Standardprämie auf der Grundlage einer Franchise von 300 Franken. Aufgrund der Einführung neuer Versicherungsmodelle gilt die Grundprämie mit Mindestfranchise nicht mehr als repräsentativ. Stattdessen stützt sich das BAG auf die sogenannte mittlere Prämie, die sämtliche Versicherungsmodelle berücksichtigt. (https://www.priminfo.admin.ch/de/zahlen-und-fakten/mittlere_praemie). Die derzeitige Definition des für die Prämienverbilligung *massgebenden Einkommens* wurde hingegen beibehalten.

Die KSVA hat in einer Testumgebung verschiedene Simulationen durchgeführt. Dabei wurden die Einkommensgrenzen so angepasst, dass sie einem maximal zulässigen Prämienanteil am massgebenden Einkommen von 10 %, 10,5 %, 11 % beziehungsweise 12 % entsprachen.

Die Ergebnisse dieser Simulationen sind in der nachstehenden Tabelle dargestellt. Sie erlauben eine Einschätzung der wirtschaftlichen Auswirkungen für den Kanton, abhängig vom festgelegten Höchstprozentsatz der Prämienbelastung im Verhältnis zum massgebenden Einkommen. Als Referenzjahr für die Simulationen diente das Jahr 2024.

Varianten	KSVA	inkl. Sozialhilfe	Anteil Bund	Anteil Kanton
Aktuelles System	225.1	8.1	124.7	100.3
10 % mit mittlerer Prämie	271.1	3.1	124.7	146.4
10,5 % mit mittlerer Prämie	256.8	4.1	124.7	132.1
11 % mit mittlerer Prämie	245.5	5.1	124.7	120.8
12 % mit mittlerer Prämie	227.9	8.1	124.7	103.2

*Die mit Stern gekennzeichneten Spalten sind nicht Bestandteil der Simulation. Der Betrag von 8.1 Millionen Franken entspricht den im Jahr 2024 effektiv von den für die Sozialhilfe zuständigen regionalen Sozialdiensten ausgerichteten Leistungen. Dabei entfielen 60 % auf die Gemeinden und 40 % auf den Staat. Bei einer stärkeren Beteiligung des Kantons an der Prämienverbilligung wird dieser Anteil sinken. Der Betrag von 124.7 Millionen Franken entspricht den im Jahr 2024 tatsächlich vom Bund geleisteten Beiträgen. Der berechnete Anteil des Kantons ergibt sich somit aus dem im Rahmen der Simulation ermittelten Gesamtbetrag, zuzüglich der effektiv von den Sozialdiensten ausgerichteten Leistungen und abzüglich der vom Bund effektiv geleisteten Beiträge.

Bei einer Nettoprämie von höchstens 10 % des Einkommens gemäss dem in der kantonalen Initiative vorgesehenen Satz würden sich die Ausgaben des Kantons auf der Grundlage der Zahlen für 2024 auf rund 146.4 Millionen Franken belaufen, gegenüber rund 100.3 Millionen Franken nach dem aktuellen System. Eine Erhöhung in dieser Grössenordnung wäre unter den derzeitigen finanziellen Rahmenbedingungen kaum tragbar und würde erhebliche Einschnitte im Voranschlag des Staates erfordern. Dies umso mehr, als ein solcher Mechanismus die Beiträge des Staates direkt an den Anstieg der Kosten der OKP koppeln würde, wodurch in Zukunft mit erheblichen Erhöhungen zu rechnen wäre (siehe nachstehende Tabelle).

Wie für den sich aus den Auflagen des Bundes ergebenden Mindestbeitrag wurde eine Prognose zur Entwicklung dieser Beträge ab 2028 erstellt. Ihr wurden dieselben Annahmen zur Bevölkerungsentwicklung und zur Entwicklung der Prämien zugrunde gelegt, nämlich 1 % bzw. 4,5 %. Die Beträge sind in Millionen Franken angegeben.

Szenarium / Jahr	2028	2029	2030	2031	2032
10 %	172	181	191	202	213
10.5 %	155	164	173	182	192
11 %	142	150	158	167	176
11.5 %	131	138	146	154	163
12 %	121	128	135	142	150
Mindestbeitrag des Kantons aufgrund der neuen Bundesgesetzgebung	147	160	169	178	188

Was die Begünstigten angeht, so gibt die nachstehende Tabelle die geschätzte Anzahl der Personen an, die Anspruch auf eine Prämienverbilligung haben könnten, basierend auf dem maximalen Prozentsatz, den die Prämien im Verhältnis zum massgebenden Einkommen ausmachen dürfen.

Szenarium /Jahr	2028	2029	2030
-----------------	------	------	------

10 %	122 500	123 700	124 900
10.5 %	116 000	117 200	118 400
11 %	109 900	111 000	112 100
11.5 %	104 500	105 500	106 600
12 %	101 100	102 100	103 100

6.2 Gegenvorschlag

Der Staatsrat ist sich bewusst, dass die Krankenkassenprämien das Budget der Haushalte stark belasten und dass der Staat die Freiburger Bevölkerung in diesem Bereich unterstützen muss. Er befürwortet auch eine ausgewogenere Verteilung der verfügbaren Mittel auf die verschiedenen Haushaltsarten.

Er ist jedoch der Auffassung, dass die Verankerung eines Prozentsatzes in der Verfassung nicht der richtige Ansatz ist. Eine solche Regelung sollte vielmehr auf Gesetzesstufe erfolgen. Die Festschreibung eines Prozentsatzes in der Verfassung würde das Risiko mit sich bringen, dass dieser später geändert werden müsste, wenn der gewählte Prozentsatz nicht mehr den Anforderungen des Bundes entspräche. Im Übrigen ist die Verpflichtung zur Festlegung eines maximalen Prozentsatzes auf kantonaler Ebene aufgrund der neuen Bundesgesetzgebung bereits gewährleistet. Darüber hinaus erachtet der Staatsrat die in der Initiative vorgesehene Begrenzung der Prämienbelastung auf 10 % im Hinblick auf die erheblichen finanziellen Mehrbelastungen für den Staat und die Steuerzahlenden als unverhältnismässig. Der Gegenentwurf des Staatsrats ist bereits eine grosszügigere Lösung als der vom Bund geforderte Mindestbeitrag. Denn laut den Prognosen sieht der Gegenentwurf für 2028 rund 8 Millionen Franken mehr als den Mindestbeitrag vor. Der Mindestbeitrag des Kantons wird jedoch gemäss den neuen Anforderungen des Bundes bereits jetzt eine erhebliche zusätzliche Belastung für den Staat in Höhe von 29 Millionen Franken mit sich bringen. Eine maximale Prämienbelastung von 10 % würde je nach Berechnungsmethode zusätzliche 17 Millionen Franken erfordern. Wie bereits erwähnt, wird eine solche Erhöhung als finanziell nicht tragbar angesehen, weshalb der Staatsrat die Festlegung eines Satzes von 10,5 % vorschlägt.

Der Gegenvorschlag zielt darauf ab, die Bevölkerung bei den Krankenkassenprämien wirksamer zu entlasten als bisher, indem das jährliche Budget für die individuellen Prämienverbilligungen deutlich erhöht wird. Im Vergleich zur kantonalen Initiative ermöglicht er jedoch eine Verringerung der jährlichen Belastung für den Staat um fast 20 Millionen Franken, was den Druck auf andere staatliche Leistungen bzw. die Notwendigkeit von Ertragssteigerungen entsprechend mindert.

Obwohl sich das bestehende System der Prämienverbilligungen im Kanton Freiburg grundsätzlich bewährt hat, führt das Prinzip der Einkommensgrenzen nach Haushaltsart zu sehr unterschiedlichen Prämienbelastungen je nach Haushaltsart. Zudem kommt es oberhalb dieser Grenzen zu Schwelleneffekten.

Der Gegenvorschlag sieht daher vor, auf Einkommensgrenzen zu verzichten und stattdessen einen einheitlichen Satz von 10,5 % einzuführen, der die maximal zulässige Netto-Prämienbelastung der Haushalte definiert. Als Basis dient dabei die *mittlere Prämie a priori*, die jedes Jahr vom BAG veröffentlicht wird. Dieses Modell gewährleistet eine gerechtere Behandlung der verschiedenen Haushaltsarten. Es hat auch den Vorteil, dass es den Kreis der Anspruchsberechtigten über die heutigen Einkommensgrenzen hinaus erweitert, da es ausschliesslich auf der effektiven Prämienbelastung basiert. Darüber hinaus kann die gewährte Verbilligung – abhängig von der konkreten Belastung – die bisher geltende Obergrenze von 65 % der Standardprämie überschreiten.

Insgesamt führt die vorgeschlagene Neuregelung zu einer Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten. Da die derzeitigen Einkommensgrenzen durch einen Höchstprozentsatz ersetzt werden, den die *mittleren Prämien* im Verhältnis zum zulässigen Haushaltseinkommen ausmachen dürfen, werden mehr Menschen in diesem Bereich staatliche Unterstützung erhalten. Die *mittleren Prämien* werden jedes Jahr vom BAG angepasst. Somit wird die effektive Prämienentwicklung automatisch mitberücksichtigt – im Gegensatz zu Einkommensgrenzen, die lediglich periodisch und potenziell ungleich angepasst werden.

Die neue Berechnungsmethode verändert die Höhe der Verbilligungen für die Anspruchsberechtigten. Viele Haushalte werden stärker unterstützt, während eine Minderheit von einer geringeren Prämienverbilligung betroffen sein wird. Letztere könnten dies jedoch ausgleichen, indem sie anstelle des sogenannten Standardmodells ein alternatives Grundversicherungsmodell wählen. Gleichzeitig ist es schwierig, die individuellen Auswirkungen im Detail vorherzusagen, da jede Situation vom jeweiligen Einkommen, der Familienkonstellation und der Wahl des Grundversicherungsmodells abhängt.

Mit dem neuen System erhalten weitere Familien und Alleinstehende Anspruch auf Prämienverbilligungen. Dadurch werden mehr Haushalte im Kanton Freiburg spürbar entlastet.

Vergleichbare Modelle gibt es bereits in einigen Kantonen, darunter in Zug und St. Gallen. Dort sehen die Regelungen ergänzende Ausführungsbestimmungen vor, die bei höheren Einkommen eine etwas stärkere Prämienbelastung ermöglichen, indem ab einem bestimmten massgebenden Einkommen ein degressiver Zuschuss eingeführt wird. Der vorliegende Gegenvorschlag lässt solche Bestimmungen ebenfalls zu. Deren konkrete Ausgestaltung wird vom Staatsrat festgelegt.

Bezügerinnen und Bezüger von AHV/IV-Ergänzungsleistungen erhalten weiterhin einen Prämienverbilligungsbetrag, der auf der Standardprämie basiert, wie sie durch Verordnung des Eidgenössischen Departements des Innern festgelegt wird. Diese Berechnungsmethode gilt auch für Empfängerinnen und Empfänger von Familienzulagen, vorbehaltlich des am 1. Januar 2026 in Kraft getretenen Gesetzes.

Für Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger bedeutet das 10,5-Prozent-Modell, dass die gewährte Unterstützung höher ausfällt als im bisherigen System. Mit anderen Worten übernimmt also die Sozialhilfe einen geringeren Anteil der KVG-Prämie, was den Beitrag der Gemeinden zur Finanzierung dieser Ausgaben reduziert. Im Gegenzug übernimmt der Kanton Kosten in der Höhe von schätzungsweise 4 Millionen Franken.

Der vorgeschlagene Gesetzesentwurf sowie die vom Staatsrat zu erlassenden Ausführungsbestimmungen bilden den Gegenvorschlag zur kantonalen Initiative. Gleichzeitig erfüllen sie die Anforderungen des Gegenvorschlags des Bundes zur eidgenössischen Initiative.

Es ist anzumerken, dass die Umsetzung des Gegenentwurfs nicht vor 2028 erfolgen wird, d. h. nach Ablauf der Übergangsfrist für den Mindestbeitrag der Kantone.

7 Finanzielle Auswirkungen

Die durch den Gegenvorschlag des Bundes verursachten Kosten bzw. die neue Finanzierungsaufteilung zwischen Bund und Kantonen, werden den Kantonen jeweils im Oktober mitgeteilt. Gemäss Berechnungen des BAG für das Jahr 2026 würde diese Gesetzesänderung – ohne Übergangsbestimmungen – für den Kanton Freiburg Mehrkosten von 23 Millionen Franken im Vergleich zum Budget 2026 verursachen. Die Gesamtausgaben würden dadurch von heute 100 Millionen auf 123 Millionen Franken steigen.

Die durchgeführten Simulationen zeigen, dass der Gegenvorschlag des Kantons mit einem Satz von 10,5 % gemäss dem Durchschnittsprämienmodell ohne zusätzliche besondere Bestimmungen zu Gesamtkosten von 132 Millionen Franken geführt hätte. Das sind 9 Millionen Franken mehr als der vorgeschriebene Mindestbetrag. Dieser Betrag bezieht sich auf die Situation im Jahr 2025. Aufgrund des anhaltenden Anstiegs der Bruttokosten der Krankenversicherung wird der Finanzbedarf nach Ablauf der Übergangsphase im Jahr 2028 weiter zunehmen. Er wird auf insgesamt 155 Millionen Franken geschätzt, 55 Millionen Franken mehr als heute.

Die nachstehende Übersichtstabelle weist die geschätzten Beträge ab 2028 in Millionen Franken aus.

Jahr	2028	2029	2030	2031	2032
Mindestbeitrag des Kantons aufgrund der neuen Bundesgesetzgebung	147	160	169	178	188
Zusätzliche Beträge des Gegenvorschlags zu 10,5 %	8	4	4	4	4
Total	155	164	173	182	192

Die Umsetzung des Gesetzes und die systembedingte Zunahme der Anspruchsberechtigten machen zudem die Schaffung von 2,6 zusätzlichen VZÄ bei der kantonalen Ausgleichskasse erforderlich. Dies verursacht jährliche Mehrkosten von rund 250 000 Franken.

Hinzu kommt die notwendige Anpassung des IT-Programms zur Berechnung der Prämienverbilligungen. Dies erfordert einmalige Informatikaufwendungen in der Höhe von 500 000 Franken.

8 Kommentare zu den einzelnen Artikeln

SGF 842.1.1 – Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVGG)

2 Prämienverbilligung

Art. 9a Prämienbelastung (neu)

¹ Der Staat trifft die erforderlichen Massnahmen, damit die Prämien der obligatorischen Krankenversicherung für die Versicherten tragbar sind. Die von den Versicherten zu tragenden Prämien betragen höchstens 10,5 % des Einkommens.

² Der Staatsrat legt die Ausführungsbestimmungen fest. Er kann Ausnahmen vorsehen.

Absatz 1 verpflichtet den Staat, Massnahmen zu ergreifen, um die finanzielle Belastung der Versicherten durch die Krankenkassenprämien zu begrenzen. Zu diesem Zweck wird der Prämienanteil am massgebenden Einkommen auf höchstens 10,5 % festgelegt.

Absatz 2 überträgt dem Staatsrat die Zuständigkeit, die Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Diese können auch Ausnahmen vorsehen.

Der Staatsrat wird daher auf dem Verordnungsweg den Begriff des massgebenden Einkommens sowie die zu berücksichtigenden Prämien näher definieren. Er kann auch die Prämienreduktion oberhalb eines bestimmten Schwellenwerts begrenzen, was zu einer Prämienbelastung von einem oder zwei Prozentpunkten über 10,5 % führt.

Art. 12 (geändert)

¹ Als Versicherte in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen gelten Personen, deren Prämienbelastung den in Art. 9a festgelegten Prozentsatz des Einkommens übersteigt.

Artikel 12 wird geändert, indem künftig auf den prozentualen Einkommensanteil abgestellt wird und nicht mehr auf feste Einkommensgrenzen. Letztere entsprechen ausschliesslich dem aktuell geltenden Modell.

Art. 13 Abs. 2 (neu)

² Ab einer vom Staatsrat festgelegten Einkommensgrenze dürfen die von den Versicherten zu tragenden Prämien den in Art. 9a definierten prozentualen Anteil am Einkommen gemäss einer progressiven Skala überschreiten.

Um eine Vielzahl geringfügiger Ermässigungen zu vermeiden, kann der Staatsrat eine Einkommensgrenze festlegen, ab der eine Prämienbelastung von mehr als 10,5 % akzeptiert wird. Die progressive Skala ermöglicht es, diesen Effekt auszugleichen: Mit steigendem Einkommen kann die Prämienbelastung den Richtwert von 10,5 % in zunehmendem Mass überschreiten. Insgesamt kann dies zu einer maximalen Prämienbelastung führen, die um ein bis drei Prozentpunkte über dem Referenzwert liegt.

Art. 15 Abs. 1

Aufgehoben

Art. 15 Abs. 2

Aufgehoben

Artikel 15 Abs. 1 und 2 werden aufgehoben, da sie sich auf das aktuell geltende Modell beziehen.

9 Verfassungsmässigkeit, Vereinbarkeit mit Bundesrecht und Europakompatibilität

—

Der Gesetzesentwurf steht in Einklang mit dem Bundesrecht und ist mit europäischem Recht vereinbar.

10 Finanz- und Gesetzesreferendum

—

Die massgeblichen Schwellenwerte für neue Ausgaben (gemäss der letzten abgeschlossenen Rechnung 2024) betragen:

- > für ein obligatorisches Finanzreferendum: 45 940 183 08 Franken
- > für ein fakultatives Finanzreferendum: 11 485 046 08 Franken

Gemäss Artikel 25 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (FHG; SGF 610.1) gilt als massgeblicher Betrag einer wiederkehrenden Ausgabe der Gesamtbetrag der für die ersten fünf Jahre der Geltungsdauer veranschlagten neuen Kosten.

Gemäss Artikel 24 desselben Gesetzes gelten die Beträge im Zusammenhang mit dem Mindestbeitrag des Bundes als gebundene Ausgaben. Somit sind nur die für den Gegenvorschlag geschätzten zusätzlichen Beträge für die ersten fünf Jahre zu berücksichtigen. Die Verwaltungskosten sowie die Kosten für die Anpassung des IT-Systems sind ebenfalls gebundene Ausgaben und werden daher nicht berücksichtigt.

Dies beläuft sich auf 24 Millionen Franken ($8 + 4 + 4 + 4 + 4$).

Das Gesetz unterliegt somit dem fakultativen Finanzreferendum. Es unterliegt zudem dem Gesetzesreferendum.

11 Fazit

—

Aus den vorgenannten Gründen ersucht der Staatsrat Sie, diesen Gesetzesänderungsentwurf anzunehmen.