ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Botschaft 2024-DSAS-93

5. Oktober 2026

—

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» sowie das dazugehörige Abstimmungsdekret zu unterbreiten.

Inhalt

—

1	**Begriffe**	**2**
2	**Einleitung**	**2**
3	**Vernehmlassung**	**3**
4	**Situation im Kanton Freiburg**	**3**
4.1	**Aktuelles Modell**	**3**
4.2	**Prämienbelastungen**	**4**
5	**Auflagen des Bundes**	**5**
5.1	**Mindestbeitrag**	**5**
5.2	**Festlegung eines sozialen Ziels**	**5**
6	**Kantonale Initiative**	**6**
7	**Gegenvorschlag zur kantonalen Initiative**	**6**
7.1	**Definitionen zur Festlegung des sozialen Ziels**	**6**
7.2	**Gegenvorschlag**	**8**
8	**Finanzielle Auswirkungen**	**9**
9	**Kommentare zu den einzelnen Artikeln**	**10**
10	**Verfassungsmässigkeit, Vereinbarkeit mit Bundesrecht und Europakompatibilität**	**12**
11	**Nachhaltige Entwicklung**	**13**
12	**Finanz- und Gesetzesreferendum**	**13**
13	**Fazit**	**13**

1 Begriffe

Richtprämie

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 / Verfügbares Einkommen

Einkommen, das der Berechnung der Prämienverbilligung zugrunde liegt. Der Begriff «massgebendes Einkommen» wird in der derzeit geltenden Gesetzgebung verwendet, während der Begriff «verfügbares Einkommen» in der neuen Bundesgesetzgebung verwendet wird und auch in der neuen kantonalen Gesetzgebung verwendet werden wird.

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, ohne dass gegen die Vorlage das Referendum ergriffen wurde. 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 zum 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 und deren Auswirkungen abgewartet werden konnte.

Am 18. März 2026 hat der Staatsrat einen Entwurf in die Vernehmlassung gegeben, der den Auflagen des Bundes entspricht und als Gegenvorschlag zur kantonalen Initiative dient.

3 Vernehmlassung

—

Die Vernehmlassung fand vom 18. März 2026 bis zum 22. Juni 2026 statt. Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) hat bestätigt, dass der Entwurf mit dem Bundesrecht vereinbar ist. Die Änderung des Modells, bei der die Einkommensgrenzen pro Haushaltsart durch einen Höchstprozentsatz ersetzt werden, den die Prämien im Verhältnis zum verfügbaren Einkommen der Haushalte ausmachen dürfen, fand breite Unterstützung und wurde von den konsultierten Stellen in ihren Grundzügen nicht beanstandet.

4 Situation im Kanton Freiburg

—

4.1 Aktuelles Modell

Das aktuelle System zur Berechnung der Prämienverbilligungen 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 *Richtprämie*.

Das *massgebende Einkommen* ergibt sich dabei aus dem jährlichen Nettoeinkommen gemäss Steuerveranlagung des Kantons Freiburg für die zwei Jahre zurückliegende 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 eines Zwanzigstels (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 Richtprämie, je nach Abweichung von der Grenze. Je weiter das massgebende Einkommen unter der Grenze liegt, desto höher fällt die Prämienverbilligung aus.

Die *Richtprämie* 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, mit Unfalldeckung).

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

4.2 Prämienbelastungen

Die nachstehende Grafik zeigt die Nettoprämienbelastung (nach Verbilligung) der sieben Haushaltsarten im Verhältnis zum massgebenden Einkommen im Sinne des kantonalen Rechts auf Prämienverbilligungen und auf der Grundlage der Richtprämien 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.

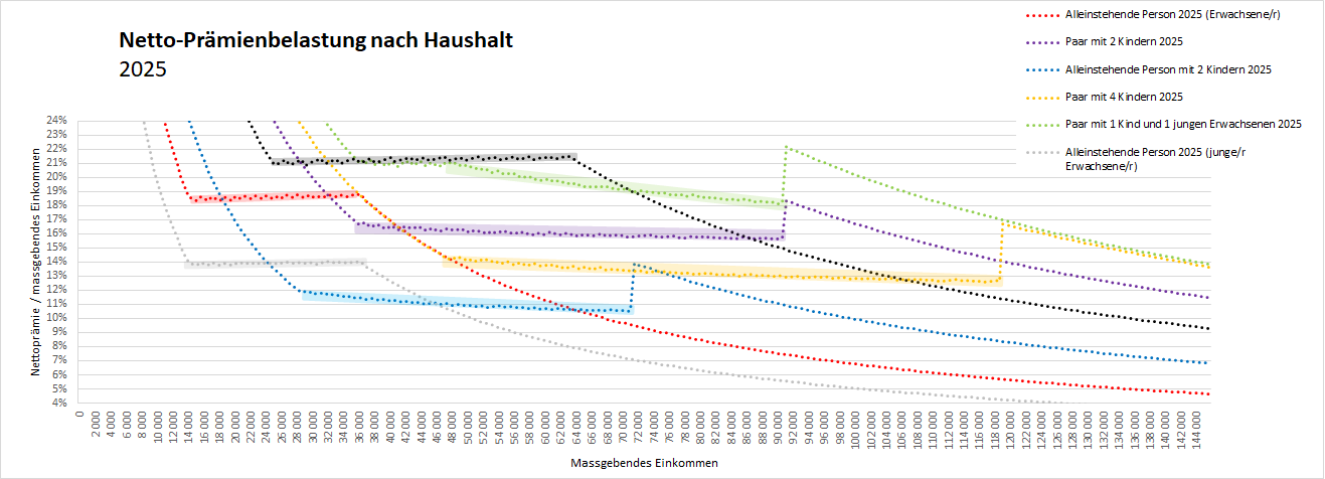


Abb. 1: Nettoprämienanteile nach massgebendem Einkommen, Kanton Freiburg

Als Tabelle:

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

Tabelle 1: Nettoprämienanteile nach dem massgebenden Einkommen, Kanton Freiburg

Diese Prozentsätze, die den Prämienanteil am massgebenden 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.

5 Auflagen des Bundes

Ohne auf die Einzelheiten der Auflagen des Bundes einzugehen, verpflichten diese 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 iitrag 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.

5.1 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 Einkommensmasse, 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	14	160	169	178	188
(% der Bruttokosten)	(7.28%)	(7.50%)	(7.50%)	(7.50%)	(7.50%)

Tabelle 2: Mindestbeitrag des Kantons in Millionen Franken

5.2 Festlegung eines sozialen Ziels

Zusätzlich zum Mindestbeitrag verpflichtet das Bundesgesetz die Kantone dazu 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.

6 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.»*

7 Gegenvorschlag zur kantonalen Initiative

7.1 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 massgebend von der gewählten Definition der von den Versicherten zu tragenden Prämie sowie des verfügbaren 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 a priori.* Als Referenz zur Abbildung der Prämienentwicklung verwendet das BAG heute nicht mehr die Standardprämie auf der Grundlage einer Franchise von 300 Franken mit Unfalldeckung. 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 dem Durchschnitt der Prämien entspricht, die die Versicherten des Kantons tatsächlich zu zahlen haben. (https://www.priminfo.admin.ch/de/zahlen-und-fakten/mittlere_praemie). Das berücksichtigte verfügbare Einkommen entspricht der aktuellen Definition des massgebenden Einkommens für die Prämienverbilligung.

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 verfügbaren Einkommen. Als Referenzjahr für die Simulationen diente das Jahr 2024.

	Bundesbeiträge*		Kantonale Beiträge		Bund + Kanton insgesamt
Varianten	**Ausbezahlt von der KSVA / AHV-Kasse**		**Ausbezahlt von den Sozialdiensten***	**Kanton insgesamt**	
Aktuelles System	124.7	92.2	8.1	100.3	225.0
10 % mit mittlerer Prämie	124.7	143.3	3.1	146.4	271.1
10,5 % mit mittlerer Prämie	124.7	128.0	4.1	132.1	256.8
11 % mit mittlerer Prämie	124.7	115.7	5.1	120.8	245.5
12 % mit mittlerer Prämie	124.7	95.1	8.1	103.2	227.9

Tabelle 3: Simulation der Kosten in Millionen Franken entsprechend dem zugrunde gelegten maximalen Prozentsatz

**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 kantonalen 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.

Szenario / 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
Geschätzter Mindestbeitrag des Kantons	147	160	169	178	188

Tabelle 4: Simulationen der vom Kanton zu tragenden Beträge in Millionen Franken entsprechend dem zugrunde gelegten maximalen Prozentsatz

**aus den Simulationen hochgerechnete Beträge*

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 verfügbaren Einkommen ausmachen dürfen.

Szenarium / Jahr	2028	2029	2030	2031	2032
10%	122 500	123 700	124 900	126 100	127 400
10.5%	116 000	117 200	118 400	119 600	120 800
11%	109 900	111 000	112 100	113 200	114 300
11.5%*	104 500	105 500	106 600	107 700	108 800
12%	101 100	102 100	103 100	104 100	105 100

Tabelle 5: Simulationen der Anzahl Begünstigten entsprechend dem zugrunde gelegten maximalen Prozentsatz

** aus den Simulationen hochgerechnete Zahlen*

7.2 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 Gegenvorschlag des Staatsrats ist bereits eine grosszügigere Lösung als der vom Kanton geforderte Mindestbeitrag. Denn laut den Prognosen sieht der Gegenvorschlag 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.

Die vorgeschlagene Methode wird zu einer Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten führen. 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 a priori* werden jedes Jahr vom BAG angepasst. Somit wird die Prämienentwicklung 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. Ausgehend von dieser Feststellung ist es schwierig, die individuellen Auswirkungen im Detail vorherzusagen, da jede Situation vom verfügbaren 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 verfügbaren Einkommen ein degressiver Zuschuss eingeführt wird. Sie sehen zudem vor, wie auch der Kanton Genf, auf die Auszahlung von geringfügigen Beträgen zu verzichten. Der Begriff «geringfügiger Betrag» variiert in den Kantonen, die ihn anwenden, zwischen 50 und 360 Franken pro Jahr.

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 Ergänzungsleistungen für Familien, vorbehaltlich des am 1. Januar 2026 in Kraft getretenen Gesetzes.

Der vorliegende Gegenentwurf sieht ebenfalls solche Bestimmungen vor, deren Einzelheiten vom Staatsrat festgelegt werden sollen.

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.

Dem Gegenvorschlag liegt ein Entwurf eines Abstimmungsdekrets bezüglich der Initiative «Für bezahlbare Prämien» bei.

8 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
Geschätzter Mindestbeitrag des Kantons	147	160	169	178	188
Zusätzliche Beträge des Gegenvorschlags zu 10,5 %	8	4	4	4	4
Total	155	164	173	182	192

Tabelle 6: Übersicht über die Beträge in Millionen Franken

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 300 000 Franken.

9 Kommentare zu den einzelnen Artikeln

—

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

Art. 10 Hilfe der öffentlichen Hand (geändert)

[1] Der Staat gewährt Versicherten, Paaren und Familien in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen, bei denen die Belastung durch die Referenzprämien 10,5 % des verfügbaren Einkommens übersteigt, eine Prämienverbilligung.

[1a] Der Staatsrat setzt die Ausführungsbestimmungen fest.

[1b] Er kann eine Einkommensgrenze festlegen, ab der die Prämienverbilligung gemäss einer progressiven Skala gekürzt wird.

Dieser Artikel übernimmt die Artikel 10, 12 und 13 des geltenden KVG und formuliert sie neu. Damit werden die Bestimmungen über die Hilfe der öffentlichen Hand, die Anspruchsberechtigten und die Ausnahmen in einem einzigen Artikel zusammengefasst.

Absatz 1 verpflichtet den Staat, Massnahmen zu ergreifen, um die finanzielle Belastung der Versicherten in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen durch die Krankenkassenprämien zu begrenzen. Als betroffen gelten Versicherte, Paare und Familien, bei denen die Belastung durch die Krankenkassenprämien 10.5 % des verfügbaren Einkommens übersteigt. Da die Bundesgesetzgebung den Begriff «verfügbares Einkommen» verwendet, wurde die kantonale Gesetzgebung angepasst, um die Terminologie an diejenige des Bundes anzugleichen. Zu beachten ist, dass das verfügbare Einkommen dem Begriff des massgebenden Einkommens in der derzeit geltenden kantonalen Gesetzgebung entspricht.

Absatz 1a überträgt dem Staatsrat die Zuständigkeit, die Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Diese Zuständigkeit war zuvor in den Artikeln 10, 12 und 13 aufgeführt. Dank der Zusammenfassung dieser Artikel können Wiederholungen vermieden werden.

Der Staatsrat wird ausserdem auf dem Verordnungsweg die berücksichtigten Begriffe «Einkommen» und «Prämien» näher definieren. Indem er diese Elemente auf dem Verordnungsweg festlegt, kann er rasch eingreifen, sollte sich beispielsweise herausstellen, dass der Mindestbeitrag zusätzliche Anstrengungen seitens des Kantons erfordert. Zu beachten ist, dass der Handlungsspielraum des Staatsrats dennoch begrenzt bleibt, da die Bundesbestimmungen den Kanton verpflichten, sich in Höhe eines Mindestbeitrags an der Prämienverbilligung zu beteiligen.

Um eine Vielzahl geringfügiger Ermässigungen zu vermeiden, ermöglicht Absatz 1b dem Staatsrat, eine Einkommensgrenze festzulegen, 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 zwei Prozentpunkte über dem Referenzwert liegt.

Absatz 2 dieses Artikels bleibt unverändert.

Art. 12 (aufgehoben)

Artikel 12 über die Anspruchsberechtigten wird aufgehoben, dass dessen Gegenstand in Artikel 10 übernommen wurde.

Art. 13 Abs. (aufgehoben)

Artikel 13 über die Ausnahmen wird aufgehoben, dass dessen Gegenstand in Artikel 10 übernommen wurde.

Art. 14 Hilfe an die Versicherten – Berechnungsgrundlage (geändert)

[1] Das verfügbare Einkommen wird aufgrund der Kriterien, die sich aus der Veranlagung der letzten Steuerperiode ergeben, oder aufgrund des quellensteuerpflichtigen Einkommens berechnet.

[1a] Keinen Anspruch auf Prämienverbilligungen haben:

a) Personen, deren Vermögen den vom Staatsrat festgesetzten Betrag überschreitet;
b) Personen, die von Amtes wegen steuerlich veranlagt wurden.

Der Titel wird geändert, um ihn allgemeiner zu fassen, indem die Berechnungsgrundlage anstelle der Einkommensberechnung erwähnt wird.

Absatz 1 wird dahingehend geändert, dass die Terminologie des Bundes bzw. das verfügbare Einkommen anstelle des massgebenden Einkommens verwendet wird. Der Sinn bleibt jedoch unverändert.

Absatz 1a übernimmt den bisherigen Wortlaut von Artikel 13 Abs. 1. Buchstabe a bezieht sich nun ausschließlich auf das Vermögen, da die eingeführte Regelung bereits eine Begrenzung hinsichtlich des Einkommens vorsieht. Buchstabe b bleibt unverändert.

Die Absätze 2 und 3 bleiben unverändert.

Art. 15 Hilfe an die Versicherten - Höhe der Prämienverbilligung (geändert)

[1] Die Prämienbelastung entspricht der Summe der Richtprämien der Versicherten, Paare und Familien.

[1a] Die maximale Prämienbelastung beträgt 10,5 % des verfügbaren Einkommens, vorbehaltlich der in Art. 10 Abs. 1b vorgesehenen progressiven Skala.

[1b] Der Betrag der Prämienverbillligung entspricht der Differenz zwischen der Prämienbelastung und der maximalen Belastung. Der Staatsrat kann einen Betrag festlegen, unterhalb dessen wegen geringfügiger Bedeutung keine Prämienverbilligung gewährt wird.

[1c] Der Betrag der Prämienverbilligung darf den Betrag der effektiven Prämie für die Grundversicherung nicht übersteigen.

[2] Der Staatsrat legt die Richtprämien für die Berechnung der Verbilligungen fest.

Artikel 15 legt fest, wie die Prämienverbilligungen künftig berechnet werden. Absatz 1 definiert den Begriff der Prämienbelastung und bestimmt, dass es sich dabei um die Summe der Richtprämien der einzelnen Personen, Paare oder Familien handelt.

Absatz 1a legt fest, dass die maximale Prämienbelastung 10,5 % des verfügbaren Einkommens der versicherten Personen, Paare und Familien nicht überschreiten darf. Aufgrund des in Artikel 10 Absatz 1b beschriebenen Prinzips der progressiven Skala kann diese Obergrenze von 10,5 % jedoch bei Versicherten, Paaren oder Familien überschritten werden, deren Einkommen eine bestimmte, vom Staatsrat festgelegte Grenze übersteigt.

Absatz 1b besagt, dass die Prämienverbilligung der Differenz zwischen der Prämienbelastung und der maximalen Belastung entspricht. Nachstehend wird ein Berechnungsbeispiel aufgeführt, um den Inhalt von Artikel 15 Absatz 1 zu veranschaulichen. Schliesslich sieht dieser Absatz vor, dass der Staatsrat auf dem Verordnungsweg auch den Betrag von geringfügiger Bedeutung festlegen kann, unterhalb dessen er auf die Gewährung einer Prämienverbilligung verzichten kann. Dieser Betrag wird innerhalb der Bandbreite der geringfügigen Beträge festgelegt, die in den anderen Kantonen, die diese Praxis eingeführt haben, berücksichtigt werden.

Berechnungsbeispiel für eine Familie mit 2 Erwachsenen und 2 Kindern unter 19 Jahren (2026).

> Richtprämie für Erwachsene: 443 Franken
> Richtprämie für Kinder: 115 Franken
> Prämienbelastung: 2*443 + 2*115 = 1116 Franken pro Monat oder 13 392 Franken pro Jahr.
> Verfügbares Einkommen: 70 000 Franken
> Maximale Prämienbelastung: 10,5 % * 70 000 = 7350 Franken
> Gewährte Prämienverbilligung: 13 392 – 7350 = 504 Franken pro Monat oder 6042 Franken pro Jahr.

Der derzeitige Wortlaut von Artikel 15 Abs. 2 sieht vor, dass der Staatsrat den für die Berechnung der Verbilligungen massgebende Durchschnittsprämie bestimmt und die Abstufung festlegt. Der Wortlaut dieses Absatzes wird überarbeitet, indem anstelle des Durchschnittsprämie die Richtprämie genannt und der zweite Teil der Bestimmung über die Abstufung gestrichen wird, da dieser in den Ausführungsbestimmungen enthalten ist, auf die in Artikel 10 Bezug genommen wird. Der Inhalt bleibt jedoch unverändert.

Art. 21 Auskünfte (geändert)

[2] Die AHV-Kasse kann über ein Abrufverfahren bei der Kantonalen Steuerverwaltung die zur Berechnung des verfügbaren Einkommens erforderlichen Daten über die Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Gesuchsteller einholen. Dabei müssen die Vorschriften aus der Gesetzgebung über den Datenschutz eingehalten werden.

Absatz 2 wird geändert und an die Terminologie des Bundes angepasst. Der Begriff «massgebendes Einkommen» wird durch den Begriff «verfügbares Einkommen» ersetzt. Ansonsten wurde dieser Artikel nicht geändert.

10 Verfassungsmässigkeit, Vereinbarkeit mit Bundesrecht und Europakompatibilität

—

Gemäss Artikel 117 Absatz 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft erlässt der Bund Vorschriften über die Kranken- und die Unfallversicherung.

Der vorliegende Gesetzesentwurf ergibt sich aus der Umsetzung von Anpassungen des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung. Da die Anwendung von Artikel 65 Abs. 1ter KVG (soziales Ziel) bei den Kantonen zahlreiche Fragen aufgeworfen hat, hat das BAG den zuständigen kantonalen Behörden wertvolle Hinweise zukommen lassen. Darin wird insbesondere präzisiert, dass es dem Kanton freisteht, den Begriff der Prämie, den Begriff des verfügbaren Einkommens sowie den Anteil der Prämie am verfügbaren Einkommen bzw. an der Prämienbelastung zu definieren. Was diesen letzten Punkt betrifft, steht es den Kantonen frei, einen maximalen Prozentsatz (maximaler Anteil) für alle Versicherten festzulegen oder unterschiedliche maximale Anteile vorzusehen, beispielsweise nach Haushaltsart oder Einkommensklasse. Das BAG hat in seiner Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung insbesondere bestätigt, dass der Entwurf mit den Bundesbestimmungen vereinbar ist.

Die im Rahmen dieses Entwurfs vorgenommenen Änderungen am KVGG haben keine Auswirkungen auf Aspekte im Zusammenhang mit der Vereinbarkeit mit europäischem Recht.

11 Nachhaltige Entwicklung

—

Artikel 197 Abs. 1 Bst. e^{bis} des Grossratsgesetzes (GRG) sieht vor, dass jede an den Grossen Rat gerichtete Botschaft über die Auswirkungen des Vorhabens auf die nachhaltige Entwicklung informiert. Die Nachhaltigkeitsbeurteilung befasst sich mit den Auswirkungen eines Vorhabens auf die sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Aspekte der nachhaltigen Entwicklung, wobei sowohl positive als auch negative Beiträge identifiziert und Zielkonflikte zwischen diesen verschiedenen Aspekten sichtbar gemacht werden.

Der vorliegende Entwurf wurde am 1. September 2026 mit dem Tool Kompass21 beurteilt. Er setzt im Wesentlichen Bundesrecht um und hat somit keine spezifischen Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung. Dennoch wirkt es sich positiv auf die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft, die wirtschaftliche Resilienz, den sozialen Zusammenhalt, die Chancengleichheit, die Gesundheit und die Prävention aus. Umgekehrt wirkt es sich auf die öffentliche Verwaltung «nachteilig mit positiven Aspekten» aus, da öffentliche Mittel eingesetzt werden.

12 Finanz- und Gesetzesreferendum

—

Die massgebenden Schwellenwerte für neue Ausgaben (gemäss der letzten abgeschlossenen Rechnung 2025) betragen:

> für ein obligatorisches Finanzreferendum: 47 789 550 Franken
> für ein fakultatives Finanzreferendum: 11 947 388 Franken

Gemäss Artikel 25 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (FHG; SGF 610.1) gilt als massgebender 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, der gemäss Bundesgesetzgebung vom Kanton verlangt wird, als gebundene Ausgaben. Somit sind nur die für den Gegenvorschlag geschätzten zusätzlichen Beträge für die ersten fünf Jahre zu berücksichtigen.

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

Die Kosten für die Anpassung des IT-Systems sind ebenfalls gebundene Ausgaben und werden daher nicht berücksichtigt. Bei den Verwaltungskosten wird davon ausgegangen, dass 2 der 2.6 VZÄ ebenfalls gebundene Ausgaben darstellen. Die verbleibenden Verwaltungskosten (0.6 VZÄ) über 5 Jahre werden auf 290 000 Franken geschätzt (58 000 * 5).

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

13 Fazit

—

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