

Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen

Evaluationsergebnisse und Monitoringkonzept

Erarbeitet im Auftrag der Bundesamtes für
Sozialversicherung

Dr. Andreas Balthasar
Interface Institut für Politikstudien, Kapellgasse 1, 6004 Luzern
Tel: 041 412 07 12 Fax: 041 410 51 82 email: balthasar@interface-politikstudien.ch

in Zusammenarbeit mit Roland Stüdle, dipl. Steuerexperte, KPMG Fides Luzern und
Oliver Bieri, Interface Institut für Politikstudien Luzern

Bern, 1998

Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht beschäftigt sich mit der sozialpolitischen Wirksamkeit der im neuen Krankenversicherungsgesetz von 1996 eingeführten individuellen Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung. Er beschäftigt sich vor allem mit zwei Fragen:

- Erstens wird abgeklärt, ob die Kantone die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung durch die individuelle Prämienverbilligung wirksam reduzieren.
- Zweitens wird der Frage nachgegangen, ob die Belastung der Einkommen durch die Prämien nach der Verbilligung in Übereinstimmung mit den sozialpolitischen Zielen des Gesetzgebers steht.

Da die bisherigen Versuche, diese Fragen zu beantworten, nicht erfolgreich waren, bildet die Erarbeitung einer auch für die längerfristige Beobachtung der Entwicklung geeigneten Methodik zur Beantwortung der offenen Fragen einen wichtigen Bestandteil des vorliegenden Berichts.

Methodik zur Ermittlung der sozialpolitischen Wirksamkeit der Prämienverbilligung

Der Bundesrat hat in der Botschaft über die Revision der Krankenversicherung den Vorschlag gemacht, dass die Prämienbelastung eines Haushaltes in keinem Fall höher als acht Prozent des steuerbaren Einkommens ausfallen sollte. Ein Indikator, welcher die Prämienbelastung ins Verhältnis zum Einkommen setzt, wäre aus sozialpolitischer Sicht tatsächlich aussagekräftig. Allerdings eignet sich das steuerbare Einkommen als Vergleichsgrösse nicht. Die vorliegende Untersuchung entwickelt und liefert daher einen Vergleich auf der Basis des *verfügbaren Einkommens*. Dieses berechnet sich aus dem Nettoeinkommen reduziert um die geschuldeten Kantons-, Gemeinde- und Bundessteuern. Es wird abgeklärt, welchen Anteil ein Haushalt nach Abzug der Steuern unter Berücksichtigung der Prämienverbilligung für die obligatorische Krankenpflegeversicherung aufwenden muss. Solche Angaben lassen sich allerdings nur für einzelne Beispiele in den Kantonshauptorten mit verantwortbarem Aufwand berechnen. Die Möglichkeit der Generalisierung ist auf dieser Basis eingeschränkt.

Das erste der drei Fallbeispiele bezieht sich auf die Situation einer alleinstehenden Rentnerin mit einem Renteneinkommen von 35'000

Franken. Beim zweitem Beispiel handelt es sich um eine vierköpfige Familie (2 Erwachsene, 2 Kinder im Alter von 10 und 15 Jahren). Deren Vorstand verdient einen Bruttolohn von 70'000 Franken. Zudem besitzt die Familie ein Vermögen von 100'000 Franken. Das dritte Fallbeispiel nimmt die Situation einer Alleinerziehenden mit zwei Kindern im Alter von sechs und acht Jahren auf. Sie verfügt über ein Bruttoeinkommen von 40'000 Franken, in welches allfällige Alimente eingeschlossen sind.

Werden die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung durch die individuelle Prämienverbilligung wirksam reduziert?

Vor dem Hintergrund unserer Fallbeispiele kann festgehalten werden, dass die Massnahme der individuellen Prämienverbilligung sozialpolitisch durchaus wirksam ist. Durch die Prämienverbilligung reduziert sich die Prämie für das Fallbeispiel „Rentnerin“ im Durchschnitt um rund 20 Prozent, für die „Mittelstandsfamilie“ um rund 25 Prozent und für die „Alleinerziehende“ gar um rund 65 Prozent. Die Untersuchung zeigt weiter, dass die Prämienverbilligung – auf die Fallbeispiele bezogen – insgesamt in sozialpolitisch erwünschter Weise wirkt. Nicht nur ist die Entlastung der „Alleinerziehenden“ mit relativ geringem Einkommen am stärksten, auch verbleibt die durchschnittliche Prämienbelastung der Mittelstandsfamilie mit einem relativ hohen Bruttoeinkommen in allen Kantonen höher als in den beiden anderen abgeklärten Fällen.

Die Untersuchung macht für die drei Fallbeispiele deutlich, dass die Prämienreduktion in Prozent des verfügbaren Einkommens in den Westschweizer Kantonen Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf am grössten, in den Kantonen Schwyz, Nidwalden und St. Gallen am geringsten ist. Einen hohen Beitrag zur Erklärung der Unterschiede zwischen den Kantonen bezüglich des Umfangs der Prämienreduktion leistet die Ausschöpfungsquote. Jene Kantone, welche die Bundesbeiträge voll ausschöpfen, entlasten unsere Beispielfälle stark. Zudem reduzieren Kantone mit hohen durchschnittlichen Prämien die Belastung der Beispielfälle im allgemeinen am stärksten. Aufschlussreich ist, dass sich der Zusammenhang zwischen Prämienreduktion und Ausschöpfungsquote, bzw. Durchschnittsprämie für das Beispiel der Alleinerziehenden und – in geringerem Masse – für die Mittelstandsfamilie nachweisen lässt.

Werden die sozialpolitischen Ziele erreicht?

Im schweizerischen Durchschnitt beträgt die verbleibende Prämie für die „Rentnerin“ 5,7 Prozent, für die „Mittelstandsfamilie“ 7,7 Prozent und für die „Alleinerziehende“ 3,5 Prozent des verfügbaren Einkommens. Setzen wir einen Wert von acht Prozent des *verfügbaren Einkommen* als sozialpolitisch maximal zumutbar fest, so stellen wir fest, dass die Prämienbelastung über alle drei Fälle betrachtet nur im Kanton Genf über dieser Marke liegt. Wird der Wert bei 6 Prozent des verfügbaren Einkommens angesetzt, was ungefähr den vom Bundesrat vorgeschlagenen 8 Prozent des steuerbaren Einkommens entspricht, so nimmt die Zahl der Kantone zu, in welchen die durchschnittliche Belastung der Fallbeispiele höher ist (Zürich, Schwyz, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, St. Gallen, Tessin, Waadt, Genf).

Weiter zeigt sich, dass die Prämienlast für das Fallbeispiel der Mittelstandsfamilie hoch bleibt. In 12 der 26 Kantone (Zürich, Schwyz, Obwalden, Glarus, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau, Tessin, Waadt, Neuenburg, Genf und Jura) muss in diesem Fall mehr als acht Prozent des verfügbaren Einkommens für die obligatorische Krankenpflegeversicherung aufgewendet werden. Wesentlich günstiger präsentiert sich das Bild für den Fall der Rentnerin, wo die Belastung nur in drei Kantonen oberhalb der 8-Prozent-Marke liegt (Tessin, Waadt, Genf). Positiv fällt schliesslich auf, dass die Belastung für das Fallbeispiel der Alleinerziehenden in keinem Kanton mehr als acht Prozent des verfügbaren Einkommens ausmacht.

Die Unterschiede zwischen den Kantonen im Hinblick auf die verbleibende Prämienbelastung lassen sich in erster Linie durch die Differenzen der kantonalen Durchschnittsprämien für die obligatorischen Krankenpflegeversicherung erklären. Interessant ist, dass sich kein relevanter Zusammenhang mit der Ausschöpfungsquote feststellen lässt. Es gibt also anhand der Fallbeispiele keinen Hinweis auf einen Zusammenhang zwischen einer tiefen Ausschöpfungsquote und einer geringen sozialpolitischen Wirksamkeit der Prämienverbilligung.

Zusammenfassend leiten wir aus diesen Überlegungen ab, dass sich die Politik der Kantone für die Fallbeispiele der Alleinerziehenden und – in geringerem Ausmass – der Mittelstandsfamilie relativ gut erklären lassen: In diesen Fällen wird vor allem dort entlastet, wo die Prämien am höchsten sind. Es kann also eine wirksame Umsetzung des politischen Willens beobachtet werden, gezielt Mittel für vom Gesetzgeber anvi-

sierte Gruppen einzusetzen. Dennoch zeigen die Abklärungen, dass die Prämienbelastung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung für die untersuchten Gruppen auch nach der Verbilligung in einzelnen Kantonen oberhalb der ursprünglich vom Bundesrat vorgeschlagenen Grenze von 8 Prozent des steuerbaren Einkommens liegt.

Entwicklung eines Monitoringsystems

Die Untersuchung hat einen gangbaren Weg zur regelmässigen Ermittlung der sozialpolitischen Wirksamkeit der kantonalen Prämienverbilligungssysteme aufgezeigt. Wir schlagen vor, diesen Weg weiter zu verfolgen und zu optimieren. Zwar lassen sich durch die Berechnung von Fallbeispielen keine allgemeingültigen Aussagen gewinnen. Eine politisch gut abgestützte Auswahl der Fälle und der daraus berechneten Indikatoren könnte es jedoch ermöglichen, die politische Diskussion über die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung auf der Basis breit akzeptierter statistischer Grundlagen zu führen.

Résumé

En 1996, la nouvelle loi sur l'assurance-maladie instaurait la réduction individuelle des primes de l'assurance obligatoire des soins. Le présent rapport est consacré à l'efficacité de cette innovation au plan de la politique sociale. Il s'intéresse surtout à deux questions:

- premièrement, la réduction individuelle des primes dans les cantons diminue-t-elle efficacement les primes de l'assurance obligatoire?
- deuxièmement, si la charge qu'un ménage doit dépenser pour l'assurance obligatoire des soins en tenant compte de la réduction des primes s'accorde avec les objectifs de la politique sociale?

Les tentatives faites jusqu'à ce jour pour répondre à ces questions ayant échoué, la mise au point d'une méthode adéquate permettant de répondre aux questions en suspens, même pour l'observation de l'évolution à long terme, représente une partie importante du rapport.

Méthode de définition de l'efficacité de la réduction des primes en matière de politique sociale

Dans son message concernant la révision de l'assurance-maladie, le Conseil fédéral propose que la charge due aux primes ne puisse en aucun cas dépasser 8% du revenu imposable d'un ménage. Un indicateur qui compare au revenu la charge due aux primes serait réellement pertinent sous l'angle de la politique sociale. Mais le revenu imposable ne constitue pas le volume de comparaison idéal. C'est pourquoi la présente recherche développe et fournit une comparaison fondée sur le revenu disponible. Celui-ci se calcule à partir du revenu net duquel sont déduits les impôts dus au canton, à la commune et à la Confédération. On détermine la part qu'un ménage doit dépenser pour l'assurance obligatoire des soins après déduction des impôts et en tenant compte de la réduction des primes. Toutefois, ces données ne peuvent être calculées que pour quelques exemples des chef-lieux des cantons moyennant une charge de travail justifiable. Les possibilités de généralisation à porter de ce calcul sont restreintes.

Le premier des trois exemples se réfère à la situation d'une rentière vivant seule qui perçoit une rente de 35'000 francs. Le deuxième cas est celui d'une famille de quatre personnes (2 adultes et 2 enfants de 10 et 15 ans). Le chef de famille touche un salaire brut de 70'000 francs. En

outre, la famille possède une fortune qui s'élève à 100'000 francs. Le troisième exemple montre la situation d'une famille monoparentale avec deux enfants de 6 et 8 ans. Cette famille dispose d'un revenu brut de 40'000 francs incluant les éventuelles pensions alimentaires.

La réduction individuelle des primes dans les cantons diminue-t-elle efficacement les primes de l'assurance obligatoire?

À partir de nos trois exemples, nous pouvons d'emblée constater que la réduction individuelle des primes est parfaitement efficace au plan de la politique sociale. Grâce à cette mesure, la prime due par la rentière est abaissée d'environ 20%, celle de la famille moyenne de près de 25% et celle de la famille monoparentale même d'environ 65%. L'étude montre également que la réduction des primes - si on se réfère aux exemples - se répercute dans l'ensemble de la façon souhaitée sous l'angle de la politique sociale. Non seulement la famille monoparentale dont le revenu est relativement bas bénéficie de l'allègement le plus sensible, mais, en ce qui concerne la famille moyenne dont le revenu est plutôt élevé, la charge moyenne due aux primes est, dans tous les cantons, supérieure à celle des deux autres cas exposés.

L'analyse met en évidence le fait que, pour les trois cas, la réduction des primes en pour-cent du revenu disponible est la plus élevée dans les cantons romands de Vaud, du Valais, de Neuchâtel et de Genève et qu'elle est la plus basse dans les cantons de Schwyz, Nidwald et St-Gall. Le quota d'utilisation contribue grandement à expliquer les différences entre les cantons. Ceux qui épuisent entièrement les contributions fédérales déchargent fortement les cas exposés dans les exemples. En outre, les cantons dans lesquels la moyenne des primes est supérieure à la moyenne réduisent en général le plus fortement la charge de ces cas. Le fait de pouvoir démontrer le rapport entre la réduction des primes et le quota d'utilisation, ou la prime moyenne, dans l'exemple de la famille monoparentale et - dans une moindre mesure - de la famille moyenne est révélateur.

Les objectifs de la politique sociale sont-ils atteints?

En moyenne suisse, la prime après réduction s'élève à 5,7% du revenu disponible pour la rentière, à 7,7% pour la famille moyenne et à 3,5% pour la famille monoparentale. En admettant qu'un taux de 8% du revenu disponible est supportable du point de vue de la politique so-

ciale, on constate que, dans les trois cas considérés, la charge moyenne due aux primes dépasse cette limite uniquement dans le canton de Genève. Quand on applique un taux de 6% du revenu disponible, ce qui correspond environ au taux de 8% du revenu imposable proposé par le Conseil fédéral, on observe une augmentation du nombre des cantons, où la charge moyenne des cas considérés est plus élevée (Zurich, Schwyz, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, St. Gall, Tessin, Vaud, Genève).

Il apparaît également que, dans le cas de la famille moyenne, la charge due aux primes reste élevée. Dans 12 cantons sur 26 (Zurich, Schwyz, Obwald, Glaris, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Argovie, Tessin, Vaud, Neuchâtel, Genève et Jura), la famille moyenne doit consacrer plus de 8% de son revenu disponible à l'assurance des soins. L'image du cas de la rentière est nettement plus favorable. Dans cet exemple en effet, la charge ne dépasse la limite de 8% que dans trois cantons (Tessin, Vaud, Genève). Et on constate avec satisfaction qu'en ce qui concerne la famille monoparentale, la prime après réduction ne dépasse 8% du revenu disponible dans aucun canton.

Les disparités entre cantons concernant la charge restant due aux primes peuvent s'expliquer en premier lieu par les différences dans les primes moyennes cantonales dues à l'assurance obligatoire des soins. Il est intéressant de constater que ces disparités n'ont pas de lien significatif avec le quota d'utilisation des contributions fédérales. Les exemples retenus n'apportent donc pas la preuve d'un rapport entre un quota d'utilisation restreint et un effet médiocre de la réduction des primes en matière de politique sociale.

Ces considérations nous amènent à conclure que, dans les cas de la famille monoparentale et - dans une moindre mesure - de la famille moyenne, la politique des cantons peut être relativement bien expliquée: dans ces cas, l'allègement intervient avant tout là où les primes sont les plus élevées. On peut, en outre, observer une application efficace de la volonté politique d'engager des moyens financiers considérables pour décharger sensiblement des groupes spécifiques. Toutefois, nos analyses statistiques montrent, que, pour les groupes observés, la charge due aux primes de l'assurance obligatoire des soins est supérieure à la limite des 8% du revenu imposable proposés à l'origine par le Conseil fédéral, et ce également après réduction dans certains cantons.

Développement d'un système d'observation

L'étude a ouvert une voie possible pour enquêter régulièrement sur l'efficacité en matière de politique sociale des systèmes cantonaux de réduction des primes. Nous proposons de suivre ce chemin et de l'optimiser. Le calcul d'exemples n'aura certes pas une valeur générale. Néanmoins, un choix bien étayé politiquement des cas et des indicateurs estimés à partir de ces exemples permettront de mener le débat politique concernant l'efficacité de la réduction des primes sur des bases statistiques largement acceptées.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Einleitung	12
1.1 Fragestellung	12
1.2 Vorgehensweise	13
1.3 Aufbau des Berichts	14
2 Entwicklungsschritte Prämienverbilligungssystems	16
2.1 Ziele und Umsetzungsschritte der Prämienverbilligung	16
2.1.1 Vorschläge des Bundesrates und parlamentarische Debatte	16
2.1.2 Umsetzungsschritte und Anpassungen der Verordnungen	18
2.1.3 Teilrevision des KVG	19
2.2 Finanzielle Entwicklung	21
2.2.1 Entwicklung der Gesamtausgaben für die Prämienverbilligung	21
2.2.2 Aufwendungen der einzelnen Kantone	23
3 Die Prämienverbilligungssysteme der Kantone	26
3.1 Der Kreis der Berechtigten	26
3.1.1 Berechnung der Anspruchsberechtigung	27
3.1.2 Anteil der Bevölkerung mit Prämienverbilligung	28
3.2 Ausgestaltung des Bezugssystems	32
3.2.1 Ermittlung der Anspruchsberechtigung	32
3.2.2 Informationsaktivitäten	33
3.2.3 Modalitäten der Auszahlung	35
3.2.4 Entwicklungstrends im Bezugssystem	36
3.3 Durchführungsprobleme	37
4 Kriterien zur Beurteilung der sozialpolitischen Wirksamkeit	39
4.1 Ausschöpfung der Bundesbeiträge	39
4.2 Kantonale Grenzbeträge für die Berechtigung	40
4.3 Definition des Kreises der Berechtigten	40
4.4 Administrative Ausgestaltung des Bezugssystems	41
4.5 Entlastungswirkung der Prämienverbilligung	42

5	Prämienbelastung als Anteil des verfügbaren Einkommens	44
5.1	Beispiel 1: „Rentnerin“	45
5.1.1	Krankenkassenprämie vor und nach der Prämienverbilligung	46
5.1.2	Prämienbelastung als Anteil des Einkommens	47
5.1.3	Mittel nach Abzug von Steuern und Krankenkassenprämien	48
5.2	Beispiel 2: „Mittelstandsfamilie“	50
5.2.1	Krankenkassenprämie vor und nach der Prämienverbilligung	50
5.2.2	Prämienbelastung als Anteil des Einkommens	51
5.2.3	Mittel nach Abzug von Steuern und Krankenkassenprämien	52
5.3	Beispiel 3: „Alleinerziehende“	54
5.3.1	Krankenkassenprämie vor und nach der Prämienverbilligung	54
5.3.2	Prämienbelastung als Anteil des Einkommens	55
5.3.3	Mittel nach Abzug von Steuern und Krankenkassenprämien	56
6	Synthese	58
6.1	Werden die Prämien wirksam reduziert?	58
6.2	Werden die sozialpolitischen Ziele erreicht?	60
7	Empfehlungen für das Monitoring	64
A1	Literatur	65
A2	Grundlagendaten Beispiel Rentnerin	68
A3	Grundlagendaten Beispiel Mittelstandsfamilie	69
A4	Grundlagendaten Beispiel Alleinerziehende	70
A5	Unterlagen zur Kantonsbefragung	71

1 Einleitung

Den Inhalt des vorliegenden Berichts bildet einerseits die Entwicklung einer Vorgehensweise zur Beurteilung der sozialpolitischen Wirksamkeit der individuellen Prämienverbilligung, wie sie mit dem neuen Krankenversicherungsgesetz 1996 eingeführt wurde. Andererseits werden die Resultate der entsprechenden Evaluation dargestellt. Einleitend skizzieren wir in diesem Kapitel die Fragestellung, die Vorgehensweise und den Aufbau dieses Berichts.

1.1 Fragestellung

Seit Januar 1996 ist das neue Krankenversicherungsgesetz in Kraft. Es beinhaltet die Verpflichtung, die Krankenkassenprämien für Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen durch Bundes- und Kantonsbeiträge zu verbilligen. Mit der Einführung der individuellen Prämienverbilligung beabsichtigte der Gesetzgeber, den Gedanken der bedarfsgerechten Prämiensubventionierung in der Krankenversicherung in die Tat umzusetzen. Das Krankenversicherungsgesetz legt jedoch einzig die Höhe der Bundesbeiträge für die individuelle Prämienverbilligung sowie die Leistungen fest, welche die Kantone zu übernehmen haben. Die Kantone haben die Möglichkeit, ihren Beitrag um maximal 50 Prozent zu kürzen, wobei jedoch die Bundesbeiträge im gleichen Verhältnis reduziert werden. Die konkrete Ausgestaltung der Massnahmen überliess das Parlament den Kantonen. Dadurch entstanden 26 Systeme der Prämienverbilligung, welche sich beispielsweise bezüglich der Definition der Anspruchsberechtigung, der Höhe der Beiträge oder der Informations- und Auszahlungsmodalitäten zum Teil sehr stark unterscheiden.

Vor dem Hintergrund der anstehenden Debatte über den Bundesbeschluss zur Festlegung der Bundesbeiträge an die Prämienverbilligung für die Jahre 2000 bis 2003 und der Teilrevision des Krankenversicherungsgesetzes thematisiert der vorliegende Bericht zwei Fragen:

- Erstens wird abgeklärt, ob die Kantone die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung durch die individuelle Prämienverbilligung wirksam reduzieren.

- Zweitens wird der Frage nachgegangen, ob die Belastung der Einkommen durch die Prämien nach der Verbilligung in Übereinstimmung mit den sozialpolitischen Zielen des Gesetzgebers steht.

1.2 Vorgehensweise

Die bisherigen Versuche, die Frage der sozialpolitischen Wirksamkeit der individuellen Prämienverbilligung zuverlässig zu beantworten, waren nicht erfolgreich. Der Grund dafür lag hauptsächlich darin, dass es nicht gelang, eine einheitliche Bemessungsgrundlage für einen interkantonalen Vergleich zu entwickeln. Die in den Kantonen für die Prämienverbilligung massgeblichen Einkommens- und Vermögensbegriffe werden unter Berücksichtigung zahlreicher Abzüge ermittelt, die sich von Kanton zu Kanton stark unterscheiden.

Aussagekräftig ist ein Vergleich der Kantone nur, wenn die individuelle Prämienbelastung nach Abzug der Prämienverbilligung mit dem *verfügbaren Einkommen* verglichen wird. Dieses berechnet sich aus dem Nettoeinkommen reduziert um die geschuldeten Kantons-, Gemeinde- und Bundessteuern. Die Steuern können als Zwangsausgaben die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wesentlich beeinflussen. Bei den Kantons- und Gemeindesteuern bestehen – auch bei tiefen Einkommen – zwischen den Kantonen ausserordentlich grosse Unterschiede. Aus sozialpolitischer Sicht von zentraler Bedeutung ist somit, welchen Anteil ein Haushalt nach Abzug der Steuern unter Berücksichtigung der Prämienverbilligung für die obligatorische Krankenpflegeversicherung aufwenden muss.¹

Angaben zur Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens lassen sich mit verantwortbarem Aufwand nur für einzelne Beispiele berechnen. In Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sozialversicherung haben wir die Kantone daher gebeten, die Prämienverbilligung für drei konkrete Fälle zu berechnen.

Fallbeispiele

Das erste der drei Fallbeispiele bezieht sich auf die Situation einer alleinstehenden Rentnerin mit einem Renteneinkommen von 35'000

¹ Diese Ansicht vertreten auch Prof. Jürg H. Sommer und M. Bürgi im Gutachten zum Entwurf des Berichts der Firma HealthEcon, das er für den Kanton Basel-Landschaft erstellt hat.

Franken. Beim zweiten Beispiel handelt es sich um eine vierköpfige Familie (2 Erwachsene, 2 Kinder im Alter von 10 und 15 Jahren). Deren Vorstand verdient einen Bruttolohn von 70'000 Franken. Zudem besitzt die Familie ein Vermögen von 100'000 Franken. Das dritte Fallbeispiel nimmt die Situation einer Alleinerziehenden mit zwei Kindern im Alter von sechs und acht Jahren auf. Sie verfügt über ein Bruttoeinkommen von 40'000 Franken, in welches allfällige Alimente eingeschlossen sind.

Jedes der drei Beispiele geht von einem einheitlichen Bruttoeinkommen und einem einheitlichen Reinvermögen aus. Auf dieser Basis hat die Eidgenössische Steuerverwaltung für den Hauptort jedes Kantons aufgrund seines geltenden Steuergesetzes das steuerbare Einkommen und das steuerbare Vermögen ermittelt sowie Einkommens- und Vermögenssteuern berechnet. Auf dieser Basis haben wir verlässliche Aussagen zur kantonale unterschiedlichen, effektiven Prämienbelastung der Fallbeispiele erhalten. Die Methodik ist so angelegt, dass sie sich für eine regelmässige Beobachtung der Entwicklung dieser politisch wichtigen Wirkungsdimension der individuellen Prämienverbilligung eignet.

Grundlagen

Der Bericht beruht vor allem auf drei Grundlagen: Erstens haben wir die Ausführungen der Firma HealthEcon beigezogen, welche sich 1997 im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherung mit der Prämienverbilligung befasst hat.² Zweitens haben wir verschiedene Erhebungen und Berichte ausgewertet, welche vom Bundesamt für Sozialversicherung, von der Schweizerischen Sanitätsdirektorenkonferenz und von kantonalen Stellen durchgeführt oder in Auftrag gegeben worden sind.³ Vor allem stützen wir uns aber auf die erwähnte eigene Umfrage, im Rahmen derer wir die Prämienverbilligung für drei Beispiele haben berechnen lassen.⁴

1.3 Aufbau des Berichts

Die folgenden Ausführungen gliedern sich wie folgt:

² HealthEcon 1998.

³ SDK 1997b, SDK 1998b, Sommer/Bürgi 1997, Rüst 1996, Rüst 1997; BSV 1997a.

⁴ Vgl. Kapitel 4.

- Den Einstieg in die Thematik bildet eine kurze Darstellung der wesentlichen Entwicklungsschritte der Gesetzgebung zum Thema (Kapitel 2).
- Darauf folgt eine Beschreibung des Vollzugs in den Kantonen und der damit verbundenen aktuellen Probleme (Kapitel 3).

In Kapitel 4 werden herkömmlich zugezogene Indikatoren zur Beurteilung der sozialpolitischen Wirksamkeit der Prämienverbilligung diskutiert.

Kapitel 5 stellt dann die von uns gewählte Methodik vor, welche für ausgewählte Fallbeispiele die Ermittlung Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens ermöglicht.

- Kapitel 6 fasst die Ergebnisse der Evaluation der sozialpolitischen Wirkungen des Systems der Prämienverbilligungen zusammen.
- Den Abschluss des Berichtes bilden Vorschläge, wie ein Monitoring, das heisst eine kontinuierliche Beobachtung der sozialpolitischen Wirkungen der Prämienverbilligungen in den Kantonen, angelegt sein könnte (Kapitel 7).

2 Entwicklungsschritte und Kenngrössen des Prämienverbilligungssystems

Den Ausgangspunkt für eine Beurteilung der sozialpolitischen Wirkung der Prämienverbilligung muss eine kurze Darstellung der Ziele und der bisherigen Umsetzungsschritte (Abschnitt 2.1) sowie des finanziellen Rahmens dieser Massnahme (Abschnitt 2.2) bilden.

2.1 Ziele und Umsetzungsschritte der Prämienverbilligung

Die Ziele, die mit der Prämienverbilligung angestrebt werden, wurden in der Botschaft des Bundesrates zum Krankenversicherungsgesetz vom 6. November 1991 und in der darauf folgenden parlamentarischen Diskussion ausgeführt. Dieser ersten Phase der Konkretisierung folgte jene der Umsetzung in den Kantonen sowie der Anpassung von Verordnungen durch den Bundesrat. Gegenwärtig steht nun eine erste Teilrevision des KVG und die Festlegung der Bundesbeiträge an die Prämienverbilligung für die Jahre 2000 bis 2003 an.

2.1.1 Vorschläge des Bundesrates und parlamentarische Debatte

Eine Prämienverbilligung wurde nicht erst 1996 mit dem Krankenversicherungsgesetz eingeführt. Schon unter dem alten Recht hatte der Bund den Krankenkassen zur Verbilligung der Prämien jährlich Beiträge in der Höhe von 1,3 Mia. Franken überwiesen. Allerdings wurden diese Mittel nicht bedarfsgerecht zugunsten speziell Bedürftiger ausgeschüttet. Vielmehr handelte es sich um eine allgemeine Subventionierung der Krankenkassen. Ergänzend dazu stellte der Bund den Kantonen 1993 bis 1995 auf der Grundlage eines dringlichen Bundesbeschlusses zusätzliche Mittel für die Prämienverbilligung zur Verfügung. Diese Gelder mussten von den Kantonen bedarfsgerecht ausgeschüttet werden.⁵

Mit Einführung des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG) wurde dieses System ersetzt. Seither werden die Prämien der Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen individuell vergünstigt. Die Kantone sind in der Auslegung des Begriffs der „bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnisse“ jedoch weitgehend frei.⁶ In der Botschaft vom November 1991 ging der Bundesrat

⁵ Vgl. Art. 4, Abs. 2 des dringlichen Bundesbeschlusses vom 13. Januar 1991 sowie Artikel 11 der entsprechenden Verordnung vom 31. August 1992.

⁶ Coullery/Kocher 1997.

davon aus, dass die individuelle Prämienverbilligung auf Kantonsebene so festgelegt werden sollte, dass die Ausgaben eines Haushaltes für die Prämien der Krankenversicherung einen bestimmten Anteil des Einkommens nicht übersteigen. In den Erläuterungen wird von einer maximalen Belastung von acht Prozent des steuerbaren Einkommens ausgegangen.⁷ Administrativ war vorgesehen, dass alle Versicherten den Gesamtbetrag ihrer Prämie selber bezahlen. Denjenigen Versicherten, deren Prämienlast jedoch acht Prozent des steuerbaren Einkommens übersteigt, hätte der Staat die Differenz zwischen diesem Grenzbetrag und dem effektiven Prämienbetrag zurückerstattet. Um zu vermeiden, dass Personen mit hohem Vermögen, aber geringem steuerbarem Einkommen in den Genuss von Prämienverbilligungen gelangen, hätten die Kantone neben dem steuerbaren Einkommen auch das steuerbare Vermögen zu berücksichtigen gehabt.⁸

Das Parlament folgte jedoch einem Antrag der Mehrheit der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit, die den Kantonen bei der Prämienverbilligung freie Hand lassen wollte. Es legte einzig für die ersten vier Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes die jährlichen Beiträge des Bundes sowie die entsprechenden Gesamtbeträge fest, um welche die Kantone die Bundesbeiträge aus eigenen Mitteln mindestens aufzustocken haben, und schrieb vor, dass aus diesen Mitteln von den Kantonen Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen zu gewähren seien.⁹ Den Kantonen wurde aber die Möglichkeit eingeräumt, den von ihnen zu übernehmenden Betrag um maximal 50 Prozent zu kürzen, wenn die Prämienverbilligung für die Zielgruppen trotzdem sichergestellt ist. Die Beiträge des Bundes an diese Kantone werden sodann im gleichen Verhältnis gekürzt.¹⁰

Das System, nach dem die Prämienverbilligung vorzunehmen ist, wurde also nicht vorgeschrieben. Die Kantone, die zum Teil bereits über gut ausgebaute Systeme der Prämienverbilligung verfügten, sollten diese beibehalten können. In der Debatte wurde auch argumentiert, dass auf diesem Weg den kantonalen unterschiedlichen Kosten der Krankenversicherung und den verschiedenen Regelungen in anderen Bereichen der

⁷ Botschaft KVG vom 6.11.1991 (Schweizerischer Bundesrat 1991), S. 133.

⁸ Kocher 1996.

⁹ Art. 65, Abs 1 KVG und Art. 106 KVG.

¹⁰ Art. 66, Abs. 5 KVG.

Sozial- und Steuergesetzgebung besser Rechnung getragen werden könne.¹¹

2.1.2 Umsetzungsschritte und Anpassungen der Verordnungen

Bereits im Februar 1996 wurde das Bundesamt für Sozialversicherung anlässlich einer kleinen Umfrage bei den Kantonen im Zusammenhang mit der Umsetzung der individuellen Prämienverbilligung auf zwei Probleme aufmerksam, die den Bundesrat 1997 zum Handeln veranlassten.

Anpassung der Berechnungsgrundlage für die Anteile der Kantone

Einerseits zeigte sich, dass die Prämienbelastung in einigen Kantonen sehr hoch blieb, obwohl diese die Bundesbeiträge voll ausschöpften.¹² Der Bundesrat reagierte darauf, indem er am 17. Juli 1996 die entsprechende Vorordnung revidierte und fortan bei der Berechnung der Anteile der Bundesmittel für die einzelnen Kantone nicht nur die Wohnbevölkerung und die Finanzkraft, sondern auch die durchschnittliche Prämie der obligatorischen Krankenpflegeversicherung berücksichtigte. Über die entsprechende Kompetenz verfügte er gemäss Art. 66 Abs. 3 des Krankenversicherungsgesetzes. Zahlreiche Kantone waren mit dieser Änderung jedoch nicht einverstanden. Sie reichten in der Folge Standesinitiativen ein, welche die Streichung der im Gesetz festgehaltenen Kompetenz zur Berücksichtigung der durchschnittlichen Prämienhöhe bei der Berechnung der Beiträge des Bundes an die einzelnen Kantone verlangten. Der Ständerat entschied, eine gleichlautende parlamentarische Motion seiner Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit zur Ausarbeitung einer Gesetzesänderung zuzuweisen.¹³

Anpassung bei Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen

Das zweite Problem stand im Zusammenhang mit der Berechnung der Ergänzungsleistungen. Die neue Gesetzgebung hat dazu geführt, dass rund neun Prozent der Bezüger und Bezügerinnen von Ergänzungsleistungen ihren Anspruch auf die Ergänzungsleistungen verloren. Mit der Verordnung vom 17. Juli 1996 über die Erhöhung der Einkommensgrenzen infolge Einführung der Prämienverbilligung im KVG wurde die

¹¹ Vgl. auch: SDK 1997.

¹² Botschaft KVG vom 21.9.1998 (Schweizerischer Bundesrat 1998a), S. 5.

¹³ Stellungnahme des Bundesrates in Bundesblatt 1997 IV 841.

Einkommensgrenze für den Ergänzungsleistungsbezug um den Betrag der kantonalen Durchschnittsprämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung erhöht.¹⁴

2.1.3 Teilrevision des KVG und die Festlegung der Bundesbeiträge an die Prämienverbilligung für die Jahre 2000 bis 2003

Anfang März 1998 hat der Bundesrat ein grösseres Paket von Erlassen, welche die Prämienverbilligung betreffen, in die Vernehmlassung geschickt. Einerseits wurde der Bundesbeschluss zur Festlegung der Bundesbeiträge an die Prämienverbilligung für die Jahre 2000 bis 2003 zur Stellungnahme unterbreitet. Andererseits werden Änderungen des KVG vorgeschlagen, welche die Prämienverbilligung betreffen.¹⁵

Bundesbeiträge an die Prämienverbilligung

Das KVG sieht vor, dass die jährlichen Beiträge des Bundes an die Kantone unter Berücksichtigung der Kostenentwicklung in der obligatorischen Krankenversicherung und der Finanzlage des Bundes durch einen einfachen Bundesbeschluss für jeweils vier Jahre festgesetzt werden. Dies ist nun für die zweite Periode seit Inkrafttreten des KVG also für die Jahre 2000 bis 2003 fällig. Der Bundesrat rechnet zwar mit einer weiteren Steigerung der Kosten in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung, er geht aber davon aus, dass sich diese Entwicklung verlangsamen wird. Er schlägt daher vor, die Bundesbeiträge jährlich um 1,5 Prozent zu erhöhen. Dieser Vorschlag wurde in der Vernehmlassung sehr unterschiedlich aufgenommen. Einige Kantone sowie Organisationen reagierten positiv. Andere Kantone und vor allem Interessenvertreter der Versicherten forderten eine jährliche Steigerung von drei Prozent. Im Gegensatz dazu will die grosse Mehrheit der Kantone eine Plafonierung der Bundesbeiträge auf dem Stand von 1999.¹⁶

Teilrevision des Krankenversicherungsgesetzes

Mit der KVG-Teilrevision möchte der Bundesrat den Kantonen verstärkte Leitlinien für die Praxis der Prämienverbilligung vorgeben. Die Absicht besteht darin, mit diesen Mitteln die gesteckten sozialpoliti-

¹⁴ SR 831.309.

¹⁵ Botschaft KVG vom 21.9.1998 (Schweizerischer Bundesrat 1998a), S 2.

¹⁶ Schweizerischer Bundesrat 1998b.

schen Ziele besser zu erreichen. Konkret hat der Vernehmlassungsentwurf folgende Veränderungen vorgesehen:

Die Prämienverbilligungen müssen in Zukunft monatlich ausgerichtet werden.

- Die Kantone müssen die Versicherten regelmässig über die Prämienverbilligung informieren.
- Die Kantone können aus den Bundes- und Kantonsgeldern die Grundfranchise von Versicherten mit Anspruch auf Prämienverbilligung übernehmen.
- Die Kantone müssen bei der Bemessung des Anspruchs die jeweils aktuellsten Einkommens- und Familienverhältnisse berücksichtigen.
- Weiter kann der Bundesrat Vorschriften erlassen, um jene Daten bei den Kantonen einzuholen, die er zur Beurteilung der Wirksamkeit der Prämienverbilligung braucht.
- Schliesslich soll der Bundesrat die Kompetenz erhalten, die Anspruchsberechtigung auf Versicherungspflichtige ohne Wohnsitz in der Schweiz auszudehnen.

Auch zu diesen Veränderungen wurden im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens sehr unterschiedliche Ansichten geäussert. Vor allem die Kantone erachten es als nicht sinnvoll, bereits nach zwei Jahren Änderungen vorzuschlagen, welche grundsätzlich einen Eingriff in die kantonale Souveränität darstellen und zudem grossen finanziellen und personellen Mehraufwand bedeuten. Besonders umstritten sind der Vorschlag der monatlichen Gewährung der Prämienverbilligung, die beabsichtigte Möglichkeit der Übernahme der Franchise für Versicherte mit einem Anspruch auf Prämienverbilligung und die Kompetenz des Bundesrates, die Anspruchsberechtigung auch auf Versicherungspflichtige ohne Wohnsitz in der Schweiz (z.B. Saisoniers) auszudehnen.¹⁷

Am 21. September 1998 hat der Bundesrat die Botschaft über die Bundesbeschlüsse betreffend die Bundesbeiträge in der Krankenversicherung und die Teilrevision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung dem Parlament zur Diskussion unterbreitet. Die Vorschläge des

¹⁷ Botschaft vom 21. September 1998 (Schweizerischer Bundesrat 1998a).

Bundesrates bezüglich Informationspflicht, Verbilligung der Grundfranchise, Statistik und Anspruchsberechtigung von Versicherungspflichtigen ohne Wohnsitz blieben gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf unverändert. Hingegen wurden die Vorschläge betreffend die Bemessungsgrundlagen und die Auszahlungsfrequenz modifiziert. Die in der Botschaft unterbreitete Gesetzesänderung sieht nun vor, dass die Kantone bei der Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen die aktuellsten Einkommens- und Familienverhältnisse zu berücksichtigen haben. Dabei geht es vor allem um die Schaffung von Möglichkeiten, die es erlauben, dass bei einer Verschlechterung der wirtschaftlichen Verhältnisse oder einer Änderung der familiären Situation von Versicherten, eine allfällige Anspruchsberechtigung aufgrund der aktuellsten Bemessungsgrundlagen erfolgt. Ist die Anspruchsberechtigung einmal festgestellt, so sollen die Prämienverbilligungsbeiträge den bezugsberechtigten Versicherten so ausgerichtet oder gutgeschrieben werden, dass sie ihrer Prämienzahlungspflicht nicht vorschussweise nachkommen müssen.¹⁸

2.2 Finanzielle Entwicklung

Bei der Betrachtung der finanziellen Entwicklung der Prämienverbilligungen sind zwei Aspekte von besonderer Wichtigkeit. Es sind dies einerseits der Verlauf der Gesamtausgaben in aufeinanderfolgenden Jahren und andererseits die Aufwendungen unterschieden nach Kantonen.

2.2.1 Entwicklung der Gesamtausgaben für die Prämienverbilligung

Wie wir bereits erwähnt haben, richtete der Bund bereits vor 1996 Beiträge für die Krankenversicherung aus. 1995 machten diese Leistungen rund 1,3 Milliarden Franken an die Krankenkassen und 600 Millionen an die Kantone aus.¹⁹

¹⁸ Botschaft vom 21. September 1998 (Schweizerischer Bundesrat 1998a), S. 37.

¹⁹ BSV 1998a, S. 76.

D 2.1: Mittel für die Prämienverbilligung in Millionen Franken

	Jahr	Maximale Beiträge gemäss rechtl. Grundlage			effektiv zur Verfügung stehende Mittel
		Bund	Kantone	zusammen	
altes Recht	1995	1900	208	2108	1924
geltender Bundesbeschluss	1996	1830	640	2470	1815
	1997	1940	776	2716	2087
	1998	2050	922	2972	2263
	1999	2180	1090	3270	
beantragte Mittel	2000	2213	1106	3319	
	2001	2246	1123	3369	
	2002	2280	1140	3420	
	2003	2314	1157	3471	

Quellen: Botschaft vom 21. September 1998 (Bundesrat 1998a) (alle Zahlen der Jahre 1995 und 1996 sowie Zahlen der Jahre 2000 bis 2003; Zahlen zu den effektiv verfügbaren Mitteln 1997 und 1998); Artikel 106 KVG (geplante Ausgaben 1997 bis 1999).

Wie die Darstellung zeigt, erhöhte sich der gesetzlich festgelegte Bundesbeitrag für die individuelle Prämienverbilligung mit dem KVG von 1'830 Mio. Franken im Jahr 1996 schrittweise auf 2'180 Mio. Franken im Jahr 1999. Das Gesetz regelt nicht nur die Höhe des jährlichen Bundesbeitrages, sondern auch den Anteil, den die Kantone zu übernehmen haben. Er betrug 35 Prozent im Jahr 1996 und steigt bis auf 50 Prozent im Jahre 1999.²⁰

Wie wir bereits erwähnt haben, können die Kantone ihren Beitrag um bis zu 50 Prozent kürzen. Obwohl dies zur Folge hat, dass der Bundesbeitrag im gleichen Verhältnis reduziert wird, haben zahlreiche Kantone von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Die insgesamt für die Prämienverbilligung zur Verfügung stehende Summe reduzierte sich dadurch 1996 um 26,5 Prozent. Damit verblieben 1996 noch 1'815 Mio. Fr. Zwei Gründe sind verantwortlich dafür, dass sich die effektiv zur Verfügung stehenden Mittel in den Jahren 1997 und 1998 erhöht haben. Einerseits schreibt das KVG eine schrittweise Aufstockung der Mittel vor. Andererseits haben die Kantone die Bundesbeiträge 1997 etwas besser ausgeschöpft als 1996. Der Anteil der bezogenen Mittel ist von 73,5 auf 76,4 Prozent angestiegen. Das Zentralsekretariat der

²⁰ Art. 106 KVG.

Schweizerischen Saniätsdirektorenkonferenz rechnet gegenwärtig mit einer weiteren leichten Erhöhung im schweizerischen Durchschnitt für das Jahr 1999.²¹

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Versicherten mit dem Wechsel von der Krankenkassensubventionierung zur individuellen Prämienverbilligung 1996 nicht wie versprochen erhöhte, sondern geringere Beiträge für die Krankenversicherung erhalten haben als im Jahr 1995.²² Diese Situation hat sich jedoch bereits 1997 geändert.

2.2.2 Aufwendungen der einzelnen Kantone

Mit der Einführung der individuellen Prämienverbilligung haben sich die Anteile der Kosten am Gesundheitswesen, welche von Kantonen getragen werden, verändert. Dies machen erste provisorische Zahlen deutlich, die im Rahmen des Teilprojekts „Finanzierung des Gesundheitswesens“ der Wirkungsanalyse KVG veröffentlicht wurden.²³ So hat die Belastung jener Kantone zugenommen, die vor 1996 über kein System zur Verbilligung von Krankenkassenprämien verfügten. Andererseits sind die kantonalen Finanzen im Bereich der Ergänzungsleistungen und der Sozialhilfe durch die Prämienverbilligung des Bundes entlastet worden.

Im folgenden beschränken wir unsere Ausführungen auf die von den Kantonen im Rahmen der individuellen Prämienverbilligung ausgerichteten Beiträge. Die folgende Darstellung D 2.2 bietet eine erste Übersicht.

Dabei fällt erstens auf, dass sich die 1996 ausbezahlten Beiträge (1, 424 Mia. Fr.) von den effektiv zur Verfügung stehenden Mitteln (1,815 Mia. Fr., vgl. D 2.1) unterscheiden. Dies liegt daran, dass die Kantone nur einen Teil der zur Verfügung stehenden Mittel 1996 ausrichteten. Gewisse Gelder sind erst 1997 oder 1998 zur Auszahlung gelangt. Auf der anderen Seite wurde 1996 von den Kantonen Prämienverbilligungen ausbezahlt, die hauptsächlich aus Geldern stammten, die der Bund als

²¹ Persönliche Auskunft vom 23. September 1998.

²² In den Erläuterungen zur Volksabstimmung vom 4. Dezember 1994 hat der Bundesrat erklärt, dass „mit *erhöhten* Beiträgen von Bund und Kantonen die Krankenkassenprämien für Einzelpersonen und Familien, die darauf angewiesen sind, gezielt verbilligt werden“, Botschaft KVG vom 21.9.1998 (Schweizerischer Bundesrat 1998a), S. 4.

²³ BSV 1998b.

Prämiensubvention für das Jahr 1995 oder früher an die Kantone ausgerichtet hatte.

D 2.2: Bezahlte Beträge je Kanton, Ausschöpfung der Bundesbeiträge 1996 und 1999, durchschnittliche Höhe der monatlichen Krankenkassenprämien in Franken

Kanton	1996 ausbezahlte Beiträge	Ausschöpfung 1996	voraussichtliche Ausschöpfung 1999	vor KVG bestehendes oder neues System der Prämienverbilligung	durchschnittliche Höhe der monatlichen Krankenkassenprämie 1996
ZH	151'738'912	50%	50%	neu	185
BE	241'332'822	90%	100%	neu	178
LU	30'918'547	50%	50%	neu	151
UR	11'507'862	100%	75%	neu	143
SZ	22'495'164	50%	50%	neu	143
OW	3'623'757	50%	60%	neu	142
NW	6'642'476	50%	50%	neu	135
GL	1'905'424	50%	60%	neu	131
ZG	12'041'754	50%	50%	neu	145
FR	43'563'831	100%	100%	bestehend	184
SO	22'878'723	50%	50%	neu	164
BS	70'157'861	100%	100%	bestehend	198
BL	21'608'731	57%		neu	177
SH	11'522'352	50,4%		neu	152
AR	6'838'666	65%	60%	neu	120
AI	3'724'168	100%	70%	neu	118
SG	58'446'532	50%	50%	bestehend	139
GR	32'594'273	50%	65%	bestehend	136
AG	14'578'150	50%	50%	neu	134
TG	71'284'625	100%	100%	bestehend	132
TI	107'426'797	100%	100%	bestehend	203
VD	183'259'165	100%	100%	bestehend	248
VS	93'589'012	100%	100%	bestehend	175
NE	52'470'430	100%	100%	bestehend	182
GE	128'753'626	100%	100%	bestehend	266
JU	19'192'809	100%	100%	bestehend	190
Schweiz	1'424'096'469	73,6%	74,5%		180

Quellen: Botschaft KVG vom 21.9.1998, T0.1 „Nettobeiträge gemäss Art. 65 KVG für 1996 (Schweizerischer Bundesrat 1998), BSV 1997a, BSV 1997d (Erwachsene, Region 1), Bestehendes oder neues System gemäss HealthEcon 1998, Tabelle 17.

Zweitens lässt sich aus Darstellung D 2.2 erkennen, dass sich die Mittel, die in den einzelnen Kantonen für die Prämienverbilligung zur Ver-

fügung stehen, stark unterscheiden. Dies erklärt sich einerseits dadurch, dass Bevölkerungsgrösse, Finanzkraft und durchschnittliche Prämienhöhe bei der Bemessung der Bundesbeiträge berücksichtigt werden. Andererseits spiegelt sich in den Unterschieden auch ein politischer Wille. Wie bereits erwähnt haben die Kantone die Möglichkeit, ihre Beiträge zu kürzen. Die Darstellung D 2.2 zeigt, dass 15 Kantone 1996 von diesem Recht Gebrauch gemacht haben. Elf Kantone schöpften dagegen die Bundesbeiträge voll aus. Dazu gehören alle Westschweizer Kantone und der Tessin. Die Zahl der Kantone, welche die Bundesbeiträge 1999 voll ausschöpfen werden, wird sich nicht wesentlich verändern. Dies geht aus einer Befragung hervor, welche das Bundesamt für Sozialversicherungen Ende 1997 durchgeführt hat.

Darstellung D 2.2 lässt drittens erkennen, dass vor allem jene Kantone die Bundesbeiträge vollumfänglich beziehen, welche die Prämien schon vor dem Inkrafttreten des KVG individuell verbilligt haben. Einzig St. Gallen und Graubünden verfügten bereits vor 1996 über eine individuelle Prämienverbilligung und verzichteten dennoch auf einen Teil der Bundesbeiträge. Uri und Appenzell-Innerrhoden sind dagegen die einzigen zwei Kantone, welche die individuelle Prämienverbilligung erst mit dem KVG einführten und die Bundesbeiträge voll ausschöpfen.

Schliesslich fällt viertens ein enger und statistisch belegbarer Zusammenhang zwischen der Ausschöpfung der Bundesbeiträge und der durchschnittlichen Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung eines Kantons auf.²⁴

²⁴ Die erklärte Varianz liegt bei 41 Prozent.

3 Die Prämienverbilligungssysteme der Kantone

Die Kantone müssen die individuelle Prämienverbilligung konkretisieren und umsetzen. Der relevante Artikel 65, Absatz 1 des Gesetzestextes besagt: „Die Kantone gewähren den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen.“ Der Vollzugsablauf und die für die Bestimmung der Anspruchsberechtigung relevanten Kriterien werden vom Bund also nicht festgelegt.²⁵ Es sind daher 26 unterschiedliche kantonale Systeme entstanden. Sie differieren gerade in jenen Faktoren, welche die sozialpolitische Wirksamkeit zum Teil wesentlich bestimmen.

Im folgenden gehen wir daher kurz auf die wichtigsten Unterschiede in den Systemen ein. Dabei stützen wir uns auf Unterlagen, die von der Schweizerischen Sanitätsdirektorenkonferenz sowie von der Firma HealthEcon zusammengestellt wurden.²⁶ Zuerst thematisieren wir die kantonalen Kriterien zur Festlegung des Berechtigtenkreises und die Zahl der Bezügerinnen und Bezüger, denen die Mittel zugute kommen (Abschnitt 3.1). Danach wenden wir uns der Frage zu, wie die Berechtigten in den Kantonen ermittelt, informiert und ausbezahlt werden (Abschnitt 3.2). Schliesslich stellen wir die wichtigsten aktuellen Durchführungsprobleme zusammen (Abschnitt 3.3). Daraus lassen sich Kernfragen der gegenwärtigen Diskussion um die administrative Weiterentwicklung der Prämienverbilligung erkennen.

3.1 Der Kreis der Berechtigten

Im Zusammenhang mit dem Kreis der Berechtigten sind drei Aspekte von besonderem Interesse. Zuerst thematisieren wir die unterschiedlichen Berechnungsunterlagen der Kantone zur Festsetzung der Anspruchsberechtigung. Dann fragen wir nach dem Anteil der Kantonsbevölkerung, der von den Massnahmen profitiert, und wenden uns einigen Angaben zur Zusammensetzung der Gruppe der Bezügerinnen und Bezüger zu.

²⁵ Coullery/Kocher 1997.

²⁶ SDK 1997b; HealthEcon 1998.

3.1.1 Berechnung der Anspruchsberechtigung

Die kantonalen Berechnungsmethoden für die Prämienverbilligung unterscheiden sich sehr stark. Vor allem vier Faktoren variieren: Es sind dies die Art der Festsetzung der Prämienverbilligung, die für die Berechnung relevante Einkommensgrundlage, die Möglichkeit zusätzlicher Abzüge sowie der Einbezug des Vermögens.

Art der Festsetzung der Prämienverbilligung

In der Art der Festsetzung der Prämienverbilligung lassen sich grundsätzlich zwei Modelle unterscheiden:

Das erste Modell geht von einer *Richtprämie* aus. Der Kreis der Berechtigten wird durch die Festsetzung eines Mindestprozentsatzes ermittelt, den diese Prämie gemessen am massgeblichen Einkommen erreichen muss. Überschreitet die Belastung durch die Prämie diese Grenze, dann besteht ein Anspruch auf Prämienverbilligung. Die Hälfte der Kantone, nämlich Aargau, Appenzell-Innerrhoden, Appenzell-Ausserrhoden, Basel-Landschaft, Glarus, Graubünden, Luzern, Nidwalden, St. Gallen, Schaffhausen, Solothurn, Uri, Zug rechnet gemäss diesem Modell ab.

Das zweite Modell verwendet eine *fixe Einkommensgrenze* zur Festlegung der Berechtigung. Fällt ein Haushalt in eine anspruchsberechtigte Einkommensklasse, dann erhält er einen fixen Betrag an Prämienverbilligung. Dieses Modell gilt in den Kantonen Zürich, Bern, Schwyz, Obwalden, Freiburg, Basel-Stadt, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura.

Relevante Einkommensgrundlagen

Die kantonalen Prämienverbilligungssysteme unterscheiden sich weiter durch die Einkommensgrundlage, nach welcher die Berechtigung für den Anspruch auf Prämienverbilligung ermittelt wird. In den meisten Fällen wird vom steuerbaren Einkommen ausgegangen, welches aufgrund der verschiedenen Steuergesetze von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich berechnet wird. Es gibt jedoch auch Kantone, welche das Reineinkommen, das bundessteuerpflichtige Reineinkommen oder das verfügbare Einkommen als Basis nehmen.

Abzugsmöglichkeiten

Erschwerend kommt hinzu, dass das jeweils geltende Einkommen noch durch sehr unterschiedliche Abzugsmöglichkeiten differenziert wird. So werden Kinderabzüge, Miete, Eigenmietwert und 3. Säule in unterschiedlicher Weise berücksichtigt.

Einbezug des Vermögens

Schliesslich wird das Vermögen auf unterschiedliche Weise zur Berechnung des massgeblichen Einkommens herangezogen. Dabei gibt es Differenzen bei der Vermögensdefinition, beim Prozentsatz der Anrechnung des Vermögens, bei den zulässigen Freibeträgen sowie bei allfälligen Höchstgrenzen.

Dies alles führt dazu, dass sich die von den Kantonen verwendeten Einkommens- und Vermögensgrenzen nicht vergleichen lassen. Ein genereller interkantonaler Vergleich von Grenzbeiträgen für die Berechtigung ist daher nicht zulässig.

3.1.2 Anteil der Bevölkerung mit Prämienverbilligung und Entlastungswirkung

Wie wir gesehen haben, erfolgt die Festlegung des Berechtigtenkreises in den Kantonen auf einer ausserordentlich heterogenen Basis. Im folgenden stellen wir zuerst dar, ob sich zwischen den Kantonen bezüglich der Anteile der Bevölkerung mit Prämienverbilligung und der finanziellen Entlastung, die sich im Durchschnitt ergibt, dennoch gewisse Gemeinsamkeiten aufzeigen lassen. Danach fragen wir nach den Faktoren, welche die durchschnittliche Höhe der Prämienverbilligung bestimmen.

Bevölkerung mit Prämienverbilligung und Entlastungswirkung

In der Schweiz haben 1996 rund 1,7 Millionen Personen Prämienverbilligungen erhalten. Dies entspricht rund 23 Prozent der Wohnbevölkerung.²⁷ Die nachfolgende Darstellung D 3.1 zeigt auf, dass sich nicht nur die Zahl der Bezügerinnen und Bezüger, sondern auch deren Anteil an der Wohnbevölkerung zwischen den Kantonen stark unterscheiden.

²⁷ Botschaft vom 21.9.1998 (Bundesrat 1998a), Tabelle T.03.

D 3.1: Zahl der Bezügerinnen und Bezüger von Prämienverbilligung 1996, Anteil der Bevölkerung mit Prämienverbilligung, durchschnittliche Höhe der Prämienverbilligung

Kanton	Zahl der Bezügerinnen und Bezüger	Anteil der Bevölkerung mit Prämienverbilligung	Durchschnittliche Höhe der Prämienverbilligung in Fr.
ZH	223'722	18,7%	678
BE	299'761	31,5%	805
LU	38'207	22,3%*	809
UR	18'789	53,6%	612
SZ	27'648	22,5%	814
OW	6'098	19,4%	594
NW	12'324	34,4%	539
GL	8'113	20,8%	235
ZG	22'852***	24,5%	527
FR	51'335	22,4%	849
SO	19'335**		1'169
BS	38'670	19,4%	1'013
BL	87'941	35,0%	246
SH	19'355	26,3%	595
AR	15'680	29,1%	436
AI	9'102	63,1%	409
SG	119'995	27,1%	487
GR	55'409	29,3%	588
AG	68'449	12,9%	213
TG	107'236	47,8%	665
TI	81'414***	27,8%	1'320
VD	91'077	14,8%	2'012
VS	68'727	25,5%	1'362
NE	54'466	32,8%	963
GE	101'427	25,6%	1'332
JU	22'722	33,6%	845

* für 1997 gemäss Jahresbericht Ausgleichskasse Luzern 1997; **Antragsstellerinnen, bzw. Antragssteller nicht Einzelpersonen; *** inkl. Ergänzungsleistungsbezügerinnen und -bezüger gemäss BSV 1997e aufgerechnet

Quelle: BSV 1996 (Stand Juli 1997) Tabelle E0.4; BSV 1998 T1.4, S. 68 (ständige Wohnbevölkerung am 31. Dezember 1998)

Bei der Umsetzung der Massnahme lassen sich die Kantone von zwei grundsätzlich unterschiedlichen Grundhaltungen leiten. Ein Teil verfolgt das Ziel, relativ wenige Berechtigte stark zu unterstützen. Diese Kantone hatten die Absicht, die Prämienverbilligung auf die sozial Schwächsten zu konzentrieren. Für einen anderen Teil der Kantone stand im Vordergrund, den festgesetzten Gesamtbetrag einem relativ grossen Bevölkerungsanteil, das heisst also auch dem unteren Mittel-

stand zukommen zu lassen. Zur ersten Gruppe bekannten sich die Kantone Zürich, Genf, Basel-Stadt, Glarus, Aargau und Solothurn, welche einen Berechtigtenanteil von maximal 25 Prozent anstrebten. Kantone wie Uri, Basel-Landschaft und Appenzell-Innerrhoden orientieren sich dagegen an einem wesentlich höheren Berechtigtenanteil.²⁸ Darstellung D 3.1 zeigt nun auf, dass die angestrebten Ziele in vielen Fällen erreicht wurden. Uri, Nidwalden, Basel-Landschaft, Appenzell-Innerrhoden, Thurgau und Jura haben hohe Bezügeranteile von mehr als einem Drittel der Bevölkerung. In den Kantonen Zürich, Obwalden, Basel-Stadt, Aargau und Waadt liegen die Anteile bei unter 20 Prozent und sind damit relativ tief.

In der Botschaft des Bundesrates war vorgeschlagen worden, dass rund die Hälfte der Haushalte in den Genuss der Verbilligung hätten kommen sollen. In der parlamentarischen Debatte war eher davon ausgegangen worden, dass nicht mehr als etwa ein Drittel der Bevölkerung in den Genuss von Prämienverbilligungen kommen sollte.²⁹ Darstellung D 3.1 lässt erkennen, dass diese Grenze in den Kantonen Uri, Appenzell-Innerrhoden und Thurgau überschritten wird.

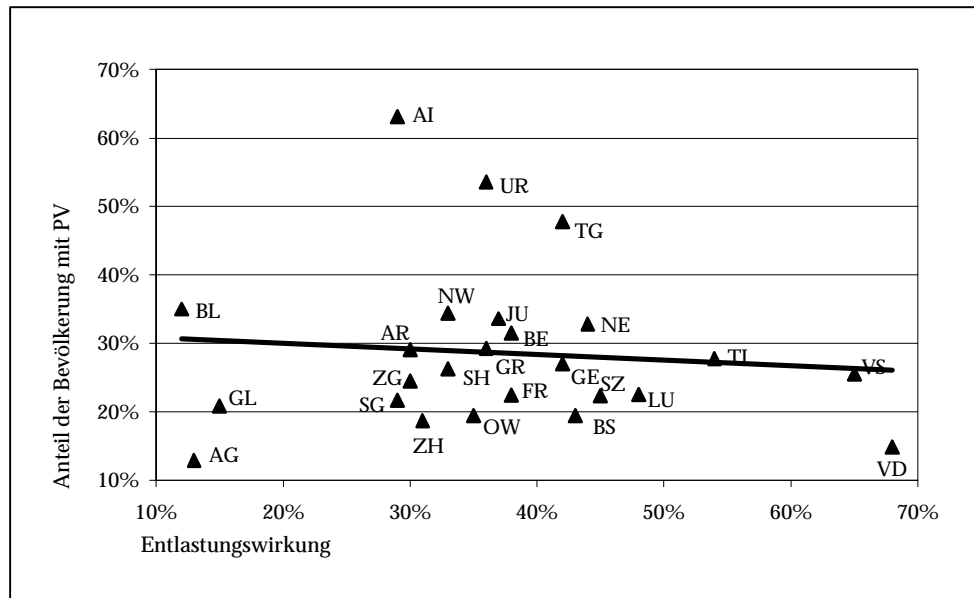
Die Kantone, die einen kleinen Kreis von Bezügerinnen und Bezüger anstrebten, verbanden damit das Ziel einer grossen Entlastungswirkung. Dies bedeutet, dass sie wenigen Personen die Prämien in erheblichem Ausmass verbilligen wollten. Interessanterweise ist der gewünschte Zusammenhang zwischen grosser Entlastungswirkung für einen kleinen Kreis von Berechtigten beziehungsweise kleiner Entlastungswirkung für einen relativ grossen Kreis nur sehr schwer zu erkennen (vgl. Darstellung D 3.2). Ein relevanter statistischer Zusammenhang lässt sich nicht nachweisen.³⁰

²⁸ BSV 1997b.

²⁹ BSV 1997b.

³⁰ Die erklärte Varianz liegt bei nur 8 Prozent.

D 3.2: Anteil der Bezügerinnen und Bezüger an der Bevölkerung und Entlastungswirkung



Quellen: Darstellung D 3.1 sowie eigene Berechnungen. Basel-Stadt: Entlastungswirkung ohne kantonale Sonderregelung

Durchschnittliche Höhe der Prämienverbilligung

Aus der Darstellung D 3.1 (S. 30) wird auch die durchschnittliche Höhe der Prämienverbilligung ersichtlich. Sie ergibt sich, indem die ausbezahlten Beiträge durch die Zahl der Bezügerinnen und Bezüger dividiert werden. Da die Zahl der Bezügerinnen und Bezüger nicht in allen Kantonen zuverlässig ermittelt wurde, leidet die Aussagekraft dieser Grösse. Dennoch sind die Unterschiede zwischen den Kantonen erheblich. Statistische Abklärungen zeigen, dass sie relativ gut mit den Differenzen in der Prämienhöhe erklärt werden kann: Wo die Prämien hoch sind, sind auch die Prämienverbilligungen hoch. Der Zusammenhang mit der Ausschöpfungsquote ist dagegen weniger eng.³¹ Damit lässt sich statistisch belegen, dass es in erster Linie die Prämienbelastung in einem Kanton ist, welche die Höhe der Prämienverbilligung bestimmt

³¹ Die erklärte Varianz beträgt: Prämienhöhe 61 Prozent; Ausschöpfung 29 Prozent, Bundesbeitrag 24 Prozent.

3.2 Ausgestaltung des Bezugssystems

In den folgenden Ausführungen betrachten wir die Art der Ermittlung der Anspruchsberechtigung, die Art der Informationsaktivitäten der Kantone und die Modalitäten der Auszahlung. Es handelt sich dabei um wichtige Aspekte der Ausgestaltung des Bezugssystems, welche die sozialpolitische Wirksamkeit der Massnahme beeinflussen.

3.2.1 Ermittlung der Anspruchsberechtigung

Die Prämienverbilligungssysteme der Kantone unterscheiden sich nicht nur in der Definition des Kreises der Berechtigten sondern auch in den Vorgehensweisen zu deren Ermittlung. Grundsätzlich lassen zwei Vorgehensweisen unterscheiden: die automatische Ermittlung und das Antragssystem.

Automatische Ermittlung der Prämienberechtigung

Beim System der automatischen Ermittlung erhalten die Berechtigten die Verbilligung aufgrund der Steuerunterlagen ohne weitere Formalitäten zugesprochen. Eine solche Vorgehensweise gewährt im Prinzip eine bessere Erreichung des Berechtigten. Problematisch ist allerdings, dass es aufgrund lückenhafter oder zeitlich überholter Steuerdaten bei diesem System zu erheblichen Fehlbenachrichtigungen kommen kann. So können Personen, die inzwischen bezugsberechtigt wären (z.B. neu arbeitslos gewordene Personen), aufgrund ihrer früheren Steuerangaben übergangen werden, während andere als berechtigt eingestuft werden, auch wenn sie aktuell keine Berechtigung mehr dazu hätten (z.B. Studierende nach Studienabschluss und Beschäftigungsaufnahme). Die Schweizerische Sanitätsdirektorenkonferenz empfahl daher den Kantonen im Mai 1998 bei erheblicher und voraussichtlich länger dauernder Verschlechterung der wirtschaftlichen Verhältnisse, Verfahren einzurichten, die es ermöglichen, die Prämienverbilligung ab dem Eintritt dieser Situation auszubezahlen.³² In den Kantonen, welche die Berechtigten automatisch ermitteln, können Personen, die Anrecht auf Prämienverbilligung zu haben glauben, daher auch einen Antrag stellen.

³² SDK 1998a.

Antragssystem

Beim Antragssystem wird in verstärktem Ausmass auf die Initiative der Anspruchsberechtigten abgestützt. Die Berechtigten müssen von sich aus tätig werden. Der wesentliche Vorteil dieses Modells liegt darin, dass es die Erfassung laufender Einkommen und Haushaltsstrukturen besser erlaubt als das System der automatischen Ermittlung. Allerdings stellen sich auch bei diesem Verfahren Probleme bezüglich der Aktualität und der Problemgerechtigkeit der Bemessungsgrundlage, weil jeweils auf einen Stichtag zurückgegriffen werden muss. Zudem kann der Umstand, dass von den Berechtigten eine Eigeninitiative verlangt wird, eine Geltendmachung von Leistungen verhindern.³³ Dies kann zu erheblichen Differenzen zwischen den tatsächlichen Bezüchern und den Berechtigten führen. Aus diesem Grund sind die Informationsanstrengungen der Behörden und der Aufwand, welcher ein Gesuchsteller leisten muss, in diesen Kantonen besonders wichtige Grössen.

Aus der ersten Spalte der Darstellung D 3.3 wird ersichtlich, dass die Berechtigten in fünf Kantonen aufgrund der Steuerunterlagen nicht nur automatisch ermittelt werden, sondern dass ihnen die Prämienverbilligung auf dieser Grundlage auch ohne weitere Formalitäten zugesprochen wird. Weitere fünf Kantone haben sich für ein reines Antragssystem entschieden. Sie belassen die Initiative ganz bei den Bürgerinnen und Bürgern. Drei Kantone kennen eine Kombination von automatischer Verfügung (z.B. bis zu einer Einkommensgrenze) und Antragssystem. Die meisten Kantone (13) haben ein Antragssystem, benachrichtigen jedoch die potentiell Berechtigten persönlich und stellen ihnen auch die zum Teil bereits ausgefüllten Antragsformulare direkt zu.

3.2.2 Informationsaktivitäten

Darstellung D 3.3 zeigt auch, in welchen Kantonen die Informationen über die Anspruchsberechtigung für eine Prämienverbilligung persönlich beziehungsweise allgemein über die Medien vermittelt werden. Zudem lässt sich erkennen, wo die Anträge jeweils neu gestellt und wo sie nur geprüft werden müssen. In der Mehrzahl der Kantone mit Antragssystem müssen Berechtigte des Vorjahres nicht jedes Jahr erneut ihren Antrag samt Belegen beibringen. Ihre Berechtigung wird jeweils nur überprüft.

³³ Sommer/Bürgi, S. 74.

D 3.3: Eckwerte des Vollzugs in den Kantonen 1998

Kanton	Ermittlung Anspruchsberechtigung	Informationskanäle	Aktivität des Antragstellers	Adressat der Auszahlung	Gutschrift zugunsten der Versicherten
ZH	automatisch			Kasse	jährlich ²
BE	automatisch			Kasse	monatlich
LU	auf Antrag ¹	zunehmend persönlich	Antrag neu stellen	Versicherte	jährlich
UR	auf Antrag, mit Benachrichtigung	persönlich	prüfen, bestätigen	Versicherte	jährlich
SZ	auf Antrag, mit Benachrichtigung	persönlich	prüfen, bestätigen	Kasse	jährlich
OW	auf Antrag ¹	allgemein	Antrag neu stellen	Versicherte	jährlich
NW	auf Antrag, mit Benachrichtigung	persönlich	prüfen, bestätigen	Versicherte	jährlich
GL	Auf Antrag und automatisch			Kasse	monatlich
ZG	auf Antrag, mit Benachrichtigung	persönlich	prüfen, bestätigen	Kasse	monatlich
FR	auf Antrag	zunehmend persönlich	prüfen, bestätigen	Kasse	monatlich
SO	auf Antrag, mit Benachrichtigung	persönlich	prüfen, bestätigen	Kasse	monatlich
BS	auf Antrag	zunehmend persönlich	prüfen, bestätigen	Kasse	monatlich
BL	auf Antrag, mit Benachrichtigung	persönlich	prüfen, bestätigen	Versicherte	jährlich
SH	auf Antrag, mit Benachrichtigung	persönlich	prüfen, bestätigen	Versicherte	jährlich
AR	auf Antrag, mit Benachrichtigung	persönlich	prüfen, bestätigen	Versicherte	jährlich
AI	automatisch			Versicherte	jährlich
SG	auf Antrag, mit Benachrichtigung	zunehmend persönlich	Antrag neu stellen	Kasse	halbjährlich
GR	auf Antrag, mit Benachrichtigung	persönlich	Antrag neu stellen	Kasse	
AG	auf Antrag	zunehmend persönlich	Antrag neu stellen	Kasse	monatlich
TG	auf Antrag, mit Benachrichtigung	persönlich	prüfen, bestätigen	Versicherte	jährlich
TI	auf Antrag, mit Benachrichtigung	persönlich	prüfen, bestätigen	Kasse	monatlich
VD	auf Antrag und automatisch	persönlich	prüfen, bestätigen	Kasse	monatlich
VS	auf Antrag, mit Benachrichtigung	persönlich	prüfen, bestätigen	Kasse	monatlich
NE	automatisch			Kasse	monatlich
GE	automatisch			Kasse	monatlich
JU	automatisch und auf Antrag	persönlich	prüfen, bestätigen	Kasse	monatlich

¹ nur erstmalig, danach mit Benachrichtigung; ² Stadt: halbjährlich.

Quelle: HealthEcon 1998, Tabelle 17; SDK 1998b; Auskunft SDK.

Vertiefte Abklärungen der Firma HealthEcon haben gezeigt, dass sich der Prozentsatz der Berechtigten, welche tatsächlich eine Prämienverbilligung erhalten hat, zwischen den Kantonen erheblich unterscheidet. Obwohl diesbezüglich nicht für alle Kantone zuverlässige statistische Grundlagen verfügbar sind, lässt sich erkennen, dass die Unterschiede mit dem gewählten System zur Ermittlung der Anspruchsberechtigung und mit dem Aufwand zusammenhängen, den Bezugsberechtigte leisten müssen, um zu ihrem Recht zu kommen.³⁴

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass sich die Differenz zwischen der Zahl der Berechtigten und derjenigen der Bezüger in den nächsten Jahren reduzieren wird. Zum einen werden sich die Prämienverbilligungen in allen Kantonen als bekanntes Instrument der Sozialpolitik etablieren. Zum anderen zeigt sich bereits heute, dass sich die Informationsanstrengungen der Behörden ausweiten und stärker auf schwer erreichbare Zielgruppen ausgerichtet sind.³⁵

3.2.3 Modalitäten der Auszahlung

Im Zusammenhang mit den Modalitäten der Auszahlung sind zwei Fragen besonders wichtig: An wen geht die Auszahlung und wie oft werden die Beiträge gutgeschrieben?

Adressaten der Auszahlung

Die Auszahlung kann entweder direkt an die Versicherten oder an eine Krankenkasse, d.h. einen Versicherer erfolgen. Gegenwärtig zahlen zwei Drittel der Kantone die Prämienverbilligung an die Kassen aus (vgl. Darstellung D 3.3). Als Gründe für diese Vorgehensweise werden vor allem die Sicherstellung der zweckgebundenen Verwendung der Mittel und die Vermeidung von doppelter Prämienzahlung durch die Kantonsbehörden im Falle von insolventen Versicherten genannt.³⁶ Die Effizienz dieser Lösung hängt allerdings stark von der Kooperationsbereitschaft der Krankenkassen ab. Zudem hat sie den Nachteil, dass die Transparenz der Kosten für die Versicherten reduziert wird.

³⁴ Daten in HealthEcon, Tabelle 25.

³⁵ Die SDK empfiehlt den Kantonen bei der Information denjenigen Personen besondere Beachtung zu schenken, welche in sehr bescheidenen oder gar prekären wirtschaftlichen Verhältnissen leben, SDK 1998a.

³⁶ Arbeitsgruppe Olten 1997, S. 2.

Frequenz der Gutschrift zugunsten der Versicherten

In den Kantonen, welche die Beiträge an die Krankenkassen ausbezahlen, werden in der Regel die monatlichen Prämienrechnungen der Versicherten um den entsprechenden Betrag reduziert: Die Entlastungswirkung tritt damit umgehend ein. Darstellung D 3.3 zeigt jedoch, dass die meisten Kantone, welche direkt an die Versicherten bezahlen, die Verbilligung nur einmal pro Jahr gutschreiben. Dies kann dort zu Liquiditätsproblemen führen, wo die Gutschrift erst gegen Ende Jahr erfolgt.

3.2.4 Entwicklungstrends im Bezugssystem

Auf der Basis einer Übersicht der Schweizerischen Sanitätsdirektorenkonferenz sowie von Mitteilungen einzelner Kantone lassen sich gemäss Abklärungen des Bundesamtes für Sozialversicherung drei Entwicklungstrends festhalten:³⁷

- Erstens wird verschiedenerorts an der Verbesserung der Benachrichtigung über eine eventuelle Bezugsberechtigung gearbeitet.
- Zweitens lässt sich erkennen, dass sich der vorherrschende Auszahlungsmodus "Auszahlung der Prämienverbilligung an den Versicherer" auch in weiteren Kantonen durchsetzen wird.
- Und drittens wird die Auszahlung beschleunigt, um dadurch einen schnelleren Effekt für die Versicherten zu erreichen.

Eine zusätzliche Dynamik ist von der anstehenden Teilrevision des KVG zu erwarten. Wir haben bereits darauf hingewiesen, dass der Bundesrat die Kantone unter anderem verpflichten möchte, ihre Informationsanstrengungen zu verbessern und bei der Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen die aktuellsten Einkommens- und Familienverhältnisse zu berücksichtigen. Das letzte Anliegen wird sich verwirklichen, wenn im Jahre 2001 alle Kantone von der im Steuerharmonisierungsgesetz vorgesehenen Möglichkeit zur Einführung der Gegenwartsbesteuerung Gebrauch machen.

³⁷ BSV 1997c.

3.3 Durchführungprobleme

Die Einführung eines in verschiedenen Kantonen gänzlich neuen Instruments der Sozialpolitik hat 1996 zahlreiche Vollzugsprobleme mit sich gebracht. Die folgende Darstellung fasst die Ergebnisse einer diesbezüglichen Befragung der Kantone im Sommer 1997 zusammen.

Die am häufigsten genannten Probleme stehen im Zusammenhang mit dem Wunsch nach einer optimalen Erreichung der richtigen Zielgruppen sowie der Absicht der Reduktion des administrativen Aufwands.

D 3.4: Von den Kantonen 1997 genannte Durchführungprobleme bei der Prämienverbilligung

Problemkomplexe	Anzahl Nennungen
<i>Erreichung der Zielgruppen</i>	
Schwierig erreichbare Bevölkerungsgruppen, alleinstehende ältere Personen, Fahrende	8
Finanzielle Entlastung bestimmter Gruppen wie Rentner, Arbeitslose, Mittelstand, Geschiedene, kinderlose Haushalte	7
Ungerechtfertigte Bezüger aus der Gruppe der Selbständigen, der Liegenschaftsbesitzer, der Konkubinatspartner, der Studierenden, der Vermögenden ohne Einkommen, etc.	15
<i>Bemessungsbasis</i>	
Bemessungsgrundlage und veraltete Steuerdaten, z. B. bei provisorisch Veranlagten oder Quellenbesteuerten	11
Späte effektive Entlastungswirkung, Frequenz der Auszahlung	6
Mangelnde Flexibilität bei erheblichen Veränderungen der Voraussetzungen, z.B. Unfall, Tod, Scheidung, Arbeitslosigkeit, Berufsaufnahme	7
<i>Administrationsprobleme</i>	
Kurze Einführungsfrist und Anlaufprobleme	4
Datenverfügbarkeit, EDV-Probleme	6
Zusammenarbeit in der Verwaltung und komplexe Abläufe	5
Zusammenarbeit mit den Versicherern	6
Schwierige Prognostizierbarkeit der Gesamtkosten	8

Quelle: HealthEcon 1998, Tabelle 18.

Einerseits erweist es sich als schwierig, bestimmte Personen, wie ältere, alleinstehende oder Fahrende zu erreichen und gleichzeitig ungerechtfertigte Bezügerinnen und Bezüger, wie Vermögende ohne steuerbares Einkommen, auszuschneiden. Viele Kantone sind der Ansicht, dass es rechtlich fragwürdig und unverhältnismässig wäre, von den Steuerdaten

als Ausgangsbasis abzuweichen. Solange der Anspruch auf individuelle Prämienverbilligung als Rechtsanspruch ausgestaltet ist, der durch den Richter überprüft werden kann, müssen die anspruchsbegründenden Sachverhalte rechtsgenügend nachgewiesen werden. Dies setzt in der Praxis vor allem bei der Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verhältnisse enge Grenzen. Soweit nicht andere gesetzliche Bedarfsermittlungen vorliegen, müssen denn auch weiterhin entsprechende Steuerwerte massgeblich bleiben, auch wenn diese die finanziellen Verhältnisse der Bezügerinnen und Bezüger vielfach nicht objektiv spiegeln.³⁸ Auch reagieren sie bei erheblichen Veränderungen der Veranlagung nicht flexibel (z.B. Unfall, Tod, Scheidung, Trennung, Arbeitslosigkeit, Arbeitsaufnahme). Dies kann dazu führen, dass Anspruchsberechtigte nicht dann von der Prämienverbilligung profitieren, wenn sie diese effektiv gebrauchen.

Der zweite Problembereich steht im Zusammenhang mit dem administrativen Aufwand für die Prämienverbilligung, der nach wie vor als relativ hoch beurteilt wird.³⁹ Die Kantone sind jedoch bestrebt, die Abwicklung der Prämienverbilligung zu vereinfachen. Allerdings sehen sie sich mit dem Dilemma konfrontiert, dass eine problemgerechte Prämienbemessung administrativ kaum einfach abgewickelt werden kann.

³⁸ Vgl. dazu Ausgleichskasse Luzern 1998.

³⁹ Berechnungen der grossen Krankenversicherer zeigen, dass die Kosten für die Durchführung der Prämienverbilligung allein bei den Kassen bei ungefähr zehn Franken pro Berechtigten liegen, Arbeitsgruppe Olten 1997, S. 2. Diese Berechnungen werden allerdings von den Kantonen in Frage gestellt. Aufgrund von Angaben aus dem Kanton Luzern können die Kosten für die Durchführung der Prämienverbilligung beim Kanton auf ungefähr 28 Franken pro Berechtigten geschätzt werden, Ausgleichskasse Luzern 1997, S: 22 und 25.

4 Herkömmliche Kriterien zur Beurteilung der sozialpolitischen Wirksamkeit der individuellen Prämienverbilligung

Im Zentrum dieses Berichts steht die Frage nach den sozialpolitischen Wirkungen der Prämienverbilligung in den Kantonen. Im Krankenversicherungsgesetz sind keine eindeutigen Leitlinien aufgeführt, an die sich die Kantone halten müssen oder an denen die Wirksamkeit ihrer Prämienverbilligungssysteme beurteilt werden kann. In der politischen Diskussion werden daher verschiedene Indikatoren verwendet. In diesem Kapitel wird auf einige davon eingegangen und dargestellt, warum die meisten von ihnen als wenig aussagekräftig bezeichnet werden müssen. Die Argumentation führt uns zur Entwicklung einer geeigneteren Herangehensweise, welche im nachfolgenden 5. Kapitel beschrieben wird.

4.1 Ausschöpfung der Bundesbeiträge

Besonders oft wird die Ausschöpfung der Bundessubvention durch die Kantone als Indikator für die sozialpolitische Ausgestaltung des kantonalen Systems der individuellen Prämienverbilligung betrachtet. In dieser Optik werden jene Kantone, welche die Bundesbeiträge nicht voll beanspruchen, negativ beurteilt. Es ist jedoch offensichtlich, dass die Ausschöpfungsquote keine Aussage über die sozialpolitische Ausgestaltung des jeweiligen kantonalen Systems der Prämienverbilligung erlaubt. Angesichts der finanziellen Lage des Bundes und der meisten Kantone wäre es somit verfehlt, diesem Indikator politisches Gewicht zu verleihen.

Für die ausgewählten Fallbeispiele lässt sich sogar belegen, dass ein Zusammenhang zwischen Ausschöpfungsquote und sozialpolitischer Wirksamkeit statistisch nicht gegeben ist.⁴⁰ Zu demselben Ergebnis kam auch eine Evaluation der Prämienverbilligung im Kanton Basel-Landschaft. Dort wird festgehalten, dass die im Vergleich zum Kanton Basel-Stadt tiefere Ausschöpfung der Beiträge des Bundes im Kanton Basel-Landschaft keine systematische Schlechterstellung der Versicherten bewirkt, weil das Prämienniveau – obwohl oberhalb des schweizerischen Durchschnitts – wesentlich niedriger ist als im Nachbarkanton Basel-Stadt.⁴¹

⁴⁰ Die Fallbeispiele sind in Abschnitt 4.1.6 beschrieben.

⁴¹ Sommer/Bürgi, S. 69.

4.2 Kantonale Grenzbeträge für die Berechtigung

Ein ebenso ungeeigneter Indikator wie die Ausschöpfungsquote stellt der kantonale Grenzbetrag für die Berechtigung zur Prämienverbilligung dar.⁴² Dabei handelt es sich in der Regel um nicht vergleichbare kantonale definierte Einkommensgrundlagen (meist „steuerbares Einkommen“, aber auch „Reineinkommen“, „effektives Einkommen“, etc.) zuzüglich einem bestimmten Anteil an einem kantonale definierten Vermögensaggregat (meist „steuerbares Vermögen“, aber auch „Reinvermögen“, etc.). In ihrer ausführlichen juristischen Darlegung haben P. Coullery und R. Kocher 1997 aufzuzeigen versucht, welche Personengruppen bei der Gewährung von Prämienverbilligungsbeiträgen mindestens zu berücksichtigen sind. Aufgrund vertiefter Abklärungen bezüglich der Richtlinien in anderen sozialpolitischen Massnahmen machen sie den Vorschlag, von „wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen“ dann zu sprechen, „wenn das jährliche, allenfalls kantonale rechtlich um einen Vermögensanteil erhöhte Bruttoeinkommen bei alleinstehenden 46'600 Franken, bei Verheirateten 59'900 Franken nicht übersteigt. Für Personen mit Unterhaltspflichten erhöhen die Kantone die Grenzbeträge um einen angemessenen Zuschlag.“⁴³ Der Vorschlag knüpft an die geltende AHV-Gesetzgebung an und lässt den Kantonen gleichwohl erheblichen Handlungsspielraum.

Die Aufrechnung der für die Prämienverbilligung relevanten massgeblichen Einkommen auf das Bruttoeinkommen ist jedoch technisch relativ schwierig und vor allem sehr aufwendig. Zudem sind je nach Kanton zusätzliche Annahmen notwendig. Dieser Umstand sowie die kantonale unterschiedlichen Sozialabzüge für Unterhaltspflichtige und die jeweils andere Berücksichtigung der Vermögenssituationen würde die Vergleichbarkeit der aufgerechneten kantonalen Bruttoeinkommen erheblich beeinträchtigen, so dass auch dieser Indikator wenig aussagekräftig wäre.

4.3 Definition des Kreises der Berechtigten

Die Indikatoren, die sich auf den Kreis der Berechtigten beziehen, äussern sich nicht zu den effektiven sozialpolitischen Wirkungen der Prämienverbilligung, sondern eher zum Wirkungspotential. In der Botschaft des Bundesrates war vorgeschlagen worden, dass rund die Hälfte

⁴² Botschaft vom 21.9.1998 (Schweizerischer Bundesrat 1998a), Tabelle T.05.

⁴³ Coullery/Kocher 1997, S. 29.

der Haushalte in den Genuss der Verbilligung hätten kommen sollen. In der parlamentarischen Debatte wurde mehrheitlich von etwa einem Drittel der Bevölkerung gesprochen, welche in den Genuss von Prämienverbilligungen kommen sollte.⁴⁴ Es wurde die Ansicht vertreten, dass der Kreis der anspruchsberechtigten Personen so weit gefasst werden sollte, dass nicht nur Sozialhilfe- und Ergänzungsleistungsbezüger, sondern auch der Mittelstand entlastet wird. In Darstellung D 3.1 haben wir Angaben über den Anteil der Bezügerinnen und Bezüger an der Bevölkerung zusammengestellt. Die Daten zeigen, dass Uri, Nidwalden, Basel-Landschaft, Appenzell-Innerrhoden, Thurgau und Jura hohe Bezügeranteile von mehr als einem Drittel der Bevölkerung haben. In den Kantonen Zürich, Obwalden, Basel-Stadt, Aargau und Waadt liegen die Anteile bei unter 20 Prozent.

Aus diesen Zahlen auf die sozialpolitische Wirksamkeit des Systems zu schliessen, wäre jedoch falsch. So finden beispielsweise weder die wirtschaftlichen Verhältnisse noch die durchschnittliche Prämienbelastung Eingang in diesen Indikator.

4.4 Administrative Ausgestaltung des Bezugssystems

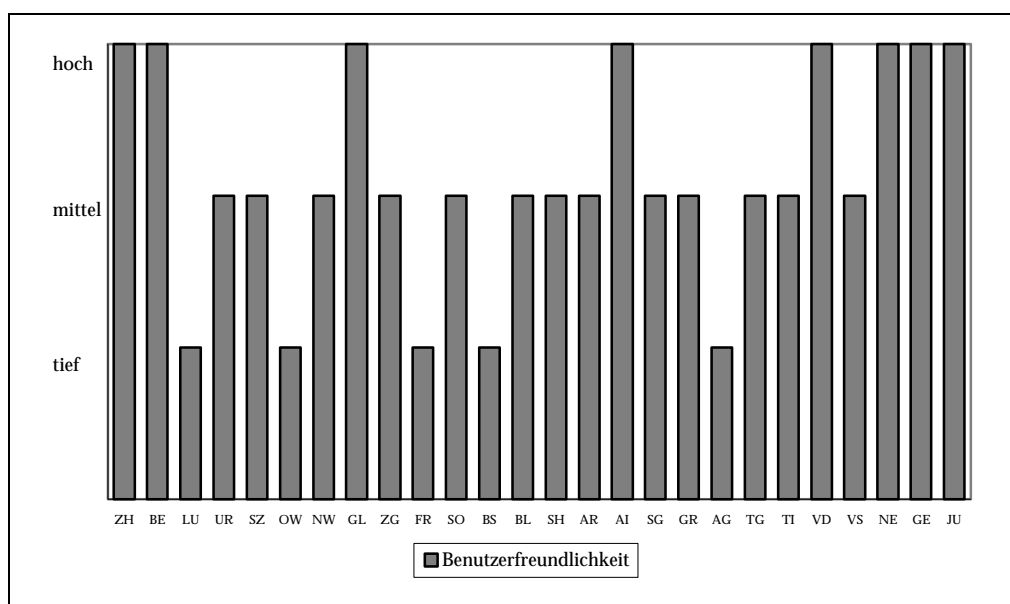
Sozialpolitisch relevante Aussagen lassen sich aus der Beschreibung der Gestaltung der Prämiensysteme gewinnen. Allerdings beziehen sich solche Hinweise nicht auf die Wirkungen der Massnahme, sondern auf die soziale Ausgestaltung des Vollzugs. Es ist aus dieser Optik wichtig, dass die Rahmenbedingungen für das Geltendmachen eines allfälligen Anspruchs so gesetzt werden, dass für die Berechtigten ein einfacher Zugang zur Prämienverbilligung besteht. In Kapitel 3 haben wir die diesbezüglichen Unterschiede zwischen den Kantonen beschrieben. Vollzugsmodelle mit automatischer Ermittlung der Berechtigung sowie solche mit individueller Benachrichtigung genügen dieser Bedingung eher als solche, die ausschliesslich Presse und Radio nutzen, um über das Recht auf Prämienverbilligung zu informieren.

In der folgenden Darstellung haben wir die Bezugssysteme gemäss ihrer Benutzerfreundlichkeit in drei Gruppen eingeteilt. Systemen mit (mehrheitlich) automatischer Ermittlung und Zusprache bewerten wir als besonders benutzerfreundlich. Diesbezüglich ungünstig stufen wir die Kantone mit reinem Antragssystem ein, weil sie von den Bezugsberech-

⁴⁴ BSV 1997b.

tigten einen relativ hohen Aufwand erfordern. Eine Benutzerfreundlichkeit mittlerer Qualität haben die Systeme der Kantone, welche das Antragsystem mit einer persönlichen Benachrichtigung kombinieren.

D 4.1 Beurteilung der Benutzerfreundlichkeit unterschiedlicher administrativer Systeme 1997



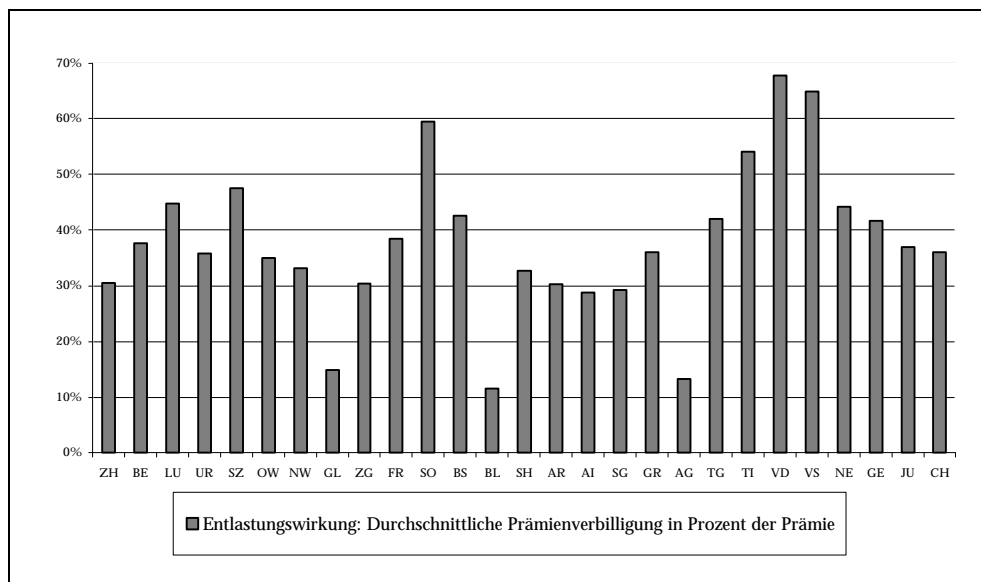
Legende: hoch: mehrheitlich automatische Ermittlung; mittel: Antragsystem mit persönlicher Benachrichtigung; tief: reines Antragsystem

Auch die Aussagekraft dieses Beurteilungskriteriums ist beschränkt. Zwar wird damit etwas über die generelle Benutzerfreundlichkeit eines kantonalen Prämienverbilligungssystems ausgesagt. Hingegen bleibt offen, welche gesellschaftlichen Gruppen davon profitieren. Zu vermuten ist, dass die Erreichbarkeit schwieriger Zielgruppen, wie alleinstehende ältere Menschen oder Fahrende, durch ein Modell mit hoher Benutzerfreundlichkeit nicht gesichert ist.

4.5 Entlastungswirkung der Prämienverbilligung

Die Entlastungswirkung gibt an, welcher Anteil der Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung bei den Bezugsberechtigten im Durchschnitt vom Staat übernommen wird. Dieser Indikator gibt gewisse Hinweise auf die sozialpolitische Wirkung der Massnahme. In Darstellung D 4.1 haben wir die entsprechenden Angaben für jeden Kanton graphisch zusammengestellt.

D 4.1: Entlastungswirkung der Prämienverbilligung



Quelle: Darstellung D 3.1. Basel-Stadt: Entlastung ohne kantonale Sonderregelung

Es zeigt sich, dass die durchschnittliche Prämienverbilligung in den Kantonen Solothurn, Tessin, Waadt und Wallis mehr als der Hälfte einer durchschnittlichen Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung entspricht. In den Kantonen Glarus, Basel-Landschaft und Aargau liegt diese Grösse bei weniger als 20 Prozent.

Die Aussagekraft dieses Indikators hängt allerdings von der Zuverlässigkeit der Erfassung der Bezügerinnen und Bezüger ab, und diese Grösse ist – wie wir bereits erwähnt haben – nicht in allen Kantonen eindeutig feststellbar. Zudem lässt dieser Indikator offen, wie gross die effektive Belastung durch die Krankenkassenprämien auch nach der Verbilligung für relevante Zielgruppen noch ist. Es ist durchaus möglich, dass die Prämienverbilligung auch bei grosser Entlastung in ihrer sozialpolitischen Wirksamkeit ungenügend bleibt. Zudem sagen die Durchschnittszahlen nichts über die Erreichung spezifischer Zielgruppen, wie sozial Schwächeren oder Angehörigen des unteren Mittelstandes aus.

5 **Prämienbelastung als Anteil des verfügbaren Einkommens**

Die bisherigen Ausführungen machen deutlich, dass keiner der genannten Indikatoren zuverlässige Aussagen über die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung macht. Der Bundesrat hat in der Botschaft über die Revision der Krankenversicherung den Vorschlag gemacht, dass die Prämienbelastung eines Haushaltes in keinem Fall höher als acht Prozent des steuerbaren Einkommens ausfallen sollte. Ein Indikator, welcher die Prämienbelastung ins Verhältnis zum Einkommen setzt, ist aus sozialpolitischer Sicht tatsächlich am aussagekräftigsten. Allerdings eignet sich das steuerbare Einkommen als Vergleichsgrösse nicht. Wie bereits erwähnt wurde, kennt die Schweiz 26 kantonale Steuergesetze. Aussagekräftige Vergleiche auf der Grundlage der steuerbaren Einkommens sind daher schwierig.

Sachgerecht ist hingegen ein Vergleich auf der Basis des verfügbaren Einkommens. Dieses berechnet sich aus dem Nettoeinkommen reduziert um die geschuldeten Kantons-, Gemeinde- und Bundessteuern. Die Steuern können als Zwangsausgaben die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wesentlich beeinflussen. Bei den Kantons- und Gemeindesteuern bestehen – auch bei tiefen Einkommen – zwischen den Kantonen grosse Unterschiede. So schwanken beispielsweise die Einkommenssteuern einer alleinstehenden Person mit zwei Kindern und einem Bruttolohn von 40'000 Franken zwischen 50 Franken in der Stadt Luzern und 2'190 in Herisau, Appenzell-Ausserrhoden (vgl. Abschnitt 5.3). Aus sozialpolitischer Sicht von zentraler Bedeutung ist somit, welchen Anteil ein Haushalt nach Abzug der Steuern unter Berücksichtigung der Prämienverbilligung für die Krankenversicherung aufwenden muss.

In Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sozialversicherung haben wir die Kantone gebeten, die Prämienverbilligung für drei konkrete Fälle zu berechnen. Jedes der drei Beispiele geht von einem einheitlichen Nettoeinkommen und einem einheitlichen Reinvermögen aus. Die Eidgenössische Steuerverwaltung hat danach für die drei Fälle für den Hauptort jedes Kantons aufgrund seines geltenden Steuergesetzes das steuerbare Einkommen und das steuerbare Vermögen ermittelt sowie Einkommens- und Vermögenssteuern berechnet.⁴⁵ Weiter haben wir den Beispielen die kantonal unterschiedlichen mittleren monatlichen Prämi-

⁴⁵ Es wurde auch die Kirchensteuer der im Kanton jeweils vorherrschenden Konfession miteinbezogen.

en für die obligatorische Krankenpflegeversicherung zugrunde gelegt.⁴⁶ Auf dieser Basis haben wir verlässliche Aussagen zur kantonal unterschiedlichen, effektiven Prämienbelastung der Fallbeispiele erhalten.

Der Vorteil der Verlässlichkeit und der interkantonalen Vergleichbarkeit der Analyse von Fallbeispielen ist mit dem Nachteil verbunden, dass sich die Untersuchung auf Einzelfälle beschränken muss. Diese sind zwar „typisch“ und geben Angaben zu den Verhältnissen bei wichtigen Zielgruppen. Es bleibt jedoch unbestritten, dass die grosse Mehrheit individueller Gegebenheiten mit dieser Methode nicht erfasst werden kann. Ein weiteres Problem besteht darin, dass verschiedene vereinfachende Annahmen gemacht werden mussten, welche die Ergebnisse leicht verzerren können.⁴⁷

Wenden wir uns nun den Ergebnissen unserer Erhebung zu.

5.1 Beispiel 1: „Rentnerin“

Das erste der drei Fallbeispiele bezieht sich auf die Situation einer alleinstehenden Rentnerin. Rund ein Fünftel der Bezügerinnen und Bezüger von Prämienverbilligungen sind älter als 61 Jahre, fast zwei Drittel der begünstigten Haushalte sind Einpersonenhaushalte. Wie die folgende Übersicht zeigt, gehen wir bei unserem Beispiel von einem Renteneinkommen von 35'000 Franken aus (AHV 20'000 Fr., BVG 15'000 Fr.). Dieses liegt erheblich über der gegenwärtigen Einkommensgrenze für den Bezug von Ergänzungsleistungen (17'090 Franken für Alleinstehende). Die Rentnerin verfügt über kein Vermögen.

Im Folgenden gehen wir drei Fragen nach: Zuerst klären wir ab, wie hoch die Krankenkassenprämie dieser Person vor und nach der Prämienverbilligung ist. Dann prüfen wir, wie hoch die verbleibende Prämie in Prozent des verfügbaren Einkommens ist. Und schliesslich fragen wir uns, welche finanziellen Mittel der Rentnerin abhängig von der Kantonszugehörigkeit nach Abzug von Steuern, Krankenkassenprämie und Miete noch zum Leben bleiben.

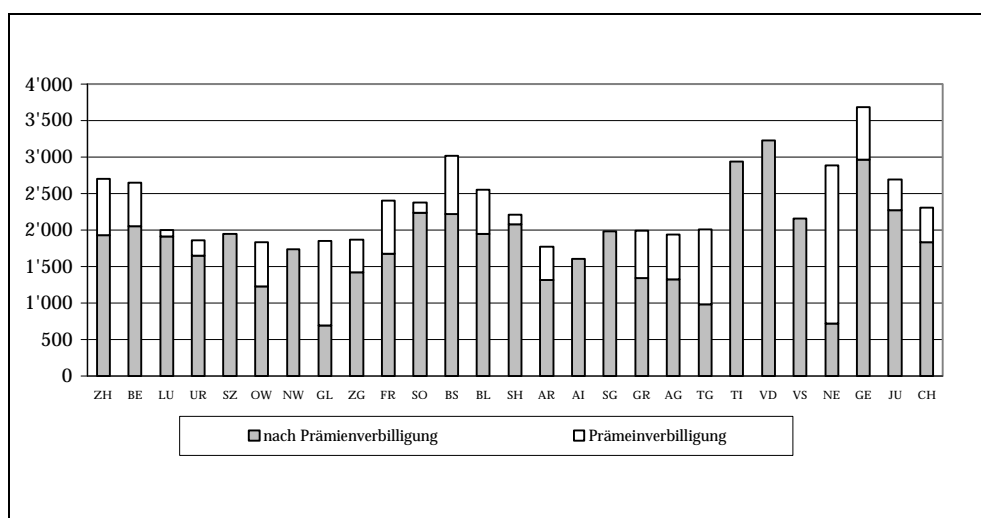
⁴⁶ Jeweils Prämienregion 1 gemäss BSV 1998b.

⁴⁷ Z.B. Basis der mittleren monatlichen Prämie, Nichtberücksichtigung der Unterschiede in der Besteuerung der Alimente und der Kinderzulagen. Allerdings sind davon nur ganz wenige Kantone betroffen und diese Unterschiede werden ab 2001 überall beseitigt (vgl. Eidg. Steuerverwaltung 1997).

5.1.1 Krankenkassenprämie vor und nach der Prämienverbilligung

Die wichtigste Frage, die sich im Zusammenhang mit den sozialpolitischen Wirkungen der Prämienverbilligung stellt, ist jene nach den Ausgaben für die obligatorische Grundversicherung vor und nach der Verbilligung. In der folgenden Darstellung D 5.1 lassen sich die entsprechenden Ausgaben interkantonal vergleichen.

D 5.1: Rentnerin: Jährliche Prämienbelastung mit und ohne Prämienverbilligung in Franken



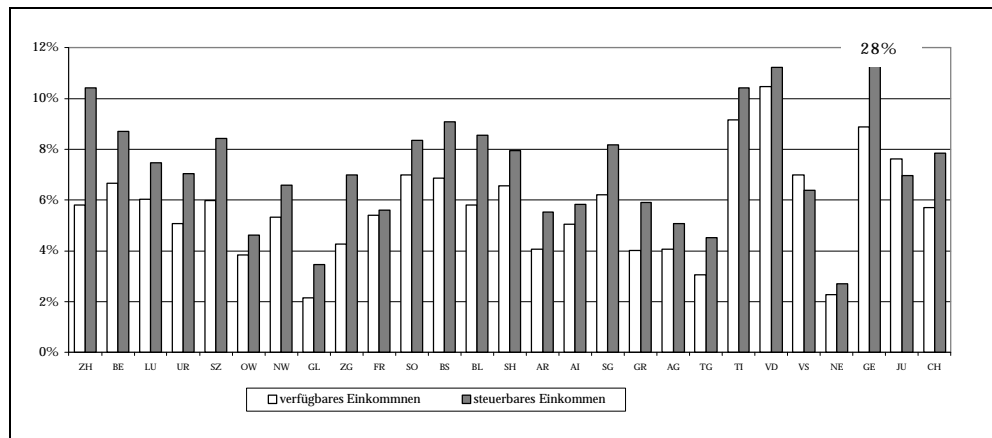
Quelle: Eigene Erhebung (Anhang A2 Spalten 8 und 9)

Aus der Darstellung lassen sich drei wesentliche Schlüsse ableiten. Erstens verzichten sieben Kantone in diesem Fallbeispiel auf eine Prämienverbilligung. Es handelt sich um Schwyz, Nidwalden, Appenzell-Innerrhoden, St. Gallen, Tessin, Waadt und Wallis. Als zweites lässt sich aus der Darstellung erkennen, dass die Belastung in den Kantonen Bern, Solothurn, Basel-Stadt, Schaffhausen, Genf und Jura auch mit der Verbilligung in absoluten Zahlen relativ hoch bleibt. Im Tessin und im Kanton Waadt scheint der politische Wille zu bestehen, den zugrunde gelegten Typ der alleinstehenden Rentnerin trotz hohen Prämienniveau nicht zu entlasten. Anders ist die Situation im Westschweizer Kanton Neuenburg, der den zugrunde gelegten Rentnerintyp sehr stark entlastet. Dies führt dazu, dass die Prämienbelastung in diesem Kanton zusammen mit Glarus und Thurgau am tiefsten liegt. Drittens kann aus der Darstellung abgelesen werden, dass die jährliche Prämienbelastung dieses Fallbeispiels im Durchschnitt aller Kantone durch die Verbilligung um rund 500 Franken auf 1'831 Franken gesenkt wird.

5.1.2 Prämienbelastung als Anteil des verfügbaren und des steuerbaren Einkommens

Der Entwurf des Krankenversicherungsgesetzes hatte vorgesehen, dass die Prämienbelastung nicht mehr als acht Prozent des steuerbaren Einkommens ausmachen sollte. Das Parlament hat auf eine derartige Zielsetzung verzichtet und damit auch der Tatsache Rechnung getragen, dass das steuerbare Einkommen als Grundlage für die Berechnung eines interkantonal vergleichbaren sozialpolitischen Wirkungsindikators ungeeignet ist. Aussagekräftiger ist es, die Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens zu betrachten. Das verfügbare Einkommen bezeichnet jene Mittel, die der Rentnerin nach Abzug der Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern verbleiben. Darstellung D 5.2 zeigt für das Fallbeispiel, dass sich die Belastung in Prozent des steuerbaren und des verfügbaren Einkommens zum Teil erheblich unterscheiden. Am auffälligsten ist der Unterschied sicher in Genf, wo die Prämienbelastung der Rentnerin mehr als 28 Prozent des steuerbaren, dagegen „nur“ 9 Prozent des verfügbaren Einkommens ausmacht. Daraus lässt sich der Schluss ziehen, dass das Genfer Steuersystem für Rentnerinnen und Rentner relativ günstig ausgelegt ist. Erheblich sind die Unterschiede aber auch in den Kantonen Zürich, Bern, Schwyz, Zug, Basel-Stadt und Basel-Landschaft. Würde das Kriterium „8-Prozent-des-steuerbaren-Einkommens“ zugrunde gelegt, würden zehn Kantone das sozialpolitische Ziel nicht erreichen. Im Durchschnitt wird die Belastung durch die Prämien der obligatorischen Grundversicherung mit der Verbilligung von 7,2 auf 5,7 Prozent des verfügbaren Einkommens reduziert. In den Kantonen Bern, Luzern, Solothurn, Basel-Stadt, Schaffhausen, St. Gallen, Tessin, Waadt, Wallis, Genf und Jura macht die Belastung jedoch auch nach der Verbilligung mehr als 6 Prozent des verfügbaren Einkommens aus.

D 5.2: Rentnerin: Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens und des steuerbaren Einkommens nach kantonalem Steuergesetz

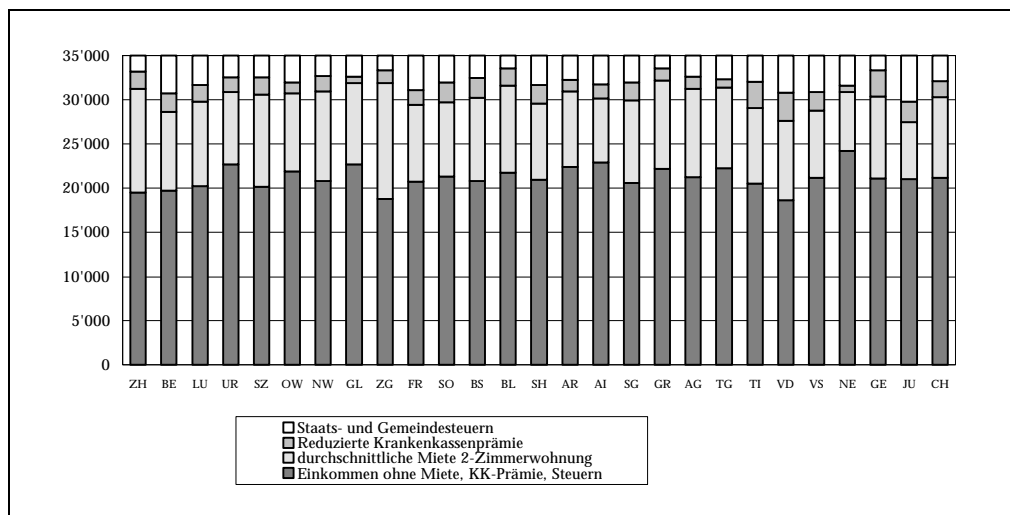


Quelle: Eigene Erhebung (Anhang A2 Spalten 10 und 11)

5.1.3 Finanzielle Mittel nach Abzug von Steuern und Krankenkassenprämien

Neben der relativen Belastung durch die Prämien für die obligatorische Krankenversicherung sind ebenfalls die absoluten Frankenbeträge von Interesse, die der diesem Fallbeispiel zugrunde gelegten Rentnerin zum Lebensunterhalt verbleiben. Darstellung D 5.3 zeigt, ausgehend vom Renteneinkommen von 35'000 Franken für jeden Kanton, zu welchem Zweck diese Mittel im Wesentlichen verwendet werden müssen. Der oberste Teil der Balken bildet den Teil ab, der für Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern aufgewendet werden muss. Diese Ausgaben bewegen sich zwischen 1'443 Franken in Liestal (Basel-Landschaft) und 5'206 Franken in Delemont (Jura). Dies bedeutet, dass die Steuern für das Fallbeispiel der alleinstehenden Rentnerin zwischen 4,1 und 14,8 Prozent des Renteneinkommens ausmachen können. Der Anteil der Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung beträgt nach der Verbilligung zwischen 2,0 Prozent in Glarus und 9,2 Prozent in Lausanne.

D 5.3: Rentnerin: Anteile wichtiger Ausgaben am Einkommen



Quelle: BFS 1997 und eigene Erhebung (Anhang A2 Spalten 4, 5, 9, 14)

Einige Kantone argumentieren, dass sie angesichts der sozialpolitisch vorteilhaften Ausgestaltung ihres Steuersystems auf erhebliche Prämienverbilligungen verzichten können. Aus der Darstellung D 5.3 wird ersichtlich, dass – auf unser Fallbeispiel bezogen – diese Argumentation für Kantone wie Glarus, Basel-Landschaft, Graubünden oder Genf zutrifft. Hingegen wird ebenfalls ablesbar, dass der alleinstehende Rentnerin nach Abzug der Steuern und der Krankenkassenprämien in den Kantonen Bern, Luzern, Freiburg, Basel-Stadt, Appenzell-Innerrhoden, Schaffhausen, St. Gallen, Solothurn, Tessin, Waadt, Wallis und Jura weniger für die weiteren Ausgaben bleibt als 30'291 Franken, was dem schweizerischen Durchschnitt entspricht.

Neben den Steuern und den Krankenkassenprämien bilden die Mieten denjenigen Ausgabenbestandteil, der sich zwischen den Kantonen am stärksten unterscheidet. In Darstellung D 5.3 sind darum auch die unterschiedlichen durchschnittlichen Mietkosten für eine Zwei-Zimmerwohnung aufgeführt.⁴⁸ Der unterste Teil der Säulen gibt folglich an, was vom Renteneinkommen von 35'000 Franken nach Abzug von Staats- und Gemeindesteuern, reduzierten Krankenkassenprämien und durchschnittlicher Miete noch bleibt. Es sind dies zwischen 53 Prozent und 69 Prozent des Renteneinkommens in Zug bzw. in Neuenburg.

⁴⁸ Diese Wohnungsgrösse wurde als für das Fallbeispiel typisch angenommen. Zahlen nach BFS 1997.

5.2 **Beispiel 2: „Mittelstandsfamilie“**

Ein wichtiges Anliegen der Prämienverbilligung ist es auch sicherzustellen, dass die Belastung des Mittelstands durch die Krankenkassenprämien nicht übermässig wird. Beim zweiten Beispiel, das wir für alle Kantone haben berechnen lassen, handelt es sich daher um eine vierköpfige Familie (2 Erwachsene, 2 Kinder im Alter von 10 und 15 Jahren). Deren Vorstand verdient einen Bruttolohn von 70'000 Franken. Das jährliche Einkommen liegt damit über dem Durchschnittslohn von 60'000 Franken, welchen das Bundesamt für Statistik für 1996 berechnet hat.⁴⁹ Zudem gehen wir davon aus, dass diese Familie ein Reinvermögen von 100'000 Franken besitzt. Die verfügbaren Daten zur Verteilung der Prämienverbilligungsbezüge nach Haushaltstypen weisen darauf hin, dass rund 15 Prozent der begünstigten Haushalte drei oder vier Personen umfassen.

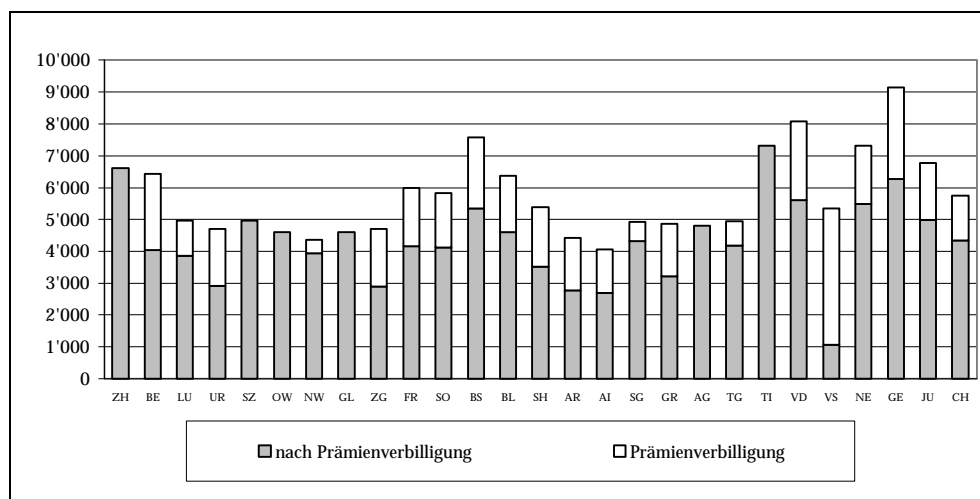
Wiederum gehen wir zuerst der Frage nach, wie hoch die Prämie der obligatorischen Krankenpflegeversicherung für dieses Fallbeispiel vor und nach der Prämienverbilligung ist. Weiter klären wir ab, welcher Anteil des verfügbaren Einkommens für die Prämie nach der Verbilligung aufgewendet werden muss. Schliesslich fragen wir uns, welche Mittel der Familie bleiben, nachdem sie Steuern, Krankenkassenprämien und Miete bezahlt hat.

5.2.1 **Krankenkassenprämie vor und nach der Prämienverbilligung**

Wenden wir uns zuerst der Frage nach den Ausgaben für die Grundversicherung vor und nach der Verbilligung zu. In der folgenden Darstellung D 5.4 sind die entsprechenden Ausgaben für die verschiedenen Kantone angegeben.

⁴⁹ BFS 1998.

D 5.4: Mittelstand: Jährliche Prämienbelastung in Franken mit und ohne Prämienverbilligung



Quelle: Eigene Erhebung (Anhang A3 Spalten 8 und 9)

Es lässt sich erkennen, dass die sechs Kantone Zürich, Schwyz, Obwalden, Glarus, Aargau und Tessin in diesem Fallbeispiel auf eine Prämienverbilligung verzichten. Nach Abzug einer allfälligen Verbilligung verbleibt die Belastung in den Kantonen Tessin und Zürich am grössten. Weiter macht die Darstellung aber deutlich, dass die Belastung in den Kantonen Genf, Neuenburg und Waadt trotz der Verbilligung relativ hoch bleibt. Anders ist die Situation im Wallis, wo das Mittelstandsbeispiel sehr stark entlastet wird. Dies führt dazu, dass die spezifische Prämienbelastung in diesem Kanton mit 1'070 Franken im Jahr für die ganze Familie gesamtschweizerisch mit Abstand am tiefsten liegt. Erhebliche Entlastungen finden sich auch in den Kantonen Bern, Basel-Stadt, Waadt, Wallis und Genf. Schliesslich kann aus der Darstellung abgelesen werden, dass die Prämienentlastung bei diesem Fallbeispiel im Durchschnitt aller Kantone rund 1'400 Franken beträgt. Damit wird die durchschnittliche Jahresprämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung der ganzen Familie von 5'700 auf 4'300 Franken gesenkt.

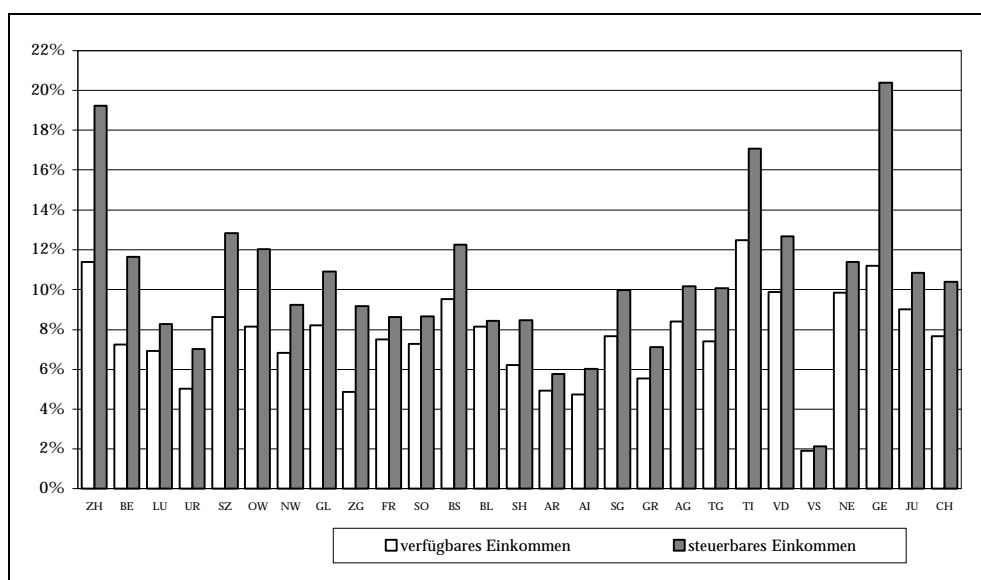
5.2.2 Prämienbelastung als Anteil des verfügbaren und des steuerbaren Einkommens

In der folgenden Darstellung D 5.5 wird aufgezeigt, welche Belastungen sich ergeben, wenn das verfügbare oder das steuerbare Einkommen als

Vergleichsmaßstab herangezogen werden. Am deutlichsten ist der Unterschied auch bei diesem Fallbeispiel in Genf, wo die Prämienbelastung bei unserem Fallbeispiel mehr als 20 Prozent des steuerbaren, dagegen „nur“ 11 Prozent des verfügbaren Einkommens ausmacht. Erheblich sind die Unterschiede aber auch in den Kantonen Zürich (7,8 Prozent), Bern (4,4 Prozent), Schwyz (4,2 Prozent), Zug (4,3 Prozent) und Tessin (4,6 Prozent). Beim Kriterium „8-Prozent-des-steuerbaren-Einkommens“ würde die grosse Mehrheit der Kantone das sozialpolitische Ziel nicht erreichen.

Mit Bezug auf das verfügbare Einkommen beträgt die durchschnittliche Prämienbelastung vor der Prämienverbilligung 10,1 Prozent und danach noch 7,7 Prozent. Oberhalb des Durchschnitts liegen bei diesem Fallbeispiel die Kantone Zürich, Schwyz, Obwalden, Glarus, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau, Tessin, Waadt, Neuenburg, Genf und Jura.

D 5.5: Mittelstand: Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens und des steuerbaren Einkommens nach kantonalem Steuergesetz



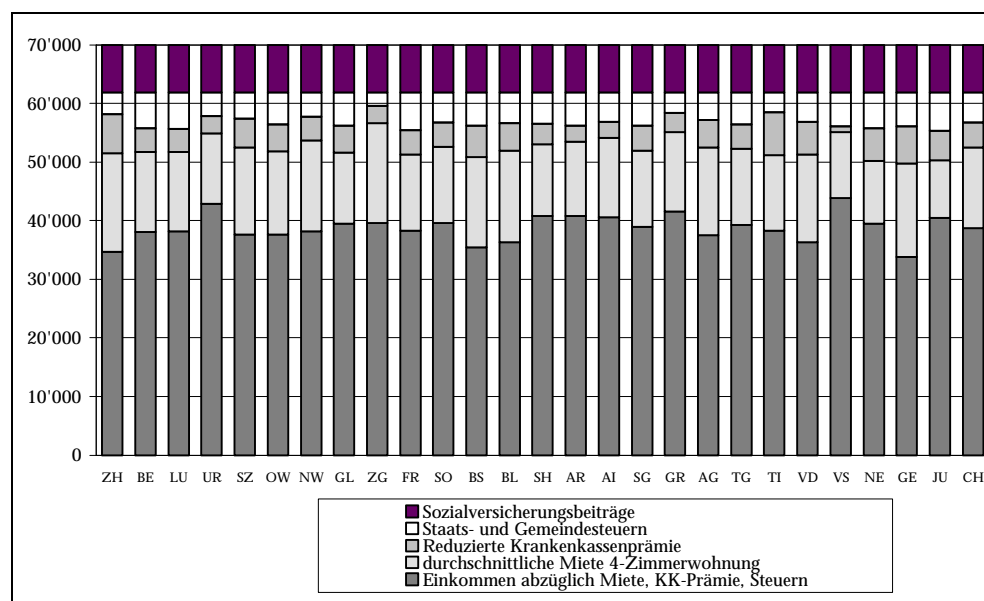
Quelle: Eigene Erhebung (Anhang A3 Spalten 10 und 11)

5.2.3 Finanzielle Mittel nach Abzug von Steuern und Krankenkassenprämien

Wenden wir uns nun den absoluten Frankenbeträgen zu, welche unserer Mittelstandsfamilie nach Abzug von Steuern und verbilligten Kranken-

kassenprämien zum Lebensunterhalt verbleiben. Darstellung D 5.6 zeigt ausgehend von einem Bruttoeinkommen von 70'000 Franken und einem Vermögen von 100'000 Franken, wohin die wesentlichen Ausgaben der Beispielfamilie fliessen. Der oberste Teil der Balken bildet die Sozialversicherungsbeiträge ab. Danach folgt der Teil, der für Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern aufgewendet werden muss. Diese Ausgaben bewegen sich zwischen 2'365 Franken in der Stadt Zug und 6'609 Franken in Delemont, was zwischen 3,4 und 9,4 Prozent des Bruttoeinkommens ausmacht. Der Anteil der Krankenkassenprämie am Bruttoeinkommen nach der Prämienverbilligung beträgt zwischen 1,5 Prozent im Kanton Wallis und 10,4 Prozent im Kanton Tessin.

D 5.6: Mittelstand: Anteile wichtiger Ausgaben am Einkommen



Quelle: BFS 1997 und eigene Erhebung (Anhang A3 Spalten 4, 5, 9, 14)

Aus der Darstellung D 5.6 wird weiter deutlich, dass eine für das Fallbeispiel vorteilhafte Ausgestaltung des Steuersystems die Notwendigkeit von Prämienverbilligungen reduzieren kann. Ein Beispiel dafür ist der Kanton Zug, der für unser Beispiel tiefe Steuern, aber eine verhältnismässig bescheidene Prämienreduktion kennt.

Betrachten wir schliesslich die Mittel, welche unserer Mittelstandsfamilie mit einem Bruttoeinkommen von 70'000 Franken nach Abzug der Steuern, der Krankenkassenprämien und der Miete für eine durch-

schnittliche Vier-Zimmerwohnung bleiben.⁵⁰ Der unterste Teil der Säulen in Darstellung D 5.6 gibt diesen Betrag an und weist auf die beträchtlichen Unterschiede zwischen den Kantonen hin. So bleiben beispielsweise in Sion im Kanton Wallis knapp 71 Prozent des Bruttoeinkommens verfügbar, in der Stadt Genf 55 Prozent.

5.3 Beispiel 3: „Alleinerziehende“

Das dritte Fallbeispiel nimmt die Situation einer Alleinerziehenden mit zwei Kindern im Alter von sechs und acht Jahren auf. Sie verfügt über ein Bruttoeinkommen von 40'000 Franken, in welches allfällige Alimente eingeschlossen sind. Ein wichtiges Anliegen der Prämienverbilligung ist es, sicherzustellen, dass die Prämienentlastung den sozial Schwächsten zu Gute kommen. Dazu gehören in vielen Fällen Alleinerziehende.⁵¹ Die Tatsache, dass zwei Kinder aufgezogen werden, führt dazu, dass vielfach nur sehr beschränkt einer Erwerbstätigkeit nachgegangen werden kann. Dies spiegelt sich in einem relativ tiefen Bruttoeinkommen.

Im Folgenden betrachten wir wiederum zuerst die absolute Höhe der Krankenkassenprämien vor und nach der Prämienverbilligung. Zweitens klären wir ab, welcher Anteil des verfügbaren Einkommens für die verbleibende Prämie aufgewendet werden muss. Schliesslich fragen wir uns, welche Mittel nach Abzug der Staats- und Gemeindesteuern, Krankenkassenprämien und Miete dieser Alleinerziehenden für den restlichen Lebensunterhalt verbleiben.

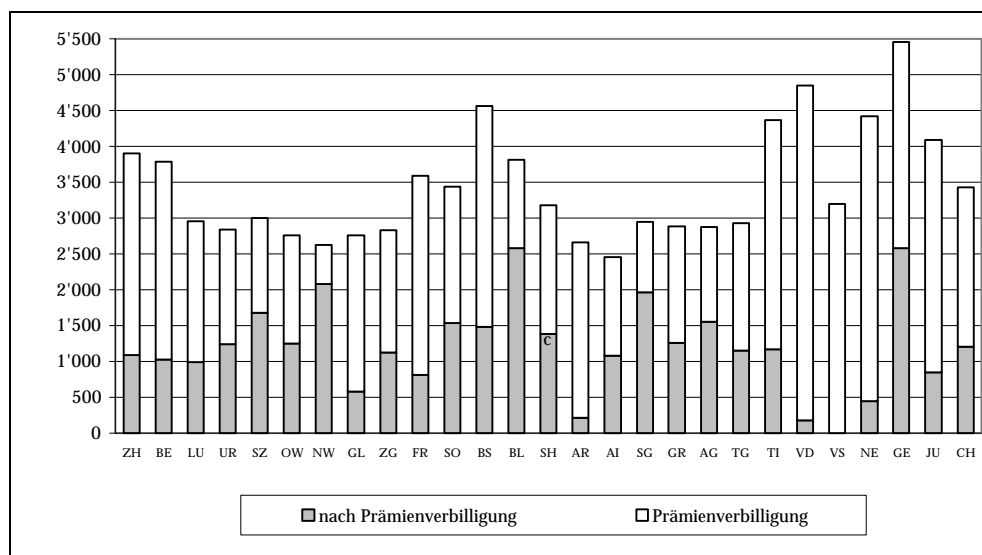
5.3.1 Krankenkassenprämie vor und nach der Prämienverbilligung

Wenden wir uns zuerst der Frage nach den Ausgaben für die Grundversicherung vor und nach der Verbilligung zu. In der folgenden Darstellung D 5.7 sind die entsprechenden Angaben für die verschiedenen Kantone zu finden.

⁵⁰ Diese Wohnungsgrösse wurde als für das Fallbeispiel typisch angenommen. Zahlen nach BFS 1997.

⁵¹ Vgl. z.B. Leu et. al. 1997.

D 5.7: Alleinerziehende: Jährliche Prämienbelastung in Franken mit und ohne Prämienverbilligung



Quelle: Eigene Erhebung (Anhang A4 Spalten 8 und 9)

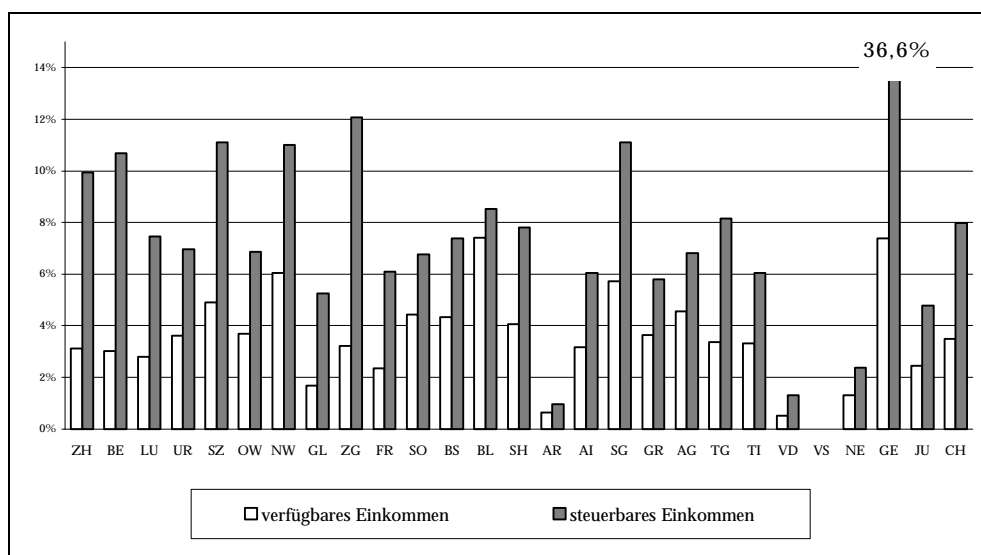
Personen in der Situation unseres Fallbeispiels einer Alleinerziehenden mit zwei Kindern und einem relativ tiefen Einkommen kommen in allen Kantonen in den Genuss von Prämienverbilligung. Im allgemeinen ist die Entlastung erheblich. Der Kanton Wallis übernimmt die Prämien dieses Haushaltstyps sogar ganz, die Kantone Glarus, Appenzell-Ausserrhoden, Waadt und Neuenburg zu einem sehr erheblichen Teil von zwischen 75 und über 90 Prozent. Am zurückhaltendsten zeigt sich diesem Beispiel gegenüber der Kanton Nidwalden. Dies führt dazu, dass die absoluten Aufwendungen für die Krankenkassenprämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung in diesem Kanton zusammen mit Basel-Landschaft und Genf am höchsten sind. Im Durchschnitt aller Kantone wird die jährliche Prämienbelastung durch die Verbilligung von 3'300 Franken auf 1'200 Franken reduziert.

5.3.2 Prämienbelastung als Anteil des verfügbaren und des steuerbaren Einkommens

Darstellung D 5.8 macht auf die Unterschiede in der Belastung bei einer Berechnung auf der Basis des verfügbaren oder des steuerbaren Einkommens aufmerksam. Am deutlichsten ist der Unterschied auch bei diesem Fallbeispiel in Genf, wo die Prämienbelastung nach der Verbilligung bei diesem Fallbeispiel fast 36 Prozent des steuerbaren, dagegen

weniger als acht Prozent des verfügbaren Einkommens ausmacht. Erheblich sind die Unterschiede, die sich aufgrund verschiedener Berechnungsgrundlagen ergeben, auch in den Kantonen Zürich (6,8 Prozent), Bern (7,7 Prozent), Schwyz (6,2 Prozent) und Zug (8,9 Prozent). Dem Kriterium „8-Prozent-des-steuerbaren-Einkommens“ würden die acht Kantone Zürich, Bern, Schwyz, Nidwalden, Zug, Basel-Landschaft, St. Gallen, Thurgau und Genf nicht genügen. Die durchschnittliche Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens beträgt vor der Prämienverbilligung 10,0 Prozent, danach sind es noch 3,5 Prozent.

D 5.8: Alleinerziehende: Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens und des steuerbaren Einkommens nach kantonalem Steuergesetz



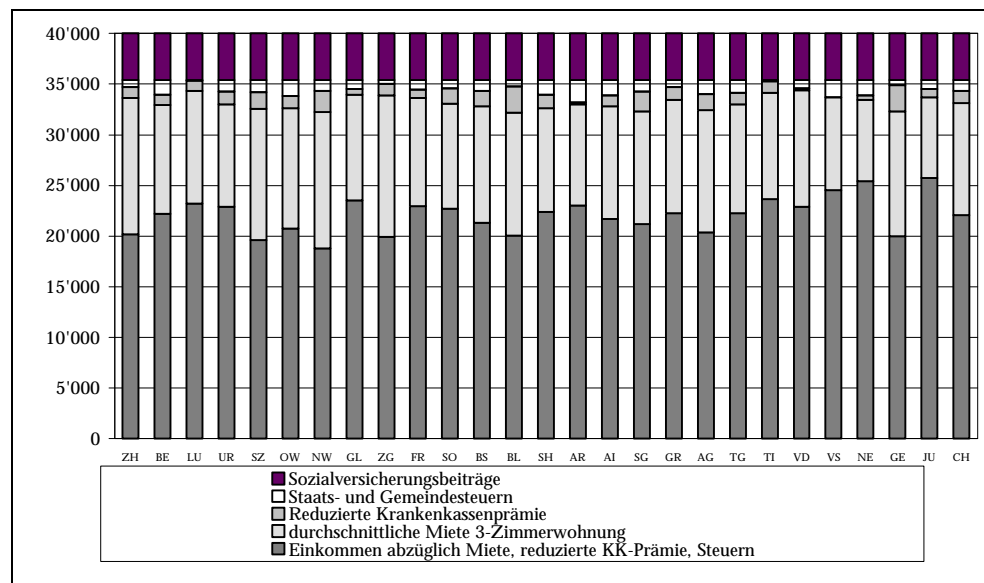
Quelle: Eigene Erhebung (Anhang A4 Spalten 10 und 11)

5.3.3 Finanzielle Mittel nach Abzug von Steuern und Krankenkassenprämien

Betrachten wir schliesslich die Mittel, welche dem Beispiel der Alleinerziehenden nach Abzug von Steuern und verbilligten Krankenkassenprämien zum Lebensunterhalt verbleiben. Darstellung D 5.9 zeigt ausgehend von einem Bruttoeinkommen von 40'000 Franken, dass für Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern im Allgemeinen relativ wenig aufgewendet werden muss. Die Beträge liegen bei 50 Franken in der Stadt Luzern (weniger als 0,1 des Bruttoeinkommens) und 2'190 Franken in Herisau (5,5 Prozent des Bruttoeinkommens). Der Anteil der

Krankenkassenprämie nach der Prämienverbilligung beträgt zwischen 0 Prozent im Kanton Wallis und 6,4 Prozent im Kanton Genf.

D 5.9: Alleinerziehende: Anteile wichtiger Ausgaben am Einkommen



Quelle: BFS 1997 und eigene Erhebung (Anhang A4 Spalten 4, 5, 9, 14)

Aus der Darstellung D 5.9 ist auch ablesbar, dass in der Stadt Luzern oder in Lausanne die Gesamtbelastung durch Steuern und verbilligte Krankenkassenprämien bei 2,6 Prozent des Bruttoeinkommens liegen und damit rund drei Mal tiefer sind als in Stans, Liestal oder St. Gallen. Betrachten wir schliesslich die Mittel, welche einer Alleinerziehenden mit zwei Kindern und einem Bruttoeinkommen von 40'000 Franken nach Abzug der Steuern, der Krankenkassenprämien und der Miete für eine durchschnittliche Drei-Zimmerwohnung bleiben.⁵² Am geringsten ist dieser Betrag mit 19'905 Franken (oder 49 Prozent des Bruttoeinkommens) in der Stadt Zug, am höchsten mit 25'747 Franken (oder 64 Prozent des Bruttoeinkommens) in Delemont.

⁵² Diese Wohnungsgrösse wurde als für das Fallbeispiel typisch angenommen. Zahlen nach BFS 1997.

6 Synthese

Den Ausgangspunkt dieser Untersuchung bildeten zwei Fragen: Erstens wird abgeklärt, ob die Kantone die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung durch die individuelle Prämienverbilligung wirksam reduzieren. Zweitens wird der Frage nachgegangen, ob die Belastung der Einkommen durch die Prämien nach der Verbilligung in Übereinstimmung mit den sozialpolitischen Zielen des Gesetzgebers steht. Im Folgenden fassen wir unsere Antworten zusammen. Es ist selbstverständlich, dass wir uns dabei auf unsere drei Fallbeispiele stützen, was eine Generalisierbarkeit der Aussagen einschränkt.

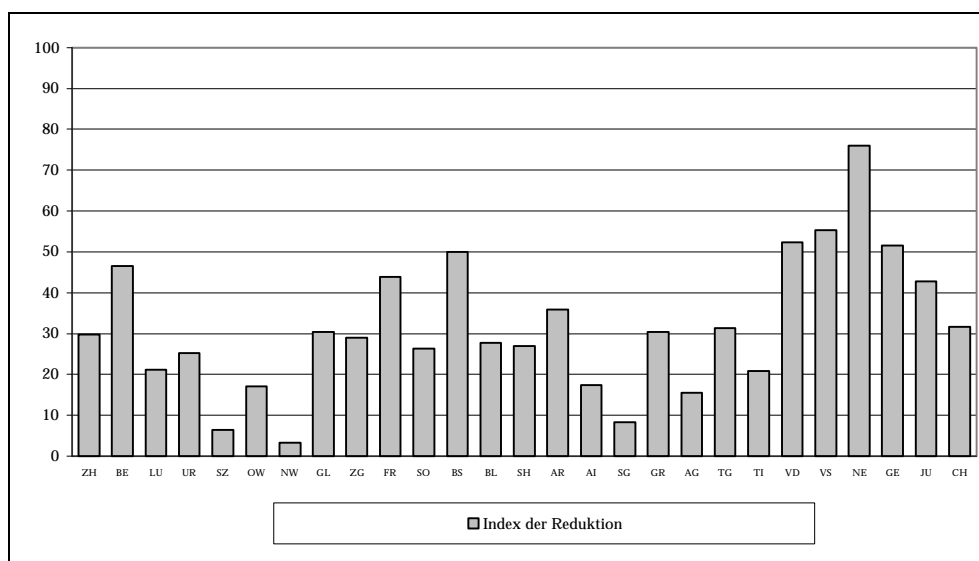
6.1 Werden die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung durch die individuelle Prämienverbilligung wirksam reduziert?

Vor dem Hintergrund unserer Fallbeispiele kann festgehalten werden, dass die Massnahme der individuellen Prämienverbilligung sozialpolitisch durchaus wirksam ist. Durch die Prämienverbilligung reduziert sich die Prämie für das Fallbeispiel „Rentnerin“ im Durchschnitt um rund 20 Prozent, für die „Mittelstandsfamilie“ um rund 25 Prozent und für die „Alleinerziehende“ gar um rund 65 Prozent. Die Untersuchung zeigt weiter, dass die Prämienverbilligung – auf die Fallbeispiele bezogen – insgesamt in sozialpolitisch erwünschter Weise wirkt. Nicht nur ist die Entlastung der „Alleinerziehenden“ mit relativ geringem Einkommen am stärksten, auch verbleibt die durchschnittliche Prämienbelastung der Mittelstandsfamilie mit einem relativ hohen Bruttoeinkommen in allen Kantonen höher als in den beiden anderen abgeklärten Fällen.

Die Prämienreduktionen der Fallbeispiele unterscheiden sich jedoch zwischen den Kantonen recht stark. So vermindert der Kanton Neuenburg die Prämie der „Rentnerin“ um 75 Prozent. Demgegenüber sprechen die Kantone Schwyz, Appenzell-Innerhoden, St. Gallen, Tessin, Waadt und Wallis in diesem Fall keine Verbilligung zu. Die unseren Berechnungen zu Grunde gelegte „Mittelstandsfamilie“ erhält in den Kantonen Zürich, Schwyz, Obwalden, Glarus und Aargau keine Entlastung, während ihre Prämie im Wallis um 80 Prozent reduziert wird. Die „Alleinstehende“ profitiert in allen Kantonen von einer Reduktion. Während das Wallis jedoch die ganze Prämie übernimmt, trägt zum Beispiel der Kanton Nidwalden nur 21 Prozent bei.

Aus sozialpolitischer Sicht massgeblich ist jedoch nicht das Ausmass der Reduktion in Frankenbeträgen sondern im Verhältnis zum verfügbaren Einkommen. Die Ermässigung ist dort am wirksamsten, wo sie in Prozent des verfügbaren Einkommens (d.h. des Einkommens, das nach Abzug der Steuern zum Lebensunterhalt verbleibt) am grössten ist. In Kapitel 5 haben wir auf die diesbezüglichen Unterschiede zwischen den Fallbeispielen und den Kantonen hingewiesen. In der nachfolgenden Darstellung haben wir die Ergebnisse der drei Fallbeispiele in einem einfachen gemeinsamen Index zusammengefasst. Dieser gewichtet die drei Fallbeispiele gleich stark. Dem jeweils tiefsten Wert eines Beispiels wurden 0 und dem höchsten Wert eines Beispiels 33 1/3 Punkte gegeben. Die Werte der übrigen Kantone wurden als proportionale Anteile berechnet.⁵³

D 6.1: Index der Reduktion der Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens



Eigene Berechnungen, vgl. Fussnote 53

Die Darstellung macht deutlich, dass die Prämienreduktion in Prozent des verfügbaren Einkommens über alle drei Fallbeispiele in den Westschweizer Kantonen Waadt, Wallis, Neuenburg sowie Genf am grössten und in den Kantonen Schwyz, Nidwalden und St. Gallen am geringsten ist.

⁵³ Berechnung: $(\text{Rentnerin}(n-\text{min})/\text{max}-\text{min}) * 33,33 + (\text{Mittelstandsfamilie}(n-\text{min})/\text{max}-\text{min}) * 33,33 + (\text{Alleinerziehende}(n-\text{min})/\text{max}-\text{min}) * 33,33$, wobei n =Wert des betreffenden Kantons; min =kleinster Wert aller Kantone; max =grösster Wert aller Kantone

Einen hohen Beitrag zur Erklärung der Unterschiede zwischen den Kantonen in Bezug auf das Ausmass der Prämienreduktion leistet die Ausschöpfungsquote.⁵⁴ Dies überrascht nicht, denn es bedeutet, dass jene Kantone, welche die Bundesbeiträge voll ausschöpfen, unsere Beispielfälle auch stark entlasten. Einen relevanten Erklärungsbeitrag für die Unterschiede zwischen den Kantonen liefert auch die Durchschnittsprämie.⁵⁵ Die Kantone mit hohen durchschnittlichen Prämien entlasten somit die Beispielfälle im allgemeinen am stärksten. Auch dies vermag nicht zu erstaunen.

Aufschlussreich ist, dass der Zusammenhang zwischen Prämienreduktion und Durchschnittsprämie nicht für alle drei Beispiel gleich stark ist. Ein Zusammenhang zwischen hohen Prämien und starken Prämienreduktionen lässt sich in erster Linie für das Beispiel der Alleinerziehenden nachweisen.⁵⁶ Einen bescheidener Zusammenhang gibt es auch beim Beispiel der Mittelstandsfamilie. Wir interpretieren dies dahingehend, dass insbesondere für Alleinerziehende eine bewusste Politik der Entlastung betrieben wird.

Die Ausschöpfungsquote kann als Resultat eines politischen Willens zur stärkeren oder weniger starken Entlastung der Bevölkerung von den Krankenkassenprämien interpretiert werden. Dies bestätigt sich durch unsere Resultate. Sie zeigen auf, dass für die untersuchten Beispiele „Alleinerziehende“ und „Mittelstandsfamilie“ ein relativ enger Zusammenhang zwischen der Reduktion der Prämienbelastung und der Ausschöpfungsquote besteht.⁵⁷ Für das Beispiel der „Rentnerin“ trifft dies hingegen nicht zu.

6.2 Werden die sozialpolitischen Ziele erreicht?

Wie wir bereits erwähnt haben, hat der Bundesrat in der Botschaft über die Revision der Krankenversicherung den Vorschlag gemacht, dass die Prämienbelastung eines Haushaltes in keinem Fall höher als acht Prozent des steuerbaren Einkommens ausfallen sollte. Wir haben unsere Untersuchung auf den aussagekräftigeren Vergleich der Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens aufgebaut. Dieses wird

⁵⁴ Die erklärte Varianz beträgt: 41 Prozent.

⁵⁵ Die erklärte Varianz beträgt: 36 Prozent.

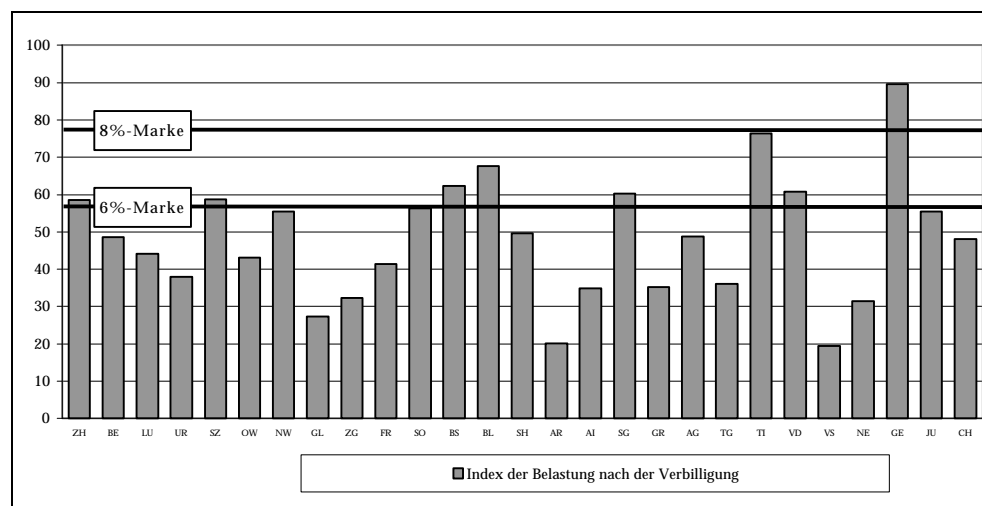
⁵⁶ Die erklärte Varianz beträgt: Alleinerziehende 51Prozent, Mittelstandsfamilie 21 Prozent.

⁵⁷ Die erklärte Varianz beträgt: Alleinerziehende 41Prozent, Mittelstandsfamilie 21 Prozent.

berechnet, indem das Nettoeinkommen um die geschuldeten Kantons-, Gemeinde- und Bundessteuern reduziert wird. Dadurch haben wir Angaben darüber erhalten, welchen Anteil ein Haushalt nach Abzug der Steuern unter Berücksichtigung der Prämienverbilligung für die Krankenversicherung aufwenden muss. Im schweizerischen Durchschnitt sind dies für die „Rentnerin“ 5,7 Prozent, für die „Mittelstandsfamilie“ 7,7 Prozent und für die „Alleinerziehende“ 3,5 Prozent.

In der nachfolgenden Darstellung haben wir die Ergebnisse der drei Fallbeispiele wiederum in einem einfachen Index zusammengefasst.⁵⁸

D 6.2: Index der Prämienbelastung nach der Verbilligung in Prozent des verfügbaren Einkommens



Eigene Berechnungen, vgl. Fussnote 58

Es zeigt sich, dass die Belastung in den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Tessin und Genf auch nach der Prämienverbilligung besonders hoch bleibt. Dagegen profitieren die Beispielfälle in den Kantonen Appenzell-Ausserrhodens und Wallis von einer besonders tiefen Prämienlast.

Das Parlament hat zwar darauf verzichtet, eine Grenze der zumutbaren Belastung der Einkommen durch die Grundprämie festzuschreiben. Setzen wir jedoch einen zurückhaltenden Wert von acht Prozent des verfügbaren Einkommens als sozialpolitisch maximal zumutbar fest, so

⁵⁸ Berechnung: $(\text{Rentnerin}(n-\text{min})/\text{max}-\text{min}) * 33,33 + (\text{Mittelstandsfamilie}(n-\text{min})/\text{max}-\text{min}) * 33,33 + (\text{Alleinerziehende}(n-\text{min})/\text{max}-\text{min}) * 33,33$, wobei n=Wert des betreffenden Kantons; min=kleinster Wert aller Kantone; max=grösster Wert aller Kantone

stellen wir in der folgenden Darstellung fest, dass die Prämienbelastung über alle drei Fälle betrachtet nur im Kanton Genf über dieser Marke liegt.

Unsere Berechnung legen es nahe anzunehmen, dass eine Prämienbelastung von acht Prozent des steuerbaren Einkommens im allgemeinen weniger als sechs Prozent des verfügbaren Einkommens ausmacht.⁵⁹ Wird dieser Wert angesetzt, nimmt die Zahl der Kantone, in welchen die Prämienbelastung für die Fallbeispiele die Marke überschreitet, stark zu (Zürich, Schwyz, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, St. Gallen, Tessin, Waadt, Genf).

Auch bei der verbleibenden Prämienbelastung gibt es zwischen den drei Fallbeispielen zum Teil beträchtlichen Unterschiede. Insbesondere für die „Mittelstandsfamilie“ bleibt die Prämienlast auch nach der Verbilligung in zahlreichen Kantonen relativ hoch. In 12 der 26 Kantone (Zürich, Schwyz, Obwalden, Glarus, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau, Tessin, Waadt, Neuenburg, Genf und Jura) müssen Mittelstandsfamilien des untersuchten Typs mehr als acht Prozent des verfügbaren Einkommens für die Prämien ausgeben. Wesentlich günstiger präsentiert sich das Bild für den Fall der Rentnerin, wo die Belastung nur in drei Kantonen oberhalb der 8-Prozent-Marke liegt (Tessin, Waadt, Genf). Positiv fällt schliesslich auf, dass die Belastung für das Fallbeispiel der Alleinerziehenden in keinem Kanton mehr als acht Prozent des verfügbaren Einkommens ausmacht.

Es überrascht wiederum wenig, dass sich die Unterschiede zwischen den Kantonen in erster Linie aus den Differenzen der kantonalen Durchschnittsprämien für die obligatorischen Grundversicherung erklären lassen.⁶⁰ Interessant ist hingegen, dass sich kein Zusammenhang mit der Ausschöpfungsquote feststellen lässt. Es gibt also anhand der Fallbeispiele keinen Hinweis auf einen Zusammenhang zwischen einer tiefen Ausschöpfungsquote und einer geringen sozialpolitischen Wirksamkeit der Prämienverbilligung.⁶¹

Zusammenfassend leiten wir aus diesen Überlegungen ab, dass sich die Politik der Kantone für die Fallbeispiele der Alleinerziehenden und – in

⁵⁹ Vgl. die Anhänge A2, A3 und A4.

⁶⁰ Die erklärte Varianz beträgt: 41 Prozent.

⁶¹ Die erklärte Varianz beträgt: 1 Prozent.

geringerem Ausmass – der Mittelstandsfamilie relativ gut erklären lassen: In diesen Fällen wird vor allem dort entlastet, wo die Prämien am höchsten sind. Es kann also eine wirksame Umsetzung des politischen Willens beobachtet werden, gezielt Mittel für vom Gesetzgeber anvisierte Gruppen einzusetzen. Dennoch zeigen die Abklärungen, dass die Prämienbelastung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung für die untersuchten Gruppen auch nach der Verbilligung in einzelnen Kantonen oberhalb der ursprünglich vom Bundesrat vorgeschlagenen Grenze von 8 Prozent des steuerbaren Einkommens liegt.

7 **Empfehlungen für das Monitoring**

Die Untersuchung hat einen gangbaren Weg zur Ermittlung der sozialpolitischen Wirksamkeit der kantonalen Prämienverbilligungssysteme aufgezeigt. Dabei wird die Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens für drei Haushalte berechnet, die wichtige Zielgruppen der Massnahme repräsentieren. Wir sind der Ansicht, dass es zweckmässig wären, die von uns entwickelten Fallbeispiele „Rentnerin“, „Mittelstandsfamilie“ und „Alleinerziehende“ beizubehalten und regelmässig zu beobachten. Die Methode hat den Vorteil, dass bei bescheidenem Aufwand der Kantone für die Datenerhebung aussagekräftige interkantonale Vergleiche möglich werden. Auf der anderen Seite ist selbstverständlich zu berücksichtigen, dass jede Berechnung, die auf Fallbeispielen beruht, zu grundsätzlich nicht einfach verallgemeinerbaren Resultaten führt.

Wir schlagen jedoch vor, die Aussagekraft und die politische Nützlichkeit des vorgesehenen Monitoringsystems durch drei Aktivitäten zu optimieren:

1. Die Definition der Fallbeispiele sollte zusammen mit Vertretern der Kantone überdacht und bestimmt werden. Beispielsweise ist der Einbezug einer Familie mit vier Kindern denkbar. Auf konsensueller Basis sollte zwischen Bund und Kantonen entschieden werden, dass die ausgewählten Beispiele eine gute Grundlage für einen akzeptablen interkantonalen Vergleich ergeben. Für die Erhebung der notwendigen Daten erachten wir die Erweiterung der entsprechenden Bundeskompetenz als nicht unbedingt notwendig.
2. Nützlich wäre es weiter, sich unter denselben Partnern auf Formeln zur Berechnung von Indizes der Prämienreduktion und der Prämienbelastung nach der Verbilligung zu einigen. In Kapitel 6 haben wir einen entsprechenden Vorschlag unterbreitet. Solche Masszahlen würden den Vergleich zwischen den Kantonen erleichtern.
3. Zweckmässig wäre es, eine Obergrenze der sozialpolitisch vertretbaren Belastung in Prozent des verfügbaren Einkommens festzulegen. Dies würde es ermöglichen, die anschliessenden politischen Debatten nicht durch Uneinigkeiten auf der methodischen Ebene zu belasten.

A1 Literatur

Arbeitsgruppe Olten 1997: Konzept der grössten Krankenversicherer zur „Durchführung der Prämienverbilligung“, Winterthur

Ausgleichskasse Luzern, Jahresbericht 1997, Luzern

BFS 1997: Mietpreis-Strukturerhebung 1996, Detailergebnisse, Bern

BFS 1998: Schweizerische Lohnstrukturerhebung 1996, Pressemitteilung Nr. 50/1998.

BFS 1998b: Schweizerisches Statistisches Jahrbuch, Zürich

BSV 1993: Beiträge der Kantone an die Krankenversicherung, Antrag der Kommission zu Art. 98 Abs. 2.

BSV 1996: Statistik über die Krankenversicherung 1996, Bern.

BSV 1997a: Umfrage bei den Kantonen betreffend Prämienverbilligung vom Dezember 1997.

BSV 1997b: Vorläufige Ergebnisse aus der Wirkungsanalyse Prämienverbilligung 1996, Dezember.

BSV 1997c: Prämienverbilligung in den Kantonen: Erste Erfahrungen, Bern, November 1997

BSV 1997d: KVG-Wegweiser Grundversicherungsprämien 1997, Bern.

BSV 1997e: Schweizerische Sozialversicherungsstatistik, Gesamtrechnung, Hauptergebnisse und Zeitreihen, Bern

BSV 1998a: Der Einfluss des neuen Krankenversicherungsgesetzes auf die Finanzierung des Gesundheitswesens, Bericht im Rahmen der Wirkungsanalyse KVG, Bern.

BSV 1998b: Prämien 1998: Obligatorische Krankenversicherung, Bern.

BSV 1998c: Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf des Bundesbeschlusses über die Bundesbeiträge in der Krankenversicherung und der Teilrevision des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung, Bern Juni 1998.

Coullery/Kocher 1997: Der Rechtsbegriff der „bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnisse“ nach Artikel 65 KVG, Soziale Sicherheit, Nr. 1/1997.

Eidgenössische Steuerverwaltung 1997: Die Steuern in der Schweiz, Teil I Einkommens- und Vermögenssteuern natürlicher Personen, Steuerli-

che Behandlung der Alimente, Besondere Steuerprobleme, Ausgabe Juni 1997 (Nachtrag 94), Basel

Eidgenössische Steuerverwaltung 1996: Einschätzungsergebnisse der natürlichen und juristischen Personen, Veranlagungsperiode 1991/92, Bern.

Eidgenössische Steuerverwaltung 1998: Steuerbelastung in der Schweiz, Kantonshauptorte, Kantonsziffern 1997, Bern.

Eidgenössische Steuerverwaltung 1998b: Steuerbelastung in der Schweiz, Natürliche Personen nach Gemeinden 1997, Bern.

HealthEcon 1998: Evaluation der Prämienverbilligung in den Kantonen, nicht veröffentlicht, interner Schlussbericht, 16. April 1998.

Kocher 1996: Die Wirkung der Prämienverbilligung in der Krankenversicherung, Soziale Sicherheit, Nr. 3/1996.

Leu/Burri/Priester 1997: Lebensqualität und Armut in der Schweiz, Bern.

Rüst 1996: Individuelle Prämienverbilligung nach KVG und Prämienübernahme im Kt. Zürich, Statistische Erhebung im Auftrag der Direktion des Gesundheitswesens des Kt. Zürich, Zürich

Rüst 1997: Individuelle Prämienverbilligung nach KVG und Prämienübernahme im Kt. Zürich, Statistische Erhebung im Auftrag der Direktion des Gesundheitswesens des Kt. Zürich, Zürich

Schweizerischer Bundesrat 1991: Botschaft über die Revision der Krankenversicherung vom 6. November 1991

Schweizerischer Bundesrat 1998a: Botschaft vom 21. September 1998 über den Bundesbeschluss über die Bundesbeiträge in der Krankenversicherung und die Teilrevision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung.

Schweizerischer Bundesrat 1998b: Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf des Bundesbeschluss über die Bundesbeiträge in der Krankenversicherung und die Teilrevision des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung.

SDK 1997a: Stellungnahme der Schweizerischen Saniätsdirektorenkonferenz zur Berichterstattung der Bundesbehörden betreffend Prämienverbilligung in der Krankenversicherung vom 27. November.

SDK 1997b: Prämienverbilligung in der Krankenversicherung: Überblick über die kantonalen Regelungen für 1997, Fassung vom 5.9.1997, Bern

SDK 1998a: Empfehlungen der Schweizerischen Sanitätsdirektorenkonferenz zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung, 28. Mai.

SDK 1998b: Prämienverbilligung in der Krankenversicherung: Überblick über die kantonalen Regelungen für 1997, Fassung vom 31.8.1998, Bern

Schweizerische Eidgenossenschaft 1990: Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) vom 14. Dezember

Sommer/Bürgi 1997: Evaluation der Subventionierung der Krankenversicherungsprämien im Kanton Basel-Landschaft, Gutachten im Auftrag der Volkswirtschafts- und Sanitätsdirektion der Kantons Basel-Landschaft, Basel.

A2: Grundlegenden Daten Beispiel Rentnerin (Renteneinkommen 35'000 Fr.)

1 Nettoeinkommen	2 Reineinkommen	3 steuerbares Einkommen	4 Einkommenssteuern		6 Verfügbares Einkommen (1-4-5)	7 mittlere jährliche Krankenkassenprämie vor Prämienverbilligung	8 Prämienverbilligung (PV)	9 mittlere jährliche Krankenkassenprämie nach PV	10 mittlere jährliche Krankenkassenprämie nach PV in % des kantonal steuerbaren Einkommens	11 mittlere jährliche Krankenkassenprämie nach PV in % des verfügbaren Einkommens	12 Summe der Steuern und Krankenkassenprämie nach PV (4+5+9)	13 Differenz mittlere jährliche Krankenkassenprämie vor und nach PV in % verfügbares Einkommen	14 durchschnittliche Miete 2-Zimmerwohnung
			Kant./Gde.	Bund									
35'000	26'740	18'500	1'653	153	33'194	2'706	780	1'926	10.41%	5.80%	3'732	2.35%	11748
35'000	33'740	23'600	4'109	153	30'738	2'652	600	2'052	8.69%	6.68%	6'314	1.95%	8964
35'000	26'740	25'600	3'155	153	31'692	1'999	84	1'915	7.48%	6.04%	5'223	0.27%	9516
35'000	23'500	23'500	2'270	153	32'577	1'858	205	1'653	7.03%	5.07%	4'076	0.63%	8208
35'000	30'700	23'100	2'316	153	32'531	1'950	0	1'950	8.44%	5.99%	4'419	0.00%	10380
35'000	26'740	26'700	2'847	153	32'000	1'834	600	1'234	4.62%	3.86%	4'234	1.88%	8832
35'000	30'700	26'500	2'110	153	32'737	1'742	0	1'742	6.57%	5.32%	4'005	0.00%	10164
35'000	26'740	20'200	2'250	153	32'597	1'849	1'150	699	3.46%	2.14%	3'102	3.53%	9192
35'000	25'865	20'300	1'507	153	33'340	1'871	452	1'419	6.99%	4.26%	3'079	1.36%	13140
35'000	33'740	29'900	3'765	153	31'082	2'401	724	1'677	5.61%	5.40%	5'595	2.33%	8664
35'000	26'740	26'700	2'885	153	31'962	2'382	148	2'234	8.37%	6.99%	5'272	0.46%	8376
35'000	27'500	24'500	2'376	153	32'471	3'017	792	2'225	9.08%	6.85%	4'754	2.44%	9444
35'000	22'800	22'800	1'290	153	33'557	2'549	600	1'949	8.55%	5.81%	3'392	1.79%	9864
35'000	31'740	26'100	3'183	153	31'664	2'212	137	2'076	7.95%	6.55%	5'412	0.43%	8604
35'000	26'740	23'800	2'562	153	32'285	1'769	452	1'317	5.53%	4.08%	4'032	1.40%	8532
35'000	30'740	27'500	3'104	153	31'743	1'604	0	1'604	5.83%	5.05%	4'861	0.00%	7188
35'000	26'740	24'300	2'909	153	31'938	1'986	0	1'986	8.17%	6.22%	5'048	0.00%	9336
35'000	26'740	22'800	1'307	153	33'540	1'988	644	1'344	5.90%	4.01%	2'804	1.92%	9972
35'000	26'740	26'100	2'230	153	32'617	1'938	610	1'328	5.09%	4.07%	3'711	1.87%	10008
35'000	26'740	21'900	2'477	153	32'370	2'008	1'020	988	4.51%	3.05%	3'618	3.15%	9084
35'000	32'240	28'200	2'823	153	32'024	2'936	0	2'936	10.41%	9.17%	5'912	0.00%	8520
35'000	33'200	28'700	4'023	153	30'824	3'226	0	3'226	11.24%	10.47%	7'402	0.00%	8976
35'000	33'900	33'900	3'920	153	30'927	2'160	0	2'160	6.37%	6.98%	6'233	0.00%	7584
35'000	26'700	26'700	3'233	153	31'614	2'888	2'167	721	2.70%	2.28%	4'107	6.85%	6672
35'000	22'928	10'500	1'488	153	33'359	3'685	720	2'965	28.24%	8.89%	4'606	2.16%	9312
35'000	33'700	32'600	5'053	153	29'794	2'693	420	2'273	6.97%	7.63%	7'479	1.41%	6516
35'000	28'504	24'808	2'725	153	32'122	2'304	473	1'831	7.38%	5.72%	4'709	1.47%	9'108

Nettoeinkommen = Bruttoeinkommen minus Sozialversicherungsbeiträge; Reineinkommen = Bruttoeinkommen minus sämtliche steuerrechtlich zulässigen Abzüge (z.B. Versicherungsbeiträge) mit Ausnahme der Sozialabzüge (z. B. Persönliche Abzüge oder Kinderabzüge)

A3: Grundlegenden Daten Beispiel Mittelstandsfamilie (2 Erwachsene, 2 Kinder (10, 15 Jahre), Bruttolohn 70'000 Fr.; 100'000 Fr. Vermögen)

Kanton	1	2	3	4		5	5b	5c	5d	6	7	8	9	10	11	12	13	14
	Nettoeinkommen	Reineinkommen	steuerbares Einkommen	Einkommenssteuern		Reinvermögen	steuerbares Vermögen	Vermögenssteuern	Verfügbares Einkommen (14-5-5d)	mittlere jährliche Krankenkassenprämie vor PV	Prämienvollbilligung (PV)	mittlere jährliche Krankenkassenprämie nach PV	mittlere jährliche Krankenkassenprämie nach PV in % des kantonal steuerbaren Einkommens	mittlere jährliche Krankenkassenprämie nach PV in % des verfügbaren Einkommens	Summe der Steuern und Krankenkassenprämie nach PV (4+5+9+13)	Differenz mittlere jährliche Krankenkassenprämie vor und nach PV in % verfügbares Einkommen	durchschnittliche Miete 4-Zimmerwohnung	
				Kant./Gde.	Bund													
ZH	61'915	55'017	34'400	3'500	284	100'000	0	0	58'131	6'610	0	6'610	19.22%	11.37%	10'394	0.00%	16'800	
BE	61'915	50'575	34'700	5'848	284	100'000	36'000	0	55'783	6'437	2'400	4'037	11.63%	7.24%	10'169	4.30%	13'680	
LU	61'915	55'215	46'500	5'730	284	100'000	50'000	270	55'631	4'956	1'106	3'850	8.28%	6.92%	10'134	1.99%	13'548	
UR	61'915	51'665	41'600	3'828	284	100'000	0	0	57'803	4'702	1'788	2'914	7.00%	5.04%	7'026	3.09%	12'000	
SZ	61'915	56'058	38'600	4'154	284	100'000	0	0	57'477	4'954	0	4'954	12.83%	8.62%	9'392	0.00%	14'928	
OW	61'915	53'415	38'200	5'063	284	100'000	30'000	112	56'456	4'594	0	4'594	12.03%	8.14%	10'053	0.00%	14'196	
NW	61'915	54'219	42'600	3'900	284	100'000	30'000	54	57'677	4'368	435	3'933	9.23%	6.82%	8'171	0.75%	15'540	
GL	61'915	55'258	42'200	5'350	284	100'000	20'000	63	56'218	4'608	0	4'608	10.92%	8.20%	10'305	0.00%	12'120	
ZG	61'915	52'568	31'500	2'081	284	100'000	0	0	59'550	4'699	1'805	2'894	9.19%	4.86%	5'259	3.03%	17'004	
FR	61'915	55'018	48'200	5'946	284	100'000	70'000	227	55'458	5'995	1'836	4'159	8.63%	7.50%	10'616	3.31%	12'996	
SO	61'915	56'515	47'700	4'922	284	100'000	0	0	56'709	5'825	1'696	4'129	8.66%	7.28%	9'335	2.99%	12'948	
BS	61'915	59'715	43'700	5'394	284	100'000	0	0	56'237	7'584	2'232	5'352	12.25%	9.52%	11'030	3.97%	15'384	
BL	61'915	54'615	54'600	5'009	284	100'000	0	0	56'622	6'360	1'752	4'608	8.44%	8.14%	9'901	3.09%	15'744	
SH	61'915	56'515	41'500	5'096	284	100'000	0	0	56'535	5'388	1'873	3'516	8.47%	6.22%	8'896	3.31%	12'252	
AR	61'915	55'115	48'100	5'415	284	100'000	0	0	56'216	4'430	1'653	2'777	5.77%	4.94%	8'476	2.94%	12'636	
AI	61'915	55'315	44'900	4'825	284	100'000	0	0	56'806	4'061	1'362	2'699	6.01%	4.75%	7'808	2.40%	13'488	
SG	61'915	55'115	43'300	5'387	284	100'000	0	0	56'244	4'930	620	4'310	9.95%	7.66%	9'981	1.10%	13'020	
GR	61'915	54'275	45'200	3'247	284	100'000	9'000	17	58'367	4'874	1'653	3'221	7.13%	5.52%	6'769	2.83%	13'584	
AG	61'915	56'258	47'400	4'355	284	100'000	10'000	32	57'244	4'810	0	4'810	10.15%	8.40%	9'481	0.00%	14'904	
TG	61'915	57'215	41'400	5'196	284	100'000	0	0	56'435	4'934	760	4'174	10.08%	7.40%	9'654	1.35%	13'008	
TI	61'915	54'875	42'800	3'109	284	100'000	30'000	0	58'522	7'308	0	7'308	17.07%	12.49%	10'701	0.00%	12'888	
VD	61'915	54'058	44'300	4'762	284	100'000	0	0	56'869	8'076	2'460	5'616	12.68%	9.88%	10'662	4.33%	14'916	
VS	61'915	56'708	50'300	5'258	284	100'000	60'000	219	56'154	5'354	4'284	1'070	2.13%	1.91%	6'831	7.63%	11'184	
NE	61'915	55'278	48'200	5'798	284	100'000	50'000	121	55'712	7'310	1'828	5'482	11.37%	9.84%	11'685	3.28%	10'716	
GE	61'915	56'875	30'700	5'591	284	100'000	0	0	56'040	9'144	2'880	6'264	20.40%	11.18%	12'139	5.14%	15'960	
JU	61'915	53'375	45'900	6'260	284	100'000	27'500	65	55'306	6'780	1'800	4'980	10.85%	9.00%	11'589	3.25%	9'816	
CH	61'915	55'032	43'019	4'809	284	100'000	16'250	45	56'777	5'734	1'393	4'341	10.09%	7.65%	9'479	2.47%	13'664	

Nettoeinkommen = Bruttoeinkommen minus Sozialversicherungsbeiträge; Reineinkommen = Bruttoeinkommen minus sämtliche steuerrechtlich zulässigen Abzüge (z.B. Versicherungsbeiträge) mit Ausnahme der Sozialabzüge (z. B. Persönliche Abzüge oder Kinderabzüge)

A4: Grundlegendaten Beispiel Alleinerziehende (1 Erwachsene, 2 Kinder (6, 8 Jahre), Bruttoeinkommen 40'000 Fr.)

Kanton	1	2	3	4		5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
	Nettoeinkommen	Reineinkommen	steuerbares Einkommen	Einkommenssteuern		Verfügbares Einkommen (1-4-5)	mittlere jährliche Krankenkassenprämie vor PV	Prämienverbilligung (PV)	mittlere jährliche Krankenkassenprämie nach PV	mittlere jährliche Krankenkassenprämie nach PV in % des kantonal steuerbaren Einkommens	mittlere jährliche Krankenkassenprämie nach PV in % des verfügbaren Einkommens	Summe der Steuern und Krankenkassenprämie nach PV (4+5+10)	Differenz mittlere jährliche Krankenkassenprämie vor und nach PV in % verfügbares Einkommens	durchschnittliche Miete 3-Zimmerwohnung	
				Kant./Gde.	Bund										
ZH	35'380	31'540	10'900	694	0	34'686	3'904	2'820	1'084	9.94%	3.13%	1'778	8.13%	13452	
BE	35'380	27'040	9'600	1'460	0	33'920	3'785	2'760	1'025	10.68%	3.02%	2'485	8.14%	10716	
LU	35'380	30'740	13'300	50	0	35'330	2'957	1'967	990	7.45%	2.80%	1'040	5.57%	11172	
UR	35'380	27'880	17'800	1'120	0	34'260	2'844	1'604	1'240	6.97%	3.62%	2'360	4.68%	10116	
SZ	35'380	31'540	15'100	1'161	0	34'219	3'004	1'328	1'676	11.10%	4.90%	2'837	3.88%	12924	
OW	35'380	29'802	18'200	1'531	0	33'849	2'760	1'512	1'248	6.86%	3.69%	2'779	4.47%	11844	
NW	35'380	30'571	18'900	1'081	0	34'299	2'626	548	2'078	10.99%	6.06%	3'159	1.60%	13440	
GL	35'380	23'540	11'000	845	0	34'535	2'759	2'180	579	5.27%	1.68%	1'424	6.31%	10440	
ZG	35'380	30'340	9'300	371	0	35'009	2'828	1'704	1'124	12.08%	3.21%	1'495	4.87%	13980	
FR	35'380	31'540	13'300	941	0	34'439	3'594	2'782	812	6.11%	2.36%	1'753	8.08%	10656	
SO	35'380	31'540	22'700	815	0	34'565	3'443	1'908	1'535	6.76%	4.44%	2'350	5.52%	10356	
BS	35'380	33'680	20'100	1'087	0	34'293	4'567	3'084	1'483	7.38%	4.32%	2'570	8.99%	11472	
BL	35'380	30'280	30'200	626	0	34'754	3'811	1'236	2'575	8.53%	7.41%	3'201	3.56%	12144	
SH	35'380	31'211	17'700	1'420	0	33'960	3'176	1'796	1'381	7.80%	4.07%	2'801	5.29%	10200	
AR	35'380	30'940	21'500	2'190	0	33'190	2'662	2'454	208	0.97%	0.63%	2'398	7.39%	9948	
AI	35'380	30'540	17'800	1'471	0	33'909	2'456	1'380	1'076	6.04%	3.17%	2'547	4.07%	11124	
SG	35'380	31'140	17'700	1'097	0	34'283	2'944	977	1'967	11.11%	5.74%	3'064	2.85%	11136	
GR	35'380	30'740	21'700	678	0	34'702	2'886	1'626	1'260	5.81%	3.63%	1'938	4.69%	11196	
AG	35'380	31'680	22'800	1'368	0	34'012	2'872	1'320	1'552	6.81%	4.56%	2'920	3.88%	12120	
TG	35'380	31'980	14'100	1'237	0	34'143	2'927	1'776	1'151	8.16%	3.37%	2'388	5.20%	10740	
TI	35'380	31'340	19'300	78	0	35'302	4'372	3'204	1'168	6.05%	3.31%	1'246	9.08%	10512	
VD	35'380	29'380	13'700	825	0	34'555	4'850	4'670	180	1.31%	0.52%	1'005	13.52%	11472	
VS	35'380	31'710	25'300	1'666	0	33'714	3'194	3'194	0	0.00%	0.00%	1'666	9.47%	9192	
NE	35'380	31'540	18'600	1'497	0	33'883	4'422	3'980	442	2.38%	1.31%	1'939	11.75%	8064	
GE	35'380	33'340	7'100	505	0	34'875	5'459	2'880	2'579	36.32%	7.39%	3'084	8.26%	12300	
JU	35'380	29'840	17'700	842	0	34'538	4'087	3'240	847	4.79%	2.45%	1'689	9.38%	7944	
CH	35'380	30'593	17'131	1'025		34'355	3'430	2'228	1'202	7.02%	3.49%	2'228	6.48%	11'102	

Nettoeinkommen = Bruttoeinkommen minus Sozialversicherungsbeiträge; Reineinkommen = Bruttoeinkommen minus sämtliche steuerrechtlich zulässigen Abzüge (z.B. Versicherungsbeiträge) mit Ausnahme der Sozialabzüge (z. B. Persönliche Abzüge oder Kinderabzüge)

A5 **Unterlagen zur Kantonsbefragung**

An die Kantonsregierungen

Ihr Zeichen	Ihre Anfrage	Unser Zeichen	Datum
-------------	--------------	---------------	-------

291130 / Ku

Sehr geehrte Damen Regierungsrätinnen

Sehr geehrte Herren Regierungsräte

Im Rahmen der Vernehmlassung zum Entwurf der KVG-Teilrevision und insbesondere zum Entwurf des Bundesbeschlusses über die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung hatten Sie kürzlich Gelegenheit, sich zu äussern.

Der Gesetzgeber wird bekanntlich im Herbst namhafte Beträge freizugeben haben, welche den Kantonen für die Prämienverbilligung zur Verfügung stehen sollen; er wird deshalb ganz genau in Erfahrung bringen wollen, welche sozialpolitische Wirkung die ihnen bisher ausgerichteten Mittel gezeitigt haben. Ich bin mir bewusst, dass Sie bereits mehrmals aufgerufen waren, dem BSV Informationen betreffend die Prämienverbilligung zu liefern. Für Ihre jeweiligen Antworten danke ich Ihnen. Nichtsdestotrotz muss ich erneut an Sie gelangen: es ist nämlich zu prüfen und aufzuzeigen, in wie weit der Wille des Gesetzgebers respektiert worden ist.

In diesem Zusammenhang bitte ich Sie, die beiliegenden Fragen beantworten und dem BSV bis 29. Juni 1998 zustellen zu lassen. Sie finden in der Beilage sämtliche dazu notwendigen Informationen.

Für Ihr Verständnis und Ihre wertvolle Unterstützung danke ich Ihnen und zeichne

mit vorzüglicher Hochachtung

O. Piller

Fragebogen zu den sozialpolitischen Wirkungen der Prämienverbilligung

Grundsätzliches

- Auf dem folgenden Blatt unterbreiten wir Ihnen drei typische Anträge für Prämienverbilligung.
- Ausgangspunkt bildet in allen Kantonen dasselbe Bruttoarbeitseinkommen bzw. Reinvermögen.
- Aus diesem Bruttoarbeitseinkommen wurde das jeweils kantonsspezifische Reineinkommen bzw. steuerbare Einkommen berechnet.
- Ebenfalls wurde für das Beispiel 2 aus dem gegebenen Reinvermögen das jeweils kantonsspezifische steuerbare Vermögen berechnet.
- Als Grundlage der Beispiele gelten die **Prämien der Region 1**.

Fragen

- Wir bitten Sie, die Beispiele nach den für Ihren Kanton 1998 geltenden Richtlinien durchzurechnen.
- Bitte legen Sie Ihrer Rückantwort die in Ihrem Kanton geltenden Richtlinien und die verfügbaren Merkblätter bei.
- Diejenigen Kantone, welche das für die Prämienverbilligung massgebende Einkommen nicht aufgrund des Reineinkommens/ Reinvermögens bzw. steuerbaren Einkommens/ steuerbaren Vermögens berechnen, möchten bitte eine detaillierte Berechnung ihres massgebenden Einkommens beilegen.

Antworten

- Den ausgefüllten Fragebogen und die Unterlagen wollen Sie bitte bis zum **26.06.98** an das Bundesamt für Sozialversicherung, Hauptabteilung Kranken- und Unfallversicherung, Effingerstrasse 33, 3003 Bern retournieren.
- Für allfällige Fragen können Sie sich an Herr D. Wiedmer (031 324 07 37) oder Frau S. Muster (031 322 90 54) wenden.

Wir danken Ihnen für die Zusammenarbeit

Kanton Zürich

Prämien der Region 1

Beispiel 1: Rentner			
Renteneinkommen: (AHV 20'000, BVG 15'000)		SFr.	35'000.00
Reineinkommen:			
Steuerbares Einkommen:			
Reinvermögen:		SFr.	-
Steuerbares Vermögen:			
Haushaltgrösse:			
1 Erwachsene, 66 Jahre alt			
Keine Jugendlichen oder Kinder			
Mittlere monatliche Prämie für Erwachsene	1x SFr. 225.50	SFr.	225.50
Wie hoch ist die monatliche Prämienverbilligung?			

Beispiel 2: Mittelstand			
Bruttolohn:		SFr.	70'000.00
Nettolohn:			
Reineinkommen:			
Steuerbares Einkommen:			
Reinvermögen:		SFr.	100'000.00
Steuerbares Vermögen:			
Haushaltgrösse:			
2 Erwachsene, 40 und 45 Jahre alt			
2 Kinder, 10 und 15 Jahre alt			
Mittlere monatliche Prämie für Erwachsene	2x SFr. 225.50	SFr.	451.00
Mittlere monatliche Prämie für Kinder	2x SFr. 49.90	SFr.	99.80
Wie hoch ist die monatliche Prämienverbilligung?			

Beispiel 3: Alleinerziehende			
Bruttolohn:		SFr.	40'000.00
Nettolohn:			
Reineinkommen:			
Steuerbares Einkommen:			
Reinvermögen:		SFr.	-
Steuerbares Vermögen:			
Haushaltgrösse:			
1 Erwachsene, 30 Jahre alt			
2 Kinder, 6 und 8 Jahre alt			
Mittlere monatliche Prämie für Erwachsene	1x SFr. 225.50	SFr.	225.50
Mittlere monatliche Prämie für Kinder	2x SFr. 49.90	SFr.	99.80
Wie hoch ist die monatliche Prämienverbilligung?			