

I N T E R F A C E

MONITORING PRÄMIENVERBILLIGUNG: PRÄMIENVERBILLIGUNG HINSICHTLICH DER BEZÜGER/INNEN VON ERGÄNZUNGSLEISTUNGEN UND SOZIALHILFE SOWIE WEITERER BEZUGSBERECHTIGTER

Luzern, den 24. November 2006

Andreas Balthasar, Dr. rer. pol. (Projektleitung)
balthasar@interface-politikstudien.ch

Philippe Kaufmann, cand. rer. pol.
kaufmann@interface-politikstudien.ch

INHALTSVERZEICHNIS

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | AUSGANGSLAGE UND ZIELSETZUNG | 3 |
| 2 | FINANZIELLE AUFWENDUNGEN FÜR ZIELGRUPPEN | 4 |
| 2.1 | Statistische Grundlagen | 4 |
| | 2.1.1 Krankenversicherungsstatistik des BAG | 4 |
| | 2.1.2 Statistik der Ergänzungsleistungen des BSV | 5 |
| 2.2 | Ergebnisse | 5 |
| | 2.2.1 Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen | 5 |
| | 2.2.2 Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe | 8 |
| | 2.2.3 Weitere Bezügerinnen und Bezüger von Prämienverbilligung | 11 |
| 3 | VOLLZUG DER PRÄMIENVERBILLIGUNG | 13 |
| 3.1 | Ergänzungsleistungen | 13 |
| 3.2 | Sozialhilfe | 13 |
| 4 | FAZIT | 15 |
| | IMPRESSUM | 17 |

I AUSGANGSLAGE UND ZIELSETZUNG

Die bisherigen Untersuchungen zum Vollzug und zu den Wirkungen der Prämienverbilligung haben den Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe keine besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Dies soll mit dem vorliegenden Bericht nachgeholt werden. Bereits im Jahr 2000 machte nämlich eine Evaluation der ausserparlamentarischen *Commission externe d'évaluation des politiques publiques* des Kantons Genf deutlich, dass Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe über 50 Prozent der Prämienverbilligungssumme des Kantons Genf beanspruchen.¹ 2004 wurde eine ähnliche Situation aus dem Kanton Zürich berichtet. Dort wurden damals 43 Prozent der Verbilligungsgelder für Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen aufgewendet.² Da für diese Bezügergruppen die volle Prämie und daher auch das volle Prämienwachstum übernommen wird, welches deutlich über der jährlichen Erhöhung der Bundesgelder von 1.5 Prozent liegt, wird vermutet, dass für die normalen Bezüger – bei gleich bleibenden Kantonsbeiträgen – ein immer kleinerer Teil der Prämienverbilligungsgelder zur Verfügung steht.

Vor diesem Hintergrund werden wir im nachfolgenden Kapitel 2 die quantitative Bedeutung der Aufwendungen für die Zielgruppen „Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen“, „Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe“, „weitere Bezügerinnen und Bezüger“ innerhalb der Prämienverbilligung darstellen. In Kapitel 3 gehen wir auf die Handhabung der Prämienverbilligung im Rahmen der Ergänzungsleistungen und in der Sozialhilfe ein.

Die empirische Grundlage für die Darstellung bilden erstens die Statistik über die obligatorische Krankenversicherung des Bundesamtes für Gesundheit (BAG), die Statistik über die Ergänzungsleistungen des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) sowie die Sozialhilfestatistik des Bundesamtes für Statistik (BfS). Zweitens wurden die verfügbaren schriftlichen Unterlagen ausgewertet. Drittens wurden bei allen Kantonen telefonisch ergänzende Informationen eingeholt. Dort wo die notwendigen statistischen Angaben nicht verfügbaren waren, wurden eigene Schätzungen angestellt.

¹ Commission externe d'évaluation des politiques publiques (2000): Subsidies en matière d'assurance-maladie. Evaluation de la politique cantonale, Genève.

² Neue Zürcher Zeitung, Nr. 1000 vom 30. April 2005.

2 FINANZIELLE AUFWENDUNGEN FÜR DIE ZIELGRUPPEN

Die statistischen Grundlagen des Bundes, welche die Thematik analysieren helfen, sind nicht sehr umfassend. Im nachfolgenden Abschnitt 2.1 stellen wir sie kurz dar. Danach gehen wir auf die Ergebnisse unserer eigenen Recherchen ein (Abschnitt 2.2).

2.1 STATISTISCHE GRUNDLAGEN

Auf der Ebene des Bundes liefern in erster Linie die Statistik über die obligatorische Krankenversicherung des BAG und die Statistik über die Ergänzungsleistungen des BSV relevante Informationen für die uns interessierende Fragestellung.

2.1.1 KRANKENVERSICHERUNGSSTATISTIK DES BAG

Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) veröffentlicht jährlich die Statistik der obligatorischen Krankenversicherung. Die neueste Ausgabe bezieht sich auf das Jahr 2005 und zeigt für alle Kantone die Anzahl Bezügerinnen und Bezüger der Prämienverbilligung.³ Zusätzlich wird ausgewiesen, wie viele dieser Personen gleichzeitig Ergänzungsleistungen oder Sozialhilfe beziehen. Allerdings fehlen für einzelne Kantone im Jahr 2005 die Angaben bezüglich der Ergänzungsleistungen (SO, SH, BL) oder der Sozialhilfefzahlen (AG, TI, NW).

Die vom BAG ausgewiesene Zahl der Bezüger/innen von Ergänzungsleistungen, welche Prämienverbilligung beziehen, entspricht nicht den Angaben in der Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV des BSV.⁴ Der Unterschied zwischen den zwei Statistiken lässt sich dadurch erklären, dass die Statistik der Ergänzungsleistungen des BSV alle Bezüger/innen an einem Stichtag (31. Dezember) ausweist, während die Statistik der obligatorischen Krankenversicherung eine Periodenstatistik ist und daher alle Bezüger/innen während eines Jahres beziffert.

Die Angaben hinsichtlich der Bezüger/innen von Prämienverbilligung, welche gleichzeitig Sozialhilfe erhalten, können mit den Zahlen aus der ersten gesamtschweizerischen Sozialhilfestatistik verglichen werden, da beides Periodenstatistiken sind.⁵ Die Gegenüberstellung zeigt allerdings, dass die Zahlen unterschiedlich sind. Die Differenz hängt vermutlich damit zusammen, dass die Sozialhilfestatistik nicht in allen Kantonen als Vollerhebung durchgeführt wurde. Zudem wurden nicht von allen Gemeinden vollständige Angaben geliefert.⁶

Das BAG weist Angaben über die Anzahl der Personen aus, welche nicht nur Prämienverbilligung, sondern auch Ergänzungsleistungen oder Sozialhilfe beziehen. In den verfügbaren Statistiken gibt es hingegen keine Informationen über die Aufteilung der fi-

³ Bundesamt für Gesundheit (2006): Statistik der obligatorischen Krankenversicherung 2005 (noch unvollständig), Bern, Tabelle T 4.02.

⁴ Bundesamt für Sozialversicherungen (2006): Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV 2005, Bern, Tabelle A 2.1, S. 24.

⁵ Bundesamt für Statistik (2006): Die Schweizerische Sozialhilfestatistik 2004: Erste gesamtschweizerische Ergebnisse, Neuenburg.

⁶ Bundesamt für Statistik (2006), S. 4.

nanziellen Mittel für die drei Zielgruppen „Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen“, „Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe“, „weitere Bezügerinnen und Bezüger“ innerhalb der Prämienverbilligung.

2.1.2 STATISTIK DER ERGÄNZUNGSLEISTUNGEN DES BSV

Das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) publiziert jährlich die Statistik der Ergänzungsleistungen zur Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und zur Invalidenversicherung (IV). Diese Statistik hält einerseits unterteilt nach Kantonen die Anzahl der Personen fest, welche Ergänzungsleistungen (EL) beziehen (Tabelle A 2.1, S. 24). Wie wir bereits erwähnt haben, handelt es sich dabei um Angaben, denen der 31. Dezember als Stichtag zu Grunde liegt. Andererseits weist die Statistik die Anzahl der Bezüger/innen einer Prämienverbilligung und den Anteil davon aus, welcher eine EL erhält (Tabelle 1.9, S. 15). Diese Zahl ist nicht nach Kantonen aufgeteilt. Gemäss dieser Statistik bezogen im Jahr 2004 2'361'400 Personen eine Prämienverbilligung, wovon 234'800 Personen – also 9.9 Prozent – EL-Bezüger/innen waren. Die Angaben bezüglich des Totals der Personen mit Prämienverbilligung stammen aus der Statistik der obligatorischen Krankenversicherung des BAG, welche als Periodenstatistik aufgebaut ist. Der Vergleich der Angaben des BAG mit den Angaben der stichtagsbasierten EL-Statistik ist daher nicht ganz korrekt. Es ist zu vermuten, dass der Anteil der Bezüger/innen von Prämienverbilligung, welcher auch Ergänzungsleistungen bezieht, über den 9.9 Prozent liegt.

Die Statistik der Ergänzungsleistungen weist auch das gesamte vergütete Prämienvolumen an EL-Berechtigte aus (Tabelle 1.9, S. 15). Es betrug 2005 rund 911.1 Millionen Franken, was 29 Prozent des Totals der für die Prämienverbilligung budgetierten Mittel entsprach. Eine Aufteilung nach Kantonen wird nicht ausgewiesen.

2.2 ERGEBNISSE

Wenden wir uns nun der quantitativen Bedeutung der Aufwendungen für die Zielgruppen „Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen“, „Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe“ und „weitere Bezügerinnen und Bezüger“ innerhalb der Prämienverbilligung zu.

2.2.1 BEZÜGERINNEN UND BEZÜGER VON ERGÄNZUNGSLEISTUNGEN

Die nachfolgende Tabelle D 2.1 fokussiert den Zusammenhang zwischen Prämienverbilligung und Ergänzungsleistungen. Die Angaben beruhen auf drei Quellen:

- Ein erster Teil der Daten stammt aus der Statistik der obligatorischen Krankenversicherung.⁷ Dies gilt insbesondere für alle Angaben der Spalten 1 und 4 sowie für die nicht speziell markierten Felder in der Spalte 2.⁸

⁷ BAG (2006), Tabellen T 4.02 und T 4.10, Stand: 10. Oktober 2006.

⁸ Die Angabe für den Kanton Solothurn in der Spalte 2 stammt aus dem Geschäftsbericht 2005 der Ausgleichskasse des Kantons Solothurn.

- Die Zahlen in der Spalte 5 stammen aus dem EL-Register. Das BSV hat uns diese freundlicherweise bereitgestellt.
- Schlussendlich ergänzten wir die verfügbaren Informationen wo nötig mit eigenen Schätzungen für die Kantone Basel-Landschaft und Schaffhausen. Die Daten für diese zwei Kantone in der Spalte 2 kommen zu Stande, in dem die Zahlen zu den Bezüger/innen von EL aus der Statistik der Ergänzungsleistungen des BSV mit 1.17 multipliziert wurden.⁹ Die entsprechenden Felder sind kursiv gesetzt.

D 2.1: ERGÄNZUNGSLEISTUNGEN: BEZÜGER/INNEN UND AUSGABEN DER PRÄMIENVERBILLIGUNG DER KANTONE IM JAHR 2005

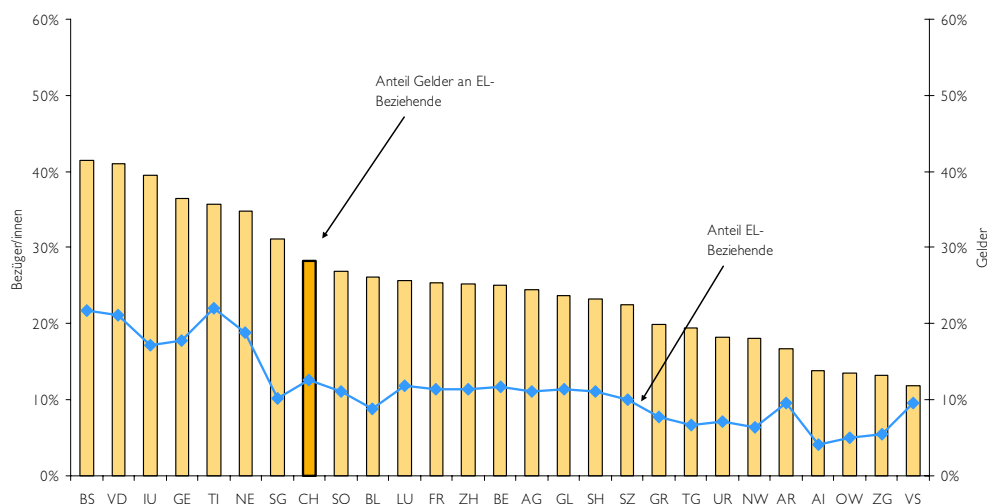
| Kanton | Anzahl PV- Bezüger/innen 2005 | davon EL- Bezüger/in- nen | Anteil EL in Prozent | Effektive Ausga- ben für PV 2005 | davon an EL- Bezüger/innen | Anteil EL in Prozent |
|--------|-------------------------------------|---------------------------------|-------------------------|-------------------------------------|-------------------------------|-------------------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| ZH | 389'643 | 44'554 | 11% | 515'569'153 | 130'140'000 | 25% |
| BE | 280'341 | 32'867 | 12% | 464'057'538 | 116'600'000 | 25% |
| LU | 138'963 | 16'404 | 12% | 149'203'073 | 38'390'000 | 26% |
| UR | 14'382 | 1'022 | 7% | 12'519'128 | 2'280'000 | 18% |
| SZ | 34'158 | 3'430 | 10% | 40'775'386 | 9'160'000 | 22% |
| OW | 17'892 | 908 | 5% | 15'926'675 | 2'150'000 | 13% |
| NW | 11'695 | 741 | 6% | 9'494'009 | 1'720'000 | 18% |
| GL | 8'925 | 1'011 | 11% | 13'700'252 | 3'250'000 | 24% |
| ZG | 33'924 | 1'874 | 6% | 37'966'079 | 5'020'000 | 13% |
| FR | 89'683 | 10'163 | 11% | 117'301'662 | 29'810'000 | 25% |
| SO | 59'327 | 6'580 | 11% | 86'343'266 | 23'210'000 | 27% |
| BS | 51'075 | 11'063 | 22% | 122'442'533 | 50'720'000 | 41% |
| BL | 94'243 | 8'245 | 9% | 97'253'034 | 25'450'000 | 26% |
| SH | 23'912 | 2'654 | 11% | 33'272'590 | 7'710'000 | 23% |
| AR | 13'480 | 1'296 | 10% | 22'122'924 | 3'700'000 | 17% |
| AI | 6'708 | 274 | 4% | 4'919'417 | 680'000 | 14% |
| SG | 164'288 | 16'840 | 10% | 141'992'127 | 44'120'000 | 31% |
| GR | 59'357 | 4'597 | 8% | 63'060'640 | 12'560'000 | 20% |
| AG | 140'891 | 15'537 | 11% | 148'641'347 | 36'330'000 | 24% |
| TG | 94'425 | 6'366 | 7% | 100'468'239 | 19'590'000 | 19% |
| TI | 97'405 | 21'506 | 22% | 230'915'863 | 82'580'000 | 36% |
| VD | 139'110 | 29'341 | 21% | 282'774'098 | 115'910'000 | 41% |
| VS | 77'183 | 7'431 | 10% | 134'970'338 | 15'930'000 | 12% |
| NE | 49'392 | 9'294 | 19% | 81'773'596 | 28'420'000 | 35% |
| GE | 147'473 | 26'178 | 18% | 241'122'519 | 88'060'000 | 37% |
| JU | 24'285 | 4'164 | 17% | 33'176'603 | 13'110'000 | 40% |
| CH | 2'262'160 | 284'340 | 13% | 3'201'762'089 | 906'600'000 | 28% |

Legende: EL: Ergänzungsleistungen; PV: Prämienverbilligung. Quellen: Statistik der obligatorischen Krankenversicherung des BAG, Statistik der Ergänzungsleistungen des BSV, eigene Schätzungen.

⁹ Vgl. BSV (2006): Die Schätzung ist notwendig, weil die Statistik der Ergänzungsleistungen im Gegensatz zur BAG-Statistik eine Stichtagsstatistik ist. Der Wert von 1.17 entspricht dem Verhältnis zwischen den Zahlen aus der BAG-Statistik und der EL-Statistik für die ganze Schweiz.

Ordnet man die Kantone nach deren prozentualen Ausgaben für Personen mit EL zeigt sich das in Darstellung D 2.2 abgebildete Ergebnis.

D 2.2: ERGÄNZUNGSLEISTUNGEN: BEZÜGER/INNEN UND AUSGABEN DER PRÄMIENVERBILLIGUNG DER KANTONE IM JAHR 2005



Quellen: Statistik der obligatorischen Krankenversicherung des BAG, Statistik der Ergänzungsleistungen des BSV, eigene Schätzungen.

Am oberen Ende der Skala finden sich die Kantone Basel-Stadt und Waadt, wo über 40 Prozent aller kantonalen Prämienverbilligungsmittel an Bezüger/innen von Ergänzungsleistungen gehen. Am anderen Ende stehen die Kantone Wallis, Zug, Obwalden und Appenzell-Innerrhoden, die weniger als 15 Prozent der Mittel für diese Gruppe aufwenden. Die Grafik verdeutlicht weiter, dass der Anteil der Bezüger/innen von EL gemessen an allen Bezüger/innen von Prämienverbilligung in der Regel nur halb so hoch ist wie der Anteil der Prämienverbilligungsgelder, welcher an Bezüger/innen von EL geht. Dies erklärt sich durch die Tatsache, dass die Kantone bei Bezüger/innen von EL die ganze Durchschnittsprämie übernehmen müssen.

Angaben zur Entwicklung des Anteils der kantonalen Prämienverbilligungsmittel, der an Bezüger/innen von Ergänzungsleistungen geht, finden sich in der Statistik der Ergänzungsleistungen. Danach ist der Anteil der Personen, welcher sowohl Prämienverbilligung als auch Ergänzungsleistungen bezieht zwischen 1998 und 2004 von 8.3 auf 9.9 Prozent angestiegen. Ein Blick auf die Entwicklung der Verteilung der Mittel der Prämienverbilligung weist zudem darauf hin, dass die Leistungen der Prämienverbilligung zu Gunsten der Bezüger/innen von EL zwischen 1998 und 2005 von 19.0 auf 29.2 Prozent der Mittel, welche für die Prämienverbilligung zur Verfügung stehen, zugenommen haben.¹⁰ Allerdings sind diese Prozentsätze durch den bereits erwähnten Umstand verzerrt, dass sie durch einen Vergleich zwischen der stichtagsbezogenen EL-Statistik und der periodenbezogenen Statistik über die Prämienverbilligung zu Stande

¹⁰ BSV (2006), Tabelle 1.9, S. 15.

gekommen sind. Die Prozentangaben für das Jahr 2005 stimmen darum nicht mit den Angaben in den Darstellungen D 2.1 und D 2.2 überein.

2.2.2 BEZÜGERINNEN UND BEZÜGER VON SOZIALHILFE

Wenden wir uns nun dem Zusammenhang zwischen Prämienverbilligung und Sozialhilfe zu. Die nachfolgenden Angaben beruhen auf drei Quellen:

- In erster Linie handelt es sich wiederum um Daten aus der Statistik der obligatorischen Krankenversicherung.¹¹ Dies gilt insbesondere für alle Angaben den Spalten 1 und 4 sowie für die meisten Angaben in der Spalte 2.
- Zweitens stützen wir uns auf telefonische Auskünfte der Kantone sowie verfügbare Jahresberichte kantonaler Vollzugsstellen (z.B. Ausgleichskassen). Dies gilt insbesondere für Angaben in der Spalte 5 sowie für die Anzahl Sozialhilfebeziehende im Kanton Nidwalden in der Spalte 2.
- Drittens machten wir eigene Schätzungen. Die entsprechenden Felder sind kursiv gesetzt. Einerseits musste die Anzahl der Sozialhilfebeziehenden der Kantone AG und TI geschätzt werden. Wir zogen dazu die Sozialhilfestatistik für das Jahr 2004 bei.¹² Andererseits mussten für die Kantone ZH, BE, FR, BL, SH, AR, AI, TG, TI und NE die Prämienverbilligungsgelder geschätzt werden, welche an Sozialhilfeempfangende bezahlt wurden. Wir multiplizieren dazu die durchschnittlichen Krankenkassenprämien dieser Kantone mit der Anzahl Sozialhilfebeziehenden. Dabei wurde – soweit möglich – auch die Aufteilung nach Altersgruppen berücksichtigt.¹³

¹¹ BAG (2006), Tabelle T 4.02, Stand: 9. August 2006.

¹² BFS (2006), Tabelle T 5, S. 22.

¹³ BFS (2006), Tabelle T 5, S. 22.

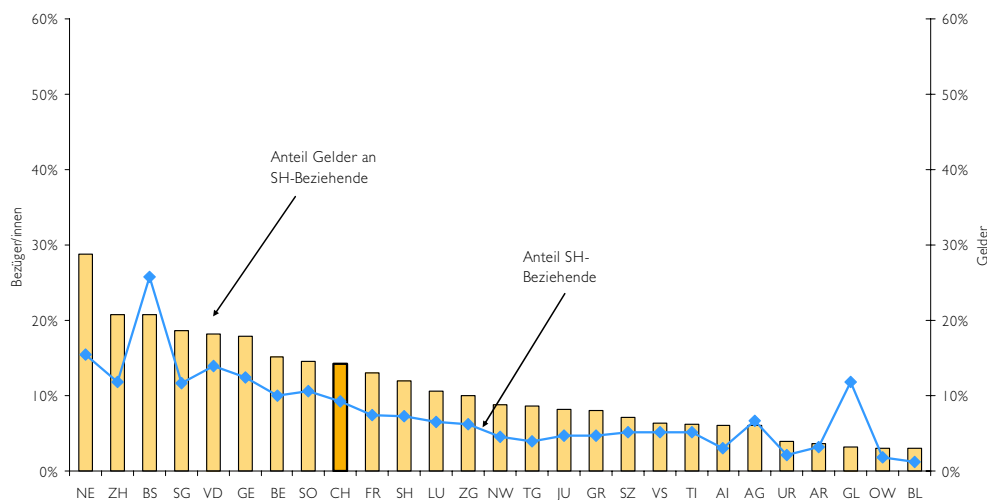
D 2.3: SOZIALHILFE: BEZÜGER/INNEN UND AUSGABEN DER PRÄMIENVERBILLIGUNG DER KANTONE IM JAHR 2005

| Kanton | Anzahl PV- Bezüger/innen 2005 | davon SH- Bezü- ger/innen | Anteil SH in Prozent | Effektive Ausga- ben für PV 2005 | davon an SH- Bezüger/innen | Anteil SH in Prozent |
|--------|-------------------------------------|---------------------------------|-------------------------|-------------------------------------|-------------------------------|-------------------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| ZH | 389'643 | 46'076 | 12% | 515'569'153 | 107'200'000 | 21% |
| BE | 280'341 | 28'017 | 10% | 464'057'538 | 70'200'000 | 15% |
| LU | 138'963 | 8'984 | 6% | 149'203'073 | 15'783'079 | 11% |
| UR | 14'382 | 299 | 2% | 12'519'128 | 493'328 | 4% |
| SZ | 34'158 | 1'752 | 5% | 40'775'386 | 2'900'000 | 7% |
| OW | 17'892 | 317 | 2% | 15'926'675 | 486'126 | 3% |
| NW | 11'695 | 530 | 5% | 9'494'009 | 840'000 | 9% |
| GL | 8'925 | 1'059 | 12% | 13'700'252 | 437'458 | 3% |
| ZG | 33'924 | 2'096 | 6% | 37'966'079 | 3'796'608 | 10% |
| FR | 89'683 | 6'630 | 7% | 117'301'662 | 15'200'000 | 13% |
| SO | 59'327 | 6'326 | 11% | 86'343'266 | 12'555'610 | 15% |
| BS | 51'075 | 13'165 | 26% | 122'442'533 | 25'361'000 | 21% |
| BL | 94'243 | 1'169 | 1% | 97'253'034 | 2'900'000 | 3% |
| SH | 23'912 | 1'737 | 7% | 33'272'590 | 4'000'000 | 12% |
| AR | 13'480 | 432 | 3% | 22'122'924 | 800'000 | 4% |
| AI | 6'708 | 205 | 3% | 4'919'417 | 300'000 | 6% |
| SG | 164'288 | 19'211 | 12% | 141'992'127 | 26'500'000 | 19% |
| GR | 59'357 | 2'755 | 5% | 63'060'640 | 5'043'000 | 8% |
| AG | 140'891 | 9'399 | 7% | 148'641'347 | 8'973'000 | 6% |
| TG | 94'425 | 3'649 | 4% | 100'468'239 | 8'700'000 | 9% |
| TI | 97'405 | 5'045 | 5% | 230'915'863 | 14'500'000 | 6% |
| VD | 139'110 | 19'343 | 14% | 282'774'098 | 51'549'289 | 18% |
| VS | 77'183 | 4'017 | 5% | 134'970'338 | 8'500'000 | 6% |
| NE | 49'392 | 7'649 | 15% | 81'773'596 | 23'600'000 | 29% |
| GE | 147'473 | 18'281 | 12% | 241'122'519 | 43'000'000 | 18% |
| JU | 24'285 | 1'146 | 5% | 33'176'603 | 2'700'000 | 8% |
| CH | 2'262'160 | 209'289 | 9% | 3'201'762'089 | 456'118'498 | 14% |

Legende: SH: Sozialhilfe; PV: Prämienverbilligung. Quellen: Statistik der obligatorischen Krankenversicherung des BAG, Sozialhilfestatistik des BfS, eigene Schätzungen.

Wenden wir uns nun der Interpretation der Ergebnisse zu. Dabei wird ersichtlich, dass sich der Anteil der Mittel der Prämienverbilligung, welcher an Sozialhilfebeziehende geht, zwischen den Kantonen stark unterscheidet. Er reicht von bescheidenen drei Prozent in den Kantonen Basel-Landschaft, Obwalden und Glarus bis zu 29 Prozent im Kanton Neuenburg. Der schweizerische Durchschnitt liegt mit 14 Prozent deutlich unter dem Anteil der Mittel zu Gunsten der Bezüger/innen von Ergänzungsleistungen (schweizerischer Durchschnitt: 28 Prozent).

D 2.4: SOZIALHILFE: BEZÜGER/INNEN UND AUSGABEN DER PRÄMIENVERBILLIGUNG DER KANTONE IM JAHR 2005



Legende: SH: Sozialhilfe. Quellen: Statistik der obligatorischen Krankenversicherung des BAG, Sozialhilfestatistik des BfS, eigene Schätzungen.

Darstellung D 2.4 verdeutlicht, dass die Anzahl Bezüger/innen nahezu parallel zum Anteil der Mittel verläuft, den die Kantone für die Empfänger/innen von Sozialhilfe aufwenden. Ausnahmen bilden die Kantone Basel-Stadt, Aargau und Glarus. Dort ist der Anteil der Sozialhilfebezüger/innen gemessen an allen Prämienverbilligungsbezüger/innen überraschenderweise prozentual sogar grösser als der Anteil der Prämienverbilligungsausgaben an diese Gruppe. Die Angaben zu den Kantonen Basel-Stadt und Glarus stammen von den Verantwortlichen der Kantone und müssten verwaltungsintern validiert werden. Die Daten für den Kanton Aargau beruhen auf eigenen Schätzungen und basieren auf Angaben, welche das Jahr 2004 betreffen. Vermutlich wird der Anteil der Sozialhilfebeziehenden unter den Bezüger/innen von Prämienverbilligung unterschätzt. Die Prämienverbilligungsauszahlungen an Beziehende von Sozialhilfe sind im Kanton Aargau von 2004 auf 2005 nämlich stark gestiegen und daher ist vermutlich auch die Anzahl Sozialhilfeempfänger angewachsen.

Zur Entwicklung der Prämienverbilligung, welche an Sozialhilfebeziehende ausgerichtet wurde, sind nur grobe Aussagen möglich. Die Angaben zur Zahl der Bezüger/innen von Prämienverbilligung und Sozialhilfe der Statistik der obligatorischen Krankenversicherung (Tabelle T 4.02) sind unvollständig. Immerhin weisen sie auf einen Trend zu mehr Sozialhilfebezüger/innen unter den Prämienverbilligungsbezüger/innen hin. Bei den 21 Kantonen, zu welchen sowohl für 2003 als auch für 2005 entsprechende Informationen zur Verfügung stehen, ist der Anteil von rund 7 auf rund 9 Prozent gestiegen. Es ist zu vermuten, dass der Anteil der Mittel, welcher für diese Gruppe aufgewendet wurde, zunahm.

2.2.3 WEITERE BEZÜGERINNEN UND BEZÜGER VON PRÄMIENVERBILLIGUNG

In den bisherigen Ausführungen haben wir uns auf die Bezüger/innen von Ergänzungsleistungen oder Sozialhilfe konzentriert. Wie viele Personen beziehen nun aber Prämienverbilligung und gehören nicht zu diesen zwei Gruppen? Welcher Anteil der Mittel verbleibt für die weiteren Bezüger/innen von Prämienverbilligung?

Die nachfolgende Darstellung D 2.5 weist diese Informationen aus, indem sie die Anzahl der Bezüger/innen von Prämienverbilligung, welche auch Ergänzungsleistungen oder Sozialhilfe beanspruchen, vom Total der Prämienverbilligungsbezüger/innen abziehen. Gleiches wird für die Prämienverbilligungsgelder getan.

D 2.5: WEITERE BEZÜGER/INNEN: BEZÜGER/INNEN UND AUSGABEN DER PRÄMIENVERBILLIGUNG DER KANTONE IM JAHR 2005

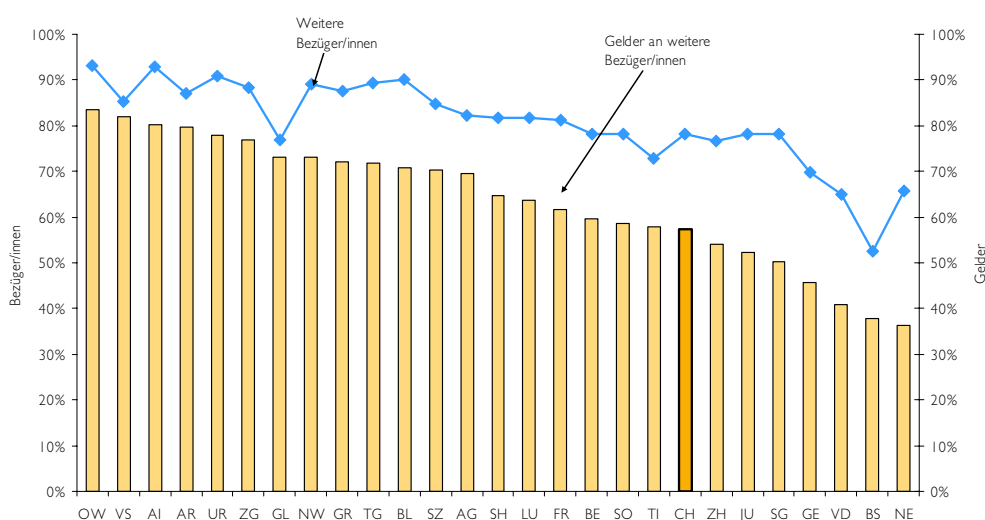
| Kanton | Anzahl PV-Bezüger/innen 2005 | Davon Weitere | Weitere in Prozent | Effektive Ausgaben für PV 2005 | Davon an Weitere | Weitere in Prozent |
|--------|------------------------------|---------------|--------------------|--------------------------------|------------------|--------------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
| ZH | 389'643 | 299'013 | 77% | 515'569'153 | 278'229'153 | 54% |
| BE | 280'341 | 219'457 | 78% | 464'057'538 | 277'257'538 | 60% |
| LU | 138'963 | 113'575 | 82% | 149'203'073 | 95'029'994 | 64% |
| UR | 14'382 | 13'061 | 91% | 12'519'128 | 9'745'800 | 78% |
| SZ | 34'158 | 28'976 | 85% | 40'775'386 | 28'715'386 | 70% |
| OW | 17'892 | 16'667 | 93% | 15'926'675 | 13'290'549 | 83% |
| NW | 11'695 | 10'424 | 89% | 9'494'009 | 6'934'009 | 73% |
| GL | 8'925 | 6'855 | 77% | 13'700'252 | 10'012'794 | 73% |
| ZG | 33'924 | 29'954 | 88% | 37'966'079 | 29'149'471 | 77% |
| FR | 89'683 | 72'890 | 81% | 117'301'662 | 72'291'662 | 62% |
| SO | 59'327 | 46'421 | 78% | 86'343'266 | 50'577'656 | 59% |
| BS | 51'075 | 26'847 | 53% | 122'442'533 | 46'361'533 | 38% |
| BL | 94'243 | 84'829 | 90% | 97'253'034 | 68'903'034 | 71% |
| SH | 23'912 | 19'521 | 82% | 33'272'590 | 21'562'590 | 65% |
| AR | 13'480 | 11'752 | 87% | 22'122'924 | 17'622'924 | 80% |
| AI | 6'708 | 6'229 | 93% | 4'919'417 | 3'939'417 | 80% |
| SG | 164'288 | 128'237 | 78% | 141'992'127 | 71'372'127 | 50% |
| GR | 59'357 | 52'005 | 88% | 63'060'640 | 45'457'640 | 72% |
| AG | 140'891 | 115'955 | 82% | 148'641'347 | 103'338'347 | 70% |
| TG | 94'425 | 84'410 | 89% | 100'468'239 | 72'178'239 | 72% |
| TI | 97'405 | 70'854 | 73% | 230'915'863 | 133'835'863 | 58% |
| VD | 139'110 | 90'426 | 65% | 282'774'098 | 115'314'809 | 41% |
| VS | 77'183 | 65'735 | 85% | 134'970'338 | 110'540'338 | 82% |
| NE | 49'392 | 32'449 | 66% | 81'773'596 | 29'753'596 | 36% |
| GE | 147'473 | 103'014 | 70% | 241'122'519 | 110'062'519 | 46% |
| JU | 24'285 | 18'975 | 78% | 33'176'603 | 17'366'603 | 52% |
| CH | 2'262'160 | 1'768'531 | 78% | 3'201'762'089 | 1'838'843'591 | 57% |

Legende: PV: Prämienverbilligung. Quellen: Statistik der obligatorischen Krankenversicherung des BAG, Sozialhilfestatistik des BfS, eigene Schätzungen.

Die dokumentierten Resultate sind mit einer gewissen Unsicherheit behaftet. Dies liegt einerseits daran, dass für etliche Kantone Schätzungen gemacht werden mussten. Andererseits kann es sein, dass die Angaben der Kantone – in welcher Statistik sie auch immer erscheinen – nicht in allen Fällen zuverlässig sind.

Die folgende Darstellung D 2.6 zeigt den Anteil der Gelder, welcher an die Bezüger/innen von Prämienverbilligung entrichtet wurden, welche weder EL noch Sozialhilfe beziehen. Die Linie weist auf die zugehörigen Anteile der Personen hin.

D 2.6: WEITERE BEZÜGER/INNEN: BEZÜGER/INNEN UND AUSGABEN DER PRÄMIENVERBILLIGUNG DER KANTONE IM JAHR 2005



Quellen: Statistik der obligatorischen Krankenversicherung des BAG, Sozialhilfestatistik des BfS, eigene Schätzungen.

Die Grafik verdeutlicht, dass der Anteil der Mittel, welcher für die weiteren Bezüger/innen zur Verfügung steht, zwischen den Kantonen stark unterscheidet. Er schwankt zwischen 83 Prozent im Kanton Obwalden und 36 Prozent im Kanton Neuenburg. Unter dem schweizerischen Mittel von 57 Prozent zu Gunsten der „weiteren Beziehenden“ liegen die Kantone Zürich, Jura, St. Gallen, Genf, Waadt, Basel-Stadt und Neuenburg. Davon schöpfen die Kantone Jura, Genf, Waadt, Basel-Stadt und Neuenburg die Bundessubventionen voll aus. Eine Besserstellung der „weiteren Beziehenden“ wäre in diesen Kantonen nur durch eine Mittelaufstockung möglich, welche voll zu Lasten des Kantons ginge. Die Kantone Zürich und St. Gallen schöpfen den Bundesbeitrag jedoch nicht voll aus.

Der Anteil der Mittel, welcher für die Gruppe der „weiteren Beziehenden“ zur Verfügung steht, hat während der letzten Jahre vermutlich abgenommen. Die Tatsache, dass den Empfänger/innen von Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen in der Regel mindestens die kantonale Durchschnittsprämie voll übernommen wird, und der Umstand, dass das Prämienwachstum während der letzten Jahre grösser war als die Zunahme der Mittel, welche für die Prämienverbilligung zur Verfügung standen, führen zu dieser Vermutung.

3 VOLLZUG DER PRÄMIENVERBILLIGUNG

Der Vollzug der Prämienverbilligung erfolgt für die Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen, die Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe und die weiteren Bezügerinnen und Bezüger unterschiedlich. Den Vollzug der Prämienverbilligung hinsichtlich der Zielgruppe der weiteren Bezüger/innen haben wir bereits in verschiedenen Untersuchungen analysiert.¹⁴ An dieser Stelle setzen wir uns vertieft mit dem Vollzug der Prämienverbilligung im Rahmen der Ergänzungsleistungen (Abschnitt 3.1) und der Sozialhilfe (Abschnitt 3.2) auseinander.

3.1 ERGÄNZUNGSLEISTUNGEN

Im Bereich der EL wird die Prämienverbilligung in allen Kantonen gleich geregelt: „Gemäss Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen haben alle EL-Berechtigten Anspruch auf eine volle Prämienübernahme.¹⁵ Vergütet wird allerdings nicht die effektive Prämie, sondern ein Pauschalbetrag, der jährlich für jeden Kanton oder die kantonalen Prämienregionen vom Eidgenössischen Departement des Innern festgelegt wird.“¹⁶ Der Pauschalbetrag entspricht der Durchschnittsprämie der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (inklusive Unfalldeckung) in der jeweiligen Region.

3.2 SOZIALHILFE

Im Gegensatz zu den Ergänzungsleistungen existiert bezüglich des Vollzugs der Prämienverbilligung in der Sozialhilfe in den Kantonen keine einheitliche Lösung. Vielmehr ist es so, dass sich die Handhabung sogar von Gemeinde zu Gemeinde unterscheiden kann. Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS empfiehlt in ihren neuen Richtlinien, dass die medizinische Grundversorgung von der Sozialhilfe übernommen werden soll.¹⁷ Es handelt sich dabei jedoch um eine – unverbindliche – Empfehlung, welche zudem unterschiedlich interpretiert werden kann.

Die Betrachtung des Vollzugs der Prämienverbilligung in der Sozialhilfe in den Kantonshauptorten zeigt, dass sich vier Gruppen unterteilen lassen:

- In der ersten Gruppe von Kantonshauptorten übernimmt die Sozialhilfe die effektive Prämie, welche die Bezüger/innen von Sozialhilfe entrichten vollständig. Zu dieser Gruppe gehören zum Beispiel Bern und Neuenburg. In Neuenburg werden

¹⁴ Vgl. Balthasar, A.; Bieri, O. (2006): Übersicht über die Bemessungsgrundlagen von jungen Erwachsenen in den 26 Kantonen, erstellt im Auftrag der Gesundheitsdirektion des Kantons Zug; Balthasar, A.; Bieri, O. (2005): Die Prämienverbilligung in den Kantonen: Übersicht über Bemessungsgrundlagen, Berechnungsmodelle und Bagatellgrenzen in den 26 Kantonen, erstellt im Auftrag der Gesundheitsdirektion des Kantons Zug; Balthasar, A.; Bieri, O.; Müller, F. (2005): Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen, Monitoring 2004, Experten-/Forschungsberichte zur Kranken- und Unfallversicherung, Bern.

¹⁵ Vgl. Art. 3b Abs. 3d des Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (ELG).

¹⁶ BSV (2006), S. 15.

¹⁷ Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (2005): Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe, S. A.6-I, Bern.

die Bezüger/innen von Sozialhilfe so bald als möglich einer Kasse zugewiesen, deren Kosten eine vom Regierungsrat definierte Richtprämie nicht übersteigen.

- Die zweite Gruppe von Kantonshauptorten übernimmt bei den Bezüger/innen von Sozialhilfe die vom Eidgenössischen Departement des Innern festgelegte kantonale Durchschnittsprämie für die EL. Zu dieser Gruppe gehören zum Beispiel die meisten Hauptorte der Innerschweizer Kantone.
- Drittens findet sich eine Gruppe von Kantonshauptorten, welche bei den Bezüger/innen von Sozialhilfe eine von den kantonalen Behörden definierte Richtprämie übernimmt. Diese ist in der Regel tiefer angesetzt als die kantonale Durchschnittsprämie für die EL. Zu dieser Gruppe gehört zum Beispiel Aargau.
- Viertens gibt es die Möglichkeit, dass die Bezüger/innen von Sozialhilfe nur einen Teil der kantonalen Durchschnittsprämie für die EL erhalten. Diese Situation findet sich gegenwärtig im Kanton Basel-Stadt. Dort wird den Bezüger/innen von Sozialhilfe 90 Prozent der kantonalen Durchschnittsprämie für die EL vergütet. Diese Regelung verfolgt die Absicht, die Bezüger/innen von Sozialhilfe zum Eintritt in ein kostengünstiges Managed-Care-Modell zu motivieren.

Die Differenz zwischen effektiver Prämie und angerechneter Prämie müssen die Bezüger/innen von Sozialhilfe bei der zweiten bis vierten Gruppe von Kantonshauptorten grundsätzlich aus den Mitteln bestreiten, welche für die Grundsicherung vorgesehen sind. In der Tendenz ist die Vollzugspraxis jedoch eher grosszügiger. Dies bedeutet, dass beispielsweise die effektive Prämie übernommen wird, auch wenn rechtlich nur Anspruch auf die Durchschnittsprämie wie sie für die EL gilt bestehen würde. Zudem lassen sich in der Praxis auch Mischformen der skizzierten Gruppen finden.

Fassen wir die Ergebnisse zusammen:

- Aus den verfügbaren Informationen und den erarbeiteten Schätzungen lässt sich ableiten, dass je nach Kanton zwischen *12 und 41 Prozent aller Mittel*, welche für die Prämienverbilligung zur Verfügung stehen, an *Bezüger/innen von Ergänzungsleistungen gehen*. Am oberen Ende der Skala finden sich die Kantone Basel-Stadt und Waadt. Am unteren Ende stehen die Kantone Wallis, Zug, Obwalden und Appenzell-Innerrhoden. Im schweizerischen Durchschnitt beträgt der Anteil 28 Prozent.
- Der Anteil der Mittel der Prämienverbilligung, welcher an *Sozialhilfebeziehende* ausgerichtet wird, ist insgesamt geringer. Im *schweizerischen Durchschnitt beträgt er 14 Prozent*. Die diesbezüglichen Unterschiede zwischen den Kantonen sind gross. Der Anteil der Mittel zu Gunsten der Sozialhilfebeziehenden reicht von bescheidenen drei Prozent in den Kantonen Basel-Landschaft, Obwalden und Glarus bis zu 29 Prozent im Kanton Neuenburg.
- Zieht man die Mittel zu Gunsten der Bezüger/innen von Ergänzungsleistungen und von Sozialhilfe vom Total der Prämienverbilligung ab, so bleiben im schweizerischen Mittel 57 Prozent zu Gunsten der Gruppe der „weiteren Beziehenden“. Dieser Anteil schwankt zwischen 83 Prozent im Kanton Obwalden und 36 Prozent im Kanton Neuenburg. Unter dem Durchschnitt liegen die Kantone Zürich, Jura, St. Gallen, Genf, Waadt, Basel-Stadt und Neuenburg.
- Die Gruppe der „weiteren Beziehenden“ umfasst im schweizerischen Durchschnitt 78 Prozent aller Bezugsberechtigten. 13 Prozent beziehen Ergänzungsleistungen und Prämienverbilligung. Schliesslich gibt es eine Gruppe von 9 Prozent der Bezugsberechtigten, welche die Prämienverbilligung im Rahmen der Sozialhilfe erhalten. Am höchsten ist der Anteil der „weiteren Beziehenden“ in Obwalden mit 93 Prozent, am tiefsten in Basel-Stadt mit 53 Prozent. In Basel-Stadt ist vor allem der Anteil der Personen, welche neben der Prämienverbilligung auch Sozialhilfe beziehen, hoch.
- Der Anteil der Mittel, welcher für die Gruppe der „weiteren Beziehenden“ zur Verfügung steht, hat während der letzten Jahre vermutlich abgenommen. Ursache dafür ist erstens die Tatsache, dass den Empfänger/innen von Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen in der Regel mindestens die kantonale Durchschnittsprämie voll übernommen wird. Zweitens war das Prämienwachstum während der letzten Jahre grösser als die Zunahme der Mittel, welche für die Prämienverbilligung zur Verfügung standen. Die Tendenz muss kritisch beobachtet werden. Steigt das Prämienwachstum weiterhin schneller als die Mittel der Prämienverbilligung und wächst die Anzahl der Sozialhilfe- und Ergänzungsleistungsbezüger/innen, so bleibt für die weiteren Bezüger/innen ein immer kleinerer Anteil der Gelder übrig. Als Folge muss entweder der Bezügerkreis eingeschränkt oder die Unterstützung pro bezugsberechtigte Person reduziert werden. Beides wirkt sich negativ auf die Wirksamkeit der Prämienverbilligung aus. Mildernden Einfluss wird jedoch die

Tatsache haben, dass der Bund mit dem Neuen Finanzausgleich ab 2008 die Mittel für die Prämienverbilligung an die Steigerung der Bruttoprämien koppeln wird.¹⁸ Wenn die Kantone dann ihren Beitrag im gleichen Ausmass erhöhen, wird – gleich bleibende EL- und Sozialhilfebezügerzahlen vorausgesetzt – der prozentuale Anteil der Prämienverbilligungsgelder für die weiteren Bezügerinnen und -bezüger konstant gehalten werden können.

¹⁸ Schweizerischer Bundesrat (2005): Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 7. September 2005.

IMPRESSUM

WEITERE INFORMATIONEN

INTERFACE

Institut für Politikstudien

Seidenhofstr. 12

CH-6003 Luzern

Tel +41 (0)41 226 04 26

Fax +41 (0)41 226 04 36

www.interface-politikstudien.ch

PROJEKTREFERENZ

Luzern, 24. November 2006

Projektnummer: P05-43