

Evaluation des Vollzugs der Prämienverbilligung in den Kantonen

Die Kantone sind in der Ausgestaltung der individuellen Prämienverbilligung für die obligatorische Grundversicherung weitgehend frei. In einer ersten im Auftrag des BSV durchgeführten Studienreihe wurde die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung untersucht.¹ Die Wirksamkeit der Prämienverbilligung hängt jedoch nicht nur von den Berechnungsmethoden und den Leistungshöhen, sondern auch von der Abwicklung der Zusprache der Unterstützungsbeiträge ab. In einem weiteren Projekt ging daher das Institut Interface für Politikstudien in den Kantonen Genf, Neuenburg, Basel-Stadt, Luzern, Zürich und Appenzell Ausserrhoden Fragen nach, welche mit dem Vollzug der Prämienverbilligung in Zusammenhang stehen.²



Andreas Balthasar
Interface, Luzern
balthasar@interface-politikstudien.ch

Wie gut wird die Zielgruppe erreicht?

Zielgruppe der Prämienverbilligung sind Personen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen. Es stellt sich die Frage, ob es eine er-

hebliche Anzahl von Personen gibt, welche zwar prämienvverbilligungs-berechtigt sind, die aber keine Unterstützung beziehen. Die Problematik birgt Zündstoff, weil die Abwicklung in den Kantonen sehr unterschiedlich organisiert ist. Einige wenige Kantone zahlen die Beiträge den Personen, welche aufgrund der Steuerdaten berechtigt sind, direkt aus. Von den vertieft untersuchten Kantonen gehören Neuenburg und Zürich zu dieser Gruppe. Die meisten Kantone benachrichtigen jene Personen mit einem persönlichen Schreiben, welche aufgrund von Angaben der Steuerverwaltung möglicherweise ein Anrecht auf Prämienverbilligung ha-

ben. Die Kantone Genf und Appenzell Ausserrhoden gehören zu dieser Gruppe.

Keine individuelle Information aufgrund von Steuerdaten gibt es einzig in den Kantonen Luzern und Basel-Stadt. Die Untersuchung zeigte nun, dass in diesen beiden Kantonen zwischen 20 und 25 % der steuerpflichtigen Personen, welche möglicherweise ein Anrecht auf eine Prämienverbilligung haben, bisher keinen Antrag gestellt haben. In den anderen untersuchten Kantonen liegt der Anteil dieser Personen-gruppen auch dann unter 5 %, wenn Anträge gestellt werden müssen.

Aufschlussreich ist, dass Personen, welche über ein geringes Einkommen und/oder einen grossen Haushalt verfügen, eher von ihrem Recht auf Prämienverbilligung Gebrauch machen, da sie höhere Beiträge erwarten können. Der Zusammenhang zwischen erwartetem Beitrag, Kinderzahl und Erhebung des Anspruchs ist auffällig und wird unter anderem durch die in *Darstellung 1* abgebildeten Daten bestätigt. Eine generelle Benachteiligung von älteren Menschen, Ausländerinnen und Ausländern oder Familien ist dagegen nicht feststellbar.

Warum beanspruchen Berechtigte die Verbilligung nicht?

Generell ist der *ungenügende Informationsstand über die Prämienverbilligung und die Verfahren* gesamtschweizerisch die wichtigste Ursache dafür, dass potenziell berechnete Personen keinen Antrag stellen. Im Kanton Basel-Stadt waren 56 % der befragten möglicherweise berechtigten Personen, welche keinen Antrag gestellt haben, der

1 Balthasar, Andreas (1998): Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen. Evaluationsergebnisse und Monitoringkonzept. Beiträge zur sozialen Sicherheit, BSV-Forschungsbericht Nr. 21/98, Bern, und Balthasar, Andreas (2001): Monitoring der sozialpolitischen Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen im Jahr 2000. Beiträge zur sozialen Sicherheit, BSV-Forschungsbericht Nr. 2/01, Bern.

2 Balthasar, Andreas/Bieri, Oliver/Furrer, Cornelia (2001): Evaluation des Vollzugs der Prämienverbilligung in den Kantonen Zürich, Luzern, Basel-Stadt, Appenzell-Ausserrhoden, Neuenburg und Genf. Beiträge zur sozialen Sicherheit, BSV-Forschungsbericht Nr. 5/01, Bern 2001.

Ansicht, ungenügend informiert zu sein. Im Kanton Luzern betrug dieser Anteil 47 %. In den Kantonen Appenzell Ausserrhoden und Genf, welche im Gegensatz zu Basel-Stadt und Luzern die individuelle Benachrichtigung aufgrund von Steuerdaten kennen, ist dieser Grund dagegen wesentlich weniger wichtig. Dies wird auch durch eine von der Commission externe d'évaluation des politiques publiques im Kanton Genf durchgeführte Studie belegt. Befragt wurden Personen, welche den Berechtigungsschein zur Weiterleitung an den Versicherer erhielten, diesen aber nicht weitergeleitet haben. Ungenügende Kenntnis der Prämienverbilligung und des Systems waren nur bei 7 % der 85 befragten Personen der Grund, weshalb sie nicht reagiert haben.³

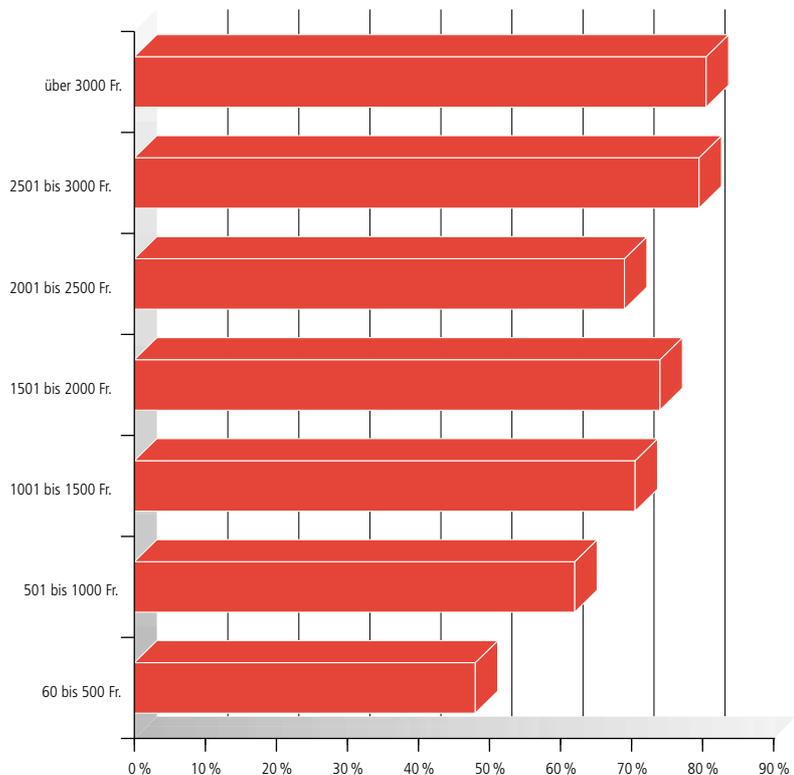
An zweiter Stelle steht in der ganzen Schweiz der Wunsch nach *Eigenständigkeit*. 19 % der Nennungen entfallen schweizweit auf dieses Argument. Dritt wichtigster Faktor, der erklären kann, warum potenziell berechnete Personen keinen Antrag stellen, ist die *Nachlässigkeit*. *Zurückhaltung gegenüber Behörden* hat die geringste Bedeutung der untersuchten Aspekte. Schweizweit sowie in den einzelnen untersuchten Kantonen haben zwischen 7 und 15 % der Befragten die Aussage «Mein Einkommen geht niemand etwas an!» oder «Ich will nichts mit Ämtern zu tun haben!» oder beide bejaht.

Wie gross ist der Anteil der Beziehenden ausserhalb der Zielgruppen?

Ein viel diskutiertes Problem stellen Personen dar, welche nicht zur Zielgruppe der Anspruchsberechtigten gehören, aber dennoch von der Prämienverbilligung profitieren. Gemeint sind damit Bezügerinnen und Bezüger, welche aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen bezugsberechtigt sind, die aber nicht in

Ausschöpfungsgrad für das Jahr 2000 nach der Höhe des Prämienverbilligungsbeitrag im Kanton Luzern

1



Quelle: Paravicini Bagliani, G.A.; Käser U. (2000): Prämienverbilligung: Ergänzender Bericht des Amtes für Statistik, Luzern (unveröffentlicht).

wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen leben.

Die vorliegende Untersuchung kommt zum Schluss, dass der Bezug von Prämienverbilligung durch Personen, welche nicht in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen leben, im allgemeinen quantitativ unbedeutend ist. Die Ausnahme stellen die Jugendlichen in Ausbildung dar. 80 % dieser Gruppe beziehen in den Kantonen Genf und Zürich Prämienverbilligung, während der gesamtschweizerische Durchschnitt über alle Altersklassen bei rund 33 % liegt.

Hingegen gibt es keine Hinweise darauf, dass Selbständigerwerbende und Vermögende mit bescheidenem Einkommen, welche ebenfalls als mögliche Problemgruppen betrachtet wurden, überdurchschnittlich oft ohne wirtschaftliche Notwendigkeit Prämienverbilligung beziehen. Wo

Probleme entstehen, wie beispielsweise im Kanton Genf, stehen sie im Zusammenhang mit dem Umstand, dass die Steuerveranlagungen als Bemessungsgrundlage die tatsächlichen ökonomischen Verhältnisse manchmal nur bedingt widerspiegeln. Ein Antragssystem und zusätzliche Kriterien können den Bezug durch Personen ausserhalb der Zielgruppe einschränken.

Wie ist die Effizienz des Vollzugs zu beurteilen?

Schliesslich wurde der Frage der Vollzugskosten der unterschiedlichen Systeme nachgegangen. Wie

³ Commission externe d'évaluation des politiques publiques (2000): Subsidies en matière d'assurance-maladie. Evaluation de la politique cantonale, Genève (www.geneve.ch/cepp).

Darstellung 2 zeigt, wenden die Kantone zwischen 1,3 und 2,9 % der Prämienverbilligungssumme für den Vollzug auf.

Wie lassen sich die Unterschiede erklären? Im Folgenden betrachten wir die Kantone einzeln. Im *Kanton Genf* ist der Vollzug sowohl pro Bezüger/in (Fr. 15.50), als auch pro bewilligtes Gesuch (Fr. 23.70) und im Verhältnis zu den Prämienverbilligungen (1,3 %) verhältnismässig sehr günstig. Dies lässt sich auf den Automatismus zurückführen, der nur in wenigen Fällen eine individuelle Gesuchsbearbeitung vorsieht. Zudem werden rund 50 % der Mittel durch Bezüger/innen von Ergänzungsleistungen und Sozialhilfen beansprucht. In diesen Fällen ist der spezielle Aufwand für die Prämienverbilligung vernachlässigbar gering.

Im *Kanton Neuenburg* weisen alle drei Indikatoren auf einen höheren Aufwand hin. Dies steht im Zusammenhang mit den im Verhältnis zu Genf zahlreichen Ausnahmen vom Automatismus, da Personen mit einem Einkommen, das eine gewisse Grenze unterschreitet, individuell beurteilt werden. Zudem kennt der Kanton Neuenburg eine grosszügige laufende Gesuchsbearbeitung. Es ist daher möglich, dass das selbe Gesuch in einem Jahr mehrfach beurteilt wird. Schliesslich

gilt es darauf hinzuweisen, dass die laufende Kontrolle des Versicherungsobligatoriums nicht ausgenommen werden kann und daher in den Kosten enthalten ist.

Im *Kanton Basel-Stadt* sind die Kosten für die Bearbeitung eines Gesuches und der Aufwand pro Bezüger/in verhältnismässig hoch. Dies erklärt sich mit dem Antragssystem und der individuellen Beurteilung aufgrund aktueller wirtschaftlicher und sozialer Verhältnisse.

Der *Kanton Zürich* weist tiefe Verwaltungskosten pro Bezügerin oder Bezüger sowie pro Haushalt aus. Wir erklären dies durch das einfache und sehr rigide Verfahren, welches kaum Ausnahmen kennt. Interessant ist jedoch, dass die Vollzugskosten im Verhältnis zu den aufgewendeten Mitteln im gesamtschweizerischen Durchschnitt liegen. Dies weist darauf hin, dass im Kanton Zürich pro Bezüger/in offensichtlich ein verhältnismässig eher geringer Betrag ausbezahlt wird. Dieser Schluss wird durch die Studie bestätigt, welche die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen untersucht hat. Sie zeigt, dass die Belastung durch die Prämie für die obligatorische Grundversicherung im Kanton Zürich für die Modellhaushalte auch nach der Prämien-

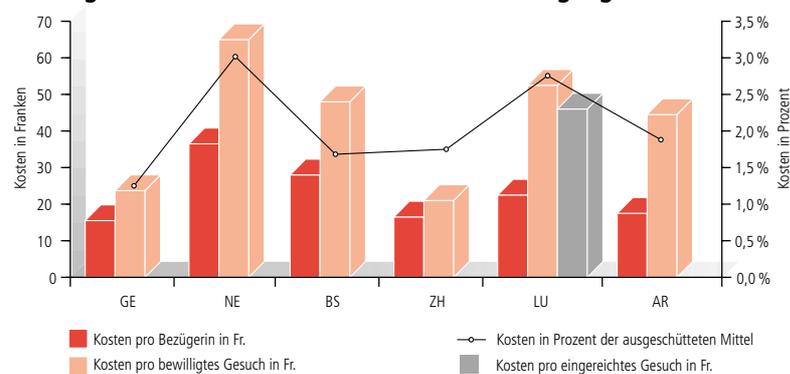
verbilligung überdurchschnittlich hoch bleibt.

Der *Kanton Luzern* setzt für die Abwicklung der Prämienverbilligung einen relativ hohen Anteil der Mittel ein. Der Umstand, dass kommunale und kantonale Stellen involviert sind, sowie die Tatsache, dass die Anträge jedes Jahr neu gestellt werden müssen, wirken kostensteigernd. Wenn die Kosten pro Bezüger/in betrachtet werden, profitiert Luzern vom bevölkerungsstrukturell bedingten Effekt, dass auf jedes Gesuch im Durchschnitt 2,4 Personen entfallen. In der Stadt Basel sind es nur 1,7 Personen. Zudem weist *Darstellung 2* auf den Unterschied zwischen den Kosten pro eingereichtes und pro bewilligtes Gesuch in diesem Kanton hin.

Verhältnismässig tief sind die Kosten im *Kanton Appenzell Ausserrhoden*, wenn sie pro Bezüger/in berechnet werden, weil auch dieser Kanton von strukturellen Effekten profitiert (2,5 Personen pro Gesuch). Die Kosten pro Gesuch liegen dagegen im oberen Mittelfeld. Wir nehmen an, dass vor allem die Notwendigkeit, jedes Jahr einen Antrag zu stellen, kostensteigernd wirkt. Dagegen ist der Aufwand in den Gemeinden wesentlich geringer als im Kanton Luzern, weil die Steuerdaten zentral beim Kanton verfügbar sind.

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass die Flexibilität des Systems und die laufende Bearbeitung den Aufwand erhöhen. Ein fixer Eingabetermin ermöglicht dagegen eine rationellere Abwicklung. Wie gross der Unterschied ist, hängt unter anderem auch wesentlich davon ab, wie leicht die Veränderungen von den Vollzugsstellen erfasst werden können. Entscheidend ist hier der Zugang zu den nötigen Daten und die EDV-mässige Vernetzung zwischen den betroffenen Amtsstellen. Grundsätzlich wird abgewogen zwischen einem Vorgehen, das sich primär an den tatsächlichen Verhältnissen der Betroffenen

Vollzugskosten im Verhältnis zu den BezügerInnen, zu den bewilligten Gesuchen und zu den Prämienverbilligungsmitteln



Quelle: Eigene Erhebungen

orientiert oder einer möglichst rationalen Abwicklung, was sich auch auf die administrativen Kosten positiv auswirkt.

Wie fällt die generelle Beurteilung des Vollzugs aus?

In *Darstellung 3* sind die Ergebnisse der Evaluation des Vollzugs und der Wirkungen der Prämienverbilligung kantonsvergleichend zusammengefasst.

Die in *Darstellung 3* erkennbaren Beurteilungen lassen sich wie folgt begründen:

- Die *Benachrichtigung der Zielgruppe* gelingt in den Kantonen mit automatischer Information aufgrund der Steuerdaten gut. In Basel-Stadt und Luzern gaben um die Hälfte der möglicherweise Bezugsberechtigten, welche keinen Antrag gestellt haben, an, nicht genügend informiert gewesen zu sein. Es ist allerdings zu vermuten, dass die Informationsdefizite in vielen Fällen mit Desinteresse verbunden sind.
- Bezüglich der *Erreichung der Zielgruppe* zeigt die Untersuchung, dass zwischen 20 und 25 % der Zielgruppe in den Kantonen Luzern und Basel-Stadt nicht erreicht

wurden. In den anderen Kantonen liegen die Anteile unter 5 %. Die Tatsache, dass möglicherweise prämienvverbilligungsberechtigte Personen nicht automatisch über ihr Recht informiert werden, bildet die Hauptursache für das eher unbefriedigende Resultat in zwei untersuchten Kantonen.

- Die *Bewertung der finanziellen Entlastung* der Berechtigten stützt sich auf die von uns durchgeführte Studie «Monitoring der sozialpolitischen Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen im Jahr 2000». Diese berechnete die Prämienbelastung auf der Basis des verfügbaren Einkommens und stellte fest, dass von den vertieft untersuchten Kantonen in Genf und Zürich die bundesrätlichen Ziele klar, in Luzern und Basel-Stadt knapp verfehlt wurden. In Genf und Basel-Stadt ergab sich dieses Resultat, obwohl diese beiden Kantone die Mittel des Bundes voll ausschöpfen.
- Im Hinblick auf den *Ausschluss von Personen, welche nicht zur Zielgruppe gehören*, schneiden Antragssysteme, welche in diesen Fällen spezielle Kriterien berücksichtigen, am besten ab.
- Die *Aktualität der Bemessungsgrundlage* ist dann am besten ge-

währleistet, wenn der Lohnausweis als Einschätzungsgrundlage dient. Steuerbasierte Systeme, welche mit einem fixen Eingabetermin kombiniert sind, sind dagegen ungünstig zu bewerten.

- Eng verbunden mit der Beurteilung der Aktualität der Bemessungsgrundlage ist auch die Einschätzung, wie lange die *Prämie gegebenenfalls vom Versicherten bevorschusst* werden muss. Vorteilhaft wirken sich aber auch eine rasche administrative Abwicklung sowie die umgehende volle Überweisung der zustehenden Beiträge zu Gunsten der Versicherten aus.
 - Die *Vollzugskosten* in Prozent der Prämienverbilligungen sind tief, wenn der Anteil der individuell zu beurteilenden Gesuche tief ist (Kanton Genf, Zürich und Appenzell Ausserrhoden) oder wenn die Mittel sehr zielgerichtet einer beschränkten Zahl von Bezügerinnen und Bezüger zukommen (Kanton Basel-Stadt).
- Zusammenfassend legt die Untersuchung den Schluss nahe, dass nicht nur die Probleme der einzelnen kantonalen Systeme behoben, sondern auch die interkantonale Kompatibilität verbessert werden sollte.

Beurteilung unterschiedlicher Aspekte des Vollzugs der Prämienverbilligung in den untersuchten Kantonen 3

	Genf	Neuenburg	Basel-Stadt	Zürich	Luzern	Appenzell AR
Benachrichtigung der Zielgruppe	gut	gut	mittel	gut	mittel	gut
Erreichung der Zielgruppe	gut	gut	mittel	gut	mittel	gut
Entlastung der Zielgruppe	schlecht	gut	mittel	schlecht	mittel	gut
Ausschluss Nicht-Zielgruppe	schlecht	gut	gut	schlecht	gut	gut
Aktualität Bemessungsgrundlage	gut	gut	sehr gut	schlecht	mittel	mittel
Vermeidung Bevorschussung	gut	gut	gut	schlecht	gut	mittel
Vollzugskosten in Prozent der Mittel	tief	hoch	tief	tief	hoch	tief

Quelle: Eigene Erhebungen