

## **Evaluation des Vollzugs der Prämien- verbilligung im Kanton Appenzell Ausserrhoden**

Vertiefung zur Rahmenstudie des Bundesamtes  
für Sozialversicherung im Auftrag der Gesund-  
heitsdirektion des Kantons Appenzell Ausser-  
rhoden

Dr. A. Balthasar  
O. Bieri, lic.-phil. I.

Luzern, 1. Februar 2001

## Zusammenfassung

Die Gesundheitsdirektion des Kantons Appenzell Ausserrhoden hat das Institut für Politikstudien Interface in Luzern mit einer vertieften Analyse ausgewählter Fragen des Prämienverbilligungssystems im Kanton Appenzell Ausserrhoden beauftragt. Die Untersuchung erfolgte im Zusammenhang mit einer gesamtschweizerisch angelegten Evaluation des Vollzugs der Prämienverbilligung, welche das gleiche Institut für das Bundesamt für Sozialversicherung durchführt.<sup>1</sup> Die für den Kanton Appenzell Ausserrhoden durchgeführte Untersuchung konzentrierte sich auf drei Fragestellungen.

### *Wieso verzichten möglicherweise Bezugsberechtigte auf eine Antragstellung?*

Die Abklärungen haben ergeben, dass 92 Prozent der individuell benachrichtigten 8'700 Steuerpflichtige einen Antrag gestellt haben. Aufgrund der Resultate aus anderen Kantonen kann davon ausgegangen werden, dass Personen mit besonders tiefem Einkommen und vielen Kindern von der Prämienverbilligung nicht schlechter erfasst werden als die übrigen anspruchsberechtigten Bevölkerungsgruppen.

Als Grund für einen Verzicht auf eine Antragstellung steht im Kanton Appenzell Ausserrhoden die *Nachlässigkeit* der Berechtigten im Vordergrund. 57 Prozent der Befragten gaben an, sie hätten entweder vergessen, einen Antrag zu stellen, oder sie hätten sich bisher nicht darum gekümmert, oder sie bejahten gar beide Aussagen. Wichtig ist auch das Argument, dass sich der *Aufwand für die Prämienverbilligung finanziell nicht lohne*. Bedeutsam ist auch der Wunsch der Befragten nach finanzieller *Eigenständigkeit*. Die *Zurückhaltung gegenüber Behörden* hat im Kanton Appenzell Ausserrhoden dagegen wie in der übrigen Schweiz eine verhältnismässig geringe Bedeutung. Schliesslich kann im Zusammenhang mit dem Verzicht auf eine Antragstellung im Kanton Appenzell Ausserrhoden nicht generell von *mangelnder Information* gesprochen werden.

---

<sup>1</sup> Balthasar/Bieri/Furrer 2001.

*Welches sind die Folgen der Information über die Anspruchsberechtigung aufgrund von Steuerdaten?*

Aufgrund unserer Untersuchungen kann für den Kanton Appenzell Ausserrhoden von rund 9'200 potentiell prämienvverbilligungsberechtigten Steuerpflichtigen ausgegangen werden. Wir nehmen an, dass die Zielgruppe mit dem geltenden Verfahren weitgehend erreicht wird. Die Resultate weisen darauf hin, dass sich die Problematik bezugsberechtigter Personen, welche nicht individuell benachrichtigt werden, vor allem bei Zuzügen aus anderen Kantonen oder aus dem Ausland sowie bei Veränderungen der familiären und wirtschaftlichen Verhältnissen stellt.

*Wie ist der Vollzug der Prämienvverbilligung im Kanton Appenzell Ausserrhoden im interkantonalen Vergleich zu beurteilen?*

Der interkantonale Vergleich stellt dem Vollzug und den Wirkungen der Prämienvverbilligung im Kanton Appenzell Ausserrhoden ein gutes Zeugnis aus. Die Benachrichtigung, die Erreichung und die Entlastung können positiv bewertet werden. Auch im Hinblick auf den Ausschluss derjenigen Jugendlichen in Ausbildung, Selbständigerwerbenden sowie Vermögenden mit bescheidenem Einkommen, welche nicht zur Zielgruppe gehören, schneidet das Vollzugssystem des Kantons Appenzell Ausserrhoden gut ab. Dasselbe gilt für die Vollzugskosten. Verbesserungs-fähig sind dagegen die Aktualität der Bemessungsgrundlage und die Verhinderung der Bevorschussung der Prämie durch die Berechtigten.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Prämienvverbilligungssystem im Kanton Appenzell Ausserrhoden gut organisiert ist und zielgerichtet wirkt. Mit der Umsetzung der vorgeschlagenen Empfehlungen sind Optimierungen in Teilbereichen möglich.

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	
<b>1 Ausgangslage und Fragestellungen</b>	<b>6</b>
<b>1.1 Ablauf und Determinanten des Bezugssystems</b>	<b>6</b>
<b>1.2 Untersuchungsleitende Fragestellungen</b>	<b>7</b>
1.2.1 Gründe für Verzicht auf Beantragung der Prämienverbilligung	8
1.2.2 Folgen der Information aufgrund von Steuerdaten	9
<b>1.3 Methodik und Aufbau des Berichts</b>	<b>9</b>
<b>2. Verzicht auf Antragstellung</b>	<b>10</b>
<b>2.1 Anzahl und Merkmale von Berechtigten ohne Bezug</b>	<b>10</b>
2.1.1 Grösse der Haushaltungen	10
2.1.2 Herkunft der Berechtigten	12
<b>2.2 Gründe für den Nichtbezug</b>	<b>13</b>
2.2.1 Bekanntheit der Prämienverbilligung	13
2.2.2 Informationsquellen	15
2.2.3 Vermeintliche Nichtberechtigung als Ursache für den Nichtbezug	17
2.2.4 Andere Gründe für den Nichtbezug trotz Berechtigung	18
<b>2.3 Fazit</b>	<b>20</b>
<b>3. Folgen der Information aufgrund von Steuerdaten</b>	<b>22</b>
<b>3.1 Analyse selbständig eingereicherter Anträge</b>	<b>22</b>
<b>3.2 Qualität der Zielgruppenerreichung</b>	<b>24</b>
<b>3.3 Fazit</b>	<b>25</b>
<b>4. Synthese und Empfehlungen</b>	<b>26</b>
<b>4.1 Gründe für den Verzicht auf die Beantragung</b>	<b>26</b>
4.1.1 Ergebnisse	26
4.1.2 Empfehlungen	28
<b>4.2 Folgen der Information aufgrund von Steuerdaten</b>	<b>28</b>
4.2.1 Ergebnisse	28
4.2.2 Empfehlungen	29
<b>4.3 Beurteilung des Vollzugs im interkantonalen Vergleich</b>	<b>29</b>
<b>Anhang</b>	<b>32</b>
<b>A1 Literaturverzeichnis</b>	<b>32</b>
<b>A2 Fragebogen</b>	<b>33</b>

## **1 Ausgangslage und Fragestellungen**

Der vorliegende Bericht befasst sich mit dem Vollzug der individuellen Prämienverbilligung für die obligatorische Krankenpflege-Grundversicherung im Appenzell-Ausserrhoden. Das Kapitel 1 stellt einen Einstieg in die Thematik dar. Ausgangspunkt bildet eine kurze Darstellung des Vollzugsablaufes und wichtiger vollzugsrelevanter Faktoren (Abschnitt 1.1). Danach arbeiten wir die zentralen untersuchungsleitenden Fragestellungen heraus (Abschnitt 1.2). Schliesslich skizzieren wir die Struktur des Berichts (Abschnitt 1.3).

### **1.1 Ablauf und Determinanten des Bezugssystems im Kanton Appenzell Ausserrhoden**

Das Prämienverbilligungssystem des Kantons Appenzell Ausserrhoden ist durch das Gesetz über die Einführung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (EG zum KVG) vom 28. April 1996 und durch die Verordnung über die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung vom 17. Juni 1996 geregelt. Die gesetzlichen Grundlagen bezwecken, dass Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen durch die Verbilligung der Prämien für die Krankenpflege-Grundversicherung ein angemessener Versicherungsschutz zu finanziell tragbaren Bedingungen gewährleistet wird.

Das Vollzugssystem von Appenzell Ausserrhoden basiert auf einer automatischen Benachrichtigung aller Personen, welche aufgrund von Steuerdaten mutmasslich zum Bezug von Prämienverbilligung berechtigt sind. Alle über die Steuerdaten ermittelten und die antragstellenden Personen des Vorjahres erhalten von der Kantonalen Ausgleichskasse automatisch ein ausgefülltes Antragsformular zugestellt. Dazu gehören auch Quellensteuerpflichtige, welche mit dem selben Datenabgleich erfasst werden. Personen ohne individuelle Benachrichtigung haben die Möglichkeit, selber bei der AHV-Zweigstelle der Gemeinde ein Antragsformular zu beziehen und einzureichen. Dazu gehören auch Zuzügerinnen und Zuzüger, welche im Kanton Appenzell Ausserrhoden über keine rechtskräftigen Steuerfaktoren verfügen. Falls diese am 1. Januar des Gesuchsjahres Wohnsitz im Kanton Appenzell Ausserrhoden haben, werden Steuerfaktoren aus anderen Kantonen oder die Angaben gemäss Selbstdeklaration provisorisch für die Berechnung des Anspruches verwendet.

Die Anmeldeformulare müssen bis zum 30. Juni bei der AHV-Zweigstelle der Wohngemeinde eingereicht werden. Ansprüche, die nicht fristgerecht geltend gemacht werden, verwirken. Die kantonale Ausgleichskasse bearbeitet die von den Gemeinden vorgängig auf Vollständigkeit und Richtigkeit der Personalien geprüften Anträge und entscheidet über den Anspruch. Die Auszahlung der Prämienverbilligungsbeiträge erfolgt auf ein Post- oder Bankkonto der Versicherten.

Die Höhe der individuellen Prämienverbilligung richtet sich im Kanton Appenzell Ausserrhoden nach der Differenz zwischen einem von der Regierung festgelegten Selbstbehalt und dem massgeblichen Einkommen. Das massgebliche Einkommen basiert auf dem steuerbaren Einkommen und lässt Abzüge für Alleinstehende, für Ehepaare und für Kinder zu. Aufgerechnet werden jedoch zehn Prozent des steuerbaren Vermögens. Im Jahr 2000 betrug der Selbstbehalt 13 Prozent des massgeblichen Einkommens.

Im Jahr 2000 haben im Kanton Appenzell Ausserrhoden rund 18'000 Personen Beiträge an die Krankenkassenprämien erhalten.<sup>2</sup> Das sind rund 33 Prozent der Bevölkerung. Insgesamt wurden im Jahr 2000 rund 16,5 Millionen Franken ausbezahlt. Die Bundesbeiträge wurden 2000 zu 70 Prozent ausgeschöpft.

## **1.2 Untersuchungsleitende Fragestellungen**

Die Gesundheitsdirektion des Kantons Appenzell Ausserrhoden hat das Institut für Politikstudien Interface in Luzern mit einer vertieften Analyse ausgewählter Fragen des Prämienverbilligungssystems im Kanton Appenzell Ausserrhoden beauftragt. Die Untersuchung erfolgte im Zusammenhang mit einer gesamtschweizerisch angelegten Evaluation des Vollzugs der Prämienverbilligung, welche das gleiche Institut für das Bundesamt für Sozialversicherung durchführt.<sup>3</sup>

Die für den Kanton Appenzell Ausserrhoden durchgeführte Untersuchung konzentrierte sich auf zwei Fragestellungen. Einerseits wurden die Gründe ermittelt, welche dazu führen, dass ein Teil der persönlich benachrichtigten Personen auf die Prämienverbilligung verzichten. An-

---

<sup>2</sup> Inklusive Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen.

<sup>3</sup> Balthasar/Bieri/Furrer 2001.

dererseits ging es um die Analyse bezüglich der Auswirkungen der Information der Anspruchsberechtigten aufgrund von Steuerdaten.

Ausgeklammert wurden Fragen im Zusammenhang mit der Effizienz des Vollzugs im Kanton Appenzell Ausserrhoden. Diesbezügliche Resultate sind in der Studie des Bundesamtes für Sozialversicherung enthalten, welche den Vollzug in sechs Kantonen vergleicht.<sup>4</sup> Weiter wird nicht auf die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung eingegangen. Diese wurde – wie bereits 1998 – im Sommer 2000 im interkantonalen Vergleich ermittelt. Die Resultate werden in der Studie des Bundesamtes für Sozialversicherung mit dem Titel „Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen“ veröffentlicht.<sup>5</sup>

### **1.2.1 Aus welchen Gründen verzichtet ein Teil der persönlich kontaktierten Zielpersonen auf die Beantragung der Prämienverbilligung?**

Das bestehende System der Prämienverbilligung im Kanton Appenzell Ausserrhoden basiert auf einer automatischen Benachrichtigung mutmasslich berechtigter Personen mittels Steuerdaten. Die ermittelten Personen erhalten von der Ausgleichskasse ein Antragsformular, welches bis zur Eingabefrist an die AHV-Zweigstelle der Gemeinde eingereicht werden muss. Die Untersuchung ergab, dass bis zum Ablauf der Eingabefrist 92 Prozent der von der Ausgleichskasse verschickten Formulare retourniert wurden.<sup>6</sup> Es stellt sich die Frage, welche Gründe dazu führen, dass ein Teil der möglicherweise berechtigten Personen keinen Prämienverbilligungsantrag einreichen. Im Rahmen dieser Vertiefungsstudie sollen deshalb die folgenden Detailfragen beantwortet werden:

- Wie setzt sich die Personengruppe, welche auf eine Einreichung eines Prämienverbilligungsantrags verzichtet, hinsichtlich wirtschaftlicher Verhältnisse, Alter, Wohnsitzdauer und Herkunft im Vergleich zu den BezügerInnen zusammen?
- Welches sind die Gründe, die dazu führen, dass nicht reagiert wird? Welche Rolle spielen die Zurückhaltung gegenüber Behörden, Versäumnisse und der bewusste Verzicht?

---

<sup>4</sup> Balthasar/Bieri/Furrer 2001.

<sup>5</sup> Balthasar 1998 und Balthasar 2001.

<sup>6</sup> Vgl. hinten, Abschnitt 2.1.

### **1.2.2 Welches sind die Folgen der Information über die Anspruchsberechtigung aufgrund von Steuerdaten?**

Trotz automatischer Ermittlung der potentiell Anspruchsberechtigten aufgrund der Angaben der Steuerverwaltung ist es möglich, dass bezugsberechtigte Personen von der Ausgleichskasse kein Anmeldeformular erhalten. In solchen Fällen muss aus eigener Initiative bei der AHV-Gemeindezweigstelle ein Antragsformular angefordert werden. In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen:

- Welche Bezugsberechtigten machen die Prämienverbilligung aufgrund eigener Initiative und nicht über die automatische Ermittlung geltend?
- Wie gross ist die Zahl der Personen, welche durch das steuerbasierte Informationssystem nicht erfasst werden und welches sind die Gründe dafür?

### **1.3 Methodik und Aufbau des Berichts**

Zur Beantwortung der genannten Fragen führte das Institut für Politikstudien Interface zwischen April und Dezember 2000 Gespräche mit verwaltungsinternen und -externen Expertinnen und Experten. Weiter wurden verschiedene Abklärungen in der Ausgleichskasse des Kantons Appenzell Ausserrhoden vorgenommen. Im Zentrum der Arbeiten stand die Befragung von potentiell prämienvverbilligungsberechtigten Personen, welche keine Anträge gestellt haben.

Wir möchten an dieser Stelle allen Expertinnen und Experten herzlich für ihre Auskunftsbereitschaft danken. Besonderer Dank gebührt auch den Verantwortlichen der Ausgleichskasse Appenzell Ausserrhoden.

Im folgenden werden die Ergebnisse der Analysen präsentiert. Die Kapitel 2 und 3 widmen sich je einer der Hauptfragen. In Kapitel 4 werden die Resultate zusammengefasst und Empfehlungen zuhanden der Gesundheitsdirektion des Kantons Appenzell Ausserrhoden formuliert.

## 2. Verzicht auf Antragstellung

Zielgruppe der Prämienverbilligung sind Personen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen. Eines der grössten Vollzugsprobleme der Prämienverbilligung ist der Umstand, dass es je nach Vollzugsmodell zum Teil eine erhebliche Anzahl von Personen gibt, welche zwar prämi- enverbilligungsberechtigt ist, aber keine Unterstützung bezieht. Im Kanton Appenzell Ausserrhoden stellen sich in diesem Zusammenhang Fragen nach der Grösse und der Zusammensetzung jener Personen- gruppe, welche keinen Antrag stellt, obwohl sie individuell benachrich- tigt wurden (Abschnitt 2.1). Zudem ist offen, welches die Gründe für das Verhalten dieser Personengruppe waren (Abschnitt 2.2).

Zentrale Datengrundlage für diesen Untersuchungsteil bilden telefoni- sche Interviews mit Personen, welche von der Ausgleichskasse infor- miert wurden, aber keinen Anspruch erhoben haben. Die Befragung fand Anfang November 2000 statt. In diesem Rahmen haben Mitarbei- terinnen und Mitarbeiter der Ausgleichskasse des Kantons Appenzell Ausserrhoden nach unseren Anweisungen 61 Telefoninterviews geführt.

### 2.1 Anzahl und Merkmale von Berechtigten ohne Bezug

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden wurden im Jahr 2000 insgesamt 8'700 Steuerpflichtige, die vermutlich ein Anrecht auf eine Prämienver- billigung haben, über ihren möglichen Anspruch informiert. Bis zum Eingabetermin haben 92 Prozent dieser Gruppe ein Gesuch eingereicht.<sup>7</sup> Es stellt sich nun die Frage, ob sich aus einer näheren Betrachtung der ermittelten Berechtigten, welche keinen Antrag gestellt haben, bezüg- lich bestimmter soziodemographischer Kriterien Hinweise auf schlecht erreichte Gruppen gewinnen lassen.

#### 2.1.1 Grösse der Haushaltungen

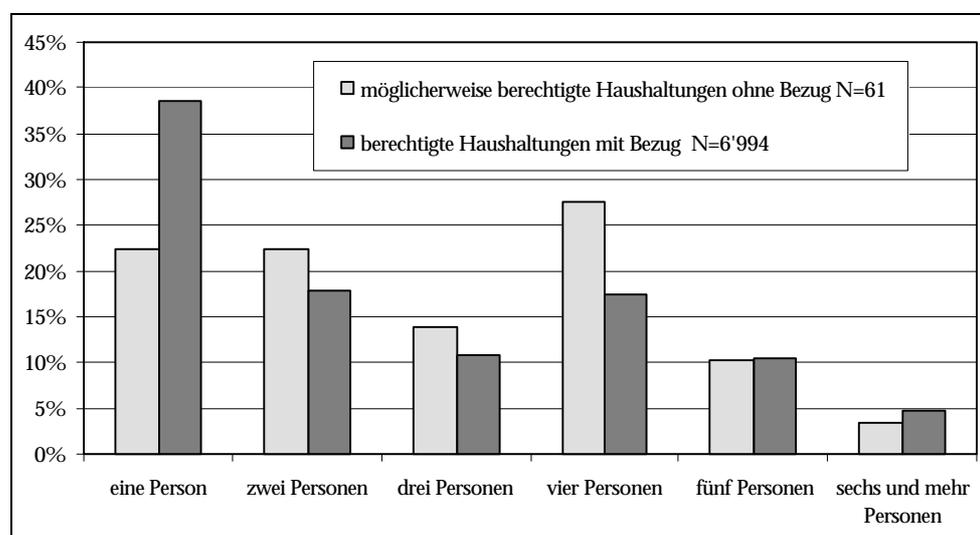
Aus anderen Kantonen ist bekannt, dass Familien mit Kindern, das heisst also Mehrpersonenhaushalten, häufiger von ihrem Recht Ge-

---

<sup>7</sup> Diese Zahl wurde wie folgt berechnet: Im Kanton Appenzell Ausserrhoden wurden 8'700 aufgrund der Steuerveranlagung möglicherweise Berechtigte persönlich informiert. Bis zum Eingabetermin haben 8'400 Personen ein Gesuch eingereicht. Aufgrund von Überle- gungen, welche in Kapitel 3.1 dieses Berichts dargelegt sind, ist anzunehmen, dass rund 400 dieser Gesuche selbständig von Personen eingereicht wurden, welche nicht persönlich benachrichtigt worden waren. Von den 8'700 angeschriebenen Personen haben somit rund 8'000, bzw. 92 Prozent reagiert.

brauch machen als Alleinstehende oder kinderlose Paare.<sup>8</sup> Offen ist, ob sich diese Erkenntnis im Kanton Appenzell Ausserrhoden bestätigt. Dazu vergleichen wir in der nachfolgenden Darstellung D 2.1 die Verteilung der Haushaltsgrössen der berechtigten Haushaltungen mit der Struktur der Haushaltungen, welche keinen Antrag gestellt haben.

*D 2.1: Verteilung der Haushaltsgrösse berechtigter Haushaltungen mit und ohne Bezug*



Quellen: Ausgleichskasse Appenzell Ausserrhoden, Befragung Interface.

In Darstellung D 2.1 zeigt sich, dass fast 40 Prozent aller BezügerInnen in Einpersonenhaushalten leben. Unter der Stichprobe der ermittelten NichtbezügerInnen liegt dieser Anteil mit etwas mehr als 20 Prozent bedeutend tiefer. Dagegen entsteht der Eindruck, dass Haushaltungen mit zwei bis vier Personen verhältnismässig selten von der Möglichkeit der Antragstellung Gebrauch machen. Da der Vergleich auf einer relativ niedrigen Zahl berechtigter Haushaltungen ohne Bezug basiert, sind Aussagen zur Erreichbarkeit durch die Prämienverbilligung nach Haushaltsgrösse mit Vorsicht zu interpretieren. Zulässig erscheint uns jedoch der Schluss, dass Alleinstehende im Kanton Appenzell Ausserrhoden von der Prämienverbilligung gut erreicht werden. Schwieriger scheint dagegen die Erfassung von Haushalten mit zwei bis vier Personen zu sein.

<sup>8</sup> Balthasar/Bieri//Furrer 2001.

Im Rahmen der telefonischen Befragung konnte für die befragten 61 Haushaltungen untersucht werden, ob sie in früheren Jahren schon einmal Prämienbeiträge beantragt hatten. Allerdings ergab der Vergleich bezüglich familiärer Zusammensetzung dieser Haushaltungen mit solchen, die dies bisher noch nie gemacht hatten, keine Hinweise bezüglich unterschiedlichem Verhalten nach familiärer Zusammensetzung.

### 2.1.2 Herkunft der Berechtigten

Ebenfalls von Interesse sind Unterschiede bezüglich der Nationalität der potentiell berechtigten Personen mit und ohne Bezug. Offen ist nämlich die Frage, ob mögliche sprachliche Barrieren oder Informationsdefizite bei der ausländischen Bevölkerung überdurchschnittlich häufig zu einem Verzicht auf einen Antrag führen. Leider erlaubt die verfügbare Datenlage keine quantitativ verlässlichen Aussagen zu dieser Frage. Verschiedene Untersuchungsergebnisse lassen jedoch den Schluss zu, dass nicht von derartigen Problemen ausgegangen werden muss:

- Es ist dies erstens der Umstand, dass von den 61 Interviews mit Personen, welche trotz individueller Benachrichtigung keinen Antrag gestellt haben, nur in zwei Fällen Verständigungsprobleme auftraten.
- Zweitens kommt dieser Frage im Kanton Appenzell Ausserrhoden nicht die selbe Bedeutung zu wie in anderen Kantonen, weil auch Quellensteuerpflichtige von Amtes wegen individuell über einen allfälligen Anspruch auf eine Prämienverbilligung informiert werden, wenn sie über Steuerfaktoren verfügen.
- Schliesslich vertraten die befragten Expertinnen und Experten die Ansicht, dass Personen ausländischer Herkunft gut von der Prämienverbilligung Gebrauch machen würden und sich keine speziellen Massnahmen aufdrängten.

Dieses Ergebnis wird auch durch die Untersuchungen in den anderen Kantonen gestützt. Auch dort zeigte sich im Allgemeinen, dass potentiell berechnigte Ausländerinnen und Ausländer nicht weniger von ihrem Anrecht auf Prämienverbilligung Gebrauch machen. Wichtig für die Unterschiede bezüglich der Geltendmachung des Anspruchs auf Prämienverbilligung ist vor allem die wirtschaftliche und die familiäre Situation. Personen mit besonders tiefem Einkommen und vielen Kindern

werden im Allgemeinen nicht schlechter erreicht als die übrigen anspruchsberechtigten Bevölkerungsgruppen.<sup>9</sup>

## 2.2 Gründe für den Nichtbezug

Welches sind die Gründe für den Nichtbezug von Prämienverbilligung? Grundsätzlich werden in der Literatur vier Ursachen für einen Verzicht auf Sozialleistungen diskutiert:<sup>10</sup>

- *Erstens* besteht das Problem der Information. Potenziell Berechtigte kennen die Möglichkeit und die Abläufe zum Bezug von Unterstützungsleistungen nicht oder zu wenig.
- *Zweitens* kann die Zurückhaltung gegenüber Behörden ein Grund sein. Potenziell Berechtigte wollen ihre wirtschaftlichen Verhältnisse nicht offen darlegen oder wollen generell nichts mit Behörden zu tun haben.
- *Drittens* wollen potenziell Berechtigte niemandem zur Last fallen. Sie geben an, selbst für sich sorgen zu können.
- *Viertens* kommt es vor, dass potenziell Berechtigte sich nicht um ihren Anspruch kümmern.

Im Rahmen der telefonischen Befragung haben wir versucht, die verschiedenen Argumentationen für den Nichtbezug von Prämienverbilligung zu ermitteln und zu gewichten.

### 2.2.1 Bekanntheit der Prämienverbilligung bei den potenziell Berechtigten ohne Bezug

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass die Prämienverbilligung im Kanton Appenzell Ausserrhoden gut bekannt ist. Das Bundesamt für Sozialversicherung beauftragte IPSO Sozialforschung im Sommer 2000 mit der Durchführung einer gesamtschweizerisch repräsentativen Haushaltsbefragung zum Thema Krankenversicherung.<sup>11</sup> Diese Untersuchung zeigte auf, dass – in der ganzen Schweiz – 85 Prozent der in den befragten Haushaltungen zuständigen Personen schon einmal

---

<sup>9</sup> Balthasar/Bieri/Furrer 2001.

<sup>10</sup> Vgl. Hegner 1997; Van Oorschot 1991; Leu et. al. 1997.

<sup>11</sup> Peters/Müller/Luthiger 2000.

von der Prämienverbilligung gehört hatten. Alle neun im Kanton Appenzell Ausserrhoden befragten Personen kannten die Prämienverbilligung.

Für den Kanton Appenzell Ausserrhoden ist dieses Resultat sicher positiv. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass der Bekanntheit der Prämienverbilligung in der Bevölkerung in diesem Kanton nicht die gleiche Bedeutung zukommt, wie in anderen Kantonen, da möglicherweise berechnete Personen von Amtes wegen individuell benachrichtigt werden.

Allerdings gibt es Personengruppen, welche auf diese Weise nicht erfasst werden (vgl. Kapitel 3). Die geltende Verordnung verpflichtet die Ausgleichskasse und die kommunalen AHV-Zweigstellen daher, zusammen mit den Versicherern für eine angemessene Information der Bevölkerung über die Möglichkeit der Prämienverbilligung zu sorgen.<sup>12</sup> In den Anschlagkästen der Gemeinden werden die Merkblätter zur Prämienverbilligung ausgehängt. Je nach Gemeinde werden zusätzliche Informationskanäle wie Internet oder Printprodukte genützt. Neben Medienmitteilungen und Pressekonferenzen werden drei bis viermal jährlich von der Ausgleichskasse Inserate in den lokalen Printmedien publiziert. Im weiteren gibt es Informationen zur Prämienverbilligung über die Webseite der Ausgleichskasse. Zusätzlich ist die Ausgleichskasse an Landwirtschafts- und Gewerbeausstellungen mit Informationsmaterialien präsent.

Wenden wir uns nun der Frage zu, ob der Informationsstand für die Gruppe der möglicherweise Berechtigten, welche keine Gesuche gestellt haben, ein Problem darstellte. Grundlage der Ausführungen ist die telefonische Befragung von 61 Steuerpflichtigen, welche über ihr Recht informiert wurden, dieses aber nicht geltend gemacht haben. Dabei gaben 97 Prozent der Befragten an, die Prämienverbilligung zu kennen. Neun der 61 befragten Personen (15 Prozent) hielten fest, nicht bemerkt zu haben, dass sie ein Formular für die Prämienverbilligung erhalten haben. Dieses Ergebnis lässt sich mit Resultaten der Untersuchung im Kanton Basel-Stadt vergleichen. Dort gaben knapp 40 Prozent der Personen, welche persönlich dokumentiert worden waren, an, keine Unterlagen erhalten zu haben.<sup>13</sup> Vor diesem Hintergrund erschei-

---

<sup>12</sup> Vgl. Art. 7 der Verordnung über die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung vom 17. Juni 1996.

<sup>13</sup> Balthasar/Bieri 2001.

nen die Antworten zur Information über aus dem Kanton Appenzell Ausserrhoden in einem günstigen Licht.

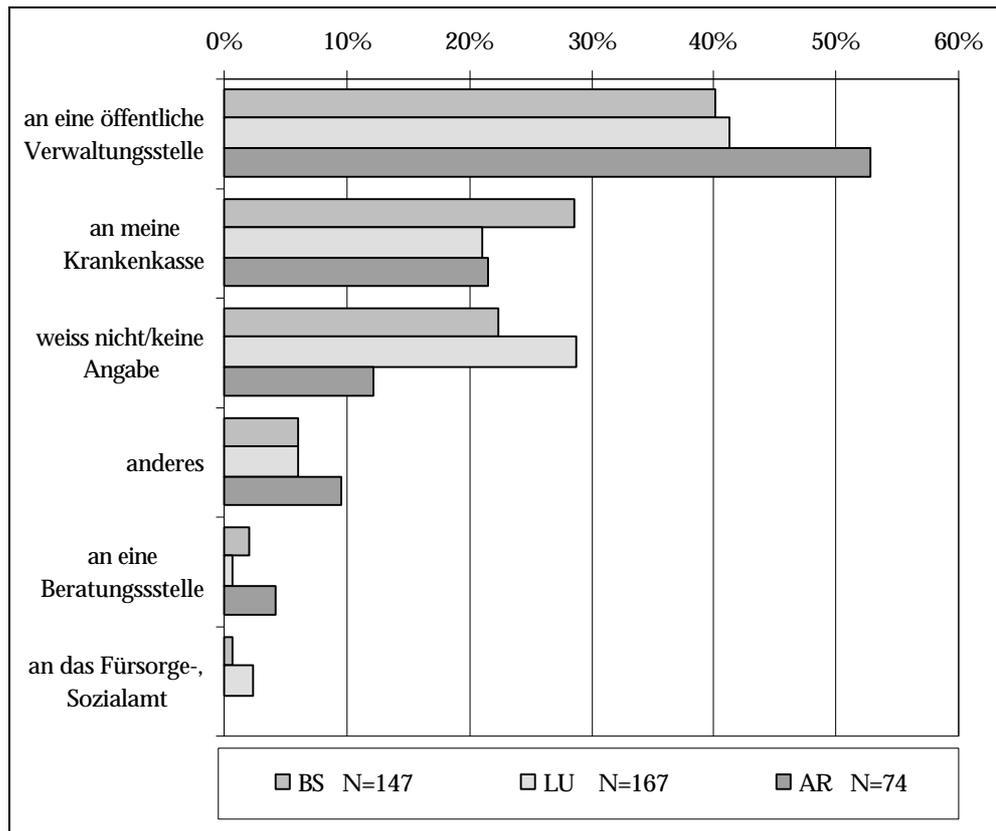
### 2.2.2 Informationsquellen

In der nationalen Befragung von IPSO wurde nach den wichtigsten Informationsquellen im Zusammenhang mit der Prämienverbilligung gefragt. Dabei zeigt sich, dass Printmedien, Gemeinden und Bekannte sowie FreundInnen schweizweit die wichtigsten Informationskanäle darstellen.<sup>14</sup> Diese Resultate beziehen sich auf die Bekanntheit der Prämienverbilligung in allen Haushalten. Besonders interessant ist es jedoch, die Informationsquellen jener möglicherweise Berechtigten zu kennen, welche keinen Antrag gestellt haben. Im Rahmen der telefonischen Befragungen im Kanton Appenzell Ausserrhoden wurde daher nach den Kanälen für zusätzliche Information über die Prämienverbilligung gefragt. Die Ergebnisse sind in der nachfolgenden Darstellung D 2.2 aufgeführt und mit Angaben aus den Kantonen Luzern und Basel-Stadt verglichen.

---

<sup>14</sup> Peters/Müller/Luthiger 2000, S. 104.

*D 2.2: An wen wenden sich potentiell berechnigte Personen, wenn sie zusätzliche Informationen über die Prämienverbilligung wünschen: Die Kantone Luzern, Basel-Stadt und Appenzell Ausser-rhoden im Vergleich*



Quelle: Befragungen Interface.

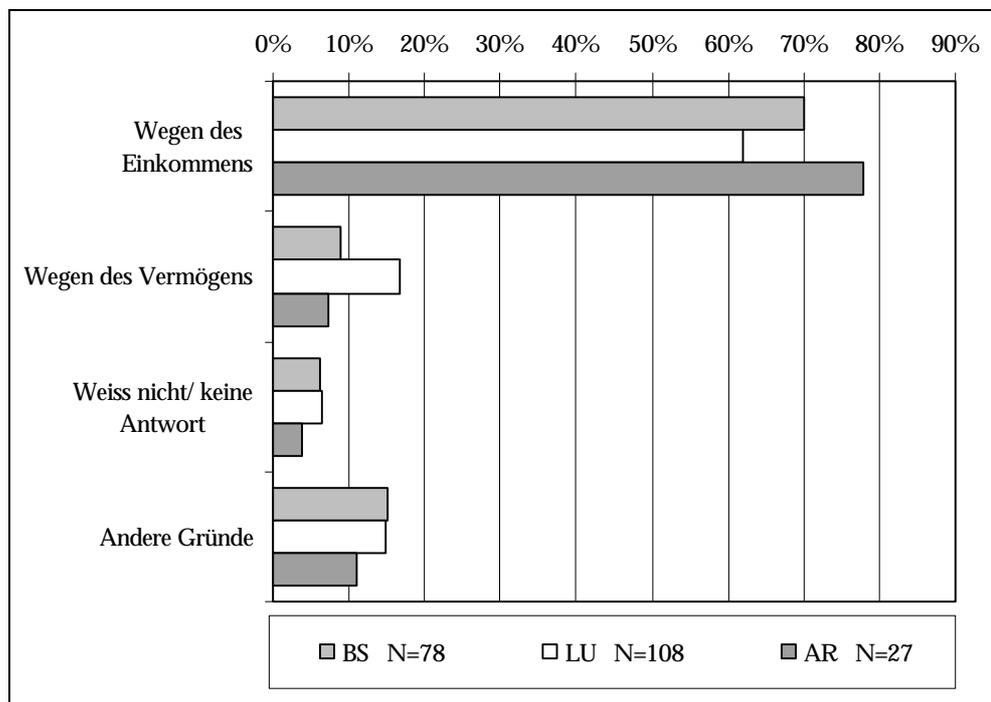
Im Kanton Appenzell Ausserrhoden sind die öffentlichen Verwaltungsstellen als Kanäle für vertiefte Information zur Prämienverbilligung besonders wichtig. Mehr als die Hälfte aller Nennungen fallen auf diese Quelle. Häufig wurden die kommunalen AHV-Zweigstellen explizit erwähnt. Ein Fünftel würde sich direkt bei der Ausgleichskasse des Kantons informieren und rund sieben Prozent würden sich an eine nicht speziell definierte kantonale oder kommunale Verwaltungsstelle wenden. Neben den öffentlichen Verwaltungsstellen werden die Krankenversicherer als wichtige Informationsdrehscheiben benutzt. Im Vergleich zu den Kantonen Basel-Stadt und Luzern fällt auf, dass im Kanton Appenzell Ausserrhoden relativ wenig Personen keine geeignete Informationsstelle kennen.

### 2.2.3 Vermeintliche Nichtberechtigung als Ursache für den Nichtbezug

Von den Befragten gaben 27 Prozent an, vermutlich einen Anspruch auf eine Prämienverbilligung zu haben. 41 Prozent waren der Meinung, keinen Anspruch zu haben. 32 Prozent konnten sich diesbezüglich nicht mit Sicherheit äussern. Die Befragung von möglicherweise Bezugsberechtigten, welche keinen Antrag gestellt haben, ergab somit einen relativ hohen Anteil von Personen, welche vermuteten, keinen Anspruch zu haben.

Wie Darstellung D 2.3 zeigt, führt im Kanton Appenzell Ausserrhoden wie in den anderen beiden vertieft untersuchten Kantonen insbesondere ein vermeintlich zu hohes Einkommen zu einem Verzicht auf eine Antragstellung. Die Einschätzung der Vermögensverhältnisse spielt dagegen eine untergeordnete Rolle.

*D 2.3: Gründe für den bewussten Verzicht auf eine Antragstellung (spontane Nennung, mehrere Antworten möglich)*



Quelle: Befragungen Interface.

#### 2.2.4 Andere Gründe für den Nichtbezug trotz Berechtigung

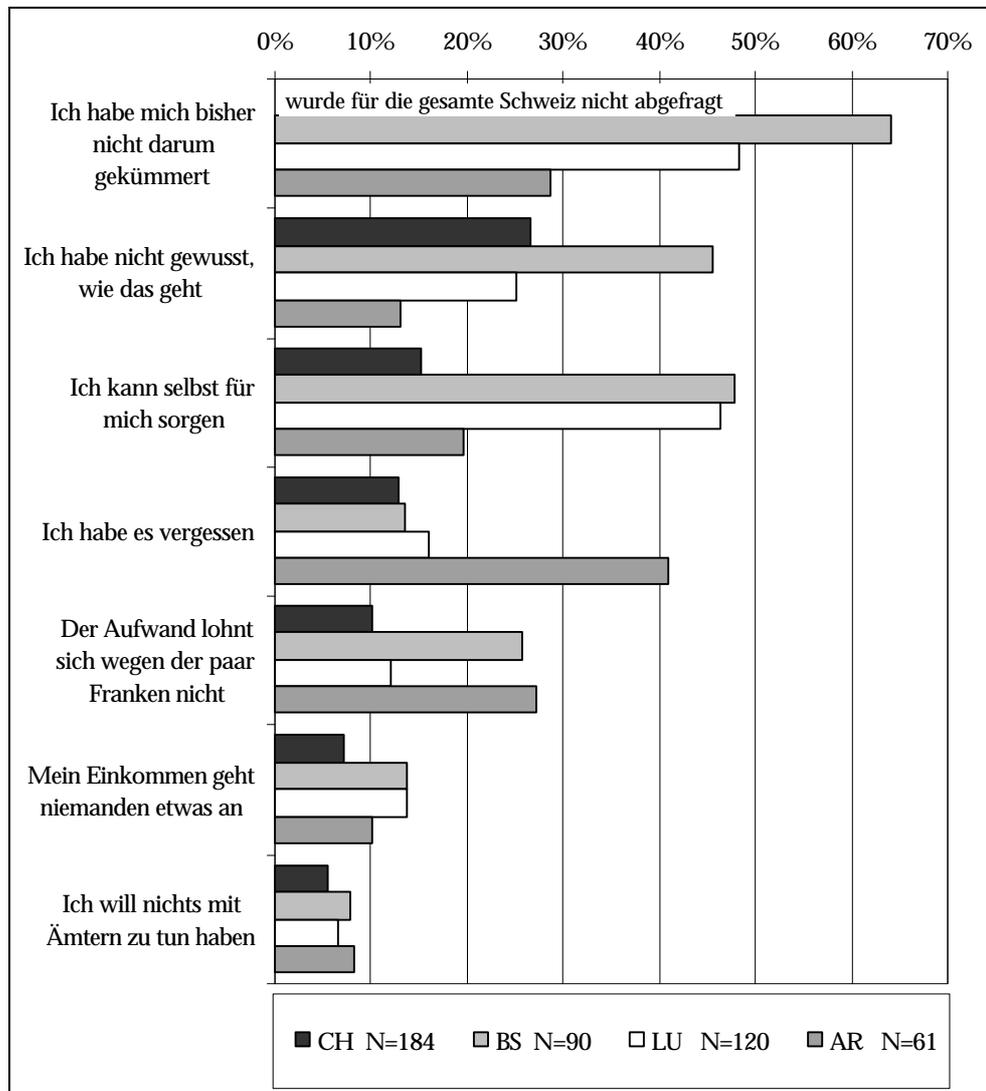
In einem weiteren Frageblock wurden allen Personen, welche schon von der Prämienverbilligung gehört hatten, mögliche Gründe für den Nichtbezug zur Auswahl gegeben. Die Resultate aus den vertieft untersuchten Kantonen werden in der folgenden Darstellung D 2.4 zusammen mit den Daten aus der Versichertenbefragung von IPSO präsentiert.

Der Darstellung ist zu entnehmen, dass die *Nachlässigkeit* im Kanton Appenzell Ausserrhoden der wichtigste Grund ist, wieso trotz individueller Benachrichtigung kein Antrag gestellt wurde. 41 Prozent der Befragten gaben an, sie hätten vergessen, einen Antrag zu stellen. 29 Prozent stimmten (auch) der Aussage zu, sie hätten sich bisher nicht darum gekümmert. 57 Prozent der Befragten haben entweder der einen oder der anderen oder beiden Aussagen zugestimmt.

Wichtiger ist im Kanton Appenzell Ausserrhoden auch das Argument, dass sich der *Aufwand für die Prämienverbilligung finanziell nicht lohne*. Obwohl Anspruchsberechtigte im Kanton Appenzell Ausserrhoden verhältnismässig leicht zu ihrem Recht kommen, stimmen 27 Prozent der Befragten, welche keinen Antrag gestellt haben, diesem Argument zu.

An dritter Stelle steht der Wunsch nach *Eigenständigkeit*. Im Kanton Appenzell Ausserrhoden gaben knapp 20 Prozent der Befragten als Grund für den Nicht-Bezug an, dass sie selber für sich sorgen könnten. In der ganzen Schweiz lag der entsprechende Anteil der Befragten bei 15, in den Kantonen Luzern und Basel-Stadt erheblich höher.

*D 2.4: Weitere Gründe für den Nichtbezug durch Personen, welche die Prämienverbilligung kennen (gestützt abgefragt)*



Quellen: Angaben für die gesamte Schweiz: Peters/Müller/Luthiger 2000, Angaben für die Kantone: Befragung Interface

Die *Zurückhaltung gegenüber Behörden* hat im Kanton Appenzel Aussenrhoden wie in der übrigen Schweiz eine verhältnismässig geringe Bedeutung. Schweizweit sowie in den einzelnen untersuchten Kantonen haben jeweils weniger als 15 Prozent der Befragten die Aussage „Mein Einkommen geht niemanden etwas an!“ oder „Ich will nichts mit Ämtern zu tun haben!“ oder beide bejaht. Im Kanton Appenzel Aussenrhoden liegt der entsprechenden Prozentwert mit 15 Prozent am höchsten.

Verhältnismässig unbedeutend ist im Kanton Appenzell Ausserrhoden ein *ungenügender Informationsstand* über das Verfahren. Nur 13 Prozent der Befragten stimmten diesem Argument zu.

Untersucht man im Kanton Appenzell die Gründe für den Nichtbezug getrennt nach Personen, die schon einmal ein Formular für eine Prämienverbilligung eingereicht haben, und Personen, die bisher noch kein Gesuch gestellt haben, zeigen sich deutliche Unterschiede. Für Personen, die bisher noch kein Antrag gestellt haben, sind Nachlässigkeit und der ungenügende Informationsstand am wichtigsten. Personen, die schon Anträge eingereicht haben, haben es meist einfach vergessen, einen neuen Antrag zu stellen.

### 2.3 Fazit

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden stellte sich die Frage, nach der Grösse und der Zusammensetzung jener Personengruppe, welche keinen Antrag stellt, obwohl sie individuell benachrichtigt wurde und möglicherweise zum Bezug von Prämienverbilligung berechtigt ist. Zudem ist offen, welches die Gründe für das Verhalten dieser Personengruppe waren.

Die Abklärungen haben ergeben, dass rund acht Prozent der individuell benachrichtigten 8'700 Steuerpflichtige keinen Antrag gestellt haben. Die nähere Betrachtung der verfügbaren statistischen Unterlagen lässt vermuten, dass Alleinstehende im Kanton Appenzell Ausserrhoden von der Prämienverbilligung gut erreicht werden. Schwieriger scheint dagegen die Erfassung von Haushalten mit zwei bis vier Personen zu sein. Weiter lassen die Abklärungen den Schluss zu, dass potentiell berechnete Ausländerinnen und Ausländer nicht weniger von ihrem Anrecht auf Prämienverbilligung Gebrauch machen als Schweizerinnen und Schweizer. Aufgrund der Abklärungen in anderen Kantonen wissen wir, dass vor allem die wirtschaftliche und die familiäre Situation die Unterschiede bezüglich der Geltendmachung des Anspruchs auf Prämienverbilligung erklären kann. Personen, welche über ein geringes Einkommen und/oder einen grossen Haushalt verfügen, können meist höhere Beiträge erwarten und machen in diesem Fall eher von ihrem Recht auf Prämienverbilligung Gebrauch.

Welches sind die Gründe für den Nichtbezug von Prämienverbilligung?

Als Grund für einen Verzicht auf eine Antragstellung steht im Kanton Appenzell Ausserrhoden die *Nachlässigkeit* der Berechtigten im Vordergrund. 57 Prozent der Befragten gaben an, sie hätten entweder vergessen, einen Antrag zu stellen, oder sie hätten sich bisher nicht darum gekümmert, oder sie bejahten gar beide Aussagen.

Wichtig ist im Kanton Appenzell Ausserrhoden auch das Argument, dass sich der *Aufwand für die Prämienverbilligung finanziell nicht lohne*. Obwohl Anspruchsberechtigte verhältnismässig leicht zu ihrem Recht kommen, stimmen 27 Prozent der Befragten, welche keinen Antrag gestellt haben, diesem Argument zu.

An dritter Stelle steht der Wunsch nach *Eigenständigkeit*. Knapp 20 Prozent der Befragten gaben als Grund für den Nicht-Bezug an, dass sie selber für sich sorgen könnten.

Die *Zurückhaltung gegenüber Behörden* hat im Kanton Appenzell Ausserrhoden wie in der übrigen Schweiz dagegen eine verhältnismässig geringe Bedeutung. Allerdings ist zu beachten, dass der Anteil der möglicherweise Berechtigten, welche diesem Argument zustimmten, mit 15 Prozent im Kanton Appenzell Ausserrhoden höher ist als in den ebenfalls vertieft untersuchten Kantonen Luzern und Basel-Stadt.

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass ein *mangelnder Informationsstand* kein wichtiger Grund für einen Verzicht auf eine Antragstellung ist. Die Prämienverbilligung ist im Kanton Appenzell Ausserrhoden gut bekannt. Dies gilt sowohl für die gesamte Bevölkerung als auch für die Gruppe der möglicherweise Berechtigten, welche kein Gesuch gestellt haben. Nur 13 Prozent der befragten Personen ohne Bezug waren der Ansicht, ungenügend über das Verfahren orientiert zu sein. Als wichtigste Informationsquellen werden die öffentlichen Verwaltungsstellen betrachtet. Daneben kommt auch den Krankenversicherern eine sehr wichtige Bedeutung zu. Im Vergleich zu den Kantonen Basel-Stadt und Luzern fällt auf, dass im Kanton Appenzell Ausserrhoden relativ wenig Personen keine geeignete Informationsstelle kennen.

Die Befragung von möglicherweise Bezugsberechtigten, welche keinen Antrag gestellt haben, ergab aber einen relativ hohen Anteil (41 Prozent) von Personen, welche vermuteten, keinen Anspruch zu haben. Daraus lässt sich ein gewisser spezifischer Informationsbedarf ableiten.

### **3. Folgen der Information der Anspruchsberechtigung aufgrund von Steuerdaten**

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden werden aufgrund der Steuerdaten potentiell berechnete Personen von der Ausgleichskasse automatisch informiert. Dennoch ist es möglich, dass bezugsberechtigte Personen kein Anmeldeformular erhalten. In solchen Fällen muss aus eigener Initiative ein Antragsformular angefordert werden. In diesem Kapitel bearbeiten wir die Frage nach der Grösse und der Zusammensetzung der Personengruppe, welche ihren Anspruch aufgrund eigener Initiative und nicht über die automatische Ermittlung geltend machen musste (Abschnitt 3.1). Weiter fassen wir Hinweise zur Frage betreffend Personen zusammen, welche aufgrund der wirtschaftlichen Verhältnisse zur Zielgruppe der Anspruchsberechtigten gehören, aber weder automatisch ermittelt wurden noch selbständig einen Antrag gestellt haben (Abschnitt 3.2). Den Abschluss des Kapitels bildet wiederum ein Fazit (Abschnitt 3.3).

#### **3.1 Analyse selbständig eingereicherter Anträge**

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden gibt es zwei verschiedene Antragswege für die Prämienverbilligung. Zum einen werden die über die Steuerdaten ermittelten und die antragstellenden Personen des Vorjahres automatisch mit einem weitgehend ausgefüllten Antragsformular bedient. Zum anderen können Personen, die nicht kontaktiert wurden und annehmen, dass sie prämiensverbilligungsberechtigt sind, leere Formulare bei der AHV-Zweigstelle der Gemeinde oder der Ausgleichskasse beziehen und einreichen. In diesem Abschnitt äussern wir uns zu den Merkmalen selbständig eingereicherter Anträge.

Aus 538 zufällig ausgewählten Gesuchen konnten 22 selbst eingereichte Gesuche, welche bewilligt wurden, ermittelt werden.<sup>15</sup> 14 dieser Personen hatten schon einmal Prämienbeiträge erhalten. Mit Hilfe des EDV-Systems der Ausgleichskasse konnten genauere Angaben zu den wirtschaftlichen und familiären Verhältnissen dieser Personen gemacht werden:

---

<sup>15</sup> Grundgesamtheit waren 8'400 eingereichte Anträge. Daraus wurde eine Zufallsstichprobe gezogen. Von den 538 untersuchten Anträgen waren 35 abgelehnt worden. Weitere 43 Anträge stammten von Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe oder Eränzungsleistungen. Es verblieben 460 bewilligte Gesuche. Davon stammten 22 von Personen, welche nicht automatisch benachrichtigt worden waren.

- Acht Personen haben familiäre Veränderungen erfahren. Es handelt sich um Vermählungen oder Scheidungen, welche noch nicht in Steuerdaten eingeflossen sind.
- Fünf Personen wiesen 1997/1998 kein steuerbares Einkommen aus. Daher waren sie nicht individuell informiert worden.
- Drei Personen sind quellenbesteuert. Auch sie wiesen 1997/1998 kein steuerbares Einkommen aus.
- Zwei weitere Personen sind in den Kanton Appenzell Ausserrhoden zugezogen.
- Zwei Personen haben mit dem Prämiengesuch neue Steuerzahlen eingereicht.
- Bei zwei Personen konnte aufgrund der verfügbaren Daten nicht geklärt werden, warum sie nicht benachrichtigt wurden.

Die Resultate der vertieften Untersuchung von selbständig eingereichten Gesuchen weisen darauf hin, dass sich die Problematik bezugsberechtigter Personen, welche nicht individuell benachrichtigt werden, vor allem bei folgenden Gruppen stellt:

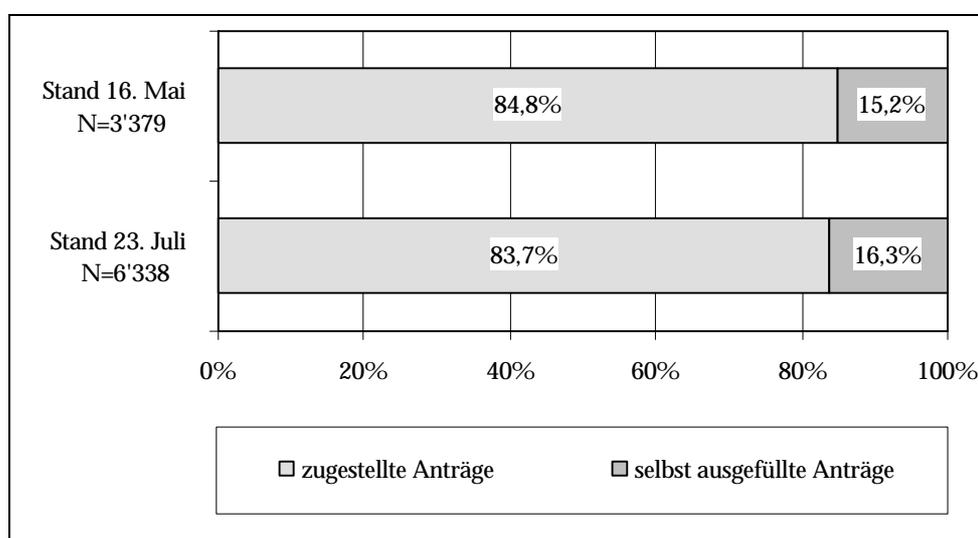
- Bei Neuzuzügerinnen und Neuzuzügern sowie quellenbesteuerten Personen, welche zu Beginn des Jahres nicht im Steuerregister enthalten sind.
- Bei familiären Veränderungen, welche eine Verringerung des Einkommens durch eine Trennung oder Heirat – beispielsweise bei Aufgabe der Erwerbstätigkeit eines Partners – bewirken. Diese Änderungen wirken sich erst verzögert auf die Steuerdaten aus. Mit der Umstellung auf die einjährige Gegenwartsbesteuerung wird dieses Problem an Bedeutung abnehmen.
- Personen mit grösseren Veränderungen des Einkommens durch Arbeitslosigkeit, Aufnahme einer Aus- oder Weiterbildung nach einer normalen Erwerbstätigkeit, können über die Steuerdaten nicht erfasst werden.

In all diesen Fällen ist jedoch davon auszugehen, dass sie bei der nächsten Aufdatierung der Steuerdaten, von der automatischen Information erfasst werden.

### 3.2 Qualität der Zielgruppenerreichung aufgrund des steuerbasierten Versandes

In Darstellung D 3.1 ist der Rücklauf der Formulare zu zwei verschiedenen Zeitpunkten abgebildet. Es wird unterschieden zwischen Anträgen mit Formularen, welche im Zuge der automatischen Information versendet wurden und den übrigen eingereichten Formularen.

*D 3.1: Art der eingereichten Anträge*



Quelle: Angaben der Ausgleichskasse Appenzell Ausserrhoden.

Die Darstellung zeigt, dass rund 16 Prozent aller eingereichten Formulare nicht auf die automatische Benachrichtigung zurückgehen, sondern selbständig ausgefüllt wurden. Allerdings ist zu beachten, dass auch von der Ausgleichskasse kontaktierte Personen selbst ausgefüllte Formulare einreichen können. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn das zugestellte Formular verloren gegangen ist oder verschrieben wurde. Aus diesem Grund kann aufgrund dieser Statistik nicht zuverlässig auf den Anteil von Berechtigten geschlossen werden, welche vom steuerbasierten Informationssystem nicht erfasst wurden.

Die 22 aus einer Zufallsstichprobe ermittelten und bewilligten Gesuche von Personen, welche nicht automatisch benachrichtigt wurden, entsprechen 4,8 Prozent der 460 bewilligten Anträge (ohne Ergänzungsleistung und Sozialhilfe) aus der Stichprobe. Es kann also festgehalten werden, dass mindestens fünf Prozent der Zielgruppe nicht über die steuerbasierte individuelle Benachrichtigung erreicht werden.

Schwierig sind in erster Linie Zuzügerinnen und Zuzüger aus anderen Kantonen oder aus dem Ausland sowie Personen mit Veränderungen der familiären und wirtschaftlichen Verhältnisse zu erreichen. Deren Situation bildet sich für die automatische Information zu spät in den Steuerdaten ab. Es gibt aber keine Hinweise darauf, dass weitere Gruppen bestehen, welche ungenügend erfasst werden.

Unklar ist hingegen, ob sich alle Berechtigten dieser drei Problemgruppen selbständig um die Prämienverbilligung bemüht haben. Die Interviewaussagen, die uns zu dieser Frage zur Verfügung stehen, deuten darauf hin, dass dies nicht der Fall sein könnte. Die Interviewpartner schlugen daher vor, die Möglichkeiten der zielgruppenspezifischen Information, zum Beispiel bei den Neuzuzügerinnen und Neuzuzüger, auszuschöpfen. Zudem wurde angeregt, Gesuche während des ganzen Jahres entgegenzunehmen.

### **3.3 Fazit**

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden werden aufgrund der Steuerdaten potentiell berechnete Personen von der Ausgleichskasse automatisch informiert. Dennoch ist es möglich, dass bezugsberechtigte Personen kein Anmeldeformular erhalten. In diesem Kapitel bearbeiten wir die Frage nach der Grösse und der Zusammensetzung der Personengruppe, welche von der automatischen Benachrichtigung nicht erfasst werden.

Aufgrund unserer Untersuchungen gehen wir davon aus, dass im Kanton Appenzell Ausserrhoden von insgesamt rund 9'200 potentiell berechtigten Steuerpflichtige aus. Grundlage dieser Schätzung bildet der Umstand, dass 8'700 Steuerpflichtige automatisch über ihren möglichen Anspruch informiert wurden. Die Abklärungen zeigen, dass rund fünf Prozent der bewilligten Gesuche von Personen stammen, welche nicht automatisch über ihr Recht informiert wurden. Zu den automatisch informierten Personen sind danach rund 400 weitere Steuerpflichtige zu zählen, um zur Gesamtheit der möglicherweise berechtigten Personen zu gelangen. Weiter gibt es eine nicht bezifferbare Zahl von möglicherweise Berechtigten, welche weder automatisch benachrichtigt wurden noch selbständig ein Gesuch eingereicht haben. Wir denken, dass dies maximal rund 100 Steuerpflichtige betrifft. Wir leiten davon ab, dass die Zielgruppe mit dem geltenden Verfahren sehr gut erreicht wird.

Die Resultate weisen darauf hin, dass sich die Problematik Bezugsberechtigter Personen, welche nicht individuell benachrichtigt werden, vor allem bei Zuzügen aus anderen Kantonen oder aus dem Ausland sowie bei Veränderungen der familiären und wirtschaftlichen Verhältnisse stellt. In diesen Fällen bildet sich die neue Situation verspätet in den Steuerdaten ab. Es gibt keine Hinweise darauf, dass neben den genannten, weitere Gruppen bestehen, welche vom geltenden System ungenügend erfasst werden. Unklar ist hingegen, ob sich alle Berechtigten dieser drei Problemgruppen selbständig um die Prämienverbilligung bemüht haben. Die Interviewaussagen, die uns zu dieser Frage zur Verfügung stehen, deuten darauf hin, dass für die Erreichung dieser Zielgruppen durchaus Handlungsmöglichkeiten bestehen. Allerdings kann es sich dabei höchstens um die Optimierung eines bereits gut funktionierenden Systems handeln.

#### **4. Synthese und Empfehlungen**

Den Ausgangspunkt dieser Untersuchung bilden zwei Fragestellungen, die im Zusammenhang mit einem wirkungsorientierten Vollzug der Prämienverbilligung stehen. In diesem Kapitel fassen wir die Ergebnisse der Abklärungen zusammen und formulieren Empfehlungen.

##### **4.1 Gründe für den Verzicht auf die Beantragung der Prämienverbilligung**

Das bestehende System der Prämienverbilligung im Kanton Appenzell Ausserrhoden basiert auf einer automatischen Benachrichtigung mutmasslich berechtigter Personen mittels Steuerdaten. Die ermittelten Personen erhalten von der Ausgleichskasse ein Antragsformular, welches bis zur Eingabefrist eingereicht werden muss. 92 Prozent der verschickten Formulare werden retourniert. Es stellt sich die Frage, welche Gründe dazu führen, dass eine erhebliche Anzahl von Personen keinen Prämienverbilligungsantrag einreicht.

###### **4.1.1 Ergebnisse**

Die Abklärungen haben ergeben, dass 92 Prozent der individuell benachrichtigten 8'700 Steuerpflichtige einen Antrag gestellt haben. Die nähere Betrachtung der verfügbaren statistischen Unterlagen lässt vermuten, dass die Erfassung von Haushalten mit zwei bis vier Personen nicht ganz leicht zu sein scheint. Aufgrund unserer Resultate für die Untersuchung im Kanton Luzern gehen wir jedoch davon aus, dass

auch für den Kanton Appenzell Ausserrhoden Personen mit besonders tiefem Einkommen und vielen Kindern von der Prämienverbilligung nicht schlechter erfasst werden als die übrigen anspruchsberechtigten Bevölkerungsgruppen.<sup>16</sup> Weiter lassen die Abklärungen den Schluss zu, dass potentiell berechnigte Ausländerinnen und Ausländer nicht weniger von ihrem Anrecht auf Prämienverbilligung Gebrauch machen als Schweizerinnen und Schweizer.

Als Grund für einen Verzicht auf eine Antragstellung steht im Kanton Appenzell Ausserrhoden die *Nachlässigkeit* der Berechnigten im Vordergrund. 57 Prozent der Befragten gaben an, sie hätten entweder vergessen, einen Antrag zu stellen, oder sie hätten sich bisher nicht darum gekümmert, oder sie bejahten gar beide Aussagen.

Wichtig ist im Kanton Appenzell Ausserrhoden auch das Argument, dass sich der *Aufwand für die Prämienverbilligung finanziell nicht lohne*. Dieses Ergebnis ist erstaunlich, kommen die Anspruchsberechnigten im Kanton Appenzell Ausserrhoden doch verhältnismässig leicht zu ihrem Recht.

Knapp 20 Prozent der Befragten gaben als Grund für den Nicht-Bezug an, dass sie selber für sich sorgen könnten. Der Wunsch nach *Eigenständigkeit* ist im Kanton Appenzell Ausserrhoden nicht höher als in den anderen untersuchten Kantonen.

Die *Zurückhaltung gegenüber Behörden* hat im Kanton Appenzell Ausserrhoden wie in der übrigen Schweiz dagegen eine verhältnismässig geringe Bedeutung. Allerdings ist zu beachten, dass der Anteil der möglicherweise Berechnigten, welche diesem Argument zustimmten, mit 15 Prozent im Kanton Appenzell Ausserrhoden höher ist als in den anderen vertieft untersuchten Kantonen. Wir sehen dies im Zusammenhang mit der Tatsache, dass die Gesuche im Kanton Appenzell Ausserrhoden wie auch im Kanton Luzern bei den Gemeinden eingereicht werden müssen. Offensichtlich führt dies im Kanton Appenzell Ausserrhoden häufiger zur Zurückhaltung als im Kanton Luzern.

Schliesslich kann im Zusammenhang mit dem Verzicht auf eine Antragstellung nicht generell von *mangelnder Information* gesprochen werden. Grundsätzlich ist die Prämienverbilligung im Kanton Appenzell

---

<sup>16</sup> Vgl. Kapitel 4 in Balthasar/Bieri/Furrer 2001.

Ausserrhoden gut bekannt. Dies gilt sowohl für die gesamte Bevölkerung als auch für die Gruppe der möglicherweise Berechtigten, welche keine Gesuche gestellt haben. Hingegen gibt es Anzeichen dafür, dass die Information über die relevanten Einkommensgrenzen besser kommuniziert werden müssen.

#### **4.1.2 Empfehlungen**

##### *Empfehlung 1: Verbesserung der Information über die relevanten Einkommensgrössen*

Grundsätzlich erscheinen uns die Informationsanstrengungen der Verantwortlichen im Kanton Appenzell Ausserrhoden als genügend. Die Untersuchung gibt aber Hinweise darauf, dass ein erheblicher Anteil von möglicherweise berechtigten Personen ihr Einkommen als zu hoch einschätzt. Wir leiten daraus einen Bedarf an vertiefter Information über die relevanten Einkommensgrenzen ab. Angesichts der Komplexität der Materie denken wir, dass sich diese Information nicht in erster Linie an die breite Bevölkerung sondern an die zuständigen kommunalen Behörden und die Krankenkassen richten sollte.

#### **4.2 Folgen der Information über die Anspruchsberechtigung aufgrund von Steuerdaten**

Trotz automatischer Ermittlung der potentiell Anspruchsberechtigung aufgrund der Angaben der Steuerverwaltung ist es möglich, dass bezugsberechtigte Personen von der Ausgleichskasse kein Anmeldeformular erhalten. Es stellte sich die Frage nach dem Ausmass dieser Problematik und nach den betroffenen Zielgruppen.

##### **4.2.1 Ergebnisse**

Aufgrund unserer Untersuchungen gehen wir davon aus, dass im Kanton Appenzell Ausserrhoden von insgesamt rund 9'200 potentiell prämienvorbilligungsberechtigten Steuerpflichtigen auszugehen ist. Wir nehmen an, dass die Zielgruppe mit dem geltenden Verfahren weitgehend erreicht wird. Die Resultate weisen darauf hin, dass sich die Problematik bezugsberechtigter Personen, welche nicht individuell benachrichtigt werden, vor allem bei Zuzügen aus anderen Kantonen oder aus dem Ausland sowie bei Veränderungen der familiären und wirtschaftlichen Verhältnissen stellt. Die Interviewaussagen, die uns zu dieser Fra-

ge zur Verfügung stehen, deuten darauf hin, dass es Möglichkeiten zur besseren Erreichung dieser Zielgruppen gibt.

#### 4.2.2 Empfehlungen

##### *Empfehlung 2: Systematische Information für Neuzuzügerinnen und Neuzuzüger*

In unseren Augen kann die Information von Neuzuzügerinnen und Neuzuzüger über die Prämienverbilligung relativ leicht verbessert werden, weil in jedem Fall eine Anmeldung in der Gemeinde notwendig ist. Schwieriger ist es hingegen, die Erfassung von Personen mit wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen zu verbessern. Wir denken aber, dass diese Zielgruppen auch von der Umsetzung der Empfehlungen 1 und 3 profitieren würden.

##### *Empfehlung 3: Verzicht auf die Festlegung eines Eingabetermins für die Prämienverbilligung*

Grundsätzlich sollte es möglich sein, eine Neuberechnung der Prämienverbilligung aufgrund einer neuen Steuerveranlagung sowie bei Neuzuzug in den Kanton Appenzell Ausserrhoden jederzeit zu beantragen. Auf diese Weise könnte ein Teil des Problems, welches dadurch entsteht, dass die Information möglicherweise berechtigter Personen auf den Steuerdaten basiert, behoben werden.

#### 4.3 Generelle Beurteilung des Vollzugs der Prämienverbilligung im Kanton Appenzell Ausserrhoden im interkantonalen Vergleich

Die vorliegende Untersuchung steht im Zusammenhang mit einer Studie, welche den Vollzug der Prämienverbilligung in den sechs Kantonen Genf, Neuenburg, Basel-Stadt, Zürich, Luzern und Appenzell Ausserrhoden nach bestimmten Kriterien gewürdigt hat. In der nachfolgenden Darstellung D 4.1 werden die Ergebnisse dieses Vergleichs schematisch zusammengefasst.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Balthasar/Bieri/Furrer 2001.

*D 4.1: Qualität des Vollzugs der Prämienverbilligung in den untersuchten Kantonen*

	<i>Appenzell-A.</i>	<i>Genf</i>	<i>Neuenburg</i>	<i>Basel-Stadt</i>	<i>Zürich</i>	<i>Luzern</i>
Benachrichtigung der Zielgruppen	gut	gut	gut	mittel	gut	mittel
Erreichung der Zielgruppen	gut	gut	gut	mittel	gut	mittel
Entlastung der Zielgruppen <sup>1</sup>	gut	schlecht	gut	mittel	schlecht	mittel
Ausschluss Nicht-Zielgruppen	gut	schlecht	gut	gut	schlecht	gut
Aktualität Bemessungsgrundlage	mittel	gut	gut	sehr gut	schlecht	mittel
Vermeidung Bevorschussung	mittel	gut	gut	gut	schlecht	gut
Vollzugskosten in Prozent der Mittel	tief	tief	hoch	tief	hoch	hoch

<sup>1</sup> Ergebnisse gemäss Balthasar 2001.

*Der Vergleich stellt dem Vollzug und den Wirkungen der Prämienverbilligung im Kanton Appenzell Ausserrhoden ein gutes Zeugnis aus. Die Benachrichtigung, die Erreichung und die Entlastung der Zielgruppen können positiv bewertet werden.<sup>18</sup> Auch im Hinblick auf den Ausschluss derjenigen Jugendlichen in Ausbildung, Selbständigerwerbenden sowie Vermögenden mit bescheidenem Einkommen, welche nicht zur Zielgruppe gehören, schneidet das Vollzugssystem des Kantons Appenzell Ausserrhoden gut ab.*

Die Aktualität der Bemessungsgrundlage ist dann am besten gewährleistet, wenn der Lohnausweis als Einschätzungsgrundlage dient. Im Kanton Appenzell Ausserrhoden wird ein steuerbasiertes System kombiniert mit einem fixen Eingabetermin angewendet. Dieses ist zwar grundsätzlich ungünstig zu bewerten. Allerdings ist der Eingabetermin gegenwärtig verhältnismässig spät im Jahresverlauf angesetzt. Zudem soll er – wie wir es in Empfehlung 3 vorschlagen – nächstes Jahr ganz abgeschafft werden.

<sup>18</sup> 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“, Balthasar 2001.

Eng verbunden mit der Beurteilung der Aktualität der Bemessungsgrundlage ist auch die Einschätzung, wie lange die Prämie gegebenenfalls vom Versicherten bevorschusst werden muss. Im Kanton Appenzell Ausserrhoden werden Antragsformulare im Januar von der Ausgleichskasse versendet. Je nach Eingabetermin der Gesuche erhalten die Berechtigten ihre Zahlungen ab April. Im Rahmen einer neuen Verordnung, welche sich in Vorbereitung befindet, ist es vorgesehen, die Beiträge je zur Hälfte Anfang und Mitte Jahr auszubezahlen.

Eher tief sind die Vollzugskosten im Kanton Appenzell Ausserrhoden. Sie machen zwar rund 2,3 Prozent der für die Prämienverbilligung ausgegebenen Mittel aus, was im interkantonalen Vergleich eher hoch ist. Pro Bezügerin oder Bezüger liegen sie aber bei vergleichsweise tiefen 17 Franken. Dabei profitiert der Kanton Appenzell Ausserrhoden von strukturellen Effekten, indem auf ein Gesuch rund 2,5 Personen fallen. Im Kanton Basel-Stadt sind es 1,7 Personen pro Gesuch. Die geschätzten Kosten pro Gesuch liegen mit 43.20 Franken im oberen Mittelfeld der verglichenen Kantone. 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.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Prämienverbilligungssystem im Kanton Appenzell Ausserrhoden gut organisiert ist und zielgerichtet wirkt. Mit der Umsetzung der vorgeschlagenen Empfehlungen sind Optimierungen in Teilbereichen möglich.

## **Anhang**

### **A1 Literaturverzeichnis**

- Balthasar, Andreas (1998): Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen. Evaluationsergebnisse und Monitoringkonzept. BSV-Forschungsbericht Nr. 21/98.
- Balthasar, Andreas (2001): Monitoring der sozialpolitischen Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen im Jahr 2000. BSV-Forschungsbericht Nr. xx/01.
- Balthasar, Andreas; Bieri, Oliver (2001): Evaluation des Vollzugs der Prämienverbilligung im Kanton Basel-Stadt.
- 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. xx/01.
- Hegner, Mirjam (1997): Rationalität der Anspruchsberechtigten in Sozialversicherungen. Diplomarbeit am Institut für empirische Wirtschaftsforschung der Universität Zürich.
- Leu, Robert; Burri, Stefan; Priester, Tom (1997): Lebensqualität und Armut in der Schweiz. Bern: Haupt.
- Peters, Matthias; Müller, Verena; Luthiger, Philipp (2000): Auswirkungen des Krankenversicherungsgesetzes auf die Versicherten, Zürich.
- Van Oorschott, Wim (1991): Non-take-up of Social Security Benefits in Europe. *Journal of European Social Policy*. Nr. 1, S. 15-30.

## A2 Fragebogen

**Telefonische Befragung potentiell prämienerbilligungsberechtigter Haushaltungen**

0. Guten Abend/Tag, hier ist (xy) von der Kantonalen Ausgleichskasse.

Im Zusammenhang mit einer Studie möchte die Ausgleichskasse mehr über Haushaltungen wissen, die anfangs Jahr ein Antragsformular für eine Prämienverbilligung erhalten haben.

1. Wer kümmert sich in ihrem Haushalt hauptsächlich um die Krankenversicherung?

- wenn kontaktierte Person = zuständige Person → *Interview weiterführen*
- wenn kontaktierte Person ≠ zuständige Person → *Interview mit zuständiger Person weiterführen bzw. Termin vereinbaren*
- Verweigerung, Grund: \_\_\_\_\_

Für PV zuständige Person/Kontaktperson: Name: \_\_\_\_\_ Vorname: \_\_\_\_\_

Vereinbarter Gesprächstermin: Tag: \_\_\_\_\_ Zeit: \_\_\_\_\_

2. Der Kanton Appenzell Ausserrhoden zahlt Personen, mit einem gewissen Einkommen, Beiträge an die Krankenkassenprämie, die sog. Prämienverbilligung.

Haben Sie bisher schon von der Prämienverbilligung gehört?

- 1  ja  
2  nei

3. An wen würden Sie sich bei Fragen im Zusammenhang mit der Prämienverbilligung wenden?

*Nicht vorlesen. Mehrfachnennungen möglich.*

- 1  an die kantonale Ausgleichskasse (*explizite Nennung*)  
2  an die AHV-Zweigstelle der Gemeinde (*explizite Nennung*)  
3  an eine öffentliche Verwaltungsstelle (kantonal oder kommunal)  
4  an meine Krankenkasse  
5  an das Fürsorgeamt  
6  an eine Beratungsstelle, nämlich: \_\_\_\_\_  
7  anderes, nämlich: \_\_\_\_\_  
8  weiss nicht

**4. Haben Sie schon einmal einen Antrag für eine Prämienverbilligung eingereicht?**

- 1  ja *weiter zu Frage 5*  
 2  nein *weiter zu Frage 6*  
 3  weiss nicht/keine Antwort *weiter zu Frage 6*

**5. Haben Sie darauf Prämienverbilligungsbeiträge erhalten?**

- 1  ja  
 2  nein

**6. Die Ausgleichskasse hat anfangs Jahr Ihrem Haushalt ein Antragsformular für eine Prämienverbilligung zugeschickt. Warum haben Sie dieses Formular nicht ausgefüllt und eingeschickt?**

**Ich lese Ihnen ein paar Sachen vor, und Sie sagen mir bitte jedes Mal, ob das für Sie ein Grund sein könnte:**

<i>Jeden Satz vorlesen</i>	1	Grund	2
	Ja		Nein
Ich will nichts mit Ämtern zu tun haben.	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Ich kann selbst für mich sorgen.	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Ich habe nicht gewusst, wie das geht.	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Ich habe es vergessen.	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Ich habe mich bisher nicht darum gekümmert.	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Der Aufwand lohnt sich wegen den paar Franken nicht.	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Mein Einkommen geht niemanden etwas an.	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>

*Andere Gründe (nur bei spontanen Äusserungen):*

---



---

**7. Glauben Sie, dass Sie einen Anspruch auf eine Prämienverbilligung haben?**

- 1  ja *weiter zu Frage 8*  
 2  nein *weiter zu Frage 8*  
 3  weiss nicht/keine Antwort *weiter zu Frage 9*

**8. Warum sind Sie dieser Meinung?***Nicht vorlesen. Mehrfachnennungen möglich.*

- 1  wegen dem Einkommen  
 2  wegen dem Vermögen  
 3  weiss nicht/keine Antwort  
 4  andere Gründe, nämlich: \_\_\_\_\_

**Im Folgenden stellen wir Ihnen ein paar Fragen zu Ihrer Person und Ihrem Haushalt.****9. Wie viele Personen leben in ihrem Haushalt insgesamt?**

Total \_\_\_\_\_ davon:

Erwachsene	_____
Jugendliche (18 bis 25 Jahre)	_____
Kinder (unter 18 Jahre)	_____

**10. Welches ist Ihre Muttersprache?**

- 1  deutsch (*selber ankreuzen*)  
 2  andere: \_\_\_\_\_

**11. Bei welcher Krankenkasse sind Sie versichert?**

\_\_\_\_\_

**12. Schluss: Besten Dank für ihre Bereitschaft, unsere Fragen zu beantworten.**

---

**Fragen für InterviewerIn****13. Sprache in der das Interview geführt wurde:**

- 1  Mundart  
 2  Hochdeutsch  
 3  andere, nämlich: \_\_\_\_\_

**14. Gab es beim Interview Probleme bei der Verständigung**

- 1  ja  
 2  nein