

EVALUATION DES VOLLZUGS DER PRÄMIENVERBILLIGUNG IM KANTON LUZERN

Vertiefung zur Rahmenstudie des Bundesamtes für Sozialversicherung

Erarbeitet durch
Institut für Politikstudien Interface, Luzern
Dr. A. Balthasar
O. Bieri, lic. phil. I
C. Furrer, lic. ès pol.

Luzern, 30. April 2001

Evaluation des Vollzugs der Prämienverbilligung im Kanton Luzern

Vorwort

Seit Inkrafttreten des neuen Krankenversicherungsgesetzes (KVG) am 1. Januar 1996 sind die Kantone verpflichtet, Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungsbeiträge zu gewähren (KVG, Art. 65).

Da der Kanton Luzern vorher noch kein entsprechendes Prämienverbilligungssystem hatte, konnte man beim Prämienverbilligungsgesetz nicht auf langjährige Erfahrungen zurückgreifen. Bereits bei der Behandlung des Gesetzesentwurfes im Parlament war voraussehbar, dass dieses Gesetz nie zur Zufriedenheit aller führen würde. Zahlreiche parlamentarische Vorstösse waren die Folge.

Im Übrigen liegt es in der Natur der Bemessung der individuellen Prämienverbilligung, die auf das steuerbare Einkommen abstützt und sich nach den vorhandenen Mitteln richten muss, dass grosse Schwankungen im Grenzbereich zu erwarten sind.

Dies veranlasste das Gesundheits- und Sozialdepartement, bei der Firma Interface, Institut für Politikstudien, Luzern, im Juni 2000 eine Studie zur Evaluation des Vollzugs der Prämienverbilligung im Kanton Luzern in Auftrag zu geben.

Die Studie wurde unter Leitung von Dr. Andreas Balthasar durchgeführt. Unterstützt wurde diese Arbeit durch eine Projektbegleitgruppe, welcher folgende Personen angehörten: Albisser Werner (Leiter AHV-Zweigstelle Ruswil), Ambauen Luzia (Gemeindekanzlei Römerswil), Arnold Erwin (Sozialvorsteher Buchrain), Buob Hansruedi (Vorsteher-Stellvertreter kantonale Steuerverwaltung), Lötscher Fritz (Gemeindepräsident/Leiter AHV-Zweigstelle Marbach), Paravicini Gian-Antonio (Vorsteher Amt für Statistik), Steiger Vreni (Leiterin Amt für Sozialversicherungen der Stadt Luzern), Tuor Rudolf (Direktor Ausgleichskasse Luzern), Wicki Daniel (Abteilungsleiter Gesundheits- und Sozialdepartement), Zemp Rita (Abteilungsleiterin Ausgleichskasse Luzern).

Am 29. Januar 2001 wurde die Studie abgeschlossen. Sie stellt eine vertiefende Ergänzung für den Kanton Luzern zu einer im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherung erarbeiteten Studie der gleichen Firma dar.

Ich danke Herrn Dr. Balthasar und seinem Team sowie den Mitgliedern der Projektbegleitgruppe für ihre kompetente und engagierte Auseinandersetzung mit der gestellten Aufgabe, welche zu den nun vorliegenden interessanten Erkenntnissen führte.

Regierungsrat Dr. Markus Dürr
Vorsteher des Gesundheits- und Sozialdepartements

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
Zusammenfassung	7
1 Ausgangslage und Fragestellungen	10
1.1 Ablauf und Determinanten des Bezugssystems im Kanton Luzern	10
1.1.1 Gesuchsabwicklung	10
1.1.2 Einreichungstermin	11
1.2 Aktuelle politische Diskussion	13
1.2.1 Beschränkung auf die bundesrechtlich vorgeschriebenen Mittel	14
1.2.2 Erhöhung der Wirksamkeit der Prämienverbilligung	14
1.2.3 Auszahlung der Prämienverbilligung an die Versicherten	15
1.3 Untersuchungsleitende Fragestellungen	15
1.3.1 Wie gut werden die Zielgruppen erreicht?	16
1.3.2 Folgen der Bemessung auf Grund von Steuerdaten	16
1.3.3 Wie effizient ist die Abwicklung der Prämienverbilligung?	16
1.3.4 Methodik und Aufbau des Berichts	17
2 Wie gut werden die Zielgruppen erreicht?	18
2.1 Vorgehen	18
2.1.1 Steuerdaten als Ausgangspunkt	18
2.1.2 Abgleich der potentiell Berechtigten mit den aktuell Beziehenden	20
2.1.3 Vergleich der potentiell Berechtigten mit den Bezüglern	21
2.1.4 Telefonische Befragung von potentiell Berechtigten	21
2.1.5 Versichertenbefragung des Bundesamts für Sozialversicherung	22
2.2 Ausmass der Erreichung der Zielgruppe	22
2.2.1 Zielgruppenerreichung	22
2.2.2 Merkmale von Berechtigten ohne Bezug	26
2.3 Gründe für den Nichtbezug	31
2.3.1 Bekanntheit der Prämienverbilligung	32
2.3.2 Andere Gründe für den Nichtbezug trotz Berechtigung	35
2.4 Fazit	37

3	Folgen der Bemessung auf Grund von Steuerdaten	40
3.1	Vorgehen	40
3.2	Die Situation ausgewählter Bevölkerungsgruppen	41
3.2.1	Selbständigerwerbende	41
3.2.2	Vermögende mit bescheidenem Einkommen	43
3.2.3	Jugendliche in Ausbildung	44
3.2.4	Die Folgen wirtschaftlicher und sozialer Veränderungen	46
3.3	Fazit	47
4	Effizienz der Abwicklung der Prämienverbilligung	50
4.1	Vorgehen	50
4.2	Die Abwicklung im Einzelnen	50
4.2.1	Darstellung der unterschiedlichen Arbeitsschritte	51
4.2.2	Durchschnittliche Bearbeitungszeit	56
4.2.3	Kosten der Abwicklung	58
4.3	Überlegungen für und gegen die Auszahlung an die Versicherten	60
4.4	Fazit	63
5	Synthese und Empfehlungen	65
5.1	Wie gut werden die Zielgruppen erreicht?	65
5.1.1	Ergebnisse	65
5.1.2	Empfehlungen	66
5.2	Folgen der Bemessung auf Grund von Steuerdaten	68
5.2.1	Ergebnisse	68
5.2.2	Empfehlungen	69
5.3	Effizienz der Abwicklung	69
5.3.1	Ergebnisse	69
5.3.2	Empfehlungen	70
5.4	Generelle Beurteilung im interkantonalen Vergleich	71
	Anhänge	75
A1	Literaturverzeichnis	75
A2	Fragebogen	77

Zusammenfassung

Das Krankenversicherungsgesetz des Bundes verpflichtet die Kantone zur individuellen Verbilligung der Prämien für die obligatorische Krankenpflege-Grundversicherung von Personen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen. Im Kanton Luzern regelt das Gesetz über die Verbilligung von Prämien der Krankenversicherung vom 24. Januar 1995 die Einzelheiten.

1999 haben im Kanton Luzern rund 130'000 Personen Beiträge an die Krankenkassenprämien erhalten. Das entspricht rund 38 Prozent der Bevölkerung des Kantons. Insgesamt wurden rund 101,5 Millionen Franken ausbezahlt. Für das Jahr 2000 wird mit Auszahlungen im Umfang von rund 88 Millionen Franken gerechnet.

Das Gesundheits- und Sozialdepartement hat die Absicht, eine Botschaft zur Änderung des Prämienverbilligungsgesetzes vorzubereiten. In diesem Zusammenhang hat es das Institut für Politikstudien Interface in Luzern mit einer vertieften Analyse des Prämienverbilligungssystems beauftragt. Die Untersuchung erfolgte im Zusammenhang mit einer gesamtschweizerisch angelegten Evaluation des Vollzugs der Prämienverbilligung, welche das gleiche Institut für das Bundesamt für Sozialversicherung durchführte.¹

Die für den Kanton Luzern bearbeitete Untersuchung konzentrierte sich auf drei Fragestellungen:

Wie gut werden die Zielgruppen erreicht?

Eine Schätzung des Statistischen Amtes des Kantons Luzern sowie unserer eigenen Untersuchungsergebnisse ergeben im Kanton Luzern für das Jahr 2000 insgesamt rund 60'000 steuerpflichtige Personen, die möglicherweise ein Anrecht auf eine Prämienverbilligung haben. Rund 15'000 Steuerpflichtige beziehungsweise 24 Prozent der möglicherweise Berechtigten haben keinen Antrag gestellt. Dieser Anteil ist im interkantonalen Vergleich hoch und vermag nicht zu befriedigen.

Schlecht erfasst werden am ehesten Personen der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen. Es ist zu vermuten, dass diese Personen besonders häu-

¹ Balthasar/Bieri/Furrer 2001.

fig davon ausgehen, keinen Anspruch auf Prämienverbilligung zu haben. Weiter ist davon auszugehen, dass potentiell berechnigte Ausländerinnen und Ausländer etwas häufiger von ihrem Anrecht Gebrauch machen als Schweizerinnen und Schweizer. Es kann vermutet werden, dass dieses Ergebnis mit der ungleichen Einkommensverteilung der zwei Gruppen zusammenhängt: Es lässt sich nämlich zeigen, dass je höher der erwartete Beitrag ist, um so eher die Prämienverbilligung beantragt wird.

Drei Gründe führen hauptsächlich dazu, dass potentiell Berechnigte keinen Antrag für Prämienverbilligung stellen. Am häufigsten wird ungenügende Information dafür verantwortlich gemacht. Rund 47 Prozent der befragten, möglicherweise berechnigten Personen, welche keinen Antrag gestellt haben, lassen sich dieser Kategorie zuordnen. Viele denken, dass ihr Einkommen oder ihr Vermögen zu hoch sei und verzichten darum auf einen Antrag. Zweites wichtiges Argument ist das Desinteresse. Rund 30 Prozent der Befragten gaben an, die Prämienverbilligung zwar zu kennen, sich aber bisher nicht darum gekümmert zu haben. Dritter Grund, der häufig zu einem Verzicht auf einen Antrag führt, ist der Wunsch, wirtschaftlich selbständig zu bleiben (22 Prozent der Befragten). Im Verhältnis zu diesen drei Faktoren kommt der Zurückhaltung gegenüber Behörden eine untergeordnete Bedeutung zu.

Welches sind die Folgen der Bemessung der Anspruchsberechtigung auf Grund von Steuerdaten?

Es kann angenommen werden, dass im Kanton Luzern der Bezug von Prämienverbilligung durch Personen, die nicht in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben, im Vergleich zu anderen Kantonen eher gering ist. Das Antragssystem bietet diesbezüglich einen gewissen Schutz. Eine weitere Hemmschwelle kann der Umstand darstellen, dass die Gesuche bei der Gemeindeverwaltung eingereicht werden müssen. Probleme des Bezugs ohne effektive wirtschaftliche Notwendigkeit stehen in der Regel im Zusammenhang mit der Frage, wie gut die Steuerdaten die tatsächlichen ökonomischen Verhältnisse abbilden.

Dagegen verdient die Gruppe der Personen, deren veränderte wirtschaftliche oder soziale Verhältnisse sich erst verzögert auf die Prämienverbilligung auswirken, grössere Aufmerksamkeit. Leider konnten die verfügbaren Unterlagen auch zu dieser Gruppe nur spärliche Informationen liefern. In unseren Expertengesprächen wurden wir aber darauf hingewiesen, dass in diesem Zusammenhang gelegentlich Probleme

auftreten. Ihre Bedeutung wird zwar mit der jährlichen Steuerveranlagung abnehmen. Das Abstützen auf die definitiven Steuerzahlen wird jedoch dann problematisch bleiben, wenn sich die definitive Veranlagung verzögert und die letzte Gültige herangezogen werden muss.

Wie effizient ist die Abwicklung der Prämienverbilligung im Kanton Luzern?

Die Abwicklung der Prämienverbilligung verläuft im Kanton Luzern speditiv. Werden die Gesuche fristgerecht eingereicht und sind damit keine speziellen Abklärungen verbunden, so kann die Prämienverbilligung innert rund sechs Wochen ausbezahlt werden.

Die Vollzugskosten machen im Kanton Luzern rund 2,8 Prozent der ausgegebenen Mittel aus und sind im interkantonalen Vergleich hoch. Die Gesuchsbearbeitung ist relativ aufwändig. Der Umstand, dass kommunale und kantonale Stellen involviert sind, sowie die Tatsache, dass die Anträge jedes Jahr neu gestellt werden müssen, wirken kostensteigernd. Die Abwicklung der Prämienverbilligung beansprucht erhebliche Ressourcen des Kantons und der Gemeinden, weil die notwendigen Einwohner- und Steuerdaten nicht zentral verfügbar sind.

Beurteilung des Prämienverbilligungssystems im Kanton Luzern im interkantonalen Vergleich

Im interkantonalen Vergleich der Kantone Genf, Neuenburg, Basel-Stadt, Zürich, Luzern und Appenzell Ausserrhoden liegen die Stärken des Luzerner Systems vor allem im Ausschluss von Personen, welche nicht zur Zielgruppe gehören und in der raschen Abwicklung. Die wesentlichen Schwächen liegen bei der ungenügenden Benachrichtigung, Erreichung und Entlastung der Zielgruppen sowie in der mangelnden Aktualität der Bemessungsgrundlagen. Mit der Umsetzung der in diesem Bericht vorgeschlagenen Empfehlungen sind aber wesentliche Optimierungen möglich.

1 Ausgangslage und Fragestellungen

Der vorliegende Bericht befasst sich mit dem Vollzug der individuellen Prämienverbilligung für die obligatorische Krankenpflege-Grundversicherung im Kanton Luzern. Den Einstieg in die Thematik bildet eine kurze Darstellung des Vollzugsablaufes und wichtiger vollzugsrelevanter Faktoren (Abschnitt 1.1). Danach weisen wir auf die aktuelle politische Diskussion im Zusammenhang mit der Prämienverbilligung im Kanton Luzern hin (Abschnitt 1.2). Schliesslich arbeiten wir die zentralen untersuchungsleitenden Fragestellungen heraus (Abschnitt 1.3).

1.1 Ablauf und Determinanten des Bezugssystems im Kanton Luzern

Das Prämienverbilligungssystem des Kantons Luzern ist durch das Gesetz über die Verbilligung von Prämien der Krankenversicherung vom 24. Januar 1995 geregelt.² Es bezweckt, dass durch die Verbilligung der Prämien für die Krankenpflege-Grundversicherung Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen ein angemessener Versicherungsschutz zu finanziell tragbaren Bedingungen gewährleistet werden kann. „Bescheidene wirtschaftliche Verhältnisse“ und „finanziell tragbare Bedingungen“ werden nicht weiter definiert. Als angemessener Versicherungsschutz ist der Versicherungsschutz gemäss Versicherungsobligatorium nach Krankenversicherungsgesetz zu betrachten. Nachfolgend beschreiben wir kurz die Gesuchsabwicklung. Danach gehen wir auf das Stichtagprinzip und die Bemessungsgrundlagen als zwei wesentliche Determinanten des Bezugssystems des Kantons Luzern ein.

1.1.1 Gesuchsabwicklung

Zielgruppen der individuellen Prämienverbilligung sind Personen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen. Im Kanton Luzern müssen potentiell berechnigte Personen einen Antrag an die AHV-Zweigstelle der Wohngemeinde stellen. Das entsprechende Formular muss bei der AHV-Zweigstelle bezogen werden. All jene, die in den letzten Jahren einmal einen Antrag gestellt haben, sind in der Adressdatenbank der Ausgleichskasse des Kantons Luzern erfasst und erhalten das Antragsformular direkt zugestellt. Die Ausgleichskasse und die AHV-Zweigstellen sorgen zusammen mit den Krankenversicherern für eine angemessene Information der Bevölkerung über die Möglichkeit der Prämienverbilligung.

² Prämienverbilligungsgesetz, SRL, Nr. 866.

Da nur die Gemeindeverwaltungen über die notwendigen aktuellen Steuer- und Personendaten verfügen, kommt diesen im Vollzug der Prämienverbilligung eine wichtige Funktion zu. Die Gemeinden prüfen die Personendaten und geben die entsprechenden Steuerwerte an. Danach wird das Antragsformular an die kantonale Ausgleichskasse weitergeleitet. Diese berechnet den allfälligen Prämienverbilligungsbetrag, informiert die Berechtigten über dessen Höhe und veranlasst die Auszahlung der Beiträge.

Ein Anspruch auf eine Prämienverbilligung besteht, wenn die anrechenbaren Prämien einen vom Regierungsrat festgelegten Prozentsatz des steuerbaren Einkommens zuzüglich zehn Prozent des steuerbaren Vermögens übersteigen.³

1.1.2 Einreichungstermin

Im Kanton Luzern müssen Gesuche bis Ende April eingereicht werden. Massgebend für die Berechnung der Prämienverbilligung sind die Verhältnisse am 1. Januar des Jahres, für welches die Prämienverbilligung beansprucht wird. Dabei wird einerseits auf die Zusammensetzung der Familie an diesem Stichtag abgestützt. Andererseits sind die Steuerwerte der letzten rechtskräftigen Steuerveranlagung verbindlich.

Das Stichtagprinzip kennt jedoch Ausnahmen. In den folgenden Fällen besteht ein Anrecht auf eine *Neuberechnung* der Prämienverbilligung:

- Wenn sich die wirtschaftlichen Verhältnisse eines Antragstellenden während des Jahres so ändern, dass eine Zwischenveranlagung gemäss kantonalem Steuergesetz notwendig ist
- oder eine aktuelle Steuerveranlagung rechtskräftig wird.

Dies unter der Bedingung, dass die Zwischenveranlagung, bzw. die aktuelle Einstufung neue Steuerdaten für die Bemessung hervorbringt.⁴

³ Als anspruchsberechtigt gelten Personen mit steuerrechtlichem Wohnsitz im Kanton Luzern (§ 5, Abs.1).

⁴ §112 des Luzerner Steuergesetzes (SRL 620) sieht eine Zwischenveranlagung unter anderem dann vor, wenn eine dauernde Veränderung des Reineinkommens oder des Reinvermögens um mehr als Fr. 5000 beziehungsweise Fr. 30'000 vorliegt durch:

- Scheidung oder dauernde, rechtliche oder tatsächliche Trennung der Ehegatten;
- Aufnahme oder Aufgabe der Erwerbstätigkeit, Berufswechsel, Pensionierung sowie Einschränkung der Erwerbstätigkeit, wenn sich deren Umfang sowie das Erwerbseinkommen um mindestens einen Drittel vermindern beziehungsweise erhöht;
- Anfall oder Wegfall einer Rente;

Allerdings ist eine derartige Anpassung nur möglich, wenn fristgerecht ein Gesuch eingereicht worden ist. Änderungen der wirtschaftlichen Verhältnisse berechtigen dagegen *nicht* zu einer Gesuchseinreichung nach dem Eingabetermin. Einzig Personen, welche neu in die Sozialhilfe- oder Ergänzungsleistungsberechtigung fallen, kommen auch während des Jahres neu in den Genuss einer Prämienverbilligung.

Bemessungsgrundlagen

Das kantonale Gesetz über die Verbilligung der Prämien der Krankenversicherung beauftragt den Regierungsrat, den für die Berechnung der Prämienverbilligung massgeblichen Einkommensanteil jährlich nach Massgabe der verfügbaren Mittel festzulegen. Die verfügbaren Mittel richten sich nach Artikel 10 des Gesetzes und werden durch die Beiträge des Bundes und die bundesrechtlich vorgeschriebenen Beiträge des Kantons finanziert. Auf Grund der Verhandlungen über die Gesetzesvorlage in der vorberatenden Kommission und im Grossen Rat ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber die bundesrechtlich vorgeschriebenen Mittel als 50 Prozent der vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel verstanden haben wollte.

Die jährliche Berechnung des massgeblichen Prozentsatzes durch den Regierungsrat erfolgt auf der Basis von Kostenschätzungen, welche das Statistische Amt des Kantons Luzern erstellt hat. Das Amt stützt sich dabei auf verfügbare Angaben der kantonalen Staatssteuerstatistik sowie auf Überlegungen zur Anzahl der potentiell Berechtigten. Für verschiedene Modelle mit unterschiedlichem Prozentsatz wird die Höhe der damit verbundenen Prämienverbilligung berechnet. Auf Grund dieser Angaben sowie den Budgetvorgaben legt der Regierungsrat jeweils die Höhe des Prozentsatzes fest.

Ist die anrechenbare Richtprämie höher als der vom Regierungsrat bestimmte Prozentsatz des Totalbetrages bestehend aus 100 Prozent des steuerbaren Einkommens und zehn Prozent des steuerbaren Vermögens, so ist eine Berechtigung für Prämienverbilligung gegeben. Ausbezahlt wird der übersteigende Anteil bis maximal zum Betrag der Richtprämie. Beiträge, welche geringer sind als 60 Franken pro Jahr, werden nicht ausgerichtet. Die gewährten Prämienreduktionen werden direkt dem Versicherten zugestellt.

- Änderung im Bestand des Vermögens kraft Erbrechts, infolge Schenkung, Begründung oder Wegfalls einer Nutzniessung.

1.2 Aktuelle politische Diskussion

Die nachfolgende Darstellung gibt einen Überblick über die quantitative Entwicklung der Prämienverbilligung im Kanton Luzern.

D 1.1 Entwicklung der Anzahl Gesuche, Anteil der Bevölkerung mit Prämienverbilligung, massgeblicher Prozentsatz des Einkommens

<i>Jahr</i>	<i>Gesuche</i>	<i>Anzahl Berechtigte</i>	<i>Berechtigte in Prozent der Bevölkerung</i>	<i>Ausbezahlte Mittel</i>	<i>Massgeblicher Prozentsatz</i>
1996	28'277	nicht erhoben	nicht erhoben	37'069'952	10,0%
1997	38'141	76'205	22,3%	57'507'437	8,5%
1998	48'098	98'332	29,0%	81'821'709	7,5%
1999	61'527	128'983	38,0%	101'499'620	7,0%
2000	Noch nicht publiziert				8,5%

Angaben inklusive Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe.

Quelle: Jahresberichte der Ausgleichskasse Luzern.

Die Darstellung D 1.1 macht deutlich, dass 1999 im Kanton Luzern rund 130'000 Personen Beiträge an die Krankenkassenprämien erhalten haben.⁵ Das entsprach rund 38 Prozent der Bevölkerung. Insgesamt wurden 1999 rund 101,5 Millionen Franken ausbezahlt.⁶ Für das Jahr 2000 wird mit Auszahlungen im Umfang von rund 88 Millionen Franken gerechnet.

Wie in anderen Kantonen ist das Prämienverbilligungssystem auch im Kanton Luzern immer wieder Gegenstand politischer Diskussionen. Dabei wurden vor allem drei Themen debattiert: die Beschränkung auf die bundesrechtlich vorgeschriebenen Mittel, Erhöhung der Wirksamkeit der Prämienverbilligung für untere Einkommen und Familien mit Kindern sowie die Auszahlung der Prämienverbilligung an die Versicherten.

⁵ Inklusive Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen.

⁶ Davon wurden rund 81 Millionen Franken der Staatsrechnung 1999 belastet. 20 Millionen Franken werden durch Mittel gedeckt, welche in den Vorjahren nicht aufgewendet wurden.

1.2.1 Beschränkung auf die bundesrechtlich vorgeschriebenen Mittel

Im Herbst 1999 wurde über eine kantonale Volksinitiative mit dem Titel „Krankenpflege-Grundversicherung: Tragbare Prämien für alle“ abgestimmt, welche vom Gründen Bündnis 1997 eingereicht worden war. Diese verlangte, dass ein massgeblicher Prozentsatz des steuerbaren Einkommens von sieben Prozent im Gesetz festgelegt wird. Auf diese Weise wäre die jährliche Festlegung des Prozentsatzes hinfällig geworden. Die Initiative wurde mit einem Anteil von gut 58 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt.

Das Anliegen der Initiative wurde mit einer am 28. März 2000 eröffneten Motion über die Verbilligung der Krankenkassenprämien ab dem Jahr 2001 erneut aufgenommen.⁷ Diese verlangt, dass der Regierungsrat dem Grossen Rat raschmöglichst eine Änderung des Luzerner Prämienverbilligungsgesetzes unterbreitet, die es erlaubt, mehr als die bundesrechtlich zwingend vorgeschriebenen Bundesbeiträge zu beziehen. Die Motion wurde als Postulat erheblich erklärt und der Regierungsrat stellt eine Gesetzesänderung in Aussicht, welche im Sinne der Motion ausfallen könnte.

1.2.2 Erhöhung der Wirksamkeit der Prämienverbilligung für untere Einkommen und Familien mit Kindern

Im Januar 2000 wurden Postulate eingereicht, welche die Wirksamkeit der Prämienverbilligung für untere Einkommen und Familien mit Kindern zu erhöhen beabsichtigten. Das Postulat Rico de Bona verlangte die Prüfung eines degressiven Modells bei der Anspruchsberechtigung der Prämienverbilligung.⁸ Untere Einkommen und Familien mit Kindern sollten stärker begünstigt, bzw. mehr entlastet werden als bisher. Der Regierungsrat beantragte Ablehnung des Postulats mit der Begründung, dass die unterschiedlichen Einkommen und Vermögen im Steuerrecht bereits unterschiedlich belastet würden. Zudem wurde ein verhältnismässig hoher administrativer Mehraufwand für die Einführung und Bearbeitung einer degressiven Berechnung erwartet. Der Grosse Rat überwies das Postulat teilweise.

⁷ M 123 Eva Zihlmann und Mitunterzeichnende vom 28. März 2000.

⁸ P 75, De Bona vom 17. Januar 2000.

1.2.3 Auszahlung der Prämienverbilligung an die Versicherten

In der Sitzung vom 14. September 1999 erklärte der Grosse Rat sowohl die Motion Nr. 616 von Albert Vitali als auch die Motion Nr. 14 von Vreni Moser als Postulate erheblich. Die Anträge verlangen eine Änderung des Prämienverbilligungsgesetzes mit dem Ziel, dass die Auszahlung der Prämienverbilligung in der Regel direkt an die Krankenversicherer erfolgt. Es wird unter anderem argumentiert, dass die Direktauszahlung an die Begünstigten immer wieder dazu führe, dass dieses Geld zweckentfremdet für andere Bedürfnisse eingesetzt wird, so dass es für die effektive Begleichung der Prämie fehlt. Der Regierungsrat zeigte sich für das Anliegen offen. Er wies aber auch auf verschiedene Nachteile des Systems hin und verlangte Zeit für vertiefte Abklärungen und Gespräche. Diese Zeit wurde ihm durch die Umwandlung der Motionen in ein Postulat gewährt. Wir werden in Abschnitt 4.3 ausführlicher auf diese Thematik eingehen.

1.3 Untersuchungsleitende Fragestellungen

Das Gesundheits- und Sozialdepartement hat die Absicht, eine Botschaft zur Änderung des Prämienverbilligungsgesetzes vorzubereiten. In diesem Zusammenhang hat es das Institut für Politikstudien Interface in Luzern mit einer vertieften Analyse des Prämienverbilligungssystems im Kanton Luzern 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.⁹

Die für den Kanton Luzern durchgeführte Untersuchung konzentrierte sich auf drei Fragestellungen, welche in Zusammenarbeit mit der Ausgleichskasse Luzern entwickelt wurden. Ausgeklammert wurden einerseits Fragen im Zusammenhang mit der Abrechnung bei den Gemeindebeträgen.¹⁰ Andererseits 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 einer Studie des Bundesamtes für Sozialversicherung in Kürze veröffentlicht.¹¹

⁹ Balthasar/Bieri/Furrer 2001.

¹⁰ Interpellation Nr. 252 Vitali vom 21. November 2000.

¹¹ Balthasar 1998 und Balthasar 2001.

Nachfolgend gehen wir kurz auf die untersuchungsleitenden Fragestellungen der vorliegenden Arbeit ein.

1.3.1 Wie gut werden die Zielgruppen erreicht?

Da das bestehende System der Prämienverbilligung im Kanton Luzern auf Antragstellung basiert, kommt dem Informationsstand der Bevölkerung zentrale Bedeutung zu. Aus diesem Grund informieren die Ausgleichskasse und die kommunalen AHV-Zweigstellen intensiv über die Prämienverbilligung. Trotz diesen Bemühungen wird in der politischen Diskussion immer wieder behauptet, dass nicht alle anspruchsberechtigten und bedürftigen Personen einen Antrag auf Prämienverbilligung einreichen, weil sie ungenügend informiert seien. Über die Tragweite dieses Problems und die Gründe, die dazu führen, dass Anträge nicht gestellt werden, kann zur Zeit nur spekuliert werden.

1.3.2 Welches sind die Folgen der Bemessung der Anspruchsberechtigung auf Grund von Steuerdaten?

Im Kanton Luzern dienen die Angaben der letzten rechtskräftigen Steuererklärung beziehungsweise Zwischenveranlagung als Bemessungsgrundlage für die Prämienvergünstigung. Dies kann dazu führen, dass auch Personen, welche nicht in jedem Fall zur Zielgruppe der Personen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen gehören (z.B. Selbständigerwerbende, Vermögende mit bescheidenem Einkommen, Jugendliche in Ausbildung, welche von den Eltern unterstützt werden), von der Prämienverbilligung profitieren. Zudem ist es möglich, dass die letzte steuerliche Veranlagung nicht den aktuellen wirtschaftlichen Verhältnissen entspricht. Dies kann zur Folge haben, dass Personen, welche in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen leben, keinen Anspruch auf Prämienverbilligung haben. Dies kann finanzielle Engpässe nach sich ziehen. Es stellt sich die Frage nach der Bedeutung dieser Probleme.

1.3.3 Wie effizient ist die Abwicklung der Prämienverbilligung?

Schliesslich stellten sich Fragen im Zusammenhang mit der Abwicklung der Prämienverbilligung im Kanton Luzern:

- *Einerseits* geht es darum abzuklären, wie rasch die finanzielle Entlastung erfolgt. Das im März 2000 revidierte KVG legt Wert darauf, dass die Prämienverbilligungsbeiträge den Bezugsberechtigten nach der Feststellung der Bezugsberechtigung so ausgezahlt werden, dass

sie ihrer Prämienzahlungspflicht nicht vorschussweise nachkommen müssen (Art. 65 Abs. 3 Satz 2).

- *Andererseits* stellt sich die Frage nach den Vollzugskosten im Vergleich zu anderen Kantonen.

1.3.4 Methodik und Aufbau des Berichts

Zur Beantwortung der genannten Fragen führte das Institut für Politikstudien Interface zwischen April und Dezember 2000 Gespräche mit rund 20 verwaltungsinternen und -externen Expertinnen und Experten. Weiter wurden verschiedene Abklärungen in der Ausgleichskasse des Kantons Luzern getroffen. Im Zentrum der Arbeiten stand jedoch die Befragung von potentiell prämienerbilligungsberechtigten Personen, welche keine Anträge gestellt haben, in der Stadt Luzern sowie den Gemeinden Buchrain, Römerswil, Ruswil und Marbach.

Wir möchten an dieser Stelle allen Expertinnen und Experten herzlich für ihre Auskunftsbereitschaft danken. Besonderer Dank gebührt auch den Verantwortlichen der Ausgleichskasse Luzern, des kantonalen Amtes für Statistik sowie der beteiligten Gemeindeverwaltungen, welche unser Projekt tatkräftig unterstützt haben.

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Analysen präsentiert. Die Kapitel 2 bis 4 widmen sich je einer der drei Hauptfragen. In Kapitel 5 werden die Resultate zusammengefasst und Empfehlungen zuhanden des Sozial- und Gesundheitsdepartements des Kantons Luzern formuliert.

2 Wie gut werden die Zielgruppen erreicht?

Die bisherigen Erfahrungen machen deutlich, dass im Kanton Luzern nicht alle anspruchsberechtigten Personen einen Antrag für eine Prämienverbilligung stellen. Das Statistische Amt hat den Ausschöpfungsgrad für die letzten Jahre geschätzt und festgestellt, dass er leicht zugenommen hat. Für das Jahr 2000 wurde angenommen, dass ungefähr 69 Prozent der potentiell Berechtigten, welche einen Antrag haben stellen müssen, ein entsprechendes Gesuch eingereicht haben.¹² Es stellt sich einerseits die Frage, wie verlässlich diese Schätzungen sind. Andererseits sind die Gründe für die Tatsache unklar, dass trotz formeller Berechtigung oft keine Anträge gestellt werden.

Im diesem Kapitel wird diesen Fragen nachgegangen. Zuerst schildern wir das Vorgehen in diesem Untersuchungsteil (Abschnitt 2.1). Danach wenden wir uns den Resultaten zu. In Abschnitt 2.2 wird das Ausmass der Problematik des Nichtbezugs trotz Berechtigung diskutiert. In Abschnitt 2.3 wird den Gründen nachgegangen, welche dazu führen, dass ein Teil der Berechtigten ihre Ansprüche nicht geltend macht. Schliesslich fassen wir die Ergebnisse zusammen (Abschnitt 2.4).

2.1 Vorgehen

Im Zentrum dieses Untersuchungsteils steht die Absicht, die Gruppe der potentiell Berechtigten zu ermitteln, welche keinen Anspruch auf Prämienverbilligung erhebt. Mit einer zufälligen Auswahl aus dieser Gruppe sollen Interviews geführt werden, in welchen nach Gründen für den Verzicht auf die Unterstützung gefragt wird. Diese an sich einfache Zielsetzung verlangte ein aufwändiges Vorgehen, welches im Folgenden skizziert wird.

2.1.1 Steuerdaten als Ausgangspunkt

Ausgangspunkt dieses Untersuchungsteils bildeten Steuerdaten, welche zusammen mit den familiären Verhältnissen massgebend für die Anspruchsberechtigung sind. Da die entsprechenden Informationen im Kanton Luzern nur bei den kommunalen Behörden verfügbar sind, konnte eine solche Untersuchung nur mit Hilfe der kommunalen Steuerämter, Einwohnerkontrollen und AHV-Zweigstellen durchgeführt werden. Zudem war von Anfang an klar, dass die Abklärungen nicht

¹² Paravicini Bagliani/Käser 2000a.

flächendeckend durchgeführt werden konnten. Vielmehr mussten wir uns auf eine Auswahl von Gemeinden beschränken. Unter Berücksichtigung der Kriterien „unterschiedliche Gemeindegrössen“, „unterschiedliche Zentrumsnähe“ und „unterschiedliche Erwerbsstruktur“ fiel die Wahl nach Rücksprache mit der Auftraggeberin schliesslich auf die Stadt Luzern sowie die Gemeinden Buchrain, Ruswil, Römerswil und Marbach.

Zuerst wurde versucht, über die Interessengemeinschaft Informatik Luzerner Gemeinden (IGGI) Zugang zu den benötigten Daten zu erhalten. Da dies aber nur über eine spezielle Programmierung möglich gewesen wäre, haben wir nach einem anderen Zugang gesucht. Weitergeholfen hat schliesslich der Umstand, dass das kantonale Amt für Statistik für die vorausschauenden Schätzungen der Ausgaben für die Prämienverbilligung über Steuerdaten der Gemeinden verfügt, welche für unsere Zwecke ausgewertet werden konnten. Diese Daten bildeten für die Gemeinden Buchrain, Ruswil, Römerswil und Marbach den Ausgangspunkt, um potentiell berechnete Personen zu ermitteln, die im Gesuchsjahr 2000 keinen Antrag für eine Prämienverbilligung eingereicht haben.

In der Stadt Luzern wurde ein etwas anderer Weg gewählt. Basis bildeten die Daten des städtischen Steueramtes von 11'804 definitiv veranlagten Steuerpflichtigen. Dies entspricht rund 31 Prozent aller Steuerpflichtigen.¹³ Das städtische Steueramt und die AHV-Zweigstelle haben aus diesem Datensatz jene Personen herausgesucht, welche möglicherweise prämienvverbilligungsberechtigt sind. Allerdings gelang dies nur für Personen im Alter von über 25 Jahren zuverlässig. Deshalb wurden die jüngeren Personen von Anfang an aus dem Sample ausgeklammert und von einer Grundgesamtheit von 10'592 Steuerpflichtigen ausgegangen.¹⁴

¹³ Da es sich um definitive Veranlagungen handelt, ist davon auszugehen, dass es sich hier vor allem um einfachere Veranlagungen ohne komplexe Vermögens- und Einkommenssituationen handelt. Der Vergleich mit der Steuerstatistik zeigt, dass das steuerbare Einkommen und das steuerbare Vermögen bei den definitiv Veranlagten etwas unter dem Durchschnitt liegt.

¹⁴ Auf Grund der Daten kann nicht festgestellt werden, ob sich Personen in einer Erst- oder Zweitausbildung befinden.

2.1.2 Abgleich der potentiell Berechtigten mit den aktuell Beziehenden

Weil die beschriebene Datengrundlage für die exakte Klärung der Anspruchsberechtigung zu wenig aktuell war, mussten alle ausgewählten Fälle von den zuständigen kommunalen Stellen überprüft und aktualisiert werden.

In der *Stadt Luzern* hat die AHV-Zweigstelle die personellen und familiären Verhältnisse von 2'229 potentiell Berechtigten überprüft und ermittelt, welche dieser Personen im Jahr 2000 einen Antrag für eine Prämienverbilligung eingereicht haben.

In den *übrigen vier Gemeinden* wurde die Steuerdaten durch die Steuerämter überprüft und ergänzt. Die AHV-Zweigstellen beziehungsweise die Einwohnerkontrollen haben die Daten bezüglich Wohnsitz und familiärer Situation bereinigt. Darstellung D 2.1 gibt Aufschluss über die Ermittlung der potentiell Berechtigten in den Gemeinden.

D 2.1: Ermittlung von potentiell berechtigten Steuerpflichtigen

	Stadt Luzern	Römerswil	Ruswil	Buchrain	Marbach
	10'592 definitiv veranlagte Steuerpflichtigen über 25 Jahre	Listen des Amtes für Statistik mit potentiell Berechtigten, die möglicherweise kein Gesuch für eine Prämienverbilligung eingereicht haben			
Ermittelte möglicherweise berechnete Steuerpflichtige	4'027	130	376	150	182
<i>abzüglich:</i>					
über EL berechnete	974	0	0	1	11
aufgrund Prüfung durch Steueramt <i>nicht</i> berechnete	50	22	101	11	9
aufgrund Prüfung durch Einwohnerkontrolle <i>nicht</i> berechnete	774	44	92	30	115
Verbleibende Berechnete	2'229 davon ohne Gesuch 871	64	183	108	47

Die Einwohnerkontrolle prüfte, ob die betreffenden Personen in der Gemeinde Wohnsitz haben sowie ob sie 1999 weggezogen oder verstorben sind.

In den 2'229 ermittelten Berechneten der Stadt Luzern – nicht jedoch in den 871 ohne Gesuch – können auch Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe enthalten sein. Die Anzahl der Fälle lässt sich nur schätzen. Alle nachfolgenden Analysen für die Stadt Luzern wurden mit und ohne mögliche Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe durchgerechnet und führen zu keinen relevanten Unterschieden.

2.1.3 Vergleich der potentiell Berechtigten mit den Bezügerinnen und Bezüger

In einem weiteren Schritt wurde nach den Kriterien Alter, familiäre Situation, Erwerbsart, Nationalität und zu erwartendem Prämienverbilligungsbeitrag untersucht, welche Personen ein Gesuch für eine Prämienverbilligung einreichen. Damit sollten Hinweise auf mögliche Über- oder Untervertretungen bestimmter Gruppen beziehungsweise allfälliger Gründe für den Nichtbezug erarbeitet werden. Zu diesem Zweck standen Auswertungen des Amtes für Statistik des Kantons Luzern zur Verfügung.¹⁵ Zudem waren Analysen auf der Basis des Datensamples der Stadt Luzern möglich. In den Gemeinden Römerswil, Buchrain, Ruswil und Marbach sind die Daten bezüglich dem Kriterium der Antragstellung nicht zufällig ausgewählt und konnten für diese Fragestellung nicht verwendet werden.

2.1.4 Telefonische Befragung von potentiell Berechtigten

Die ermittelten potentiell Berechtigten wurden telefonisch befragt. Ziel war es, auf diesem Weg mehr über die Ursachen des Nichtbezugs zu erfahren. Wie die nachfolgende Darstellung D 2.2 zeigt, konnten 227 Kontakte realisiert werden. Die Befragung fand im November und Dezember 2000 statt.

D 2.2: Anzahl realisierte Telephoninterviews

<i>Gemeinde</i>	<i>Zufällig ausgewählte Adressen</i>	<i>Ausfälle¹⁶</i>	<i>Anzahl realisierte Interviews</i>	<i>Anteile der Gemeinden</i>
Stadt Luzern	108	12	96	42%
Buchrain	69	16	53	23%
Ruswil	59	24	35	15%
Marbach	24	6	18	8%
Römerswil	30	5	25	11%
Total	290	63	227	100%

¹⁵ Paravicini Bagliani/Käser 2000a und Paravicini Bagliani/Käser 2000b.

¹⁶ Betrifft Verweigerungen, Kommunikationsprobleme und Personen, die nicht erreicht wurden.

2.1.5 Versichertenbefragung des Bundesamts für Sozialversicherung

Im Rahmen der Wirkungsanalyse des KVG beauftragte das Bundesamt für Sozialversicherung im Sommer 2000 IPSO Sozialforschung mit der Durchführung einer gesamtschweizerisch repräsentativen Haushaltsbefragung.¹⁷ In diesem Zusammenhang wurde unter anderem auch die Bekanntheit der Prämienverbilligung ermittelt. Die Daten dieser Untersuchung wurden für den Kanton Luzern speziell ausgewertet und in diesen Bericht einbezogen.

2.2 Ausmass der Erreichung der Zielgruppe

Zu welchen Resultaten sind wir bezüglich der Frage nach der Erreichung der Zielgruppen gekommen? Welche Unterschiede lassen sich diesbezüglich zwischen verschiedenen soziodemographischen Gruppen erkennen? Diesen Fragen gehen wir im Folgenden hauptsächlich nach.

2.2.1 Zielgruppenerreichung

Das Statistische Amt des Kantons Luzern hat für das Jahr 2000 geschätzt, dass ungefähr 69 Prozent der potentiell Berechtigten, welche einen Antrag haben stellen müssen, ein Prämienverbilligungsgesuch eingereicht haben.¹⁸ Zwar unterscheidet die Datengrundlage, welche dem statistischen Amt für die Schätzung zur Verfügung stand, in vielen Gemeinden nicht zwischen den beschränkt und den ganz steuerpflichtigen Personen.¹⁹ Dem Amt ist es aber gelungen, die Gruppe der beschränkt Steuerpflichtigen approximativ zu identifizieren.²⁰

¹⁷ Peters/Müller/Luthiger 2000.

¹⁸ Paravicini Bagliani/Käser 2000b.

¹⁹ Beschränkt Steuerpflichtige haben ihren Wohnsitz in einer anderen Gemeinde und versteuern dort auch ihre wesentlichen Einkünfte. In früheren Schätzungen wurde diese Gruppe auf Grund ungenügender Kodierung durch die Gemeinden, in welche sie beschränkt steuerpflichtig waren, als prämienvverbilligungsberechtigt eingeschätzt. Da diese Personen aber nicht in der betreffenden Gemeinde Wohnsitz haben, sind sie nicht zum Bezug von Prämienverbilligung berechtigt. Dies hat zur Folge, dass die Zahl der möglicherweise Berechtigten vom Amt für Statistik in früheren Jahren eher überschätzt wurde.

²⁰ Paravicini Bagliani/Käser 2000b.

D 2.3: Anzahl der Steuerpflichtigen, der eingereichten Gesuche sowie der potentiell Prämienverbilligungsberechtigten und Ausschöpfung der Prämienverbilligung in ausgewählten Gemeinden

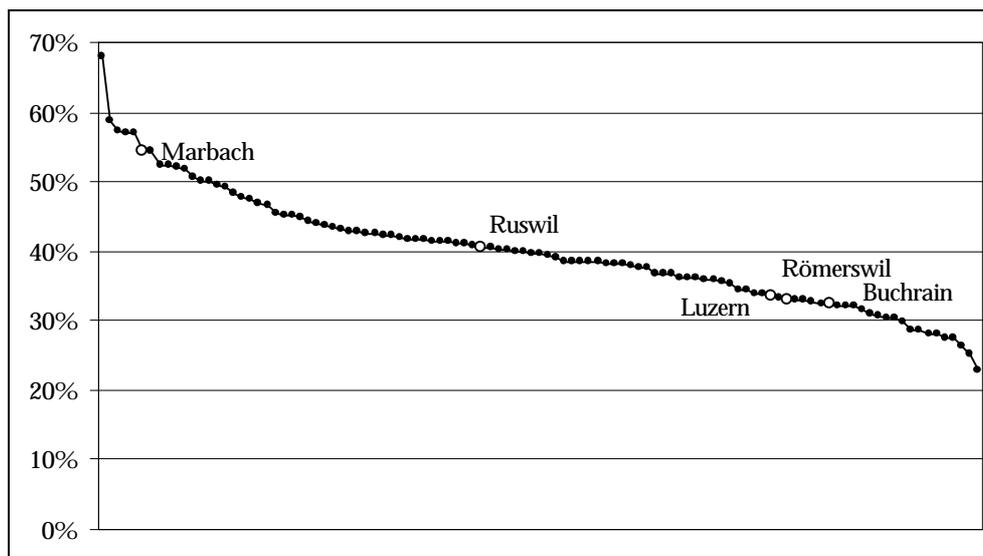
<i>Gemeinde</i>	<i>Römerswil</i>	<i>Ruswil</i>	<i>Buchrain</i>	<i>Marbach</i>	<i>Stadt Luzern</i>
Anzahl Steuerpflichtige	616	2'893	2'016	589	10'592
Eingereichte Gesuche	147	962	433	247	1358
Ermittelte Nichtbezüger (vgl. D 2.1)	64	183	108	47	871
Summe der potentiell Berechtigten	211	1'145	541	294	2'229
Anteil der potentiell Berechtigten in % (Schätzung Amt für Statistik)	34% (33%)	40% (40%)	27% (32%)	50% (55%)	21% (34%)
Ausschöpfung in % (Schätzung Amt für Statistik)	70% (65%)	84% (91%)	80% (67%)	84% (100%)	61% (54%)

In Darstellung D 2.3 zeigt sich, dass der Anteil der potentiell Berechtigten und die Ausschöpfung vom Amt für Statistik auf der aktualisierten Datengrundlage von Ende 2000 sehr zuverlässig geschätzt wurde. Die angenommene Ausschöpfungsquote von rund 69 Prozent derjenigen Personen, welche einen Antrag stellen müssen, kann aufgrund unserer empirischen Erhebung bestätigt werden. Dies bedeutet, dass rund 31 Prozent der möglicherweise berechtigten Steuerpflichtigen, die dem Antragssystem unterstehen, keinen Antrag auf Prämienverbilligung gestellt haben. Werden jedoch auch die Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe einbezogen, welche die Prämienverbilligung automatisch erhalten, so liegt der Anteil der möglicherweise Berechtigten, die keinen Antrag stellen, bei 24 Prozent.

In Darstellung D 2.4 ist der Anteil der potentiell berechtigten steuerpflichtigen Personen für alle 107 Gemeinden des Kantons dargestellt. Dabei wurde die Anzahl der prämienverbilligungsberechtigten Steuerpflichtigen im Gesuchsjahr 1999 vom Amt für Statistik mit Hilfe der Staatssteuerdatenbank geschätzt. Der Anteil der potentiell Berechtigten an allen Steuerpflichtigen variiert zwischen 22 und 68 Prozent. Die Un-

terschiede zwischen den Gemeinden hängen mit der jeweiligen Einkommens- und Bevölkerungsstruktur in den Gemeinden zusammen.²¹

D 2.4: Geschätzter Anteil potentiell prämienvorbilligungsberechtigter Steuerpflichtiger in den Gemeinden des Kantons Luzern



Quelle: Amt für Statistik; Prämienvorbilligungsberechtigte (ohne Quellensteuerpflichtige, inklusive Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe), Steuerpflichtige ohne junge Erwachsene im Alter von 19 bis 25 Jahre und ohne Quellensteuerpflichtige.

Da insbesondere der Anteil jener Prämienvorbilligungsberechtigten interessiert, welche ein Gesuch einreichen, bildet Darstellung D 2.5 den Ausschöpfungsgrad in den Gemeinden ab. Das Amt für Statistik hat dazu die Anzahl der GesuchstellerInnen des Jahres 1999 aus den Daten der Ausgleichskasse und des Bundesamtes für Sozialversicherung ermittelt. Es zeigt sich, dass im Rahmen dieser Schätzung die Ausschöpfung zwischen 28 und 100 Prozent erheblich variiert. Die durchschnittliche kantonale Ausschöpfung beträgt 69 Prozent der möglicherweise Berechtigten, welche einen Antrag stellen müssen.

²¹ Statistische Untersuchungen weisen auf positive Zusammenhänge hin zwischen dem Anteil der potentiell Berechtigten und dem Anteil der Bevölkerung über 65 Jahre, dem Anteil der Steuerpflichtigen mit einem steuerbaren Einkommen unter 20'000 Franken sowie dem Anteil der Bevölkerung, welcher gemäss Volkszählung 1990 angab, im Landwirtschaftsgebiet zu wohnen. Keine statistischen Zusammenhänge konnten dagegen zwischen dem Anteil der potentiell Berechtigten und dem Anteil der ausländischen Bevölkerung festgestellt werden.

D 2.5: Geschätzter Ausschöpfungsgrad für das Jahr 2000 in den Gemeinden (Anzahl Gesuche in Prozent der Prämienverbilligungsberechtigten)



Quelle: Amt für Statistik; Prämienverbilligungsberechtigte (ohne Quellensteuerpflichtige und ohne Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe), Gesuchsteller 2000 (ohne Quellensteuerpflichtige und ohne Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe).

Mögliche Gründe für den unterschiedlichen Ausschöpfungsgrad

Die Darstellung macht deutlich, dass sich der Ausschöpfungsgrad zwischen den Gemeinden zum Teil erheblich unterscheidet. Vertiefte statistische Analysen der verfügbaren Daten machen deutlich, dass ein Zusammenhang besteht zwischen der Ausschöpfung und der Steuerkraft pro Kopf (relative Steuerkraft). Das heisst, dass Gemeinden mit einer relativ tiefen Steuerkraft die Prämienverbilligungsbeiträge besser ausgeschöpfen als die übrigen Gemeinden.

Der Zusammenhang zwischen Steuerkraft der Gemeinden und Ausschöpfung der Prämienverbilligung zeigt sich auch in der nachfolgenden Zusammenstellung der Ausschöpfungsquoten nach Ämtern des Kantons Luzern.

D 2.6: Geschätzter Ausschöpfungsgrad für das Jahr 2000 nach Ämtern

<i>Amt</i>	<i>Ausschöpfungsgrad</i>
Amt Luzern	58%
Amt Hochdorf	71%
Amt Sursee	76%
Amt Willisau	77%
Amt Entlebuch	84%
Total Kanton Luzern	69%

Keine Zusammenhänge konnten dagegen zwischen der Gemeindegrösse und der Ausschöpfung gefunden werden. Dasselbe gilt für den Zusammenhang zwischen dem Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung sowie dem Anteil der über 65-jährigen Personen einer Gemeinde und dem Ausschöpfungsgrad.

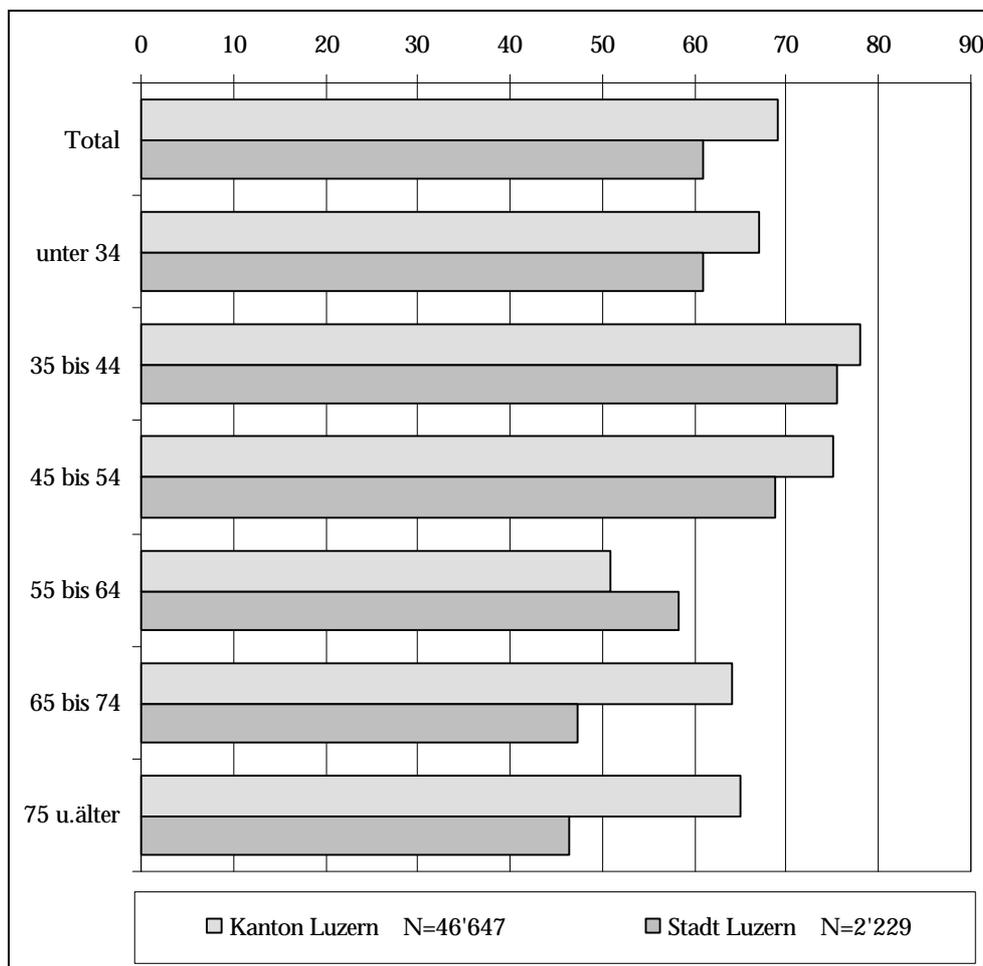
2.2.2 Merkmale von Berechtigten ohne Bezug

Wenden wir uns nun der Frage zu, wie gut verschiedene soziodemographische Gruppen erreicht wurden. Grundlage der Ausführungen bilden 2'229 potentiell berechnete Steuerverpflichtete der Stadt Luzern sowie 47'602 potentiell Berechnete aus der Staatsteuerdatenbank für den gesamten Kanton.

Altersverteilung der potentiell Berechneten

Darstellung D 2.7 gibt Aufschluss über die Anzahl von Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern in den verschiedenen Altersgruppen. Sie vergleicht die totale durchschnittliche Ausschöpfung (oberste Zeile der Darstellung) mit den jeweiligen Altersgruppen sowohl für die Stadt als auch für den Kanton. Es zeigt sich, dass Personen im mittleren Alter (35 bis 54 Jahre) in der Stadt und im Kanton überdurchschnittlich häufig von ihrem Recht auf Prämienverbilligung Gebrauch machen. Dagegen liegt die Ausschöpfung bei älteren Personen unter dem Durchschnitt. Die Daten der Stadt Luzern weisen eine sehr ähnliche Verteilung aus wie jene des Kantons, obwohl die Datengrundlagen der Stadt im statistischen Sinne nicht als repräsentativ betrachtet werden kann.

*D 2.7: Von 100 potentiell Berechtigten haben im Gesuchsjahr 2000 ...
ein Gesuch für eine Prämienverbilligung eingereicht*



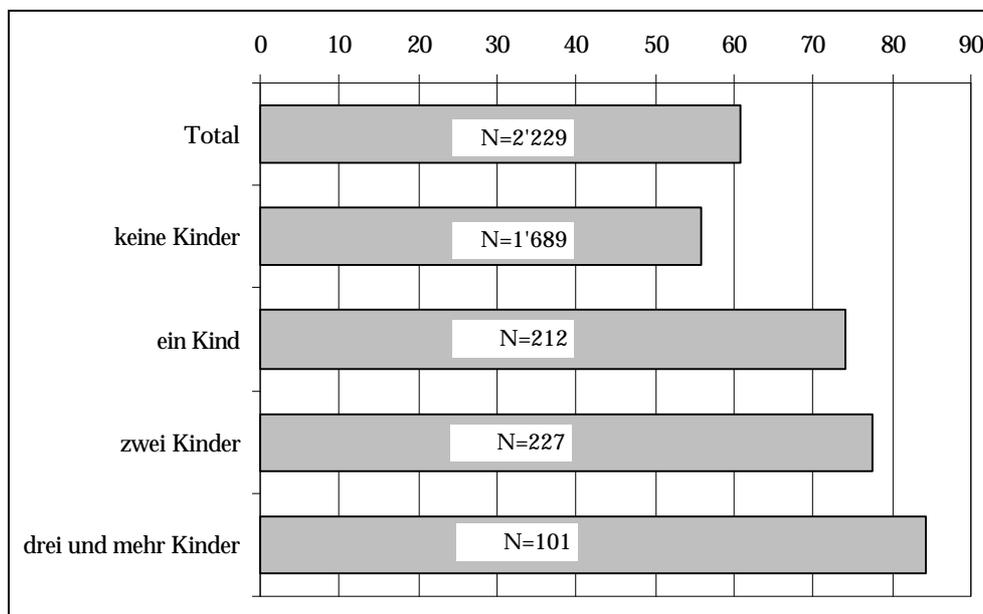
Legende: Alle Angaben ohne BezügerInnen von Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe, welche keinen Antrag einreichen müssen sowie ohne Altersgruppe 19 bis 25 Jahre.

Quellen: Kanton Luzern: Paravicini Bagliani/Käser 2000b; Stadt Luzern: Angaben der AHV-Zweigstelle der Stadt Luzern, eigene Berechnungen.

Familiäre Verhältnisse der BezügerInnen

Bei den bisher präsentierten Daten handelt es sich um Prämienverbilligungsberechtigte, deren Anträge häufig – zum Beispiel bei Familien – mehrere Personen einschliessen. Es ist deshalb von Interesse, wie sich die Gruppe der Bezügerinnen und Bezüger im Verhältnis zu den potentiell Berechtigten bezüglich familiärer Zusammensetzung präsentiert. Dazu können wir nur auf die Angaben aus der Stadt Luzern zurückgreifen.

D 2.8: Familiäre Situation: Von 100 Berechtigten haben ... eine Prämienverbilligung beantragt



Legende: Angaben ohne Altersgruppe 19 bis 25 Jahre

Quellen: AHV-Zweigstelle der Stadt Luzern, eigene Berechnungen

Darstellung D 2.8 lässt deutlich erkennen, dass Familien mit Kindern ihren Anspruch häufiger geltend machen als Alleinstehende und kinderlose Paare. Zu diesem Ergebnis kam auch das Amt für Statistik auf Grund seiner Modellrechnungen für den ganzen Kanton Luzern.²²

Herkunft der Berechtigten

Ebenfalls von Interesse ist die Nationalität der GesuchstellerInnen und Gesuchsteller sowie der potentiell berechtigten Personen. Die Ausgleichskasse Luzern richtete im Gesuchsjahr 1999 insgesamt 3,0 Millionen Franken an 6339 Quellensteuerpflichtige aus. Dies entspricht 4,9 Prozent aller Bezügerinnen und Bezüger.

Die Jahresberichte der Ausgleichskasse geben auch Aufschluss über die Nationalität der Gesuchstellenden. In Darstellung D 2.9 sind die Ergebnisse für das Jahr 1999 zusammengefasst und in Beziehung zur Bevölkerung im Kanton Luzern gesetzt.

²² Paravicini Bagliani/Käser 2000a.

D 2.9: Gesuchstellende Personen 1999 nach Herkunft

<i>Nationalität</i>	<i>gesuchstellende Personen</i>	<i>Anteil im Verhältnis zur Wohnbevölkerung</i>
Schweiz	32'359	11,0%
(Ex-)Jugoslawien	4'309	18,7%
Italien	1'629	19,8%
Portugal	576	15,7%
Spanien	373	13,9%
Türkei	330	22,7%
Deutschland	220	6,0%
Österreich	95	9,7%
Übrige	1'220	20,3%
Total	41'111	12,0%

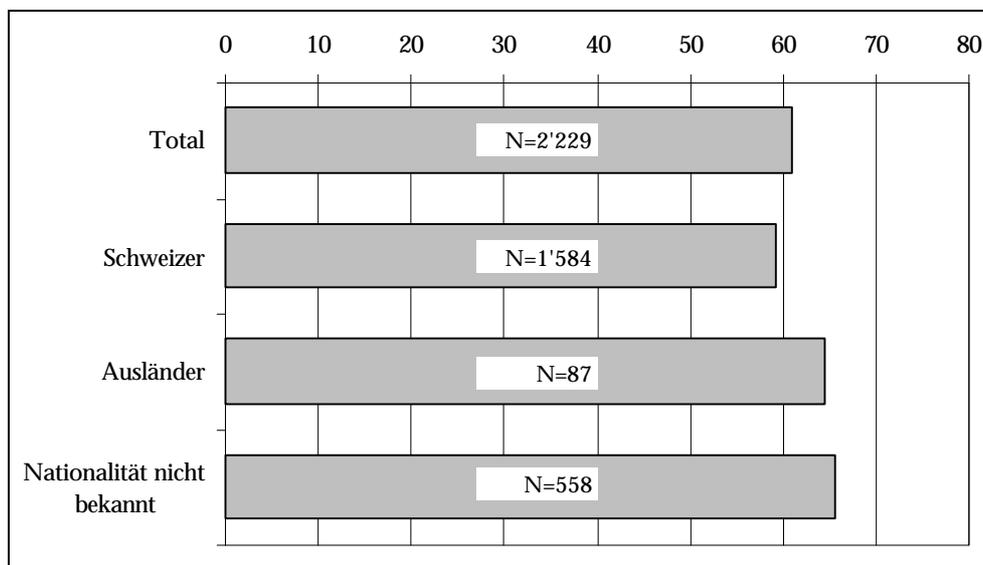
Legende: Angaben der gesuchstellenden Personen ohne Ergänzungsleistungsberechtigte und Zahlungen für Vorjahre.

Quelle: Ausgleichskassen Luzern, Amt für Statistik.

Grundsätzlich müssten die Zahl der Gesuchstellenden mit den Steuerpflichtigen verglichen werden. Eine Statistik der Steuerpflichtigen nach deren Herkunft steht jedoch nicht zur Verfügung. Die Angaben in der Darstellung D 2.9 lassen sich dennoch dahingehend interpretieren, dass Personen aus Deutschland und Österreich unter den Gesuchstellenden im Verhältnis zur Wohnbevölkerung eher selten vertreten sind. Für die Interpretation der Statistik ist zudem die Überlegung wichtig, dass ausländische Staatsangehörige, insbesondere wenn sie aus Süd- oder Südosteuropa sowie aus Asien stammen, eher zu den unteren Einkommenschichten gehören. Dies erklärt, wieso sie prozentual häufiger Zahlungen erhalten als Schweizerinnen und Schweizer.

Die verfügbare Datenlage für die Stadt Luzern erlaubt auch einen Vergleich der potentiell Berechtigten und den Gesuchstellenden nach deren Herkunft.

D 2.10: Herkunft der Gesuchstellenden: Von 100 Berechtigten haben in der Stadt Luzern ... eine Prämienverbilligung beantragt



Legende: Angaben ohne Jugendliche im Alter von 19 bis 25 Jahre.

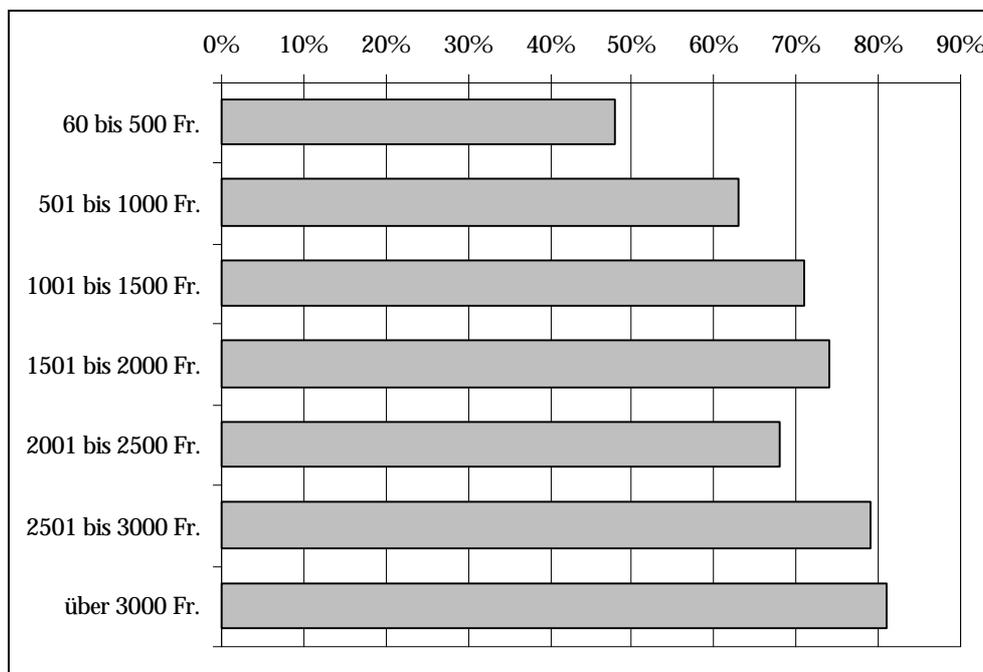
Quellen: AHV-Zweigstelle der Stadt Luzern, eigene Berechnungen.

Auf Grund der vorhandenen Daten ist davon auszugehen, dass potentiell berechnigte Ausländer etwas häufiger von ihrem Anrecht auf eine Prämienverbilligung Gebrauch machen. Die Ergebnisse stehen allerdings unter dem Vorbehalt, dass von 558 potentiell berechnigten Personen die Nationalität nicht bekannt ist. Diese Resultate gilt es wiederum vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Einkommensverhältnisse zu betrachten. Wie wir im nachfolgenden Abschnitt zeigen werden, steigt die Geltendmachung des Anspruchs mit sinkendem Einkommen. Es kann zudem vermutet werden, dass dieses Ergebnis in einem Zusammenhang mit der Höhe des erwarteten Prämienverbilligungsbetrags steht.

Ausschöpfung in Bezug zum erwarteten Prämienbeitrag

In der nachfolgenden Darstellung D 2.11 stellen wir aufgrund von Daten für den ganzen Kanton Luzern den Zusammenhang zwischen Ausschöpfung und Höhe der erwarteten Prämienverbilligung dar.

D 2.11: Ausschöpfungsgrad für das Jahr 2000 nach der Höhe des Prämienverbilligungsbeitrages



Quelle: Paravicini Bagliani/Käser 2000b.

Generell zeigt die Darstellung deutlich, dass der Ausschöpfungsgrad vom massgeblichen Einkommen und von der Höhe des Prämienverbilligungsanspruches abhängt.

2.3 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:²³

- *Erstens* besteht das Problem der Information. Potentiell Berechtigte kennen die Möglichkeit und die Abläufe zum Bezug von Unterstützungsleistungen nicht oder zu wenig.
- *Zweitens* kann eine Zurückhaltung gegenüber den Behörden bestehen. Potentiell Berechtigte wollen ihre wirtschaftlichen Verhältnisse

²³ Vgl. Hegner 1997, Van Oorschot 1991, Leu et. al. 1997.

nicht offenbaren oder wollen generell nichts mit Behörden zu tun haben.

- *Drittens* wollen potentiell Berechtigte niemandem zu Last fallen. Sie geben an, selbst für sich sorgen zu können.
- *Viertens* kommt es vor, dass potentiell Berechtigte sich nicht um ihren Anspruch kümmern.

Im Rahmen dieser Untersuchung haben wir eine telefonische Befragung von potentiell Berechtigten durchgeführt, welche kein Gesuch gestellt haben. Insgesamt wurden 227 Personen in der Stadt Luzern sowie in den Gemeinden Buchrain, Ruswil, Römerswil und Marbach befragt (vgl. Abschnitt 2.1.4). Im Rahmen dieser Befragungen haben wir das Gewicht dieser Argumentationen für den Nichtbezug von Prämienverbilligung ermittelt.

2.3.1 Bekanntheit der Prämienverbilligung

Das Antragssystem, wie es der Kanton Luzern kennt, setzt eine grössere Eigeninitiative der Anspruchsberechtigten voraus als ein System, welches die Anspruchsberechtigten auf Grund der Steuerdaten automatisch ermittelt und persönlich informiert. Die Information über die Möglichkeiten und die Bedingungen der Antragstellung spielen daher eine zentrale Rolle (vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 4.2).

In Zusammenhang mit der Bekanntheit der Prämienverbilligung gilt es zwei Aspekte zu unterscheiden. Einerseits ist die Bekanntheit in der Bevölkerung zu betrachten. Andererseits ist es von besonderer Bedeutung zu wissen, wie gut die Verbilligung bei der Gruppe der potentiell Berechtigten, welche keine Gesuche stellen, bekannt ist. Ergänzend beantworten wir auch die Frage nach den Informationskanälen im Zusammenhang mit der Prämienverbilligung.

Bekanntheit der Prämienverbilligung in der Bevölkerung

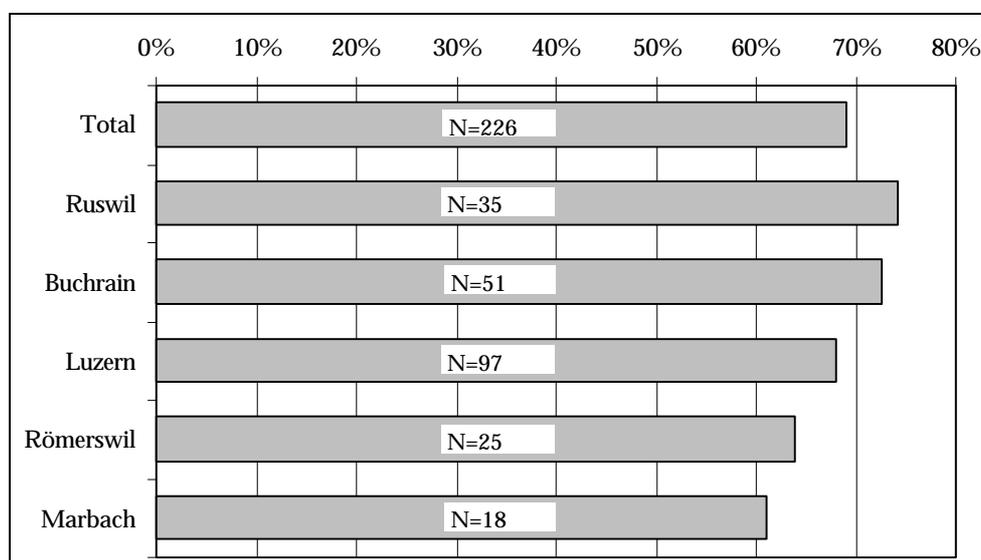
Gemäss der im Sommer 2000 von IPSO im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherung durchgeführten Versichertenbefragung haben im schweizerischen Durchschnitt 85 Prozent der zuständigen Personen schon einmal von der Prämienverbilligung gehört. Dabei zeigt sich, dass Einpersonenhaushalte weniger (81 Prozent), grosse Haushalte dagegen besser (92 Prozent) informiert sind. Von 2'151 geführten Interviews wurden 87 Personen aus dem Kanton Luzern befragt. Dabei ga-

ben 78 Personen an, schon einmal von der Prämienverbilligung gehört zu haben. Dies entspricht einem Anteil von fast 90 Prozent. Die Prämienverbilligung ist im Kanton Luzern somit mindestens so gut bekannt wie in der übrigen Schweiz.

Bekanntheit bei möglicherweise Berechtigten ohne Bezug

Wenden wir uns nun der Gruppe der potentiell Berechtigten ohne Bezug zu. Von den 226 Antwortenden gaben 156 Personen an, schon von der Prämienverbilligung gehört zu haben. Das heisst, dass die Prämienverbilligung für 69 Prozent der potentiell Berechtigten, die im Jahr 2000 kein Gesuch eingereicht haben, bekannt war. Zwischen den in die Untersuchung einbezogenen Gemeinden (Stadt Luzern, Buchrain, Ruswil, Römerswil und Marbach) gibt es diesbezüglich Unterschiede. In den grösseren Gemeinden Ruswil, Buchrain und der Stadt Luzern ist die Prämienverbilligung bei den potentiell Berechtigten ohne Bezug bekannter als in den kleineren Gemeinden.

D 2.12: Bekanntheit der Prämienverbilligung bei potentiell Berechtigten, die kein Gesuch gestellt haben



Diese Unterschiede erklären sich teilweise durch die unterschiedlichen Informationsquellen jener Personen, die angaben schon von der Prämienverbilligung gehört zu haben. In den Gemeinden Ruswil und Buchrain gab der grösste Teil der Befragten an, die Prämienverbilligung direkt durch Informationen der AHV-Zweigstelle zu kennen. In den

übrigen Gemeinden dagegen ist die Prämienverbilligung vor allem aus den Printmedien bekannt.

Der Bekanntheitsgrad der Prämienverbilligung in der Gruppe der potentiell Berechtigten, welche kein Gesuch gestellt haben, ist in den untersuchten Luzerner Gemeinden höher als im Kanton Basel-Stadt. Dort kannten 56 Prozent der Befragten dieser Gruppe die Prämienverbilligung. Hier sind es – wie erwähnt – 69 Prozent. Die Antworten im Kanton Luzern machen deutlich, dass die generelle Bekanntheit auch in dieser Gruppe kaum als Problem betrachtet werden kann. Hingegen ist im Rahmen der telefonischen Befragung der Eindruck entstanden, dass es gewisse Unklarheiten darüber bestehen, wer einen Antrag stellen kann und wie dies zu geschehen hat (vgl. dazu Abschnitt 2.3.2).

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 Informationsquellen darstellen. Einkommensschwache Haushalte haben ihre Informationen weniger aus den Medien und von Bekannten, sie greifen eher auf die Angaben von Gemeinden und kantonalen Stellen zurück.²⁴ Dieses Resultat gilt im Wesentlichen auch für den Kanton Luzern. Im Unterschied zur gesamten Schweiz sind Radio und Fernsehen im Kanton Luzern etwas wichtigere Informationsquellen als Bekannte und FreundInnen.

Die bisherigen Ausführungen zu den Informationsquellen bezogen sich auf die Bekanntheit der Prämienverbilligung in allen Haushalten. Besonders wichtig ist es jedoch, dass jene Berechtigten, welche keinen Antrag gestellt haben, genügend informiert sind. Im Rahmen der telefonischen Befragungen von möglicherweise Berechtigten ohne Bezug im Kanton Luzern wurden daher auch allen Personen Fragen nach den Informationskanälen gestellt (d.h. sowohl jenen, welche die Prämienverbilligung kennen als auch jenen, welche diese nicht kennen). Die Ergebnisse sind in der nachfolgenden Darstellung D 2.13 aufgeführt.

D 2.13: Quellen für zusätzliche Information über die Prämienverbilligung für potentiell berechtigte Personen

²⁴ Peters/Müller/Luthiger 2000, S. 104.

<i>An wen würden Sie sich wenden, um weitere Informationen über die Prämienverbilligung zu erhalten?</i>	<i>Jene die Prämienverbilligung kennen N= 167</i>	<i>Jene, die Prämienverbilligung nicht kennen N= 72</i>
an eine öffentliche Verwaltungsstelle (kantonal oder kommunal)	41,3% (69)	22,2% (16)
Weiss nicht	28,7% (48)	41,7% (30)
An meine Krankenkasse	21,0% (35)	33,3% (24)
Anderes	6,0% (10)	1,4% (1)
Sozialamt	2,4 % (4)	0,0% (0)
Beratungsstelle	0,6% (1)	1,4% (1)
Total der Nennungen	100,0% (167)	100,0% (72)

Vor allem für jene, welche angaben, nichts von der Prämienverbilligung zu wissen, spielen Krankenversicherer als Informationsdrehscheiben eine wichtige Rolle. Für die Gruppe jener, welche über diese Massnahme informiert ist, sind Informationen der Kassen ebenfalls wichtig, sie wenden sich aber auch an die zuständigen kantonalen oder kommunalen Verwaltungsstellen. Auffällig erscheint uns weiter der hohe Anteil von Personen, welche keine geeignete Informationsstelle kennen. Dies gilt vor allem für Personen, welche nichts von der Prämienverbilligung gewusst haben.

2.3.2 Andere Gründe für den Nichtbezug trotz Berechtigung

In einem zweiten Frageblock wurden allen Personen, welche schon von der Prämienverbilligung gehört hatten, mögliche Gründe für den Nichtbezug zur Auswahl gegeben. Die Befragten haben wie folgt geantwortet:

D 2.14: Weitere Gründe für den Nichtbezug (gestützt abgefragt)

Warum haben Sie bisher noch keinen Antrag für eine Prämienverbilligung eingereicht?	Total der Antworten	Davon mit „ja“ beantwortet	in Prozent
Ich habe mich bisher nicht darum gekümmert.	137	67	48,9%
Ich kann selbst für mich sorgen.	112	51	45,5%
Ich habe nicht gewusst, wie das geht.	139	36	25,9%
Mein Einkommen geht niemanden etwas an.	132	21	15,9%
Ich habe es vergessen.	134	21	15,7%
Der Aufwand lohnt sich wegen den paar Franken nicht.	133	14	10,5%
Ich will nichts mit Ämtern zu tun haben.	138	11	8,0%

Der Darstellung D 2.14 ist zu entnehmen, dass das Desinteresse und der Wunsch, selber für sich zu sorgen, als wichtigste Gründe für den Nichtbezug von Prämienverbilligung bei den potentiell Berechtigten zu betrachten sind, welche die Prämienverbilligung kennen. Viele waren aber auch der Meinung, nicht genügend über das Verfahren orientiert zu sein (26 Prozent). Die Befragung zeigt weiter, dass Zurückhaltung gegenüber Behörden („Ich will nichts mit Ämtern zu tun haben“) nur für wenige Personen eine Rolle spielte.

Zwischen den untersuchten Gemeinden lässt sich bezüglich der Gründe für den Nichtbezug ein wesentlicher Unterschied erkennen. Dieser betrifft die Bereitschaft zur Darlegung der Einkommenssituation. In den Gemeinden Buchrain, Ruswil, Römerswil und Marbach findet rund ein Viertel der Befragten, dass ihr Einkommen niemanden etwas angehe. In der Stadt Luzern liegt der entsprechende Prozentsatz wesentlich tiefer.

Die Untersuchung zeigte weiter, dass Personen, welche die Prämienverbilligung kennen, relativ häufig glaubten, keinen Anspruch auf eine Prämienverbilligung zu haben. Sie verzichteten daher bewusst auf einen Antrag. Dies wird aus der nachfolgenden Darstellung D 2.15 deutlich:

D 2.15: Gründe für den bewussten Verzicht auf eine Antragstellung (spontane Nennung, mehrere Antworten möglich, N=108)

<i>Warum glauben sie, dass Sie keinen Anspruch auf eine Prämienverbilligung haben?</i>	<i>Antworten</i>	<i>in Prozent</i>
Wegen des Einkommens	67	62,0%
Wegen des Vermögens	18	16,7%
Weiss nicht/ keine Antwort	7	6,5%
Andere Gründe	16	14,8%
Total	108	100,0%

Es zeigt sich, dass insbesondere ein vermeintlich zu hohes Einkommen als Ursache für den Verzicht angegeben wird. Während in der Stadt Luzern, Buchrain und Ruswil zwischen 57 und 61 Prozent der Befragtenangaben wegen des Einkommens kein Anrecht auf eine Prämienverbilligung zu haben, taten dies in Marbach und Römöerswil 71 Prozent der Befragten. Das Vermögen spielt eine untergeordnete Rolle. Als „andere“ Gründe wurden vor allem auf die eigene gute wirtschaftliche Situation verwiesen. Einige Personen gaben als Grund für den Verzicht auch an, schon Anträge eingereicht zu haben, die abgelehnt wurden.

2.4 Fazit

Auf der Grundlage von Überlegungen des Statistischen Amtes des Kantons Luzern sowie unserer eigenen Untersuchungsergebnisse gibt es im Kanton Luzern schätzungsweise 60'219 steuerpflichtige Personen, die möglicherweise ein Anrecht auf eine Prämienverbilligung haben. Davon haben 14'714 Personen oder 24 Prozent im Jahr 2000 keinen Antrag gestellt. Werden die Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistung und Sozialhilfe, welche die Prämienverbilligung ohne Antrag automatisch erhalten, von der Grundgesamtheit abgezogen, kann gesagt werden, dass 31 Prozent der Haushalte, welche einen Antrag hätten stellen können, dies nicht getan haben.

Aus der Gegenüberstellung der Gruppe der aktuellen und der potentiellen BezügerInnen zeigt sich, dass vor allem Personen mittleren und hohen Alters gut von der Prämienverbilligung erfasst werden. Eine schwierigere Erfassung ist dagegen bei Personen im Alter von 55 bis 64 Jahren erkennbar. Es ist zu vermuten, dass diese Personen besonders

häufig davon ausgehen, keinen Anspruch auf Prämienverbilligung zu haben.

Weiter lässt sich feststellen, dass potentiell berechnigte Ausländerinnen und Ausländer etwas häufiger von ihrem Anrecht Gebrauch machen als Schweizerinnen und Schweizer. Es kann angenommen werden, dass dieses Ergebnis durch die ungleiche Einkommensverteilung zustande kommt. Die Auswertungen zeigen nämlich für alle berechtigten Personen einen starken Zusammenhang zwischen Geltendmachung des Anspruchs und Einkommenshöhe auf. Je höher der erwartete Beitrag ist, desto eher wird die Prämienverbilligung beantragt.

Aus der Untersuchung gehen erhebliche Unterschiede in den Ausschöpfungsquoten der Gemeinden hervor. Die Differenzen stehen im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Situation der Steuerpflichtigen einer Gemeinde: Je geringer die Steuerkraft einer Gemeinde, desto eher beanspruchen die Berechnigten die Prämienverbilligung. Hingegen gibt es keinen Zusammenhang zwischen der Ausschöpfung und der Grösse, dem Anteil von über 65-jährigen Personen sowie dem Anteil der Ausländerinnen und Ausländer einer Gemeinde.

Drei Gründe führen hauptsächlich dazu, dass potentiell Berechnigte keinen Antrag für Prämienverbilligung stellen:

- Quantitativ am wichtigsten sind Faktoren, welche mit ungenügender Information zusammenhängen: 31 Prozent der befragten 226 Personen gaben an, bisher noch nichts von der Prämienverbilligung gehört zu haben. Weitere 16 Prozent vermerkten, ungenügend über das Verfahren orientiert zu sein.
- Zweites wichtiges Argument ist das Desinteresse: Rund 30 Prozent der Befragten 226 Personen kennen zwar die Prämienverbilligung, haben sich aber bisher nicht darum gekümmert.
- An dritter Stelle steht der Wunsch, wirtschaftlich selbständig zu bleiben. Rund 20 Prozent der Befragten verzichteten auf einen Antrag, weil sie selbst für sich sorgen können.

Anderen Argumenten kommt neben diesen drei Hauptgründen bescheidenes Gewicht zu. Insbesondere zeigte sich, dass die Zurückhaltung gegenüber den Behörden als Ursache für den Nichtbezug von Prämienverbilligung quantitativ nicht relevant ist. Nur rund neun Prozent der Befragten haben bisher keinen Antrag gestellt, weil sie ihr Einkommen

nicht offenlegen wollen. Es gibt aus der Befragung somit keine Hinweise darauf, dass besonders häufig Hemmungen bestehen, sich im Zusammenhang mit der Prämienverbilligung an die zuständigen Behörden zu wenden.

3 Folgen der Bemessung der Anspruchsberechtigung auf Grund von Steuerdaten

Im Kanton Luzern dienen die Steuerwerte der letzten rechtskräftigen Steuerveranlagung beziehungsweise Zwischenveranlagung nach kantonalem Gesetz als Bemessungsgrundlage für die Prämienvergünstigung.²⁵

Dies kann zu zwei Arten von Problemen führen:

- Einerseits ist es möglich, dass dadurch Personen in den Genuss von Prämienverbilligung kommen, welche *nicht zur Zielgruppe der Personen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen gehören*, weil die Steuerveranlagung die wirtschaftlichen Verhältnisse nur ungenügend abbildet.
- Wenn sich die sozialen oder wirtschaftlichen Verhältnisse ändern, entspricht die letzte steuerliche Veranlagung andererseits nicht *mehr den aktuellen Verhältnissen*. Dies kann bei Personen oder Familien in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen zu finanziellen Engpässen führen. Es ist aber auch möglich, dass beispielsweise AbsolventInnen einer Ausbildung als nicht mehr zur Zielgruppe gehörende Erwerbstätige immer noch in den Genuss von Prämienvergünstigungen kommen.

Probleme dieser Art haben eine erhebliche politische Bedeutung, weil der ungerechtfertigte Bezug durch Personen mit hohem Einkommen oder durch deren Kinder vor allem in den Medien regelmässig erhebliche Beachtung findet. Zudem verlangt die am 24. März 2000 vom eidgenössischen Parlament verabschiedete Teilrevision des Krankenversicherungsgesetzes, dass die Kantone bei der Abklärung des Anspruchs die jeweils aktuellsten Einkommens- und Familienverhältnisse zu berücksichtigen haben (Art. 65, Abs. 3 Satz 1). Die Frage der quantitativen Bedeutung dieser Probleme wird in Abschnitt 3.2 behandelt. Einleitend beschreiben wir das Vorgehen, das in diesem Untersuchungsteil angewandt wurde (Abschnitt 3.1). Den Abschluss des Kapitels bildet ein Fazit (Abschnitt 3.3).

3.1 Vorgehen

Grundlage der nachfolgenden Ausführungen bilden in erster Linie die Auskünfte, welche aus den Gesprächen mit Expertinnen und Experten

²⁵ PVG Art. 9, Abs. 2.

von Gemeinden, Kanton, Budgetberatungsstellen und Krankenversicherern gewonnen werden konnten. Ergänzend wurden nach Möglichkeit quantitative Angaben beigezogen, soweit sie verfügbar waren. Es handelt sich insbesondere um Statistiken des Bundesamtes für Statistik (Altersverteilung der Wohnbevölkerung im Kanton Luzern), des Amtes für Statistik des Kantons Luzern (Selbständigerwerbende), der AHV-Zweigstelle der Stadt Luzern (Prämienverbilligungsberechtigte nach Erwerbsart) sowie der Ausgleichskasse Luzern (PrämienverbilligungsbezüglerInnen nach Alter). Generell ist jedoch darauf hinzuweisen, dass zu diesem Themenbereich nur sehr grobe quantitative Abschätzungen möglich sind, da die Datenlage sehr bescheiden ist.

3.2 Die Situation ausgewählter Bevölkerungsgruppen

In diesem Abschnitt werden die Folgen der Bemessung der Anspruchsberechtigung auf Grund von Steuerdaten sowie der Festlegung eines verbindlichen Stichtags für unterschiedliche Personengruppen thematisiert. Wir gehen näher auf die Selbständigerwerbenden, die Vermögenden mit bescheidenem Einkommen und die jungen Erwachsenen ein, welche – möglicherweise – ohne effektive wirtschaftliche Notwendigkeit Prämienverbilligung beziehen. Es wird vermutet, dass die Problematik des ungerechtfertigten Bezugs vor allem bei diesen Personengruppen anzutreffen ist.

Die Folgen der Tatsache, dass sich die Berechtigung für eine Prämienverbilligung auf die Steuerveranlagung stützt sowie die Festlegung eines Stichtages können bei Personen mit massgeblicher Veränderung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse während des Jahres, zu finanzielle Problemen führen. Auf diese Gruppe gehen wir in Abschnitt 3.2.4 ein.

3.2.1 Selbständigerwerbende

Im Zentrum dieses Abschnittes stehen zwei Fragen. Wie hoch ist die Zahl der Selbständigerwerbenden, welche Prämienverbilligung bezieht? Gibt es Anzeichen dafür, dass ein relevanter Anteil an Selbständigerwerbenden ohne wirtschaftliche Notwendigkeit Prämienverbilligung bezieht?

Anteil der Selbständigerwerbenden an den Prämienverbilligungsbezüglerinnen und -bezüglern

Auf Grund der Bundessteuerstatistik ist davon auszugehen, dass im Kanton Luzern rund 6,6 Prozent aller von der Bundessteuer erfassten Personen selbständigerwerbend sind. Das sind rund 12'032 Personen.²⁶ Die Prämienverbilligungsanträge geben keinen Aufschluss darüber, ob das anrechenbare Einkommen über eine Anstellung oder über eine selbständige Erwerbstätigkeit erwirtschaftet wurde. Sowohl für Selbständige wie für Angestellte gilt die gleiche Bemessungsgrundlage, nämlich die rechtskräftige Steuerveranlagung. Die Zahl und der Anteil der Selbständigen an den Bezügerinnen und Bezüglern kann daher nur geschätzt werden.

Grundlage einer Schätzung können Angaben darstellen, welche für die Stadt Luzern dank spezieller Auswertungen des städtischen Steueramtes verfügbar sind. Danach sind von einer Grundgesamtheit von 10'592 vertieft untersuchten Steuerpflichtigen 772 Selbständigerwerbende. Dies entspricht 7,3 Prozent. Da das Amt für Statistik des Kantons Luzern für die Stadt Luzern davon ausgeht, dass 3,8 Prozent aller Steuerpflichtigen selbständig erwerbend sind, weist das Sample einen verhältnismässig hohen Anteil an Selbständigerwerbenden aus. Die Datengrundlage der Stadt Luzern weist aus, dass der Anteil der Selbständigerwerbenden an den Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern für Prämienverbilligung 9,5 Prozent betrug. Auf dieser Basis nehmen wir für den ganzen Kanton an, dass gegen 4'000 Gesuche von Selbständigerwerbenden stammen.

Die Angaben aus der Stadt Luzern lassen den Schluss zu, dass Selbständigerwerbende im Hinblick auf die Prämienverbilligung eher zurückhaltender sind als unselbständig Erwerbende. Für das Jahr 2000 haben nämlich von 100 Selbständigerwerbenden der Stadt Luzern, die auf Grund der Steuerdaten potentiell prämiensverbilligungsberechtigt wären, 55 ein Gesuch eingereicht. Demgegenüber reichten von 100 unselbständig erwerbenden und potentiell berechtigten Steuerpflichtigen 65 Personen ein Gesuch um Prämienverbilligung ein.

²⁶ Paravicini Bagliani/Käser 1998.

Selbstständigerwerbende mit Bezug der Prämienverbilligung ohne wirtschaftliche Notwendigkeit

Der Anteil der Selbstständigerwerbenden, welche Prämienverbilligung ohne wirtschaftliche Notwendigkeit beziehen, kann nicht quantifiziert werden. Gewisse Hinweise lassen sich aus einer genaueren Prüfung von 13 Dossiers von Selbstständigerwerbenden gewinnen, welche im *Kanton Basel-Stadt* durchgeführt wurde. Dieser Kanton kennt ein mit dem Luzerner Verfahren vergleichbares Antragsystem. Die vertiefte Analyse zeigte, dass bei rund einem Drittel der untersuchten Fälle die geschätzten Lebenshaltungskosten durch die ausgewiesenen Erträge nicht gedeckt werden können. Die deklarierten ökonomischen Verhältnisse und die geschätzten minimalen Ausgaben für den Lebensunterhalt konnten nicht in Übereinstimmung gebracht werden. In vielen Fällen entstanden die Probleme durch eine unterschiedliche Bewertung der Erträge aus dem Vermögen.²⁷

Ins Zentrum des Interesses rückte somit im Kanton Basel-Stadt die Frage, wie gut die Steuerdaten und die Bilanzen von Selbständigen die tatsächlichen ökonomischen Verhältnisse abbilden. Vergleichbare Probleme gibt es sicher auch im Kanton Luzern. Die befragten Personen schätzen die Problematik im Kanton Luzern aber als quantitativ nicht relevant ein. Man neigt zur Meinung, dass das Antragsystem einen gewissen Schutz bietet vor ungerechtfertigtem Bezug. Die Vermutung, dass zahlreiche Selbstständigerwerbende ohne wirtschaftliche Notwendigkeit Prämienverbilligung beziehen, kann empirisch nicht gestützt werden.

3.2.2 Vermögende mit bescheidenem Einkommen

Eine Evaluation der Prämienverbilligung im Kanton Genf kam zum Schluss, dass 241 Personen mit einem Bruttovermögen von über einer Million Franken dank den steuerrechtlich zulässigen Abzügen in den Genuss von Prämienverbilligung kamen.²⁸ Vergleichbare quantitative Angaben können für den Kanton Luzern nicht ermittelt werden, da kein zentrales Steuerregister besteht.

Interviews mit Steuerverantwortlichen von Gemeinden haben ergeben, dass vermögende Personen mit geringem Einkommen als mögliche

²⁷ Balthasar/Bieri 2000.

²⁸ Commission externe d'évaluation des politiques publiques CEPP 2000.

Gruppe von Berechtigten ausserhalb der Zielgruppen in Frage kommen. Als quantitativ relevantes Vollzugsproblem wird dies jedoch nicht angesehen. Das Ausmass des ungerechtfertigten Bezugs dieser Bevölkerungsgruppe dürfte auch im Vergleich zu anderen Kantonen nicht besorgniserregend sein. Im allgemeinen kann angenommen werden, dass es sich um Einzelfälle handelt. Dies wiederum, weil das Antragssystem einen gewissen – moralischen – Schutz bietet.

3.2.3 Jugendliche in Ausbildung

In einigen Kantonen können Jugendliche in Ausbildung mit geringem Einkommen in den Genuss von Prämienbeiträgen kommen, obwohl sie massgeblich von den Eltern unterstützt werden. Das Bundesamt für Sozialversicherung veröffentlichte bezüglich der Anspruchsberechtigung von Jugendlichen in Ausbildung weder verbindliche Weisungen noch Empfehlungen. Bei der Definition der Zielgruppen stellt man lediglich auf den im Krankenversicherungsgesetz verankerten Grundsatz ab, wonach die Prämienverbilligung Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen zukommen soll. Die Auslegung dieses Grundsatzes liegt einmal mehr in der Kompetenz der Kantone, weshalb es im Vollzug der Prämienverbilligung für junge Erwachsene erhebliche Unterschiede gibt. Die Thematik birgt einigen politischen Zündstoff, weil die Medien immer wieder davon berichten, dass Kinder vermögender Eltern zu den Bezügerinnen und Bezüger von Prämienverbilligungen gehören. Im Folgenden wird das Ausmass der Problematik für den Kanton Luzern geschätzt und nach Gründen für allfällige Schwierigkeiten gesucht.

Im Kanton Luzern lebten 1999 rund 30'600 junge Erwachsene zwischen 19 und 25 Jahren. Die Statistik der Ausgleichskasse weist für 1999 10'232 Bezügerinnen und Bezüger dieser Altersgruppe aus. Im Kanton Luzern erhielten somit ein Drittel der Jugendlichen zwischen 19 und 25 Jahren eine Prämienverbilligung. Im Kanton Zürich lag der Anteil bei rund 56 Prozent, im Kanton Basel-Stadt bei 22 Prozent.

Im Kanton Luzern gehörten 1999 knapp acht Prozent aller Bezügerinnen und Bezüger von Prämienverbilligung zur Altersgruppe der 19 bis 25-Jährigen. Im Kanton Zürich lag der Anteil bei 13 Prozent, im Kanton Basel-Stadt bei sechs Prozent.

Der Anteil der jungen Erwachsenen, der Prämienbeiträge erhält, ist somit im Kanton Zürich höher und im Kanton Basel tiefer als im Kanton

Luzern. Die Ursachen für diese Unterschiede liegen im wesentlichen in den geltenden Bemessungsgrundlagen:

- Im Kanton Zürich werden berechnete Personen mit eigener Steuererklärung automatisch über das steuerbare Einkommen ermittelt. Dabei spielt die finanzielle Situation der Eltern auch bei Jugendlichen unter 25 Jahren keine Rolle.
- Im Kanton Basel-Stadt werden Jugendliche in Ausbildung unter 25 Jahren, für deren Unterhalt die Eltern oder ein Elternteil überwiegend aufkommt, nach Massgabe der Anspruchsberechtigung der unterhaltsleistenden Eltern bemessen.²⁹ Dabei spielt es keine Rolle, ob die jugendliche Person im selben oder einem separaten Haushalt lebt.
- Im Kanton Luzern gilt die Regelung, wonach ein in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen lebender Steuerpflichtige ein Gesuch um Prämienverbilligung einreichen kann, prinzipiell auch für Erwachsene unter 25 Jahren.³⁰ Ist allerdings eine Person noch nicht 25 Jahre alt, in der Erstausbildung und zu Hause wohnhaft, wird sie zusammen mit der Familie eingeschätzt. Als Erstausbildung zählt im Kanton Luzern ein staatlich anerkannter Abschluss (z.B. eine kaufmännische Lehre oder Maturität). Wohnt die Person in einem separaten Haushalt oder macht sie eine Zusatz- oder Zweitausbildung, so wird sie auf Grund der Steuererklärung eigenständig bemessen. Dies gilt auch für Studierende nach der Maturität.

Somit fliessen im Kanton Luzern für junge Erwachsene weitere Kriterien in die Bemessung der Prämienverbilligung ein als nur das steuerpflichtige Einkommen. Entscheidend sind auch das Alter, der Wohnort und die Frage nach der Erstausbildung. Diese differenzierte Betrachtungsweise dürfte dem Missbrauch vorbeugen. Sie wird auch in verschiedenen anderen Kantonen angewandt. Zusammenfassend lässt sich daher feststellen, dass die Abklärungen zu keinen Hinweisen dahingehend geführt haben, dass Jugendliche in Ausbildung im Kanton Luzern besonders häufig ohne spezifische ökonomische Notwendigkeit in den Genuss von Prämienverbilligung kommen.

²⁹ In der Praxis nimmt man beim Amt für Sozialbeiträge Basel-Stadt für eine eigenständige Berechnung von Jugendlichen ein minimales Einkommen von rund 10'000 Franken an.

³⁰ Dies im Gegensatz beispielsweise zum Kanton Neuenburg, wo die jungen Erwachsene bis zum 25. Altersjahr grundsätzlich zusammen mit der Familie eingeschätzt werden.

3.2.4 Die Folgen wirtschaftlicher und sozialer Veränderungen

Die Ermittlung der Prämienverbilligungsberechtigten im Kanton Luzern stützt sich auf die Daten der letzten rechtskräftigen Steuer- oder Zwischenveranlagung. Verschlechtern sich die wirtschaftlichen Verhältnisse eines Steuerpflichtigen, so werden diese für die Prämienverbilligung bei der nächsten Steuerveranlagung relevant.³¹ Bis die veränderten wirtschaftlichen Verhältnisse bei der Bemessung der Prämienverbilligung berücksichtigt werden, kann es somit zwei bis drei Jahre dauern.

Folgendes Beispiel soll zur Illustration dienen. Ein Paar erhält im Februar 1999 ein Kind und die Mutter reduziert ihr Arbeitspensum, ohne dass es zu einer Zwischenveranlagung kommen kann. Die neue familiäre und finanzielle Situation findet keinen Niederschlag in der Berechnung der Prämienverbilligung für das Jahr 2000, da sich diese auf das in den Jahren 1997/1998 erzielte Einkommen abstützt. Möglicherweise führt der Familienzuwachs zu einer so grossen Erhöhung der Richtprämie, dass die Familie 2000 in den Genuss von Prämienverbilligung kommt. Die neuen finanziellen Verhältnisse, welche zu einer Prämienverbilligung berechtigen könnten, werden aber erst im Jahre 2002 relevant, wenn die Grundlagen der Steuerveranlagung 1999/2000 massgeblich werden. Die Familie erhält demnach frühestens 2001 eine Prämienverbilligung auf dieser Basis, obwohl bereits seit mehr als zwei Jahren veränderte wirtschaftliche Verhältnisse bestehen. Die Bemessungsgrundlage ist in diesen Fällen nicht aktuell.

Durch das Abstützen auf die definitiven Steuerdaten entsteht ein Verzögerungseffekt, der zu finanziellen Härtefällen führen kann. Dies bestätigen auch Aussagen von Budgetberatungsstellen und kommunalen Sozialdiensten. Die Krankenkassenprämien stellen in knappen Familienbudgets einen wichtigen Teil der Ausgaben dar. Muss auf die Prämienverbilligung gewartet werden, so kann dies zu einschneidenden Einschränkungen des (meist ohnehin tiefen) Lebensstandards führen.

³¹ §112 des Luzerner Steuergesetzes (SRL 620) sieht eine Zwischenveranlagung unter anderem dann vor, wenn eine dauernde Veränderung des Reineinkommens oder des Reinvermögens um mehr als Fr. 5000 beziehungsweise Fr. 30'000 vorliegt durch:

- Scheidung oder dauernde, rechtliche oder tatsächliche Trennung der Ehegatten;
- Aufnahme oder Aufgabe der Erwerbstätigkeit, Berufswechsel, Pensionierung sowie Einschränkung der Erwerbstätigkeit, wenn sich deren Umfang sowie das Erwerbseinkommen um mindestens ein Drittel vermindern beziehungsweise erhöhen;
- Anfall oder Wegfall einer Rente;
- Änderung im Bestand des Vermögens kraft Erbrechts, infolge Schenkung, Begründung oder Wegfalls einer Nutzniessung.

Derselbe Verzögerungseffekt spielt allerdings auch auf die andere Seite. Verbessern sich die wirtschaftlichen Verhältnisse eines Steuerpflichtigen, so werden die veränderten Steuerdaten ebenfalls erst in der nächsten Veranlagungsperiode relevant. Die Person kann bis dahin, sofern sie weiterhin ein Gesuch einreicht, Prämienverbilligung beziehen. Als Beispiel können Studierende angeführt werden, welche eine Erwerbstätigkeit aufnehmen.

Diese Problematik hat ihren Ursprung darin, dass die Prämienverbilligung im Kanton Luzern nur auf Informationen abgestützt werden kann, welche rechtlich verbindlich sind. Dies ist nur bei der Steuerveranlagung der Fall. Die Teilrevision des KVG, welche auf den 1. Januar 2001 in Kraft tritt, verlangt, dass die Kantone bei der Abklärung des Anspruchs auf Prämienverbilligung die jeweils *aktuellsten* Einkommens- und Familienverhältnisse berücksichtigen. Dieser Satz lässt Interpretationsspielraum offen und es kann nicht verbindlich geklärt werden, ob die im Kanton Luzern geltende Praxis dem Anspruch des Bundesgesetzes genügt. Mit dem neuen kantonalen Steuergesetz, welches eine jährliche Veranlagung vorsieht, wird sich die Aktualität der Bemessungsgrundlage sicher verbessern. Allerdings wird das neue Steuergesetz für die Berechnung der individuellen Prämienverbilligung erst ab 2003 wirksam. Und auch nach diesem Zeitpunkt wird es einen Verzögerungseffekt geben, welcher dem Grundsatz der raschen und wirksamen Entlastung von Personen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen entgegensteht.

3.3 Fazit

Es ist nicht auszuschliessen, dass im Kanton Luzern auch Personen, welche nicht zur Zielgruppe der Anspruchsberechtigten in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen gehören, von der Prämienverbilligung profitieren. Entsprechende Probleme wurden einerseits bei Selbständigerwerbenden, bei Vermögenden mit bescheidenen Einkommen und bei Jugendlichen in Ausbildung vermutet. Andererseits ist es auch möglich, dass Personen, die sozialen oder wirtschaftlichen Veränderungen ausgesetzt sind, in finanzielle Probleme geraten, weil es lange gehen kann, bis die Steuerveranlagung und damit die Prämienverbilligung ihrer neuen Situation Rechnung trägt.

Bezüglich der *Selbständigerwerbenden* konzentriert sich die Problematik auf die Frage, wie gut deren Steuerdaten die tatsächlichen ökonomi-

schen Verhältnisse abbilden. Bei der vertieften Untersuchung im Kanton Basel-Stadt entstand in einigen Fällen der Eindruck, dass die deklarierten ökonomischen Verhältnisse die Lebenshaltungskosten nicht zu decken vermögen. Andererseits führen quantitative Überlegungen sowie die Expertengespräche zum Schluss, dass dieses Problem im Kanton Luzern eher von geringer Wichtigkeit ist und insbesondere nicht im Rahmen der Prämienverbilligung gelöst werden kann. Es kann davon ausgegangen werden, dass das Antragssystem einen gewissen Schutz vor ungerechtfertigtem Bezug bietet.

Für die Beurteilung der Problematik des Bezugs von Prämienverbilligung durch *Vermögende mit bescheidenem Einkommen* bestehen kaum gefestigte Grundlagen. Die Expertengespräche lassen jedoch den Schluss zu, dass das Ausmass des ungerechtfertigten Bezugs dieser Bevölkerungsgruppe auch im Vergleich zu anderen Kantonen nicht besorgniserregend sein dürfte. Im allgemeinen wird angenommen, dass es sich um Einzelfälle handelt.

Bei den *Jugendliche in Ausbildung* stellt sich wegen der geltenden Bemessungsgrundlagen das Problem des Bezugs ohne Berechtigung in Luzern in geringerer Weise als in anderen Kantonen. Die gegenwärtige Regelung hat sich bewährt und wird auch in verschiedenen anderen Kantonen angewandt.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass im Kanton Luzern der Bezug von Prämienverbilligung durch Personen, die nicht in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben, eher gering sein dürfte im Vergleich zu anderen Kantonen. Ein wichtiger Grund für die eher geringe Zahl solcher Problemfälle dürfte ein gewisser Schutz durch das Antragssystem darstellen. Eine weitere Hemmschwelle kann der Umstand bilden, dass die Gesuche bei der Gemeindeverwaltung eingereicht werden müssen. Es gibt Beispiele, wo Vollzugsbetraute ihnen persönlich bekannte Gesuchstellende in komfortablen finanziellen Verhältnissen darauf aufmerksam machten, dass sie – obwohl nach Gesetz berechtigt – nicht zur Zielgruppe der Prämienverbilligung gehörten und dass sie das Gesuch doch zurückziehen sollten. Die – zugegebenermassen bescheidenen – Unterlagen und Informationen lassen somit den Schluss zu, dass die Problematik des Bezugs von Prämienverbilligung durch Personen, welche nicht zur Zielgruppe gehören, quantitativ nicht von grosser Bedeutung ist.

Auf der anderen Seite verdient die Gruppe der Personen, deren *veränderte wirtschaftliche oder soziale Verhältnisse sich erst verzögert auf die Prämienverbilligung auswirken*, grössere Aufmerksamkeit. Leider konnten die verfügbaren Unterlagen auch zu dieser Gruppe nur spärliche Informationen liefern. Insbesondere kann deren quantitative Bedeutung nicht einmal geschätzt werden. Es ist aber der Wunsch des Gesetzgebers, dass die Kantone bei der Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen die aktuellsten Einkommens- und Familienverhältnisse berücksichtigen.³² Dies ist am besten gewährleistet, wenn Anträge auf Prämienverbilligung auf den aktuellen Einkommens- und Vermögensverhältnissen beruhen, wie dies im Kanton Basel-Stadt der Fall ist.³³ Im Kanton Luzern wie auch in anderen Kantonen sind für das Jahr 2000 in der Regel die wirtschaftlichen Verhältnisse der Jahre 1997/1998 massgeblich. Die Situation wird sich zwar mit der jährlichen Steuerveranlagung etwas entschärfen. Doch das Abstützen auf die definitiven Steuerzahlen wird dann problematisch bleiben, wenn sich die definitive Veranlagung verzögert und die letzte gültige herangezogen wird. In diesen Fällen wird das massgebliche Einkommen weiterhin vor bis zu drei Jahre erwirtschaftet worden sein.

³² Art 65, Abs 3, Satz 1 des revidierten Krankenversicherungsgesetzes.

³³ Vgl. dazu: Balthasar 2001.

4 Effizienz der Abwicklung der Prämienverbilligung

Den letzten Frageblock der vorliegenden Untersuchung stellt die Thematik der Effizienz der Abwicklung und der Vollzugskosten des Systems der Prämienverbilligung im Kanton Luzern dar. Einen Schwerpunkt bildet die Frage nach den Auswirkungen der direkten Auszahlung der Prämienvergünstigung an die Berechtigten.

Nachfolgend beschreiben wir zuerst das Vorgehen, das wir zur Bearbeitung dieser Fragestellungen angewandt haben (Abschnitt 4.1). Danach gehen wir auf den Arbeitsablauf und die Aufwendungen für die unterschiedlichen Arbeitsschritte in der Ausgleichskasse des Kantons, bei den Gemeinden und bei den Krankenversicherern ein. Wir versuchen, die Vollzugskosten der Prämienverbilligung zu schätzen (Abschnitt 4.2). In Abschnitt 4.3 folgt eine Diskussion der Vor- und Nachteile der direkten Auszahlung der Prämienverbilligungsbeiträge an die Versicherten. Den Abschluss bildet ein Fazit in Abschnitt 4.4.

4.1 Vorgehen

Die konkrete Abwicklung der Prämienverbilligung wurde ausführlich mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Ausgleichskasse des Kantons Luzern besprochen. Zudem wurde eine begrenzte Arbeitsbeobachtung durchgeführt. Die Stadt Luzern verfügt über eine genaue Zeiterfassungen bezüglich des Aufwands, der durch die Prämienverbilligung verursacht wird. In den übrigen Gemeinden, welche in die Untersuchung einbezogen wurden, fanden ausführliche Gespräche mit den Verantwortlichen statt. Zudem führten wir zwei Gespräche mit Krankenversicherern. Ergänzend können fallweise Resultate einer Arbeitsbeobachtung herangezogen werden, welche im Kanton Basel-Stadt zu dieser Fragestellung durchgeführt wurde.

4.2 Die Abwicklung im Einzelnen

In diesem Abschnitt werden die Aufwendungen der wichtigsten Arbeitsabläufe im Zusammenhang mit der Bearbeitung der Anträge untersucht. Auf der Basis des Aufwandes bei der Ausgleichskasse des Kantons Luzern, bei den Gemeinden und bei den Krankenversicherern werden die Vollzugskosten für die Prämienverbilligung abgeschätzt.

4.2.1 Darstellung der unterschiedlichen Arbeitsschritte

Mit Interviews und Auswertungen statistischer Grundlagen wurden die zeitlichen Aufwendungen für bestimmte wiederkehrende Tätigkeiten ermittelt. Im Folgenden unterscheiden wir zwischen den verschiedenen Ebenen des Vollzugs und behandeln danach kurz den Aufwand, der bei den Versicherern anfällt.

Aktivitäten in den Gemeinden

In den Gemeinden sind primär die AHV-Zweigstellen in den Vollzug der Prämienverbilligung involviert. Gemäss dem Prämienverbilligungsgesetz sind sie für folgende Aufgaben verantwortlich:³⁴

- *Die angemessene Information der Bevölkerung, inklusive allgemeine Auskünfte im Einzelfall:* Die AHV-Zweigstellen sind zusammen mit der Ausgleichskasse Luzern und den Krankenversicherern für die angemessene Information der Bevölkerung verantwortlich.³⁵ Einerseits treten sie mit Hilfe von Informationsmaterial, das von der Ausgleichskasse zur Verfügung gestellt wird oder teilweise auch selber produziert wird, aktiv als Informantinnen auf. In allen Gemeinden wurden im Jahr 2000 die Informationen öffentlich ausgehängt. 83 Gemeinden publizierten die Angaben in den Gemeinde- oder Regionalzeitungen. 40 Gemeinden verschickten das Merkblatt der Ausgleichskasse an alle Haushaltungen oder an Haushaltungen, welche bestimmte Bedingungen erfüllten (z.B. Neuzuzüger, Arztpraxen, Personen, welche gemäss Steuerregister die Voraussetzungen erfüllten). 12 Gemeinden versandten ein eigenes Merkblatt. Acht Gemeinden informierten spezifisch ausländische Mitbürgerinnen und Mitbürger und 57 Gemeinden informierten über andere Institutionen, wie Sozialämter, Sozialberatungsstellen oder ortsansässige Krankenkassen. Einzelne Gemeinden gehen Personen der Zielgruppen sogar persönlich an, um sie auf die Prämienverbilligung aufmerksam zu machen.

Andererseits wird die Gemeindeverwaltung als Anlaufstelle im Zusammenhang mit der Prämienverbilligung in Anspruch genommen. Wie sich in den Gesprächen mit den VertreterInnen der Gemeinden zeigte, ist dieser zweite Aspekt vom Aufwand her wesentlich auf-

³⁴ Art. 4 des Prämienverbilligungsgesetzes des Kantons Luzern.

³⁵ Art. 11, Abs. 1 des Prämienverbilligungsgesetzes des Kantons Luzern.

wändiger. Den Gemeinden kommt eine wichtige Funktion als Auskunfts- und Kontaktstelle für die Prämienverbilligung zu.

Die Kontakte finden sowohl telefonisch als auch persönlich statt. Die *telefonischen* Anfragen werden soweit als möglich direkt beantwortet oder es wird an die zuständige Stelle verwiesen. Im Rahmen der *persönlichen* Kontakte werden Auskünfte sowie Antragsformulare und Merkblätter abgegeben. Thematisch stehen Fragen im Zusammenhang mit der Anspruchsberechtigung, Veränderungen des Prämienverbilligungsbetrages oder der Bekanntgabe der neuen Krankenkassenprämien gegen Ende Jahr im Zentrum.

- *Die Entgegennahme und die Registrierung der Gesuche für die Prämienverbilligung:* Die Antragsformulare müssen bei der Gemeinde eingereicht werden. In kleineren Gemeinden sprechen BürgerInnen öfters persönlich auf der Gemeinde vor und bitten um Unterstützung beim Ausfüllen des Antragsformulars. Diese Hilfeleistung wird von den befragten GemeindevertreterInnen als sehr zeitintensive Dienstleistung beschrieben.
- *Die Prüfung und – gegebenenfalls – Ergänzung der persönlichen Angaben der Versicherten:* Die Angaben der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller müssen von den Gemeinden auf Vollständigkeit hin kontrolliert werden und mit jenen der Einwohnerkontrolle verglichen werden. Fehlende Angaben müssen nachgefragt werden. Weniger als die Hälfte aller Formulare, welche die Gemeinden erreichen, sind vollständig und richtig ausgefüllt. Der zusätzliche Aufwand pro Gesuch ist im allgemeinen gering. In Einzelfällen kommt es aber zu zeitlich aufwändigen Abklärungen. Gesuche müssen teilweise mehrmals zurückgeschickt werden. Ein sehr häufig anzutreffendes Problem entsteht dadurch, dass die Steuerdaten von Zuzügerinnen und Zuzügern nicht in der Gemeinde vorhanden sind. Sie müssen bei der ehemaligen Wohnsitzgemeinde nachgefragt werden.
- *Die Übertragung der Steuerdaten der Gesuchsteller ins Formular:* Die Steuerdaten werden aus dem Steuerregister herausgesucht und handschriftlich auf dem Antragsformular eingetragen. Diese Aufgabe wird – je nach Arbeitsorganisation – in einigen Gemeinden durch die Zweigstelle der Ausgleichskasse, in anderen durch die Steuerverwaltung erledigt. Der Aufwand dafür ist schwankend und bewegt sich gemäss den Betroffenen in den Gemeinden durchschnittlich etwas unter zehn Minuten.

Sind diese Arbeitsschritte erledigt, wird das Formular per Post an die Ausgleichskasse weitergeleitet. Dies geschieht bündelweise und je nach Gemeinde unterschiedlich häufig. Ein erster grosser Schub von Formularen erreicht die Ausgleichskasse gegen Ende Januar. Zu den genannten Arbeitsschritten kommen noch allgemeine administrative Arbeiten wie beispielsweise das Ablegen der Verfügungen, etc., dazu.

Je nach Organisation in den Gemeinden sind eine oder zwei Personen teilzeitlich mit den genannten Arbeiten betraut, je nachdem, ob die verantwortliche Person auch noch die Steuerdaten einsetzt oder dafür das Formular an das kommunale Steueramt weiterleitet. Werden die Schätzungen zum Aufwand in den Gemeinden miteinander verglichen, so scheint die Arbeitsorganisation keinen Einfluss auf den zeitlichen Aufwand zu haben. In der Stadt Luzern beschäftigen sich mehrere SachbearbeiterInnen mit der Prämienverbilligung. Der benötigte Zeitaufwand konzentriert sich fast vollständig auf die erste Hälfte des Jahres mit Spitzenzeit bis Anfang Mai. Ein EDV-gestützter Datenaustausch zwischen den Gemeinden und der Ausgleichskasse Luzern besteht nicht.

Aktivitäten der Ausgleichskasse des Kantons Luzern

Die Ausgleichskasse Luzern nimmt gemäss Artikel 3 des Prämienverbilligungsgesetzes alle Aufgaben wahr, die der Bund dem Kanton im Zusammenhang mit der Durchführung der Prämienverbilligung überträgt. Es sind dies insbesondere:

- *Die Ausführung des Informationsauftrags:* Auch die Ausgleichskasse Luzern hat gemäss Prämienverbilligungsgesetz einen Informationsauftrag.³⁶ Sie hat ihn 2000 wahrgenommen, indem sie 57'500 Anmeldeformulare und Merkblätter an Personen versandt hat, welche sich in den Vorjahren bereits einmal für Prämienverbilligung angemeldet hatten. Weiter wurden Merkblätter und Plakate an rund 600 ÄrztInnen im Kanton Luzern, 500 an den Zentralschweizer Krankenversicherer-Verband zu Händen der Krankenversicherer und 35 an Apotheken geschickt. Weiter wurden rund 2'500 Anmeldeformulare, Merkblätter und Plakate an verschiedenste Institutionen, welche im sozialen Bereich aktiv sind, übermittelt.

³⁶ Art. 11, Abs. 1 des Prämienverbilligungsgesetzes des Kantons Luzern.

- *Festlegung der Ansprüche im Einzelfall:* Treffen die Gesuche von den Gemeinden per Post bei der Ausgleichskasse ein, werden die Angaben bei einem erstmaligen Gesuch im EDV-System erfasst. Der Anteil der GesuchstellerInnen, welche bereits früher ein Gesuch eingereicht haben, wird immer grösser und liegt mittlerweile bei rund 80 Prozent. In diesen Fällen sind die persönlichen Angaben bereits aufgenommen und müssen nur noch kontrolliert und Mutationen aufgenommen werden. Eventuell muss die Ausgleichskasse ergänzende Auskünfte einholen oder das Formular zurückschicken, weil es unvollständig ist. Meist handelt es sich um Flüchtigkeitsfehler (eine fehlende Unterschrift, eine unvollständige Kontonummer, etc.). Sind alle Angaben erfasst, berechnet das System per Knopfdruck die Prämienverbilligung.
- *Erlass von Verfügungen und Auszahlung der Prämienbeiträge:* Danach wird die Verfügung an den Versicherten geschickt. Eine Kopie davon geht an die Gemeinde. Ohne Einsprache wird nach zehn Tagen die Zahlung veranlasst. Auszahlungen werden bei der Ausgleichskasse wöchentlich vorgenommen. Nachdem das Verfahren definitiv abgeschlossen ist, wird das Gesuch eingescannert und nach der Revision vernichtet. Das Verfahren dauert auch in Stosszeiten maximal vier Wochen.
- *Mitwirkung in den Rechtsmittelverfahren:* Erheben Bürgerinnen oder Bürger Einspruch gegen den Entscheid der Ausgleichskasse, ist diese zur Mitwirkung in nachfolgenden Rechtsmittelverfahren verpflichtet.

Den Hauptanteil der Arbeit macht die Abwicklung der über 60'000 Gesuche aus. Es handelt sich um eine Routinetätigkeit, welche nur wenige Minuten beansprucht. Zusätzlichen zeitlichen Aufwand verursachen dagegen Einzelfälle, welche spezielle Abklärungen bedingen (z.B. Fehlen der Bankverbindung oder Unterschriften). Dank den Erfahrungen der letzten Jahre reichen mittlerweile im jährlichen Durchschnitt 500 Stellenprozent von Festangestellten. Dazu kommen für Hilfskräfte, welche stundenweise angestellt sind, aufs Jahr gerechnet 150 Stellenprozent. Diese werden vor allem zu Beginn des Jahres bis Mitte Juni für die Verarbeitung der Gesuche eingesetzt und darauf sukzessive abgebaut.

Kantonale Steuerverwaltung: Abteilung Bundessteuer/Quellensteuer

Beim Kanton fällt der überwiegende Teil des Aufwandes im Zusammenhang mit der Prämienverbilligung bei der Ausgleichskasse Luzern an. Daneben ist auch die Abteilung Bundessteuer/Quellensteuer der kantonalen Steuerverwaltung involviert. Es ist verantwortlich für die Prüfung der Steuerdaten der Quellenbesteuerten, welche einen Anteil von knapp 5 Prozent der Bezügerinnen und Bezüger von Prämienverbilligung repräsentieren.

Krankenversicherer

Im Vollzug der Prämienverbilligung im Kanton Luzern sorgen die Versicherer zusammen mit der Ausgleichskasse und den AHV-Zweigstellen für die Information. Zudem haben sie ihren Versicherten den für die Prämienverbilligung benötigten Ausweis über die Prämie der Krankenpflege-Grundversicherung kostenlos zuzustellen.³⁷ Diese Leistung verursacht jedoch keinen Mehraufwand. Nach Ansicht von befragten Expertinnen und Experten von Gemeinden und Versicherern führt das Luzerner System jedoch in folgenden Bereichen auch bei den Krankenkassen zu zusätzlichen Aufwendungen:

- Erstens sind die Versicherer häufig die erste *Informations- und Anlaufstelle für die Prämienverbilligung*. Telefonische Anfragen werden soweit als möglich direkt beantwortet. Bei Bedarf wird an die zuständige kommunale Stelle verwiesen. Gelegentlich beziehen die Interessierten das Antragsformular über den Versicherer. Nicht selten werden allgemeine Auskünfte gewünscht, welche zeitaufwändig sein können. Einige möchten gar, dass der Versicherer die Prämienverbilligung für sie einholt. Es wird deutlich, dass die Kundschaft die Prämienverbilligung mit der Prämie verbindet und deshalb die Krankenkasse für zuständig hält (vgl. Abschnitt 2.3.1)
- Eine zweite Ursache für Mehraufwand, der den Kassen durch die Prämienverbilligung entsteht, steht im Zusammenhang mit *Drittauszahlungen durch Behörden, Amtsstellen, Angehörige oder Dritte, welche Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung von Versicherten übernehmen*.³⁸ Zur Gewährleistung der zweckmässigen Verwendung der Prämienbeiträge können diese Stellen und

³⁷ Art. 11, Abs. 2 des Prämienverbilligungsgesetzes des Kantons Luzern.

³⁸ Art. 16, Abs. 1, lit. a des Prämienverbilligungsgesetzes des Kantons Luzern.

Personen bei der Ausgleichskasse die Drittauszahlung des Anspruchs im Einzelfall beantragen. Die Versicherer werden aber darüber nicht informiert und haben – wegen des Datenschutzes – auch keine Möglichkeit, eine offizielle Bestätigung zu erhalten. Obwohl sich die zuständigen Stellen bemühen, derartige Gesuche bevorzugt zu behandeln, kreuzen sich die beiden Verfahren gelegentlich, was zu administrativen Mehraufwand führt.

- Da ein Versicherungsobligatorium besteht, kann die Leistung von seiten der Versicherer nicht gekündigt werden. Sind *Prämienrückstände* vorhanden, können auch die Krankenversicherer, bei denen fällige Prämien ausstehen, nach dem Gesetz eine Drittauszahlung verlangen.³⁹ Sie wissen jedoch grundsätzlich nicht, welche ihrer Mitglieder Prämienverbilligung beziehen. Dafür müssen sie Abklärungen vornehmen, welche sich langwierig gestalten können.

4.2.2 Durchschnittliche Bearbeitungszeit

In diesem Abschnitt beschäftigen wir uns mit der durchschnittlichen Bearbeitungszeit für die Prämienverbilligungsgesuche. Wir betrachten zuerst die Gemeinden und danach die Ausgleichskasse des Kantons Luzern.

Gemeinden

Trifft ein Formular korrekt ausgefüllt auf der Gemeinde ein und erfordert keinen speziellen Aufwand, so kann es in wenigen Minuten erledigt sein. Dies trifft aber gemäss Interviewaussagen für den kleineren Teil der Gesuche zu. Häufig sind einfache Ergänzungen notwendig. Etwas aufwändiger gestalten sich in der Regel die Übertragungen aus den Steuerveranlagungen. Wenige Einzelfälle, welche vertiefter Abklärungen bedürfen, lassen den Gesamtaufwand in die Höhe schnellen.

Die kleineren Gemeinden können den Aufwand für die Gesuchsabwicklung nur schätzen, da keine entsprechende Zeiterfassungsdaten vorhanden sind. Als untere Grenze wird eine durchschnittliche Bearbeitungszeit von 20 Minuten betrachtet. Die Verwaltung der Stadt Luzern verfügt über eine detaillierte Zeiterfassung. Daraus wird ersichtlich, dass der durchschnittliche Aufwand pro Gesuch 1999 28 Minuten betrug. Die Bearbeitung dauert bei Gesuchen, die erstmals gestellt wer-

³⁹ Art. 16, Abs. 1, lit. b des Prämienverbilligungsgesetzes des Kantons Luzern.

den, fast gleich lang wie bei Gesuchen, welche eine Fortsetzung der Prämienverbilligung wünschen. Auch bei einem wiederkehrenden Gesuch müssen die persönlichen Angaben auf die Richtigkeit und Vollständigkeit hin überprüft werden und die Steuerdaten eingesetzt werden. In den genannten Aufwendungen sind die allgemeine Informationstätigkeiten der Gemeinde sowie die Leistungen der Sozialhilfe, die im Zusammenhang mit der Prämienverbilligung stehen, nicht eingerechnet. Die Sozialhilfe organisiert im allgemeinen die Prämienverbilligung für ihre Klientinnen und Klienten.

Kantonale Ausgleichskasse

Bei der Ausgleichskasse Luzern dauert die Bearbeitung eines Gesuches, welches keine weiteren Abklärungen erfordert, weniger als fünf Minuten. Durchschnittlich beläuft sich der zeitliche Aufwand aber auf etwas mehr als 15 Minuten pro Gesuch. Darin enthalten ist auch der Aufwand für gesuchsspezifische Abklärungen, Versand, allgemeine Auskünfte, Instruktion der Hilfskräfte, Rechtsdienst, Direktion und EDV. Der Aufwand für die Kontrolle des Versicherungsobligatoriums kann nicht vom Gesamtaufwand für die Prämienverbilligung isoliert werden, spielt jedoch nach Auskunft der Befragten eine untergeordnete Rolle.

Kantonale Steuerverwaltung: Abteilung Bundessteuer/Quellensteuer

Das Abteilung Bundessteuer/Quellensteuer der kantonalen Steuerverwaltung ist in die Abwicklung der rund 6340 Gesuche von Personen involviert, welche der Quellensteuer unterliegen.

Krankenversicherer

Wie wir gesehen haben, führt auch das Luzerner System bei den Krankenversicherern zu zusätzlichen Aufwendungen. Sie konnten von den InterviewpartnerInnen nicht beziffert werden, weil die Leistungen selten isoliert die Prämienverbilligung betreffen, sondern beispielsweise im Zusammenhang mit dem Inkasso oder allgemeinen Auskunftsdiensten stehen. Da die Kassen jedoch normalerweise nicht in die Gesuchsabwicklung integriert sind, lassen sich die Leistungen nicht auf die einzelnen Gesuche umrechnen.

Die nachfolgende Tabelle stellt zusammenfassend die wichtigsten Aufgaben und den zeitlichen Aufwand für den Vollzug dar.

D 4.1 Zusammensetzung des zeitlichen Aufwandes für die Abwicklung eines Prämienverbilligungsgesuches

Ebene	Arbeiten	Durchschnittlicher Zeitbedarf
Gemeinde	<ul style="list-style-type: none"> • Erteilen von Auskünften • Kontrolle der Angaben / Rückfragen • Einsetzen der Steuerdaten • Kontrolle der Verfügungen • Allgemeine adm. Arbeiten (Versand / Ablegen, etc.) 	20 – 28 Minuten pro Gesuch
Kanton	<ul style="list-style-type: none"> • Aufnahme der Dossierdaten • Neuberechnungen • Verarbeiten von Ablehnungen, Einsprachen und Beschwerden • Erteilen von Auskünften • Mutationen • Allgemeine administrative Arbeiten, Statistik, Aktenbewirtschaftung • (Versand der Entscheide, etc.) • (Kontrolle des Versicherungsobligatoriums) • (Arbeiten des Amtes für Quellensteuer) 	15 Minuten pro Gesuch
Versicherer	<ul style="list-style-type: none"> • Information • Drittauszahlungen an Behörden etc. • Drittauszahlungen an Versicherte 	

Anmerkung: Tätigkeiten, welche in Klammern gesetzt sind, sowie die Leistungen der Versicherer sind in der Berechnung des Zeitbedarfes nicht eingeschlossen.

4.2.3 Kosten der Abwicklung

Auf der Basis der internen Verwaltungskosten werden im Folgenden die Kosten der Abwicklung für die Prämienverbilligung abgeschätzt.

Kosten in den Gemeinden

Die Gemeinden verfügen über keine zuverlässigen Daten zur Berechnung des Aufwands für den Vollzug der Prämienverbilligung. Der personelle Aufwand stellt den grössten Kostenfaktor dar. Wie wir gesehen haben, schwanken die Angaben zur durchschnittlichen Bearbeitungszeit pro Gesuch zwischen 20 und 28 Minuten. Wir machten eine Hochrechnung auf der Basis eines durchschnittlichen Zeitaufwandes von 20 Minuten. 1999 wurden im Kanton Luzern insgesamt 61'527 Gesuche verarbeitet. Geht man von einem Stundenansatz von Fr. 80.- aus, so ergeben sich auf der Stufe Gemeinde Kosten in der Höhe von rund 1,64 Millionen Franken.

Kosten in der Ausgleichskasse des Kantons Luzern

Gemäss Jahresbericht 1999 der Ausgleichskasse belaufen sich die Verwaltungskosten für den Vollzug der Prämienverbilligung im Jahr 1999 auf 1,18 Millionen Franken. Diese Kosten werden durch den Kanton nach den im Rahmen des Projekts „Wirkungsorientierte Verwaltung“ geltenden Ansätzen entschädigt. Darin enthalten sind die Lohnkosten inklusive Sozialleistungen der an der Abwicklung der Prämienverbilligung beteiligten Personen, die Aufwendungen für EDV und Telekommunikation, die Kosten für Material und Dienstleistungen sowie die anteilmässigen Kosten für die benötigte Infrastruktur. Eingeschlossen sind auch die Aufwendungen für die Kontrolle des Versicherungsobligatoriums. Allerdings sind die damit verbundenen Kosten gemäss Auskunft der Verantwortlichen bescheiden.

Gesamtkosten pro Antrag

Folgende Zusammenstellung gibt Auskunft über die geschätzten Vollzugskosten der Prämienverbilligung im Kanton Luzern für das Jahr 1999.

D 4.2: Schätzung der Vollzugskosten

<i>Ebene</i>	<i>Kosten</i>
Gemeinden (AHV-Zweigstellen, Steuerämter)	1,64 Mio Fr.
Kanton (Ausgleichskasse)	1,18 Mio Fr.
Versicherer	
TOTAL	2,82 Mio Fr.

In diesen Kosten sind die Aufwendungen der Abteilung Bundessteuer/Quellensteuer der kantonalen Steuerverwaltung, der kommunalen Sozialämter und der Versicherer nicht enthalten. Die Leistungen der beiden öffentlichen Stellen, die im direkten Zusammenhang mit der Prämienverbilligung stehen, dürften sich aber im kleineren Rahmen bewegen. Der Aufwand der Krankenversicherer ist dagegen nicht unbedeutend. Insgesamt ist davon auszugehen, dass der Vollzug der Prämienverbilligung im Kanton Luzern mindestens 2,8 Millionen Franken kostet.

Setzt man die ermittelten Kosten in Bezug zur Anzahl der bewilligten Anträge, ergeben sich bei 53'679 bewilligten Anträgen Kosten von Fr.

52.50 pro bewilligtes Gesuch, beziehungsweise – bei rund 129'000 BezügerInnen – Fr. 21.90 pro berechnete Person. Im Verhältnis zu den 1999 insgesamt ausbezahlten Beträgen von rund 101,5 Millionen Franken machen die Verwaltungskosten rund 2,8 Prozent aus.

4.3 Überlegungen für und gegen die Auszahlung an die Versicherten

Im Kanton Luzern wird die Prämienverbilligung direkt an die Versicherten ausbezahlt. In einem im September 1999 vom Grossen Rat erheblich erklärten Postulat wird verlangt, dass die Auszahlung der Prämienverbilligung in der Regel direkt an die Krankenversicherer erfolgen soll.⁴⁰ Gegenwärtig zahlen 16 Kantone die Prämienverbilligung an die Kassen aus.⁴¹ Die Effizienz dieser Lösung hängt von der Kooperationsbereitschaft der Krankenkassen ab. Zum Teil werden diese für den zusätzlichen Aufwand entschädigt (z. B. Aargau und Basel-Stadt). Verschiedene Kantone betonen demgegenüber, dass die Kassen davon profitieren, dass die öffentliche Hand die Verbilligungsbeiträge oft sehr früh und zuverlässig bezahlt. Eine Entschädigung ist daher nicht vereinbart.

Folgende Überlegungen wurden zur Auszahlung der Prämienbeiträge an die Versicherten, beziehungsweise an die Versicherer angestellt.

Auszahlung an die Versicherten

Die Befürworter einer Auszahlung an die Versicherten argumentieren in erster Linie damit, dass die Prämienverbilligung keine Sozialhilfe, sondern ein Rechtsanspruch sei und somit jeglicher Dünkel einer Bevormundung der Bürger vermieden werden müsse.

Die Bezügerinnen und Bezüger sollen die Prämienverbilligung bewusst als eine staatliche Dienstleistung wahrnehmen. In dem Sinne könne aus der Prämienverbilligung ein gewisser „Werbeeffekt“ für den Staat gewonnen werden. Weiter schaffe die Bezahlung an die Bürgerinnen und Bürger Transparenz betreffend die Kosten für die Versicherung.

Zudem komme dieser Auszahlungsmodus billiger, insbesondere wenn die Entschädigungsforderungen der Versicherer in Betracht gezogen würden. Die zweckgebundene Verwendung der Mittel könne bereits

⁴⁰ Vgl. Abschnitt 1.2.3.

⁴¹ Vgl. dazu: Balthasar 2001.

heute gesichert werden, indem bei Prämienausständen in den meisten Kantonen Drittauszahlungen möglich sind.

Weiter erhöhe die Auszahlung an die Versicherer den Aufwand für die Abwicklung der Prämienverbilligung. Erstens nehmen die Versicherer bisher Zahlungen in der Regel längstens bis im August entgegen. Spätere Zahlungen und insbesondere Nachzahlungen wegen veränderten Verhältnissen müssten daher auch künftig an Versicherte oder bevorschusste Dritte erfolgen. Zweitens müssten spezielle Abwicklungsverfahren für Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe und Ergänzungsleistung beibehalten werden. Drittens müssten beim Kassenwechsel jeweils neue Zahlungsadressen ermittelt und berücksichtigt werden. Viertens seien gemäss den Erfahrungen der Kantone längere Fristen einzuberechnen. Falls ein Einbezug in den neuen Versicherungsausweis gewolt werde, verlangten die Krankenversicherer die nötigen Angaben bis Ende August des Vorjahres.

Schliesslich wird betont, dass dieses Verfahren die Verwaltungskosten anhebt, weil die Krankenversicherer entschädigt werden müssten. Im Kanton Basel-Stadt wird ein Betrag von fünf, im Kanton Aargau von sechs Franken pro berechnete Person bezahlt.

Auszahlung an die Versicherer

Für die Überweisung der Prämienverbilligung an die Versicherer spricht in erster Linie die Sicherstellung der zweckgebundenen Verwendung der Mittel. Die Zweckbestimmung der Gelder liegt bei den Versicherern und nicht beim Versicherten. Mit der Bezahlung an die Versicherer könnten doppelte Prämienzahlung durch die Kantonsbehörden im Falle von insolventen Versicherten vermieden werden. Die Praxis zeige nämlich, dass Prämienverbilligungsbeiträge teilweise nicht zur Bezahlung der Prämien verwendet würden. Als Folge müssten diese von den Sozialämtern bezahlt werden. Zwar können uneinbringliche Krankenkassenprämien nach Vorliegen eines Verlustscheins mit einer Bestätigung der Gemeindebehörde bei der Ausgleichskasse geltend gemacht werden. Dieses Verfahren ist aber ziemlich aufwändig und kostspielig.

Dieser Auszahlungsmodus führt zu einer spürbaren Entlastung der Krankenversicherer. Werden Verbilligungsbeiträge anderweitig verwendet, so sinken nicht nur die Prämieinnahmen, sondern es fallen häufig auch Betriebskosten an. Zudem verzögern sich die Zahlungsein-

gänge und ein aufwändiger Schriftverkehr ist notwendig. Eine Zahlung an die Krankenversicherer senkt also die allgemeinen Kosten und liegt auch im Interesse der Versicherten.

Konkrete Erfahrungen

Sozialämter sehen sich heute zum Teil mit einem respektablem Aufwand im Zusammenhang mit Drittauszahlungen verbunden, wenn die Prämienverbilligung an die Versicherten und nicht an die Versicherer bezahlt werden. Allerdings können die entstandenen Kosten nicht quantifiziert werden, weil die Versicherten das Geld in aller Regel nicht in Luxusgüter, wie zum Beispiel Auslandferien, investieren. Viel häufiger würden betroffene Personen, welche in ökonomisch schwierigen Verhältnissen lebten, mit dem Geld aus der Prämienverbilligung Mietrückstände oder Telefonrechnungen bezahlen.

Ähnlich argumentieren die Krankenversicherer. Auf nationaler Ebene hat die Zahl der durch diese veranlassten Betreibungen wegen Zahlungsunfähigkeit zugenommen. Beim grössten Krankenversicherer, der rund einen Sechstel der Bevölkerung des Landes versichert, liefen im Februar 2000 gegen annähernd 25'000 Versicherte Betreibungen. Der Dachverband der Krankenversicherer schätzt die Ausfälle auf grob 300 Millionen Franken für sämtliche Versicherer. Dies entspricht etwa zwei Prozent des Prämienvolumens.⁴² Allerdings lässt sich aus den verfügbaren Statistiken kein Zusammenhang zwischen dem Adressaten der Prämienverbilligung und der Höhe der Betreibungskosten erkennen. Da die Prämienverbilligung in vielen Fällen nicht die ganze Prämie abdeckt, ist vielmehr anzunehmen, dass sich die Betreibungskosten auch bei Zahlung an die Versicherer nicht massiv reduzieren werden.

Das Konkordat Schweizerischer Krankenversicherer hat zusammen mit der Schweizerischen Patientenorganisation im Mai 1998 eine Petition eingereicht, welche unter anderem verlangt, dass die Prämienverbilligung direkt von der Krankenkassenprämie abgezogen wird. Krankenversicherer vertreten die Position, dass dadurch zusätzliche Aufgaben auf die Versicherer zukommen, welche durch die Kantone entschädigt werden müssten. Eine gesetzliche Grundlage dafür ist vorhanden.⁴³

⁴² Entwurf zur Botschaft zur Volksinitiative „Gesundheit muss bezahlbar bleiben“ vom 4.8.1999. Vgl. auch Facts 51/2000, S. 41.

⁴³ Revision des eidgenössischen Krankenversicherungsgesetzes, Art. 65, Abs. 5.

Versicherungskader haben allerdings die Ansicht geäussert, dass auf der Entschädigung nicht beharrt werden sollte. Die Krankenversicherer hätten nämlich bei einer Überweisung an sie tiefere Kontrollkosten zu tragen. Von den Kantonen ist dagegen eine pünktliche Überweisung der Prämienverbilligungsgelder zu erwarten. Damit verringern sich die Prämienausstände und die Zinsbelastung, die aus einer schlechten Zahlungsmoral der Versicherten resultiert.

Auch Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter von Versicherern betonen, dass sie immer häufiger mit Inkassoproblemen im Zusammenhang mit den Prämien konfrontiert sind. Würde die Prämienverbilligung direkt an die Versicherer ausbezahlt, so wären die Versicherer besser über die Situation der Kundinnen und Kunden im Bild und könnten gezielter reagieren.

4.4 Fazit

An der Abwicklung der Prämienverbilligung sind im Kanton Luzern die Gemeindeverwaltungen und die Ausgleichskasse des Kantons massgeblich beteiligt. Die Ausgleichskasse wird für die ihr übertragenen Arbeiten mit rund 1,2 Millionen Franken jährlich entschädigt. Die Gemeinden tragen die mit der Prämienverbilligung verbundenen Kosten selber. Ins Gewicht fallen für sie insbesondere die allgemeinen Auskünfte, welche diese Behörden zu leisten haben. Weiter bereitet die Tatsache erheblichen Aufwand, dass die Antragsformulare nur von einem kleinen Teil der Gesuchstellenden vollständig ausgefüllt werden. In vielen Fällen sind daher grössere oder kleinere Abklärungen notwendig. Weder in den Gemeindeverwaltungen noch innerhalb der Ausgleichskasse haben die Abklärungen und Beobachtungen erwähnenswerte Möglichkeiten zu Effizienzsteigerung ergeben.

Der durchschnittliche Aufwand für die Bearbeitung eines Prämienverbilligungsgesuches liegt heute bei 35 bis 40 Minuten, wenn alle Arbeiten eingerechnet werden. Setzt man die ermittelten Kosten in Bezug zur Anzahl der bewilligten Anträge, ergeben sich bei 53'679 gutgeheissenen Anträgen Kosten von Fr. 52.50 pro bewilligtes Gesuch, beziehungsweise – bei rund 129'000 BezügerInnen – Fr. 21.90 pro berechnete Person. Im Verhältnis zu den 1999 insgesamt ausbezahlten Beträgen von rund 101,5 Millionen Franken machen die Verwaltungskosten rund 2,8 Prozent aus.

Der Kanton Luzern verfügt über ein verhältnismässig einfaches System. Dies wirkt sich günstig auf den Aufwand aus. Dennoch lassen drei Aspekte die Abwicklung der Prämienverbilligung im Kanton Luzern in einem kritischen Licht erscheinen:

- Erstens erhöht der Einbezug von zwei Verwaltungsebenen den Aufwand der Gesuchsabwicklung. Da die relevanten Steuerdaten gegenwärtig nur bei den Gemeinden zugänglich sind, ist vorderhand kein anderes Verfahren möglich.
- Zweitens überrascht es, dass die Gemeinden keinen Zugriff auf die zentrale Datenbank der Ausgleichskasse betreffend die Prämienverbilligung haben. Gegenwärtig werden die Steuerdaten in den kommunalen Gemeindeverwaltungen vom Bildschirm auf das Formular für die Prämienverbilligung übertragen und nachher in der Ausgleichskasse wieder für die elektronische Datenverarbeitung erfasst.
- Drittens ist der gegenwärtige Auszahlungsmodus, der eine direkte Überweisung der Prämienverbilligung an die Versicherten vorsieht, nicht für alle Beteiligten befriedigend. Angesichts der von Krankenversicherern und Gemeindevertretern berichteten zunehmenden Zahl von Betreibungen, nimmt bei diesen Akteuren der Verwaltungsaufwand zu. Die Gefahr, dass die öffentliche Hand Prämienbeiträge zwei Mal bezahlen muss, steigt.

5 Synthese und Empfehlungen

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

5.1 Wie gut werden die Zielgruppen mit dem Luzerner Prämienverbilligungssystem erreicht?

Da das bestehende System der Prämienverbilligung im Kanton Luzern auf einer Antragstellung basiert, kommt dem Informationsstand der Bevölkerung zentrale Bedeutung zu. In der politischen Diskussion wird immer wieder behauptet, dass nicht alle anspruchsberechtigten und bedürftigen Personen einen Antrag auf Prämienverbilligung einreichen, weil sie ungenügend informiert seien. Es stellten sich Fragen betreffend der Tragweite dieses Problems und der Gründe, die dazu führen, dass Anträge nicht gestellt werden.

5.1.1 Ergebnisse

Eine Schätzung auf der Grundlage von Überlegungen des Statistischen Amtes des Kantons Luzern sowie unserer eigenen Untersuchungsergebnisse ergibt im Kanton Luzern für das Jahr 2000 insgesamt rund 60'000 steuerpflichtige Personen, die möglicherweise ein Anrecht auf eine Prämienverbilligung haben. Rund 15'000 Steuerpflichtige, beziehungsweise 24 Prozent der möglicherweise Berechtigten haben keinen Antrag gestellt. Dieser Anteil ist im interkantonalen Vergleich hoch und vermag nicht zu befriedigen.

Schlecht erfasst werden am ehesten Personen im Alter von zwischen 55 und 64 Jahren. Es ist zu vermuten, dass diese Personen besonders häufig davon ausgehen, keinen Anspruch auf Prämienverbilligung zu haben. Weiter lässt sich feststellen, dass potentiell berechnigte Ausländerinnen und Ausländer etwas häufiger von ihrem Anrecht Gebrauch machen als Schweizerinnen und Schweizer. Wir denken, dass dieses Ergebnis durch die ungleiche Einkommensverteilung zustande kommt. Die Auswertungen zeigen nämlich für alle berechtigten Personen einen starken Zusammenhang zwischen Geltendmachung des Anspruchs und

Einkommenshöhe auf. Je höher der erwartete Beitrag ist, desto eher wird die Prämienverbilligung beantragt.

Drei Gründe führen hauptsächlich dazu, dass potentiell Berechtigte keinen Antrag für Prämienverbilligung stellen:

- Erstens betrachtet sich diese Personengruppe als schlecht informiert. Rund 47 Prozent der Antworten der telephonischen Befragung lassen sich dieser Kategorie zuordnen.⁴⁴ Viele denken, dass ihr Einkommen oder ihr Vermögen zu hoch sei und verzichten darum auf einen Antrag.
- Zweites wichtiges Argument ist das Desinteresse. Rund 30 Prozent der Befragten gaben an, die Prämienverbilligung zwar zu kennen, sich aber bisher nicht darum gekümmert zu haben.
- Dritter Grund, der häufig zu einem Verzicht auf einen Antrag führt, ist der Wunsch, wirtschaftlich selbständig zu bleiben (22 Prozent der Befragten).

Im Verhältnis zu diesen drei Faktoren kommt der Zurückhaltung gegenüber Behörden eine untergeordnete Bedeutung zu. Nur rund neun Prozent der Befragten haben bisher keinen Antrag gestellt, weil sie ihr Einkommen nicht offenlegen wollen.

5.1.2 Empfehlungen

Die Untersuchung führt zum Ergebnis, dass zwar kein generelles Informationsbedürfnis besteht, dass die relevante Zielgruppe jedoch in vielen Fällen über die Details der Einreichung ungenügend orientiert ist. Vor diesem Hintergrund kommen wir zu folgenden Empfehlungen:

Empfehlung 1: Festlegung des massgeblichen Prozentsatzes

Das kantonale Gesetz über die Verbilligung der Prämien der Krankenversicherung beauftragt den Regierungsrat, den für die Berechnung der Prämienverbilligung massgeblichen Einkommensanteil jährlich nach Massgabe der verfügbaren Mittel festzulegen. Dieses Verfahren führt dazu, dass sich die Berechtigung zur Prämienverbilligung für gewisse

⁴⁴ 70 der 227 Befragten kennen die Prämienverbilligung nicht. 36 Befragte, welche die Prämienverbilligung kennen, gaben an, nicht gewusst zu haben, wie ein Antrag zu stellen sei. Dies ergibt insgesamt 106 Personen (47 Prozent), welche angeben, schlecht informiert zu sein.

Personengruppen auch bei gleichbleibenden Einkommen und Vermögen von Jahr zu Jahr verändern kann. Dieser Sachverhalt verunsichert die Betroffenen und ist schwer zu kommunizieren. Wir empfehlen dem Gesetzgeber, einen massgeblichen Prozentsatz des Einkommens festzulegen und für mehrere Jahre beizubehalten.

Empfehlung 2: Übergang zu einem Antragssystem mit individueller Benachrichtigung auf Grund der Steuerdaten

Gegenwärtig sind Basel-Stadt und Luzern noch die einzigen Kantone mit einem Antragssystem ohne individuelle Benachrichtigung auf Grund von Angaben der Steuerveranlagung. Wir schlagen dem Kanton Luzern vor, zu einem Antragssystem mit individueller Benachrichtigung auf Grund der Steuerdaten überzugehen. Die Erfahrungen anderer Kantone zeigen, dass auf diesem Wege wesentlich mehr Berechtigte, welche in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen leben, erreicht werden. Zudem könnten auf diese Weise die Zweifel bestimmter politischer Gruppen an den Informationsanstrengungen der Verantwortlichen endgültig beseitigt werden. Die Erfahrungen im Zusammenhang mit der Ermittlung der Daten für die vorliegende Untersuchung haben allerdings gezeigt, dass dieser Übergang auf Grund der gegenwärtig nur dezentral verfügbaren Steuer- und Einwohnerkontrolldaten nicht einfach sein wird.

Empfehlung 3: Verstärkte Zusammenarbeit mit den Krankenkassen bei der Information über die Prämienverbilligung

Die vorliegende Untersuchung weist darauf hin, dass Personen ohne Prämienverbilligung, welche aber möglicherweise berechtigt sind, oft die Krankenversicherer als Informationsdrehscheiben benutzen. Die Ergebnisse legen es daher nahe, die Zusammenarbeit mit den Versicherern bei der Information über die Prämienverbilligung zu verstärken. Zweckmässig erscheint es uns beispielsweise, wenn die kantonal Verantwortlichen zusammen mit den Krankenversicherern Kurse für Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter von Kassen zum Thema Prämienverbilligung anbieten würden. Weiter wäre es in unseren Augen sinnvoll und möglich, wenn die Krankenversicherer bei Prämienausständen direkt auf den Rechnungen unter Angabe der geeigneten Telephonnummer auf die Prämienverbilligung hinweisen würden.

5.2 Welches sind die Folgen der Bemessung der Anspruchsberechtigung auf Grund von Steuerdaten?

Im Kanton Luzern dienen die Angaben der letzten rechtskräftigen Steueranmeldung beziehungsweise Zwischenanmeldung als Bemessungsgrundlage für die Prämienvergünstigung. Dies kann dazu führen, dass auch Personen, welche nicht in jedem Fall zur Zielgruppe der Personen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen gehören (z.B. Selbständigerwerbende, Vermögende mit bescheidenem Einkommen, Jugendliche in Ausbildung, welche von den Eltern unterstützt werden), von der Prämienverbilligung profitieren. Zudem ist es möglich, dass Personen, welche in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen geraten, erst mit erheblicher Verzögerung Anspruch auf Prämienverbilligung haben. Es stellt sich die Frage nach der Bedeutung dieser Probleme.

5.2.1 Ergebnisse

Die bescheidenen Informationen, welche uns zur Verfügung stehen, lassen den Schluss zu, dass im Kanton Luzern der Bezug von Prämienverbilligung durch Personen, die nicht in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben, im Vergleich zu anderen Kantonen eher gering sein dürfte. Ein wichtiger Grund dafür ist der gewisse Schutz durch das Antragssystem. Eine weitere Hemmschwelle kann der Umstand darstellen, dass die Gesuche bei der Gemeindeverwaltung eingereicht werden müssen. Probleme des Bezugs ohne effektive wirtschaftlicher Notwendigkeit stehen in der Regel im Zusammenhang mit der Frage, wie gut die Steuerdaten die tatsächlichen ökonomischen Verhältnisse abbilden. Sie müssen auch in diesem Zusammenhang gelöst werden.

Dagegen verdient die Gruppe der Personen, deren veränderte wirtschaftliche oder soziale Verhältnisse sich erst verzögert auf die Prämienverbilligung auswirken, grössere Aufmerksamkeit. Leider konnten die verfügbaren Unterlagen auch zu dieser Gruppe nur spärliche Informationen liefern. Im Kanton Luzern waren für das Jahr 2000 in der Regel die wirtschaftlichen Verhältnisse der Jahre 1997/1998 massgeblich. Die Situation wird sich zwar mit der jährlichen Steueranmeldung etwas entschärfen. Doch das Abstützen auf die definitiven Steuerzahlen wird dann problematisch bleiben, wenn sich die definitive Veranlagung verzögert und die letzte gültige herangezogen werden muss.

5.2.2 Empfehlungen

Empfehlung 4: Verzicht auf die Festlegung eines Eingabetermins verzichten

Gegenwärtig gilt der 30. April als Eingabetermin. Danach werden Anträge nun noch in Ausnahmefällen entgegengenommen. Dies wirkt sich auf die Aktualität der Bemessungsgrundlagen negativ aus. Wir schlagen dem Kanton Luzern vor, auf die Festlegung eines Eingabetermins zu verzichten. Denkbar wäre es, bis Ende April Anträge für das ganze Jahr zuzulassen. Aber auch danach sollte möglich sein, eine Neuberechnung der Prämienverbilligung aufgrund neuer Steuer- oder Personaldaten zu beantragen. Die Prämienverbilligung könnte dann ab Datum des Antrags anteilmässig ausbezahlt werden. Auf diese Weise könnte der Verzögerungseffekt, der darauf zurückzuführen ist, dass sich die Prämienverbilligung auf die Angaben der Steuerveranlagung stützt, zum Teil behoben werden. Eine Abkehr vom Grundsatz der Steuerdaten als Bemessungsgrundlage scheint uns dagegen nicht zweckmässig.

5.3 Wie effizient ist die Abwicklung der Prämienverbilligung im Kanton Luzern?

Schliesslich ging es in der Untersuchung darum abzuklären, wie rasch die Entlastung im Kanton Luzern erfolgt und mit welchen Kosten der Vollzug der Prämienverbilligung verbunden ist.

5.3.1 Ergebnisse

Die Abwicklung der Prämienverbilligung verläuft im Kanton Luzern speditiv. Werden die Gesuche fristgerecht eingereicht und sind damit keine speziellen Abklärungen verbunden, so kann die Prämienverbilligung innert rund sechs Wochen ausbezahlt werden.

Der durchschnittliche Aufwand für die Bearbeitung eines Prämienverbilligungsgesuches liegt bei 35 bis 40 Minuten, wenn alle Arbeiten eingerechnet werden. Im Verhältnis zu den 1999 insgesamt ausbezahlten Beträgen machen die Verwaltungskosten rund 2,8 Prozent aus. Die Ursache für die im interkantonalen Vergleich eher hohen Verwaltungskosten liegt in erster Linie in der dezentralen Steuervollzugsorganisation des Kantons Luzern. Die Abwicklung der Prämienverbilligung beansprucht erhebliche Ressourcen des Kantons und der Gemeinden, weil

die notwendigen Einwohner- und Steuerdaten nicht zentral verfügbar sind.

Im Zusammenhang mit der Abwicklung lassen sich drei Empfehlungen formulieren.

5.3.2 Empfehlungen

Empfehlung 5: Einrichtung einer zentralen, auch den Gemeindeverwaltungen zugänglichen Datenverwaltung

Die kantonal zentrale Abwicklung der Prämienverbilligung hat sich in unseren Augen bewährt. Der Einbezug von zwei Verwaltungsebenen (Gemeinden und Kanton) erhöht aber den Aufwand der Gesuchsabwicklung. Da die relevanten Steuerdaten gegenwärtig nur bei den Gemeinden zugänglich sind, ist vorderhand kein anderes Verfahren möglich. Es überrascht aber, dass die Gemeinden keinen Zugriff auf die zentrale Datenbank der Ausgleichskasse betreffend die Prämienverbilligung haben. Gegenwärtig werden die Steuer- und die Einwohnerkontrolldaten in den kommunalen Gemeindeverwaltungen vom Bildschirm auf das Formular für die Prämienverbilligung übertragen und nachher in der Ausgleichskasse wieder für die elektronische Datenverarbeitung erfasst. Ein Zugriff der Gemeinden auf die Datenbank der Ausgleichskasse könnte relativ schnell helfen, diese Doppelspurigkeiten zu vermeiden.

Empfehlung 6: Einrichtung eines zentralen Steuerregisters bei der kantonalen Steuerverwaltung

Die Abwicklung des Vollzugs der Prämienverbilligung würde erheblich davon profitieren, wenn eine geeignete kantonale Stelle über ein zentrales Steuer- und Personenregister für den ganzen Kanton verfügen würde. Im Kanton Luzern sind die Gemeinden die Datenherren der Steuerregisterdaten für natürliche Personen. Der Grund liegt darin, dass der primäre Anknüpfungspunkt für das Steuerregister das Einwohnerregister bildet. Die Einwohnerkontrolle wird im Kanton Luzern dezentral von den Gemeinden geführt. Diesen Grundsatz haben die Steuergesetzrevision und das laufende Projekt „Datenpool“ bekräftigt. Letzteres dient dazu, die Datenaustauschprozesse zwischen Kanton und Gemeinden effizienter zu gestalten. Allerdings ist aus diesem Projekt gemäss heutigem Fahrplan – wenn überhaupt – vor 2003 sicher kein Beitrag zur Erleichterung des Vollzugs der Prämienverbilligung zu er-

warten. Wir regen an, Wege zu finden, welche den zentralen Zugriff auf die für einen wirkungsorientierten Vollzug der Prämienverbilligung notwendigen Steuer- und Personendaten rascher ermöglichen.

Empfehlung 7: Zahlung der Prämienverbilligungsbeiträge an die Versicherer

Der gegenwärtige Auszahlungsmodus im Kanton Luzern, der eine direkte Überweisung der Prämienverbilligung an die Versicherten vorsieht, ist nicht für alle Beteiligten befriedigend. Angesichts der von Krankenversicherern und Gemeindevertretern berichteten zunehmenden Zahl von Betreibungen, nimmt bei diesen Akteuren der Verwaltungsaufwand zu. Damit wachsen auch die nicht ausgewiesenen Kosten für die Administration der Prämienverbilligung. Vor diesem Hintergrund schlagen wir dem Kanton Luzern vor, in Zukunft die Prämienverbilligungsbeiträge an die Krankenkassen zu überweisen. Aufgrund unserer Abklärungen sind wir der Ansicht, dass die Sicherheit, welche die öffentlichen Hand als Schuldner bietet, sowie der Wegfall von administrativen Kosten den Krankenversicherern als Entschädigung genügen sollte.

5.4 Generelle Beurteilung des Vollzugs der Prämienverbilligung im Kanton Luzern 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 Auser rhoden nach bestimmten Kriterien gewürdigt hat. In der nachfolgenden Darstellung D 5.1 werden die Ergebnisse dieses Vergleichs schematisch zusammengefasst.⁴⁵

⁴⁵ Balthasar/Bieri/Furrer 2001.

D 5.1: Qualität des Vollzugs der Prämienverbilligung in den untersuchten Kantonen

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

¹ Ergebnisse gemäss Balthasar 2001.

Der Vergleich weist auf die Stärken und die Schwächen des Vollzugs der Prämienverbilligung im Kanton Luzern hin:

- Die Benachrichtigung der Zielgruppen vermag nur teilweise zu befriedigen. Zwar zeigt eine IPSO Sozialforschung im Sommer 2000 durchgeführte repräsentative Haushaltsbefragung zum Thema Krankenversicherung auf, dass sich die Informationssituation im Kanton Luzern ebenso günstig präsentiert wie in der übrigen Schweiz. Die von uns durchgeführte Befragung von potentiell Berechtigten, welche keinen Antrag gestellt haben, führte jedoch zum Resultat, dass sich diese Personengruppe als schlecht informiert betrachtet. Es ist allerdings zu vermuten, dass die Informationsdefizite in vielen Fällen mit Desinteresse verbunden sind.
- Bezüglich der Erreichung der Zielgruppen lässt sich aufgrund der vorliegende Untersuchung schätzen, dass rund 24 Prozent der steuerpflichtigen Personen, welche möglicherweise ein Anrecht auf Prämienverbilligung haben, keinen Antrag gestellt haben. Die Tatsache, dass möglicherweise prämienvverbilligungsberechtigte Personen nicht automatisch über ihr Recht informiert werden, bildet die Hauptursache für dieses eher unbefriedigende Resultat.

- 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“. Dabei lässt sich für vier Fallbeispiele feststellen, dass es dem Kanton Luzern 2000 nicht gelungen ist, die vom Bundesrat formulierte Belastungsgrenze zu unterschreiten.⁴⁶ Dieses Resultat vermag insbesondere deshalb nicht zu befriedigen, weil der Kanton Luzern die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel nicht ausschöpft.
- 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 Luzern gut ab.
- Im Kanton Luzern wird ein steuerbasiertes System kombiniert mit einem fixen Eingabetermin angewendet. Dies wirkt sich auf die Aktualität der Bemessungsgrundlage ungünstig aus.
- Eng verbunden mit der Beurteilung der Aktualität der Bemessungsgrundlage ist auch die Einschätzung, wie lange die Prämie gegebenenfalls vom Versicherten bevorschusst werden muss. Die Abwicklung der Prämienverbilligung verläuft im Kanton Luzern speditiv. Werden die Gesuche fristgerecht eingereicht und sind damit keine speziellen Abklärungen verbunden, so kann die Prämienverbilligung innert rund sechs Wochen ausbezahlt werden. Sind jedoch aufwändigere Abklärungen nötig oder werden die Gesuche von den Gemeinden nicht regelmässig an die Ausgleichskasse weitergeleitet, so kann sich die Überweisung verzögern.
- Die Vollzugskosten machen im Kanton Luzern rund 2,8 Prozent der ausgegebenen Mittel aus und sind im interkantonalen Vergleich hoch. Die Gesuchsbearbeitung ist relativ aufwändig. Der Umstand, dass kommunale und kantonale Stellen involviert sind, sowie die Tatsache, dass die Anträge jedes Jahr neu gestellt werden müssen, wirken kostensteigernd.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Prämienverbilligungssystem im Kanton Luzern im interkantonalen Vergleich neben den

⁴⁶ Balthasar 2001.

ausgewiesenen Stärken über verschiedene Schwachpunkte verfügt. Mit der Umsetzung der vorgeschlagenen Empfehlungen sind aber Optimierungen möglich. Zudem schlagen wir den Verantwortlichen im Kanton Luzern vor, bei der Weiterentwicklung des kantonalen Prämienverbilligungssystems auf die interkantonale Kompatibilität zu achten.

Empfehlung 8: Vor dem Hintergrund der interkantonale Kompatibilität der Prämienverbilligungssysteme sollte insbesondere zu einem System mit individueller Information aufgrund von Steuerdaten übergegangen werden

Aufgrund der von uns durchgeführten vergleichenden Untersuchung der Prämienverbilligungssysteme in sechs Kantonen erachten wir es als zweckmässig, wenn ein zwischen den Kantonen administrativ vereinheitlichtes System des Vollzugs der Prämienverbilligung entwickelt würde. Das geltende Luzerner System entspricht in weiten Teilen unseren Vorstellungen eines solchen Systems. Wesentliche Ausnahme stellt die Tatsache dar, dass die Bezugsberechtigten nicht automatisch über ihren möglichen Anspruch informiert werden. Zudem sind wir der Ansicht, dass ein interkantonales kompatibles System auf einen Eingabetermin verzichten sollte.

Anhänge

A1 Literaturverzeichnis

Balthasar, Andreas (1998): Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen. Evaluationsergebnisse und Monitoringkonzept. Beiträge zur sozialen Sicherheit, BSV Forschungsbericht Nr. 21/98, Bern.

Balthasar, Andreas (2001): Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen: Monitoring 2000, Bern.

Balthasar, Andreas (2001): Monitoring der sozialpolitischen Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen im Jahr 2000. Beiträge zur sozialen Sicherheit, BSV-Forschungsbericht Nr. xx/01.

Balthasar, Andreas; Bieri, Oliver (2001a): Evaluation des Vollzugs der Prämienverbilligung im Kanton Basel-Stadt.

Balthasar, Andreas; Bieri, Oliver (2001b): Evaluation des Vollzugs der Prämienverbilligung im Kanton Appenzell Ausserrhoden.

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.

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

Hegner, Mirjam (1997): Rationalität der Anspruchsberechtigten in Sozialversicherungen. Diplomarbeit am Institut für empirische Wirtschaftsforschung der Universität Zürich.

Kanton Luzern (1995): Prämienverbilligungsgesetz des Kantons Luzern vom 24. Januar 1995.

Kanton Luzern (1995): Prämienverbilligungsverordnung des Kantons Luzern vom 12. Dezember 1995.

- Kanton Luzern (1995): Steuergesetz des Kantons Luzern vom 27.5.1946, Ausgabe vom 1. Januar 1995.
- Leu, Robert; Burri, Stefan; Priester, Tom (1997): Lebensqualität und Armut in der Schweiz. Bern: Haupt.
- Paravicini Bagliani, G. A.; Käser U. (1998): Staatssteuerstatistik 1995/1996 des Kantons Luzern, Bericht des Amtes für Statistik, Luzern.
- Paravicini Bagliani, G. A.; Käser U. (2000a): Prozentsatz für die Prämienverbilligung 2001, Bericht des Amtes für Statistik, Luzern (unveröffentlicht).
- Paravicini Bagliani, G. A.; Käser U. (2000b): Prämienverbilligung: Ergänzung des Amtes für Statistik, Luzern (unveröffentlicht).
- Peters M.; Müller V.; Luthiger P. (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 Firma Interface aus Luzern.

Wir führen im Auftrag des Kantons Luzern eine Befragung in Haushaltungen durch, welche möglicherweise ein Anrecht auf eine Verbilligung der Krankenkassenprämien 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 Luzern bezahlt, je nach familiärer und wirtschaftlicher Situation Beiträge an die Krankenkassenprämie, die sog. Prämienverbilligung.

Haben Sie bisher schon von der Prämienverbilligung gehört?

- 1 ja *weiter zu Frage 4*
2 nein *weiter zu Frage 3*

3. An wen würden Sie sich wenden, um überhaupt Informationen über die Prämienverbilligung zu erhalten?

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

weiter zu Frage 9

4. Wo haben Sie schon von der Prämienverbilligung gehört?

Nicht vorlesen. Mehrfachnennungen möglich.

- 1 von der kantonalen Ausgleichskasse (*explizite Nennung*)
- 2 von der AHV-Zweigstelle der Gemeinde (*explizite Nennung*)
- 3 von einer öffentlichen Verwaltungsstelle (kantonal oder kommunal)
- 4 von meiner Krankenkasse
- 5 vom Fürsorgeamt
- 6 von anderen im Haushalt
- 7 von Bekannten/FreundInnen
- 8 von einer Beratungsstelle, nämlich: _____
- 9 aus den Printmedien (Zeitungen)
- 10 aus dem Radio/Fernsehen
- 11 anderes, nämlich: _____
- 12 weiss nicht

5. An wen würden Sie sich wenden, um weitere Informationen über die Prämienverbilligung zu erhalten?

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

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

- 1 ja *weiter zu Frage 7*
- 2 nein *weiter zu Frage 8*
- 3 weiss nicht/keine Antwort *weiter zu Frage 8*

7. Haben Sie darauf Prämienverbilligungsbeiträge erhalten?

- 1 ja
2 nein

8. Möglicherweise, hätten Sie dieses Jahr einen Anspruch auf eine Prämienverbilligung gehabt.

Warum haben Sie dieses Jahr keinen Antrag für eine Prämienverbilligung eingereicht?

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

Jeden Satz vorlesen

	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):

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

- 1 ja *weiter zu Frage 10*
2 nein *weiter zu Frage 10*
3 weiss nicht/keine Antwort *weiter zu Frage 11*

10. 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.

11. Wie viele Personen leben in ihrem Haushalt insgesamt?

Total _____ davon:

Erwachsene _____

Jugendliche (18 bis 25 Jahre) _____

Kinder (unter 18 Jahre) _____

12. Welches ist Ihre Muttersprache?

1 deutsch (*selber ankreuzen*)

2 andere: _____

13. Bei welcher Krankenkasse sind Sie versichert?

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

Fragen für InterviewerIn

15. Sprache in der das Interview geführt wurde:

1 Mundart

2 Hochdeutsch

3 andere, nämlich: _____

16. Gab es beim Interview Probleme bei der Verständigung

1 ja

2 nein