

# Evaluation der Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen 1997

**Vor dem Hintergrund der anstehenden Debatte über den Bundesbeschluss zur Festlegung der Bundesbeiträge an die Prämienverbilligung für die Jahre 2000 bis 2003 stellen sich Fragen im Zusammenhang mit der sozialpolitischen Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen. Das Bundesamt für Sozialversicherung hat diese Fragen im Rahmen einer Wirkungsanalyse vertieft untersucht lassen.<sup>1</sup> Nachfolgend eine Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse.**



DR. A. BALTHASAR,  
INTERFACE INSTITUT FÜR  
POLITIKSTUDIEN, LUZERN

Das neue Krankenversicherungsgesetz beinhaltet die Verpflichtung, die Krankenkassenprämien für Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen durch Bundes- und Kantonsbeiträge zu verbilligen. Mit der Einführung der individuellen Prämienverbilligung beabsichtigte der Gesetzgeber, den Gedanken der bedarfsgerechten Prämiensubventionierung in der Krankenversicherung in die Tat umzusetzen. Das Gesetz legt jedoch einzig die Höhe der Bundesbeiträge sowie die Leistungen fest, welche die Kantone zu übernehmen haben. Die Kantone haben die Möglichkeit, ihren Bei-

trag um maximal 50% zu kürzen, wobei jedoch die Bundesbeiträge im gleichen Verhältnis reduziert werden. Die konkrete Ausgestaltung der Massnahmen überliess das Parlament den Kantonen. Dadurch entstanden 26 Systeme der Prämienverbilligung, welche sich beispielsweise bezüglich der Definition der Anspruchsberechtigung, der Höhe der Beiträge oder der Informations- und Auszahlungsmodalitäten zum Teil sehr stark unterscheiden.

## Die Evaluationsmethode

Die bisherigen Versuche, die Frage der sozialpolitischen Wirksamkeit der individuellen Prämienverbilligung zu beantworten, haben nicht zu zuverlässigen Resultaten geführt. Der Grund dafür liegt hauptsächlich darin, dass es nicht gelungen ist, eine einheitliche Bemessungsgrundlage für einen interkantonalen Vergleich zu entwickeln. Die in den Kantonen für die Prämienverbilligung massgeblichen Einkommens- und Vermögensbegriffe werden nämlich unter Berücksichtigung zahlreicher Abzüge ermittelt, die sich von Kanton zu Kanton stark unterscheiden.

Eine zuverlässige Gegenüberstellung der Belastung, welche den Versicherten nach Abzug der Prämienverbilligung je nach Kanton noch verbleibt, bedarf eines einheitlichen Massstabes. Einen solchen stellt das verfügbare Einkommen dar. Dieses berechnet sich aus dem Nettoeinkommen,<sup>2</sup> reduziert um die geschuldeten Kantons-, Gemeinde- und Bundessteuern. Die Steuern müssen für einen aussagekräftigen Vergleich abgezogen werden, weil sie sich zwischen den Kantonen und Gemeinden stark unterscheiden und als Zwangsausgaben die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit wesentlich beeinflussen. Aus sozialpolitischer Sicht von zentraler Bedeutung ist somit, welchen Anteil ein Haushalt nach Abzug der Steuern unter Berücksichtigung der Prämienverbilligung für die obligatorische Krankenpflegeversicherung aufwenden muss.

Entsprechende Angaben lassen sich mit verantwortlichem Aufwand nur für einzelne Beispiele berechnen. Das erste Beispiel, das wir in unserer Untersuchung verfolgt haben, bezieht sich auf die Situation einer alleinstehenden Rentnerin mit einem Renteneinkommen von 35 000 Franken. Beim zweiten Beispiel handelt es sich um eine vierköpfige Familie (2 Erwachsene, 2 Kinder im Alter von 10 und 15 Jahren). Deren Vorstand verdient einen Bruttolohn von 70 000 Franken. Zudem besitzt die Familie ein Vermögen von 100 000 Franken. Das dritte Fallbeispiel nimmt die Situation einer Alleinerziehenden mit zwei Kindern im Alter von sechs und acht Jahren auf. Sie verfügt über ein Bruttoeinkommen von 40 000 Franken, in welches allfällige Alimente eingeschlossen sind.

Innerhalb der drei Fallbeispiele wird von einem einheitlichen Bruttoeinkommen und einem einheitlichen Reinvermögen ausgegangen. Auf dieser Basis hat die Eidgenössische Steuerverwaltung für den Hauptort jedes Kantons aufgrund der 1997 geltenden Steuergesetze das steuerbare Einkommen und das steuerbare Vermögen ermittelt so-

### Die ausgewählten Fallbeispiele

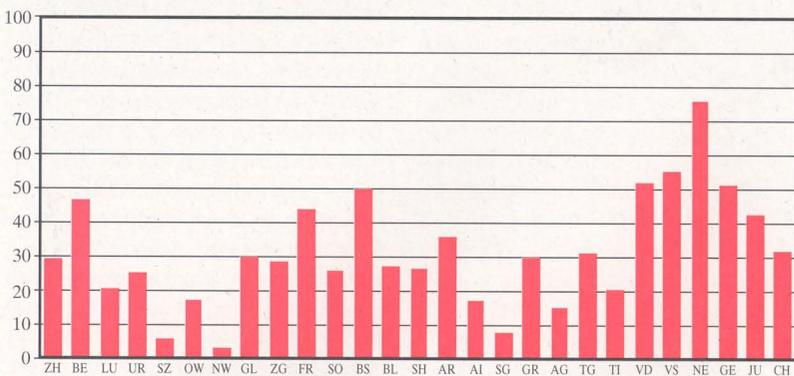
	Einkommen
Alleinstehende Rentnerin	35 000 Fr.
Familie mit zwei Kindern, 10- und 15-jährig (mit Vermögen von 100 000 Fr.)	70 000 Fr.
Alleinerziehende mit zwei Kindern, 6- und 8-jährig	40 000 Fr.

1 A. Balthasar, Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen, Evaluationsergebnisse und Monitoringkonzept. Publiziert in der Reihe Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Nr. 21/98.

2 Nettoeinkommen = Bruttoeinkommen minus Sozialversicherungsbeiträge.

## Index der Reduktion der Prämienbelastung in Prozenten des verfügbaren Einkommens 1997

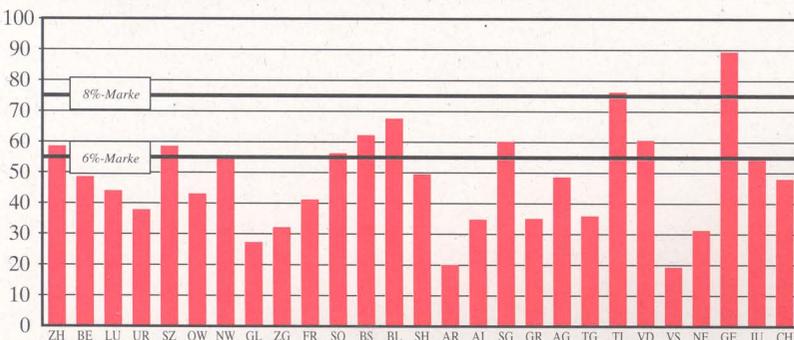
1



Der dargestellte Index entspricht dem gewichteten Mittel der drei Fallbeispiele. Die Prämienbelastung wird in jenen Kantonen am stärksten gemildert, in denen die Prämien am höchsten sind.

## Index der Prämienbelastung nach der Verbilligung in Prozenten des verfügbaren Einkommens 1997

2



Die 6%-Quote der Belastung – bezogen auf das verfügbare Einkommen – entspricht ungefähr der vom Bundesrat vorgegebenen Quote von 8 % des steuerbaren Einkommens. Mehrere Kantone liegen höher. Die Quote von 8 % könnte als maximal zumutbare Belastung angesehen werden; nur in Genf ist eine darüber hinausgehende Quote zu verzeichnen.

wie Einkommens- und Vermögenssteuern berechnet. So haben wir verlässliche Aussagen zur kantonally unterschiedlichen, effektiven Prämienbelastung der Fallbeispiele erhalten.

### Resultate

Die Untersuchung hatte vor allem zum Ziel, zwei Fragen zu beantworten. Erstens ging es darum abzuklären, ob Kantone die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung durch die individuelle Prämienverbilligung wirksam reduzieren. Zweitens sollte analysiert werden, ob die Belastung der Einkommen durch die Prämien nach der Verbilligung in Übereinstimmung mit den sozialpolitischen Zielen des Gesetzgebers steht.

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

Die erste Frage beschäftigt sich mit der Veränderung der Prämienbelastung, welche durch die Massnahme der individuellen Prämienverbilligung herbeigeführt wird. Beim Fallbeispiel der «Rentnerin» wird die Prämie im Durchschnitt der 26 Kantonshauptorte um rund 20% reduziert. Bei der «Mittelstandsfamilie» beträgt die Reduktion im Durchschnitt rund 25% und für die «Alleinerziehende» gar rund 65%.

Die Untersuchung zeigt, dass die Prämienverbilligung – auf die Fallbeispiele bezogen – insgesamt in sozialpolitisch erwünschter Weise wirkt. Nicht nur ist die Entlastung der «Alleinerziehenden» mit relativ geringem Einkommen am stärksten,

auch verbleibt die durchschnittliche Prämienbelastung der Mittelstandsfamilie mit einem relativ hohen Bruttoeinkommen in allen Kantonen höher als in den beiden anderen abgeklärten Fällen.

Die Prämienreduktionen der Fallbeispiele unterscheiden sich jedoch zwischen den Kantonen recht stark. So vermindert der Kanton Neuenburg die Prämie der «Rentnerin» um

Die Untersuchung zeigt, dass die Prämienverbilligung insgesamt in sozialpolitisch erwünschter Weise wirkt.

75%. Demgegenüber sprechen die Kantone Schwyz, Appenzell-Innerrhoden, St.Gallen, Tessin, Waadt und Wallis in diesem Fall keine Verbilligung zu. Die unseren Berechnungen zugrunde gelegte «Mittelstandsfamilie» erhält in den Kantonen Zürich, Schwyz, Obwalden, Glarus und Aargau keine Entlastung, während ihre Prämie im Wallis um 80% reduziert wird. Die «Alleinerziehende» profitiert in allen Kantonen von einer Reduktion. Während das Wallis jedoch die ganze Prämie übernimmt, trägt zum Beispiel der Kanton Nidwalden nur 21% bei.

Aus sozialpolitischer Sicht massgeblich ist nicht das Ausmass der Reduktion in Frankenbeträgen, sondern die Verbilligung im Verhältnis zum verfügbaren Einkommen. Die Ermässigung ist dort am wirksamsten, wo sie in Prozenten des verfügbaren Einkommens am grössten ist. In Darstellung 1 haben wir die Ergebnisse der drei Fallbeispiele in einem einfachen gemeinsamen Index zusammengefasst. Dieser gewichtet die drei Fallbeispiele gleich stark. Dem jeweils tiefsten Wert eines Beispiels wurden 0 und dem höchsten Wert 33 1/3 Punkte gegeben. Die Werte der übrigen Kantone wurden als proportionale Anteile berechnet.

Die Darstellung macht deutlich, dass die Prämienreduktion in Prozenten des verfügbaren Einkommens über alle drei Fallbeispiele in den Westschweizer Kantonen Waadt,

Wallis, Neuenburg sowie Genf am grössten und in den Kantonen Schwyz, Nidwalden und St.Gallen am geringsten ist.

Einen hohen Beitrag zur Erklärung der Unterschiede zwischen den Kantonen leistet die Ausschöpfungsquote. Dies überrascht nicht, denn es bedeutet, dass jene Kantone, welche die Bundesbeiträge voll ausschöpfen, unsere Beispielfälle auch stark entlasten. Einen weiteren relevanten Erklärungsbeitrag für die Unterschiede liefert die Durchschnittsprämie. Die Kantone mit hohen durchschnittlichen Prämien entlasten somit die Beispielfälle im allgemeinen am stärksten.

### Werden die sozialpolitischen Ziele erreicht?

Der Bundesrat hat in der Botschaft über die Revision der Krankenversicherung den Vorschlag gemacht, dass die Prämienbelastung eines Haushaltes in keinem Fall höher als 8% des *steuerbaren Einkommens* ausfallen sollte. Wir haben unsere Untersuchung auf den aussagekräftigeren Vergleich der Prämienbelastung in Prozenten des *verfügbaren Einkommens* aufgebaut. Dadurch haben wir Angaben darüber erhalten, welchen Anteil ein Haushalt nach Abzug der Steuern unter Berücksichtigung der Prämienverbilligung für die Krankenversicherung aufwenden muss. Im Durchschnitt der 26 Kantonshauptorte sind dies für die «Rentnerin» 5,7%, für die «Mittelstandsfamilie» 7,7% und für die «Alleinerziehende» 3,5%.

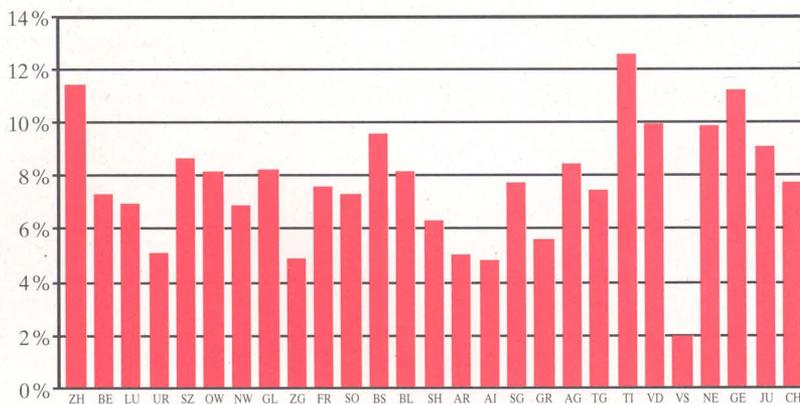
In Darstellung 2 haben wir die Ergebnisse der drei Fallbeispiele wiederum in einem einfachen Index (analog jenem in Darstellung 1) zusammengefasst.

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

Das Parlament hat zwar darauf verzichtet, eine Grenze der zumutbaren Belastung der Einkommen durch die Grundprämie festzuschreiben. Setzen wir jedoch einen zurückhaltenden Wert von 8% des *verfügbaren Einkommens* als sozialpolitisch maximal zumutbar fest, so stellen wir in Darstellung 2 fest, dass

## Prämienbelastung für die «Mittelstandsfamilie» in Prozenten des verfügbaren Einkommens

3



Für die Mittelstandsfamilie beträgt die Prämienbelastung in 21 Kantonen mehr als 6% und in 12 Kantonen sogar mehr als 8% des verfügbaren Einkommens.

die Prämienbelastung über alle drei Fälle betrachtet nur im Kanton Genf über dieser Marke liegt.

Unsere Berechnungen legen es aber nahe anzunehmen, dass eine Prämienbelastung von 8% des *steuerbaren Einkommens* im allgemeinen weniger als 6% des *verfügbaren Einkommens* ausmacht. Wird die Belastungsgrenze bei 6% des verfügbaren Einkommens angesetzt, nimmt die Zahl der Kantone, in welchen die Prämienbelastung für die Fallbeispiele die Marke überschreitet, stark zu (Zürich, Schwyz, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, St.Gallen, Tessin, Waadt, Genf).

Wenden wir uns nun den Unterschieden zwischen den drei Fallbeispielen zu. Dabei präsentiert sich

Positiv fällt auf, dass die Belastung für das Fallbeispiel der Alleinerziehenden in keinem Kanton mehr als 8% und nur in drei Kantonen (Nidwalden, Basel-Landschaft, Genf) mehr als 6% des verfügbaren Einkommens ausmacht.

Hingegen stellen wir fest, dass für die «Mittelstandsfamilie» die Prämienlast auch nach der Verbilligung in zahlreichen Kantonen relativ hoch bleibt. Dies wird aus der Darstellung 3 ersichtlich.

In 12 der 26 Kantone (Zürich, Schwyz, Obwalden, Glarus, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau, Tessin, Waadt, Neuenburg, Genf und Jura) müssen Mittelstandsfamilien des untersuchten Typs mehr als 8% des verfügbaren Einkommens für die Prämien ausgeben. Wird die Grenze bei 6% des verfügbaren Einkommens angesetzt, erhöht sich die Zahl der Kantone mit einer höheren Belastung auf 21.

Nur in drei Kantonen liegt die Belastung der «Rentnerin» oberhalb der vom Bundesrat als Ziel anvisierten 8-Prozent-Marke.

### Schlussfolgerungen und Vorschlag zur Entwicklung eines laufenden Monitoring

Die Untersuchung hat aufgezeigt, dass die *Prämienreduktion* in Prozenten des verfügbaren Einkommens über die drei Fallbeispiele in den Westschweizer Kantonen Waadt, Wallis, Neuenburg sowie Genf am grössten und in den Kantonen Schwyz, Nidwalden und St.Gallen am geringsten ist. Vertiefte Abklärungen haben drei aufschlussreiche Zusammenhänge deutlich gemacht:

das Bild für den Fall der Rentnerin relativ günstig: Nur in drei Kantonen liegt die Belastung oberhalb der 8%-Marke (Tessin, Waadt, Genf). In den Kantonen Bern, Luzern, Solothurn, Basel-Stadt, Schaffhausen, St.Gallen, Tessin, Waadt, Wallis, Genf und Jura macht die Belastung aber auch nach der Verbilligung mehr als 6% des verfügbaren Einkommens aus.

# Lassen Sie Ihre «Soziale Sicherheit» einbinden!

Das Atelier du livre in Bern führt im Februar/März 1999 eine Einbindeaktion für die CHSS zu günstigen Konditionen durch (Einband in rotem Leinen mit schwarzer Rückenprägung). Die Preise:

- Einband für Jahrgänge 1997/98 (Doppelband) inkl. Einbinden Fr. 27.70
- Einband für 1 Jahrgang (1998) inkl. Einbinden Fr. 24.80
- Einbinden der Jahrgänge 1993–1997 (1 oder 2 Jahrgänge) pro Einband Fr. 29.50
- Einbanddecke ohne Binden für 1 oder 2 Jahrgänge Fr. 15.20

Die Preise verstehen sich ohne MWSt., Porto und Verpackung.

Für die Einbindeaktion sollten die kompletten Jahrgänge der Zeitschrift bis Mitte März 1999 bei der Buchbinderei eintreffen.

Ausserdem ist immer noch die **praktische Zeitschriften-Sammelbox für die CHSS** erhältlich: Die Box beinhaltet Platz für 2 Jahrgänge «Soziale Sicherheit».

Preis: Fr. 18.–/Stück inkl. 6,5% MWSt., exkl. Verpackung und Porto.

Die Sammelbox ist zu bestellen bei:

**Cavelti AG, Satz Druck Verlag, Wilerstrasse 73, 9201 Gossau, Telefon 071/388 81 81, Telefax 071/388 81 82**

Verwenden Sie bitte für Ihren Auftrag eine Kopie dieses Talons.

**Wir senden Ihnen die Hefte folgender Jahrgänge:**

1993  1994  1995  1996  1997  1998

**Wir wünschen:**

Einbinden in Zweijahresband für Jahrgänge \_\_\_\_\_

Einbinden in Einjahresband für Jahrgänge \_\_\_\_\_

**Wir bestellen:**

Einbanddecken für die Jahrgänge \_\_\_\_\_

**Adresse:**

Name/Vorname \_\_\_\_\_

Strasse \_\_\_\_\_

PLZ/Ort \_\_\_\_\_

Datum/Unterschrift \_\_\_\_\_

Senden an:

**Atelier du livre, Serge Philipona, Tschannerstrasse 1, 3007 Bern (Tel./Fax 031/371 57 92)**

• Erstens hat sich gezeigt, dass jene Kantone, welche die Bundesbeiträge voll ausschöpfen, unsere Beispielfälle auch stark entlasten. Die Ausschöpfungsquote kann somit als Resultat eines wirksamen politischen Willens zur stärkeren bzw. weniger starken Entlastung der Bevölkerung von den Krankenkassenprämien interpretiert werden.

• Zweitens liefert die Durchschnittsprämie einen relevanten Erklärungsbeitrag für die festgestellten Unterschiede zwischen den Kantonen: Kantone mit hohen durchschnittlichen Prämien entlasten die Beispielfälle im allgemeinen am stärksten.

• Drittens ist es interessant zu erkennen, dass der Zusammenhang zwischen Prämienreduktion und Durchschnittsprämie nicht für alle drei Beispiele gleich stark ist. Ein Zusammenhang zwischen hohen Prämien und starken Prämienreduktionen lässt sich in erster Linie für das Beispiel der Alleinerziehenden nachweisen. Wir interpretieren dies dahingehend, dass bei der Ausgestaltung der individuellen Prämienverbilligung insbesondere für Alleinerziehende eine bewusste Politik der Entlastung betrieben wird.

Im Hinblick auf die *Prämienbelastung nach der Verbilligung* schneiden die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Tessin und Genf eher schlecht ab. Dagegen profitieren die Beispielfälle in den Kantonen Appenzell-Ausserrhodon und Wallis von einer besonders tiefen Prämienlast. Bezüglich der Interpretation der Unterschiede zwischen den Kantonen stechen folgende Ergebnisse heraus:

• Erstens zeigen die Abklärungen, dass die Prämienbelastung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung für die untersuchten Gruppen auch nach der Verbilligung in einzelnen Kantonen oberhalb der ursprünglich vom Bundesrat vorgeschlagenen Grenze von 8% des steuerbaren Einkommens liegt. Wird die Belastungsgrenze bei 6% des verfügbaren Einkommens angesetzt, liegt der berechnete Index für die Belastung in den Kantonen Zürich, Schwyz, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, St.Gallen, Tessin, Waadt und Genf oberhalb des Grenzwertes.

• Zweitens stellen wir bei einem Vergleich der drei Fallbeispiele fest, dass die Situation für das Fallbei-

spiel der Alleinerziehenden günstig ist. Nur in drei Kantonen (Nidwalden, Basel-Landschaft, Genf) macht die verbleibende Prämie mehr als 6% des verfügbaren Einkommens aus. Für das Fallbeispiel der Rentnerin bleibt die Belastung in den Kantonen Bern, Luzern, Solothurn, Basel-Stadt, Schaffhausen, St.Gallen, Tessin, Waadt, Wallis, Genf und Jura auch nach der Verbilligung bei mehr als 6% des verfügbaren Einkommens. Am ungünstigsten präsentiert sich die Lage für die «Mittelstandsfamilie». In 21 der 26 Kantone ist die Prämienbelastung auch nach der Verbilligung höher als 6% des verfügbaren Einkommens.

• Drittens ist es interessant festzustellen, dass sich kein relevanter Zusammenhang zwischen verbleibender Prämienbelastung und Ausschöpfungsquote feststellen lässt. Es gibt also anhand der Fallbeispiele keinen Hinweis auf einen Zusammenhang zwischen einer tiefen Ausschöpfungsquote und einer geringen sozialpolitischen Wirksamkeit der Prämienverbilligung.

Die Untersuchung liefert zahlreiche wertvolle Informationen zur sozialpolitischen Wirksamkeit der kantonalen Systeme der individuellen Prämienverbilligung. Zahlreiche relevante Fragen bleiben jedoch offen. Dies gilt insbesondere für vollzugsrelevante Aspekte. Dazu gehört beispielsweise die Thematik der Benutzerfreundlichkeit der unterschiedlichen kantonalen Prämienverbilligungssysteme und die damit verbundene Frage, ob die wirklich Bedürftigen auch zu der ihnen zustehenden Unterstützung kommen. Obwohl der in dieser Studie gewählte Ansatz nicht alle Fragen klären kann, ist es wichtig, dass die in der Untersuchung für das Jahr 1997 ermittelten Indikatoren weiterentwickelt und im Rahmen eines Monitoring kontinuierlich weiter beobachtet werden. Nur so wird es möglich sein, die politische Diskussion über die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung auf der Basis zuverlässiger statistischer Grundlagen zu führen. ■

