

Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen: Monitoring 2000

Erarbeitet im Auftrag des
Bundesamtes für Sozialversicherung

Dr. Andreas Balthasar
Interface Institut für Politikstudien Luzern, Kapellgasse 1, CH-6004
Luzern, Telefon 041 412 07 12; Fax 041 410 51 82; www.interface-politikstudien.ch

in Zusammenarbeit mit Roland Stüdle, dipl. Steuerexperte, KPMG Fi-
des Luzern und Oliver Bieri, Interface Institut für Politikstudien Luzern

Luzern, 31. Januar 2001

Inhaltsverzeichnis	
Zusammenfassung	5
Résumé	11
Riassunto	17
Summary	23
1 Einleitung	29
1.1 Fragestellung	29
1.2 Vorgehensweise	31
1.3 Aufbau des Berichts	32
2 Entwicklungsschritte und Kenngrössen	33
2.1 Ziele und Konkretisierung der Prämienverbilligung	33
2.1.1 Die Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen bis 1998	33
2.1.2 Teilrevision des KVG vom 24. März 2000	35
2.1.3 Regelung der Prämienverbilligung für Personen in EU-Staaten	36
2.2 Entwicklung der Ausgaben für die Prämienverbilligung	38
3 Die Prämienverbilligungssysteme der Kantone	39
3.1 Determinanten des Bezugssystems	39
3.1.1 Berechnung der Anspruchsberechtigung	40
3.1.2 Ermittlung der Anspruchsberechtigung	40
3.1.3 Möglicher Zeitpunkt der Antragstellung	44
3.1.4 Modalitäten der Auszahlung	44
3.1.5 Veränderungen in den Bezugssystemen zwischen 1996 und 2000	45
3.2 Aufwendungen der Kantone und Entlastungswirkung	46
3.2.1 Aufwendungen der einzelnen Kantone für die Prämienverbilligung	46
3.2.2 Anteil der Bevölkerung und finanzielle Entlastungswirkung	48
4 Überlegungen zur Auswahl und Einordnung der Fallbeispiele	53
4.1 Sozialstruktur der Bezügerinnen und Bezüger	54
4.2 Haushalts- und Einkommensstruktur	57
4.2.1 Rentnerinnen und Rentner	57
4.2.2 Alleinerziehende	59
4.2.3 Mittelstandsfamilie	60
4.2.4 Grossfamilie	61

5	Beurteilung der sozialpolitischen Wirksamkeit	63
5.1	Beispiel 1: „Rentnerin“	64
5.1.1	Krankenkassenprämie vor und nach der Prämienverbilligung	64
5.1.2	Prämienbelastung als Anteil des verfügbaren Einkommens	65
5.1.3	Mittel nach Abzug von Steuern, Krankenkassenprämie und Miete	66
5.1.4	Die Entwicklung seit 1998	68
5.2	Beispiel 2: „Mittelstandsfamilie“	69
5.2.1	Krankenkassenprämie vor und nach der Prämienverbilligung	69
5.2.2	Prämienbelastung als Anteil des verfügbaren Einkommens	71
5.2.3	Mittel nach Abzug von Steuern, Krankenkassenprämie und Miete	71
5.2.4	Vergleich mit 1998	73
5.3	Beispiel 3: „Alleinerziehende“	74
5.3.1	Krankenkassenprämie vor und nach der Prämienverbilligung	74
5.3.2	Prämienbelastung als Anteil des verfügbaren Einkommens	75
5.3.3	Mittel nach Abzug von Steuern, Krankenkassenprämie und Miete	76
5.3.4	Vergleich mit 1998	78
5.4	Beispiel 4: „Grossfamilie“	79
5.4.1	Krankenkassenprämie vor und nach der Prämienverbilligung	79
5.4.2	Prämienbelastung als Anteil des verfügbaren Einkommens	80
5.4.3	Mittel nach Abzug von Steuern, Krankenkassenprämie und Miete	81
6	Synthese	83
6.1	Werden die Prämien wirksam reduziert?	83
6.2	Werden die sozialpolitischen Ziele erreicht?	85
6.3	Veränderungen zwischen 1998 und 2000	88
6.3.1	Veränderungen bei der Prämienreduktion	88
6.3.2	Veränderungen der verbleibenden Prämienbelastung	89
	Anhang	91
A1	Literatur	91
A2	Grundlagendaten 2000: Rentnerin	93
A3	Grundlagendaten 2000: Mittelstandsfamilie	94
A4	Grundlagendaten 2000: Alleinerziehende	95
A5	Grundlagendaten 2000: Grossfamilie	96

Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht beschäftigt sich mit der sozialpolitischen Wirksamkeit der im Krankenversicherungsgesetz von 1996 eingeführten individuellen Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung. Er konzentriert sich auf drei Fragen:

- Erstens wird abgeklärt, ob die Kantone die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung durch die individuelle Prämienverbilligung wirksam reduzieren.
- Zweitens wird der Frage nachgegangen, ob die Belastung der Einkommen durch die Prämien nach der Verbilligung in Übereinstimmung mit den sozialpolitischen Zielen des Gesetzgebers steht.
- Drittens wird untersucht, ob und wie sich die Wirksamkeit der Prämienverbilligung zwischen 1998 und 2000 verändert hat.

Die Untersuchung stellt eine Aktualisierung der 1998 durchgeführten Studie „Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen, Evaluationsergebnisse und Monitoringkonzept“ dar.¹ Sie ist ein Element einer umfassenden Wirkungsanalyse der Prämienverbilligung. Sie klammert Fragen aus, die den Vollzug der Prämienverbilligung betreffen. Dieser Thematik wird in einer anderen Untersuchung nachgegangen. Resultate der Evaluation des Vollzugs der Prämienverbilligung in den Kantonen sind in Frühjahr 2001 zu erwarten.²

Methode zur Ermittlung der sozialpolitischen Wirksamkeit der Prämienverbilligung

Der Bundesrat hat in der Botschaft über die Revision der Krankenversicherung den Vorschlag gemacht, dass die Prämienbelastung eines Haushaltes in keinem Fall mehr als 8 Prozent des steuerbaren Einkommens ausmachen sollte. Ein Indikator, welcher die Prämienbelastung ins Verhältnis zum Einkommen setzt, ist aus sozialpolitischer Sicht aussagekräftig. Allerdings eignet sich das steuerbare Einkommen als Vergleichsgrösse nicht. Die vorliegende Unter-

¹ Balthasar 1998.

² Balthasar/Bieri/Furrer 2001.

suchung liefert daher einen Vergleich auf der Basis des *verfügbaren Einkommens*. Dieses berechnet sich aus dem Nettoeinkommen reduziert um die geschuldeten Kantons-, Gemeinde- und Bundessteuern. Es wird abgeklärt, welchen Anteil davon ein Haushalt, unter Berücksichtigung der Prämienverbilligung für die obligatorische Krankenpflegeversicherung aufwenden muss. Solche Angaben lassen sich nur für einzelne Beispiele in den Kantonshauptorten mit verantwortlichem Aufwand berechnen. Die Möglichkeit der Generalisierung ist auf dieser Basis eingeschränkt.

Die Untersuchung basiert auf vier Fallbeispielen. Drei davon wurden bereits 1998 einbezogen:

- Das erste Fallbeispiele bezieht sich auf die Situation einer alleinstehenden Rentnerin mit einem Renteneinkommen von 35'000 Franken.
- Das zweite Beispiel 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.
- Beim dritten Fallbeispiel handelt es sich um eine vierköpfige Familie (zwei Erwachsene, zwei 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.
- Neu wurde das Beispiel der Grossfamilie bestehend aus zwei Erwachsenen und vier Kindern im Alter von zwei, vier, sieben und zehn Jahren in die Untersuchung einbezogen. Wie im dritten Fallbeispiel verfügt auch diese Familie über ein Bruttoeinkommen von 70'000 Franken und ein Vermögen von 100'000 Franken.

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

Vor dem Hintergrund unserer Fallbeispiele kann – wie schon 1998 – festgehalten werden, dass die Massnahme der individuellen Prämienverbilligung sozialpolitisch in der erwünschten Weise wirksam ist. Zwischen den Kantonen gibt es jedoch erhebliche Unterschiede. Die „Alleinerziehende“ und die „Grossfamilie“ profitieren in allen Kan-

tonen von der Verbilligung. Demgegenüber sprechen die Kantone Luzern, Uri, Nidwalden, Solothurn, St. Gallen, Aargau, Tessin, Waadt und Wallis der „Rentnerin“ keine Verbilligung zu. Die unseren Berechnungen zu Grunde gelegte „Mittelstandsfamilie“ erhält in den Kantonen Zürich, Schwyz, Glarus und Tessin keine Entlastung.

Die Prämienreduktion in Prozent des verfügbaren Einkommens liegt im Durchschnitt aller Fallbeispiele 2000 bei 4,5 Prozent des verfügbaren Einkommens. Am substanziellsten ist die Senkung in den Kantonen Bern, Basel-Stadt, Waadt, Neuenburg, Genf und Jura. In den Kantonen Schwyz, Nidwalden, Glarus und Aargau ist die Reduktion am geringsten. Vor allem jene Kantone, welche die Bundesbeiträge voll ausschöpfen, entlasten unsere Beispielfälle stark. Diesen Zusammenhang haben wir schon 1998 ausgewiesen. Die Ausschöpfungsquote kann als Resultat des politischen Willens zur stärkeren oder geringeren Entlastung der Bevölkerung von den Krankenkassenprämien interpretiert werden.

Werden die sozialpolitischen Ziele erreicht?

Im schweizerischen Durchschnitt betrug die mittlere verbleibende Prämie der vier Fallbeispiele im Jahr 2000 6,6 Prozent des verfügbaren Einkommens. In den Kantonen Zürich, Tessin und Genf blieb die Belastung auch nach der Prämienverbilligung besonders hoch. Dagegen profitieren die Beispielfälle in den Kantonen Zug, Appenzell-Innerrhoden, Appenzell-Ausserrhoden und Wallis von einer besonders tiefen Prämienlast.

In der Botschaft zum Krankenversicherungsgesetz hat der Bundesrat eine maximale Belastung von 8 Prozent des steuerbaren Einkommens als Zielgrösse formuliert. Unsere Berechnungen legen es nahe, anzunehmen, dass eine Prämienbelastung von 8 Prozent des steuerbaren Einkommens im Allgemeinen rund 6 Prozent des verfügbaren Einkommens ausmachen. Vor diesem Hintergrund zeigt sich, dass die Kantone Zürich, Luzern, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Genf und Jura bezogen auf unsere Fallbeispiele im Durchschnitt das bundesrätliche Ziel nicht erreichen.

Dabei gibt es zwischen den vier Fallbeispielen zum Teil beträchtliche Unterschiede:

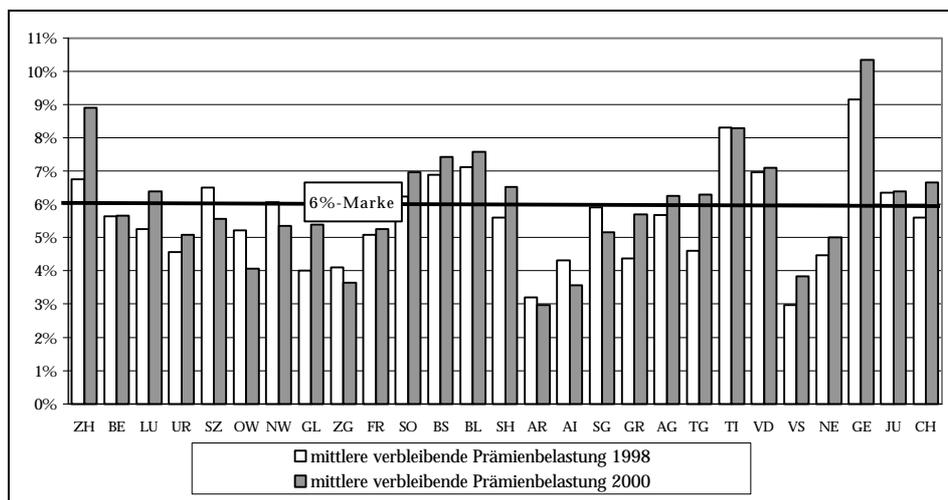
- In der Hälfte aller Kantone (Zürich, Bern, Luzern, Solothurn, Basel-Stadt, Schaffhausen, St. Gallen, Aargau, Tessin, Waadt, Wallis, Genf und Jura) macht die Belastung für die „*Rentnerin*“ nach der Verbilligung mehr als 6 Prozent des verfügbaren Einkommens aus.
- Bei der „*Mittelstandsfamilie*“ ist die Belastung durch die Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung auch nach der Verbilligung in 20 Kantonen höher als 6 Prozent des verfügbaren Einkommens. Für die „*Mittelstandsfamilie*“ bleibt die Prämienlast somit nach der Verbilligung in zahlreichen Kantonen relativ hoch.
- Für den Fall der „*Alleinerziehenden*“ lässt sich feststellen, dass diese nur in den Kantonen Basel-Landschaft und Genf nach der Verbilligung mehr als 6 Prozent des verfügbaren Einkommens für die Krankenkassenprämie bezahlen muss. Für die Alleinerziehende bedeutet die Prämienverbilligung somit nach wie vor eine substantielle finanzielle Entlastung. In diesem Fall werden die sozialpolitischen Ziele in den meisten Kantonen erreicht.
- Oberhalb der Marke von 6 Prozent des verfügbaren Einkommens liegen bei der „*Grossfamilie*“ die Kantone Zürich, Luzern, Schwyz, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Thurgau, Tessin und Genf. Trotz der zum Teil erheblichen Entlastung werden die sozialpolitischen Ziele für diese Gruppe somit vielerorts nicht erreicht.

Interessant ist, dass es anhand der Fallbeispiele keinen Hinweis auf einen systematischen Zusammenhang zwischen einer tiefen Ausschöpfungsquote und einer geringen sozialpolitischen Wirksamkeit der Prämienverbilligung gibt. Hingegen lässt sich feststellen, dass die Kantone Zürich, Luzern, Solothurn, Basel-Landschaft, Schaffhausen und Aargau für die Fallbeispiele verbleibende Belastungen von mehr als den ursprünglich vom Bundesrat vorgeschlagenen 8 Prozent des steuerbaren Einkommens ausweisen und dennoch die Bundesmittel nicht voll ausschöpfen.

Welche Veränderungen lassen sich zwischen 1998 und 2000 feststellen?

Die Prämien wurden 2000 im schweizerischen Durchschnitt der vier untersuchten Fallbeispiele um einen Prozentpunkt stärker reduziert, als dies 1998 der Fall war. Dennoch hat die verbleibende Prämienbelastung im schweizerischen Durchschnitt der untersuchten Fälle aufgrund der gestiegenen Prämien von 5,6 (1998) auf 6,7 Prozent (2000) des verfügbaren Einkommens zugenommen. Dies wird aus der nachfolgenden Darstellung ersichtlich.

Mittlere verbleibende Prämienbelastung nach der Verbilligung in Prozent des verfügbaren Einkommens 1998 und 2000



Lesehilfe: 6 Prozent des verfügbaren Einkommens entsprechen bei den untersuchten Fallbeispielen im Durchschnitt ungefähr 8 Prozent des steuerbaren Einkommens. In Kantonen mit einer mittleren verbleibenden Prämienbelastung von mehr als 6 Prozent des verfügbaren Einkommens werden die in der Botschaft formulierten Ziele des Bundesrates somit im Durchschnitt der Fallbeispiele nicht erreicht.

Vor allem die Situation der *Rentnerin* hat sich zwischen 1998 und 2000 verschlechtert. Die Belastung für diese Gruppe wurde in 22 Kantonen erhöht.

Die Situation für die *Mittelstandsfamilien* hat sich im Verhältnis zu 1998 eher verbessert. Sie ist aber nach wie vor unbefriedigend. Die Belastung durch die Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung nach der Verbilligung ist in 20 Kantonen höher als 6 Prozent des verfügbaren Einkommens.

Alleinerziehende profitieren wie schon 1998 stark von der Prämienverbilligung. Allerdings ist festzustellen, dass sich die Wirksamkeit der Prämienverbilligung auch für die Alleinerziehende verschlechtert hat. Im schweizerischen Durchschnitt ist die Belastung für dieses Fallbeispiel in Prozent des verfügbaren Einkommens von 3,5 (1998) auf 5,4 Prozent (2000) stark gestiegen.

Résumé

Le présent rapport traite de l'efficacité sociopolitique de la réduction individuelle des primes de l'assurance obligatoire des soins, introduite dans la loi sur l'assurance-maladie de 1996. Il aborde les trois questions suivantes :

- Les cantons réduisent-ils efficacement les primes de l'assurance obligatoire des soins par leur système de réduction individuelle?
- La part du revenu affectée au paiement des primes correspond-elle, une fois la réduction opérée, aux objectifs sociopolitiques fixés par le législateur ?
- L'efficacité de la réduction de primes a-t-elle varié entre 1998 et 2000, et, si oui, dans quelle mesure ?

Cette enquête prolonge et actualise l'étude menée en 1998 et intitulée "L'efficacité sociopolitique de la réduction de primes dans les cantons, résultats de l'évaluation et concept de monitoring".³ Elle s'inscrit dans le cadre de l'analyse des effets de la réduction de primes, mais n'aborde pas les questions liées à l'exécution par les cantons. Ces questions seront traitées dans une autre étude dont les résultats, sont attendus pour le printemps 2001.⁴

Méthode visant à établir l'efficacité sociopolitique de la réduction de primes

Le Conseil fédéral avait proposé, dans son message relatif à la révision de l'assurance-maladie, que la charge occasionnée aux ménages par les primes n'excède pas 8 % du revenu imposable. Un indicateur mettant en relation le revenu et la charge représentée par les primes d'assurance-maladie a une portée sociopolitique. Dans ce cadre, il n'est pas judicieux d'utiliser comme référence le revenu imposable, raison pour laquelle la présente étude établit des comparaisons fondées sur le *revenu disponible*. Le revenu disponible correspond au revenu net dont sont déduits les impôts cantonaux, communaux et fédéraux. Il permet de voir, en tenant compte de la réduction de primes, quelle est la part consacrée par les ménages aux

³ Balthasar 1998.

⁴ Balthasar/Bieri/Furrer 2001.

primes de l'assurance obligatoire des soins. Il n'est possible de recueillir les données nécessaires, sans engager des dépenses considérables, que dans quelques chefs-lieux de cantons. D'où la difficulté de procéder à des généralisations. L'enquête examine quatre cas de figure, dont trois ont déjà été traités en 1998:

- Une retraitée vivant seule d'un revenu tiré de ses rentes et atteignant 35'000 francs.
- Une mère élevant seule deux enfants de six et huit ans (famille monoparentale). Elle dispose d'un revenu brut de 40'000 francs, pensions alimentaires comprises.
- Une famille de quatre personnes (deux adultes, deux enfants de dix et quinze ans). Le parent actif réalise un salaire brut de 70'000 francs. La famille possède une fortune de 100'000 francs.
- Le quatrième cas de figure est nouveau: Une famille nombreuse formée de deux adultes et de quatre enfants de deux, quatre, sept et dix ans. Comme dans le troisième exemple, cette famille dispose d'un revenu brut de 70'000 francs et d'une fortune de 100'000 francs.

La réduction individuelle des primes provoque-t-elle une diminution efficace des primes de l'assurance obligatoire des soins?

Nos exemples nous amènent à constater – comme nous l'avions déjà fait en 1998– que la réduction individuelle des primes est une mesure ayant l'efficacité sociopolitique voulue. Les différences entre les cantons sont néanmoins considérables. Si la "famille monoparentale" et la "famille nombreuse" bénéficient partout de réductions de primes, la "retraitée" n'en reçoit pas dans les cantons de Lucerne, Uri, Nidwald, Soleure, Saint-Gall, Argovie, Tessin, Vaud et Valais. De même, la "famille de la classe moyenne" retenue dans nos calculs ne bénéficie d'aucun allègement dans les cantons de Zurich, Schwyz, Glaris et du Tessin.

La réduction de primes représente en moyenne, pour tous les exemples et pour l'année 2000, 4,5 % du revenu disponible. Les cantons de Berne, Bâle-Ville, Vaud, Neuchâtel, Genève et du Jura octroient des aides plus importantes, à la différence de Schwyz, Nidwald, Glaris et de l'Argovie qui connaissent les réductions les

plus faibles. Les cantons qui épuisent les subsides fédéraux connaissent un allègement significatif dans les cas de figure examinés, comme nous l'avions déjà montré en 1998. Lorsque la part des subsides fédéraux sollicitée est importante, il existe une réelle volonté politique d'alléger le fardeau des primes d'assurance-maladie supporté par la population, et inversement.

Les objectifs sociopolitiques sont-ils atteints?

La prime moyenne à la charge des assurés s'élevait à 6,6 % du revenu disponible en 2000, en moyenne nationale pour les quatre cas de figure retenus. Dans les cantons de Zurich, du Tessin et de Genève, la charge due aux primes demeurait particulièrement élevée, même après la réduction de primes. Par contre, Zoug, Appenzell Rhodes Intérieures, Appenzell Rhodes Extérieures et le Valais sont les cantons dans lesquels la charge était la moins élevée.

Dans le cadre du message relatif à la loi sur l'assurance-maladie, le Conseil fédéral avait fixé comme objectif que les primes ne devaient pas dépasser 8% du revenu imposable. Nos calculs nous amènent à supposer qu'une charge des primes de 8% du revenu imposable représente grosso modo 6% du revenu disponible. Il apparaît que l'objectif fixé par le Conseil fédéral n'est pas atteint, tous exemples confondus, dans les cantons suivants: Zurich, Lucerne, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Argovie, Thurgovie, Tessin, Vaud, Genève et Jura.

Si l'on affine l'étude, on relève des différences considérables entre les quatre cas de figure:

- Même après la réduction de primes, la charge supportée par la "retraîtée" dépasse 6% du revenu disponible dans la moitié des cantons (Zurich, Berne, Lucerne, Soleure, Bâle-Ville, Schaffhouse, Saint-Gall, Argovie, Tessin, Vaud, Valais, Genève et Jura).
- De même, la charge supportée par la "famille de la classe moyenne" pour les primes de l'assurance obligatoire des soins continue à dépasser 6% du revenu disponible dans 20 cantons. La charge reste donc relativement élevée dans de nombreux cantons, même après la réduction de primes.

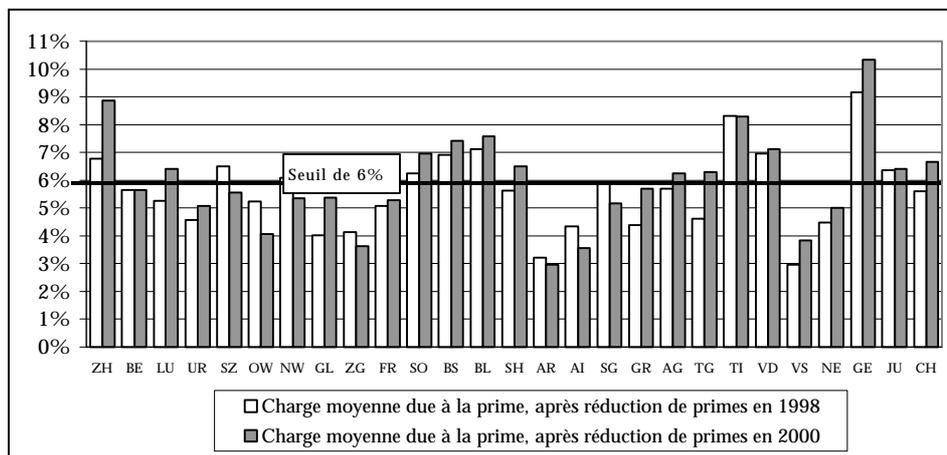
- Seuls les cantons de Bâle-Campagne et de Genève amènent la "famille monoparentale" à consacrer, une fois opérée la réduction de primes, plus de 6% de son revenu disponible au paiement des primes des caisses-maladie. Autrement dit, la réduction de primes apporte un réel soulagement financier à la famille monoparentale et, dans ce cas de figure, la plupart des cantons remplissent les objectifs sociopolitiques fixés par le législateur.
- Les cantons de Zurich, Lucerne, Schwyz, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Thurgovie, Tessin et Genève s'inscrivent au-dessus de la barre des 6% du revenu disponible pour le cas de la "famille nombreuse". Ainsi donc, malgré la réduction parfois importante des primes, les objectifs sociopolitiques ne sont pas atteints pour ce groupe dans de nombreux cantons.

On notera avec intérêt, en se fondant sur les cas de figure exposés, l'absence de corrélation entre un faible taux d'utilisation des primes et une moindre efficacité sociopolitique de la réduction de primes. On constate par contre que les cantons de Zurich, Lucerne, Soleure, Bâle-Campagne, Schaffhouse et Argovie, qui affichent ici des charges restantes excédant les 8% du revenu imposable initialement proposés par le Conseil fédéral, n'épuisent pas pour autant les subsides accordés par la Confédération.

Quels sont les changements survenus entre 1998 et 2000?

Les primes ont subi entre 1998 et 2000 une nouvelle réduction d'un pour-cent en moyenne suisse, pour les quatre cas de figure examinés. Or, comme le montre le graphique ci-dessous, la charge restante due aux primes est passée, en moyenne suisse, de 5,6 (1998) à 6,7% (2000) du revenu disponible.

Charge moyenne due à la prime, après réduction de primes, en pourcentage du revenu disponible, en 1998 et en 2000



Aide à la lecture: 6% du revenu disponible représentent en moyenne, pour les cas de figure examinés, environ 8% du revenu imposable. Les cantons dans lesquels la prime moyenne restante dépasse 6% du revenu disponible ne remplissent pas les objectifs fixés par le Conseil fédéral dans son message, pour la moyenne des cas de figure.

La situation de la *retraîtée* est celle qui s'est le plus dégradée entre 1998 et 2000. En effet, la charge supportée par ce groupe s'est alourdie dans 22 cantons.

En revanche, la situation des *familles de la classe moyenne* s'est plutôt améliorée par rapport à 1998, sans devenir satisfaisante pour autant. De fait, la charge due aux primes de l'assurance obligatoire des soins demeure supérieure à 6% du revenu disponible dans 20 cantons.

Comme en 1998 déjà, les *familles monoparentales* profitent fortement de la réduction de primes. On constate toutefois que la réduction de primes a également perdu en efficacité pour les familles monoparentales. La charge dans ce cas de figure affiche une forte progression en moyenne suisse, passant de 3,5 (1998) à 5,4% (2000) du revenu disponible.

Riassunto

Il presente rapporto verte sull'efficacia socio-politica della riduzione individuale dei premi dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie introdotta nella legge sull'assicurazione malattie del 1996 ed è incentrato sulle tre questioni seguenti:

- in primo luogo si accerta se i Cantoni, tramite riduzione individuale dei premi, applicano in modo efficace la riduzione dei premi dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie;
- in secondo luogo si verifica se una volta effettuata la riduzione dei premi l'onere sul reddito dovuto ai premi risultanti è conforme agli obiettivi socio-politici del legislatore;
- in terzo luogo si esamina se e in che modo l'efficacia della riduzione dei premi ha subito modifiche tra il 1998 e il 2000.

L'inchiesta è un aggiornamento dello studio eseguito nel 1998 "L'efficacia socio-politica della riduzione dei premi nei Cantoni, risultati dell'evaluation è concetto di Monitoring." (d/f). Essa è un elemento di un'analisi completa degli effetti della riduzione dei premi e non tratta le questioni riguardanti l'applicazione della riduzione dei premi, tematica quest'ultima che verrà approfondita nell'ambito di un'altra inchiesta. I risultati della valutazione dell'applicazione della riduzione dei premi nei Cantoni sono attesi nella primavera di quest'anno.

Metodo per determinare l'efficacia socio-politica della riduzione dei premi

Nel messaggio sulla revisione dell'assicurazione malattie il Consiglio federale ha proposto che in un'economia domestica l'onere dei premi non superi in alcun caso l'8 per cento del reddito imponibile. Un indicatore che faccia dipendere l'onere dei premi dal reddito è significativo dal punto di vista socio-politico. Tuttavia il reddito imponibile non è un metro di paragone adeguato. La presente inchiesta fornisce quindi un confronto sulla base del *reddito disponibile*, cioè del reddito netto dedotte le imposte cantonali, comunali e federali dovute. Si accerta, tenendo conto della riduzione dei premi, quale percentuale di reddito un'economia domestica debba impiegare per l'assicurazione obbligatoria per le cure medico-

sanitarie. Con oneri accettabili tali dati possono essere calcolati solo per singoli esempi nelle capitali cantonali. Su questa base la possibilità di generalizzare è limitata.

L'inchiesta si basa su quattro esempi, tre dei quali già presi in considerazione nel 1998:

- il primo esempio si riferisce alla situazione di una pensionata che vive da sola con un reddito conseguito in forma di rendite pari a 35'000 franchi;
- il secondo rappresenta la situazione di una madre che provvede da sola all'educazione di due figli di sei e otto anni e che percepisce un reddito lordo di 40'000 franchi compresi gli eventuali alimenti;
- il terzo si riferisce a una famiglia di quattro membri (due adulti e due figli di 10 e 15 anni). Il capofamiglia guadagna un salario lordo di 70'000 franchi. Inoltre la famiglia possiede un patrimonio di 100'000 franchi;
- nuovo è invece l'esempio di una famiglia numerosa composta da due adulti e quattro figli di due, quattro, sette e dieci anni. Come nel terzo esempio anche questa famiglia ha un reddito lordo di 70'000 franchi e un patrimonio di 100'000 franchi.

La riduzione dei premi dell'assicurazione obbligatoria per le cure medico-sanitarie viene realizzata in modo efficace mediante la riduzione individuale dei premi?

In base ai nostri esempi si può notare – come già nel 1998 – che il provvedimento della riduzione individuale dei premi è, come auspicato, efficace dal punto di vista socio-politico. Tuttavia tra i Cantoni esistono differenze enormi. La madre che educa da sola i propri figli e le famiglie numerose fruiscono della riduzione in tutti i Cantoni, mentre Lucerna, Uri, Nidvaldo, Soletta, San Gallo, Argovia, Ticino, Vaud e Vallese non concedono alcuna riduzione alla pensionata. La famiglia del ceto medio posta alla base delle nostre valutazioni non beneficia di alcuno sgravio a Zurigo, Svitto, Glarona e in Ticino. La riduzione dei premi si situa in media, per tutti i casi del 2000, al 4,5 per cento del reddito disponibile. La riduzione più sostanziosa si registra a Berna, Basilea-Città, Vaud,

Neuchâtel, Ginevra e Giura, la più esigua a Svitto, Nidvaldo, Glarona e Argovia. Soprattutto i Cantoni che utilizzano appieno i sussidi federali sgravano molto i casi riportati negli esempi, come documentato già per il 1998. In che misura i Cantoni utilizzano i sussidi federali rispecchia la volontà politica di sgravare più o meno la popolazione dai premi delle casse malattia.

Gli obiettivi socio-politici sono raggiunti?

Nella media svizzera i premi medi al netto degli sgravi dei quattro esempi costituivano nel 2000 il 6,6 per cento del reddito disponibile. Nei Cantoni Zurigo, Ticino e Ginevra l'onere era particolarmente elevato anche dopo aver effettuato la riduzione dei premi, mentre nei Cantoni Zugo, Appenzello Interno, Appenzello Esterno e Vallese era particolarmente basso.

Nel messaggio sulla legge sull'assicurazione malattie il Consiglio federale aveva formulato quale obiettivo un onere massimo dell'8 per cento del reddito imponibile. I nostri calcoli ci fanno supporre che un onere dei premi dell'8 per cento del reddito imponibile dovrebbe in generale corrispondere al 6 per cento circa del reddito disponibile. Quindi sulla base dei casi analizzati i Cantoni Zurigo, Lucerna, Soletta, Basilea-Città, Basilea-Campagna, Sciaffusa, Argovia, Turgovia, Ticino, Vaud, Ginevra e Giura non raggiungono in media l'obiettivo del Consiglio federale.

Nell'ambito dei quattro esempi vi sono in parte differenze considerevoli:

- in metà dei Cantoni (Zurigo, Berna, Lucerna, Soletta, Basilea-Città, Sciaffusa, San Gallo, Argovia, Ticino, Vaud, Vallese, Ginevra e Giura) l'onere per la pensionata, dopo aver effettuato la riduzione, è comunque superiore al 6 per cento del reddito disponibile;
- nel caso della famiglia del ceto medio, anche dopo aver effettuato la riduzione, l'onere è superiore al 6 per cento del reddito disponibile in 20 Cantoni. Per la famiglia del ceto medio l'onere dei premi rimane quindi relativamente elevato in numerosi Cantoni anche dopo la riduzione;

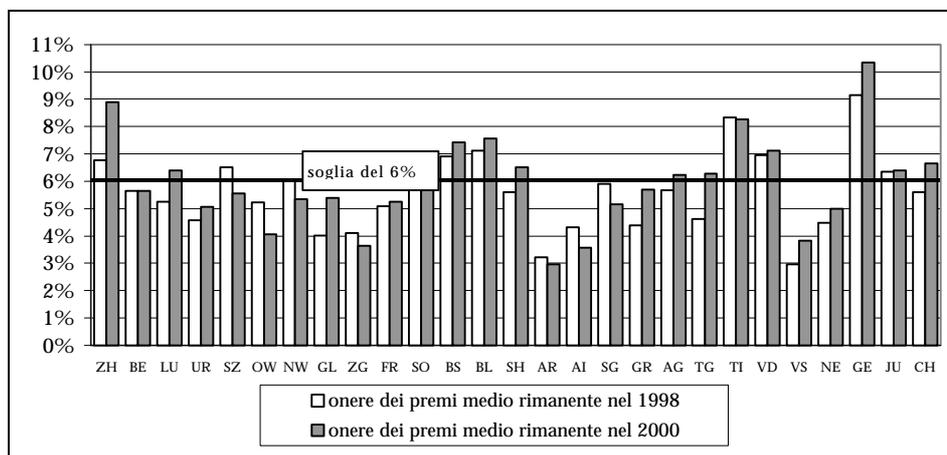
- nel caso della madre che provvede da sola all'educazione dei figli risulta che solamente nei Cantoni Basilea-Campagna e Ginevra essa deve pagare più del 6 per cento del reddito disponibile dopo la riduzione dei premi delle casse malattia. Per lei la riduzione dei premi rappresenta quindi effettivamente uno sgravio finanziario sostanziale. In questo caso gli obiettivi socio-politici sono raggiunti nella maggior parte dei Cantoni;
- per quanto riguarda la famiglia numerosa i Cantoni Zurigo, Lucerna, Svitto, Soletta, Basilea-Città, Basilea-Campagna, Turgovia, Ticino e Ginevra superano la soglia del 6 per cento. Malgrado lo sgravio piuttosto elevato gli obiettivi socio-politici non sono perciò raggiunti in molti luoghi.

E' interessante notare che in base agli esempi non esiste alcuna indicazione su una relazione sistematica tra una bassa quota di utilizzazione dei sussidi federali e un'esigua efficacia socio-politica della riduzione dei premi. Si può invece constatare che nei Cantoni Zurigo, Lucerna, Soletta, Basilea-Campagna, Sciaffusa e Argovia gli oneri rimanenti superano negli esempi l'8 per cento del reddito imponibile (limite proposto in origine dal Consiglio federale) e che malgrado ciò questi Cantoni non utilizzano completamente i sussidi.

Quali cambiamenti sono stati constatati fra il 1998 e il 2000?

Rispetto al 1998, nel 2000 i premi sono stati ridotti di un ulteriore punto percentuale nella media svizzera relativa ai quattro esempi. Tuttavia l'onere dei premi rimanente nella media svizzera dei casi esaminati è aumentato dal 5,6 (1998) al 6,7 per cento (2000) del reddito disponibile in seguito all'aumento dei premi, come raffigurato nella rappresentazione seguente.

Onere medio dei premi al netto della riduzione espresso come percentuale del reddito disponibile nel 1998 e nel 2000



Aiuto alla lettura: negli esempi esaminati il 6 per cento del reddito disponibile corrisponde in media all'8 per cento circa del reddito imponibile. Nei Cantoni con un onere dei premi medio rimanente superiore al 6 per cento del reddito disponibile gli obiettivi formulati nel messaggio del Consiglio federale non sono così raggiunti nella media degli esempi.

In particolar modo è peggiorata la situazione della *pensionata*. L'onere concernente questo gruppo è aumentato in 22 Cantoni.

La situazione della *famiglia di ceto medio* è invece migliorata rispetto al 1998. Tuttavia resta sempre insoddisfacente. L'onere dovuto ai premi dell'assicurazione obbligatoria per le cure medico-sanitarie dopo aver effettuato la riduzione è ancora superiore al 6 per cento del reddito disponibile in 20 Cantoni.

Le *madri che provvedono da sole all'educazione dei figli* traggono molti vantaggi dalla riduzione dei premi, come del resto già nel 1998. Tuttavia l'efficacia della riduzione dei premi è peggiorata anche per questo gruppo. Nella media svizzera l'onere percentuale del reddito disponibile per questo esempio è aumentato di molto, ossia dal 3,5 (1998) al 5,4 per cento (2000).

Summary

The present report studies the socio-political effectiveness of the individual premium reductions measure for compulsory health insurance. The measure was introduced under the new law on health insurance which came into force in 1996. The report concentrates on three aspects:

- firstly, whether the cantons have effectively reduced premiums for compulsory health insurance through individual premium reductions;
- secondly, whether the ratio of income to reduced premiums is in line with the socio-political aims of the new law;
- thirdly, whether and how the effectiveness of premium reductions has changed between 1998 and 2000.

The report brings up to date the study entitled “The Socio-political Effectiveness of Reducing Health Care Premiums in the Cantons; Results of the Evaluation and Monitoring Concept,” which was carried out in 1998⁵. It is part of a comprehensive analysis of the effectiveness of premium reductions and does not include questions concerning the implementation of premium reductions, an aspect studied separately. The results of an evaluation of the implementation of premium reductions in the cantons are expected to be available in spring 2001⁶.

Method used to determine the socio-political effectiveness of reducing premiums

The Federal Council, in its message accompanying the revision of health insurance legislation, proposed that premiums for health insurance should not exceed 8 percent of a household’s taxable income. It is significant from a socio-political point of view to have an indicator comparing individual health insurance premiums with income. Taxable income, however, is not a suitable basis for calculating such an indicator for the purpose of comparisons. The

⁵ Balthasar 1998.

⁶ Balthasar, Bieri and Furrer 2001.

present study therefore uses *available income*, i.e. net income minus cantonal, local and federal taxes, as a basis for calculation. One can then determine what proportion of available income households spend on compulsory health insurance, taking into account the reduced premiums. Such information can only be obtained for individual households in cantonal capitals without undue effort. As a consequence, the scope for generalizations is somewhat limited.

The study is based on four sample households, three of which were also included in the 1998 study:

- The first sample household was a retiree living alone with an annual pension of SFr. 35,000.
- The second was a single mother with two children aged 6 and 8. Her gross income totals SFr. 40,000 including all support and benefits.
- The third category examined was a family of four (two adults and two children aged 10 and 15). In this case the head of the family earns SFr. 70,000 gross per year, and the family has assets of SFr. 100,000.
- A new sample household included in this study was a large family of six (two adults and four children aged 2, 4, 7 and 10). As in the third example, the family's annual gross income is SFr. 70,000 and assets are SFr. 100,000.

Have premiums for compulsory health insurance been reduced effectively by individual premium reductions?

On the basis of the case studies outlined above, the present study concludes – as did the 1998 study - that the policy measure of reducing individual premiums has had the desired socio-political effect. However, there are considerable differences among the cantons. The “single mother” and the “large family” categories benefit from premium reductions in all cantons. The “retiree” fails to benefit from reductions in the cantons of Lucerne, Uri, Nidwalden, Soleure, St. Gall, Aargau, the Ticino, Vaud and Valais. The “middle-class family” included in our calculations does not benefit from reductions in the cantons of Zurich, Schwyz, Glarus and Ticino.

The average reduction in premiums for all sample households in the 2000 study, expressed as a percentage of available income, is 4.5 percent. The most marked reductions are granted in the cantons of Berne, Basle-Stadt, Vaud, Neuchâtel, Geneva and Jura, while the cantons of Schwyz, Nidwalden, Glarus and Aargau accorded the most meagre reductions. Especially those cantons which take the greatest advantage of federal contributions generously grant reductions to the household samples studied, a correlation which was also present in the 1998 study. The degree to which the cantons make use of federal funds can be interpreted as the result of the political will to relieve the population of health insurance premiums beyond a certain limit.

Are the socio-political aims of the law achieved?

Throughout Switzerland the remaining premiums for the four household categories studied amounted on average to 6.6 percent of available income in 2000. In the cantons of Zurich, the Ticino and Geneva, premiums after reductions remain particularly high. In contrast, in the cantons of Zug, Appenzell-Innerrhoden, Appenzell-Ausserrhoden and Valais the households examined benefit from particularly low premiums.

The Federal Council, in the message concerning the health insurance law, stated that premiums should not exceed 8 percent of taxable income. According to our calculations it can be assumed that 8 percent of taxable income generally corresponds to 6 percent of available income. We can conclude on this basis that the cantons of Zurich, Lucerne, Soleure, Basle-Stadt, Basle-Land, Schaffhausen, Aargau, Thurgau, the Ticino, Vaud, Geneva and Jura have on average failed to achieve the Federal Council's aim as far as the categories of households examined are concerned.

In certain respects there are considerable differences between the four household samples:

- In half the cantons (Zurich, Berne, Lucerne, Soleure, Basle-Stadt, Schaffhausen, St. Gallen, Aargau, the Ticino, Vaud, Valais, Geneva and Jura) the premium after reduction constitutes more than 6 percent of the "pensioner's" available income.

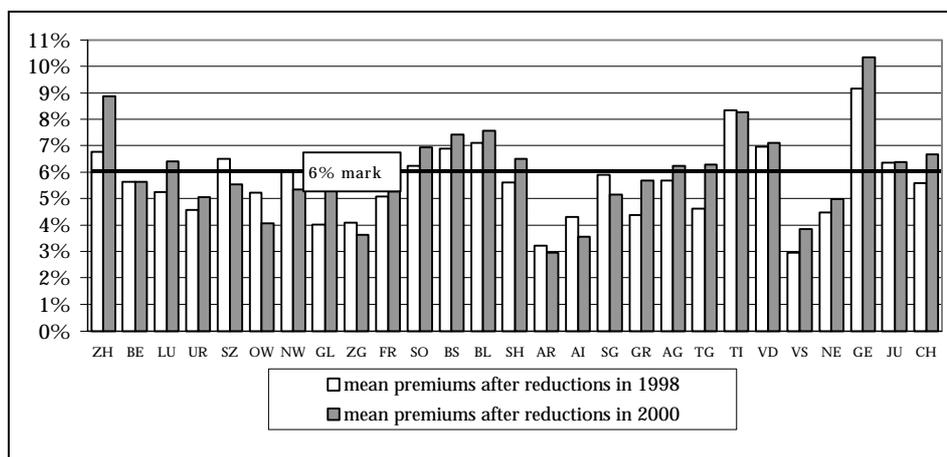
- As regards the “middle-class family“ category, the premium after reduction remains higher than 6 percent of available income in 20 cantons. The premium is thus still relatively high for a “middle-class family“ in many cantons.
- In the case of the “single mother“ it can be seen that, after reduction, she pays more than 6 percent of her available income for health insurance only in the cantons of Basle-Land and Geneva. Thus for the single parent, the reduction in health insurance premiums represents a substantial financial benefit. For this category, the socio-political aims are being achieved in most cantons.
- As far as the “large family“ is concerned, the premiums remain above 6 percent of available income in the cantons of Zurich, Lucerne, Schwyz, Soleure, Basle-Stadt, Basle-Land, Thurgau, the Ticino and Geneva. Even though the reductions in this category are in part considerable, the socio-political aims with regard to this sector of the population fail to be achieved in many places.

It is interesting to note that, according to our case studies, there is no indication of a systematic correlation between a low level of use of federal contributions and a low level of socio-political effectiveness of premium reductions. Nevertheless, the cantons where premiums after reductions for our case studies constitute more than the 8 percent of taxable income suggested by the Federal Council are at the same time those cantons not making full use of federal contributions: Zurich, Lucerne, Soleure, Basle-Land, Schaffhausen and Aargau.

What changes can be seen between 1998 and 2000?

In 2000 average premiums throughout Switzerland for the four categories studied were reduced by one more percentage point than in 1998. Yet the new premiums paid on average by the four categories studied here rose from 5.6 percent (1998) to 6.7 percent (2000) of available income as a result of increases imposed by the health insurance companies. This change can be seen in the graph below.

Mean premiums after reductions as a percentage of available income, 1998 and 2000



Explanation: In the cases we studied, 6 percent of available income corresponds on average to around 8 percent of taxable income. The Federal Council's aims as stated in its message are therefore not met in the categories studied here in the cantons where the average premiums after reductions are over 6 percent of available income.

In particular the pensioner's situation has worsened since 1998. Premiums for this category have risen in 22 cantons.

As far as the middle-class family is concerned, their situation has improved relatively speaking since 1998, although it is still unsatisfactory. The premium after reductions still represents over 6 percent of available income in 20 cantons.

As in 1998, single mothers greatly benefit from the reductions in premiums. It must be conceded, however, that for single mothers, too, the degree of effectiveness of premium reductions has decreased. On average across the country, the premiums for this category, as a percentage of available income, have risen sharply from 3.5 percent in 1998 to 5.4 percent in 2000.

1 Einleitung

Im vorliegenden Bericht werden die Resultate einer Beurteilung der sozialpolitischen Wirksamkeit der individuellen Prämienverbilligung dargestellt. Der Bericht ist eine Aktualisierung einer 1998 mit der gleichen Methodik durchgeführten Untersuchung.⁷ Einleitend skizzieren wir in diesem Kapitel die Fragestellung, die Vorgehensweise und den Aufbau dieses Berichts.

1.1 Fragestellung

Seit Januar 1996 ist das Krankenversicherungsgesetz (KVG) in Kraft. Es 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 Krankenversicherungsgesetz legt einzig die Höhe der Bundesbeiträge für die individuelle Prämienverbilligung sowie die Leistungen fest, welche die Kantone zu übernehmen haben. Die konkrete Ausgestaltung der Massnahmen überliess das Parlament den Kantonen. Dadurch entstanden 26 Systeme der Prämienverbilligung, welche sich bezüglich der sozialpolitischen Wirksamkeit sehr stark unterscheiden.

Die 1998 durchgeführte Untersuchung konnte auf der Basis von drei Fallbeispielen (Rentnerin, Alleinerziehende, Mittelstandsfamilie) nachweisen, dass die Prämienreduktion in Prozent des verfügbaren Einkommens in den Westschweizer Kantonen Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf am grössten, in den Kantonen Schwyz, Nidwalden und St. Gallen am geringsten war. Einen hohen Beitrag zur Erklärung der Unterschiede zwischen den Kantonen bezüglich des Umfangs der Prämienreduktion leistete die Ausschöpfungsquote. Jene Kantone, welche die Bundesbeiträge voll ausschöpfen, entlasteten die Beispielfälle stark. Zudem reduzieren Kantone mit hohen durchschnittlichen Prämien die Belastung der Beispielfälle im Allgemeinen am stärksten. Es konnte eine wirksame Umsetzung des politischen Willens beobachtet werden, gezielt Mittel für vom Gesetzgeber anvisierte Gruppen einzusetzen. Dennoch zeigen die

⁷ Balthasar 1998.

Abklärungen, dass die Prämienbelastung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung für die untersuchten Gruppen auch nach der Verbilligung in den Kantonen Zürich, Schwyz, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, St. Gallen, Tessin, Waadt, Genf oberhalb der ursprünglich vom Bundesrat vorgeschlagenen Grenze von 8 Prozent des steuerbaren Einkommens lag.

Rund zwei Jahre nach der ersten Untersuchung stellt sich die Frage nach dem gegenwärtigen Stand und den Entwicklungen, welche in der Zwischenzeit stattgefunden haben. Drei Faktoren können die Ergebnisse betreffend die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung beeinflusst haben:

- In verschiedenen Kantonen wurden in den letzten Jahren die Steuergesetze revidiert. Deren Regelungen bestimmen vielerorts die Bemessung der Prämienverbilligung. Dies kann Auswirkungen auf die sozialpolitische Wirksamkeit der Massnahme haben. Zu diesen Kantonen gehören Zürich, Bern, Glarus, Freiburg, Basel-Stadt, St. Gallen, Thurgau, Tessin, Waadt, Genf und Jura.
- Weiter haben einige Kantone Änderungen an den gesetzlichen Grundlagen der Prämienverbilligung vorgenommen (insbesondere Obwalden und Aargau). Zudem haben die meisten Kantone die Berechnungsgrundlagen für die Prämienverbilligung aktualisiert. In diesem Zusammenhang wurden zum Beispiel allfällige Richtprämien und Einkommensgrenzen erhöht sowie Sozialabzüge verändert.
- Schliesslich haben sich die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung zwischen 1998 und 2000 im gesamtschweizerischen Durchschnitt um rund 7 Prozent erhöht.⁸ Dabei sind beträchtliche Unterschiede zwischen den Kantonen festzustellen. Es entstand eine zusätzliche Belastung der Haushalte, welche – für die Zielgruppen – durch die Prämienverbilligung aufgefangen werden sollte.

Die vorliegende Untersuchung klammert Fragen aus, die den Vollzug der Prämienverbilligung betreffen. Dieser Thematik wird in einer Evaluation nachgegangen, die sich vertieft mit den Systemen der

⁸ BSV 1999: Tabelle F.04.

Prämienverbilligung in ausgewählten Kantonen auseinandersetzt. Resultate dieser Analysen sind im Frühjahr 2001 zu erwarten.⁹

1.2 Vorgehensweise

Aussagekräftig ist ein interkantonaler Vergleich der sozialpolitischen Wirksamkeit der individuellen Prämienverbilligung nur, wenn die individuelle Prämienbelastung nach Abzug der Prämienverbilligung mit dem *verfügbaren Einkommen* verglichen wird.¹⁰ Dieses berechnet sich aus dem Nettoeinkommen reduziert um die geschuldeten Kantons-, Gemeinde- und Bundessteuern. Es ist aus sozialpolitischer Sicht nämlich von zentraler Bedeutung, welchen Anteil ein Haushalt nach Abzug der Steuern unter Berücksichtigung der Prämienverbilligung für die obligatorische Krankenpflegeversicherung aufwenden muss.

Angaben zur Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens lassen sich mit verantwortlichem Aufwand nur für einzelne Beispiele berechnen. In Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sozialversicherung haben wir die Kantone gebeten, die Prämienverbilligung für vier konkrete Fälle zu berechnen. Jedes der Beispiele geht von einem einheitlichen Bruttoeinkommen und einem einheitlichen Reinvermögen aus. Auf dieser Basis hat die Eidgenössische Steuerverwaltung für den Hauptort jedes Kantons auf Grund seines geltenden Steuergesetzes das steuerbare Einkommen und das steuerbare Vermögen ermittelt sowie Einkommens- und Vermögenssteuern für das Jahr 1999 berechnet. Diese Angaben bildeten die Grundlage für die Berechnung des Anspruchs auf Prämienverbilligung für das Jahr 2000.

Der Bericht beruht vor allem auf den Resultaten der im Jahr 2000 durchgeführten Umfrage. Daneben beziehen wir zu Vergleichszwecken die Umfrage von 1998 mit ein und stützen uns auf verschiedene Erhebungen und Berichte, welche vom Bundesamt für Sozialversicherung, von der Schweizerischen Sanitätsdirektorenkonferenz, von der Eidgenössischen Steuerverwaltung sowie vom

⁹ Balthasar/Bieri/Furrer 2001.

¹⁰ Vgl. dazu Balthasar 1998

Bundesamt für Statistik durchgeführt oder in Auftrag gegeben worden sind.¹¹

1.3 Aufbau des Berichts

Die folgenden Ausführungen gliedern sich wie folgt:

- Den Einstieg in die Thematik bildet eine kurze Darstellung der wesentlichen Entwicklungsschritte der Gesetzgebung zum Thema seit 1998 (Kapitel 2).
- Darauf folgt eine Beschreibung wichtiger Faktoren, welche die Vollzugssysteme in den Kantonen charakterisieren (Kapitel 3).
- In Kapitel 4 stellen wir die Fallbeispiele vor. Wir positionieren sie einerseits in der Gesamtheit aller Bezügerinnen und Bezüger von Prämienverbilligung. Andererseits stellen wir sie in Bezug zu Angaben betreffend die schweizerische Haushalts- und Einkommensstruktur.
- Kapitel 5 stellt die Ergebnisse der Ermittlung der Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens für die ausgewählten Fallbeispiele vor. Dabei gehen wir für die Fallbeispiele auch auf die Veränderungen gegenüber 1998 ein.
- Kapitel 6 fasst die Ergebnisse zusammen und vergleicht sie mit der Situation von 1998.

¹¹ SDK 2000, BSV 2000, BFS 1996, ESTV 2000.

2 Entwicklungsschritte und Kenngrössen des Prämienverbilligungssystems

Den Ausgangspunkt für eine Beurteilung der sozialpolitischen Wirkung der Prämienverbilligung bildet die kurze Darstellung der Ziele und der Veränderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen. Dabei konzentrieren wir uns auf die wichtigsten Veränderungen seit 1998 und ergänzen damit die Ausführungen der 1998 durchgeführten Untersuchung (Abschnitt 2.1).¹² Im zweiten Teil des Kapitels wird die Entwicklung der Ausgaben für die Prämienverbilligung dargestellt.

2.1 Ziele und Konkretisierung der Prämienverbilligung

Die Ziele, die mit der individuellen Verbilligung der Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung angestrebt werden, wurden in der Botschaft des Bundesrates zum Krankenversicherungsgesetz vom 6. November 1991 und in der darauf folgenden parlamentarischen Diskussion ausgeführt. Die ersten Anpassungen an den gesetzlichen Grundlagen betrafen die Berechnung der Bundesbeiträge an die Kantone sowie das Verhältnis von Prämienverbilligung und Ergänzungsleistungen (Abschnitt 2.1.1). Grössere Veränderungen wurden im Rahmen der ersten Teilrevision des KVG vom 24. März 2000 vorgenommen (Abschnitt 2.1.2). Schliesslich stehen Veränderungen im Zusammenhang mit den bilateralen Verträgen mit der Europäischen Gemeinschaft an, welche die Prämienverbilligung betreffen (Abschnitt 2.1.3).

2.1.1 Die Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen bis 1998

Seit der Einführung des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG) werden die Prämien der Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen individuell vergünstigt. In der Botschaft vom November 1991 ging der Bundesrat davon aus, dass die individuelle Prämienverbilligung auf Kantonsebene so festgelegt werden sollte, dass die Ausgaben eines Haushaltes für die Prämien der Krankenversicherung 8 Prozent des steuerbaren Einkommens nicht übersteigen sollten.¹³ Das Parlament folgte jedoch

¹² Vgl. dazu Balthasar 1998: S. 16-20.

¹³ Schweizerischer Bundesrat 1991: S. 133.

einem Antrag der Mehrheit der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit und liess den Kantonen beim Vollzug der Prämienverbilligung weitgehend freie Hand. Insbesondere wurde keine anzustrebende Belastungsgrenze vorgegeben.

Bereits im ersten Jahr der Umsetzung des Krankenversicherungsgesetzes wurde das Bundesamt für Sozialversicherung auf zwei Probleme im Zusammenhang mit der Prämienverbilligung aufmerksam, die den Bundesrat zum Handeln veranlasste.

Festsetzung der Bundesmittel

Einerseits zeigte sich, dass die Prämienbelastung in einigen Kantonen sehr hoch blieb, obwohl diese die Bundesbeiträge voll ausschöpften.¹⁴ Der Bundesrat reagierte darauf, indem er die entsprechende Verordnung 1996 revidierte und fortan bei der Berechnung der Anteile der Bundesmittel für die einzelnen Kantone nicht nur die Wohnbevölkerung und die Finanzkraft, sondern auch die durchschnittliche Prämie der obligatorischen Krankenpflegeversicherung berücksichtigte. Zahlreiche Kantone waren mit dieser Änderung nicht einverstanden. Sie reichten Standesinitiativen ein, welche die Streichung der im Gesetz festgehaltenen Kompetenz zur Berücksichtigung der durchschnittlichen Prämienhöhe bei der Berechnung der Beiträge des Bundes an die einzelnen Kantone verlangten. Zudem reichte Ständerat Schiesser eine gleichlautende parlamentarische Initiative ein. Die Kommission für soziale Sicherheit des Ständerates überwies im Mai 1997 den Vorschlag für eine entsprechende Änderung des KVG an das Parlament. Mit Zustimmung des Bundesrates wurde das KVG am 20. März 1998 im Sinne der Standesinitiativen revidiert. Bei der Festsetzung der Bundesmittel, welche den Kantonen für die Prämienverbilligung zugesprochen werden, können die durchschnittlichen Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung nur bis 2002 berücksichtigt werden.¹⁵

¹⁴ Schweizerischer Bundesrat 1998: S. 5.

¹⁵ Schweizerische Eidgenossenschaft 1998: Änderung des Krankenversicherungsgesetzes am 20. März 1998.

Ergänzungsleistungen

Das zweite Problem stand im Zusammenhang mit der Berechnung der Ergänzungsleistungen. Das KVG hat dazu geführt, dass zahlreiche Bezüger und Bezügerinnen von Ergänzungsleistungen ihren Anspruch auf die Ergänzungsleistungen verloren. Mit der Verordnung vom 17. Juli 1996 über die Erhöhung der Einkommensgrenzen infolge Einführung der Prämienverbilligung im Rahmen des KVG wurde die Einkommensgrenze für den Ergänzungsleistungsbezug um den Betrag der kantonalen Durchschnittsprämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung erhöht.¹⁶

2.1.2 Teilrevision des KVG vom 24. März 2000

Am 21. September 1998 präsentierte der Bundesrat dem Parlament eine Botschaft zur Teilrevision des Krankenversicherungsgesetzes.¹⁷ Für den Bereich der Prämienverbilligung wurden weitreichende Änderungen vorgeschlagen. Nach längerer Debatte haben National- und Ständerat die vorgeschlagenen Bestimmungen in die Revision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 24. März 2000 einbezogen. Gutgeheissen wurden folgende Anpassungen der gesetzlichen Vorschriften:

- Der Bundesrat hat die Möglichkeit, den Kreis der nach KVG versicherungspflichtigen Personen, welche ein Anrecht auf Prämienverbilligung haben auszudehnen (Art. 65 Abs. 1).¹⁸
- Die Kantone müssen bei der Abklärung des Anspruchs die jeweils aktuellsten Einkommens- und Familienverhältnisse berücksichtigen (Art. 65 Abs. 3 Satz 1).
- Die Prämienverbilligungen müssen so ausgerichtet werden, dass die Versicherten diese beim Zahlungstermin erhalten und nicht erst lange danach (Art. 65 Abs. 3 Satz 2).
- Die Kantone müssen die Versicherten regelmässig über die Prämienverbilligung informieren (Art. 65 Abs. 4).

¹⁶ Verordnung vom 17. Juli 1996 über die Erhöhung der Einkommensgrenzen infolge Einführung der Prämienverbilligung (SR 831.309).

¹⁷ Schweizerischer Bundesrat 1998: S 2.

¹⁸ Betroffen sind vor allem Saisonangestellte.

- Der Bund hat die Möglichkeit, bei den Kantonen alle Daten einzuholen, die er zur Beurteilung der Wirksamkeit der Prämienverbilligung benötigt (Art. 65 Abs. 6).
- Der Bundesrat kann den Kantonen die Erlaubnis erteilen, die Summe der nicht erstatteten Beiträge zu Gunsten der Prämienverbilligung auf das nächste Geschäftsjahr zu übertragen (Art. 66 Abs. 6).

Die beschriebenen Veränderungen treten am 1. Januar 2001 in Kraft.

2.1.3 Regelung der Prämienverbilligung für Personen in EU-Staaten gemäss Abkommen über die Personenfreizügigkeit

Gemäss dem Abkommen über die Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der Europäischen Union müssen ab 2001 gewisse Personenkreise neu in die schweizerische obligatorische Krankenpflegeversicherung aufgenommen werden. Betroffen sind insbesondere folgende Gruppen:

- *Grenzgängerinnen und Grenzgänger und deren Angehörige*: Wer in einem EU-Staat wohnt, aber in der Schweiz arbeitet, muss künftig grundsätzlich sich selbst und seine nichterwerbstätigen Familienangehörigen in der Schweiz versichern.
- *Rentnerinnen und Rentner mit einer schweizerischen Rente*: Personen, die ihr ganzes Arbeitsleben in der Schweiz verbracht haben und mit ihrer schweizerischen Rente das Alter in einem EU-Staat verbringen, müssen ebenfalls in die obligatorische Krankenpflegeversicherung aufgenommen werden.
- *Familienangehörige* von Kurz- und Jahresaufenthalter/innen und von Niedergelassenen sowie Bezügerinnen und Bezüger einer Leistung der schweizerischen Arbeitslosenversicherung sowie deren Familienangehörige.

Die Unterstellung unter die Krankenpflegeversicherung eröffnet diesen Personengruppen das Anrecht auf die Prämienverbilligung. Je nach Wohnland gelten aber Ausnahmen, wonach die betroffenen Personen nach Wunsch im Wohnland krankenversichert bleiben können. Der Bundesrat sah sich daher zu einer dringliche Änderung des Krankenversicherungsgesetzes in Bezug auf die Prämienver-

billigung veranlasst. In der Botschaft vom 31. Mai 2000 schlug er dem Parlament vor, zwischen Personen mit einem aktuellen Anknüpfungspunkt an einen bestimmten Kanton und Personen ohne aktuellen Anknüpfungspunkt an die Schweiz zu unterscheiden. Für erstere ist ein kantonales Verfahren vorgesehen. Für letztere soll die Prämienverbilligung über ein Bundesverfahren abgewickelt werden.¹⁹

Personen mit aktuellem Anknüpfungspunkt an einen Kanton

Für Personen mit einem aktuellen Anknüpfungspunkt in einem Kanton sind die Kantone verantwortlich. Zu dieser Kategorie gehören die Grenzgänger/innen sowie deren Familienangehörige, die Familienangehörigen von Kurz- und Jahresaufenthalter/innen und von Niedergelassenen wie auch Bezüger/innen einer Leistung der schweizerischen Arbeitslosenversicherung sowie deren Familienangehörige. Die „Gemeinsame Einrichtung KVG“ – eine von den Krankenversicherern gegründete Stiftung – wird die Kantone bei der Durchführung der Prämienverbilligung unterstützen, da sie über die notwendigen Kontakte zu den EU-Staaten verfügt. Sie wird namentlich Berechnungsunterlagen für die Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten zuhanden der Kantone bereitstellen. Die Finanzierung der Prämienverbilligung an diese Personengruppen wird über Beiträge des Bundes und Beiträge der Kantone erfolgen.

Personen ohne aktuellen Anknüpfungspunkt an die Schweiz

Für Personen, die über keinen aktuellen Anknüpfungspunkt in der Schweiz verfügen, ist der Bund zuständig. Zu dieser Kategorie zählen Bezüger/innen einer schweizerischen Rente und ihre Familienangehörigen, die in einem EU-Staat wohnen (also vor allem Auslandsschweizer/innen). Das Bundesverfahren, das als reines Antragssystem ausgestaltet wird, soll von der „Gemeinsamen Einrichtung KVG“ vollzogen werden. Die Kosten übernimmt der Bund vollumfänglich.

Das Bundesparlament hat diese Vorschläge im Oktober 2000 gutgeheissen. Der Bundesrat plant, die dazugehörige Verordnung im Februar 2001 zu verabschieden.²⁰

¹⁹ Schweizerischer Bundesrat 2000.

²⁰ Bundesamt für Sozialversicherung 2000: Entwurf für eine Verordnung über die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung für Versicherte, die in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft wohnen (VPVEG).

2.2 Entwicklung der Ausgaben für die Prämienverbilligung

Das seit 1996 geltende KVG sieht vor, dass die jährlichen Beiträge des Bundes an die Kantone unter Berücksichtigung der Kostenentwicklung in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung und der Finanzlage des Bundes durch einen einfachen Bundesbeschluss für jeweils vier Jahre festgesetzt werden. Gegenwärtig ist der Bundesbeschluss vom 31. Mai 1999 über die Bundesbeiträge in die Krankenversicherung massgeblich.²¹ In der nachfolgenden Darstellung D 2.1 sind die maximalen Beiträge des Bundes und der Kantone festgehalten.

D 2.1: Mittel für die Prämienverbilligung in Millionen Franken

	Jahr	Maximale Beiträge gemäss rechtl. Grundlage			Totalbeitrag nach Reduktion
		Bund	Kantone	zusammen	
1. Beitragsperiode	1996	1830	640	2470	1815
	1997	1940	776	2716	2087
	1998	2050	922	2972	2263
	1999	2180	1090	3270	2477
Geltender Bundesbeschluss	2000	2213	1106	3319	2533
	2001	2246	1123	3369	
	2002	2280	1140	3420	
	2003	2314	1157	3471	

Quellen: BSV 1999: Tabelle E.01-A; Schweizerischer Bundesrat 1999: S. 27; Bundesbeschluss vom 31. Mai 1999 über die Bundesbeiträge in die Krankenversicherung; BSV 2000: Tabelle E.03.

Gemäss den gesetzlichen Vorgaben können die Kantone ihren Beitrag um bis zu 50 Prozent kürzen. Obwohl dies zur Folge hat, dass der Bundesbeitrag im gleichen Verhältnis reduziert wird, haben zahlreiche Kantone von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Die insgesamt für die Prämienverbilligung zur Verfügung stehende Summe reduzierte sich dadurch 1996 um 26,5 Prozent und 2000 um 23,7 Prozent.²²

²¹ Schweizerische Eidgenossenschaft 1999: Bundesbeschluss vom 31. Mai 1999 über die Bundesbeiträge in die Krankenversicherung.

²² BSV 1999: Tabelle E.01-A.

3 Die Prämienverbilligungssysteme der Kantone

Die Kantone müssen die individuelle Prämienverbilligung konkretisieren und umsetzen. Der Vollzugsablauf und die für die Bestimmung der Anspruchsberechtigung relevanten Kriterien sind sehr verschieden. Im Folgenden gehen wir kurz auf die wichtigsten Unterschiede in den Systemen ein. Wir beantworten die Frage, wie die Berechtigten in den Kantonen bestimmt, ermittelt, informiert und ausbezahlt werden (Abschnitt 3.1). Dabei stützen wir uns vor allem auf Unterlagen, die von der Schweizerischen Sanitätsdirektorenkonferenz zusammengestellt wurden.²³ Im zweiten Teil thematisieren wir die finanziellen Aufwendungen der Kantone für die Prämienverbilligung (Abschnitt 3.2).

3.1 Determinanten des Bezugssystems

Im Bereich der Prämienverbilligung unterscheiden sich die kantonalen Vollzugsmodelle sehr stark. Die wesentlichen Differenzen lassen sich anhand von vier Faktoren beschreiben:

- Erstens ist dies die Methode zur Berechnung der Prämienverbilligung.
- Zweitens unterscheiden sich die Kantone in der Art der Ermittlung der Anspruchsberechtigung.
- Drittens ist zwischen Modellen mit und ohne festgelegten Terminen für die Gesuchseingabe zu unterscheiden.
- Schliesslich sind die Modalitäten der Auszahlung zwischen den Kantonen verschieden.

Im Folgenden gehen wir auf diese vier Faktoren ein, weil es sich um wichtige Aspekte der Ausgestaltung des Bezugssystems handelt, welche die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung beeinflussen.

²³ SDK 2000.

3.1.1 Berechnung der Anspruchsberechtigung

In der Art der Berechnung der Prämienverbilligung lassen sich grundsätzlich zwei Modelle unterscheiden:

- Das erste Modell geht von einer variablen Einkommensgrenze aus. Der Kreis der Berechtigten wird durch die Festsetzung eines *Mindestprozentsatzes* ermittelt, den die Prämie gemessen am massgeblichen Einkommen erreichen muss. Überschreitet die Belastung durch die Prämie diese Grenze, dann besteht ein Anspruch auf Prämienverbilligung. Dieses System hat den Vorteil, das keine Benachteiligungen infolge von Schwelleneffekten auftreten. Andererseits führen bereits kleine Änderungen der Einkommens- und Sozialverhältnisse zu neuen Prämienverbilligungsbeträgen. Wie Darstellung D 3.1 zeigt, berechnet mehr als die Hälfte der Kantone, nämlich Aargau, Appenzell-Innerrhoden, Appenzell-Ausserrhoden, Basel-Landschaft, Glarus, Graubünden, Luzern, Nidwalden, St. Gallen, Schaffhausen, Solothurn, Uri, Zug sowie gegenüber 1998 neu Obwalden nach diesem System.
- Das zweite Modell arbeitet mit *Einkommensstufen*. Fällt ein Haushalt in eine anspruchsberechtigte Einkommensklasse, dann erhält er einen fixen Betrag an Prämienverbilligung. Dieses Modell gilt in den Kantonen Zürich, Bern, Schwyz, Freiburg, Basel-Stadt, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura.

Die Feststellung der Anspruchsberechtigung und der Höhe der Beiträge unterscheidet sich zwischen den Kantonen auch dadurch, dass verschiedene Einkommensgrundlagen zur Ermittlung beigezogen werden. Weiter sind die Abzugsmöglichkeiten und der Einbezug des Vermögens in den Kantonen verschieden. Dies alles führt dazu, dass sich die von den Kantonen verwendeten Einkommens- und Vermögensgrenzen nicht ohne weiteres vergleichen lassen.

3.1.2 Ermittlung der Anspruchsberechtigung

Die Prämienverbilligungssysteme der Kantone unterscheiden sich auch in den Vorgehensweisen zur Ermittlung der Berechtigten. Grundsätzlich lassen sich drei Vorgehensweisen unterscheiden: die automatische Ermittlung und Auszahlung, die individuelle Benach-

richtung verbunden mit der Notwendigkeit eines Antrags zur Auszahlung und das Antragssystem ohne individuelle Benachrichtigung.

Automatische Ermittlung und Auszahlung

Beim System der automatischen Ermittlung und Auszahlung erhalten die Berechtigten die Verbilligung auf Grund der Steuerveranlagung ohne weitere Formalitäten zugesprochen. Eine solche Vorgehensweise gewährt im Prinzip die beste Erreichung des Berechtigten: Wer berechtigt ist, erhält sein Geld ohne bürokratischen Aufwand. Problematisch ist allerdings, dass bei diesem System von Steuerdaten ausgegangen wird, welche oft lückenhaft und zeitlich überholt sind. So können Personen, die inzwischen bezugsberechtigt wären (z.B. neu arbeitslos gewordene Personen), auf Grund ihrer früheren Steuerangaben übergangen werden. Aus diesem Grund ist es in Kantonen, welche dieses System anwenden, immer auch möglich, einen Antrag für Prämienverbilligung zu stellen. Schwieriger zu lösen ist das Problem, dass es in diesen Kantonen Personen gibt, die als berechtigt eingestuft werden, obwohl sie aktuell keine Berechtigung mehr haben (z.B. Studierende nach Studienabschluss und Beschäftigungsaufnahme). Wie Darstellung D 3.1 zeigt, findet dieses System gegenwärtig in den Kantonen Zürich, Bern, Appenzell-Innerrhoden, Neuenburg und Jura Anwendung.²⁴

Individuelle Benachrichtigung verbunden mit der Notwendigkeit eines Antrags zur Auszahlung

Beim System der individuellen Benachrichtigung mit dem Antrag zur Auszahlung werden die potenziell berechtigten Personen auf Grund der Steuerdaten ermittelt und individuell benachrichtigt. Sie müssen danach einen Antrag zur Erstattung der Prämienverbilligung stellen. In einigen Kantonen genügt die Unterzeichnung und Rücksendung eines bereits ausgefüllten Formulars. In anderen Kantonen muss das Formular auf Grund der Steuerdaten ergänzt werden. Personen, welche nicht individuell benachrichtigt wurden und dennoch glauben, Anspruch auf Prämienverbilligung zu haben, können ebenfalls einen Antrag stellen. Bei diesem Modell wird in verstärktem Ausmass auf die Initiative der Anspruchsberechtigten

²⁴ Ab 2001 auch Graubünden.

abgestützt. Es ermöglicht vor allem den Einbezug aktueller Familienverhältnisse. Das Modell ist gegenwärtig am weitesten verbreitet und gilt in den Kantonen Uri, Schwyz, Nidwalden, Glarus, Zug, Solothurn, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Appenzell-Ausser-rhoden, St. Gallen, Graubünden, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis, Genf sowie gegenüber 1998 neu Obwalden, Freiburg und Aargau (vgl. Darstellung D 3.1).

Antragssystem ohne individuelle Benachrichtigung

Beim Antragssystem ohne individuelle Benachrichtigung wird in erster Linie auf die Initiative der Anspruchsberechtigten abgestützt. Es findet eine generelle Information der Bevölkerung über die Medien, öffentliche Plakate oder den Versand an alle Haushalte statt. Wer glaubt, anspruchsberechtigt zu sein, muss dies selbst abklären. Die Berechtigten müssen von sich aus tätig werden. Es bietet den besten Schutz vor ungerechtfertigten Bezügen. Andererseits hat es den Nachteil, dass vielfach gerade die wirtschaftlich Schwächsten vor der Beantragung staatlicher Unterstützung zurückschrecken. Dieses Modell kommt in den Kantonen Luzern und Basel-Stadt zur Anwendung. Die Kantone Obwalden, Aargau und Freiburg sind zwischen 1998 und 2000 von diesem System abgekommen und zum Antragssystem mit individueller Benachrichtigung übergegangen.

Die Auswirkungen der unterschiedlichen Systeme werden in einer vertieften Evaluation des Vollzugs der Prämienverbilligung untersucht.²⁵

²⁵ Balthasar/Bieri/Furrer 2001.

D 3.1: Eckwerte des Vollzugs in den Kantonen 2000 (Veränderungen gegenüber 1998 sind kursiv gedruckt)

Kan- ton	Prozent- oder Stufenmodell	Ermittlung An- spruchsbere- tigung und Auszahlung	Sind Anträge jederzeit möglich?	normaler Adressat der Aus- zahlung	Frequenz der Gutschrift
ZH	Stufenmodell	automatisch	nein	Kasse	jährlich ¹
BE	Stufenmodell	automatisch	bei neuer Steuer- veranlagung	Kasse	<i>quartals- weise</i>
LU	Prozentmodell	auf Antrag	nein	Versicherte	jährlich
UR	Prozentmodell	individuelle Benachrichtigung	nein	Versicherte	jährlich
SZ	Stufenmodell	individuelle Benachrichtigung	nein	<i>Versicherte</i>	jährlich
OW	<i>Prozentmodell</i>	<i>individuelle Benachrichtigung</i>	nein	Versicherte	jährlich
NW	Prozentmodell	individuelle Benachrichtigung	nein	Versicherte	jährlich
GL	Prozentmodell	individuelle Benachrichtigung	nein	Versicherte	jährlich
ZG	Prozentmodell	individuelle Benachrichtigung	nein	Kasse	jährlich
FR	Stufenmodell	<i>individuelle Benachrichtigung</i>	ja	Kasse	<i>quartals- weise</i>
SO	Prozentmodell	individuelle Benachrichtigung	nein	Kasse	monatlich
BS	Stufenmodell	auf Antrag	ja	Kasse	monatlich
BL	Prozentmodell	individuelle Benachrichtigung	nein	Versicherte	<i>monatlich</i>
SH	Prozentmodell	individuelle Benachrichtigung	bei veränderten Steuerfaktoren	Versicherte	jährlich
AR	Prozentmodell	individuelle Benachrichtigung	nein	Versicherte	jährlich
AI	Prozentmodell	automatisch	nein	Versicherte	jährlich
SG	Prozentmodell	individuelle Benachrichtigung	nein	Kasse	jährlich
GR ²	Prozentmodell	individuelle Benachrichtigung	nein	Kasse	jährlich
AG	Prozentmodell	<i>individuelle Benachrichtigung</i>	nein	Kasse	halbjährlich
TG	Stufenmodell	individuelle Benachrichtigung	ja	Versicherte	jährlich
TI	Stufenmodell	individuelle Benachrichtigung	ja	Kasse	monatlich
VD	Stufenmodell	individuelle Benachrichtigung	ja	Kasse	monatlich
VS	Stufenmodell	individuelle Benachrichtigung	ja	Kasse	monatlich
NE	Stufenmodell	automatisch	ja	Kasse	monatlich
GE	Stufenmodell	individuelle Benachrichtigung	ja	Kasse	<i>quartals- weise</i>
JU	Stufenmodell	automatisch	ja	Kasse	<i>quartals- weise</i>

¹ Stadt: halbjährlich; ² in Revision.; Quelle: SDK 2000 und telefonische Auskünfte.

3.1.3 Möglicher Zeitpunkt der Antragstellung

Es ist der Wunsch des Gesetzgebers, dass die Kantone bei der Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen die aktuellsten Einkommens- und Familienverhältnisse berücksichtigen.²⁶ Wichtig ist vor allem die Möglichkeit, dass bei einer Verschlechterung oder Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse oder einer Änderung der Familienverhältnisse von Versicherten die Anspruchsberechtigung überprüft und den aktuellen Gegebenheiten angepasst werden kann. Dies ist am besten gewährleistet, wenn Anträge auf Prämienverbilligung während des ganzen Jahres gestellt werden können, wie dies in den Kantonen Freiburg, Basel-Stadt, Thurgau, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura der Fall ist (vgl. Darstellung D 3.1). In den Kantonen Bern und Schaffhausen besteht diese Möglichkeit zwar ebenfalls. Notwendig ist jedoch eine Neuveranlagung durch die Steuerbehörde, was erheblich Zeit beanspruchen kann.

3.1.4 Modalitäten der Auszahlung

Im Zusammenhang mit den Modalitäten der Auszahlung sind zwei Fragen besonders wichtig: An wen geht die Auszahlung? Wie oft werden die Beiträge gutgeschrieben?

Adressaten der Auszahlung

Die Auszahlung kann entweder direkt an die Versicherten oder an eine Krankenkasse, d.h. einen Versicherer erfolgen. Gegenwärtig zahlen 16 Kantone die Prämienverbilligung mehrheitlich an die Kassen aus (vgl. Darstellung D 3.1). Einzig der Kanton Schwyz hat diesbezüglich eine Änderung vorgenommen: er bezahlt neu direkt an die Versicherten und nicht mehr an die Krankenkassen. Als Gründe für die Bezahlung an die Kassen werden vor allem die Sicherstellung der zweckgebundenen Verwendung der Mittel und die Vermeidung der doppelten Prämienzahlung durch die Kantonsbehörden im Falle von insolventen Versicherten genannt. Die Effizienz dieser Lösung hängt allerdings stark von der Kooperationsbereitschaft der Krankenkassen ab. Zum Teil werden sie für den zusätzlichen Aufwand entschädigt (z. B. Aargau und Basel-Stadt). Verschiedene Kantone betonen demgegenüber, dass die Kassen davon profitieren,

²⁶ Art 65, Abs 3, Satz 1 des revidierten Krankenversicherungsgesetzes.

dass die öffentliche Hand die Verbilligungsbeiträge oft sehr früh und zuverlässig bezahlt. Die direkte Bezahlung an die Kassen hat auf der anderen Seite den Nachteil, dass die Transparenz der Kosten für die Versicherten reduziert wird. Zudem sind für diese Form der Abwicklung längere Fristen einzuplanen.

Frequenz der Gutschrift zu Gunsten der Versicherten

Der Gesetzgeber legt Wert darauf, dass die Prämienverbilligungsbeiträge den Bezugsberechtigten so ausgerichtet oder gutgeschrieben werden, dass sie ihrer Prämienzahlungspflicht nicht vorschussweise nachkommen müssen.²⁷ In den Kantonen, welche die Beiträge an die Krankenkassen ausbezahlen, werden in der Regel die monatlichen Prämienrechnungen der Versicherten um den entsprechenden Betrag reduziert: Die Entlastungswirkung tritt damit ein, sobald der Entscheid über die Berechtigung zum Bezug der Prämienverbilligung gefällt ist. Darstellung D 3.1 zeigt jedoch, dass die meisten Kantone, welche direkt an die Versicherten bezahlen, die Verbilligung nur einmal pro Jahr vergüten. Dies kann dort zu Liquiditätsproblemen führen, wo die Gutschrift erst gegen Ende Jahr erfolgt. Als Gründe dafür werden die hohen administrativen Aufwendungen bei mehreren jährlichen Zahlungen sowie der Umstand erwähnt, dass viele Kantone erst gegen Mitte Jahr wissen, wer Prämienverbilligung erhält und wie hoch der Betrag ist.

3.1.5 Veränderungen in den Bezugssystemen zwischen 1996 und 2000

Die meisten Kantone aktualisieren die Berechnungsgrundlagen für die Prämienverbilligung laufend. In diesem Zusammenhang werden allfällige Richtprämien und Einkommensgrenzen erhöht sowie Selbstbehalte und Sozialabzüge der Prämienentwicklung angepasst. Die Kantone Obwalden und Aargau haben 1999/2000 grundsätzlichere Änderungen an ihrem Prämienverbilligungssystem vorgenommen, auf die wir nachfolgend kurz eingehen.

Obwalden

Im Kanton Obwalden wurde 2000 ein neues System der Prämienverbilligung eingeführt. Neu werden Versicherten in bescheidenen

²⁷ Art. 65, Abs 3, Satz 2 des revidierten KVG vom 24. März 2000.

wirtschaftlichen Verhältnissen nicht mehr nach Einkommenskategorien abgestufte Fixbeträge ausbezahlt. Vielmehr wird jener Prämienanteil vergütet, der einen bestimmten Prozentsatz des anrechenbaren Einkommens übersteigt. Damit sollten Ungerechtigkeiten beseitigt werden, da vor allem kinderreiche Familien durch das Stufensystem viele Nachteile erfahren hatten. Zudem wird Steuerpflichtigen, welche auf Grund der Steuerdaten vermutlich anspruchsberechtigt sind, ein bereits ausgefülltes Antragsformular zugestellt.²⁸

Aargau

Auf der Basis des am 31. August 1999 revidierten Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung ist der Kanton Aargau 2000 ebenfalls zum Modell der individuellen Benachrichtigung übergegangen.²⁹ Grundlage bilden die Angaben der kantonalen Steuerverwaltung. Erste Erfahrungen betreffend die Wirkungen des neuen Systems sind Ende dieses Jahres zu erwarten.

3.2 Aufwendungen der Kantone und Entlastungswirkung

Die Aufwendungen der Kantone für die Prämienverbilligung sind sehr unterschiedlich. Nachfolgend gehen wir darauf ein (Abschnitt 3.2.1). Zusätzlich berechnen und interpretieren wir die durchschnittliche Entlastungswirkung für die einzelnen Kantone (Abschnitt 3.2.2).

3.2.1 Aufwendungen der einzelnen Kantone für die Prämienverbilligung

Die folgende Darstellung D 3.2 bietet eine Übersicht über die von den Kantonen im Rahmen der individuellen Prämienverbilligung budgetierten Beiträge für das Jahr 1999.

²⁸ Neue Luzerner Zeitung vom 26. November 1999.

²⁹ Neuer Art 13 Abs. 2, Abs. 3 und 4.

D 3.2: Beiträge je Kanton, Ausschöpfung der Bundesbeiträge 1999, Anzahl Bezügerinnen und Bezüger sowie durchschnittliche Höhe der monatlichen Krankenkassenprämien in Franken

Kanton	Budgetierte Beiträge der Kantone 1999	Ausschöpfung in Prozent 1999	BezügerInnen 1999		Durchschnittliche Höhe der monatlichen Prämie in Fr. 1999
			Total Personen 2)	Quoten 1)	
ZH	278.320.092	50,0	378'806	31,3	170
BE	440.728.470	100,0	345'772	36,4	165
LU	75.359.249	50,0	128'983	37,6	122
UR	9.482.208	62,0	13'740	39,8	121
SZ	26.996.661	50,0	32'284	25,5	125
OW	8.216.305	60,0	8'875	27,8	119
NW	7.760.257	50,0	12'386	33,9	115
GL	10.225.053	60,0	9'937	25,9	122
ZG	20.402.721	50,0	27'925	28,8	123
FR	104.299.892	100,0	81'194	34,5	156
SO	54.281.217	50,0	79'407	32,8	158
BS	94.720.518	100,0	55'342	28,8	230
BL	68.000.000	58,8	99'364	38,9	171
SH	21.480.000	65,0	27'545	37,7	152
AR	19.864.766	85,0	17'785	33,3	116
AI	4.318.100	70,0	8'708	60,0	102
SG	97.827.527	50,0	154'073	34,6	127
GR	50.118.406	60,0	69'733	37,2	121
AG	116.237.341	50,0	105'396	19,6	133
TG	99.167.377	100,0	109'336	48,2	137
TI	142.829.153	100,0	82'590	27,2	204
VD	298.117.793	100,0	138'653	22,2	223
VS	120.494.721	100,0	95'569	35,2	137
NE	78.427.206	100,0	62'240	37,5	201
GE	197.518.323	100,0	161'356	39,9	246
JU	31.454.295	100,0	27'268	40,5	180
CH	2.476.647.651	75,7	2'334'267	32,6	166

1) BezügerInnen in Prozent der mittleren Wohnbevölkerung 1999;

2) Zürich: ohne EL- und Sozialhilfe-BezügerInnen; Solothurn: ohne EL-BezügerInnen; Waadt: Jahresdurchschnittsbestand entspricht Anzahl Personenmonate dividiert durch 12; Total: Summe der ermittelbaren BezügerInnen;

Quellen: BSV 2000: Tabelle E.04; Prämien gemäss BSV 1999: Tabelle F.04.

Wie bereits in den Vorjahren unterscheiden sich die 1999 ausbezahlten Beiträge von den maximal möglichen Mitteln (3'270

Mio. Fr., vgl. D 2.1), Die Ursache dafür liegt darin, dass zahlreiche Kantone von der Möglichkeit der reduzierten Ausschöpfung der Bundesbeiträge Gebrauch gemacht und nur einen Teil der zur Verfügung stehenden Mittel ausgerichtet haben (vgl. die Spalte „Ausschöpfung 1999“ in Darstellung D 3.2).

In Darstellung D 3.2 haben wir die budgetierten kantonalen Beiträge für die Prämienverbilligung abgebildet. Dadurch haben wir Verzerrungen vermieden, welche dadurch entstehen, dass das Jahr der Berechtigung nicht unbedingt mit dem Jahr der Überweisung der Gelder identisch sein muss. Aus der Darstellung der budgetierten Beiträge lassen sich erhebliche Unterschiede zwischen den Kantonen erkennen. Sie erklären sich einerseits dadurch, dass den Kantonen auf Grund ihrer Bevölkerungsgrösse, Finanzkraft und durchschnittlichen Prämienhöhe unterschiedlich hohe Bundesbeiträge zur Verfügung stehen. Andererseits spiegelt sich in den Unterschieden auch ein politischer Wille. Wie bereits erwähnt wurde, haben die Kantone die Möglichkeit, ihre Beiträge zu kürzen. Die Darstellung D 3.2 zeigt, dass 16 Kantone 1999 von diesem Recht Gebrauch gemacht haben. Die Kantone Uri und Appenzell-Innerrhoden haben gegenüber 1996 die Ausschöpfung reduziert, Bern, Obwalden, Glarus, Schaffhausen, Appenzell-Ausserrhoden und Graubünden haben sie erhöht. Zehn Kantone schöpfen die Bundesbeiträge gegenwärtig voll aus. Dazu gehören alle Westschweizer Kantone und der Tessin.

3.2.2 Anteil der Bevölkerung mit Prämienverbilligung und finanzielle Entlastungswirkung

Die Festlegung des Berechtigtenkreises in den Kantonen erfolgt auf einer ausserordentlich heterogenen Basis. Im Folgenden stellen wir dar, ob sich bezüglich der Anteile der Bevölkerung mit Prämienverbilligung und der durchschnittlichen finanziellen Entlastung zwischen den Kantonen dennoch eine gewisse Systematik aufzeigen lässt.

Bevölkerung mit Prämienverbilligung

In der Schweiz haben 1999 rund 2,3 Millionen Personen Prämienverbilligungen erhalten. Wie aus Darstellung D 3.2 hervorgeht, entspricht dies rund 33 Prozent der Wohnbevölkerung. Die stati-

stische Basis für diese Berechnungen ist allerdings in gewissen Teilen nicht ganz zuverlässig.³⁰ Es kann aber vermutet werden, dass sich der Anteil der Bezügerinnen und Bezüger gegenüber 1996 um rund 19 Prozent erhöht hat.³¹ Darstellung D 3.2 zeigt auch, dass sich der Anteil der Bezügerinnen und Bezüger an der Wohnbevölkerung zwischen den Kantonen stark unterscheidet. Ein Vergleich mit den Angaben früherer Jahre zeigt, dass vor allem die Kantone Zürich, Luzern, Freiburg, Aargau, Waadt und Genf den Kreis der Bezugsberechtigten zwischen 1996 und 1999 ausgedehnt haben.³² Uri verzeichnet als einziger Kanton einen erheblichen Rückgang der BezügerInnenquote. In allen Kantonen – ausser Aargau und Waadt – lagen die Anteile der Bezügerinnen und Bezüger 1999 bei über 25 Prozent der Bevölkerung.

In der Botschaft des Bundesrates war vorgeschlagen worden, dass rund die Hälfte der Haushalte von der Verbilligung profitieren sollte. In der parlamentarischen Debatte war eher davon ausgegangen worden, dass nicht mehr als etwa ein Drittel der Bevölkerung in den Genuss von Prämienverbilligungen kommen sollte. Darstellung D 3.2 lässt erkennen, dass die Grenze von 33 Prozent in den Kantonen Bern, Luzern, Uri, Nidwalden, Freiburg, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Appenzell-Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Thurgau, Neuenburg, Wallis, Genf und Jura überschritten wird. Die Zahl dieser Kantone hat sich gegenüber 1996 stark erhöht.

Entlastungswirkung der Prämienverbilligung

Die Entlastungswirkung gibt an, welcher Anteil der Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung bei den Bezugsberechtigten im Durchschnitt vom Staat übernommen wird. Dieser Indikator gibt gewisse Hinweise auf die sozialpolitische Wirkung der Prämienverbilligung. Es kann festgestellt werden, dass die Prämienver-

³⁰ Ein wesentliches Problem liegt darin, dass es sich bei den „BezügerInnen des Jahres 1999“ nicht nur um Personen handelt, welche Subventionen des Jahres 1999 beziehen. Dazu gehören auch Personen, welche 1998 berechtigt waren, aber das entsprechende Geld erst 1999 erhalten (z.B. weil sie den Antrag erst Ende 1998 gestellt haben).

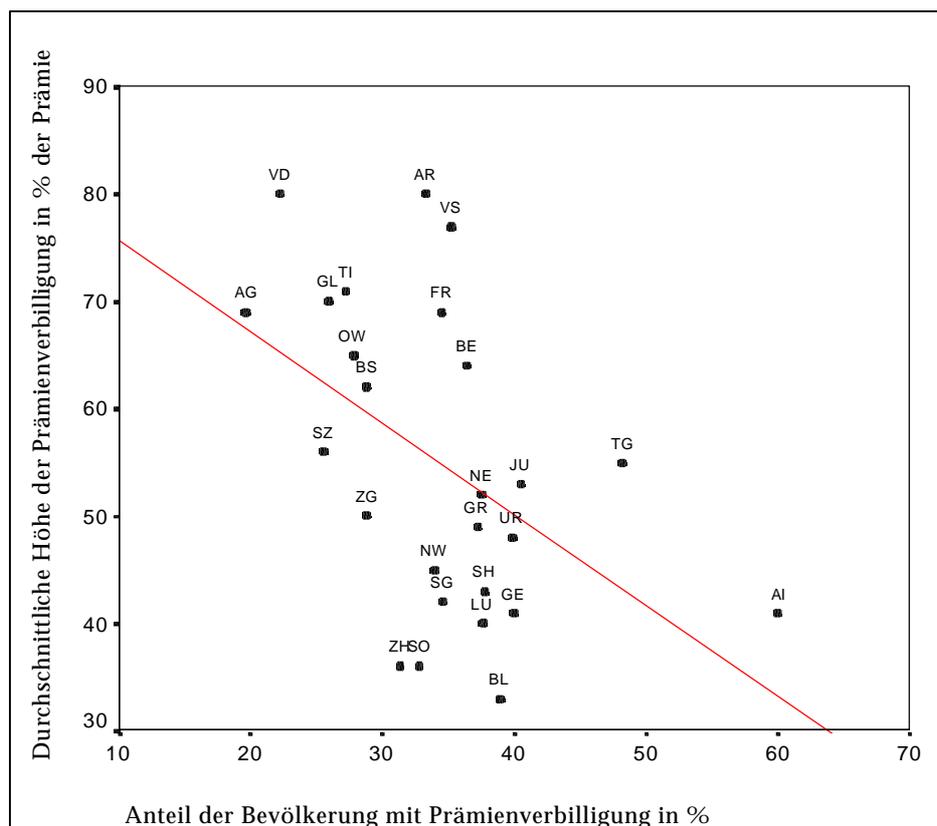
³¹ 1996 bestand das Problem, dass gewisse Kantone nur die Zahl der „Fälle“ (d.h. in der Regel Familien) kannte, die Prämienverbilligung erhielten. Angaben zur Zahl der Personen fehlten. Die zwischen 1996 und 1999 konstatierte Zunahme des BezügerInnenkreises ist somit zum Teil das Ergebnis einer genaueren Erfassung.

³² Vgl. Balthasar 1998: S. 29.

billigung 1999 im schweizerischen Durchschnitt 53 Prozent einer durchschnittlichen Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung entsprach. Im Kanton Basel-Landschaft lag diese Grösse mit 33 Prozent am tiefsten. Im Verhältnis zu 1996 hat sich die durchschnittliche Entlastungswirkung in der Schweiz von 48 auf 53 Prozent erhöht.³³ Eine Interpretation dieser Information ist allerdings schwierig, weil die verfügbaren Zahlen über die Bezügerinnen und Bezüger 1996 noch sehr unzuverlässig waren.

In der nachfolgenden Darstellung bilden wir die Anteile der Bezügerinnen und Bezüger an der Bevölkerung und Entlastungswirkung 1999 ab.

D 3.3: Anteil der Bezügerinnen und Bezüger an der Bevölkerung und Entlastungswirkung 1999



Quellen: Angaben in Darstellung D 3.2.

³³ Grundlage dieser Angaben bilden die budgetierten Mittel.

Die Kantone, die einen kleinen Kreis von Bezügerinnen und Bezügerern anstrebten, verbanden damit das Ziel einer grossen Entlastungswirkung. Sie wollten, dass wenige Personen in erheblichem Ausmass von der Prämienverbilligung profitierten. In der Darstellung D 3.3 markiert die ausgezogene Linie den Zusammenhang zwischen grosser Entlastungswirkung für einen kleinen Kreis von Berechtigten beziehungsweise kleiner Entlastungswirkung für einen relativ grossen Kreis. Die Korrelation zwischen den beiden Grössen hat sich gegenüber 1996 leicht reduziert.³⁴

Die Entlastungsquote lässt offen, wie gross die effektive Belastung durch die Krankenkassenprämien auch nach der Verbilligung für relevante Zielgruppen noch ist. Es ist durchaus möglich, dass die Prämienverbilligung bei grosser Entlastung in ihrer sozialpolitischen Wirksamkeit ungenügend bleibt. Schliesslich sagen die Durchschnittszahlen nichts über die Erreichung spezifischer Zielgruppen, wie finanziell Schwächere oder Angehörige des unteren Mittelstandes aus. Dazu sind vertiefte Abklärungen notwendig, wie sie in den folgenden Kapiteln dargestellt sind.

³⁴ 1996 betrug die Korrelation nach Pearson $-.547$ und war auf dem Niveau von $0,01$ signifikant. 1999 betrug die Korrelation nach Pearson $-.484$ und war auf dem Niveau von $0,05$ signifikant.

4 Überlegungen zur Auswahl und Einordnung der Fallbeispiele

Der Bundesrat hat in der Botschaft über die Revision der Krankenversicherung den Vorschlag gemacht, dass die Prämienbelastung eines Haushaltes in keinem Fall mehr als 8 Prozent des steuerbaren Einkommens ausmachen sollte. Ein Indikator, welcher die Prämienbelastung ins Verhältnis zum Einkommen setzt, ist aus sozialpolitischer Sicht tatsächlich aussagekräftiger als jede andere in der politischen Diskussion verwendete Grösse (z.B. Ausschöpfung der Bundesbeiträge oder durchschnittliche Entlastungswirkung).³⁵ Allerdings eignet sich das steuerbare Einkommen als Vergleichsgrösse nicht. Wie bereits erwähnt wurde, kennt die Schweiz 26 kantonale Steuergesetze. Vergleiche auf der Grundlage des steuerbaren Einkommens sind daher nicht aussagekräftig.

Sachgerecht ist hingegen ein Vergleich auf der Basis des verfügbaren Einkommens. Dieses berechnet sich aus dem Nettoeinkommen reduziert um die geschuldeten Kantons-, Gemeinde- und Bundessteuern. Angaben zur Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens können allerdings mit vertretbarem Aufwand nur für einzelne Fallbeispiele errechnet werden. Die Auswahl der vier Fallbeispiele, welche den nachfolgenden Berechnungen zu Grunde liegen, nimmt Argumente der politischen Diskussion auf:

- *Rentnerinnen und Rentner* mit einem Einkommen, das in der Regel nicht zum Bezug von Ergänzungsleistungen berechtigt, sollten durch die Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung nicht in finanzielle Nöte gelangen.
- *Alleinerziehende* gehören gemäss den verfügbaren Armutsstudien zu den wirtschaftlich schwächsten Bevölkerungskreisen.³⁶ Sie sollten von der Prämienverbilligung profitieren, falls sie in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben.
- Der *untere Mittelstand* gehört ebenfalls zu den in der politischen Diskussion immer wieder erwähnten Zielgruppe der Prämienverbilligung.

³⁵ Für eine vertiefte Auseinandersetzung mit den in der politischen Diskussion verwendeten Indikatoren für die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung, vgl. Balthasar 1998: S. 39-43.

³⁶ z.B. Leu et al. 1997.

- Verfolgt man die neueren politischen Vorstösse, so sind es vor allem *Familien mit vielen Kindern*, welche von der Prämienverbilligung profitieren sollten.

Die Überlegungen, welche zur Auswahl der Fallbeispiele geführt haben, sind somit klar. Offen ist hingegen, wie sich die Fallbeispiele in der Grundgesamtheit der Bezügerinnen und Bezüger von Prämienverbilligung sowie der schweizerische Bevölkerung insgesamt positionieren. Mit den nachfolgenden Ausführungen gehen wir diesen Fragen nach. Zuerst bildet die Statistik der Prämienverbilligungsbezügerinnen und -bezüger die Ausgangsbasis der Überlegungen (Abschnitt 4.1). Dabei können die für die Fallbeispiele massgeblichen Einkommensverhältnisse nicht berücksichtigt werden, weil die Statistik des Bundesamts für Sozialversicherung diese Grösse nicht einschliesst. Um Hinweise zu erhalten, welche diese Dimension berücksichtigen, greifen wir auf Statistiken der Eidgenössischen Steuerverwaltung zurück (Abschnitt 4.2).

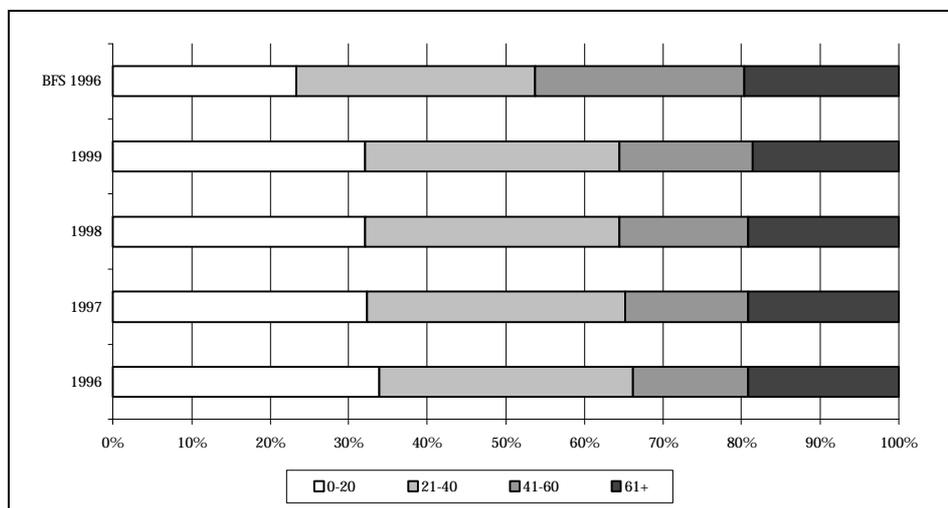
4.1 Sozialstruktur der Bezügerinnen und Bezüger von Prämienverbilligung

Die Statistik über die Krankenversicherung enthält seit 1996 Angaben zur Verteilung der Bezügerinnen und Bezüger von Prämienverbilligung nach Altersgruppen und Haushaltsgrössen.

Darstellung D 4.1 bildet einzelne Altersgruppen von Bezügerinnen und Bezüger ab. Dabei zeigen sich nur geringfügige Veränderungen in der Altersverteilung: Der Anteil der unter 20-Jährigen nahm vor allem zu Lasten der 41- bis 60-Jährigen leicht zu. Insgesamt hat sich die Zahl der Bezügerinnen und Bezüger von 1,6 auf 2,3 Millionen erhöht.³⁷

³⁷ Die Daten sind zum Teil mit Vorsicht zu interpretieren, da in verschiedenen Kantonen die Ergänzungsleistungsbeziehenden nicht in die Statistik integriert sind. Weiter hat die Zahl der Kantone, welche die BezügerInnen auch nach Altersgruppen unterscheiden können, zwischen 1996 und 1999 zwar zugenommen, der Kanton Basel-Landschaft kann die entsprechenden Informationen jedoch nach wie vor nicht liefern.

D 4.1: Altersgruppen der Bezügerinnen und Bezüger 1996 bis 1999



Legende: Altersverteilung der Bevölkerung in der Schweiz 1996 gemäss Statistischem Jahrbuch.

Quelle: BFS 1997; BSV 1997 bis 2000: Tabellen E.07, ohne „Alter unbekannt“.

Die Angaben aus der Statistik über die Krankenversicherung können mit denjenigen der schweizerischen Bevölkerungsstatistik in Beziehung gesetzt werden.³⁸ Der Vergleich mit den entsprechenden Balken in Darstellung D 4.1 weist bei den Bezügerinnen und Bezüger von Prämienverbilligungen auf eine Übervertretung der Kinder und Jugendlichen unter 20 Jahren zu Lasten der 40- bis 60-Jährigen hin.

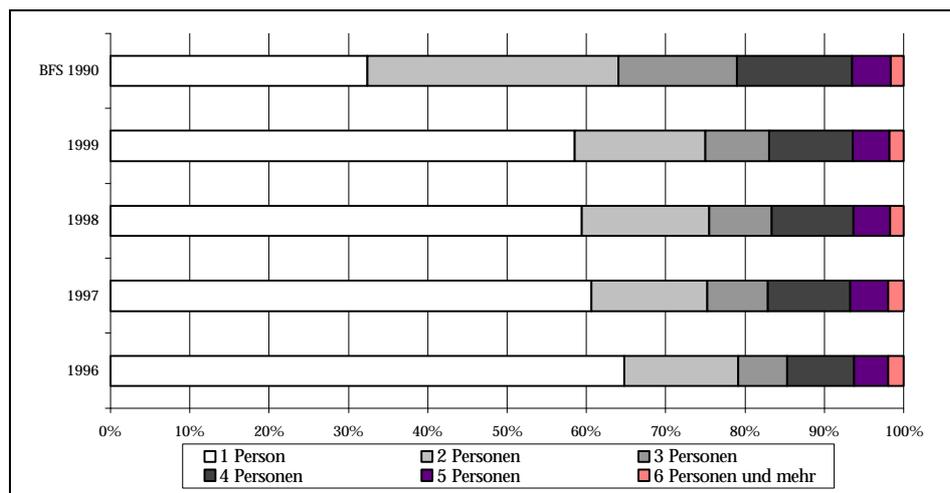
Wenden wir uns nun den verfügbaren Angaben über die subventionierten Haushalte nach Haushaltsgrössen zu (vgl. Darstellung D 4.2). Daraus wird deutlich, dass der mit Abstand grösste Teil der Bezügerinnen und Bezüger von Prämienverbilligungen in Einpersonenhaushalten lebt. Der Anteil dieser Gruppe hat zwischen 1996 und 1999 allerdings von 65 auf 58 Prozent abgenommen. Alle anderen Gruppen haben ihren Anteil dagegen leicht erhöht. Gesamthaft haben 1999 1,2 Millionen Haushalte von einer Prämienverbilligung profitiert. Dies entspricht rund 40 Prozent der schweizerischen Haushalte.

Der Vergleich mit den Angaben zur Haushaltsgrösse, welche aus der Volkszählung von 1990 stammen, lässt sich ebenfalls in Darstellung

³⁸ BFS 1997b.

D 4.2 ablesen. Erkennbar ist, dass die Einpersonenhaushalte bei den Prämienverbilligungsbezügerinnen und -bezüger übervertreten sind.

D 4.2: Anzahl der subventionierten Haushalte nach Haushaltsgrösse 1996 bis 1999



Quellen: Haushaltsstruktur in der Schweiz 1990 gemäss BFS 1997a; übrige Angaben gemäss BSV 1997 bis 2000: Tabelle E.07, ohne „Haushaltgrösse unbekannt“.

Im Hinblick auf unsere Fallbeispiele lässt sich aus diesen Statistiken folgendes schliessen:

- Gemäss der schweizerischen Bevölkerungsstatistik lebten 1998 in der Schweiz 1'079'000 über 65-jährige Personen. Da die Statistik der Prämienverbilligung für 1998 über 340'705 Bezügerinnen und Bezüger im Alter von mehr als 65 Jahren aufweist, kann davon ausgegangen werden, dass rund ein Drittel der *Rentnerinnen und Rentner* eine Prämienverbilligung erhielt. Die Gruppe macht rund 20 Prozent der Prämienverbilligungsberechtigten aus.
- Die schweizerische Bevölkerungsstatistik zeigt, dass es 1990 in der Schweiz rund 52'400 *Einelternhaushalte mit zwei Kindern* gab. Rund zwei Prozent der schweizerischen Haushalte entsprachen diesem Typ. Ihr Anteil an den Prämienverbilligungsberechtigten ist nicht bekannt.
- Rund 10 Prozent der Haushalte, welche von Prämienverbilligungen profitierten, bestanden aus vier Personen. Zu dieser

Gruppe gehört unter anderem auch unser Fallbeispiel „*Mittelsstandsfamilie*“ mit Vater, Mutter und zwei Kindern. 1990 gab es 330'000 schweizerische Haushalte, die sich aus mit Vater, Mutter und zwei Kindern zusammensetzten. Dies entsprach rund 12 Prozent aller Haushalte.

- Die Bevölkerungsstatistik weist für 1990 rund 26'000 Haushalte bestehend aus *zwei Erwachsenen sowie vier oder mehr Kindern* aus. Dies entsprach rund einem Prozent aller schweizerischen Haushalte. Die Statistik über die Prämienverbilligung zeigt, dass rund 22'000 schweizerischen Haushalte mit sechs oder mehr Personen 1999 von der Prämienverbilligung profitierten. Das sind etwas weniger als die Hälfte der 47'600 Privathaushalte mit sechs oder mehr Personen, welche die Volkszählung 1990 ausweist.

4.2 Haushalts- und Einkommensstruktur

Wenden wir uns nun der Frage zu, wo sich die Fallbeispiele innerhalb der finanzielle und soziostrukturelle Situation schweizerischer Haushalte positionieren lassen. Dabei können wir auf die Statistik der Steuerpflichtigen der Eidgenössischen Steuerverwaltung zurückgreifen.

Die Eidgenössische Steuerverwaltung orientiert jährlich über die fiskalischen Ergebnisse der direkten Bundessteuer.³⁹ Die neueste Statistik beruht auf Angaben der Steuerperiode 1995/1996 und enthält die Angaben von 4'081'000 Steuerpflichtigen. Die Datengrundlage der Eidgenössischen Steuerverwaltung erlaubt auch die Unterscheidung der Steuerpflichtigen nach bestimmten sozialen Merkmalen. Auf dieser Grundlage konnte uns die Steuerverwaltung Spezialauswertungen erstellen, welche die Situation unserer Fallbeispiele berücksichtigen.

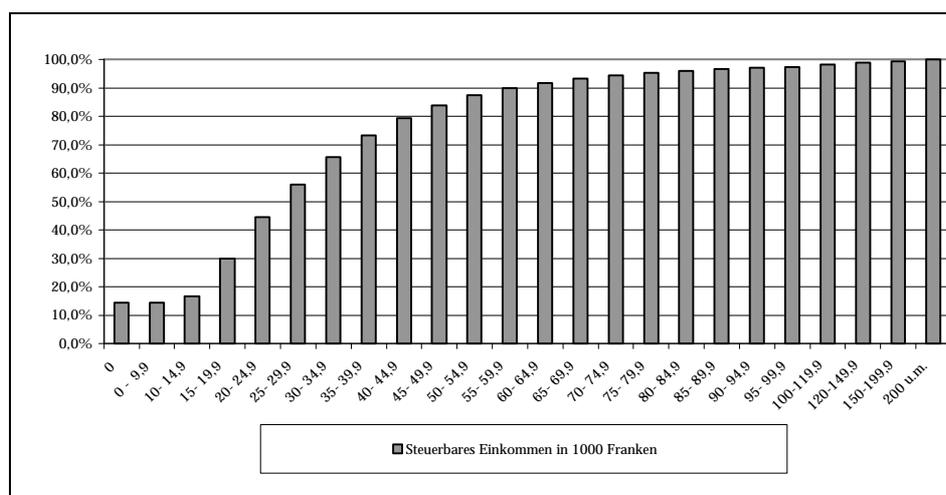
4.2.1 Rentnerinnen und Rentner

Die nachfolgende Darstellung gibt die Einkommensverteilung gemäss Bundessteuer der Rentnerinnen und Rentner wider, welche alleinstehend sind. „Alleinstehend“ bedeutet, dass diese Person nicht verheiratet ist und nicht zusammen mit Kindern oder unter-

³⁹ Eidgenössische Steuerverwaltung 2000.

stützungsbedürftigen Personen im gleichen Haushalt wohnt. Es ist aber möglich, dass sie in einem Heim (z.B. Altersheim), bei Angehörigen oder mit einer anderen Person im Konkubinat wohnt.

D 4.3: Einkommensverteilung der alleinstehenden Rentnerinnen und Rentner für die Steuerperiode 1995/96



Quelle: Angaben der Eidgenössischen Steuerverwaltung. Die Einkommensverteilung beruht ausschliesslich auf den Normalfällen.⁴⁰

Lesehilfe: 30 Prozent der alleinstehenden Rentnerinnen und Rentnern haben in der Steuerperiode 1995/96 ein bundessteuerpflichtiges Einkommen von weniger als 19'900 Franken ausgewiesen.

Der „Berufscode“ (Selbständige, Unselbständige, Rentner, Nichterwerbstätige) wird von den Kantonen nach Vorgaben der Eidgenössischen Steuerverwaltung für die Statistik eingesetzt. Als Rentner gelten Personen mit Einkommen aus Pension, Alters- und/oder Invalidenrente, auch wenn ein allfälliges Einkommen aus selbständiger oder unselbständiger Erwerbstätigkeit höher ist als die Rente. Als Rentner gelten weiter Personen mit einer Unfallrente, aber ohne Einkommen aus selbständiger oder unselbständiger Erwerbstätigkeit.

Insgesamt enthält die Statistik der Steuerverwaltung rund 600'000 steuerpflichtige oder nicht steuerpflichtige alleinstehende Rentnerinnen und Rentner. Wenn man von den Bezügerinnen und Bezüglern von Invaliden- und Unfallrenten absieht, entspricht diese Situation

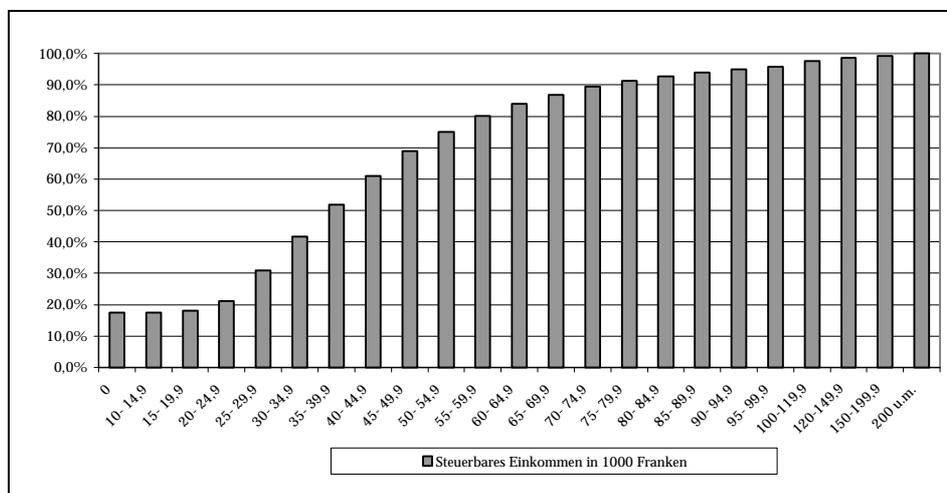
⁴⁰ Die Simulationen der Eidgenössischen Steuerverwaltung stützen sich auf dieselbe Basis.

derjenigen des Fallbeispiels „Rentnerin“. Aus der Darstellung D 4.3 lässt sich schätzen, dass rund 60 Prozent der alleinstehenden Rentnerinnen und Rentner ohne Kinder ein Einkommen gemäss Bundessteuer von 30'700 Franken oder weniger besitzen. Der Betrag von 30'700 Franken bundessteuerpflichtiges Einkommen entspricht dem Renteneinkommen von 35'000 Franken, das wir dem ersten Fallbeispiel zu Grunde gelegt haben.

4.2.2 Alleinerziehende

Die Datengrundlagen der Eidgenössischen Steuerverwaltung ermöglichen es auch, die Zahl und die Einkommensverteilung von Alleinerziehenden mit zwei Kindern zu ermitteln. Für die Steuerperiode 1995/96 werden rund 35'000 derartige Fälle ausgewiesen.⁴¹ Diese Situation entspricht unserem Fallbeispiel der Alleinerziehenden.

D 4.4: Einkommensverteilung der Alleinerziehenden mit zwei Kindern für die Steuerperiode 1995/96



Quelle: Angaben der Eidgenössischen Steuerverwaltung. Die Einkommensverteilung beruht ausschliesslich auf den Normalfällen.⁴²

Aus der Darstellung D 4.4 lässt sich schätzen, dass rund 20 Prozent der Alleinerziehenden mit zwei Kindern ein Einkommen gemäss

⁴¹ Normal- und Sonderfälle mit und ohne Belastung durch die direkte Bundessteuer.

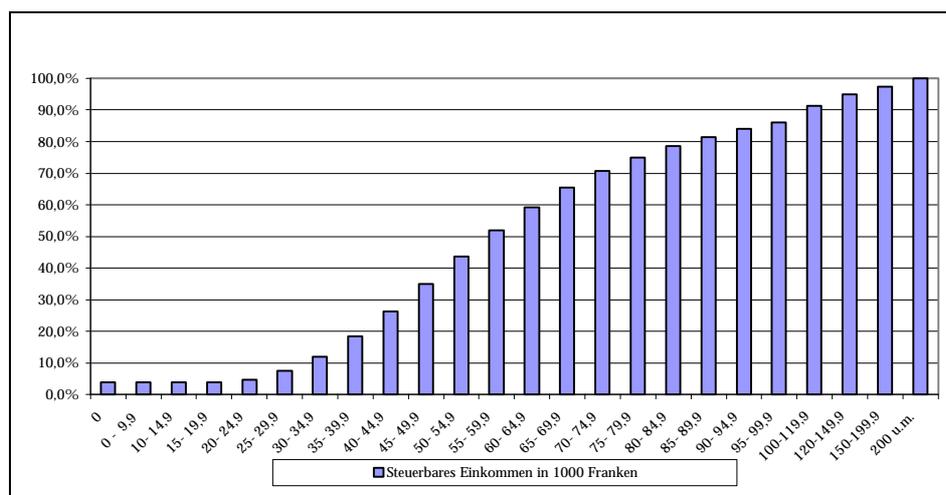
⁴² Die Simulationen der Eidgenössischen Steuerverwaltung stützen sich auf dieselbe Basis.

Bundessteuer von 21'300 Franken oder weniger besitzen. Dieser Betrag entspricht dem Bruttoeinkommen von 40'000 Franken, das wir dem Fallbeispiel zu Grunde gelegt haben und berücksichtigt die zulässigen Abzüge.

4.2.3 Mittelstandsfamilie

Das dritte Fallbeispiel betrifft ein Ehepaar mit zwei Kindern. Für die Steuerperiode 1995/96 weist die Eidgenössische Steuerverwaltung rund 330'000 derartige Fälle aus.⁴³ Diese Situation entspricht unserem Fallbeispiel der Mittelstandsfamilie. Allerdings wird das Vermögen von 100'000 nicht berücksichtigt.

D 4.5: Einkommensverteilung der Mittelstandsfamilien mit zwei Kindern für die Steuerperiode 1995/96



Quelle: Angaben der Eidgenössischen Steuerverwaltung. Die Einkommensverteilung beruht ausschliesslich auf den Normalfällen.⁴⁴

Aus der Darstellung lässt sich schätzen, dass rund 25 Prozent der Verheirateten mit zwei Kindern ein Einkommen gemäss Bundessteuer von 45'800 Franken oder weniger besitzen. Der Betrag von 45'800 Franken bundessteuerpflichtiges Einkommen entspricht dem Bruttoeinkommen von 70'000 Franken, das wir dem Fallbeispiel zu Grunde gelegt haben und berücksichtigt die zulässigen Abzüge.

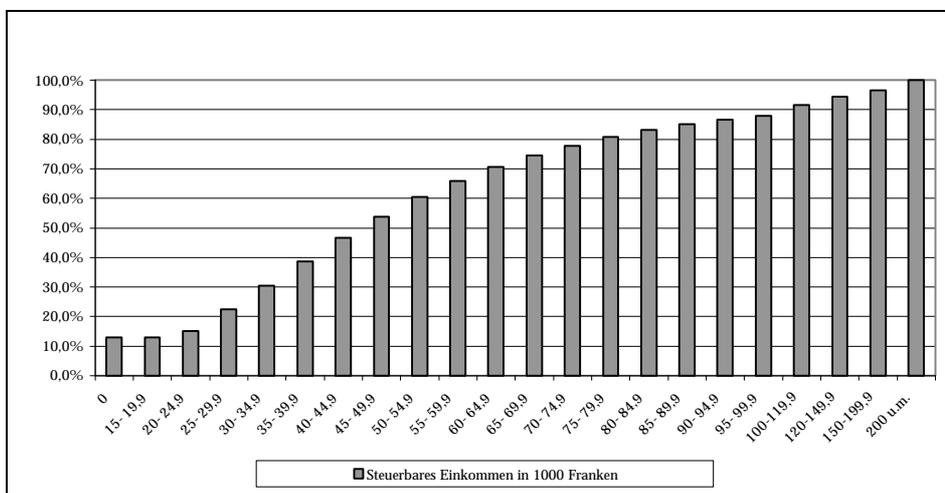
⁴³ Normal- und Sonderfälle mit und ohne Belastung durch die direkte Bundessteuer.

⁴⁴ Die Simulationen der Eidgenössischen Steuerverwaltung stützen sich auf dieselbe Basis.

4.2.4 Grossfamilie

Schliesslich weist die Eidgenössischen Steuerverwaltung für die Steuerperiode 1995/96 rund 23'000 Verheiratete mit vier Kindern aus.⁴⁵ Diese Situation entspricht unserem Fallbeispiel der Grossfamilie mit vier Kindern. Allerdings wird auch hier das Vermögen nicht berücksichtigt.

D 4.6: Einkommensverteilung der Grossfamilie mit vier Kindern für die Steuerperiode 1995/96



Quelle: Angaben der Eidgenössischen Steuerverwaltung. Die Einkommensverteilung beruht ausschliesslich auf den Normalfällen.⁴⁶

Es lässt sich schätzen, dass rund 30 Prozent der Grossfamilien mit vier Kindern über ein Einkommen gemäss Bundessteuer von 34'400 Franken oder weniger verfügen. Diese Summe entspricht dem Bruttoeinkommen von 70'000 Franken, das wir dem Fallbeispiel zu Grunde gelegt haben und berücksichtigt die zulässigen Abzüge.

⁴⁵ Normal- und Sonderfälle mit und ohne Belastung durch die direkte Bundessteuer.

⁴⁶ Die Simulationen der Eidgenössischen Steuerverwaltung stützen sich auf dieselbe Basis.

5 **Beurteilung der sozialpolitischen Wirksamkeit der individuellen Prämienverbilligung**

In Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sozialversicherung haben wir die Kantone dieses Jahr nach 1998 zum zweiten Mal gebeten, die Prämienverbilligung für konkrete Fälle zu berechnen. Jedes der Beispiele geht von einem einheitlichen Bruttoeinkommen und einem einheitlichen Reinvermögen aus. Die Eidgenössische Steuerverwaltung hat für den Hauptort jedes Kantons auf Grund seines geltenden Steuergesetzes für die vier Fälle das steuerbare Einkommen und das steuerbare Vermögen ermittelt sowie Einkommens- und Vermögenssteuern berechnet. Weiter haben wir den Beispielen die kantonal unterschiedlichen mittleren monatlichen Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung zu Grunde gelegt.⁴⁷ Auf dieser Basis sind verlässliche und interkantonal vergleichbare Aussagen zur effektiven Prämienbelastung der Fallbeispiele entstanden. Allerdings bleibt die Analyse von Fallbeispielen mit dem Nachteil verbunden, dass sich die Untersuchung auf Einzelfälle beschränkt. Die ausgewählten Fälle geben zwar Angaben zu den Verhältnissen bei wichtigen Zielgruppen. Es bleibt jedoch unbestritten, dass die grosse Mehrheit individueller Gegebenheiten mit dieser Methode nicht erfasst werden kann. Ein weiteres Problem besteht darin, dass verschiedene vereinfachende Annahmen gemacht werden mussten, welche die Ergebnisse leicht verzerren können.⁴⁸

Wenden wir uns nun den Ergebnissen unserer Erhebung zu.

⁴⁷ Durchschnittliche Prämien für Erwachsene und Kinder der Prämienregion 1 für das Jahr 2000 gemäss Angaben des BSV.

⁴⁸ Folgende Vereinfachungen sind besonders erwähnenswert:

- Es wurde die mittlere monatliche Prämie für die Region 1 als einheitliche Basis angenommen. Innerkantonale regionale Prämienunterschiede wurden nicht berücksichtigt. Zudem gilt es bei der Interpretation der Resultate zu berücksichtigen, dass die effektiven Prämien zum Teil erheblich von den Durchschnittsprämien abweichen können.
- Die steuerrelevanten Angaben zu den Kantonen beziehen sich immer auf die Kantonshauptorte und schliessen die dort vorherrschenden Kirchensteuern ein.
- Weiter wurden die Unterschiede zwischen den Kantonen in der Besteuerung der Alimente und der Kinderzulagen nicht berücksichtigt. Allerdings sind davon nur ganz wenige Kantone betroffen und diese Unterschiede werden ab 2001 überall beseitigt (vgl. Eidg. Steuerverwaltung 1997).
- Zudem hat die Eidgenössische Steuerverwaltung in ihren Berechnungen gewisse Annahmen betreffend die Versicherungsabzüge treffen müssen. Insbesondere wurden nicht die maximal möglichen Abzüge, sondern ein Prozentsatz davon einbezogen.

5.1 Beispiel 1: „Rentnerin“

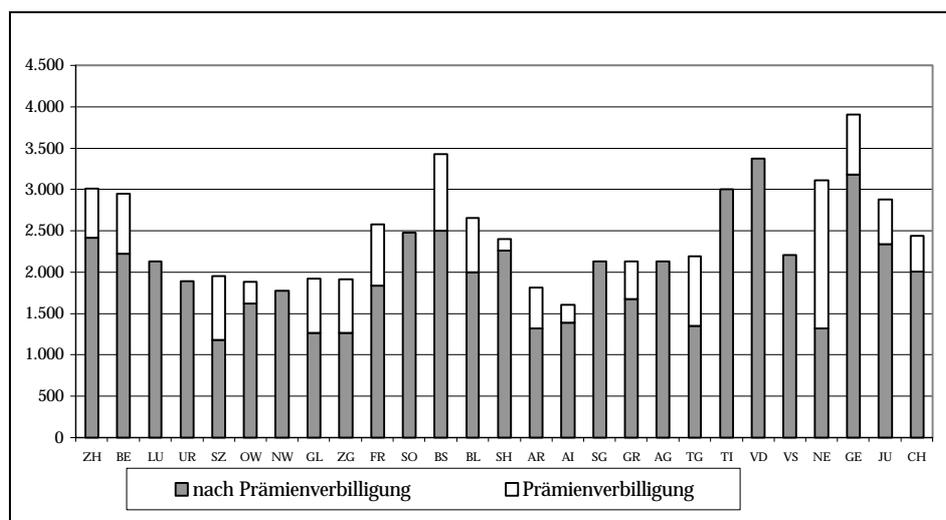
Das erste der Fallbeispiele bezieht sich auf die Situation einer alleinstehenden Rentnerin. Wir gehen bei unserem Beispiel von einem Renteneinkommen von 35'000 Franken aus (AHV 20'000 Fr., BVG 15'000 Fr.). Die Rentnerin verfügt über kein Vermögen.

Im Folgenden gehen wir vier Fragen nach: Zuerst klären wir ab, wie hoch die Krankenkassenprämie dieser Person vor und nach der Prämienverbilligung ist. Dann prüfen wir, wie hoch die verbleibende Prämie in Prozent des verfügbaren Einkommens ist. Weiter fragen wir uns, welche finanziellen Mittel der Rentnerin – abhängig von der Kantonzugehörigkeit – nach Abzug von Steuern, Krankenkassenprämie und Miete noch zum Leben bleiben. Und schliesslich vergleichen wir die Ergebnisse der Jahre 1998 und 2000.

5.1.1 Krankenkassenprämie vor und nach der Prämienverbilligung

Die erste Frage, die sich im Zusammenhang mit den sozialpolitischen Wirkungen der Prämienverbilligung stellt, ist jene nach den Ausgaben für die obligatorische Grundversicherung vor und nach der Verbilligung. In der folgenden Darstellung D 5.1 lassen sich die entsprechenden Ausgaben interkantonal vergleichen.

D 5.1: Rentnerin: Jährliche Prämienbelastung mit und ohne Prämienverbilligung in Franken für das Jahr 2000



Quelle: Eigene Erhebung (Anhang A2 Spalten 10 und 12).

Die Darstellung zeigt, dass im Jahre 2000 neun Kantone bei diesem Fallbeispiel auf eine Prämienverbilligung verzichteten. Es sind dies Luzern, Uri, Nidwalden, Solothurn, St. Gallen, Aargau, Tessin, Waadt und Wallis. 1998 waren es noch sieben Kantone gewesen. Neu dazu gekommen sind Luzern, Uri, Solothurn und Aargau, während Schwyz und Appenzell-Ausserrhoden nicht mehr dazu gehören. Ursachen für die Veränderungen sind in der Regel veränderte Grenzbeträge für die Anspruchsberechtigung.

Aus der Darstellung lässt sich auch erkennen, dass die Belastung in den Kantonen Zürich, Bern, Basel-Stadt, Schaffhausen, Genf und Jura auch mit der Verbilligung in absoluten Zahlen relativ hoch bleibt. In den Kantonen Solothurn, St. Gallen, Aargau, Wallis, Tessin und Waadt ist der politische Wille erkennbar, den zu Grunde gelegten Typ der alleinstehenden Rentnerin trotz hohem Prämienniveau nicht zu entlasten. In den Kantonen Schwyz, Glarus, Zug, Appenzell-Innerrhoden, Appenzell-Ausserrhoden, Thurgau und Neuenburg ist die Belastung besonders tief. Schliesslich kann aus der Darstellung abgelesen werden, dass die jährliche Prämienbelastung dieses Fallbeispiels im Durchschnitt aller Kantone durch die Verbilligung um rund 430 Franken auf rund 2'000 Franken gesenkt wird.

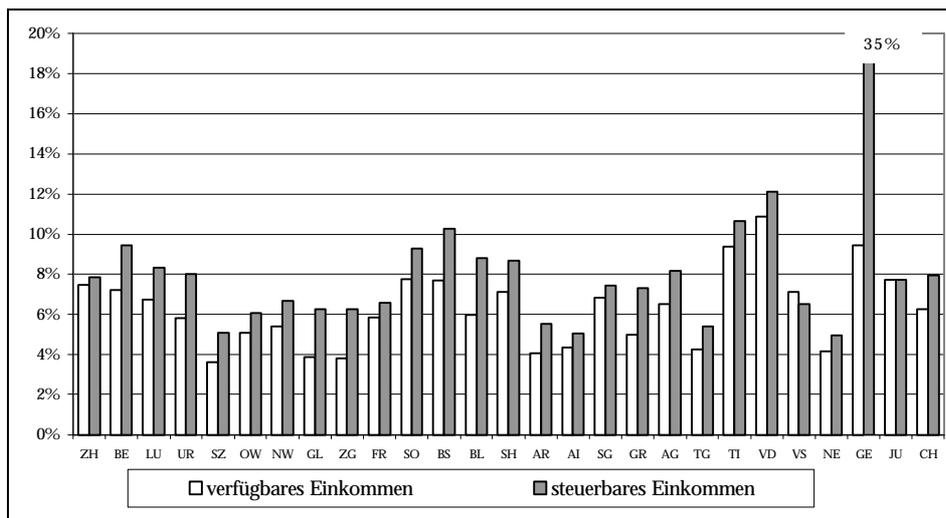
5.1.2 Prämienbelastung als Anteil des verfügbaren Einkommens

Darstellung D 5.2 zeigt für das Fallbeispiel, dass sich die Belastung in Prozent des steuerbaren und des verfügbaren Einkommens zum Teil erheblich unterscheiden. Am auffälligsten ist der Unterschied in Genf, wo die Prämienbelastung der Rentnerin mehr als 35 Prozent des steuerbaren, dagegen „nur“ rund 9 Prozent des verfügbaren Einkommens ausmacht. Daraus lässt sich der Schluss ziehen, dass das Genfer Steuersystem für Rentnerinnen und Rentner relativ günstig ausgelegt ist. Anders ist die Situation im Kanton Zürich, wo sich das steuerbare Einkommen der Rentnerinnen und Rentnern mit der Revision des Steuergesetzes von 18'500 auf 30'700 Franken erhöht hat. Die Differenz zwischen steuerbarem und verfügbarem Einkommen ist erheblich kleiner geworden.

Würde das vom Bundesrat anvisierte Kriterium „8-Prozent-des-steuerbaren-Einkommens“ zu Grunde gelegt, würden elf Kantone das sozialpolitische Ziel nicht erreichen. Nach unseren Berechnun-

gen entspricht das Kriterium „8-Prozent-des-steuerbaren-Einkommens“ im schweizerischen Durchschnitt einer Belastung von 6 Prozent des verfügbaren Einkommens.⁴⁹ Auf dieser Basis werden die Ziele des Bundesrates bei diesem Fallbeispiel in der Hälfte aller Kantone, nämlich in Zürich, Bern, Luzern, Solothurn, Basel-Stadt, Schaffhausen, St. Gallen, Aargau, Tessin, Waadt, Wallis, Genf und Jura nicht erreicht. Im Durchschnitt wird die Prämienbelastung der obligatorischen Grundversicherung durch die Verbilligung von 7,5 auf 6,2 Prozent des verfügbaren Einkommens reduziert.

D 5.2: Rentnerin: Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens und des steuerbaren Einkommens nach kantonalem Steuergesetz für das Jahr 2000



Quelle: Eigene Erhebung (Anhang A2 Spalten 13 und 14).

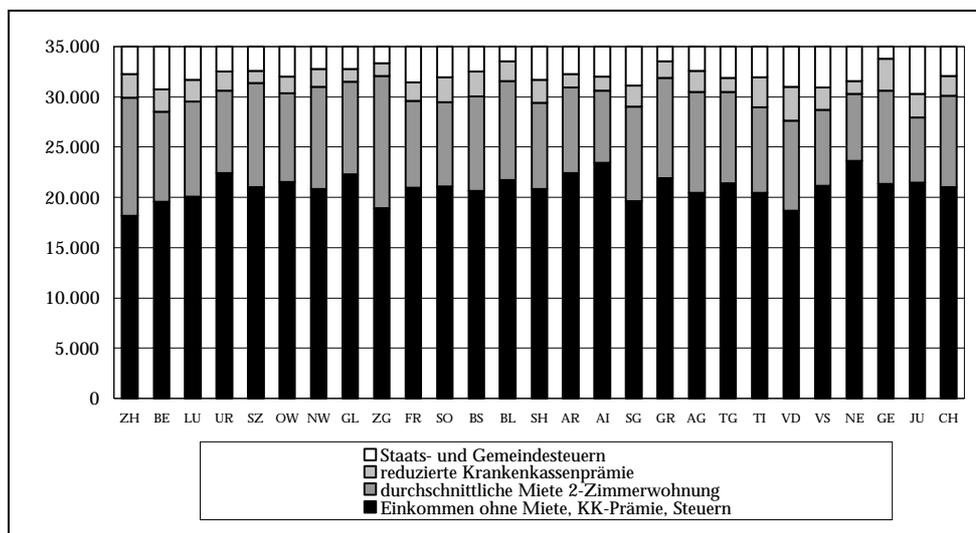
5.1.3 Finanzielle Mittel nach Abzug von Steuern, Krankenkassenprämie und Miete

Neben der relativen Belastung durch die Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung sind die absoluten Frankenbeträge von Interesse, die der diesem Fallbeispiel zu Grunde gelegten Rentnerin nach Steuern, Krankenkassenprämie und Miete zum Lebensunterhalt verbleiben. Darstellung D 5.3 zeigt, ausgehend vom Renteneinkommen von 35'000 Franken für jeden Kanton, zu

⁴⁹ Vgl. dazu die Anhänge A2 bis A5.

welchem Zweck diese Mittel im Wesentlichen verwendet werden müssen. Der oberste Teil der Balken bildet den Teil ab, der für Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern aufgewendet werden muss. Die Steuern für das Fallbeispiel der alleinstehenden Rentnerin können zwischen 3,4 (Genf) und 13,8 Prozent (Jura) des Renteneinkommens ausmachen. Der Anteil der Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung am Renteneinkommen beträgt nach der Verbilligung zwischen 3,4 Prozent in Schwyz und 9,6 Prozent in Lausanne.

D 5.3: Rentnerin: Anteile wichtiger Ausgaben am Einkommen in Franken für das Jahr 2000



Quelle: BFS 1997c und eigene Erhebung (Anhang A2 Spalten 4, 5, 9, 12 und 17).

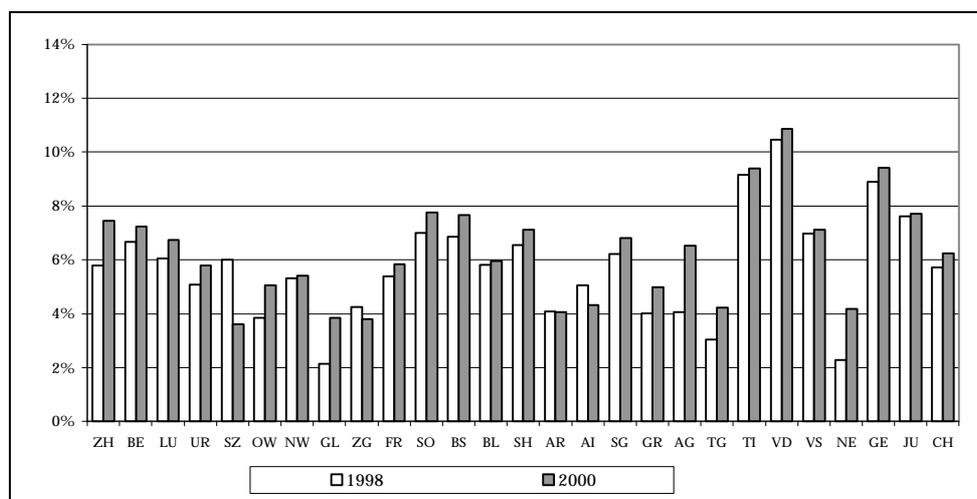
Neben den Steuern und den Krankenkassenprämien bilden die Mieten denjenigen Ausgabenbestandteil, der sich zwischen den Kantonen am stärksten unterscheidet. In Darstellung D 5.3 sind darum auch die unterschiedlichen durchschnittlichen Mietkosten für eine 2-Zimmerwohnung aufgeführt.⁵⁰ Der unterste Teil der Säulen gibt folglich an, was vom Renteneinkommen von 35'000 Franken nach Abzug von Staats- und Gemeindesteuern, reduzierter Krankenkassenprämie und durchschnittlicher Miete noch bleibt. Es sind dies zwischen 52 Prozent und 67 Prozent des Renteneinkommens in Zürich bzw. in Neuenburg.

⁵⁰ Diese Wohnungsgrösse wurde als für das Fallbeispiel typisch angenommen. Zahlen nach BFS 1997c.

5.1.4 Die Entwicklung seit 1998

Der Vergleich der Ergebnisse der Erhebungen von 1998 und 2000 macht deutlich, dass sich die Situation der Rentnerin verschlechtert hat. Dies lässt sich Darstellung D 5.4 erkennen.

D 5.4: Rentnerin: Belastung in Prozent des verfügbaren Einkommens 1998 und 2000



Quelle: Balthasar 1998 und eigene Erhebung 2000 (Anhang A2 Spalte 14).

Wichtigste Merkmale der Entwicklung sind:

- Die Zahl der Kantone, in welchen dieses Fallbeispiel keine Prämienreduktion erhält, hat sich erhöht.
- Der durchschnittliche Betrag der Prämienverbilligung ist von 473 auf 429 Franken zurückgegangen.
- Die nach der Verbilligung verbleibende Prämie hat sich von durchschnittlich 1'831 auf 2'008 Franken erhöht.
- In 13 gegenüber 11 Kantonen macht die Belastung durch die Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung nach der Verbilligung mehr als 6 Prozent des verfügbaren Einkommens aus.

Der Vergleich der Ergebnisse von 1998 und 2000 zeigt, dass sich die Belastung für die Rentnerin in den meisten Kantonen erhöht hat. Einzig in den Kantonen Schwyz, Zug, Appenzell-Innerrhoden und Appenzell-Ausserrhoden ist diese Gruppe heute besser gestellt als noch vor zwei Jahren. Im Durchschnitt ist die Belastung für die

Rentnerin von 5,7 auf 6,2 Prozent des verfügbaren Einkommens angestiegen. In Vergleich zu den anderen Fallbeispielen liegt diese Zunahme unter dem Durchschnitt.

5.2 Beispiel 2: „Mittelstandsfamilie“

Ein wichtiges Anliegen der Prämienverbilligung ist es sicherzustellen, dass die Belastung des Mittelstands durch die Krankenkassenprämien nicht übermässig wird. Beim zweiten Beispiel, das wir für alle Kantone haben berechnen lassen, handelt es sich daher um eine vierköpfige Familie (zwei Erwachsene, zwei Kinder im Alter von 10 und 15 Jahren). Deren Vorstand verdient einen Bruttolohn von 70'000 Franken. Das jährliche Einkommen liegt damit über dem Durchschnittslohn für den privaten Sektor des Jahres 1998 von rund 60'500 Franken.⁵¹ Wir gehen davon aus, dass diese Familie ein Reinvermögen von 100'000 Franken besitzt.

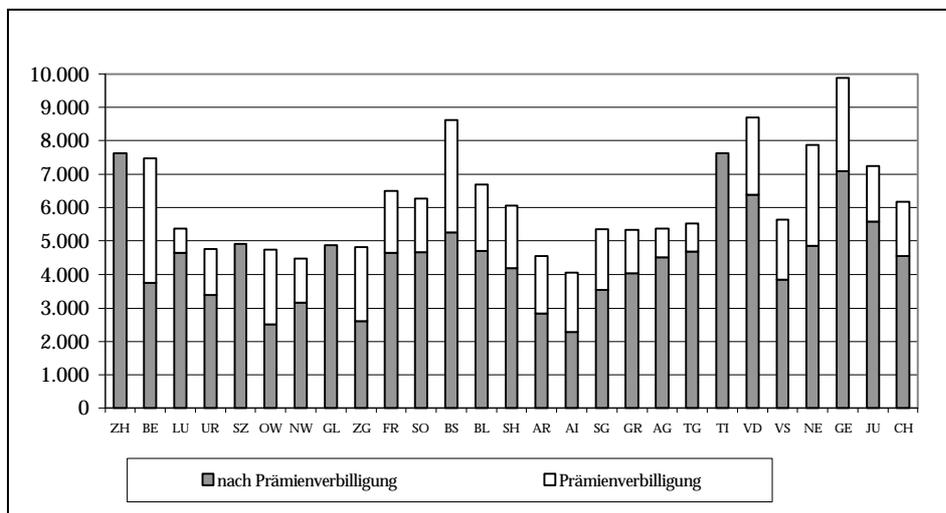
Wiederum gehen wir zuerst der Frage nach, wie hoch die Prämie der obligatorischen Krankenpflegeversicherung für dieses Fallbeispiel vor und nach der Prämienverbilligung ist. Weiter klären wir ab, welcher Anteil des verfügbaren Einkommens für die Prämie nach der Verbilligung aufgewendet werden muss. Wir fragen uns, welche Mittel der Familie bleiben, nachdem sie Sozialversicherungsbeiträge, Steuern, Krankenkassenprämien und Miete bezahlt hat. Abschliessend stellen wir die Resultate des Jahres 2000 jenen für 1998 gegenüber.

5.2.1 Krankenkassenprämie vor und nach der Prämienverbilligung

Wenden wir uns zuerst der Frage nach den Ausgaben für die Grundversicherung vor und nach der Verbilligung zu. In der folgenden Darstellung D 5.5 sind die entsprechenden Ausgaben für die verschiedenen Kantone angegeben.

⁵¹ Die Volkswirtschaft – Magazin für WirtschaftsPolitik 7/2000, Aktuelle Wirtschaftsdaten Tabelle B10 Löhne.

D 5.5: Mittelstand: Jährliche Prämienbelastung in Franken mit und ohne Prämienverbilligung für das Jahr 2000



Quelle: Eigene Erhebung (Anhang A3 Spalten 10 und 12).

Es lässt sich erkennen, dass die vier Kantone Zürich, Schwyz, Glarus und Tessin bei diesem Fallbeispiel auf eine Prämienverbilligung verzichten. In den Kantonen Obwalden und Aargau wurden die Bedingungen so verändert, dass die Mittelstandsfamilie nun – anders als noch 1998 – eine Prämienverbilligung erhält. Erhebliche Entlastungen finden sich in den Kantonen Bern, Obwalden, Zug, Basel-Stadt, Waadt, Neuenburg und Genf.

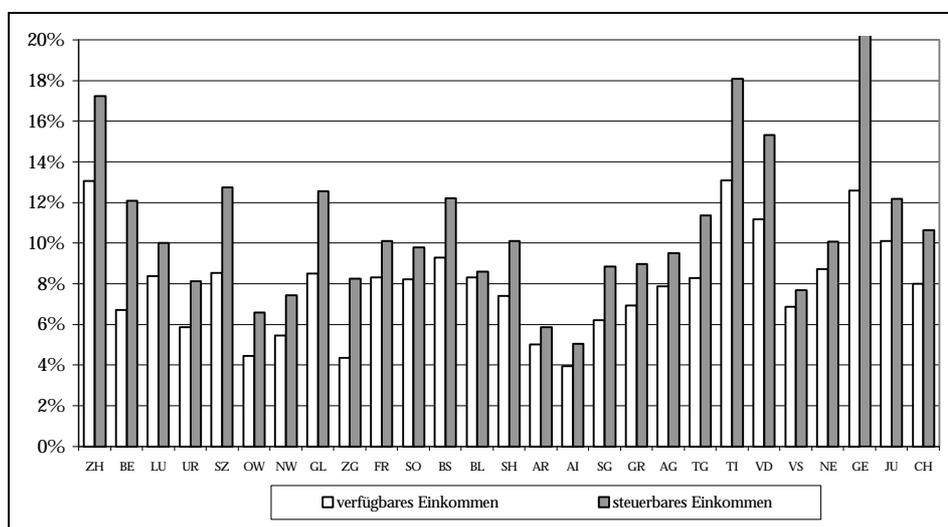
Absolut gesehen verbleibt die Belastung in den Kantonen Tessin und Zürich wie schon 1998 am grössten. Beide Kantone kennen – wie bereits erwähnt – keine Prämienverbilligung für diese Zielgruppe. Trotz einer Verbilligung ist die Belastung in Franken in den Kantonen Genf und Waadt im schweizerischen Vergleich hoch. Im Durchschnitt aller Kantone beträgt die Prämie nach der Verbilligung für dieses Fallbeispiel 4'546 Franken. In Lugano muss 7'639 Franken und in Appenzell 2'268 Franken bezahlt werden. Aus der Darstellung kann abgelesen werden, dass die Prämienentlastung bei diesem Fallbeispiel im Durchschnitt aller Kantone rund 1'600 Franken beträgt.

5.2.2 Prämienbelastung als Anteil des verfügbaren Einkommens

In der folgenden Darstellung D 5.6 wird aufgezeigt, welche Belastungen sich ergeben, wenn das verfügbare oder das steuerbare Einkommen als Vergleichsmaßstab herangezogen wird. Beim Kriterium „8-Prozent-des-steuerbaren-Einkommens“ würde die grosse Mehrheit der Kantone das sozialpolitische Ziel nicht erreichen.

Mit Bezug auf das verfügbare Einkommen beträgt die durchschnittliche Prämienbelastung vor der Prämienverbilligung 10,9 Prozent und danach noch 8 Prozent. Dies bedeutet gegenüber 1998 eine Steigerung von 0,6 bzw. 0,3 Prozentpunkten. Oberhalb der Limite von 6 Prozent des verfügbaren Einkommens sind alle Kantone *ausser* Uri, Obwalden, Nidwalden, Appenzell-Innerrhoden, Appenzell-Ausserrhoden und Zug.

D 5.6: Mittelstand: Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens und des steuerbaren Einkommens nach kantonalem Steuergesetz für das Jahr 2000



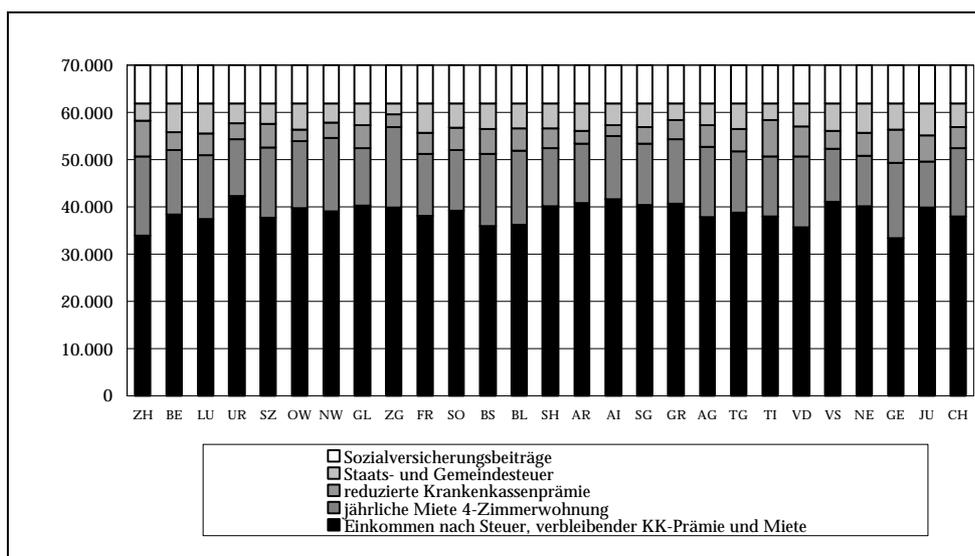
Quelle: Eigene Erhebung (Anhang A3 Spalten 13 und 14).

5.2.3 Finanzielle Mittel nach Abzug von Steuern, Krankenkassenprämie und Miete

Wenden wir uns nun den absoluten Frankenbeträgen zu, welche unserer Mittelstandsfamilie nach Abzug von Sozialversicherungsbeiträgen, Steuern und verbilligten Krankenkassenprämien zum

Lebensunterhalt verbleiben. Darstellung D 5.7 zeigt – ausgehend von einem Bruttoeinkommen von 70'000 Franken – wohin die wesentlichen Ausgaben der Beispielfamilie fliessen. Der oberste Teil der Balken bildet die Sozialversicherungsbeiträge ab. Danach folgt der Teil, der für Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern aufgewendet werden muss. Diese Ausgaben bewegen sich zwischen 2'341 Franken in der Stadt Zug und 6'702 Franken in Delemont, was zwischen 3,3 und 9,6 Prozent des Bruttoeinkommens ausmacht. Der Anteil der Krankenkassenprämie am Bruttoeinkommen nach der Prämienverbilligung beträgt zwischen 3,2 Prozent im Kanton Appenzell-Innerrhoden und 10,9 Prozent im Kanton Tessin.

D 5.7: Mittelstand: Anteile wichtiger Ausgaben am Einkommen in Franken für das Jahr 2000



Quelle: BFS 1997c und eigene Erhebung (Anhang A3 Spalten 4, 5, 9, 12 und 17).

Betrachten wir die Mittel, welche unserer Mittelstandsfamilie mit einem Bruttoeinkommen von 70'000 Franken nach Abzug der Sozialversicherung, Steuern, der Krankenkassenprämien und der Miete für eine durchschnittliche 4-Zimmerwohnung bleiben.⁵² Der unterste Teil der Säulen in Darstellung D 5.7 gibt diesen Betrag an und weist auf die beträchtlichen Unterschiede zwischen den Kantonen hin. So bleiben beispielsweise in Altdorf im Kanton Uri

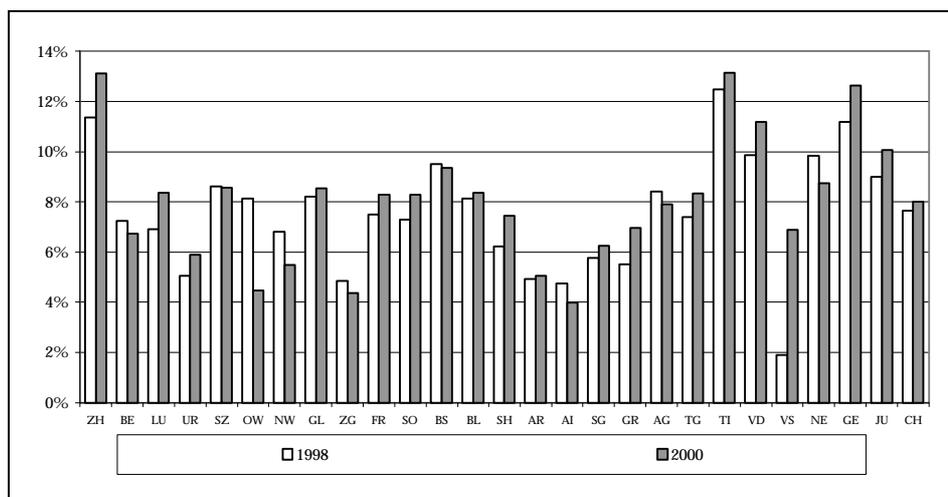
⁵² Diese Wohnungsgrösse wurde als für das Fallbeispiel typisch angenommen. Zahlen nach BFS 1997c.

knapp 60 Prozent des Bruttoeinkommens verfügbar, in der Stadt Genf 48 Prozent. Im schweizerischen Durchschnitt hat die den Berechnungen zu Grunde gelegte Mittelstandsfamilie vom Bruttoeinkommen von 70'000 Franken nach Sozialabgaben, Krankenkassenprämie, Steuern und durchschnittlicher Miete noch rund 38'000 Franken für den weiteren Lebensunterhalt.

5.2.4 Vergleich mit 1998

1998 haben wir festgestellt, dass die Prämienverbilligungssysteme der Kantone für Mittelstandsfamilien eher ungünstig ausgestaltet waren. Die Situation hat sich in der Zwischenzeit leicht verbessert (vgl. Darstellung D 5.8).

D 5.8: Mittelstand: Belastung in Prozent des verfügbaren Einkommens 1998 und 2000



Quelle: Balthasar 1998 und eigene Erhebung (Anhang A3 Spalte 14).

Folgende Entwicklungen lassen sich erkennen:

- Die Zahl der Kantone, in welchen dieses Fallbeispiel eine Prämienreduktion erhält, hat sich erhöht.
- Der durchschnittliche Betrag der Prämienverbilligung hat sich von 1'393 auf 1'623 Franken erhöht.
- Die nach der Verbilligung verbleibende Prämie stieg von durchschnittlich 4'341 auf 4'546 Franken.

- Wie schon 1998 macht die Belastung durch die Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung nach der Verbilligung in 20 Kantonen mehr als 6 Prozent des verfügbaren Einkommens aus.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich die Belastung in Prozent des verfügbaren Einkommens für die Mittelsstandsfamilie in 16 Kantonen erhöht und 9 Kantonen gesenkt hat. Während dieses Fallbeispiel 1998 7,7 Prozent des verfügbaren Einkommens für die Krankenkassenprämie aufwenden musste, liegt der Anteil heute bei 8,0 Prozent des verfügbaren Einkommens.

5.3 **Beispiel 3: „Alleinerziehende“**

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. Ein wichtiges Anliegen der Prämienverbilligung ist es auch sicherzustellen, dass die Prämientlastung den wirtschaftlich Schwächsten zu Gute kommt. Dazu gehören in vielen Fällen Alleinerziehende.⁵³ Die Tatsache, dass zwei Kinder aufgezogen werden, führt dazu, dass vielfach nur sehr beschränkt einer Erwerbstätigkeit nachgegangen werden kann. Dies spiegelt sich in einem relativ tiefen Bruttoeinkommen.

Im Folgenden betrachten wir wiederum zuerst die absolute Höhe der Krankenkassenprämien vor und nach der Prämienverbilligung. Danach klären wir ab, welcher Anteil des verfügbaren Einkommens für die verbleibende Prämie aufgewendet werden muss, und wir fragen uns, welche Mittel nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge, der Staats- und Gemeindesteuern, Krankenkassenprämien und Miete dieser Alleinerziehenden für den restlichen Lebensunterhalt verbleiben. Den Abschluss bildet der Vergleich der Ergebnisse von 1998 und 2000.

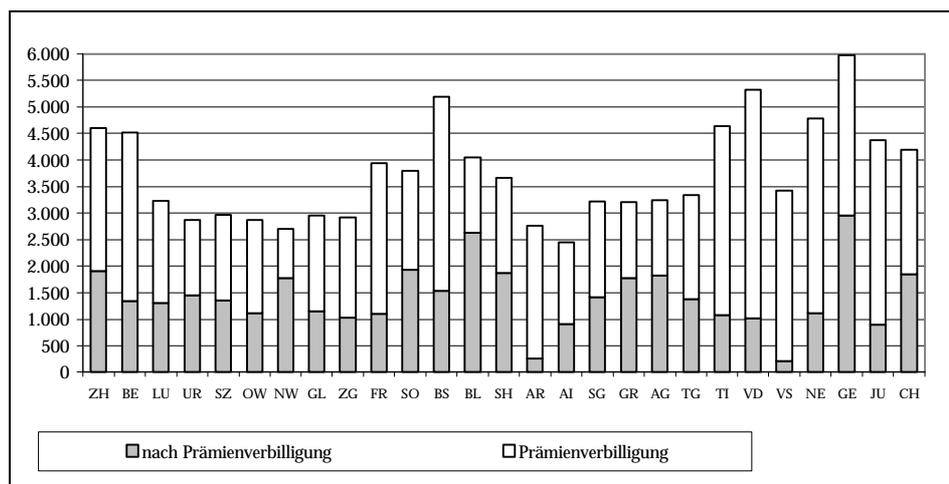
5.3.1 **Krankenkassenprämie vor und nach der Prämienverbilligung**

Wenden wir uns zuerst der Frage nach den Ausgaben für die Grundversicherung vor und nach der Verbilligung zu. In der folgenden

⁵³ Vgl. z.B. Leu et al. 1997.

Darstellung D 5.9 sind die entsprechenden Angaben für die verschiedenen Kantone zu finden.

D 5.9: Alleinerziehende: Jährliche Prämienbelastung in Franken mit und ohne Prämienverbilligung für das Jahr 2000



Quelle: Eigene Erhebung (Anhang A4 Spalten 10 und 12).

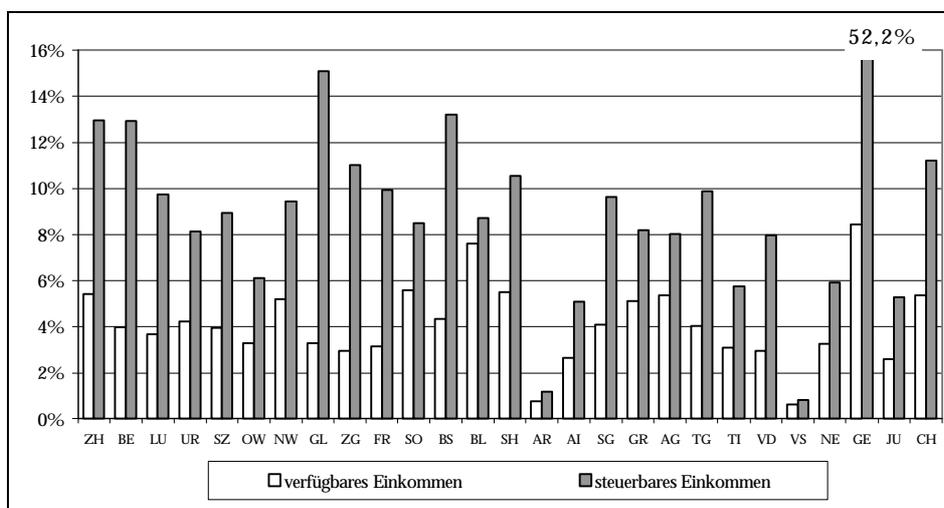
Personen in der Situation unseres Fallbeispiels, einer Alleinerziehenden mit zwei Kindern und einem relativ tiefen Einkommen kommen wie schon 1998 in allen Kantonen in den Genuss von Prämienverbilligung. Im Allgemeinen ist die Entlastung erheblich. Die Kantone Appenzell-Ausserrhoden, Tessin, Waadt, Wallis, Neuenburg und Jura übernehmen in diesem Fall über 75 Prozent der Prämie. Am zurückhaltendsten zeigt sich diesem Beispiel auch in diesem Jahr der Kanton Nidwalden. Die absoluten Aufwendungen für die Krankenkassenprämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung verbleiben in den Kantonen Basel-Landschaft und Genf am höchsten. Im Durchschnitt aller Kantone wird die jährliche Prämienbelastung durch die Verbilligung von rund 4'200 Franken auf rund 1'850 Franken reduziert. Gegenüber 1998 hat sich die verbleibende Durchschnittsprämie für dieses Fallbeispiel stark erhöht.

5.3.2 Prämienbelastung als Anteil des verfügbaren Einkommens

Darstellung D 5.10 macht auf die Unterschiede in der Belastung bei einer Berechnung auf der Basis des verfügbaren oder des steuerbaren Einkommens aufmerksam. Am deutlichsten ist der Unterschied auch

bei diesem Fallbeispiel in Genf, wo die Prämienbelastung nach der Verbilligung bei diesem Fallbeispiel über 50 Prozent des steuerbaren, dagegen weniger als 8 Prozent des verfügbaren Einkommens ausmacht. Während 1998 acht Kantone dem Kriterium „8-Prozent-des-steuerbaren-Einkommens“ nicht genügten, sind es nun 18 Kantone. Bei einem Vergleich der Belastung in Prozent des verfügbaren Einkommens lässt sich feststellen, dass diese nur in den Kantonen Basel-Landschaft und Genf höher ist als 6 Prozent. Die durchschnittliche Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens beträgt vor der Prämienverbilligung 12,1 Prozent, danach sind es noch 5,4 Prozent. Für die Alleinerziehende bedeutet die Prämienverbilligung somit eine substantielle finanzielle Entlastung. Die Zielerreichung im schweizerischen Mittel ist in diesem Fall sehr gut.

D 5.10: Alleinerziehende: Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens und des steuerbaren Einkommens nach kantonalem Steuergesetz für das Jahr 2000



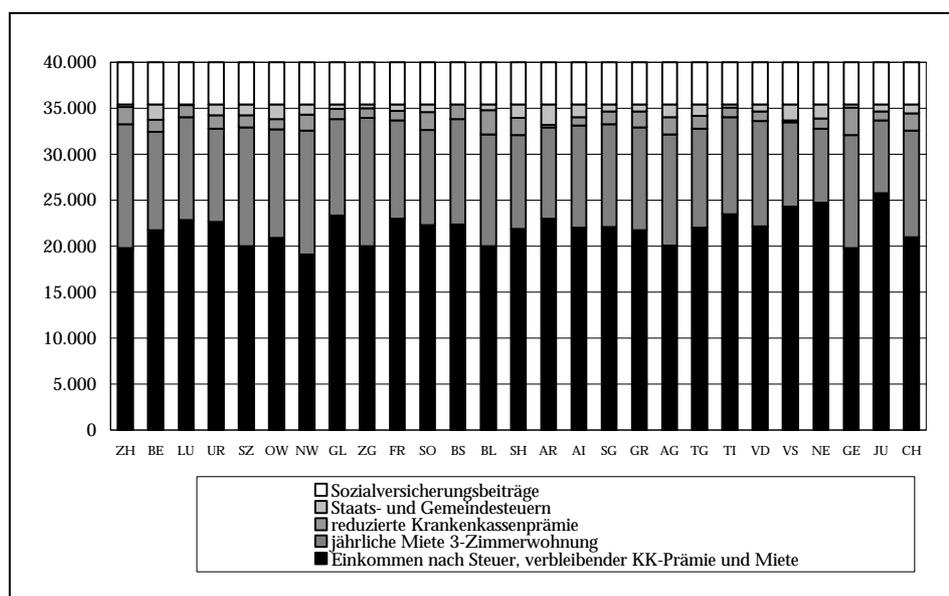
Quelle: Eigene Erhebung (Anhang A4 Spalten 13 und 14).

5.3.3 Finanzielle Mittel nach Abzug von Steuern, Krankenkassenprämie und Miete

Betrachten wir die Mittel, welche dem Beispiel der Alleinerziehenden nach Abzug von Steuern und verbilligten Krankenkassenprämien zum Lebensunterhalt verbleiben. Darstellung D 5.11 zeigt – ausgehend von einem Bruttoeinkommen von 40'000 Franken – dass für Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern im Allgemeinen relativ

wenig aufgewendet werden muss. Der Anteil der Krankenkassenprämie nach der Verbilligung am Bruttoeinkommen beträgt zwischen 0,5 Prozent im Kanton Wallis und 7,4 Prozent im Kanton Genf. Der schweizerische Durchschnitt liegt bei 4,6 Prozent.

D 5.11: Alleinerziehende: Anteile wichtiger Ausgaben am Einkommen in Franken für das Jahr 2000



Quelle: BFS 1997c und eigene Erhebung (Anhang A4 Spalten 4, 5, 9, 12 und 17).

Aus der Darstellung D 5.11 ist auch berechenbar, dass die Gesamtbelastung durch Sozialversicherungsbeiträge, Steuern und verbilligte Krankenkassenprämie nur in Luzern und Lugano unter 15 Prozent des Bruttoeinkommens ausmachen. In allen anderen Kantonshauptorten ist sie höher. Betrachten wir schliesslich die Mittel, welche einer Alleinerziehenden mit zwei Kindern und einem Bruttoeinkommen von 40'000 Franken nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge, der Steuern, der Krankenkassenprämien und der Miete für eine durchschnittliche 3-Zimmerwohnung bleiben.⁵⁴ Am geringsten ist dieser Betrag mit 19'106 Franken (oder 48 Prozent des Bruttoeinkommens) in Stans, am höchsten mit 25'787 Franken (oder 64 Prozent des Bruttoeinkommens) in Delemont.

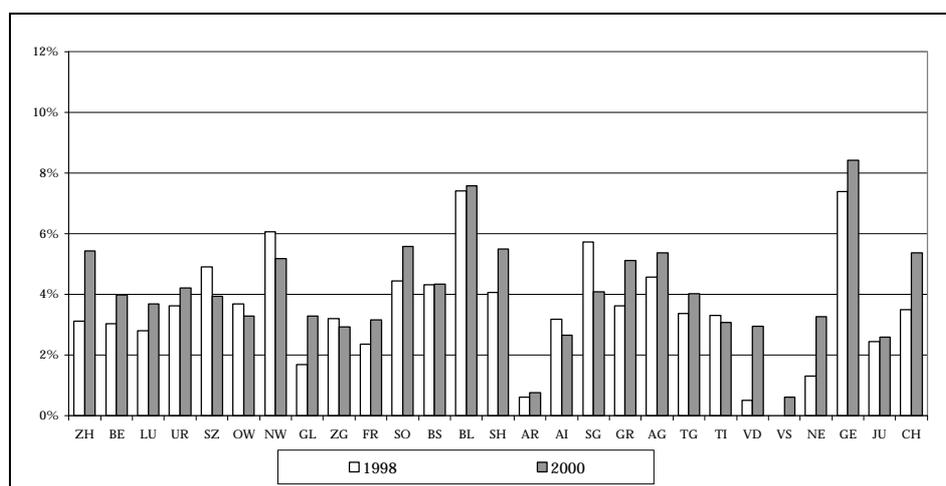
⁵⁴ Diese Wohnungsgrösse wurde als für das Fallbeispiel typisch angenommen. Zahlen nach BFS 1997c.

5.3.4 Vergleich mit 1998

Zwar hat sich die Situation für die Alleinerziehende zwischen 1998 und 2000 verschlechtert, dennoch stellt die Prämienverbilligung für diese Gruppe nach wie vor eine substantielle finanzielle Entlastung dar:

- Wie schon 1998 richten auch in diesem Jahr alle Kantone eine Prämienverbilligung an das Fallbeispiel der Alleinerziehenden mit zwei Kindern und einem Bruttoeinkommen von 40'000 Franken aus.
- Im Allgemeinen ist die Entlastung durch die Prämienverbilligung erheblich. Im schweizerischen Durchschnitt wird mehr als die Hälfte der Prämie übernommen.
- Wie schon 1998 muss in diesem Fall nur in den Kantonen Basel-Landschaft und Genf nach der Verbilligung mehr als 6 Prozent des verfügbaren Einkommens für die Krankenkassenprämie aufgewendet werden.

D 5.12: Alleinerziehende: Belastung in Prozent des verfügbaren Einkommens 1998 und 2000



Quelle: Balthasar 1998 und eigene Erhebung (Anhang A4 Spalte 14).

Trotz dieses insgesamt positiven Resultats macht Darstellung D 5.12 auch darauf aufmerksam, dass sich die Wirksamkeit der Prämienverbilligung für die Alleinerziehende seit 1998 negativ entwickelt hat. Im schweizerischen Durchschnitt ist die Belastung in Prozent des verfügbaren Einkommens stark gestiegen, nämlich von 3,5 auf

5,4 Prozent. Auch hat die Belastung in den meisten Kantonen zugenommen. Vor allem in den Kantonen Zürich, Waadt und Neuenburg sind starke Erhöhungen zu verzeichnen. Massgebliche Reduktionen gegenüber 1998 finden sich in den Kantonen Schwyz, Nidwalden und St. Gallen.

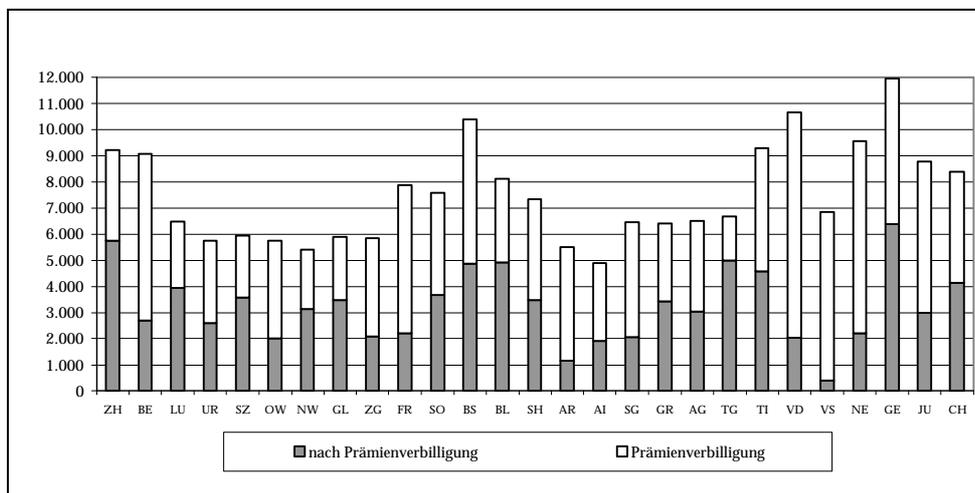
5.4 Beispiel 4: „Grossfamilie“

Die 1998 durchgeführte Studie hat gezeigt, dass die Belastung durch die Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung vor allem für die Mittelstandsfamilie auch nach der Verbilligung hoch blieb. Da zudem die Frage der Höhe und der Notwendigkeit von Kinderprämien in der gesundheitspolitischen Diskussion hohe Beachtung findet, hat sich das Bundesamt für Sozialversicherung entschlossen, das Beispiel einer „Grossfamilie“ in die vorliegende Studie aufzunehmen. Es handelt sich dabei um eine sechsköpfige Familie (zwei Erwachsene, vier Kinder im Alter von zwei, vier, sieben und zehn Jahren). Deren Vorstand verdient einen Bruttolohn von 70'000 Franken. Zudem gehen wir davon aus, dass diese Familie ein Reinvermögen von 100'000 Franken besitzt.

5.4.1 Krankenkassenprämie vor und nach der Prämienverbilligung

Wenden wir uns zuerst der Frage nach den Ausgaben für die Grundversicherung vor und nach der Verbilligung zu. In der folgenden Darstellung D 5.13 sind die entsprechenden Ausgaben für die verschiedenen Kantone angegeben.

D 5.13: Grossfamilie: Jährliche Prämienbelastung in Franken mit und ohne Prämienverbilligung für das Jahr 2000



Quelle: Eigene Erhebung (Anhang A5 Spalten 10 und 12).

Alle Kantone richten Prämienverbilligung zu Gunsten des Fallbeispiels „Grossfamilie“ mit vier Kindern aus. Dies im Gegensatz zum Beispiel der Mittelstandsfamilie mit zwei Kindern, welche in einigen Kantonen auf eine Prämienverbilligung verzichten muss. Nach Abzug der Verbilligung ist die Belastung der „Grossfamilie“ in den Kantonen Zürich, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Thurgau und Genf noch besonders hoch, in den Kantonen Basel-Stadt und Genf ist dies trotz erheblicher Prämienverbilligung der Fall. Anders ist die Situation in den Kantonen Wallis und Appenzell-Ausserrhoden, wo die verbleibende Belastung besonders tief ist.

Im schweizerischen Durchschnitt beträgt die verbleibende Prämienbelastung bei diesem Fallbeispiel rund 4'100 Franken und ist damit sogar etwas tiefer als bei der Mittelstandsfamilie mit zwei Kindern. Die durchschnittliche Jahresprämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung der ganzen Familie wird von rund 8'400 auf 4'100 Franken gesenkt.

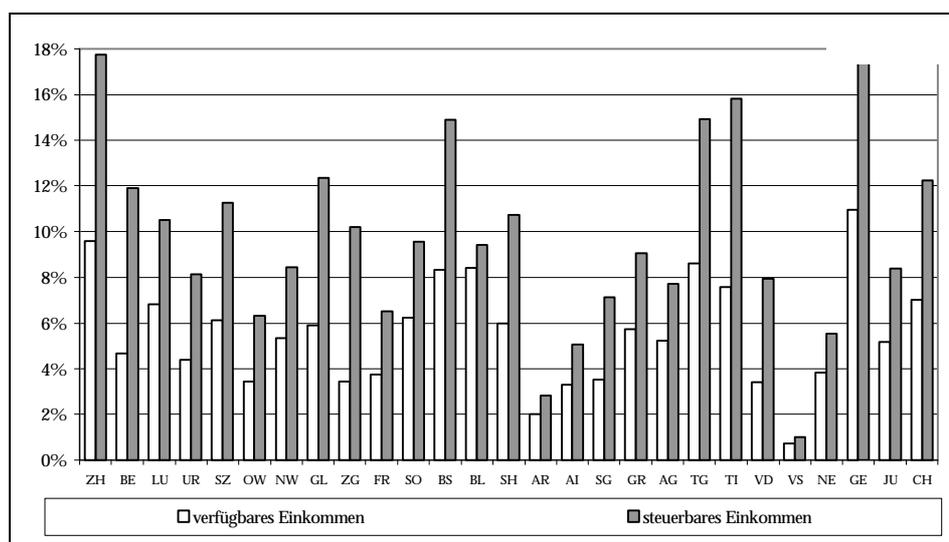
5.4.2 Prämienbelastung als Anteil des verfügbaren Einkommens

In der folgenden Darstellung D 5.14 wird aufgezeigt, welche Belastungen sich ergeben, wenn das verfügbare oder das steuerbare Einkommen als Vergleichsmassstab herangezogen wird. Beim

Kriterium „8-Prozent-des-steuerbaren-Einkommens“ würden 17 von 26 Kantonen das sozialpolitische Ziel nicht erreichen.

Mit Bezug auf das verfügbare Einkommen beträgt die durchschnittliche Prämienbelastung vor der Prämienverbilligung 14,2 Prozent und danach noch 7,0 Prozent. Oberhalb der Limite von 6 Prozent des verfügbaren Einkommens liegen die Kantone Zürich, Luzern, Schwyz, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Thurgau, Tessin und Genf.

D 5.14: Grossfamilie: Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens und des steuerbaren Einkommens nach kantonalem Steuergesetz für das Jahr 2000

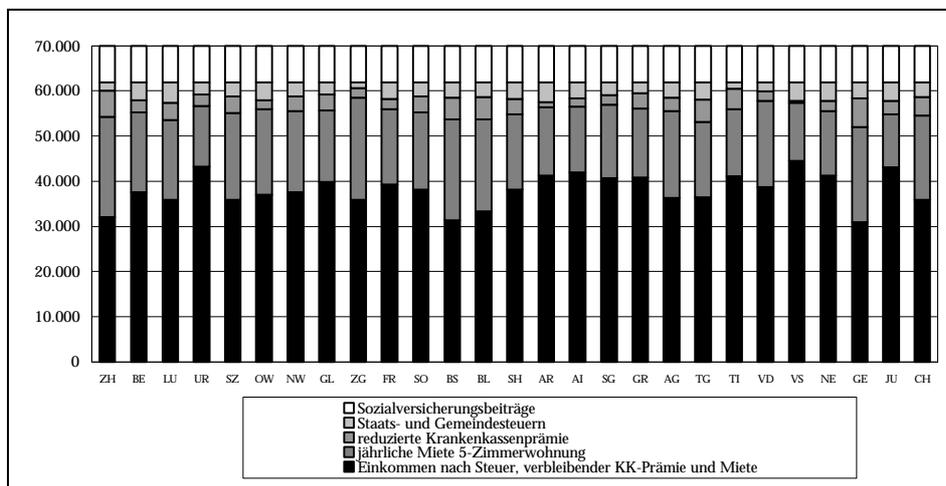


Quelle: Eigene Erhebung (Anhang A5 Spalten 13 und 14).

5.4.3 Finanzielle Mittel nach Abzug von Steuern, Krankenkassenprämie und Miete

Darstellung D 5.15 zeigt, ausgehend von einem Bruttoeinkommen von 70'000 Franken, wohin die wesentlichen Ausgaben der Beispielfamilie fliessen. Der oberste Teil der Balken bildet die Sozialversicherungsbeiträge ab. Danach folgt der Teil, der für Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern aufgewendet werden muss.

D 5.15: Grossfamilie: Anteile wichtiger Ausgaben am Einkommen in Franken für das Jahr 2000



Quelle: BFS 1997c und eigene Erhebung (Anhang A5 Spalten 4, 5, 9, 12 und 17).

Betrachten wir die Mittel, welche unserer Grossfamilie mit einem Bruttoeinkommen von 70'000 Franken nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge, der Steuern, der Krankenkassenprämie und der Miete für eine durchschnittliche 5-Zimmerwohnung bleiben.⁵⁵ Der unterste Teil der Säulen in Darstellung D 5.15 gibt diesen Betrag an und weist auf die beträchtlichen Unterschiede zwischen den Kantonen hin. So bleiben beispielsweise in Sion im Kanton Wallis knapp 64 Prozent des Bruttoeinkommens verfügbar, in der Stadt Genf 43 Prozent.

⁵⁵ Diese Wohnungsgrösse wurde als für das Fallbeispiel typisch angenommen. Zahlen nach BFS 1997c.

6 Synthese

Den Ausgangspunkt dieser Untersuchung bildeten drei Fragen:

- Erstens wurde abgeklärt, ob die Kantone die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung durch die individuelle Prämienverbilligung wirksam reduzieren.
- Zweitens wurde der Frage nachgegangen, ob die Belastung der Einkommen durch die Prämien nach der Verbilligung in Übereinstimmung mit den sozialpolitischen Zielen des Gesetzgebers steht.
- Drittens untersuchten wir, ob und wie sich die Wirksamkeit der Prämienverbilligung zwischen 1998 und 2000 verändert hat.

Im Folgenden fassen wir unsere Antworten zusammen.

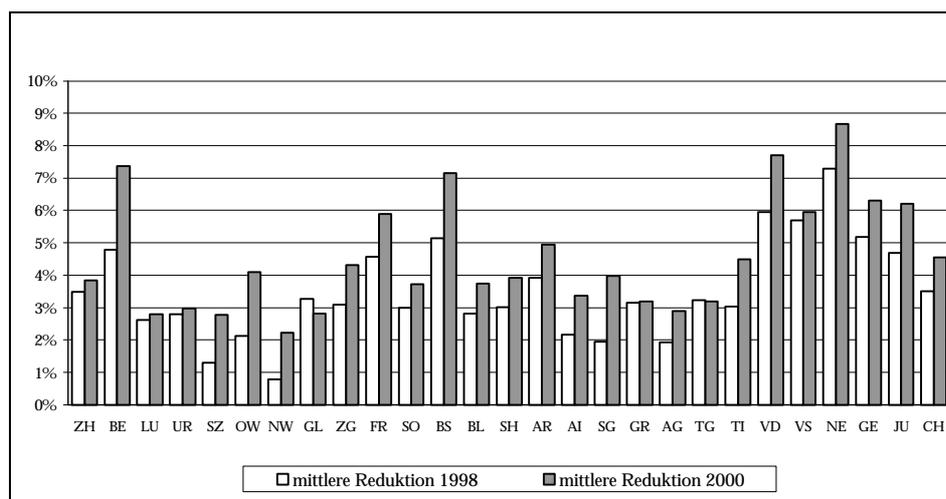
6.1 **Werden die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung durch die individuelle Prämienverbilligung wirksam reduziert?**

Vor dem Hintergrund unserer Fallbeispiele kann – wie schon 1998 – festgehalten werden, dass die Massnahme der individuellen Prämienverbilligung sozialpolitisch wirksam ist. Durch die Prämienverbilligung reduzieren sich die Prämien der Fallbeispiele in der Regel massgeblich. Bei der „Rentnerin“ macht die Verbilligung im Durchschnitt rund 10 Prozent, bei der „Mittelstandsfamilie“ rund 26 Prozent, bei der „Alleinerziehende“ rund 56 Prozent und bei der „Grossfamilie“ rund 51 Prozent der Prämie aus. Die Untersuchung zeigt weiter, dass die Prämienverbilligung – auf die Fallbeispiele bezogen – insgesamt in sozialpolitisch erwünschter Weise wirkt: vor allem die „Alleinerziehende“ und die „Grossfamilie“ werden stark entlastet.

Zwischen den Kantonen gibt es jedoch erhebliche Unterschiede. Die „Alleinerziehende“ und die „Grossfamilie“ profitieren in allen Kantonen von der Verbilligung. Demgegenüber sprechen die Kantone Luzern, Uri, Nidwalden, Solothurn, St. Gallen, Aargau, Tessin, Waadt und Wallis der „Rentnerin“ keine Verbilligung zu. Die unseren Berechnungen zu Grunde gelegte „Mittelstandsfamilie“ erhält in den Kantonen Zürich, Schwyz, Glarus und Tessin keine Entlastung.

Aus sozialpolitischer Sicht massgeblich ist das Ausmass der Reduktion im Verhältnis zum verfügbaren Einkommen. Die Ermässigung ist dort am wirksamsten, wo sie in Prozent des verfügbaren Einkommens (d.h. des Einkommens, das nach Abzug der Steuern zum Lebensunterhalt verbleibt) am grössten ist. In Kapitel 5 haben wir auf die diesbezüglichen Unterschiede zwischen den Fallbeispielen und den Kantonen hingewiesen. In der nachfolgenden Darstellung D 6.1 haben wir die Ergebnisse der vier Fallbeispiele in einfacher Weise zusammengefasst und den Mittelwert berechnet.⁵⁶

D 6.1: Mittlere Reduktion der Prämienbelastung der vier Beispielfälle in Prozent des verfügbaren Einkommens 1998 und 2000



Quelle: Eigene Berechnungen.

Hinweis: 1998 beruhen die Angaben auf dem Durchschnitt von drei Fallbeispielen.

Darstellung D 6.1 macht deutlich, dass die Prämienreduktion in Prozent des verfügbaren Einkommens im Durchschnitt der vier Fallbeispiele im Jahr 2000 im Mittel bei 4,5 Prozent des verfügbaren Einkommens lag. Am substanziellsten war die Senkung in den Kantonen Bern, Basel-Stadt, Waadt, Neuenburg, Genf und Jura. In den Kantonen Schwyz, Nidwalden, Glarus und Aargau war die Reduktion am geringsten.

⁵⁶ Berechnung: $\frac{\text{Summe [Rentnerin(n) + Mittelstandsfamilie(n) + Alleinerziehende(n) + Grossfamilie(n)]}{4}$, wobei n=Wert des betreffenden Kantons. Es handelt sich um eine - gegenüber der Studie von 1998 - vereinfachte und leichter nachvollziehbare Berechnungsmethode. Im inhaltlichen Ergebnis unterscheiden sich die zwei Methoden kaum.

Vor allem jene Kantone, welche die Bundesbeiträge voll ausschöpfen, entlasteten unsere Beispielfälle stark.⁵⁷ Diesen Zusammenhang haben wir schon 1998 ausgewiesen. Die Ausschöpfungsquote kann als Resultat eines politischen Willens zur stärkeren oder weniger starken Entlastung der Bevölkerung von den Krankenkassenprämien interpretiert werden. Es hat sich gezeigt, dass vor allem für die Beispiele „Alleinerziehende“ und „Grossfamilie“ ein relativ enger Zusammenhang zwischen der Reduktion der Prämienbelastung und der Ausschöpfungsquote besteht.⁵⁸

Einen relevanten Erklärungsbeitrag für die Unterschiede zwischen den Kantonen bezüglich der Höhe der Entlastung liefert auch die Durchschnittsprämie.⁵⁹ Die Kantone mit hohen durchschnittlichen Krankenkassenprämien sprechen in der Regel die höchsten Beiträge zu Gunsten der untersuchten Fallbeispiele.

6.2 Werden die sozialpolitischen Ziele erreicht?

Im Zentrum dieser Untersuchung steht der interkantonale Vergleich der Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens. Verglichen werden die Ausgaben, welche ein Haushalt nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge, der geschuldeten Kantons-, Gemeinde- und Bundessteuern unter Berücksichtigung der Prämienverbilligung für die Krankenversicherung aufwenden muss. Im schweizerischen Durchschnitt waren dies 2000 für die „Rentnerin“ 6,2 Prozent, für die „Mittelstandsfamilie“ 8,0 Prozent, für die „Alleinerziehende“ 5,4 Prozent und für die „Grossfamilie“ 7,0 Prozent. In der nachfolgenden Darstellung haben wir die Ergebnisse der Fallbeispiele in einfacher Weise zusammengefasst und den Durchschnitt berechnet.⁶⁰

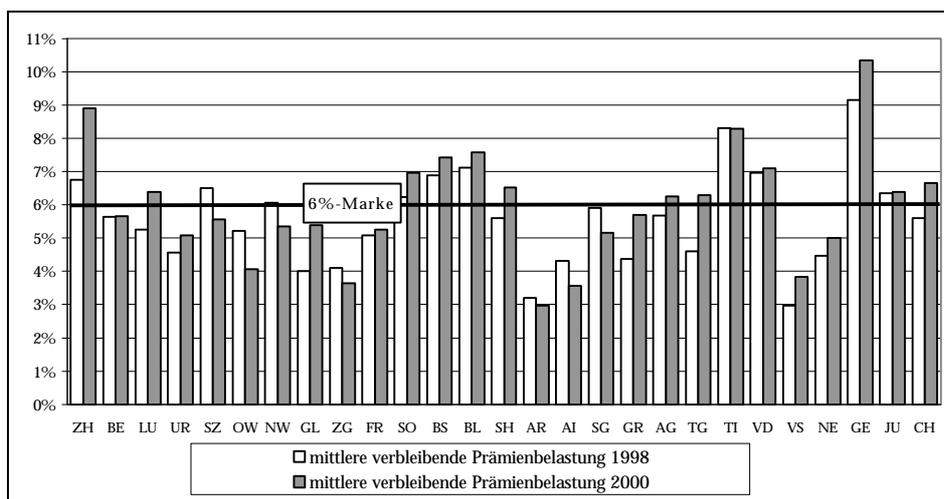
⁵⁷ Die Ausschöpfungsquote erklärt 62 Prozent der Varianz der mittleren Reduktion der Prämienverbilligung zwischen den Kantonen.

⁵⁸ Beim Beispiel der Alleinerziehende erklärt die Ausschöpfungsquote 58 Prozent, bei der Grossfamilie 50 Prozent der Varianz der mittleren Reduktion der Prämienverbilligung zwischen den Kantonen.

⁵⁹ Die Durchschnittsprämie erklärt 53 Prozent der Varianz der mittleren Reduktion der Prämienverbilligung zwischen den Kantonen.

⁶⁰ Berechnung: $\text{Summe [Rentnerin(n) + Mittelstandsfamilie(n) + Alleinerziehende(n) + Grossfamilien(n)]/4}$, wobei n=Wert des betreffenden Kantons. Es handelt sich dabei um eine gegenüber der Studie von 1998 vereinfachte und leichter nachvollziehbare Berechnungsmethode. Im inhaltlichen Ergebnis unterscheiden sich die zwei Methoden kaum.

D 6.2: Mittlere verbleibende Prämienbelastung der vier Beispielfälle nach der Verbilligung in Prozent des verfügbaren Einkommens 1998 und 2000



Quelle: Eigene Berechnungen.

Im schweizerischen Durchschnitt betrug die mittlere verbleibende Prämie der Fallbeispiele im Jahr 2000 6,6 Prozent des verfügbaren Einkommens. In den Kantonen Zürich, Tessin und Genf blieb die Belastung auch nach der Prämienverbilligung besonders hoch. Dagegen profitierten die Beispielfälle in den Kantonen Zug, Appenzell-Innerrhoden, Appenzell-Ausserrhoden und Wallis von einer besonders tiefen Prämienlast. Es ist zu beachten, dass die Werte auf der Grundlage von Durchschnittsprämien berechnet wurden. Die effektiven Prämien können zum Teil erheblich davon abweichen.

In der Botschaft vom November 1991 ging der Bundesrat davon aus, dass die individuelle Prämienverbilligung auf Kantonebene so festgelegt werden sollte, dass die Ausgaben eines Haushaltes für die Prämien der Krankenversicherung 8 Prozent des steuerbaren Einkommens nicht übersteigen sollten.⁶¹ Das Parlament folgte zwar diesem Antrag nicht und verzichtete auf die Angabe einer anzustrebenden Belastungsgrenze. In der politischen Diskussion hat die Grenze von 8 Prozent des steuerbaren Einkommens aber dennoch eine gewisse Bedeutung erlangt. Unsere Berechnungen legen es nahe anzunehmen, dass eine Prämienbelastung von 8 Prozent des steuerbaren Einkommens im Allgemeinen rund 6 Prozent des verfügbaren

⁶¹ Schweizerischer Bundesrat 1991.

Einkommens ausmachen.⁶² Vor diesem Hintergrund zeigt sich, dass die Kantone Zürich, Luzern, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Genf und Jura bezogen auf unsere Fallbeispiele im Durchschnitt das bundesrätliche Ziel nicht erreichen.

Dabei gibt es zwischen den vier Fallbeispielen zum Teil beträchtliche Unterschiede:

- In der Hälfte aller Kantone (Zürich, Bern, Luzern, Solothurn, Basel-Stadt, Schaffhausen, St. Gallen, Aargau, Tessin, Waadt, Wallis, Genf und Jura) macht die Belastung für die „*Rentnerin*“ nach der Verbilligung mehr als 6 Prozent des verfügbaren Einkommens aus.
- Bei der „*Mittelstandsfamilie*“ beträgt die Belastung durch die Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung nach der Verbilligung in 20 Kantonen mehr als 6 Prozent des verfügbaren Einkommens. Einzig die Kantone Ob- und Nidwalden, Zug, Uri, Appenzell-Innerrhoden und -Ausserrhoden haben die Belastung 2000 unter der 6-Prozent-Marke halten können. Für die „*Mittelstandsfamilie*“ bleibt die Prämienlast somit auch nach der Verbilligung in zahlreichen Kantonen besonders hoch.
- Für den Fall der „*Alleinerziehenden*“ lässt sich feststellen, dass diese nur in den Kantonen Basel-Landschaft und Genf nach der Verbilligung mehr als 6 Prozent des verfügbaren Einkommens für die Krankenkassenprämie bezahlen muss. Für die Alleinerziehende stellt die Prämienverbilligung somit eine substantielle finanzielle Entlastung dar.
- Oberhalb der Marke von 6 Prozent des verfügbaren Einkommens liegen bei der „*Grossfamilie*“ die Kantone Zürich, Luzern, Schwyz, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Thurgau, Tessin und Genf. Trotz zum Teil erheblicher Entlastung werden die sozialpolitischen Ziele für diese Gruppe daher vielerorts nicht erreicht.

Es überrascht wiederum wenig, dass sich die Unterschiede zwischen den Kantonen in erster Linie aus den Differenzen der kantonalen

⁶² Vgl. die Anhänge A2 bis A5.

Durchschnittsprämien für die obligatorische Grundversicherung erklären lassen.⁶³ Die kantonal unterschiedlichen Prämienhöhen bestimmen zu einem wesentlichen Teil, wie gut die sozialpolitische Zielsetzung erreicht wird. Es ist festzustellen, dass die Entlastungswirkung um so grösser ist, je höher die Ausschöpfungsquote ist.

Die Ausschöpfung der Bundessubventionen durch die Kantone wird gelegentlich als Indikator für die sozialpolitische Ausgestaltung des kantonalen Systems der individuellen Prämienverbilligung betrachtet. Aus dieser Optik werden jene Kantone, welche die Bundesbeiträge nicht voll beanspruchen, negativ beurteilt. Anhand der Fallbeispiele gibt es aber keinen Hinweis auf einen Zusammenhang zwischen einer tiefen Ausschöpfungsquote und einer geringen sozialpolitischen Zielerreichung der Prämienverbilligung. Die Ausschöpfungsquote erlaubt keine generelle Aussage über die sozialpolitische Zielerreichung des jeweiligen kantonalen Systems der Prämienverbilligung. Hingegen fällt auf, dass die Kantone Zürich, Luzern, Solothurn, Basel-Landschaft, Schaffhausen und Aargau für die Fallbeispiele verbleibende Belastungen von mehr als den ursprünglich vom Bundesrat vorgeschlagenen 8 Prozent des steuerbaren Einkommens ausweisen und dennoch die Bundesmittel nicht voll ausschöpfen.

6.3 Welche Veränderungen lassen sich zwischen 1998 und 2000 feststellen?

In den Darstellungen D 6.1 und D 6.2 sind auch die jeweiligen Werte für das Jahr 1998 abgebildet. Dabei ist zu beachten, dass 1998 nur drei Fallbeispiele erhoben wurden. 2000 ist die „Grossfamilie“ neu in die Berechnung aufgenommen worden. Im Allgemeinen ergeben sich dadurch keine erheblichen Veränderungen bei der Beurteilung der Prämienverbilligungspolitik der einzelnen Kantone.⁶⁴

6.3.1 Veränderungen bei der Prämienreduktion

Die Prämien wurden 2000 im schweizerischen Durchschnitt der vier Fallbeispiele um rund 1 Prozentpunkt stärker reduziert als dies 1998 der Fall war (Darstellung D 6.1). In den Kantonen Bern, Obwalden,

⁶³ Die Durchschnittsprämie erklärt 53 Prozent der Varianz der verbleibenden Prämienbelastung zwischen den Kantonen.

⁶⁴ Wo dies dennoch der Fall ist, wird speziell darauf eingegangen.

Basel-Stadt und St. Gallen hat die Entlastung besonders stark zugenommen. Im Kanton St. Gallen sehen wir diese Veränderung im Zusammenhang mit einer Revision des kantonalen Steuergesetzes, welche höhere Sozialabzüge zulässt. Im Kanton Obwalden wurde das System der Prämienverbilligung erneuert. Es wurde von einem Modell mit Einkommensstufen zu einem Prozentmodell übergegangen. Es war die Absicht, dadurch Familien besser zu entlasten. Die Kantone Bern und Basel-Stadt haben die Abstufungen verändert und die Prämienverbilligungsbeiträge erhöht. Dies wirkt sich offensichtlich auch für unsere Beispielfälle positiv aus.

In den Kantonen Glarus und Thurgau sind die Beispielfälle gegenüber 1998 schlechter gestellt. Im Kanton Thurgau ist die Veränderung allerdings sehr gering und steht im Zusammenhang mit dem Einbezug des neuen Fallbeispiels der „Grossfamilie“. Für den Kanton Glarus ist dagegen davon auszugehen, dass die vorgenommenen Veränderungen bei den Richtprämien nicht ausreichen, um die steigende Belastung durch die Prämienhöhung aufzufangen.

6.3.2 Veränderungen der verbleibenden Prämienbelastung

Der Darstellung D 6.2 lässt sich entnehmen, dass die verbleibende Prämienbelastung im schweizerischen Durchschnitt der vier Fallbeispiele von 5,6 (1998) auf 6,7 (2000) Prozent des verfügbaren Einkommens zugenommen hat. Sie ist über die 6-Prozent-Limite gestiegen, welche ungefähr der bundesrätlichen Zielvorgabe von 8 Prozent des steuerbaren Einkommens entspricht. Die Kantone Luzern, Schaffhausen, Aargau und Thurgau sind neu zur Gruppe der Kantone Zürich, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Tessin, Waadt, Genf und Jura gestossen, welche die als zumutbar erachtete Belastung überschreiten.⁶⁵ Für den Kanton Thurgau lässt sich das Ergebnis mit dem Einbezug des Fallbeispiels „Grossfamilie“ erklären. Ohne diesen Fall läge der Durchschnitt im Kanton Thurgau unter 6 Prozent. Der Kanton Aargau hat sein Vollzugssystem zwar revidiert, die Belastung durch die Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung hat dennoch zugenommen. Im Kanton Luzern ist die steigende Belastung das Ergebnis der Anhebung des Anteils der Prämie, welcher von den Berechtigten selbst übernommen werden muss.

⁶⁵ Solothurn und Jura haben wir 1998 auf Grund der damaligen Berechnungsmethode noch nicht zu dieser Gruppe gezählt.

Fassen wir die Veränderungen zusammen, welche bei den einzelnen Fallbeispielen festgestellt werden können:

- Die Situation der *Rentnerin* hat sich zwischen 1998 und 2000 verschlechtert. Die Belastung für diese Gruppe wurde in 22 Kantonen erhöht. Im Durchschnitt macht die verbleibende Prämie nicht mehr 5,7 sondern 6,2 Prozent des verfügbaren Einkommens aus. In 13 (2000) gegenüber 11 (1998) Kantonen liegt die Belastung durch die Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung nach der Verbilligung bei mehr als 6 Prozent des verfügbaren Einkommens.
- Die Situation für die *Mittelstandsfamilien* hat sich im Verhältnis zu 1998 zwar eher verbessert. Sie ist aber nach wie vor unbefriedigend. Die Belastung durch die Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung nach der Verbilligung ist in 20 Kantonen höher als 6 Prozent des verfügbaren Einkommens. Graubünden und Wallis sind neu zu dieser Gruppe gestossen. Ob- und Nidwalden haben die Belastung unter die 6-Prozent-Marke senken können. In Obwalden ist dies das Ergebnis einer Revision des Prämienverbilligungsgesetzes. Im Durchschnitt hat sich die Belastung der Mittelstandsfamilie von 7,7 (1998) auf 8 Prozent (2000) des verfügbaren Einkommens erhöht.
- *Alleinerziehende* profitieren wie schon 1998 stark von der Prämienverbilligung. Alle Kantone richten für dieses Fallbeispiel eine Verbilligung aus. Im Allgemeinen ist die Entlastung erheblich. Im Mittel werden 62 Prozent der Prämie übernommen. Wie schon 1998 muss in diesem Fall nur in den Kantonen Basel-Landschaft und Genf nach der Verbilligung mehr als 6 Prozent des verfügbaren Einkommens für die Krankenkassenprämie aufgewendet werden. Allerdings ist festzustellen, dass sich die Wirksamkeit der Prämienverbilligung für die Alleinerziehende zwischen 1998 reduziert hat. Im schweizerischen Durchschnitt ist die Belastung in Prozent des verfügbaren Einkommens von 3,5 (1998) auf 5,4 Prozent (2000) gestiegen. Die stärksten Zunahmen sind in Zürich, Waadt und Neuenburg zu verzeichnen. Eine massgebliche Reduktion gegenüber 1998 findet sich vor allem im Kanton St. Gallen.

Anhang

A1 Literatur

Balthasar, Andreas 1998: Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen. Evaluationsergebnisse und Monitoringkonzept. Beiträge zur sozialen Sicherheit, BSV Forschungsbericht Nr. 21/98, Bern 1998 / Efficacité sociopolitique de la réduction de primes dans les cantons. Conclusion de l'analyse et concept d'observation du système. Aspects de la sécurité sociale, OFAS, Rapport de recherche n° 21/98.

Balthasar, Andreas/Bieri, Oliver/Furrer, Cornelia 2001: Evaluation des Vollzugs der Prämienverbilligung in den Kantonen Zürich, Luzern, Basel-Stadt, Appenzell-Ausserrhoden, Neuenburg und Genf (erscheint im Frühjahr 2001).

BFS Bundesamt für Statistik 1997a: Haushalte und Familien: die Vielfalt der Lebensformen, Statistik der Schweiz, Eidg. Volkszählung 1990 (Band 34), Bern.

BFS Bundesamt für Statistik 1997b: Statistisches Jahrbuch 1998, Zürich.

BFS Bundesamt für Statistik 1997c Bundesamt für Sozialversicherung: Mietpreis-Strukturerhebung 1996, Detailergebnisse, Bern.

BFS Bundesamt für Statistik 1998: Schweizerische Lohnstrukturerhebung 1996, Pressemitteilung Nr. 50/1998.

BSV Bundesamt für Sozialversicherung 1997: Statistik über die Krankenversicherung 1996, Bern.

BSV Bundesamt für Sozialversicherung 1999: Statistik über die Krankenversicherung 1998, Bern.

BSV Bundesamt für Sozialversicherung 2000: Statistik über die Krankenversicherung 1999, (provisorische Ergebnisse vom 31. August 2000), Bern.

Eidgenössische Steuerverwaltung 2000: Schweizerische Steuerstatistik, Direkte Bundessteuer, Steuerjahre 1995/96, Natürliche Personen, Bern.

Leu/Burri/Priester 1997: Lebensqualität und Armut in der Schweiz, Bern.

Schweizerische Eidgenossenschaft 1998: Änderung des Krankenversicherungsgesetzes am 20. März 1998, Bern.

Schweizerische Eidgenossenschaft 1999: Bundesbeschluss über die Bundesbeiträge in die Krankenversicherung vom 31. Mai 1999, Bern.

Schweizerische Sanitätsdirektorenkonferenz SDK 1998: Empfehlungen der Schweizerischen Sanitätsdirektorenkonferenz zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung, 28. Mai, Bern.

Schweizerische Sanitätsdirektorenkonferenz SDK 2000: Krankenversicherung: Prämienverbilligung, Synoptische Übersicht 2000, Stand Juni 2000, Bern.

Schweizerischer Bundesrat 1991: Botschaft vom 6. November 1991 über das Krankenversicherungsgesetz, Bern.

Schweizerischer Bundesrat 1998: Botschaft vom 21. September 1998 über den Bundesbeschluss über die Bundesbeiträge in der Krankenversicherung und die Teilrevision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung, Bern.

Schweizerischer Bundesrat 2000: Botschaft vom 31. Mai 2000 betreffend die dringliche Änderung des Krankenversicherungsgesetzes in Bezug auf die Prämienverbilligung, Bern.

A2 Grundlagendaten 2000: Rentnerin (Renteneinkommen 35'000 Fr.)

Kanton	0	1	2	3	4		5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
	Renten- einkommen (AHV 20'000, BVG 15'000)	Nettoein- kommen	Rein- einkommen	steuerbares Einkom- men	Einkommenssteuern Kant./Gde.	Bund	Reinvermö- gen	steuerbares Vermögen	Vermögens- steuern	Verfügba- res Ein- kommen (1-4-5)	mittlere jährliche Kranken- kassen- prämie vor PV	jährliche Prämienver- billigung (PV)	mittlere jährliche Kranken- kassen- prämie nach PV	mittlere jährliche Krankenkassen- prämie nach PV in % des kantonal steuerbaren Einkommens	mittlere jährliche Krankenkassen- prämie nach PV in % des verfügbaren Einkommens 2000	Summe der Steuern und Krankenkassen- prämie nach PV (4+5+12)	Differenz mit- tlere jährliche Krankenkassen- prämie vor und nach PV in % verfügbares Einkommen	jährliche Miete 2- Zimmer- wohnung	
ZH	35.000	35.000	30.740	30.700	2.536	153	0	0	0	32.311	3.010	600	2410	7,8%	7,5%	5.099	1,9%	11.748	
BE	35.000	35.000	27.940	23.600	4.109	153	0	0	0	30.738	2.941	720	2221	9,4%	7,2%	6.483	2,3%	8.964	
LU	35.000	35.000	26.740	25.640	3.156	153	0	0	0	31.691	2.131	0	2131	8,3%	6,7%	5.440	0,0%	9.516	
UR	35.000	35.000	23.500	23.500	2.332	153	0	0	0	32.515	1.883	0	1883	8,0%	5,8%	4.368	0,0%	8.208	
SZ	35.000	35.000	26.740	23.100	2.258	153	0	0	0	32.589	1.949	773	1177	5,1%	3,6%	3.587	2,4%	10.380	
OW	35.000	35.000	26.740	26.700	2.847	153	0	0	0	32.000	1.878	258	1620	6,1%	5,1%	4.620	0,8%	8.832	
NW	35.000	35.000	30.700	26.500	2.053	153	0	0	0	32.794	1.773	0	1773	6,7%	5,4%	3.979	0,0%	10.164	
GL	35.000	35.000	26.740	20.200	2.083	153	0	0	0	32.764	1.923	659	1264	6,3%	3,9%	3.500	2,0%	9.192	
ZG	35.000	35.000	25.865	20.300	1.490	153	0	0	0	33.357	1.908	643	1266	6,2%	3,8%	2.909	1,9%	13.140	
FR	35.000	35.000	32.285	27.945	3.379	153	0	0	0	31.468	2.572	738	1834	6,6%	5,8%	5.366	2,3%	8.664	
SO	35.000	35.000	26.740	26.740	2.885	153	0	0	0	31.962	2.479	0	2479	9,3%	7,8%	5.517	0,0%	8.376	
BS	35.000	35.000	27.500	24.400	2.276	153	0	0	0	32.571	3.424	924	2500	10,2%	7,7%	4.929	2,8%	9.444	
BL	35.000	35.000	22.800	22.800	1.283	153	0	0	0	33.564	2.652	651	2001	8,8%	6,0%	3.437	1,9%	9.864	
SH	35.000	35.000	31.740	26.100	3.148	153	0	0	0	31.699	2.397	137	2260	8,7%	7,1%	5.561	0,4%	8.604	
AR	35.000	35.000	26.740	23.800	2.562	153	0	0	0	32.285	1.815	502	1313	5,5%	4,1%	4.027	1,6%	8.532	
AI	35.000	35.000	30.740	27.500	2.796	153	0	0	0	32.051	1.607	221	1386	5,0%	4,3%	4.335	0,7%	7.188	
SG	35.000	35.000	30.740	28.500	3.723	153	0	0	0	31.124	2.122	0	2122	7,4%	6,8%	5.998	0,0%	9.336	
GR	35.000	35.000	26.740	22.800	1.307	153	0	0	0	33.540	2.122	454	1669	7,3%	5,0%	3.129	1,4%	9.972	
AG	35.000	35.000	26.740	26.100	2.220	153	0	0	0	32.627	2.126	0	2126	8,1%	6,5%	4.499	0,0%	10.008	
TG	35.000	35.000	30.740	24.900	2.976	153	0	0	0	31.871	2.189	840	1349	5,4%	4,2%	4.478	2,6%	9.084	
TI	35.000	35.000	32.240	28.200	2.867	153	0	0	0	31.980	3.001	0	3001	10,6%	9,4%	6.021	0,0%	8.520	
VD	35.000	35.000	32.885	27.800	3.836	153	0	0	0	31.012	3.371	0	3371	12,1%	10,9%	7.360	0,0%	8.976	
VS	35.000	35.000	33.945	33.900	3.919	153	0	0	0	30.928	2.205	0	2205	6,5%	7,1%	6.277	0,0%	7.584	
NE	35.000	35.000	28.000	26.700	3.233	153	0	0	0	31.614	3.107	1.788	1319	4,9%	4,2%	4.705	5,7%	6.672	
GE	35.000	35.000	32.525	9.090	1.035	153	0	0	0	33.812	3.904	720	3184	35,0%	9,4%	4.372	2,1%	9.312	
JU	35.000	35.000	31.400	30.300	4.526	153	0	0	0	30.321	2.876	540	2336	7,7%	7,7%	7.015	1,8%	6.516	
CH	35.000	35.000	28.854	25.301	2.724	153	0	0	0	32.123	2.437	429	2.008	7,9%	6,2%	4.885	1,3%	9.108	

Nettoeinkommen = Bruttoeinkommen minus Sozialversicherungsbeiträge; Reineinkommen = Nettoeinkommen minus sämtliche steuerrechtlich zulässigen Abzüge (z.B. Versicherungsbeiträge) mit Ausnahme der Sozialabzüge (z. B. Persönliche Abzüge oder Kinderabzüge)

A3 Grundlagendaten 2000: Mittelstandsfamilie (2 Erwachsene, 2 Kinder [10, 15 Jahre], Bruttolohn 70'000 Fr.; 100'000 Fr. Vermögen)

Kanton	0	1	2	3	4		5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
	Bruttoeinkommen	Nettoeinkommen	Reineinkommen	steuerbares Einkommen	Einkommenssteuern		Reinvermögen	steuerbares Vermögen	Vermögenssteuern	Verfügbares Einkommen (1-4-5-8)	mittlere jährliche Krankenkassenprämie vor PV	jährliche Prämienverbilligung (PV)	mittlere jährliche Krankenkassenprämie nach PV	mittlere jährliche Krankenkassenprämie nach PV in % des kantonal steuerbaren Einkommens	mittlere jährliche Krankenkassenprämie nach PV in % des verfügbaren Einkommens 2000	Summe der Steuern und Krankenkassenprämie nach PV (4+5+8+12)	Differenz mittlere jährliche Krankenkassenprämie vor und nach PV in % verfügbares Einkommen	jährliche Miete 4-Zimmerwohnung	
ZH	70.000	61.915	55.018	44.200	3.317	284	100.000	100.000	0	58.314	7.618	0	7.618	17,2%	13,1%	11.219	0,0%	16.800	
BE	70.000	61.915	50.375	31.050	5.805	284	100.000	36.000	0	55.826	7.469	3.720	3.749	12,1%	6,7%	9.838	6,7%	13.680	
LU	70.000	61.915	55.215	46.500	5.731	284	100.000	50.000	287	55.613	5.369	711	4.659	10,0%	8,4%	10.960	1,3%	13.548	
UR	70.000	61.915	51.665	41.600	3.928	284	100.000	0	0	57.703	4.755	1.372	3.383	8,1%	5,9%	7.595	2,4%	12.000	
SZ	70.000	61.915	50.875	38.600	4.050	284	100.000	0	0	57.581	4.917	0	4.917	12,7%	8,5%	9.251	0,0%	14.928	
OW	70.000	61.915	53.415	38.200	5.063	284	100.000	30.000	119	56.449	4.743	2.232	2.511	6,6%	4,4%	7.977	4,0%	14.196	
NW	70.000	61.915	54.219	42.600	3.793	284	100.000	30.000	56	57.782	4.481	1.319	3.162	7,4%	5,5%	7.295	2,3%	15.540	
GL	70.000	61.915	55.258	38.800	4.310	284	100.000	20.000	61	57.260	4.868	0	4.868	12,5%	8,5%	9.522	0,0%	12.120	
ZG	70.000	61.915	52.568	31.500	2.057	284	100.000	0	0	59.574	4.826	2.229	2.597	8,2%	4,4%	4.939	3,7%	17.004	
FR	70.000	61.915	45.798	45.798	5.472	284	100.000	90.000	369	55.790	6.505	1.872	4.633	10,1%	8,3%	10.758	3,4%	12.996	
SO	70.000	61.915	56.515	47.715	4.922	284	100.000	0	0	56.709	6.269	1.600	4.669	9,8%	8,2%	9.875	2,8%	12.948	
BS	70.000	61.915	59.700	43.100	5.102	284	100.000	0	0	56.529	8.617	3.360	5.257	12,2%	9,3%	10.643	5,9%	15.384	
BL	70.000	61.915	54.615	54.615	5.033	284	100.000	0	0	56.598	6.703	1.999	4.704	8,6%	8,3%	10.021	3,5%	15.744	
SH	70.000	61.915	56.515	41.500	5.039	284	100.000	0	0	56.592	6.058	1.873	4.186	10,1%	7,4%	9.509	3,3%	12.252	
AR	70.000	61.915	55.115	48.100	5.415	284	100.000	0	0	56.216	4.566	1.739	2.827	5,9%	5,0%	8.526	3,1%	12.636	
AI	70.000	61.915	55.315	44.900	4.347	284	100.000	0	0	57.284	4.055	1.787	2.268	5,1%	4,0%	6.899	3,1%	13.488	
SG	70.000	61.915	54.475	40.000	4.686	284	100.000	0	0	56.945	5.349	1.815	3.535	8,8%	6,2%	8.505	3,2%	13.020	
GR	70.000	61.915	54.275	45.200	3.247	284	100.000	9.000	18	58.366	5.329	1.283	4.046	9,0%	6,9%	7.595	2,2%	13.584	
AG	70.000	61.915	56.258	47.400	4.336	284	100.000	10.000	35	57.260	5.371	860	4.511	9,5%	7,9%	9.166	1,5%	14.904	
TG	70.000	61.915	57.215	41.200	5.174	284	100.000	0	0	56.457	5.524	840	4.684	11,4%	8,3%	10.142	1,5%	13.008	
TI	70.000	61.915	54.775	42.300	3.188	284	100.000	30.000	0	58.443	7.639	0	7.639	18,1%	13,1%	11.112	0,0%	12.888	
VD	70.000	61.915	52.798	41.700	4.291	284	100.000	100.000	287	57.053	8.698	2.315	6.384	15,3%	11,2%	11.246	4,1%	14.916	
VS	70.000	61.915	56.698	50.300	5.258	284	100.000	60.000	223	56.150	5.631	1.773	3.858	7,7%	6,9%	9.623	3,2%	11.184	
NE	70.000	61.915	60.058	48.200	5.798	284	100.000	50.000	127	55.706	7.883	3.024	4.859	10,1%	8,7%	11.067	5,4%	10.716	
GE	70.000	61.915	56.335	30.173	5.192	284	100.000	0	0	56.439	9.879	2.784	7.095	23,5%	12,6%	12.572	4,9%	15.960	
JU	70.000	61.915	53.215	45.800	6.237	284	100.000	59.000	181	55.213	7.253	1.680	5.573	12,2%	10,1%	12.275	3,0%	9.816	
CH	70.000	61.915	54.549	42.733	4.646	284	100.000	25.923	68	56.917	6.168	1.623	4.546	10,6%	8,0%	9.543	2,9%	14.460	

Nettoeinkommen = Bruttoeinkommen minus Sozialversicherungsbeiträge; Reineinkommen = Nettoeinkommen minus sämtliche steuerrechtlich zulässigen Abzüge (z.B. Versicherungsbeiträge) mit Ausnahme der Sozialabzüge (z. B. Persönliche Abzüge oder Kinderabzüge)

A4 Grundlegendaten 2000: Alleinerziehende (1 Erwachsene, 2 Kinder [6, 8 Jahre], Bruttoeinkommen 40'000 Fr.)

Kanton	0	1	2	3	4		5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
	Bruttoeinkommen	Nettoeinkommen	Reineinkommen	steuerbares Einkommen	Einkommenssteuern		Reinvermögen	steuerbares Vermögen	Vermögenssteuern	Verfügbares Einkommen (1-4-5)	mittlere jährliche Krankenkassenprämie vor PV	jährliche Prämienverbilligung (PV)	mittlere jährliche Krankenkassenprämie nach PV	mittlere jährliche Krankenkassenprämie nach PV in % des kantonal steuerbaren Einkommens 2000	mittlere jährliche Krankenkassenprämie nach PV in % des verfügbaren Einkommens 2000	Summe der Steuern und Krankenkassenprämie nach PV (4+5+12)	Differenz mittlere jährliche Krankenkassenprämie vor und nach PV in % verfügbares Einkommen	jährliche Miete 3-Zimmerwohnung	
					Kant./Gde.	Bund													
ZH	40.000	35.380	31.540	14.700	208	0	0	0	0	35.172	4.608	2.700	1.908	13,0%	5,4%	2.116	7,7%	13.452	
BE	40.000	35.380	26.840	10.400	1.590	0	0	0	0	33.790	4.527	3.180	1.347	13,0%	4,0%	2.937	9,4%	10.716	
LU	40.000	35.380	30.740	13.340	50	0	0	0	0	35.330	3.238	1.938	1.300	9,7%	3,7%	1.350	5,5%	11.172	
UR	40.000	35.380	27.880	17.800	1.134	0	0	0	0	34.246	2.872	1.426	1.446	8,1%	4,2%	2.580	4,2%	10.116	
SZ	40.000	35.380	27.340	15.100	1.132	0	0	0	0	34.248	2.968	1.617	1.351	8,9%	3,9%	2.483	4,7%	12.924	
OW	40.000	35.380	29.802	18.200	1.531	0	0	0	0	33.849	2.865	1.752	1.113	6,1%	3,3%	2.644	5,2%	11.844	
NW	40.000	35.380	30.571	18.900	1.053	0	0	0	0	34.327	2.708	927	1.782	9,4%	5,2%	2.834	2,7%	13.440	
GL	40.000	35.380	31.540	7.600	438	0	0	0	0	34.942	2.945	1.797	1.148	15,1%	3,3%	1.586	5,1%	10.440	
ZG	40.000	35.380	30.340	9.300	367	0	0	0	0	35.013	2.917	1.892	1.026	11,0%	2,9%	1.393	5,4%	13.980	
FR	40.000	35.380	15.460	11.060	631	0	0	0	0	34.749	3.933	2.835	1.098	9,9%	3,2%	1.729	8,2%	10.656	
SO	40.000	35.380	31.540	22.740	815	0	0	0	0	34.565	3.791	1.860	1.931	8,5%	5,6%	2.746	5,4%	10.356	
BS	40.000	35.380	25.600	11.600	0	0	0	0	0	35.380	5.193	3.660	1.533	13,2%	4,3%	1.533	10,3%	11.472	
BL	40.000	35.380	30.280	30.280	617	0	0	0	0	34.763	4.051	1.413	2.638	8,7%	7,6%	3.254	4,1%	12.144	
SH	40.000	35.380	31.211	17.700	1.404	0	0	0	0	33.976	3.662	1.796	1.866	10,5%	5,5%	3.270	5,3%	10.200	
AR	40.000	35.380	30.940	21.500	2.191	0	0	0	0	33.189	2.751	2.499	252	1,2%	0,8%	2.443	7,5%	9.948	
AI	40.000	35.380	30.540	17.800	1.325	0	0	0	0	34.055	2.448	1.546	902	5,1%	2,6%	2.227	4,5%	11.124	
SG	40.000	35.380	30.940	14.700	699	0	0	0	0	34.681	3.227	1.811	1.416	9,6%	4,1%	2.115	5,2%	11.136	
GR	40.000	35.380	30.740	21.700	678	0	0	0	0	34.702	3.207	1.429	1.777	8,2%	5,1%	2.455	4,1%	11.196	
AG	40.000	35.380	31.680	22.800	1.362	0	0	0	0	34.018	3.245	1.420	1.825	8,0%	5,4%	3.187	4,2%	12.120	
TG	40.000	35.380	31.980	13.900	1.212	0	0	0	0	34.168	3.335	1.960	1.375	9,9%	4,0%	2.587	5,7%	10.740	
TI	40.000	35.380	31.240	18.800	289	0	0	0	0	35.091	4.639	3.560	1.079	5,7%	3,1%	1.368	10,1%	10.512	
VD	40.000	35.380	28.860	12.800	730	0	0	0	0	34.650	5.327	4.307	1.020	8,0%	2,9%	1.749	12,4%	11.472	
VS	40.000	35.380	31.700	25.300	1.666	0	0	0	0	33.714	3.426	3.218	207	0,8%	0,6%	1.873	9,5%	9.192	
NE	40.000	35.380	33.580	18.600	1.497	0	0	0	0	33.883	4.776	3.672	1.104	5,9%	3,3%	2.601	10,8%	8.064	
GE	40.000	35.380	31.820	5.658	324	0	0	0	0	35.056	5.976	3.024	2.952	52,2%	8,4%	3.275	8,6%	12.300	
JU	40.000	35.380	29.180	17.000	752	0	0	0	0	34.628	4.378	3.480	898	5,3%	2,6%	1.649	10,0%	7.944	
CH	40.000	35.380	29.765	16.511	911	0	0	0	0	34.469	4.186	2.335	1.851	11,2%	5,4%	2.762	6,8%	11.628	

Nettoeinkommen = Bruttoeinkommen minus Sozialversicherungsbeiträge; Reineinkommen = Nettoeinkommen minus sämtliche steuerrechtlich zulässigen Abzüge (z.B. Versicherungsbeiträge) mit Ausnahme der Sozialabzüge (z. B. Persönliche Abzüge oder Kinderabzüge)

A5 Grundlegendaten 2000: Grossfamilie (2 Erwachsene; 4 Kinder [2,4,7,10 Jahre], Bruttolohn 70'000 Fr.; 100'000 Fr. Vermögen)

Kanton	0 Bruttoeinkommen	1 Nettoeinkommen	2 Reineinkommen	3 steuerbares Einkommen	4 Einkommenssteuern		6 Reinvermögen	7 steuerbares Vermögen	8 Vermögenssteuern	9 Verfügbares Einkommen (1-4-5-8)	10 mittlere jährliche Krankenkassenprämie vor PV	11 jährliche Prämienverbilligung (PV)	12 mittlere jährliche Krankenkassenprämie nach PV	13 mittlere jährliche Krankenkassenprämie nach PV in % des kantonal steuerbaren Einkommens	14 mittlere jährliche Krankenkassenprämie nach PV in % des verfügbaren Einkommens 2000	15 Summe der Steuern und Krankenkassenprämie nach PV (4+5+8+12)	16 Differenz mittlere jährliche Krankenkassenprämie vor und nach PV in % verfügbares Einkommen	17 jährliche Miete 5-Zimmerwohnung
					Kant./Gde.	Bund												
ZH	70.000	61.915	53.968	32.300	1.754	118	100.000	100.000	0	60.043	9.215	3.480	5.735	17,8%	9,6%	7.607	5,8%	22.284
BE	70.000	61.915	49.325	22.590	3.911	118	100.000	4.000	0	57.886	9.054	6.360	2.694	11,9%	4,7%	6.723	11,0%	17.604
LU	70.000	61.915	54.615	37.300	4.068	118	100.000	50.000	287	57.442	6.476	2.549	3.927	10,5%	6,8%	8.400	4,4%	17.592
UR	70.000	61.915	49.915	31.900	2.545	118	100.000	0	0	59.252	5.743	3.148	2.595	8,1%	4,4%	5.258	5,3%	13.416
SZ	70.000	61.915	50.875	31.800	3.084	118	100.000	0	0	58.713	5.936	2.352	3.584	11,3%	6,1%	6.786	4,0%	19.224
OW	70.000	61.915	52.415	31.600	3.803	118	100.000	10.000	40	57.954	5.730	3.732	1.998	6,3%	3,4%	5.959	6,4%	18.996
NW	70.000	61.915	53.619	37.000	3.039	118	100.000	10.000	19	58.739	5.417	2.290	3.127	8,5%	5,3%	6.303	3,9%	17.976
GL	70.000	61.915	54.058	28.200	2.596	118	100.000	0	0	59.201	5.890	2.408	3.482	12,3%	5,9%	6.196	4,1%	15.960
ZG	70.000	61.915	51.518	20.500	1.114	118	100.000	0	0	60.683	5.835	3.743	2.092	10,2%	3,4%	3.324	6,2%	22.668
FR	70.000	61.915	35.358	33.733	3.273	118	100.000	90.000	369	58.155	7.865	5.670	2.195	6,5%	3,8%	5.955	9,7%	16.632
SO	70.000	61.915	55.915	38.315	2.948	118	100.000	0	0	58.850	7.582	3.920	3.662	9,6%	6,2%	6.727	6,7%	17.052
BS	70.000	61.915	59.700	32.700	3.249	118	100.000	0	0	58.548	10.386	5.520	4.866	14,9%	8,3%	8.233	9,4%	22.260
BL	70.000	61.915	52.215	52.215	3.177	118	100.000	0	0	58.620	8.101	3.181	4.920	9,4%	8,4%	8.215	5,4%	20.364
SH	70.000	61.915	56.115	32.500	3.507	118	100.000	0	0	58.290	7.324	3.838	3.486	10,7%	6,0%	7.112	6,6%	16.644
AR	70.000	61.915	54.115	41.100	4.281	118	100.000	0	0	57.516	5.503	4.347	1.156	2,8%	2,0%	5.555	7,6%	15.048
AI	70.000	61.915	54.315	37.900	3.431	118	100.000	0	0	58.366	4.895	2.977	1.918	5,1%	3,3%	5.468	5,1%	14.520
SG	70.000	61.915	53.425	29.000	2.727	118	100.000	0	0	59.070	6.454	4.382	2.073	7,1%	3,5%	4.918	7,4%	16.356
GR	70.000	61.915	53.225	37.800	2.231	118	100.000	0	0	59.566	6.414	2.995	3.419	9,0%	5,7%	5.768	5,0%	15.312
AG	70.000	61.915	56.258	39.600	3.250	118	100.000	0	0	58.547	6.489	3.440	3.049	7,7%	5,2%	6.418	5,9%	19.164
TG	70.000	61.915	56.815	33.400	3.681	118	100.000	0	0	58.116	6.670	1.680	4.990	14,9%	8,6%	8.789	2,9%	16.752
TI	70.000	61.915	53.725	28.900	1.259	118	100.000	0	0	60.538	9.277	4.707	4.570	15,8%	7,5%	5.947	7,8%	14.796
VD	70.000	61.915	50.398	25.700	1.633	118	100.000	100.000	287	59.877	10.654	8.615	2.039	7,9%	3,4%	4.077	14,4%	19.104
VS	70.000	61.915	55.798	40.900	3.758	118	100.000	60.000	223	57.816	6.851	6.437	415	1,0%	0,7%	4.513	11,1%	12.936
NE	70.000	61.915	60.058	39.900	3.936	118	100.000	50.000	127	57.734	9.551	7.344	2.207	5,5%	3,8%	6.388	12,7%	14.304
GE	70.000	61.915	55.175	23.213	3.376	118	100.000	0	0	58.421	11.951	5.568	6.383	27,5%	10,9%	9.878	9,5%	21.204
JU	70.000	61.915	52.515	35.700	3.981	118	100.000	23.000	0	57.816	8.755	5.760	2.995	8,4%	5,2%	7.094	10,0%	11.712
CH	70.000	61.915	53.286	33.683	3.062	118	100.000	19.115	52	58.683	8.372	4.248	4.124	12,2%	7,0%	7.356	7,2%	18.684

Nettoeinkommen = Bruttoeinkommen minus Sozialversicherungsbeiträge; Reineinkommen = Nettoeinkommen minus sämtliche steuerrechtlich zulässigen Abzüge (z.B. Versicherungsbeiträge) mit Ausnahme der Sozialabzüge (z. B. Persönliche Abzüge oder Kinderabzüge)

