

Evaluation des Vollzugs der Prämienverbilligung

Eine Untersuchung in den Kan- tonen Genf, Neuenburg, Basel- Stadt, Zürich, Luzern und Ap- penzell Ausserrhoden

Erarbeitet im Auftrag des Bundesamtes
für Sozialversicherung

Dr. Andreas Balthasar
Oliver Bieri, lic.-phil. I.
Cornelia Furrer, lic. ès pol.

Luzern, 8. März 2001

Inhaltsverzeichnis	
Zusammenfassung	7
Résumé	11
Riassunto	15
Summary	19
1. Einleitung	23
1.1 Fragestellungen	23
1.1.1 Wie gut bekannt ist die Prämienverbilligung in den Kantonen?	24
1.1.2 Erhalten die Berechtigten die ihnen zustehende Prämienverbilligung?	24
1.1.3 Wie gross ist der Anteil der BezügerInnen ausserhalb der Zielgruppen?	24
1.1.4 Wie ist die Abwicklung der Prämienverbilligung zu beurteilen?	25
1.2 Vorgehensweise	25
1.2.1 Auswertungen verfügbarer Unterlagen	26
1.2.2 Gespräche mit Expertinnen und Experten	27
1.2.3 Telefonische Befragungen von Zielgruppen ohne Bezug	27
1.2.4 Begleitgruppe	27
1.2.5 Grenzen der Untersuchung	27
1.3 Aufbau des Berichts	28
1.4 Dank	28
2. Kantonale Vollzugsmodelle im Vergleich	29
2.1 Überblick über die kantonalen Vollzugssysteme	29
2.1.1 Berechnung der Anspruchsberechtigung	29
2.1.2 Ermittlung der Anspruchsberechtigung und Auszahlung	30
2.1.3 Möglicher Zeitpunkt der Antragstellung	31
2.1.4 Modalitäten der Auszahlung	31

2.2 Die Situation in den ausgewählten Kantonen	32
2.2.1 Genf	34
2.2.2 Neuenburg	36
2.2.3 Basel-Stadt	37
2.2.4 Zürich	38
2.2.5 Luzern	39
2.2.6 Appenzell Ausserrhoden	39
3. Die Informationsaktivitäten der Kantone	41
3.1 Vorgehen	41
3.1.1 Untersuchung zu den Auswirkungen des KVG auf die Versicherten	41
3.1.2 Untersuchung zur Information der Versicherten	42
3.1.3 Eigene Befragungen und Abklärungen	42
3.2 Die Informationsaktivitäten in den untersuchten Kantonen	42
3.2.1 Genf	42
3.2.2 Neuenburg	43
3.2.3 Basel-Stadt	44
3.2.4 Zürich	45
3.2.5 Luzern	46
3.2.6 Appenzell Ausserrhoden	47
3.3 Bekanntheit und benutzte Informationskanäle	47
3.3.1 Bekanntheit in der Bevölkerung	48
3.3.2 Informationskanäle der Zielgruppen	50
3.4 Fazit	54
4. Die Problematik der Berechtigten ohne Bezug	59
4.1 Vorgehen	59
4.1.1 Basel-Stadt	60
4.1.2 Luzern	61
4.1.3 Appenzell Ausserrhoden	62
4.2 Erreichung der Zielgruppe	62
4.2.1 Quantitative Ergebnisse	63
4.2.2 Merkmale von Berechtigten ohne Bezug	65

4.3 Gründe für den Nichtbezug	75
4.3.1 Bekanntheit bei den potenziell Berechtigten ohne Bezug	75
4.3.2 Andere Gründe für den Nichtbezug trotz Berechtigung	76
4.4 Fazit	78
5. Problematik der BezügerInnen ausserhalb der Zielgruppen	83
5.1 Vorgehen	83
5.2 Selbstständigerwerbende	84
5.2.1 Anteil an den Bezügerinnen und Bezüger	84
5.2.2 Ursachen und Lösungswege	87
5.3 Jugendliche in Ausbildung	89
5.3.1 Ausmass der Problematik	89
5.3.2 Ursachen und Lösungswege	90
5.4 Vermögende mit bescheidenem Einkommen	93
5.4.1 Ausmass der Problematik	93
5.4.2 Ursachen und Lösungswege	94
5.5 Fazit	96
6. Abwicklung der Prämienverbilligung	99
6.1 Vorgehen	99
6.2 Aktualität der Bemessungsgrundlagen	100
6.2.1 Bemessungsgrundlage	101
6.2.2 Veranlagungsperiode	101
6.2.3 Einreichungstermin	103
6.3 Raschheit der Abwicklung	105
6.3.1 Genf	105
6.3.2 Neuenburg	106
6.3.3 Basel-Stadt	106
6.3.4 Zürich	106
6.3.5 Luzern	107
6.3.6 Appenzell Ausserrhoden	107
6.4 Effizienz der Abwicklung der Prämienverbilligung	107
6.4.1 Darstellung der unterschiedlichen Arbeitsschritte	107
6.4.2 Durchschnittliche Dauer der Gesuchsbearbeitung	109
6.4.3 Kosten der Abwicklung	113

6.5 Modalitäten der Auszahlung	117
6.5.1 Überlegungen für und gegen die Bezahlung an die Versicherten	117
6.5.2 Konkrete Erfahrungen	119
6.6 Fazit	120
6.6.1 Aktualität der Bemessungsgrundlage	120
6.6.2 Raschheit der Abwicklung	121
6.6.3 Effizienz der Abwicklung	122
6.6.4 Modalitäten der Auszahlung	123
7. Synthese und Empfehlungen	125
7.1 Wie gut bekannt ist die Prämienverbilligung in den Kantonen?	125
7.1.1 Ergebnisse	125
7.1.2 Empfehlung	126
7.2 Erreichung der Zielgruppe	127
7.2.1 Ergebnisse	127
7.2.2 Empfehlung	128
7.3 Bezügerinnen und Bezüger ausserhalb der Zielgruppen	128
7.3.1 Ergebnisse	128
7.3.2 Empfehlungen	129
7.4 Abwicklung der Prämienverbilligung	130
7.4.1 Ergebnisse	130
7.4.2 Empfehlungen	132
7.5 Generelle Beurteilung des Vollzugs	132
Anhang	137
A1 Literaturverzeichnis	137
A2 Mitglieder der Begleitgruppe	140
A3 Liste der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner	141

Zusammenfassung

Das Ziel der vorliegenden Studie besteht darin, rund fünf Jahre nach der Einführung der Prämienverbilligung für die obligatorische Krankenpflege-Grundversicherung zentrale Fragen im Zusammenhang mit dem Vollzug zu beantworten. Den Fragestellungen wurde in den Kantonen Genf, Neuenburg, Basel-Stadt, Luzern, Zürich und Appenzell Ausserrhoden nachgegangen.

Wie gut bekannt ist die Prämienverbilligung in den Kantonen?

Die von IPSO Sozialforschung im Sommer 2000 durchgeführte repräsentative Versichertenbefragung zeigte, dass 85 Prozent der im Haushalt für die Krankenversicherung zuständigen Personen schon einmal von der Prämienverbilligung gehört hatten. Von der in der vorliegenden Untersuchung von Interface Politikstudien vertieft untersuchten Kantonen, welche die möglicherweise Bezugsberechtigten nicht automatisch auf Grund von Steuerdaten informieren, ist es dem Kanton Luzern gut gelungen, die Bevölkerung zu orientieren. Als weniger günstig erweist sich die Informationssituation im Kanton Basel-Stadt. Die Untersuchung hat ergeben, dass jene Personen, welche angaben, nichts von der Prämienverbilligung zu wissen, vor allem die Krankenversicherungen als Informationsdreh scheiben benutzen.

Wie gut werden die Zielgruppen mit den unterschiedlichen Vollzugssystemen erreicht?

Die Abklärungen in den Kantonen Luzern und Basel-Stadt, welche die möglicherweise Berechtigten nicht individuell auf Grund von Steuerdaten informieren, zeigen, dass in diesen beiden Kantonen zwischen 20 und 25 Prozent der steuerpflichtigen Personen, welche möglicherweise ein Anrecht auf eine Prämienverbilligung haben, bisher keinen Antrag gestellt haben. In den anderen untersuchten Kantonen liegt der Anteil dieser Personengruppen bei unter 5 Prozent.

Warum beanspruchen möglicherweise berechnigte Personen keine Prämienverbilligung?

Ungenügende Kenntnis der Prämienverbilligung und der relevanten Verfahren stehen als Grund für den Nichtbezug von Prämienverbilligung trotz möglicher Berechnigung in der ganzen Schweiz im Vordergrund. Im Kanton Basel-Stadt waren 56 Prozent der befragten möglicherweise

berechtigten Personen, welche keinen Antrag gestellt haben, der Ansicht, ungenügend informiert zu sein. Im Kanton Luzern betrug dieser Anteil 47 Prozent. In den Kantonen Appenzell Ausserrhoden und Genf, welche im Gegensatz zu Basel-Stadt und Luzern die individuelle Benachrichtigung auf Grund von Steuerdaten kennen, ist dieser Grund dagegen wesentlich weniger wichtig. An zweiter Stelle steht in der ganzen Schweiz der Wunsch nach Eigenständigkeit. 19 Prozent der Nennungen entfallen schweizweit auf dieses Argument. Drittwichtigster Faktor, der erklären kann, warum potenziell berechnete Personen keinen Antrag stellen, ist die Nachlässigkeit. Zurückhaltung gegenüber Behörden hat dagegen eine geringe Bedeutung.

Wie gross ist der Anteil von Personen, welche nicht in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen leben und Prämienverbilligung beziehen?

Die vorliegende Untersuchung kommt zum Schluss, dass der Bezug von Prämienverbilligung durch Personen, welche nicht in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen leben, im allgemeinen quantitativ unbedeutend ist. Die Ausnahme stellen die Jugendlichen in Ausbildung dar. 80 Prozent dieser Gruppe bezieht in den Kantonen Genf und Zürich. Hingegen gibt es keine Hinweise darauf, dass Selbstständigerwerbende und Vermögenden mit bescheidenem Einkommen, welche ebenfalls als mögliche Problemgruppen betrachtet wurden, überdurchschnittlich oft ohne wirtschaftliche Notwendigkeit Prämienverbilligung beziehen. Wo Probleme entstehen, wie beispielsweise im Kanton Genf, stehen sie im Zusammenhang mit dem Umstand, dass die Steuerveranlagungen als Bemessungsgrundlage die tatsächlichen ökonomischen Verhältnisse manchmal nur bedingt widerspiegeln. Ein Antragsystem und zusätzliche Kriterien können den Bezug durch Personen ausserhalb der Zielgruppen einschränken.

Wie sind die unterschiedlichen Systeme im Hinblick auf eine rasche und effiziente Abwicklung von Gesuchen zu beurteilen?

Die meisten Kantone stützen die Berechnung der Prämienverbilligung auf die Steuerdaten ab. Der verlangte rechtliche Status dieser Grundlage sowie der Umstand, ob ein Eingabetermin fixiert ist oder nicht, wirken sich negativ auf die Aktualität der Bemessungsgrundlage aus. Grundsätzlich ist mit dem Übergang zur einjährigen Gegenwartsbesteuerung eine erhebliche Verbesserung zu erwarten.

Die Untersuchung zeigt, dass die Prämienverbilligungen in jenen Kantonen am wenigsten vorschussweise geleistet werden müssen, welche keine Eingabetermine kennen, das Recht auf Prämienverbilligung retroaktiv gelten lassen und mindestens eine Teilzahlung sofort nach dem Entscheid auslösen.

Die Kantone wenden zwischen 1,3 und 2,9 Prozent der Prämienverbilligungssumme für den Vollzug auf. Vor allem die individuelle Gesuchsbearbeitung erhöht den Aufwand. Grundsätzlich wägen die Kantone daher ab zwischen einem Vorgehen, das die tatsächlichen sozialen und ökonomischen Verhältnisse der Betroffenen sehr genau erfasst und einer möglichst rationellen Abwicklung.

Ein weiterer im Zusammenhang mit der Abwicklung der Prämienverbilligung immer wieder diskutierter Aspekt ist die Frage, ob an die Versicherten oder an die Versicherer ausbezahlt werden soll. Angesichts der von Krankenversicherern und Gemeindevertretern berichteten zunehmenden Zahl von Prämienausständen und Betreibungen nehmen die Argumente zu, welche für die Zahlungen an die Versicherer sprechen.

Wie lautet die generelle Beurteilung des Vollzugs der Prämienverbilligung in den untersuchten Kantonen?

In der nachfolgenden Darstellung sind die Ergebnisse kantonsvergleichend zusammengefasst.

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

Insgesamt ist der Eindruck entstanden, dass nicht nur die Probleme der einzelnen kantonalen Systeme behoben, sondern auch die interkantona- nale Kompatibilität verbessert werden sollen.

Résumé

Voilà à peu près cinq ans que le système de réduction de primes de l'assurance obligatoire des soins est entré en vigueur. La présente étude se propose aujourd'hui de faire le point sur des questions essentielles en rapport avec l'application du système en se référant à la pratique des cantons de Genève, Neuchâtel, Bâle-Ville, Lucerne, Zurich et Appenzell Rhodes-Extérieures.

Le système de réduction de primes est-il bien connu dans les cantons?

L'enquête représentative effectuée par l'Institut de recherche sociale IPSO en été 2000 auprès d'assurés a indiqué que 85 % des personnes en charge des questions d'assurance-maladie dans les ménages avaient déjà entendu parler des réductions de primes. Notre étude approfondie de la pratique des cantons qui n'informent pas automatiquement, sur la base des données fiscales, les bénéficiaires potentiels de subsides, permet pour sa part de dire que le système de réduction de primes est inégalement connu dans les cantons. Lucerne, par exemple, a réussi à instaurer un système d'information efficace, ce qui n'est pas le cas de Bâle-Ville. Les personnes ayant déclaré n'avoir jamais entendu parler de réduction de primes ont généralement pour principale source d'information les caisses-maladie.

Les systèmes d'application en vigueur permettent-ils de toucher efficacement les groupes cible concernés?

Les études effectuées dans les cantons de Lucerne et de Bâle-Ville, deux cantons qui n'informent pas automatiquement sur la base des données fiscales les bénéficiaires potentiels d'une réduction de primes, indiquent que 20 à 25 % des assurés qui pourraient recevoir des subsides n'en ont jamais fait la demande. Dans les autres cantons sous revue, cette proportion n'atteint pas 5 %.

Pourquoi des bénéficiaires potentiels ne font-ils pas valoir leur droit à une réduction de primes?

Le fait qu'une personne ne demande pas de réduction de primes alors qu'elle y aurait légitimement droit résulte d'abord d'une méconnaissance du système et des procédures applicables. Cette observation vaut pour l'ensemble de la Suisse. 56 % des bénéficiaires potentiels interro-

gés dans le canton de Bâle-Ville ont estimé ne pas être suffisamment informés, contre 47 % dans le canton de Lucerne. Dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures et de Genève, qui contrairement aux cantons de Bâle-Ville et de Lucerne, informent automatiquement les assurés de leur droit sur la base de leurs données fiscales, le nombre de bénéficiaires potentiels qui ne font pas valoir leur droit en raison d'un manque d'information est nettement inférieur. La non-sollicitation des prestations s'explique ensuite par un souhait uniformément exprimé dans toute la Suisse, celui de l'autonomie. En moyenne suisse, 19 % des bénéficiaires potentiels ont avancé cette raison. Enfin, un certain nombre de bénéficiaires potentiels ne demandent rien par négligence. Relevons également à ce sujet que la réticence à avoir affaire aux pouvoirs publics ne constitue pas un élément déterminant.

Quelle est la part des personnes qui, n'étant pas de condition économique modeste, bénéficient malgré tout d'une réduction de primes?

L'étude indique qu'en général, le nombre de personnes bénéficiant d'une réduction de primes alors qu'elles n'y auraient pas droit au vu de leur situation économique, est en général négligeable. Exception: la catégorie des jeunes en formation, 80 % d'entre eux bénéficiant de subsides dans les cantons de Genève et de Zurich. Par contre, rien ne permet de penser que les indépendants et les personnes fortunées disposant d'un bas revenu - deux groupes considérés comme potentiellement problématiques - bénéficient davantage que la moyenne et sans nécessité économique d'une réduction de leurs primes d'assurance. Les problèmes rencontrés à ce propos, notamment dans le canton de Genève, résultent du fait que les données fiscales prises en compte au moment de la décision ne reflètent parfois qu'imparfaitement la situation réelle des contribuables. Un système fondé sur une demande de subsides et caractérisé par un renforcement des conditions d'octroi peut empêcher que des personnes n'appartenant pas aux groupes cible considérés bénéficient d'une réduction de primes.

Que penser des différents systèmes sous l'angle de la rapidité et de l'efficacité de traitement des demandes?

La plupart des cantons établissent le droit à la réduction de primes sur la base des données fiscales. Le statut légal que cette pratique suppose (établissement de l'impôt provisoire ou définitif) et l'éventuelle fixation d'un délai pour déposer une demande de subsides nuisent à la perti-

nence des bases de calcul. Le passage à une période fiscale d'une durée d'une année devrait permettre d'améliorer considérablement la situation actuelle.

L'étude montre par ailleurs que les cantons les moins sollicités pour accorder des avances sur réduction de primes sont ceux qui ne fixent pas de délai pour le dépôt d'une demande, qui acceptent le principe de la rétroactivité du droit et qui versent au moins une partie des subsides dus dès l'instant où il est établi qu'un assuré a droit à une réduction de primes.

Les cantons consacrent entre 1,3 et 2,8 % du total des réductions de primes à l'application de la mesure. Le traitement individuel des demandes constitue un facteur de renchérissement certain. Pour cette raison, les cantons s'interrogent toujours sur l'intérêt qu'ils ont à choisir entre une procédure établissant minutieusement la situation économique et sociale réelle des personnes concernées et une procédure la plus rationnelle qui soit.

Une autre question qui revient systématiquement quand il est question d'application de la réduction de primes est celle de savoir à qui, des assurés ou des assureurs, verser les subsides. Etant donné que les assureurs et les représentants des communes font état d'un volume croissant de primes d'assurance non honorées, les arguments en faveur d'un versement aux assureurs gagnent en poids.

Comment caractériser l'application de la réduction de primes dans les cantons sous revue?

Le tableau ci-dessous présente une comparaison succincte des caractéristiques des différents systèmes.

	<i>Genève</i>	<i>Neuchâtel</i>	<i>Bâle-Ville</i>	<i>Zurich</i>	<i>Lucerne</i>	<i>Appenzell R.E.</i>
Information des groupes cible	satisfaisant	satisfaisant	moyen	satisfaisant	moyen	satisfaisant
Accès aux groupes cible	satisfaisant	satisfaisant	moyen	satisfaisant	moyen	satisfaisant
Effet d'allègement pour les groupes cible	insuffisant	satisfaisant	moyen	insuffisant	moyen	satisfaisant
Exclusion de groupes non-cible	insuffisant	satisfaisant	satisfaisant	insuffisant	satisfaisant	satisfaisant
Pertinence des bases de calcul	satisfaisant	satisfaisant	très satisfaisant	insuffisant	moyen	moyen
Dispense de verser des avances	satisfaisant	satisfaisant	satisfaisant	insuffisant	satisfaisant	moyen
Coût de l'application par rapport aux ressources (%)	faible	élevé	faible	faible	élevé	faible

Nous arrivons à la conclusion qu'il faudrait non seulement supprimer les problèmes propres aux différents systèmes cantonaux, mais aussi améliorer la compatibilité entre les cantons.

Riassunto

Lo scopo di questo studio è di dare risposte a domande di primaria importanza inerenti l'applicazione della riduzione dei premi nell'assicurazione obbligatoria per le cure medico-sanitarie a circa cinque anni dalla sua introduzione. Nello studio è stata analizzata la situazione dei Cantoni di Ginevra, Neuchâtel, Basilea Città, Lucerna, Zurigo e Appenzello Esterno.

In che misura nei Cantoni si è a conoscenza della possibilità di beneficiare di riduzioni dei premi?

Dall'inchiesta rappresentativa che l'istituto di ricerca sociale IPSO ha effettuato presso gli assicurati nell'estate del 2000 è risultato che l'85 per cento delle persone che stipulano per sé e per i propri familiari l'assicurazione malattie aveva già sentito parlare della riduzione dei premi. Tra i Cantoni analizzati in modo approfondito, quelli che non informano automaticamente i potenziali beneficiari in base ai dati fiscali sono il Cantone Lucerna ed il Cantone Basilea Città. Il Cantone di Lucerna è riuscito a dare una buona informazione alla popolazione. Il risultato è invece meno positivo nel Cantone di Basilea Città, dove l'indagine ha mostrato che le persone che hanno dichiarato di ignorare la possibilità di beneficiare di riduzioni dei premi si informano soprattutto presso le casse malattia.

In che misura i sistemi adottati per l'applicazione della riduzione dei premi riescono a raggiungere i gruppi target?

Dall'analisi svoltasi nei Cantoni di Lucerna e di Basilea Città, i quali non informano individualmente i potenziali beneficiari in base ai dati fiscali, è scaturito che in entrambi i Cantoni tra il 20 e il 25 per cento dei contribuenti che probabilmente hanno diritto ad una riduzione dei premi non hanno finora inoltrato una richiesta in merito. Negli altri Cantoni presi in considerazione la percentuale di questi gruppi di persone è inferiore al 5 per cento.

Per quale motivo potenziali aventi diritto alla riduzione dei premi non la richiedono?

In tutta la Svizzera il motivo principale per cui persone che probabilmente ne avrebbero il diritto non chiedono la riduzione dei premi è la mancanza d'informazione in merito alla riduzione dei premi

e alle relative procedure. Nel Cantone di Basilea Città il 56 per cento dei potenziali aventi diritto interpellati che non hanno inoltrato una richiesta ritengono di non essere sufficientemente informati. Nel Cantone Lucerna la percentuale ammonta al 47 per cento. Questo motivo assume invece molto meno importanza nei Cantoni di Appenzello Esterno e di Ginevra che, contrariamente ai due Cantoni summenzionati, informano individualmente gli aventi diritto in base ai dati fiscali. Come secondo motivo (19 per cento) viene menzionata, per tutta la Svizzera, la volontà di vivere in modo indipendente e come terzo la negligenza. La riluttanza a rivolgersi alle autorità costituisce invece un fattore poco rilevante.

Qual è la percentuale di persone benestanti che beneficiano di premi ridotti?

Lo studio giunge alla conclusione che il numero di persone che, pur non vivendo in condizioni economiche modeste, usufruiscono della riduzione dei premi, è generalmente insignificante. I giovani in formazione costituiscono un'eccezione: nei Cantoni di Ginevra e di Zurigo l'80 per cento di questo gruppo beneficia di premi ridotti. Non vi è invece alcun indizio che lavoratori indipendenti e persone benestanti con reddito modesto, anch'essi considerati come gruppi che potrebbero creare problemi, beneficino di premi ridotti senza averne bisogno dal punto di vista economico in misura superiore alla media. Laddove insorgono problemi, come ad esempio nel Cantone di Ginevra, questi dipendono dal fatto che talvolta le imposizioni fiscali che fungono da base di calcolo riflettono solo in parte le condizioni economiche effettive del contribuente. Un sistema che preveda la presentazione di una richiesta e ulteriori criteri può limitare il numero di persone che usufruiscono di una riduzione dei premi pur essendo estranee ai gruppi target.

Come vanno valutati i vari sistemi quanto al disbrigo rapido ed efficiente delle richieste?

La maggior parte dei Cantoni calcola la riduzione dei premi basandosi sui dati fiscali. Lo status giuridico dei dati fiscali (provvisorio o definitivo) e la presenza o assenza di un termine per la presentazione delle richieste incidono negativamente sull'aggiornamento della base di calcolo. Con il passaggio alla tassazione annuale ci si attende per principio un notevole miglioramento rispetto alla situazione attuale.

L'indagine mostra che riduzioni dei premi anticipate devono essere concesse il meno possibile nei Cantoni che non stabiliscono un termine per l'inoltro delle richieste, permettono di far valere retroattivamente il diritto a tale riduzione ed effettuano almeno un pagamento parziale immediatamente dopo l'emanazione della decisione.

I Cantoni impiegano per l'operazione tra l'1,3 e il 2,8 per cento della somma destinata alla riduzione dei premi. Considerando che in particolare il disbrigo individuale delle richieste fa aumentare l'onere in tempo e denaro, per principio i Cantoni esaminano con cura se optare per un procedimento che rilevi in modo molto preciso le condizioni sociali ed economiche effettive dell'assicurato o per un procedimento che consenta il disbrigo più razionale possibile delle pratiche.

Un altro aspetto già ripetutamente discusso in relazione all'applicazione della riduzione dei premi consiste nella questione se l'importo debba essere versato agli assicurati o agli assicuratori. Visto che, stando a quanto riferito dagli assicuratori e dai rappresentanti dei Comuni, il numero di premi non pagati e di esecuzioni è in crescita, aumentano anche gli argomenti per il versamento a favore degli assicuratori.

Qual è la valutazione generale espressa in merito all'applicazione della riduzione dei premi nei Cantoni presi in considerazione?

La tabella seguente riassume i risultati dei vari Cantoni.

	<i>Ginevra</i>	<i>Neuchâtel</i>	<i>Basilea Città</i>	<i>Zurigo</i>	<i>Lucerna</i>	<i>Appenzello Esterno</i>
Informazione fornita ai gruppi target	buona	buona	media	buona	media	buona
Raggiungimento dei gruppi target	buono	buono	medio	buono	medio	buono
Sgravio per i gruppi target	insufficiente	rilevante	medio	insufficiente	medio	rilevante
Esclusione dei gruppi non considerati come gruppi target	insufficiente	buona	buona	insufficiente	buona	buona
Livello di aggiornamento della base di calcolo	buono	buono	ottimo	insufficiente	medio	medio
Possibilità di evitare versamenti anticipati	buone	buone	buone	insufficienti	buone	medie
Percentuale dei costi di applicazione rispetto ai mezzi	bassa	elevata	bassa	bassa	elevata	bassa

Nel complesso si è avuta l'impressione che, oltre a risolvere i problemi propri dei vari sistemi cantonali, si dovrà anche migliorare la compatibilità tra i Cantoni.

Summary

The present study aims to throw light on the major issues concerning the implementation of the premium reduction program associated with mandatory health insurance (pursuant to the Law on Health Insurance KVG) five years after its introduction. The study was conducted in the cantons Geneva, Neuchâtel, Basle-City, Lucerne, Zurich and Appenzell-Ausserrhoden.

How well acquainted are people in the various cantons with the premium reduction program?

A representative survey of insured parties conducted by IPSO Social Research in summer 2000 showed that 85 percent of those responsible for health insurance within the household have heard about reduced premiums. Among those cantons studied in depth here that do not automatically inform the insured that their tax base may entitle them to premium reductions, the canton Lucerne did a good job of informing the population. The situation in Basle-City proved less positive. The study showed that the people who claimed not to have heard of reduced premiums are those who relied primarily on insurers for information.

How effectively are the target groups reached by the various systems of implementation?

Our research in the cantons Lucerne and Basle-City (cantons that do not have a system of individual notification based on tax base) shows that in these two cantons between 20 and 25 percent of tax payers who might be entitled to premium reductions have not applied for them. In the remaining cantons this proportion is below 5 percent.

Why do people not take advantage of the reduced premiums they are entitled to?

The primary reason, throughout Switzerland, is insufficient knowledge of the relevant possibilities and procedures. In the canton Basle-City, 56 percent of the people surveyed who might be entitled to premium reductions but have not applied for them, think that they are insufficiently well informed. In the canton Lucerne this proportion was 47 percent. Insufficient information is considerably less important in the cantons Appenzell-Ausserrhoden and Geneva, both of which notify

parties individually based on tax base. The second reason cited throughout Switzerland is people's wish to be self-sufficient, with 19 percent of interviewees giving this reason. The third most important factor is likely to be negligence. Reticence towards the authorities does not play an important role.

What proportion of people benefit from premium reductions although they do not live in straitened circumstances?

The study arrives at the conclusion that the number of people who benefit from unjustified premium reductions is quantitatively negligible. The exception are young people undergoing training, 80 percent of whom are granted reductions in cantons Geneva and Zurich. But there are no indications that the self-employed and the wealthy with low income – assumed to be two further potential problem groups - receive above average economically unfounded premium reductions. Where problems do arise, as for example in Geneva, they are due to the fact that the tax assessment does not always reflect the person's true economic situation. A sound application system and additional criteria could be useful to avoid unjustified entitlement.

How do the various cantonal systems compare in terms of fast and efficient application processing?

Most cantons calculate reduced premiums on the basis of tax data. It is the legal requirements for these (provisional or definitive tax assessment) as well as the presence or absence of a deadline for reduced premium applications that may give rise to calculations that are not up-to-date. The transition to a taxation system based on the running year is bound to improve things considerably in this area.

The study shows that premium reductions are least likely to be paid in advance in cantons without application deadlines that admit the right to retroactive reductions, and grant at least one partial payment immediately after the decision.

Cantons spend between 1.3 and 2.9 percent of the global costs of reduced premiums for administration. It is in particular the individual processing of applications that generates additional costs. In consequence, cantons attempt to find a balance between costly procedures that stringently assess the applicants' social and economic situation and more cost-effective procedures.

A further topical question is whether payments should be made to the insured or to the insurers. In view of the growing number of unpaid premiums and debt collection procedures reported by insurers and local administrative officials, it appears that direct payment to insurers might offer the best solution.

What is the overall assessment of the reduced premium system in the various cantons?

The table below gives a comparative rundown by canton:

	<i>Geneva</i>	<i>Neuchâtel</i>	<i>Basle-City</i>	<i>Zurich</i>	<i>Lucerne</i>	<i>Appenzell-A.</i>
Information of target group	good	good	moderate	good	moderate	good
Access to target group	good	good	moderate	good	moderate	good
Relief for target group	bad	good	moderate	bad	moderate	good
Exclusion of non-targeted groups	bad	good	good	bad	good	good
Relevance of assessment base to period	good	good	very good	bad	moderate	moderate
Avoiding advance payments	good	good	good	bad	good	moderate
Costs of administration in % of resources	low	high	low	low	high	low

The upshot is that problems need to be addressed at the cantonal level, but that inter-cantonal compatibility should also be improved.

1. Einleitung

Mit der Einführung des Krankenversicherungsgesetzes (KVG) wurde auch die Subventionierung der Krankenkassenprämien neu geregelt. Das System der generellen Senkung der Prämien für alle Versicherten wurde durch eine individuelle Prämienverbilligung für Personen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen ersetzt. In der Ausgestaltung der Prämienverbilligung sind die Kantone weitgehend frei.

In einer vom Institut für Politikstudien Interface im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherung durchgeführten und 1998 publizierten Untersuchung wurde der Frage nachgegangen, ob die kantonsspezifischen Berechnungsmethoden und Leistungshöhen geeignet sind, die durch das KVG gesetzten Ziele zu erreichen.¹ Diese Untersuchung wurde 2000 unter dem Titel „Monitoring der sozialpolitischen Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen im Jahr 2000“ aktualisiert.² Die Wirksamkeit der Prämienverbilligung hängt jedoch nicht nur von den Berechnungsmethoden und den Leistungshöhen, sondern auch von der Abwicklung der Zusprache der Unterstützungsbeiträge ab. Die Monitoringstudien klammerten derartige Fragen weitgehend aus. Mit der vorliegenden Untersuchung wird diese Lücke geschlossen und der Vollzug der Prämienverbilligung in den Kantonen thematisiert.

Das Ziel der Studie besteht darin, rund fünf Jahre nach der Einführung der Prämienverbilligung zentrale Fragen im Zusammenhang mit dem Vollzug der Prämienverbilligung zu beantworten. Den Fragestellungen wird in ausgewählten Kantonen nachgegangen. Im Folgenden beschreiben wir zuerst die zentralen untersuchungsleitenden Fragestellungen (Abschnitt 1.1). Danach äussern wir uns zur Auswahl der vertieft untersuchten Kantone und zur Vorgehensweise der Untersuchung (Abschnitt 1.2). In Abschnitt 1.3 legen wir den Aufbau des Berichts dar.

1.1 Fragestellungen

Die vorliegende Untersuchung konzentrierte sich auf vier Fragestellungen, welche im Zusammenhang mit dem Vollzug der Prämienverbilligung stehen.

¹ Balthasar 1998.

² Balthasar 2001.

1.1.1 Wie gut bekannt ist die Prämienverbilligung in den Kantonen?

Die Prämienverbilligungssysteme der Kantone unterscheiden sich in der Vorgehensweise zur Benachrichtigung der Berechtigten. Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe erhalten in allen Kantonen die Prämienverbilligung, ohne dass sie ein Gesuch stellen müssen. Die meisten Kantone informieren alle übrigen möglicherweise berechtigten Personen individuell über ihr Recht auf Prämienverbilligung. Daneben unternehmen sie zum Teil erhebliche Anstrengungen zur Information der Berechtigten über die Medien und über andere Kanäle. Trotz diesen Bemühungen wird in der politischen Diskussion immer wieder behauptet, die anspruchsberechtigten und bedürftigen Personen seien ungenügend informiert.

1.1.2 Erhalten die Berechtigten unabhängig von den kantonal unterschiedlichen Informations- und Auszahlungssystemen die ihnen zustehende Prämienverbilligung?

Die Auszahlung der Prämienverbilligung erfolgt in fünf Kantonen automatisch auf Grund der Steuerdaten. In den übrigen Kantonen müssen Anträge gestellt werden. Es ist offen, wie gross der Anteil jener berechtigten Personen ist, welche keine Prämienverbilligung beziehen. Lässt sich zeigen, dass bestimmte Personengruppen über- oder unterdurchschnittlich gut erreicht werden?

1.1.3 Wie gross ist der Anteil von Personen, welche nicht in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen leben und dennoch Prämienverbilligung beziehen?

In den meisten Kantonen dienen Steuerdaten als Bemessungsgrundlage für die Prämienvergünstigung. Dies kann dazu führen, dass auch Personen, welche nicht in jedem Fall zur Zielgruppe der Personen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen gehören (z. B. Selbstständigerwerbende, Vermögende mit bescheidenem Einkommen, Jugendliche in Ausbildung, welche von den Eltern unterstützt werden), von der Prämienverbilligung profitieren. Es stellt sich die Frage nach den betroffenen Personengruppen und der quantitativen Bedeutung dieses Problems. Zudem sind im interkantonalen Vergleich jene Strategien von Interesse, mit welchen es gelingt, Personen auszuschliessen, welche nicht zur Zielgruppe gehören.

1.1.4 Wie sind die unterschiedlichen Systeme im Hinblick auf eine rasche und effiziente Abwicklung von Gesuchen zu beurteilen?

Schliesslich stellten sich Fragen im Zusammenhang mit der Abwicklung der Prämienverbilligung. Offen ist in diesem Zusammenhang, wie aktuell die zur Berechnung der Prämienverbilligung verwendeten Angaben sind. Weiter stellt sich die Frage, wie rasch die Gesuche behandelt werden. Zudem ist es von Interesse, die Vollzugskosten der unterschiedlichen Systeme zu analysieren und wichtige Kosten beeinflussende Faktoren zu erkennen. Schliesslich müssen die Vor- und Nachteile, welche mit der Auszahlung an die Versicherer beziehungsweise an die Versicherten verbunden sind, abgewogen werden.

1.2 Vorgehensweise

Die Beantwortung der aufgeworfenen Fragen verlangte eine eingehende Auseinandersetzung mit den kantonalen Systemen der Prämienverbilligung. Zu diesem Zweck musste eine Auswahl getroffen werden. Es sollten die unterschiedlichen Systeme der Ermittlung der Anspruchsberechtigung und der Auszahlung berücksichtigt werden, weil die entsprechenden Unterschiede für die Erreichung der Zielgruppen als entscheidend betrachtet werden. Zudem sollten Deutsch- und Westschweizer Kantone in diese Untersuchung einbezogen werden. Die Wahl fiel schliesslich auf die Kantone Genf, Neuenburg, Basel-Stadt, Zürich, Luzern und Appenzell Ausserrhoden.

D 1.1: Auswahl der vertieft untersuchten Kantone

<i>System</i>	<i>Region</i>	<i>Kantone</i>	<i>vertieft untersucht</i>
Automatismus	Deutschschweiz	Zürich, Bern, Appenzell Innerrhoden	Zürich
	Westschweiz	Neuenburg, Jura	Neuenburg
Antragssystem mit individueller Information auf Grund von Steuerdaten	Deutschschweiz	Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Glarus	Appenzell Ausserrhoden
	Westschweiz	Tessin, Waadt, Wallis, Genf	Genf
Antragssystem ohne individuelle Information auf Grund von Steuerdaten	Deutschschweiz	Luzern, Basel-Stadt	Luzern, Basel-Stadt
	Westschweiz		

Nachfolgend gehen wir kurz auf die wichtigsten Arbeitsschritte ein. Ein ausführlicherer methodischer Teil wird zudem den einzelnen Kapiteln vorangestellt.

1.2.1 Auswertungen verfügbarer Unterlagen

Den Ausgangspunkt der Arbeit stellt die Untersuchung über die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen dar.³ Diese Studie bietet auch einen Überblick über die Unterschiede der kantonalen Prämienverbilligungssysteme. Darauf aufbauend haben wir uns mittels übriger verfügbarer Unterlagen vertieft in die Vollzugssysteme der ausgewählten Kantone eingearbeitet. Dazu gehörten kantonale Jahresberichte, Botschaften zu kantonalen Gesetzesvorlagen sowie kantonale Statistiken. In den Kantonen Luzern, Basel-Stadt und Appenzell Ausserrhoden haben wir selbst ergänzend zur Rahmenstudie des Bundesamtes für Sozialversicherung vertiefte kantonale Untersuchungen durchgeführt.⁴ Deren Ergebnisse sind in diesem Bericht ebenso zusammengefasst wie die Resultate einer umfassenden Studie betreffend die Situation im Kanton Genf, welche von der Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEFF) 1999 durchgeführt wurde.⁵

Weiter konnten wir auf zwei Studien zurückgreifen, welche im Rahmen der Wirkungsanalyse des KVG vom Bundesamt für Sozialversicherung in Auftrag gegeben worden waren. Einerseits handelt es sich um eine gesamtschweizerisch repräsentative Haushaltsbefragung zum Thema Krankenversicherung, welche von IPSO Sozialforschung im Sommer 2000 durchgeführt wurde.⁶ In diesem Zusammenhang wurde unter anderem auch die Bekanntheit der Prämienverbilligung ermittelt. Andererseits untersuchte Prognos im zweiten Halbjahr 2000 den Umfang und die Qualität der Information der Versicherten durch Bund, Kantone, Krankenversicherer, Leistungserbringer und Medien.⁷

³ Balthasar 1998.

⁴ Balthasar/Bieri/Furrer 2001; Balthasar/Bieri 2001a; Balthasar/Bieri 2001b.

⁵ Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2000.

⁶ Peters/Müller/Luthiger 2001.

⁷ Prognos AG 2001.

1.2.2 Gespräche mit Expertinnen und Experten

Der zweite Arbeitsschritt diente der Befragung von Expertinnen und Experten der Prämienverbilligungssysteme in den vertieft untersuchten Kantonen. Einerseits handelte es sich um Vollzugsverantwortliche in kantonalen und kommunalen Verwaltungen. Andererseits wurden verwaltungsexterne Spezialistinnen und Spezialisten (Budgetberatungsstellen, Versicherer, usw.) kontaktiert. Insgesamt haben wir rund 40 Gespräche geführt.

1.2.3 Telefonische Befragungen von Zielgruppen ohne Bezug

In den Kantonen Basel-Stadt, Luzern und Appenzell Ausserrhoden wurden Telefoninterviews mit potenziell bezugsberechtigten Personen, welche keinen Antrag auf Prämienverbilligung gestellt haben, durchgeführt. Im Kanton Basel-Stadt wurden 288 Interviews geführt. Im Kanton Luzern waren es 227, im Kanton Appenzell Ausserrhoden 61.

1.2.4 Begleitgruppe

Die Arbeiten wurden von einer Gruppe mit Verantwortlichen aller vertieft untersuchten Kantone sowie Vertreterinnen und Vertretern des Bundesamtes für Sozialversicherung begleitet (vgl. Anhang A2). Die Gruppe traf sich im August 2000 und im Januar 2001 zu einer Sitzung. Dabei wurden Zwischenresultate beziehungsweise ein Entwurf des Schlussberichts diskutiert.

1.2.5 Grenzen der Untersuchung

Wie wir im Laufe des vorliegenden Berichts noch ausführlich darlegen werden, ist die Datenlage im untersuchten Feld schlecht. Zur Beantwortung zahlreicher wichtiger Fragestellungen standen keine statistischen Grundlagen zur Verfügung. Vor diesem Hintergrund soll an dieser Stelle ausdrücklich auf die Grenzen der Untersuchung hingewiesen werden. In verschiedenen Bereichen mussten wir unsere Beurteilungen nahezu ausschliesslich auf Expertenmeinungen stützen.

Zusätzlich ist der Hinweis wichtig, dass es sich bei den in diesem Bericht dargestellten Ergebnissen um eine Momentaufnahme Ende 2000 handelt. Die meisten statistischen Grundlagen beziehen sich zudem auf das Jahr 1999. Die Prämienverbilligungssysteme zahlreicher Kantone werden jedoch laufend weiterentwickelt. Die in diesem Bericht darge-

stellten Situationen entsprechen darum an verschiedenen Orten nicht mehr ganz den aktuellen Verhältnissen. Gelegentlich sind im Laufe der Evaluation gewonnene und in der Begleitgruppe kommunizierte Ergebnisse bereits in die Neugestaltung des Vollzugs eingeflossen.

1.3 Aufbau des Berichts

Der Bericht gliedert sich in sieben Kapitel. Nach der Einleitung (Kapitel 1) werden in Kapitel 2 die kantonalen Vollzugsmodelle im Überblick dargestellt. Zudem werden die Verhältnisse in den Beispielkantonen Genf, Neuenburg, Basel-Stadt, Zürich, Luzern und Appenzell Auser rhoden im gesamtschweizerischen Vergleich eingeordnet und ausführlich beschrieben. Die Kapitel 3 bis 6 gehen den Hauptfragen nach. Kapitel 3 widmet sich den Informationsaktivitäten der untersuchten Kantone. Kapitel 4 thematisiert die Frage, wie gut die Zielgruppen mit den kantonal unterschiedlichen Systemen zur Ermittlung der Berechtigten erreicht werden. Kapitel 5 untersucht die Bedeutung von Personengruppen, welche nicht zur Zielgruppe gehören und dennoch Prämienverbilligung beziehen. Kapitel 6 konzentriert sich auf die Beantwortung von Fragen im Zusammenhang mit der Abwicklung der Prämienverbilligung. Im abschliessenden siebten Kapitel fassen wir die Ergebnisse zusammen und formulieren Empfehlungen.

1.4 Dank

Wir möchten allen Expertinnen und Experten herzlich für ihre Auskunftsbereitschaft danken. Besonderer Dank gebührt den Mitglieder der Begleitgruppe sowie den Verantwortlichen der Kantone Luzern, Basel-Stadt und Appenzell Auser rhoden, welche unsere empirischen Erhebungen tatkräftig unterstützt haben.

2. Kantonale Vollzugsmodelle im Vergleich

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 auf die wichtigsten Unterschiede in den Systemen ein.⁸ Wir beantworten die Frage, wie die Berechtigten in den Kantonen bestimmt, ermittelt, informiert und ausbezahlt werden (Abschnitt 2.1). Danach wenden wir uns vertieft der Situation in den ausgewählten Kantonen Genf, Neuenburg, Basel-Stadt, Zürich, Luzern und Appenzell Ausserrhoden zu (Abschnitt 2.2).

2.1 Überblick über die kantonalen Vollzugssysteme

Im Bereich der Prämienverbilligung unterscheiden sich die kantonalen Vollzugsmodelle sehr stark. Die wesentlichen Differenzen lassen sich anhand von vier Faktoren beschreiben. Der erste Unterschied liegt in der Methode zur Berechnung der Anspruchsberechtigung. 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.

2.1.1 Berechnung der Anspruchsberechtigung

Die Feststellung der Anspruchsberechtigung und der Höhe der Beiträge unterscheidet sich zwischen den Kantonen dadurch, dass verschiedene Einkommensgrundlagen zur Ermittlung beigezogen werden. In der Regel sind dies Daten aus der Steuerveranlagung. Einzig der Kanton Basel-Stadt greift auf die aktuellen Verhältnisse gemäss Lohnausweis oder – bei Selbstständigerwerbenden – Erfolgsrechnung zurück. Weiter sind die Abzugsmöglichkeiten und der Einbezug des Vermögens in den Kantonen verschieden. In der Art der Berechnung der Prämienverbilligung lassen sich zwei Modelle unterscheiden:

- Das erste Modell geht von einer variablen Einkommensgrenze aus. Der Kreis der Berechtigten wird durch die Festsetzung eines *Prozentsatzes* ermittelt, den die Prämie gemessen am massgeblichen

⁸ Kapitel lehnt sich eng an Balthasar 2001 an.

Einkommen erreichen muss. Überschreitet die Belastung durch die Prämie diese Grenze, dann besteht ein Anspruch auf Prämienverbilligung. Wie Darstellung D 2.1 zeigt, berechnet mehr als die Hälfte der Kantone nach diesem System. Von den vertieft in diese Untersuchung einbezogenen Kantone gehören Luzern und Appenzell Ausserrhoden dazu.

- Das zweite Modell arbeitet mit *Einkommensstufen*. Fällt ein Haushalt in eine anspruchsberechtigte Einkommensklasse, dann erhält er einen fixen Betrag an Prämienverbilligung. Dieses Modell gilt unter anderem in den von uns untersuchten Kantonen Zürich, Basel-Stadt, Neuenburg und Genf.

2.1.2 Ermittlung der Anspruchsberechtigung und Auszahlung

Die Prämienverbilligungssysteme der Kantone unterscheiden sich weiter in den Vorgehensweisen zur Ermittlung der Berechtigten. Grundsätzlich lassen sich drei Formen unterscheiden: die automatische Ermittlung und Auszahlung, die individuelle Benachrichtigung verbunden mit der Notwendigkeit eines Antrags zur Auszahlung und das Antragssystem ohne individuelle Benachrichtigung auf Grund von Steuerdaten.

- Beim *System der automatischen Ermittlung und Auszahlung* erhalten die Berechtigten die Verbilligung auf Grund der Steuerveranlagung ohne weitere Formalitäten zugesprochen. Wie Darstellung D 2.1 zeigt, kommt dieses System bei den analysierten Kantonen in Zürich und Neuenburg zur Anwendung. Personen, welche nicht automatisch entschädigt wurden und dennoch glauben, Anspruch auf Prämienverbilligung zu haben, können einen Antrag stellen.
- 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. Wer nicht individuell benachrichtigt wird, kann ebenfalls einen Antrag stellen, wenn er oder sie glaubt, anspruchsberechtigt zu sein. Das Modell ist gegenwärtig am weitesten verbreitet und gilt bei den untersuchten

Kantone in Genf und Appenzell Ausserrhoden (vgl. Darstellung D 2.1).

- Beim *Antragssystem ohne individuelle Benachrichtigung auf Grund von Steuerdaten* findet eine generelle Information der Bevölkerung über die Medien, öffentliche Plakate oder den Versand an alle Haushalte statt. Dieses Modell kommt in den Kantonen Luzern und Basel-Stadt zur Anwendung. Der Kanton Luzern orientiert diejenigen Personen individuell, welche in den Vorjahren einen Antrag gestellt haben. Auf Angaben aus der Steuerveranlagung kann nicht zurückgegriffen werden, weil nur die einzelnen Gemeinden darüber verfügen.

2.1.3 Möglicher Zeitpunkt der Antragstellung

Es ist der Wunsch des Gesetzgebers, dass die Kantone bei der Überprüfung der Anspruchsberechtigung die aktuellsten Einkommens- und Familienverhältnisse berücksichtigen.⁹ Wichtig ist vor allem die Möglichkeit, dass bei einer Verschlechterung oder Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse oder einer Änderung der Familienverhältnisse die Anspruchsberechtigung überprüft werden kann. Dies ist am besten gewährleistet, wenn Anträge auf Prämienverbilligung während des ganzen Jahres gestellt werden können, wie dies zum Beispiel in den Kantonen Genf, Neuenburg und Basel-Stadt der Fall ist (vgl. Darstellung D 2.1). In vielen Kantonen gilt jedoch ein fixer Eingabetermin: Anträge sind dort nur bis zu einem bestimmten Datum möglich. Auf die Folgen dieser Unterschiede gehen wir in Abschnitt 6.2.3 ein.

2.1.4 Modalitäten der Auszahlung

Im Zusammenhang mit den Modalitäten der Auszahlung ist vor allem die Frage nach dem Adressaten der Auszahlung wichtig. Die Zahlung kann entweder direkt an die Versicherten oder an eine Krankenkasse, das heisst einen Versicherer erfolgen. Gegenwärtig zahlen 16 Kantone die Prämienverbilligung an die Versicherer aus (vgl. Darstellung D 2.1). Dazu gehören Genf, Neuenburg, Basel-Stadt und Zürich. In den Kantonen Luzern und Appenzell Ausserrhoden geht die Prämienverbilligung an die Versicherten.

⁹ Art 65, Abs 3, Satz 1 des revidierten Krankenversicherungsgesetzes.

D 2.1: Eckwerte des Vollzugs in den Kantonen 2000

<i>Kanton</i>	<i>Prozent- oder Stufenmodell</i>	<i>Ermittlung Anspruchsberechtigung und Auszahlung</i>	<i>Sind Anträge jederzeit möglich?</i>	<i>normaler Adressat der Auszahlung</i>
ZH	Stufenmodell	automatisch	nein	Versicherer
BE	Stufenmodell	automatisch	bei neuer Steuer- veranlagung	Versicherer
LU	Prozentmodell	auf Antrag	nein	Versicherte
UR	Prozentmodell	individuelle Benachrichtigung	nein	Versicherte
SZ	Stufenmodell	individuelle Benachrichtigung	nein	Versicherte
OW	Prozentmodell	individuelle Benachrichtigung	nein	Versicherte
NW	Prozentmodell	individuelle Benachrichtigung	nein	Versicherte
GL	Prozentmodell	individuelle Benachrichtigung	nein	Versicherte
ZG	Prozentmodell	individuelle Benachrichtigung	nein	Versicherer
FR	Stufenmodell	individuelle Benachrichtigung	ja	Versicherer
SO	Prozentmodell	individuelle Benachrichtigung	nein	Versicherer
BS	Stufenmodell	auf Antrag	ja	Versicherer
BL	Prozentmodell	individuelle Benachrichtigung	nein	Versicherte
SH	Prozentmodell	individuelle Benachrichtigung	bei veränderten Steuerfaktoren	Versicherte
AR	Prozentmodell	individuelle Benachrichtigung	nein	Versicherte
AI	Prozentmodell	automatisch	nein	Versicherte
SG	Prozentmodell	individuelle Benachrichtigung	nein	Versicherer
GR	Prozentmodell	individuelle Benachrichtigung	nein	Versicherer
AG	Prozentmodell	individuelle Benachrichtigung	nein	Versicherer
TG	Stufenmodell	individuelle Benachrichtigung	ja	Versicherte
TI	Stufenmodell	individuelle Benachrichtigung	ja	Versicherer
VD	Stufenmodell	individuelle Benachrichtigung	ja	Versicherer
VS	Stufenmodell	individuelle Benachrichtigung	ja	Versicherer
NE	Stufenmodell	automatisch	ja	Versicherer
GE	Stufenmodell	individuelle Benachrichtigung	ja	Versicherer
JU	Stufenmodell	automatisch	ja	Versicherer

Quelle: Balthasar 2001

2.2 Die Situation in den ausgewählten Kantonen

Wenden wir uns nun dem Vollzug der Prämienverbilligung in den vertieft untersuchten Kantonen Genf, Neuenburg, Zürich, Basel-Stadt, Luzern und Appenzell Ausserrhoden zu. Ausgangspunkt dafür bieten statistische Angaben betreffend die im Rahmen der individuellen Prä-

mienverbilligung ausgerichteten Beiträge und die Anzahl Bezügerinnen und Bezüger (vgl. Darstellung D 2.2).

D 2.2: Bezahlte Beiträge je Kanton 1999, Ausschöpfung der Bundesbeiträge 1999 sowie Anzahl Bezügerinnen und Bezüger

Kanton	Beiträge der Kantone in Fr.	Ausschöpfung in Prozent	BezügerInnen 1999	
			Total Personen	Quoten¹
Genf	197'518'323	100,0	161'356	39,9
Neuenburg	78'427'206	100,0	62'240	37,5
Basel-Stadt	94'720'518	100,0	52'400	28,0
Zürich	354'934'410	64,0	425'485 ²	35,1
Luzern	101'596'621	54,0 ³	128'983	38,0
Appenzell A.	16'300'000	85,0	17'785	33,3
Schweiz	2'476'647'651	75,7	2'376'269	33,3

¹ BezügerInnen in Prozent der mittleren Wohnbevölkerung 1999. ² Die Angaben für den Kanton Zürich (378'435 PV-BezügerInnen, ohne Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe) wurden durch 27'050 BezügerInnen von Ergänzungsleistungen, welche in der Schweizerischen Sozialversicherungsstatistik 2000 (Bundesamt für Sozialversicherung 2000) ausgewiesen werden und 20'000 SozialhilfebezügerInnen mit einer Prämienverbilligung, welche im Bericht „Individuelle Prämienverbilligung nach KVG und Prämienübernahme im Kanton Zürich 1999“ (Rüst 2000) erwähnt werden, ergänzt. 1999 haben im Kanton Zürich somit 425'485 Personen eine Prämienverbilligung erhalten. ³ Von den 101 Millionen Franken wurden 81 Millionen Franken der Staatsrechnung 1999 belastet. 20 Millionen Franken wurden durch Mittel gedeckt, welche in den Vorjahren nicht aufgewendet wurden. 81 Millionen Franken entsprechen 54 Prozent des Maximalbeitrags von 150 Millionen Franken.

Quelle: Balthasar 2001

Bezüglich der Beiträge, welche die Kantone zu Gunsten der Prämienverbilligung ausgerichtet haben, lassen sich erhebliche Unterschiede 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. Die Kantone haben nämlich die Möglichkeit, ihre Beiträge zu kürzen. Die Darstellung zeigt, dass Zürich, Luzern und Appenzell Ausserrhoden von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht haben.

Die Festlegung des Berechtigtenkreises in den Kantonen erfolgt auf einer ausserordentlich heterogenen Basis. In der Schweiz haben 1999

rund 2,3 Millionen Personen Prämienverbilligungen erhalten. Wie aus Darstellung D 2.2 hervorgeht, entspricht dies 33,3 Prozent der Wohnbevölkerung. Die statistische Basis für diese Berechnungen ist allerdings in gewissen Teilen nicht ganz zuverlässig.¹⁰ Die Darstellung weist auch darauf hin, dass sich der Anteil der Bezügerinnen und Bezüger an der Wohnbevölkerung zwischen den Kantonen stark unterscheidet. In den untersuchten Kantonen Genf, Neuenburg, Zürich und Luzern liegt der Anteil der Bezügerinnen und Bezüger über dem schweizerischen Durchschnitt. Während der Anteil in Appenzell Ausserrhoden genau dem Durchschnitt entspricht, liegt er in Basel-Stadt darunter.

2.2.1 Genf

Der Kanton Genf kennt seit 1985 ein kantonales System zur Prämienverbilligung. Der Service d'assurance-maladie dient als primäre Vollzugsstelle. Die Berechtigten werden automatisch auf Grund der Steueranlagung ermittelt. Das bestehende kantonale System wurde nach Einführung des Krankenversicherungsgesetzes 1996 zunächst fast unverändert weitergeführt.¹¹ 1999 wurden jedoch verschiedene administrative Änderungen vorgenommen. So wird die Prämienverbilligung seither einheitlich für alle Berechtigten direkt an die Versicherer ausbezahlt.

1999 haben im Kanton Genf über 161'000 Personen Beiträge an die Krankenkassenprämien erhalten (vgl. Darstellung D 2.2).¹² Das waren rund 40 Prozent der Bevölkerung. Insgesamt wurden 1999 rund 200 Millionen Franken ausbezahlt. Der Grosse Rat des Kantons Genf beschloss im Zusammenhang mit der Einführung des KVG die Bundesmittel ganz auszuschöpfen.¹³ Zudem legte er fest, dass folgende Zielgruppen besonders von der Prämienverbilligung profitieren sollten:

- Erstens sollten die Mittel insbesondere den Empfängerinnen und Empfängern von AHV-Ergänzungsleistungen und von Sozialhilfe zugute kommen. Bei dieser Personengruppe wird die Grundprämie wie

¹⁰ Ein wesentliches Problem liegt darin, dass es sich bei den BezügerInnen des Jahres 1999 um Personen handelt, welche Prämienverbilligung des Jahres 1999 oder der Vorjahre beziehen.

¹¹ Loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie entrée en vigueur le 1er janvier 1998 (J 3 05).

¹² Inklusiv Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen; Stichtag 31.12.1999.

¹³ Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2000.

schon vor der Einführung des KVG voll übernommen. Dies gilt auch für Personen mit kantonalen Ergänzungsleistungen. Wie eine genauere Betrachtung der Statistik zeigt, gehörten 1998 über 32'000 der 145'000 Bezügerinnen und Bezüger zu dieser Gruppe.¹⁴ Dabei war gegenüber 1996 eine starke Zunahme des Anteils festzustellen. Anders als in den übrigen Kantonen wird bei diesen Personen die effektive und nicht eine Richt- oder Durchschnittsprämie für die Grundversicherung vergütet.

- Zweitens sollte ungefähr ein Drittel der Bevölkerung in den Genuss von Prämienverbilligung kommen. Wie Darstellung D 2.2 zeigt, waren es 1999 sogar knapp 40 Prozent. Dadurch folgt der Kanton Genf der Absicht des Bundes, welche die Prämienverbilligung nicht nur für die ärmsten Bevölkerungsschichten vorsieht.
- Drittens sollten vor allem Familien mit Kindern von der Prämienverbilligung profitieren. Mit einer Bevorzugung dieser Zielgruppe sollten die im Kanton Genf tiefen Kinderzulagen etwas kompensiert werden. Zu diesem Zweck werden die Prämien der Grundversicherung von Kindern allen Berechtigten voll vergütet. Dies ist auch dann der Fall, wenn die Eltern nur eine Teil-Prämienverbilligung beziehen können. Eine weitergehende Berücksichtigung von Familien als spezielle Zielgruppe der Prämienverbilligung musste 1998 nach einem Verwaltungsgerichtsentscheid rückgängig gemacht werden.¹⁵

1999 wurde das Prämienverbilligungssystem des Kantons Genf von der ausserparlamentarischen Commission externe d'évaluation des politiques publiques evaluiert.¹⁶ Die Untersuchung machte auf verschiedene Schwachstellen des Genfer Systems aufmerksam. Sie zeigte insbesondere, dass die Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe über 50 Prozent der Prämienverbilligungssumme beanspruchen. Da dennoch ein Drittel der Bevölkerung erreicht werden soll, ist der Kanton Genf gezwungen, die Beiträge für die übrigen Bezügerinnen und Bezüger sehr tief anzusetzen. Weiter stellte die Kommission fest, dass im Kanton Genf 241 Personen mit einem Bruttovermögen von

¹⁴ Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2000.

¹⁵ Gerichtsentscheid auf Grund des Artikels 22, Alinea 3 der kantonalen Verordnung zum KVG. Dieser besagt, dass der Zivilstand kein Kriterium für die Zuteilung der Prämienverbilligung sein darf.

¹⁶ Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2000.

über einer Million Franken dank den steuerrechtlich zulässigen Abzügen in den Genuss von Prämienverbilligung kamen.

Gegenwärtig prüft eine Arbeitsgruppe die Umsetzung von Vorschlägen für eine gleichmässige Verteilung der Prämienverbilligungssumme.

2.2.2 Neuenburg

Der Kanton Neuenburg führte 1981 ein Obligatorium für die Krankenversicherung ein. Gleichzeitig wurde ein kantonales Prämienverbilligungssystem in Kraft gesetzt. Für dessen Vollzug ist der Service d'assurance-maladie des Département des finances et des affaires sociales zuständig. Die Einführung der Prämienverbilligung auf Grund des Krankenversicherungsgesetzes führte in Neuenburg zu keinen grundsätzlichen Änderungen.¹⁷ Es erhöhte sich einzig die Anzahl der Berechtigten.

1999 haben im Kanton Neuenburg 62'240 Personen während des ganzen Jahres oder für einige Monate Beiträge an die Krankenkassenprämien erhalten (vgl. Darstellung D. 2.2).¹⁸ Das sind 37,5 Prozent der Bevölkerung. Insgesamt wurden 1999 knapp 80 Millionen Franken ausbezahlt. Der Kanton Neuenburg schöpft die Bundesbeiträge zu 100 Prozent aus. Die Berechnung der Prämienverbilligung erfolgt auf der Basis der Steuerdaten, der aktuellen familiären Verhältnisse und einem Prozentsatz der effektiven Prämie, sofern diese eine Maximalprämie nicht überschreitet. Die Beiträge werden den Versicherern automatisch ausbezahlt. Zwei Besonderheiten zeichnen das Neuenburger Prämienverbilligungssystem aus:

- Einerseits ist dies die Existenz einer *unteren* deklarierten Einkommensschwelle, welche den Automatismus bei Personen ohne Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen aufhebt. Gegenwärtig liegt der Betrag bei Fr. 15'000 für Alleinstehende und Fr. 20'000 für Verheiratete. Pro Kind erhöht sich die Schwelle um Fr. 3'000. Die davon Betroffenen werden aufgefordert, ein Gesuch einzureichen. Darauf wird die finanzielle Situation der Personen genauer geprüft. Die Festsetzung dieser Limite geht von der Überlegung aus, dass es normalerweise kaum möglich ist, ohne fremde Hilfe mit weniger als

¹⁷ Loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, 4 octobre 1995 et Règlement d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, 31 janvier 1996.

¹⁸ Inklusiv Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen; Stichtag 31.12.1999.

15'000 Franken beziehungsweise 20'000 Franken pro Jahr zu leben. In diesen Fällen bildet somit die Steuerveranlagung die realen wirtschaftlichen Verhältnisse ungenügend ab. Eine genauere Prüfung der Situation dieser Personen drängt sich daher auf. Ebenfalls vom Automatismus ausgenommen sind unverheiratete Erwachsene bis 25 Jahre ohne Familienlasten sowie Saisoniers. Ziel des im Kanton Neuenburg geltenden eingeschränkten Automatismus ist es, Personen auszuschliessen, welche nicht zu den Zielgruppen gehören.

- Andererseits zeichnet sich der Vollzug im Kanton Neuenburg dadurch aus, dass die Berechtigten schnell von der Prämienverbilligung profitieren und dass immer die aktuellsten sozialen oder wirtschaftlichen Verhältnisse berücksichtigt werden. Die Geburt eines Kindes, Arbeitslosigkeit oder der Zuzug in den Kanton sind unter anderem Gründe für eine Neueinstufung während des Jahres.

2.2.3 Basel-Stadt

Der Kanton Basel-Stadt kennt seit langem eine individuelle Prämienverbilligung.¹⁹ Er musste aber sein System 1996 den Anforderungen des Krankenversicherungsgesetzes anpassen.

Das baselstädtische Vollzugssystem basiert auf einer einmaligen Antragstellung und stellt auf die *aktuellen* wirtschaftlichen Verhältnisse der gesuchstellenden Personen gemäss Lohnausweis oder Erfolgsrechnung ab. Das zuständige kantonale Amt für Sozialbeiträge bearbeitet laufend eingehende Anträge und überprüft periodisch die Anspruchsberechtigung der subventionierten Haushaltungen. Die einmal im System erfassten Bezügerinnen und Bezüger müssen Veränderungen der familiären oder wirtschaftlichen Verhältnisse melden. Die gewährten Prämienreduktionen werden direkt mit den Prämienrechnungen der Krankenversicherer in Abzug gebracht.

1999 haben im Kanton Basel-Stadt rund 52'400 Personen Beiträge an die Krankenkassenprämien erhalten.²⁰ Das sind rund 28 Prozent der Bevölkerung. Insgesamt wurden 1999 rund 95 Millionen Franken ausbezahlt. Die Bundesbeiträge wurden voll ausgeschöpft.

¹⁹ Gesetz über die Krankenversicherung vom 15. November 1989 (GKV).

²⁰ Inklusiv Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen; Stichtag 31.12.1999.

Wie in anderen Kantonen ist das Prämienverbilligungssystem auch im Kanton Basel-Stadt immer wieder Gegenstand politischer Diskussionen. Gegenwärtig steht eine Motion zur Beantwortung an, welche die automatische Information aller Anspruchsberechtigten verlangt.²¹ Sie muss bis im Mai 2001 vom Wirtschafts- und Sozialdepartement zuhanden des Grossrates beantwortet werden. Vor diesem Hintergrund hat das Amt für Sozialbeiträge das Institut für Politikstudien Interface in Luzern mit einer vertieften Analyse des Prämienverbilligungssystems im Kanton Basel-Stadt beauftragt. Untersucht wurde die Wirksamkeit der Informationsaktivitäten des Amtes, Erreichung der Zielgruppen sowie die Effizienz der Abwicklungen des Systems der Prämienverbilligung im Kanton Basel-Stadt.²²

2.2.4 Zürich

Während die Städte Zürich und Winterthur bereits vor 1996 eine individuelle Prämienverbilligung gekannt haben, wurde diese Massnahme im Kanton Zürich erst mit dem Krankenversicherungsgesetz KVG 1996 eingeführt. Die berechtigten Personen werden auf Grund der aktuellen Steuerfaktoren gemäss Steuererklärung automatisch ermittelt. Die Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich informiert die Berechtigten mit einer persönlichen Mitteilung über die Prämienverbilligung.²³ Die Prämienverbilligungsbeiträge werden den Krankenversicherern danach automatisch zur Gutschrift auf den individuellen Prämienkonti der Versicherten ausgerichtet. Nur wenn der Sozialversicherungsanstalt eine Verzichtserklärung zugestellt wird, erfolgt keine Ausrichtung des Prämienbeitrags. Gewisse Schwierigkeiten bereitet die Ermittlung der Anspruchsberechtigung von Quellensteuerpflichtigen ohne Erwerbseinkünfte sowie von Neuzuzüglern aus anderen Kantonen.

1999 haben im Kanton Zürich – inklusive Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistung und Sozialhilfe – rund 425'400 Personen Beiträge an die Krankenkassenprämien erhalten (vgl. Darstellung D. 2.2). Dies entspricht rund 35 Prozent der Bevölkerung. Insgesamt wurden 1999 355 Millionen Franken ausbezahlt. Der Kanton Zürich schöpfte die Bundesbeiträge zu 64 Prozent aus.

²¹ Motion Brigger vom 21. Mai 1997.

²² Balthasar/Bieri 2001a.

²³ In der Stadt Zürich werden die Berechtigten noch bis zum Jahr 2001 durch die städtischen Behörden ermittelt und informiert.

2.2.5 Luzern

Das Prämienverbilligungssystem des Kantons Luzern ist durch das Gesetz über die Verbilligung von Prämien der Krankenversicherung vom 24. Januar 1995 geregelt.²⁴ Vor diesem Zeitpunkt gab es im Kanton Luzern auf kantonaler Ebene gezielte Beiträge an die Krankenkassenprämien von Kindern sowie Beiträge an die Krankenversicherer. Einzelne Gemeinden kannten zudem für sehr spezifische Zielgruppen eine individuelle Prämienverbilligung.

Im Kanton Luzern basiert die Prämienverbilligung auf einem Antragsystem. Alle bisherigen Bezügerinnen und Bezüger erhalten zum Jahresbeginn ein Antragsformular zugestellt. Weitere Formulare können zum Beispiel bei den kommunalen AHV-Zweigstellen oder bei den Krankenversicherungen bezogen werden. Die Antragsformulare müssen bis zu einem festgelegten Datum bei den AHV-Zweigstellen der Gemeinden eingereicht werden. Anträge nach Ablauf der Eingabefrist können nur in Ausnahmefällen berücksichtigt werden. Die Prämienverbilligung wird im Laufe des Jahres direkt an die Berechtigten überwiesen.

1999 haben im Kanton Luzern fast 130'000 Personen Beiträge an die Krankenkassenprämien erhalten (vgl. Darstellung D 2.2). Dies entspricht rund 38 Prozent der Bevölkerung. Insgesamt wurden im Kanton Luzern 1999 100 Millionen Franken ausbezahlt. Der Kanton schöpfte die Bundesbeiträge zu 54 Prozent aus.

Auch im Kanton Luzern sind Fragestellungen der Prämienverbilligung immer wieder Gegenstand politischer Diskussionen. Das Gesundheits- und Sozialdepartement hat daher Interface Politikstudien den Auftrag für eine vertiefte Analyse des Prämienverbilligungssystems im Kanton Luzern erteilt. Die Untersuchung konzentrierte sich auf Fragen im Zusammenhang mit der Erreichung der Zielgruppen, mit den Folgen der Bemessung der Anspruchsberechtigung auf Grund von Steuerdaten und mit der Effizienz der Abwicklung der Massnahme.²⁵

2.2.6 Appenzell Ausserrhoden

Das Prämienverbilligungssystem des Kantons Appenzell Ausserrhoden basiert auf einer automatischen Benachrichtigung aller auf Grund der

²⁴ Prämienverbilligungsgesetz 1995, SRL, Nr. 866.

²⁵ Balthasar/Bieri/Furrer 2001.

Steuerdaten mutmasslich berechtigten Personen. Die über die Steuerdaten ermittelten Berechtigten sowie die antragstellenden Personen des Vorjahres erhalten von der kantonalen Ausgleichskasse ein teilweise vordrucktes Antragsformular. Für weitere Personen, welche glauben, anspruchsberechtigt zu sein, stehen an verschiedenen Orten Antragsformulare bereit. Diese müssen fristgerecht bei der AHV-Zweigstelle der Wohngemeinde eingereicht werden. Ansprüche, die nicht fristgerecht geltend gemacht werden, verwirken. Die kantonale Ausgleichskasse bearbeitet die von den Gemeinden vorgängig auf Vollständigkeit und Richtigkeit der Personalien geprüften Anträge und entscheidet über den Anspruch. Die Auszahlung der Prämienverbilligungsbeiträge erfolgt auf ein Post- oder Bankkonto der Versicherten.

1999 haben im Kanton Appenzell Ausserrhoden 17'785 Personen Beiträge an die Krankenkassenprämien erhalten. Das entspricht 33,3 Prozent der Bevölkerung. Insgesamt wurden 1999 rund 16 Millionen Franken ausbezahlt. Die Bundesbeiträge wurden zu 85 Prozent ausgeschöpft.

Das Gesundheits- und Sozialdepartement des Kantons Appenzell Ausserrhoden hat das Institut für Politikstudien Interface ebenfalls mit einer vertieften Analyse des Prämienverbilligungssystems beauftragt. Bearbeitet wurden Fragen im Zusammenhang mit der Erreichung der berechtigten Zielgruppen.²⁶

²⁶ Balthasar/Bieri 2000b.

3. Die Informationsaktivitäten der Kantone

Das revidierte Krankenversicherungsgesetz verpflichtet die Kantone dazu, die Versicherten regelmässig über das Recht auf Prämienverbilligung zu informieren.²⁷ Die Anstrengungen, welche die Kantone in diesem Zusammenhang unternehmen, hängen insbesondere vom Prämienverbilligungssystem ab. Das Antragssystem, wie es die Kantone Basel-Stadt und Luzern kennen, verlangt mehr Information an alle Steuerpflichtigen als Systeme, welche die Anspruchsberechtigten auf Grund der Steuerdaten automatisch benachrichtigen. Doch auch in diesen Kantonen müssen die Berechtigten insbesondere dann über die Abläufe informiert werden, wenn Anträge gestellt und Fristen eingehalten werden müssen. Zudem gibt es auch in Kantonen mit Automatismen Personengruppen, welche davon nicht erfasst werden. Schliesslich sind geeignete Informationsaktivitäten in jenen Kantonen von besonderer Bedeutung, welche erst 1996 ein kantonales System der Prämienverbilligung eingeführt haben. Von den vertieft untersuchten Kantonen sind dies Zürich ausserhalb der Stadt, Luzern und Appenzell Ausserrhoden.

Im vorliegenden Kapitel stellen wir – nach der Darstellung der methodischen Grundlagen (Abschnitt 3.1) – die Informationsaktivitäten der Kantone dar (Abschnitt 3.2). Danach beschäftigen wir uns mit der Bekanntheit der Prämienverbilligung in der Bevölkerung und gehen den relevanten Informationskanälen der berechtigten Personen nach (Abschnitt 3.3). Schliesslich fassen wir die Resultate zusammen (Abschnitt 3.4).

3.1 Vorgehen

Die nachfolgenden Ausführungen stützen sich auf verschiedene Quellen, welche wir nachfolgend kurz beschreiben.

3.1.1 Untersuchung zu den Auswirkungen des KVG auf die Versicherten

Im Rahmen der Wirkungsanalyse des KVG beauftragte das Bundesamt für Sozialversicherung im Sommer 2000 IPSO Sozialforschung mit der Durchführung einer gesamtschweizerisch repräsentativen Haushaltsbefragung.²⁸ In diesem Zusammenhang wurde unter anderem auch die

²⁷ Art. 65 des am 24. März 2000 revidierten Krankenversicherungsgesetzes.

²⁸ Peters/Müller/Luthiger 2001.

Bekanntheit der Prämienverbilligung ermittelt. Insgesamt wurden in der Deutschschweiz 1'384 Personen, in der Westschweiz 408 und im Tessin 234 Personen befragt. Die Stichprobe war im Hinblick auf spätere regionale Analysen disproportional angelegt und wurde für gesamtschweizerische Analysen entsprechend gewichtet.

3.1.2 Untersuchung zur Information der Versicherten nach der Einführung des KVG

Ebenfalls im Rahmen der Wirkungsanalyse des KVG beauftragte das Bundesamt für Sozialversicherung im Sommer 2000 die Firma Prognos mit der Untersuchung der Informationsaktivitäten der wichtigsten Akteure im Gesundheitswesen.²⁹ In diesem Zusammenhang wurden exemplarisch die Aktivitäten der sechs Kantone Luzern, Basel-Stadt, Waadt, Genf, Zürich und St. Gallen dargestellt und auf die Prämienverbilligung Bezug genommen.

3.1.3 Eigene Befragungen und Abklärungen

In den Kantonen Luzern, Basel-Stadt und Appenzell Ausserrhoden werteten wir einerseits die Resultate der Befragungen von potenziell Berechtigten, welche kein Gesuch für Prämienverbilligung gestellt haben, im Hinblick auf die Informationskanäle aus. Dabei wurden auch Fragen nach den wichtigsten Informationskanälen im Zusammenhang mit Belangen der Prämienverbilligung gestellt. Andererseits führten wir in den sechs untersuchten Kantonen Gespräche mit Expertinnen und Experten, um die Informationsaktivitäten der Kantone zu erheben und zu bewerten.

3.2 Die Informationsaktivitäten in den untersuchten Kantonen

Die Informationsaktivitäten der untersuchten Kantone unterscheiden sich erheblich. Nachfolgend gehen wir auf die Situation in den einzelnen Kantonen ein.

3.2.1 Genf

Der Kanton Genf kannte bereits vor Einführung des Krankenversicherungsgesetzes ein Prämienverbilligungssystem mit automatischer Er-

²⁹ Prognos AG 2001.

mittlung und Information der Berechtigten auf Grund der Steuerdaten. Grundsätzlich sind daher in diesem Kanton Informationsaktivitäten nicht von gleicher Wichtigkeit wie in Kantonen, die vor 1996 keine individuelle Prämienverbilligung kannten und auf ein Antragssystem abstellen. Allerdings werden in diesem Kanton NeuzuzügerInnen, Quellensteuerpflichtige sowie Personen, welche auf Grund einer Änderung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse möglicherweise Anspruch auf eine Prämienverbilligung haben, vom Automatismus nicht erfasst. Sie müssen speziell orientiert werden:

- Die Eltern von Neugeborenen werden systematisch darüber informiert, dass durch die Geburt eventuell eine Anspruchsberechtigung eingetreten ist. Um diese Information sicherzustellen, wird die Geburt des Kindes von der Einwohnerkontrolle dem Service d'assurance-maladie gemeldet. Dieser versendet im Zusammenhang mit der Kontrolle des Versicherungsobligatoriums auch ein Informationsschreiben, welches die Prämienverbilligung erwähnt.
- Neuzuzüger werden im Kanton Genf dagegen nicht systematisch über die Prämienverbilligung informiert. Im Informationsschreiben zum Krankenversicherungsobligatorium für Neuzuzüger wird die Prämienverbilligung nicht erwähnt. Haben Neuzuzüger jedoch bereits in ihrem Ursprungskanton eine Prämienverbilligung erhalten, so stellt deren weitere Ausrichtung kein Problem dar. Übersiedelt eine Person, welche bis anhin keine Prämienverbilligung bezog, nach den Genfer Bemessungsgrundlagen aber bezugsberechtigt ist, in den Kanton Genf, muss sie sich selber informieren und ein Gesuch einreichen. Der Automatismus wird erst mit der nächsten Steuerveranlagung wirksam.
- Auch die Quellenbesteuerten müssen sich selber informieren. Von seiten des Service d'assurance-maladie wird mindestens einmal jährlich via Presse über die Prämienverbilligung orientiert. Zudem existieren Informationsunterlagen und die Amtsstelle erteilt persönliche Auskünfte.

3.2.2 Neuenburg

Der Kanton Neuenburg kennt seit langem ein Prämienverbilligungssystem mit einem hohen Grad an Automatisierung. Steuerpflichtige Personen, auch wenn sie der Quellensteuer unterliegen, erhalten die Prä-

mienverbilligung automatisch, wenn sie die geltenden Bedingungen erfüllen. Eltern von Neugeborenen werden auf Grund der Information der Einwohnerkontrolle ebenfalls automatisch neu eingeschätzt. Gegebenenfalls erhalten sie im Zusammenhang mit der Kontrolle der Versicherungspflicht ein ausgefülltes Antragsformular zur Bestätigung der Richtigkeit der Angaben. Neuzuzüger werden im Rahmen der Kontrolle des Versicherungsobligatoriums explizit auf die Möglichkeit der Prämienverbilligung aufmerksam gemacht. Personen, welche auf Grund der Einkommenslimite aus dem Automatismus fallen, erhalten eine Mitteilung mit der Aufforderung, ein Gesuch einzureichen.

Der Kanton Neuenburg misst der Information breiter Bevölkerungskreise daher kein grosses Gewicht mehr zu. Dennoch werden jedes Jahr generelle Informationen über die Medien verbreitet. Die Revision des Krankenversicherungsgesetzes, welche ab 2001 eine regelmässige Information der Bevölkerung verlangt, wird zu zusätzlichen Mitteilungen in den Zeitungen führen. Bald soll es auch möglich sein, sich via Internetseite des Kantons über die Prämienverbilligung zu informieren. Verschiedene Sozialdienste unternehmen zudem eigene Anstrengungen zur Information über die Prämienverbilligung. Ein Beispiel dafür ist die Stadt Neuenburg, welche eine Gratistelefonnummer eingerichtet hat. Dort kann man Informationen zu allen Sozialversicherungen einholen.

3.2.3 Basel-Stadt

Im Kanton Basel-Stadt ist das Amt für Sozialbeiträge auch für die Informationsaktivitäten im Zusammenhang mit der Prämienverbilligung zuständig. Es stützt sich auf ein vom Regierungsrat 1997 bewilligtes Konzept zur Öffentlichkeitsarbeit. Die Information neuer potenzieller Anspruchsberechtigter erfolgt durch die Medien sowie mittels Auflage von Merkblättern in verschiedenen Institutionen. Das Amt für Sozialbeiträge hat bereits 1997 allen rund 120'000 Haushaltungen des Kantons eine Informationsbroschüre mit einem Talon zur Bestellung von Antragsformularen für eine Prämienverbilligung verschickt. Aus dieser Aktion gingen rund 1'000 Personen mit einem Neuanspruch hervor.

Im November 1999 wurde nochmals eine solche Versandaktion durchgeführt. Wiederum wurden 118'500 Haushaltungen des Kantons Basel-Stadt per Post mit einer Informationsbroschüre bedient. Die Broschüre war in deutscher Sprache verfasst, was dem Integrationskonzept des Kantons Basel-Stadt entspricht. Dieses verlangt, dass eine nachhaltige

Integrationspolitik in erster Linie durch das Erlernen der Amtssprachen unterstützt wird. Die Übersetzung von Dokumenten steht daher nicht im Vordergrund.³⁰ Einzig die zu unterzeichnende Bestätigung der Richtigkeit der gemachten Angaben und abgegebenen Unterlagen steht in fünf Sprachen zur Verfügung. Im Falle von Verständigungsschwierigkeiten müssen ausländische Personen anderweitige Hilfsangebote aufsuchen. Parallel wurde während drei Monaten von einer externen Firma eine Hotline-Nummer betreut, wo Fragen zur Prämienverbilligung beantwortet wurden. Von dieser Möglichkeit hatten rund 460 Personen Gebrauch gemacht.

Neuzuzügerinnen und Neuzuzüger werden im Zuge der generellen Information durch den Kanton über die Prämienverbilligung orientiert.

3.2.4 Zürich

Im Kanton Zürich werden die bezugsberechtigten Personen von der Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich mit einer persönlichen Mitteilung über die Prämienverbilligung informiert.³¹ Im Rahmen dieser Information erhalten alle potenziell Berechtigten ein Merkblatt zur Prämienverbilligung, welches auch bei den Gemeinden aufliegen sollte. Vom Gesundheitsdepartement des Kantons werden keine systematischen Informationsaktivitäten unternommen. Mit der Initiierung des Prämienverbilligungssystems im Jahr 1996 wurde ein Flyer zum Versicherungsobligatorium und zur Prämienverbilligung an alle Haushaltungen verschickt. Im Weiteren verfügt die Sozialversicherungsanstalt über einen informativen Internet-Auftritt. Wenn der Regierungsrat die Einkommensgrenzen für die Prämienverbilligung neu festlegt, wird dazu alljährlich eine Pressekonferenz veranstaltet. Im Rahmen des Systemwechsels haben sich die Verantwortlichen der Sozialversicherungsanstalt Gedanken über zusätzliche Informationsaktivitäten gemacht.³²

Quellensteuerpflichtige mit Erwerbseinkünften erhalten ebenfalls ein Merkblatt, das in sieben Sprachen informiert.³³ Gewisse Schwierigkei-

³⁰ Vgl. Ehret 1999.

³¹ In der Stadt Zürich werden die Berechtigten noch bis zum Jahr 2001 durch die städtischen Behörden ermittelt und informiert.

³² Bisher mussten die informierten Berechtigten nichts unternehmen um die Prämienbeiträge im Rahmen der Versicherungsbeiträge vergütet zu bekommen. Ab 2002 müssen die kontaktierten Berechtigten einen unterzeichneten Antrag an die Sozialversicherungsanstalt retournieren.

³³ Prognos AG 2001, S. 17.

ten bereitet die Information der Quellensteuerpflichtigen ohne Erwerbseinkünfte. Deren Anspruch kann nicht auf Grund der vom kantonalen Amt für Quellensteuer gemeldeten Steuerfaktoren ermittelt werden. Diese Personen können bei der Gemeinde einen Antrag einreichen. Bei Neuzuzüglern aus anderen Kantonen stellt sich das Problem, dass die zur Ermittlung der Anspruchsberechtigung benötigten Steuerdaten noch nicht vorliegen. Seit letztem Jahr werden auf Antrag zwar die Steuerfaktoren aus dem Herkunftskanton berücksichtigt, eine automatische Benachrichtigung ist jedoch nach wie vor nicht möglich.

3.2.5 Luzern

Auf Grund des geltenden Antragssystems ist der Kanton Luzern in Bezug auf die Information der Bevölkerung besonders sensibilisiert. Die AHV-Zweigstellen sind zusammen mit der Ausgleichskasse Luzern und den Krankenversicherern für die angemessene Information der Bevölkerung verantwortlich.³⁴ Gemäss einer Aufstellung wurden folgende Aktivitäten unternommen:

- AHV-Zweigstellen treten mit Hilfe von Informationsmaterial, das von der Ausgleichskasse zur Verfügung gestellt oder teilweise auch selber produziert wird, aktiv als Informantinnen auf. In allen Gemeinden wurden im Jahr 2000 die Informationen öffentlich ausgehängt. Viele Gemeinden publizierten die Angaben in den Gemeinde- oder Regionalzeitungen oder verschickten das Merkblatt der Ausgleichskasse an alle Haushaltungen oder an Haushaltungen, welche bestimmte Bedingungen erfüllten (z. B. Neuzuzüger, Arztpraxen, Personen, welche gemäss Steuerregister die Voraussetzungen erfüllten). Acht Gemeinden informierten spezifisch ausländische Mitbürgerinnen und Mitbürger und 57 Gemeinden informierten über andere Institutionen, wie Sozialämter, Sozialberatungsstellen oder ortsansässige Krankenkassen. Einzelne Gemeinden gehen Personen der Zielgruppen auch persönlich an, um sie auf die Prämienverbilligung aufmerksam zu machen.
- Auch die Ausgleichskasse Luzern hat gemäss Prämienverbilligungsgesetz einen Informationsauftrag.³⁵ Sie hat ihn 2000 wahrgenommen, indem sie 57'500 Anmeldeformulare und Merkblätter an Per-

³⁴ Art. 11, Abs. 1 des Prämienverbilligungsgesetzes des Kantons Luzern.

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

sonen versandt hat, welche sich in den Vorjahren bereits einmal für Prämienverbilligung angemeldet hatten. Weiter wurden Merkblätter und Plakate an Ärztinnen und Ärzte im Kanton Luzern, den Zentralschweizer Krankenversicherer-Verband zuhanden der Versicherer und an Apotheken geschickt. Schliesslich sind diverse Auftritte in den Medien und an Ausstellungen erwähnenswert.

- Einen gesetzlich festgeschriebenen Informationsauftrag haben im Kanton Luzern schliesslich auch die Versicherer. Telefonische Anfragen werden soweit als möglich direkt beantwortet. Bei Bedarf wird an die zuständige kommunale Stelle verwiesen. Interessierte beziehen das Antragsformular auch über den Versicherer.

3.2.6 Appenzell Ausserrhoden

Das Vollzugssystem von Appenzell Ausserrhoden basiert auf einer automatischen Benachrichtigung mutmasslich berechtigter Personen mittels Steuerdaten. Alle über die Steuerdaten ermittelten Personen und die Antragstellenden des Vorjahres erhalten von der kantonalen Ausgleichskasse ein Antragsformular zugestellt. Personen ohne Benachrichtigung haben die Möglichkeit, selber bei der AHV-Zweigstelle der Gemeinde ein Antragsformular zu beziehen. Zuzüger ohne rechtskräftige Steuerfaktoren können selber ein Gesuch einreichen. Falls diese am 1. Januar des Gesuchsjahres Wohnsitz im Kanton Appenzell Ausserrhoden hatten, werden Steuerfaktoren aus anderen Kantonen oder die Angaben gemäss Selbstdeklaration provisorisch für die Berechnung des Anspruches verwendet.

In den Anschlagkästen der Gemeinden werden die Merkblätter zur Prämienverbilligung ausgehängt. Neben Medienmitteilungen und Pressekonzferenzen werden drei bis viermal jährlich von der Ausgleichskasse Inserate in der Zeitung publiziert. Im Weiteren gibt es Informationen über die Webseite der Ausgleichskasse sowie im Rahmen der Präsenz der Ausgleichskasse an Landwirtschafts- und Gewerbeausstellungen.

3.3 Bekanntheit und benutzte Informationskanäle

Die bisherigen Ausführungen haben sich mit der Seite der Informationssender befasst und die Aktivitäten der Behörden der ausgewählten Kantone im Zusammenhang mit der Bekanntmachung der Prämienverbilligung dargestellt. Nun wenden wir uns den Informationsempfänger-

rinnen und -empfängern zu. Wir äussern uns zur Bekanntheit der Prämienverbilligung in der Bevölkerung (Abschnitt 3.3.1) und zu den wichtigsten Informationskanälen in diesem Zusammenhang (Abschnitt 3.3.2).

3.3.1 Bekanntheit in der Bevölkerung

Wie wir bereits erwähnt haben, beauftragte das Bundesamt für Sozialversicherung im Sommer 2000 IPSO Sozialforschung mit der Durchführung einer gesamtschweizerisch repräsentativen Haushaltsbefragung zum Thema Krankenversicherung.³⁶ Diese Untersuchung zeigte auf, dass 85 Prozent der zuständigen Personen schon einmal von der Prämienverbilligung gehört hatten. Dabei waren Einpersonenhaushalte weniger gut informiert (81 Prozent), grosse Haushalte dagegen besser (92 Prozent).

Genf

Der Bericht der Commission externe d'évaluation des politiques publiques des Kantons Genf kommt zum Schluss, dass die Bevölkerung trotz der bescheidenen Informationsaktivitäten der Verwaltung gut über die Prämienverbilligung informiert ist. Die Experten konnten keine Ausschlusseffekte wegen Informationsdefiziten feststellen.³⁷

Neuenburg

Die Versichertenbefragung von IPSO zeigt nur bescheidene sprachregionale Unterschiede bezüglich der Bekanntheit der Prämienverbilligung. Die Massnahme ist in der ganzen Schweiz gut bekannt. Unsere Gesprächspartner im Kanton Neuenburg haben den Kenntnisstand als genügend hoch eingeschätzt. Die Prämienverbilligung besteht seit 1981 und ist damit in der Bevölkerung gut verankert. Zudem wird sie für grosse Teile der Bevölkerung automatisch ausgerichtet und die meisten anderen werden individuell über ihren Anspruch benachrichtigt. Eine grosse Bekanntheit in der breiten Bevölkerung ist daher nicht so wichtig wie in Kantonen, welche über ein Antragssystem verfügen.

³⁶ Peters/Müller/Luthiger 2001.

³⁷ Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2000, S. 15 und S. 17.

Basel-Stadt

Für den Kanton Basel-Stadt weist die von IPSO durchgeführte Befragung auf eine eher unterdurchschnittliche Bekanntheit der Prämienverbilligung hin. Dieses Ergebnis wird durch die von uns selbst durchgeführte Befragung von potenziell berechtigten Personen, welche keinen Antrag für Prämienverbilligung eingereicht haben, bestätigt. Dabei erwies sich ungenügende Information als wichtigster Faktor, welcher der Antragsstellung entgegenstand. Allerdings war „Nichtwissen“ in vielen Fällen mit „Nicht kümmern“ verbunden (vgl. Abschnitt 4.3.1).

Zürich

Im Rahmen der von IPSO durchgeführten Erhebung wurden im Kanton Zürich 461 zufällig ausgewählte Personen befragt. 87 Prozent gaben an, schon von der Prämienverbilligung gehört zu haben. Dieser hohe Bekanntheitsgrad entspricht dem schweizerischen Durchschnitt. Da auch der Kanton Zürich die prämiensverbilligungsberechtigten Personen automatisch auf Grund von Steuerdaten über einen möglichen Anspruch informiert, kommt der Bekanntheit der Prämienverbilligung jedoch nicht die selbe Bedeutung zu wie in Kantonen mit Antragsystemen.

Luzern

Gemäss der IPSO-Studie ist die Prämienverbilligung im Kanton Luzern gut bekannt. Als Indiz dafür kann auch der hohe Anteil der Bevölkerung dieses Kantons dienen, welcher Prämienverbilligung bezieht. 1999 waren es rund 38 Prozent. Wie wir in Abschnitt 4.3 noch zeigen werden, bezieht dennoch ein relevanter Teil der möglicherweise berechtigten Personen keine Prämienverbilligung. Expertinnen und Experten führen dieses Problem weniger auf generelle Unkenntnis, als auf eine gewisse Hilflosigkeit gegenüber den administrativen Abläufen zurück.

Appenzell Ausserrhoden

Auf Grund der geringen Anzahl von Personen, welche von IPSO im Kanton Appenzell Ausserrhoden befragt wurden, sind vergleichende Aussagen zur Bekanntheit der Prämienverbilligung nicht zulässig. Im Rahmen der Befragung von potenziell Berechtigten ohne Bezug im Kanton Appenzell Ausserrhoden zeigt sich allerdings, dass die Prämienver-

billigung auch in diesem Kanton sehr gut bekannt ist (vgl. Abschnitt 4.3.1).

3.3.2 Informationskanäle der Zielgruppen

Wichtig für die weitere Entwicklung der kantonalen Informationspolitik im Zusammenhang mit der Prämienverbilligung ist es, die relevanten Informationsquellen der Bevölkerung zu kennen. Nachfolgend stellen wir zuerst die Resultate der Befragung von IPSO dar, welche sich auf alle Versicherten in der Schweiz bezieht. Danach wenden wir uns jenen Personen in den Kantonen Luzern, Appenzell Ausserrhoden und Basel-Stadt zu, welche möglicherweise zum Bezug von Prämienverbilligung berechtigt sind, jedoch keinen Antrag gestellt haben.

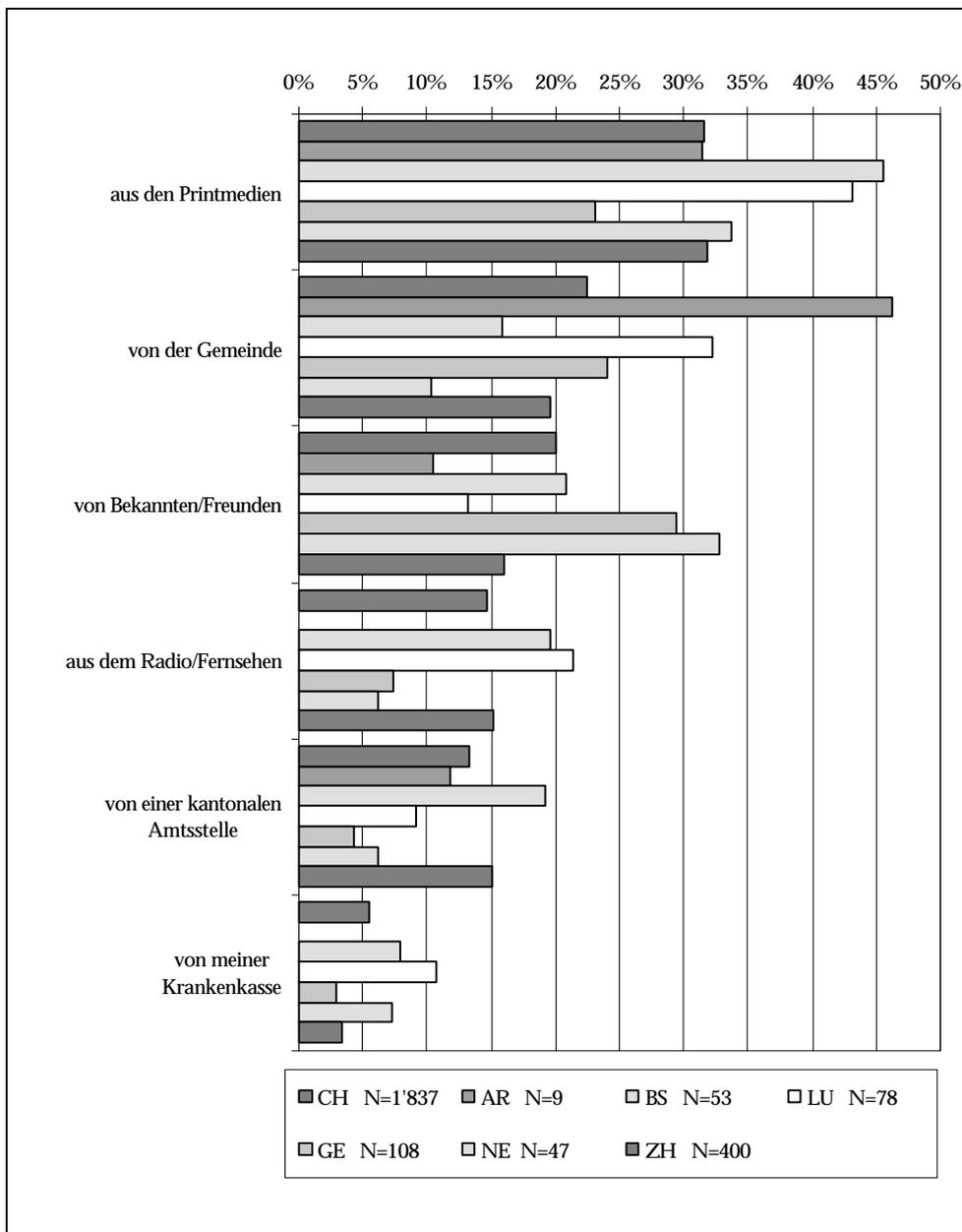
Informationskanäle der gesamten Bevölkerung

In der Befragung von IPSO wurde auch nach den wichtigsten Informationsquellen im Zusammenhang mit der Prämienverbilligung gefragt.

Wie die nachfolgende Darstellung D 3.1 zeigt, sind Printmedien, Gemeinden sowie Bekannte und Freunde schweizweit die wichtigsten Informationsquellen im Zusammenhang mit der Prämienverbilligung. Zwischen den Kantonen gibt es jedoch erhebliche Unterschiede. Bei deren Interpretation ist allerdings wiederum die zum Teil kleine Zahl von Befragten zu berücksichtigen. In den Kantonen Basel-Stadt und Luzern erweisen sich Printmedien als wichtigere Informationsquellen als in der übrigen Schweiz. Dies lässt sich durch die Antragssysteme mit den entsprechenden Informationsaktivitäten erklären. Schlüssig ist auch der Umstand, dass die Gemeinden in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden und Luzern von grösserer Bedeutung als in der übrigen Schweiz sind. In diesen beiden Kantonen müssen die Gesuche bei den kommunalen AHV-Zweigstellen eingereicht werden. Im Kanton Basel-Stadt spielen die Gemeinden für die Abwicklung der Prämienverbilligung keine wichtige Rolle. Hingegen kommt der kantonalen Stelle mehr Bedeutung zu. Im Kanton Zürich stehen die Printmedien als Informationskanäle im Vordergrund.

Die Erhebung von IPSO weist nur geringe Unterschiede zwischen den Sprachregionen aus. In der Deutschschweiz sind danach kantonale und kommunale Stellen wichtiger, in der französischen und italienischen Schweiz hingegen Bekannte und Freunde.

D 3.1: Wo haben Sie von der Prämienverbilligung gehört?



Quelle: Peters/Müller/Luthiger 2001; eigene Berechnung

Gemäss der IPSO-Studie orientieren sich einkommensschwache Haushalte gesamtschweizerisch weniger aus den Medien und über Bekannte, dafür mehr via Gemeinden und kantonale Stellen. Dies dürfte damit zu

tun haben, dass diese Stellen in einem Teil der Kantone auf Grund der Steuerdaten von sich aus aktiv werden und die Haushalte ansprechen.³⁸

Auffällig ist in Darstellung D 3.1, dass sowohl in der gesamten Schweiz wie auch in allen vertieft untersuchten Kantonen, die Krankenkassen als Informationskanäle für Fragen der Prämienverbilligung bei der befragten Gruppe der für die Krankenversicherung verantwortlichen Personen eine marginale Rolle spielen. Zu überraschen vermag zudem in allen Kantonen – vor allem aber in der Westschweiz – die verhältnismässig geringe Bedeutung, welche kantonale Stellen als Informationslieferanten zugesprochen wird. Immerhin erhalten in den meisten Kantonen 30 bis 40 Prozent der Bevölkerung Prämienverbilligung von kantonalen Instanzen zugesprochen. Es kann angenommen werden, dass dieses Resultat mit der sehr generell formulierten Frage zusammenhängt.

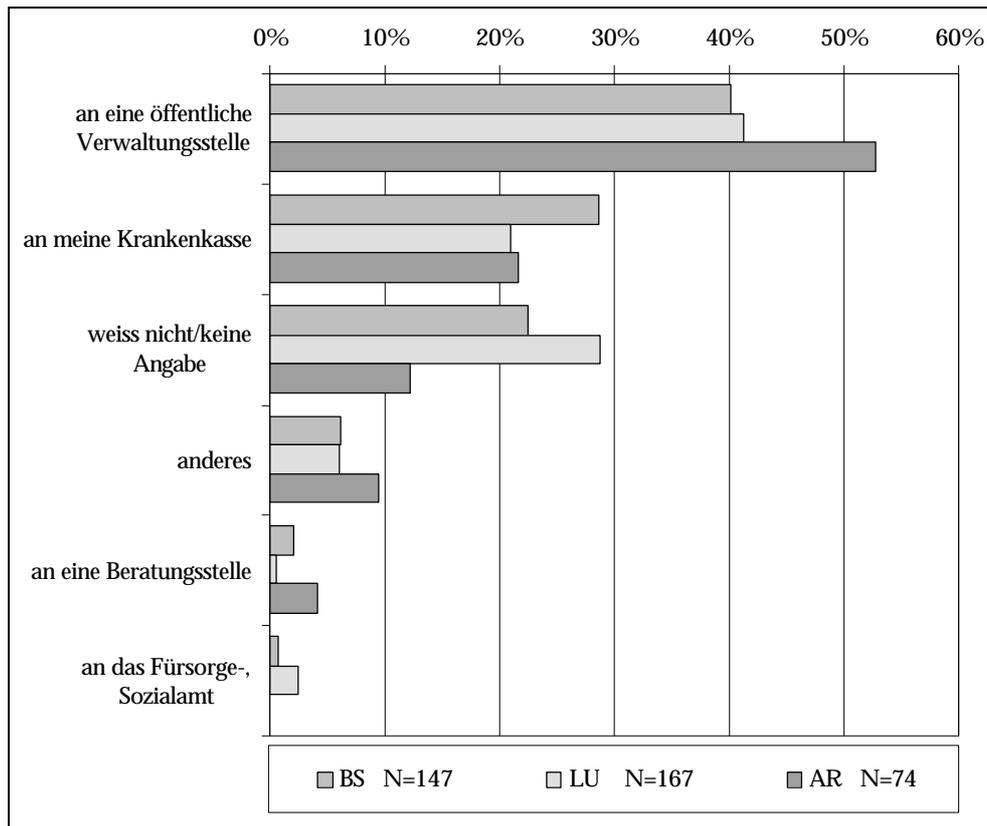
Informationskanäle von potenziell Berechtigten ohne Bezug

Die bisherigen Ausführungen bezogen sich auf die Bekanntheit der Prämienverbilligung in allen Haushalten. Besonders wichtig ist es jedoch, dass jene Berechtigten, welche keinen Antrag gestellt haben, genügend informiert sind. In den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Basel-Stadt und Luzern, in welchen vertiefte Erhebungen bei potenziell Berechtigten ohne Bezug durchgeführt wurden, wurden die Interviewten gefragt, an wen sie sich wenden würden, um Informationen zu erhalten. In Darstellung D 3.2 sind die Antworten jener Personen dargestellt, welche angaben, die Prämienverbilligung zu kennen. Darstellung D 3.3 gibt die Resultate für jene wieder, welche die Prämienverbilligung nicht kannten.

Der grösste Teil jener, welche die Prämienverbilligung kennen (Darstellung D 3.2), würde sich für weitere Informationen an eine öffentliche Verwaltungsstelle wenden. Dies gab über die Hälfte der Befragten im Kanton Appenzell Ausserrhoden an. Rund ein Fünftel der Befragten in den Kantonen Luzern und Appenzell Ausserrhoden würde sich an die Krankenkasse wenden. Im Kanton Basel-Stadt würden dies rund 28 Prozent der Befragten tun. Keine geeignete Informationsquelle kennen die Befragten vor allem in den Kantonen Luzern und Basel-Stadt.

³⁸ Peters/Müller/Luthiger 2001, S. 104.

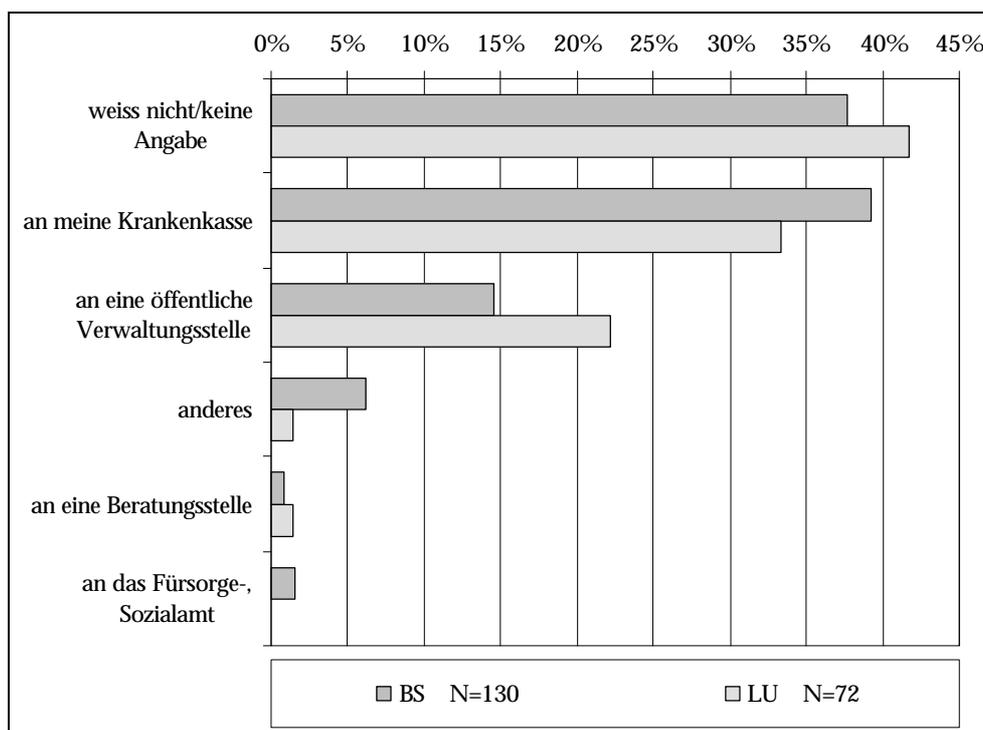
D 3.2: Personen, welche die Prämienverbilligung kennen: Wohin wenden Sie Sich, wenn Sie zusätzliche Information über die Prämienverbilligung wünschen?



Quelle: Befragungen Interface

Wie Darstellung D 3.3 zeigt, würden sich Personen, welche noch *nichts* von der Prämienverbilligung gehört haben, in erster Linie an die Krankenkasse wenden. Im Kanton Basel-Stadt ist das häufiger der Fall als im Kanton Luzern. In letzterem Kanton würden sich verhältnismässig mehr Personen an eine öffentliche Verwaltungsstelle wenden.

D 3.3: Personen, welche die Prämienverbilligung NICHT kennen: Wohin wenden Sie sich, wenn Sie zusätzliche Information über die Prämienverbilligung wünschen?



Quelle: Befragungen Interface

Insgesamt fällt in den Kantonen Basel-Stadt und Luzern der hohe Anteil von Personen auf, welche keine geeignete Informationsstelle kennen. Dies gilt sowohl für Personen, welche die Prämienverbilligung kennen, als auch für solche, die nichts von der Prämienverbilligung gewusst haben. Im Kanton Luzern sind die Anteile jeweils höher als im Kanton Basel-Stadt.

3.4 Fazit

Die Information der Bevölkerung spielt für den wirksamen Vollzug der Prämienverbilligung eine wichtige Rolle. Dies gilt insbesondere in den Kantonen Basel-Stadt und Luzern, welche ein Antragssystem ohne individuelle Information möglicherweise Berechtigter auf Grund von Steuerdaten kennen. In der nachfolgenden Darstellung D 3.4 sind die wichtigsten Informationsaktivitäten der untersuchten Kantone zusammengefasst.

D 3.4: Übersicht über die kantonalen Informationsaktivitäten

Kanton	Individuelle Information		Kollektive Information	
	Gruppen	Bedeutung	Gruppen	Bedeutung
Genf	Berechtigte gemäss Steuerdaten, Eltern von Neugeborenen	hoch	Bevölkerung, Quellensteuerpflichtige, Neuzuzüger, Eltern von Neugeborenen	tief
Neuenburg	Berechtigte gemäss Steuerdaten und Information der Einwohnerkontrolle, Personen ausserhalb Automatismus, Neuzuzüger, Quellensteuerpflichtige	sehr hoch	Bevölkerung	tief
Basel-Stadt		sehr gering	Bevölkerung, Neuzuzüger	hoch
Zürich	Berechtigte gemäss Steuerdaten	hoch	Bevölkerung	tief
Luzern	bisherige Gesuchsteller	mittel	Bevölkerung	hoch
Appenzell A.	Berechtigte gemäss Steuerdaten, bisherige Gesuchsteller	hoch	Bevölkerung	tief

Die Übersicht D 3.4 zeigt, dass die Kantone je nach gewähltem Vollzugssystem unterschiedliche Strategien verfolgen. Kantone mit Automatismus verzichten zum Teil fast vollständig auf die Information breiter Bevölkerungskreise. Vor allem der Kanton Neuenburg ist in diesem Zusammenhang sehr zurückhaltend, weil die individuelle Benachrichtigung fast alle schwierig zu erfassenden Gruppen abdeckt. So werden Eltern von Neugeborenen, Quellensteuerpflichtige sowie Neuzuzüger automatisch erfasst, eingeschätzt und – gegebenenfalls – informiert. In den Kantonen Genf, Zürich und Appenzell Ausserrhoden geht die individuelle Information weniger weit.

Vor allem von Neuzuzüger*innen und Personen mit Veränderungen der wirtschaftlichen oder sozialen Verhältnisse wird zum Teil erhebliche Eigeninitiative erwartet.

In den Kantonen Luzern und Basel-Stadt ist die Bedeutung der Information, welche sich an die gesamte Bevölkerung richtet, grösser als in den übrigen Kantonen. Dies hängt mit dem dort geltenden Antragsystem ohne individuelle Information auf Grund der Steuerdaten zusammen. Im Kanton Luzern wurde ein sehr dichtes Informationsnetz aufgebaut, in welchem neben der Ausgleichskasse Luzern vor allem die Gemeinden

eine wichtige Rolle spielen. Von grosser Bedeutung ist zudem eine Adressdatenbank mit 57'500 Einträgen von Personen, welche sich in den Vorjahren bereits einmal für die Prämienverbilligung angemeldet haben. Diese Personen werden direkt angeschrieben.

Der Kanton Basel-Stadt hat in den letzten Jahren zwei Streuversande an alle Haushaltungen durchgeführt. Da der Anspruch auf Prämienverbilligung in diesem Kanton – anders als in Luzern – nicht jedes Jahr erneuert werden muss, geht es mit der Informationspolitik vor allem darum, neue Zielgruppen zu erreichen. Die vertieften Abklärungen im Kanton Basel-Stadt lassen erkennen, dass dies immer schwieriger wird, weil die Zahl der noch nicht Erreichten immer kleiner wird.

Eine von IPSO Sozialforschung im Sommer 2000 durchgeführte repräsentative Haushaltsbefragung zum Thema Krankenversicherung zeigte auf, dass 85 Prozent der für die Krankenkasse zuständigen Personen schon einmal von der Prämienverbilligung gehört hatten. Dieser Anteil kann als sehr hoch betrachtet werden, zumal die Prämienverbilligung in vielen Kantonen wichtigen Zielgruppen automatisch ausbezahlt wird, was den Informationsbedarf senkt. In den Kantonen Basel-Stadt und Luzern macht die Auswertung deutlich, dass es im Kanton Luzern gut gelungen ist, die Bevölkerung zu orientieren. Als weniger günstig erweist sich die Informationssituation im Kanton Basel-Stadt. Dieses Ergebnis wird durch die von uns selbst durchgeführte Befragung von potenziell berechtigten Personen, welche keinen Antrag für Prämienverbilligung eingereicht haben, bestätigt. Allerdings ergab sich aus weiteren Abklärungen, dass „Unwissen“ in vielen Fällen offensichtlich mit „Nicht Kümmern“ verbunden ist.

Für die ganze Schweiz sind insbesondere Printmedien, Gemeinden sowie Bekannte und Freunde wichtige Informationskanäle der Bevölkerung im Zusammenhang mit der Prämienverbilligung. Zwischen den Kantonen gibt es jedoch erhebliche Unterschiede. In den Kantonen Basel-Stadt und Luzern erweisen sich Printmedien als wichtigere Informationsquellen als in der übrigen Schweiz. Schlüssig ist auch der Umstand, dass die Gemeinden in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden und Luzern von grösserer Bedeutung sind als in der übrigen Schweiz, weil entsprechende Gesuche dort eingereicht werden müssen.

Die Erhebung weist nur geringe Unterschiede zwischen den Sprachregionen aus. In der Deutschschweiz sind gemäss dieser Befragung kan-

tonale und kommunale Stellen wichtiger, in der französischen und italienischen Schweiz hingegen Bekannte und Freunde. Einkommensschwache Haushalte wissen davon weniger aus den Medien und von Bekannten, dafür mehr von der Gemeinde und kantonalen Stellen. Dies hat damit zu tun, dass diese Stellen in einem Teil der Kantone auf Grund der Steuereinschätzung von sich aus aktiv werden und die Haushalte ansprechen.

Auffällig erscheint der hohe Anteil von Personen, welche im Zusammenhang mit der Prämienverbilligung keine geeignete Informationsstelle kennen. Die Untersuchung hat ergeben, dass jene, welche angeben, nichts von der Prämienverbilligung zu wissen, vor allem die Krankenversicherungen als Informationsdrehscheiben benutzen.

4. Die Problematik der Berechtigten ohne Bezug

Zielgruppe der Prämienverbilligung sind Personen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen. Eines der grössten Vollzugsprobleme der Prämienverbilligung ist der Umstand, dass es je nach Vollzugsmodell zum Teil eine erhebliche Anzahl von Personen gibt, welche zwar prämienerverbilligungsberechtigt sind, aber keine Unterstützung beziehen. In diesem Kapitel gehen wir Fragen in diesem Zusammenhang nach. Zuerst schildern wir das Vorgehen in diesem Untersuchungsteil (Abschnitt 4.1). Dann widmen wir uns dem Ausmass dieser Problematik (Abschnitt 4.2). Weiter interessieren die Gründe, welche dazu führen, dass ein Teil der Berechtigten ihre Ansprüche nicht geltend machen (Abschnitt 4.3). Schliesslich fassen wir die Ergebnisse zusammen (Abschnitt 4.4).

4.1 Vorgehen

Im Kanton Genf haben 3,7 Prozent der Personen den Bezugsschein, welchen sie vom Service d'assurance-maladie erhalten haben, nicht an den Krankenversicherer weitergeleitet. Die Commission externe d'évaluation des politiques publiques befragte eine Auswahl dieser Personen und suchte nach den Gründen, die dazu geführt haben, dass der Anspruch nicht geltend gemacht wurde.³⁹ Weiter sind wir dieser Thematik im Kanton Genf in den fünf von uns durchgeführten Gesprächen mit Expertinnen und Experten nachgegangen.

In den Kantonen Zürich und Neuenburg stellt sich die Frage etwas anders, da die Prämienverbilligung dort auf Grund von Angaben, welche der Verwaltung zugänglich sind, automatisch ausbezahlt werden. Allerdings gibt es auch in diesen Kantonen Personen, welche zur Zielgruppe gehören, aber einen Antrag stellen müssen. Es können dies Neuzuzüger, Quellensteuerpflichtige sowie Personen sein, deren wirtschaftliche oder soziale Verhältnisse sich erheblich geändert haben. Um relevante Informationen zu diesen Kantonen zu erhalten, wurde die vorliegende Statistik analysiert sowie Dokumente und Gesetzesgrundlagen studiert. Ergänzend wurden im Kanton Zürich vier, im Kanton Neuenburg drei Gespräche mit Expertinnen und Experten geführt.

³⁹ Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2000, S. 15.

Zentrale Datengrundlage für diesen Untersuchungsteil bilden aber Interviews mit einer Auswahl von möglicherweise zum Bezug von Prämienverbilligung berechtigten Personen, welche keinen Anspruch erhoben haben. Solche Befragungen haben wir in den Kantonen Basel-Stadt, Luzern und Appenzell Ausserrhoden durchgeführt, um nach den Gründen für den Verzicht auf die Prämienverbilligung zu fragen. In den Abschnitten 4.1.1 bis 4.1.3 beschreiben wir die zum Teil aufwändigen Vorgehensweisen, welche wir in diesen Kantonen anwenden mussten.

4.1.1 Basel-Stadt

Ausgangspunkt der Untersuchung im Kanton Basel-Stadt bildeten die Steuerdaten. In Zusammenarbeit mit der kantonalen Steuerverwaltung hat das Amt für Sozialbeiträge auf Grund der Steuerdaten potenziell berechnete Bezügerinnen und Bezüger von Prämienverbilligung ermittelt. Da der Anspruch auf eine Prämienverbilligung im Kanton Basel-Stadt nicht auf dem steuerbaren Einkommen, sondern auf dem anrechenbaren Einkommen gemäss Lohnausweis basiert, mussten die geltenden Einkommensgrenzen unter Berücksichtigung von möglichen Abzügen auf das steuerbare Einkommen umgerechnet werden. Weiter war zu berücksichtigen, dass die Prämienverbilligungsansprüche von jungen Erwachsenen im Alter von 18 bis 25 Jahren zusammen mit dem Einkommen der Eltern berechnet werden.

In einem zweiten Arbeitsschritt wurden von den aus den Steuerdaten ermittelten Fällen die Bezügerinnen und Bezüger von Prämienverbilligung entfernt. Es verblieben die möglicherweise berechtigten Steuerpflichtigen ohne Bezug. Davon wurden 550 zufällig ausgewählt. Sie bildeten die Grundgesamtheit für eine telefonische Befragung, welche im Juni und Anfang Juli 2000 durchgeführt wurde. Insgesamt konnten 288 Kontakte realisiert werden.⁴⁰ Ergänzend dazu wurden im Kanton Basel-Stadt insgesamt neun Gespräche mit verwaltungsinternen und externen Expertinnen und Experten geführt.

⁴⁰ Bei rund 20 Prozent der Grundgesamtheit konnten keine Telefonnummern ermittelt werden. Diese Personen verfügen über keinen Festanschluss oder sind nicht im telefonischen Adressverzeichnis aufgeführt (z. B. Partnerinnen und Partner in Wohn- oder Lebensgemeinschaften, Bewohnerinnen und Bewohner von Heimen). 14 Prozent der Zielgruppe konnten auch nach drei Versuchen nicht erreicht werden. Rund 8 Prozent der kontaktierten Personen verweigerten ein Interview. Schliesslich kamen rund 4 Prozent der Gespräche auf Grund von Kommunikationsproblemen nicht zu Stande, vgl. dazu Balthasar/Bieri 2001a, S. 12 f.

4.1.2 Luzern

Auch im Kanton Luzern bildeten Steuerdaten, welche zusammen mit den familiären Verhältnissen massgebend für die Anspruchsberechtigung sind, den Ausgangspunkt einer Befragung. Da die entsprechenden Informationen im Kanton Luzern nur bei den kommunalen Behörden verfügbar sind, konnte eine solche Untersuchung nur mit Hilfe der kommunalen Steuerämter, Einwohnerkontrollen und AHV-Zweigstellen durchgeführt werden. Zudem war von Anfang an klar, dass die Abklärungen nicht flächendeckend durchgeführt werden konnten. Vielmehr mussten wir uns auf eine Auswahl von Gemeinden beschränken. Unter Berücksichtigung der Kriterien „unterschiedliche Gemeindegrössen“, „unterschiedliche Zentrumsnähe“ und „unterschiedliche Erwerbsstruktur“ fiel die Wahl nach Rücksprache mit der Auftraggeberin schliesslich auf die Stadt Luzern sowie die Gemeinden Buchrain, Ruswil, Römerswil und Marbach.

Nach einigen Abklärungen konnten schliesslich in Zusammenarbeit mit dem kantonalen Statistischen Amt Steuerdaten der Gemeinden Buchrain, Ruswil, Römerswil und Marbach für unsere Zwecke ausgewertet werden. Datenquelle bildete die Staatssteuerdatenbank, welche unter anderem für die vorausschauenden Schätzungen der Ausgaben für die Prämienverbilligung verwendet wird. Diese Daten bildeten für die Gemeinden den Ausgangspunkt, um potenziell berechnete Personen zu ermitteln, die im Gesuchsjahr 2000 keinen Antrag für eine Prämienverbilligung eingereicht haben.

In der Stadt Luzern wurde ein etwas anderer Weg gewählt. Basis bildeten die Daten des städtischen Steueramtes von 11'804 definitiv veranlagten Steuerpflichtigen. Dies entspricht rund 31 Prozent aller Steuerpflichtigen.⁴¹ Das städtische Steueramt und die AHV-Zweigstelle der Stadt Luzern haben aus diesem Datensatz jene Personen herausgesucht, welche möglicherweise prämienvverbilligungsberechtigt sind. Allerdings gelang dies nur für Personen im Alter von über 25 Jahren zuverlässig. Deshalb wurden die jüngeren Personen von Anfang an aus dem Sample ausgeklammert und es wurde von einer Grundgesamtheit von 10'592 Steuerpflichtigen ausgegangen.

⁴¹ Da es sich um definitive Veranlagungen handelt, ist davon auszugehen, dass es sich hier vor allem um einfachere Veranlagungen ohne komplexe Vermögens- und Einkommenssituationen handelt. Der Vergleich mit der Steuerstatistik zeigt, dass das steuerbare Einkommen und das steuerbare Vermögen bei den definitiv Veranlagten etwas unter dem Durchschnitt liegt.

Weil die beschriebenen Datengrundlagen für die exakte Klärung der Anspruchsberechtigung zu wenig aktuell waren, mussten alle ausgewählten Fälle von den zuständigen kommunalen Stellen überprüft und aktualisiert werden. In der Stadt Luzern hat die AHV-Zweigstelle der Stadt Luzern die personellen und familiären Verhältnisse von 2'229 potenziell Berechtigten überprüft und ermittelt, welche dieser Personen im Jahr 2000 einen Antrag für eine Prämienverbilligung eingereicht haben. Es verblieben 871 möglicherweise berechnete Steuerpflichtige, welche keinen Antrag eingereicht hatten. In den übrigen vier Gemeinden wurden die Steuerdaten durch die Steuerämter überprüft und ergänzt. Die AHV-Zweigstellen beziehungsweise die Einwohnerkontrollen haben die Daten bezüglich Wohnsitz und familiärer Situation bereinigt.

Wie im Kanton Basel-Stadt wurde auch im Kanton Luzern ein zufällig ausgewählter Teil der ermittelten potenziell Berechtigten telefonisch befragt. Die Befragung fand im November und Dezember 2000 statt. Es wurden insgesamt 290 Adressen zufällig ausgewählt. 227 Interviews konnten realisiert werden.⁴² Ergänzend dazu wurden im Kanton Luzern 15 Gespräche mit Expertinnen und Experten geführt.

4.1.3 Appenzell Ausserrhoden

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden werden potenziell berechnete Personen auf Grund der Daten der Steuerverwaltung sowie der Ausgleichskasse benachrichtigt. Anhand der Daten der Ausgleichskasse konnte festgestellt werden, dass 8 Prozent der kontaktierten Steuerpflichtigen nicht von ihrem möglichen Anrecht auf eine Prämienverbilligung profitieren wollten. Ein Teil dieser Personengruppe wurde telefonisch zu möglichen Gründen des Nichtbezugs befragt. Die Befragung fand Anfang November 2000 statt. In diesem Rahmen wurden 61 Interviews realisiert.⁴³ Ergänzend dazu wurden vier Gespräche mit Expertinnen und Experten geführt.

4.2 Erreichung der Zielgruppe

Zu welchen Resultaten sind wir bezüglich der Frage nach der Erreichung der Zielgruppen gekommen? Wie gut werden die Zielgruppen

⁴² 63 Personen konnten nicht erreicht werden, verweigerten die Auskunft oder konnten auf Grund von Kommunikationsproblemen nicht befragt werden, vgl. Balthasar/Bieri/Furrer 2001, S. 17 ff.

⁴³ Vgl. Balthasar/Bieri 2001b.

erreicht und welche Unterschiede lassen sich diesbezüglich zwischen verschiedenen soziodemographischen Gruppen erkennen? Diesen zwei Fragen gehen wir im Folgenden hauptsächlich nach.

4.2.1 Quantitative Ergebnisse

In diesem Abschnitt fassen wir die quantitativen Ergebnisse betreffend die Erreichung der Zielgruppen zusammen. Dabei wird deutlich, dass die Datenlage in den Kantonen, zu welchen wir vertiefte Untersuchungen durchgeführt haben, wesentlich besser ist.

Genf

Durch die automatische Ermittlung der Anspruchsberechtigten im Kanton Genf dürfte die Bedeutung der Berechtigten, die keine Prämienverbilligung beziehen, gering sein. Es gibt zwar Bevölkerungsgruppen, die nicht automatisch ermittelt und benachrichtigt werden. Dazu gehören Neuzuzüger, Quellenbesteuerte und Personen, deren wirtschaftliche oder persönliche Situation sich während einer Steuerperiode verändert. Der Bericht der Commission externe d'évaluation des politiques publiques macht darauf aufmerksam, dass Neuzuzüger und Personen, deren wirtschaftliche Situation sich durch Arbeitslosigkeit oder Eintritt ins Pensionsalter verändert hat, kaum informiert werden. Allerdings bestätigen sowohl die Interviewaussagen als auch der Bericht der Kommission, dass keine Gruppe systematisch ausgeschlossen wird.

Neuenburg

Wie im Kanton Genf dürfte auch im Kanton Neuenburg durch die automatische Ermittlung der Anspruchsberechtigten die Zahl der berechtigten NichtbezügerInnen gering sein. Auch Steuerpflichtige, deren familiäre Situation (z. B. Geburt eines Kindes) sich verändert, werden automatisch informiert und – gegebenenfalls – mit einem ausgefüllten Anmeldeformular bedient. Die Personengruppen, welche auf Grund der unteren Einkommenslimite vom Automatismus ausgeschlossen sind, werden angeschrieben und auf die Möglichkeit aufmerksam gemacht, ein Gesuch einzureichen. Zuzügerinnen und Zuzüger werden individuell informiert. Einzig bei Arbeitslosigkeit liegt es am Betroffenen selber, sich zu melden und eine Neueinstufung zu verlangen.

Basel-Stadt

Die Abklärungen im Kanton Basel-Stadt haben ergeben, dass rund 8'000 steuerpflichtige Personen möglicherweise ein Anrecht auf eine Prämienverbilligung haben, jedoch bisher keinen Antrag gestellt haben. Es sind dies rund 21 Prozent der Berechtigten.⁴⁴

Zürich

Wie in den Kantonen Genf und Neuenburg dürfte die Zahl der Anspruchsberechtigten, die keine Prämienverbilligung beziehen, auch im Kanton Zürich auf Grund des bestehenden Automatismus gering sein. Die Bezugsberechtigten werden von den beauftragten Behörden auf Grund der Steuerveranlagung ermittelt und entschädigt. Personen, die nach eigenen Berechnungen Anspruch auf eine Prämienverbilligung haben, jedoch nicht erfasst, respektive über ihren Anspruch informiert worden sind, können bei der Gemeinde Antrag auf Prämienverbilligung stellen. Qualitative Angaben zur Anzahl der Bezügerinnen und Bezüger, welche auf diesem Weg zu ihrem Recht kommen sowie zu allenfalls nicht erreichten Gruppen sind nicht verfügbar.

Luzern

Auf der Grundlage von Überlegungen des Statistischen Amtes des Kantons Luzern sowie unserer eigenen Untersuchungsergebnisse gibt es im Kanton Luzern schätzungsweise 60'219 steuerpflichtige Personen, die möglicherweise ein Anrecht auf eine Prämienverbilligung haben. Davon haben 14'714 Personen oder 24 Prozent im Jahr 2000 keinen Antrag gestellt. Werden die Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistung und Sozialhilfe, welche die Prämienverbilligung ohne Antrag automatisch erhalten, von der Grundgesamtheit abgezogen, kann gesagt werden, dass 31 Prozent der Haushalte, welche einen Antrag hätten stellen können, dies nicht getan haben. Das kantonale Statistische Amt hat die Ausschöpfung für dieses Jahr auf 69 Prozent geschätzt. Dies bedeutet, dass rund 30 Prozent der möglicherweise Berechtigten keinen Anspruch auf Prämienverbilligung erhoben haben.⁴⁵

⁴⁴ Balthasar/Bieri 2001a.

⁴⁵ Balthasar/Bieri/Furrer 2001.

Appenzell Ausserrhoden

Auf Grund unserer Untersuchungen gehen wir im Kanton Appenzell Ausserrhoden von insgesamt rund 9'200 potenziell berechtigten Steuerpflichtigen aus. Grundlage dieser Schätzung bildet der Umstand, dass 8'700 Steuerpflichtige automatisch über ihren möglichen Anspruch informiert wurden. Die Abklärungen zeigen, dass rund 5 Prozent der bewilligten Gesuche von Personen stammen, welche nicht automatisch über ihr Recht informiert wurden. Zu den automatisch informierten Personen sind danach rund 400 weitere Steuerpflichtige zu zählen, um zur Gesamtheit der möglicherweise berechtigten Personen zu gelangen. Weiter gibt es eine nicht bezifferbare Zahl von möglicherweise Berechtigten, welche weder automatisch benachrichtigt wurden noch selbstständig ein Gesuch eingereicht haben. Wir denken, dass dies maximal rund 100 Steuerpflichtige betrifft.⁴⁶ Wir leiten davon ab, dass die Zielgruppe mit dem geltenden Verfahren im Kanton Appenzell Ausserrhoden sehr gut erreicht wird.

4.2.2 Merkmale von Berechtigten ohne Bezug

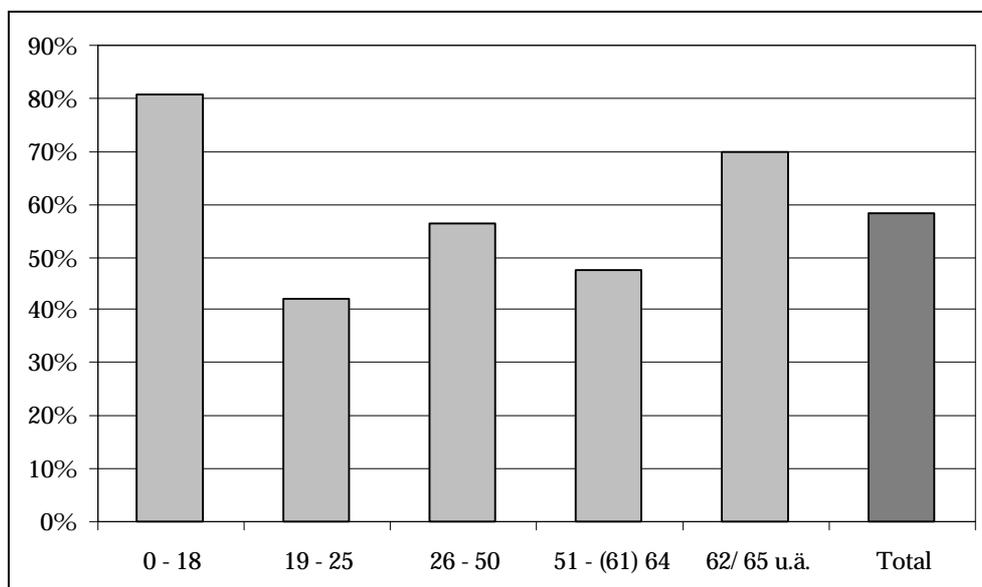
Es stellt sich nun die Frage, ob sich aus einer näheren Betrachtung der ermittelten Berechtigten ohne Bezug von Prämienverbilligung bezüglich bestimmter soziodemographischer Kriterien interessante Hinweise auf schlecht erreichte Gruppen gewinnen lassen. Im Folgenden stellen wir die Ergebnisse bezüglich Alter, familiärer Verhältnisse, Herkunft sowie Einkommen der Berechtigten ohne Bezug dar.

Altersverteilung der Berechtigten ohne Bezug

Darstellungen D 4.1 und D 4.2 geben Aufschluss über die Anteil der potenziell Berechtigten, die ein Gesuch eingereicht haben, nach Altersgruppen in den Kantonen Basel-Stadt und Luzern. Daraus lässt sich ablesen, welche Gruppen eher schlecht erreicht werden.

⁴⁶ Balthasar/Bieri 2001b.

D 4.1: Anteil der potenziell Berechtigten, die ein Gesuch eingereicht haben, nach Altersgruppen im Kanton Basel-Stadt



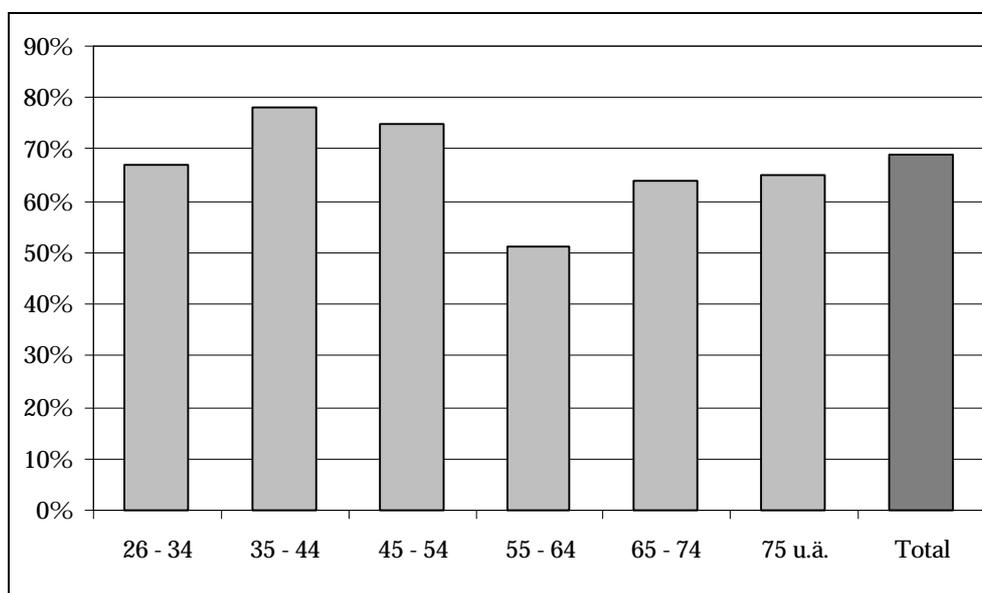
Legende: Angaben inklusive Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen
 Quelle: Eigene Berechnungen auf Grund von Angaben des Amtes für Sozialbeiträge des Kantons Basel-Stadt

Aus der Darstellung D 4.1, welche Ergebnisse aus dem Kanton Basel-Stadt abbildet, lassen sich im wesentlichen drei Erkenntnisse gewinnen:

- Erstens fällt auf, dass unter den potenziell Berechtigten ohne Bezug vor allem Personen in den mittleren Altersklassen zu finden sind. Personen im Alter von 26 bis 64 beziehungsweise 61 Jahren machen – im Verhältnis zur potenziellen Berechtigung – weniger häufig von ihrem Recht auf Prämienverbilligung Gebrauch als die übrigen Gruppen.
- Zweitens lässt sich erkennen, dass Personen im Rentenalter vom Prämienverbilligungssystem offensichtlich gut erfasst werden. Unter den potenziell Berechtigten ohne Antrag sind sie seltener vertreten als unter den Bezügerinnen und Bezüger. Ein Grund dafür dürfte die automatische Zusprache der Prämienverbilligung infolge der Ergänzungsleistungen sein.
- Drittens ist der Anteil der potenziell Berechtigten ohne Bezug unter den jungen Erwachsenen im Alter von 19 bis 25 Jahren vergleichsweise hoch. Dies steht im Zusammenhang mit der Ermittlung über

die Steuerdaten. Zwar wurde diese Altersgruppe erst ab einem steuerbaren Einkommen von 12'000 Franken erfasst, es ist aber anzunehmen, dass bei einem grossen Teil der ermittelten Fälle die Überprüfung eines Anspruchs auf Prämienverbilligung zusammen mit dem Einkommen der Eltern erfolgen müsste.

D 4.2: Anteil der potenziell Berechtigten, die ein Gesuch eingereicht haben, nach Altersgruppen im Kanton Luzern



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grund von Angaben des Amtes für Statistik des Kantons Luzern

Für den Kanton Luzern zeigt Darstellung D 4.2, dass Personen im mittleren Alter (35 bis 54 Jahre) überdurchschnittlich häufig von ihrem Recht auf Prämienverbilligung Gebrauch machen. Dagegen liegt die Ausschöpfung bei älteren Personen unter dem Durchschnitt. Am seltensten reichen 55- bis 64-jährige Personen Anträge für eine Prämienverbilligung ein.

Aus den beiden Datenquellen zeigt sich zusammenfassend, dass Personen in den unteren Altersklassen sowie Personen im Rentenalter gut von der Prämienverbilligung erfasst werden. Eine schwierigere Erfassung ist bei Personen über 50 Jahren bis zur Pensionierung festzustellen. Es ist zu vermuten, dass diese Personen besonders häufig davon ausgehen, keinen Anspruch auf Prämienverbilligung zu haben.

Vertiefte Angaben zur Situation der Personen im Pensionsalter liegen für den Kanton Genf vor. Die Untersuchung der Commission externe d'évaluation des politiques publiques ging auch der Verteilung der Prämienverbilligungssumme innerhalb der Zielgruppen nach. Dabei ergaben sich für die Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen besonders interessante Ergebnisse.

D 4.3: Verteilung der Prämienverbilligung nach Zielgruppen im Kanton Genf 1998

<i>Anspruchsberechtigte</i>	<i>Anzahl</i>	<i>Anzahl in Prozent</i>	<i>zugesprochene Mittel in Prozent</i>
SozialhilfebezügerInnen	9'464	6,5	8,7
BezügerInnen des kantonalen Minimal-einkommens der Sozialhilfe	2'004	1,4	2,2
Von anderen Stellen Unterstützte (Vormundschaft, Jugendschutz, usw..)	192	0,1	0,2
ErgänzungsleistungsbezügerInnen (inkl. kantonale Ergänzungsleistungen)	22'556	15,5	42,0
Personen in bescheidenen ökonomischen Verhältnissen	105'779	73,0	42,5
TOTAL Unterstützte 1998	139'995	96,5	95,6
Rückvergütung uneinbringlicher Prämien	4'985	3,5	4,4
TOTAL 1998	144'980	100,0	100,0

Quelle: Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2000, Annexe V, S. VII

Es zeigt sich, dass die Anzahl Berechtigte, welche Ergänzungsleistungen beziehen, hoch ist. Dies liegt daran, dass der Kanton Genf neben der eidgenössischen auch *kantonale* Ergänzungsleistungen kennt. Die Einkommenslimite für kantonale Ergänzungsleistungen liegt um rund 30 Prozent höher als für eidgenössische Ergänzungsleistungen. Dadurch erhöht sich im interkantonalen Vergleich die Zahl der Ergänzungsleistungsbezügerinnen und -Bezüger - und in der Folge die Prämienverbilligungsberechtigten.

Zudem wird bei dieser Gruppe in die Berechnung der eidgenössischen Ergänzungsleistungen die effektive Prämie einbezogen, obwohl das Bundesgesetz hierfür nur eine Durchschnittsprämie vorsieht. Dies führt dazu, dass Personen im Vorteil sind, welche in einer Krankenkasse mit einer hohen Prämie versichert sind: Je höher die Realprämie, desto grö-

sser ist die Chance, Ergänzungsleistungen zu erhalten. Zwar führt diese Praxis kaum zu Mehrkosten, aber sie setzt keinen Anreiz für die Versicherten, zu einem billigeren Versicherer zu wechseln. Der Kanton Genf übernimmt die effektive Prämie vollständig, weil dies bereits vor 1996 der Fall war. Diese Praxis steht im Gegensatz zur bundesrechtlichen Regelung.

Der Bericht der CEPP weist darauf hin, dass die ErgänzungsleistungsbezügerInnen gegenüber den anderen Anspruchsberechtigten besser gestellt sind. Sie werden durch den Berechnungsmodus und durch die Tatsache, dass zum schweizerischen noch ein grosszügigeres kantonales Ergänzungsleistungssystem existiert, bevorzugt. 42 Prozent der Mittel gehen an die 15,5 Prozent der Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen. Wird die Prämienverbilligung der ErgänzungsleistungsbezügerInnen mit den gleichen Bemessungsgrundlagen berechnet wie bei den Personen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen, welche keinen Anspruch auf Ergänzungsleistungen haben, so zeigt sich, dass mehr als die Hälfte nicht in den Genuss des Höchstansatzes kommen würde. Einigen würde gar keine Prämienverbilligung mehr zustehen.

Ein vergleichbares Problem stellte die CEPP bei den Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe fest. Artikel 22 des kantonalen Vollzugsgesetzes zum KVG hält aber fest, dass SozialhilfebezügerInnen die effektive Prämie zu 100 Prozent vergütet wird.

Auf Grund der Gesetzeslage werden somit Sozialhilfe- und ErgänzungsleistungsbezügerInnen im Kanton Genf bevorzugt. Sie erhalten eine Prämienverbilligung von monatlich 298 Franken. Wären sie Normalberechtigte, würde ihnen in den meisten Fällen nicht einmal der Maximalansatz von monatlich 80 Franken zustehen. Mehr als 50 Prozent der Mittel gehen an die Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen oder anderen sozialen Hilfen, welche weniger als einen Viertel der PrämienverbilligungsbezügerInnen ausmachen. In der Folge bleibt verhältnismässig wenig Geld für die grosse Gruppe der Personen, welche ohne soziale Hilfe in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen leben. Entsprechend bescheiden sind die Beiträge an die Prämie für den Einzelnen. Die Folge dieser Regelungen ist, dass die bundesrätlichen Entlastungsziele im Kanton Genf bei weitem nicht erreicht werden.⁴⁷

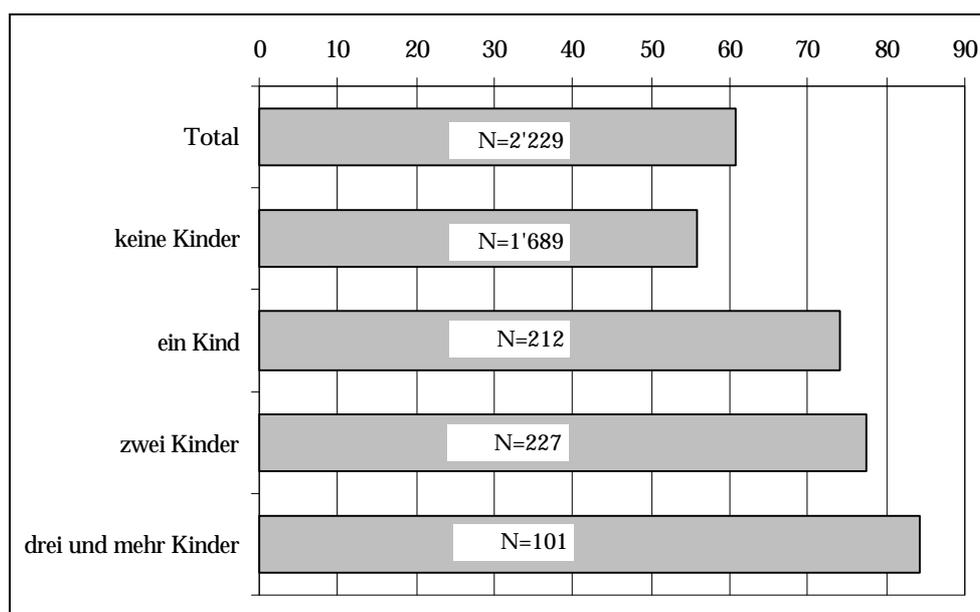
⁴⁷ Balthasar 2001.

Die Ursache dafür liegt erstens darin, dass die geltenden Berechnungsmethoden und das kantonale Ergänzungsleistungssystem zu einer hohen Zahl von Anspruchsberechtigten führen. Zweitens werden Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen und Sozialhilfen die vollen Prämie vergütet.

Familiäre Verhältnisse

Es ist weiter von Interesse, wie sich die Gruppe der ermittelten Nicht-bezügerInnen bezüglich familiärer Zusammensetzung präsentiert. Dazu können wir insbesondere auf Daten für die Stadt Luzern zurückgreifen.

D 4.4: Familiäre Situation der Berechtigten in der Stadt Luzern: Von 100 Berechtigten haben ... eine Prämienverbilligung beantragt



Legende: Angaben ohne Altersgruppe 19 bis 25 Jahre

Quellen: AHV-Zweigstelle der Stadt Luzern, eigene Berechnungen

Darstellung D 4.4 lässt deutlich erkennen, dass Familien mit Kindern ihren Anspruch häufiger geltend machen als Alleinstehende und kinderlose Paare. Zu diesem Ergebnis kam auch das Amt für Statistik auf Grund seiner Hochrechnungen für den ganzen Kanton Luzern.⁴⁸ Zudem deckt sich dieses Resultat mit unseren Untersuchungen für den Kanton Basel-Stadt. Dort konnten wir feststellen, dass der grösste Teil der

⁴⁸ Paravicini Bagliani/Käser 2000a.

möglicherweise berechtigten Nicht-Bezügerinnen keine Kinder hat. 79 Prozent der 550 vertieft untersuchten Steuerpflichtigen dieser Gruppe hatten keine Kinder. Unter den untersuchten potenziell berechtigten Steuerpflichtigen der Stadt Luzern, welche kein Gesuch eingereicht haben, sind 86 Prozent ohne Kinder.

Insgesamt kann angenommen werden, dass Familien mit Kindern in den Antragssystemen der Kantone Basel-Stadt und Luzern besser erreicht werden als Alleinstehende oder kinderlose Paare. Dies kann einerseits mit der besseren gesellschaftlichen Integration von Familien zusammenhängen. Wie wir aber noch zeigen werden, spielt andererseits auch die Höhe der erwarteten Beiträge eine Rolle: Familien mit Kindern können auf Grund der Haushaltszusammensetzung und des häufig verhältnismässig geringen Einkommens zum Teil mit erheblichen Prämienverbilligungen rechnen.

Herkunft der Berechtigten

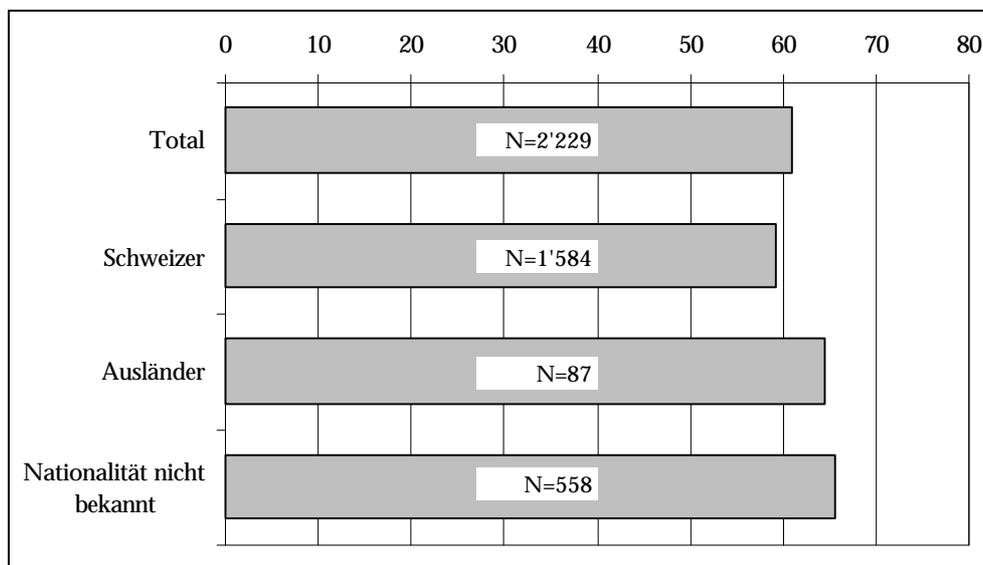
Weiter stellt sich die Frage, wie gut es gelingt, Ausländerinnen und Ausländer mit der Prämienverbilligung zu erreichen. Die verfügbare Datenlage ist wiederum für die Stadt Luzern am besten und erlaubt einen Vergleich der potenziell Berechtigten mit den Gesuchstellenden nach deren Herkunft.

Auf Grund der vorhandenen Daten ist davon auszugehen, dass potenziell berechnigte Ausländer nicht weniger häufig von ihrem Anrecht auf eine Prämienverbilligung Gebrauch machen. Die Ergebnisse stehen allerdings unter dem Vorbehalt, dass von 558 potenziell berechtigten Personen die Nationalität nicht bekannt ist. Allerdings weist die Statistik der Bezügerinnen und Bezüger der Stadt Zürich in eine ähnliche Richtung. Dort lag die Begünstigungsquote des Jahres 1999 für Schweizerinnen und Schweizer mit 38,7 Prozent etwas tiefer als diejenige für Ausländerinnen und Ausländer mit 41,6 Prozent.⁴⁹ Zudem kam die Commission externe d'évaluation des politiques publiques in Genf zu demselben Ergebnis.⁵⁰

⁴⁹ Rüst 2000.

⁵⁰ Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2000.

D 4.5: Herkunft der Berechtigten: Von 100 Berechtigten haben in der Stadt Luzern ... eine Prämienverbilligung beantragt



Legende: Angaben ohne Altersgruppe 19 bis 25 Jahre

Quellen: AHV-Zweigstelle der Stadt Luzern, eigene Berechnungen

Diese Resultate gilt es wiederum vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Einkommensverhältnisse zu betrachten. Wie wir im nachfolgenden Abschnitt zeigen werden, steigt die Geltendmachung des Anspruchs mit sinkendem Einkommen. Es kann zudem vermutet werden, dass dieses Ergebnis in einem Zusammenhang mit der Höhe des erwarteten Prämienverbilligungsbetrags steht.

Auf Grund der Angaben aus dem Jahresbericht 1999 der Ausgleichskasse Luzern konnte zudem festgestellt werden, dass Personen aus Deutschland und Österreich gegenüber Gesuchstellenden aus Süd- oder Südosteuropa sowie aus Asien im Verhältnis zur Wohnbevölkerung eher selten vertreten sind. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass ausländische Staatsangehörige, insbesondere wenn sie aus Süd- oder Südosteuropa sowie aus Asien stammen, eher zu den unteren Einkommenschichten gehören. Dies erklärt, wieso sie prozentual häufiger Zahlungen erhalten als Schweizerinnen und Schweizer.

Besondere Aufmerksamkeit unter den Ausländerinnen und Ausländer verdienen die *Quellensteuerpflichtigen*:

- Im Kanton Genf müssen sich diese Personen über die Presse selber informieren und einen Antrag stellen. 10,5 Prozent der Gesuche stammen von Quellensteuerpflichtigen.⁵¹
- Im Kanton Neuenburg werden sie über die Steuerveranlagung automatisch erfasst und entschädigt.
- Im Kanton Basel-Stadt gilt das gleiche Antragsverfahren wie bei den übrigen Personengruppen.
- Im Kanton Zürich bereitete die Erfassung der Quellensteuerpflichtigen zu Beginn gewisse Schwierigkeiten. Diese dürften aber jetzt weitgehend überwunden sein. Der Anspruch der Quellensteuerpflichtigen und ihrer Familienangehörigen wird auf Grund der vom kantonalen Amt für Quellensteuer gemeldeten Steuerfaktoren beurteilt. Bei Quellensteuerpflichtigen ohne Erwerbseinkünfte gibt es immer noch gewisse Schwierigkeiten, da diese nicht im kantonalen Steuerregister enthalten sind. Ihr Anspruch auf Prämienverbilligung kann deshalb nicht von Amtes wegen ermittelt werden. Diese Personen können bei der Gemeinde einen Antrag einreichen. Bei 3 Prozent der Begünstigten des Jahres 1999 handelt es sich um Quellensteuerpflichtige und ihre Familienangehörigen.⁵²
- Im Kanton Luzern macht der Anteil der Quellensteuerpflichtigen knapp 5 Prozent der Bezügerinnen und Bezüger aus.⁵³ Diese müssen – wie die übrigen Steuerpflichtigen – einen Antrag für Prämienverbilligung stellen.
- Im Kanton Appenzell Ausserrhoden werden Quellensteuerpflichtige wie die übrigen Steuerpflichtigen von Amtes wegen benachrichtigt, wenn sie die geltenden Bedingungen erfüllen.

⁵¹ Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2000.

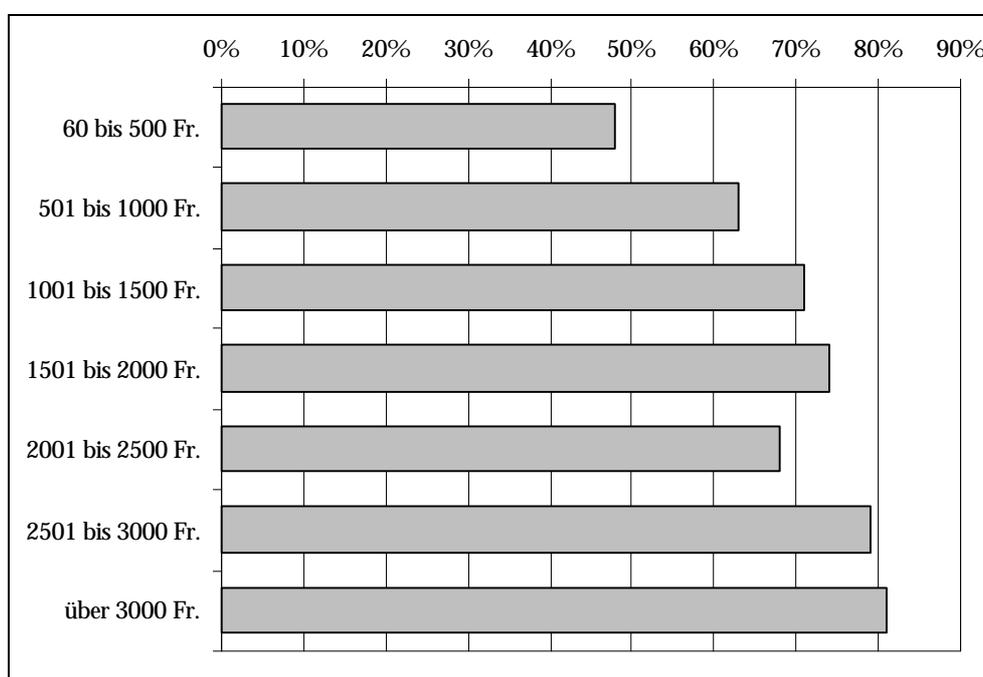
⁵² Rüst 2000.

⁵³ Ausgleichskasse Luzern 2000.

Wirtschaftliche Verhältnisse

In der nachfolgenden Darstellung D 4.6 stellen wir dar, wie oft eine Prämienverbilligung in Abhängigkeit von der Höhe des erwarteten Beitrags, beziehungsweise des Einkommens und der Familiengrösse beantragt wurde.

D 4.6: Ausschöpfungsgrad für das Jahr 2000 nach der Höhe des Prämienverbilligungsbeitrags im Kanton Luzern



Quelle: Paravicini Bagliani/Käser 2000b

Es kann festgestellt werden, dass Personen, welche über ein geringes Einkommen und/oder eine vielköpfige Familie verfügen, eher von ihrem Recht auf Prämienverbilligung Gebrauch machen.

Zusammenfassend ist davon auszugehen, dass die unterschiedlichen Anteile der Personen, welche Prämienverbilligungsanträge einreichen, in erster Linie mit dem Einkommen und den familiären Verpflichtungen zusammenhängen: Je höher der erwartete Beitrag, desto eher wird das Recht auf Prämienverbilligung geltend gemacht. Dies lässt sich aus den Angaben des Kantons Luzern gut ablesen.⁵⁴

⁵⁴ Paravicini Bagliani/Käser 2000a.

4.3 Gründe für den Nichtbezug

Welches sind die Gründe für den Nichtbezug von Prämienverbilligung? Grundsätzlich werden in der Literatur vier Ursachen für einen Verzicht auf Sozialleistungen diskutiert:⁵⁵

- Erstens besteht das Problem der mangelnden Information. Potenziell Berechtigte kennen die Möglichkeit und die Abläufe zum Bezug von Unterstützungsleistungen nicht oder zu wenig.
- Zweitens kann eine *Zurückhaltung gegenüber Behörden* bestehen. Potenziell Berechtigte wollen ihre wirtschaftlichen Verhältnisse nicht offenbaren oder wollen – aus welchen Gründen auch immer – nichts mit Behörden zu tun haben.
- Drittens wollen potenziell Berechtigte niemandem zur Last fallen. Sie geben an, selbst für sich sorgen zu können.
- Viertens kommt es vor, dass potenziell Berechtigte sich nicht um ihren Anspruch kümmern.

Im Rahmen der telefonischen Befragungen in den Kantonen Basel-Stadt, Luzern und Appenzell Ausserrhoden haben wir versucht, das Gewicht dieser Argumentationen für den Nichtbezug von Prämienverbilligung zu ermitteln.

4.3.1 Bekanntheit der Prämienverbilligung bei den potenziell Berechtigten ohne Bezug

In Kapitel 3 haben wir uns bereits mit der Bekanntheit der Prämienverbilligung beschäftigt. Allerdings haben wir die Situation für die gesamte Bevölkerung dargestellt. In diesem Abschnitt wenden wir uns der Gruppe der möglicherweise Berechtigten zu, welche keine Gesuche gestellt haben.

⁵⁵ Vgl. Hegner 1997; Van Oorschot 1991; Leu et al. 1997.

D 4.7: Ist die Prämienverbilligung bei möglicherweise Berechtigten, welche die Unterstützung nicht beziehen, bekannt?

	Basel-Stadt N=258	Luzern N=226	Appenzell A. N=61
Ja	56%	69%	97%
Nein	44%	31%	3%
Total	100%	100%	100%

Quelle: Befragung Interface

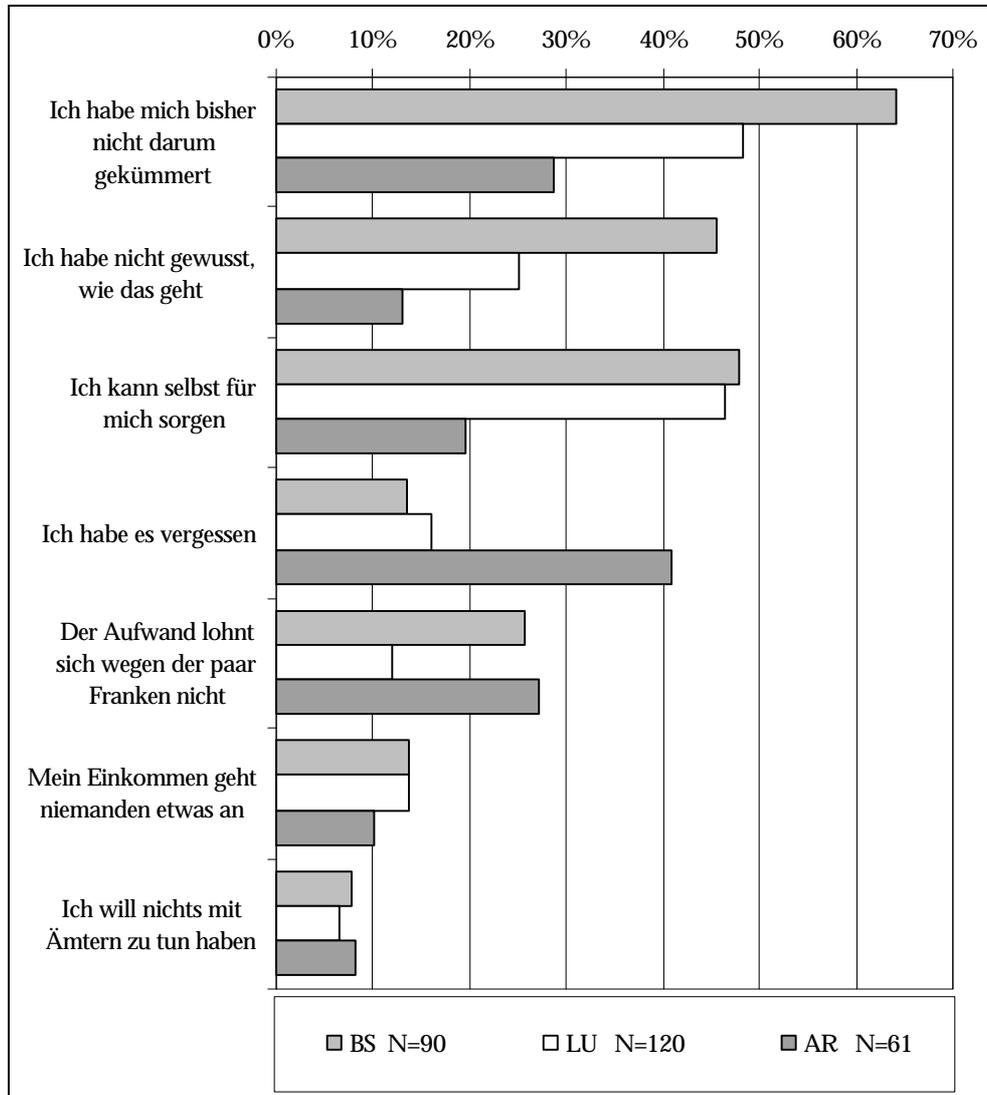
Die Darstellung zeigt, dass der Bekanntheitsgrad der Prämienverbilligung in der Gruppe der potenziell Berechtigten, welche kein Gesuch gestellt haben, im Kanton Appenzell Ausserrhoden klar am höchsten ist. Dies ist auch nicht erstaunlich, weil die befragten Personen auf Grund der Steuerdaten persönlich über ihren Anspruch informiert worden sind.

Im Vergleich der Kantone Luzern und Basel-Stadt, welche beide über ein Antragssystem ohne individuelle Benachrichtigung auf Grund von Steuerdaten verfügen, präsentiert sich die Situation in Luzern vorteilhafter. Im Kanton Basel-Stadt kannten 56 Prozent der Befragten dieser Gruppe die Prämienverbilligung. Im Kanton Luzern waren es 69 Prozent. Zudem ist im Rahmen der telefonischen Befragungen in beiden Kantonen der Eindruck entstanden, dass gewisse Unklarheiten darüber bestehen, wer einen Antrag stellen kann und wie dies zu geschehen hat.

4.3.2 Andere Gründe für den Nichtbezug trotz Berechtigung

In einem zweiten Frageblock wurden allen Personen, welche schon von der Prämienverbilligung gehört hatten, mögliche Gründe für den Nichtbezug zur Auswahl gegeben. Die Resultate aus den vertieft untersuchten Kantonen werden in der folgenden Darstellung D 4.8 präsentiert.

D 4.8: Weitere Gründe für den Nichtbezug durch Personen, welche die Prämienverbilligung kennen (gestützt abgefragt)



Quelle: Befragung Interface

Der Darstellung ist zu entnehmen, dass die *Nachlässigkeit* in den Kantonen Luzern und Basel-Stadt der wichtigste Grund für den Nichtbezug von Prämienverbilligung bei den potenziell Berechtigten ist, welche die Prämienverbilligung kennen. In diesen Kantonen stimmen 64 beziehungsweise 49 Prozent der Befragten der Aussage zu: „Ich habe mich bisher nicht darum gekümmert“. Die Ergebnisse im Kanton Appenzell Ausserrhodens weisen in eine ähnliche Richtung. Dort ist dieses Argument zwar wichtig, am wichtigsten ist aber die Aussage: „Ich habe es

vergessen“. 41 Prozent der Befragten geben dies als Grund für den Nichtbezug an. Während sich die Nachlässigkeit bei den Antragssystemen in den Kantonen Basel-Stadt und Luzern eher in der Aussage „Ich habe mich bisher nicht darum gekümmert“ äussert, zeigt sich die Nachlässigkeit im Rahmen der individuellen Benachrichtigung im Kanton Appenzell Ausserrhoden eher über die Aussage „Ich habe es vergessen“.

An zweiter Stelle steht in den Kantonen Luzern und Basel-Stadt der Wunsch nach *Eigenständigkeit*. 48 Prozent der Befragten im Kanton Basel-Stadt und 45 Prozent der Befragten im Kanton Luzern geben an, aus Gründen der Eigenständigkeit keinen Antrag für eine Prämienverbilligung gestellt zu haben. Im Kanton Appenzell Ausserrhoden gaben dies 20 Prozent der Befragten als Grund für den Nichtbezug an.

Wichtiger ist im Kanton Appenzell Ausserrhoden das Argument, dass sich der *Aufwand für die Prämienverbilligung finanziell nicht lohne*. Obwohl Anspruchsberechtigte im Kanton Appenzell Ausserrhoden verhältnismässig leicht zu ihrem Recht kommen, stimmen 27 Prozent der Befragten, welche keinen Antrag gestellt haben, diesem Argument zu. Dieses Argument ist auch im Kanton Basel-Stadt von einiger Bedeutung und fand Zustimmung bei 25 Prozent der Befragten.

Im Kanton Basel-Stadt und in reduziertem Ausmass auch im Kanton Luzern haben der *ungenügende Informationsstand über die Verfahren* eine nicht zu unterschätzende Bedeutung, wenn nach den Gründen für den Verzicht auf eine Antragstellung bei möglicherweise berechtigten Personen gesucht wird. Im Kanton Basel-Stadt gaben 46 Prozent der Befragten an, nicht über die Abläufe der Prämienverbilligung informiert zu sein. Im Kanton Luzern vertraten 26 Prozent und im Kanton Appenzell Ausserrhoden 13 Prozent der befragten Nicht-BezügerInnen diese Ansicht.

4.4 Fazit

Zielgruppe der Prämienverbilligung sind Personen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen. Es stellt sich die Frage, ob es eine erhebliche Anzahl von Personen gibt, welche zwar prämienvverbilligungsberechtigt sind, aber keine Unterstützung beziehen. Die Problematik birgt vor allem in den Kantonen politischen Zündstoff, in welchen Anträge gestellt

werden müssen. Dort gibt es nämlich einen relevanten Anteil von Personen, welche ihren Anspruch nicht geltend machen.

In einem ersten Schritt haben wir die Zahl der Berechtigten zu ermitteln versucht, welche keine Prämienverbilligung beziehen. Es zeigte sich, dass dieses Problem nur in den Kantonen Basel-Stadt und Luzern, welche über ein Antragsystem ohne individuelle Benachrichtigung auf Grund von Steuerdaten verfügen, von quantitativer Bedeutung ist. Die Abklärungen im Kanton Basel-Stadt haben ergeben, dass 21 Prozent der steuerpflichtigen Personen möglicherweise ein Anrecht auf eine Prämienverbilligung haben, jedoch bisher keinen Antrag gestellt haben. Im Kanton Luzern liegt der entsprechende Anteil bei 24 Prozent der möglicherweise Berechtigten.

In den Kantonen Genf, Neuenburg, Zürich und Appenzell Ausserrhoden dürfte die Zahl der Anspruchsberechtigten, die keine Prämienverbilligung beziehen, auf Grund der bestehenden Automatismen gering sein und weniger als 5 Prozent der Berechtigten ausmachen.

Allerdings gibt es auch in diesen Kantonen Bevölkerungsgruppen, welche eher schlecht erfasst werden können. Es sind dies am ehesten Zuzügerinnen und Zuzüger sowie Personen, deren wirtschaftliche oder soziale Verhältnisse sich erheblich verändert haben. Weiter haben sich folgende Ergebnisse gezeigt:

- Bezüglich der *Altersverteilung* lässt sich zusammenfassen, dass im allgemeinen Personen in den unteren Altersklassen sowie Personen im Rentenalter gut von der Prämienverbilligung erfasst werden. Eine schwierigere Erfassung ist hingegen bei Personen über 50 Jahren bis zur Pensionierung festzustellen. Diese Ergebnisse beruhen in erster Linie auf Analysen für die Kantone Basel-Stadt und Luzern. Sie blieben aber in den Expertengesprächen, welche in den übrigen Kantonen geführt wurden, unwidersprochen. Es ist zu vermuten, dass diese Personen besonders häufig davon ausgehen, keinen Anspruch auf Prämienverbilligung zu haben.
- Weiter lassen die verfügbaren Daten bezüglich der *familiären Verhältnisse* erkennen, dass Familien mit Kindern ihren Anspruch häufiger geltend machen als Alleinstehende und kinderlose Paare. Das Ergebnis gilt für die Stadt Luzern, wird aber auch durch Hochrechnungen für den ganzen Kanton Luzern sowie durch unsere Untersuchungen für den Kanton Basel-Stadt bestätigt. Insgesamt kann an-

genommen werden, dass Familien mit Kindern in den Antragsystemen der Kantone Basel-Stadt und Luzern nicht schlechter erreicht werden als Alleinstehende oder kinderlose Paare. Wir vermuten, dass dies einerseits mit der besseren gesellschaftlichen Integration von Familien zusammenhängt. Andererseits können Familien mit Kindern auf Grund der Haushaltszusammensetzung und des häufig verhältnismässig geringen Einkommens zum Teil mit erheblichen Prämienverbilligungen rechnen und machen diese daher auch geltend.

- Zudem ist davon auszugehen, dass potenziell berechnigte *Ausländerinnen und Ausländer* ebenso oft von ihrem Anrecht auf eine Prämienverbilligung Gebrauch machen wie Schweizerinnen und Schweizer. Darauf weisen Angaben aus der Stadt Luzern, aus der Stadt Zürich und aus dem Kanton Genf hin.
- Wichtig für die Unterschiede bezüglich der Geltendmachung des Anspruchs auf Prämienverbilligung ist vor allem die *wirtschaftliche Situation*. Es kann festgestellt werden, dass Personen, welche über ein geringes Einkommen und/oder einen grossen Haushalt verfügen, höhere Beiträge erwarten können und eher von ihrem Recht auf Prämienverbilligung Gebrauch machen. Der Zusammenhang zwischen erwartetem Beitrag, Kinderzahl und Erhebung des Anspruchs ist auffällig und wird durch Analysen betreffend die Stadt und den Kanton Luzern gestützt.

Welches sind die Gründe für den Nichtbezug von Prämienverbilligung? Grundsätzlich werden in der Literatur vier Ursachen für einen Verzicht auf Sozialleistungen diskutiert. Unsere Untersuchung konnte aufzeigen, dass sie in den untersuchten Kantonen von unterschiedlicher Bedeutung sind:

- Generell ist der *ungenügende Informationsstand über Prämienverbilligung und die Verfahren* gesamtschweizerisch die wichtigste Ursache dafür, dass potenziell berechnigte Personen keinen Antrag stellen.⁵⁶ Im Kanton Basel-Stadt haben von 258 Befragten 103 (40 Prozent) angegeben, die Prämienverbilligung nicht zu kennen. Weitere 41 Personen (16 Prozent) waren mit dem Verfahren nicht vertraut. Insgesamt waren somit 56 Prozent der befragten möglicher-

⁵⁶ Vgl. dazu auch Peters/Müller/Luthiger 2001.

weise berechtigten Personen, welche keinen Antrag gestellt haben, der Ansicht, ungenügend informiert zu sein. Im Kanton Luzern haben von 226 Befragten dieser Personengruppe 70 (31 Prozent) die Prämienverbilligung nicht gekannt. Weitere 30 Personen (11 Prozent) gaben an, nicht gewusst zu haben, wie sie vorgehen sollten. Insgesamt erachteten sich somit 42 Prozent der Befragten als ungenügend informiert. Im Kanton Appenzell Ausserrhoden, der im Gegensatz zu Basel-Stadt und Luzern die individuelle Benachrichtigung auf Grund von Steuerdaten kennt, ist dieser Grund dagegen wesentlich weniger wichtig. Nur 13 Prozent der 61 Befragten haben angegeben, die Prämienverbilligung nicht zu kennen oder ungenügend über die Abläufe informiert zu sein. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt die von der Commission externe d'évaluation des politiques publiques im Kanton Genf durchgeführte Studie. Befragt wurden Personen, welche den Berechtigungsschein zur Weiterleitung an den Versicherer erhielten, diesen aber nicht weitergeleitet haben. Ungenügende Kenntnis der Prämienverbilligung und des Systems waren nur bei 7 Prozent der 85 befragten Personen der Grund, weshalb sie nicht reagiert haben.⁵⁷

- An zweiter Stelle steht in der ganzen Schweiz der Wunsch nach *Eigenständigkeit*. 15 Prozent der Nennungen entfallen schweizweit auf dieses Argument. In den Kantonen Luzern und Basel-Stadt steht diese Erklärung eines Verzichts auf Prämienverbilligung bei Personen, die möglicherweise berechtigt sind, an dritter Stelle. Je 17 Prozent der 258 beziehungsweise 226 befragten Personen haben angegeben, dass dieser Grund auf sie zutrifft.
- Drittwichtigster Faktor, der erklären kann, warum potenziell berechnete Personen keinen Antrag stellen, ist die *Nachlässigkeit*. In den Kantonen Luzern und Basel-Stadt haben 22 beziehungsweise 23 Prozent der Befragten dem Grund „Ich habe mich bisher nicht darum gekümmert“ zugestimmt. Die Ergebnisse im Kanton Appenzell Ausserrhoden weisen in eine ähnliche Richtung. Dort ist dieses Argument zwar wichtig (29 Prozent), noch wichtiger ist aber „Vergessen“ (41 Prozent)!⁵⁸ Nachlässigkeit war auch im Kanton Genf ein

⁵⁷ Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2000.

⁵⁸ Im Kanton Luzern haben 33 Prozent der 226 Befragten entweder die Aussage „Ich habe es vergessen“ oder „Ich habe mich nicht darum gekümmert“ oder beide bejaht. Im Kanton Basel-Stadt waren es 26 Prozent der 258 Befragten, im Kanton Appenzell-Ausserrhoden 57 Prozent der 61 Befragten.

wichtiger Grund, warum Berechtigungsscheine nicht an die Versicherer weitergeleitet wurden.

- *Zurückhaltung gegenüber Behörden* hat dagegen eine geringe Bedeutung. Schweizweit sowie in den einzelnen untersuchten Kantonen haben zwischen 7 und 15 Prozent der Befragten die Aussage „Mein Einkommen geht niemand etwas an!“ oder „Ich will nichts mit Ämtern zu tun haben!“ oder beide bejaht.⁵⁹

⁵⁹ Luzern 10 Prozent, Basel-Stadt 7 Prozent, Appenzell Ausserrhoden 15 Prozent, Schweiz 11 Prozent aller Befragten.

5. **Problematik der Bezügerinnen und Bezüger ausserhalb der Zielgruppen**

Ein zweites Problem, mit welchem die Kantone in unterschiedlicher Weise konfrontiert sind, stellen Personen dar, welche nicht zur Zielgruppe der Anspruchsberechtigten gehören, aber dennoch von der Prämienverbilligung profitieren. Gemeint sind damit Bezügerinnen und Bezüger, welche auf Grund der gesetzlichen Bestimmungen bezugsberechtigt sind, die aber nicht in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen leben. Auch hier stellt sich die Frage nach der quantitativen Bedeutung dieses Problems und nach den betroffenen Personengruppen. Zudem sind im interkantonalen Vergleich jene Strategien von Interesse, mit welchen es gelingt, Personen, welche nicht zur Zielgruppe gehören, auszuschliessen. Explizit nicht angesprochen wird in diesem Bericht der missbräuchliche Bezug von Prämienverbilligung.

Auf Grund der Bemessungsmethodik des Anspruchs auf eine Prämienverbilligung über den Lohnausweis oder die Steuerveranlagung kann vermutet werden, dass die Problematik am ehesten bei folgenden Personengruppen anzutreffen ist:

- *Selbstständigerwerbende*, deren Steuerveranlagung die effektiven wirtschaftlichen Verhältnisse nicht zuverlässig abbildet;
- *Jugendliche in Ausbildung*, welche kein oder nur ein bescheidenes Einkommen versteuern, aber finanziell zum Beispiel von den Eltern unterstützt werden;
- *Vermögende mit bescheidenem Einkommen*, wo die tatsächliche ökonomische Situation ebenfalls nicht in der Steuererklärung abgebildet ist.

Einleitend beschreiben wir das Vorgehen, das in diesem Untersuchungsteil angewandt wurde (Abschnitt 5.1). Danach wenden wir uns der Frage nach dem Ausmass und den allfälligen Ursachen sowie den möglichen Lösungswegen für dieses Problem für die drei genannten Gruppen zu (Abschnitte 5.2 bis 5.4). Schliesslich fassen wir die Ergebnisse in einem Fazit zusammen (Abschnitt 5.5).

5.1 **Vorgehen**

Vertiefte Analysen zu diesem Themenbereich wurden durch die Commission externe d'évaluation des politiques publiques für den Kanton

Genf und durch uns selbst für den Kanton Basel-Stadt durchgeführt. Die Studie zur Situation im Kanton Genf liefert einige Hinweise zum Bezug von Prämienverbilligung durch Personen mit hohem Vermögen.⁶⁰ Für den Kanton Basel-Stadt wurde die Situation von Selbstständigerwerbenden mit Prämienverbilligung auf der Basis ihrer Bilanz und ihrer Erfolgsrechnung näher untersucht. Zusammen mit dem Amt für Sozialbeiträge wurden 15 Dossiers eingehend analysiert, um herauszufinden, ob die verfügbaren Unterlagen die wirtschaftlichen Verhältnisse dieser Personen zuverlässig abbilden. Zur Überprüfung der Anspruchsberechtigung wurden die ökonomischen Verhältnisse, welchen den Berechnungen des anrechenbaren Einkommens zu Grunde liegen, mit den Angaben aus der letzten verfügbaren Steuerdeklaration verglichen.

Ergänzend zu den Informationen, welche aus den genannten Studien gewonnen werden konnten, wurde die Thematik des ungerechtfertigten Bezugs von Prämienverbilligung im Rahmen der durchgeführten Expertengespräche angesprochen.

5.2 Selbstständigerwerbende

Zwei Fragen stehen im Zentrum dieses Abschnitts: Wie gross ist die Zahl der Selbstständigerwerbenden in den verschiedenen Kantonen, welche ohne effektive wirtschaftliche Notwendigkeit Prämienverbilligung beziehen? Welches sind die Ursachen für allfällige Probleme?

5.2.1 Anteil der Selbstständigerwerbenden an den Prämienverbilligungsbezügerinnen und -bezüger

Darstellung D 5.1 zeigt den ungefähren Anteil der Selbstständigen in den verschiedenen Kantonen und den schweizerischen Durchschnitt. Grundlage bilden unter anderem Angaben der Eidgenössischen Steuerverwaltung über alle von der Bundessteuer erfassten Personen, welche selbstständigerwerbend sind.⁶¹

⁶⁰ Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2000.

⁶¹ Eidg. Steuerverwaltung 2000.

D 5.1: Anteil der Selbstständigerwerbenden an den Steuerpflichtigen und an den Bezügerinnen und Bezügerern von Prämienverbilligung

	<i>Genf</i>	<i>Neuen- burg</i>	<i>Basel- Stadt</i>	<i>Zürich</i>	<i>Luzern</i>	<i>Appen- zell A.</i>	<i>Schweiz</i>
Anteil Selbstständige an Steuerpflichtigen	8,2%	7%	8,6%	6,8%	6,6%	11,3%	7,5%
Anteil Selbstständige an den Bezügerinnen und Bezügerern	8,2%	3,3%	ca. 5%		ca. 6,5%		

Quellen: *Anteile Selbstständigerwerbende an Steuerpflichtigen für die Kantone Basel-Stadt, Zürich, Appenzell Ausserrhoden und die gesamte Schweiz*: Eidg. Steuerverwaltung 2000; *Angaben für den Kanton Genf*: Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2000; *Angaben für den Kanton Neuenburg*: Service d'assurance-maladie; *Angaben für den Kanton Luzern*: eigene Schätzungen auf Grund von Angaben des kantonalen Amtes für Statistik und der Stadt Luzern, vgl. Balthasar/Bieri/Furrer 2001.

Die Prämienverbilligungsanträge der vertieft untersuchten Kantone geben keinen Aufschluss darüber, ob das anrechenbare Einkommen über eine Anstellung oder über eine selbstständige Erwerbstätigkeit erwirtschaftet wurde. Bei den in der Darstellung D 5.1 wiedergegebenen Zahlen handelt es sich daher mit Ausnahme der Kantone Neuenburg und Genf um grobe Schätzungen. Es zeigt sich immerhin, dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass Selbstständigerwerbende häufiger Prämienverbilligung beanspruchen als die übrigen Steuerpflichtigen.

Zur Frage, ob Selbstständigerwerbenden ohne effektive wirtschaftliche Notwendigkeit Prämienverbilligung beziehen, können für die Kantone Genf, Basel-Stadt und Luzern vertiefte Angaben gemacht werden.

Genf

Im Kanton Genf bezog nach Berechnungen der Commission externe d'évaluation des politiques publiques im Jahre 1999 von der Gesamtheit der Selbstständigerwerbenden etwa der gleiche Prozentsatz Prämienverbilligung wie von der gesamten Bevölkerung.⁶² Allerdings ist zu vermuten, dass der Anteil der beziehenden Selbstständigerwerbenden ausserhalb der Zielgruppen verglichen mit anderen Kantonen in Genf grösser ist, da das Prämienverbilligungssystem keine individuelle Prüfung der Dossiers vorsieht.

⁶² Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2000, S. 37.

Basel-Stadt

Im Kanton Basel-Stadt wurde für 300 zufällig ausgewählte Dossiers abgeklärt, ob es sich um Selbstständigerwerbende handelt. Es zeigte sich, dass 13 dieser Dossiers von Voll- oder Teilselbstständigerwerbenden stammten, was einem Prozentsatz von knapp 5 Prozent der PrämienverbilligungsbezügerInnen entspricht. Verglichen mit dem Anteil der Selbstständigerwerbenden an den Steuerpflichtigen in diesem Kanton (7,8 Prozent) ist der Anteil an den Bezügerinnen und BezügerInnen unterdurchschnittlich. Es kann davon ausgegangen werden, dass im Kanton Basel-Stadt im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung eher weniger Selbstständigerwerbende Prämienverbilligung beantragen.

Luzern

Auch im Kanton Luzern kann die Zahl und der Anteil der Selbstständigerwerbenden an den Bezügerinnen und BezügerInnen von Prämienverbilligung nur geschätzt werden. Auf Grund der kantonalen Steuerstatistik ist davon auszugehen, dass im Kanton Luzern rund 6,6 Prozent aller Steuerpflichtigen selbstständigerwerbend sind. Das sind rund 12'032 Personen.⁶³ Spezielle Auswertungen des städtischen Steueramtes lassen die Vermutung zu, dass im ganzen Kanton gegen 4'000 Gesuche von Selbstständigerwerbenden stammen. Diese würden rund 6,5 Prozent aller eingegangenen Gesuche entsprechen.

Die Angaben aus der Stadt Luzern lassen den Schluss zu, dass Selbstständigerwerbende im Hinblick auf die Prämienverbilligung eher zurückhaltender sind als Unselbstständigerwerbende. Für das Jahr 2000 haben nämlich von 100 Selbstständigerwerbenden der Stadt Luzern, die auf Grund der Steuerdaten potenziell prämienvverbilligungsberechtigt wären, 55 ein Gesuch eingereicht. Demgegenüber reichten von 100 Unselbstständigerwerbenden und potenziell berechtigten Steuerpflichtigen 65 Personen ein Gesuch um Prämienverbilligung ein.

Die befragten Experten der Kantone Basel-Stadt, Luzern und Appenzell Ausserrhoden schätzen die Problematik des Bezugs von Prämienverbilligung durch Selbstständige, welche nicht in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen sind, im Allgemeinen als quantitativ nicht relevant

⁶³ Paravicini Bagliani/Käser 1998.

ein. Der Aufwand, die wenigen Fälle zu eruieren, wird in der Regel als unverhältnismässig beurteilt. Man neigt zur Meinung, dass das Antragssystem einen gewissen Schutz vor ungerechtfertigtem Bezug bietet. Die Vermutung, dass zahlreiche Selbstständigerwerbende ohne wirtschaftliche Notwendigkeit Prämienverbilligung beziehen, kann für keinen dieser Kantone empirisch gestützt werden. Im Kanton Neuenburg bietet die untere Einkommensschwelle, welche den Automatismus aufhebt und Anträge verlangt, einen gewissen Schutz vor Missbräuchen. Als eher relevant ist das Problem wahrscheinlich für die Kantone Genf und Zürich zu betrachten, welche die Prämienverbilligung automatisch auszahlen. Allerdings liegen dazu keine näheren Angaben vor.

5.2.2 Ursachen und Lösungswege

Wenden wir uns nun den Ursachen für allfällige Probleme sowie den eingeschlagenen Lösungswegen zu.

Genf

Im Kanton Genf wird die Prämienverbilligung automatisch auf Grund des Nettoeinkommens der Steuererklärung berechnet. Dieses errechnet sich durch den Geschäftsabschluss, wobei diverse Abzüge zugelassen werden. Die Studie der Commission externe d'évaluation des politiques publiques bemerkt dazu, dass nicht alle zulässigen Abzüge – zum Beispiel Amortisationen, 3. Säule – eine effektive Verschlechterung der wirtschaftlichen Verhältnisse bedeuten. Durch diese Abzüge zeichne die Bemessungsgrundlage für die Prämienverbilligung nicht die wirtschaftliche Realität ab.⁶⁴ Hierzu muss allerdings bemerkt werden, dass im Kanton Genf auch bei den Steuerpflichtigen mit Lohnausweis für das anrechenbare Einkommen Abzüge geltend gemacht werden können, die nicht eine eigentliche Verminderung des Lebensstandards bedeuten. Allerdings können Selbstständige auf die Ausgangsbasis der Steuerdeklaration, das Bruttoeinkommen, Einfluss nehmen, während Unselbstständige den Lohnausweis kaum beeinflussen können.

Neuenburg

Im Kanton Neuenburg werden Selbstständigerwerbende – wie die übrigen Steuerpflichtigen – nur vom Automatismus ausgeschlossen, wenn

⁶⁴ Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2000.

das ausgewiesene Einkommen eine gewisse Grenze unterschreitet. Diese Steuerpflichtigen werden aufgefordert, einen individuellen Antrag auf Prämienverbilligung zu stellen. Darauf wird von den Gesuchstellern verlangt, dass sie aufzeigen, wie sie mit den ausgewiesenen Einnahmen den Lebensunterhalt bestreiten. Hat ein Gesuchsteller kaum Einnahmen, weil er freiwillig nicht mehr arbeiten – und somit verdienen - *will*, so erhält er keine Prämienverbilligung.

Basel-Stadt

Im Kanton Basel-Stadt müssen die Selbstständigerwerbenden den Geschäftsabschluss zusammen mit dem Prämienverbilligungsgesuch einreichen. Eine vertiefte Analyse zufällig ausgewählter Dossiers ergab im Vergleich der ökonomischen Verhältnisse auf Grund der eingereichten Geschäftsabschlüsse in den meisten Fällen keine andere Einschätzung. Bei einigen Fällen hätte eine Bemessung nur über das steuerbare Einkommen zu höheren, bei einigen zu tieferen Prämienverbilligungen geführt. Die Gründe für diese Differenzen lagen einerseits bei der Aktualität der Steuerdaten und andererseits bei den unterschiedlichen Berechnungsgrundlagen des anrechenbaren Einkommens für die Prämienverbilligung und des steuerbaren Einkommens. Allerdings wurde auch deutlich, dass bei einigen der untersuchten Fälle die geschätzten Lebenshaltungskosten durch die ausgewiesenen Erträge nicht gedeckt werden können. Hier konnten die deklarierten ökonomischen Verhältnisse und die geschätzten minimalen Ausgaben für den Lebensunterhalt nicht in Übereinstimmung gebracht werden.

Luzern

Selbstständigerwerbende unterstehen im Kanton Luzern demselben Antragsystem auf Grund der Steuerdaten wie die übrigen Steuerpflichtigen. Folglich konzentriert sich die Problematik auf die Frage, wie gut deren Steuerdaten die tatsächlichen ökonomischen Verhältnisse abbilden. Allfällige Probleme können daher nicht im Rahmen der Prämienverbilligung gelöst werden.

Zusammenfassend deuten die Untersuchungen darauf hin, dass die Bemessungsgrundlage die tatsächlichen ökonomischen Verhältnisse vor allem der Selbstständigerwerbenden nur bedingt widerspiegeln. Selbst-

ständige können mehr Einfluss auf die Ausgangsbasis der Steuerdeklaration, das Bruttoeinkommen nehmen als Unselbstständige, welche den Lohnausweis kaum beeinflussen können. Diese steuerpolitische Tatsache dürfte auch die primäre Ursache des Problems des Bezugs von Selbstständigen ausserhalb der Zielgruppen sein. In Kantonen, welche die Prämienverbilligung auf Grund der Steuerdaten automatisch ausrichten, wird sich dies eher negativ auswirken: Je weniger aktiv ein Anspruchsberechtigter werden muss, desto grösser dürfte der Bezug ausserhalb der Zielgruppen sein. Kein Unterschied ist dagegen zu erkennen zwischen Systemen, welche auf Steuerdaten basieren und solchen, welche von den aktuellen Geschäftsabschlüssen ausgehen.

5.3 Jugendliche in Ausbildung

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

5.3.1 Ausmass der Problematik

Ausgangspunkt unserer Überlegungen bilden Angaben zum Anteil der Jugendlichen in Ausbildung in den vertieft untersuchten Kantonen sowie zu deren Bedeutung im Verhältnis zur Gesamtzahl der Bezügerinnen und Bezüger von Prämienverbilligung.

Folgende Darstellung D 5.2 zeigt den Anteil der jungen Erwachsenen an der Bevölkerung und an den BezügerInnen von Prämienverbilligung im interkantonalen Vergleich.

D 5.2: Anteil der 19- bis 25-Jährigen an den Versicherten und an den BezügerInnen von Prämienverbilligung 1999

Kanton	Versicherte insgesamt	davon 19- bis 25-Jährige	Anteil der Versicherten mit Prämienverbilligung	Anteil der 19- bis 25-Jährigen mit Prämienverbilligung
Genf	383'567	21'512	39,9%	83,4%
Neuenburg	168'703	8'572	34,7%	30,1%
Basel-Stadt	187'093	11'412	28,0%	29,2%
Zürich	1'219'994	69'873	35,1%	80,2%
Luzern	352'860	28'313	38,0%	36,1%
Appenzell A.	54'819	2'862	33,3%	50,3%
Schweiz	7'249'222	442'616	33,3%	49,5%

Legende: Die Prämienverbilligungsberechtigten des Kantons Genf beziehen sich auf das Jahr 1998

Quellen: *Versicherte insgesamt und 19- bis 25-Jährige*: Bundesamt für Sozialversicherung 2001; *Anteil der Versicherten mit Prämienverbilligung*: D 2.2 des vorliegenden Berichts; *Anteil der 19- bis 25-Jährigen mit Prämienverbilligung*: Kanton Genf: Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2000; Kanton Neuenburg: Datenbestand des Service d'assurance-maladie Neuchâtel; Kanton Zürich: Rüst 2000; Kanton Luzern: Angaben der Kantonalen Ausgleichskasse, Luzern. Kanton Basel-Stadt: Datenbestand des Amtes für Sozialbeiträge, Basel. Kanton Appenzell Auser- rhoden: Angaben der Kantonalen Ausgleichskasse, Herisau

Die Darstellung weist deutliche Unterschiede zwischen den Kantonen aus. In den Kantonen Genf und Zürich beziehen vier Fünftel der 19- bis 25-Jährigen Prämienverbilligung. Der schweizerische Durchschnitt liegt bei 50 Prozent. Die Anteile dieser Altersgruppe unter den Bezügerinnen und Bezüger von Prämienverbilligung sind in diesen Kantonen erheblich höher als in der gesamten Bevölkerung. In diesen Kantonen kann dieses Alterssegment als „Problemgruppe“ betrachtet werden. In den übrigen Kantonen bereitet diese Gruppe keine besonderen Probleme.

5.3.2 Ursachen und Lösungswege

Die Ursache für die Problematik und auch für die Unterschiede zwischen den Kantonen liegt vor allem an den geltenden Bemessungsgrundlagen. Je nach Kanton werden nämlich unterschiedliche Kriterien herangezogen, um die Anspruchsberechtigung von jungen Erwachsenen zu ermitteln. Es sind dies die Steuerdaten der Jugendlichen, die Tatsa-

che, ob der Jugendliche bei den Eltern wohnt, ob er oder sie erwerbstätig ist, ob er oder sie sich in der Erstausbildung oder einer Weiterbildung befindet oder ob er oder sie von den Eltern unterstützt wird oder nicht. Die nachfolgende Darstellung D 5.3 gibt eine Übersicht über die in den untersuchten Kantonen geltenden Kriterien.

D 5.3: Beurteilungskriterien bei 19- bis 25-Jährigen in Ausbildung

<i>Berücksichtigt wird...</i>	<i>Genf</i>	<i>Neuenburg</i>	<i>Basel-Stadt</i>	<i>Zürich</i>	<i>Luzern</i>	<i>Appenzell A.</i>
Steuerveranlagung	x	x		x	x	x
Wohnort (Eltern/auswärts)		x			x	
Erstausbildung/Weiterbildung		x			x	
Unterhaltspflicht der Eltern		x	x		x	x

Auf Grund der Bemessungsgrundlagen können die untersuchten Kantone in drei Gruppen eingeteilt werden:

Genf und Zürich

In einer ersten Gruppe befinden sich die Kantone Genf und Zürich, wo allein die Steuererklärung massgebend ist für die Berechtigung von jungen Erwachsenen. Ihr allerdings meist sehr tiefes Einkommen lässt darauf schliessen, dass sie noch in der Ausbildung stehen und von ihren Eltern unterstützt werden. Wie begütert die Eltern sind und ob ein tatsächliches Bedürfnis nach Prämienverbilligung besteht, ist im Bemessungssystem dieser Kantone nicht relevant. In beiden Kantonen können die so Anspruchsberechtigten auf eine Auszahlung der Prämienverbilligung verzichten, indem sie den Berechtigungsschein nicht an ihren Versicherer weiterleiten (Genf) oder eine Verzichtserklärung unterzeichnen (Zürich). Weiter sind in Genf grundsätzlich auch ausländische Studierende bezugsberechtigt, welche an der Universität oder an einer weiterführenden Schule immatrikuliert sind und deren Eltern im Ausland wohnen. Diese sind aber von der automatischen Einschätzung ausgeschlossen und müssen ihre bescheidene wirtschaftliche Situation plausibel darlegen. So soll verhindert werden, dass Kinder vermögender ausländischer Eltern unterstützt werden. Im Kanton Zürich sind wie bei den übrigen Steuerpflichtigen der Wohnsitz und die Steuerfaktoren massgebend.

Luzern und Neuenburg

Der zweiten Gruppe können die Kantone Luzern und Neuenburg zugeordnet werden. Dort werden an die jungen Erwachsenen spezielle Anforderungen gestellt. In Neuenburg sind die Unverheirateten ohne Familienlasten der Altersklasse der 19- bis 25-Jährigen vom Automatismus ausgeschlossen und müssen in jedem Fall einen Antrag stellen. Ist eine Person noch in einer Erstausbildung und wohnt bei den Eltern, so wird sie zusammen mit der Familie eingeschätzt. Wohnt sie nicht mehr zu Hause, so nimmt die verantwortliche Dienststelle unter Berücksichtigung der individuellen Umstände eine Beurteilung vor. Lebt ein junger Erwachsener wegen einer Zusatz- oder Zweitausbildung in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen, so hat er keinen Anspruch mehr auf Prämienverbilligung. Allerdings kann die Verwaltung in Härtefällen eine Prämienverbilligung zugestehen. Im Kanton Luzern gilt die Regelung, wonach ein in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen lebender Steuerpflichtiger ein Gesuch um Prämienverbilligung einreichen kann, prinzipiell auch für Erwachsene unter 25 Jahren. Ist allerdings eine Person noch nicht 25 Jahre alt, in der Erstausbildung und bei den Eltern wohnhaft, wird sie zusammen mit der Familie eingeschätzt. Der Grund liegt in der Unterhaltspflicht der Eltern, wie sie im Gesetz festgehalten ist. Als Erstausbildung zählt im Kanton Luzern ein staatlich anerkannter Abschluss (z. B. eine kaufmännische Lehre oder Maturität). Wohnt die Person in einem separaten Haushalt oder macht sie eine Zusatz- oder Zweitausbildung, so wird sie auf Grund der Steuererklärung eigenständig bemessen. Dies gilt auch für Studierende nach der Maturität.

Basel-Stadt und Appenzell Ausserrhoden

Eine Zwischenstellung nehmen die Kantone Basel-Stadt und Appenzell Ausserrhoden ein. Im Kanton Basel-Stadt werden Jugendliche in Ausbildung unter 25 Jahren, für deren Unterhalt die Eltern oder ein Elternteil überwiegend aufkommen, nach Massgabe der Anspruchsberechtigung der unterhaltsleistenden Eltern bemessen.⁶⁵ Dabei spielt es keine Rolle, ob die jugendliche Person im selben oder einem separaten Haushalt lebt. Im Kanton Appenzell Ausserrhoden werden selbstständig besteuerte Lehrlinge, Lehrtöchter und nicht erwerbstätige Studierende zusammen mit den unterhaltspflichtigen Eltern bemessen. Der An-

⁶⁵ In der Praxis nimmt man beim Amt für Sozialbeiträge für eine eigenständige Berechnung von Jugendlichen ein minimales Einkommen von rund 10'000 Franken an.

spruch auf die Prämienverbilligung wird auf Grund der Einkommen und Vermögen aller Beteiligten berechnet. Sobald jedoch Studierende ein Einkommen – zum Beispiel aus einer Tätigkeit während den Semesterferien – ausweisen, wird der Anspruch ohne Eltern berechnet, wenn diese keine Kinder- oder Ausbildungszulage erhalten.

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass mit der Zunahme der Kriterien, welche für die Bemessung massgebend sind, auch der Anteil BezügerInnen in dieser Altersklasse abnimmt. Wie bei den Selbstständigerwerbenden dürfte das Antragsystem auch diese Zielgruppe von einem ungerechtfertigten Bezug abhalten. Die interviewten Personen in den Kantonen mit relativ strengen Richtlinien befürworteten im Allgemeinen ihre Lösung. Sie wiesen darauf hin, dass zwar immer wieder Reklamationen von Eltern eingingen, deren Kinder Anträge für eine Prämienverbilligung eingereicht haben, welche nicht bewilligt wurden. Die gegenwärtige Regelung sei aber politisch gewollt und diene dazu, sicherzustellen, dass die Mittel der Prämienverbilligung nur Personen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen zukommen. In den Kantonen Genf und Zürich äussern sich die Befragten kritisch zu der in ihrem Kanton geltenden Bemessungsart. Man ist sich bewusst, dass auf diese Weise ein Teil der Prämienverbilligungen an Personen geht, die nicht zu den Zielgruppen gehören.

5.4 Vermögende mit bescheidenem Einkommen

Die dritte Gruppe von Berechtigten, bei welchen das Problem des Bezugs von Prämienverbilligung ohne wirtschaftliche Notwendigkeit vermutet wurde, sind Vermögende mit bescheidenem Einkommen.

5.4.1 Ausmass der Problematik

Zu den meisten vertieft untersuchten Kantonen konnten keine quantitativen Angaben zur Zahl der BezügerInnen von Prämienverbilligung, welche über ein hohes Vermögen verfügen, erarbeitet werden. Die Ausnahme bildet der Kanton Genf. Dort listet der Bericht der Commission externe d'évaluation des politiques publiques in einer Tabelle diejenigen auf, welche betroffen wären, wenn eine Vermögensschwelle eingebaut würde. Es zeigt sich, dass im Kanton Genf mindestens 400 Personen prämienvverbilligungsberechtigt sind, welche über ein Bruttovermögen von mehr als einer Million verfügen oder Schuldzinsen von über Fr. 35'000.- bezahlen, was einem finanziellem Engagement von über einer

Million Franken entspricht.⁶⁶ Dieses Ergebnis führte im Kanton Genf zu einem grossen Medienecho. Das Problem wird von den Befragten in diesem Kanton auch als sehr wichtig eingeschätzt.

Im Rahmen der geführten Interviews mit Verantwortlichen von kantonalen und kommunalen Vollzugsstellen in den Kantonen Neuenburg, Basel-Stadt, Zürich, Luzern und Appenzell Ausserrhoden hat sich gezeigt, dass vermögende Personen mit geringem Einkommen als mögliche Gruppe von Berechtigten ausserhalb der Zielgruppen in Frage kommen. Die Problematik lässt sich allerdings in diesen Kantonen nicht quantifizieren. Obwohl der Bezug von Prämienverbilligung durch diese Gruppe gemäss den Interviewaussagen als störend empfunden wird, sehen die Verantwortlichen dies nicht als relevantes Vollzugsproblem an. Das Ausmass des ungerechtfertigten Bezugs dieser Bevölkerungsgruppe dürfte in ihren Augen nicht Besorgnis erregend sein. Im Allgemeinen wird angenommen, dass es sich um Einzelfälle handelt. Bei den Antragssystemen der Kantone Basel-Stadt und Luzern geht man davon aus, dass die Einreichung eines Antrags einen gewissen – „moralischen“ – Schutz bietet. Ähnliches wird auch für den Kanton Appenzell Ausserrhoden vermutet, wo die Berechtigten zwar von Amtes wegen kontaktiert werden, ihren Antrag aber bei der kommunalen AHV-Zweigstelle einreichen müssen.

5.4.2 Ursachen und Lösungswege

Als Ursache für die Problematik des Bezugs von Prämienverbilligung durch Vermögende mit bescheidenem Einkommen ist einerseits wiederum der Umstand von Bedeutung, dass die Steuererklärung häufig die ökonomischen Verhältnisse nicht zuverlässig abbildet. Andererseits ist aber auch der Einbezug des Vermögens in die Bemessung der Prämienverbilligung in den Kantonen unterschiedlich geregelt. Die folgende Darstellung D 5.4 zeigt, wie die Vermögensverhältnisse einbezogen werden.

⁶⁶ Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2000.

D 5.4: Einbezug des Vermögens in die Bemessungsgrundlage

	<i>Genf</i>	<i>Neuen- burg</i>	<i>Basel- Stadt</i>	<i>Zürich</i>	<i>Luzern</i>	<i>Appen- zell A.</i>
Prozentsatz des einbezogenen Nettovermögens	6,7%	10% minus genereller Abzug				
Prozentsatz des einbezogenen steuerbaren Vermögens			10% von über Fr. 50'000.-		10%	10% minus genereller Abzug
max. steuerbares Vermögen als Ausschlusskriterium der Berechtigung				Fr. 300'000.-		

Quelle: SDK 2000

Die Übersicht zeigt, dass alle Kantone die Vermögensverhältnisse für die Bemessung der Prämienverbilligung berücksichtigen. Der gewichtige Unterschied liegt in der Art und Weise des Einbezugs. Dabei lassen sich wiederum drei Modelle unterscheiden:

- Der Kanton Zürich schliesst Personen mit einem steuerbaren Vermögen von mehr als Fr. 300'000 von der Prämienverbilligung aus. Ist das Vermögen tiefer, wird es bei der Berechnung des Beitrags nicht berücksichtigt.
- Die Westschweizer Kantone Genf und Neuenburg kennen den *prozentualen Einbezug des Vermögens* in die Kalkulation der Verbilligung. Dabei gehen sie vom *Nettovermögen* aus. In Genf werden beispielsweise 6,7 Prozent des Nettovermögens zum massgeblichen Einkommen addiert. Der so errechnete Betrag bietet die Grundlage für die Berechnung der Prämienverbilligung.
- In den Kantonen Basel-Stadt, Luzern und Appenzell Ausserrhoden wird ein Teil des *steuerbaren Vermögens* für die Berechnung des Anspruchs berücksichtigt.

Grundsätzlich kann – wie schon bei den Selbstständigerwerbenden und den Jugendlichen in Ausbildung – davon ausgegangen werden, dass das Antragssystem auch diese Zielgruppe eher von einem ungerechtfertigten Bezug abhalten kann. Weiter bietet ein Ausschlusskriterium, wie es der

Kanton Zürich kennt oder der prozentuale Einbezug des Vermögens, einen Schutz vor dem Bezug der Prämienverbilligung durch Vermögende mit bescheidenem Einkommen. Wie die Studie der Commission externe d'évaluation des politiques publiques zum Kanton Genf zeigte, hängen die Probleme auch mit den zulässigen Steuerabzügen zusammen.

5.5 Fazit

Das vorliegende Kapitel befasste sich mit den Personen, welche nicht zur Zielgruppe der Anspruchsberechtigten gehören, aber dennoch von der Prämienverbilligung profitieren. Gemeint sind damit Bezügerinnen und Bezüger, welche auf Grund der gesetzlichen Bestimmungen bezugsberechtigt sind, die aber nicht in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen leben.

Die nachfolgende Darstellung D 5.5 fasst die Ergebnisse der Untersuchungen für die einzelnen Kantone zusammen.

Insgesamt muss dem Problem der *Jugendlichen in Ausbildung*, welche Prämienverbilligung ohne effektive wirtschaftliche Bedürftigkeit beziehen, die grösste Bedeutung beigemessen werden. In den Kantonen Genf und Zürich beziehen rund 80 Prozent der 19- bis 25-jährigen Versicherten Prämienverbilligung. Die Anteile dieser Altersgruppe sind in diesen Kantonen erheblich höher als in der gesamten Bevölkerung. In diesen Kantonen kann dieses Alterssegment als Problemgruppe betrachtet werden. In den übrigen Kantonen bereitet diese Gruppe keine besonderen Schwierigkeiten. Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass mit einem Antragsystem sowie mit der Zunahme der Kriterien, welche für die Berechnung massgebend sind (z. B. die Tatsache, ob der Jugendliche bei den Eltern wohnt, ob die Person erwerbstätig ist, sich in Erstausbildung oder Weiterbildung befindet), auch der Anteil BezügerInnen in dieser Altersklasse abnimmt. In Genf führt auch die grosszügige Regelung gegenüber ausländischen Studierenden, welche an der Universität oder an einer weiterführenden Schule immatrikuliert sind und deren Eltern im Ausland wohnen, zu vielen Bezügerinnen und Bezügern in dieser Altersgruppe.

D 5.5: Bezügerinnen und Bezüger ausserhalb der Zielgruppen

Kanton	Betroffene Gruppen	Bedeutung?	Gründe?
Genf	Selbstständigerwerbende	+	- grobmaschiger Automatismus - keine Ausschlussklausel bei Vermögen - ausländische Studierende erhalten Prämienverbilligung
	Jugendliche in Ausbildung	++	
	Vermögende mit geringem Ek	++	
Neuenburg	Selbstständigerwerbende	+	- Schutz durch differenzierten Automatismus - differenzierte Regelung bei Jugendlichen
	Jugendliche in Ausbildung	o	
	Vermögende mit geringem Ek	+	
Basel-Stadt	Selbstständigerwerbende	+	- Schutz durch Antragssystem - differenzierte Regelung bei Jugendlichen
	Jugendliche in Ausbildung	o	
	Vermögende mit geringem Ek	+	
Zürich	Selbstständigerwerbende	+	- grobmaschiger Automatismus - keine differenzierte Regelung bei Jugendlichen - Ausschlussklausel bei Vermögen
	Jugendliche in Ausbildung	++	
	Vermögende mit geringem Ek	o	
Luzern	Selbstständigerwerbende	+	- Schutz durch Antragssystem - differenzierte Regelung bei Jugendlichen
	Jugendliche in Ausbildung	o	
	Vermögende mit geringem Ek	+	
Appenzell A.	Selbstständigerwerbende	+	- Schutz durch differenzierten Automatismus - differenzierte Regelung bei Jugendlichen
	Jugendliche in Ausbildung	o	
	Vermögende mit geringem Ek	+	

Legende: Ek: Einkommen; o bereiten keine Probleme; + bereiten geringe Probleme; ++ bereiten grosse Probleme

Im Zusammenhang mit den *Vermögenden mit bescheidenem Einkommen* konnte die Untersuchung der Commission externe d'évaluation des politiques publiques für den Kanton Genf Probleme aufzeigen. Die Arbeit kam zum Schluss, dass 241 Personen mit einem Bruttovermögen von über einer Million Franken dank den steuerrechtlich zulässigen Abzügen in den Genuss von Prämienverbilligung kamen.⁶⁷ Vergleichbare quantitative Angaben konnten für andere Kantone nicht ermittelt werden. Die Gespräche mit Expertinnen und Experten haben jedoch ergeben, dass der ungerechtfertigte Bezug durch vermögende Personen mit geringem Einkommen quantitativ vor allem in den Kantonen mit einem Antragssystem nicht Besorgnis erregend sein dürfte. Im Allgemeinen

⁶⁷ Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2000.

wird angenommen, dass es sich um Einzelfälle handelt, weil das Antragssystem einen gewissen – „moralischen“ – Schutz bietet.

Die Untersuchungen deuten darauf hin, dass der Bezug von Prämienverbilligung durch *Selbstständigerwerbende*, welche nicht in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen leben, quantitativ ebenfalls nicht von grosser Bedeutung zu sein scheint.

Zusammenfassend ist zu betonen, dass die Datenlage hinsichtlich des Bezugs von Prämienverbilligung durch Personen, welche nicht in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen leben, sehr schmal ist. Es lässt sich dennoch feststellen, dass das Problem des Bezugs der Prämienverbilligung ohne wirtschaftliche Notwendigkeit vor allem in Kantonen besteht, welche die Prämienverbilligung auf Grund der Steuerdaten automatisch ausrichten: Je weniger ein Anspruchsberechtigter aktiv werden muss, desto grösser dürfte der Bezug ausserhalb der Zielgruppen sein. Zudem reduzieren zusätzliche Bezugskriterien, wie sie für Vermögende im Kanton Zürich oder für Jugendliche in Ausbildung in den Kantonen Neuenburg, Basel-Stadt und Luzern bestehen, die entsprechenden Probleme. Gesamthaft bleibt aber zu bedenken, dass das Problem im Wesentlichen dadurch verursacht wird, dass die Bemessungsgrundlagen, welche den verantwortlichen Behörden zur Verfügung stehen, die tatsächlichen ökonomischen Verhältnisse in etlichen Fällen nur sehr bedingt widerspiegeln.

6. Abwicklung der Prämienverbilligung

Die letzte Gruppe von Fragen, welchen wir in dieser Untersuchung nachgehen, steht im Zusammenhang mit der Qualität der Abwicklungen der Prämienverbilligung. Zuerst beschreiben wir das Vorgehen, das wir zur Bearbeitung dieser Fragestellungen angewandt haben (Abschnitt 6.1). Danach gehen wir auf vier Aspekte der Abwicklung ein. Zuerst behandeln wir die Frage, wie aktuell die zur Berechnung der Prämienverbilligung verwendeten Angaben sind (Abschnitt 6.2). In Abschnitt 6.3 gehen wir darauf ein, wie rasch die Gesuche behandelt werden. Abschnitt 6.4 befasst sich mit den Vollzugskosten und kristallisiert wichtige kostenbeeinflussende Faktoren heraus. Schliesslich setzen wir uns mit den Erfahrungen auseinander, welche mit der Auszahlung an die Versicherten beziehungsweise an die Versicherer gewonnen werden konnten (Abschnitt 6.5). Den Abschluss bildet ein Fazit zur Qualität der Vollzugsabwicklung (Abschnitt 6.6).

6.1 Vorgehen

Bezüglich der konkreten Abwicklung der Prämienverbilligung wurden in allen untersuchten Kantonen Gespräche mit Expertinnen und Experten von in- und ausserhalb der Verwaltung durchgeführt. Teilweise konnte auf die von IPSO Sozialforschung durchgeführte schweizerische Versichertenbefragung zurückgegriffen werden, welche auch die Zufriedenheit von Prämienverbilligungsbezügerinnen und -bezüger mit dem Vollzug erhob.⁶⁸

Vor allem im Kanton Basel-Stadt, in kleinem Ausmass aber auch in Luzern und Appenzell Ausserrhoden, wurden die Arbeitsprozesse beobachtet und analysiert. Die Absicht bestand einerseits darin, die Bedeutung unterschiedlicher Arbeitsschritte zu klären. Andererseits sollte auf dieser Grundlage eine möglichst genaue Schätzung der Vollzugskosten erarbeitet werden. In den Kantonen Zürich, Neuenburg und Genf wurden die Vollzugskosten mittels Expertengesprächen ermittelt. Um die gesamten Aufwendungen für den Vollzug der Prämienverbilligung zu berechnen, wurden nicht nur die Kosten innerhalb der kantonalen und kommunalen Verwaltung, sondern auch die Arbeiten der Krankenversicherer erfasst. Dazu wurden Gespräche mit Vertretern von Versicherern geführt.

⁶⁸ Peters/Müller/Luthiger 2001.

6.2 Aktualität der Bemessungsgrundlagen

Das am 24. März 2000 teilrevidierte Krankenversicherungsgesetz verlangt, dass bei der Berechnung des Anspruchs auf Prämienverbilligung die jeweils aktuellsten Einkommens- und Familienverhältnisse berücksichtigt werden.⁶⁹ Im Folgenden soll näher erläutert werden, inwiefern die in den untersuchten Kantonen geltenden Verfahren diesem Anspruch Rechnung tragen. Dabei sind insbesondere drei Aspekte von Bedeutung, auf welche wir vertieft eingehen: die Bemessungsgrundlage, die Veranlagungsperiode und ein allfälliger Eingabetermin.

Folgende Darstellung D 6.1 gibt nähere Auskunft darüber, welche Grundlagen in den einzelnen Kantonen für die Berechnung massgeblich sind.

D 6.1: Bestimmungsfaktoren zur Aktualität der Bemessungsgrundlagen

	<i>Bemessungsgrundlage</i>	<i>Veranlagungsperiode</i>	<i>Eingabetermin?</i>
Genf	definitive Steuerveranlagung	bisher jährliche Vergangenheitsteuerung; neu jährliche Gegenwartsbesteuerung	nein, laufende Bearbeitung
Neuenburg	definitive Steuerveranlagung; in speziellen Fällen Lohnausweis	jährliche Gegenwartsbesteuerung; in speziellen Fällen aktuellster Lohnausweis	nein, laufende Bearbeitung
Basel-Stadt	Lohnausweis bzw. Erfolgsrechnung	aktuellster Lohnausweis, bei unregelmässigen Einkünften letzte drei Monate	nein, laufende Bearbeitung
Zürich	provisorisch Steuerveranlagung	seit 1999 jährliche Gegenwartsbesteuerung	Sonderfälle werden laufend bearbeitet
Luzern	definitive Steuerveranlagung	bisher zweijährliche Vergangenheitsteuerung; neu jährliche Gegenwartsbesteuerung	Eingabetermin
Appenzell A.	provisorisch Steuerveranlagung	bisher zweijährliche Vergangenheitsteuerung; neu jährliche Gegenwartsbesteuerung	Eingabetermin

⁶⁹ Art. 65, Abs. 3 Satz 1 des revidierten Krankenversicherungsgesetzes.

6.2.1 Bemessungsgrundlage

Die Darstellung zeigt, dass sich die meisten Kantone bei der Bemessung der Prämienverbilligung auf Steuerdaten abstützen. Dies gilt auch für die nicht vertieft untersuchten Kantone. Allerdings sind die Abzugsmöglichkeiten und der Einbezug des Vermögens in den Kantonen sehr verschieden. Zudem können die Berechnungen in einzelnen Kantonen auch auf der provisorischen Steuerveranlagung basieren (Appenzell Ausserrhoden, Zürich), während andere sich ausschliesslich auf die definitive Steuerveranlagung (Genf, Luzern) abstützen.

Der Kanton Basel-Stadt stützt sich nicht auf die Steuerdaten. Gemäss baselstädtischem System stellen potenziell berechnete Personen ein Gesuch an das Amt für Sozialbeiträge. Dieses überprüft die Anspruchsberechtigung auf Grund der aktuellen Familienzusammensetzung sowie der Einkommensverhältnisse gemäss Lohnausweis. Berücksichtigt werden laufende Einkommen, sämtliche regelmässigen Einkünfte, Erträge aus dem Vermögen sowie 10 Prozent des steuerbaren Vermögens über 50'000 Franken. Selbstständige werden im Kanton Basel-Stadt auf der Basis ihrer Bilanz und ihrer Erfolgsrechnung bemessen.

Im Kanton Neuenburg gelten in der Regel die Angaben der definitiven Steuerveranlagung. Eine Neueinschätzung ist möglich, wenn sich das Einkommen um 20 Prozent verändert hat. In diesem Fall gilt der Lohnausweis als Bemessungsgrundlage.

6.2.2 Veranlagungsperiode

Da sich die meisten Kantone bei der Berechnung des Anspruchs auf Prämienverbilligung auf die Angaben der Steuerverwaltung abstützen, spielt die Veranlagungsperiode eine wichtige Rolle. Während bisher zahlreiche Kantone die Vergangenheitsbesteuerung im Zweijahresrhythmus kannten, werden ab 2001 alle Kantone – mit Ausnahme von Waadt, Tessin und Jura – von der im Steuerharmonisierungsgesetz vorgesehenen Möglichkeit zur Einführung der Gegenwartsbesteuerung Gebrauch machen. Die Bemessungsgrundlage für die Prämienverbilligung wird dadurch in der Regel wesentlich aktueller.

Die Ermittlung der Prämienverbilligungsberechtigten im Kanton Luzern stützt sich auf die Daten der letzten definitiven Steuer- oder Zwischenveranlagung. In der Vertiefungsstudie zum Kanton Luzern wurde der Frage nachgegangen, ob sich die Tatsache, dass die sozialen oder wirt-

schaftlichen Verhältnisse ändern können, ohne dass sich dies auf die Bemessungsgrundlage für die Prämienverbilligung auswirkt, in einer relevanten Zahl von Fällen als problematisch erweist. Verschlechtern sich die wirtschaftlichen Verhältnisse eines Steuerpflichtigen, so werden diese für die Prämienverbilligung erst bei der nächsten Steuerveranlagung relevant.⁷⁰ Bis die veränderten wirtschaftlichen Verhältnisse bei der Bemessung der Prämienverbilligung berücksichtigt werden, kann es somit zwei bis drei Jahre dauern. Verzögert sich die definitive Steuerveranlagung, wird die letzte rechtskräftige Einschätzung herangezogen, so dass es möglich ist, dass die massgebliche wirtschaftliche Situation fünf Jahre zurückliegt!

Durch das Abstützen auf die definitiven Steuerdaten entsteht ein Verzögerungseffekt, der tatsächlich zu finanziellen Härtefällen führen kann. Dies bestätigen auch Aussagen von Budgetberatungsstellen und kommunalen Sozialdiensten. Die Krankenkassenprämien stellen in knappen Familienbudgets einen wichtigen Teil der Ausgaben dar. Muss auf die Prämienverbilligung gewartet werden, so kann dies zu einschneidenden Einschränkungen des (meist ohnehin tiefen) Lebensstandards führen. Leider konnten die verfügbaren Unterlagen auch zu dieser Gruppe nur spärliche Informationen liefern. Insbesondere kann deren quantitative Bedeutung nicht einmal geschätzt werden.

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

⁷⁰ §112 des bis zum 1. Januar 2001 gültigen Luzerner Steuergesetzes (SRL 620) sah eine Zwischenveranlagung unter anderem dann vor, wenn eine dauernde Veränderung des Reineinkommens oder des Reinvermögens um mehr als Fr. 5000 beziehungsweise Fr. 30'000 vorliegt durch:

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

6.2.3 Einreichungstermin

Aus der Darstellung geht hervor, dass die drei Kantone Genf, Neuenburg und Basel-Stadt keinen fixen Eingabetermin kennen. Neuenburg bezieht familiäre Veränderungen automatisch und laufend ein und passt die Prämienverbilligung entsprechend an. Bei Veränderungen der wirtschaftlichen Verhältnisse kann laufend ein Gesuch gestellt werden. Auch in Basel-Stadt und Genf kann jederzeit ein Gesuch gestellt werden. Dies gilt auch für Zuzügerinnen und Zuzüger.

In den Kantonen Zürich, Luzern und Appenzell Ausserrhoden gelten die massgeblichen familiären und wirtschaftlichen Verhältnisse an fixen Stichtagen oder Eingabeterminen. Veränderungen wie die Geburt eines Kindes, Eintritt ins Rentenalter oder Neuzuzug, die nach dem Stichtag oder dem Eingabetermin eintreten, werden erst im folgenden Jahr berücksichtigt.

Kanton Zürich

Im Kanton Zürich galt bisher der 1. Januar als Stichtag für die wirtschaftlichen und die sozialen Verhältnisse. Wurde eine Familie beispielsweise durch die Geburt eines Kindes im September 1999 neu prämiertenverbilligungsberechtigt, so musste dieses Ereignis zuerst in die Steuerveranlagung einfließen, damit für das Jahr 2001 eine Prämienverbilligung bei den Versicherten gutgeschrieben werden konnte.⁷¹ Schneller reagierte das System auf die neue Situation, wenn die Familie bereits berechtigt war. In diesem Fall wird die veränderte familiäre Situation im darauf folgenden Jahr berücksichtigt.⁷²

⁷¹ Dabei wird angenommen, dass sich das Einkommen der Familie so verändert, dass sich ein Neuanspruch auf eine Prämienverbilligung ergibt. Dies kann zum Beispiel bei einer Reduktion oder Aufgabe der Erwerbstätigkeit eines Ehepartners der Fall sein.

⁷² Für das Jahr 2002 treten im Kanton Zürich einige Veränderungen in Kraft. Es wird die Möglichkeit geschaffen, bei veränderten wirtschaftlichen oder persönlichen Verhältnissen unter dem Jahr einen Antrag zu stellen. Wenn die aktuellen Steuerfaktoren um 30 Prozent und mehr von denen am Stichtag ermittelten Steuerfaktoren abweichen, und das steuerbare Gesamtvermögen unter der Berechtigungsgrenze liegt, kann künftig bei der Gemeinde jederzeit ein Gesuch um Ausrichtung der Prämienverbilligung eingereicht werden. Ebenso wenn sich die persönlichen Verhältnisse durch Heirat, gerichtliche Trennung oder Scheidung und Tod des Ehegatten oder der Ehegattin verändern. Zuzügerinnen und Zuzüger können neu bei der Gemeinde einen Antrag auf eine Prämienverbilligung stellen. Bei der Festlegung der Berechtigung werden die aktuellen im Kanton bekannten Steuerfaktoren berücksichtigt; vgl. Verordnung zum EG KVG vom 28. Juni 2000.

Appenzell Ausserrhoden

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden müssen die Antragsformulare bis spätestens 30. Juni bei der AHV-Zweigstelle der Gemeinde eingereicht werden. Zuzügerinnen und Zuzüger ohne rechtskräftige Steuerfaktoren können von sich aus ein Gesuch einreichen. Falls diese am 1. Januar des Gesuchsjahres Wohnsitz im Kanton Appenzell Ausserrhoden haben, werden Steuerfaktoren aus anderen Kantonen oder die Angaben gemäss Selbstdeklaration provisorisch für die Berechnung des Anspruches verwendet.

Im Rahmen der neuen Verordnung über die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung ist es auch in diesem Kanton vorgesehen, gänzlich vom System mit einem fixen Eingabetermin abzukommen. Neu sollen Anträge für Prämienverbilligung bis zum 31. Dezember des Gesuchsjahres berücksichtigt werden. In diesem Rahmen sollen auch Neugeborene und Todesfälle sofort einbezogen werden.

Luzern

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

Das Stichtagprinzip kennt jedoch eine Ausnahme. Es besteht nämlich ein Anrecht auf eine *Neuberechnung* der Prämienverbilligung, wenn eine aktuelle Steuerveranlagung rechtskräftig wird.⁷³ Dies nur unter der Bedingung, dass die aktuelle Einstufung neue Steuerdaten für die Bemessung hervorbringt. Zudem ist eine derartige Anpassung nur möglich, wenn fristgerecht ein Gesuch eingereicht worden ist. Änderungen der wirtschaftlichen Verhältnisse berechtigten dagegen *nicht zu einer Gesuchseinreichung* nach dem Eingabetermin. Einzig Personen, welche neu in die Sozialhilfe- oder Ergänzungsleistungsberechtigung fallen, kommen auch während des Jahres neu in den Genuss einer Prämienverbilligung.

⁷³ Zusätzlich war bis zum 1. Januar 2001 eine Neuberechnung möglich, wenn sich die wirtschaftlichen Verhältnisse eines Antragstellenden während des Jahres so änderten, dass eine Zwischenveranlagung gemäss kantonalem Steuergesetz notwendig war. Mit dem neuen Steuergesetz gibt es keine Zwischenveranlagungen mehr.

Zusammenfassend lässt sich erkennen, dass die Aktualität der Bemessungsgrundlagen in Kantonen mit aktueller Bemessung auf Grund des Lohnausweises beziehungsweise der Erfolgsrechnung sowie ohne fixen Eingabetermin besonders gross ist. Ein spezielles Problem stellt die Bezahlung der Prämie von Zu- respektive Wegziehenden dar. Grundsätzlich hält die Verordnung über die Beiträge des Bundes zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung vom 12. April 1995 dazu fest, dass jener Kanton zuständig ist, in welchem der Versicherte am 1. Januar seinen Wohnsitz hat (Art. 10). Die Kantone Neuenburg, Genf und Waadt haben ein interkantonales Abkommen unterzeichnet, welches von der Bundesregelung abweicht. Danach bezahlt der Wohnsitzkanton die Prämienverbilligung ab dem Datum des Zuzugs. Diese Kantone versuchen damit die Benachteiligung derjenigen Personen zu vermeiden, welche im neuen Wohnsitzkanton auf Grund höherer Prämien und anderer geltender Berechnungsgrundlagen *neu* anspruchsberechtigt wären, allerdings aber nach dem 1. Januar zuziehen.

6.3 Raschheit der Abwicklung

Der Gesetzgeber legt Wert darauf, dass die Prämienverbilligungsbeiträge den Bezugsberechtigten so ausgerichtet oder gutgeschrieben werden, dass sie ihrer Prämienzahlungspflicht nicht vorschussweise nachkommen müssen.⁷⁴ In den Kantonen, welche die Beiträge an die Versicherer 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 und mitgeteilt ist.

6.3.1 Genf

Im Kanton Genf ist dies im besten Fall zwei Monate nach der Antragsstellung der Fall. Allerdings hängt die Frist wesentlich davon ab, wie schnell die Versicherten den Bezugsschein, welchen sie vom Service d'assurance-maladie erhalten, an den Versicherer weiterleiten. Es gilt zudem das Prinzip der Retroaktivität. Dies bedeutet, dass der Anspruch mit dem Datum des relevanten Ereignisses (z. B. Geburt, Zuzug, Arbeitslosigkeit) eintritt.

⁷⁴ Art. 65, Abs 3, Satz 2 des revidierten KVG vom 24. März 2000.

6.3.2 Neuenburg

Das Vollzugssystem des Kantons Neuenburg verfügt über einen höheren Grad an Automatisierung als dasjenige des Kantons Genf. Eine Antragsstellung ist nur bei wenigen Zielgruppen notwendig, alle anderen erhalten die Verbilligung ohne eigene Aktivität. Es ist somit davon auszugehen, dass im Falle von Personen, welche neu prämienvverbilligungsberechtigt sind, die erste Auszahlung bereits einen Monat nach dem Ereignis erfolgt. Zudem gilt auch in diesem Kanton das Prinzip der Retroaktivität. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass die Versicherer zum Teil zwei Monate beanspruchen, um die Gutschriften vorzunehmen.

6.3.3 Basel-Stadt

Im Kanton Basel-Stadt gilt ein Antragssystem mit individueller Gesuchsprüfung. Grundsätzlich setzt der Anspruch mit dem Zeitpunkt der Gesuchseinreichung ein. Daran schliesst die Phase der Gesuchsprüfung durch das Amt für Sozialbeiträge an. In einfachen Fällen erfolgt diese innert Monatsfrist. Verzögerungen gibt es, wenn die zur Bearbeitung der Gesuche benötigten Unterlagen unvollständig sind. In diesen Fällen müssen zusätzliche Dokumente eingefordert werden. Dafür wird eine Frist von maximal drei Monaten gesetzt. Entsprechend kann es zu Verzögerungen kommen, bis die Prämienverbilligung den Versicherten gutgeschrieben werden kann. In der Zwischenzeit müssen die Gesuchstellenden die Beiträge vorschussweise leisten. Allerdings ist zu betonen, dass die Raschheit der Abwicklung stark von den Gesuchstellenden abhängig ist.

6.3.4 Zürich

Im Vollzugssystem, welches im Kanton Zürich zum Zeitpunkt der vorliegenden Untersuchung angewandt wurde, mussten die Berechtigten die Prämienverbilligung in vielen Fällen über einen sehr langen Zeitraum bevorschussen. Neben der strikten Orientierung an den Steuerdaten und dem Stichtagsprinzip trug dazu auch der Umstand bei, dass die Prämienverbilligung erst Mitte Jahr auf das Konto der Versicherer überwiesen wurde. Ab dem Jahr 2002 sollen die Versicherer den Versicherten bereits ab Januar die Nettoprämien (Bruttoprämie minus Prämienverbilligung) in Rechnung stellen.

6.3.5 Luzern

Im Kanton Luzern wird die Prämienverbilligung in einer jährlichen Zahlung direkt an die Versicherten ausbezahlt. Gesuche können ab dem 1. Januar bei den kommunalen AHV-Zweigstellen eingereicht werden. Sie müssen dort kontrolliert und an die Ausgleichskasse des Kantons Luzern weitergeleitet werden. Dies geschieht bündelweise und je nach Gemeinde unterschiedlich häufig. Ein erster grosser Schub von Formularen erreicht die Ausgleichskasse Ende Januar. Sind jedoch aufwändigere weitere Abklärungen nötig oder werden die Gesuche von den Gemeinden nicht regelmässig an die Ausgleichskasse weitergeleitet, so verzögert sich die Überweisung. In der Regel sind im April mehr als 40 Prozent der Mittel bereits ausbezahlt.

6.3.6 Appenzell Ausserrhoden

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden werden Antragsformulare im Januar von der Ausgleichskasse versendet. Je nach Eingabetermin der Gesuche erhalten die Berechtigten ihre Zahlungen ab April. Im Rahmen einer neuen Verordnung, welche sich in Vorbereitung befindet, ist es vorgesehen, einen Teil der Beiträge Anfang und Mitte Jahr auszubezahlen.

6.4 Effizienz der Abwicklung der Prämienverbilligung

In diesem Abschnitt werden die Aufwendungen im Zusammenhang mit der Bearbeitung der Anträge untersucht. Auf dieser Grundlage werden die Vollzugskosten für die Prämienverbilligung abgeschätzt und interpretiert.

6.4.1 Darstellung der unterschiedlichen Arbeitsschritte

Vereinfacht kann der Vollzug der Prämienverbilligung in vier Arbeitsschritte unterteilt werden: Informationstätigkeit, Zusammenstellung und Kontrolle der benötigten Unterlagen, Berechnung der Prämienverbilligung und Mitteilung des Entscheids sowie Auszahlung.

Informationstätigkeit

Die kantonal massgeblichen gesetzlichen Grundlagen enthalten im Allgemeinen einen Passus, der eine Information der Versicherten über die Prämienverbilligung vorsieht. Seit der Teilrevision des Krankenversicherungsgesetzes werden die Kantone auch vom Bund verpflichtet, die

Versicherten regelmässig über die Prämienverbilligung zu informieren.⁷⁵ Wie wir in Kapitel 3 ausführlich dargelegt haben, unternehmen alle untersuchten Kantone Informationsaktivitäten.

Zusammenstellung und Kontrolle der benötigten Unterlagen

In den Kantonen mit Automatismus stellen die zuständigen Stellen die benötigten Informationen verwaltungsintern zusammen. Im Kanton Genf liefert die kantonale Steuerbehörde dem Service d'assurance-maladie die Daten der anspruchsberechtigten Personen. Im Kanton Neuenburg hingegen kann sich der Service d'assurance-maladie die benötigten Daten dank ausgebauter EDV-Vernetzung in den entsprechenden Files selber abrufen. Allerdings gibt es verschiedene Ausnahmen vom Automatismus, so dass zahlreiche Dossiers individuell bearbeitet werden müssen. Im Kanton Zürich ermitteln die Gemeinden im Januar gemäss Steuer- und Einwohnerregister, wer zu den anspruchsberechtigten Personen gehört. Die Sozialversicherungsanstalt berechnet in der Folge die Höhe des Anspruchs und informiert die Berechtigten. Im Kanton Appenzell Ausserrhoden werden die Berechtigten auf Grund der Steuerdaten der kantonalen Steuerverwaltung ermittelt. Diese werden zusammen mit den Berechtigten des letzten Jahres von der Ausgleichskasse angeschrieben.

In den Kantonen mit Antragssystem müssen die eintreffenden Gesuche und Unterlagen auf Vollständigkeit und Richtigkeit der Angaben überprüft und eventuell mit den aktuellen Steuer- und Einwohnerkontrolldaten ergänzt werden.

Fehlende Angaben müssen nachgefragt werden. Im Kanton Luzern sind weniger als die Hälfte aller eintreffenden Formulare vollständig und richtig ausgefüllt. Der zusätzliche Aufwand pro Gesuch ist meist gering. In Einzelfällen kommt es aber zu zeitlich aufwändigen Abklärungen. Gesuche müssen gelegentlich mehrmals zurückgeschickt werden.

Auch im Kanton Basel-Stadt liegt eines der grössten Probleme in der Beschaffung vollständiger Unterlagen. Obwohl alle zur Berechnung erforderlichen Dokumente auf einem Merkblatt aufgeführt sind, fehlen bei zwei Dritteln aller Anträge einzelne Dokumente. Dies führt dazu, dass Papiere postalisch eingefordert werden müssen. Manchmal reicht

⁷⁵ Art.65 des am 24. März 2000 revidierten Krankenversicherungsgesetzes.

dazu ein Briefwechsel nicht aus. Vor allem mit fremdsprachigen Kundinnen und Kunden bereitet die Einforderung der Unterlagen Mühe. Die pendenten Anträge, welche wegen fehlenden Dokumenten nicht zu beurteilen sind, werden abgelegt und müssen bezüglich der gesetzten Meldefristen periodisch durchgearbeitet werden. Bei komplexeren Fällen mit eventuellen Rückforderungen können die Aufwendungen bis zu einer Stunde betragen.

Berechnung der Prämienverbilligung und Mitteilung des Entscheids

Spätestens für die Berechnung der Verbilligung werden die nötigen Angaben auf EDV erfasst. Im Kanton Neuenburg wird die Prämienverbilligung im Normalfall sogar ausschliesslich EDV-gestützt bearbeitet. Die Verfügung ist der erste Papierausstoss in diesem Kanton.

Sind alle Angaben erfasst, wird die Prämienverbilligung berechnet. Danach wird je nach Kanton die Verfügung, respektive ihre Kopien an den Versicherten, an den Versicherer und/oder an die bearbeitenden Stellen geschickt. Im Kanton Genf muss der Versicherte die Verfügung zudem selber an den Versicherer weiterleiten, damit dieser die Prämienreduktion vornehmen kann.

Erheben Bürgerinnen oder Bürger Einspruch gegen den Entscheid der zuständigen Behörde, ist diese zur Mitwirkung in nachfolgenden Rechtsmittelverfahren verpflichtet.

Auszahlung

Nach Ablauf der Rekursfrist wird die Auszahlung veranlasst, sofern an den Versicherten ausbezahlt wird. In den Kantonen mit Überweisung an die Versicherer geschieht dies ein- oder mehrmals im Jahr. Ist das Gesuch definitiv erledigt, entsteht nochmals ein kleiner Aufwand, um die Verfügungen abzulegen.

6.4.2 Durchschnittliche Dauer der Gesuchsbearbeitung

In den Kantonen Basel-Stadt und Luzern wurde im Rahmen von Vertiefungsstudien die Bearbeitungszeit pro Dossier ungefähr erfasst. Die Untersuchungen führten zum Ergebnis, dass der durchschnittliche Aufwand für die Bearbeitung eines Prämienverbilligungsgesuches bei rund 20 Minuten liegt. Werden aber alle Vorbereitungs- und Informationsarbeiten einbezogen, so muss mit einem etwa doppelt so hohen durch-

schnittlichen Aufwand für die Bearbeitung eines Prämienverbilligungsgesuches gerechnet werden.

Die Dauer der Gesuchsbearbeitung und damit der administrative Aufwand hängen wesentlich von vier Faktoren ab. Es sind dies die Zahl der involvierten Stellen, die Intensität der EDV-Vernetzung und der Aufwand, welcher für die individuelle Bearbeitung einzelner Dossiers eingesetzt wird sowie der Informationsaufwand.

Anzahl der involvierten Stellen

Um die Effizienz der Abwicklung beurteilen zu können, ist im Wesentlichen zu berücksichtigen, dass in den untersuchten Kantonen unterschiedlich viele Instanzen in den Vollzug der Prämienverbilligung involviert sind. Die Federführung liegt in den Kantonen Genf und Neuenburg beim Service d'assurance-maladie, im Kanton Basel-Stadt beim Amt für Sozialbeiträge, im Kanton Zürich bei der Sozialversicherungsanstalt und in den Kantonen Luzern und Appenzell Ausserrhoden bei der Ausgleichskasse.

In den Kantonen Basel-Stadt, Neuenburg und Genf sind – neben den Versicherten und den Versicherern – nur kantonale Stellen in die Abwicklung der Prämienverbilligung einbezogen. Im Kanton Neuenburg ist – von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen – nur eine Behörde beteiligt. Der Service d'assurance-maladie hat Zugriff auf die Datenbanken anderer Amtsstellen und kann sich so die benötigten Informationen selber holen. Ähnlich ist die Situation im Kanton Basel-Stadt. Die Bemessung der Berechtigung beruht dort auf der aktuellen Einkommenssituation, über welche sich das Amt für Sozialbeiträge informiert. Im Kanton Genf wird der Vollzug zwar zentral beim Service d'assurance-maladie abgewickelt, dieser Service hat jedoch keinen Zugriff auf die Steuerdaten, da der Kanton Genf das Steuergeheimnis kennt. Dies ist ein Erschwernis und betrifft insbesondere die Abklärungen bei individuellen Gesuchen, welche nicht vom Automatismus erfasst sind. Für die Beurteilung der Quellensteuerpflichtigen sowie der Bezügerinnen und Bezüger von Sozial- und Ergänzungsleistungen wird in diesem Kanton mit den diesbezüglich verantwortlichen Stellen zusammengearbeitet.

Auch in den Kantonen Zürich, Luzern und Appenzell Ausserrhoden arbeiten die Verantwortlichen für die Quellensteuer sowie jene, welche für die Sozial- und Ergänzungsleistungen zuständig sind, am Vollzug

der Prämienverbilligung mit. Zudem kommen in diesen Kantonen den kommunalen Steuerämtern und Einwohnerkontrollen wichtige und zum Teil zeitaufwändige Aufgaben zu. In den Kantonen Luzern und Appenzell Ausserrhoden nehmen die Gemeinden die Gesuche entgegen, prüfen und ergänzen sie und schicken sie zur Weiterbearbeitung an die Ausgleichskasse. Nur die Gemeinden verfügen in den Kantonen Luzern und Zürich über die notwendigen Steuerdaten.

Intensität der EDV-Vernetzung

Neben der Anzahl involvierter Stellen hat auch der Grad der EDV-Vernetzung einen erheblichen Einfluss auf die Effizienz der Abwicklung. Im Kanton Neuenburg beispielsweise ist die Vernetzung sehr weit fortgeschritten. Der zuständige Service d'assurance-maladie hat online direkten Zugriff auf alle für den „Normalfall“ nötigen Daten der Einwohnerkontrolle und Steuerverwaltung. Dadurch kann eine einzige Person die Prämienverbilligung bis zur Verfügung bearbeiten und berechnen. In anderen Kantonen ist die Vernetzung weniger ausgeprägt und es werden Disketten oder Papiere weitergeleitet.

Aufwand für die individuelle Bearbeitung einzelner Dossiers

Die Abklärungen haben deutlich gemacht, dass der Aufwand, welcher für die individuelle Bearbeitung von Dossiers geleistet werden muss, besonders ins Gewicht fällt.

Im *Kanton Genf* sind diese Leistungen verhältnismässig gering. Gesuche, welche nicht vom Automatismus erfasst werden und individuell beurteilt werden müssen, machen weniger als 15 Prozent aus.⁷⁶

Auch im *Kanton Neuenburg* ist der Aufwand für die Personen, welche automatisch erfasst und entschädigt werden, gering. Viel Zeit beansprucht jedoch die Erledigung der Dossiers der potenziell Berechtigten, welche vom Automatismus ausgeschlossen sind. Es handelt sich dabei um gut 20 Prozent der Fälle. Im Durchschnitt müssen dafür rund 30 Minuten aufgewendet werden.

⁷⁶ 10,5 Prozent der Gesuche stammen von Quellensteuerpflichtigen. Dazu kommen noch Zuzügerinnen und Zuzüger sowie Personen, welche auf Grund von Änderungen der familiären oder wirtschaftlichen Verhältnisse einen Antrag gestellt haben.

Im *Kanton Zürich* ist dieser Aufwand für Gesuche ausserhalb des Automatismus verhältnismässig gering, weil nur wenige betroffen sind. Bei der Meldung der potenziell Berechtigten an die Sozialversicherungsanstalt haben die Gemeinden gewisse Aufwendungen zu verzeichnen. Die Ermittlung der Berechtigten basiert auf EDV-gestützten Abfragen und hat sich mittlerweile eingespielt. Im Zusammenhang mit der Möglichkeit der Antragstellung bei veränderten wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen, rechnen die Verantwortlichen jedoch mit erheblichen Mehraufwendungen für die Abwicklungen von eingereichten Gesuchen.

Im *Kanton Basel-Stadt* wird jeder einzelne Antrag individuell bearbeitet. Zwar können rund 90 Prozent der Gesuche in weniger als 15 Minuten abgeschlossen werden. Einzelne Dossiers können jedoch sehr zeitaufwändig sein. Im Gegensatz zu den anderen untersuchten Kantonen mit Antragsystem werden im Kanton Basel-Stadt einmal genehmigte Leistungen jedoch bis zur Meldung von veränderten familiären oder wirtschaftlichen Verhältnissen automatisch weiter ausbezahlt. Allerdings wird die Bezugsberechtigung periodisch durch das Amt für Sozialbeiträge überprüft. 2000 wurden bei einem Stand von 13'600 aktiven Fällen knapp 3'000 revidiert. Das entsprechende Verfahren kann relativ aufwändig sein und bis zu einer Stunde Bearbeitungszeit beanspruchen.

Im *Kanton Luzern* muss jedes Gesuch jährlich neu gestellt und auf Grund der aktuellen Angaben geprüft werden. Obwohl das Verfahren verwaltungsintern in den letzten Jahren stark routiniert wurde, ist damit ein erheblicher Aufwand verbunden. Bei der Ausgleichskasse werden die Gesuche elektronisch erfasst, dabei kann auf die Daten der Gesuchstellenden aus den Vorjahren abgestützt werden. Bereits im System erfasste Gesuche müssen daher nur überprüft oder ergänzt werden.

Im *Kanton Appenzell Ausserrhoden* werden die eingereichten Gesuche durch die AHV-Zweigstellen überprüft. Dies nimmt nach Aussagen der Verantwortlichen rund zwei bis drei Minuten pro Gesuch in Anspruch. Auch im Kanton Appenzell Ausserrhoden erfolgt die Erfassung elektronisch und es kann auf die Daten der Gesuchstellenden aus den Vorjahren abgestützt werden.

Informationsaufwand

Hinsichtlich dem Aufwand für die Information sind vor allem die Kantone mit einem Antragssystem gefordert. Wie die Ausführungen in Kapitel 3 gezeigt haben, ist der Kanton Luzern besonders zu erwähnen, wo die Gemeinden teilweise einen erheblichen und persönlichen Aufwand für die Bekanntmachung der Prämienverbilligung betreiben. Auch wenn hier die Kosten für die systematische Information sicherlich höher liegen dürften als in anderen Kantonen, sind sie nach Ansicht der Verantwortlichen im Vergleich zum Aufwand für die Erfassung und Verarbeitung der Gesuche dennoch gering. Nicht unterschätzt werden dürfen dagegen die teilweise zeitintensiven individuellen Auskünfte und Hilfeleistungen beim Ausfüllen der Formulare.

6.4.3 Kosten der Abwicklung

Auf der Basis der oben dargestellten Aufwandfaktoren sowie verfügbarer Unterlagen betreffend die Kosten der Abwicklung der Prämienverbilligung haben wir in der folgenden Darstellung D 6.2 die gesamten Vollzugskosten (Personal- und Sachkosten, inkl. Büroräume, EDV usw.) geschätzt.

Die Angaben in Darstellung D 6.2 beruhen zum Teil auf ausgewiesenen Aufwendungen der kantonalen Dienststellen. Die Kosten, welche in den Gemeinden anfallen, mussten geschätzt werden. Grundlage bildete der geschätzte durchschnittliche Zeitaufwand für die Bearbeitung eines Gesuches und ein mittlerer Stundenansatz. In die Schätzung nicht eingerechnet sind die Aufwendungen der Sozialämter und der Zuständigen für Ergänzungsleistungen sowie in den Kantonen, welche eine Auszahlung an die Versicherten kennen, die Kosten der Versicherer. Wie im Kapitel 6.5.1 dargestellt wird, erbringen die Versicherer auch in diesen Kantonen Leistungen im Zusammenhang mit der Prämienverbilligung.

D 6.2: Schätzung der Vollzugskosten (1999)

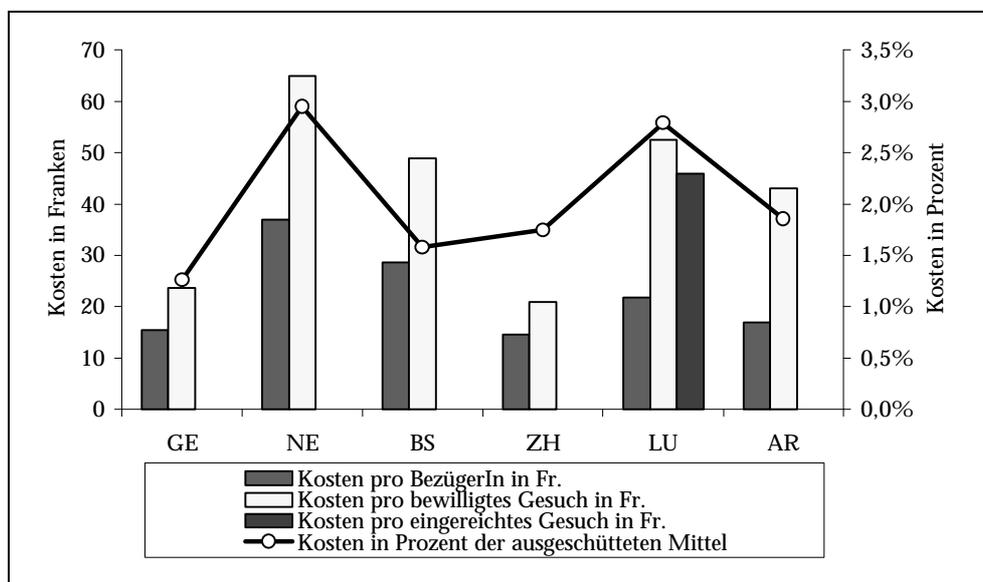
Kanton	Anzahl BezügerInnen³	Bewilligte Gesuche⁵	Kosten Kanton in Mio. Fr.	Kosten Gemein- den in Mio. Fr.⁴	Kosten Versiche- rer in Mio. Fr.²	Kosten total in Mio. Fr.
Genf	161'356	105'313	1,7	0	0,8	2,5
Neuenburg	62'240	35'429	2,0 ⁶	0	0,3	2,3
Basel-Stadt	52'400	30'654	1,28	0	0,22	1,5
Zürich	425'400 ¹	296'527	4,0	1,2	1	6,2
Luzern	128'983	53'679	1,18	1,6	0	2,8
Appenzell A.	17'785	7'000	0,28	0,02	0	0,3

¹ EL- und Sozialhilfe-BezügerInnen geschätzt; ² Grundlage: Fr. 5.- pro Bezüger, welche im Kanton Basel-Stadt an die Versicherer bezahlt werden; ³ Stichtag 31. Dezember 1999; ⁴ hochgerechnet mit einem Stundenansatz von Fr. 80.-; ⁵ Die Anzahl der bewilligten Gesuche ist nicht für alle Kantone bekannt. In den Kantonen Genf und Zürich wurden daher die unterstützten Haushalte als Grundlage verwendet, gemäss Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2000, Annex IV und Rüst 2000 (Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen sind als je ein Haushalt angenommen und aufgerechnet); ⁶ inkl. laufende Kontrolle des Versicherungsobligatoriums.

Quellen: Angaben der Verantwortlichen der kantonalen und kommunalen Stellen, eigene Berechnungen

In der nachfolgenden Darstellung D 6.3 sind die Kosten zum Aufwand in Bezug gesetzt. Dabei können verschiedene Grössen herangezogen werden.

D 6.3: Vollzugskosten im Verhältnis zu den BezügerInnen, zu den bewilligten Gesuchen und zu den Prämienverbilligungsmitteln



Legende: Die Anzahl der bewilligten Gesuche ist nicht für alle Kantone bekannt. In den Kantonen Genf und Zürich wurden daher die unterstützten Haushalte als Grundlage verwendet, gemäss Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2000, Annex IV und Rüst 2000 (Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen sind als je ein Haushalt angenommen und aufgerechnet).

Darstellung D 6.3 weist auf erhebliche Unterschiede in den Vollzugskosten der untersuchten Kantone hin. Wie lassen sich diese erklären?

Im *Kanton Genf* ist der Vollzug sowohl pro Bezügerin oder Bezüger (15,50 Fr.), als auch pro bewilligtes Gesuch (23,70 Fr.) und im Verhältnis zu den Prämienverbilligungen (1,3 Prozent) verhältnismässig sehr günstig. Wir führen dies auf den Automatismus zurück, der nur in wenigen Fällen eine individuelle Gesuchsbearbeitung vorsieht. Zudem werden rund 50 Prozent der Mittel durch Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen und Sozialhilfen beansprucht. In diesen Fällen ist der spezielle Aufwand für die Prämienverbilligung vernachlässigbar gering.

Im *Kanton Neuenburg* weisen alle drei Indikatoren auf einen höheren Aufwand hin. Wir sehen dies im Zusammenhang mit den im Verhältnis zu Genf zahlreichen Ausnahmen vom Automatismus, da Personen mit einem Einkommen, das eine gewissen Grenze unterschreitet, individuell beurteilt werden. Zudem kennt der Kanton Neuenburg eine grosszügige laufende Gesuchsbearbeitung. Es ist daher möglich, dass das selbe Ge-

such in einem Jahr mehrfach beurteilt wird. Schliesslich gilt es darauf hinzuweisen, dass die laufende Kontrolle des Versicherungsobligatoriums nicht ausgesondert werden kann und daher in den Kosten enthalten ist.

Im *Kanton Basel-Stadt* sind die Kosten für die Bearbeitung eines Gesuches und der Aufwand pro Bezügerin oder Bezüger verhältnismässig hoch. Dies erklärt sich mit dem Antragssystem und der individuellen Beurteilung auf Grund aktueller wirtschaftlicher und sozialer Verhältnisse. Zudem gibt es in Basel-Stadt im Verhältnis zu den anderen untersuchten Kantonen viele Einpersonenhaushalte unter den Bezügerinnen und Bezüger von Prämienverbilligung. Da der Aufwand bei der Bearbeitung von Gesuchen anfällt, welche jeweils einen Haushalt betreffen, leidet Basel-Stadt unter einer strukturell bedingten Verzerrung.

Der *Kanton Zürich* weist tiefe Verwaltungskosten pro Bezügerin oder Bezüger sowie pro Haushalt aus. Wir erklären dies durch das einfache und sehr rigide Verfahren, welches kaum Ausnahmen kennt. Interessant ist jedoch, dass die Vollzugskosten im Verhältnis zu den aufgewendeten Mitteln durchschnittlich sind. Dies weist darauf hin, dass im Kanton Zürich pro Bezügerin und Bezüger offensichtlich ein verhältnismässig eher geringer Betrag ausbezahlt wird. Dieser Schluss wird durch die Studie bestätigt, welche die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen untersucht hat. Sie zeigt, dass die Belastung durch die Prämie für die obligatorische Grundversicherung im Kanton Zürich für die Modellhaushalte auch nach der Prämienverbilligung überdurchschnittlich hoch bleibt.⁷⁷

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

⁷⁷ Balthasar 2001.

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

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

6.5 Modalitäten der Auszahlung

Ein weiterer – im Zusammenhang mit der Abwicklung der Prämienverbilligung – immer wieder diskutierter Aspekt ist die Frage, ob an die Versicherten oder an die Versicherer ausbezahlt wird. Von den untersuchten Kantonen zahlen Luzern und Appenzell Ausserrhoden die Prämienverbilligung normalerweise an die Versicherten, Zürich, Basel-Stadt, Neuenburg und Genf an die Versicherer aus.

6.5.1 Überlegungen für und gegen die Bezahlung an die Versicherten

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

Auszahlung an die Versicherten

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

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

Zudem komme dieser Auszahlungsmodus billiger, insbesondere wenn die Entschädigungsforderungen der Versicherer in Betracht gezogen würden. Die zweckgebundene Verwendung der Mittel könne bereits heute gesichert werden, indem bei Prämienausständen in den meisten Kantonen Drittauszahlungen möglich seien.

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

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

Auszahlung an die Versicherer

Für die Überweisung der Prämienverbilligung an die Versicherer spricht in erster Linie die Sicherstellung der zweckgebundenen Verwendung der Mittel. Die Zweckbestimmung der Gelder liegt bei den Versicherern und nicht beim Versicherten. Mit der Bezahlung an die Versicherer könnten doppelte Prämienzahlungen durch die Kantonsbehörden im Falle von insolventen Versicherten vermieden werden. Die Praxis zeige nämlich, dass Prämienverbilligungsbeiträge teilweise nicht zur Bezahlung der Prämien verwendet würden. Als Folge müssten diese von den Sozialämtern bezahlt werden. Zwar können uneinbringliche Kranken-

kassenprämien nach Vorliegen eines Verlustscheins mit einer Bestätigung der Gemeindebehörde bei der Ausgleichskasse geltend gemacht werden. Dieses Verfahren ist aber ziemlich aufwändig und kostspielig.

Dieser Auszahlungsmodus führt zu einer spürbaren Entlastung der Krankenversicherer. Werden Verbilligungsbeiträge anderweitig verwendet, so sinken nicht nur die Prämieinnahmen, sondern es fallen häufig auch Betriebskosten an. Zudem verzögern sich die Zahlungseingänge und ein aufwändiger Schriftverkehr ist notwendig. Eine Zahlung an die Krankenversicherer senkt also die allgemeinen Kosten und liegt auch im Interesse der Versicherten.

6.5.2 Konkrete Erfahrungen

Sozialämter sehen sich heute zum Teil mit einem respektablem Aufwand konfrontiert, wenn die Prämienverbilligung an die Versicherten und nicht an die Versicherer bezahlt werden. Häufig würden betroffene Personen, welche in ökonomisch schwierigen Verhältnissen lebten, mit dem Geld aus der Prämienverbilligung Mietrückstände oder Telefonrechnungen bezahlen. Allerdings können die entstandenen Kosten nicht quantifiziert werden.

Ähnlich argumentieren die Krankenversicherer. Auf nationaler Ebene hat die Zahl der durch diese veranlassten Betreibungen wegen Zahlungsunfähigkeit zugenommen. Beim grössten Krankenversicherer, der rund einen Sechstel der Bevölkerung des Landes versichert, liefen im Februar 2000 gegen annähernd 25'000 Versicherte Betreibungen. Der Dachverband der Krankenversicherer schätzt die Ausfälle auf grob 300 Millionen Franken für sämtliche Versicherer. Dies entspricht etwa 2 Prozent des Prämienvolumens.⁷⁸ Das Konkordat Schweizerischer Krankenversicherer hat daher zusammen mit der Schweizerischen Patientenorganisation im Mai 1998 eine Petition eingereicht, welche unter anderem verlangt, dass die Prämienverbilligung direkt von der Krankenkassenprämie abgezogen wird. Die Krankenversicherer vertreten die Position, dass dadurch zusätzliche Aufgaben auf die Versicherer zukommen, welche durch die Kantone entschädigt werden müssten. Eine gesetzliche Grundlage dafür ist vorhanden.⁷⁹

⁷⁸ Entwurf zur Botschaft zur Volksinitiative „Gesundheit muss bezahlbar bleiben“ vom 4.8.1999. Vgl. auch Facts 51/2000, S. 41.

⁷⁹ Revision des eidgenössischen Krankenversicherungsgesetzes, Art. 65, Abs. 5.

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

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

6.6 Fazit

Im Rahmen der von IPSO Sozialforschung durchgeführten schweizerischen Versichertenbefragung wurde auch die Zufriedenheit von Prämienverbilligungsbezügerinnen und -bezüger erhoben. Dabei wurden nur in seltenen Fällen (4 Prozent der Bezügerinnen und Bezüger) Probleme vermerkt. Am ehesten wurden kritisiert, dass die Zusprache lange Zeit beanspruche (45 Prozent), dass die Auskunft schlecht (19 Prozent) oder das Verfahren kompliziert gewesen sei (16 Prozent).⁸⁰

In diesem Kapitel haben wir uns mit vier vollzugsrelevanten Aspekten befasst.

6.6.1 Aktualität der Bemessungsgrundlage

Das teilrevidierte Krankenversicherungsgesetz verlangt, dass bei der Berechnung des Anspruchs auf Prämienverbilligung die jeweils *aktuellsten* Einkommens- und Familienverhältnisse berücksichtigt werden. Die Untersuchung zeigte, dass dieser Faktor von der Bemessungsgrundlage, von der massgeblichen Veranlagungsperiode sowie vom Umstand abhängt, ob ein Eingabetermin vorgegeben ist oder nicht:

- Die meisten Kantone stützen sich bei der Bemessung der Prämienverbilligung auf Steuerdaten ab. Zudem können die Berechnungen

⁸⁰ Peters/Müller/Luthiger 2001.

in einzelnen Kantonen auch auf provisorischen Steuerdaten basieren (Zürich, Appenzell Ausserrhoden), während Luzern sich ausschliesslich auf die definitive Steuerveranlagung abstützt. Im Kanton Basel-Stadt und – in Ausnahmefällen – im Kanton Neuenburg wird die Anspruchsberechtigung auf Grund der aktuellen Familienzusammensetzung sowie der Einkommensverhältnisse gemäss Lohnausweis beziehungsweise Erfolgsrechnung bei Selbstständigerwerbenden überprüft.

- Während bisher zahlreiche Kantone die Vergangenheitsbesteuerung im Zweijahresrhythmus kannten, werden ab 2001 alle Kantone – mit Ausnahme von Waadt, Tessin und Jura – die jährliche Gegenwartsbesteuerung anwenden. Die Bemessungsgrundlage für die Prämienverbilligung wird dadurch in der Regel aktueller.
- Die Kantone Zürich, Luzern und Appenzell Ausserrhoden gehen von einem Stichtag aus. Dies bedeutet, dass die Familien- und die Einkommensverhältnisse an einem ganz bestimmten Tag massgeblich sind. Veränderungen wie die Geburt eines Kindes, Arbeitslosigkeit, Eintritt ins Rentenalter oder Neuzuzug werden normalerweise erst im folgenden Jahr berücksichtigt. Einige Kantone kennen für Zuzügerinnen und Zuzüger, Quellensteuerpflichtige sowie Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen Ausnahmen.

6.6.2 Raschheit der Abwicklung

Der Gesetzgeber legt Wert darauf, dass die Prämienverbilligungsbeiträge den Bezugsberechtigten so ausgerichtet oder gutgeschrieben werden, dass sie nach der Feststellung der Bezugsberechtigung ihrer *Prämienzahlungspflicht nicht vorschussweise* nachkommen müssen. Das Vollzugssystem des Kantons Neuenburg schneidet in dieser Beziehung am besten ab. Notwendige Anpassungen werden in der Regel automatisch vorgenommen. Eine Antragsstellung ist nur bei wenigen Zielgruppen notwendig. Es ist somit davon auszugehen, dass im Falle von Personen, welche neu prämienvverbilligungsberechtigt sind, die erste Auszahlung bereits einen Monat nach dem Ereignis erfolgt. Zudem gilt auch in diesem Kanton das Prinzip der Retroaktivität. Dies bedeutet, dass der Anspruch mit dem Datum des Gesuches eintritt.

Die Kantone Zürich, Luzern und Appenzell Ausserrhoden kennen einen fixen Eingabetermin beziehungsweise Stichtag der wirtschaftlichen und familiären Verhältnisse. Dadurch kann der Zeitraum zwischen dem massgeblichen Ereignis und der Auszahlung sehr gross werden, obwohl die administrative Bearbeitung vor allem im Kanton Luzern rasch erfolgt.

In allen Kantonen, welche die Prämienverbilligung an die Versicherer ausrichten, hängt der Zeitpunkt der Gutschrift auch von deren speditivem Arbeiten ab. Zum Teil beanspruchen Versicherer für die Abwicklung mehrere Monate. Schliesslich haben die Versicherten selbst überall dort wesentlichen Einfluss darauf, dass der Prämienzahlungspflicht nicht vorschussweise nachgekommen werden muss, wo sie durch die Einreichung von Anträgen oder die Lieferung von Unterlagen zur Mitwirkung aufgefordert sind.

6.6.3 Effizienz der Abwicklung

Der *durchschnittliche Aufwand für die Bearbeitung* eines Prämienverbilligungsgesuches liegt in den Kantonen Basel-Stadt und Luzern bei rund 20 Minuten, wenn die reine Gesuchsabwicklung betrachtet wird. Der administrative Aufwand hängt wesentlich von vier Faktoren ab. Es sind dies die Zahl der involvierten Stellen, die Intensität der EDV-Vernetzung und der Aufwand, welcher für die individuelle Bearbeitung einzelner Dossiers eingesetzt wird, sowie der Informationsaufwand:

- In den Kantonen Basel-Stadt, Neuenburg und Genf sind – neben den Versicherten und den Versicherern – nur kantonale Stellen in die Abwicklung der Prämienverbilligung einbezogen. In den Kantonen Luzern, Appenzell Ausserrhoden und Zürich kommen den kommunalen Steuerämtern und Einwohnerkontrollen wichtige und zum Teil zeitaufwändige Abklärungen zu. Nur die Gemeinden verfügen in den Kantonen Zürich und Luzern über die notwendigen Steuerdaten.
- Die Abklärungen haben aber deutlich gemacht, dass vor allem der Aufwand, der für die individuelle Bearbeitung von Dossiers geleistet werden muss, ins Gewicht fällt. In den Kantonen Genf und Zürich ist dieser Aufwand verhältnismässig gering. Im Kanton Neuenburg beansprucht die Erledigung der Dossiers der potenziell Berechtigten, welche vom Automatismus ausgeschlossen sind, viel Zeit, da die von

den Versicherten gelieferten Unterlagen oft nicht genügen. Im Kanton Basel-Stadt wird jeder einzelne Antrag individuell bearbeitet. Im Gegensatz zu den anderen untersuchten Kantonen mit Antragssystem werden einmal genehmigte Leistungen bis zur Meldung von veränderten familiären oder wirtschaftlichen Verhältnissen automatisch weiter ausbezahlt. Allerdings wird die jeweilige Bezugsberechtigung periodisch überprüft. In den Kantonen Luzern und Appenzell Ausserrhoden muss jedes Gesuch jährlich neu gestellt und auf Grund der aktuellen Angaben geprüft werden.

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass die Flexibilität des Systems und die laufende Bearbeitung die massgeblichen aufwandbestimmenden Faktoren sind. Vor diesem Hintergrund sowie auf Grund verfügbarer Unterlagen betreffend die Kosten der Abwicklung der Prämienverbilligung konnten die Vollzugskosten geschätzt werden. Sie liegen zwischen 15 und 37 Franken pro bezugsberechtigte Person. Die Bewilligung eines Gesuches, welches einen Haushalt mit zum Teil mehreren Personen einschliesst, kostet die Kantone zwischen knapp 24 und 65 Franken. Dies entspricht zwischen 1,3 und 2,9 Prozent der Prämienverbilligungssumme der Kantone. In die Schätzung nicht eingerechnet sind die Aufwendungen weiterer involvierter kantonaler Stellen sowie in den Kantonen, welche eine Auszahlung an die Versicherten kennen, die Aufwendungen der Versicherer.⁸¹

6.6.4 Modalitäten der Auszahlung

Ein weiterer im Zusammenhang mit der Abwicklung der Prämienverbilligung immer wieder diskutierter Aspekt ist die Frage, ob *an die Versicherten oder an die Versicherer ausbezahlt* werden soll. Von den untersuchten Kantonen zahlen Luzern und Appenzell Ausserrhoden die Prämienverbilligung an die Versicherten, Zürich, Basel-Stadt, Neuenburg und Genf an die Versicherer aus. Angesichts der von Krankenversicherern und Gemeindevertretern berichteten zunehmenden Zahl von Betreibungen, nimmt bei diesen Akteuren der Verwaltungsaufwand zu, wenn die Zahlungen an die Versicherten geleistet werden. Die Gefahr steigt, dass die öffentliche Hand Prämienbeiträge zwei Mal bezahlen muss: zuerst an den Versicherten und dann im Rahmen der Sozialhilfe an die Versicherung.

⁸¹ Die gesamten Verwaltungskosten der Krankenversicherer machen durchschnittlich zwischen 8 und 9 Prozent des Umsatzes aus, vgl. dazu Infras 2001.

7. Synthese und Empfehlungen

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

7.1 Wie gut bekannt ist die Prämienverbilligung in den Kantonen?

Die Prämienverbilligungssysteme der Kantone unterscheiden sich in der Vorgehensweise zur Benachrichtigung der Berechtigten. Die meisten Kantone informieren die möglicherweise berechtigten Personen individuell über ihr Recht auf Prämienverbilligung. Der Kanton Luzern orientiert nur diejenigen Personen individuell, welche in den Vorjahren einen Antrag gestellt haben. Daneben unternehmen diese Kantone erhebliche Anstrengungen zur Information der Berechtigten über die Medien und andere Kanäle. Trotz diesen Bemühungen wird in der politischen Diskussion immer wieder behauptet, die anspruchsberechtigten und bedürftigen Personen seien ungenügend informiert.

7.1.1 Ergebnisse

Die Untersuchung zeigt, dass die Kantone je nach gewähltem Vollzugssystem unterschiedliche Strategien verfolgen. Kantone mit Automatismus verzichten zum Teil fast vollständig auf die Information breiter Bevölkerungskreise. Vor allem der Kanton Neuenburg ist in diesem Zusammenhang sehr zurückhaltend, weil sein System fast alle schwierig zu erfassenden Gruppen abdeckt. So werden Eltern von Neugeborenen, Quellensteuerpflichtige sowie Neuzuzüger automatisch erfasst, eingeschätzt und – gegebenenfalls – informiert. In den Kantonen Genf, Zürich und Appenzell Ausserrhoden geht die automatische Information weniger weit.

In den Kantonen Luzern und Basel-Stadt ist wegen der dort geltenden Antragssysteme die Bedeutung der Information, welche sich an die gesamte Bevölkerung richtet, grösser als in den übrigen Kantonen. Im Kanton Luzern wurde ein dichtes und wirksames Informationsnetz aufgebaut. Bezüglich der Wirksamkeit der Informationspolitik liessen die vertieften Abklärungen im Kanton Basel-Stadt erkennen, dass die Erreichung neuer Zielgruppen immer schwieriger wird.

Die Auswertung der von IPSO Sozialforschung im Sommer 2000 durchgeführten Versichertenbefragung machte in den vertieft untersuchten Kantonen deutlich, dass es von den Kantonen mit Antragsystem vor allem dem Kanton Luzern gut gelungen ist, die Bevölkerung zu orientieren. Als weniger günstig erweist sich die Informationssituation im Kanton Basel-Stadt. In den Kantonen Basel-Stadt und Luzern erweisen sich Printmedien als wichtigere Informationsquellen als in der übrigen Schweiz. Auffällig erscheint der hohe Anteil von Personen, welche im Zusammenhang mit der Prämienverbilligung keine geeignete Informationsstelle kennen. Die Untersuchung hat ergeben, dass jene, welche angaben, nichts von der Prämienverbilligung zu wissen, vor allem die Krankenversicherungen als Informationsdrehscheiben benutzen.

7.1.2 Empfehlung

Empfehlung 1: Die Kantone werden aufgefordert, im Informationsbereich die Zusammenarbeit mit den Krankenversicherern zu intensivieren

Das revidierte Krankenversicherungsgesetz verpflichtet die Kantone dazu, die Versicherten regelmässig über das Recht auf Prämienverbilligung zu informieren.⁸² Diese Grundlage genügt, um die Kantone zur verbesserten Information identifizierter Zielgruppen zu motivieren. Vom Bundesamt für Sozialversicherung sind daher im Hinblick auf die Prämienverbilligung keine besonderen Informationsaktivitäten notwendig. Hingegen empfehlen wir den Kantonen, die Zusammenarbeit mit den Krankenkassen betreffend die Information über die Prämienverbilligung zu intensivieren. Personen ohne Prämienverbilligung, welche aber möglicherweise berechtigt sind, benutzen nämlich oft die Krankenversicherer als Informationsdrehscheiben. Zweckmässig erscheint es uns beispielsweise, wenn die kantonal Verantwortlichen zusammen mit den Krankenversicherern Kurse für die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der Kassen zum Thema Prämienverbilligung anbieten würden. Weiter wäre es in unseren Augen sinnvoll und möglich, wenn die Krankenversicherer bei Prämienausständen direkt auf den Rechnungen unter Angabe der geeigneten Telefonnummer auf die Prämienverbilligung hinweisen würden.

⁸² Art. 65 des am 24. März 2000 revidierten Krankenversicherungsgesetzes.

7.2 Erreichung der Zielgruppe

Zielgruppe der Prämienverbilligung sind Personen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen. Es stellt sich die Frage, wie gut die Zielgruppe erreicht wird.

7.2.1 Ergebnisse

Bezüglich der Zahl der Berechtigten, welche keine Prämienverbilligung beziehen, hat sich gezeigt, dass dieses Problem nur in den Kantonen Basel-Stadt und Luzern, welche über ein Antragssystem ohne individuelle Benachrichtigung auf Grund von Steuerdaten verfügen, von quantitativer Bedeutung ist. Die Abklärungen in diesen Kantonen haben ergeben, dass zwischen 20 und 25 Prozent der steuerpflichtigen Personen, welche möglicherweise ein Anrecht auf eine Prämienverbilligung haben, bisher keinen Antrag gestellt haben. In den anderen untersuchten Kantonen liegen die Anteile bei unter 5 Prozent.

Allerdings gibt es auch in diesen Kantonen Bevölkerungsgruppen, welche eher schlecht erfasst werden. Es sind dies insbesondere Personen im *Alter* von über 50 Jahren bis zur Pensionierung. Es ist zu vermuten, dass diese Personen besonders häufig davon ausgehen, keinen Anspruch auf Prämienverbilligung zu haben. Die verfügbaren Daten lassen bezüglich der *familiären Verhältnisse* erkennen, dass Familien mit Kindern ihren Anspruch häufiger geltend machen als Alleinstehende und kinderlose Paare. Auf Grund der vorhandenen Daten ist davon auszugehen, dass potenziell berechnigte *Ausländerinnen und Ausländer* gut erreicht werden. Wichtig für die Erklärung von Unterschieden bezüglich der Geltendmachung des Anspruchs sind vor allem die *Einkommensverhältnisse und die Kinderzahl*. Es konnte nämlich festgestellt werden, dass Personen, welche hohe Prämienverbilligungsbeiträge erwarten können, eher von ihrem Recht Gebrauch machen als die Übrigen.

Ungenügende Kenntnis der Prämienverbilligung und der relevanten Verfahren stehen als Grund für den Nichtbezug von Prämienverbilligung trotz möglicher Berechtigung in der ganzen Schweiz im Vordergrund. Im Kanton Basel-Stadt waren 56 Prozent der befragten möglicherweise berechtigten Personen, welche keinen Antrag gestellt haben, der Ansicht, ungenügend informiert zu sein. Im Kanton Luzern betrug der Anteil 47 Prozent. In den Kantonen Appenzell Ausserrhoden und Genf, welche im Gegensatz zu Basel-Stadt und Luzern die individuelle

Benachrichtigung auf Grund von Steuerdaten kennen, ist dieser Grund dagegen wesentlich weniger wichtig. An zweiter Stelle steht in der ganzen Schweiz der Wunsch nach *Eigenständigkeit*. 19 Prozent der Nennungen entfallen schweizweit auf dieses Argument. Drittwichtigster Faktor, der erklären kann, warum potenziell berechnete Personen keinen Antrag stellen, ist die *Nachlässigkeit*. *Zurückhaltung gegenüber Behörden* hat dagegen eine geringe Bedeutung.

7.2.2 Empfehlung

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

Gegenwärtig sind Basel-Stadt und Luzern noch die einzigen Kantone mit einem Antragssystem ohne individuelle Benachrichtigung auf Grund von Angaben der Steuerveranlagung. Wir schlagen vor, dass alle Kantone zu einem Antragssystem mit individueller Benachrichtigung auf Grund der Steuerdaten übergehen. Ein Rückgriff auf Steuerdaten ist bürgerfreundlich und macht allen deutlich, ob in ihrem Fall ein Anspruch zu vermuten ist. Zudem könnten auf diese Weise die Zweifel bestimmter politischer Gruppen an den Informationsanstrengungen der Verantwortlichen endgültig beseitigt werden. Das Antragssystem seinerseits stellt sicher, dass die der Berechnung zu Grunde liegenden Angaben richtig und aktuell sind.

7.3 Bezügerinnen und Bezüger ausserhalb der Zielgruppen

In allen Kantonen gibt es Personen, welche nicht zur Zielgruppe der Anspruchsberechtigten gehören, aber dennoch von der Prämienverbilligung profitieren. Gemeint sind damit insbesondere Selbstständigerwerbende, Jugendliche in Ausbildung und Vermögende mit bescheidenem Einkommen, welche auf Grund der gesetzlichen Bestimmungen bezugsberechtigt sind, aber nicht in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen leben. Es stellt sich die Frage nach der quantitativen Bedeutung dieser Problemgruppen und nach den Ursachen allfälliger Probleme.

7.3.1 Ergebnisse

Insgesamt muss dem Problem der *Jugendlichen in Ausbildung*, welche Prämienverbilligung ohne effektive wirtschaftliche Notwendigkeit beziehen, in den Kantonen Genf und Zürich erhebliche Bedeutung beige-

messen werden. In den übrigen Kantonen bereitet diese Gruppe keine besonderen Probleme. Die Ursache für die Problematik und auch für die Unterschiede zwischen den Kantonen liegt vor allem in den geltenden Bemessungsgrundlagen. Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass mit einem Antragsystem sowie mit der Zunahme der Kriterien, welche für die Berechnung massgebend sind, auch der Anteil BezügerInnen in dieser Altersklasse abnimmt.

Im Zusammenhang mit den *Vermögenden mit bescheidenem Einkommen* konnte die Untersuchung der Commission externe d'évaluation des politiques publiques für den Kanton Genf relevante Probleme aufzeigen. Vergleichbare quantitative Angaben konnten für andere Kantone nicht ermittelt werden. Das Ausmass des ungerechtfertigten Bezugs dieser Bevölkerungsgruppe wird vor allem in den Kantonen mit einem Antragsystem als nicht Besorgnis erregend eingeschätzt.

Die Untersuchungen deuten darauf hin, dass der Bezug von Prämienverbilligung durch *Selbstständigerwerbende*, welche nicht in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen leben, quantitativ ebenfalls nicht von grosser Bedeutung ist.

Die Ursache für allfällige Probleme mit den drei besprochenen Gruppen liegen in erster Linie darin, dass die Bemessungsgrundlage die tatsächlichen ökonomischen Verhältnisse in etlichen Fällen sehr bedingt widerspiegelt. Ein Antragsystem und zusätzliche Kriterien für diese Bezugsgruppen können den Bezug durch Personen ausserhalb der Zielgruppen einschränken.

7.3.2 Empfehlungen

Empfehlung 3: Kriterien zur Beschränkung des Bezugs von Prämienverbilligung durch Jugendliche in Ausbildung einführen

Das Ziel der Prämienverbilligung ist es, Personen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen zu unterstützen. In unseren Augen sollte bei der Abklärung des Prämienverbilligungsanspruchs von Jugendlichen in Ausbildung die Situation der Eltern mitberücksichtigt werden. Verschiedene Kantone tragen dieser Überlegung bereits Rechnung und machen den Bezug von Prämienverbilligung bei dieser Gruppe von bestimmten Kriterien abhängig oder prüfen derartige Gesuche individuell. Wir empfehlen eine gesamtschweizerisch einheitliche und relativ stren-

ge Praxis zu entwickeln. Die von der Commission externe d'évaluation des politiques publiques in Genf vorgeschlagene und im Kanton Neuenburg praktizierte Lösung, für die jungen Erwachsenen zwischen 18 und 25 den Automatismus aufzuheben und ein Antragsystem einzuführen, unterstützen wir.⁸³

Empfehlung 4: Einbezug des Vermögens und Festlegung einer Vermögensobergrenze beim Bezug von Prämienverbilligung

Ähnlich wie bei den Jugendlichen in Ausbildung empfehlen wir für Vermögende mit bescheidenem Einkommen ebenfalls eine gesamtschweizerisch einheitliche und relativ strenge Praxis zu entwickeln. Zu diesem Zweck sollte das Vermögen in allen Kantonen prozentual in die Berechnung der Prämienverbilligung einfließen. Zudem schlagen wir eine Vermögensobergrenze für den Bezug von Prämienverbilligung vor, weil diese Massnahme die Transparenz fördert. Die von der Commission externe d'évaluation des politiques publiques empfohlene Lösung, auch für Vermögende mit bescheidenem steuerbarem Einkommen und Selbstständigerwerbende den Automatismus aufzuheben und ein Antragsystem einzuführen, lehnen wir ab. Wir denken, dass der Aufwand dafür zu gross ist. Die in diesem Zusammenhang bestehenden Probleme müssen in unseren Augen im Rahmen der Revision von Steuergesetzen angegangen werden.

7.4 Abwicklung der Prämienverbilligung

Die letzte Gruppe von Fragen, welchen wir in dieser Untersuchung nachgegangen sind, steht im Zusammenhang mit der Qualität der Abwicklungen der Prämienverbilligung. Es geht um die Aktualität der zur Berechnung der Prämienverbilligung verwendeten Angaben, um die Vermeidung der Bevorschussung der Prämienverbilligung, um die Vollzugskosten sowie um die Frage, ob die Auszahlung an die Versicherer beziehungsweise an die Versicherten geleistet werden soll.

7.4.1 Ergebnisse

Das teilrevidierte Krankenversicherungsgesetz verlangt, dass bei der Berechnung des Anspruchs auf Prämienverbilligung die jeweils *aktuellsten* Einkommens- und Familienverhältnisse berücksichtigt werden.

⁸³ Commission externe d'évaluation des politiques publiques 2000.

Dies ist am ehesten im Kanton Basel-Stadt gewährleistet, der die Berechnung auf den Lohnausweis beziehungsweise auf die Erfolgsrechnung abstützt. In den anderen Kantonen wirken der verlangte rechtliche Status der Steuerveranlagung sowie der Umstand, ob ein Eingabetermin fixiert ist oder nicht, negativ auf die Aktualität ein. Das bis Ende 2000 im Kanton Zürich geltende System fiel in dieser Hinsicht negativ auf.

Der Gesetzgeber legt auch Wert darauf, dass die Prämienverbilligungsbeiträge den Bezugsberechtigten so ausgerichtet oder gutgeschrieben werden, dass sie nach der Feststellung der Bezugsberechtigung ihrer *Prämienzahlungspflicht nicht vorschussweise* nachkommen müssen. Das Vollzugssystem des Kantons Neuenburg schneidet in dieser Beziehung am besten ab. Notwendige Anpassungen werden in der Regel automatisch vorgenommen und gelten retroaktiv. In den Kantonen Genf und Basel-Stadt hängt die Raschheit der Abwicklung und der Überweisung der Mittel stark von den Gesuchstellenden ab. In den Kantonen Zürich, Luzern und Appenzell Ausserrhoden führt der Eingabetermin dazu, dass der Zeitraum zwischen dem massgeblichen Ereignis und der Überweisung des Beitrags sehr gross werden kann.

Der *reine durchschnittliche Aufwand für die Bearbeitung* eines Prämienverbilligungsgesuches liegt in den Kantonen Basel-Stadt und Luzern bei rund 20 Minuten. Werden alle Vorbereitungs- und Informationsarbeiten sowie die weiteren Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Abwicklung der Prämienverbilligung eingeschlossen, so verdoppelt sich der durchschnittliche zeitliche Aufwand. Die Kantone wenden zwischen 1,3 und 2,9 Prozent der Prämienverbilligungssumme für den Vollzug auf. Vor allem die individuelle Gesuchsbearbeitung erhöht den zeitlichen und finanziellen Aufwand. Grundsätzlich wägen die Kantone daher ab zwischen einem Vorgehen, das die tatsächlichen sozialen und ökonomischen Verhältnisse der Betroffenen sehr genau erfasst und einer möglichst rationellen Abwicklung.

Ein weiterer im Zusammenhang mit der Abwicklung der Prämienverbilligung immer wieder diskutierter Aspekt ist die Frage, ob *an die Versicherten oder an die Versicherer ausbezahlt* werden soll. Angesichts der von Krankenversicherern und Gemeindevertretern berichteten zunehmenden Zahl von Prämienausständen und Betreibungen nehmen die Argumente zu, welche für die Zahlungen an die Versicherer sprechen.

7.4.2 Empfehlungen

Empfehlung 5: Die Kantone sollen auf die Festlegung von Eingabeterminen verzichten

Eingabetermine wirken sich auf die Aktualität der Bemessungsgrundlagen und auf die Raschheit der Überweisung der Prämienverbilligung an die Versicherten negativ aus. Wir schlagen den Kantonen vor, auf die Festlegung von Eingabeterminen zu verzichten oder diese sehr spät im Jahr anzusetzen. Grundsätzlich sollte es möglich sein, eine Neuberechnung der Prämienverbilligung auf Grund einer neuen Steuerveranlagung jederzeit zu beantragen. Die Prämienverbilligung könnte dann ab dem Datum der Gesuchseinreichung anteilmässig ausbezahlt werden. Auf diese Weise könnte der Verzögerungseffekt, der darauf zurückzuführen ist, dass sich die Prämienverbilligung auf die Angaben der Steuerveranlagung stützt, mindestens zum Teil behoben werden. Weitergehende Lösungen würden eine Abkehr vom Grundsatz der Steuerdaten als Bemessungsgrundlage bedingen. Sie scheinen uns nicht zweckmässig.

Empfehlung 6: Zahlung der Prämienverbilligungsbeiträge an die Versicherer

Krankenversicherer sowie Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden berichteten von einer zunehmenden Zahl von Prämienausständen und Betreibungen. Dadurch erhöht sich der Verwaltungsaufwand. Vor diesem Hintergrund schlagen wir vor, in Zukunft die Prämienverbilligungsbeiträge in allen Kantonen zielorientierter an die Versicherer zu überweisen. Das Ausmass der dafür notwendigen Entschädigung ist verhandelbar. Auf Grund unserer Gespräche sind wir der Ansicht, dass die Sicherheit, welche die öffentliche Hand als Schuldner bietet, sowie der Wegfall von administrativen Kosten den Krankenversicherern als Entschädigung genügen muss.

7.5 Generelle Beurteilung des Vollzugs der Prämienverbilligung in den untersuchten Kantonen

In diesem Bericht wurde die Qualität des Vollzugs der Prämienverbilligung in den sechs Kantonen Genf, Neuenburg, Basel-Stadt, Zürich, Luzern und Appenzell Ausserrhoden nach bestimmten Kriterien gewürdigt. In der nachfolgenden Darstellung D 7.1 sind die Ergebnisse nochmals schematisch zusammengefasst.

D 7.1: Qualität des Vollzugs der Prämienverbilligung in den untersuchten Kantonen

	<i>Genf</i>	<i>Neuen- burg</i>	<i>Basel- Stadt</i>	<i>Zürich</i>	<i>Luzern</i>	<i>Appen- zell A.</i>
Benachrichtigung der Zielgruppe	gut	gut	mittel	gut	mittel	gut
Erreichung der Zielgruppe	gut	gut	mittel	gut	mittel	gut
Entlastung der Berechtigten	schlecht	gut	mittel	schlecht	mittel	gut
Ausschluss Nicht-Zielgruppe	schlecht	gut	gut	schlecht	gut	gut
Aktualität Bemessungsgrundlage	gut	gut	sehr gut	schlecht	mittel	mittel
Vermeidung Bevorschussung	gut	gut	gut	schlecht	gut	mittel
Vollzugskosten in Prozent der Mittel	tief	hoch	tief	tief	hoch	tief

¹ Ergebnisse gemäss Balthasar 2001

Die in der Darstellung erkennbaren Beurteilungen lassen sich wie folgt begründen:

- Die *Benachrichtigung der Zielgruppe* gelingt in den Kantonen mit automatischer Information auf Grund der Steuerdaten gut. In Basel-Stadt und Luzern gaben um die Hälfte der möglicherweise Bezugsberechtigten, welche keinen Antrag gestellt haben, an, nicht genügend informiert gewesen zu sein. Es ist allerdings zu vermuten, dass die Informationsdefizite in vielen Fällen mit Desinteresse verbunden sind.
- Bezüglich der *Erreichung der Zielgruppe* zeigt die Untersuchung, dass zwischen 20 und 25 Prozent der Zielgruppe in den Kantonen Luzern und Basel-Stadt nicht erreicht wurden. In den anderen Kantonen liegen die Anteile bei unter 5 Prozent. Die Tatsache, dass möglicherweise prämienvverbilligungsberechtigte Personen nicht automatisch über ihr Recht informiert werden, bildet die Hauptursache für das eher unbefriedigende Resultat in zwei untersuchten Kantonen.
- Die *Bewertung der finanziellen Entlastung* der Berechtigten stützt sich auf die von uns durchgeführte Studie „Monitoring der sozial-

politischen Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen im Jahr 2000“.⁸⁴ Diese berechnete die Prämienbelastung auf der Basis des verfügbaren Einkommens und stellte fest, dass von den vertieft untersuchten Kantonen, in Genf und Zürich die bundesrätlichen Ziele klar, in Luzern und Basel-Stadt knapp verfehlt wurden. In Genf und Basel-Stadt ergab sich dieses Resultat, obwohl diese beiden Kantone die Mittel des Bundes voll ausschöpfen.

- Im Hinblick auf den *Ausschluss von Personen, welche nicht zur Zielgruppe gehören*, schneiden Antragsysteme, welche in diesen Fällen spezielle Kriterien berücksichtigen, am besten ab.
- Die *Aktualität der Bemessungsgrundlage* ist dann am besten gewährleistet, wenn der Lohnausweis als Einschätzungsgrundlage dient. Steuerbasierte Systeme, welche mit einem fixen Eingabetermin kombiniert sind, sind dagegen ungünstig zu bewerten.
- Eng verbunden mit der Beurteilung der Aktualität der Bemessungsgrundlage ist auch die Einschätzung, wie lange die *Prämie gegebenenfalls vom Versicherten bevorschusst* werden muss. Vorteilhaft wirken sich aber auch eine rasche administrative Abwicklung sowie die umgehende volle Überweisung der zustehenden Beiträge zu Gunsten der Versicherten aus.
- Die *Vollzugskosten* in Prozent der Prämienverbilligungen sind tief, wenn der Anteil der individuell zu beurteilenden Gesuche tief ist (Kanton Genf, Zürich und Appenzell Ausserrhoden) oder wenn die Mittel sehr zielgerichtet einer beschränkten Zahl von Bezügerinnen und Bezüger zukommen (Kanton Basel-Stadt).

Zusammenfassend ist durch die Untersuchung der Eindruck entstanden, dass nicht nur die Probleme der einzelnen kantonalen Systeme behoben, sondern auch die interkantonale Kompatibilität verbessert werden sollte.

Empfehlung 7: Der Bund sollte die Vereinheitlichung der administrativen Abläufe in den Kantonen vorantreiben

Auf Grund der durchgeführten Untersuchung erachten wir es als wichtig, wenn ein zwischen den Kantonen administrativ vereinheitlichtes

⁸⁴ Balthasar 2001.

System des Vollzugs der Prämienverbilligung entwickelt wird. Folgende Elemente erscheinen uns zweckmässig:

- Die Berechnung der Prämienverbilligung geht von den Angaben der Steuerveranlagung aus. Dies bedeutet zwar eine Einbusse bezüglich der Aktualität der Datengrundlage, senkt aber den administrativen Aufwand. Zudem entspricht es den im neuen Finanzausgleich skizzierten Vorgaben.
- Berechnungsgrundlage sind einzig das Einkommen und die Haushaltszusammensetzung. Die systematische Bevorzugung bestimmter Bevölkerungsgruppen (z. B. Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe) hat im Kanton Genf zu Ungleichbehandlungen geführt, welche vermieden werden sollten.
- Weiter werden alle auf Grund der Steuerdaten möglicherweise berechtigten Personen (also auch Quellensteuerpflichtige) individuell informiert.
- Um die aktuellen sozialen Verhältnisse einbeziehen zu können und im Sinne einer Qualitätssicherung schlagen wir vor, überall ein Antragssystem mit individueller Benachrichtigung auf Grund der Steuerdaten einzuführen. Die in einigen Kantonen praktizierte Lösung, im Vorjahr berechtigten Personen die Prämienverbilligung bis zur definitiven Entscheidung ohne Unterbruch zukommen zu lassen, erscheint uns prüfenswert. Ein Grossteil der Berechtigten kann nämlich als „Stammkunden“ bezeichnet werden.⁸⁵
- Sollte ein einheitlicher Übergang zu einem Antragssystem nicht möglich sein, so müssen in jedem Fall von bestimmten Personengruppen Anträge verlangt werden. Es sind dies vor allem Jugendliche in Ausbildung und Vermögende mit bescheidenem Einkommen. Die Einführung einer *unteren* Einkommenslimite für einen allfälligen Automatismus, wie sie der Kanton Neuenburg kennt, scheint uns zweckmässig.
- Anträge sind bei neuen familiären Gegebenheiten (z. B. Geburten) sowie bei neuen Steuerdaten während des ganzen Jahres möglich.

⁸⁵ Im Kanton Bern sind dies rund 80 Prozent der Berechtigten, vgl. Thalmann 2000.

- Die in der Verordnung über die Beiträge des Bundes zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung vom 12. April 1995 festgehaltene Regelung betreffend die Zu- und WegzugerInnen wird in der ganzen Schweiz konsequent umgesetzt.
- Das Recht auf Prämienverbilligung sollte mit dem Monat, der auf den Eingabetermin folgt, einsetzen (Retroaktivität). Eine erste Teilzahlung sollte sofort nach dem Entscheid ausgelöst werden.
- Die Prämienverbilligung wird an die Krankenversicherer überwiesen. Als Entschädigung sollte der Umstand genügen, dass die öffentliche Hand in der Regel ihren Verpflichtungen nachkommt.

Anhang

A1 Literaturverzeichnis

Ausgleichskasse Luzern (2000): Jahresbericht 1999, Luzern.

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

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

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

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

Balthasar, Andreas; Bieri, Oliver; Furrer, Cornelia (2001): Evaluation des Vollzugs der Prämienverbilligung im Kanton Luzern, Gesundheits- und Sozialdepartement des Kantons Luzern, Luzern.

Bundesamt für Sozialversicherung (2000): Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2000, Bern.

Bundesamt für Sozialversicherung (2001): Statistik über die Krankenversicherung 1999, Bern.

Bundesamt für Statistik (1997): Schweizerische Arbeitskräfteerhebung 1997, Bern.

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

Ehret, Rebekka (1999): Leitbild und Handlungskonzept des Regierungsrates zur Integrationspolitik des Kantons Basel-Stadt, Basel.

- Eidg. Steuerverwaltung (2000): Direkte Bundessteuer, Veranlagungsperiode 1995/1996, Bern.
- Haldi, Corinne (2000): Politique des subventionnement en ce qui concerne l'assurance-maladie, Constat de la situation vaudoise, Mémoire présenté à l'Ecole d'études sociales et pédagogique Lausanne, Lausanne.
- Hegner, Mirjam (1997): Rationalität der Anspruchsberechtigten in Sozialversicherungen. Diplomarbeit am Institut für empirische Wirtschaftsforschung der Universität Zürich, Zürich.
- Infras Forschung, Wirtschafts- und Umweltberatung (2001): Auswirkungen des KVG auf die Versicherten, BSV-Forschungsbericht Nr. xx/01, Bern.
- Leu, Robert; Burri, Stefan; Priester, Tom (1997): Lebensqualität und Armut in der Schweiz, Bern.
- Paravicini Bagliani, Gian Antonio; Käser, Urs (1998): Staatssteuerstatistik 1995/1996 des Kantons Luzern, Bericht des Amtes für Statistik, Luzern.
- Paravicini Bagliani, Gian Antonio; Käser, Urs (2000a): Prozentsatz für die Prämienverbilligung 2001, Luzern (unveröffentlicht).
- Paravicini Bagliani, Gian Antonio; Käser, Urs (2000b): Prämienverbilligung: Ergänzender Bericht, Bericht des Amtes für Statistik, Luzern (unveröffentlicht).
- Paravicini Bagliani, Gian Antonio; Käser Urs (2001): Staatssteuerstatistik 1997/1998 des Kantons Luzern, Bericht des Amtes für Statistik, Luzern.
- Peters, Matthias; Müller, Verena; Luthiger, Phillipp (2001): Auswirkungen des Krankenversicherungsgesetzes auf die Versicherten, BSV-Forschungsbericht Nr. 03/01, Bern.
- Prognos AG (2001): Die Information der Versicherten. Untersuchung im Rahmen der Wirkungsanalyse des KVG des Bundesamtes für Sozialversicherung, BSV-Forschungsbericht Nr. 04/01, Bern.

Rüst, Hanspeter (2000): Individuelle Prämienverbilligung nach KVG und Prämienübernahme im Kanton Zürich 1999. Statistische Erhebung im Auftrag der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich, Zürich.

SDK Sanitätsdirektorenkonferenz (2000): Krankenversicherung: Prämienverbilligung Synoptische Übersicht, Bern.

Thalmann, Verena (2000): Die gemächlichen Berner sind für einmal schneller, Tages-Anzeiger vom 11. Dezember 2000, S. 27.

Van Oorschott, Wim (1991): Non-take-up of Social Security Benefits in Europe. *Journal of European Social Policy*. Nr. 1, S. 15-30.

A2 Mitglieder der Begleitgruppe

Arnold, Rolf: Direktionssekretär, Gesundheitsdirektion Appenzell Ausserrhoden, Herisau

Gärtner, Louis: Leiter Fachdienst Wissenschaft Grundlagen Forschung, Bundesamt für Sozialversicherung, Bern

Kayser, Bergita: Leiterin, Amt für Sozialbeiträge des Kantons Basel-Stadt, Basel

Kocher, Ralf: Abteilung Versicherer und Aufsicht, Bundesamt für Sozialversicherung, Bern

Laverrière, Thérèse: Directrice du Service de l'assurance-maladie (Direction Générale de l'action sociale), Genève

Muster, Sibylle: Chefin der Sektion Finanzen und Prämien, Bundesamt für Sozialversicherung, Bern

Schmuki, Paul: KO-Bereichsleiter KVG, Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich, Zürich

Staub, Hansruedi: Stv. Leiter, Ausgleichskasse des Kantons Appenzell Ausserrhoden, Herisau

Tuor, Rudolf: Direktor, Ausgleichskasse Luzern, Luzern

Wicki, Daniel: Vorsteher, Abteilung Gesundheitswesen und Soziales, Gesundheits- und Sozialdepartement des Kantons Luzern, Luzern

Wiedmer, Daniel: Abteilungschef Versicherer und Aufsicht, Bundesamt für Sozialversicherung, Bern

Zemp-Schmid, Rita: Leiterin Abteilung Prämienverbilligung Ausgleichskasse Luzern, Luzern

Zimmermann, Roland: Directeur du Service de l'assurance-maladie, Département des Finances et des Affaires sociales, Neuchâtel

A3 Liste der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner

Albisser, Werner: Leiter AHV-Zweigstelle, Ruswil

Ambauen, Luzia: Leiterin AHV-Zweigstelle, Römerswil

Ammann, Petra: Sachbearbeiterin, Krankenkasse Sanitas, Zweigstelle
Zentralschweiz, Luzern

Amos, Francine: Juriste, Office cantonal des personnes âgées, Genève

Arnold, Erwin: Sozialvorsteher, Buchrain

Arnold, Rolf: Direktionssekretär, Gesundheitsdirektion Appenzell Aus-
serrhoden, Herisau

Barmettler, Josef: Generalsekretär, CSS Versicherung Luzern

Baumgartner, Mario: Abteilung Versicherungstechnik, CSS Versiche-
rung, Luzern

Bieri, Margrit: Sachbearbeiterin, Krankenkasse Sanitas, Zweigstelle
Zentralschweiz, Luzern

Bösch, Walter: Abteilungsleiter, Sozialversicherungsanstalt des Kantons
Zürich, Zürich

Brennenstuhl, Christine: Directrice de l'aide sociale, Hospice général,
Genève

Brigger, René: Grossrat und Initiant der Motion Brigger vom 21. Mai
1997, Basel

Eisenhut, Jeannette: AHV-Zweigstelle und Einwohnerkontrolle der
Gemeinde, Rehetobel

Grau, Jean-Louis: Leiter Agentur Neuenburg der CSS Versicherung,
Neuchâtel

Gundi, Monika: Empfang, Amt für Sozialbeiträge Kanton Basel-Stadt,
Basel

Gysin, Dieter: Öffentliche Krankenkasse Basel-Stadt, Basel

Haeberli, Philippe: Services sociaux de la Ville de Neuchâtel, Neuchâtel

Hauser, Herbert: Einwohnerkontrolle der Gemeinde, Herisau

Hermann-Huber, Rita: Budgetberatung, Frauenzentrale Luzern, Luzern

Kaufmann, Antoinette: Einwohnerkontrolle der Gemeinde, Buchrain

Kayser, Bergita: Leiterin, Amt für Sozialbeiträge des Kantons Basel-Stadt, Basel

Kohli Caviezel, Marianne: KO-Bereichsleiterin, Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich, Zürich

Laverrière, Thérèse: Directrice du Service de l'assurance-maladie (Direction Générale de l'action sociale), Genève

Lötscher, Fritz: Gemeindepräsident und Leiter AHV-Zweigstelle der Gemeinde, Marbach

Markwalder, Bernard: Président de la fédération genevoise des assureurs-maladie, Genève

Maurer, Annegret: Sachbearbeiterin, Amt für Sozialbeiträge des Kantons Basel-Stadt, Basel

Morin, Guy: Arzt und Mitunterzeichner der Motion Brigger vom 21. Mai 1997, Basel

Müller, Monique: ehemalige Bereichsleiterin KVG, Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich, Zürich

Ramseyer, Silvio: Empfang, Amt für Sozialbeiträge des Kantons Basel-Stadt, Basel

Rovira, Renata: Leiterin Empfang und Koordination, Amt für Sozialbeiträge des Kantons Basel-Stadt, Basel

Sangra, Emmanuel: Secrétaire de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP), Genève

Schmuki, Paul: KO-Bereichsleiter KVG, Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich, Zürich

Staub, Hansruedi: Stv. Leiter, Ausgleichskasse des Kantons Appenzell
Ausserrhoden, Herisau

Steiger, Vreni: Leiterin, Amt für Sozialversicherungen der Stadt Luzern,
Luzern

Steiner, Inge: Gruppenleiterin, Amt für Sozialbeiträge des Kantons Ba-
sel-Stadt, Basel

Szente, Paul: Sachbearbeiter, Amt für Sozialbeiträge des Kantons Basel-
Stadt, Basel

Troxler, Othmar: Steuerverwaltung, Buchrain

Tuor, Rudolf: Direktor, Ausgleichskasse Luzern, Luzern

Vogel, Guido: Fachverantwortlicher Prämienverbilligung, Amt für So-
zialbeiträge des Kantons Basel-Stadt, Basel

Wicki, Daniel: Vorsteher, Abteilung Gesundheitswesen und Soziales,
Gesundheits- und Sozialdepartement des Kantons Luzern, Luzern

Zemp-Schmid, Rita: Leiterin Abteilung Prämienverbilligung Aus-
gleichskasse Luzern, Luzern

Zihlmann, Eva: Grossrätin, Kanton Luzern, Horw

Zihlmann, Hans: Steueramt der Gemeinde, Marbach

Zimmermann, Roland: Directeur du Service de l'assurance-maladie,
Département des Finances et des Affaires sociales, Neuchâtel