

B , S , S .

VOLKSWIRTSCHAFTLICHE BERATUNG

Evaluation des Prämienverbilligungssystems im Kanton Zürich

Schlussbericht

Basel, den 27. Juni 2013

Evaluation des Prämienverbilligungssystems im Kanton Zürich
Schlussbericht
zuhanden der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich

Autor/innen des Schlussberichts: Miriam Frey und Harald Meier

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Steinenberg 5, CH-4051 Basel
Tel: 061-262 05 55, Fax: 061-262 05 57, E-Mail: contact@bss-basel.ch

Unser Dank gilt allen Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern sowie Joël Mingot und Markus König von der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich für die Unterstützung und die konstruktive Zusammenarbeit.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	iii
Tabellenverzeichnis.....	iv
Zusammenfassung.....	1
1. Ausgangslage und Ziele der Studie.....	7
2. Vorgehen und Methodik.....	8
2.1. Vorgehen im Überblick	8
2.2. Vorgehen im Detail: Evaluationskonzept	8
2.3. Struktur des Berichts.....	10
3. Prämienverbilligung im Kanton Zürich	11
3.1. Kenngrößen zur Prämienverbilligung.....	11
3.2. Eckpfeiler des Zürcher Systems.....	13
4. Analyse des Prämienverbilligungssystems.....	17
4.1. Bedarfsgerechtigkeit	17
4.2. Effektivität	31
4.3. Aktualität	36
4.4. Nachvollziehbarkeit	39
4.5. Effizienz.....	40
4.6. Gleichbehandlung	46
4.7. Zwischenfazit.....	49
5. Optimierung des Prämienverbilligungssystems.....	51
5.1. Zeitnähe	51
5.2. Bemessungsgrundlage	61
5.3. Junge Erwachsene in Ausbildung	68
5.4. Junge Erwachsene nicht in Ausbildung	72
5.5. Jährliche Schwankungen.....	74
5.6. Unterschiedliche Vollzugspraxis in den Gemeinden.....	76
5.7. Quellensteuerpflichtige	78
5.8. Zwischenfazit.....	80
6. Auswirkungen der Optimierungsvorschläge.....	81
7. Gesamtfazit.....	86
7.1. Synthese.....	86

7.2. Ausblick.....	88
Anhang I: Informationsgewinnung	89
Anhang II: Interviewaussagen.....	95
Anhang III: Weitere Tabellen interkantonaler Vergleich	96

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Methodik im Überblick	8
Abbildung 2	Leistungen der Prämienverbilligung im Kanton Zürich, 2011	11
Abbildung 3	Bezugsquote nach Kantonen, 2011	12
Abbildung 4	Bezugsquoten nach Altersgruppen, 2011	13
Abbildung 5	Verfahren zur Ermittlung der IPV im Kanton Zürich	16
Abbildung 6	IPV in Prozent der Durchschnittsprämie, Prämienregion 1, 2013	18
Abbildung 7	IPV in Prozent der Durchschnittsprämie für die tiefste Einkommensklasse, verheiratete Person, Prämienregion 1, 2013.	19
Abbildung 8	IPV in Prozent der Durchschnittsprämie für die höchste Einkommensklasse, verheiratete Person, Prämienregion 1, 2013.	20
Abbildung 9	IPV in Prozent der Durchschnittsprämie für die tiefste Einkommensklasse nach Haushaltstyp, Prämienregion 1, 2013 ...	21
Abbildung 10	IPV-Differenz nach Einkommensstufen in CHF, Prämienregion 1, 2013	24
Abbildung 11	IPV in Prozent der Durchschnittsprämie, verheiratete Person, Prämienregion 1, 2010-2013	25
Abbildung 12	IPV in Prozent der Durchschnittsprämie, Einzelperson, Prämienregion 1, 2013	27
Abbildung 13	IPV in Prozent der Durchschnittsprämie, Verheiratete, 2013	29
Abbildung 14	Prämien in Kantonen mit 3 Prämienregionen, 2013	30
Abbildung 15	Verwendete Steuerdaten in den kantonalen IPV-Systemen	37
Abbildung 16	Überblick Gesamtevaluation	87

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Höhe der IPV 2013 im Kanton Zürich (in CHF).....	15
Tabelle 2	Differenzierung nach Haushaltstypen	22
Tabelle 3	Einkommensklassen in Kantonen mit Stufenmodellen.....	23
Tabelle 4	Prämie für Sozialhilfebezüger/innen	44
Tabelle 5	Übersicht Beurteilung Prämienverbilligungssystem	50
Tabelle 6	Änderung der wirtschaftlichen Verhältnisse in den kantonalen IPV-Systemen	56
Tabelle 7	Bemessungsgrundlage in den kantonalen IPV-Systemen	62
Tabelle 8	Korrekturfaktoren in den kantonalen IPV-Systemen, welche das steuerbare Einkommen als Basis der Bemessungsgrundlage verwenden	63
Tabelle 9	Rolle des Vermögens in den kantonalen IPV-Systemen.....	66
Tabelle 10	Kriterien für einen gemeinsamen Anspruch junger Erwachsener in den kantonalen IPV-Systemen	69
Tabelle 11	Übersicht Lösungsvorschläge	80
Tabelle 12	Auswirkungen der Lösungsvorschläge	83
Tabelle 13	Interviewpartner/innen Kanton Zürich.....	92
Tabelle 14	Interviewpartner/innen weitere Kantone	93
Tabelle 15	Zeitnähe der kantonalen IPV-Systeme	96
Tabelle 16	Berechnungsmodelle der kantonalen IPV-Systeme	97

Zusammenfassung

Ziel der Studie

Die Kosten der Prämienverbilligung belaufen sich in Zürich jedes Jahr auf rund 700 Mio. CHF. Die bedarfsgerechte, effektive und gleichzeitig effiziente Ausgestaltung des Systems ist daher von entscheidender Bedeutung. Dies gilt umso mehr seit die kantonalen Prämienverbilligungsbeiträge 2012 substanziell gekürzt wurden. Die (reduzierten) Mittel sollen optimal eingesetzt werden.

Hier setzt das vorliegende Projekt an: Die Studie überprüft die Verteilung der Mittel auf die Zielgruppen, Prämienregionen und Einkommenskategorien. Darauf aufbauend werden Möglichkeiten zur Verbesserung des Systems vorgeschlagen. Ziel der Studie ist eine Auslegeordnung. In einer späteren Phase (nicht Teil des vorliegenden Projekts) werden die Auswirkungen der Vorschläge quantifiziert und kantonale gesetzliche Grundlagen oder die Vollzugspraxis ggf. angepasst.

Methodisches Vorgehen

Der Untersuchungsgegenstand beinhaltet die Ausgestaltung des Prämienverbilligungssystems im Kanton Zürich. Dabei werden in erster Linie die Bereiche der Individuellen Prämienverbilligung IPV evaluiert (Anspruchsberechtigung, Höhe und Verfahren). Auch die Prämienübernahmen für Bezüger/innen von Sozialhilfe werden untersucht; die Prämienübernahmen für Bezüger/innen von Zusatzleistungen zur AHV/IV und bei ausstehenden Prämienzahlungen sind hingegen nicht Bestandteil der Studie.

Die Informationsgewinnung erfolgte anhand von drei Informationsquellen:

- Sichtung von Daten und Dokumenten für den Kanton Zürich
- Durchführung von Interviews im Kanton Zürich
- Recherchen und Interviews in anderen Kantonen

Die Analyse führten wir mittels eines Soll-Ist-Vergleichs durch. Der Soll-Zustand orientiert sich an den Zielen Bedarfsgerechtigkeit, Effektivität, Effizienz, Nachvollziehbarkeit, Gleichbehandlung sowie Aktualität. Der Ist-Zustand wurde mittels der Dokumentenanalyse und den Interviews eruiert. Im Vergleich zwischen Soll- und Ist-Zustand identifizierten wir diejenigen Bereiche, welche die Referenzkriterien nicht oder nur ungenügend erfüllen. Daraus ergaben sich Problemfelder. Für diese erarbeiteten wir anhand von Gute-Praxis-Ansätzen in anderen Kantonen, Vorschlägen von Interviewpartner/innen und eigenen Ideen verschiedene Optimierungsmöglichkeiten.

Ergebnisse

Das Zürcher Prämienverbilligungssystem ist insgesamt zweckmässig, weist jedoch auch Optimierungspotenzial auf: Die Individuelle Benachrichtigung (automatische Ermittlung und Information der Anspruchsberechtigten mit anschliessendem Antrag) ist zielführend. Auch die Tatsache, dass die IPV-Bezüger/innen den Zahlungen nicht vorschussweise nachkommen müssen, da die Prämie bereits zu Beginn des Jahres verbilligt wird, ist sehr positiv zu werten. Schliesslich ist das Prämienverbilligungssystem klar und einfach nachvollziehbar. Es gibt jedoch auch problematische Bereiche. Nachfolgende Problemfelder und Lösungsvorschläge wurden identifiziert.

Fehlende Zeitnähe: Da i.d.R. dreijährige Steuerdaten zur Berechnung der IPV verwendet werden, ist das System wenig zeitnah. Besonders problematisch ist dies bei substantiellen Einkommensveränderungen und bei Personen ohne Steuerdaten.

→ *Empfehlungen:* Als Lösung ist in erster Linie die sich in Umsetzung befindende Zentralisierung der Steuerdaten (ZüriPrimo) zu nennen, welche unterjährige Anpassungen der IPV und somit die Berücksichtigung von neueren Steuerdaten erlauben wird. Alternativ könnten die Verwendung von provisorischen Steuerdaten (= eingereichte Steuererklärungen) oder die Beantragung der IPV im Rahmen der Steuererklärung geprüft werden.

Als punktuelle Verbesserung sollten für Personen ohne definitive Steuerdaten (junge Erwachsene, Zuzüger/innen, Personen mit veränderten persönlichen Verhältnissen) die provisorischen Daten verwendet werden. Falls auch diese nicht vorliegen, ist das Gegenwartsprinzip in Erwägung zu ziehen.

Für Personen mit verschlechterten finanziellen Verhältnissen ist bereits heute das Einreichen eines Gesuchs möglich. Um das Kosten-Nutzen-Verhältnis zu erhöhen, schlagen wir vor, solche Gesuche neu nur noch bei offensichtlichen (= deutlichen) Einkommensverschlechterungen zu prüfen. Dafür sollten u.E. auch die finanziellen Veränderungen während des IPV-Jahres berücksichtigt werden – sofern sie substantiell und dauerhaft sind.

Bemessungsgrundlage: Die Bemessungsgrundlage zur Berechnung der IPV ist das steuerbare Einkommen. Dieses bildet die tatsächliche wirtschaftliche Situation aber nicht immer genügend ab. Einerseits profitieren finanziell relativ gut gestellte Personen wegen Vermögensumschichtungen (z.B. Einkaufsbeiträge in die 2. Säule) oder einmaligen Sondereffekten (z.B. Hausrenovationen) von der IPV und andererseits spielt das Vermögen keine Rolle bei der Berechnung der IPV (solange

eine Vermögensobergrenze nicht überschritten wird). Eine weitere Schwierigkeit stellt die Tatsache dar, dass Änderungen im Steuersystem die Höhe der IPV direkt beeinflussen.

→ *Empfehlungen*: Gewisse Abzüge (nicht zwingende Ausgaben) sollten aufgerechnet werden und ein Teil des steuerbaren Vermögens (z.B. 10 Prozent) ist als Einkommen anzurechnen. Davon unabhängig gilt: Bei grösseren Änderungen im Steuersystem sollten die Einkommensgrenzen der IPV überprüft und ggf. angepasst werden.

Junge Erwachsene in Ausbildung: Junge Erwachsene in Ausbildung haben in Zürich einen eigenständigen Anspruch (= Ermittlung des Anspruchs ohne Berücksichtigung der finanziellen Situation der Eltern), auch wenn sie von ihren (vermögenden) Eltern unterstützt werden. Eines der Ziele der Prämienverbilligung ist, Familien mit unterem und mittlerem Einkommen zu unterstützen (u.a. mit der bundesrechtlichen Vorgabe, die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50% zu verbilligen). Dieses Ziel wird mit einem gemeinsamen Anspruch junger Erwachsener mit ihren Eltern besser erreicht als mit einem eigenständigen Anspruch. Derselben Ansicht sind die meisten Kantone: Nur vier Kantone kennen einen selbständigen Anspruch von jungen Erwachsenen in Ausbildung.

→ *Empfehlungen*: Bei jungen Erwachsenen in Erstausbildung sollte ein Gesamtanspruch mit den (unterhaltspflichtigen) Eltern gelten. Weiter könnte das System der Individuellen Benachrichtigung bei jungen Erwachsenen durch ein Antragssystem ersetzt werden, um mögliche Fehlanreize zu minimieren (junge Erwachsene mit vermögenden Eltern geben ggf. nicht an, dass sie sich in Ausbildung befinden und erhalten somit die IPV für junge Erwachsene nicht in Ausbildung).

Junge Erwachsene nicht in Ausbildung: Junge Erwachsene, die nicht in Ausbildung sind, erhalten eine Prämienverbilligung für Kinder vergütet (unabhängig von ihrem Einkommen). Die Regelung ist sinnvoll, solange die Prämie für junge Erwachsene nahe bei der Kinderprämie liegt. Dies ist heute aber nicht mehr der Fall: Die Prämie für junge Erwachsene liegt in Zürich im Durchschnitt nur noch rund 7 bis 8 Prozent unter der Prämie für Erwachsene. Dies führt dazu, dass für eine Person in der tiefsten Einkommensstufe die Verbilligungswirkung (= IPV / Durchschnittsprämie) geringer ist als bei einer erwachsenen Person ab 26 Jahren. Die Regelung, dass jungen Erwachsenen, die eine Erwachsenenprämie bezahlen, eine

IPV für Erwachsene vergütet wird, setzt zudem falsche Anreize. Die Wahl der Krankenkasse darf die IPV nicht beeinflussen.

→ *Empfehlungen:* Bei jungen Erwachsenen, die nicht in Ausbildung sind, sollte die IPV einkommensabhängig ausgestaltet werden. Die Regelung, dass junge Erwachsene, welche eine Erwachsenenprämie bezahlen, eine andere IPV erhalten als junge Erwachsene mit einer reduzierten Prämie, ist aufzuheben.

Jährliche Schwankungen der Mittel für die IPV: Das IPV-Volumen für Erwachsene stellt einen Restbetrag dar, welcher nach Abzug der Aufwendungen für die Prämienübernahmen und für Prämienverbilligungen bei Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung resultiert. Dies führt dazu, dass die Mittel für die IPV von Erwachsenen jährlich schwanken und in den letzten Jahren gesunken sind. Die Variation ist zudem prozyklisch.

→ *Empfehlungen:* Die Individuelle Prämienverbilligung (IPV) sollte von den Prämienübernahmen (restliche PV) entkoppelt werden.

Unterschiedliche Vollzugspraxis in den Gemeinden: Da die Steuerdaten (noch) nicht zentral verfügbar sind, erfolgt die Ermittlung der Anspruchsberechtigung durch die Steuerämter der Gemeinden. Die kommunalen Unterschiede in der Vollzugspraxis führen zu einer Ungleichbehandlung von (potenziellen) IPV-Bezüger/innen. Beispiel: Die Stadt Zürich macht alle Personen, die eine Reduktion des Einkommens aufweisen, auf die Möglichkeit eines Gesuchs aufgrund veränderter wirtschaftlicher Verhältnisse aufmerksam. Andere Gemeinden tun dies nicht. Weitere Unterschiede bestehen beim Umgang mit Personen ohne definitive Steuerdaten.

→ *Empfehlungen:* Folgende Massnahmen könnten das Problem entschärfen: Schulungen der Gemeinden, vermehrter Austausch zwischen Kanton und Gemeinden, Befragung der Gemeinden (Bedürfnisse und Lösungsvarianten).

Verfahren bei Quellensteuerpflichtigen: Bei quellensteuerpflichtigen Personen liefert das kantonale Steueramt eine Liste der Personen an die Gemeinden, welche die Anspruchsberechtigung ermitteln. Die Qualität der gelieferten Daten scheint jedoch ungenügend. Die Stadt Zürich hat für das Jahr 2013 einen Datenvergleich durchgeführt, welcher aufzeigt, dass zwischen 5 Prozent und 10 Prozent der gemeldeten Personen fälschlicherweise als anspruchsberechtigt ausgewiesen wurden und bei weiteren 10 Prozent der Personen ein zu hoher Anspruch anerkannt worden wäre. Weiter wird bei den Quellensteuerpflichtigen der Bemessungszeitpunkt

zwei Jahre vor dem Bezugsjahr genommen, während bei den IPV-Bezüger/innen des ordentlichen Steuerregisters die dreijährigen Steuerdaten verwendet werden. Dies stellt eine gewisse Ungleichbehandlung dar.

→ *Empfehlungen*: Wechsel von zweijährigen auf dreijährige Steuerdaten bei Quellensteuerpflichtigen. Zu beachten: Bereits in Umsetzung ist die Einführung einer neuen Steuerapplikation bei Quellensteuerpflichtigen (im Rahmen von ZüriPrimo), welche die Datenqualität voraussichtlich deutlich verbessern wird.

Gesamtfazit und Ausblick

Nachfolgende Tabelle stellt unsere vorgeschlagenen Lösungsvarianten (= Empfehlungen) im Überblick dar.

	Empfehlungen	Verbesserung bezüglich...
1	Unterjährige Anpassungen der IPV (Voraussetzung: Zentralisierung der Steuerdaten)*	Aktualität und Effektivität
2	Personen ohne Steuerdaten: Verwendung von provisorischen Steuerdaten, evtl. Gegenwartsprinzip	Aktualität und Effektivität
3	Gesuche bei Einkommensreduktionen: Berücksichtigung des IPV-Jahres	Aktualität
4	Gesuche bei Einkommensreduktionen: Grenzwerte (substanzielle Änderung und minimale Dauer)	Effizienz
5	Bemessungsgrundlage: Berücksichtigung von Korrekturfaktoren	Effektivität
6	Bemessungsgrundlage: Einbezug des steuerbaren Vermögens	Effektivität
7	Gesamtanspruch junge Erwachsene in Erstausbildung und Eltern; Einführung eines reinen Antragsystems für junge Erwachsene	Effektivität
8	Junge Erwachsene nicht in Ausbildung: Einkommensabhängige IPV und Aufhebung von Art. 12, Abs. 2 EG KVG	Bedarfsgerechtigkeit und Effizienz
9	Entkopplung IPV – restliche PV	Bedarfsgerechtigkeit
10	Schulungen, vermehrter Austausch, Befragung (Professionalisierung der Gemeinden)	Gleichbehandlung
11	Wechsel von zwei- auf dreijährige Steuerfaktoren bei den quellensteuerpflichtigen Personen Zu beachten: Bereits in Umsetzung ist die Einführung einer neuen Steuerapplikation (ZüriPrimo), welche die Datenqualität voraussichtlich massgeblich verbessert.	Gleichbehandlung

* Alternative: Prüfung der Verwendung von provisorischen Steuerdaten (in Bezug auf die Abweichung zu den definitiven Steuerdaten) sowie der Beantragung der IPV im Rahmen der Steuererklärung

Zu beachten ist, dass eine Änderung in einem Bereich Auswirkungen auf andere Bereiche haben kann. Es ist daher notwendig, bei Änderungen das Gesamtsystem im Blick zu behalten – immer im Wissen, dass ein Massengeschäft wie die IPV niemals eine absolute Gerechtigkeit erzielen kann.

1. Ausgangslage und Ziele der Studie

„Prämienverbilligung erstmals gleich teuer wie die Armee“ titelte die NZZ im Jahr 2009 – seither sind die Ausgaben nochmals um eine halbe Milliarde gestiegen. Die Prämienverbilligung ist auch im Kanton Zürich ein viel diskutiertes Thema. Zwischen 2001 und 2011 haben sich die Ausgaben für die Prämienverbilligung in Zürich im gesamtschweizerischen Vergleich überdurchschnittlich erhöht.¹ Vor diesem Hintergrund wurde am 15. Mai 2011 in einer Volksabstimmung das neue Zürcher Krankenversicherungsgesetz angenommen, welches die kantonalen Prämienverbilligungsbeiträge ab 2012 substantiell gekürzt hat.² Die Höhe der Prämienverbilligung ist somit vorgegeben. Nun gilt es, diese (reduzierten) Mittel möglichst bedarfsgerecht und effizient einzusetzen.

Hier setzt das vorliegende Mandat an. Es verfolgt folgende Ziele:³ Die Verteilung der Mittel auf die Zielgruppen, Prämienregionen und Einkommenskategorien ist zu überprüfen. Darauf aufbauend werden Möglichkeiten zur Verbesserung des Systems vorgeschlagen. Ziel der Studie ist eine Auslegeordnung. In einer späteren Phase (nicht Teil des vorliegenden Projekts) werden die Auswirkungen der Vorschläge quantifiziert und kantonale gesetzliche Grundlagen ggf. angepasst.

¹ Zunahme um 85 Prozent im Vergleich zur gesamtschweizerischen Erhöhung von 53 Prozent.

² Der Kantonsbeitrag wurde von 100 Prozent des Bundesbeitrags auf 80 Prozent gesenkt.

³ Vgl. Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich (2012): *Pflichtenheft - Evaluation des Prämienverbilligungssystems im Kanton Zürich*, 10.11.2012.

2. Vorgehen und Methodik

2.1. Vorgehen im Überblick

Unser Vorgehen gliedert sich in vier Arbeitsschritte. Nachfolgende Grafik stellt diese im Überblick dar.

Abbildung 1 Methodik im Überblick

Schritt 1: Evaluationskonzept	Schritt 2: Informations- gewinnung	Schritt 3: Analyse und Empfehlungen	Schritt 4: Dokumentation
Das Evaluationskonzept beinhaltet den Untersuchungsgegenstand sowie die Methodik zur Informationsgewinnung und -auswertung.	Zur Informationsgewinnung wurden eine Dokumentenanalyse, Interviews und Kantonsvergleiche durchgeführt.	Die Analyse erfolgte anhand eines Soll-Ist-Vergleichs. Darauf aufbauend wurden konkrete Optimierungsvorschläge erarbeitet.	Die Ergebnisse werden im vorliegenden Schlussbericht dokumentiert.

2.2. Vorgehen im Detail: Evaluationskonzept

2.2.1. Untersuchungsgegenstand

Der Untersuchungsgegenstand beinhaltet die Ausgestaltung des Prämienverbilligungssystems im Kanton Zürich. Die Prämienverbilligung setzt sich dabei aus vier Elementen zusammen:

- Individuelle Prämienverbilligung (IPV) für Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen
- Prämienübernahmen für Bezüger/innen von Sozialhilfe
- Prämienübernahmen für Bezüger/innen von Zusatzleistungen zur AHV/IV
- Prämienübernahmen bei ausstehenden Prämienzahlungen (Verlustscheine)

Der Fokus der Studie richtet sich auf die IPV. Prämienübernahmen für Bezüger/innen von Sozialhilfe werden ebenfalls analysiert. Nicht Bestandteil der Studie sind hingegen die Prämienübernahmen für Bezüger/innen von Zusatzleistungen zur

AHV/IV sowie bei ausstehenden Prämienzahlungen, da hier kaum Handlungsspielraum für den Kanton besteht.⁴

2.2.2. Methodik zur Informationsgewinnung

Die Informationsgewinnung erfolgte anhand von drei Informationsquellen:

Daten und Dokumente für den Kanton Zürich: Die Dokumentenanalyse beinhaltete das Studium der gesetzlichen Grundlagen, der öffentlich verfügbaren Informationen zur Prämienverbilligung im Kanton Zürich sowie von bereits bestehenden Vorarbeiten, politischen Vorstössen und Studien.⁵ Weiter stellte uns die SVA Zürich spezifische Datenauswertungen zur Verfügung.

Interviews im Kanton Zürich: Wir haben mit Vertreter/innen des Kantons Zürich, ausgewählter Gemeinden in Zürich sowie gesamtschweizerischer Organisationen qualitative Gespräche durchgeführt. Diese Interviews wurden i.d.R. persönlich und in Ausnahmefällen telefonisch geführt.⁶ Sie beinhalteten die Stärken und Schwächen des Prämienverbilligungssystems, die identifizierten Problembereiche und die diskutierten Lösungsansätze. Der Interviewpartner/innen sind in Anhang I aufgeführt.

Recherche in anderen Kantonen: Das Prämienverbilligungssystem des Kantons Zürich wurde schliesslich mit anderen Kantonen verglichen. Für alle in Zürich identifizierten Problemfelder nahmen wir einen Gesamtüberblick zur Handhabung in den anderen Kantonen vor (anhand der Übersicht der GDK⁷ zur Prämienverbilligung sowie mittels eigener Recherchen). Dadurch ermittelten wir Kantone, bei denen sich eine vertiefte Abklärung lohnte. Eine solche Abklärung nahmen wir durch weitere Recherchen der gesetzlichen Grundlagen, kantonaler Merkblätter, allfälliger Gerichtsurteile sowie telefonischer Interviews mit den verantwortlichen Personen vor. Neben diesem „problembezogenen Ansatz“ betrachteten wir die Prämienverbilligungssysteme verschiedener ausgewählter Kantone als Ganzes. Nähere Informationen zu den Recherchen sind in Anhang I aufgeführt.

⁴ Die Bezüger/innen von Ergänzungsleistungen (EL) haben Anspruch auf eine Prämienübernahme. Die Höhe dieser Prämienübernahme entspricht einem vom Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) jährlich festgelegten Pauschalbetrag (= regionale Durchschnittsprämie). In Bezug auf die Verlustscheinübernahme wurde das KVG dahingehend geändert, dass eine gesamtschweizerische Vereinheitlichung stattfinden soll (in Kraft seit 2012).

⁵ Die analysierten Dokumente sind in Anhang I aufgeführt.

⁶ Die Interviewaussagen werden nachfolgend lediglich anonymisiert aufgeführt.

⁷ Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren

2.2.3. Methodik zur Auswertung

Die Analyse erfolgt einerseits anhand von Referenzkriterien. Andererseits trägt ein Vergleich mit den IPV-Systemen anderer Kantone zu neuen Lösungsansätzen bei (sog. „Gute-Praxis-Ansätze“). Darauf basierend wurden Vorschläge zur Optimierung des Systems entwickelt. Das konkrete Vorgehen war wie folgt:

Soll-Zustand: Wie soll das Prämienverbilligungssystem sein? Der Soll-Zustand orientiert sich an den Zielen Bedarfsgerechtigkeit, Effektivität, Effizienz, Nachvollziehbarkeit, Gleichbehandlung sowie Aktualität.

Ist-Zustand: Wie ist das Prämienverbilligungssystem aktuell? Der Ist-Zustand wurde mittels der Dokumentenanalyse und den Interviews eruiert. Wir führten die Ergebnisse der beiden Informationsquellen zusammen und ergänzten diese mit spezifischen Datenauswertungen.

Soll-Ist-Vergleich: Wo weicht der Soll- vom Ist-Zustand ab? Im Vergleich zwischen Soll- und Ist-Zustand identifizierten wir diejenigen Bereiche, welche die Referenzkriterien Bedarfsgerechtigkeit, Effektivität, Effizienz, Nachvollziehbarkeit, Aktualität und Gleichbehandlung nicht oder nur ungenügend erfüllen. Daraus ergibt sich ein allfälliger Handlungsbedarf.

Optimierungsvorschläge: Wie können die Abweichungen zwischen Ist- und Soll-Zustand reduziert werden? Auf Basis des Soll-Ist-Vergleichs erarbeiteten wir Optimierungsmöglichkeiten. Die Optimierungsvorschläge basieren einerseits auf den Lösungen anderer Kantone im Sinne von Guter Praxis. Andererseits wurden auch Vorschläge der Interviewpartner/innen aufgenommen und eigene Ansätze entwickelt. Eine Quantifizierung der Auswirkungen dieser Vorschläge wird im Rahmen des vorliegenden Mandats nicht vorgenommen.

2.3. Struktur des Berichts

Die Struktur des Berichts ist wie folgt: Nach den einleitenden Bemerkungen (Kapitel 1) und der Beschreibung der Methodik (Kapitel 2) beschreibt Kapitel 3 das Prämienverbilligungssystem im Kanton Zürich und stellt verschiedene Kenngrößen im gesamtschweizerischen Vergleich dar. In Kapitel 4 folgt die Analyse des Prämienverbilligungssystems nach den Referenzkriterien (Soll-Ist-Vergleich), bevor in Kapitel 5 Lösungsansätze für spezifische Problembereiche diskutiert werden. Kapitel 6 stellt die Auswirkungen dieser Optimierungsmöglichkeiten dar und Kapitel 7 schliesst die Studie mit einem Gesamtfazit ab.

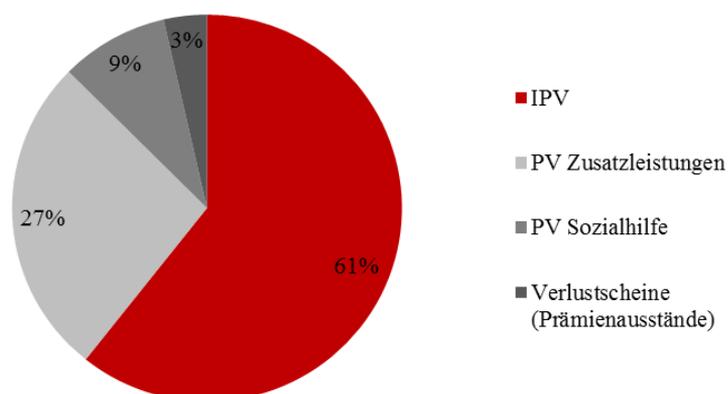
3. Prämienverbilligung im Kanton Zürich

3.1. Kenngrössen zur Prämienverbilligung

Die Kosten der Prämienverbilligung beliefen sich in Zürich im Jahr 2011 auf knapp 700 Mio. CHF, in der gesamten Schweiz auf über 4 Mia. CHF. Pro Kopf entspricht dies einem Beitrag von etwa 500 CHF (Zürich) resp. 512 CHF (Schweiz).⁸

Die Ausgaben für die Prämienverbilligung setzen sich dabei aus der IPV sowie den Prämienübernahmen für Bezüger/innen von Zusatzleistungen zur AHV/IV und Sozialhilfe zusammen. Daneben wurden Prämienausstände übernommen. Nachfolgende Abbildung führt auf, wie sich die Leistungen 2011 im Kanton Zürich zusammengesetzt haben.⁹

Abbildung 2 Leistungen der Prämienverbilligung im Kanton Zürich, 2011



Quelle: Rüst (2011): Statistische Erhebung im Auftrag der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich, Prämienverbilligung Kt. Zürich 2011

Pro Kopf betragen die Ausgaben für die IPV 314 CHF (2011).¹⁰ Dies ist höher als der gesamtschweizerische Durchschnitt, welcher bei 266 CHF lag.¹¹ Acht Kantone

⁸ = Ausgaben für die Prämienverbilligung / Anzahl Einwohner/innen. Die Zahlen in diesem Kapitel stammen wenn nicht anders angegeben aus der *Statistik der obligatorischen Krankenversicherung 2011* des Bundesamtes für Gesundheit (BAG).

⁹ Die Zahlen stammen von Rüst (2011): Statistische Erhebung im Auftrag der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich, Prämienverbilligung Kt. Zürich 2011 gem. Einführungsgesetz zum KVG und unterscheiden sich leicht von denjenigen des BAG.

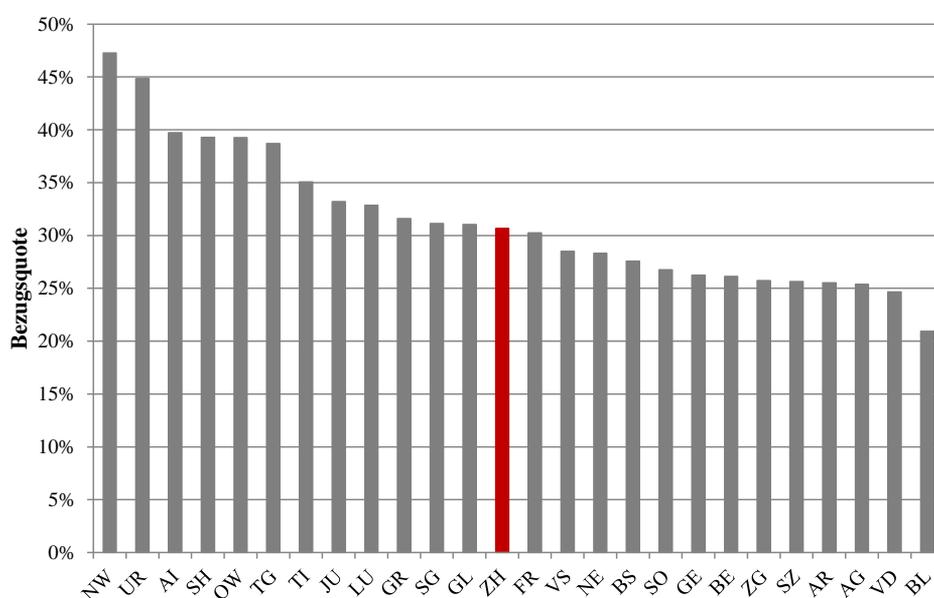
¹⁰ = Ausgaben für die IPV / Anzahl Einwohner/innen

gaben pro Kopf für die IPV mehr als der Kanton Zürich aus, 15 Kantone weniger.¹²

Vom Prämien Soll der gesamten Bevölkerung (IPV-Bezüger/innen und Nicht-Bezüger/innen) werden mit der Unterstützung von Bund und Kantonen 17 Prozent verbilligt. Doch wer profitiert davon?

Im Kanton Zürich bezogen im Jahr 2011 rund 421'000 Personen eine Prämienverbilligung. Die Bezugsquote (= Anzahl Bezüger/innen in Prozent des Versichertenbestandes) entsprach knapp 31 Prozent. Dies liegt leicht über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt von knapp 29 Prozent.

Abbildung 3 Bezugsquote nach Kantonen, 2011



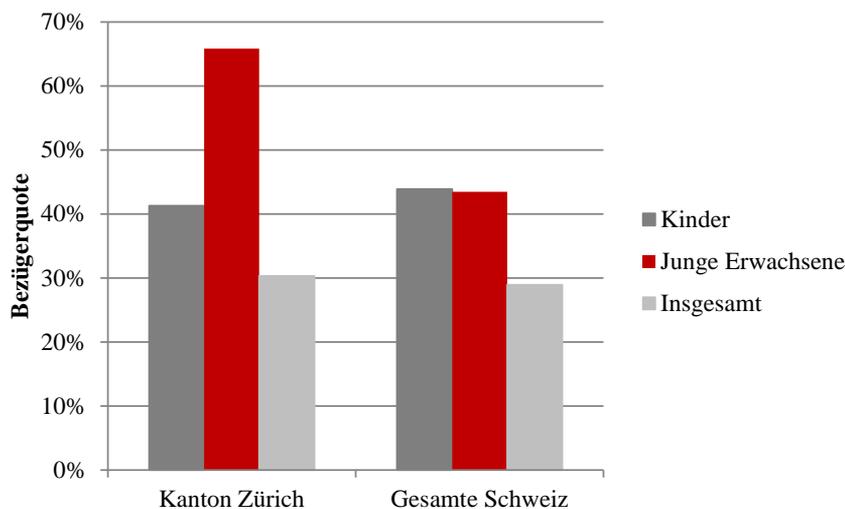
Quelle: BAG (Statistik der obligatorischen Krankenversicherung 2011)

Die Bezugsquote variiert stark nach Altersklasse. So sind Kinder und junge Erwachsene bei den Anspruchsberechtigten überproportional vertreten. Auffallend im Kanton Zürich ist, dass die Bezugsquote von jungen Erwachsenen substantiell höher ist als im gesamtschweizerischen Durchschnitt.

¹¹ Ohne die Kantone Basel-Landschaft und Schaffhausen aufgrund von unvollständigen Angaben.

¹² Die Daten für Basel-Landschaft und Schaffhausen sind nicht verfügbar. Anmerkung: Mit der Gesetzesänderung, welche 2012 in Kraft trat (Reduktion des Kantonsbeitrags), sank dieser Wert in Zürich. Ein gesamtschweizerischer Überblick dazu ist noch nicht verfügbar; eine erste Abschätzung zeigt jedoch, dass Zürich immer noch im Mittelfeld liegt.

Abbildung 4 Bezugsquoten nach Altersgruppen, 2011



Quelle: BAG (Statistik der obligatorischen Krankenversicherung 2011) für die gesamte Schweiz und Wirtschafts-Mathematik AG (Prämienverbilligung Kt. Zürich 2011) für den Kanton Zürich

3.2. Eckpfeiler des Zürcher Systems

Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen haben gemäss Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) Anspruch auf Prämienverbilligung. Weiter legt das KVG fest, dass

- für untere und mittlere Einkommen die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent verbilligt werden sollen,
- die aktuellsten Einkommens- und Familienverhältnisse berücksichtigt werden sollen,
- die anspruchsberechtigten Personen ihrer Prämienzahlungspflicht nicht vorschussweise nachkommen müssen,
- der Bund 7.5 Prozent der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung zur Prämienverbilligung beiträgt und
- die Kantone den Beitrag für die Prämienverbilligung direkt an die Versicherer bezahlen.

Ausserhalb dieser grundsätzlichen Regelungen ist die Ausgestaltung der Prämienverbilligung Sache der Kantone. Der vorliegende Abschnitt beschreibt das Prämienverbilligungssystem im Kanton Zürich. Dieses besteht aus vier Eckpfeilern resp. Bereichen:

- Anspruchsberechtigung und Berechnung der IPV
- Höhe der IPV
- Verfahren zur Ermittlung der IPV
- Prämienverbilligung ausserhalb der IPV: Prämienübernahmen

Anspruchsberechtigung und Berechnung der IPV

Das EG KVG des Kantons Zürich bestimmt in Art. 8, dass „mindestens 30% der Versicherten und mindestens 30% der Haushalte mit Kindern anspruchsberechtigt sind“. Weiter wird festgelegt, dass Kindern in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen mindestens 85% der regionalen Durchschnittsprämie verbilligt wird.

Zur Berechnung des Anspruchs und der Höhe der IPV verwendet der Kanton Zürich ein sog. Stufenmodell. Dabei werden verschiedene Einkommensklassen definiert. Personen, die in eine solche Einkommensklasse fallen (und eine Vermögensobergrenze nicht überschreiten), erhalten einen fixen Betrag als Prämienverbilligung. Die Bemessungsgrundlage, d.h. das Einkommen, welches für die Einteilung in die verschiedenen Stufen relevant ist, entspricht dem steuerbaren Einkommen. Die Höhe der IPV richtet sich nach den persönlichen Verhältnissen des Vorjahres und den wirtschaftlichen Verhältnissen, die dem Steueramt zu diesem Zeitpunkt bekannt waren. Für die Berechnung der IPV 2013 sind dies i.d.R. steuerbares Einkommen und Vermögen von 2010.

Höhe der IPV

Es werden IPV-Beiträge bis zu einer Vermögensgrenze von 300'000 CHF (Verheiratete, eingetragene Partner und Alleinerziehende) resp. 150'000 (Einzelpersonen) ausgerichtet.¹³

Die Höhe der ausgerichteten Beiträge unterscheidet sich dabei nach Haushaltstyp (Verheiratete, Alleinerziehende, Einzelpersonen), Einkommensstufe, Prämienregion, Alter und Ausbildungstätigkeit. Tabelle 1 führt die Höhe der IPV im Jahr 2013 auf.

¹³ Bis und mit dem Bezugsjahr 2010 galt für alle Anspruchsberechtigten eine einheitliche Vermögensgrenze von 300'000 CHF.

Tabelle 1 Höhe der IPV 2013 im Kanton Zürich (in CHF)

Steuerbares Gesamteinkommen	oder Quellensteuer	Region 1			Region 2			Region 3		
		a)	b)	c)	a)	b)	c)	a)	b)	c)
Verheiratete bzw. eingetragene Partner										
0 – 22'800	0 – 607	2'208	2'388	1'044	1'920	2'112	936	1'776	1'956	876
22'900 – 30'400	608 – 1'244	1'572	2'388	1'044	1'296	2'112	936	1'188	1'956	876
30'500 – 38'500	1'245 – 2'141	1'128	2'388	1'044	900	2'112	936	828	1'956	876
38'600 – 43'000	2'142 – 2'679	780	2'388	1'044	636	2'112	936	588	1'956	876
43'100 – 47'500	2'680 – 3'301	432	2'388	1'044	384	2'112	936	348	1'956	876
47'600 – 52'000 *	3'302 – 3'955	-	2'388	924	-	2'112	828	-	1'956	780
52'100 – 61'000 *	3'956 – 5'449	-	2'388	624	-	2'112	552	-	1'956	516
Alleinerziehende										
0 – 22'800	0 – 607	1'716	2'388	1'044	1'512	2'112	936	1'392	1'956	876
22'900 – 30'400	608 – 1'244	1'068	2'388	1'044	936	2'112	936	852	1'956	876
30'500 – 38'500	1'245 – 2'141	804	2'388	1'044	672	2'112	936	612	1'956	876
38'600 – 43'000	2'142 – 2'679	576	2'388	1'044	468	2'112	936	420	1'956	876
43'100 – 47'500	2'680 – 3'301	324	2'388	1'044	300	2'112	936	276	1'956	876
47'600 – 52'000 *	3'302 – 3'955	-	2'388	924	-	2'112	828	-	1'956	780
52'100 – 61'000 *	3'956 – 5'449	-	2'388	624	-	2'112	552	-	1'956	516
Einzelpersonen										
0 – 17'200	0 – 728	1'716	2'388	1'044	1'512	2'112	936	1'392	1'956	876
17'300 – 24'000	729 – 1'425	1'068	2'388	1'044	936	2'112	936	852	1'956	876
24'100 – 31'400	1'426 – 2'316	804	2'388	1'044	672	2'112	936	612	1'956	876
31'500 – 37'200	2'317 – 3'131	576	2'388	1'044	468	2'112	936	420	1'956	876
37'300 – 61'000	3'132 – 5'449	-	2'388	-	-	2'112	-	-	1'956	-

a) Erwachsene (Jahrgang 1987 oder älter)

b) Junge Erwachsene in Erstausbildung (Jahrgänge 1988 bis 1994)

c) Kinder / junge Erwachsene

Quelle: SVA Zürich: Merkblatt IPV: Individuelle Prämienverbilligung 2013

Exkurs: Zwei Fallbeispiele

Fallbeispiel 1: Ein junger Erwachsener lebt in der Stadt Zürich und wird im Jahr 2013 20 Jahre alt. Da er 2010 noch nicht volljährig und somit nicht steuerpflichtig war, liegen keine Steuerdaten von ihm vor. Was geschieht in einem solchen Fall?

Bei jungen Erwachsenen wird – bis die ersten persönlichen definitiven Steuerfaktoren vorliegen – ein steuerbares Einkommen und Vermögen von 0 CHF angenommen. Der junge Erwachsene erhält somit ein Antragsformular zugestellt und ist berechtigt, die IPV – in seinem Fall 2'388 CHF – zu beziehen und zwar unabhängig davon, in welchen finanziellen Verhältnissen er lebt.

Fallbeispiel 2: Eine Familie mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern in der Stadt Zürich hatte 2010 ein steuerbares Gesamteinkommen von 48'000 CHF. Sie würde 2013 eine Prämienverbilligung für die Kinder von 1'848 CHF erhalten. Da dem Vater ein Verlust des Arbeitsplatzes drohte, wechselte er 2012 die Stelle und nahm eine Lohneinbusse in Kauf. Die Familie muss nun mit einem steuerbaren Einkommen von 43'200 CHF auskommen. Wird die IPV angepasst oder nicht?

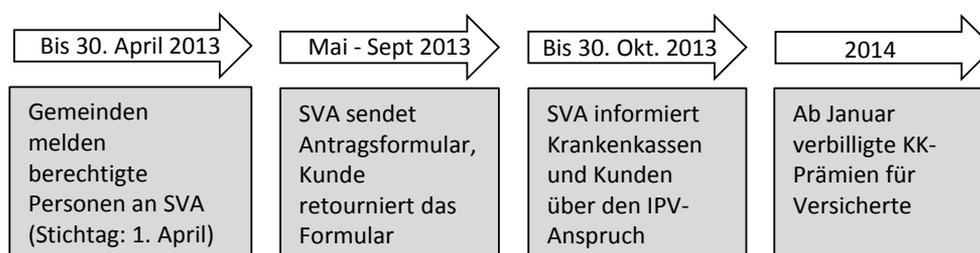
Die Familie hat das Recht, ein Gesuch auf eine Neu-Berechnung der IPV auf-

grund von veränderten wirtschaftlichen Verhältnissen zu stellen. Im vorliegenden Fall würde die IPV angepasst und zwar auf 2'952 CHF.

Verfahren zur Ermittlung der IPV

Die Ermittlung der Anspruchsberechtigung erfolgt nach dem Verfahren der Individuellen Benachrichtigung: Anspruchsberechtigte werden durch das Steueramt der Wohngemeinde ermittelt und erhalten von der SVA ein ausgefülltes Antragsformular. Dieses muss unterschrieben und zurück gesandt werden. Teilweise sind Unterlagen beizulegen (z.B. Krankenkassenpolice sowie ggf. einen Ausbildungsnachweis bei jungen Erwachsenen in Erstausbildung). Die IPV wird direkt an die Krankenkassen ausbezahlt. Nachfolgende Abbildung stellt den Ablauf graphisch dar (ordentliches Verfahren).¹⁴

Abbildung 5 Verfahren zur Ermittlung der IPV im Kanton Zürich



Quelle: Kantonsrat (2013): Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz, Vorlage 4859b und Broschüre der SVA „Individuelle Prämienverbilligung 2013 – Checkliste für Nachmeldungen“

Bei quellensteuerpflichtigen Personen liefert das kantonale Steueramt eine Liste der Personen und deren Steuern an die Gemeinden. Diese ermitteln zunächst die Familiensituation (z.B. Anzahl und Alter der Kinder, Grund: das kantonale Steueramt hat nur Informationen über die erwerbstätige Person) und danach den Anspruch und melden die Berechtigten an die SVA.

¹⁴ Aufgeführt ist dabei der Ablauf, welcher im Bezugsjahr 2014 (= IPV-Jahr) erstmals in Kraft treten wird. Die wichtigsten Änderungen im Vergleich zum Ablauf bis und mit Bezugsjahr 2013 sind:

- Die Ermittlung der Anspruchsberechtigung erfolgt neu am Stichtag 1. April des Vorjahres (bisher: 1. Januar).
- Die Frist für die Rücksendung der Antragsformulare wurde von zwei Monaten auf 30 Tage verkürzt.

Prämienverbilligung ausserhalb der IPV: Prämienübernahmen

Neben der IPV werden für Bezüger/innen von Zusatzleistungen und Sozialhilfe die Prämien vollständig übernommen. Den Bezüger/innen von Zusatzleistungen wird die regionale Durchschnittsprämie vergütet, die Abrechnung erfolgt im Rahmen der Zusatzleistungen. Die Sozialhilfebezüger/innen erhalten ihre effektive Prämie vergütet (einen Teil davon über die IPV).¹⁵

4. Analyse des Prämienverbilligungssystems

Das Prämienverbilligungssystem soll bedarfsgerecht, effektiv, nachvollziehbar, effizient und aktuell ausgestaltet sein sowie gleiche Situationen gleich behandeln. Doch wie sieht die Realität aus? Wir führen im vorliegenden Kapitel einen Soll-Ist-Vergleich durch und beurteilen das Prämienverbilligungssystem nachfolgend nach diesen Referenzkriterien.

4.1. Bedarfsgerechtigkeit

Die Bedarfsgerechtigkeit basiert auf dem Prinzip, dass jede Person Anrecht auf das hat, was sie benötigt. Nicht jeder und jede hat jedoch denselben Bedarf. Aus diesem Grund unterscheidet sich die Prämienverbilligung etwa nach Einkommen, Haushaltstyp, Alter, Ausbildungstätigkeit und Region.

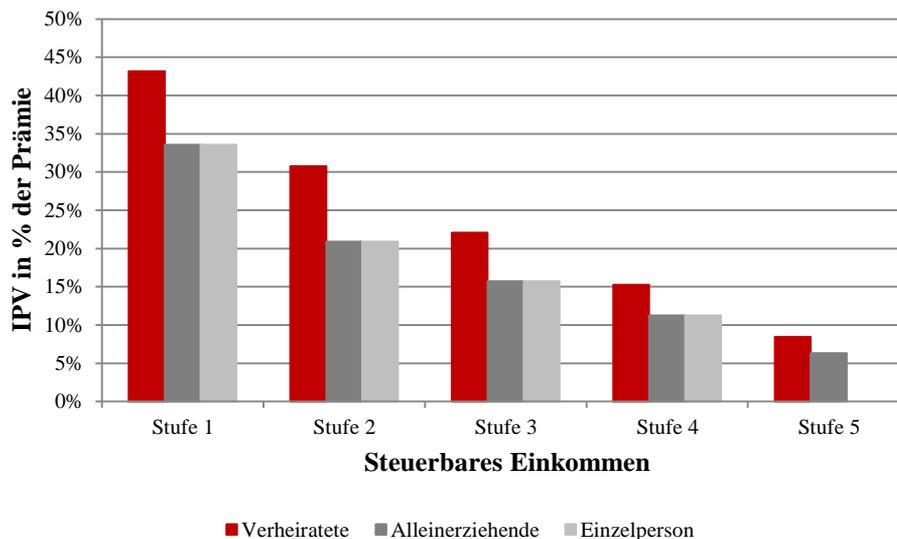
4.1.1. Einkommen und Haushaltstyp

Personen mit sehr tiefem Einkommen sind auf stärkere Unterstützung angewiesen als Personen mit etwas höherem Einkommen. Diesem Umstand ist in Zürich Rechnung getragen. So werden die Prämien der Bezüger/innen von Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe – also Personengruppen, welche besonders tiefe Einkommen aufweisen – vollständig übernommen.

Bei der IPV gibt es verschiedene Einkommensklassen. Einkommensschwächeren Personen wird ein grösserer Anteil der Prämie verbilligt als einkommensstärkeren Personen. Weiter wird verheirateten Personen ein grösserer Anteil ihrer Prämie verbilligt als Alleinstehenden und Einzelpersonen wie nachfolgende Abbildung zeigt.

¹⁵ Dies gilt, falls der/die Sozialhilfebezüger/in das Antragsformular ausfüllt und zurück schickt. Ansonsten wird die Krankenkassenprämie im Rahmen der Sozialhilfe vollständig übernommen.

Abbildung 6 IPV in Prozent der Durchschnittsprämie, Prämienregion 1, 2013



Quelle: SVA Zürich: Merkblatt IPV: Individuelle Prämienverbilligung 2013, Verordnung des EDI über die Durchschnittsprämien 2013 der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen

Anmerkung: Für Einzelpersonen (Erwachsene) gibt es nur 4 Einkommensstufen.

Eine Abstufung der Verbilligungsanteile nach Einkommensklassen ist sinnvoll. Ob die Höhe der Verbilligung (z.B. 43 Prozent für eine verheiratete Person und 34 Prozent für eine Einzelperson der untersten Einkommensstufe) genügt, ist aufgrund fehlender Referenzwerte hingegen schwierig zu entscheiden. Trotzdem kann die Bedarfsgerechtigkeit in Bezug auf die Abstufungen und Differenzierungen eingeordnet und beurteilt werden:

- Liegt die Höhe der IPV im Rahmen von anderen Kantonen?
- Ist die Differenzierung nach Haushaltstyp sinnvoll?
- Sind die gewählten Einkommensstufen adäquat?
- Ist die IPV im intertemporalen Vergleich konstant?

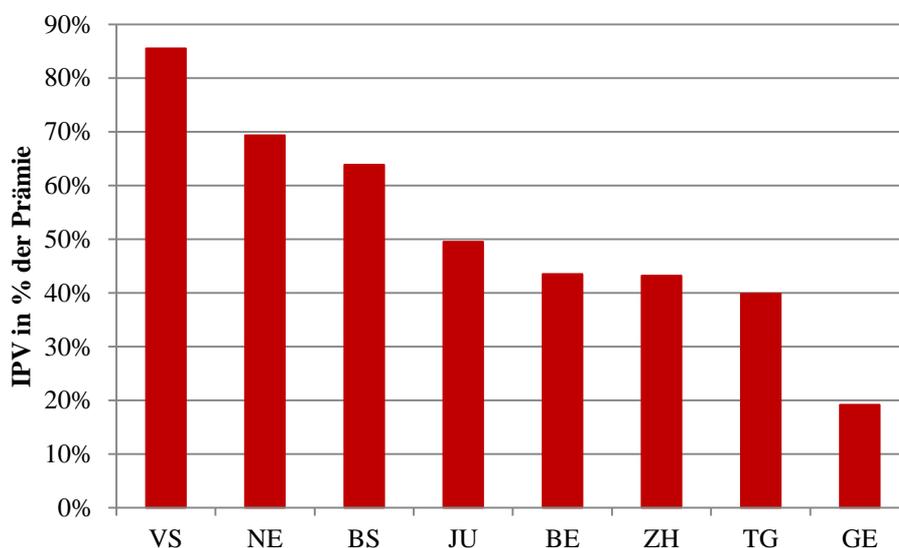
Höhe

Von besonderem Interesse ist die Verbilligung für die tiefste Einkommensstufe. Dabei ist zu beachten, dass Personen, die unter dem sozialen Existenzminimum leben, in Zürich ein Gesuch für eine vollständige Prämienübernahme stellen können (auch ohne Sozialhilfebezug).

Dennoch wurde in den Interviews die Schwelle, welche beim Übergang von der Sozialhilfe (Prämienübernahme) zur Situation ohne Sozialhilfe (Prämienverbilli-

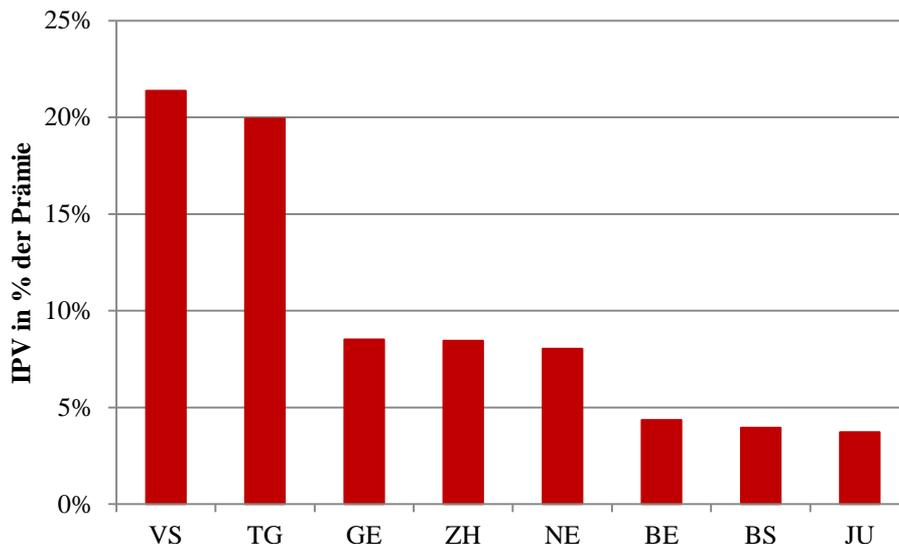
gung) entsteht, als Problem genannt. Wie gehen andere Kantone damit um? Nachfolgende Abbildung zeigt die jährliche IPV (in % der Durchschnittsprämie) für Personen der tiefsten Einkommensklasse und im Vergleich dazu auch der höchsten Einkommensstufe. Aufgeführt sind alle Kantone, welche ein Stufenmodell haben. (Kantone mit Prozentmodellen sind nicht abgebildet, da es bei diesen keine Einkommenskategorien gibt.) Es zeigt sich, dass der Kanton Zürich sowohl bei der höchsten als auch bei der tiefsten Klasse im Mittelfeld liegt.

Abbildung 7 *IPV in Prozent der Durchschnittsprämie für die tiefste Einkommensklasse, verheiratete Person, Prämienregion 1, 2013*



Quelle: Verordnung des EDI über die Durchschnittsprämien 2013 der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen, kantonale Merkblätter

Abbildung 8 *IPV in Prozent der Durchschnittsprämie für die höchste Einkommensklasse, verheiratete Person, Prämienregion 1, 2013*



Quelle: Verordnung des EDI über die Durchschnittsprämien 2013 der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen, kantonale Merkblätter

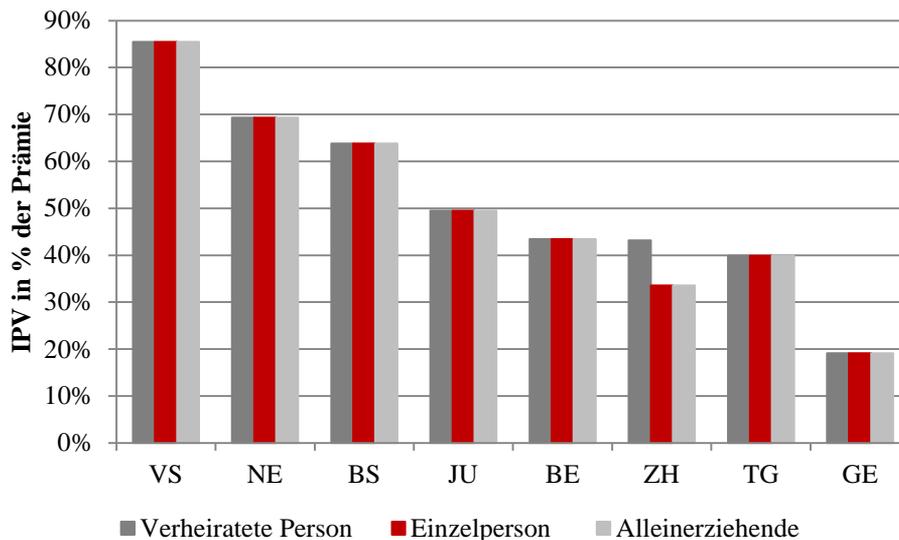
Zu beachten ist, dass der Verbilligungsanteil von der Anzahl Klassen abhängt. Kantone mit einer hohen Anzahl Klassen (z.B. Jura, 41 Einkommensstufen) differenzieren stärker als Kantone mit wenigen Klassen (z.B. Thurgau, 3 Einkommensstufen).

Haushaltstypen

Der Kanton Zürich differenziert die Berechnung der IPV nach Haushaltstyp (Verheiratete Personen, Alleinerziehende, Einzelpersonen). So gelten für verheiratete und alleinerziehende Personen andere Einkommensklassen als für Einzelpersonen. Für die verheirateten Personen unterscheiden sich zudem auch die IPV-Beiträge pro Person im Vergleich zu den anderen Haushaltstypen.

Die Tatsache, dass sich die IPV-Beiträge unterscheiden, ist ein Spezialfall von Zürich. Keine der anderen Kantone mit Stufenmodellen nimmt diese Differenzierung bei den IPV-Beiträgen vor, sondern – falls überhaupt – lediglich bei den Einkommensgrenzen. Dies wird deutlich, wenn wir den Verbilligungsbeitrag für die tiefste Einkommensklasse differenziert nach Haushaltstyp ausweisen (entspricht Abbildung 7 auf Seite 19).

Abbildung 9 IPV in Prozent der Durchschnittsprämie für die tiefste Einkommensklasse nach Haushaltstyp, Prämienregion 1, 2013



Quelle: Verordnung des EDI über die Durchschnittsprämien 2013 der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen, kantonale Merkblätter

Im Kanton Zürich unterscheiden sich die prozentualen Verbilligungsbeiträge im Gegensatz zu allen anderen Kantonen nach Haushaltstyp. Weiter zeigt sich, dass der Kanton Zürich für die Einzelpersonen und die Alleinerziehenden im Vergleich zu den anderen Kantonen relativ tiefe Verbilligungsbeiträge aufweist (bei den verheirateten Personen liegt er im Mittelfeld).

Es stellt sich die Frage, ob eine Differenzierung nach Haushaltstyp gerechtfertigt ist und falls ja, wie dies geschehen sollte. Bei verheirateten Personen ist eine Differenzierung im Sinne der Bedarfsgerechtigkeit sinnvoll. Denn das Einkommen, welches als Bemessungsgrundlage dient, entspricht dem Einkommen des Haushalts (bei Paaren: 2 Personen, bei Einzelpersonen / Alleinstehenden: 1 Person). Dies erklärt, weshalb die Einkommensgruppen im Vergleich zu den Einzelpersonen unterschiedlich angesetzt werden.

Der Hintergrund, weshalb auch die IPV-Beiträge höher sind, ist, dass durch die IPV nicht die gesamte Prämie verbilligt wird, sondern nur ein Teil. Das heisst: Es gibt eine verbleibende Prämienbelastung für die Haushalte. Diese verbleibende Prämienbelastung ist bei Haushalten mit Paaren höher (doppelte Restprämie) als bei Haushalten von Einzelpersonen / Alleinerziehenden – sowohl absolut als auch

relativ zum verfügbaren Haushaltseinkommen.¹⁶ Um diese Belastung zu reduzieren, wird verheirateten Personen eine höhere IPV zugesprochen.

Bei Alleinerziehenden sprechen sozialpolitische Gründe für die stärkere Unterstützung: Alleinerziehende Personen weisen erfahrungsgemäss ein erhöhtes Armutsrisiko auf. Mit der Berücksichtigung der Einkommensgruppen für Verheiratete kann diese Bevölkerungsgruppe – sofern sie in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen lebt – gezielt unterstützt werden. Gleich wie bei Paaren mit Kindern müssen Alleinerziehende zudem nicht nur für sich selbst, sondern noch für weitere Personen im Haushalt aufkommen.

In diesem Sinne nehmen andere Kantone teilweise eine Differenzierung nach Anzahl Personen im Haushalt vor. Denn: Ehepaare ohne Kinder sind mit demselben Einkommen beispielsweise besser gestellt als Ehepaare mit Kindern. Tabelle 2 zeigt auf, dass vier der acht Kantone mit Stufenmodellen eine Differenzierung nach Anzahl Personen / Kinder im Haushalt vornehmen.

Tabelle 2 Differenzierung nach Haushaltstypen

	Differenzierung bei Erwachsenen	Art der Differenzierung
ZH	Verheiratete / Alleinerziehende / Einzelpersonen	andere Einkommensklassen und andere IPV-Beiträge
BE	keine	
BS	abhängig von Anzahl Personen	andere Einkommensklassen
TG	keine	
VS	Verheiratete / Einzelpersonen zudem: abhängig von Anzahl Personen	andere Einkommensklassen
NE	Verheiratete / Einzelpersonen zudem: abhängig von Anzahl Personen	andere Einkommensklassen
GE	Verheiratete / Alleinerziehende / Einzelpersonen zudem: abhängig von Anzahl Kinder	andere Einkommensklassen
JU	keine	

Quelle: kantonale Merkblätter

Dabei ist allerdings Folgendes zu beachten: Diejenigen Kantone, welche eine Differenzierung nach Anzahl Personen vornehmen, weisen als Bemessungsgrundlage das Nettoeinkommen, das Bruttoeinkommen oder ein harmonisiertes Einkommen auf. Dies sind Einkommensgrössen, welche noch keine Kinderabzüge berücksich-

¹⁶ Annahme: gleiches Einkommen

tigen. In Zürich wird demgegenüber das steuerbare Einkommen verwendet (inkl. Kinderabzüge). Aus diesem Grund ist eine weitere Differenzierung nach der Haushaltsgrösse in Zürich nicht notwendig.

Einkommensstufen

Die Anzahl der Einkommensstufen liegt im Kanton Zürich im Mittelfeld der anderen Kantone mit Stufenmodellen wie Tabelle 3 zeigt.

Tabelle 3 Einkommensklassen in Kantonen mit Stufenmodellen

	Einkommens- klassen	Bemerkungen
JU	41	in 1'000 CHF Schritten
BS	18	
ZH	7	2 Klassen nur für Kinder / junge Erwachsene
VS	7	
NE	6	1 Klasse nur für Kinder / junge Erwachsene
GE	6	3 Klassen nur für Kinder / junge Erwachsene
BE	5	1 Klasse nur für Familien mit Kindern
TG	3	

Quelle: kantonale Merkblätter

Der Kanton Jura, welcher 41 Einkommensstufen kennt, nimmt zusammen mit dem Kanton Basel-Stadt (18 Klassen) die stärkste Differenzierung vor. Die anderen sechs Kantone mit Stufenmodellen weisen gleich viele oder weniger Klassen als Zürich auf.¹⁷

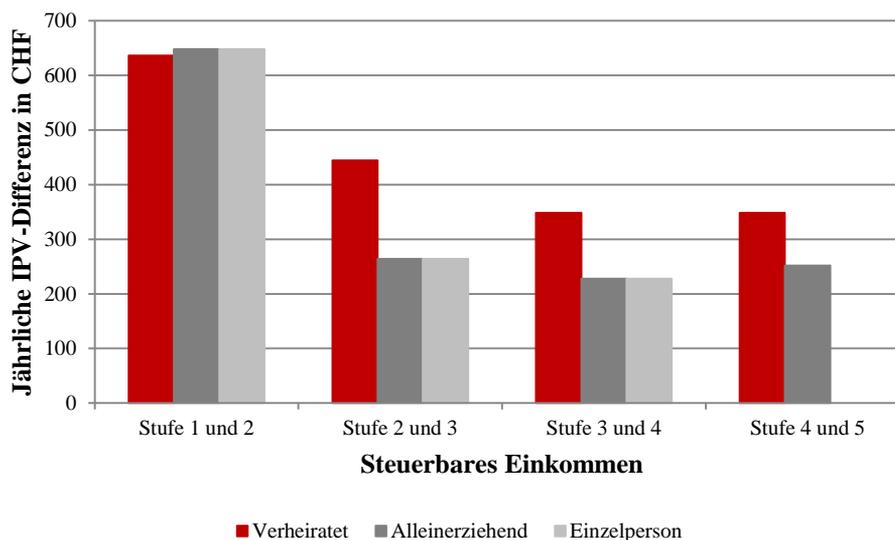
Der Grund für die Wahl zahlreicher Klassen, liegt zum einen in einer höheren Bedarfsgerechtigkeit (feinere Differenzierung nach Einkommen) und zum anderen zur Verminderung der sog. Schwelleneffekte. Diese stellen das Hauptproblem bei Stufenmodellen dar und bezeichnen den Umstand, dass ein geringfügig höheres Einkommen den Wechsel in eine höhere Klasse bedeuten kann, was in der Folge zu einer substantziellen Reduktion der IPV und insgesamt zu einem geringeren verfügbaren Einkommen führt.¹⁸

¹⁷ Anmerkung: Wir verzichten darauf, einen Vergleich der Einkommensklassen in Bezug auf die absolute Höhe der Einkommen durchzuführen. Dies ist nicht zielführend, da in jedem Kanton eine unterschiedliche Bemessungsgrundlage verwendet wird (z.B. steuerbares Einkommen, Reineinkommen) und die Einkommen selbst bei gleicher Bemessungsgrundlage aufgrund der unterschiedlichen Steuersysteme nicht direkt vergleichbar sind.

¹⁸ Die Problematik der Schwelleneffekte beim Stufenmodell wird in Abschnitt 4.5.2. behandelt.

Nachfolgende Abbildung stellt die jährliche IPV-Differenz zwischen den Klassen differenziert nach Haushaltstyp dar (Prämienregion 1).

Abbildung 10 IPV-Differenz nach Einkommensstufen in CHF, Prämienregion 1, 2013



Quelle: SVA Zürich: Merkblatt IPV: Individuelle Prämienverbilligung 2013, Verordnung des EDI über die Durchschnittsprämien 2013 der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen

Zwei Punkte fallen auf:

- Die Differenz zwischen den Stufen 1 und 2 ist bei allen Haushaltstypen gross (über 600 CHF pro Jahr). Bei Einzelpersonen wird die IPV beim Übergang von Einkommensstufe 1 in Einkommensstufe 2 beispielsweise um rund 40 Prozent reduziert. Diese hohe Differenz wurde auch in den Interviews angesprochen.
- Die Differenz zwischen den Stufen 1 und 2 ist bei den drei Haushaltstypen absolut betrachtet etwa gleich hoch (d.h. relativ betrachtet ist die Differenz bei den Alleinerziehenden und Einzelpersonen höher, da ihre IPV geringer ist).

Der Unterschied zu einer Prämienübernahme (bei einem Sozialhilfebezug) ist nochmals grösser und beträgt für eine verheiratete Person rund 2'900 CHF pro Jahr, für eine Einzelperson knapp 3'400 CHF pro Jahr.

Aufgrund der Tatsache, dass Personen, die unter dem sozialen Existenzminimum leben, ein Gesuch für eine vollständige Prämienübernahme stellen können (auch

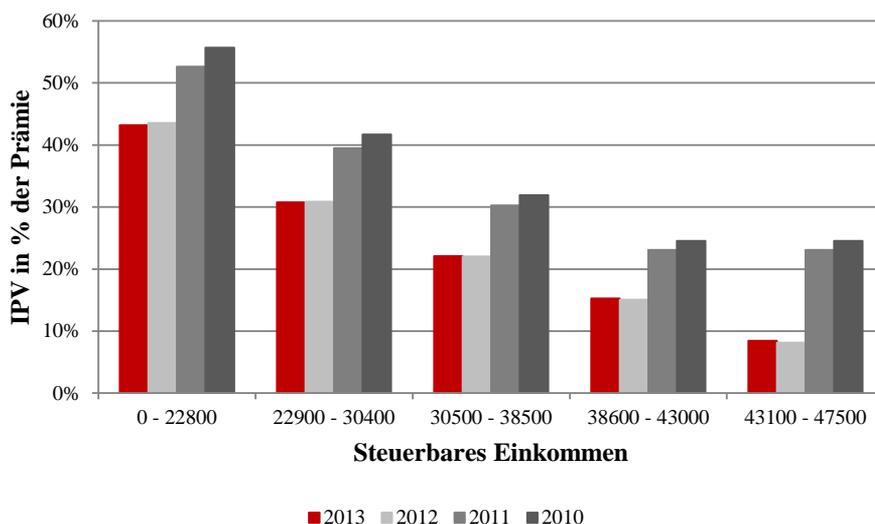
ohne Sozialhilfebezug), ist u.E. die Schwelle zwischen Stufe 1 und Sozialhilfe (Prämienübernahme) wenig problematisch.¹⁹

Ähnliches gilt auch für die Schwelle zwischen Stufe 1 und Stufe 2: Die Studie von econcept führt nämlich auf, dass die Schwelle zwischen den beiden tiefsten Einkommensstufen für keine der Haushaltstypen relevant (im Sinne der Studie) ist.²⁰ Als „nicht relevant“ wird ein Schwelleneffekt dann bezeichnet, wenn die Schwellenhöhe unter einem bestimmten Grenzwert liegt (= Jahreseinkommen, welches mit zwei zusätzlichen Stunden Erwerbsarbeit pro Woche verdient werden kann).

Intertemporale Veränderungen

Bei Personen mit unverändertem Einkommen sollte jedes Jahr mindestens derselbe Anteil verbilligt werden. Wird dies nicht getan, liegt die (prozentuale) Prämienzunahme für einkommensschwache Personen über derjenigen von Nicht-IPV-Besitzer/innen. Diese Bedingung war im Kanton Zürich in den letzten Jahren nicht erfüllt wie nachfolgende Abbildung zeigt.

Abbildung 11 IPV in Prozent der Durchschnittsprämie, verheiratete Person, Prämienregion 1, 2010-2013



Quelle: SVA Zürich: Merkblatt IPV: Individuelle Prämienverbilligung 2013, Verordnung des EDI über die Durchschnittsprämien 2013 der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen

¹⁹ Gemäss Aussage eines Interviewpartners wird diese Möglichkeit in verschiedenen Gemeinden allerdings nicht angewandt (vgl. dazu auch Kapitel 4.6.).

²⁰ Vgl. econcept (2009-2010): *Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem*, Schlussberichte der Projektphase I und II

Abbildung 11 zeigt, dass die Leistungen des Prämienverbilligungssystems zwischen 2010 und 2013 für die IPV-Bezüger/innen abgenommen haben. Hauptgrund ist die Senkung des Kantonsbeitrags. Zu beachten ist aber, dass nicht alle davon betroffen waren: Für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung gibt es gesetzlich festgelegte Sozialziele (KVG: Verbilligung um 50 Prozent, das kantonale Gesetz sieht bei Kindern sogar eine Verbilligung um 85 Prozent vor). Auch den Bezüger/innen von Sozialhilfe und Zusatzleistungen werden jeweils die effektiven resp. durchschnittlichen Prämien vergütet. Gemäss dem Jahresbericht 2012 der SVA hat die Kürzung des Kantonsbeitrags dazu geführt, dass erwachsene IPV-Bezüger/innen im Jahr 2012 durchschnittlich 360 CHF weniger erhalten haben als 2011.

Ein weiteres Problem ist, dass die Einkommensgrenzen aufgrund der beschränkten Mittel seit Jahren nicht angepasst wurden, d.h. die Teuerung wurde nicht ausgeglichen. Dies führt dazu, dass Personen, welche eine Lohnerhöhung aufgrund der Teuerung erhalten, die Anspruchsberechtigung verlieren können – obwohl ihr Reallohn und somit auch ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit dieselbe geblieben ist. Zu beachten ist allerdings, dass bei der Berechnung des steuerbaren Einkommens in der Vergangenheit die Abzüge teilweise auch erhöht wurden, was den Effekt vermindert. Dennoch: Im Jahr 2012 hat die Anzahl der IPV-Bezüger/innen im Vergleich zum Vorjahr um 4% abgenommen (bei gleichen Anspruchsvoraussetzungen).²¹

4.1.2. Alter / Ausbildung

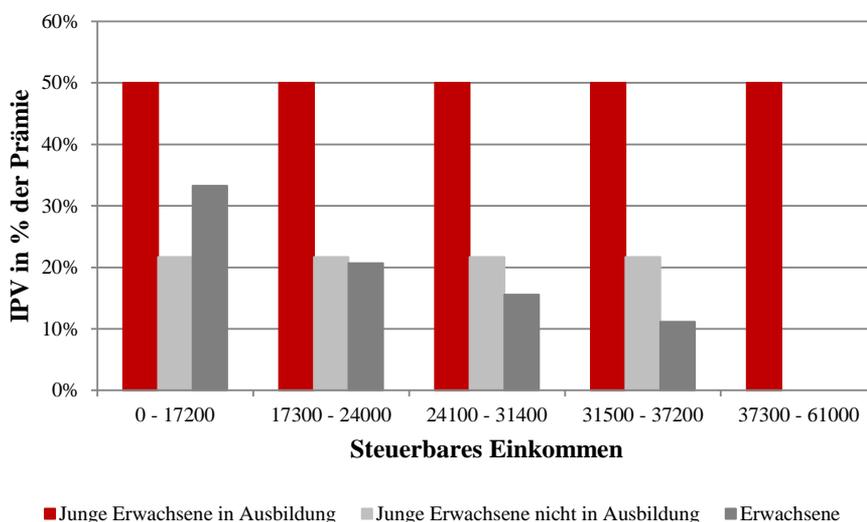
Kinder und Jugendliche können noch nicht selbst für sich sorgen und werden daher stärker unterstützt als erwachsene Personen. Diesem Umstand wird in Zürich Rechnung getragen. Sowohl im KVG als auch im EG KVG sind diesbezüglich Sozialziele definiert. Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung erhalten eine Prämienverbilligung von mindestens 85 resp. 50 Prozent der unverbilligten Durchschnittsprämie.

Jungen Erwachsenen, die nicht in Ausbildung sind, wird demgegenüber eine Prämienverbilligung für Kinder vergütet. Die Regelung ist sinnvoll, solange die Prämie für junge Erwachsene nahe an der Kinderprämie ist. Dies ist heute aber nicht mehr der Fall: Die Prämie für junge Erwachsene liegt in der Stadt Zürich im Durchschnitt nur noch rund 7 Prozent unter der Prämie für Erwachsene ab 26 Jah-

²¹ Vgl. SVA Zürich: Durchführungsaufgaben im KVG, Jahresbericht 2012.

ren, in den Prämienregionen 2 und 3 beträgt die Differenz rund 8 Prozent.²² Für eine Einzelperson in Prämienregion 1 entspricht die Verbilligung lediglich 22 Prozent und zwar unabhängig vom Einkommen (bis zu einer Einkommensgrenze, welche unter derjenigen für Kinder liegt). Wie nachfolgende Abbildung zeigt, führt dies dazu, dass für eine Person in der tiefsten Einkommensstufe die Prämienverbilligung in Prozent der Durchschnittsprämie sogar geringer ist als bei einer erwachsenen Person.

Abbildung 12 IPV in Prozent der Durchschnittsprämie, Einzelperson, Prämienregion 1, 2013



Quelle: SVA Zürich: Merkblatt IPV: Individuelle Prämienverbilligung 2013, Verordnung des EDI über die Durchschnittsprämien 2013 der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen

Die Frage, ob bei jungen Erwachsenen überhaupt eine Unterscheidung der IPV-Beiträge nach Ausbildungstätigkeit vorgenommen werden soll (Einkommensgrenzen und Höhe der IPV), muss auch in Zusammenhang mit der Anspruchsermittlung beantwortet werden: Wenn junge Erwachsene – wie dies in Zürich der Fall ist – unabhängig von ihrer Ausbildungssituation einen eigenständigen Anspruch aufweisen, ist es u.E. schwer zu rechtfertigen, weshalb sich die Berechnung der IPV unterscheiden sollte.

²² Quelle: Verordnung des EDI über die Durchschnittsprämien 2013 der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen

Weisen junge Erwachsene in Ausbildung hingegen einen gemeinsamen Anspruch mit ihren Eltern auf, ist eine unterschiedliche IPV-Berechnung insofern gerechtfertigt, als dadurch Familien mit (zwar erwachsenen, aber trotzdem weiterhin unterstützten) Kindern stärker unterstützt werden, was ein Ziel der Prämienverbilligung darstellt.²³ Gegen eine Gleichbehandlung von jungen Erwachsenen in Ausbildung und nicht in Ausbildung spricht zudem folgendes Argument: Es ist schwer nachvollziehbar, wenn für eine Person die IPV reduziert wird, sobald sie 26 Jahre alt wird – auch wenn ihr Einkommen gleich geblieben und die Prämie sogar gestiegen ist.

Als Fazit lässt sich Folgendes sagen:

- Es ist nicht bedarfsgerecht, dass junge Erwachsene, die erwerbstätig und eigenständig sind, u.U. schlechter gestellt werden als Erwachsene ab 26 Jahren.
- Es ist nicht bedarfsgerecht, dass junge Erwachsene, die erwerbstätig und eigenständig sind, schlechter gestellt werden als junge Erwachsene, die in Ausbildung sind und von ihren Eltern unterstützt werden – zumindest dann nicht, wenn alle jungen Erwachsenen einen eigenständigen Anspruch²⁴ aufweisen. Begründung: Die stärkere Unterstützung der einen Gruppe von jungen Erwachsenen würde dann lediglich das Ziel der Ausbildungsförderung verfolgen, was nicht über die IPV geschehen sollte (gemäss Tinbergen-Regel, welche für jedes Ziel ein separates Instrument postuliert). Vgl. dazu auch die Ausführungen in Abschnitt 4.2.1.

4.1.3. Prämienregion

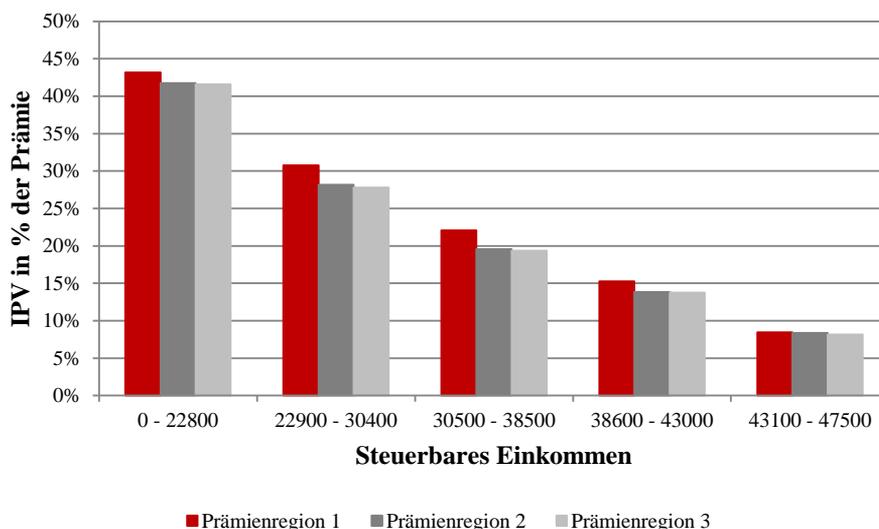
Bewohner/innen in Regionen mit höheren Prämien sind unter sonst gleichen Bedingungen auf höhere Unterstützungsbeiträge angewiesen als Personen in Regionen mit tieferen Prämien.

Gemäss Auskunft der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich werden die Mittel der IPV auf die Prämienregionen so verteilt, dass die Verbilligung in einer bestimmten Einkommensstufe in allen drei Prämienregionen gleich hoch ist. Abbildung 6 zeigt die Verbilligungswirkung in Prozent auf.

²³ Dieses Ziel zeigt sich z.B. in der bundesrechtlichen Vorgabe, für untere und mittlere Einkommen die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50% zu verbilligen.

²⁴ Mit eigenständigem Anspruch ist nachfolgend jeweils gemeint, dass die Ermittlung des Anspruchs ohne Berücksichtigung der finanziellen Situation der Eltern vorgenommen wird.

Abbildung 13 IPV in Prozent der Durchschnittsprämie, Verheiratete, 2013



Quelle: SVA Zürich: Merkblatt IPV: Individuelle Prämienverbilligung 2013, Verordnung des EDI über die Durchschnittsprämien 2013 der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen

Anmerkung: Für Alleinerziehende und Einzelpersonen ergeben sich analoge Ergebnisse.

Der Verbilligungsbeitrag ist zwar ähnlich, in Prämienregion 1 jedoch jeweils leicht höher als in den anderen beiden Prämienregionen. Beispiel: Für eine verheiratete Person mit einem steuerbaren Einkommen von 35'000 CHF wird in Prämienregion 1 über 22% der Prämie verbilligt, in Prämienregion 2 sind es 19.6% und in Prämienregion 3 mit 19.4% noch etwas weniger.

Absolut betrachtet sowie relativ zum Einkommen ist die verbleibende Prämienbelastung in der Stadt Zürich hingegen immer noch höher als in den anderen Prämienregionen. Beispiel verheiratete Person der tiefsten Einkommenskategorie: Die Restprämie beträgt 2'904 CHF in Prämienregion 1, 2'676 CHF in Prämienregion 2 und 2'496 CHF in Prämienregion 3.

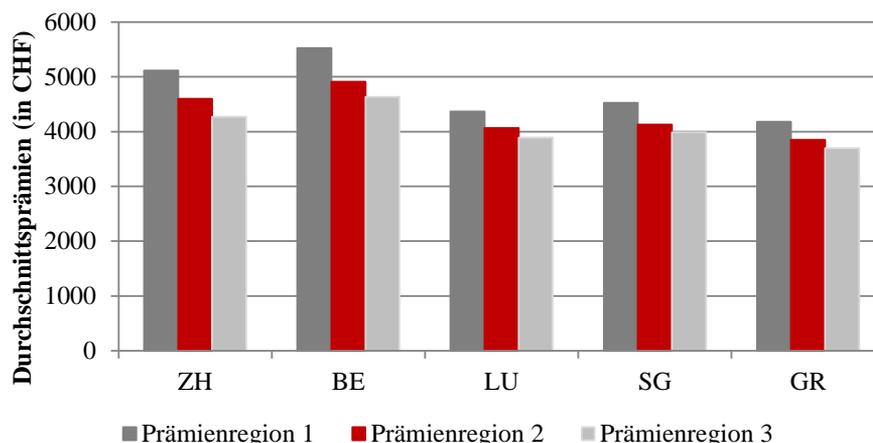
Der leicht höhere absolute IPV-Beitrag für Prämienregion 1 trägt somit dazu bei, die verbleibende (höhere) Prämienbelastung etwas zu reduzieren (ähnlich wie die höhere IPV für Verheiratete, vgl. Abschnitt 4.1.1.). Bei den Kindern und jungen Erwachsenen erfolgt hingegen immer dieselbe Verbilligung in Prozent der Durchschnittsprämie (Kinder: 85%, junge Erwachsene in Erstausbildung: 50%).

Im Rahmen eines Interviews²⁵ wurde kritisiert, dass die Einkommensstufen nicht nach Region differenziert würden. So sei ein steuerbares Einkommen von z.B. 30'000 CHF in der Stadt Zürich aufgrund der höheren Lebenskosten (primär Mieten) weniger „wert“ als in einer ländlichen Gemeinde.

Verschiedene Personen waren zudem der Ansicht, dass die Prämienregionen abzuschaffen seien. Denn auch die Einwohner/innen der anderen Gemeinden nutzen die Angebote der Stadt Zürich im Gesundheitsbereich. Ein Interviewpartner war zudem der Ansicht, dass eine Unterteilung in städtische / ländliche Regionen ein besserer Ansatz wäre, da städtische Regionen mehr armutsbetroffene Personen aufweisen. Aus unserer Sicht ist die Aufteilung nach Prämienregionen nicht notwendig. Bleibt man aber bei diesem System, ist die Aufteilung der IPV-Mittel u.E. sinnvoll. Zur Frage der Prämienregionen findet im Kanton Zürich zurzeit unabhängig von der Prämienverbilligung eine Diskussion statt.²⁶

Wir betrachten schliesslich, wie andere Kantone mit unterschiedlichen Prämienregionen umgehen. Es gibt fünf Kantone, welche drei Prämienregionen haben, dies sind Zürich, Bern, Luzern, St. Gallen und Graubünden. Die Prämienunterschiede in diesen Kantonen (= Vergleich zwischen der Prämienregion 1 und 3) liegen zwischen 12% (LU) und 20% (ZH).

Abbildung 14 Prämien in Kantonen mit 3 Prämienregionen, 2013



Quelle: Verordnung des EDI über die Durchschnittsprämien 2013 der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen (Erwachsene Personen ab 26 Jahren)

²⁵ Ist nachfolgend von Interviews die Rede, sind immer die Gespräche im Kanton Zürich gemeint.

²⁶ Vgl. dazu z.B. Limmattaler Zeitung: *Prämienrabatt für Landgemeinden wackelt*, 9. Februar 2013.

Bei diesen fünf Kantonen wird die Prämienregion folgendermassen berücksichtigt:

- Stufenmodelle (ZH, BE): unterschiedliche IPV-Beiträge
- Prozentmodelle (LU, SG, GR): unterschiedliche Richtprämien und somit auch unterschiedliche IPV-Beiträge

Nicht alle Kantone berücksichtigen jedoch die verschiedenen Prämienregionen: So differenziert der Kanton Basel-Landschaft beispielsweise seine Richtprämien nicht nach den zwei Prämienregionen im Kanton.²⁷ Andere Kantone wie z.B. Schaffhausen²⁸ differenzieren hingegen die IPV-Beiträge nach Prämienregion; keiner verwendet jedoch unterschiedliche Einkommensstufen.

Fazit zur Bedarfsgerechtigkeit: Die Bedarfsgerechtigkeit ist im Zürcher Prämienverbilligungssystem in weiten Teilen erfüllt. Nicht bedarfsgerecht sind folgende Punkte:

- Regelung für junge Erwachsene, die nicht in Ausbildung sind: Schlechterstellung gegenüber jungen Erwachsenen in Ausbildung (sofern diese einen eigenständigen Anspruch aufweisen) und bei tiefen Einkommen auch gegenüber Erwachsenen ab 26 Jahren
- Jährliche Schwankung der Verbilligungsanteile (= IPV / unverbilligte Prämie) für Personen ab 26 Jahren und in der Tendenz Reduktion

4.2. Effektivität

Bei der Effektivität stellt sich die Frage, wie wirksam das Prämienverbilligungssystem ist. Das Prämienverbilligungssystem ist dann effektiv, wenn die Zielgruppe von der IPV profitiert und nur diese.

4.2.1. Sind (Nicht-)Zielgruppen anspruchsberechtigt?

Bemessungsgrundlage

Als Bemessungsgrundlage wird das steuerbare Einkommen verwendet. Dieses sollte die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Personen am besten abbilden und erscheint daher auf den ersten Blick eine geeignete Grösse zu sein.

²⁷ Die Prämie für Erwachsene liegt in Prämienregion 1 rund 8% über der Prämie in Region 2.

²⁸ Die Prämie für Erwachsene liegt in Prämienregion 1 rund 7% über der Prämie in Region 2.

Blickt man über die Kantonsgrenzen hinaus, zeigt sich allerdings, dass nur vier weitere Kantone das (unbereinigte) steuerbare Einkommen als Bemessungsgrundlage verwenden. Dies sind Luzern, Graubünden, Aargau und Thurgau. Luzern wird sein System allerdings auf den 1.1.2014 umstellen und neu das Nettoeinkommen (bereinigt um diverse Zuzüge und Abzüge) verwenden. Der Kanton Aargau möchte sein Prämienverbilligungssystem ebenfalls anpassen und Korrekturfaktoren beim steuerbaren Einkommen einführen.²⁹ Was spricht also gegen das steuerbare Einkommen? Die fehlende Effektivität. Denn es profitieren auch Personen, welche nicht zur Zielgruppe gehören:

- Beispiel 1: Ein vermögender Hauseigentümer nimmt umfassende Renovationsarbeiten vor. Aufgrund dieser Kosten und den entsprechenden hohen Abzügen sinkt sein steuerbares Einkommen und er hat einen IPV-Anspruch.
- Beispiel 2: Ein Ehepaar nimmt die Maximalbeiträge an die gebundene Selbstvorsorge (3. Säule) vor. Das steuerbare Einkommen sinkt dadurch substantiell und es resultiert ein IPV-Anspruch.

Das steuerbare Einkommen führt also dazu, dass finanziell relativ gut gestellte Personen wegen Vermögensumschichtungen oder einmaligen Sondereffekten von der IPV profitieren. Diese Fälle sind keineswegs vernachlässigbar wie Modellrechnungen der Wirtschafts-Mathematik AG im Jahr 2007 gezeigt haben: Korrigiert man das steuerbare Einkommen um negative Liegenschaftserträge, Beiträge der 2. und 3. Säule sowie den Sonderabzug der doppelten Erwerbstätigkeit, verändert sich die IPV bei 9 Prozent der anspruchsberechtigten Haushalte. Die Ausgaben für die IPV würden um 6 Prozent (35 Mio. CHF pro Jahr) sinken resp. könnten zielführender eingesetzt werden (Berechnungen für das Jahr 2007).

Rolle des Vermögens

Weiter stellt sich die Frage, ob das Vermögen bei der Berechnung der IPV berücksichtigt werden soll oder nicht. In Zürich spielt das Vermögen keine Rolle (solange es unter bestimmten Grenzen liegt). Damit ist Zürich im interkantonalen Vergleich die absolute Ausnahme: Alle anderen Kantone rechnen einen Teil des Vermögens als Einkommen an. Dieses Vorgehen kennt auch Zürich – bei anderen Sozialleistungen: So werden Stipendien beispielsweise auf Basis des Einkommens und 10 Prozent des Vermögens berechnet. Bei der Alimentenbevorschussung und den

²⁹ Dies sind Beiträge an die 2. und 3. Säule, Liegenschaftskosten und Spenden. Damit verbunden wäre eine geschätzte Einsparung von ca. 10 Mio. CHF pro Jahr.

Kleinkinderbetreuungsbeiträgen wird ein Vermögensanteil von 1/15 angerechnet. Auch bei den Ergänzungsleistungen wird das Vermögen teilweise als Einkommen berücksichtigt (10 Prozent nach Abzug der Schulden). Berücksichtigt man das Vermögen nicht, wird eine Person mit tiefem Einkommen und einem relativ hohen steuerbaren Vermögen (knapp unterhalb der Vermögensgrenze) die höchste IPV erhalten und somit gleich behandelt wie eine Person mit tiefem Einkommen und ohne steuerbares Vermögen.

Bezug ausserhalb der Zielgruppe

Die Bemessung der IPV anhand von Steuerdaten kann dazu führen, dass Personengruppen ausserhalb der Zielgruppen eine Anspruchsberechtigung aufweisen. Es handelt sich hierbei um Gruppen, bei welchen die Steuerdaten die tatsächliche wirtschaftliche Situation möglicherweise nicht genügend abbilden:

- Selbstständigerwerbende
- Junge Erwachsene in Ausbildung
- Personen mit hohem Vermögen und tiefem Einkommen (aufgrund hoher Abzugsmöglichkeiten)

Untersuchungen von Interface³⁰ haben gezeigt, dass die Problematik bei den Selbstständigerwerbenden quantitativ unbedeutend ist. So gibt es keine Hinweise darauf, dass diese Personengruppe überdurchschnittlich oft IPV bezieht. Ähnliches gilt für Personen mit hohem Bruttovermögen, welche aufgrund hoher Abzüge in die Anspruchsberechtigung fallen. Dies sind gemäss den Studien Einzelfälle. Beide Bereiche hängen zudem eng mit der Ausgestaltung des Steuersystems zusammen. Ein Interviewpartner sagt dazu: „Dies ist ein Problem im Steuersystem und nicht der IPV. Allfällige Probleme sollten daher im Steuersystem selbst gelöst werden.“

Anders ist die Gruppe der jungen Erwachsenen in Ausbildung zu beurteilen. Zwei Gründe sind dafür ausschlaggebend:

- Bei jungen Erwachsenen sind oftmals noch keine Steuerdaten vorhanden. In diesen Fällen werden in Zürich ein steuerbares Einkommen und ein steuerbares Vermögen von Null angenommen. Dies ist besonders problematisch, da das Zürcher System wenig zeitnah ist und junge Erwachsene einen eigenen Anspruch aufweisen (s.u.).

³⁰ Vgl. Interface (2001): *Evaluation des Vollzugs der Prämienverbilligung. Eine Untersuchung in den Kantonen Genf, Neuenburg, Basel-Stadt, Zürich, Luzern und Appenzell Ausserrhoden*, erarbeitet im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherung.

- Junge Erwachsene in Ausbildung haben in Zürich einen eigenen Anspruch, unabhängig davon, ob sie von den Eltern finanziell unterstützt werden. Es wird in diesem Zusammenhang immer wieder diskutiert, ob junge Erwachsene, welche eine eigene Steuerpflicht aufweisen, nicht auch das Recht auf einen eigenen Anspruch haben. Die Meinungen gehen hierbei auseinander, allerdings überwiegt die Ansicht, dass ein gemeinsamer Anspruch sinnvoll sei: 19 Kantone legen unter bestimmten Bedingungen einen gemeinsamen Anspruch fest, nur vier Kantone kennen einen selbständigen Anspruch von jungen Erwachsenen in Ausbildung, für drei Kantone liegen uns diesbezüglich keine Informationen vor.

Die sehr hohe Bezugsquote von jungen Erwachsenen in Zürich (vgl. Abbildung 4 auf Seite 13) zeigt auf, dass diese potenziellen Problemfelder im Vergleich zu den anderen Kantonen in der Schweiz tatsächlich zu einem überdurchschnittlich hohen Bezug der jungen Erwachsenen führen, die nicht immer zur Zielgruppe der IPV gehören.

4.2.2. Werden die Zielgruppen erreicht?

Wenn eine Person anspruchsberechtigt ist, bedeutet dies noch nicht automatisch, dass sie auch eine IPV erhält. Denn das System der Individuellen Benachrichtigung verlangt, dass die berechtigten Personen das von der SVA zugestellte (ausgefüllte) Formular unterschreiben und zurücksenden. Dieses System wird von der Mehrheit der Kantone angewandt und findet ein Gleichgewicht zwischen dem Aktivwerden der Berechtigten (welches den ungerechtfertigten Bezug reduziert) und der guten Erfassung der Zielgruppen. Dennoch stellte sich in der Vergangenheit wiederholt die Frage, ob durch dieses System nicht doch bestimmte Personengruppen der Zielgruppe ausgegrenzt werden. In Zürich wurde dieser Punkt insbesondere im Jahr 2001 bei der Umstellung des automatischen Systems (ohne Antrag) zum aktuellen System diskutiert. Eine damalige Studie³¹ zeigte auf, dass 94 Prozent der anspruchsberechtigten Haushalte das Formular einreichten. Die Gründe, weshalb kein Antrag gestellt wurde, waren (Reihenfolge nach Anzahl Nennungen):

- Eigene Nachlässigkeit
- Wunsch für sich selbst zu sorgen
- Fehlende Kenntnis des Verfahrens

³¹ Vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat zum *Postulat KR-Nr. 114/2001 betreffend Prämienverbilligung: Wechsel vom Automatismus zum Antragssystem; Bericht zu den Auswirkungen der Umstellung*, 13. November 2002

Ein weiterer Grund, nämlich die Zurückhaltung gegenüber Behörden, welcher in der Literatur ebenfalls angeführt wird, spielte kaum eine Rolle. Die fehlende Information / Kenntnis wurde von 17 Prozent der Befragten (= Nicht-Bezüger/innen trotz Anspruch) angegeben; dies entspricht 1 Prozent aller Anspruchsberechtigten. Zu beachten sind in diesem Zusammenhang zwei Punkte. Zunächst wurde die Erhebung kurz nach der Umstellung des Systems durchgeführt; es kann davon ausgegangen werden, dass die Bekanntheit des Systems in der Zwischenzeit gestiegen ist. Zweitens ist auch bei einer automatischen Ermittlung und Auszahlung (ohne Antrag) teilweise eine gewisse Aktivität der Berechtigten erforderlich. Beispielsweise müssen bei einem erstmaligen Anspruch (oder bei einem Krankenkassenwechsel) Versicherer und Kontoinformationen angegeben werden. Tut man dies nicht, „verzichtet“ man ebenfalls auf den Anspruch.

Studien in anderen Kantonen mit demselben System haben ähnliche Ergebnisse gezeigt.³² So liegt die Nicht-Bezugsquote (trotz Anspruchsberechtigung) bei einer individuellen Benachrichtigung i.d.R. bei unter 5 Prozent. Kantone mit einem reinen Antragssystem weisen deutlich höhere Werte von 20-25 Prozent auf.

Die Studie von Rüst zur Prämienverbilligung im Jahr 2011 schätzt die Nicht-Bezugsquote in der Stadt Zürich hingegen auf immerhin 11 Prozent. Darin sind allerdings auch Fälle enthalten, welche z.B. wegen Wegzug ins Ausland nicht mehr anspruchsberechtigt sind oder Sozialhilfebezüger/innen. Sozialhilfebezüger/innen wird, ob mit oder ohne IPV-Antrag, die gesamte effektive Prämie vergütet (zumindest wenn sie ganzjährig in der Sozialhilfe sind). Dennoch ist zu empfehlen, dass Sozialhilfebezüger/innen eine IPV beantragen. Dies erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass die Personen auch nach einem Ausstieg aus der Sozialhilfe die IPV beantragen. Denn auch wenn die grosse Mehrheit der Befragten ihren Anspruch wahrnimmt, stellt der Antrag laut Interviewaussage für einen Teil der Sozialhilfebezüger/innen eine Hürde dar. Diese wird minimiert, wenn sie das System kennen und bereits einen Antrag ausgefüllt haben.³³ Gemäss Interviewaussage wird dies in der Praxis bereits so gehandhabt – sofern ein Anspruch besteht (was

³² Vgl. Interface (2001): *Evaluation des Vollzugs der Prämienverbilligung im Kanton Appenzell Ausserrhoden*, Vertiefung zur Rahmenstudie des Bundesamtes für Sozialversicherung im Auftrag der Gesundheitsdirektion des Kantons Appenzell Ausserrhoden und Interface (2001): *Evaluation des Vollzugs der Prämienverbilligung. Eine Untersuchung in den Kantonen Genf, Neuenburg, Basel-Stadt, Zürich, Luzern und Appenzell Ausserrhoden*, erarbeitet im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherung.

³³ Vor diesem Hintergrund ist der Vorschlag zweier Interviewpartner/innen, einen Automatismus für Sozialhilfebezüger/innen (ohne Antrag) einzuführen, eher skeptisch zu beurteilen.

aufgrund der fehlenden Zeitnähe nicht immer der Fall ist). Ein Interviewpartner wünschte sich eine stärkere Information / Beratung durch die Sozialarbeiter/innen.

Fazit zur Effektivität: Das System der Individuellen Benachrichtigung ist effektiv. Der selbständige IPV-Anspruch von jungen Erwachsenen in Ausbildung, deren finanzielle Verhältnisse unbekannt sind und/oder deren Eltern unterstützungspflichtig sind, ist hingegen nicht zielführend. Die Effektivität des IPV-Systems könnte ebenfalls erhöht werden, wenn das steuerbare Einkommen um verschiedene – nicht zwingende – Ausgaben sowie die Zurechnung eines Teils des steuerbaren Vermögens bereinigt würde.

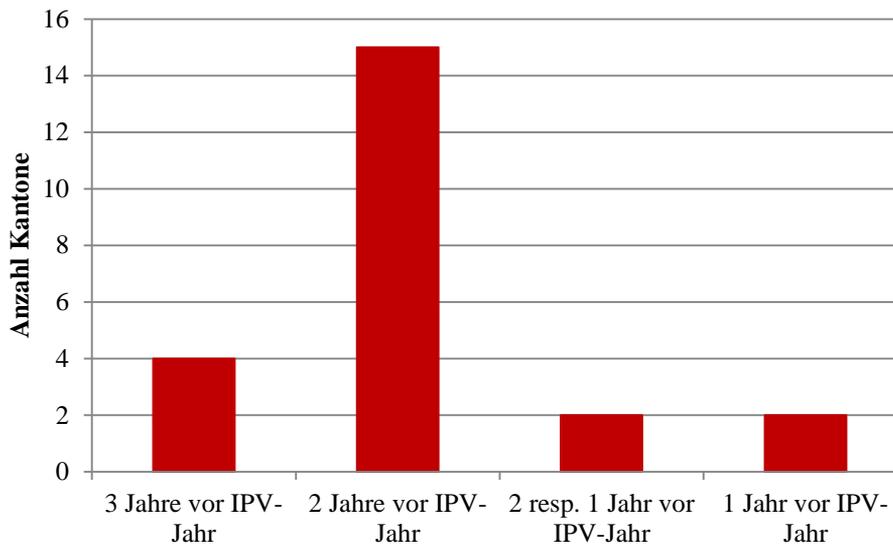
4.3. Aktualität

Die Aktualität eines Prämienverbilligungssystems, d.h. die Abstützung auf möglichst aktuelle Steuerdaten, ist aus drei Gründen wichtig:

- Es sollten keine Personen aufgrund von veralteten Steuerdaten anspruchsberechtigt sein, wenn sie mittlerweile über ein höheres Einkommen verfügen.
- Bei Personen, deren finanzielle Verhältnisse sich verschlechtert haben, sollte nicht ein früheres (höheres) Einkommen berücksichtigt werden.
- Je weiter die verwendeten Steuerdaten zurück liegen, desto mehr Personen weisen keine Daten auf (z.B. junge Erwachsene).

Im Vergleich zu den anderen Kantonen ist das Zürcher Prämienverbilligungssystem wenig zeitnah. Für die IPV 2013 sind i.d.R. die Steuerdaten aus dem Jahr 2010 massgebend. Nur vier Kantone in der Schweiz kennen eine solche Verzögerung. Die meisten stützen sich auf Daten des Jahres 2011 oder sogar 2012.

Abbildung 15 Verwendete Steuerdaten in den kantonalen IPV-Systemen



Quelle: Übersicht GDK (2012), Merkblätter der Kantone und Interviews mit Kantonsvertreter/innen (2013), für 3 Kantone keine Angaben verfügbar.

Grundsätzlich gibt es drei Möglichkeiten, welche Steuerdaten verwendet werden (am Beispiel des IPV-Jahres 2013):

- Es werden die *definitiven* Steuerdaten verwendet, die zu einem Stichtag verfügbar sind. Dieses System wenden beispielsweise die Kantone Zürich und Basel-Landschaft an. Während Zürich dabei auf die am 1. Januar (neu: 1. April) des Jahres 2012 und somit i.d.R. auf die Steuerdaten 2010 zurückgreift, versendet der Kanton Basel-Landschaft basierend auf den Steuerdaten 2011 erst im November 2012 die Formulare. Der Kanton Neuenburg, welcher eine automatische Ermittlung und Auszahlung hat (ohne Antrag) ist noch aktueller: Er verwendet die Steuerdaten 2012. Die Steuerpflichtigen haben bis zum 31. März Zeit, ihre Steuererklärung einzureichen. Das kantonale Steueramt setzt die Steuern innerhalb eines Monats fest. Zeigt das Ergebnis der Steuerprüfung, dass die Person eine höhere IPV erhält, wird diese ab dem 1. April rückwirkend ab Jahresbeginn überwiesen. Wird die IPV gesenkt oder entfällt ganz, wird dies ebenfalls ab dem 1. April angepasst (allerdings ohne rückwirkende Forderung).
- Weiter werden teilweise auch *provisorische* Steuerdaten verwendet, welche eine grössere Zeitnähe erlauben, aber Korrekturen notwendig machen. So stützt sich der Kanton St. Gallen beispielsweise auf die definitiven

zweijährigen Steuerdaten ab; sollten diese nicht vorliegen, werden die provisorischen Steuerdaten verwendet.³⁴

- Der Kanton Basel-Stadt verwendet schliesslich jeweils die *aktuellsten* verfügbaren Steuerdaten. Das heisst, er nimmt unterjährige Anpassungen vor, sobald die neuen Steuerdaten eintreffen. Ähnlich geht Bern vor, wo vierteljährliche Überprüfungen stattfinden. Die IPV wird dann auf Basis der aktuellsten Steuerdaten berechnet (bis Juni 2013: Steuerdaten 2011, ab Juli 2013: Steuerdaten 2012).

Weiter gibt es die Unterscheidung, wann die Antragseinreichung erfolgt. Für das IPV-Jahr 2013 werden die Anträge im Kanton Zürich im Jahr 2012 verschickt und eingereicht. In anderen Kantonen wie Uri oder Aargau werden die Anträge erst im Jahr 2013 verschickt. Letzteres Vorgehen führt dazu, dass die Versicherten erst Ende Jahr die Verbilligungsbeiträge erhalten.³⁵ Im Kanton Zürich kann hingegen bereits ab Beginn des IPV-Jahres die Verbilligung monatsweise berücksichtigt werden. Dies ist entscheidend, da die Ansprüche „Aktualität“ und „Zahlung bereits zu Beginn des IPV-Jahres“ in Konflikt zueinander stehen.

Zu beachten ist auch, dass die Zeitnähe mit dem System zur Ermittlung der Anspruchsberechtigten zusammenhängt. So weist die Individuelle Benachrichtigung im Vergleich zur automatischen Auszahlung sowie zum Antragssystem eine grössere Zeitverzögerung auf.

Mit der Verschiebung des Stichtags (von 1. Januar auf 1. April) wird die Aktualität insofern verbessert, als dann ein grösserer Anteil an definitiven Steuerfaktoren vorliegt (gemäss Interviewaussage 95% anstatt 80%). Die fehlende Zeitnähe wird von den interviewten Personen dennoch als eines der grössten Probleme im Zürcher Prämienverbilligungssystem wahrgenommen.

Fazit zur Aktualität: Das Zürcher System ist nicht zeitnah. Dies wurde auch in den Interviews als eines der grössten Probleme des Prämienverbilligungssystems in Zürich bezeichnet. Ein grosser Vorteil des Systems ist hingegen, dass von den IPV-Bezüger/innen keine vorschüssigen Zahlungen geleistet werden müssen (d.h. die Prämie wird ab Januar des IPV-Jahres verbilligt).

³⁴ In einem Urteil des Verwaltungsgerichts vom 11.12.2012 wurde nun allerdings bestimmt, dass bei der Berechnung der IPV grundsätzlich auf die Steuerdaten des Vorjahres abzustützen sei. Grund: Das Gesuch zur IPV kann bis zum 31.12. des Anspruchsjahrs eingereicht werden. Zu diesem Zeitpunkt liegt bereits die Steuerveranlagung des Vorjahres vor. Ein allgemeines Abstützen auf die zweijährigen Steuerdaten sei daher nicht zulässig.

³⁵ Uri plant aus diesem Grund einen Systemwechsel (ab 2014).

4.4. Nachvollziehbarkeit

Komplexität

Die Bemessungsgrundlage steuerbares Einkommen ist relativ einfach. Die Werte aus der Steuererklärung werden weder korrigiert noch wird ein Teil des Vermögens dazugeschlagen. Auch das System der Individuellen Benachrichtigung – bei welchem ein ausgefülltes Formular mitgeschickt wird – kann als klar und wenig komplex bezeichnet werden. Das Berechnungsmodell mit den Einkommensstufen ist schliesslich für die Berechtigten einfach nachvollziehbar. Insofern ist das Zürcher Prämienverbilligungssystem für die Anspruchsberechtigten vergleichsweise einfach zu verstehen, was als sehr positiv zu werten ist.

Abstimmung mit anderen Sozialleistungen

In der Gesamtheit der Sozialleistungen wäre das Prämienverbilligungssystem noch einfacher nachzuvollziehen, wenn für die verschiedenen Sozialleistungen dieselben Bemessungsgrundlagen und Haushaltsdefinitionen gelten würden. Dies ist nicht der Fall.³⁶ So wird beispielsweise das Vermögen bei den Stipendien zu 10 Prozent zum Einkommen gezählt, bei der Alimentenbevorschussung und den Kleinkinderbetreuungsbeiträgen zu 1/15, wohingegen es bei der IPV lediglich eine Vermögensgrenze gibt. Ähnliches gilt für die Haushaltsdefinition: Bei der IPV und der Sozialhilfe werden sie separat unterstützt, bei der Alimentenbevorschussung und den Kleinkinderbetreuungsbeiträgen besteht ein Gesamtanspruch für den Haushalt. Es gibt allerdings auch Argumente, welche gegen eine Harmonisierung sprechen. So sagte ein Interviewpartner aus, dass unterschiedliche Instrumente es besser erlauben, unterschiedliche Gruppen zu erreichen.

Fazit zur Nachvollziehbarkeit: Das Zürcher System ist im Vergleich zu anderen kantonalen Prämienverbilligungssystemen relativ einfach.³⁷

³⁶ Vgl. econcept (2012): *Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem des Kantons Zürich: Stand der Umsetzung und Ansatzpunkte für eine Harmonisierung*, Schlussbericht.

³⁷ Die Nachvollziehbarkeit liesse sich ggf. nochmals erhöhen, wenn eine Harmonisierung der Bemessungsgrundlage über alle Sozialleistungen stattfände. Dies wird nachfolgend allerdings nicht weiter thematisiert, da die vorliegende Evaluation nur das Prämienverbilligungssystem beinhaltet.

4.5. Effizienz

4.5.1. Aufwand des Vollzugs

Der Vollzugaufwand der SVA beträgt jährlich rund 5 Mio. CHF und ca. 14 CHF pro bezugsberechtigter Person. Auch wenn mit dem Datenaustausch zwischen der SVA und den Versicherern gewisse Erleichterungen erwartet werden,³⁸ lässt die höhere Zahl der manuellen Bearbeitung den Vollzugaufwand steigen. Die manuelle Bearbeitung der Anträge wird in Zürich gleich wie in anderen Kantonen als grösster Kostentreiber genannt und ist bedingt durch:

- Krankenkassenwechsel
- Gesuche aufgrund von veränderten wirtschaftlichen Verhältnissen
- Gesuche aufgrund von veränderten persönlichen Verhältnissen
- Individuelle Prüfung bei jungen Erwachsenen in Ausbildung
- Wohnsitzwechsel

Insgesamt hat der Anteil der manuellen Abwicklung in den letzten Jahren zugenommen. Im Jahr 2012 betrug der Anteil der manuell zu bearbeitenden Dossiers 47%, im Jahr 2008 lag dieser Wert noch bei 39% (Zahlen aus dem Jahresbericht 2012 der SVA). Dadurch ist der Vollzugaufwand gestiegen.

Die Krankenkassenwechsel müssen manuell bearbeitet werden, daher besteht hier wenig Spielraum (2012: knapp 23'000 Wechsel). Gleiches gilt bei der Veränderung der persönlichen Verhältnisse und der Prüfung der Daten von jungen Erwachsenen in Ausbildung (ausser man würde wie z.B. die Kantone BS und BL auf eine Unterscheidung nach Ausbildungstätigkeit verzichten).

In Bezug auf die Wohnsitzwechsel würde die Aufhebung der Prämienregionen Vereinfachungen bedeuten (denn bei Wohnsitzwechseln innerhalb von Zürich muss die IPV ab dem Folgemonat angepasst werden).

Bei den Gesuchen aufgrund von veränderten wirtschaftlichen Verhältnissen (2012: 2'799 Anträge) stellt sich die Frage der Verhältnismässigkeit. Die Kosten für die manuelle Bearbeitung sind relativ hoch. Ist es der Nutzen auch? Betrachten wir dafür den Hintergrund der Regelung. Für die IPV 2013 sind in Zürich i.d.R. die Steuerdaten 2010 relevant. Zwischen 2010 und 2013 können sich die wirtschaftlichen Verhältnisse der Anspruchsberechtigten allerdings geändert haben. Das Problem ist immer vorhanden, jedoch umso stärker, je weiter das Bemessungsjahr vom Bezugsjahr entfernt ist. Die wirtschaftlichen Verhältnisse werden erst mit relativ

³⁸ Auf die Zeitnähe wird der Datenaustausch – wenn überhaupt – nur einen geringen Effekt haben.

grosser zeitlicher Verzögerung berücksichtigt. Die zeitliche Verzögerung ist beidseitig, d.h. sowohl Einkommensreduktionen als auch Einkommenserhöhungen werden erst verzögert wirksam. Man kann somit argumentieren, dass die Zeitverzögerung nicht grundsätzlich problematisch ist und somit auch keine Anträge bei veränderten finanziellen Verhältnissen eingereicht werden sollten. Aber: Bei Einkommensreduktionen kommt es für die betroffenen Personen teilweise zu finanziellen Engpässen. Drei Jahre auf die IPV-Anpassung zu warten, kann zu Härtefällen führen.

Im Kanton Zürich kann daher bei einer Einkommensveränderung ein individueller Antrag auf Neu-Berechnung der IPV gestellt werden. Bis zu einem Urteil des Sozialversicherungsgerichts im Jahr 2008³⁹ wurde die Praxis angewandt, dass nur dann eine Neu-Berechnung der IPV erfolgt, wenn sich das Einkommen um mindestens 30 Prozent reduziert hat. Diese Praxis wurde als unzulässig beurteilt. Aktuell kann bei jeder Einkommensreduktion – unabhängig von der Höhe dieser Reduktion – ein Antrag auf Neu-Berechnung der IPV gestellt werden. Diese Situation ist insofern unbefriedigend, als sie nicht effizient ist:

- Personen, bei welchen sich die IPV nicht ändert, können ein Gesuch einreichen. Dies entspricht einem Aufwand ohne Nutzen.
- Personen, bei welchen sich Einkommen und IPV nur geringfügig ändern, können ein Gesuch einreichen. Diesem Aufwand steht wenig Nutzen gegenüber. Beispiel: Bei einer alleinerziehenden Person mit zwei Kindern in Prämienregion 3 verringert sich das steuerbare Einkommen von 43'500 CHF auf 43'000 CHF. Sie reicht ein Gesuch ein. Ihr IPV-Anspruch wird angepasst. Sie erhält neu 2'172 CHF anstatt 2'028 CHF. Die Differenz beträgt 144 CHF pro Jahr oder 12 CHF pro Monat. Vor dem Hintergrund, dass (neu) Prämienverbilligungsbeiträge unter 200 CHF gar nicht mehr ausbezahlt werden, kann diese Änderung als vernachlässigbar bezeichnet werden.
- Bei einer Reduktion des Einkommens erfolgt eine schnelle Anpassung, bei einer Erhöhung des Einkommens ist die Reaktion sehr langsam.

³⁹ Vgl. KV.2007.00039, 24. September 2008.

4.5.2. Mögliche Fehlanreize

Neben dem Vollzugaufwand stellt sich die Frage, ob Fehlanreize im System dazu führen, dass das System weniger effizient ist. Folgende Punkte sind hier relevant:

- Fehlanreize in Bezug auf die Krankenkassenwahl: Führt die Übernahme der gesamten resp. eines grossen Teils der Prämie dazu, dass teurere Krankenkassen gewählt werden?⁴⁰
- Fehlanreize in Bezug auf die Erwerbstätigkeit: Führt das Stufenmodell aufgrund von Schwelleneffekten dazu, dass die Erwerbstätigkeit gesenkt oder nicht erhöht wird?

Fehlanreize in Bezug auf die Krankenkassenwahl

IPV-Bezüger/innen: Die IPV, welche unabhängig von der gewählten Krankenkasse, der Franchise und des Versicherungsmodells ist, setzt einen substanziellen Sparanreiz. Der Sparanreiz tritt allerdings nicht (oder zumindest deutlich weniger) auf, wenn die IPV einen sehr grossen Anteil der Prämie ausmacht, wie dies bei anspruchsberechtigten Kindern der Fall ist. In der Prämienregion 1 liegt die günstigste Krankenkasse beispielsweise bei 77 Prozent der Durchschnittsprämie.⁴¹ Familien mit anspruchsberechtigten Kindern haben aber keinen Anreiz, diese zu wählen. Allerdings kann dies u.E. vernachlässigt werden. Denn: Erstens liegen nur wenige Krankenkassen unter den 85 Prozent und zweitens ist für eine Familie die IPV insgesamt, d.h. für den gesamten Haushalt, von Bedeutung. Diese liegt deutlich unter den effektiven Prämien (auch bei den günstigsten Krankenkassen).

Sozialhilfebezüger/innen: Bei Sozialhilfebezüger/innen ist das Problem etwas stärker ausgeprägt, da die gesamten effektiven Prämienausgaben übernommen werden. Das heisst: Es fehlen die Anreize für Sozialhilfebezüger/innen, günstige Krankenkassen und alternative Versicherungsmodelle zu wählen. Es fragt sich jedoch, ob eine Änderung der Regelung sinnvoll ist. Würden nämlich maximal die Durchschnittskosten vergütet, würde dies verschiedene Nachteile mit sich bringen.

Als eines der gewichtigsten Argumente ist die Tatsache zu nennen, dass niemand gezwungen werden darf, die Krankenkasse zu wechseln. Bleibt eine Person aber

⁴⁰ Nicht Bestandteil der Studie sind die Anreize bei den Bezüger/innen von Ergänzungsleistungen (EL). Dennoch sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die Vergütung der Durchschnittsprämie nicht effizient ist. Denn: Ist die effektive Prämie von EL-Bezüger/innen tiefer als die Durchschnittsprämie, geht die Differenz zugunsten der EL-Bezüger/innen. Das heisst: Ein Teil der Prämienverbilligungsbeiträge wird gar nicht für die Prämienzahlungen verwendet. Vgl. dazu auch die Motion Graber (Ständerat, Juni 2012, 12.3435), die dies verhindern möchte.

⁴¹ Vgl. BAG, Prämienübersicht 2013.

bei einer Krankenkasse mit höherer Prämie, besteht die Gefahr, dass die Restprämie nicht bezahlt wird. Betreibungen und Verlustscheine sind die Folge. Dies erhöht wiederum die Prämienverbilligungsausgaben.

Würden sogar weniger als die Durchschnittskosten vergütet, würde diese Gefahr noch steigen. Einzige Alternative wäre die Regelung von Basel-Stadt: Den Krankenkassen werden die effektiven Prämien überwiesen. Resultiert eine Restprämie zwischen dem übernommenen Anteil an der Durchschnittsprämie (im Fall von Basel-Stadt: 90 Prozent) und der effektiven Prämie, wird dies bei der Auszahlung der Sozialhilfe in Abzug gebracht. Das Vorgehen ist allerdings umstritten, da dadurch der Grundbedarf geschmälert wird.

Weiter kann die Krankenkasse nicht immer sofort gewechselt werden, daher wären Fristen zu gewähren, bis zu deren Ablauf die effektive Prämie übernommen wird. Schliesslich müsste auch sichergestellt werden, dass die effektive Prämie bis maximal zur Durchschnittsprämie vergütet würde (d.h. dass daraus keine Gewinne resultieren). Dies alles führt zu administrativem Mehraufwand, welcher sich gemäss Interviewaussage nicht lohnen würde.

Im Kantonsvergleich ist die Vergütung der effektiven Prämie allerdings eher die Ausnahme. Die meisten Kantone vergüten die Richtprämie resp. Durchschnittsprämie.

Tabelle 4 Prämie für Sozialhilfebezüger/innen

Kanton	Prämie Sozialhilfebezüger
ZH	Effektive Prämie
BE	Bis zu bestimmtem Termin: effektive Prämie, danach: Prämie derjenigen Krankenkasse, bei welcher 20% in Bezug auf Prämie darunter liegen
LU	Richtprämie
UR	Richtprämie
SZ	Richtprämie
OW	Durchschnittsprämie (EDI)
NW	Richtprämie
GL	Richtprämie (= Durchschnittsprämie EDI)
ZG	Richtprämie
FR	Richtprämie (= Durchschnittsprämie)
SO	max. kantonale Durchschnittsprämie
BS	90% der kantonalen Durchschnittsprämie
BL	k.A.
SH	max. 90% der Richtprämie (Richtprämie = Durchschnittsprämie EDI)
AR	max. Richtprämie
AI	k.A.
SG	Effektive Prämie
GR	Durchschnittsprämie (EDI)
AG	Effektive Prämie
TG	kantonale Durchschnittsprämie (tiefer als bei EL)
TI	k.A.
VD	max. kantonale Richtprämie (jedoch höchstens die effektive Prämie)
VS	max. Referenz-Durchschnittsprämie (wie EL)
NE	Durchschnittsprämie (EDI) wie EL
GE	k.A.
JU	max. Durchschnittsprämie EDI (jedoch höchstens die effektive Prämie)

Quelle: Übersicht GDK (2012), Merkblätter der Kantone und Interviews mit Kantonsvertreter/innen (2013)

Während der Vernehmlassung im Rahmen der Teilrevision des EG KVG wurde eine weitere Möglichkeit diskutiert: Der Kanton übernimmt nur noch die Durchschnittsprämie, eine allfällige Differenz zur effektiven Prämie ist von den Gemeinden zu tragen. Den Gemeinden wird dadurch ein Anreiz gesetzt, dafür zu sorgen, dass Sozialhilfebezüger/innen nicht in speziell teuren Krankenkassen versichert sind (die jetzige Praxis ist hier sehr unterschiedlich, die einen Gemeinden fordern die Personen auf, eine günstige Krankenkasse zu wählen, die anderen nicht). Die zu erzielenden Einsparungen wurden auf rund 9 Mio. CHF pro Jahr geschätzt. Der Kanton Uri kennt eine ähnliche Regelung: Bei Sozialhilfebezüger/in wird die effektive Prämie berücksichtigt. Der Sozialdienst kann beim Kanton die Rückerstattung der Richtprämie beantragen.

Der Vorschlag wäre aus unserer Sicht eine praktikable Möglichkeit, die IPV-Ausgaben zu senken resp. anderweitig mit höherem Nutzen einzusetzen – ohne dass die betroffenen Sozialhilfebezüger/innen dadurch Nachteile haben. Da der Vorschlag während der Vernehmlassung allerdings verworfen wurde, scheint es zumindest im Moment politisch keine akzeptierte Lösung zu sein.

Insgesamt lässt sich daher sagen, dass eine Änderung der geltenden Regelungen mit anderen Problemen behaftet ist und sich daher nicht aufdrängt.

Junge Erwachsene: Ein Spezialfall stellt die Situation bei jungen Erwachsenen dar. Junge Erwachsene, die sich nicht in Erstausbildung befinden, erhalten eine Kinderverbilligung (Prämienregion 1: 1'044 CHF im Jahr 2013). Sind sie allerdings bei einer Krankenkasse versichert, die keine reduzierten Prämien für junge Erwachsene anbietet, wird ihnen eine IPV für Erwachsene zugesprochen, welche deutlich höher ist (Prämienregion 1: 1'716 CHF für eine Einzelperson, tiefste Einkommensklasse). Dies kann zur Folge haben, dass eine Person, welche bei einer Krankenkasse ohne reduzierte Prämien versichert ist, keinen Anreiz hat, die Krankenkasse zu wechseln. Zahlenbeispiel (Einzelperson, Prämienregion 1):

- Prämie erwachsene Person (= Durchschnittsprämie gemäss EDI): 5'112 CHF, IPV: 1'716 CHF, Restprämie: 3'396 CHF
- Prämie junge erwachsene Person (= Durchschnittsprämie gemäss EDI): 4'752 CHF, IPV: 1'044 CHF, Restprämie: 3'708 CHF

Für die Person lohnt es sich, die Erwachsenenprämie zu bezahlen, was für den Staat höhere Kosten verursacht. Bereits in Abschnitt 4.1. wurde die Problematik von jungen Erwachsenen, die nicht in Ausbildung sind, angesprochen. Der vorliegende Aspekt bestätigt den Bedarf nach einer Änderung der Regelung.

Fehlanreize in Bezug auf die Erwerbstätigkeit

Zürich verwendet – wie sieben weitere Kantone auch – ein Stufenmodell. Dieses erlaubt eine gezielte Entlastung spezifischer Bezügergruppen wie z.B. besonders einkommensschwacher Personen und ist gut steuerbar sowie einfach nachvollziehbar. Der grosse Nachteil des Stufenmodells ist jedoch, dass es Schwelleneffekte beinhaltet.⁴² Dies bedeutet: Eine kleine Erhöhung des Einkommens verursacht eine

⁴² Mit der Regelung des KVG, dass anspruchsberechtigten Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung mindestens 50% ihrer Prämie verbilligt werden muss, treten zudem immer Schwelleneffekte auf (unabhängig vom System).

grosse Reduktion der IPV und senkt somit das verfügbare Einkommen. In der weiteren Folge besteht kein Anreiz für einen Ausbau der Erwerbstätigkeit. Diese Problemstellung hat econcept in einer Studie vertieft analysiert.⁴³ Die Untersuchung hat aufgezeigt, dass im IPV-System punktuell relevante Schwelleneffekte auftreten. Um diese zu vermindern, wurden zwei zusätzliche Einkommensstufen geschaffen. Gleichzeitig wurde eine Software-Applikation entwickelt, welche die Überprüfung der Tarife auf Schwelleneffekte erlaubt. Das Zürcher System ist somit ein Stufenmodell mit allen Stärken und Schwächen. Aber: Die Problematik der Schwelleneffekte wurde berücksichtigt und die Stufen entsprechend austariert. Insofern ist ein Wechsel zu einem alternativen Modell nicht zwingend.

Dies wird auch in den Interviews bestätigt, in denen sich etwa gleich viele Personen für ein Prozentmodell⁴⁴ wie für ein Stufenmodell ausgesprochen haben.

Fazit zur Effizienz: Die manuelle Abwicklung individueller Gesuche ist kostenintensiv und sollte auf Personen mit grösseren Einkommensveränderungen eingeschränkt werden. Für junge Erwachsene, die nicht in Ausbildung sind, kann ein Fehlanreiz resultieren.

4.6. Gleichbehandlung

Schliesslich ist zu prüfen, ob das Kriterium der Gleichbehandlung erfüllt ist. Diesbezüglich sind insbesondere die Behandlung von quellensteuerpflichtigen Personen und die Unterschiede in der Vollzugspraxis der verschiedenen Gemeinden von Interesse.

Unterschiede in der Vollzugspraxis nach Gemeinden

In den Interviews hat sich gezeigt, dass die Gemeinden eine unterschiedliche Praxis in der IPV aufweisen. Folgende Punkte fielen dabei besonders auf:

- Die Stadt Zürich verhält sich im Vergleich zu anderen Gemeinden proaktiver. Beispielsweise werden alle Personen mit reduziertem Einkommen angeschrieben und auf die Möglichkeit eines Gesuchs aufgrund veränderter

⁴³ Vgl. econcept (2009-2010): *Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem*, Schlussberichte der Projektphase I und II

⁴⁴ Ein Prozentmodell gibt einen Selbstbehalt vor (z.B. 8 Prozent des Einkommens), der Rest wird über die IPV übernommen. Eine Person ohne Einkommen erhält somit eine Prämienübernahme. Schwelleneffekte treten nicht auf.

wirtschaftlicher Verhältnisse aufmerksam gemacht. Andere Gemeinden tun dies nicht.

- Das Vorgehen bei Personen, bei welchen keine Steuerdaten vorliegen, ist je nach Gemeinde unterschiedlich. Beispiel: Eine Gemeinde schätzt bei Zuzüger/innen das Einkommen (z.B. auf Basis von Bundessteuerdaten, früherem Sozialhilfeanspruch oder Beruf) und gewährt die IPV auf diesen provisorischen Daten. Eine andere Gemeinde erstellt zwar eine provisorische Steuerrechnung, vergütet die IPV aber erst nach Vorliegen der definitiven Steuerdaten. Eine dritte Gemeinde löscht alle Personen, bei welchen keine Steuererklärungen vorliegen, aus der Anspruchsberechtigung.
- Bei Steuerregisterwechseln während des Jahres (Quellensteuerpflicht und ordentliche Steuerpflicht) ist nicht definiert, auf welche Grundlage abzustützen ist. Gemäss Angabe der Stadt Zürich erfolgt die Handhabung in den Gemeinden sehr unterschiedlich.
- Einige Gemeinden nutzen die Möglichkeit, dass Personen, die unter dem sozialen Existenzminimum leben, auch ohne Sozialhilfebezug ein Gesuch für eine vollständige Prämienübernahme stellen können, nicht.
- Einige Gemeinden legen ihren Sozialhilfebezüger/innen nahe, eine günstige Krankenkasse zu wählen, andere tun dies nicht.

Solche Unterschiede können eine substanzielle Ungleichbehandlung zwischen den potenziell anspruchsberechtigten Personen verschiedener Gemeinden darstellen. Dies ist insofern ein Problem, als die Prämienverbilligung kantonale geregelt wird (mit vorgegebenen Rahmenbedingungen durch den Bund). Das IPV-System ist daher als kantonale Aufgabe, nicht als kommunale definiert. Unterschiede in den verschiedenen Gemeinden sind somit nicht vorgesehen. Bestimmen die Gemeinden das IPV-System dennoch in zentralen Fragen mit, ist zudem auch die fiskalische Äquivalenz zwischen Entscheidungsträger und Finanzierer nicht mehr erfüllt.

Quellensteuerpflichtige

Bei den Quellensteuerpflichtigen unterscheidet sich der Ablauf der IPV-Berechnung im Vergleich zu Personen des ordentlichen Steuerregisters: Ein Rohbestand der quellensteuerpflichtigen Personen wird vom kantonale Steueramt an die Gemeinden gemeldet. Diese ermitteln zusammen mit den Einwohnerkontrollen die Familiensituation.

In den Interviews wurde von einigen Gemeindevertreter/innen die Problematik der quellensteuerpflichtigen Personen angesprochen. Die Steuerdaten seien von unge-

nügender Qualität, unvollständig, veraltet und zu spät verfügbar. Dies führe wiederholt dazu, dass quellensteuerpflichtige Personen nicht informiert würden, obwohl sie anspruchsberechtigt wären.

Die Stadt Zürich hat für das Jahr 2013 einen Datenvergleich durchgeführt. Dieser hat aufgezeigt, dass zwischen 5% und 10% der gemeldeten Personen fälschlicherweise als anspruchsberechtigt ausgewiesen wurden und bei weiteren 10% der Personen ein zu hoher Anspruch anerkannt worden wäre. Die Stadt Zürich hat diese Falschmeldungen zwar weitestgehend bereinigt, allerdings mit hohem Aufwand.

Weiter wird bei den Quellensteuerpflichtigen der Bemessungszeitpunkt zwei Jahre vor dem Bezugsjahr genommen, während bei den IPV-Bezüger/innen des ordentlichen Steuerregisters die dreijährigen Steuerdaten verwendet werden. Dies stellt eine gewisse Ungleichbehandlung dar und führt auch dazu, dass die quellensteuerpflichtigen Bezüger/innen den Zahlungen u.U. vorschüssig nachkommen müssen.

Ein weiteres Problem ist, dass diejenigen Personen, welche nicht erwerbstätig sind, gar nicht erfasst und somit auch nicht angeschrieben werden. Gemäss der Antwort des Regierungsrates auf die Anfrage Weil-Goldstein (1999) bezüglich Auszahlung der Prämienverbilligungen an Quellensteuerpflichtige⁴⁵ ist das Verhältnis zwischen Berechtigten und Nicht-Berechtigten bei Schweizern und Ausländern zwar vergleichbar. Die Auswertung ist aber nicht nach Einkommen bereinigt.

Quellensteuerpflichtige Personen werden daher weniger über ihren Anspruch informiert als Personen des ordentlichen Steuerverfahrens. Dies stellt eine Ungleichbehandlung dar.

Fazit zur Gleichbehandlung: Die Datenqualität bei den Quellensteuerpflichtigen und die Unterschiede in der Praxis zwischen den Gemeinden führen zu Ungleichbehandlungen.

⁴⁵ Vgl. KR-Nr. 466/1998.

4.7. Zwischenfazit

Aus der Gesamtevaluation des Prämienverbilligungssystems lässt sich folgendes Fazit ziehen: Das Zürcher Prämienverbilligungssystem weist viele Vorteile auf. Es gibt jedoch auch Optimierungspotenzial.

Nachfolgende Tabelle führt die Regelungen nach den Komponenten des Prämienverbilligungssystems (Anspruchsberechtigung, Höhe der IPV, Verfahren und übrige PV) auf und stellt unsere Beurteilung nach den Referenzkriterien (Bedarfsgerechtigkeit, Effektivität, Aktualität, Effizienz, Nachvollziehbarkeit, Gleichbehandlung) dar. Daraus abgeleitet ergeben sich Problemfelder, für welche im nachfolgenden Kapitel Lösungsvorschläge diskutiert werden.

Die Beurteilung bestätigte sich in den Interviews. Als grösste Schwäche wurde die geringe Zeitnähe genannt. Der Einbezug der Gemeinden wurde unterschiedlich bewertet. Während einige Interviewpartner/innen dies als Stärke nannten, sagten andere aus, dass zu viele Stellen involviert seien. Als grösste Vorteile des Zürcher Systems wurden die Einfachheit, der geringe Aufwand sowie die Anlehnung an ein bestehendes System (Steuern) genannt.⁴⁶

⁴⁶ Aufgeführt sind diejenigen Stärken, welche mehrfach genannt wurden. Eine vollständige Übersicht zu den Stärken und Schwächen gemäss Aussagen der Interviewpartner/innen findet sich in Anhang II.

Tabelle 5 Übersicht Beurteilung Prämienverbilligungssystem

	Regelung	Beurteilung (Referenzkriterien)
Anspruchsberechtigung und Berechnung der IPV	Berechnungsbasis: dreijährige Steuerdaten (geringe Zeitnähe)	Aktualität nur teilweise erfüllt (trotz Verbesserung durch Verschiebung des Stichtags) Anmerkungen: Die Anlehnung an ein bestehendes System (Steuern) ist eine Stärke. Die fehlende Zeitnähe ist jedoch problematisch, besonders bei substantiellen Einkommensveränderungen und bei Personen ohne Steuerdaten.
	Gesuche bei Einkommensreduktionen möglich	Effizienz nur teilweise erfüllt Anmerkungen: Die manuelle Abwicklung ist kostenintensiv und weist nur bei substantiellen Einkommensänderungen ein positives Kosten-Nutzen-Verhältnis auf.
	Bemessungsgrundlage	Effektivität nur teilweise erfüllt.
	Stufenmodell	Nachvollziehbarkeit erfüllt.
	Eigenständiger Anspruch von jungen Erwachsenen	Effektivität nur teilweise erfüllt. Anmerkungen: Der IPV-Bezug von jungen Erwachsenen ist unabhängig von ihrer tatsächlichen wirtschaftlichen Situation (keine Berücksichtigung von elterlichen Unterstützungsleistungen).
Höhe	IPV für junge Erwachsene nicht in Ausbildung ist einkommensunabhängig und abhängig von der Wahl der Krankenkasse	Bedarfsgerechtigkeit und Effizienz nur teilweise erfüllt
	Jährliche Schwankungen der Mittel für die IPV	Bedarfsgerechtigkeit nur teilweise erfüllt.
Verfahren	Individuelle Benachrichtigung	Effektivität erfüllt.
	Einbezug der Gemeinden	Gleichbehandlung nur teilweise erfüllt.
	Verfahren bei Quellensteuerpflichtigen	Gleichbehandlung nur teilweise erfüllt.
	IPV wird ab Januar ausbezahlt	Aktualität erfüllt.
Übrige PV	Übernahme der effektiven Prämie für Sozialhilfebezüger	Bedarfsgerechtigkeit erfüllt.

5. Optimierung des Prämienverbilligungssystems

Das vorige Kapitel hat die Problembereiche im Zürcher Prämienverbilligungssystem identifiziert. Das vorliegende Kapitel diskutiert nun Lösungsansätze.

5.1. Zeitnähe

Problem: Das Prämienverbilligungssystem in Zürich ist wenig aktuell. Dies führt zu folgenden Problemen:

- Personen sind anspruchsberechtigt, obwohl sie bereits über ein höheres Einkommen verfügen. Typisches Beispiel hier sind Studierende nach ihrem Abschluss.
- Personen sind nicht anspruchsberechtigt, obwohl sie über ein tieferes Einkommen verfügen. Die verschlechterten Verhältnisse können die Personen in finanzielle Schwierigkeiten bringen.
- Personen sind anspruchsberechtigt, obwohl das Einkommen unbekannt ist, weil noch keine Steuerdaten vorliegen (insb. junge Erwachsene, Personen mit veränderten persönlichen Verhältnissen und Zuzüger/innen).

Lösungsmöglichkeiten: Aus unserer Sicht gibt es zwei Ansätze (welche auch kombiniert angewandt werden können):

- Die Zeitnähe des Gesamtsystems wird verbessert.
- Die oben aufgeführten Problembereiche werden punktuell entschärft.

5.1.1. Zeitnähe des Gesamtsystems

Die Zeitnähe des Gesamtsystems kann durch verschiedene Lösungsvarianten verbessert werden:

Provisorische Steuerdaten: Die Verwendung von provisorischen Steuerdaten (= eingereichten Steuererklärungen) wird in den Interviews skeptisch beurteilt, da hierbei ein hoher Aufwand für Korrekturen anfällt (auch wenn die Steuer-Software, welche von rund 450'000 Steuerpflichtigen⁴⁷ in Zürich genutzt wird, gröbere Fehler verhindern kann). Auch wäre es schwierig, die Rückforderungen zu realisieren. Keine Anpassungen vorzunehmen, ist u.E. ebenfalls ein falscher Ansatz, da dies neue Ungerechtigkeiten generieren und Fehlanreize schaffen würde. Ein Interviewpartner war hingegen der Ansicht, dass mit der Verwendung der

⁴⁷ Zum Vergleich: Im Jahr 2011 wurden rund 900'000 Steuererklärungen eingereicht (Neuzugänge, vgl. Entwicklungs- und Finanzplanung 2013-2016, Finanzdirektion, S. 242).

Steuerdaten das Problem der fehlenden Zeitnähe entschärft werden könnte. Denn: Für viele Personen sei der Unterschied zwischen provisorischen und definitiven Steuerdaten sehr gering; bei Erstanmeldern und Zuzüger/innen wäre der Wechsel hingegen von Vorteil. Diese These müsste näher geprüft werden.

Gegenwartsprinzip: Ähnliche Aussagen wie zu den provisorischen Steuerdaten wurden für das Gegenwartsprinzip (Selbstdeklaration und nachträgliche Korrektur) gemacht: Dieses vermag zwar eine vollumfängliche Zeitnähe zu gewährleisten, weist jedoch verschiedene Nachteile auf:

- Das Gegenwartsprinzip generiert einen hohen Aufwand. Zwei Interviewpartner/innen haben sogar von einem „doppelten Aufwand“ gesprochen, da alle Angaben kontrolliert resp. korrigiert werden müssen. Es wird ein paralleles System zu den Steuern geschaffen, was oftmals als nicht sinnvoll beurteilt wird. So nannten mehrere Interviewpartner/innen die Anlehnung an die Steuerdaten im heutigen System eine grosse Stärke.
- Weiter wurde vermerkt, dass Rückforderungen aufwändig und kompliziert sind (Rückforderungen über Krankenkassen sind nötig, evtl. sind die IPV-Bezüger/innen nicht in der Lage, die höheren Prämien zu bezahlen, Betreibungen sind notwendig, etc.). Im Jahresbericht 2012 der SVA zu den Durchführungsaufgaben im KVG wird diesbezüglich Folgendes ausgesagt (S. 6): „*Das Inkasso von unrechtmässig bezogenen IPV-Beträgen gestaltet sich vielfach äusserst schwierig und die geforderten Summen können oftmals nur in kleinen Raten beglichen werden. Die Kundinnen und Kunden nehmen zwar zur Kenntnis, dass IPV-Beträge bei Nachmeldungen oft aufgrund von provisorischen Steuerfaktoren verfügt werden, doch wird eine mögliche Rückforderung nicht in Betracht gezogen.*“
- Schliesslich wurde ausgesagt, dass die Selbstdeklaration die IPV-Bezüger/innen teilweise überfordern kann. Es würden somit Hürden geschaffen, die es einigen Betroffenen sehr schwer macht, ihren Anspruch geltend zu machen. Für diese Personen würde das System dadurch nicht gerechter – im Gegenteil. Die Selbstdeklaration würde aufgrund der notwendigen Begleitung und Anleitung durch die Behörden den Vollzugaufwand nochmals erhöhen.

Für das IPV-System insgesamt wurde das Gegenwartsprinzip von den Interviewpartner/innen klar abgelehnt.

Laufende und unterjährige Anpassungen: Laufende Anpassungen werden aufgrund des hohen Aufwands tendenziell negativ gesehen resp. sogar als nicht durchführbar bezeichnet. Eine weitere Möglichkeit wurde in den Interviews vorgeschlagen: Es

wäre denkbar, die Ermittlung des Anspruchs anstatt einmal pro Jahr halbjährlich vorzunehmen. Somit könnte das System zeitnäher gestaltet werden. Aber natürlich führt auch diese Lösung zu einem Mehraufwand bei den Gemeinden. Aufgrund der Schwierigkeiten bei der Datenlieferung einiger Gemeinden (Datenqualität) beurteilt die SVA ein solches Vorgehen als „nicht möglich“.

Zentralisierung der Steuerdaten: In diesem Zusammenhang wurde ebenfalls diskutiert, ob die Zentralisierung der Steuerdaten eine Verbesserung bringt. Der Konsens war, dass die Zentralisierung geringe Effekte auf die Aktualität hat. Der Ablauf würde sich lediglich um 2-3 Wochen verkürzen. Aber: Durch die Zentralisierung der Steuerdaten wäre es leichter möglich, unterjährige Anpassungen vorzunehmen. Von einer Person wurde zudem ausgesagt, dass die Zentralisierung nur dann effektiv wäre, wenn auch die Einwohnerdaten zentral integriert würden.

Einschub: Zentralisierung der Steuerdaten – Projekt ZüriPrimo

Das Projekt „ZüriPrimo“ sieht die Schaffung eines Gesamtsystems zur integrierten Steuerbewirtschaftung vor. „ZüriPrimo“ wird während des Zeitraums 2004-2018 durchgeführt und besteht aus 12 – gestaffelt eingeführten – Einzelprojekten (sog. Realisierungseinheiten). Eine dieser Realisierungseinheiten (RE01) bezweckt den Aufbau eines zentralen Steuerregisters sowie die Schaffung von Datenschnittstellen mit den kommunalen Veranlagungssystemen. Im Jahr 2011 waren bereits 99% aller Steuerpflichtigen darin erfasst; bis 2014 sollen es 100% sein.⁴⁸

Neben dem Potenzial die Zeitnähe des IPV-Systems zu verbessern, hat eine Zentralisierung der Steuerdaten weitere Vorteile:

- Die Datenqualität bei der Datenlieferung würde vereinheitlicht, was den Vollzugsaufwand reduziert.
- Weiter wäre es leichter möglich, die Bemessungsgrundlage zu korrigieren (z.B. Aufrechnungen der Abzüge, Einbezug des steuerbaren Vermögens).
- Schliesslich hat die Zentralisierung der Steuerdaten den Vorteil, dass nur noch ein IT-Programm zur Ermittlung der Anspruchsberechtigung resp. zur Berechnung der Höhe der IPV verwendet wird. Die Qualität der zurzeit von den Gemeinden verwendeten IT-Programme scheint gemäss Interviewaussage unterschiedlich zu sein.

⁴⁸ Vgl. Entwicklungs- und Finanzplanung 2013-2016, Finanzdirektion, S. 242.

Spätere Auszahlung der IPV: Wie bereits in Kapitel 4.3. erwähnt, steht die Zeitnähe in Konflikt mit dem Termin der Auszahlung. Würde die Prämie den Bezüger/innen z.B. erst ab Mitte Jahr verbilligt, wäre hier ein grösserer Spielraum möglich. Dies ist gemäss Interviewaussage allerdings zwingend zu verhindern: Vorschüssige Zahlungen durch die IPV-Bezüger/innen seien auf jeden Fall zu vermeiden – selbst wenn dies eine geringere Zeitnähe bedeutet. Das wichtigste Argument dagegen stellt die Tatsache dar, dass von vorschüssigen Zahlungen alle IPV-Bezüger/innen betroffen wären, während die fehlende Zeitnähe nur bei bestimmten Bezüger/innen problematisch ist. Würde man die Auszahlung der IPV verschieben, würden viele „bestraft“.

Systemwechsel: Die Individuelle Benachrichtigung ist im Vergleich zu automatischen Auszahlungssystemen (ohne Antrag) und auch zu reinen Antragssystemen weniger zeitnah. Das System der Individuellen Benachrichtigung wurde in den Interviews allerdings als sehr gut bezeichnet. Ein Systemwechsel kommt für den grössten Teil der Interviewpartner/innen daher nicht in Frage. Von einem Interviewpartner wurde jedoch eine Lösung vorgeschlagen, welche das Verfahren verkürzen könnte: Bereits im Rahmen der Steuererklärung sollte die IPV beantragt werden. Somit würde die Benachrichtigung mit anschliessendem Antrag wegfallen.

Beurteilung

Im Bereich des Ablaufs wird mit der Verschiebung des Stichtages bereits eine bessere Zeitnähe erreicht. Gemäss Aussage der SVA sind dann die dreijährigen Steuerdaten von ca. 95% der Anspruchsberechtigten definitiv (anstelle von ca. 80% wie bisher).

Eine grössere Zeitnähe des Gesamtsystems ist bei einer Zentralisierung der Steuerdaten zu erreichen. Alternativ könnten folgende Lösungsvarianten geprüft werden:

- Antrag auf IPV im Rahmen der Steuererklärung: Dieser Vorschlag stellt u.E. eine innovative Lösung dar, welche hinsichtlich Wirkung auf die Zeitnähe und Detailausgestaltung (z.B. was passiert bei Fristerstreckungen?) näher geprüft werden könnte. Der Nachteil ist, dass – auch wenn der Vorschlag keinen eigentlichen Systemwechsel darstellt – die Bevölkerung weniger aktiv werden muss (Grund: Die Steuererklärung ist auf jeden Fall einzureichen). Es ist davon auszugehen, dass die Bezugsquote steigen würde.
- Verwendung von provisorischen Steuerdaten: Die Verwendung von provisorischen Steuerdaten wäre ebenfalls eine Alternative, allerdings mit dem

Nachteil eines höheren Aufwands. Wie weit die provisorischen von den definitiven Daten auseinanderliegen, müsste im Rahmen einer statistischen Auswertung überprüft werden.

Empfehlung: Mit der Zentralisierung der Steuerdaten (ZüriPrimo) sollten unterjährige Anpassungen der IPV vorgenommen werden. Alternativ könnten die Verwendung von provisorischen Steuerdaten oder die Beantragung der IPV im Rahmen der Steuererklärung geprüft werden.

5.1.2. Punktuelle Verbesserungen der Zeitnähe

Lösungsmöglichkeiten

Punktuell können Probleme, welche aufgrund der fehlenden Zeitnähe resultieren, folgendermassen gelöst werden:

Personen mit verschlechterten finanziellen Verhältnissen: Bei verschlechterten finanziellen Verhältnissen besteht die Möglichkeit eines Gesuchs zur Neuberechnung der IPV. Auch andere Kantone berücksichtigen die Veränderung der wirtschaftlichen Verhältnisse. Mit Blick auf ein ausgewogenes Kosten-Nutzen-Verhältnis legen viele Kantone nach wie vor eine Grenze fest, ab welcher sie die Veränderung berücksichtigen (zwischen 20 und 30 Prozent des Einkommens), teilweise auch eine minimale Dauer der Veränderung.

Tabella 6 *Änderung der wirtschaftlichen Verhältnisse in den kantonalen IPV-Systemen*

Kanton	Gesuch möglich?	Bedingungen für eine Neu-Berechnung
ZH	ja	nein
BE	ja	bei erheblicher (min. 30% zum Vorjahr) und dauerhafter (2 Jahre) Veränderung des Familieneinkommens
LU	ja	Zusätzlicher Anspruch möglich, wenn Steuerveranlagung des Anspruchsjahres um min. 25% von der ursprünglichen Berechnungsgrundlage abweicht
UR	ja	Änderung des Einkommens im Vorjahr: Neu-Berechnung bei mindestens 25% Einkommensreduktion, Änderung im laufenden Jahr: Keine Berücksichtigung
SZ	nein	-
OW	ja	Anrechenbares Einkommen und Vermögen entspricht offensichtlich nicht der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Antragstellers
NW	k.A.	k.A.
GL	ja	erhebliche Veränderung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (zulasten oder zugunsten der versicherten Person)
ZG	ja	massgebendes Einkommen muss 2011 mind. 25% tiefer sein als 2010
FR	nein	-
SO	ja	wenn in Zahlungsfähigkeit stark beeinträchtigt
BS	ja	wenn aktuelles Einkommen um mind. 20% abweicht und mind. 3 Monate andauert
BL	ja	wenn Einkommen um mind. 20% verringert (Vorjahr im Vergleich zu Veranlagung)
SH	k.A.	k.A.
AR	k.A.	k.A.
AI	k.A.	k.A.
SG	ja	wenn Einkommen offensichtlich nicht der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entspricht
GR	ja	Änderung des anrechenbaren Einkommens um mindestens 20%
AG	ja	mindestens 20% Veränderung, mindestens 6 Monate Dauer
TG	ja	verschlechterte wirtschaftliche Verhältnisse, nachträgliche Rückerstattung
TI	ja	beträchtliche Einkommensänderung (z.B. Arbeitslosigkeit seit 6 Monaten)
VD	ja	bei einem Unterschied von über 20% (positiv oder negativ)
VS	ja	Vorjahr: wenn massgebendes Einkommen 30% niedriger oder wenn wesentlich und dauerhaft höher
NE	ja	wenn Einkommen mindestens 20% geringer
GE	ja	wesentliche und nachhaltige Verschlechterung
JU	ja	auf Antrag wird Vorjahr berücksichtigt

Quelle: Übersicht GDK (2012), Merkblätter der Kantone und Interviews mit Kantonsvertreter/innen (2013)

Personen mit verbesserten finanziellen Verhältnissen: Interessant ist, dass es Kantone gibt, welche nicht nur die Möglichkeit zu einem Gesuch bei einer Reduktion des Einkommens ermöglichen, sondern ein beidseitiges System eingerichtet haben, d.h. substanzielle Einkommenserhöhungen sind zu melden.

Im Kanton Basel-Stadt müssen Bezüger/innen von Prämienverbilligungen melden, wenn ihr Einkommen um 20 Prozent oder mehr steigt. Wer dies nicht tut, muss die IPV zurückzahlen und eine Aufwandsgebühr entrichten (zwischen 0 und 150 CHF). Pro Jahr betrifft dies ca. 3'000 Dossiers (rund 20% der Fälle). Allerdings werden oftmals auch Einkommensveränderungen unter 20 Prozent gemeldet, um sicher zu gehen. Bei der nächsten Steuerveranlagung werden dann alle Fälle überprüft, bei welchen sich das Einkommen um mehr als 20 Prozent verändert hat und die dies nicht gemeldet haben. Gemäss Interviewaussage sind dies weniger als 5 Prozent. Das System ist im Sinne der Gleichbehandlung von Einkommensreduktionen und Einkommenserhöhungen positiv zu betrachten, allerdings ist es auch sehr aufwändig. Den Kantonen Neuenburg und Wallis, welche ein ähnliches System kennen, fehlen dann auch oft die Ressourcen, um diese Überprüfungen umfassend vorzunehmen. Nicht nur der Aufwand für die Kontrollen fällt an, sondern die Rückforderungen führen teilweise auch zu Betreibungen und Einsprüchen. Zwar kann bei allen Personen, welche weiterhin anspruchsberechtigt bleiben, die Korrektur direkt über die Krankenkassen erfolgen (d.h. die Rückforderung wird direkt von der Verbilligung in Abzug gebracht). Dies kann allerdings ebenfalls zu Problemen und sogar zu Betreibungen führen: Wenn die IPV-Bezüger/innen nämlich mit der höheren IPV rechnen, ist es ihnen ggf. nicht möglich die – nun höhere – Prämie zu bezahlen.

Für Zürich schätzen die Interviewpartner/innen ein solches System als ungeeignet ein. Zu beachten ist, dass Einkommenssteigerungen v.a. bei jungen Erwachsenen nach Ende ihrer Ausbildung ein Problem darstellen. Dies könnte aber auch über andere Mechanismen entschärft werden. So werden beispielsweise in St. Gallen Sonderbestimmungen für Personen geprüft, welche eine Ausbildung abgeschlossen haben. In Diskussion ist, dass bei dieser Gruppe die aktuellen Einkommens- und Vermögensverhältnisse verwendet werden.

Personen mit unbekanntem finanziellen Verhältnissen: Steuerdaten fehlen primär bei jungen Erwachsenen, Zuzüger/innen und Personen mit veränderten wirtschaftlichen Verhältnissen.

Grundsätzlich könnte für diese Personen der Ansatz von St. Gallen übernommen werden: Liegen keine definitiven Steuerdaten vor, werden die provisorischen Daten verwendet (insb. Personen mit veränderten persönlichen Verhältnissen). Liegen auch keine provisorischen Steuerdaten vor (insb. junge Erwachsene), wird das Gegenwartsprinzip angewandt. St. Gallen stützt – der geringeren Komplexität we-

gen – bei diesen Fällen auf das Bruttoeinkommen (anstelle des korrigierten Reineinkommens) ab.

Auch im Kanton Aargau ist eine Umstellung auf das Gegenwartsprinzip in Diskussion, falls keine Steuerdaten vorliegen. Bisher werden – gleich wie im Kanton Zürich – die zu einem Stichtag letzten definitiv verfügbaren Steuerdaten verwendet. Geplant ist nun eine Änderung, dass immer die Steuerdaten berücksichtigt werden, welche 3 Jahre zurückliegen (im Vergleich zum IPV-Jahr). Sollten diese Daten nicht vorhanden sein, wird das Gegenwartsprinzip angewandt. Ein solcher Vorschlag wäre auch in Zürich möglich. Ein weiterer Vorteil der Umstellung ist, dass mit der Festlegung auf die dreijährigen Steuerdaten verhindert wird, dass mit derselben Steuererklärung mehrmals IPV bezogen werden kann. Dies ist beispielsweise bei Studierenden relevant, welche nach Studienabschluss mit dem Einreichen der Steuererklärung zuwarten, um nochmals eine höhere IPV zu erhalten.

Bei jungen Erwachsenen in Ausbildung würde der bereits diskutierte Gesamtanspruch für Personen in Ausbildung zusammen mit ihren Eltern die Situation zusätzlich entschärfen. Andere Kantone kennen diesbezüglich folgende Ansätze:⁴⁹

- Bern kennt bereits ab 16 Jahren die Steuerpflicht. Somit sind bei Volljährigkeit die Steuerdaten bereits vorhanden.
- Neuenburg verzichtet auf einen Automatismus bei den jungen Erwachsenen, es ist ein Antrag notwendig (wobei der individuelle Fall geprüft wird).
- Basel-Landschaft verwendet die Steuerdaten des Vorjahres (sobald diese vorliegen), dann erfolgt ein rückwirkender Anspruch.
- Wallis verwendet ebenfalls die Steuerdaten des Vorjahres, sofern diese vorhanden sind, ansonsten stützt sich der Kanton auf das Gegenwartsprinzip ab (z.B. Lohnausweis).
- Im Kanton Luzern tritt das Problem – wie bei anderen Kantonen mit einem gemeinsamen Anspruch von Eltern und jungen Erwachsenen in Ausbildung – weniger oft auf. Aber wenn, dann müssen die Anspruchsberechtigten so lange warten, bis die ersten Steuerdaten vorhanden sind.
- Wallis und Aargau haben bis zum Alter von 20 Jahren einen gemeinsamen Anspruch von Eltern und jungen Erwachsenen definiert.
- Uri nimmt – gleich wie Zürich – ein Einkommen und Vermögen von Null an, wenn keine Steuerdaten vorliegen.

⁴⁹ Quelle: Interviews mit Kantonsvertreter/innen

Beurteilung

Punktuelle Verbesserungen der Zeitnähe bei Personen ohne Steuerdaten: Folgender Ansatz ist u.E. bei Personen ohne Steuerdaten zu empfehlen: Liegen keine definitiven Steuerdaten vor, werden die provisorischen Daten verwendet. Liegen auch keine provisorischen Steuerdaten vor, wird das Gegenwartsprinzip angewandt. Bei jungen Erwachsenen in Ausbildung käme alternativ auch ein gemeinsamer Anspruch mit den Eltern bis zum Vorliegen der ersten Steuererklärung in Frage (vgl. dazu auch Kapitel 5.3.).

Punktuelle Verbesserungen der Zeitnähe bei verschlechterten finanziellen Verhältnissen: Im Bereich der Veränderung der wirtschaftlichen Verhältnisse wäre zu prüfen, ob nicht wieder gewisse Bedingungen für einen Antrag eingeführt werden können. Dies ist aufgrund des Urteils des Sozialversicherungsgerichts möglicherweise schwierig durchzusetzen. Trotzdem sollte man sich bewusst machen, dass die jetzige Situation noch unbefriedigender ist. Dabei sind folgende Überlegungen zu beachten:

- Das Vorgehen, dass Kriterien für eine Neu-Berechnung festgelegt werden, entspricht einer gängigen Praxis der Kantone. Mindestens 11 Kantone (einige Angaben fehlen) haben Prozentsätze einer minimalen Einkommensveränderung definiert. Aber nicht nur in der Praxis, sondern auch in Gerichtsurteilen wurden Grenzwerte als zulässig beurteilt. In einem Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Luzern vom 11.1.1996 wurde der gesetzliche Wortlaut „*die letzte rechtskräftige Steuerveranlagung dient nicht als Bemessungsgrundlage, wenn sie mit der aktuellen wirtschaftlichen Lage offensichtlich nicht übereinstimmt*“ nicht nur akzeptiert, sondern sogar konkretisiert: In Anlehnung an Regelungen in der AHV sowie bei der Grundstückgewinnbesteuerung im Kanton Zürich sei eine Veränderung dann offensichtlich, wenn sie mindestens 25% betrage.
- Analog zur Regelung, dass geringfügige IPV-Beträge erst gar nicht ausbezahlt werden, wäre es u.E. vertretbar, nur grössere Einkommensveränderungen zu berücksichtigen. Betrachtet man zudem nicht nur einen Moment, sondern einen längeren Zeitraum, gleichen sich die Einkommensveränderungen möglicherweise wieder aus (denn nicht nur verschlechterte, sondern auch verbesserte finanzielle Verhältnisse werden erst mit einer zeitlichen Verzögerung berücksichtigt).
- Die heutige Regelung korrigiert bereits kleine Einkommensänderungen zwischen dem Berechnungsjahr (z.B. 2010 für das IPV-Jahr 2013) und dem Auszahlungsjahr. Allerdings werden nur Änderungen berücksichtigt,

für welche zumindest provisorischen Steuerdaten vorliegen (das heisst Änderungen, welche 2012 oder früher auftraten). Bei Änderungen im IPV-Jahr muss abgewartet werden, bis die Steuererklärung 2013 vorliegt. Die jetzige Regelung kann somit auch nicht gewährleisten, dass Personen, welche im IPV-Jahr auf eine (höhere) IPV angewiesen sind, diese auch dann erhalten, wenn sie sie wirklich benötigen; es besteht immer eine Zeitverzögerung. Insofern ist die heutige Regelung im Gesamtbild des Systems nicht verhältnismässig. Aus unserer Sicht wäre es besser, Grenzwerte für die Nachmeldungen einzuführen, dafür auch wirtschaftliche Veränderungen im IPV-Jahr selbst zu berücksichtigen. Eine Voraussetzung dazu wäre u.E. allerdings nicht nur die Voraussetzung der substantiellen, sondern auch der *dauerhaften* Einkommensveränderung, analog zu Regelungen in anderen Kantonen (z.B. Bern, Basel-Stadt, Genf, Wallis, Aargau).⁵⁰ Beispiel Kanton Aargau: Bei einer Einkommensverschlechterung kann ein Antrag zur Neu-Berechnung der IPV gestellt werden, sofern die Einkommensveränderung mindestens 20 Prozent beträgt und mindestens 6 Monate andauert. Das Gesuch kann im laufenden IPV-Jahr sofort nach Ablauf der 6 Monate gestellt werden. Der Lösungsvorschlag generiert allerdings administrativen Mehraufwand und kann bestehende Probleme im System ggf. noch verstärken (Asymmetrie zwischen Einkommenserhöhung und Einkommensverschlechterung, unterschiedliche Behandlung der Einwohner/innen verschiedener Gemeinden). Schliesslich wäre zu klären, ob die Anpassung der IPV ab Antrag oder rückwirkend ab Eintritt des Ereignisses angepasst werden sollte.

- Das Urteil des Sozialversicherungsgerichts im Kanton Zürich kritisierte nicht nur die 30 Prozent Regelung, sondern auch den Umstand, dass nicht klar sei, welches Jahr für die Berechnung massgebend ist. Die Kombination dieser beiden Umstände wurde als willkürlich beurteilt. Eine klare Festlegung auf einen bestimmten Zeitpunkt (z.B. t-3) wäre daher möglicherweise bereits hilfreich.

Punktuelle Verbesserungen der Zeitnähe bei verbesserten finanziellen Verhältnissen: Eine Verpflichtung, dass IPV-Bezüger/innen substantielle Einkommenserhöhungen melden müssen, wird von den Interviewpartner/innen als zu aufwändig und ungeeignet beurteilt. Allenfalls könnte die Einführung des Gegenwartsprinzips für jüngere Personen geprüft werden, da diese Gruppe am meisten von – systematisch

⁵⁰ Die Anspruchsvoraussetzung reicht dabei von drei Monaten (Basel-Stadt) bis zu 2 Jahren (Bern).

– verbesserten finanziellen Verhältnissen betroffen ist (Personen nach Ende ihrer Ausbildung). Dies ist aber mit einem gewissen administrativen Aufwand verbunden, dessen Kosten dem Nutzen gegenüber abgewogen werden müssen. Verzichtet man darauf, bleibt eine gewisse Asymmetrie im System bestehen. Diese könnte mit der Zentralisierung der Steuerdaten (unterjährig Anpassungen) und der damit verbundenen Verbesserung der Zeitnähe des Gesamtsystems allerdings deutlich entschärft werden (vgl. Abschnitt 5.1.1.).

Empfehlung: Bei Personen ohne Steuerdaten sollten die provisorischen Steuerdaten verwendet werden, falls auch diese nicht vorliegen, ist das Gegenwartsprinzip in Erwägung zu ziehen. Bei Personen mit substanziell und dauerhaft verschlechterten finanziellen Verhältnissen sollten wieder Grenzwerte eingeführt werden; zudem ist das IPV-Jahr ebenfalls zu berücksichtigen.

5.2. Bemessungsgrundlage

5.2.1. Massgebliches Einkommen

Problem

Die Verwendung des steuerbaren Einkommens kann dazu führen, dass relativ gut gestellte Personen aufgrund von einmaligen Sondereffekten (z.B. Renovation des Hauses) in der Steuererklärung ein tiefes steuerbares Einkommen aufweisen und somit Anspruch auf IPV haben. Die betroffenen Personen können bei einem einmaligen Sondereffekt sogar bis zu dreimal von der IPV profitieren (1. Jahr: Gesuch aufgrund veränderter wirtschaftlicher Verhältnisse, 2. Jahr: Anpassung der IPV im Rahmen der automatischen Ermittlung, 3. Jahr: Nutzung einer Fristerstreckung zur Einreichung der Steuererklärung, um nochmals die IPV auf Basis der älteren Steuerdaten zu erhalten).

Lösungsmöglichkeiten

Es bieten sich zwei Lösungsvarianten an:

- Die Basis (steuerbares Einkommen) wird verändert und es wird stattdessen z.B. das Bruttoeinkommen oder das Reineinkommen verwendet.
- Es werden Korrekturfaktoren eingebaut. Das heisst: Zum steuerbaren Einkommen werden gewisse Zuzüge und Abzüge berechnet.

Wie nachfolgende Tabelle zeigt, verwenden die meisten Kantone das steuerbare Einkommen als Basis für die Bemessungsgrundlage, gefolgt vom Reineinkommen

und Nettoeinkommen. 19 Kantone bereinigen danach die Basis der Bemessungsgrundlage noch um diverse Zuzüge und Abzüge, um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit besser abzubilden.

Tabelle 7 Bemessungsgrundlage in den kantonalen IPV-Systemen

Kanton	Basis der Bemessungsgrundlage	Zuzüge / Abzüge
ZH	Steuerbares Einkommen	nein
BE	Reineinkommen	ja
LU	Steuerbares Einkommen	nein
UR	Nettoeinkünfte	ja
SZ	Bundessteuerpflichtiges Reineinkommen	ja
OW	Steuerbares Einkommen	ja
NW	Reineinkommen	nein
GL	Bruttoeinkommen	ja
ZG	Reineinkommen	ja
FR	Jahresnettoeinkommen	ja
SO	satzbestimmendes Einkommen	ja
BS	Nettolohn II	ja
BL	Steuerbares Einkommen	ja
SH	Reineinkommen	ja
AR	steuerpflichtiges Einkommen	ja
AI	steuerpflichtiges Gesamteinkommen	ja
SG	Reineinkommen	ja
GR	Steuerbares Einkommen	nein
AG	Steuerbares Einkommen	nein
TG	einfache Steuer (steuerbares Einkommen)	nein
TI	Gesamteinkommen	ja
VD	Nettoeinkommen	ja
VS	Nettoeinkommen vor den persönlichen Abzügen	ja
NE	Steuerliches Bruttoeinkommen	ja
GE	Einkommen gemäss LRDU	nein
JU	steuerrelevantes Einkommen	ja

Quelle: Übersicht GDK (2012), Merkblätter und Websites der Kantone, Interviews mit Kantonsvertreter/innen (2013)

Anmerkung: Luzern wird das System umstellen (Basis Nettoeinkommen mit verschiedenen Zuzügen und Abzügen).

Die häufigsten Bereinigungen betreffen – abhängig von der Basis der Bemessungsgrundlage – die Liegenschaftskosten, Beiträge in die 3. Säule, Unterhaltsbeiträge, Aufrechnung von Steuerfreibeträgen auf Renten, Beiträge in die 2. Säule sowie (weitere) Sozialabzüge. Betrachtet man nur diejenigen Kantone, welche das steuerbare Einkommen als Basis für die Bemessungsgrundlage verwenden, stellt Tabelle 8 die wichtigsten Bereinigungen dar.

Tabelle 8 Korrekturfaktoren in den kantonalen IPV-Systemen, welche das steuerbare Einkommen als Basis der Bemessungsgrundlage verwenden

Zuzüge / Abzüge	Anzahl Kt. (von 11)	Bemerkung
Aufrechnung Abzug Liegenschaftsunterhaltskosten	4	3 Fälle: über Pauschalabzug / a.o. Aufw.
Aufrechnung der Beiträge an die 3. Säule	4	
Weitere Sozialabzüge	4	1 Fall: Aufrechnung der Abzüge
Aufrechnung der Beiträge an die 2. Säule	3	
Aufrechnung der Rentenfreibeträge	3	
Aufrechnung der gemeinnützigen Zuwendungen	2	
Abzug der Kapitalabfindungen	2	
Aufrechnung Zweitverdienerabzug	1	
Kein Negativsaldo bei den Liegenschaftskosten	1	
Aufrechnung Schuldzinsen	1	
Aufrechnung Vorjahresverluste	1	
Abzug Unterhaltsbeiträge	1	

Quelle: Übersicht GDK (2012), Merkblätter und Websites der Kantone, Interviews mit Kantonsvertreter/innen (2013)

Beurteilung

Das steuerbare Einkommen ist eine einfache Bemessungsgrundlage und entspricht einem breiten politischen Konsens. Oder wie der Regierungsrat in seiner Antwort auf die Interpellation Schibli im Jahr 1996 schrieb: „*Das Prämienverbilligungssystem, welches auf der Steuergesetzgebung basiert, kann dabei nicht gerechter sein als das Steuersystem selbst.*“

Die Familiensituation ist über die Sozialabzüge zudem bereits berücksichtigt. Darin liegt jedoch gleichzeitig ein gewisses Risiko: Die direkte Verknüpfung zum Steuersystem führt zu einer schlechten Steuerung der IPV. Beispiel Uri: Der Kanton Uri hatte früher ebenfalls auf das steuerbare Einkommen abgestützt. Als das Steuersystem und damit die Sozialabzüge verändert wurden, waren plötzlich viel mehr Personen anspruchsberechtigt, so dass die finanziellen Mittel nicht mehr ausgereicht haben. Es folgte der Wechsel zu den Nettoeinkünften als Basis der Bemessungsgrundlage.

Eine solche Situation wird auch in Zürich auftreten. Denn 2012 wurden die Sozialabzüge erhöht, was grosse Auswirkungen auf die IPV haben wird (relevant für das IPV-Jahr 2015). Erstens ändern sich die Anspruchsberechtigung sowie die Zuordnung auf die Einkommensklassen und zweitens wird dadurch eine Vielzahl der IPV-Bezüger/innen berechtigt sein, ein Gesuch auf veränderte wirtschaftliche Verhältnisse zu stellen, da sich ihr steuerbares Einkommen verändern wird. Dies ist erstens aufwändig und zweitens auch nicht im Sinne der IPV, denn die tatsächliche wirtschaftliche Situation der Bezüger/innen hat sich durch die Anpassung im Steu-

ersystem natürlich nicht verändert. Bei grösseren Änderungen im Steuersystem, sollten daher die Einkommensgrenzen der IPV überprüft und ggf. angepasst werden.

Alternativ könnten Reineinkommen oder Nettoeinkommen als Bemessungsgrundlage verwendet werden. Aber nur mit der Verwendung einer anderen Einkommensgrundlage wird die Bemessungsgrundlage nicht gerechter:

- Beispiel Nettoeinkommen: Unterhaltsbeiträge (bezahlte wie auch erhaltene Beiträge) wären zu bereinigen. Auch Krankheits- und Behinderungskosten müssten abgezogen werden.
- Beispiel Reineinkommen: Ohne Berücksichtigung von Sozialabzügen würden Familien – als klar definierte Zielgruppe der IPV – schlechter gestellt.

Aber auch das steuerbare Einkommen muss bereinigt werden, wie die Mehrheit der befragten Personen der Meinung ist. So führen die zulässigen Abzüge dazu, dass aufgrund der hohen (zulässigen) Abzüge Personen anspruchsberechtigt sind, die nicht zur Zielgruppe gehören. Zur Bestimmung der Korrekturfaktoren ist eine quantitative Analyse zu empfehlen. Dabei sollten insbesondere diejenigen Korrekturfaktoren näher geprüft werden, welche von anderen Kantonen verwendet werden (insbesondere Beiträge 3. Säule, Einkaufsbeiträge 2. Säule, Liegenschaftskosten).

Eine Bereinigung führt zu einem höheren Aufwand. Die Aussagen der Gemeinden gingen diesbezüglich jedoch stark auseinander: Während einige Gemeindevertreter/innen den zusätzlichen Aufwand als vertretbar bezeichneten, waren andere der Ansicht, dass der Vollzug in den Gemeinden unmöglich würde, wenn noch Zuzüge und Abzüge berücksichtigt werden. Als wichtige Voraussetzung wurde schliesslich das Vorliegen der Daten in elektronischer Form genannt.

Empfehlung: Gewisse Abzüge (nicht zwingende Ausgaben) sollten aufgerechnet werden. Davon unabhängig gilt: Bei grösseren Änderungen im Steuersystem (z.B. bei den Sozialabzügen), sollten die Einkommensgrenzen der IPV überprüft und ggf. angepasst werden.

5.2.2. Einbezug des Vermögens

Problem

Das Vermögen beeinflusst – sofern eine Vermögensgrenze nicht überschritten wird – die Höhe der IPV nicht. Relativ vermögende Personen ohne Einkommen erhalten somit die höchste IPV.

Lösungsmöglichkeiten

Alle Kantone ausser dem Kanton Zürich berücksichtigen die Höhe des Vermögens bei der Berechnung der IPV. In praktisch allen Fällen (ausser Thurgau und Genf) geschieht dies, indem ein Anteil des Vermögens (steuerbares Vermögen, Nettovermögen oder Reinvermögen) als Einkommen dazu gerechnet wird. Die Sätze variieren jedoch stark: Der Kanton Solothurn kann bis zu 50 Prozent des satzbestimmenden Vermögens anrechnen, die Kantone Nidwalden und Jura berücksichtigen nur 3 Prozent des Reinvermögens resp. des steuerrelevanten Vermögens. Der am häufigsten gewählte Prozentsatz (Modus) ist ein Zuschlag von 10 Prozent (allerdings basierend auf unterschiedlichen Vermögensgrundlagen, z.B. steuerbares Vermögen oder Reinvermögen).

Eine Alternative zu diesem Vorgehen wurde in den Interviews genannt: Man könnte Vermögensklassen bilden und eine IPV nach Einkommen und eine nach Vermögen berechnen. Die tiefere der beiden würde dann ausbezahlt.

Tabelle 9 Rolle des Vermögens in den kantonalen IPV-Systemen

Kanton	Wird das Vermögen teilweise als Einkommen angerechnet?	Falls ja: Wie ist der Zuschlag?
ZH	nein	-
BE	ja	5% Reinvermögen
LU	ja	10% steuerbares Vermögen
UR	ja	15% steuerbares Vermögen
SZ	ja	10% Reinvermögen
OW	ja	20% steuerbares Vermögen
NW	ja	3% Reinvermögen
GL	ja	10% steuerbares Vermögen
ZG	ja	10% Reinvermögen
FR	ja	5% steuerbares Vermögen
SO	ja	20% - 50% satzbestimmendes Vermögen
BS	ja	10% steuerbares Vermögen über Freibetrag
BL	ja	20% steuerbares Reinvermögen
SH	ja	10% steuerpflichtiges Vermögen
AR	ja	10% steuerpflichtiges Vermögen
AI	ja	10% steuerpflichtiges Gesamtvermögen
SG	ja	10% steuerbares Vermögen
GR	ja	20% steuerbares Vermögen
AG	ja	20% steuerbares Vermögen
TG	ja	in Bemessungsgrundlage drin
TI	ja	6.7% Nettovermögen (1/15)
VD	ja	5% Vermögen gemäss Steuererhebung über Freibetrag
VS	ja	5% aufgewertetes Nettovermögen
NE	ja	10% Nettovermögen nach Pauschalabzug
GE	ja	in Bemessungsgrundlage drin
JU	ja	3% steuerrelevantes Vermögen

Quelle: Übersicht GDK (2012), Merkblätter und Websites der Kantone, Interviews mit Kantonsvertreter/innen (2013)

Beurteilung

Aus Sicht der Effektivität sollte das Vermögen teilweise angerechnet werden – wie bei allen anderen Kantonen und wie bei einer Vielzahl anderer Sozialleistungen in Zürich. Bezüglich Höhe sind 10 Prozent ein gängiger Wert. Viele Kantone verwenden diese Grösse und auch der Bundesrat sah in der zweiten Revision des KVG eine Anrechnung des steuerbaren Vermögens um 10 Prozent vor, was dann jedoch nicht übernommen wurde. Bei den Ergänzungsleistungen werden ebenfalls 10 Prozent des Vermögens (nach Abzug von Schulden) als Einkommen angerechnet.

Ein grosser inhaltlicher Kritikpunkt am Einbezug des Vermögens kam in den Interviews mehrfach zur Sprache: Rentner/innen, welche als Einkommen nur die

AHV aufweisen, aber über Wohneigentum verfügen, würden schlechter gestellt. Bereits bei der Herabsetzung der Vermögensgrenze für Einzelpersonen seien viele Rentner/innen plötzlich nicht mehr anspruchsberechtigt und teilweise auf die EL angewiesen gewesen. Besonders problematisch sei, dass das Vermögen in Form eines Hauses nicht liquide ist und somit nicht für die Prämienzahlung verwendet werden kann. Dieser Kritikpunkt ist sicherlich berechtigt, kann jedoch durch geeignete Massnahmen abgemildert werden:

- Der Vermögenszuschlag darf nicht zu gross sein.
- Es muss einen Freibetrag geben.
- Die Auswirkungen wären zu simulieren und ggf. könnten als Ausgleich die Einkommensgrenzen nach oben verschoben werden.
- Das Vermögen eines Hauseigentümers wird nicht gleich bewertet wie liquides Vermögen. Beispiel Basel-Stadt: Das Liegenschaftsvermögen wird speziell berechnet und entspricht lediglich 25 Prozent des Steuerwerts.⁵¹

Zu empfehlen ist auf jeden Fall, dass eine allfällige Berücksichtigung des steuerbaren Vermögens über die prozentuale Anrechnung erfolgt und nicht über die Bildung von Vermögensklassen. Denn dadurch entstehen wiederum Schwelleneffekte, die es zu vermeiden gilt. Daher sollte man mit der Anpassung des IPV-Systems keine neuen schaffen. Anmerkung: Mit der Vermögensgrenze ist bereits ein Schwelleneffekt im System vorhanden. Dieser würde jedoch mit der teilweisen Anrechnung des steuerbaren Vermögens entfallen, da die Vermögensobergrenze aufgehoben würde.

Gemäss den Interviewaussagen würde der Aufwand zur Anspruchsermittlung steigen. In einem Interview wurde diesbezüglich – ähnlich wie bei den Korrekturfaktoren der Bemessungsgrundlage – ausgesagt, dass der Aufwand für die Gemeinde nicht mehr vertretbar wäre. Andere Gemeinden schätzen den zusätzlichen Aufwand hingegen als gering ein (z.B. nur ein Initialaufwand bei der Programmierung).

Empfehlung: Ein Teil des steuerbaren Vermögens (z.B. 10 Prozent) ist als Einkommen anzurechnen.

⁵¹ Auch bei der Bereinigung des steuerbaren Einkommens kann das eigengenutzte Eigentum speziell behandelt werden. Beispiel Neuenburg: Es wird zwischen eigen- und fremdgenutztem Wohneigentum unterschieden (Einkünfte aus Fremdnutzung werden angerechnet, der Eigenmietwert hingegen nicht).

5.3. Junge Erwachsene in Ausbildung

Problem

Junge Erwachsene haben einen eigenständigen Anspruch auf IPV. Personen in Ausbildung können daher eine hohe IPV erhalten, obwohl sie von ihren (vermögenden) Eltern finanziert werden.

Lösungsmöglichkeiten

Nur vier Kantone gewähren jungen Erwachsenen in jedem Fall einen eigenständigen Anspruch. In 19 Kantonen wird – sofern gewisse Kriterien erfüllt sind – ein gemeinsamer Anspruch für Eltern und junge Erwachsene berechnet (bei drei Kantonen ist diese Information nicht verfügbar). Die häufigsten Kriterien für einen gemeinsamen Anspruch sind:

- Ausbildung, teilweise Erstausbildung (z.B. UR) oder Erst- und Zweitausbildung (z.B. ZG)
- Gemeinsamer Wohnsitz mit den Eltern
- Kinder- oder Unterstützungsabzug für Ausbildung bei Steuererklärung der Eltern
- Unterhaltspflicht der Eltern (dieses Kriterium entspricht im Grunde dem Kriterium Erstausbildung, da die Unterhaltspflicht der Eltern – sofern zumutbar – so lange besteht, bis das Kind eine Ausbildung abgeschlossen hat)

Die Kriterien unterscheiden sich nach Kanton. Ihnen allen gemeinsam ist jedoch die Idee, dass bei jungen Erwachsenen, deren Eltern unterhaltspflichtig sind und / oder die ihre Kinder offensichtlich unterstützen, die wirtschaftliche Situation der Eltern mit berücksichtigt werden soll.

Tabelle 10 Kriterien für einen gemeinsamen Anspruch junger Erwachsener in den kantonalen IPV-Systemen

	Aus- bildung	Wohn- sitz	Steuer- abzug	Unterhalts- pflicht	Fin. Unter- stützung Eltern	Alter	Ein- kommen	Zivil- stand	Aus- bildungs- zulage
BE							x	x	
LU	x	x		x					
UR	x	x		x					
SZ	x								
GL	x				x				
ZG	x		x						
FR	x								
SO	x		x						
BS	x								
SH						x			
AR	x	x*		x					
SG									x
GR			x						
AG			x		x	x			
TI	x					x			
VD	x				x				
VS		x				x			
NE	x			x					
GE**		x					x		
Total	12	5	4	4	3	3	2	1	1

* Bei gemeinsamem Wohnsitz: vollständige Verbilligung

** Nur eines der beiden Kriterien muss erfüllt sein.

Quelle: Übersicht GDK (2012), Merkblätter und Websites der Kantone, Interviews mit Kantonsvertreter/innen (2013)

Anmerkung: Für die Kantone AI, TG, JU liegen keine Informationen vor.

Der Kanton Basel-Landschaft wird ab 2014 voraussichtlich für alle ledigen jungen Erwachsenen einen gemeinsamen Anspruch mit den Eltern einführen (aktuell gilt noch der eigenständige Anspruch). Mit dieser Massnahme ist eine Einsparung von geschätzten 7 Mio. CHF pro Jahr verbunden (= 6% der Ausgaben für die Prämienverbilligung).

Beurteilung

Eines der Ziele der Prämienverbilligung ist, *Familien* mit unterem und mittlerem Einkommen zu unterstützen (u.a. mit der bundesrechtlichen Vorgabe, die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50% zu verbilligen). Dieses Ziel wird mit einem gemeinsamen Anspruch junger Erwachsener mit ihren Eltern besser erreicht als mit einem eigenständigen Anspruch von jungen

Erwachsenen. Gleiches sagt beispielsweise auch Donatsch (2011)⁵²: „*Es entspricht dem Sinn und Zweck von Art. 65 Abs. 1–3 KVG, dass der Prämienverbilligungsanspruch junger Erwachsener in Ausbildung – ungeachtet ihrer zivilrechtlichen Mündigkeit – unter Berücksichtigung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse ihrer Eltern festgelegt wird.*“ Aus unserer Sicht sollte daher unter bestimmten Bedingungen ein gemeinsamer Anspruch von jungen Erwachsenen und ihren Eltern gelten.

Die in Tabelle 10 aufgeführten Kriterien sind dabei u.E. folgendermassen zu beurteilen:

- *Ausbildung / Unterhaltspflicht*: Die Unterhaltspflicht ist grundsätzlich ein geeignetes Kriterium für den gemeinsamen Anspruch. Operationalisiert werden kann sie durch das Kriterium „Erstausbildung“.
- Der *Wohnsitz* ist u.E. skeptisch zu beurteilen: Jemand, dem eine eigene Wohnung finanziert wird, sollte keine höhere IPV erhalten als jemand, der aus Kostengründen zuhause wohnt.
- *Steuerabzug und Ausbildungszulage*: Diese beiden Kriterien sind grundsätzlich sinnvoll. Denn: Bei beiden nehmen die Eltern Leistungen in Anspruch resp. bezahlen weniger Steuern, *weil sie ihre Kinder während derer Ausbildung unterstützen*. Insofern ist es gerechtfertigt, bei der Berechnung der IPV ebenfalls auf diese Unterstützung abzustellen.
- *Finanzielle Unterstützung der Eltern*: Das Kriterium der finanziellen Unterstützung durch die Eltern bedeutet, dass der Anspruch auf IPV der selbständig besteuerten Person in Ausbildung nur dann zukommt, wenn sie selbst für ihren Unterhalt aufkommt. Das Kriterium ist inhaltlich geeignet. Die Beurteilung darüber kann im Rahmen der Steuererklärung erfolgen (dies tut z.B. der Kanton Aargau). Wenn die Eltern einen Kinderabzug für volljährige Kinder in Erstausbildung geltend machen, bestätigen sie dadurch, dass sie zur Hauptsache für den Unterhalt der Person in Ausbildung aufkommen.⁵³ Das Kriterium „finanzielle Unterstützung“ entspricht daher demjenigen des „Steuerabzugs“.
- *Alter*: Gewisse Kantone berücksichtigen ergänzend (TI, VS) oder ausschliesslich (SH) das Alter der jungen Erwachsenen. Dieses Kriterium hängt nicht direkt mit der Unterstützung durch die Eltern zusammen, hat

⁵² Vgl. Donatsch, M. (2011): „Die Festsetzung des Prämienverbilligungsanspruches junger Erwachsener in Ausbildung“, in: *Jusletter* 31. Januar 2011

⁵³ Vgl. z.B. die Wegleitung des Kantons Zürich zur Steuererklärung 2012, S. 27.

jedoch einen zentralen Vorteil: Die jungen Erwachsenen haben erst dann einen eigenständigen Anspruch, wenn auch erste Steuerdaten vorliegen.

- *Einkommen*: Bern und Genf gewähren nur dann einen eigenständigen Anspruch, wenn das Einkommen der jungen Erwachsenen über einem Minimalwert liegt. Die Idee dabei ist, dass bei einem sehr tiefen Einkommen davon ausgegangen werden kann, dass die Person finanziell unterstützt wird. Der Vorteil des Kriteriums ist die grundsätzlich einfache Ermittlung (über die Steuerdaten der jungen Erwachsenen). Nachteile sind, dass die Ermittlung nur dann erfolgen kann, wenn überhaupt Steuerdaten vorliegen und dass die Annahme in Bezug auf die Unterstützung sowie die Definition der Grenzwerte nur Näherungswerte an die Wirklichkeit darstellen. Möglicherweise werden junge Personen auch über dem Grenzwert von den Eltern unterstützt (und andere Personen darunter nicht).
- *Zivilstand*: Der Kanton Bern verwendet ergänzend den Zivilstand als Kriterium (nur ledige Personen haben zusammen mit den Eltern einen Anspruch).

Zusammenfassend lässt sich sagen: Die Kriterien sollten einfach zu ermitteln (und zu überprüfen) sein. Ein besonders geeignetes Kriterium ist u.E. die Unterhaltspflicht der Eltern, welche durch die Bedingung „Erstausbildung“ operationalisiert werden kann. Dieses Kriterium wird von der Hälfte aller Kantone verwendet und ist ohne Mehraufwand zu ermitteln. Denn bereits heute senden junge Erwachsene in Ausbildung beim Einreichen des Antrags einen Ausbildungsnachweis. Dieser kann als Kriterium für den gemeinsamen Anspruch dienen. Um dem Datenschutz zu genügen, ist gemäss Aussage des kantonalen Steueramts das Einverständnis der Eltern notwendig. Die Kantone Basel-Landschaft und Wallis verlangen sogar, dass die Antragstellenden eine Kopie der Steuerveranlagung ihrer Eltern mitschicken.

Einige Interviewpartner/innen waren der Ansicht, dass die jungen Erwachsenen einen eigenständigen Anspruch auf IPV haben sollten, da sie ja auch eigenständig Steuern zahlen. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass andere Sozialleistungen wie z.B. die Alimentenbevorschussung oder auch die Kleinkinderbeiträge einen gemeinsamen Anspruch für junge Erwachsene im selben Haushalt kennen.

Aus unserer Sicht schwerer wiegt hingegen folgender Fehlanreiz, der im Zusammenhang mit dem gemeinsamen Anspruch genannt wurde: Junge Erwachsene mit vermögenden Eltern geben nicht an, dass sie sich in Ausbildung befinden und er-

halten somit die IPV für junge Erwachsene nicht in Ausbildung.⁵⁴ Es wäre daher denkbar, dass für junge Erwachsene das System der Individuellen Benachrichtigung durch ein reines Antragssystem ersetzt wird. Dies würde die Personen zwingen, selbst aktiv zu werden, was einen Bezug ausserhalb der Zielgruppe reduzieren würde. Zu empfehlen ist, dass die jungen Erwachsenen ihrem Antrag die Steuerdaten der unterstützungspflichtigen Eltern beilegen.⁵⁵ Dennoch gibt es gewisse Herausforderungen im Vollzug, die es zu klären gilt:

- Bei Eltern mit Wohnsitz in anderen Kantonen ist zu prüfen, wie die finanziellen Verhältnisse einfließen können.⁵⁶
- Einige Eltern werden nicht bereit sein, ihre Steuerfaktoren mitzuteilen. In diesen Fällen muss eine Lösung gesucht werden, um eine Ungleichbehandlung der jungen Erwachsenen zu vermeiden.

Empfehlung: Bei jungen Erwachsenen in Erstausbildung sollte ein Gesamtanspruch mit den (unterhaltspflichtigen) Eltern gelten. Weiter könnte das System der Individuellen Benachrichtigung bei jungen Erwachsenen durch ein reines Antragsystem ersetzt werden.

5.4. Junge Erwachsene nicht in Ausbildung

Problem

Jungen Erwachsenen wird eine Prämienverbilligung für Kinder gewährt. Diese ist unabhängig vom Einkommen. Da die Prämien für junge Erwachsene relativ nahe bei den Prämien für Erwachsene ab 26 Jahren liegen, kann dies dazu führen, dass die IPV für geringverdienende junge Erwachsene tiefer ist als für Erwachsene ab 26 Jahren (mit demselben Einkommen). Dies ist nicht bedarfsgerecht.

Die Regelung, dass jungen Erwachsenen, die eine Erwachsenenprämie (anstatt einer reduzierten Prämie) bezahlen, eine IPV für Erwachsene vergütet wird, setzt

⁵⁴ Diese Problematik wird umso stärker, je kleiner der Unterschied in der IPV zwischen jungen Erwachsenen in Ausbildung und nicht in Ausbildung ist. Eine Gleichbehandlung von jungen Erwachsenen in Ausbildung und nicht in Ausbildung würde sogar zu substanziellen Fehlanreizen führen.

⁵⁵ Dieses Vorgehen würde auch ein weiteres Problem, das genannt wurde (längere Verfahren durch die Information und Prüfung des gemeinsamen Anspruchs), lösen.

⁵⁶ Da sich die kantonalen Steuersysteme teilweise substanziell unterscheiden (z.B. in Bezug auf die Sozialabzüge), entspricht das steuerbare Einkommen in anderen Kantonen nicht demjenigen im Kanton Zürich.

zudem falsche Anreize. Die Wahl der Krankenkasse darf die IPV nicht beeinflussen.

Lösungsmöglichkeiten

Die Prämienverbilligung für junge Erwachsene, die nicht in Ausbildung sind, sollte angepasst werden. Dabei sind drei Varianten denkbar:

- Die Prämienverbilligung wird angehoben auf die IPV für junge Erwachsene in Ausbildung.
- Die Prämienverbilligung wird nach Einkommen differenziert, dabei werden dieselben IPV-Beiträge gewährt wie für Erwachsene ab 26 Jahren.
- Die Prämienverbilligung wird nach Einkommen differenziert, dabei werden aber etwas tiefere IPV-Beiträge gewährt als für Erwachsene ab 26 Jahren.

Beurteilung

Die erste Lösung führt dazu, dass sich die IPV für eine Person reduziert, sobald sie 26 Jahre alt wird – auch wenn ihr Einkommen gleich geblieben und die Prämie sogar gestiegen ist.⁵⁷ Dies ist schwer nachvollziehbar. Ausserdem gibt es auch bei erwerbstätigen jungen Erwachsenen Unterschiede in den Einkommen. Es wäre nicht bedarfsgerecht, diesbezüglich keine Unterscheidung zu treffen. Im Kantonsvergleich zeigt sich, dass nur die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft keine Unterscheidung zwischen jungen Erwachsenen in Ausbildung und nicht in Ausbildung treffen (Grund: Zu grosser Aufwand für die Überprüfung, ob die jungen Erwachsenen in Erstausbildung sind oder nicht).

Die zweite Lösung – dieselben Beiträge für junge Erwachsene und Erwachsene ab 26 Jahren – ist insofern wenig bedarfsgerecht, als sich die Durchschnittsprämien zwischen diesen beiden Gruppen unterscheiden. Die IPV sollte sich daher auch unterscheiden. Daher scheint die dritte Variante am geeignetsten. Die IPV-Beiträge für junge Erwachsene nicht in Ausbildung würden somit zumindest für Personen der tiefsten Einkommenskategorie ansteigen.

⁵⁷ Dasselbe Argument spricht gegen die Möglichkeit, die IPV für junge Erwachsene in Ausbildung und nicht in Ausbildung gleich auszugestalten.

Empfehlung: Bei jungen Erwachsenen, die nicht in Ausbildung sind, sollte die IPV einkommensabhängig ausgestaltet werden. Die Regelung, dass junge Erwachsene, welche eine Erwachsenenprämie bezahlen, eine andere IPV erhalten als junge Erwachsene mit einer reduzierten Prämie, ist aufzuheben (Art. 12, Abs. 2 EG KVG).

5.5. Jährliche Schwankungen

Problem

Das IPV-Volumen für Erwachsene stellt einen Restbetrag dar, welcher nach Abzug der Aufwendungen für die Prämienübernahmen bei Bezüger/innen von Sozialhilfe und Zusatzleistungen, für Prämienverbilligungen bei Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung sowie für Verlustscheine resultiert.⁵⁸ Dies führt dazu, dass die Mittel für die IPV von Erwachsenen jährlich schwanken und in den letzten Jahren gesunken sind.

Die Variation ist zudem prozyklisch: Bei schlechter Konjunkturlage steigt i.d.R. die Arbeitslosigkeit und die Anzahl der Sozialhilfebezüger/innen. Das heisst: Bei schwieriger Wirtschaftslage wird erwachsenen IPV-Bezüger/innen – bei gleich bleibenden Ausgaben – weniger verbilligt als in wirtschaftlich guten Zeiten.

Lösungsmöglichkeiten

Die grundsätzliche Frage lautet: Will man die Prämienverbilligung insgesamt steuern oder auch spezifisch die IPV? Möchte man letzteres, sind zwei Varianten denkbar:

- Festlegen von Sozialzielen für Erwachsene ab 26 Jahren (und für junge Erwachsene nicht in Ausbildung): Die Sozialziele wären dabei nach Einkommensgruppen zu differenzieren. Sie könnten entweder in Prozent definiert werden (analog zu den Sozialzielen bei Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung) oder auch mittels Regelungen in Bezug auf die IPV-Anpassungen (Beispiel: Bei tiefen Einkommen muss die IPV im Vergleich zum Vorjahr stärker erhöht werden als bei höheren Einkommen – dies würde allerdings intertemporal eine klare Verschiebung der IPV-Mittel hin zu den tiefsten Einkommensgruppen bedeuten). Zu beachten ist zudem

⁵⁸ Darunter fällt ebenfalls die Entschädigung der Verwaltungskosten der SVA für die Übernahme der Verlustscheine. Diese Kosten sollten gemäss Interviewaussage allerdings nicht über die Mittel für die Prämienverbilligung gedeckt werden.

Folgendes: In einem dynamischen System wie dies die Prämien und Prämienverbilligungen darstellen, können nicht die *Anzahl* Bezüger/innen,⁵⁹ die *Höhe* der Verbilligung⁶⁰ und die *Ausgaben* gleichzeitig festgelegt werden. Das Festlegen des neuen Sozialziels in Bezug auf den Verbilligungsanteil würde daher dazu führen, dass das Sozialziel der 30% Anspruchsberechtigten voraussichtlich aufgegeben werden müsste (solange der Kantonsbeitrag nicht erhöht wird).

- Entkopplung zwischen IPV und Prämienübernahmen resp. Verlustscheinen: Beispielsweise könnte der Bundesbeitrag vollständig für die IPV eingesetzt werden. Das Sozialziel von 30% der Anspruchsberechtigten könnte weiterhin eingehalten werden.

Das Problem tritt nicht nur in Zürich auf. Auch andere Kantone (z.B. Luzern und St. Gallen) kennen nur einen Topf für Prämienverbilligung und Prämienübernahmen / Verlustscheine. Interviewpartner/innen sagten diesbezüglich aus, dass die Mittel für die IPV tendenziell sinken, da Prämienübernahmen steigen. Ein Gesprächspartner erachtete die Entkopplung allerdings nicht als zielführend. Grund: Selbst bei zwei verschiedenen Töpfen würde der Druck auf die IPV bei steigenden Prämienübernahmen zunehmen.

Beurteilung

Betrachtet man die Entwicklung der IPV für eine erwachsene Person ab 26 Jahren in den letzten Jahren, zeigt sich ein deutliches Bild: Im Vergleich der Jahre 2010 bis 2013 hat die IPV nicht nur relativ (vgl. Verbilligungswirkung in Abbildung 11 auf Seite 25), sondern auch absolut abgenommen. In der tiefsten Einkommenskategorie ist die IPV von 2'532 CHF (2010) auf 2'208 CHF (2013) gesunken. Die Abnahme bedeutet eine Reduktion von 13% und dies bei einer gleichzeitigen Prämiensteigerung um 12%. Selbstverständlich ist dieses Ergebnis dominiert durch die Anpassung des Kantonsbeitrags im Kanton Zürich (2012). Es zeigt aber eben auch auf, dass eine Ausgabenreduktion nur eine Gruppe (erwachsene IPV-Bezüger/innen ab 26 Jahren) trifft; diese aber dafür umso härter. Als Lösungsvariante würden wir eine Entkopplung der IPV von der restlichen Prämienverbilligung empfehlen, da diese Lösungsvariante u.E. leichter nachvollziehbar ist.

⁵⁹ Sozialziel: 30%

⁶⁰ Kinder: 85%, junge Erwachsene in Ausbildung: 50%, andere: neu zu definieren

Empfehlung: Entkopplung der Prämienverbilligung (IPV) von den Prämienübernahmen (restliche PV)

5.6. Unterschiedliche Vollzugspraxis in den Gemeinden

Problem

Die Unterschiede in der Praxis führen zu einer Ungleichbehandlung von potenziell anspruchsberechtigten Personen verschiedener Gemeinden. Die wichtigsten Punkte dabei sind:

- Die Stadt Zürich schreibt alle Personen, die eine Reduktion des Einkommens aufweisen, an, dass ein Gesuch aufgrund veränderter wirtschaftlicher Verhältnisse gestellt werden kann. Andere Gemeinden tun dies nicht resp. nur bei bestimmten Personengruppen (z.B. Rentner/innen).
- Personen, welche keine Steuererklärung aufweisen, werden in einigen Gemeinden von der Anspruchsberechtigung gelöscht, in den meisten jedoch nicht.
- Auch der Umgang mit Personen, die unter dem sozialen Existenzminimum leben (ohne Sozialhilfe), mit Sozialhilfebezüger/innen und mit Quellensteuerpflichtigen differiert.

Schliesslich ist die Datenqualität der Datenlieferung von den Gemeinden an die SVA ebenfalls sehr unterschiedlich.

Lösungsmöglichkeiten

Grundsätzlich sind drei Lösungsvarianten denkbar:

- Mehr Hilfestellungen und Weisungen vom Kanton (in diesem Zusammenhang wurde in zwei Interviews auch das Programm, mit welchem viele Gemeinden zur Berechnung der IPV arbeiten (NEST), kritisiert, welches kompliziert sei und keine Korrekturen zulasse)
- Ermittlung der Anspruchsberechtigung durch den Kanton für die *kleineren* Gemeinden (diese Möglichkeit ist an die Zentralisierung der Steuerdaten gekoppelt)
- Ermittlung der Anspruchsberechtigung durch den Kanton für *alle* Gemeinden (diese Möglichkeit ist an die Zentralisierung der Steuerdaten gekoppelt)

Beurteilung

Zur Frage, ob der Kanton die IPV die Ermittlung der Anspruchsberechtigung und die Berechnung der IPV übernehmen sollte, herrschte in den Interviews Uneinigkeit. Während Kantonsvertreter/innen dies tendenziell begrüßten, waren die Interviewpartner/innen aus den Gemeinden klar der Meinung, dass dies problematisch sei. Insbesondere deshalb, weil der Kanton sehr weit von den Bezüger/innen entfernt sei und die Nähe der Gemeinden bessere Leistungen ermöglichen. Beispiel: Eine Gemeinde geht bei jungen Erwachsenen in möglicherweise problematischen Lebenssituationen den Umständen genauer nach (z.B. indem die Verhältnisse der Eltern angeschaut werden). Bei Bedarf können weitere Sozialleistungen angeboten werden. Bei einem Vollzug durch die Gemeinden haben die IPV-Bezüger/innen zudem leichteren Zugang zur Beratung.⁶¹ Zu beachten ist allerdings, dass die Beratung auch in anderen Kantonen bei den Gemeinden liegt, auch wenn die IPV ansonsten beim Kanton angesiedelt ist. Gemäss einer Interviewaussage müssen die Gemeinden auch kontrollieren können, ob es nicht zu Mehrfachbezügen (z.B. im Rahmen der EL) kommt.

Grundsätzlich gilt, dass eine Anspruchsermittlung durch den Kanton in jedem Fall an eine Zentralisierung der Steuerdaten geknüpft ist. Dies sollte ab 2014 (geschätzte Abdeckung von 100% aller Steuerpflichtigen) oder spätestens ab 2018 (Abschluss des Gesamtsystems ZüriPrimo) der Fall sein.⁶² Unabhängig davon, empfehlen wir aber, den Vollzug zu vereinheitlichen,⁶³ z.B. mit folgenden Massnahmen:

- Regelmässige Treffen (z.B. einmal pro Jahr) zwischen der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich und den Gemeindevertreter/innen zur Diskussion von Problembereichen und dem Umgang damit oder auch das Angebot von Schulungen des IPV-Personals zur Professionalisierung der Dienstleistungen. Besonders wichtig wären solche Treffen bei einer Änderung des Verfahrens.
- Möglicherweise ist auch eine systematische Befragung bei den Gemeinden sinnvoll. Was sind ihre täglichen Probleme in der Praxis? Wie gehen sie

⁶¹ Die Wichtigkeit solcher Beratungstätigkeiten zeigt sich beispielsweise auch im Umstand, dass sich über die Hälfte der anspruchsberechtigten Haushalte jedes Jahr bei der SVA über die IPV informiert.

⁶² Vgl. Entwicklungs- und Finanzplanung 2013-2016, Finanzdirektion, S. 242.

⁶³ Zu beachten: Auch bei einer Zentralisierung der Steuerdaten bleiben die Gemeinden in die IPV eingebunden (Quellensteuerpflichtige, Einwohnerdaten). Insbesondere werden sie unabhängig von der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden weiterhin die ersten Ansprechpartner der Anspruchsberechtigten darstellen.

damit um? Was sind Good Practices? Im Rahmen der vorliegenden Studie hat sich gezeigt, dass die Lösungsansätze der Gemeinden (z.B. im Umgang mit Personen ohne Steuerdaten) vielfältig sind.

Aus unserer Sicht sollte sich der Kanton bei allfälligen Empfehlungen / Weisungen an den Good Practices der Gemeinden orientieren (s.o.). Weiter ist eine enge Orientierung an den gesetzlichen Bestimmungen zu empfehlen.

Beispiel Gesuch bei einer Veränderung der wirtschaftlichen Verhältnisse: Im EG KVG ist das Antragssystem festgelegt (Art. 9, Abs. 3): „Weichen die aktuellen wirtschaftlichen Verhältnisse im Auszahlungsjahr massgebend von den definitiven Steuerfaktoren am Stichtag ab oder verändern sich die persönlichen Verhältnisse, kann bei der Gemeinde ein *Antrag* auf Prämienverbilligung gestellt werden.“ In diesem Sinne ist keine aktive Information der betroffenen Bevölkerung (Individuelle Benachrichtigung) vorgesehen.

Empfehlung: Schulungen der Gemeinden, vermehrter Austausch zwischen Kanton und Gemeinden, Befragung (Bedürfnisse und Lösungsvarianten der Gemeinden)

5.7. Quellensteuerpflichtige

Problem

Die Datenqualität bei den Quellensteuerpflichtigen scheint ungenügend. Dies führt gemäss Interviewaussagen dazu, dass anspruchsberechtigte Personen teilweise nicht informiert werden oder dass nicht-anspruchsberechtigte Personen fälschlicherweise als Personen mit Anspruch ausgewiesen werden. Weiter wird bei den Quellensteuerpflichtigen der Bemessungszeitpunkt zwei Jahre vor dem Bezugsjahr genommen, während bei den IPV-Bezüger/innen des ordentlichen Steuerregisters die dreijährigen Steuerdaten verwendet werden. Dies stellt eine gewisse Ungleichbehandlung dar.

Lösungsmöglichkeiten und Beurteilung

Eine Lösungsvariante ist, anstelle der zweijährigen Steuerfaktoren die dreijährigen Steuerdaten zu verwenden.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch die Verbesserung der Quellensteuerproblematik durch die Massnahmen im Rahmen von ZüriPrimo. Das seit 1985 bestehende System ist veraltet und wird daher durch ein neues ersetzt. Von diesem

werden Erleichterungen im Prozess erwartet. Im Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates vom 20. April 2011⁶⁴ wird beispielsweise ausgesagt, dass mit dem neuen System „*der Datenfluss zwischen dem Kantonalen Steueramt, den Arbeitgebern, den Gemeindesteuerämtern und den quellensteuerpflichtigen Personen [...] insgesamt verbessert werden [kann]*“. Speziell erwähnt werden die höhere Qualität der Steuerdaten und die Reduktion manueller Prozesse und dadurch des zeitlichen Aufwands. Die Einführung eines Pilotbetriebs des neuen Systems ist bereits auf Anfang bis Mitte 2014 vorgesehen.

Aus unserer Sicht ist der Vorschlag des Wechsels auf dreijährige Steuerdaten praktikabel; er weist zudem den Vorteil auf, bei allen Steuerpflichtigen auf denselben Bemessungszeitpunkt zurück zu greifen.

Empfehlung: Wechsel von zweijährigen auf dreijährige Steuerdaten bei Quellensteuerpflichtigen. Zu beachten: Bereits in Umsetzung ist die Einführung einer neuen Steuerapplikation bei Quellensteuerpflichtigen (im Rahmen von ZüriPrimo).

⁶⁴ Vgl. 517. Kantonales Steueramt, ZüriPrimo (Realisierungseinheit 07, Ersatzbeschaffung Quellensteuer), S. 6.

5.8. Zwischenfazit

Nachfolgende Tabelle führt unsere Lösungsvorschläge nach Problemfeldern auf.

Tabelle 11 Übersicht Lösungsvorschläge

	Problemfeld	Lösungsvorschlag
Anspruchsberechtigung und Berechnung	Berechnungsbasis: dreijährige Steuerdaten, besonders problematisch bei substanziellen Einkommensveränderungen und bei Personen ohne Steuerdaten	Unterjährige Anpassungen der IPV (Voraussetzung: Zentralisierung der Steuerdaten)* Personen ohne Steuerdaten: Prov. Steuerdaten, evtl. Gegenwartsprinzip Gesuche bei Einkommensreduktionen: Berücksichtigung IPV-Jahr
	Gesuche bei Einkommensreduktionen: Die manuelle Abwicklung ist kostenintensiv und weist nur bei substanziellen Einkommensänderungen ein positives Kosten-Nutzen-Verhältnis auf	Gesuche bei Einkommensreduktionen: Grenzwerte (substanzielle Änderung und minimale Dauer)
	Bemessungsgrundlage	Berücksichtigung von Korrekturfaktoren Einbezug des steuerbaren Vermögens
	Eigenständiger Anspruch von jungen Erwachsenen unabhängig von ihrer tatsächlichen wirtschaftlichen Situation (keine Berücksichtigung von elterlichen Unterstützungsleistungen)	Gesamtanspruch junge Erwachsene in Erstausbildung und Eltern; Einführung eines reinen Antragsystems für junge Erwachsene
Höhe	IPV für junge Erwachsene nicht in Ausbildung ist einkommensunabhängig und abhängig von der Wahl der Krankenkasse	Einkommensabhängige IPV und Aufhebung von Art. 12, Abs. 2 EG KVG
	Jährliche Schwankungen der Mittel für die IPV	Entkopplung IPV – restliche PV
Verfahren	Unterschiede in der Vollzugspraxis in den Gemeinden	Schulungen, vermehrter Austausch, Befragung (Professionalisierung der Gemeinden)
	Verfahren bei Quellensteuerpflichtigen	Wechsel von zwei- auf dreijährige Steuerfaktoren Zu beachten: Bereits in Umsetzung ist die Einführung einer neuen Steuerapplikation im Rahmen von ZüriPrimo, welche die Datenqualität voraussichtlich massgeblich verbessert.

* Alternative: Prüfung der Verwendung von provisorischen Steuerdaten (in Bezug auf die Abweichung zu den definitiven Steuerdaten) sowie der Beantragung der IPV im Rahmen der Steuererklärung

6. Auswirkungen der Optimierungsvorschläge

Die vorliegende Evaluation hat das Prämienverbilligungssystem nach ausgewählten Referenzkriterien beurteilt. Dabei zeigten sich verschiedene Problembereiche; für diese haben wir Lösungsvarianten entwickelt. Nicht alle der Probleme sind allerdings gleich relevant (unterschiedliche Anzahl betroffene Personen) und nicht alle Lösungen gleich wirksam (unterschiedliche Wirkungen auf Kosten und Sozialziele). Das vorliegende Kapitel behandelt daher die Auswirkungen der Lösungsvorschläge:

- Wie viele Personen sind von der Änderung betroffen? Wir unterscheiden dabei jeweils zwischen den potenziell betroffenen Personen (Grundgesamtheit) und den direkt Betroffenen. Beispiel: Vom Einbezug des steuerbaren Vermögens sind potenziell alle IPV-Bezüger/innen betroffen, direkt relevant ist die Änderung aber nur für Personen, welche ein steuerbares Vermögen von grösser Null aufweisen.
- Welche Auswirkung hat die Änderung auf die Ausgaben der IPV? Wir betrachten die Auswirkung unter der Annahme, dass die Änderung isoliert durchgeführt wird. Genau dies wäre in der Realität aber nicht der Fall. Denn: Reduzierte IPV-Ausgaben bedeuten nicht geringere Kosten / Leistungen, sondern erlauben es vielmehr, die Ausgaben woanders zielgerichteter einzusetzen (z.B. Erhöhung der IPV-Beiträge für Erwachsene in den tiefsten Einkommenskategorien oder Anpassung der Einkommensgrenzen an die Teuerung).
- Welche Auswirkung hat die Änderung auf den Vollzugaufwand?
- Welche Auswirkung hat die Änderung auf die Sozialziele resp. die Ziele des KVG? Wir betrachten hierbei insbesondere das Sozialziel des Kantons Zürich „30% sollen anspruchsberechtigt sein“ sowie die KVG-Ziele „Berücksichtigung der aktuellsten Einkommens- und Familienverhältnisse“ und „keine vorschüssigen Zahlungen durch die IPV-Bezüger/innen“.⁶⁵

Die Lösungsvorschläge lassen sich in drei Gruppen einteilen:

- Massnahmen, welche alle IPV-Bezüger/innen betreffen (z.B. Professionalisierung der Gemeinden). Diese Massnahmen haben in Bezug auf die Anzahl der betroffenen Personen definitionsgemäss den grössten Effekt. Pro Person ist die Wirkung allerdings u.U. klein.

⁶⁵ Vgl. dazu das Kapitel 3.2. Die weiteren darin genannten Sozialziele sind bei unseren Lösungsvorschlägen weniger betroffen.

- Massnahmen, welche grundsätzlich alle IPV-Bezüger/innen betreffen, aber nur für einen Teil relevant sind (z.B. Korrekturfaktoren bei der Bemessungsgrundlage). Diese Massnahmen können teilweise einen grossen Effekt haben wie beispielsweise der Einbezug des steuerbaren Vermögens zeigt.
- Massnahmen, welche nur bestimmte Gruppen von IPV-Bezüger/innen betreffen (z.B. Gesamtanspruch junge Erwachsene in Ausbildung und ihren Eltern, Verfahren bei Quellensteuerpflichtigen). Diese Massnahmen haben in Bezug auf die Anzahl betroffenen Personen einen kleineren Effekt. Für die einzelnen Bezüger/innen sind sie allerdings u.U. sehr relevant.

Tabelle 12 stellt die Auswirkungen im Überblick dar. Datenquellen bilden die Auswertungen der SVA Zürich für das vorliegende Mandat sowie ihr Jahresbericht 2012, die Studie der Wirtschafts-Mathematik AG (2007) sowie die Aussagen in den Interviews.

Zu beachten ist, dass im Rahmen der vorliegenden Studie keine quantitativen Auswertungen durchgeführt wurden. Die Angaben beziehen sich daher auf verfügbare Daten und sind lediglich als grobe Schätzungen, in Bezug auf die Veränderung der Ausgaben und des Aufwands auch nur als qualitative Einordnung zur Bedeutung der Varianten, zu verstehen.

Tabelle 12 Auswirkungen der Lösungsvorschläge

	Lösungsvorschlag	Anzahl betroffene Personen	Auswirkung IPV-Ausgaben	Auswirkung Vollzug	Auswirkung Sozialziele / Ziele KVG	Weiteres
1	Unterjährige Anpassungen der IPV (Voraussetzung: Zentralisierung der Steuerdaten)*	Grundgesamtheit: alle IPV-Bezüger (2012: 345'558 Personen / 227'870 Haushalte) Direkt betroffen: Bezüger mit veränderten wirtschaftlichen Verhältnissen (2012: 2'799 Haushalte) / Personen ohne Steuerdaten (2012: junge Erwachsene: 40'843 Personen, weitere: k.A.)	Sinkend (bislang: einseitige Berücksichtigung von Einkommensreduktionen)	Initialaufwand, danach: gegenläufige Effekte	KVG-Ziel „Berücksichtigung der aktuellsten Einkommens- und Familienverhältnisse“ wird verbessert	Voraussetzung: ZüriPrimo, ist voraussichtlich 2018 abgeschlossen Aktualität und Effektivität werden verbessert
2	Personen ohne Steuerdaten: Verwendung von prov. Steuerdaten, evtl. Gegenwartsprinzip	Grundgesamtheit: Junge Erwachsene ohne Daten (2012: 40'843 Personen) Weitere (Zuzüger, etc.): k.A. Direkt betroffen: Personen mit Einkommen grösser Null	Sinkend (nicht alle Personen ohne Steuerdaten haben ein Einkommen von Null)	Steigend	KVG-Ziel „Berücksichtigung der aktuellsten Einkommens- und Familienverhältnisse“ wird verbessert Sozialziel „30% sollen anspruchsberechtigt sein“, kann weniger leicht erreicht werden	Aktualität und Effektivität werden verbessert
3	Gesuche bei Einkommensreduktionen: Berücksichtigung IPV-Jahr	Grundgesamtheit (= direkt betroffen): Haushalte mit veränderten Verhältnissen (2012: 2'799 Haushalte)	Steigend	Steigend	KVG-Ziel „Berücksichtigung der aktuellsten Einkommens- und Familienverhältnisse“ wird verbessert	Aktualität wird verbessert
4	Gesuche bei Einkommensreduktionen: Grenzwerte (substanzielle Änderung und minimale Dauer)	Grundgesamtheit: Haushalte mit veränderten Verhältnissen (2012: 2'799 Haushalte) Direkt betroffen: Haushalte mit Veränderungen unter Grenzwert	Sinkend	Sinkend	Keine	Effizienz wird verbessert Vorschlag evtl. in Kombination mit 1 oder 3 besser durchsetzbar

* Alternative: Prüfung der Verwendung von provisorischen Steuerdaten (in Bezug auf die Abweichung zu den definitiven Steuerdaten) sowie der Beantragung der IPV im Rahmen der Steuererklärung

	Lösungsvorschlag	Anzahl betroffene Personen	Auswirkung IPV-Ausgaben	Auswirkung Vollzug	Auswirkung Sozialziele / Ziele KVG	Weiteres
5	Bemessungsgrundlage: Berücksichtigung von Korrekturfaktoren	Grundgesamtheit: alle IPV-Bezüger (2012: ca. 350'000 Personen / 230'000 Haushalte) Direkt betroffen: Personen mit IPV-Anpassungen (Faktoren gemäss Studie Wirtschafts-Mathematik AG (2007): 9% der Haushalte)	Sinkend (Faktoren gemäss Studie Wirtschafts-Mathematik AG (2007): Reduktion der IPV-Ausgaben um 6%)	Initialaufwand, danach: heterogene Aussagen in den Interviews	Sofern Einkommensobergrenze nicht verändert wird: Sozialziel „30% sollen anspruchsberechtigt sein., kann weniger leicht erreicht werden	Effektivität wird verbessert
6	Bemessungsgrundlage: Einbezug des steuerbaren Vermögens	Grundgesamtheit: alle IPV-Bezüger (2012: ca. 350'000 Personen / 230'000 Haushalte) Direkt betroffen: Personen mit steuerbarem Vermögen (2012: 175'945 Personen)	Sinkend	Initialaufwand, danach: heterogene Aussagen in den Interviews	Sofern Einkommensobergrenze nicht verändert wird: Sozialziel „30% sollen anspruchsberechtigt sein., kann weniger leicht erreicht werden	Effektivität wird verbessert
7	Gesamtanspruch junge Erwachsene in Erstausbildung / Eltern und Einführung eines reinen Antragsystems für junge Erwachsene	Grundgesamtheit: Gesamtanspruch: Junge Erwachsene in Ausbildung (2012: 32'524 Personen) sowie ihre Eltern / Antragsystem: alle jungen Erwachsenen Direkt betroffen: Gesamtanspruch: Junge Erwachsene mit tiefem Einkommen, deren Eltern nicht anspruchsberechtigt sind / Antragsystem: alle jungen Erwachsenen	Sinkend (neuer Gesamtanspruch in BL: geschätzte Reduktion der Ausgaben um 7 Mio. CHF resp. 6% der Ausgaben für die PV)	Tendenziell steigend	Sozialziel „30% sollen anspruchsberechtigt sein., kann weniger leicht erreicht werden	Effektivität wird verbessert
8	Junge Erwachsene nicht in Ausbildung: einkommensabhängige IPV, Aufhebung von Art. 12, Abs. 2 EG KVG	Grundgesamtheit: Junge Erwachsene nicht in Ausbildung (2012: 36'201 Personen) Direkt betroffen: Unterschiedlich nach Einkommenskategorie	Abhängig von Ausgestaltung, tendenziell steigend	Keine	Sofern Einkommensobergrenze nicht verändert wird: keine	Bedarfsgerechtigkeit und Effizienz werden verbessert

	Lösungsvorschlag	Anzahl betroffene Personen	Auswirkung IPV-Ausgaben	Auswirkung Vollzug	Auswirkung Sozialziele / Ziele KVG	Weiteres
9	Entkopplung IPV und restliche PV	Grundgesamtheit (= direkt betroffen): alle erwachsenen IPV-Bezüger (2011: 191'386 Personen)	Keine (Annahme)	Keine	Keine	Bedarfsgerechtigkeit wird verbessert
10	Schulungen, vermehrter Austausch, Befragung (Professionalisierung der Gemeinden)	Grundgesamtheit: alle IPV-Bezüger (2012: ca. 350'000 Personen / 230'000 Haushalte) Direkt betroffen: Unterschiede nach Gemeinde	Keine	Gewisser Aufwand aufgrund der Schulungen	Keine	Gleichbehandlung wird verbessert
11	Wechsel von zwei- auf dreijährige Steuerfaktoren bei Quellensteuerpflichtigen	Grundgesamtheit: alle quellensteuerpflichtigen IPV-Bezüger (2011: 23'980 Personen / 14'971 Haushalte) Direkt betroffen: Personen mit Einkommensänderungen	Keine	Sinkend (keine Korrekturen der Gemeinden mehr erforderlich)	KVG-Ziel „Berücksichtigung der aktuellsten Einkommens- und Familienverhältnisse“ wird weniger gut erreicht	Zu beachten: Ersatz der Steuerapplikation für Quellensteuerpflichtige im Rahmen von ZüriPrimo bereits in Umsetzung Gleichbehandlung wird verbessert

7. Gesamtfazit

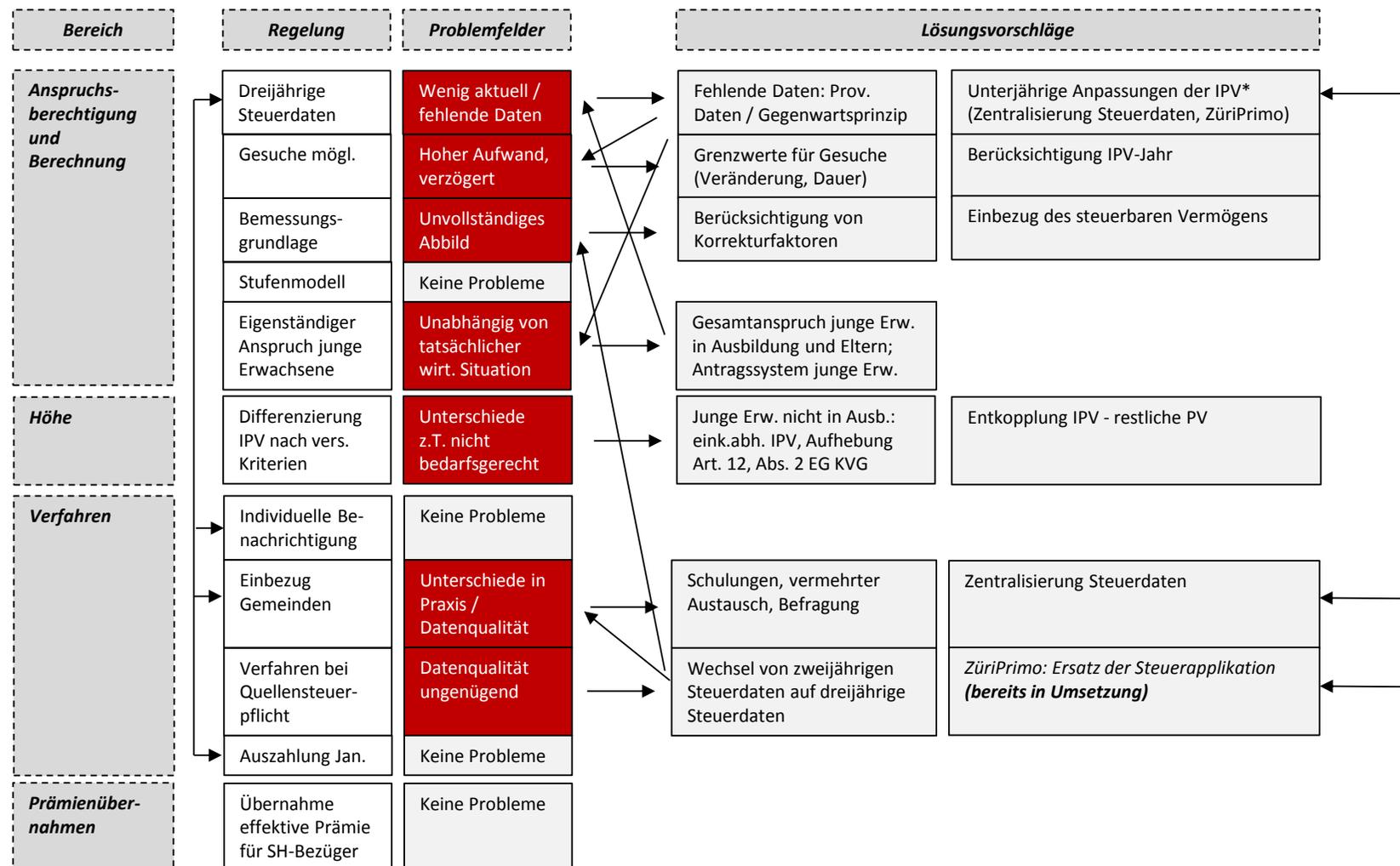
7.1. Synthese

Das Prämienverbilligungssystem des Kantons Zürich weist – wie wohl die meisten Systeme – Stärken und Schwächen auf. Eine Gesamtevaluation des Systems hängt daher immer auch von der Gewichtung der einzelnen positiven und negativen Faktoren ab. Dass eine solche Gewichtung auch subjektiv ist, zeigen die Interviewausagen: Die Einschätzung des Zürcher Prämienverbilligungssystems reicht von „*grundsätzlich gut*“ über „*ok, aber nicht optimal*“ bis hin zu „*das IPV-System des Kantons Zürich gehört zu den schlechtesten in der gesamten Schweiz*“.

Die nachfolgende Abbildung stellt die Gesamtevaluation des Zürcher Prämienverbilligungssystems grafisch dar. Aufgeführt sind die heutigen Regelungen in verschiedenen Bereichen, Problemfelder, die daraus resultieren und schliesslich unsere vorgeschlagenen Lösungsvarianten.

Zu beachten ist, dass eine Änderung in einem Bereich Auswirkungen auf andere Bereiche haben kann. Solche Wechselwirkungen sind mittels Pfeilen abgebildet. Es ist daher zwingend notwendig, bei Änderungen das Gesamtsystem im Blick zu behalten. Es gilt, mittels den Verbesserungen das Gesamtsystem zu optimieren, allfällige Ungerechtigkeiten zu minimieren und die Kriterien Bedarfsgerechtigkeit, Effektivität, Aktualität, Nachvollziehbarkeit, Gleichbehandlung und Effizienz in ein Gleichgewicht zu bringen – immer im Wissen, dass ein Massengeschäft wie die IPV niemals eine absolute Gerechtigkeit erzielen kann.

Abbildung 16 Überblick Gesamtevaluation



* Alternativen: Prüfung der Verwendung von provisorischen Steuerdaten sowie der Beantragung der IPV im Rahmen der Steuererklärung

7.2. Ausblick

Die vorliegende Evaluation hat das Prämienverbilligungssystem im Rahmen einer Gesamtevaluation nach Referenzkriterien beurteilt. Dabei haben sich verschiedene Problembereiche gezeigt. Für diese haben wir Lösungsvarianten entwickelt. Es gilt nun, die Grundsatzentscheide zu treffen, welche dieser Lösungsvorschläge umgesetzt werden sollen. In einer nächsten Phase sollten die gewählten Vorschläge dann quantifiziert werden, um die konkreten Auswirkungen der Umsetzung simulieren zu können. Eine solche quantitative Analyse ist u.E. insbesondere in folgenden Bereichen nötig:

- Simulation der Veränderungen nach Zielgruppen: Beispiele: Welche Auswirkungen haben der Einbezug des steuerbaren Vermögens und der Einbezug von Korrekturfaktoren auf verschiedene Gruppen der IPV-Bezüger/innen?
- Analyse einzelner Steuerfaktoren: Welche möglichen Korrekturfaktoren des steuerbaren Einkommens sind bei den IPV-Bezüger/innen relevant? (Aktualisierung und Vertiefung der Studie der Wirtschaftsmathematik-AG von 2007) Evtl. auch: Welche Auswirkungen hätte die Umstellung auf das Reineinkommen?
- Analyse der provisorischen Steuerdaten: Wie häufig und in welchem Ausmass weichen diese von den definitiven Daten ab? Ist ein Abstellen auf die provisorischen Steuerdaten gerechtfertigt?
- Mögliche Analyse ausserhalb des Prämienverbilligungssystems: Hat die IPV-Quote kostenwirksame Auswirkungen auf andere Sozialleistungen (welche ggf. an die IPV anknüpfen)?

Neben den quantitativen Analysen sollten in Zusammenarbeit mit den weiteren Akteuren der IPV folgende Fragestellungen vertieft diskutiert werden:

- Welche Lösungen werden von den Gemeinden bei IPV-Bezüger/innen angewandt, welche keine Steuerdaten aufweisen? Welche Lösungen haben sich bewährt (Gute Praxis)? Auch: Wie können die Datenlieferungen (sowohl vom kantonalen Steueramt an die Gemeinden bei den Quellensteuerpflichtigen als auch von den Gemeinden an die SVA) verbessert werden?
- Welche technischen Anpassungen sind erforderlich?
- Ist der Vollzugsaufwand vertretbar?
- Welche gesetzlichen Anpassungen sind notwendig? Beispielsweise in Bezug auf einen Gesamtanspruch von jungen Erwachsenen in Ausbildung und ihren Eltern.

Anhang I: Informationsgewinnung

Daten und Dokumente

Gesetzliche Grundlagen auf nationaler Ebene: KVG, KVV, VPVK, Verordnung des EDI über die Durchschnittsprämien der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen

Gesetzliche Grundlagen auf kantonaler Ebene: EG KVG, Verordnung und vom Kantonsrat verabschiedete Änderungen, Erläuterungen zum Teilrevisionsentwurf EG KVG vom 16. Juni 2010

Unterlagen des Kantons Zürich:

- Merkblätter zur Prämienverbilligung Kanton Zürich
- Leitfaden zur KVG-Abrechnung Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich
- Kreisschreiben an Gemeinden
- Rechnungen SVA und Kanton ZH
- Motionen und Anträge im Kantonsrat Zürich
- Entwicklungs- und Finanzplanung des Kantons Zürich 2013-2016, Finanzdirektion

Urteile des Sozialversicherungsgerichts des Kantons Zürich

Bestehende Vorarbeiten der Gesundheitsdirektion Kanton Zürich:

- Pflichtenheft - Evaluation des Prämienverbilligungssystems im Kanton Zürich, 10.11.2012
- Wirtschafts-Mathematik AG, Dr. Rüst: Statistische Erhebung im Auftrag der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich, Prämienverbilligung Kt. Zürich 2011 gem. Einführungsgesetz zum KVG
- Wirtschafts-Mathematik AG, Dr. Rüst: Finanzielle Optimierung der Prämienverbilligung – Modellrechnungen mit Steuerstichprobe (2007)

Unterlagen der SVA Zürich:

- Jahresbericht 2012, Durchführungsaufgaben im KVG – Jahresbericht 2012, Broschüre „Individuelle Prämienverbilligung 2013 – Checkliste für Nachmeldungen“
- Datenauswertung der SVA vom 6. März 2013

Unterlagen der Stadt Zürich: Auszug aus der Stellungnahme an die Gesundheitsdirektion zur geplanten Revision der Verordnung zum EG KVG inkl. Anhänge mit

vertiefenden Informationen und Daten zur Problematik der Quellensteuerpflichtigen, Auswertungen zur IPV 2012 in der Stadt Zürich

Unterlagen der Gemeinde Opfikon: Schematische Darstellung des IPV-Ablaufs für Personen am Ordentlichen Register und für Personen, welche quellensteuerpflichtig sind, Formular für die Beantragung der IPV, Zusammenstellung zur Prozessoptimierung bei der Prämienverbilligung mit Anpassung an EG KVG und der Verordnung zum EG KVG

Merkblätter zur Prämienverbilligung verschiedener Gemeinden

Presseartikel zur Prämienverbilligung im Kanton Zürich

Studien zur Prämienverbilligung in Zürich und weiteren Kantonen:

- B,S,S. (2012): Monitoring 2010 – Wirksamkeit der Prämienverbilligung, Experten-/Forschungsberichte zur Kranken- und Unfallversicherung, im Auftrag des BAG
- Donatsch, M. (2011): „Die Festsetzung des Prämienverbilligungsanspruches junger Erwachsener in Ausbildung“, in: *Jusletter* 31. Januar 2011
- econcept (2012): *Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem des Kantons Zürich: Stand der Umsetzung und Ansatzpunkte für eine Harmonisierung*, Schlussbericht
- econcept (2009-2010): *Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem*, Schlussberichte der Projektphase I und II
- Ehrler, F., Knuper, C., Bochsler, Y. (2012): *Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize. Eine Analyse der kantonalen Steuer- und Transfersysteme*, SKOS, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Nr. 14/12
- Interface (2006): *Die Prämienverbilligung in den Kantonen: Übersicht über die Bemessungsgrundlage von jungen Erwachsenen in den 26 Kantonen*, erstellt im Auftrag der Gesundheitsdirektion des Kantons Zug
- Interface (2001): *Evaluation des Vollzugs der Prämienverbilligung. Eine Untersuchung in den Kantonen Genf, Neuenburg, Basel-Stadt, Zürich, Luzern und Appenzell Ausserrhoden*, erarbeitet im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherung.
- Interface (2001): *Evaluation des Vollzugs der Prämienverbilligung im Kanton Appenzell Ausserrhoden*, Vertiefung zur Rahmenstudie des Bundesamtes für Sozialversicherung im Auftrag der Gesundheitsdirektion des Kantons Appenzell Ausserrhoden

- Interface (2001): *Evaluation des Vollzugs der Prämienverbilligung im Kanton Luzern*, Vertiefung zur Rahmenstudie des Bundesamtes für Sozialversicherung
- Zeller, R. (2009): *Evaluation der Auszahlung der Krankenkassen – Prämienverbilligung im Kanton Bern*, erarbeitet im Auftrag des Amtes für Sozialversicherung und Stiftungsaufsicht des Kantons Bern (ASVS)

Im National- und Ständerat behandelte Geschäfte zur Prämienverbilligung

Daten des BAG: Statistik der obligatorischen Krankenversicherung 2011, Prämienübersicht

*Interviews Kanton Zürich**Tabelle 13 Interviewpartner/innen Kanton Zürich*

Name	Institution	Interview
Raimund Renggli*	Gesundheitsdirektion Kanton Zürich	4. März 2013, 08:15-10:10 Uhr persönlich
Franziska Ehrler	SKOS	12. März 2013, 14:00 -14:50 Uhr telefonisch
Harald Schmid*	Stadt Zürich	20. März 2013, 14:20-18:30 Uhr persönlich
Corina Syfrig	Opfikon	20. März 2013, 12:20-13:50 Uhr persönlich
Nadine Zimmermann	Kantonales Sozialamt	15. März 2013, 14:00-15:20 Uhr persönlich
Brigitte Köppel	Kantonales Sozialamt	15. März 2013, 14:00-15:20 Uhr persönlich
Werner Lüdin*	Kantonales Steueramt	15. März 2013, 11:00-12:00 Uhr persönlich
Doris Regar	Wald	25. März 2013, 16.00 – 16.40 Uhr telefonisch
Hanspeter Rüst	Wirtschafts- Mathematik AG	25. März 2013, 14.00-14.35 Uhr telefonisch
Bernhard Peyer	Herrliberg	10. April 2013, 9.30-10.15, telefonisch
Walter Bösch*	SVA	11. April 2013, 9.00-10.45, persönlich
Ruedi Pauli*	SVA	11. April 2013, 9.00-10.45, persönlich
Markus König*	Gesundheitsdirektion Kanton Zürich	12. April 2013, 14.00-15.30, persönlich
Joel Mingot*	Gesundheitsdirektion Kanton Zürich	12. April 2013, 14.00-15.30, persönlich
Martin Gfeller	Winterthur	25. April 2013, 9.45-11.30, persönlich
Joshua Meier	Bülach	30. April, telefonische Abklärung
Manuela Meili / Muriel Schümatschek	Schlieren	30. April, telefonische Abklärung
Michael Sigwart	Uster	3. Mai, telefonische Abklärung

* Diese Interviewpartner nahmen zusätzlich an einer Besprechung zum Entwurf des Schlussberichts teil.

Recherche in anderen Kantonen

Dokumente:

- GDK (2012): Krankenversicherung: Prämienverbilligung – Synoptische Übersicht 2012
- Merkblätter zur Prämienverbilligung der Kantone
- Gesetzliche Grundlagen zur Prämienverbilligung in den Kantonen
- Weitere Dokumente zur Prämienverbilligung in den Kantonen (z.B. Botschaften des Regierungsrates an den Kantonsrat, Gerichtsurteile)
- Websites der Kantone zur Prämienverbilligung

Tabelle 14 Interviewpartner/innen weitere Kantone

Name	Kanton	Interview	Fokus des Gesprächs
Guido Vogel	Basel-Stadt	11. März 2013, 14.00-14.30 Uhr	Gesamtsystem, insb. Veränderung wirtschaftliche Verhältnisse: beidseitig, Rückerstattungspflicht
Samuel Schütz	Bern	11. März 2013, 15.00-15.40 Uhr	Gesamtsystem
Hans Tanner	Basel-Landschaft	20. März 2013, 10.30-11.15 Uhr	Gesamtsystem, insb. Systemwechsel bei jungen Erwachsenen, Bemessungsgrundlage
Heidi Malnati	Uri	20. März 2013, 14.00-14.30 Uhr	Gesamtsystem, insb. Bemessungsgrundlage, Systemwechsel
Manuel Barbaz	Neuenburg	22. März 2013, 11:00-12:10 Uhr	Gesamtsystem, insb. Zeitnähe des Systems (Steuerdaten des Vorjahres), Veränderung wirtschaftliche Verhältnisse
Carmen Meichtry	Wallis	27. März 2013, 9.00-9.30 Uhr	Gesamtsystem, insb. Veränderung wirtschaftliche Verhältnisse
Barbara Hürlimann	Aargau	11. April 2013, 14.10-14.40 Uhr	Gesamtsystem, insb. Systemwechsel

Stefano Marinelli	Luzern	24. April 2013 9.00 – 9.35	Gesamtsystem, insb. Systemwechsel und Veränderung der wirtschaftlichen Verhältnisse
Yvonne Dietrich	St. Gallen	29. April 2013 9.30 – 10.05	Gesamtsystem, insb. Bemessungsgrundlage

Anhang II: Interviewaussagen

Stärken des IPV-Systems in Zürich:

- Einfaches System (3 Nennungen)
- Effizienz / tiefe Kosten (2 Nennungen)
- Automatismen (2 Nennungen)
- Anlehnung an Steuerdaten (2 Nennungen)
- Einbindung der Gemeinden (2 Nennungen)
- Keine vorschüssigen Zahlungen der IPV-Bezüger/innen
- Individuelle Benachrichtigung
- Gut austarierte Stufen / dadurch leichte Steuerung
- Kontinuität

Schwächen des IPV-Systems in Zürich:

- Geringe Zeitnähe (5 Nennungen)
- Zu viele Akteure (2 Nennungen)
- Kompliziertes System (2 Nennungen, z.B. Sozialleistungen mit unterschiedlichen Systemen)
- Datenlieferung durch die Gemeinden (Qualität)
- Personen, die keine Steuererklärung abgeben, sind anspruchsberechtigt
- Umgang mit jungen Erwachsenen
- Langsame Reaktion bei Verbesserung der Einkommensverhältnisse (bei Verschlechterung: schnelle Reaktion)
- Quellensteuerpflichtige
- Software NEST
- Stufenmodell
- Bemessungsgrundlage
- Nicht-Bezugsquote

Anhang III: Weitere Tabellen interkantonaler Vergleich

Tabelle 15 *Zeitnähe der kantonalen IPV-Systeme*

Kanton	Steuererklärung aus...
ZH	t-3
BE	t-2 (bis Juni) / t-1 (ab Juli)
LU	t-2
UR	t-2
SZ	k.A.
OW	k.A.
NW	t-2
GL	t-2
ZG	t-2
FR	t-2
SO	t-2
BS	t-2 resp. t-2 (unterjährige Anpassungen)
BL	t-2
SH	t-2
AR	t-2
AI	t-2
SG	t-2
GR	k.A.
AG	t-3
TG	t-1
TI	t-3
VD	t-3
VS	t-2
NE	t-1
GE	t-2
JU	t-2

Quelle: Übersicht GDK (2012), Merkblätter und Websites der Kantone, Interviews mit Kantonsvertreter/innen (2013)

Tabelle 16 Berechnungsmodelle der kantonalen IPV-Systeme

Kanton	Berechnungsmodell
ZH	Stufenmodell
BE	Stufenmodell
LU	Einfaches Prozentmodell
UR	Einfaches Prozentmodell
SZ	Einfaches Prozentmodell
OW	Prozentmodell mit nach Einkommenskategorie unterschiedenem Prozentsatz
NW	Einfaches Prozentmodell
GL	Prozentmodell mit nach Einkommenskategorie unterschiedenem Prozentsatz
ZG	Einfaches Prozentmodell
FR	Prozentmodell mit nach Einkommenskategorie unterschiedenem Prozentsatz
SO	Prozentmodell mit nach Einkommenskategorie unterschiedenem Prozentsatz
BS	Stufenmodell
BL	Einfaches Prozentmodell
SH	Einfaches Prozentmodell
AR	Einfaches Prozentmodell
AI	Einfaches Prozentmodell
SG	Prozentmodell mit nach Einkommenskategorie unterschiedenem Prozentsatz
GR	Prozentmodell mit nach Einkommenskategorie unterschiedenem Prozentsatz
AG	Einfaches Prozentmodell
TG	Stufenmodell
TI	Kombination von Stufenmodell und Prozentmodell
VD	Kombination von Stufenmodell und Prozentmodell
VS	Stufenmodell
NE	Stufenmodell
GE	Stufenmodell
JU	Stufenmodell

Quelle: Übersicht GDK (2012)