

Prämienverbilligung – zwischen wünschbaren Zielen und finanziellen Rahmenbedingungen

Die Prämienverbilligung wird regelmässig auf ihre sozialpolitische Wirksamkeit hin evaluiert. Die neuste von Interface Institut für Politikstudien durchgeführte Wirkungsanalyse wird ergänzt durch ein interaktives, web-basiertes Grafik-Analysewerkzeug, das aufzeigt, wie die Kantone als Verantwortliche die Prämienverbilligung umgesetzt haben.¹



Reinhold Preuck
Bundesamt für Gesundheit



Till Bandi
Bundesamt für Gesundheit

Mit der Einführung der individuellen Prämienverbilligung beabsichtigte der Gesetzgeber Personen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen zu unterstützen, um damit die Belastung der Haushaltbudgets dieser Familien/Personen durch die Krankenversicherungsprämien in Grenzen zu halten. Auf Antrag des Bundesrates sollten die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung einen bestimmten Prozentsatz des steuerbaren Einkommens nicht übersteigen. Diesem Vorschlag ist der Gesetzgeber nicht vollumfänglich gefolgt und hat einer flexibleren Lösung den Vorrang gegeben.

Den Kantonen werden Beiträge an die individuelle Prämienverbilligung für Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen

ausbezahlt, der Vollzug aber den Kantonen überlassen, die so die Möglichkeit haben, das Sozialziel auf der Basis der jeweiligen kantonalen Einkommensverhältnisse und der Kantonsfinanzen festzulegen. Den Kantonen soll mit diesem flexiblen Lösungsansatz einerseits ermöglicht werden, ein den kantonalen Gegebenheiten entsprechendes, bedarfsgerechtes Prämiensubventionssystem einzuführen und andererseits soll damit vermieden werden, dass die maximal vorgesehenen Bundes- und Kantonsbeiträge unter allen Umständen ausgeschöpft werden müssen.

Da sich die kantonalen Prämienverbilligungssysteme stark unterscheiden, ist es schwierig festzustellen, wie sich die Prämienverbilligung

in den einzelnen Kantonen auswirkt. Im Rahmen der bisherigen Wirkungsanalysen wurden die Prämienbelastungen in den Kantonshauptorten je für vier bzw. ab dem Monitoring 2007 fünf typische Hauhaltkategorien untersucht. Dazu wurden die Kantone gebeten, die kantonalen Prämienverbilligungen für verschiedene Familientypen zu berechnen (vgl. T1).

Das Monitoring geht für jedes dieser Beispiele von einem einheitlichen Einkommen (Bruttolohn ohne Familienzulagen) aus. Diese Einkommen wurden gegenüber den bisherigen Studien für einzelne Familientypen erhöht, um zu vermeiden, dass die Modellhaushalte infolge gesteigener Prämien Anspruch auf Ergänzungsleistungen zur AHV oder Sozialhilfe haben, da für solche Haushalte die Prämien der Krankenversicherung ohnehin übernommen werden. Die Anpassungen haben dazu geführt, dass die Vergleichbarkeit mit den Ergebnissen früherer Studien nicht mehr ohne weiteres gegeben ist.

Nachteil eines Vergleichs anhand von Fallbeispielen ist, dass sich die Untersuchung auf Einzelfälle beschränken muss. Diese sind zwar «typisch» und zeigen damit die Verhältnisse, die für wichtige Zielgruppen gelten. Sie vermitteln aber nur Hinweise und können die Verschiedenartigkeit der vielen möglichen Haushalt- und Einkommenssituationen nicht repräsentativ widerspiegeln.

¹ Die Studie der sozialpolitischen Wirksamkeit bezieht sich auf das bis zum 31.12.2007 gültige Finanzierungsmodell von Bund und den Kantonen. Heute wird der Bundesbeitrag aufgrund der Kostenentwicklung in der Krankenversicherung berechnet und den Kantonen gemäss Einwohnerzahlen voll ausbezahlt. Die Kantone finanzieren dann den restlichen Betrag, um die kantonalen sozialpolitischen Ziele zu erreichen.

Übersicht über die untersuchten Einkommens- und Vermögenswerte der Familientypen²

T1

Familientyp	Berücksichtigte Einkommens- und Vermögenswerte in Franken	
	Monitoring 1998, 2000, 2002 und 2004	Monitoring 2007 (Jahre 2006 und 2007)
Alleinstehende Rentnerin	Renteneinkommen: 35 000.– kein Vermögen	Renteneinkommen: 45 000.– kein Vermögen
Mittelstandsfamilie	Bruttolohn (inkl. Familienzulagen) 70 000.– Reinvermögen: 10 000.–	Bruttolohn (exkl. Familienzulagen) 70 000.– kein Vermögen
Allein Erziehende	Bruttolohn (inkl. Familienzulagen) 40 000.– kein Vermögen	Bruttolohn (exkl. Familienzulagen) 60 000.– kein Vermögen
Grossfamilie ¹	Bruttolohn (inkl. Familienzulagen) 70 000.– Reinvermögen: 100 000.–	Bruttolohn (exkl. Familienzulagen) 85 000.– kein Vermögen
Familien mit einem Kind und einer jungen erwachsenen Person ²	–	Bruttolohn (exkl. Familienzulagen) 70 000.– kein Vermögen

1 Familientyp erstmals im Monitoring 2000 berücksichtigt.
2 Familientyp erstmals im Monitoring 2007 berücksichtigt.

Um diesen Nachteil etwas zu kompensieren, hat sich das BAG bei der Finanzierung der breit angelegten Untersuchung über Steuern, Sozialtransfers und die unterschiedliche Funktionsweise der kantonalen Regelungen der Sozialhilfe beteiligt, damit auch die Wirkungen der Prämienverbilligung in diesem breiteren Rahmen mit einbezogen werden können. Der Vorteil des neuen Vergleichsmodells besteht insbesondere auch darin, dass nicht nur isolierte Einkommenshöhen, sondern die gesamten Einkommensspektren bis

120 000 Franken betrachtet werden können³. Dank des neuentwickelten Berechnungsmodells, das die Höhe der Prämienverbilligung sowie die Prämienbelastung für das gesamte in die Betrachtung einbezogene Einkommensspektrum darstellt, konnte das Monitoring 2007 im Vergleich zu

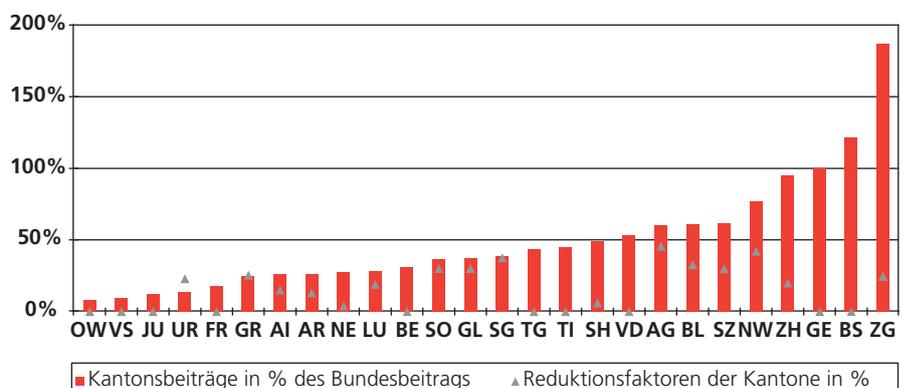
den früheren Studien erweitert werden.

Die Zuteilung der Bundesbeiträge für die Prämienverbilligung an die einzelnen Kantone war bis 31.12.2007 abhängig von der Finanzkraft der Kantone. Das bedeutet, dass der Kanton Zug für 1 Franken Bundesbeitrag fast Fr. 1.90 bezahlte, während der Kanton Jura nur 12,5 Rappen aus eigenen Mitteln beisteuern musste.⁴ Es überrascht daher nicht, dass nicht alle Kantone bereit waren, mehr als 50 % der Bundesbeiträge auch wirklich abzuholen. Grafik G1 zeigt die von den Kantonen gewählten Reduktionsfaktoren.

Die Kantone haben die Wahl, wie sie die Grenzwerte für die Prämienverbilligung festlegen wollen. Es ist dabei naheliegend, dass sich zwei Pole herausbilden. Entweder können die Kantone hohe Beiträge für einen geringen Prozentsatz ihrer Wohnbevölkerung ausbezahlen oder sie können einen möglichst hohen Anteil der Bevölkerung mit geringeren Prämienverbilligungen unterstützen. Das Modell der hohen Prämienverbilligung für einen geringeren Prozentsatz der Bevölkerung haben insbesondere die Kantone Tessin, Waadt und Neuenburg gewählt, während auf der anderen Seite der Kanton Obwalden mit gerin-

Korrelation zwischen den Beiträgen der Kantone in % der Bundesbeiträge und der Reduktionsfaktoren der Kantone in % im Jahr 2006⁵

G1

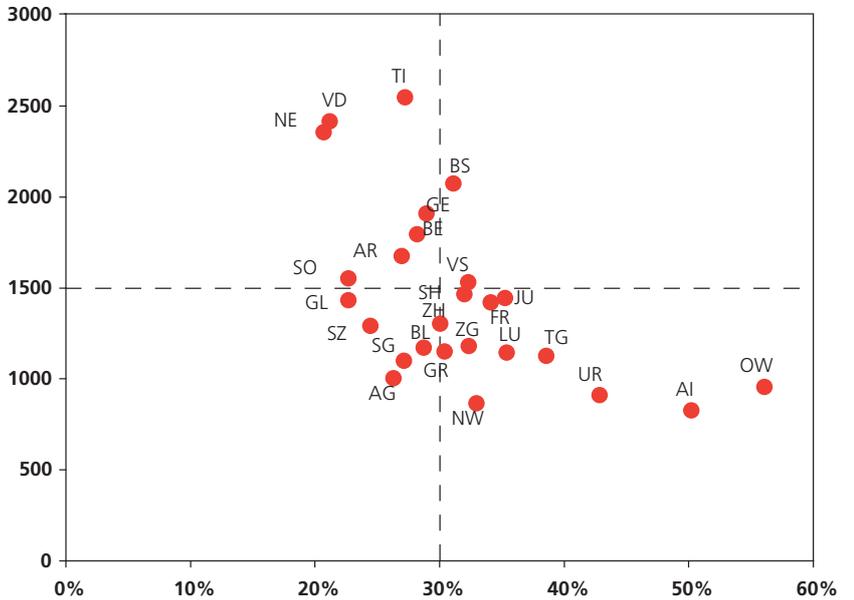


Quelle: T 4.08 + 4.09 STAT KV 06

2 Bundesamt für Gesundheit, Experten-/Forschungsberichte zur Kranken- und Unfallversicherung, Monitoring 2007, Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen, Seite 44
3 a) Caroline Knufer, SKOS, Oliver Bieri, Interface Politikstudien, Transfers und Einkommen in der Schweiz, Bern, August 2007 und
b) Caroline Knufer, SKOS, Natalie Pfister, SKOS, Oliver Bieri, Interface Politikstudien, Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz, Bern, November 2007
4 vgl. Statistik der obligatorischen Krankenversicherung 2006, Seite 115.
5 vgl. Statistik der obligatorischen Krankenversicherung 2006, Seite 29.

Anteil der Bevölkerung mit Prämienverbilligung und Höhe der durchschnittlichen Prämienverbilligung⁶

G2



gen zur Prämienverbilligung auf die kantonalen Durchschnittsprämien abgestellt wird. Wählen die einzelnen Versicherten Versicherungsformen mit höheren Franchisen, können sie damit ihre Belastung erheblich vermindern.

Wie sich die kantonalen Systeme der Prämienverbilligung auswirken, wird neu auf der BAG-Website (www.bag.admin.ch/praemienverbilligung) gezeigt. Dabei werden die Systeme jedes Kantons pro Haushaltstyp dargestellt und können miteinander verglichen werden. So wird sichtbar, dass beispielsweise im Kanton Genf die Prämienbelastung für eine Familie mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern bei der unteren Berechtigungsgrenze, in diesem Fall bei einem Einkommen von 45000 Franken – trotz Prämienverbilligung –, rund 17 % beträgt: Mit zunehmendem Einkommen sinkt die Belastung auf unter 12 %. Sobald bei einem Einkommen von rund 90000 Franken der obere Schwellenwert erreicht wird, steigt die Prämienbelastung wieder auf fast 16 %. Ein geringer Anstieg des Bruttoeinkommens führt daher zu einer erheblichen Verminderung des Nettoeinkommens dieser Familien. Die Prämienbelastung unterhalb der Grenze von rund 45000 Franken (Punkt A) fällt in den Bereich der Sozialhilfe, wo ohnehin ein Anspruch auf Finanzierung der Prämien besteht. Anders sieht demgegenüber beispielsweise die Situation im Kanton Graubünden aus, wie dies aus Grafik G3 hervorgeht.

Damit nicht nur das System der Prämienverbilligung, sondern die Wirkung der kantonalen Prämienverbilligungspolitik insgesamt beurteilt werden kann, wäre es allerdings notwendig, das Mengengerüst, d.h.

geren Beiträgen mehr als 55 % seiner Bevölkerung unterstützt.

In diesen Unterschieden spiegelt sich gleichzeitig auch die kantonal unterschiedliche Prämienhöhe: Während im Kanton Obwalden die Durchschnittsprämie pro Versicherten 2006 etwas über 1800 Franken betrug, lagen die Durchschnittsprämien in den Kantonen Waadt, Tessin und Neuenburg über 3000 Franken.⁷

Zusammenfassend ergeben sich folgende Faktoren, die im Rahmen der Prämienverbilligung in einer Art Quadratur des Zirkels austariert werden müssen:

- Die kantonal unterschiedlichen Krankenversicherungskosten haben unterschiedliche Prämienhöhen zur Folge, die gemessen an den kantonalen Durchschnittsprämien in einem Verhältnis von mehr als 1 zu 2 voneinander abweichen können. Entsprechend ist die Belastung der Haushalte mit Prämien für die Krankenversicherung kantonal sehr unterschiedlich und erreicht bei grösseren Familien z.T. sehr hohe Prozentsätze.
- Die Solidarität zwischen Jung und Alt wird in der Krankenversicherung

im Wesentlichen über die Einheitsprämie pro Kanton und Krankenkasse erreicht. Die Solidarität zwischen Arm und Reich ergibt sich über die Prämienverbilligung. Dabei darf nicht vergessen werden, dass ausserhalb der Prämienverbilligung andere familien-, sozial- und steuerpolitische Instrumente bestehen, die bei einer auf die Krankenversicherung beschränkten Betrachtung nicht erfasst werden.

- Die Einkommensverteilung in den Kantonen kann sehr unterschiedlich sein. Die Kantone können dieser Tatsache mit der Festlegung der Grenzen der Prämienverbilligung Rechnung tragen.
- Die Berücksichtigung der Finanzkraft der Kantone erfasst die unterschiedliche Einkommensverteilung allerdings nur teilweise. Auch hier liegen die entsprechenden Instrumente ausserhalb des Einflussbereichs der Krankenversicherung. Dasselbe gilt für die regional und kantonal unterschiedlichen Lebenshaltungskosten und Lohnniveau.
- Berücksichtigt werden muss zudem, dass bei den Untersuchun-

6 Bundesamt für Gesundheit, Experten-/Forschungsberichte zur Kranken- und Unfallversicherung, Monitoring 2007, Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen, Seite 41

7 Vgl. Statistik der obligatorischen Krankenversicherung 2006, Seite 103

die Anzahl der Haushalte mit ihren jeweiligen Einkommen und deren effektive Prämienbelastung (nach Berücksichtigung der gewählten Jahresfranchisen), zu kennen.

Damit das Monitoring auch in Zukunft möglichst gut Auskunft über die Wirkung der Prämienverbilligung geben kann, sollte einerseits sichergestellt werden, dass das Modell zur Darstellung der Prämienverbilligung periodisch mit den neuen kantonalen und kommunalen Eckwerten aufdatiert wird. Gleichzeitig wäre es wünschenswert, auf der Grundlage der ab 2009 erweiterten Statistikkompetenzen des KVG in Zusammenarbeit mit dem BFS die Daten zum Mengengerüst der Prämienverbilligung bereitzustellen.

Reinhold Preuck, Finanzspezialist, Direktionsbereich Kranken- und Unfallversicherung, BAG.
E-Mail: reinhold.preuck@bag.admin.ch

Till Bandi, Dr. oec. HSG, Leiter Sektion Statistik und Mathematik, Abteilung Aufsicht Krankenversicherung, Direktionsbereich Kranken- und Unfallversicherung, BAG.
E-Mail: till.bandi@bag.admin.ch

8 Quelle: www.bag.admin.ch/preamienverbilligung

Einkommensabhängige Prämienbelastung (zwei Erwachsene, zwei Kinder)⁸ G3

