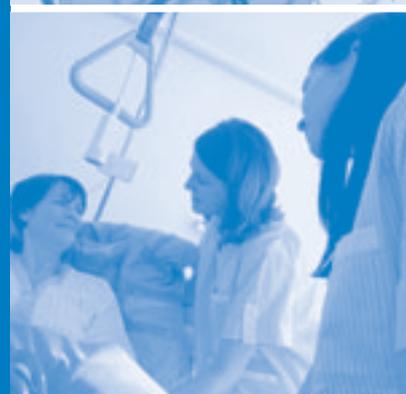


Experten-/Forschungsberichte zur Kranken- und Unfallversicherung

Monitoring 2004

Die sozialpolitische Wirksamkeit
der Prämienverbilligung in den Kantonen



BAG OFSP UFSP SFOPH

Experten-/Forschungsberichte zur Kranken- und Unfallversicherung

Monitoring 2004

Die sozialpolitische Wirksamkeit
der Prämienverbilligung in den Kantonen

Interface Institut für Politikstudien, Luzern
Andreas Balthasar
Oliver Bieri
Franziska Müller

Januar 2005

Das Bundesamt für Gesundheit veröffentlicht in seiner Reihe «Experten-/Forschungsberichte zur Kranken- und Unfallversicherung» konzeptionelle Arbeiten und Forschungsergebnisse zu aktuellen Themen im Bereich der Krankenversicherung und des Gesundheitswesens, die damit einem breiteren Publikum zugänglich gemacht und zur Diskussion gestellt werden sollen. Die präsentierten Analysen geben nicht notwendigerweise die Meinung des Bundesamtes für Gesundheit wieder.

Impressum

© Bundesamt für Gesundheit (BAG)

Herausgeber: Bundesamt für Gesundheit

Publikationszeitpunkt: Juni 2005

Auszugsweiser Abdruck – ausser für kommerzielle Nutzung – unter Quellenangabe und Zustellung eines Belegexemplares an das Bundesamt für Gesundheit.

Weitere Informationen: BAG, Direktionsbereich Kranken- und Unfallversicherung, Reto Egloff, Telefon +41 (0)31 323 70 67
reto.egloff@bag.admin.ch, www.bag.admin.ch

Bezugsquelle: BBL, Verkauf Bundespublikationen, CH-3003 Bern
www.bbl.admin.ch/bundespublikationen

BBL-Artikelnummer: Form. Nr. 316.702

BAG-Publikationsnummer: BAG KUV 6.05 300 kombi 60EXT05001

Gedruckt auf chlorfrei gebleichtem Papier

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	1
Avant-propos	3
Premessa	5
Foreword	7
Zusammenfassung	9
Résumé	13
Riassunto	17
Summary	21
1 Einleitung	25
1.1 Fragestellung	25
1.2 Vorgehensweise	26
1.3 Aufbau des Berichts	27
2 Entwicklungsschritte und Kenngrössen	28
2.1 Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen auf Bundesebene	28
2.2 Entwicklung der Ausgaben für die Prämienverbilligung	29
3 Die Prämienverbilligungssysteme der Kantone	31
3.1 Eckpfeiler der kantonalen Bezugssysteme	31
3.2 Aufwendungen der Kantone für die Prämienverbilligung	33
3.2.1 Beiträge der Kantone	33
3.2.2 Bevölkerung mit Prämienverbilligung	34
4 Sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung	35
4.1 Beispiel 1: «Rentnerin»	36
4.1.1 Krankenkassenprämie vor und nach der Prämienverbilligung	36
4.1.2 Prämienbelastung als Anteil des verfügbaren Einkommens	37
4.1.3 Die Entwicklung seit 2000	37
4.2 Beispiel 2: «Mittelstandsfamilie»	38
4.2.1 Krankenkassenprämie vor und nach der Prämienverbilligung	39
4.2.2 Prämienbelastung als Anteil des verfügbaren Einkommens	39
4.2.3 Die Entwicklung seit 2000	40
4.3 Beispiel 3: «Alleinerziehende»	41
4.3.1 Krankenkassenprämie vor und nach der Prämienverbilligung	41
4.3.2 Prämienbelastung als Anteil des verfügbaren Einkommens	42
4.3.3 Die Entwicklung seit 2000	43
4.4 Beispiel 4: «Grossfamilie»	44
4.4.1 Krankenkassenprämie vor und nach der Prämienverbilligung	44
4.4.2 Prämienbelastung als Anteil des verfügbaren Einkommens	45
4.4.3 Die Entwicklung seit 2000	45

5	Fallbeispiele zur Analyse kantonaler Strategien	47
5.1	Prämienbelastung für das Beispiel «Rentnerin»	48
5.1.1	Entwicklung der Steuerbelastung und der Prämienverbilligung	48
5.1.2	Interpretation	49
5.2	Prämienbelastung für das Beispiel «Mittelstandsfamilie»	50
5.2.1	Entwicklung der Steuerbelastung und der Prämienverbilligung	50
5.2.2	Interpretation	51
5.3	Prämienbelastung für das Beispiel «Alleinerziehende»	52
5.3.1	Entwicklung der Steuerbelastung und der Prämienverbilligung	52
5.3.2	Interpretation	53
5.4	Prämienbelastung für das Beispiel «Grossfamilie»	54
5.4.1	Entwicklung der Steuerbelastung und der Prämienverbilligung	54
5.4.2	Interpretation	55
5.5	Fazit zur Analyse kantonaler Strategien	56
5.5.1	Gründe für Veränderungen der Prämienbelastung	56
5.5.2	Veränderung als gezielte Strategie der Kantone	56
5.5.3	Politischer Kontext für Veränderungen der Prämienbelastung	57
5.5.4	Prämienbelastung und Bedeutung der begünstigten Gruppen	57
6	Synthese	58
6.1	Werden die Prämien wirksam reduziert?	58
6.2	Werden die sozialpolitischen Ziele erreicht?	59
6.2.1	Zielerreichung in Prozent des verfügbaren Einkommens	59
6.2.2	Zielerreichung in Prozent des Reineinkommens	61
6.3	Welche Veränderungen lassen sich zwischen 1998 und 2004 feststellen?	62
6.3.1	Veränderungen bei der Prämienreduktion	62
6.3.2	Veränderungen der verbleibenden Prämienbelastung	63
6.4	Sind Veränderungen Ergebnis einer Strategie?	64
A	Anhang	
A1	Literatur	66–67
A2	Daten «Rentnerin»	68–69
A3	Daten «Mittelstandsfamilie»	70–71
A4	Daten «Alleinerziehende»	72–73
A5	Daten «Grossfamilie»	74–75

Vorwort des Bundesamts für Gesundheit

Im Jahr 2004 wurde nach 1998, 2000 und 2002 zum vierten Mal eine Studie über die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung im Rahmen der Wirkungsanalysen des Krankenversicherungsgesetzes (KVG) durchgeführt.

(Balthasar, Beiträge zur sozialen Sicherheit; «Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen», Forschungsbericht Nr. 21/98, BSV, Bern 1998; Forschungsbericht Nr. 2/01, BSV, Bern 2001; Forschungsbericht Nr. 20/03, BSV, Bern 2003).

Mit der Einführung einer individuellen Prämienverbilligung beabsichtigte der Gesetzgeber, den Gedanken der bedarfsgerechten Prämiensubventionierung in der Krankenversicherung in die Tat umzusetzen und damit nicht nur Personen zu unterstützen, die auf Sozialhilfe angewiesen sind. Sondern vielmehr sollte damit die Solidarität zwischen unterschiedlichen Einkommen gestärkt werden und die Auswirkungen einer einheitlichen Prämie pro Versicherter ohne Berücksichtigung der Finanzkraft der Versicherten aufgefangen werden. Auf Antrag des Bundesrates sollten die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung einen bestimmten Prozentanteil des steuerbaren Einkommens nicht übersteigen. Diesem Vorschlag ist der Gesetzgeber nicht vollumfänglich gefolgt und hat einer flexibleren Lösung den Vorrang gegeben. Der öffentlichen Hand wurden Beiträge an die individuelle Prämienverbilligung für Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen zugesichert. Somit lag es an den Kantonen, das Sozialziel zu bestimmen und für die Umsetzung der Prämienverbilligung zu sorgen. Den Kantonen sollte mit diesem flexiblen Lösungsansatz einerseits ermöglicht werden, ein den kantonalen Gegebenheiten entsprechendes bedarfsgerechtes Prämiensubventionssystem einzuführen und andererseits sollte 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, ob die vom Gesetzgeber beabsichtigten sozialpolitischen Ziele erreicht werden. Ausgangspunkt der oben erwähnten Studien bildete das in der bundesrätlichen Botschaft zur Revision der Krankenversicherung vom 6. November 1991 genannte Kriterium, dass die Prämienbelastung eines Haushalts nicht mehr als einen bestimmten Prozentsatz des steuerbaren Einkommens betragen darf. Es wurde für vier standardisierte und in allen Kantonen anwendbare Fallbeispiele (Rentnerinnen und Rentner, Einelternfamilien, Mittelstandsfamilien und Grossfamilien) abgeklärt, welcher Anteil des verfügbaren Einkommens nach Abzug der Prämienverbilligung auf die verbleibende Krankenversicherungsprämie entfällt. Der vorliegende Bericht bestätigt die Ergebnisse der früheren Studien. Was die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung anbelangt, liefern alle Studien gesamtschweizerisch vergleichbare Ergebnisse: Das Prämienverbilligungssystem ist ein wirksames Mittel und als soziales Korrektiv für eine Einheitsprämie geeignet. Dennoch sind Unterschiede bei der Wirkung der Prämienverbilligung in den Kantonen und den betrachteten Haushaltkategorien sichtbar geworden. So hat sich der von den standardisierten Haushaltbeispielen zu tragende Prämienrestbetrag seit der ersten Studie im Jahr 1998 kontinuierlich und in einem überdurchschnittlichen Mass erhöht.

Das Sozialziel ist zwar in vielen Kantonen nicht erreicht worden, trotzdem konnte die Prämienverbilligung die niedrigsten Einkommensbereiche erheblich entlasten. Grossfamilien hatten 2004 den geringsten Prämienlastenzuwachs zu tragen (7,2% des verfügbaren Einkommens), gefolgt von den Einelternfamilien (5,9% im Jahr 2004) und den Mittelstandsfamilien (9,3% im Jahr 2004). Die Prämienlast der Rentnerinnen und Rentner hat indessen am meisten zugenommen, nämlich von 5,7% im Jahr 1998 auf 9,2% im Jahr 2004.

Angesichts dieser Tatsache und nach dem Scheitern der zweiten KVG-Revision, die unter anderem schwerpunktmässig die Einführung eines Sozialziels für die Verbilligung der Prämien vorsah, hat der Bundesrat sich in seiner Botschaft vom 24. Mai 2004 dafür ausgesprochen, ein Sozialziel einzuführen, damit die Anspruchsberechtigung präziser definiert wird und eine für Familien und übrige Berechtigte

unterschiedlich abgestufte Prämientlastung erfolgt. Jeder Kanton soll mindestens vier Einkommenskategorien definieren und die Beiträge an die Haushalte so bemessen, dass sich die abgestufte Beteiligung auf einen Betrag von maximal 2 bis 10 Prozent des Einkommens bei Familien und auf maximal 4 bis 12 Prozent in den anderen Fällen beläuft. Wie aus den Debatten hervorgeht, scheint das Parlament einer Vorlage den Vorrang zu geben, die darauf abzielt, die Prämien für Kinder und Jugendliche in Ausbildung aus Familien mit tiefen und mittleren Einkommen zu halbieren. Falls dies beschlossen wird, werden die Bundesbeiträge an die Kantone erhöht.

Das Prämienverbilligungssystem gilt weiterhin als geeignetes sozialpolitisches Korrektiv für das aktuelle Kopfprämiensystem. Nichtsdestotrotz muss eine Anpassung erfolgen, damit die steigenden Kosten zu Lasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung aufgefangen werden können. Denn nur so lässt sich das gesteckte Ziel auch erreichen.

Daniel Wiedmer

Bereichsleiter Aufsicht Krankenversicherung

Avant-propos de l'office fédéral de la santé publique

Le monitoring de l'efficacité socio-politique de la réduction des primes a été effectué en 2004 pour la quatrième fois après ceux effectués dans les années 1998, 2000 et 2002 dans le cadre du programme des études sur l'analyse des effets de la loi sur l'assurance maladie (LAMal).

(Balthasar, Aspects de la sécurité sociale; «Efficacité sociopolitique de la réduction des primes dans les cantons», Rapport de recherche no 21/98, OFAS, Berne 1998 ; Rapport de recherche no 2/01, OFAS, Berne 2001 ; Rapport de recherche no 20/03, OFAS, Berne 2003)

En introduisant la réduction individuelle des primes dans la LAMal, le législateur souhaitait traduire par l'acte l'idée d'un subventionnement conforme aux besoins des assurés, et ne pas soutenir uniquement les personnes nécessitant une aide sociale. Il entendait, par ce moyen, répondre globalement à la nécessité sociale de garantir la solidarité entre personnes de revenus différents, engendrée par le système de la prime unique par assureur ne tenant pas compte de la capacité financière des assurés. A la proposition du Conseil fédéral de prévoir que les primes de l'assurance obligatoire des soins ne devaient pas excéder un certain pourcentage du revenu imposable des ménages, le législateur a toutefois préféré un système plus souple. Il a ainsi affecté les contributions des pouvoirs publics à la réduction individuelle des primes des assurés de condition économique modeste, déléguant aux cantons le soin de déterminer le but social à atteindre et de mettre en œuvre la réduction des primes. Cette solution souple devait d'une part permettre aux cantons de mettre en œuvre un système social de subventionnement des primes adapté aux réalités cantonales, et d'autre part éviter l'épuisement à tout prix des subsides fédéraux et cantonaux maximaux.

En raison des grandes disparités entre les systèmes mis en place par les cantons, il est difficile de déterminer si, la réduction des primes atteint les buts de politique sociale voulus par le législateur. Partant du critère énoncé dans le message du Conseil fédéral du 6 novembre 1991 relatif à la révision de l'assurance-maladie, à savoir que, dans un ménage, la charge des primes ne devrait pas dépasser un certain pourcentage du revenu imposable, les études précitées ont été effectuées. Il a été déterminé quatre cas concrets standardisés (retraités, familles mono-parentales, familles de la classe moyenne et familles nombreuses) qui ont permis d'évaluer pour tous les cantons, la part du revenu à disposition attribué à la prime d'assurance restante après déduction des réductions de primes. La présente étude a confirmé les conclusions des études précédentes. En effet, les études ont donné des résultats comparables au niveau suisse en ce qui concernait l'efficacité de la réduction des primes sur le plan de la politique sociale : le système de la réduction des primes est en soi un instrument efficace et le correctif social adéquat à la prime unique. Elles ont toutefois mis en évidence des différences entre l'effet de la réduction des primes dans les cantons et sur le modèle de ménage considéré. De plus d'une manière générale le montant de prime restant à la charge des familles standardisées a continuellement augmenté depuis la première étude en 1998.

Si, dans de nombreux cantons, le but social n'était pas atteint, la réduction des primes allégeait néanmoins notablement les catégories de revenus les plus bas. Les familles nombreuses ont vu leur charge augmenter le moins en 2004 (7.2 % du revenu disponible). Il sont suivis par les familles monoparentales (5.9% en 2004) et les familles de la classe moyenne (9.3% en 2004). La situation de la charge de primes des retraités s'était péjorée le plus passant de 5.7% en 1998 à 9.2% en 2004.

Devant ce constat et après l'échec de la deuxième révision de la LAMal, dont un des volets portait notamment sur l'introduction d'un objectif social en matière de réduction des primes, le Conseil fédéral a proposé dans son message du 24 mai 2004 de définir plus précisément le cercle des ayants droits par l'introduction d'un but social, matérialisé par un allègement échelonné des primes différent pour les familles et pour les autres bénéficiaires. Il s'agirait ainsi, pour chaque canton de définir au moins quatre catégories de revenus et d'octroyer des aides aux ménages de façon à ce que leur participation échelonnée s'élève à un montant compris au maximum entre 2 et 10 pour-cent de leur revenu lorsqu'il

s'agit d'une famille, et au maximum entre 4 et 12 pour-cent dans les autres cas. Des discussions, il ressort qu'un projet destiné à réduire les primes des enfants ainsi que des jeunes adultes en formation de 50% des familles des classes de revenus inférieures et moyennes semblerait avoir la préférence du parlement. Cette mesure serait accompagnée par une augmentation des subsides mis à disposition des cantons.

Si le système de la réduction des primes est toujours considérée comme le correctif de politique sociale adéquate à la prime par tête, il n'en demeure pas moins nécessaire de l'adapter à l'augmentation des coûts à charge de l'assurance-maladie obligatoire afin que l'objectif visé puisse être atteint.

Daniel Wiedmer

Chef de la division surveillance Assurance-maladie

Premessa dell'Ufficio federale della sanità pubblica

Il monitoraggio dell'efficacia della riduzione dei premi dal profilo della polizza sociale è stato eseguito nel 2004 per la quarta volta dopo quelli del 1998, 2000 e 2002, nel quadro del programma di studio sull'analisi degli effetti della legge sull'assicurazione malattia (LAMal).

(Balthasar, *Aspects de la sécurité sociale; «Efficacité sociopolitique de la réduction des primes dans les cantons»*, Rapporto di ricerca n. 21/98, UFAS, Berna 1998; Rapporto di ricerca n. 2/01, UFAS, Berna 2001; Rapporto di ricerca n. 20/03, UFAS, Berna 2003)

Con l'introduzione della riduzione individuale dei premi nella LAMal, il legislatore intendeva mettere in pratica l'idea di un sovvenzionamento conforme alle necessità degli assicurati e non sostenere unicamente le persone bisognose di un aiuto sociale. Con questo strumento voleva dare una risposta globale alla necessità sociale di garantire la solidarietà tra persone con redditi diversi, sorta a causa del sistema del premio unico per assicurato che non tiene conto delle sue disponibilità finanziarie. Il legislatore ha preferito un sistema più flessibile a quello proposto dal Consiglio federale, che prevedeva che i premi dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie non dovessero eccedere una determinata percentuale del reddito imponibile delle economie domestiche. In questo modo è intervenuto nel settore dei contributi dei poteri pubblici per la riduzione individuale dei premi degli assicurati di modeste condizioni economiche, delegando ai Cantoni il compito di stabilire l'obiettivo di politica sociale da raggiungere e di attuare la riduzione dei premi. Tale soluzione flessibile doveva da un lato permettere ai Cantoni di attuare un sistema sociale di sovvenzionamento dei premi adattato alle realtà cantonali e dall'altro evitare ad ogni costo l'esaurimento dei sussidi massimi federali e cantonali.

A causa delle grandi disparità esistenti tra i sistemi messi in atto dai Cantoni, è difficile stabilire se la riduzione dei premi ha permesso la realizzazione degli obiettivi di politica sociale fissati dal legislatore. Partendo dal criterio enunciato nel messaggio del Consiglio federale del 6 novembre 1991 relativo alla revisione dell'assicurazione malattia, ossia che in un'economia domestica l'onere dei premi non dovrebbe superare una determinata percentuale del reddito imponibile, sono stati effettuati gli studi succitati. Sono stati presi in considerazione quattro casi concreti standardizzati (beneficiaria di rendita, persona che provvede da sola all'educazione dei figli, famiglia appartenente al ceto medio, famiglia numerosa) che hanno permesso di valutare in tutti i Cantoni la parte di reddito destinata al pagamento del premio assicurativo rimanente, una volta dedotte le riduzioni dei premi. Il presente studio ha confermato le conclusioni di quelli precedenti. Infatti, i risultati degli studi sono comparabili, a livello svizzero, per quanto riguarda l'efficacia della riduzione dei premi sul piano della politica sociale: il sistema della riduzione dei premi costituisce uno strumento efficace e il correttivo sociale si rivela adeguato al premio unico. Tuttavia gli studi hanno evidenziato delle differenze relative all'effetto della riduzione dei premi nei Cantoni e al modello di economia domestica considerato. Inoltre, in generale, l'ammontare del premio rimanente a carico delle famiglie standardizzate è continuamente aumentato rispetto al primo studio effettuato nel 1998. Anche se in molti Cantoni l'obiettivo sociale non era stato raggiunto, la riduzione dei premi aveva comunque alleviato notevolmente il peso che gravava sulle categorie di reddito più basse. Nel 2004 sono state le famiglie numerose ad aver subito l'aumento dell'onere più contenuto (fermandosi al 7,2% del reddito disponibile), seguite dalle persone che devono provvedere da sole all'educazione dei figli (5,9% di incremento) e dalle famiglie appartenenti al ceto medio (9,3% di incremento). Il maggior incremento ha interessato i beneficiari di rendite, che hanno visto i loro premi passare dal 5,7 nel 1998 al 9,2% nel 2004.

Confrontato a questa situazione e al fallimento della seconda revisione della LAMal, di cui una parte verteva proprio sull'introduzione di un obiettivo sociale nell'ambito della riduzione dei premi, il Consiglio federale ha proposto nel messaggio del 24 maggio 2004 di definire con maggior precisione la cerchia degli aventi diritto, introducendo un obiettivo sociale concretizzato da una riduzione scaglionata dei premi, differenziata per le famiglie e per gli altri beneficiari. Ogni Cantone dovrebbe quindi definire almeno quattro categorie di redditi e accordare degli aiuti alle economie domestiche, in modo che la loro par-

Premessa

tecipazione scaglionata ammonti a un importo massimo compreso tra il 2 e il 10 per cento del reddito, quando si tratta di una famiglia, e tra il 4 e il 10 per cento negli altri casi. Dalle discussioni emerge che un progetto destinato a ridurre del 50% i premi dei bambini e dei giovani adulti in formazione di famiglie con redditi medio-bassi potrebbe riscuotere i favori del Parlamento. La misura sarebbe accompagnata da un aumento dei sussidi messi a disposizione dei Cantoni.

Anche se il sistema della riduzione dei premi continua ad essere considerato un correttivo di politica sociale adeguato al premio stabilito individualmente, permane la necessità di adattarlo all'aumento dei costi a carico dell'assicurazione malattia affinché l'obiettivo prefisso possa essere realizzato.

Daniel Wiedmer

Capo della Divisione vigilanza assicurazione malattia

Foreword by the Swiss Federal Office of Public Health

The socio-political effectiveness of reducing health insurance premiums was monitored for the fourth time in 2004; previous surveys were carried out in 1998, 2000 and 2002 as part of a programme of studies set up to analyse the impact of the Health Insurance Law in Switzerland.

(Balthasar, Aspects de la sécurité sociale; «Efficacité sociopolitique de la réduction des primes dans les cantons» [Aspects of social security: Socio-political effectiveness of reducing insurance premiums in the cantons], Research report no. 21/98, FSIO, Berne 1998; Research report no. 2/01, FSIO, Berne 2001; Research report no. 20/03, FSIO, Berne 2003)

The purpose of introducing a mechanism for reducing individual health insurance premiums into the Health Insurance Law was to provide subsidies in keeping with the needs of the people paying the premiums, and not to provide assistance solely for people requiring public support. The intention was to use this mechanism as a way of providing a global response to the social necessity of ensuring solidarity between people with different income levels, a need created by the system of charging a uniform premium per insured person irrespective of their financial situation. The Federal Council requested that the premiums for compulsory basic health insurance should not exceed a certain percentage of the disposable income of a household; the legislation in fact provides for a more flexible system. Public funding has been allocated for the individual reduction of health insurance premiums paid by people in a less favourable economic situation, and the cantons have been given the task of determining the social objective that they wish to achieve and of implementing the reduction in premiums. This flexible approach was intended to allow the cantons to implement a system of social subsidies in line with the situation in each canton and to avoid the danger of maximum federal and cantonal subsidies being exhausted at all costs.

The systems implemented by the cantons vary enormously from one canton to the next, making it difficult to determine whether subsidies for health insurance premiums are achieving the social-policy objectives envisaged in the legislation. The studies mentioned above were instigated to establish whether the report issued by the Federal Council on 6 November 1991 concerning the revision of the Health Insurance Law – requesting that the total premiums paid by a household should not exceed a certain percentage of that household's disposable income – had been heeded. Four sample cases were selected (pensioners, single-parent families, families and large families) so that the proportion of disposable income paid in health insurance premiums, after deduction of the individual subsidies, could be compared between cantons. The present study confirmed the findings of its predecessors. The studies produced comparable findings on a national level in terms of the socio-political effectiveness of reducing health care premiums: in itself, the system of subsidizing premiums is an effective tool and a suitable way of correcting the social impact of the per capita premium. The studies highlighted some differences in the effect of subsidizing premiums in the different cantons and in the household model used. It was also found that, in general terms, the premiums paid by the model families have increased continually since the first study was carried out in 1998.

The social objective of the subsidy mechanism has not been achieved in a large number of cantons, but the reduction in premiums has nonetheless provided considerable financial relief for the households with the lowest incomes. The percentage of disposable income paid by large families for health insurance premiums increased the least in 2004 (7.2% of disposable income), followed by single-parent families (5.9% in 2004) and families (9.3% in 2004). The insurance burden on retired people increased more than in the other sample cases, growing from 5.7% of disposable income in 1998 to 9.2% in 2004).

Against this background, and following the rejection of the second revision of the Health Insurance Law, one provision of which foresaw the introduction of a social objective linked to the reduction of premiums, the Federal Council proposed in its report of 24 May 2004 that entitlement to such subsidies should be defined more specifically by adopting a social objective in the form of a graduated reduction of premiums which should be different for families than for other beneficiaries. In this case, each canton would have

to define at least four income categories and to assign subsidies to households in such a way that their graduated, subsidized insurance premiums would be equivalent to a maximum of 2 to 4 percent of their disposable income for families and a maximum of 4 to 12 percent for other cases. Discussions suggest that parliament would favour a scheme to reduce health insurance premiums for children and young adults still receiving education or training in 50% of families with low and average incomes. This measure would be flanked by an increase in the resources allocated to the cantons for paying subsidies.

While the system of subsidizing insurance premiums is still considered to be the best social-policy measure for correcting the per capita premium, it remains necessary to adapt it to take account of the increase in the cost of compulsory health insurance in order for it to achieve its intended objective.

Daniel Wiedmer

Head of the Health Insurance Monitoring Division

Zusammenfassung

Der Bericht fasst die Ergebnisse des im Herbst 2004 durchgeführten Monitorings der sozialpolitischen Wirksamkeit der individuellen Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung zusammen. Das Monitoring konzentriert sich auf vier Fragen:

- Erstens wird abgeklärt, ob die Kantone die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung durch die individuelle Prämienverbilligung wirksam reduziert haben.
- Zweitens wird der Frage nachgegangen, ob die Belastung der Einkommen durch die Prämien nach der Verbilligung in Übereinstimmung mit den sozialpolitischen Zielen des Gesetzgebers steht.
- Drittens wird untersucht, ob und wie sich die Wirksamkeit der Prämienverbilligung zwischen 2000 und 2004 verändert hat.
- Viertens wird anhand von vier Fallbeispielen abgeklärt, in welchem Umfang Veränderungen bei der Prämienbelastung zwischen 2000 und 2002 als Ergebnis bewusster kantonaler Strategien zu verstehen sind.

Die Untersuchung ist Teil des seit 1998 durchgeführten regelmässigen Monitorings der sozialpolitischen Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen. Sie liefert hauptsächlich einen Vergleich auf der Basis des *verfügbaren Einkommens*. Dieses berechnet sich aus dem Nettoeinkommen reduziert um die geschuldeten Kantons-, Gemeinde- und Bundessteuern. Es wird abgeklärt, welchen Anteil davon ein Haushalt unter Berücksichtigung der Prämienverbilligung für die obligatorische Krankenpflegeversicherung aufwenden muss. Solche Angaben lassen sich nur für einzelne Beispiele in den Kantonshauptorten mit verantwortbarem Aufwand berechnen.

Die Untersuchung basiert auf vier Fallbeispielen:

- Das erste Fallbeispiel bezieht sich auf die Situation einer alleinstehenden *Rentnerin* mit einem Renteneinkommen von 35'000 Franken.
- Beim zweiten Fallbeispiel handelt es sich um eine vierköpfige *Mittelstandsfamilie* (zwei Erwachsene, zwei Kinder im Alter von zehn und 15 Jahren). Deren Vorstand verdient einen Bruttolohn von 70'000 Franken. Zudem besitzt die Familie ein Vermögen von 100'000 Franken.
- Das dritte Beispiel nimmt die Situation einer *Alleinerziehenden* mit zwei Kindern im Alter von sechs und acht Jahren auf. Sie verfügt über ein Bruttoeinkommen von 40'000 Franken, in welches allfällige Alimente eingeschlossen sind.
- Das vierte Beispiel betrifft eine *Grossfamilie* bestehend aus zwei Erwachsenen und vier Kindern im Alter von zwei, vier, sieben und zehn Jahren. Wie im dritten Fallbeispiel verfügt auch diese Familie über ein Bruttoeinkommen von 70'000 Franken und ein Vermögen von 100'000 Franken.

Der Vorteil der Verlässlichkeit und der interkantonalen Vergleichbarkeit der Analyse von Fallbeispielen ist mit dem Nachteil verbunden, dass sich die Untersuchung auf Einzelfälle beschränken muss. Diese sind zwar «typisch» und geben Angaben zu den Verhältnissen bei wichtigen Zielgruppen. Anhand der Beispiele kann aber gezeigt werden, wie sich die sozialpolitische Wirkung der Prämienverbilligung in den Kantonen verändert hat. Es bleibt jedoch unbestritten, dass die grosse Mehrheit individueller Gegebenheiten mit dieser Methode nicht erfasst werden kann.

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

Vor dem Hintergrund unserer Fallbeispiele kann festgehalten werden, dass die Massnahme der individuellen Prämienverbilligung sozialpolitisch in der erwünschten Richtung wirksam ist. Durch die Prämi-

enverbilligung reduzieren sich die Krankenkassenprämien der Fallbeispiele in der Regel massgeblich. Bei der *Rentnerin* macht die Verbilligung im Durchschnitt rund 14 Prozent, bei der *Mittelstandsfamilie* rund 36 Prozent, bei der *Alleinerziehenden* rund 61 Prozent und bei der *Grossfamilie* rund 58 Prozent der Krankenkassenprämie aus. Dieses Ergebnis unterscheidet sich nicht von den Resultaten früherer Untersuchungen.

Zwischen den Kantonen gibt es Unterschiede. Die Alleinerziehende, die Mittelstandsfamilie und die Grossfamilie profitieren 2004 in allen Kantonen von der Verbilligung. Demgegenüber sprechen nur die Kantone Zürich, Bern, Obwalden, Glarus, Zug, Freiburg, Basel-Stadt, Thurgau, Neuenburg, Genf und Jura der Rentnerin eine Verbilligung zu.

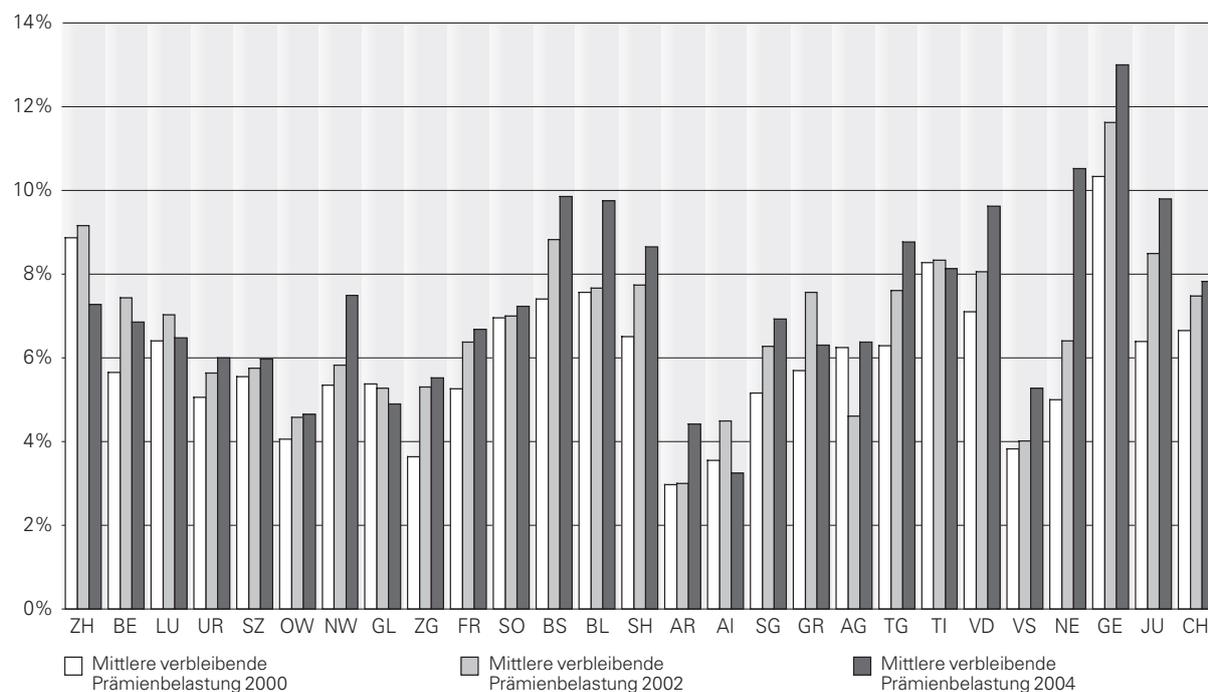
Die Prämienreduktion in Prozent des verfügbaren Einkommens liegt im Durchschnitt aller Fallbeispiele im Jahr 2004 bei 5,9 Prozent des verfügbaren Einkommens und hat gegenüber den vorangehenden Untersuchungen zugenommen (1998 3,5 Prozent; 2000 4,5 Prozent; 2002 5,4 Prozent). Am substanziellsten ist die Senkung im Jahr 2004 mit 9,2 Prozent im Kanton Basel-Stadt. Im Kanton Nidwalden ist die Reduktion mit 2,2 Prozent am geringsten.

Werden die sozialpolitischen Ziele erreicht?

Im schweizerischen Durchschnitt betrug die mittlere verbleibende Prämie der vier Fallbeispiele im Jahr 2004 7,8 Prozent des verfügbaren Einkommens.

In der Botschaft zum Krankenversicherungsgesetz vom November 1991 hat der Bundesrat eine maximale Belastung von acht Prozent des steuerbaren Einkommens als Zielgrösse formuliert. Unsere Berechnungen legen es nahe, anzunehmen, dass eine Prämienbelastung von acht Prozent des kantonal steuerbaren Einkommens im Allgemeinen rund sechs Prozent des verfügbaren Einkommens ausmacht. Vor diesem Hintergrund zeigt sich in der nachfolgenden Darstellung, dass die Kantone Zürich, Bern, Luzern, Nidwalden, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Neuenburg, Genf und Jura bezogen auf unsere Fallbeispiele für das Jahr 2004 im Durchschnitt das bundesrätliche Ziel nicht erreicht haben.

Mittlere verbleibende Prämienbelastung nach der Verbilligung in Prozent des verfügbaren Einkommens 2000, 2002 und 2004



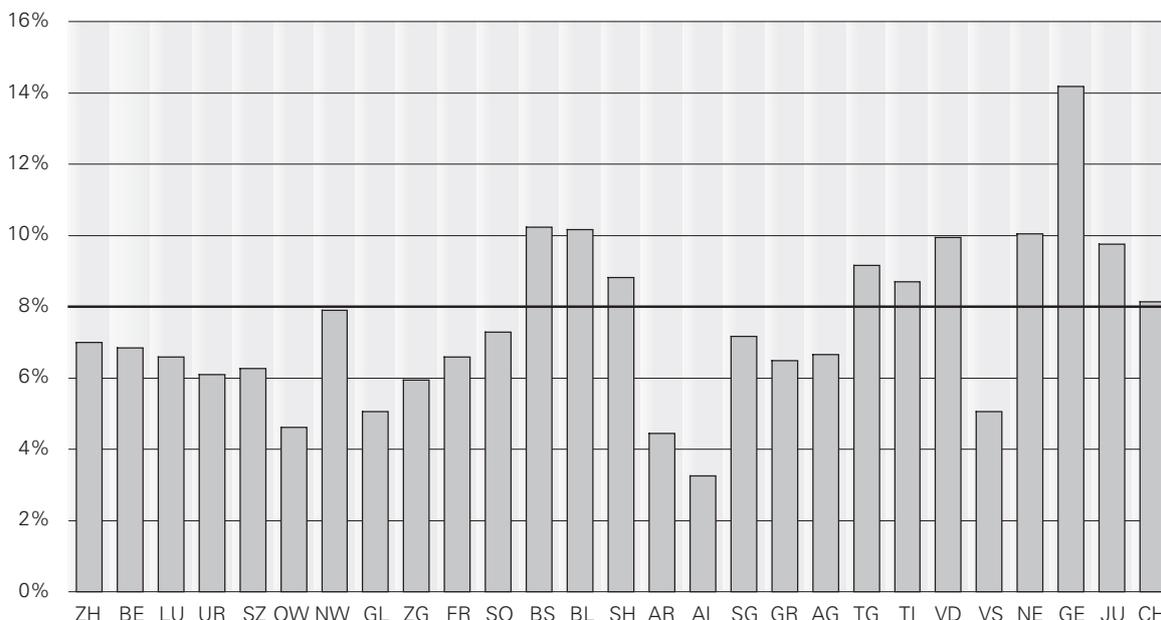
Lesehilfe: Sechs Prozent des verfügbaren Einkommens entsprechen bei den untersuchten Fallbeispielen im Durchschnitt ungefähr acht Prozent des kantonal steuerbaren Einkommens.

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

- Die Belastung der *Rentnerin* macht in keinem Kanton weniger als sechs Prozent des verfügbaren Einkommens aus. In den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Tessin, Waadt, Neuenburg, Genf und Jura beträgt die Belastung der Krankenkassenprämien über zehn Prozent des verfügbaren Einkommens.
- Bei der *Mittelstandsfamilie* ist die Belastung durch die Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung nach der Verbilligung nur in den Kantonen Schwyz, Obwalden, Glarus und Appenzell-Innerrhoden tiefer als sechs Prozent des verfügbaren Einkommens.
- Günstiger präsentiert sich die Situation für die *Grossfamilie*. Für diese ist die Belastung nach der Verbilligung in den Kantonen Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Appenzell-Ausserrhoden, Appenzell-Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Tessin und Wallis unterhalb des Grenzwertes von sechs Prozent des verfügbaren Einkommens.
- Für den Fall der *Alleinerziehenden* ist die Situation vergleichsweise am günstigsten. In allen Kantonen ausser Nidwalden, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Thurgau, Neuenburg, Genf und Jura ist die Belastung durch die Krankenkassenprämien nach der Prämienverbilligung tiefer als sechs Prozent des verfügbaren Einkommens.

Ende 2001 brachte der Ständerat das «Sozialziel» von acht Prozent des um den Vermögensfaktor korrigierten bundessteuerpflichtigen Reineinkommens in die Diskussion ein. Wie die folgende Darstellung zeigt, wird diese Zielgrösse im Durchschnitt der vier Fallbeispiele in den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Thurgau, Tessin, Waadt, Neuenburg, Genf und Jura nicht erreicht. Dabei gilt es festzuhalten, dass von dieser Gruppe die Kantone Basel-Landschaft und Schaffhausen die Bundesmittel nicht voll ausschöpfen.

Mittlere verbleibende Prämienbelastung der vier Beispielfälle nach der Verbilligung in Prozent des um einen Vermögensfaktor korrigierten bundessteuerpflichtigen Reineinkommens 2004



Welche Veränderungen lassen sich zwischen 1998 und 2004 feststellen?

Die verbleibende Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens hat im schweizerischen Durchschnitt der untersuchten Fälle von 1998 bis 2004 kontinuierlich zugenommen.

Die Situation der *Rentnerin* hat sich zwischen 1998 und 2004 deutlich verschlechtert. Deren durchschnittliche Belastung hat sich von 5,7 Prozent (1998) auf 9,2 Prozent (2004) erhöht. Die Situation für die *Mittelstandsfamilie* hat sich demgegenüber weniger ungünstig entwickelt. Die durchschnittliche Belastung ist von 7,6 Prozent des verfügbaren Einkommens im Jahr 1998 auf 9,3 Prozent im Jahr 2004 angestiegen. *Alleinerziehende* profitieren wie schon in den letzten Jahren am stärksten von der Prämienverbilligung. Im Vergleich der Fallbeispiele werden sie unter Berücksichtigung der Prämienverbilligung am wenigsten stark durch Krankenversicherungsprämien belastet. Im schweizerischen Durchschnitt ist die Belastung für dieses Fallbeispiel in Prozent des verfügbaren Einkommens von 3,5 (1998) auf 5,9 Prozent (2002) angestiegen. Für das Jahr 2004 ist es dagegen zu einer leichten Reduktion der Belastung auf 5,6 Prozent gekommen. Für das Fallbeispiel der *Grossfamilie* hat die durchschnittliche Belastung in Prozent des verfügbaren Einkommens zwischen 2000 und 2002 von 7,0 Prozent auf 7,7 Prozent zugenommen (keine Angaben für 1998). Demgegenüber steht eine Abnahme der Belastung im Jahr 2004 auf 7,2 Prozent des verfügbaren Einkommens.

Sind Veränderungen bei der Belastung durch die Krankenversicherungsprämien Ergebnisse von bewussten Strategien?

Die Analyse von vier Fallbeispielen für die Kantone *Bern, Schwyz, Aargau* und *Appenzell-Ausserrhoden* hat gezeigt, dass die Entwicklung der Prämienbelastung sowohl auf Veränderungen bei den Steuergesetzen als auch bei den Regelungen für die Berechnung der Prämienverbilligung zurückzuführen sind. In den vier vertieft untersuchten Kantonen ist es im Zeitraum 2000 bis 2002 zu Revisionen der kantonalen Steuergesetze gekommen. Diese waren geprägt durch die gezielte Reduktion der Steuerbelastung von mittleren und tiefen Einkommen, was sich für diese Gruppen indirekt auch auf die Prämienverbilligung ausgewirkt hat. So haben die Veränderungen der Steuergesetze in den Kantonen *Schwyz, Aargau* und *Appenzell-Ausserrhoden* für die Fallbeispiele *Mittelstandsfamilie, Alleinerziehende* und *Grossfamilie* zu einer Reduktion der Steuerbelastung geführt. Beim Fallbeispiel *Rentnerin* im Kanton *Bern* ist dagegen die Steuerbelastung in der Folge von Veränderungen bei den Sozialabzügen angestiegen.

In den Kantonen *Schwyz, Aargau* und *Appenzell-Ausserrhoden* ist es auch zu Veränderungen der Anspruchsberechtigung für die Prämienverbilligung gekommen. Während bei den Kantonen *Schwyz* und *Aargau* vor allem die Erhöhung der Ausschöpfungsquoten – und damit die Erhöhung des Bevölkerungsanteils mit Prämienverbilligung – im Vordergrund standen, wollte man im Kanton *Appenzell-Ausserrhoden* möglichst gezielt die Prämien von Familien mit Kindern entlasten. In diesen Kantonen kann die günstige Entwicklung der Prämienbelastung für spezifische Gruppen als Ergebnis einer politischen Strategie interpretiert werden.

Résumé

Le présent rapport résume les résultats du monitoring effectué en automne 2004 sur l'efficacité sociopolitique de la réduction individuelle des primes de l'assurance maladie obligatoire. Le monitoring s'articule autour de quatre axes :

- La réduction individuelle de primes dans les cantons diminue-t-elle efficacement les primes de l'assurance obligatoire ?
- La part du revenu affectée au paiement des primes correspond-elle, une fois la réduction opérée, aux objectifs sociopolitiques fixés par le législateur ?
- L'efficacité de la réduction de primes a-t-elle varié de 2000 à 2004, et si oui, dans quelle mesure ?
- Enfin, quatre cas de figure permettront de déterminer dans quelle mesure les modifications concernant la charge des primes de 2000 à 2002 découlent de stratégies cantonales intentionnelles.

La présente analyse fait partie du monitoring régulièrement effectué depuis 1998. Elle fournit principalement une comparaison sur la base du *revenu disponible* qui se calcule à partir du revenu net diminué de la charge des impôts cantonaux, communaux et fédéraux. La part qu'un ménage doit dépenser pour l'assurance obligatoire des soins est déterminée après déduction des impôts, en tenant compte de la réduction de primes. Il n'est possible de recueillir les données nécessaires, à des coûts raisonnables, que pour quelques exemples dans des chefs-lieux de cantons.

Cette enquête examine quatre cas de figure :

- Le premier est celui d'une *rentière* vivant seule et disposant d'un revenu de 35 000 francs tiré de ses rentes.
- Le deuxième met en scène une *famille de classe moyenne* de quatre personnes (deux adultes et deux enfants de dix et quinze ans), avec un revenu brut de 70 000 francs. La famille dispose par ailleurs d'une fortune de 100'000 francs.
- Le troisième exemple est celui d'une *mère élevant seule* deux enfants de six et huit ans (famille monoparentale). Cette famille dispose d'un revenu brut de 40 000 francs, dans lequel d'éventuelles pensions alimentaires sont incluses.
- Le quatrième cas concerne une *famille nombreuse* composée de deux adultes et de quatre enfants âgés de deux, quatre, sept et dix ans. Cette famille dispose également d'un revenu brut de 70 000 francs et d'une fortune de 100'000 francs.

L'obtention de données fiables et la possibilité d'appliquer des exemples-type à tous les cantons représentent un avantage qui ne va toutefois pas sans inconvénient puisque l'approche proposée limite la portée de l'analyse aux cas en question. Ceux-ci constituent toutefois des exemples « typiques » et livrent des informations pertinentes pour d'importants groupes-cibles. Ces exemples permettent de montrer les effets sociopolitiques de la réduction de primes dans les cantons. Cela dit, nous sommes pleinement conscients que cette méthode ne permet pas de recenser la grande majorité des situations particulières.

La réduction individuelle des primes permet-elle de diminuer efficacement les primes de l'assurance obligatoire des soins ?

Nos exemples nous amènent à constater que la réduction individuelle de primes est une mesure dotée de l'efficacité sociopolitique voulue. De manière générale, la réduction permet d'alléger considérablement les primes d'assurance-maladie à la charge des exemples-types. La réduction

de prime atteint en moyenne 14 % pour la *rentière*, 36 % pour la *famille de classe moyenne*, 61 % pour la *famille monoparentale* et 58 % pour la *famille nombreuse*. Ce résultat ne diffère pas des résultats des anciennes enquêtes.

On observe des différences d'un canton à l'autre. Les familles monoparentales, celles de classe moyenne et les familles nombreuses profitent dans tous les cantons de la réduction de primes en 2004. En revanche, seuls les cantons suivants : Zurich, Berne, Obwald, Glaris, Zoug, Fribourg, Bâle-Ville, Thurgovie, Neuchâtel, Genève et Jura accordent une réduction à la rentière.

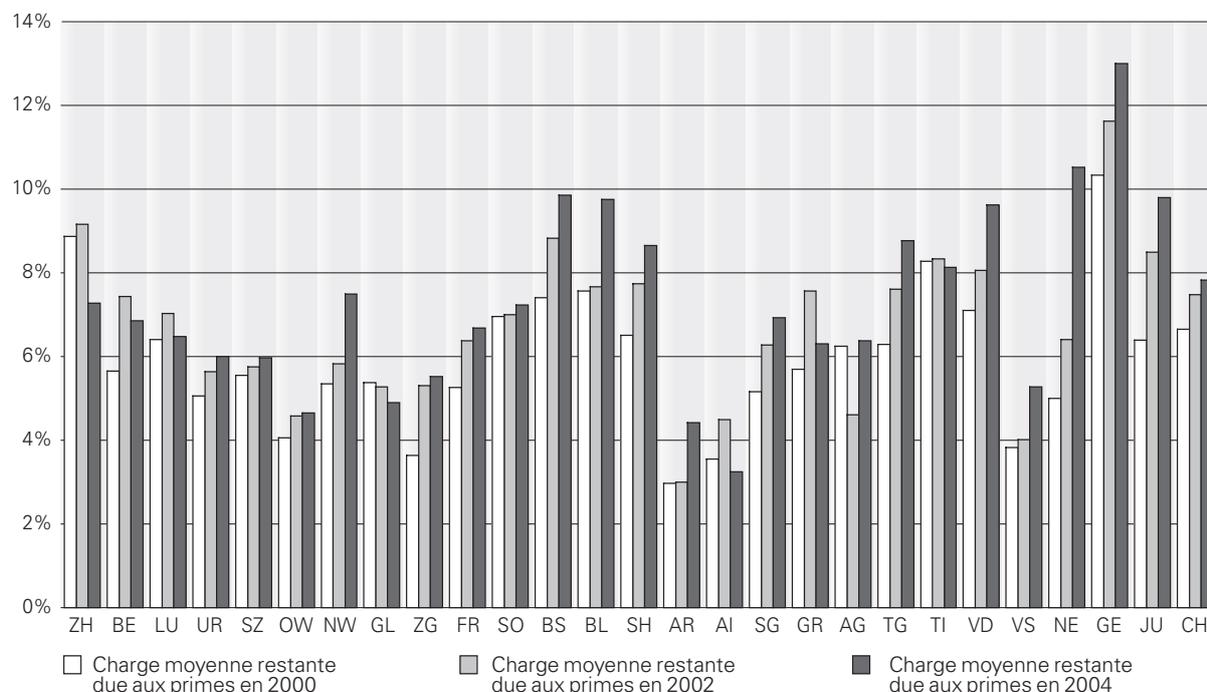
La réduction de primes représente en moyenne, pour tous les exemples et pour l'année 2004, 5,9 % du revenu disponible et a augmenté par rapport aux précédentes enquêtes (3,5 % en 1998; 4,5 % en 2000; 5,4 % en 2002). La plus importante diminution, 9,2 % pour l'année 2004, est constatée dans le canton de Bâle-Ville, alors que le canton de Nidwald fait état, avec 2,2 %, de la réduction la plus faible.

Les objectifs sociopolitiques sont-ils atteints?

La prime moyenne à la charge des assurés s'élevait à 7,8 % du revenu disponible en 2004, en moyenne nationale pour les quatre cas de figure retenus.

Dans le cadre du message de novembre 1991 concernant la loi sur l'assurance-maladie, le Conseil fédéral avait fixé comme objectif un seuil de 8 % du revenu imposable que les primes n'auraient pas dû dépasser. Nos estimations nous amènent à penser qu'une charge de 8 % du revenu imposable au niveau du canton équivaut grosso modo à 6 % du revenu disponible. Le graphique ci-après révèle qu'en 2004 l'objectif fixé par le Conseil fédéral n'est pas atteint par nos exemples-type, dans les cantons suivants : Zurich, Berne, Lucerne, Nidwald, Fribourg, Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Saint-Gall, Grisons, Argovie, Thurgovie, Tessin, Vaud, Neuchâtel, Genève et Jura.

Charge moyenne de la prime, après réduction, en pourcentage du revenu disponible, en 2000, 2002 et 2004



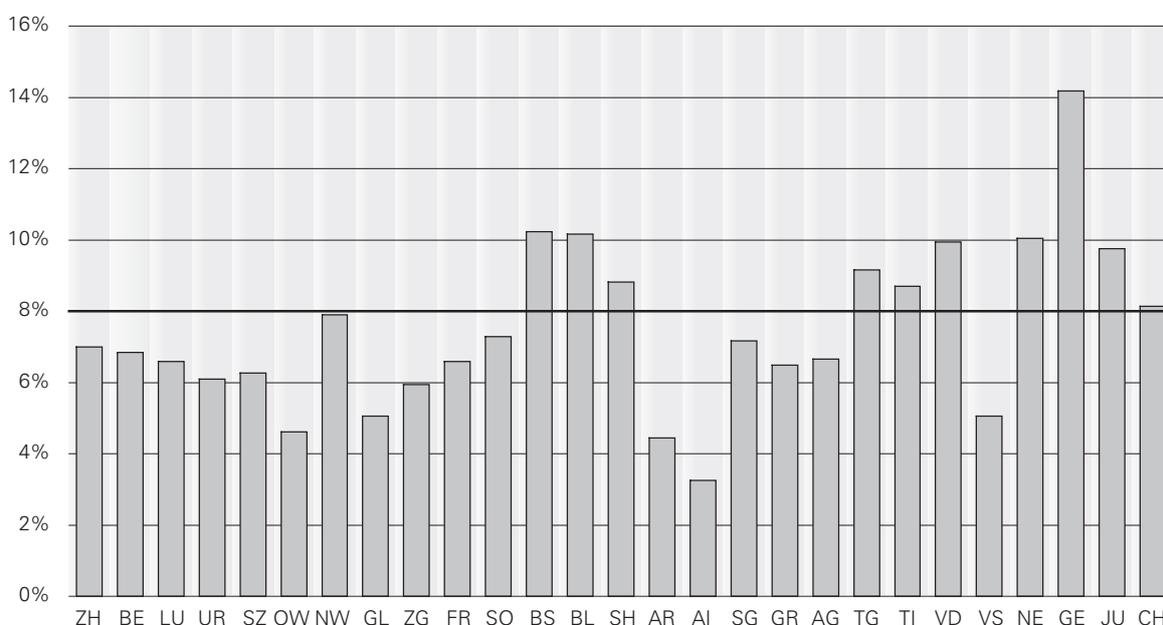
Aide à la lecture: comme dit plus haut, 6 % du revenu disponible représentent en moyenne, pour les cas de figure examinés, environ 8 % du revenu imposable au niveau du canton.

On relève des différences considérables entre les quatre cas de figure :

- La charge d'assurance de la *rentière* n'est dans aucun canton inférieure à 6 % du revenu disponible. Dans les cantons suivants: Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Tessin, Vaud, Neuchâtel, Genève et Jura, la charge des primes de caisse-maladie est supérieure à 10 % du revenu disponible.
- Dans l'exemple-type de la *famille de classe moyenne*, la charge des primes de l'assurance obligatoire des soins, après déduction de la réduction, n'est inférieure à 6 % du revenu disponible que dans les cantons suivants : Schwyz, Obwald, Glaris et Appenzell Rhodes-Intérieures.
- La situation est meilleure pour les *familles nombreuses*. Dans ce cas précis, et après déduction de la réduction, la charge d'assurance est inférieure à la valeur limite de 6 % du revenu disponible dans les cantons suivants : Lucerne, Uri, Schwyz, Obwald, Glaris, Zoug, Fribourg, Soleure, Appenzell Rhodes-Intérieures, Appenzell Rhodes-Extérieures, Saint-Gall, Grisons, Argovie, Tessin et Valais.
- La situation la plus avantageuse est comparativement celle des *familles monoparentales*. Dans tous les cantons, exceptés ceux de Nidwald, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Thurgovie, Neuchâtel, Genève et Jura, la charge des primes de caisse-maladie pour ces familles est, après réduction, inférieure à 6 % du revenu disponible.

Fin 2001, le Conseil des Etats a soumis à la discussion l'« objectif social » des 8 % du revenu net soumis à l'impôt fédéral, corrigé d'un facteur de fortune. Comme le graphique ci-dessous le révèle, cet objectif n'est pas atteint dans les cantons de Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Thurgovie, Tessin, Vaud, Neuchâtel, Genève et Jura pour la moyenne des quatre cas de figure. Force est de constater que dans ce groupe, les cantons de Bâle-Ville et de Schaffhouse n'utilisent pas intégralement les subsides de la Confédération.

Charge moyenne de la prime des quatre cas de figure, après réduction, en pourcentage du revenu net soumis à l'impôt fédéral, corrigé d'un facteur de fortune, en 2004



Quelles modifications peut-on observer entre 1998 et 2004?

La moyenne suisse pour les cas examinés montre que la charge restante due aux primes, en pourcentage du revenu disponible, a continuellement augmenté de 1998 à 2004.

La situation de la *rentière* s'est fortement dégradée entre 1998 et 2004. Sa charge moyenne s'est alourdie de 5,7 % (1998) à 9,2 % (2004). Pour la *famille de classe moyenne*, la situation a en revanche évolué de façon moins défavorable, puisque celle-ci a vu sa charge moyenne passer de 7,6 % du revenu disponible en 1998 à 9,3 % en 2004. Comme les années passées, les *familles monoparentales* sont les plus grandes bénéficiaires de la réduction de primes. Si l'on compare avec les autres cas de figure, le budget de ces familles est, en tenant compte de la réduction de primes, le moins fortement grevé par les primes d'assurance-maladie. Dans ce cas de figure, la charge affiche une progression en moyenne suisse, passant de 3,5 % (1998) à 5,9 % (2002) du revenu disponible. En 2004, on a en revanche observé un léger recul à 5,6 %. Dans le cas de la *famille nombreuse*, la charge moyenne en pourcentage du revenu disponible a passé de 7,0 % en 2000 à 7,7 % en 2002 (pas de données pour 1998). En 2004 en revanche, la charge a diminué à 7,2 % du revenu disponible.

Les modifications observées au niveau de la charge des primes d'assurance-maladie résultent-elles de stratégies intentionnelles ?

L'analyse de quatre cas de figure pour les cantons de *Berne, Schwyz, Argovie et Appenzell Rhodes-Extérieures* a montré que l'évolution de la charge des primes est à mettre au compte de modifications aussi bien de législation fiscale que de réglementations en matière de calcul de réduction de primes. Les quatre cantons examinés de manière approfondie ont vu leur législation fiscale cantonale révisée entre 2000 et 2002 afin notamment de réduire de façon ciblée la charge fiscale des moyens et bas revenus. Ces révisions ont également eu une répercussion indirecte au niveau de la réduction des primes des groupes concernés. Ainsi les modifications de la législation fiscale des cantons de Schwyz, Argovie et Appenzell Rhodes-Extérieures ont entraîné une réduction de la charge fiscale pour les cas de figure des *familles moyennes, monoparentales et nombreuses*. Pour la *rentière*, la charge fiscale a en revanche augmenté dans le canton de Berne suite aux modifications effectuées au niveau des déductions sociales.

Le droit à la réduction de primes a également subi des modifications dans les cantons de *Schwyz, Argovie et Appenzell Rhodes-Extérieures*. Tandis que pour les cantons de Schwyz et d'Argovie, l'augmentation du taux d'utilisation des subsides avec, pour corollaire, l'augmentation du pourcentage de la population bénéficiant d'une réduction de primes, figuraient au premier plan des préoccupations, dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, on souhaitait réduire la charge des primes des familles avec enfants de la façon la plus ciblée possible. Dans ces cantons, l'évolution favorable de la charge des primes pour des groupes spécifiques peut être interprétée comme le résultat d'une volonté politique.

Riassunto

Il rapporto presenta i risultati di un'indagine sull'efficacia sul piano della politica sociale della riduzione individuale dei premi dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie, condotta nell'autunno del 2004. L'indagine è incentrata sulle quattro questioni seguenti:

- in primo luogo si accerta se i Cantoni, tramite riduzione individuale dei premi, applicano in modo efficace la riduzione dei premi dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie;
- in secondo luogo si verifica se, una volta effettuata la riduzione dei premi, l'onere sul reddito dovuto ai premi risultanti è conforme agli obiettivi di politica sociale del legislatore;
- in terzo luogo si esamina se e in che modo l'efficacia della riduzione dei premi è variata tra il 2000 e il 2004;
- in quarto luogo si accerta, sulla scorta di quattro esempi, come devono essere intesi i cambiamenti concernenti l'onere dei premi intervenuti tra il 2000 e il 2002, quale risultato di strategie volute dai cantoni.

L'indagine è un aggiornamento del monitoraggio eseguito regolarmente dal 1998 sull'efficacia della riduzione dei premi nei Cantoni, dal profilo della politica sociale. Essa offre soprattutto un paragone sulla base del *reddito disponibile*. Questo è calcolato detraendo le imposte cantonali, comunali e federali dovute dal reddito netto. Si deve chiarire quale quota di questo reddito deve essere spesa dalle economie domestiche per l'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie, tenendo conto della riduzione dei premi. Perché l'onere amministrativo per un tale calcolo risulti sostenibile, esso deve essere effettuato nei capoluoghi cantonali e riguardare solo alcuni esempi. L'indagine è condotta partendo da quattro esempi:

- il primo si riferisce alla situazione di una *beneficiaria di rendita* che vive da sola con un reddito percepito in forma di rendite pari a 35'000 franchi;
- il secondo si riferisce ad una *famiglia appartenente al ceto medio* con quattro componenti (due adulti e due figli di 10 e 15 anni). Il capofamiglia percepisce un salario lordo di 70'000 franchi. Inoltre la famiglia possiede una sostanza di 100'000 franchi;
- il terzo rappresenta la situazione di una *persona che provvede da sola all'educazione dei figli*, uno di sei e uno di otto anni, e che percepisce un reddito lordo di 40'000 franchi compresi gli eventuali alimenti;
- il quarto riguarda una *famiglia numerosa* composta da due adulti e quattro figli di due, quattro, sette e dieci anni. Come nel terzo esempio, anche questa famiglia percepisce un reddito lordo di 70'000 franchi e possiede una sostanza di 100'000 franchi.

Se da un lato l'analisi degli esempi ha il vantaggio di essere affidabile e di permettere un paragone mediante un confronto intercantonale, dall'altro essa ha lo svantaggio di limitarsi a singoli casi, anche se in effetti si tratta di esempi tipici da cui possono essere ricavate indicazioni per situazioni che si ripresentano in importanti gruppi target. Partendo dagli esempi, può essere mostrato come è cambiato l'effetto della riduzione dei premi nei Cantoni, sul piano della politica sociale. Incontestato è il fatto che con questo metodo una grandissima parte dei dati relativi all'individuo rimane insondabile.

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

Sulla scorta dei nostri esempi si può notare che il provvedimento della riduzione individuale dei premi è, come auspicato, efficace dal profilo della politica sociale. Attraverso la riduzione dei premi di regola si ri-

ducono in modo determinante i premi delle casse malati negli esempi presi in considerazione. Nel caso della *beneficiaria di rendita*, la riduzione comporta mediamente una diminuzione dei premi delle casse malati del 14 per cento, per la *famiglia appartenente al ceto medio* la diminuzione è del 36 per cento, per la *persona che provvedere da sola all'educazione dei figli*, del 61 per cento e per la *famiglia numerosa*, del 58 per cento. Questo risultato si differenzia da quelli ottenuti in precedenti indagini.

Si constata differenze tra i Cantoni. Nel 2004 la persona che provvede da sola all'educazione dei figli, la famiglia appartenente al ceto medio e la famiglia numerosa fruiscono di una riduzione in tutti i Cantoni, mentre solo i Cantoni Zurigo, Berna, Obvaldo, Glarona, Zugo, Friburgo, Basilea Città, Turgovia, Neuchâtel, Ginevra e Giura accordano una riduzione alla beneficiaria di rendita.

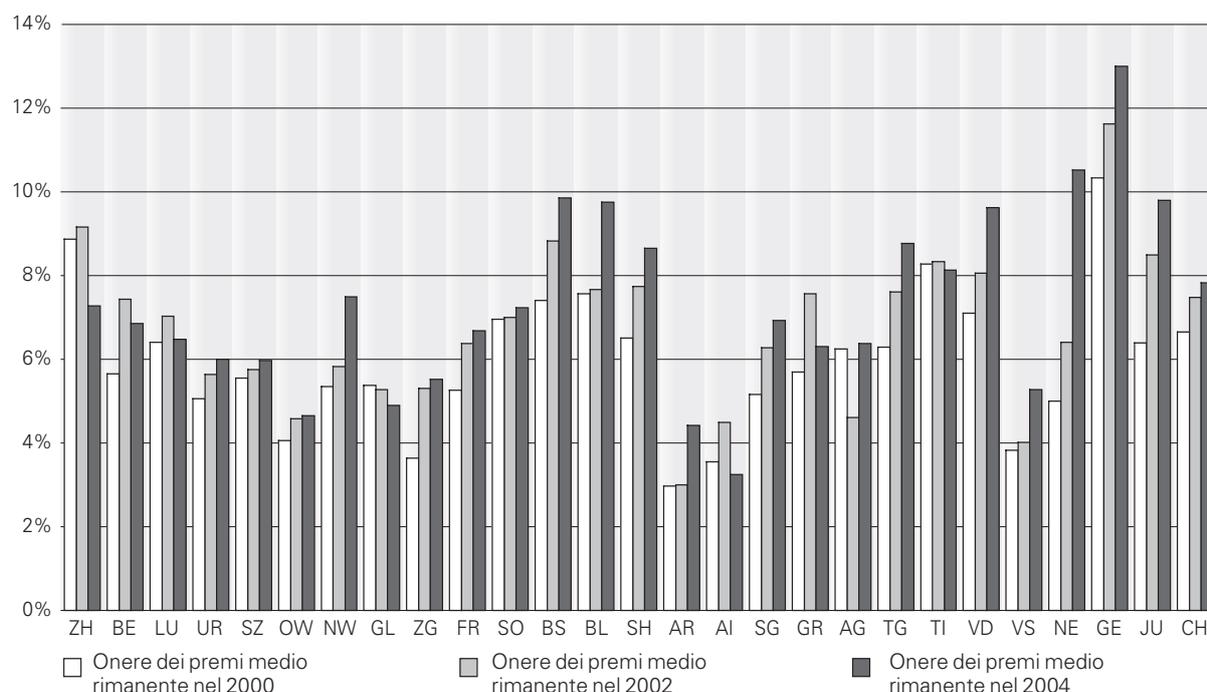
La riduzione dei premi in proporzione al reddito disponibile nel 2004 ammonta in media, considerati tutti gli esempi analizzati, al 5,9 per cento del reddito disponibile ed è aumentata rispetto alle precedenti indagini (1998 3,5 per cento; 2000 4,5 per cento; 2002 5,4 per cento). La riduzione di maggior rilievo nel 2004 è del 9,2 per cento ed è stata concessa nel Cantone Basilea Città, quella più esigua (2,2 per cento) nel Canton Nidvaldo.

Sono raggiunti gli obiettivi di politica sociale?

Nella media svizzera i premi medi al netto degli sgravi dei quattro esempi costituivano nel 2004 il 7,8 per cento del reddito disponibile.

Nel messaggio del novembre 1991 concernente la revisione della legge federale sull'assicurazione malattie, il Consiglio federale aveva formulato come obiettivo un onere massimo dell'8 per cento del reddito imponibile. I nostri calcoli ci fanno supporre che un onere dei premi dell'8 per cento del reddito imponibile cantonale dovrebbe in generale corrispondere al 6 per cento del reddito disponibile. Sulla base degli esempi analizzati, per il 2004 la rappresentazione grafica qui di seguito indica che i Cantoni di Zurigo, Berna, Lucerna, Nidvaldo, Friburgo, Soletta, Basilea Città, Basilea Campagna, Sciaffusa, San Gallo, Grigioni, Turgovia, Ticino, Vaud, Neuchâtel, Ginevra e Giura non hanno raggiunto in media l'obiettivo del Consiglio federale.

Onere medio dei premi al netto della riduzione espresso in percentuale del reddito disponibile nel 2000, 2002 e 2004



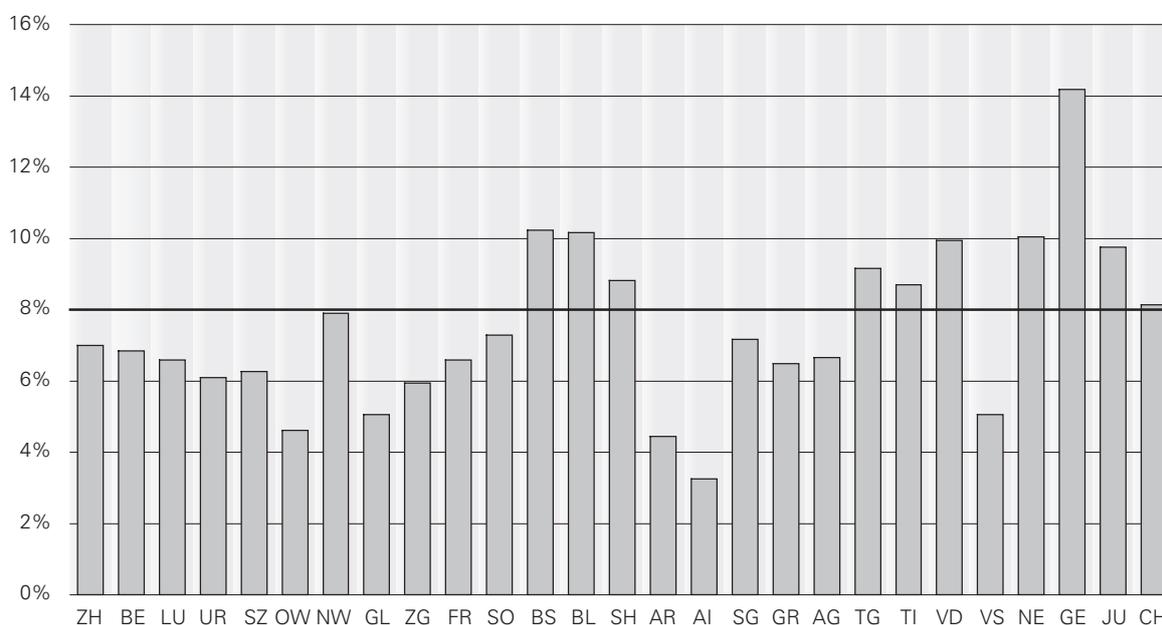
Negli esempi esaminati il 6 per cento del reddito disponibile corrisponde in media all'8 per cento circa del reddito imponibile cantonale.

Tra i quattro esempi vi sono talvolta differenze considerevoli:

- l'onere per la *beneficiaria di rendita* in nessun Cantone è inferiore al 6 per cento del reddito disponibile. Nei Cantoni Basilea Città, Basilea Campagna, Sciaffusa, Ticino, Vaud, Neuchâtel, Ginevra e Giura l'onere dei premi per le casse malati è superiore al 10 per cento del reddito disponibile;
- nel caso della *famiglia appartenente al ceto medio*, l'onere dei premi dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie al netto della riduzione è inferiore al 6 per cento del reddito disponibile solo nei Cantoni Svitto, Obvaldo, Glarona e Appenzello Interno;
- la situazione è migliore per quanto riguarda la *famiglia numerosa*. In questo caso nei Cantoni Lucerna, Uri, Svitto, Obvaldo, Glarona, Zugo, Friburgo, Soletta, Appenzello Esterno, Appenzello Interno, San Gallo, Grigioni, Argovia, Ticino e Vallese l'onere è inferiore al 6 per cento del reddito disponibile;
- la situazione della *persona che provvede da sola all'educazione dei figli* è, in paragone, la più vantaggiosa. In tutti i Cantoni, eccetto Nidvaldo, Basilea Campagna, Sciaffusa, Turgovia, Neuchâtel, Ginevra e Giura l'onere dei premi delle casse malati dopo la riduzione de premi è inferiore al valore limite del 6 per cento del reddito disponibile.

Alla fine del 2001 il Consiglio degli Stati introduceva l'«obiettivo sociale» dell'8 per cento del reddito netto soggetto all'imposta federale corretto da una percentuale sulla sostanza. I calcoli mostrano che questo obiettivo non è stato raggiunto, nella media dei quattro esempi analizzati, nei Cantoni Basilea Città, Basilea Campagna, Sciaffusa, Turgovia, Ticino, Vaud, Neuchâtel, Ginevra e Giura. Da notare inoltre che, tra i Cantoni appartenenti a questo gruppo, Basilea Campagna e Sciaffusa non utilizzano completamente i mezzi messi a disposizione dalla Confederazione.

Onere medio rimanente per i quattro esempi dopo la riduzione in per cento del reddito netto 2004 soggetto all'imposta federale corretto da una percentuale sulla sostanza



Quali cambiamenti è possibile rilevare nel periodo dal 1998 al 2004?

L'onere rimanente in per cento del reddito disponibile nella media svizzera degli esempi analizzati è costantemente aumentato dal 1998 al 2004.

In particolar modo, tra il 1998 e il 2004, è peggiorata la situazione della *beneficiaria di rendita*. Il suo onere medio è aumentato dal 5,7 (1998) al 9,2 per cento (2004). Invece, rispetto a questo gruppo, l'evoluzione della situazione della *famiglia appartenente al ceto medio* è stata meno sfavorevole. L'onere medio è salito dal 7,6 (1998) al 9,3 per cento (2004) del reddito disponibile. Come già osservato negli ultimi anni, sono le *persone che provvedono da sole all'educazione dei figli* a trarre il maggior vantaggio dalla riduzione dei premi. *Se confrontato con quello degli altri esempi analizzati, il loro onere per i premi dell'assicurazione malattie risulta essere quello più leggero*. Nella media svizzera l'onere espresso in percentuale del reddito disponibile per questo gruppo è aumentato dal 3,5 (1998) al 5,9 per cento (2002). Nel 2004 vi è stato invece una leggera diminuzione dell'onere al 5,6 per cento. Nel caso della *famiglia numerosa*, l'onere medio in percento del reddito disponibile è aumentato tra il 2000 e il 2002 dal 7,0 al 7,7 per cento (nessun dato per il 1998). *Nel 2004 si osserva invece una riduzione dell'onere al 7,2 per cento del reddito disponibile*.

I mutamenti dell'onere dovuti ai premi dell'assicurazione malattia sono il risultato di strategie ben definite?

Dall'analisi dei quattro esempi per i Cantoni Berna, Svitto, Argovia e Appenzello Esterno è emerso che l'evoluzione dell'onere dei premi è da attribuire sia a modifiche delle leggi fiscali sia ai sistemi di calcolo della riduzione dei premi. Nei quattro Cantoni oggetto di un'approfondita indagine, nel periodo tra il 2000 e il 2002, sono state rivedute le leggi fiscali. L'oggetto di tali revisioni è stata una riduzione mirata dell'onere fiscale dei redditi medi e bassi, ciò che ha influito indirettamente sulla riduzione dei premi per questi gruppi. Le modifiche delle leggi fiscali nei Cantoni Svitto, Argovia e Appenzello Esterno hanno comportato una riduzione dell'onere fiscale per gli esempi analizzati della *famiglia appartenente al ceto medio*, della *persona che provvede da sola all'educazione dei figli* e della *famiglia numerosa*. Nel caso della *beneficiaria di rendita*, nel Canton Berna l'onere fiscale è aumentato a seguito delle modifiche nel campo delle deduzioni sociali.

Nei Cantoni Svitto, Argovia e Appenzello Esterno vi sono stati anche cambiamenti per quanto concerne il diritto alla riduzione dei premi. Mentre nei Cantoni *Svitto* e *Argovia* si è trattato soprattutto dell'aumento delle quote di utilizzazione - e quindi dell'aumento della parte della popolazione beneficiaria di una riduzione dei premi - , nel Canton Appenzello Esterno si è voluto sgravare nel modo più mirato possibile i premi delle famiglie con figli. In questi Cantoni l'evoluzione favorevole per quanto concerne l'onere dei premi per gruppi specifici può essere interpretata come il risultato di una strategia politica.

Summary

The report summarizes the results of the monitoring survey, carried out in the autumn of 2004, of the socio-political effectiveness of reductions in individual premiums for compulsory basic health insurance. The survey focused on four aspects:

- Firstly, whether the cantons have effectively reduced premiums for compulsory basic health insurance through individual subsidies.
- Secondly, whether the proportion of available income that is needed to pay premiums once subsidies have been granted is in line with the socio-political aims of the law.
- Thirdly, whether and how the effectiveness of premium reductions changed between 2000 and 2004.
- Fourthly, four sample cases are used to establish the extent to which changes in premiums between 2000 and 2002 were the result of deliberate strategy on the part of the cantons.

The survey is part of the monitoring of the socio-political effectiveness of premium reductions at a cantonal level which has been carried out regularly since 1998. It primarily allows a comparison to be made on the basis of *disposable income*. This is calculated from net income after cantonal, local and federal taxes have been deducted. The survey looks at what proportion of disposable income a household has to spend on compulsory basic health insurance, taking subsidies into account. In view of the costs involved, this information can be obtained only for individual sample cases in the cantonal capitals.

The survey is based on four typical sample cases:

- The first is a female *pensioner* living alone with an annual pension of CHF 35,000.
- The second sample case is a *family* of four (two adults and two children aged 10 and 15). The head of the family earns a gross annual salary of CHF 70,000; in addition the family has assets of CHF 100,000.
- The third is a single parent with two children aged 6 and 8. She has a gross annual income of CHF 40,000 including all maintenance contributions.
- The fourth example is a *large family* comprising two adults and four children aged 2, 4, 7 and 10. As in the second example, this family has a gross annual income of CHF 70,000 and assets of CHF 100,000.

The advantage of analyzing sample cases is that the results are reliable and can be compared between cantons; at the same time it has the disadvantage that it is necessarily limited to individual cases. The sample cases are »typical“ and provide information on the situation of major target groups; they also illustrate the changing socio-political impact of reduced premiums at cantonal level. However, there is no doubt that the vast majority of individual situations cannot be analyzed using this method.

Have premiums for compulsory basic health insurance been reduced effectively through individual subsidies?

Our sample cases show that individual subsidies for health insurance premiums are having the desired socio-political effect. In general, individual subsidies have reduced the health insurance premiums paid in the sample cases by a considerable amount. These reductions amount to an average of around 14 percent for the *pensioner*, around 36 percent for the *family*, around 61 percent for the *single parent*, and around 58 percent for the *large family*. This result is the same as that found in previous surveys.

There are differences between the cantons. In 2004, the single parent, the family and the large family all benefited from the subsidies in all cantons. In contrast, only Zurich, Berne, Obwalden, Glarus, Zug, Fribourg, Basel-Stadt, Thurgau, Neuchâtel, Geneva and Jura subsidised the pensioner.

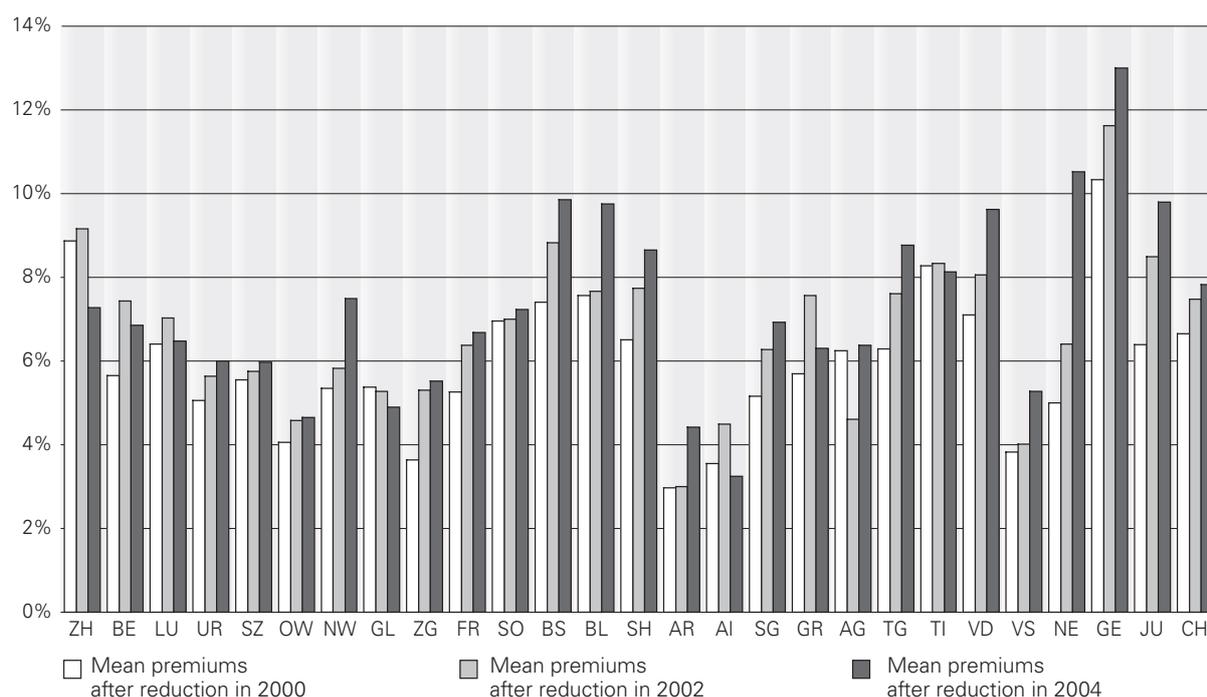
The average premium reduction as a percentage of disposable income across all sample cases was 5.9 percent in 2004, representing an increase over previous surveys (3.5 percent in 1998, 4.5 percent in 2000, 5.4 percent in 2002). The greatest reduction occurred in 2004 in Basel-Stadt (9.2 percent), the lowest in Nidwalden (2.2 percent).

Have the socio-political aims been achieved?

On average in Switzerland, the mean premium paid by the four sample cases in 2004 was equivalent to 7.8 percent of disposable income.

In its instructions regarding the Health Insurance Law in November 1991, the Federal Council proposed a maximum burden for health insurance premiums of 8 percent of taxable income. Our calculations suggest that a premium burden of 8 percent of income subject to cantonal tax is generally equivalent to about 6 percent of disposable income. Against this background, the graph below shows that, on average, the cantons Zurich, Berne, Lucerne, Nidwalden, Fribourg, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen, St. Gallen, Grisons, Aargau, Thurgau, Ticino, Vaud, Neuchâtel, Geneva and Jura have not achieved the aim set out by the Federal Council according to our analysis of the four sample cases in 2004.

Mean insurance premiums paid after reductions as a percentage of disposable income in 2000, 2002 and 2004



Note: In the sample cases studied, 6 percent of disposable income is roughly equivalent to 8 percent of income subject to cantonal tax.

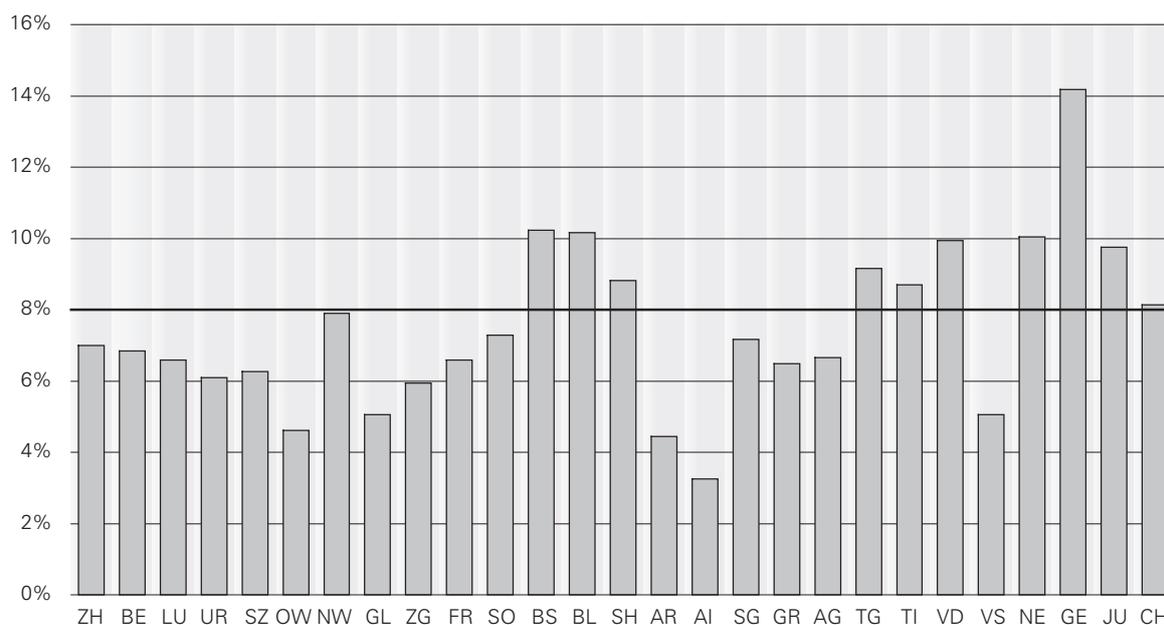
At the same time, there are considerable differences between the four sample cases:

- The premium paid by the *pensioner* does not account for less than 6 percent of disposable income in any canton. In Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Ticino, Vaud, Neuchâtel, Geneva and Jura, health insurance premiums account for over 10 percent of the pensioner's disposable income.

- The premium paid for compulsory basic health insurance by the *family*, including subsidies, is below 6 percent of disposable income in only four cantons: Schwyz, Obwalden, Glarus and Appenzell-Innerrhoden.
- The *large family* is in a more favourable situation; its premium for health insurance, including subsidies, is below the target 6 percent of disposable income in Lucerne, Uri, Schwyz, Obwalden, Glarus, Zug, Fribourg, Solothurn, Appenzell-Ausserrhoden, Appenzell-Innerrhoden, St. Gallen, Grisons, Aargau, Ticino and Valais.
- By comparison with the other sample cases, the *single parent* is in the most favourable situation. She pays less than 6 percent of her disposable income in health care premiums, including subsidies, in all the cantons apart from Nidwalden, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Thurgau, Neuchâtel, Geneva and Jura.

In late 2001 the Council of States introduced the »social goal“ of 8 percent of net income subject to federal tax, adjusted for assets. As the graph below shows, this target is not being met on average for our four sample cases in Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Thurgau, Ticino, Vaud, Neuchâtel, Geneva and Jura. It should be noted that, of these cantons, Basel-Landschaft and Schaffhausen are not deploying all the available federal funding.

Mean insurance premiums paid in the four sample cases after reduction as a percentage of net income subject to federal tax, adjusted for assets, 2004



What changes occurred between 1998 and 2004?

In Switzerland on average, health insurance premiums as a percentage of disposable income paid in the cases examined increased continuously from 1998 to 2004.

The situation of the *pensioner* worsened considerably between 1998 and 2004. Her average insurance premium increased from 5.7 percent (1998) to 9.2 percent (2004) of disposable income. The burden on the family increased less dramatically, from an average of 7.6 percent of disposable income in 1998 to 9.3 percent in 2004. As in previous years, *single parents* benefited the most from the premium subsidies. Of our four sample cases, this group bears the lowest financial burden in terms of health insurance premiums once individual subsidies have been taken into account. The Swiss average for this sample case rose from 3.5 percent of disposable income in 1998 to 5.9 percent in 2002. In 2004, single parents paid slightly less of their disposable income in health insurance premiums (5.6 percent). The average

percentage of disposable income paid by the large family for health insurance premiums rose from 7.0 percent in 2000 to 7.7 percent in 2002 (no information available for 1998). This was followed in 2004 by a reduction in premiums to 7.2 percent of disposable income.

Are changes in health insurance premiums the result of deliberate strategies?

Analysis of four sample cases in the cantons *Berne, Schwyz, Aargau* and *Appenzell-Ausserrhoden* showed that the changes in health insurance premiums were the result of changes in tax legislation and in the way premium subsidies are calculated. In the four cantons studied in greater depth, the cantonal tax laws were revised between 2000 and 2002. The primary aim of this revision was to reduce the tax burden on medium and low incomes, and this had an indirect impact on the premium subsidies for these groups. The changes in tax legislation in the cantons *Schwyz, Aargau* and *Appenzell-Ausserrhoden* reduced the tax burden on our sample cases *family, single parent* and *large family*. In the case of the pensioner, on the other hand, the tax burden increased in *Berne* as a result of changes in social security contributions.

In the cantons *Schwyz, Aargau* and *Appenzell-Ausserrhoden* there were also changes in the entitlement to premium subsidies. The main factor in *Schwyz* and *Aargau* was an increase in the extent to which available federal funding was used, which in turn led to a larger proportion of the population receiving premium subsidies. The main objective in *Appenzell-Ausserrhoden*, on the other hand, was to reduce the health insurance premiums paid by families with children. In these cantons the favourable development of health insurance premiums paid by specific groups can be interpreted as the result of political strategy.

1 Einleitung

Im vorliegenden Bericht werden die Resultate einer Beurteilung der sozialpolitischen Wirksamkeit der individuellen Prämienverbilligung dargestellt. Der Bericht ist eine Aktualisierung von 1998, 2000 und 2002 mit der gleichen Methodik durchgeführten Untersuchungen.¹ Einleitend skizzieren wir in diesem Kapitel die Fragestellung, die Vorgehensweise und den Aufbau dieses Berichts.

1.1 Fragestellung

Seit Januar 1996 ist das Krankenversicherungsgesetz (KVG) in Kraft. Es beinhaltet die Verpflichtung, die Krankenkassenprämien für Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen durch Bundes- und Kantonsbeiträge zu verbilligen. Mit der Einführung der individuellen Prämienverbilligung beabsichtigte der Gesetzgeber, den Gedanken der bedarfsgerechten Prämiensubventionierung in der Krankenversicherung in die Tat umzusetzen. Das Krankenversicherungsgesetz legt einzig die Höhe der Bundesbeiträge für die individuelle Prämienverbilligung sowie die Leistungen fest, welche die Kantone zu übernehmen haben. Die konkrete Ausgestaltung der Massnahmen überliess das Parlament den Kantonen. Dadurch entstanden 26 Systeme der Prämienverbilligung, welche sich bezüglich der sozialpolitischen Wirksamkeit sehr stark unterscheiden.

Die in den Jahren 1998, 2000 und 2002 durchgeführten Untersuchungen zeigten, dass die Prämienbelastung nach einer allfälligen Prämienverbilligung im schweizerischen Durchschnitt der untersuchten vier Fallbeispiele (Rentnerin, Alleinerziehende, Mittelstandsfamilie und Grossfamilie) erheblich und zunehmend war. Während 1998 5,6 Prozent des verfügbaren Einkommens für die Krankenversicherungsprämien aufgewendet werden mussten, waren es 2000 6,7 Prozent und 2002 7,4 Prozent.² Vor allem die Situation der *Rentnerin* hatte sich verschlechtert. Die Prämienbelastung am Anteil des verfügbaren Einkommens hatte sich im Vergleich der Jahre 1998, 2000 und 2002 kontinuierlich erhöht. Auch die Situation für die *Mittelstandsfamilie* hatte sich im zeitlichen Verlauf verschlechtert. Im Gegensatz zur Rentnerin, ist der Anstieg der Prämienbelastung bei diesem Fallbeispiel aber deutlich weniger stark angestiegen. Die Belastung durch die Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung war im Jahr 2002 nach der Verbilligung in 21 Kantonen höher als sechs Prozent des verfügbaren Einkommens gewesen. *Alleinerziehende* profitierten 2002 wie schon 2000 stark von der Prämienverbilligung. Allerdings musste auch bei dieser Gruppe festgestellt werden, dass sich die Wirksamkeit der Prämienverbilligung verschlechtert hatte. Im schweizerischen Durchschnitt war die Belastung für dieses Fallbeispiel in Prozent des verfügbaren Einkommens von 3,5 (1998) auf 5,4 Prozent (2000) und 5,9 Prozent (2002) stark gestiegen. In die 2000 durchgeführte Untersuchung war erstmals das Fallbeispiel einer *Grossfamilie* mit vier Kindern einbezogen worden. Trotz der zum Teil erheblichen Entlastung waren die sozialpolitischen Ziele auch für diese Gruppe in zwölf Kantonen nicht erreicht worden. Die Belastung für dieses Fallbeispiel hat im schweizerischen Durchschnitt zwischen 1998 und 2000 um 0,7 Prozentpunkte auf 7,7 Prozent des verfügbaren Einkommens zugenommen. 2004 ist die Belastung auf 7,2 Prozent gesunken. Sie liegt aber immer noch deutlich höher als sechs Prozent des verfügbaren Einkommens.

Die Untersuchung der sozialpolitischen Wirksamkeit der Prämienverbilligung ist als regelmässige Monitoringaktivität im Zweijahresrhythmus angelegt. Entsprechend wurde sie letztmals 2002 aktualisiert. Drei Faktoren können zwischen 2002 und 2004 zu Veränderungen geführt haben:

- In den Kantonen Zürich, Glarus, Solothurn, Schaffhausen, St. Gallen, Aargau, Tessin, Wallis und Waadt wurden seit 2002 revidierte Steuergesetze in Kraft gesetzt. Diese beinhalten teilweise Neuerungen, welche die Bemessungsgrundlagen für die Prämienverbilligung betreffen. Die Revisionen in den Kantonen Tessin, Wallis und Waadt standen im Zusammenhang mit der Umstellung auf die Gegenwartsbemessung auf den 1. Januar 2003.

¹ Vgl. Balthasar 1998; Balthasar 2001; Balthasar 2003.

² Zur Definition des Begriffs «verfügbares Einkommen», vgl. Abschnitt 1.2.

- Weiter haben einige Kantone Änderungen bei den gesetzlichen Grundlagen der Prämienverbilligung vorgenommen, welche die Berechnungsgrundlagen für die Prämienverbilligung aktualisieren. In diesem Zusammenhang wurden zum Beispiel allfällige Richtprämien und Einkommensgrenzen erhöht sowie Sozialabzüge verändert (vgl. Abschnitt 3.1).
- Schliesslich haben sich die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung im gesamtschweizerischen Durchschnitt zwischen 2002 und 2003 um 9,6 Prozent und zwischen 2003 und 2004 um 4,3 Prozent erhöht.³ Dabei sind beträchtliche Unterschiede zwischen den Kantonen festzustellen.

Das vorliegende Monitoring klammert Fragen aus, die den Vollzug der Prämienverbilligung betreffen.⁴

1.2 Vorgehensweise

Seit der Einführung des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG) werden die Prämien der Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen individuell vergünstigt. In der Botschaft vom November 1991 ging der Bundesrat davon aus, dass die individuelle Prämienverbilligung auf Kantonsebene so festgelegt werden sollte, dass die Ausgaben eines Haushaltes für die Prämien der Krankenversicherung acht Prozent des steuerbaren Einkommens nicht übersteigen.⁵ Als Einkommen sollte das steuerbare Einkommen der direkten Bundessteuer, erhöht um einen vom Kanton festgelegten Zuschlag für das nach kantonalem Recht steuerbare Vermögen gelten.⁶ Das Parlament folgte jedoch einem Antrag der Mehrheit der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit und liess den Kantonen beim Vollzug der Prämienverbilligung weitgehend freie Hand.⁷ In der Debatte wurde unter anderem argumentiert, dass auf diesem Weg den kantonal unterschiedlichen Regelungen in anderen Bereichen der Sozial- und Steuergesetzgebung besser Rechnung getragen werden könne. Somit wurde damals weder ein einheitlicher Einkommensbegriff definiert noch eine anzustrebende Belastungsgrenze vorgegeben.⁸

Um zu einem aussagekräftigen interkantonalen Vergleich der sozialpolitischen Wirksamkeit der individuellen Prämienverbilligung zu gelangen, wird wie in den bisher durchgeführten Studien der Anteil der individuellen Prämienbelastung am *verfügbaren Einkommen* betrachtet. Dieser Anteil berechnet sich gemäss Darstellung D 1.1 aus der mittleren Krankenkassenprämie reduziert um den Betrag der Prämienverbilligung dividiert durch das Nettoeinkommen unter Berücksichtigung der geschuldeten Kantons-, Gemeinde- und Bundessteuern. Damit wird die unterschiedliche sozialpolitische Ausgestaltung der kantonalen Steuergesetze berücksichtigt. Zudem wird der Tatsache Rechnung getragen, dass es aus sozialpolitischer Sicht von zentraler Bedeutung ist, welchen Anteil ein Haushalt nach Abzug der Steuern unter Berücksichtigung der Prämienverbilligung für die obligatorische Krankenpflegeversicherung aufwenden muss.

D 1.1: Sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung

$$\text{Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens} = \frac{\text{Mittlere Krankenkassenprämie} - \text{Prämienverbilligung}}{\text{Nettoeinkommen} - \text{Steuern}}$$

³ BAG 2004, Tabelle 3.02.

⁴ Vgl. dazu: Balthasar/Bieri/Furrer 2001.

⁵ Schweizerischer Bundesrat 1991, S. 133.

⁶ Art. 58, Absatz 3 des Gesetzesentwurfs. Schweizerischer Bundesrat 1991, S. 186.

⁷ Art. 65, 66 und 106 KVG.

⁸ Balthasar 1998, S. 17ff.

Nach unseren Berechnungen entspricht das vom Bundesrat genannte Kriterium «8-Prozent-des-steuerbaren-Einkommens» im schweizerischen Durchschnitt einer Belastung von sechs Prozent des verfügbaren Einkommens.⁹ Da weiterhin kein einheitliches Sozialziel für die Prämienverbilligung vorliegt (vgl. Abschnitt 2.1), wird die Belastung in Prozent des verfügbaren Einkommens auch in der vorliegenden Untersuchung einen zentralen Stellenwert einnehmen. Daneben werden wir aber auch auf die Prämienbelastung in Prozent des um einen Vermögensfaktor korrigierten bundessteuerpflichtigen Einkommens hinweisen. Diese Grösse wurde vom Ständerat 2001 in die Diskussion der 2. KVG-Revision eingebracht (vgl. Abschnitt 2.1)

Angaben zur Prämienbelastung sowohl in Prozent des verfügbaren Einkommens als auch in Prozent des um den Vermögensfaktor korrigierten bundessteuerpflichtigen Reineinkommens lassen sich nur für einzelne Beispiele angeben. In Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Gesundheit haben wir die Kantone gebeten, die Prämienverbilligung für vier konkrete Fälle zu berechnen. Jedes der Beispiele geht von einem einheitlichen Bruttoeinkommen und einem einheitlichen Reinvermögen aus. Auf dieser Basis hat die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) für den Hauptort jedes Kantons auf Grund seines geltenden Steuergesetzes das steuerbare Einkommen und das steuerbare Vermögen ermittelt sowie Einkommens- und Vermögenssteuern für das Jahr 2003 berechnet. Diese Angaben bildeten die Grundlage für die Berechnung des Anspruchs auf Prämienverbilligung für das Jahr 2004.

Der vorliegende Bericht beruht vor allem auf den Resultaten der im Jahr 2004 durchgeführten Umfrage. Daneben beziehen wir zu Vergleichszwecken die Resultate der 2000 und 2002 durchgeführten Erhebungen mit ein. Weiter stützen wir uns auf Berichte, welche vom zuständigen Bundesamt und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK, vormals SDK) erarbeitet worden sind.¹⁰

1.3 Aufbau des Berichts

Die folgenden Ausführungen gliedern sich wie folgt:

- Den Einstieg in die Thematik bildet eine kurze Darstellung der wesentlichen Entwicklungsschritte der Gesetzgebung zum Thema in den letzten zwei Jahren (Kapitel 2).
- Darauf folgt eine Aktualisierung der Beschreibung wichtiger Faktoren, welche die Vollzugssysteme in den Kantonen charakterisieren (Kapitel 3).
- In Kapitel 4 werden die Ergebnisse der Ermittlung der Prämienbelastung für die ausgewählten Fallbeispiele vorgestellt. Wir gehen für die Fallbeispiele auch auf die Veränderungen gegenüber 2000 und 2002 ein.
- In Kapitel 5 versuchen wir anhand der vertieften Analyse in vier Kantonen festzustellen, ob Veränderungen bei der Belastung durch die Krankenversicherungsprämien als Ergebnisse von bewussten Strategien zur Entlastung der Zielgruppen zu verstehen sind oder ob es sich dabei um zufällige Struktureffekte in Zusammenhang mit den jeweiligen Prämienverbilligungssystemen handelt.
- Kapitel 6 fasst die Ergebnisse zusammen.

⁹ Vgl. Balthasar 1998, Balthasar 2001 und Balthasar 2003, jeweils Anhänge A2 bis A5.

¹⁰ Per 1. Januar 2004 wurde das Geschäftsfeld Kranken- und Unfallversicherung (KUV) vom Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) in das Bundesamt für Gesundheit (BAG) überführt.

2 Entwicklungsschritte und Kenngrössen des Prämienverbilligungssystems

Den Ausgangspunkt für eine Beurteilung der sozialpolitischen Wirkung der Prämienverbilligung bildet die in Abschnitt 2.1 dargestellte Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen auf der Ebene des Bundes. Die Ausführungen aktualisieren die Beschreibungen der in den Vorjahren publizierten Berichten.¹¹ Im Abschnitt 2.2 wird die Entwicklung der Ausgaben für die Prämienverbilligung dargestellt.

2.1 Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen auf Bundesebene

Auf Bundesebene war die Prämienverbilligung im Rahmen der Debatte zur zweiten Teilrevision des Krankenversicherungsgesetzes ein wichtiger Diskussionsgegenstand.

Am 18. September 2000 präsentierte der Bundesrat dem Parlament eine Botschaft zur zweiten Teilrevision des Krankenversicherungsgesetzes, welche die Prämienverbilligung unverändert liess.¹² Im Zuge der parlamentarischen Beratung hat der Ständerat Ende 2001 aber beschlossen, im Gesetz ein «Sozialziel» festzulegen, das durch die Einführung einer Höchstgrenze der Prämienbelastung von acht Prozent des Haushalts-einkommens verwirklicht werden sollte. Diese Lösung sollte einen indirekten Gegenvorschlag zur Gesundheitsinitiative «Gesundheit muss bezahlbar bleiben» bilden, die unter anderem verlangt, dass die Prämien entsprechend dem Einkommen und Vermögen jeder versicherten Person festgesetzt werden. Als massgebendes Einkommen für den Anspruch auf Prämienverbilligung sah der Ständerat das reine Einkommen gemäss dem Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer korrigiert um einen Zuschlag in Höhe von zehn Prozent des steuerbaren Vermögens gemäss kantonalem Gesetz vor.¹³

Gegen diesen Vorschlag regte sich heftiger Widerstand der kantonalen Finanzdirektoren. Aus diesem Grund beauftragte der Bundesrat im Sommer 2002 eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern des Bundesamtes für Sozialversicherung, der Eidgenössischen Finanzverwaltung, der Eidgenössischen Steuerverwaltung und der Konferenzen der kantonalen Finanz- und Sanitätsdirektoren, Modelle zur gezielten Prämienentlastung von Familien mit Kindern zu erarbeiten. Dabei galt es explizit, Modelle mit «Giesskannencharakter» auszuschliessen. Die Arbeitsgruppe entwickelte drei Modelle und schlug dem Bundesrat eine Neukonzeption der Prämienverbilligung vor.¹⁴

Der Bundesrat nahm diesen Vorschlag auf und empfahl dem Parlament im Rahmen der 2. KVG-Teilrevision, die Prämienverbilligung neu zu gestalten. Im neuen System legen die Kantone für Familien mit Kindern und für die übrigen Versicherten je mindestens vier Einkommenskategorien fest. Für jede Kategorie sind von den Kantonen innerhalb eines vom Bund vorgegebenen Rahmens maximale Eigenanteile vorzusehen, welche die Versicherten selber tragen müssen. Die Kantone können die Krankenversicherungsprämien aber auch vollumfänglich verbilligen. Der Eigenanteil wird als Prozentsatz des bundessteuerpflichtigen Reineinkommens – korrigiert um den Vermögensfaktor von zehn Prozent des nach kantonalem Recht steuerbaren Vermögens – definiert. Für Anspruchsberechtigte mit Kindern darf die Belastung im untersten Einkommenssegment nicht mehr als zwei Prozent, im obersten Segment nicht mehr als zehn Prozent des um den Vermögensfaktor korrigierten bundessteuerpflichtigen Reineinkommens ausmachen. Für die übrigen Anspruchsberechtigten können die Kantone maximale Eigenanteile von höchstens vier Prozent für das unterste Einkommenssegment und von höchstens zwölf Prozent für das oberste Einkommenssegment vorsehen. Der Gesetzesvorschlag hätte im Hinblick auf eine gesamtschweizerische Vereinheitlichung des Prämienverbilligungsanspruchs eine neue Bundeskompetenz zur Festlegung der für den Anspruch massgebenden kantonalen Referenzprämie bedingt.¹⁵

¹¹ Vgl. dazu Balthasar 1998, S. 16-21; Balthasar 2001, S. 33-37 und Balthasar 2003, S. 7-11.

¹² Schweizerischer Bundesrat 2000b.

¹³ BSV 2003.

¹⁴ Arbeitsgruppe Bundesamt für Sozialversicherung, Eidgenössische Finanzverwaltung, Eidgenössische Steuerverwaltung und Konferenzen der kantonalen Finanz- und Sanitätsdirektoren 2002.

¹⁵ Schweizerischer Bundesrat 2002b.

Dieser Vorschlag erwies sich als mehrheitsfähig und passierte die parlamentarische Entscheidungsfindung. Da die Teilrevision des KVG in der Schlussabstimmung des Nationalrats im Dezember 2002 jedoch abgelehnt wurde, sind auch die Neuerungen im Bereich der Prämienverbilligung gescheitert. Daraufhin hat der Bundesrat im Frühjahr 2004 entschieden, einzelne Elemente der abgelehnten Vorlage dem Parlament in drei Gesetzgebungspaketen mit sieben Einzelbotschaften zu unterbreiten. In der Botschaft vom 26. Mai 2004 schlug der Bundesrat dem Parlament vor, die geforderten Sozialziele der Prämienverbilligung erneut aufzunehmen.¹⁶ Gleichzeitig sprach er sich dafür aus, die Bundesbeiträge für die Krankenversicherung zu erhöhen. Die maximalen Bundesbeiträge sollen demnach im Jahr 2005 gegenüber dem bisher geltenden Bundesbeschluss vom 17. September 2003 um 50 Millionen auf 2.4 Milliarden Franken ansteigen.¹⁷ Insgesamt sollen die Bundesbeiträge durch den neuen Bundesbeschluss um 200 Millionen Franken erhöht werden.

Die Behandlung der Prämienverbilligung war für beide Räte in der Herbstsession 2004 geplant gewesen. Im Rahmen der Vernehmlassung haben die Kantone unter Hinweis auf ihre Autonomie den Bund aufgefordert, auf die Einführung eines gesamtschweizerischen Sozialziels bei der Prämienverbilligung zu verzichten. Auf parlamentarischer Ebene sind zudem verschiedene Anträge eingereicht worden, welche die Prämien von Kinder und Jugendlichen in unterschiedlicher Höhe subventionieren wollen. Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) hat ein Modell zur Diskussion gestellt, bei dem Familien dadurch entlastet werden, dass alle Kinder grundsätzlich von der Prämienpflicht befreit werden.¹⁸ Da die Auswirkungen der vorgeschlagenen Modelle zum Zeitpunkt der Herbstsession noch zu wenig klar waren, entfiel die Diskussion der Vorschläge in beiden Kammern.

Die Debatte zur Prämienverbilligung wurde für den Ständerat auf die Wintersession 2004 verschoben. Dieser hat ein Prämienverbilligungsmodell gutgeheissen, welches Familien mit unteren und mittleren Einkommen dadurch entlasten soll, dass die Prämien von Kindern (bis 18 Jahre) und jungen Erwachsenen in Ausbildung (bis 25 Jahre) zu mindestens 50 Prozent verbilligt werden. Die Kantone sind aber weiterhin frei, bei welcher Höhe sie die Einkommensgrenzen festlegen. Im Frühjahr 2005 wird das entsprechende Modell im Nationalrat diskutiert. Falls dieser dem Entscheid der kleinen Kammer folgt, soll die Neuregelung 2006 in Kraft treten und von den Kantonen innert Jahresfrist umgesetzt werden.

2.2 Entwicklung der Ausgaben für die Prämienverbilligung

Das seit 1996 geltende KVG sieht vor, dass die jährlichen Beiträge des Bundes an die Kantone unter Berücksichtigung der Kostenentwicklung in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung und der Finanzlage des Bundes durch einen einfachen Bundesbeschluss jeweils für vier Jahre festgesetzt werden. Gegenwärtig ist der Bundesbeschluss vom 17. September 2003 über die Bundesbeiträge in die Krankenversicherung massgeblich. In der nachfolgenden Darstellung D 2.1 ist die Entwicklung der maximalen Beiträge des Bundes und der Kantone festgehalten.

¹⁶ Botschaft betreffend die Teilrevision des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (Prämienverbilligung) und den Bundesbeschluss über die Bundesbeiträge in der Krankenversicherung vom 26. Mai 2004.

¹⁷ Bundesbeschluss über die Bundesbeiträge in der Krankenversicherung (Entwurf des Jahres 2004).

¹⁸ GDK 2004.

D 2.1: Mittel für die Prämienverbilligung in Millionen Franken

	Jahr	Maximale Beiträge gemäss rechtlicher Grundlage			Totalbeitrag nach Reduktion
		Bund	Kantone	Zusammen	
1. Beitragsperiode	1996	1'830	640	2'470	1'815
	1997	1'940	776	2'716	2'087
	1998	2'050	922	2'972	2'263
	1999	2'180	1'090	3'270	2'477
Bundesbeschluss vom 31. Mai 1999	2000	2'213	1'106	3'319	2'533
	2001	2'246	1'123	3'369	2'672
	2002	2'280	1'140	3'420	2'848
	2003	2'314	1'157	3'471	2'961
Bundesbeschluss vom 17. September 2003	2004	2'349	1'174	3'523	3'025
	2005	2'384	1'192	3'576	-
	2006	2'420	1'210	3'630	-
	2007	2'456	1'128	3'584	-

Quellen: BAG 2005 (Tabelle 4.07), Bundesbeschluss über die Bundesbeiträge in der Krankenversicherung vom 17. September 2003.

Gemäss den gesetzlichen Vorgaben können die Kantone ihren Beitrag um bis zu 50 Prozent kürzen. Obwohl dies zur Folge hat, dass der Bundesbeitrag im gleichen Verhältnis reduziert wird, haben zahlreiche Kantone von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Die insgesamt für die Prämienverbilligung zur Verfügung stehende Summe reduzierte sich dadurch 1996 um 26,5 Prozent, 2002 um 16,7 Prozent und 2004 um 14,1 Prozent.¹⁹

¹⁹ Bundes- und Kantonsbeiträge nach Reduktion durch die Kantone für das Jahr 2004, BAG 2005 (Tabelle 4.07).

3 Die Prämienverbilligungssysteme der Kantone

Die Kantone müssen die individuelle Prämienverbilligung konkretisieren und umsetzen. Der Vollzugsablauf und die für die Bestimmung der Anspruchsberechtigung relevanten Kriterien sind sehr verschieden. In früheren Berichten sind wir ausführlich darauf eingegangen.²⁰ Wir beschränken uns an dieser Stelle auf eine aktualisierte Zusammenfassung mit Hinweisen auf die wichtigsten Veränderungen seit 2002 (Abschnitt 3.1). Dabei stützen wir uns auf die Resultate der eigenen Erhebung sowie die Unterlagen, die von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren zusammengestellt wurden.²¹ Im zweiten Teil thematisieren wir die finanziellen Aufwendungen der Kantone für die Prämienverbilligung (Abschnitt 3.2).

3.1 Eckpfeiler der kantonalen Bezugssysteme

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

- Erstens ist dies die *Methode zur Berechnung der Prämienverbilligung*. Dabei gehen die einen Kantone von einer variablen Einkommensgrenze aus. Der Kreis der Berechtigten wird dort durch die Festsetzung eines *Mindestprozentsatzes* ermittelt, den die Prämie gemessen am massgeblichen Einkommen erreichen muss. Überschreitet die Belastung durch die Prämie diese Grenze, dann besteht ein Anspruch auf Prämienverbilligung. Die anderen Kantone arbeiten mit *Einkommensstufen*. Fällt ein Haushalt in eine anspruchsberechtigte Einkommensklasse, dann erhält er einen fixen Betrag als Prämienverbilligung.
- Zweitens unterscheiden sich die Kantone in der *Art der Ermittlung der Anspruchsberechtigung*. Dabei lassen sich drei Vorgehensweisen unterscheiden: Die erste Gruppe von Kantonen ermittelt die Anspruchsberechtigung automatisch und führt die Auszahlung auch automatisch, das heisst ohne Antragsformular durch. Die zweite Gruppe von Kantonen ermittelt die Anspruchsberechtigung zwar auf Grund der Steuerdaten automatisch und informiert die möglicherweise Berechtigten automatisch. Die Berechtigten müssen aber die meist weitgehend vorgedruckten Formulare unterschreiben und als Antrag zurücksenden. Die dritte Gruppe von Kantonen informiert die möglicherweise Berechtigten nicht automatisch auf Grund der Steuerdaten und richtet die Prämienverbilligung nur auf Grund eines Antrags aus.
- Drittens ist zwischen Kantonen mit und ohne festgelegten *Terminen für die Gesuchseingabe* zu unterscheiden. In Kantonen ohne festgelegten Eingabetermin werden die Anträge auf Prämienverbilligung in der Regel für das laufende Kalenderjahr berücksichtigt.
- Viertens unterscheiden sich die Kantone in den *Modalitäten der Auszahlung*. Von Bedeutung sind diesbezüglich in erster Linie der Adressat der Auszahlung (Kasse oder Versicherte) und der Zahlungszeitpunkt.

In der nachfolgenden Darstellung D 3.1 sind die kantonal spezifischen Ausprägungen zu den vier genannten Faktoren tabellarisch zusammengestellt. Die zwischen 2002 und 2004 festgestellten Änderungen betreffen die Kantone Glarus und Graubünden und beziehen sich auf die Modalitäten der Auszahlung.

²⁰ Balthasar 1998, S. 16-21; Balthasar 2001, S. 39-51.

²¹ SDK 2002.

D 3.1: Eckwerte des Vollzugs in den Kantonen 2004 (Veränderungen gegenüber 2002 sind kursiv gedruckt)

Kanton	Prozent- oder Stufenmodell	Ermittlung Anspruchsbe- rechtigung und Auszahlung	Sind Anträge jederzeit möglich?	Modalitäten Auszahlung	
				Normaler Adressat der Auszahlung	Zahlungs- zeitpunkt
ZH	Stufenmodell	individuelle Benachrichtigung	nein, Juni/Juli	Kasse	laufend
BE	Stufenmodell	automatisch	- ¹	Kasse	laufend
LU	Prozentmodell	auf Antrag	nein, 30. April	Versicherte	laufend
UR	Prozentmodell	individuelle Benachrichtigung	nein, 30. April	Versicherte	ab März
SZ	Prozentmodell	individuelle Benachrichtigung	nein, 30. April	Versicherte	ab März
OW	Prozentmodell	individuelle Benachrichtigung	nein, 31. Mai	Versicherte	ab Mai
NW	Prozentmodell	individuelle Benachrichtigung	nein, 31. August	Versicherte	ab September
GL	Prozentmodell	individuelle Benachrichtigung	nein, 31. August	Versicherte	ab März
ZG	Prozentmodell	individuelle Benachrichtigung	nein, 31. März	Kasse	laufend
FR	Stufenmodell	individuelle Benachrichtigung	ja	Kasse	ab März
SO	Prozentmodell	individuelle Benachrichtigung	nein, 31. Juli	Kasse	laufend
BS	Stufenmodell	auf Antrag ²	ja	Kasse	laufend
BL	Prozentmodell	individuelle Benachrichtigung	ja	Versicherte	laufend
SH	Prozentmodell	individuelle Benachrichtigung	nein, 30. Sept.	Versicherte	laufend
AR	Prozentmodell	individuelle Benachrichtigung	ja	Versicherte	ab April
AI	Prozentmodell	automatisch	- ¹	Versicherte ³	ab Juli
SG	Prozentmodell	individuelle Benachrichtigung	nein, 31. März	Kasse	ab Mai
GR	Prozentmodell	individuelle Benachrichtigung	ja	Versicherte	ab April
AG	Prozentmodell	individuelle Benachrichtigung	nein, 31. Mai	Kasse	laufend
TG	Stufenmodell	individuelle Benachrichtigung	ja	Versicherte	ab Mai
TI	Stufenmodell	individuelle Benachrichtigung	ja	Kasse	laufend
VD	Stufenmodell	individuelle Benachrichtigung	ja	Kasse	laufend
VS	Stufenmodell	individuelle Benachrichtigung	ja	Kasse	ab April
NE	Stufenmodell	automatisch	- ¹	Kasse	laufend
GE	Stufenmodell	individuelle Benachrichtigung	ja	Kasse	laufend
JU	Stufenmodell	automatisch	- ¹	Kasse	laufend

¹ Ermittlung der Prämienverbilligung und Auszahlung erfolgen von Amtes wegen automatisch, ohne dass ein Antrag eingereicht werden muss.

² Im Kanton Basel-Stadt werden monatlich mindestens 100 Personen, welche noch nicht Prämienverbilligung beziehen, aber auf Grund der Steuerdaten möglicherweise berechtigt sind, angeschrieben.

³ Im Kanton Appenzell-Innerrhoden wird die Prämienverbilligung mit den laufenden oder noch geschuldeten Steuern verrechnet. Sind keine Steuern mehr geschuldet oder übersteigt der Prämienverbilligungsbeitrag die Steuerschuld, wird die Differenz an die Versicherten ausbezahlt.

Quelle: Eigene Erhebung 2004.

Im Kanton *Glarus* erfolgt die Auszahlung der Prämienverbilligung seit 2002 nicht mehr an die Krankenkasse sondern an die Begünstigten. Derselbe Systemwechsel wurde im Kanton *Graubünden* im Jahr 2004 vollzogen. Weitere Veränderungen, die in Darstellung D 3.1 nicht aufgeführt sind, betreffen die Kantone Zürich, Graubünden und Genf. In den Kantonen *Zürich* und *Graubünden* wurden die Prämienregionen zur Berechnung der Prämienverbilligung weiter differenziert. Im Kanton Zürich sind die bisherigen Prämienregionen «Stadt» und «Land» durch drei Regionen ersetzt worden. Auch der Kanton Graubünden stützt seit 2004 bei der Berechnung der Prämienverbilligung auf drei Prämienregionen ab (bisher nur eine Region). Im Kanton *Genf* werden den Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen der AHV und IV sowie den Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe seit dem 1. Juli 2004 nicht mehr die effektiven Prämien voll verbilligt. Die zugesprochene Prämienverbilligung basiert neu auf der kantonalen Durchschnittsprämie, welche vom Bundesamt für Gesundheit jährlich ermittelt wird.

Insgesamt zeigt sich, dass es beim Vollzug der Prämienverbilligung in den letzten zwei Jahren wenig grundsätzliche Veränderungen gegeben hat. Dies ist erstaunlich, sind doch seit 2002 in elf Kantonen die Gesetze zur Prämienverbilligung und die dazu gehörenden Verordnungen angepasst und in weiteren sieben Kantonen die Verordnungen zur Durchführung der Prämienverbilligung erneuert worden. Diese Veränderungen beziehen sich mit einigen wenigen Ausnahmen auf Veränderungen, welche die *Berechnungsgrundlagen* für die Prämienverbilligung betreffen. Darunter fallen zum Beispiel die Höhe allfälliger Richtprämien, Selbstbehalte, Einkommensgrenzen und Sozialabzüge. Einige Revisionen von Gesetzen und Verordnungen standen im Zusammenhang mit den Anpassungen an die bilateralen Abkommen über die Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der Europäischen Union beziehungsweise den EFTA-Staaten Island und Norwegen. Gemäss diesen Abkommen müssen seit dem 1. Juni 2002 verschiedene Personengruppen, welche in einem EG- oder EFTA-Staat wohnen, in die schweizerische obligatorische Krankenpflegeversicherung aufgenommen werden. Diese Personen haben – sofern sie in der Schweiz versichert sind und in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen leben – einen Anspruch auf Prämienverbilligung.²²

3.2 Aufwendungen der Kantone für die Prämienverbilligung

Die folgende Darstellung D 3.2 bietet eine Übersicht über die von den Kantonen im Rahmen der individuellen Prämienverbilligung budgetierten Beiträge für das Jahr 2003. Wie bereits in den Vorjahren unterscheiden sich die 2003 ausbezahlten Beiträge von den maximal möglichen Mitteln (3'471 Millionen Franken, vgl. Darstellung D 2.1). Die Ursache dafür liegt darin, dass zahlreiche Kantone von der Möglichkeit der reduzierten Ausschöpfung der Bundesbeiträge Gebrauch gemacht und nur einen Teil der zur Verfügung stehenden Mittel ausgerichtet haben (vgl. die Spalte «Ausschöpfung in Prozent 2003» in Darstellung D 3.2).

3.2.1 Beiträge der Kantone

In Darstellung D 3.2 sind die budgetierten kantonalen Beiträge für die Prämienverbilligung abgebildet.²³ Die Unterschiede zwischen den Kantonen erklären sich einerseits dadurch, dass den Kantonen auf Grund ihrer Bevölkerungsgrösse, ihrer Finanzkraft und der durchschnittlichen Prämienhöhe unterschiedlich hohe Bundesbeiträge zur Verfügung stehen. Andererseits spiegelt sich in den Unterschieden auch ein politischer Wille. Wie bereits erwähnt wurde, haben die Kantone die Möglichkeit, ihre Beiträge zu kürzen. Die Darstellung D 3.2 zeigt, dass 15 Kantone 2003 von diesem Recht Gebrauch gemacht haben. Die Kantone Zürich, Luzern, Schwyz, Glarus, Zug, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Appenzell-Ausser rhoden, Graubünden und Aargau haben die Ausschöpfung gegenüber 2001 erhöht. In keinem Kanton ist es zu einer Reduktion der Ausschöpfung gekommen. Elf Kantone schöpfen die Bundesbeiträge gegenwärtig voll aus. Dazu gehören die Kantone Bern, Obwalden, Freiburg, Basel-Stadt, Thurgau, Tessin sowie alle Kantone der Romandie.

²² BSV 2002b, vgl. auch Balthasar und Bieri 2005.

²³ Selbstverständlich weichen die effektiven von den budgetierten Ausgaben ab. Die verfügbaren Zahlen zu den effektiven Aufwendungen enthalten jedoch auch Überweisungen, welche auf Grund einer Berechtigung im Vorjahr ausgelöst wurden. Durch die Abbildung der Budgetzahlen haben wir derartige Verzerrungen, welche in einzelnen Kantonen erheblich sind, vermieden.

D 3.2: Beiträge je Kanton, Ausschöpfung der Bundesbeiträge 2003, Anzahl Bezügerinnen und Bezüger sowie durchschnittliche Höhe der monatlichen Krankenkassenprämien in Franken

Kanton	Budgetierte Beiträge der Kantone 2003 (in Franken) ¹	Ausschöpfung in Prozent 2003	BezügerInnen 2003		Durchschnittliche Höhe der monatlichen Prämie 2003 (in Franken)	
			Total Personen ²	Quoten ³	Erwachsene	Kinder
ZH	468'500'327	80,0	392'773	31,2	286	72
BE	455'232'206	100,0	315'201	32,9	272	72
LU	130'000'000	78,7	153'953	43,8	226	57
UR	9'883'863	60,0	13'825	40,4	206	53
SZ	55'338'947	90,0	55'661	42,1	225	57
OW	15'401'613	100,0	17'412	53,0	198	51
NW	8'825'921	50,0	13'595	35,9	192	50
GL	12'804'707	70,0	13'774	36,2	226	59
ZG	30'647'459	65,0	30'378	29,8	222	57
FR	113'533'097	100,0	93'605	38,4	257	66
SO	78'945'880	68,0	71'246	29,1	253	65
BS	94'847'319	100,0	60'114	31,5	378	95
BL	100'000'000	80,0	92'693	35,5	286	74
SH	29'000'000	82,1	25'872	35,1	268	68
AR	20'382'646	80,0	12'184	23,1	205	52
AI	4'918'829	70,0	7'243	49,2	184	47
SG	117'043'884	54,4	157'917	34,7	225	57
GR	69'908'443	77,2	64'446	34,0	229	59
AG	140'000'000	53,9	156'134	28,2	244	63
TG	109'081'074	100,0	89'703	39,1	263	68
TI	151'498'465	100,0	93'066	29,8	328	87
VD	302'252'784	100,0	151'301	23,6	341	93
VS	130'681'137	100,0	89'801	32,3	226	59
NE	80'079'772	100,0	56'611	33,7	332	84
GE	199'633'369	100,0	173'433	41,0	398	103
JU	32'617'581	100,0	25'577	37,8	309	79
CH	2'961'059'323	85,3	2'427'518	33,0	280	72

¹ Summe der Beiträge von Bund und Kantonen.

² Anzahl Personen, an welche im Berichtsjahr eine Prämienverbilligung nach KVG ausbezahlt wurde.

³ BezügerInnen in Prozent der mittleren Wohnbevölkerung des Jahres 2003.

Quellen: BAG 2004 (Tabellen 3.01, 4.02, 4.09, 4.13), vgl. auch Verordnung des EDI über die kantonalen Durchschnittsprämien der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen.

3.2.2 Bevölkerung mit Prämienverbilligung

In der Schweiz haben 2003 rund 2,4 Millionen Personen Prämienverbilligungen erhalten. Wie aus Darstellung D 3.2 hervorgeht, entspricht dies 33 Prozent der schweizerischen Wohnbevölkerung. Zwischen 2001 und 2003 hat die Zahl der Bezügerinnen und Bezüger nur unwesentlich zugenommen. Der Vergleich des Anteils der Bezügerinnen und Bezüger an der Wohnbevölkerung in Darstellung D 3.2 mit der Statistik des Jahres 2001 im letzten Bericht weist aber dennoch auf interessante Veränderungen hin.²⁴ So hat die Quote der Bezügerinnen und Bezüger im Kanton Schwyz um 17,6 Prozent zugenommen. Die Kantone Glarus und Luzern verzeichnen bei der Quote der Begünstigten Zunahmen von 9,1 beziehungsweise 8,1 Prozent. Rückgänge sind in dreizehn Kantonen festzustellen. Am stärksten hat der Anteil der Bezügerinnen und Bezüger in den Kantonen Appenzell-Innerrhoden (-10,6 Prozent) und Nidwalden (-8,4 Prozent) abgenommen. Am höchsten ist die Bezugsquote im Kanton Obwalden mit 53 Prozent. Am tiefsten im Kanton Appenzell-Ausserrhoden mit 23,1 Prozent.

²⁴ Balthasar 2001, D 3.2.

4 Beurteilung der sozialpolitischen Wirksamkeit der individuellen Prämienverbilligung

In Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Gesundheit haben wir die Kantone gebeten, die Prämienverbilligung für vier konkrete Fälle zu berechnen.²⁵ Die Fälle repräsentieren wichtige Zielgruppen der Prämienverbilligung und nehmen die Argumente der politischen Diskussion auf. So sollen *Rentnerinnen und Rentner* mit einem Einkommen, das nicht zum Bezug von Ergänzungsleistungen berechtigt, durch die Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung nicht in finanzielle Nöte gelangen. Nach den neueren politischen Vorstössen im Rahmen der KVG-Revision, sind es vor allem *Alleinerziehende sowie Familien mit Kindern*, welche von der Prämienverbilligung profitieren sollten. Die Untersuchung basiert daher auf den folgenden vier Fallbeispielen:

- Das erste Fallbeispiel bezieht auf eine alleinstehende *Rentnerin* mit einem Renteneinkommen, welches in Regel *nicht zum Bezug von Ergänzungsleistungen* berechtigt.
- Beim zweiten Fallbeispiel handelt es sich um eine vierköpfige *Mittelstandsfamilie* (zwei Erwachsene, zwei Kinder im Alter von zehn und 15 Jahren).
- Das dritte Beispiel nimmt die Situation einer *Alleinerziehenden* mit zwei Kindern im Alter von sechs und acht Jahren auf.
- Das vierte Beispiel betrifft eine *Grossfamilie* bestehend aus zwei Erwachsenen und vier Kindern im Alter von zwei, vier, sieben und zehn Jahren.

Jedes der Beispiele geht von einem einheitlichen Bruttoeinkommen und einem einheitlichen Reinvermögen aus. Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) hat für den Hauptort jedes Kantons auf Grund der geltenden Steuergesetze für die vier Fälle das steuerbare Einkommen und das steuerbare Vermögen ermittelt und daraus die Einkommens- und Vermögenssteuern berechnet. Dabei wurden die gesetzlichen Abzüge, die *ohne Nachweis* vorgenommen werden können, berücksichtigt. Die AHV wurde im Vergleich zu den früheren Studien zu 100 Prozent in die Besteuerung einbezogen. Dies entspricht der geltenden Praxis in den Kantonen.

Weiter haben wir den Beispielen die kantonal unterschiedlichen mittleren monatlichen Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung zu Grunde gelegt.²⁶ Auf dieser Basis sind interkantonal vergleichbare Aussagen zur effektiven Prämienbelastung der Fallbeispiele in Prozent des verfügbaren Einkommens und des um einen Vermögensfaktor korrigierten bundessteuerpflichtigen Reineinkommens entstanden (vgl. Abschnitt 1.2).

Allerdings bleibt die Analyse von Fallbeispielen mit dem Nachteil verbunden, dass sich die Untersuchung auf Einzelfälle beschränkt. Die grosse Mehrheit individueller Gegebenheiten kann mit dieser Methode nicht erfasst werden. Ein weiteres Problem besteht darin, dass verschiedene vereinfachende Annahmen gemacht werden mussten, welche die Ergebnisse leicht verzerren können.²⁷

²⁵ Per 1. Januar 2004 wurde das Geschäftsfeld Kranken- und Unfallversicherung (KUV) vom Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) in das Bundesamt für Gesundheit (BAG) überführt.

²⁶ Die durchschnittlichen Prämien für Erwachsene und Kinder basieren auf den Angaben des BAG (vgl. BAG 2004, Tabellen 3.11 und 3.13). Bei Kantonen mit unterschiedlichen Regionaltarifen wurden die Prämien der Region 1 übernommen. Bei den Kantonen ohne Differenzierung in Regionaltarife wurden die Einheitsprämien verwendet.

²⁷ Folgende Vereinfachungen sind besonders erwähnenswert:

- Es wurde die höchste mittlere monatliche Prämie als einheitliche Basis angenommen (Region 1). Innerkantonale regionale Prämienunterschiede wurden nicht berücksichtigt. Zudem gilt es bei der Interpretation der Resultate zu berücksichtigen, dass die effektiven Prämien zum Teil erheblich von den Durchschnittsprämien abweichen können.
- Die steuerrelevanten Angaben zu den Kantonen beziehen sich immer auf die Kantonshauptorte und schliessen die dort vorherrschenden Kirchensteuern ein.
- Zudem hat die Eidgenössische Steuerverwaltung in ihren Berechnungen gewisse Annahmen betreffend die Versicherungsabzüge treffen müssen. Insbesondere wurden nicht die maximal möglichen Abzüge, sondern ein Prozentsatz davon einbezogen.

4.1 Beispiel 1: «Rentnerin»

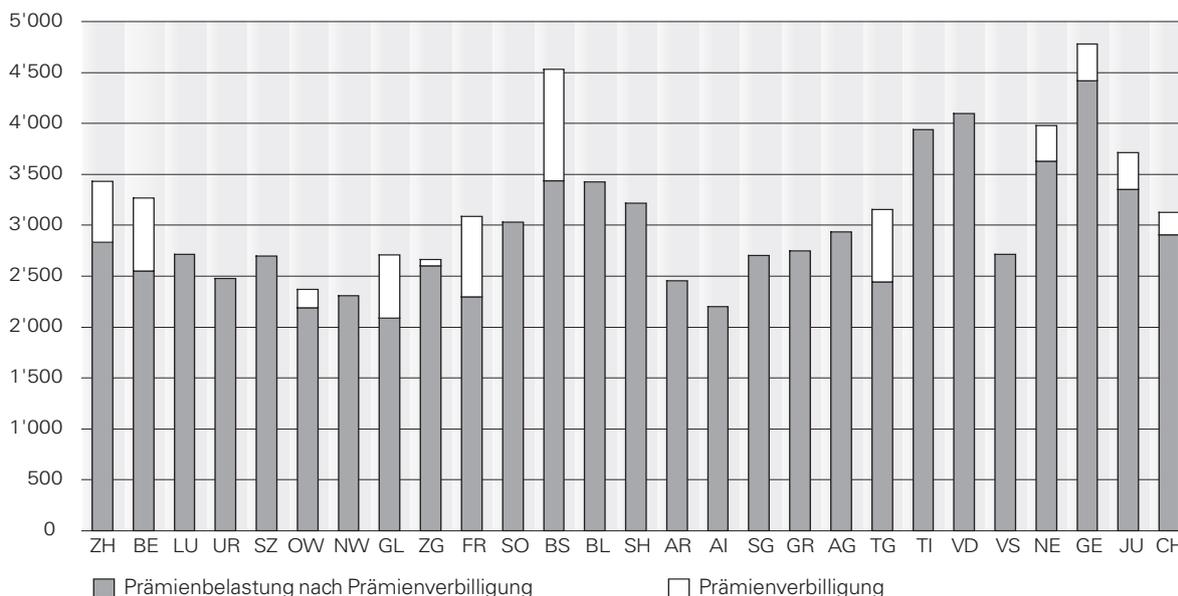
Das erste der Fallbeispiele bezieht sich auf die Situation einer alleinstehenden Rentnerin mit einem Renteneinkommen von 35'000 Franken (AHV 20'000 Fr., BVG 15'000 Fr.). Dieses Einkommen berechtigt in der Regel nicht zum Bezug von Ergänzungsleistungen. Die Rentnerin verfügt über kein Vermögen.

Im Folgenden klären wir zuerst ab, wie hoch die Krankenkassenprämie dieser Person vor und nach der Prämienverbilligung ist. Dann prüfen wir, wie hoch die verbleibende Prämie in Prozent des verfügbaren Einkommens sowie des um den Vermögensfaktor korrigierten bundessteuerpflichtigen Reineinkommens ist.²⁸ Schliesslich vergleichen wir die Ergebnisse der Jahre 2000, 2002 und 2004 miteinander.

4.1.1 Krankenkassenprämie vor und nach der Prämienverbilligung

Die erste Frage, die sich im Zusammenhang mit den sozialpolitischen Wirkungen der Prämienverbilligung stellt, ist jene nach den Ausgaben für die obligatorische Grundversicherung vor und nach der Verbilligung. In der folgenden Darstellung D 4.1 lassen sich die entsprechenden Ausgaben interkantonal vergleichen.

D 4.1: Rentnerin: Jährliche Prämienbelastung in Franken mit und ohne Prämienverbilligung für das Jahr 2004



Quelle: Eigene Erhebung (Anhang A2 Spalten 12 und 13).

Die Darstellung zeigt, dass bei diesem Fallbeispiel im Jahr 2004 15 Kantone auf eine Prämienverbilligung verzichteten. Es sind dies Luzern, Uri, Schwyz, Nidwalden, Solothurn, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Appenzell-Ausserrhodon, Appenzell-Innerrhodon, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Tessin, Waadt und Wallis. 1998 waren es sieben, 2000 neun und 2002 elf Kantone gewesen, welche in diesem Fall keine Prämienverbilligung gewährt haben. In keinem Kanton hat die Zielgruppe neu eine Prämienverbilligung erhalten. In den Kantonen Nidwalden, Solothurn, Basel-Landschaft und Appenzell-Innerrhodon ist die Rentnerin anders als noch 2002, nicht mehr für eine Prämienverbilligung berechtigt.

Aus Darstellung D 4.1 lässt sich weiter ablesen, dass die jährliche Prämienbelastung dieses Fallbeispiels im Durchschnitt aller Kantone durch die Verbilligung um rund 225 Franken auf rund 2'900 Franken gesenkt wurde. Im Jahr 2002 war die durchschnittliche Reduktion mit rund 350 Franken grösser und die verbleibende Prämie mit durchschnittlich 2'500 Franken markant tiefer.

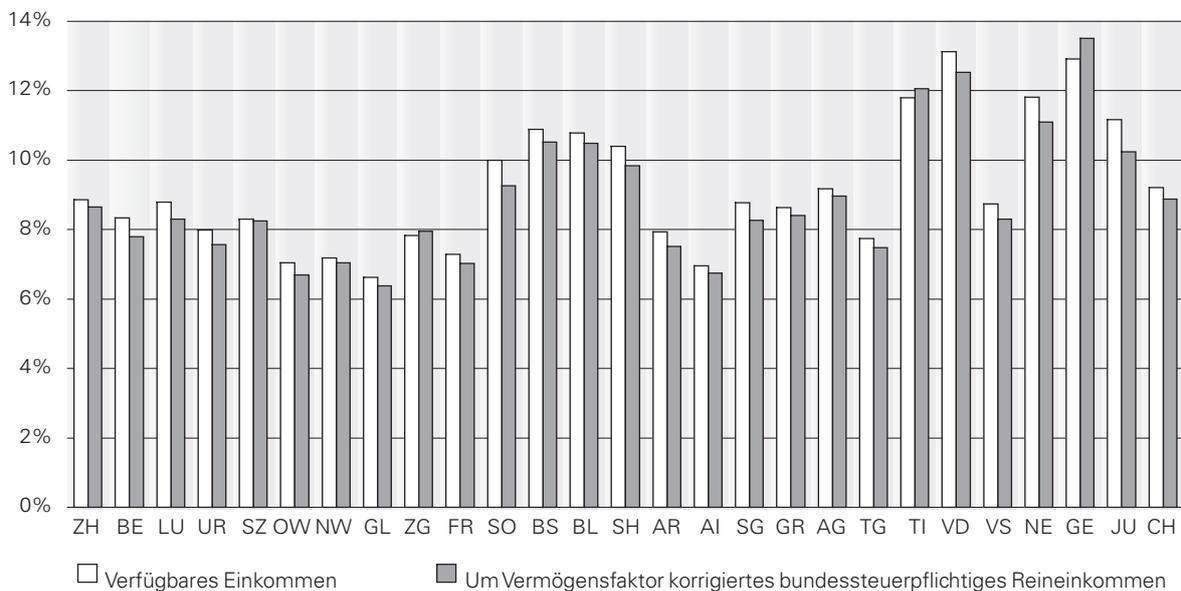
²⁸ Da in diesem Fallbeispiel kein Vermögen angenommen wurde, spielt dies für die Berechnung der Belastung durch die Krankenkassenprämie in Prozent des Bundessteuerpflichtigen Einkommens keine Rolle.

4.1.2 Prämienbelastung als Anteil des verfügbaren Einkommens und des korrigierten bundessteuerpflichtigen Reineinkommens

Darstellung D 4.2 zeigt für das Fallbeispiel die Belastung in Prozent des verfügbaren Einkommens und des bundessteuerpflichtigen Reineinkommens.

Die Belastungsgrenze von sechs Prozent des verfügbaren Einkommens entspricht nach unseren Berechnungen ungefähr dem vom Bundesrat zur Diskussion gestellten Kriterium «8-Prozent-des-steuerbaren-Einkommens».²⁹ Darstellung D 4.2 lässt erkennen, dass die Belastung durch die Krankenkassenprämie in keinem Kanton weniger als sechs Prozent des verfügbaren Einkommens beträgt. Im Durchschnitt wird die Prämienbelastung der obligatorischen Grundversicherung durch die Verbilligung von 10,6 auf 9,2 Prozent des verfügbaren Einkommens reduziert.

D 4.2: Rentnerin: Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens und des korrigierten bundessteuerpflichtigen Reineinkommens für das Jahr 2004



Quelle: Eigene Erhebung (Anhang A2 Spalten 15 und 16).

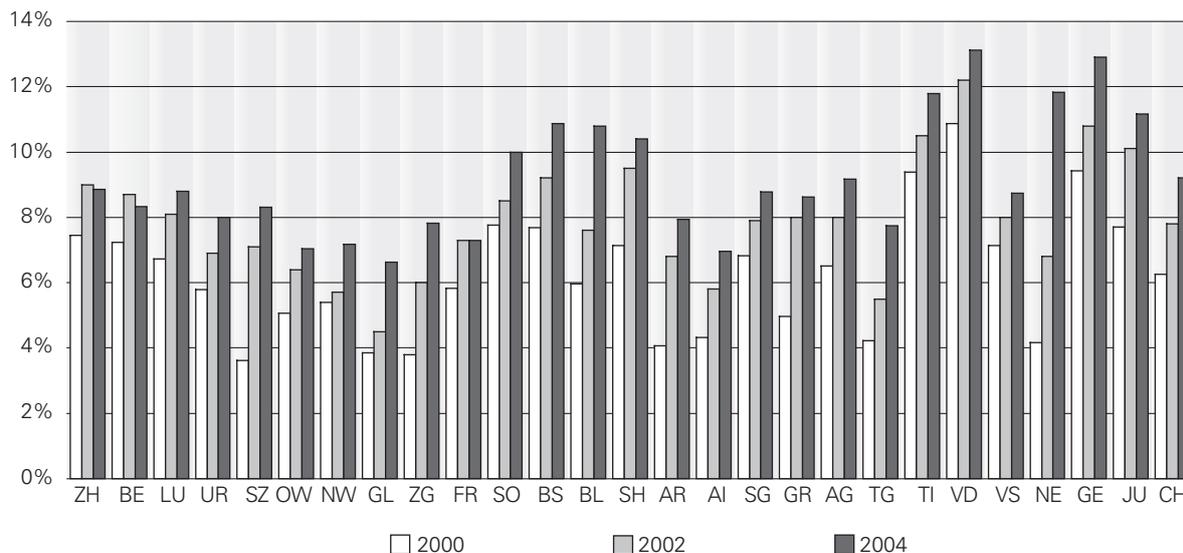
Im Rahmen der zweiten Teilrevision des KVG war vorgesehen, eine Belastungsgrenze von acht Prozent des – um einen Vermögensfaktor korrigierten – bundessteuerpflichtigen Reineinkommens festzulegen. Ausgehend von diesem Grenzwert ist ersichtlich, dass diese Belastungsgrenze von 16 Kantonen überschritten wird. Auffällig ist, dass beide Vergleichsgrößen – verfügbares Einkommen und korrigiertes bundessteuerpflichtiges Reineinkommen – zu sehr ähnlichen Resultaten führen.

4.1.3 Die Entwicklung seit 2000

Der Vergleich der Ergebnisse der Erhebungen von 2000, 2002 und 2004 macht deutlich, dass sich die Situation der Rentnerin erheblich verschlechtert hat. In Darstellung D 4.3 lässt sich erkennen, dass die Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens für die untersuchten Zeitpunkte ausser in den Kantonen Zürich, Bern und Freiburg stetig zugenommen hat.

²⁹ Vgl. dazu die Anhänge A2 bis A5.

D 4.3: Rentnerin: Belastung in Prozent des verfügbaren Einkommens 2000, 2002 und 2004



Quellen: Balthasar 2001, Balthasar 2003 und Erhebung 2004 (siehe Anhang A2 Spalten 16, 17, 18).

Folgende Entwicklungen sind feststellbar:

- Die Zahl der Kantone, in welchen dieses Fallbeispiel keine Prämienreduktion erhält, hat sich weiter erhöht.
- Der durchschnittliche Betrag der Prämienverbilligung ist von 429 (2000) auf 354 (2002) und nun auf 225 Franken (2004) zurückgegangen.
- Die nach der Verbilligung verbleibende Prämie hat sich von durchschnittlich 2'008 (2000) auf 2'488 (2002) und nun auf 2'904 Franken (2004) erhöht.
- In den Kantonen Bern und Zürich ist die Prämienbelastung zwischen 2002 und 2004 in Prozent des verfügbaren Einkommens leicht gesunken. Die Prämienbelastung im Kanton Feiburg hat sich in diesem Zeitraum nicht verändert. In den übrigen Kantonen ist die Prämienbelastung angewachsen. Die grössten Zunahmen verzeichnen die Kantone Glarus (+2,1 Prozentpunkte), Genf (+2,1 Prozentpunkte), Thurgau (+2,2 Prozentpunkte), Basel-Landschaft (+3,2 Prozentpunkte) und Neuenburg (+5,0 Prozentpunkte).
- In allen Kantonen macht die Belastung durch die Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung nach der Verbilligung mehr als sechs Prozent des verfügbaren Einkommens aus. 2002 wurde die Grenze von sechs Prozent des verfügbaren Einkommens in 21 und 2000 in 13 Kantonen überschritten.

Zusammenfassend zeigt der Vergleich der Ergebnisse der Jahre 2000, 2002 und 2004, dass sich die Belastung für die Rentnerin in den meisten Kantonen erhöht hat. Im Durchschnitt ist die Belastung für die Rentnerin von 6,2 (2000) auf 7,8 (2002) und nun auf 9,2 Prozent (2004) des verfügbaren Einkommens angestiegen. Im Vergleich zu den anderen Fallbeispielen handelt es sich um die grösste durchschnittliche Zunahme der Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens.

4.2 Beispiel 2: «Mittelstandsfamilie»

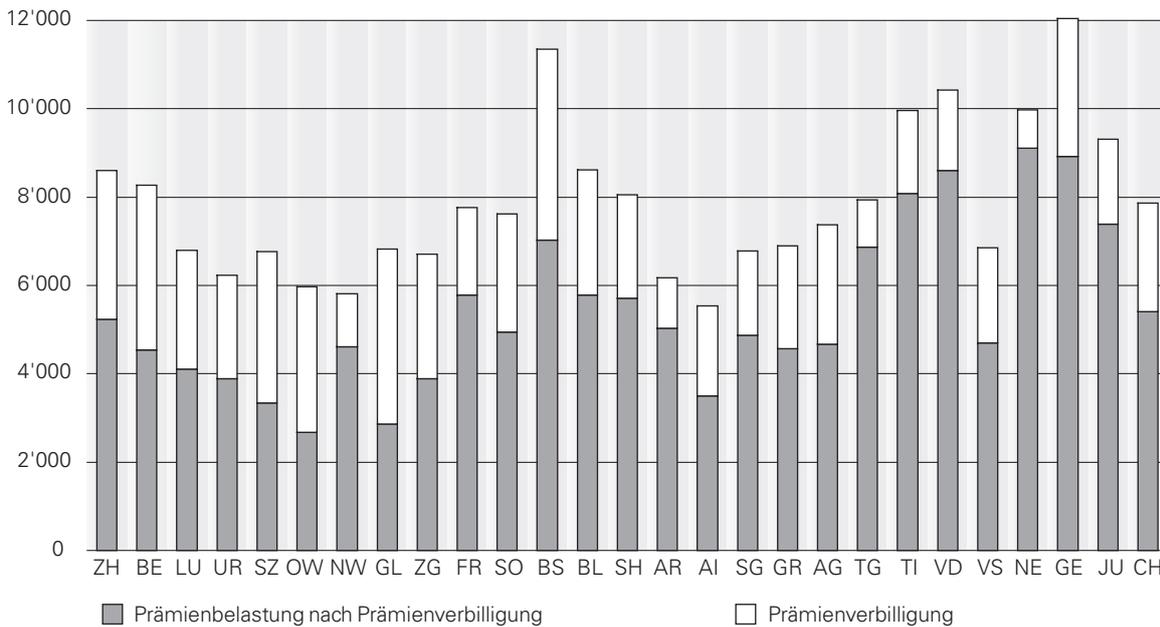
Ein wichtiges Anliegen der Prämienverbilligung ist es sicherzustellen, dass die Krankenkassenprämien für den Mittelstand tragbar bleiben. Beim zweiten Beispiel, das wir für alle Kantone berechnet haben, handelt es sich daher um eine vierköpfige Familie (zwei Erwachsene, zwei Kinder im Alter von 10 und 15 Jahren). Deren Vorstand verdient einen Bruttolohn von 70'000 Franken. Wir gehen davon aus, dass diese Familie ein Reinvermögen von 100'000 Franken besitzt.

Wiederum gehen wir zuerst der Frage nach, wie hoch die Prämie der obligatorischen Krankenpflegeversicherung für dieses Fallbeispiel vor und nach der Prämienverbilligung ist. Weiter klären wir ab, welcher Anteil des verfügbaren Einkommens beziehungsweise des um den Vermögensfaktor korrigierten bundessteuerpflichtigen Einkommens für die Prämie nach der Verbilligung aufgewendet werden muss. Abschliessend stellen wir die Resultate des Jahres 2004 jenen für 2000 und 2002 gegenüber.

4.2.1 Krankenkassenprämie vor und nach der Prämienverbilligung

Wenden wir uns zuerst der Frage nach den Ausgaben für die Grundversicherung vor und nach der Prämienverbilligung zu. In der folgenden Darstellung D 4.4 sind die entsprechenden Ausgaben für die verschiedenen Kantone angegeben.

D 4.4: Mittelstand: Jährliche Prämienbelastung in Franken mit und ohne Prämienverbilligung für das Jahr 2004



Quelle: Erhebung 2004 (Anhang A3 Spalten 13 und 14).

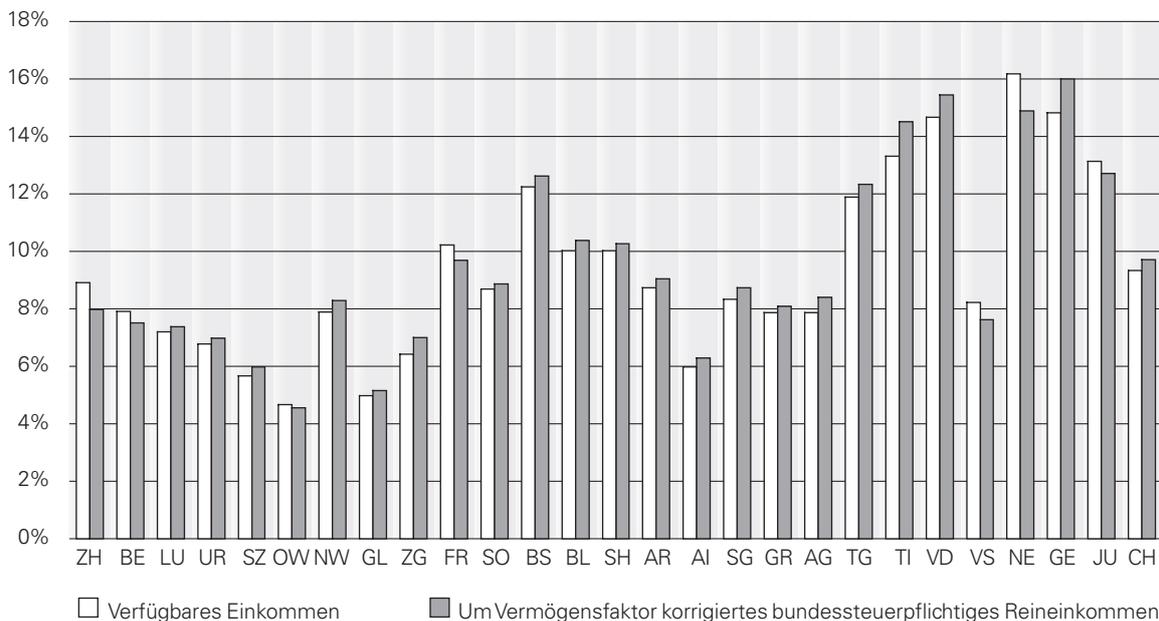
Es lässt sich erkennen, dass bei diesem Fallbeispiel kein Kanton auf eine Prämienverbilligung verzichtet. Dies war bereits im Jahr 2002 der Fall.

Absolut gesehen verbleibt die Belastung in den Kantonen Basel-Stadt, Thurgau, Tessin, Waadt, Neuenburg, Genf und Jura mit über 6'000 Franken am grössten. Im Durchschnitt aller Kantone beträgt die Prämie nach der Verbilligung für dieses Fallbeispiel 5'412 Franken. Aus der Darstellung kann abgelesen werden, dass die Prämienentlastung bei diesem Fallbeispiel im Durchschnitt aller Kantone rund 2'460 Franken beträgt. Dieser Betrag hat sich gegenüber 2002 nur leicht erhöht: Er lag damals bei rund 2'400 Franken.

4.2.2 Prämienbelastung als Anteil des verfügbaren Einkommens und des korrigierten bundessteuerpflichtigen Reineinkommens

In der folgenden Darstellung D 4.5 wird aufgezeigt, welche Belastungen sich ergeben, wenn das verfügbare Einkommen oder das um den Vermögensfaktor korrigierte bundessteuerpflichtige Reineinkommen als Vergleichsmassstab herangezogen wird. Mit Bezug auf das verfügbare Einkommen beträgt die durchschnittliche Prämienbelastung vor der Prämienverbilligung 14,5 Prozent und danach noch 9,3 Prozent. Lediglich in den Kantonen Schwyz, Obwalden, Glarus und Appenzell-Innerrhoden liegt die Belastung unterhalb der Marke von sechs Prozent des verfügbaren Einkommens.

D 4.5: Mittelstand: Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens und des korrigierten bundessteuerpflichtigen Reineinkommens für das Jahr 2004



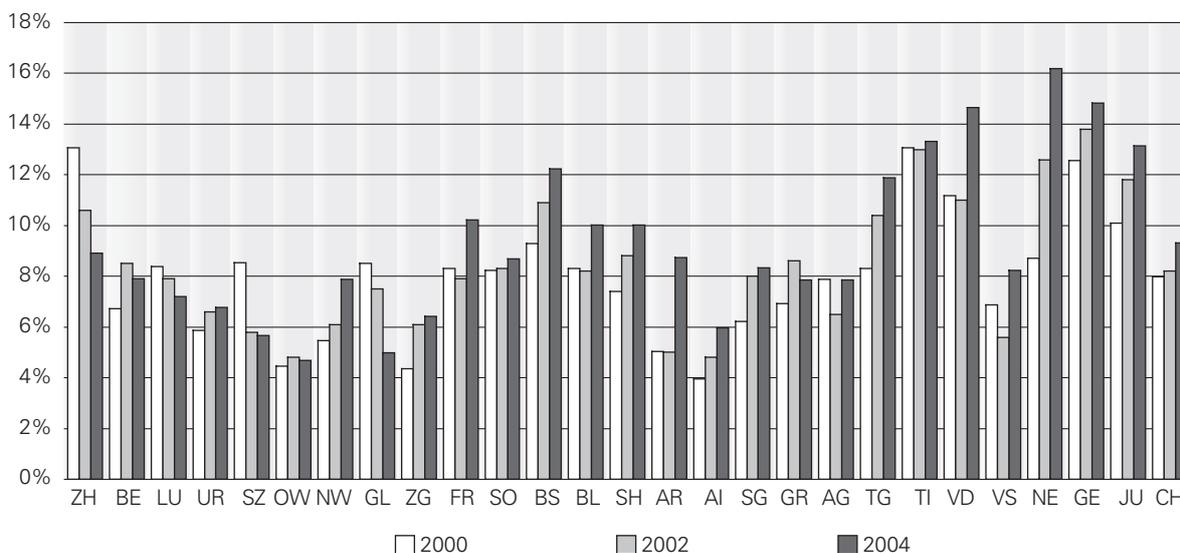
Quelle: Erhebung 2004 (Anhang A3 Spalten 16 und 17).

Die Teilrevision des KVG sah maximale Eigenanteile der Krankenkassen von höchstens acht Prozent des um einen Vermögensfaktor korrigierten bundessteuerpflichtigen Reineinkommens vor. Darstellung D 4.5 macht deutlich, dass diese Belastungsgrenze von 15 Kantonen überschritten wird. Besonders hoch ist die Belastung in den Kantonen Freiburg, Basel-Stadt, Thurgau, Tessin, Waadt, Neuenburg Genf und Jura (über 10 Prozent des korrigierten bundessteuerpflichtigen Reineinkommens).

4.2.3 Die Entwicklung seit 2000

Im Verhältnis zu den Jahren 2000 und 2002 hat sich die Situation der Mittelstandsfamilie im Jahr 2004 verschlechtert (vgl. Darstellung D 4.6). Die Zunahme der Belastung in Prozent des verfügbaren Einkommens ist aber geringer als beim Fallbeispiel der Rentnerin.

D 4.6: Mittelstand: Belastung in Prozent des verfügbaren Einkommens 2000, 2002 und 2004



Quellen: Balthasar 2001, Balthasar 2003 und Erhebung 2004 (siehe Anhang A3 Spalten 17, 18, 19)

Folgende Entwicklungen lassen sich erkennen:

- Während sich der durchschnittliche Betrag der Prämienverbilligung im Jahr 2000 von 1'623 Franken auf 2'416 im Jahr 2002 erhöht hat, ist der entsprechende Betrag für das Jahr 2004 nur leicht auf 2'459 Franken angestiegen.
- Die nach der Verbilligung verbleibende Prämie stieg von durchschnittlich 4'546 Franken im Jahr 2000 auf 4'758 Franken im Jahr 2002 und schliesslich auf 5'412 Franken im Jahr 2004.
- Die Belastung in Prozent des verfügbaren Einkommens hat zwischen 2002 und 2004 im Durchschnitt um 1,1 Prozentpunkte zugenommen. In sieben Kantonen hat die durchschnittliche Belastung im Vergleich zu 2002 abgenommen. In sechs Kantonen bleibt die Zunahme unter dem Durchschnitt. In dreizehn Kantonen hat die Prämienbelastung überdurchschnittlich zugenommen. Die grössten Zunahmen der Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens verzeichnen die folgenden Kantone: Freiburg (+2,3 Prozentpunkte), Wallis (+2,6 Prozentpunkte), Neuenburg (+ 3,6 Prozentpunkte), Appenzell-Ausserrhoden und Waadt (je +3,7 Prozentpunkte).
- Gegenüber 2000 und 2002 stieg die Zahl der Kantone, in welchen die Belastung durch die Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung nach der Verbilligung mehr als sechs Prozent des verfügbaren Einkommens ausmacht, von 21 auf 22 Kantone. Lediglich in den Kantonen Schwyz, Obwalden, Glarus und Appenzell-Innerrhoden bleibt die Prämienbelastung nach der Prämienverbilligung unter sechs Prozent des verfügbaren Einkommens.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich die Belastung in Prozent des verfügbaren Einkommens für die Mittelstandsfamilie erhöht hat. Während dieses Fallbeispiel 2000 8,0 Prozent und 2002 8,2 Prozent des verfügbaren Einkommens für die Krankenkassenprämie aufwenden musste, liegt der Anteil heute bei 9,3 Prozent des verfügbaren Einkommens.

4.3 Beispiel 3: «Alleinerziehende»

Das dritte Fallbeispiel nimmt die Situation einer Alleinerziehenden mit zwei Kindern im Alter von sechs und acht Jahren auf. Sie verfügt über ein Bruttoeinkommen von 40'000 Franken, in welches allfällige Alimente eingeschlossen sind. Ein wichtiges Anliegen der Prämienverbilligung ist es sicherzustellen, dass die Prämienentlastung den wirtschaftlich Schwächsten zu Gute kommt. Dazu gehören in vielen Fällen Alleinerziehende.³⁰

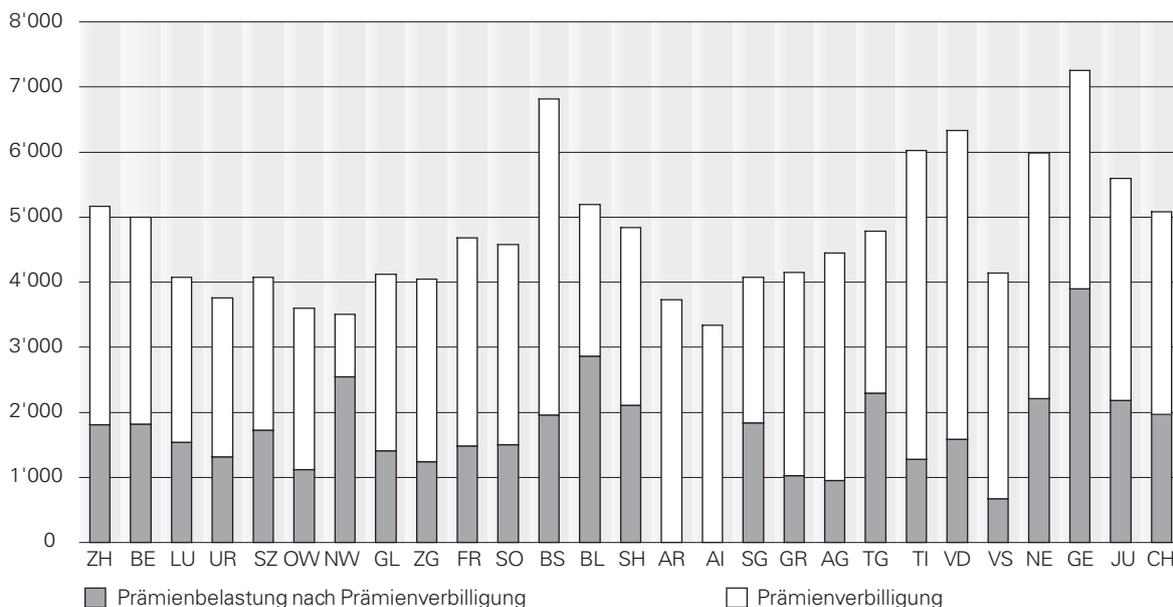
4.3.1 Krankenkassenprämie vor und nach der Prämienverbilligung

Wenden wir uns zuerst der Frage nach den Ausgaben für die Grundversicherung vor und nach der Verbilligung zu. In der folgenden Darstellung D 4.7 sind die entsprechenden Angaben für die verschiedenen Kantone zu finden.

Personen in der Situation einer Alleinerziehenden mit zwei Kindern und einem relativ tiefen Einkommen kommen in allen Kantonen in den Genuss einer Prämienverbilligung. Im Allgemeinen ist die Entlastung erheblich. Während die Kantone Appenzell-Ausserrhoden und Appenzell-Innerrhoden die Prämien vollständig übernehmen, reduzieren die Kantone, Graubünden, Aargau, Tessin und Wallis die Prämien um über 75 Prozent. Die absoluten Aufwendungen für die Krankenkassenprämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung verbleiben in den Kantonen Nidwalden, Basel-Landschaft und Genf am höchsten. Im Durchschnitt aller Kantone wird die jährliche Prämienbelastung durch die Verbilligung von 5'084 Franken auf rund 1'970 Franken reduziert. Dieser Betrag hat sich gegenüber 2002 um 11 Prozent erhöht.

³⁰ Vgl. Leu et al. 1997.

D 4.7: Alleinerziehende: Jährliche Prämienbelastung in Franken mit und ohne Prämienverbilligung für das Jahr 2004

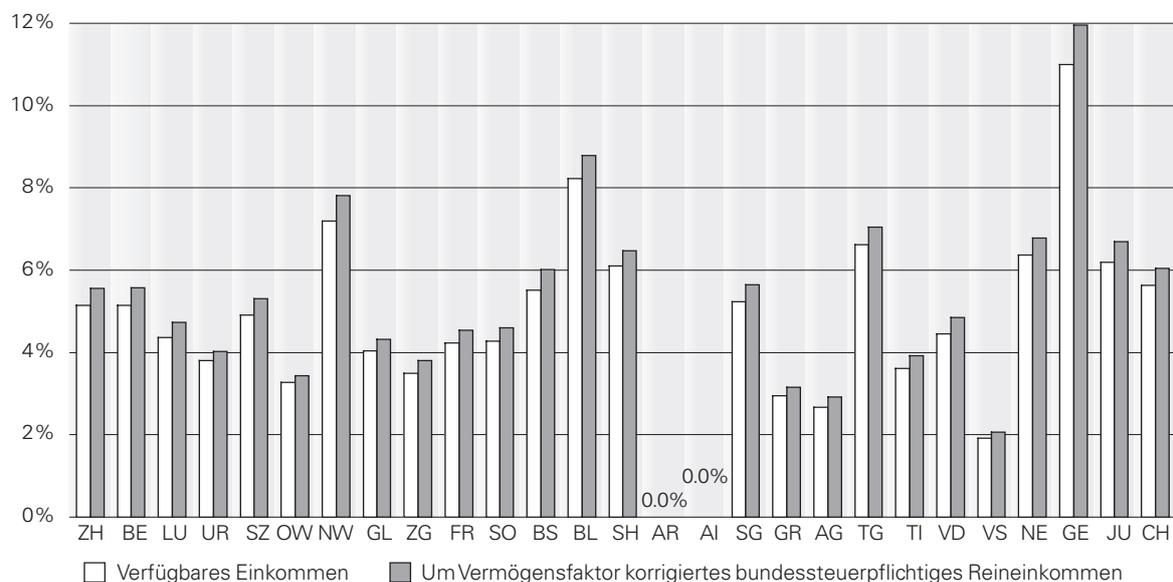


Quelle: Erhebung 2004 (Anhang A4 Spalten 13 und 14).

4.3.2 Prämienbelastung als Anteil des verfügbaren Einkommens und des korrigierten bundessteuerpflichtigen Reineinkommens

Bei einem Vergleich der Belastung in Prozent des verfügbaren Einkommens in den verschiedenen Kantonen (Darstellung D 4.8) lässt sich feststellen, dass diese in den Kantonen Nidwalden, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Thurgau, Neuenburg, Genf und Jura höher ist als sechs Prozent. Gegenüber 2002 sind Nidwalden, Schaffhausen, Thurgau, Neuenburg und Jura neu zu dieser Gruppe gestossen. Im Vergleich zu den anderen untersuchten Fallbeispielen wird das sozialpolitische Ziel bei der Alleinerziehenden wesentlich besser erreicht. Die durchschnittliche Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens beträgt vor der Prämienverbilligung 14,5 Prozent, danach sind es noch 5,6 Prozent. Für die Zielgruppe der Alleinerziehenden bedeutet die Prämienverbilligung somit eine substantielle finanzielle Entlastung. Die Zielerreichung im schweizerischen Mittel ist in diesem Fall gut.

D 4.8: Alleinerziehende: Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens und des korrigierten bundessteuerpflichtigen Reineinkommens für das Jahr 2004



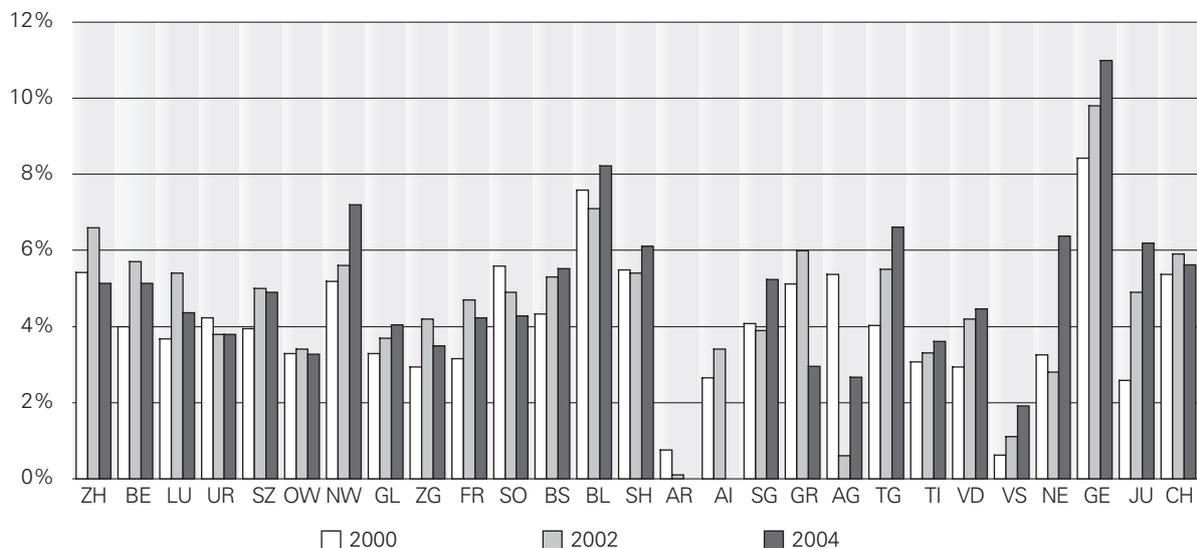
Quelle: Erhebung 2004 (Anhang A4 Spalten 16 und 17).

Wie wir bereits erwähnt haben, sah die Teilrevision des KVG für Anspruchsberechtigte maximale Eigenanteile von höchstens acht Prozent des bundessteuerpflichtigen Einkommens, korrigiert um einen Vermögensfaktor vor. Wie aus Darstellung D 4.8 ersichtlich ist, wird diese Belastungsgrenze nur von den Kantonen Basel-Landschaft und Genf überschritten.

4.3.3 Die Entwicklung seit 2000

Für die Gruppe der Alleinerziehenden bedeutet die Prämienverbilligung eine substantielle finanzielle Entlastung. Wie aus der nachfolgenden Darstellung D 4.9 deutlich wird, hat die Belastung in Prozent des verfügbaren Einkommens bei diesem Fallbeispiel zwischen den Zeitpunkten 2002 und 2004 im schweizerischen Mittel leicht abgenommen. Gegenüber 2002 hat die Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens in den Kantonen Zürich, Bern, Luzern, Schwyz, Zug, Freiburg, Solothurn, Appenzell-Ausserrhodan, Appenzell-Innerrhodan und Graubünden abgenommen.

D 4.9: Alleinerziehende: Belastung in Prozent des verfügbaren Einkommens 2000, 2002 und 2004



Quellen: Balthasar 2001, Balthasar 2003 und Erhebung 2004 (siehe Anhang A4 Spalten 17, 18 19).

Im Vergleich zu den Vorjahren lassen sich folgende Entwicklungen beobachten (vgl. Darstellung D 4.9):

- Wie schon 2002 richten auch in diesem Jahr alle Kantone eine Prämienverbilligung an das Fallbeispiel der Alleinerziehenden mit zwei Kindern und einem Bruttoeinkommen von 40'000 Franken aus.
- Im Allgemeinen ist die Entlastung durch die Prämienverbilligung für dieses Fallbeispiel erheblich. Während 2000 im schweizerischen Durchschnitt 51 Prozent der Prämie übernommen wurden, waren es 2002 57 Prozent und 2004 61 Prozent.
- Die nach der Verbilligung verbleibende Prämie stieg von durchschnittlich 1'851 Franken im Jahr 2000 auf 2'062 Franken im Jahr 2002 und reduzierte sich schliesslich auf 1'970 Franken im Jahr 2004.
- Die Belastung in Prozent des verfügbaren Einkommens hat im Vergleich zwischen 2002 und 2004 für dieses Fallbeispiel im Durchschnitt um 0,3 Prozentpunkte abgenommen. In zwölf Kantonen hat die Belastung abgenommen oder ist gleich geblieben. In vierzehn Kantonen ist es dagegen zu einem Anstieg der durchschnittliche Belastung gekommen. Die grössten Zunahmen der Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens verzeichnen die Kantone St. Gallen und Jura (je +1,3 Prozentpunkte) sowie Nidwalden (+1,6 Prozentpunkte), Aargau (+2,1 Prozentpunkte) und Neuenburg (+ 3,6 Prozentpunkte).

- Gegenüber 2000 und 2002 stieg die Zahl der Kantone, in welchen die Belastung durch die Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung nach der Verbilligung mehr als sechs Prozent des verfügbaren Einkommens ausmacht, von zwei beziehungsweise drei auf sieben Kantone an. Es sind dies die Kantone: Nidwalden, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Thurgau, Neuenburg, Genf und Jura.

Für das Jahr 2004 lässt sich ein leichter Rückgang der durchschnittlichen Prämienbelastung auf 5,6 Prozent erkennen. Wie schon in den Vorjahren wird das sozialpolitische Ziel beim Beispiel der Alleinerziehenden im schweizerischen Durchschnitt auch im Jahr 2004 erreicht.

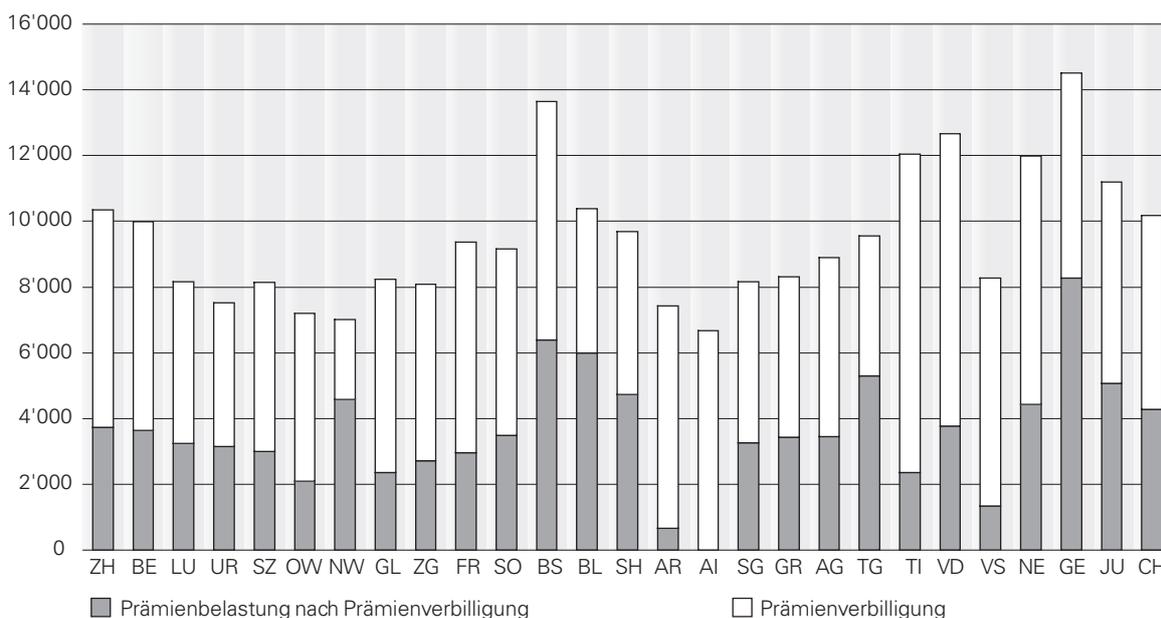
4.4 Beispiel 4: «Grossfamilie»

Beim Beispiel Grossfamilie handelt es sich um eine sechsköpfige Familie (zwei Erwachsene, vier Kinder im Alter von zwei, vier, sieben und zehn Jahren). Deren Vorstand verdient einen Bruttolohn von 70'000 Franken. Zudem gehen wir davon aus, dass diese Familie ein Reinvermögen von 100'000 Franken besitzt.

4.4.1 Krankenkassenprämie vor und nach der Prämienverbilligung

In der folgenden Darstellung D 4.10 sind die Ausgaben für die Grundversicherung vor und nach der Verbilligung angegeben.

D 4.10: Grossfamilie: Jährliche Prämienbelastung in Franken mit und ohne Prämienverbilligung für das Jahr 2004



Quelle: Erhebung 2004 (Anhang A5 Spalten 13 und 14).

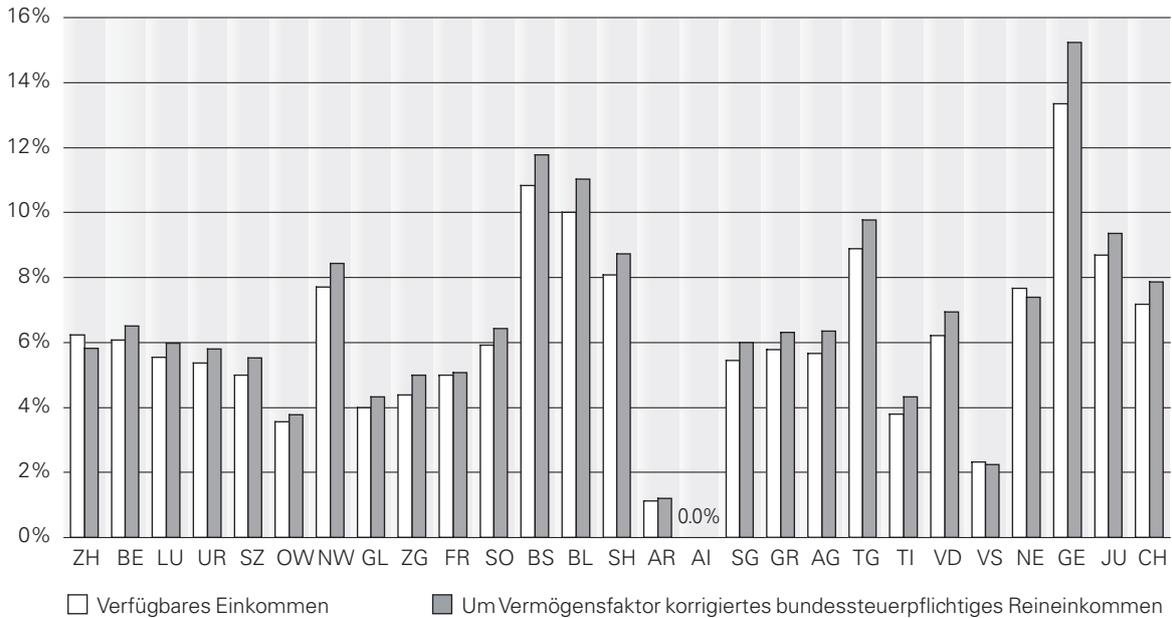
Alle Kantone richten Prämienverbilligung zu Gunsten des Fallbeispiels Grossfamilie mit vier Kindern aus. Nach Abzug der Verbilligung liegt die Belastung der Grossfamilie im Kanton Genf über 8'000 Franken und ist daher noch besonders hoch. Anders ist die Situation in den Kantonen Appenzell-Ausserrhoden, Appenzell-Innerrhoden und Wallis, wo die Prämien grösstenteils beziehungsweise vollständig subventioniert werden.

Im schweizerischen Durchschnitt beträgt die verbleibende Prämienbelastung bei diesem Fallbeispiel rund 4'300 Franken (2002: 4'600 Franken). Sie ist damit wie schon im Jahr 2002 sogar tiefer als bei der Mittelstandsfamilie mit zwei Kindern. Die durchschnittliche Jahresprämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung der ganzen Familie wird von rund 10'170 auf 5'900 Franken, das heisst um 42 Prozent reduziert.

4.4.2 Prämienbelastung als Anteil des verfügbaren Einkommens und des korrigierten bundessteuerpflichtigen Reineinkommens

In der folgenden Darstellung D 4.11 wird aufgezeigt, welche Belastungen sich ergeben, wenn das verfügbare oder das um den Vermögensfaktor korrigierte bundessteuerpflichtige Reineinkommen als Vergleichsmaßstab zur Bemessung der Belastung durch die verbleibende Krankenversicherungsprämie herangezogen wird.

D 4.11: Grossfamilie: Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens und des korrigierten bundessteuerpflichtigen Reineinkommens für das Jahr 2004



Quelle: Erhebung 2004 (Anhang A5 Spalten 16 und 17).

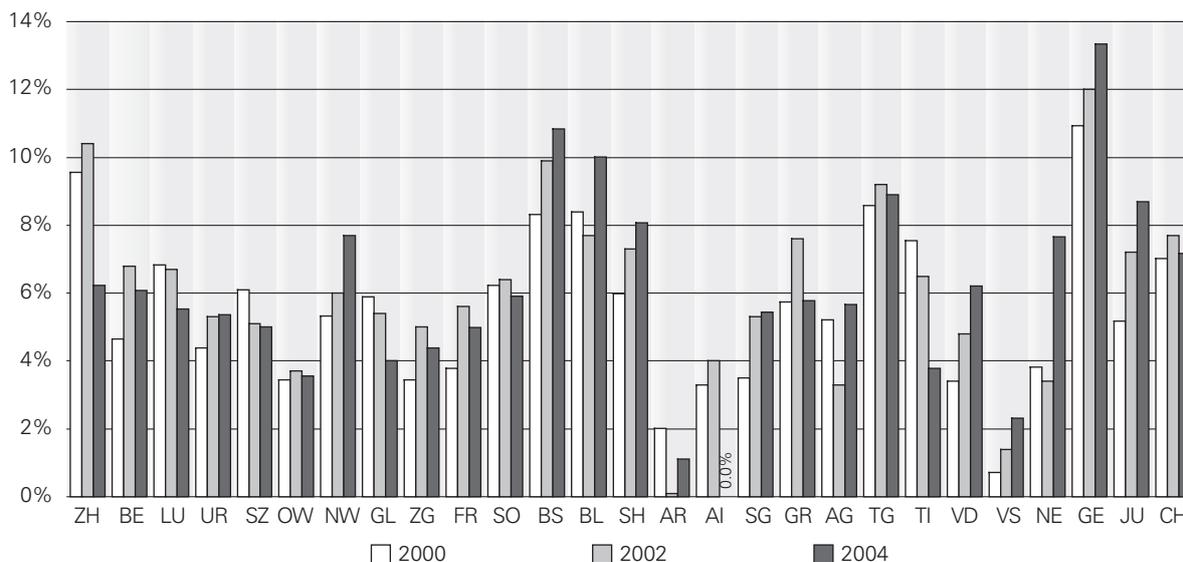
Mit Bezug auf das verfügbare Einkommen beträgt die durchschnittliche Prämienbelastung vor der Prämienverbilligung 17,1 Prozent und danach noch 7,2 Prozent. Oberhalb der Limite von sechs Prozent des verfügbaren Einkommens liegen die folgenden zwölf Kantone: Zürich, Bern, Nidwalden (neu gegenüber 2002), Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Thurgau, Waadt (neu), Neuenburg (neu), Genf und Jura. Die Kantone Luzern, Solothurn, Graubünden und Tessin haben die Belastung für diese Zielgruppe gegenüber 2002 unter sechs Prozent des verfügbaren Einkommens zu senken vermocht. Die Situation ist vorteilhafter als bei der Mittelstandsfamilie, wo die Belastung in 22 Kantonen oberhalb dieser Limite liegt.

Wenden wir uns der Belastung in Prozent des um einen Vermögensfaktor korrigierten bundessteuerpflichtigen Reineinkommens zu, wie sie im Rahmen der zweiten Teilrevision des KVG diskutiert wurde. Aus Darstellung D 4.11 ist ersichtlich, dass die Belastungsgrenze von acht Prozent für dieses Fallbeispiel in den Kantonen Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Thurgau Genf und Jura überschritten wird.

4.4.3 Die Entwicklung seit 2000

Im Vergleich zu den anderen Beispielen hat sich die Situation für die Grossfamilie relativ günstig entwickelt. Wie aus der nachfolgenden Darstellung D 4.12 deutlich wird, hat die Belastung in Prozent des verfügbaren Einkommens bei diesem Familientyp zwischen den Zeitpunkten 2002 und 2004 im schweizerischen Mittel leicht abgenommen. Gegenüber 2002 hat die Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens in 13 Kantonen abgenommen.

D 4.12: Grossfamilie: Belastung in Prozent des verfügbaren Einkommens 2000, 2002 und 2004



Quellen: Balthasar 2001, Balthasar 2003 und Erhebung 2004 (siehe Anhang A5 Spalten 17, 18, 19).

Folgende Entwicklungen lassen sich erkennen:

- Während sich der durchschnittliche Betrag der Prämienverbilligung im Jahr 2000 von Franken 4'248 auf 4'095 im Jahr 2002 erhöht hat, ist der entsprechende Betrag für das Jahr 2004 auf 5'894 Franken angestiegen.
- Die nach der Verbilligung verbleibende Prämie stieg von durchschnittlich 4'124 Franken im Jahr 2000 auf 4'559 Franken im Jahr 2002 und reduzierte sich schliesslich auf 4'274 Franken im Jahr 2004.
- Die Belastung in Prozent des verfügbaren Einkommens hat zwischen 2002 und 2004 im Durchschnitt um 0,5 Prozentpunkte abgenommen. Die durchschnittliche Belastung hat im Vergleich zu 2002 je zur Hälfte der Kantone abgenommen beziehungsweise zugenommen. Die grössten Zunahmen der Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens verzeichnen die folgenden Kantone: Neuenburg (+4,3 Prozentpunkte), Aargau (+2,4 Prozentpunkte) und Basel-Landschaft (+2,3 Prozentpunkte). Dem gegenüber sind in den Kantonen Tessin (-2,7 Prozentpunkte), Appenzell-Innerrhoden (-4,0 Prozentpunkte) und Zürich (-4,2 Prozentpunkte) die grössten Abnahmen bei der Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens zu verzeichnen.
- Während 2000 in neun Kantonen die Belastung durch die Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung nach der Verbilligung mehr als sechs Prozent des verfügbaren Einkommens ausgemacht hat, war dies 2002 für zwölf Kantone der Fall. 2004 liegt die Prämienbelastung in elf Kantonen über sechs Prozent des verfügbaren Einkommens.

Trotz der vergleichsweise positiven Entwicklung muss zusammenfassend festgehalten werden, dass die Belastung dieses Fallbeispiels im gesamtschweizerischen Durchschnitt sowie in den Kantonen Zürich, Bern, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Thurgau, Waadt, Neuenburg, Genf und Jura über der 6-Prozent-Marke des verfügbaren Einkommens liegt.

5 Fallbeispiele zur Analyse kantonaler Strategien

Die Kostensteigerung im Gesundheitswesen ist wesentlich grösser als die Zunahme der Mittel, welche der Bund den Kantonen für die Prämienverbilligung zur Verfügung stellt. Dennoch haben die bisherigen Monitoringstudien gezeigt, dass die Belastung durch die Krankenversicherungsprämien bei spezifischen Gruppen in einzelnen Kantonen abgenommen hat. In diesem Kapitel wird untersucht, ob diese Entwicklung Ergebnis einer bewussten Strategie ist oder lediglich mit zufälligen Struktureffekten zusammenhängt.

In Darstellung D 5.1 sind die Veränderungen bei der Prämienbelastung zwischen den Jahren 2000 und 2002 aufgeführt. Die Analysen erfolgen durch Fallstudien in vier Kantonen. Für die Fallbeispiele *Mittelstandsfamilie*, *Alleinerziehende* und *Grossfamilie* wurden drei Kantone ausgewählt, in welchen gemäss der 2002 durchgeführten Monitoringstudie eine Abnahme der Belastung durch die Krankenversicherungsprämie nachgewiesen werden konnte. Für das Fallbeispiel *Rentnerin* hat die Prämienbelastung zwischen 2000 und 2002 in keinem Kanton abgenommen. Es wurde daher ein Kanton mit einer durchschnittlichen Zunahme der Prämienbelastung ausgewählt.

D 5.1: Veränderung der Prämienbelastung in Prozentpunkten
(Differenz des prozentualen Anteils am verfügbaren Einkommen 2000 und 2002)

	Beispiel 1: «Rentnerin»	Beispiel 2: «Mittelstandsfamilie»	Beispiel 3: «Alleinerziehende»	Beispiel 4: «Grossfamilie»
ZH	1.5%	-2.5%	1.2%	0.8%
BE	1.5%	1.8%	1.7%	2.1%
LU	1.4%	-0.5%	1.7%	-0.1%
UR	1.1%	0.7%	-0.4%	0.9%
SZ	3.5%	-2.7%	1.1%	-1.0%
OW	1.3%	0.4%	0.1%	0.3%
NW	0.3%	0.6%	0.4%	0.7%
GL	0.6%	-1.0%	0.4%	-0.5%
ZG	2.2%	1.7%	1.3%	1.6%
FR	1.5%	-0.4%	1.5%	1.8%
SO	0.7%	0.1%	-0.7%	0.2%
BS	1.5%	1.6%	1.0%	1.6%
BL	1.6%	-0.1%	-0.5%	-0.7%
SH	2.4%	1.4%	-0.1%	1.3%
AR	2.7%	0.0%	-0.7%	-1.9%
AI	1.5%	0.8%	0.8%	0.7%
SG	1.1%	1.8%	-0.2%	1.8%
GR	3.0%	1.7%	0.9%	1.9%
AG	1.5%	-1.4%	-4.8%	-1.9%
TG	1.3%	2.1%	1.5%	0.6%
TI	1.1%	-0.1%	0.2%	-1.0%
VD	1.3%	-0.2%	1.3%	1.4%
VS	0.9%	-1.3%	0.5%	0.7%
NE	2.6%	3.9%	-0.5%	-0.4%
GE	1.4%	1.2%	1.4%	1.1%
JU	2.4%	1.7%	2.3%	2.0%
CH	1.6%	0.2%	0.5%	0.7%

Quellen: Balthasar 2001, Balthasar 2003.

Auf der Basis der Ergebnisse in Darstellung D 5.1 wurden die folgenden Kantone für die vertieften Analysen ausgewählt:

- Der Kanton *Bern* weist für das Fallbeispiel *Rentner/-in* eine Zunahme der Belastung auf, welche dem schweizerischen Durchschnitt entspricht.
- Der Kanton *Schwyz* weist für das Beispiel der *Mittelstandsfamilie* die grösste Abnahme der Belastung zwischen den Jahren 2000 und 2002 aus.
- Im Kanton *Aargau* weisen die Daten auf eine Abnahme der Prämienbelastung für das Beispiel *Alleinerziehende* hin.
- Im Kanton *Appenzell-Ausserrhoden* zeigt sich entgegen den allgemeinen Trends eine starke Abnahme der prozentualen Belastung beim Beispiel der *Grossfamilie*.

Eine Abnahme der Prämienbelastung gemessen am Anteil des verfügbaren Einkommens kann einerseits mit einem Rückgang bei der *Steuerbelastung* oder der *mittleren Krankenkassenprämie* zusammenhängen. Andererseits ist es möglich, dass die Prämienbelastung durch eine Veränderung bei den *Regelungen der Prämienverbilligung* (Erhöhung der Beiträge, Erhöhung der Abzüge usw.) beeinflusst wird (vgl. Darstellung D 1.1 zur Berechnung der sozialpolitischen Wirksamkeit der Prämienverbilligung). Da sich die mittleren Krankenkassenprämien im betrachteten Zeitraum in keinem Kanton reduziert haben, kann diese Möglichkeit zum Vornherein ausgeschlossen werden.

Im Folgenden wenden wir uns der Analyse der vier kantonsspezifischen Fallbeispiele zu. Einleitend werden jeweils die kantonalen Vollzugsmodelle im Bereich der Prämienverbilligung dargestellt. Danach zeichnen wir die wichtigsten Entwicklungen der für die Fallbeispiele relevanten Steuerbelastung und der Prämienverbilligung nach. Schliesslich interpretieren wir diese vor dem Hintergrund der Veränderung der sozialpolitischen Wirksamkeit der Prämienverbilligung zwischen 2000 und 2002.

5.1 Zunahme der Prämienbelastung für das Beispiel «Rentnerin» im Kanton Bern

Im Kanton Bern wird die Prämienverbilligung nach einem Stufenmodell durchgeführt. Dieses unterscheidet drei Einkommensklassen. Die drei Einkommensgrenzwerte liegen bei 18'000, 24'000 und 33'000 Franken. Fällt ein Haushalt in eine anspruchsberechtigte Einkommensklasse, dann erhält er einen fixen Betrag als Prämienverbilligung. Dieser wird von den niedrigen Einkommensklassen zu den höheren Einkommensklassen stufenweise abgesenkt.³¹ Die Grundlage für die Berechnung der Prämienverbilligung bildet im Kanton Bern das *Reineinkommen* zuzüglich 5 Prozent des *Reinvermögens* gemäss der kantonalen Gesetzgebung. Je nach persönlichen und familiären Verhältnissen werden vom Reineinkommen beziehungsweise vom Reinvermögen bestimmte Beträge abgezogen.³² Die Ermittlung der Anspruchsberechtigten und die Auszahlung der Verbilligung erfolgen in der Regel automatisch. Die Bezugsberechtigten werden dabei auf Grund der Steuerdaten durch das Amt für Sozialversicherung und die Stiftungsaufsicht ermittelt. Die Auszahlung erfolgt grundsätzlich an die Krankenkassen.

5.1.1 Entwicklung der Steuerbelastung und der Prämienverbilligung

In der nachfolgenden Darstellung D 5.2 sind die wichtigsten Daten für das Fallbeispiel *Rentnerin* im Kanton Bern in drei Spalten dargestellt: Die erste Spalte zeigt die Entwicklung der Steuerbelastung (Einkom-

³¹ Der Kanton Bern ist in drei Prämienverbilligungsregionen aufgeteilt. In der Region Bern beträgt die Prämienverbilligung für Erwachsene ab 26 Jahren innerhalb der 1. Einkommensklasse 1'860 Fr., innerhalb der zweiten Einkommensklasse 1'200 Fr. und innerhalb der dritten Einkommensklasse 720 Fr. Jugendlichen in Ausbildung zwischen 19 und 25 Jahren wird die Prämie je nach Einkommensklasse um 1'200 Fr., 780 Fr. respektive 720 Fr. verbilligt. Die Verbilligung der Krankenkassenprämie für Kinder bis 18 Jahren erfolgt einheitlich und beträgt in allen drei Einkommensklassen 600 Fr.

³² Verheiratete Person 16'000 Franken, alleinstehende Personen mit einem oder mehreren Kindern, Jugendlichen oder Erwachsenen, die in einem gemeinsamen Haushalt wohnen 5'700 Fr., alleinstehende Personen mit eigenem Haushalt 2'200 Franken, pro Kind 8'500 Franken; pro Jugendliche ab 19 Jahren 10'000 Franken. Vom Reinvermögen werden für jedes Mitglied der Familie 17'000 Franken abgezogen (Stand 2004).

mens- und Vermögenssteuern) auf. In der zweiten Spalte wird die Entwicklung der Prämienverbilligung unter Berücksichtigung jener Grössen aufgeführt, welche die Höhe der Prämienverbilligung beeinflussen können (Sozialabzüge, Richtprämien, Selbstbehalte usw.). Die dritte Spalte zeigt die Entwicklung der sozialpolitischen Wirksamkeit der Prämienverbilligung als Anteil am verfügbaren Einkommen auf.

D 5.2: Entwicklung der Steuerbelastung, Prämienverbilligung und Prämienbelastung (Rentnerin, Kanton Bern)

Entwicklung der Steuerbelastung 2000→2002	Höhe der Prämienverbilligung 2000→2002	Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens 2000→2002	
↗ (tiefere Abzüge für Rentnerinnen und Rentner)	= (keine Veränderungen)	7.5%	9.0%

Es wird ersichtlich, dass zwischen 2000 und 2002 im Kanton Bern die Steuerbelastung für Rentnerin angestiegen ist. Demgegenüber hat sich die Höhe der Prämienverbilligung nicht verändert. Als Folge davon hat die Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens für dieses Fallbeispiel im Kanton Bern zugenommen. Nachfolgend gehen wir darauf ein, welche Entwicklungen bei der Steuerbelastung beziehungsweise bei der Prämienverbilligung für die Zunahme der Belastung ausschlaggebend waren.

Entwicklung Steuerbelastung

Im Jahr 2000 wurde im Kanton Bern ein neues Steuergesetz angenommen, welches seit dem 1. Januar 2001 in Kraft ist. Während für das Jahr 2001 noch Übergangstarife festgesetzt wurden, galten ab 2002 die neuen Tarife. Mit dem Steuergesetz erfolgte der Wechsel von der zweijährigen Vergangenheits- zur einjährigen Gegenwartsbemessung. Gleichzeitig wurde die kalte Progression ausgeglichen und das Tarif- und Abzugssystem angepasst. Eines der wesentlichen Ziele der Steuergesetzrevision war eine generelle Entlastung der tiefen Einkommen. Im Rahmen dieser Zielsetzung wurde insbesondere der bisher nur für Rentnerinnen und Rentner vorgesehene Abzug durch einen generellen Abzug für bescheidene Einkommen ersetzt. Dieser bemisst sich nach der Höhe des Einkommens.³³ Im Fallbeispiel *Rentnerin* fällt der neue Abzug mit 1'100 Franken geringer aus als der frühere «Alters- und Gebrechlichenabzug», welcher im vorliegenden Fall 4'300 Franken betrug. Die Steuerbelastung für das Fallbeispiel *Rentnerin* nahm deshalb für das Jahr 2002 zu. Auf die Berechnung der Prämienverbilligung wirkt sich diese Veränderung dagegen nicht aus. Wie bereits erwähnt, wird im Kanton Bern das für die Prämienverbilligung massgebliche Einkommen auf der Basis des Reineinkommens berechnet. Veränderungen der Steuerabzüge üben darauf keinen Einfluss aus.

Entwicklung Prämienverbilligung

Zwischen 2000 und 2002 veränderte sich auch die Berechnungsgrundlage für die Prämienverbilligung. Die Sozialabzüge, welche in den Jahren 1999, 2000 und 2001 unverändert blieben, wurden für die Berechnung der Prämienverbilligung im Jahr 2002 erhöht. Verheirateten Personen wurde zur Berechnung der Prämienverbilligung ab 2002 neu 1'500 Franken mehr vom Reineinkommen abgezogen. Für eine alleinstehende Person mit einem Renteneinkommen, wie im vorliegenden Fallbeispiel, änderte sich die Berechnungsgrundlage aber nur sehr geringfügig. Alleinstehende mit eigenem Haushalt konnten 100 Franken mehr abziehen als in den Jahren zuvor.³⁴

5.1.2 Interpretation

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich die Höhe der Prämienverbilligung zwischen den Jahren 2000 und 2002 für das Fallbeispiel *Rentnerin* nicht verändert hat. Ausschlaggebend für die Zunahme der Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens war die höhere Steuerbelastung.

- Bei der Berechnung der Prämienverbilligung im Jahr 2000 erhielt eine alleinstehende Person mit einem Einkommen von 35'000 Franken in der Stadt Bern (Region 1) eine Prämienverbilligung von

³³ Antwort des Regierungsrates auf die Interpellation Aellen Steuererleichterungen für pensionierte, betagte oder behinderte Personen, 8. Mai 2002.

³⁴ Kantonale Krankenversicherungsverordnung, Änderung vom 24. Oktober 2001.

720 Franken zugesprochen. Zur Berechnung des massgebenden Einkommens wurde vom Reineinkommen 2'100 Franken abgezogen (Alleinstehende mit eigenem Haushalt). Das massgebende Einkommen lag somit in der dritten Einkommensklasse (24'000 bis 33'000 Franken).

- Die Berechnung der Prämienverbilligung 2002 ging von einem geringfügig tieferen Reineinkommen aus, von welchem 2'200 Franken abgezogen wurde (Alleinstehende mit eigenem Haushalt). Das massgebende Einkommen lag wiederum in der dritten Einkommensklasse. Da aber auf Grund der Aufhebung des «Alters- und Gebrechlichenabzugs» die Steuerbelastung für dieses Fallbeispiel im Jahr 2002 anstieg, nahm insgesamt die Prämienbelastung zu.

5.2 Reduktion der Prämienbelastung für das Beispiel «Mittelstandsfamilie» im Kanton Schwyz

Seit dem 1. Januar 2002 wird die Prämienverbilligung im Kanton Schwyz nicht mehr nach einem Stufenmodell sondern nach einem Prozentmodell durchgeführt. Zur Berechnung der Prämienverbilligung werden von einer Richtprämie ein bestimmter Prozentsatz des massgebenden Einkommens sowie 10 Prozent des Reinvermögens abgezogen. Das massgebende Einkommen entspricht dem *Reineinkommen* gemäss direkter Bundessteuer, welches je nach Familienform durch einen *Divisor* geteilt wird.³⁵ Die Ausgleichskasse stellt den mutmasslich Anspruchsberechtigten jährlich ein Gesuchsformular zu, welches als Antrag bis zum 30. April zurückgesendet werden muss. Die Auszahlung erfolgt direkt an die Versicherten.

5.2.1 Entwicklung der Steuerbelastung und der Prämienverbilligung

In Darstellung D 5.3 sind die Entwicklungen für das Fallbeispiel *Mittelstandsfamilie* im Kanton Schwyz für die Bereiche Steuerbelastung, Prämienverbilligung und Prämienbelastung aufgeführt. Es zeigt sich, dass die Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens zwischen 2000 und 2002 für das Beispiel *Mittelstandsfamilie* im Kanton Schwyz um 2,7 Prozentpunkte abgenommen hat. Nachfolgend gehen wir darauf ein, welche Entwicklungen bei der Steuerbelastung und der Prämienverbilligung für die Zunahme der Entlastungswirkung ausschlaggebend waren.

D 5.3: Entwicklung der Steuerbelastung, Prämienverbilligung und Prämienbelastung (Mittelstandsfamilie, Kanton Schwyz)

Entwicklung der Steuerbelastung 2000→2002	Höhe der Prämienverbilligung 2000→2002		Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens 2000→2002	
	↘	↗	8.5%	5.8%
(neuer Steuertarif für tiefe und mittlere Einkommen, höhere Abzüge für Familien)	(Übergang vom Stufen- zum Prozentmodell)			

Entwicklung Steuerbelastung

Im Kanton Schwyz hat das Volk im Jahr 2000 ein neues Steuergesetz angenommen. Dieses trat am 1. Januar 2001 in Kraft. Neben der Umstellung auf die einjährige Gegenwartsbesteuerung brachte die Revision unter anderem einen neuen Steuertarif, welcher tiefe und mittlere Einkommen entlastet sowie höhere Abzüge für Familien beinhaltet. Diese Änderungen führten für das Fallbeispiel der *Mittelstandsfamilie* zu einer Senkung der Steuerbelastung.

Da im Kanton Schwyz das bundessteuerpflichtige Einkommens massgeblich für die Berechnung der Prämienverbilligung ist, hatten die Veränderungen der kantonalen Steuergesetzgebung keinen Einfluss auf die Berechnung der Prämienverbilligung.

³⁵ Alleinstehende: 1; Ehepaar: 1.35, Alleinstehende mit einem Kind: 1.7; Ehepaar mit 2 Kinder: 1.95; für jedes weitere Kind plus 0.1 (Stand 2004).

Entwicklung Prämienverbilligung

Bis ins Jahr 2001 hatte der Kanton Schwyz die Mittel für die Prämienverbilligung gemäss Artikel 66 Absatz 5 KVG nur zu 50 Prozent beansprucht. 1998 reichte die Sozialdemokratische Partei im Kanton Schwyz eine Prämienverbilligungsinitiative ein, welche eine Erhöhung der Ausschöpfungsquote auf 100 Prozent und eine Verbilligung der Krankenkassenprämien für 60 Prozent der Bevölkerung forderte. Unter dem politischen Druck der Initiative präsentierte der Regierungsrat im Jahr 2000 einen Gegenvorschlag. In diesem wird der Übergang vom *Stufen-* zum *Prozentmodell* zur Berechnung der Prämienverbilligung vorgeschlagen. In diesem Zusammenhang sollten rund 85 Prozent der finanziellen Mittel des Bundes ausgeschöpft werden. Rund 40 Prozent der Bevölkerung sollten von der Prämienverbilligung profitieren. Dieser Gegenvorschlag wurde 2001 in einer Volksabstimmung gut geheissen. Das revidierte Gesetz über die Prämienverbilligung in der Krankpflegeversicherung trat am 1. Januar 2002 in Kraft. Im Jahr 2002 wurden zudem mit einer Änderung der Vollzugsverordnung Verfahrensabläufe bezüglich Fristen sowie die Definition des massgebenden Einkommen und Vermögens neu geregelt. Diese Revision wurde auf den 1. Januar 2003 wirksam.

Eine verwaltungsinterne Analyse des neu angewandten Modells hat jedoch gezeigt, dass mit dem gewählten Prozentmodell auch Personen mit hohem Einkommen und/oder hohem Vermögen in den Genuss von Prämienbeiträgen kommen. Auf den 1. Januar 2004 wurde das bestehende Modell deshalb verfeinert, indem ein spezieller Prozentsatz für den Selbstbehalt für höhere Einkommen eingeführt wurde.³⁶ Auch im Kanton Schwyz sind aktuell grosse Sparbemühungen im Gang. Im Rahmen der Haushaltstrategie 2005 bis 2008 hat der Regierungsrat deshalb beschlossen, die Ausgaben für die Prämienverbilligung von heute rund 52 Millionen Franken auf neu 45 Millionen Franken zu senken. Dies hat zur Folge, dass bei der Prämienverbilligung für das Jahr 2005 mit einer Reduktion der Leistungen zu rechnen ist. In welchen Bereichen sich die notwendigen Korrekturen des Prämienverbilligungssystems auswirken werden, kann zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht bestimmt werden. Auf Grund der laufenden Debatten kann davon ausgegangen werden, dass finanzpolitische Überlegungen gegenüber sozial- und familienpolitischen Anliegen Vorrang haben werden.

5.2.2 Interpretation

Ausschlaggebend für die Abnahme der Prämienbelastung zwischen 2000 und 2002 für das Fallbeispiel *Mittelstandsfamilie* sind einerseits der *Übergang vom Stufen- zum Prozentmodell* bei der Berechnung der Prämienverbilligung und andererseits der Rückgang der Steuerbelastung:

- Das massgebende Einkommen für die Berechnung der Prämienverbilligung für ein Ehepaar mit zwei Kindern, einem Bruttoeinkommen von 70'000 Franken und einem Vermögen von 100'000 Franken entsprach im Jahr 2000 dem bundessteuerpflichtigen Reineinkommen plus 10 Prozent des Reinvermögens, geteilt durch 1,95 (Divisor für Ehepaar mit zwei Kindern). Im vorliegenden Fallbeispiel ergab dies ein massgebendes Einkommen, welches über dem vom Regierungsrat festgesetzten Einkommensgrenzwert von 29'999 Franken lag. Im Jahr 2000 hatte die *Mittelstandsfamilie* daher kein Anrecht auf eine Prämienverbilligung.
- Im Jahr 2002 erfolgte die Berechnung der Prämienverbilligung nach dem Prozentmodell. Das massgebende Einkommen entsprach weiterhin dem bundessteuerpflichtigen Reineinkommen plus 10 Prozent des Reinvermögens, geteilt durch den Divisor 1,95. Gemäss Prozentmodell, welches im Gegensatz zum Stufenmodell eine viel feinere Abstufung zulässt, wurde nun von einer Richtprämie 10 Prozent des massgebenden Einkommens abgezogen. Der verbleibende Betrag entsprach der ausbezahlten Prämienverbilligung. Im vorliegenden Fallbeispiel betrug diese rund 2'500 Franken. Zudem sank die Steuerbelastung der Familie auf Grund des revidierten Steuergesetzes im Jahr 2002 im Vergleich zum Jahr 2000, was zusätzlich zur Senkung der Prämienbelastung beitrug.

5.3 Reduktion der Prämienbelastung für das Beispiel «Alleinerziehende» im Kanton Aargau

Im Kanton Aargau wird die Prämienverbilligung nach einem Prozentmodell berechnet. Dabei wird von einer Richtprämie ein Selbstbehalt abgezogen. Der verbleibende Betrag entspricht der Prämienverbilligung. Der Selbstbehalt errechnet sich aus einem bestimmten Prozentsatz des massgebenden Einkommens, welches im Kanton Aargau über das *steuerbare Einkommen* zuzüglich 20 Prozent des *steuerbaren Vermögens* gemäss kantonaler Gesetzgebung definiert wird. Im Jahr 2000 ist der Kanton Aargau von einem Antragsmodell zum Modell mit individueller Benachrichtigung der Versicherten übergegangen. Grundlage zur Ermittlung der Berechtigung bilden die Angaben der kantonalen Steuerverwaltung. Die Auszahlung erfolgt direkt an die Versicherten.

5.3.1 Entwicklung der Steuerbelastung und der Prämienverbilligung

In Darstellung D 5.4 sind die Entwicklungen der Steuerbelastung, der Prämienverbilligung und der Prämienbelastung für das Fallbeispiel *Alleinerziehende* im Kanton Aargau aufgeführt. Es ist ersichtlich, dass sich die Prämienbelastung zwischen 2000 und 2002 um 4,8 Prozentpunkte reduziert hat. Dem steht im schweizerischen Durchschnitt eine leichte Zunahme der Prämienbelastung für dieses Fallbeispiel gegenüber. Nachfolgend untersuchen wir, welche Entwicklungen der Steuerbelastung und der Prämienverbilligung ausschlaggebend für diese Veränderungen waren.

D 5.4: Entwicklung der Steuerbelastung, Prämienverbilligung und Prämienbelastung (Alleinerziehende, Kanton Aargau)

Entwicklung der Steuerbelastung 2000→2002	Höhe der Prämienverbilligung 2000→2002	Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens 2000→2002	
↘ (neue Steuertarife für Familien und tiefe Einkommen, Erhöhung der Kinderabzüge)	↗ (Senkung Selbstbehalt, Erhöhung Richtprämie, vorzeitige Berücksichtigung erhöhter Kinderabzüge gemäss revidiertem Steuergesetz)	5.4%	0.6%

Entwicklung Steuerbelastung

1999 wurde im Kanton Aargau vom Volk eine Totalrevision des Steuergesetzes angenommen. Die neuen Bestimmungen traten am 1. Januar 2001 in Kraft. Die Totalrevision beinhaltet neben dem Übergang zur einjährigen Steuerveranlagung unter anderem eine Entlastung der unteren und mittleren Einkommen sowie steuerliche Erleichterungen für Kinder und Mütter.³⁷ Konkret sah das neue Steuergesetz Entlastungen beim Steuertarif B (Familien) und im unteren Bereich beim Einkommenssteuertarif A (Alleinstehende) vor. Gemäss Gesetz wurde zudem bei Verheirateten, die in ungetrennter Ehe leben sowie bei verwitweten, getrennt lebenden, geschiedenen und ledigen Steuerpflichtigen, die alleine mit Kindern zusammenleben, der Steuersatz des halben steuerbaren Einkommens angewendet. Der Kinderabzug wurde von 3'900 Franken auf 6'400 Franken erhöht. Daneben wurden mit dem Gesetz neu Kinderbetreuungskosten als Berufsauslagen anerkannt. Die Änderungen waren erstmals für die Steuerberechnung im Jahr 2001 anwendbar.

Entwicklung Prämienverbilligung

Der Kanton Aargau hat in den ersten Jahren nach der Einführung des KVG die gesetzlichen Vorgaben, wonach mindestens 50 Prozent der festgesetzten Mittel für die Prämienverbilligung effektiv ausbezahlt werden müssen, nicht erfüllt. Aus diesem Grund wurde vom Gesundheitsdepartement 1998 eine Ausweitung des Anspruchs auf Prämienverbilligung angestrebt. Diese sollte mittels einer Reduktion des massgebenden Prozentsatzes von 10 auf 8 Prozent erfolgen.³⁸ In der Vernehmlassung stiess die Reduktion bei den bürgerlichen Parteien auf Ablehnung. Schliesslich wurde 1999 einer Festsetzung

³⁶ Bis zu einem Einkommen von 40'000 Franken beträgt der Prozentsatz im Jahr 2004 10 Prozent, bei höheren Einkommen 15 Prozent.

³⁷ Année politique 1999.

³⁸ Vernehmlassungsentwurf des Gesundheitsdepartements vom 20. August 1998.

des Prozentsatzes auf 9 Prozent zugestimmt. Der Grosse Rat machte damals die Ausdehnung der Anspruchsberechtigung aber davon abhängig, dass die Ausschöpfung von 50 Prozent der festgesetzten finanziellen Mittel nach Bundesrecht zwingend ist.³⁹ Das Bundesamt für Sozialversicherung sah sich im Jahr 2000 veranlasst, die KVG-Vorgabe durchzusetzen. Nach ergebnislosen «Mahnungen» unterstrich das BSV seine Forderung gegenüber dem Kanton Aargau mit dem Verzicht auf seine Akontozahlungen an die Prämienverbilligung ab dem Jahr 2000.⁴⁰ Auf Grund dieser Intervention wurden folgende Massnahmen ergriffen, um die gesetzlichen Anforderungen ab 2001 zu erfüllen:

- Reduktion des Prozentsatzes, den die Prämienbelastung bezogen auf das massgebende Einkommen nicht überschreiten soll von 10 auf 9 Prozent, anwendbar ab dem Jahr 2001;
- Erhöhung der Richtprämie von 2'100 auf 2'250 Franken im Jahr 2002 und auf 2'500 Franken im Jahr 2003;
- Vorzeitige Berücksichtigung des höheren Kinderabzugs nach neuem Steuergesetz (früher 3'900 neu 6'400 Franken). Ohne vorgezogene Berücksichtigung hätte sich der höhere Kinderabzug für die Prämienverbilligung erst im Auszahlungsjahr 2004 ausgewirkt.⁴¹

2003 erreichte der Kanton auf Grund dieser Massnahmen die Vorgaben bezüglich der Ausschöpfung der Bundesmittel erstmals knapp. Eine Motion der Sozialdemokratischen Partei im Jahr 2002, welche eine weitere Reduktion des Selbstbehalts von 9 auf 8 Prozent forderte, wurde vom Regierungsrat abgelehnt. Mittlerweile wurde der Selbstbehalt vom Grossen Rat für das Auszahlungsjahr 2005 wieder auf 11 Prozent angehoben.

5.3.2 Interpretation

Die Abnahme der prozentualen Belastung durch die Krankenkassenprämien beim Fallbeispiel *Alleinerziehende* zwischen 2000 und 2002 resultiert einerseits aus dem Rückgang der Steuerbelastung. Andererseits ist sie das Ergebnis der Forderung seitens des Bundes, die gesetzlichen Vorgaben bezüglich der Ausschöpfungsquote einzuhalten. Der Kanton sah sich veranlasst, den erhöhten Kinderabzugs gemäss neuem Steuergesetz vorzeitig zu berücksichtigen, die Richtprämien zu erhöhen und den Selbstbehalt zu senken. Dies wird aus den folgenden Berechnungen ersichtlich:

- Einer alleinerziehenden, geschiedenen Person mit zwei minderjährigen Kindern wurde im Rahmen der Prämienverbilligung 2000 von ihrem steuerbaren Einkommen 10 Prozent berechnet. Dieser Betrag wurde von der Gesamtsumme der Richtprämien abgezogen. Daraus resultierte eine Prämienverbilligung von 1'420 Franken.
- Eine Person mit denselben Ausgangsbedingungen kam im Jahr 2002 auf Grund der vorzeitigen Berücksichtigung des höheren Kinderabzugs gemäss neuem Steuergesetz auf ein tieferes steuerbares Einkommen. Von diesem Einkommen wurde ein Selbstbehalt von 9 Prozent berechnet und von der Gesamtsumme der erhöhten Richtprämien abgezogen. Daraus resultierte eine um rund 2'300 Franken höhere Prämienverbilligung als zwei Jahre zuvor. Zusammen mit dem Rückgang der Steuerbelastung trug dies zum markanten Rückgang der Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens bei.

Eine Entlastung von Haushalten mit Kindern wird im Kanton Aargau in erster Linie über die Steuerpolitik angestrebt. Die Berechnung der Prämienverbilligung stützt sich auf das steuerbare Einkommen, von welchem die Sozialabzüge bereits abgezogen sind. Anders als in anderen Kantonen werden im Rahmen der Berechnung der Prämienverbilligung grundsätzlich keine zusätzlichen Sozialabzüge gewährt. Von den beschriebenen Anpassungen im Rahmen des Steuergesetzes und des Prämienverbilligungssys-

³⁹ Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 21. Februar 2001.

⁴⁰ ebd.

⁴¹ Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 21. Februar 2001.

tems profitierten generell Haushalte mit Kindern. Im Kanton Aargau hat die prozentuale Belastung durch die Krankenkassenprämien zwischen 2000 und 2002 daher auch in den Fallbeispielen *Grossfamilie* und *Mittelstandsfamilie* abgenommen.

5.4 Reduktion der Prämienbelastung für das Beispiel «Grossfamilie» im Kanton Appenzell-Ausserrhoden

Im Kanton Appenzell-Ausserrhoden wird die Prämienverbilligung ebenfalls nach einem Prozentmodell ausgerichtet. Zur Berechnung der Prämienverbilligung wird von einer Richtprämie ein Selbstbehalt des massgebenden Einkommens abgezogen. Das massgebende Einkommen entspricht dem *steuerbaren Einkommen* zuzüglich 10 Prozent des *steuerbaren Vermögens* gemäss kantonaler Gesetzgebung. Davon wird für Ehepaare sowie für Familien mit Kindern oder Jugendlichen in Ausbildung ein bestimmter Betrag abgezogen. Diese Sozialabzüge kommen zusätzlich zu den Sozialabzügen im Rahmen des Steuergesetzes zur Anwendung.⁴² Auf Grund der Steuerdaten werden die mutmasslich anspruchsberechtigten Personen von Amtes wegen ermittelt und persönlich angeschrieben. Berechtigte erhalten jährlich ein Gesuchsformular, welches sie als Antrag bis zum 31. Dezember des laufenden Jahres zurücksenden müssen. Die Auszahlung erfolgt direkt an die Versicherten.

5.4.1 Entwicklung der Steuerbelastung und der Prämienverbilligung

In Darstellung D 5.5 sind die Entwicklungen der Steuerbelastung, der Prämienverbilligung und der Prämienbelastung für das Fallbeispiel *Grossfamilie* im Kanton Appenzell-Ausserrhoden aufgeführt. Dabei wird ersichtlich, dass die Prämienbelastung für das Fallbeispiel *Grossfamilie* zwischen 2000 und 2002 um knapp 2 Prozentpunkte abgenommen hat. Nachfolgend untersuchen wir, welche Gründe für diese Entwicklung ausschlaggebend waren.

D 5.5: *Entwicklung der Steuerbelastung, Prämienverbilligung und Prämienbelastung (Grossfamilie, Kanton Appenzell-Ausserrhoden)*

Entwicklung der Steuerbelastung 2000→2002	Höhe der Prämienverbilligung 2000→2002	Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens 2000→2002	
		2000	2002
↓ (Erhöhung der Kinderabzüge im Rahmen des Steuergesetzes)	↑ (Erhöhung Kinderabzüge im Rahmen der Berechnung der Prämienverbilligung)	2.0%	0.1%

Entwicklung Steuerbelastung

Im Kanton Appenzell-Ausserrhoden ist seit 1. Januar 2001 eine total revidierte Steuergesetzgebung in Kraft. Diese brachte die Umstellung auf die jährliche Steuerveranlagung. Durch das neue Steuergesetz wurden die Pauschalen für Kinderabzüge wesentlich erhöht. In der Folge sank die Steuerbelastung für das Fallbeispiel *Grossfamilie*.

Die Erhöhung der Kinderabzüge im Rahmen des neuen Steuergesetzes wirkte sich für die Berechnung der Prämienverbilligung erst im Jahr 2003 voll aus. Im Jahr 2002 wurde für die Berechnung des Anspruchs auf Prämienverbilligung noch auf die Steuerveranlagung 1999/2000 abgestellt. Als Übergangsbestimmung wurde aber festgelegt, dass bei ein Abweichung des steuerpflichtigen Einkommens von mehr als 10 Prozent auf Grund der Veranlagung für das Jahr 2001, die anspruchsberechtigten Personen eine Neuberechnung verlangen konnten.

Entwicklung Prämienverbilligung

Im Kanton Appenzell-Ausserrhoden wurde im Jahr 2001 auch eine neue Vollzugsverordnung über die Prämienverbilligung eingeführt. In diesem Rahmen wurden die Sozialabzüge für die Berechnung des massgebenden Einkommens erhöht, nachdem diese in den Vorjahren konstant geblieben waren. Dabei wurden dieselben Ansätze wie im neuen Steuergesetz auch für die Prämienverbilligung übernommen.

Ziel war es, die Prämien von Familien mit Kindern markant zu entlasten. Neu konnten ab dem Jahr 2001 Alleinstehende und Ehepaare zusätzlich einen erhöhten persönlichen Abzug vom steuerbaren Einkommen geltend machen. Zudem erhöhten sich gegenüber den Vorjahren die Abzüge für Kinder oder Jugendliche in Ausbildung.⁴³ Die Kompetenz bezüglich den Durchführungsmodalitäten der Prämienverbilligung liegt im Kanton Appenzell-Ausserrhoden beim Kantonsrat. Die Entscheidungen hinsichtlich einer wirkungsvolleren Familienentlastung mittels Erhöhung der Abzüge waren im Kantonsrat unumstritten.

Der Selbstbehalt, welcher der Regierungsrat jährlich festlegt, betrug im Jahr 2000 13 Prozent. Er wurde im Jahr 2001 auf 26 Prozent und 2002 auf 30 Prozent angehoben. 2003 erreichte der Selbstbehalt mit 38 Prozent ein Maximum, was im linken Lager des kantonalen Parlaments auf Unmut stiess. Die linken Kräfte sprachen sich gegen einen «Kurswechsel» in der Prämienverbilligungspolitik aus und plädierten dafür, am bisherigen Sozialziel festzuhalten.⁴⁴ Dieses sieht vor, dass der Kreis der berechtigten Personen bei rund einem Drittel der Bevölkerung konstant gehalten wird. Im Jahr 2004 senkte der Regierungsrat den Selbstbehalt auf 26 Prozent. Die massive Erhöhung im Jahr zuvor begründete er damit, dass im Jahr 2002 mehr Gelder für Prämienbeiträge ausbezahlt wurden als budgetiert waren. Damit eine weitere Budgetüberschreitung verhindert werden konnte, wurden die Aufwendungen für das Jahr 2003 vorsichtig budgetiert und der Selbstbehalt erhöht.

5.4.2 Interpretation

Ausschlaggebend für die geringere Prämienbelastung für das Fallbeispiel der *Grossfamilie* 2002 waren einerseits die Reduktion der Steuerbelastung und andererseits die Veränderungen der Modalitäten zur Berechnung der Prämienverbilligung. Diese haben bewusst auf eine Entlastung der Krankenkassenprämien für Familien abgezielt. Wie aus den folgenden Beispielen hervorgeht, bewirkten die ab dem Jahr 2001 erhöhten Sozialabzüge (allgemeiner Abzug und Kinderabzug), welche bei der Berechnung der Prämienverbilligung gewährt werden, eine Erhöhung der Prämienverbilligung im Fallbeispiel *Grossfamilie*:

- Eine Familie mit vier minderjährigen Kindern, einem Bruttolohn von 70'000 Franken und einem Reinvermögen von 100'000 Franken hatte im Jahr 2000 ein steuerbares Einkommen von 41'100 Franken. Davon wurden im Rahmen der Prämienverbilligung insgesamt 32'723 Franken zur Berechnung des massgebenden Einkommens abgezogen (allg. Abzug und Kinderabzug). Von der Gesamtsumme der Richtprämien wurden 13 Prozent des verbleibenden anrechenbaren Einkommens abgezogen. Daraus resultierte eine Prämienverbilligung von 4'347 Franken.
- Das steuerbare Einkommen derselben Familie blieb im Jahr 2002 in etwa gleich hoch.⁴⁵ Von diesem Einkommen wurden nun neu im Rahmen der Berechnung für die Prämienverbilligung insgesamt 47'320 Franken abgezogen (allg. Abzug und Kinderabzug). Da die Abzüge höher sind als das steuerbare Einkommen wurden dieser Familie im Jahr 2002 die Richtprämien vollständig verbilligt.

Im Kanton Appenzell-Ausserrhoden wird sowohl über das neue Steuergesetz, wie auch über ein familienfreundliches Prämienverbilligungssystem punktuell eine wirkungsvolle Familienpolitik angestrebt. Durch die hohen Kinderabzüge bei Steuern *und* Prämienverbilligung kommen Familien mit mehreren Kindern relativ schnell in den Genuss einer vollständigen Verbilligung der Richtprämie.⁴⁶ Das Regierungsprogramm «Projekt 8 (Familien)» strebt diese sozialpolitische Wirkung gezielt an. Der Personenkreis, der auf Grund seiner wirtschaftlichen Verhältnisse und der revidierten Steuergesetzgebung eine volle Rückerstattung der Richtprämie erhält, hat daher seit dem Jahr 2001 markant zugenommen. Es handelt sich dabei um Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen, Haushalte mit

⁴² Die Sozialabzüge, die bei der Berechnung der Prämienverbilligung angewendet werden, betragen 25'950 Franken für Ehepaare sowie je 5'500 Franken für Familien mit Kindern oder Jugendlichen in Ausbildung (Stand 2004).

⁴³ Die Erhöhung des persönlichen Abzugs für Alleinstehende betrug 3'065 Franken, diejenige für Ehepaare 4'597 Franken. Der Kinderabzug erhöhte sich um 2'500 Franken.

⁴⁴ Sozialdemokratische Partei Appenzell Ausserrhoden. Gegen Kurswechsel bei der Prämienverbilligung. Mitteilung für die Medien zur Prämienverbilligung, 27. November 2003.

⁴⁵ Im Jahr 2002 wurde für die Berechnung des Anspruchs auf Prämienverbilligung noch auf die Steuerveranlagung 1999/2000 (vor der Revision des Steuergesetzes) abgestellt.

⁴⁶ Bericht über Prämienverbilligung 2003, Bericht und Antrag an den Kantonsrat, 2. März 2004.

sehr tiefem Einkommen sowie kinderreiche Familien. Der gewachsene Mittelbedarf in diesem Segment bewirkte aber auch, dass der Personenkreis, der Anspruch auf eine teilweise Verbilligung der Prämien hat, seit 2001 deutlich gesunken ist.⁴⁷

5.5 Fazit zur Analyse kantonaler Strategien

Nachfolgend werden die Ergebnisse zur Analyse der kantonalen Strategien anhand der vier Fallbeispiele zusammengefasst.

5.5.1 Geht die Veränderung der Prämienbelastung auf die Steuergesetzgebung oder die Prämienverbilligungen zurück?

Beim Fallbeispiel *Rentnerin*, welches für den Kanton Bern untersucht wurde, führten Veränderungen des Steuergesetzes bei den Sozialabzügen zu einer Zunahme der Steuerbelastung. Als Folge davon hat das verfügbare Einkommen für die Rentnerin abgenommen und die Prämienbelastung ist angestiegen. Die Regelungen zur Berechnung der Prämienverbilligung haben sich für das Fallbeispiel *Rentnerin* nur geringfügig verändert und haben keinen Einfluss auf die Höhe der Prämienverbilligung.

Bei den Fallbeispielen *Mittelstandsfamilie* (Schwyz), *Alleinerziehende* (Aargau) und *Grossfamilie* (Appenzell-Ausserrhoden) beruht die Abnahme der Prämienbelastung auf einer Kombination von Veränderungen bei den *Steuergesetzen* und den *Regelungen für die Prämienverbilligung*. In den Kantonen Schwyz, Aargau und Appenzell-Ausserrhoden haben Anpassungen der Steuertarife und Erhöhungen der Sozialabzüge zu einem Rückgang der Steuerbelastung geführt. Auf der Ebene der Prämienverbilligungssysteme waren die folgenden Massnahmen relevant:

- Für das Fallbeispiel *Mittelstandsfamilie* im Kanton Schwyz führte der Übergang von Stufen- zum Prozentmodell dazu, dass mehr finanzielle Mittel für die Prämienverbilligung ausgeschöpft wurden und dadurch ein grösserer Anteil der Bevölkerung von der Prämienverbilligung profitieren konnte.
- Beim Fallbeispiel *Alleinerziehende* im Kanton Aargau wurden auf Druck des Bundesamtes für Sozialversicherung verschiedene Massnahmen getroffen, um die gesetzlichen Vorgaben bezüglich der Ausschöpfung zu erfüllen. Dies waren die Senkung des Selbstbehalts, die Erhöhung der Richtprämie und die vorzeitige Berücksichtigung der erhöhten Kinderabzüge gemäss neuem Steuergesetz, welche zu einer Erhöhung der Prämienverbilligung geführt haben.
- Beim Fallbeispiel *Grossfamilie* im Kanton Appenzell-Ausserrhoden wurden die Sozialabzüge von Familien mit Kindern bei der Berechnung der Prämienverbilligung markant angehoben.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass *Veränderungen der Steuergesetzgebung* auf alle vier Fallbeispiele einen Einfluss hatten. Mit Ausnahme des Fallbeispiels *Rentnerin* trifft dies auch für die *Berechnungsgrundlagen der Prämienverbilligung* zu.

5.5.2 Ist die Veränderung auf eine gezielte Strategie zurückzuführen?

In allen vier untersuchten Kantonen wurde zwischen 2000 und 2002 die kantonale Steuergesetzgebung revidiert. Ziel dieser Steuergesetzrevisionen war in allen Kantonen eine gezielte Entlastung von mittleren und tiefen Einkommen. Es kann daher festgehalten werden, dass bei der Revision der Steuergesetze sozialpolitische Überlegungen im Zentrum gestanden sind.

⁴⁷ ebd.

Mit Ausnahme des Kantons *Bern*, welcher die finanziellen Mittel für die Prämienverbilligung seit Jahren zu 100 Prozent ausschöpft, fanden in den übrigen Kantonen (*Schwyz, Aargau, Appenzell-Ausserrhoden*) zwischen 2000 und 2002 parlamentarische Diskussionen bezüglich der finanziellen Mittel für die Prämienverbilligung und der daraus resultierenden Ausgestaltung der Prämienverbilligungsmodalitäten statt. Dabei standen sich finanz- und familienpolitische Argumente gegenüber.

Im Kanton *Schwyz* erfolgte zwischen den Jahren 2000 und 2002 auf Drängen der Sozialdemokratischen Partei eine Ausweitung der Ausschöpfung der finanziellen Mittel für die Prämienverbilligung. Neben einer tiefen Steuerbelastung will man Familien im Kanton *Schwyz* auch durch die Ausgestaltung der Prämienverbilligungsmodalitäten wirksam entlasten. Das für die Prämienverbilligung massgebende Einkommen von Familien mit Kindern wird daher um einen Familiendivisor reduziert. Dies wirkt sich generell günstig auf die Prämienverbilligung von Familien aus. Im Kanton *Aargau* will man dagegen Haushalte mit Kindern in erster Linie über das Steuersystem entlasten. Bei der Prämienverbilligung strebt der Kanton eine minimale Ausschöpfung an. Im Kanton *Appenzell-Ausserrhoden* wird eine wirksame Familienpolitik sowohl über das Steuersystem, wie auch durch ein familienfreundliches Prämienverbilligungssystem angestrebt. Familien mit mehreren Kindern kommen durch die erhöhten Kinderabzüge bei Steuern *und* Prämienverbilligung vergleichsweise oft in den Genuss einer vollständigen Verbilligung der Richtprämie.

Insgesamt zeigt sich, dass der Ausgestaltung der *Steuer- und/oder der Prämienverbilligungssysteme* gezielte sozial- und familienpolitische Strategien zu Grunde liegen.

5.5.3 In welchen grösseren politischen Zusammenhängen stehen die Veränderungen der Prämienbelastung?

Die Analyse der untersuchten Fallbeispiele hat gezeigt, dass die Veränderungen der Steuergesetze nach 2000 vor dem Hintergrund sozialpolitischer Anliegen zu Gunsten der unteren und mittleren Einkommen erfolgt sind. Bei der Ausgestaltung der Systeme zur Prämienverbilligung haben sich im Zeitraum 2000 bis 2002 familienpolitische gegenüber finanzpolitischen Aspekten durchgesetzt. Im Rahmen der Sparbemühungen der Kantone geraten diese Strategien allerdings in neuester Zeit unter Druck.

5.5.4 Hängt die Veränderung der Prämienbelastung mit der Bedeutung der begünstigten Gruppen im Kanton zusammen?

Die Veränderungen der Prämienbelastung zielen in allen Kantonen in erster Linie auf eine generelle Entlastung von Haushalten mit Kindern und tiefem Einkommen. Mit Ausnahme des Kantons Appenzell-Ausserrhoden, wo der Anteil Mehrpersonenhaushalte über dem schweizerischen Mittel liegt, hängen die Strategien zur Entlastung der begünstigten Gruppen nicht mit der quantitativen sondern mit der sozialpolitischen Bedeutung zusammen.

6 Synthese

Den Ausgangspunkt dieser Untersuchung bildeten vier Fragen:

- Erstens wurde abgeklärt, ob die Kantone die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung durch die individuelle Prämienverbilligung wirksam reduzieren.
- Zweitens wurde der Frage nachgegangen, ob die Belastung der Einkommen durch die Prämien nach der Verbilligung in Übereinstimmung mit den sozialpolitischen Zielen des Gesetzgebers steht.
- Drittens untersuchten wir, ob und wie sich die Wirksamkeit der Prämienverbilligung zwischen 2000 und 2004 verändert hat.
- Viertens haben wir anhand der vier Fallbeispiele analysiert, in welchem Umfang Veränderungen bei der Prämienbelastung als Ergebnis bewusster kantonaler Strategien zur Entlastung der Zielgruppen zu verstehen sind.

Diese Fragen wurden mit Hilfe der vier Fallbeispiele *Rentnerin*, *Alleinerziehende*, *Mittelstandsfamilie* und *Grossfamilie* untersucht. Der Vorteil der Analyse von Fallbeispielen ist mit dem Nachteil verbunden, dass sich die Untersuchung auf Einzelfälle beschränken muss. Diese sind zwar «typisch» und geben Angaben zu den Verhältnissen bei wichtigen Zielgruppen. Es bleibt jedoch unbestritten, dass die grosse Mehrheit individueller Gegebenheiten mit dieser Methode nicht erfasst werden kann.

Im Folgenden fassen wir unsere Antworten auf die vier erwähnten Fragen zusammen.

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

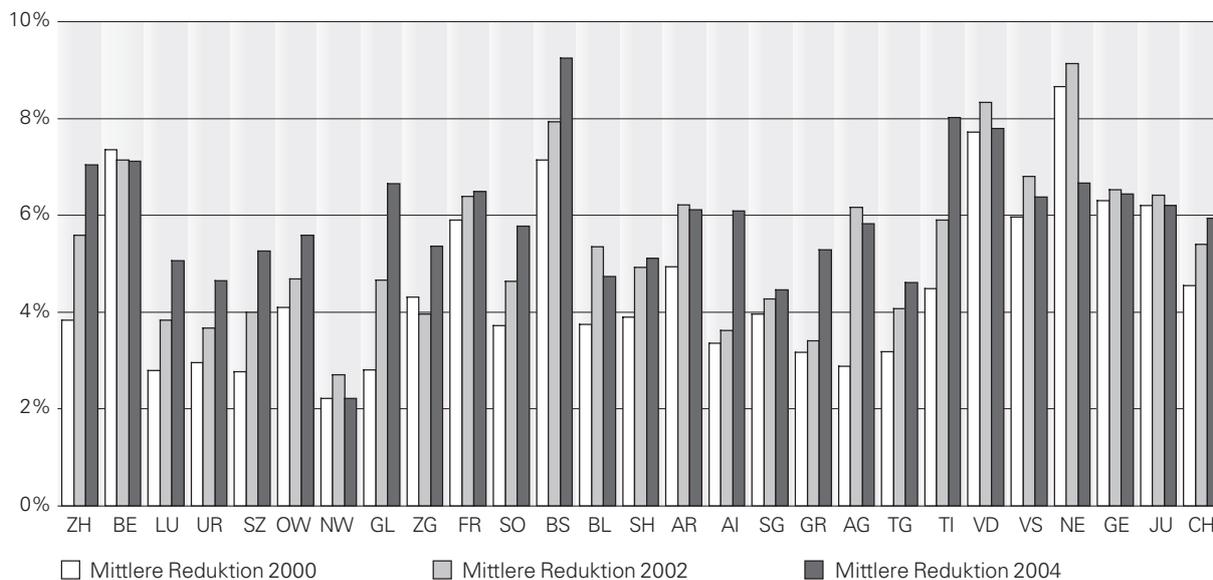
Vor dem Hintergrund unserer Fallbeispiele kann – wie schon 2000 und 2002 – festgehalten werden, dass die Massnahme der individuellen Prämienverbilligung sozialpolitisch wirksam ist. Durch die Prämienverbilligung reduzieren sich die Prämien der Fallbeispiele in der Regel massgeblich. Bei der *Rentnerin* macht die Verbilligung im Durchschnitt rund 14 Prozent, bei der *Mittelstandsfamilie* rund 36 Prozent, bei der *Alleinerziehenden* rund 61 Prozent und bei der *Grossfamilie* rund 58 Prozent der Krankenkassenprämie aus. Die Untersuchung zeigt weiter, dass die Prämienverbilligung – auf die Fallbeispiele bezogen – insgesamt in der sozialpolitisch erwünschten Richtung wirkt: vor allem die Alleinerziehende und die Grossfamilie werden stark entlastet. Dieses Ergebnis unterscheidet sich nicht von den Resultaten der Untersuchungen der Jahre 2000 und 2002.

Zwischen den Kantonen gibt es jedoch Unterschiede. Die Alleinerziehende, die Mittelstandsfamilie und die Grossfamilie profitieren in allen Kantonen von der Verbilligung. Demgegenüber sprechen nur die Kantone Zürich, Bern, Obwalden, Glarus, Zug, Freiburg, Basel-Stadt, Thurgau, Neuenburg, Genf und Jura der Rentnerin eine Verbilligung zu.

Aus sozialpolitischer Sicht relevant ist das Ausmass der Reduktion im Verhältnis zu einem für alle Kantone gleich berechneten Einkommen. Im Monitoring der sozialpolitischen Wirksamkeit der Prämienverbilligung haben wir zu diesem Zweck für die Jahre 2000, 2002 und 2004 das verfügbare Einkommen berechnet, welches auch der unterschiedlichen sozialpolitischen Ausgestaltung der kantonalen Steuersysteme Rechnung trägt. In der nachfolgenden Darstellung D 6.1 haben wir die Reduktion der Prämienbelastung der vier Fallbeispiele in Prozent des verfügbaren Einkommens in einfacher Weise zusammengefasst und den Mittelwert bestimmt.⁴⁸ Das verfügbare Einkommen berechnet sich aus dem Nettoeinkommen reduziert um die geschuldeten Kantons-, Gemeinde- und Bundessteuern.

⁴⁸ Berechnung: $\text{Summe [Rentnerin (n) + Mittelstandsfamilie (n) + Alleinerziehende (n) + Grossfamilie (n)]/4}$, wobei n = Wert des betreffenden Kantons.

D 6.1: Mittlere Reduktion der Prämienbelastung der vier Fallbeispiele in Prozent des verfügbaren Einkommens 2000, 2002 und 2004



Quellen: Balthasar 2001, Balthasar 2003 und Erhebung 2004.

Die Darstellung macht deutlich, dass die Prämienreduktion im Durchschnitt der vier Fallbeispiele im Jahr 2004 bei 5,9 Prozent (2000 4,5 Prozent; 2002 5,4 Prozent) des verfügbaren Einkommens lag. Am substanziellsten war die Senkung zwischen 2002 und 2004 mit 9,2 Prozent im Kanton Basel-Stadt. Im Kanton Nidwalden war die Reduktion mit 2,2 Prozent am geringsten. Wie eine vertiefte Analyse gezeigt hat, entlasten vor allem die Kantone mit hohen Kosten für die Krankenversicherung der Fallbeispiele stark.⁴⁹

6.2 Werden die sozialpolitischen Ziele erreicht?

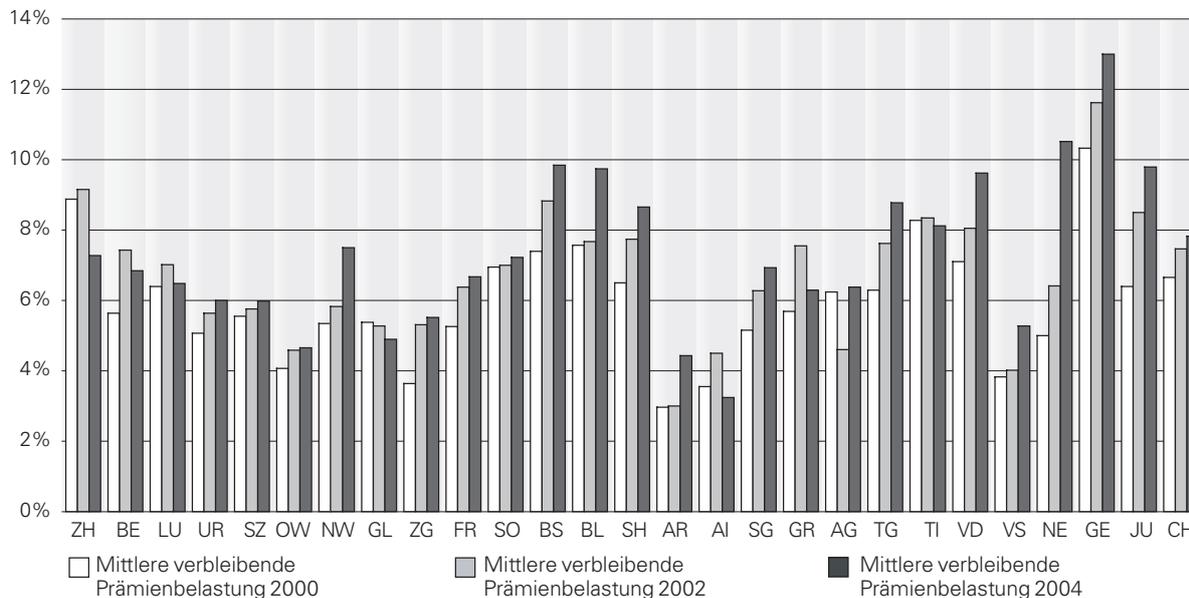
Im Zentrum dieser Untersuchung steht der interkantonale Vergleich der Prämienbelastung nach der Ausrichtung einer allfälligen Prämienverbilligung. Wir haben die Prämienbelastung einerseits in Prozent des verfügbaren Einkommens berechnet. Andererseits haben wir die Belastung auch in Prozent des um den Vermögensfaktor korrigierten bundessteuerpflichtigen Reineinkommens festgestellt und interpretiert.

6.2.1 Zielerreichung in Prozent des verfügbaren Einkommens

Bei der Beurteilung der Zielerreichung in Prozent des verfügbaren Einkommens werden die Ausgaben betrachtet, welche ein Haushalt nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge, der geschuldeten Kantons-, Gemeinde- und Bundessteuern unter Berücksichtigung der Prämienverbilligung für die Krankenversicherung aufwenden muss. Im schweizerischen Durchschnitt waren dies 2002 für die *Rentnerin* 9,2 Prozent, für die *Mittelstandsfamilie* 9,3 Prozent, für die *Alleinerziehende* 5,6 Prozent und für die *Grossfamilie* 7,2 Prozent. Während die Belastung bei der Rentnerin und der Mittelstandsfamilie zugenommen hat, ist bei der Alleinerziehenden und der Grossfamilie eine Reduktion derselben festzustellen. In der nachfolgenden Darstellung D 6.2 haben wir die Ergebnisse der Fallbeispiele in einfacher Weise zusammengefasst und den Durchschnitt berechnet.

⁴⁹ Vgl. Balthasar 2003, S. 43ff.

D 6.2: Mittlere verbleibende Prämienbelastung der vier Beispielfälle nach der Verbilligung in Prozent des verfügbaren Einkommens 2000, 2002 und 2004



Quellen: Balthasar 2001, Balthasar 2003 und Erhebung 2004.

Im schweizerischen Durchschnitt betrug die mittlere verbleibende Prämie der vier Fallbeispiele im Jahr 2004 7,8 Prozent (2002 7,4 Prozent) des verfügbaren Einkommens. In den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Thurgau, Waadt, Neuenburg, Genf und Jura blieb die durchschnittliche Belastung mit über acht Prozent des verfügbaren Einkommens auch nach der Prämienverbilligung besonders hoch. Dagegen profitieren die Beispielfälle in den Kantonen Obwalden, Glarus, Appenzell-Ausserrhododen, Appenzell-Innerrhododen und Wallis von einer besonders tiefen Prämienlast. Es ist zu beachten, dass die Werte auf der Grundlage von Durchschnittsprämien berechnet wurden. Die effektiven Prämien können zum Teil erheblich davon abweichen. Am stärksten hat die mittlere verbleibende Prämienbelastung zwischen 2002 und 2004 im Kanton Neuenburg zugenommen (4,1 Prozentpunkte).⁵⁰

In der Botschaft vom November 1991 ging der Bundesrat davon aus, dass die individuelle Prämienverbilligung auf Kantonsebene so festgelegt werden sollte, dass die Ausgaben eines Haushaltes für die Prämien der Krankenversicherung acht Prozent des steuerbaren Einkommens nicht übersteigen sollten.⁵¹ Das Parlament folgte diesem Antrag nicht, weil es der unterschiedlichen sozialpolitischen Ausgestaltung der kantonalen Steuergesetzgebungen Rechnung tragen wollte. In der politischen Diskussion hat die Grenze von acht Prozent des steuerbaren Einkommens aber dennoch eine gewisse Bedeutung erlangt. Unsere Berechnungen legen es nahe anzunehmen, dass eine Prämienbelastung von acht Prozent des kantonal steuerbaren Einkommens im Allgemeinen rund sechs Prozent des verfügbaren Einkommens ausmachen.⁵² Vor diesem Hintergrund zeigt sich in der Darstellung D 6.2, dass die Kantone Zürich, Bern, Luzern, Nidwalden, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Neuenburg, Genf und Jura – bezogen auf unsere Fallbeispiele – für das Jahr 2004 im Durchschnitt das bundesrätliche Ziel nicht erreicht haben.

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

- Die Belastung der *Rentnerin* macht in keinem Kanton weniger als sechs Prozent des verfügbaren Einkommens aus. In den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Tessin, Waadt, Neuenburg, Genf und Jura beträgt die Belastung der Krankenkassenprämien über zehn Prozent des verfügbaren Einkommens.

⁵⁰ Beim Stufenmodell des Kantons Neuenburg wurden einerseits die Einkommenskategorien zwischen 2002 und 2004 erhöht. Dadurch fallen alle unsere Beispiele in eine andere Kategorie. Andererseits wurden auch die Prämienbeiträge für die einzelnen Einkommensstufen reduziert.

⁵¹ Schweizerischer Bundesrat 1991.

⁵² Vgl. Balthasar 1998 und 2001 (jeweils Anhänge A2 bis A5).

- Bei der *Mittelstandsfamilie* ist die Belastung durch die Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung nach der Verbilligung nur in den Kantonen Schwyz, Obwalden, Glarus und Appenzell-Innerrhoden tiefer als sechs Prozent des verfügbaren Einkommens.
- Günstiger präsentiert sich die Situation für die *Grossfamilie*. Für diese ist die Belastung nach der Verbilligung in den Kantonen Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Appenzell-Ausserrhoden, Appenzell-Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Tessin und Wallis unterhalb des Grenzwertes von sechs Prozent des verfügbaren Einkommens.
- Für den Fall der *Alleinerziehenden* ist die Situation vergleichsweise am günstigsten. In allen Kantonen ausser Nidwalden, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Thurgau, Neuenburg, Genf und Jura ist die Belastung durch die Krankenkassenprämien nach der Prämienverbilligung tiefer als sechs Prozent des verfügbaren Einkommens.

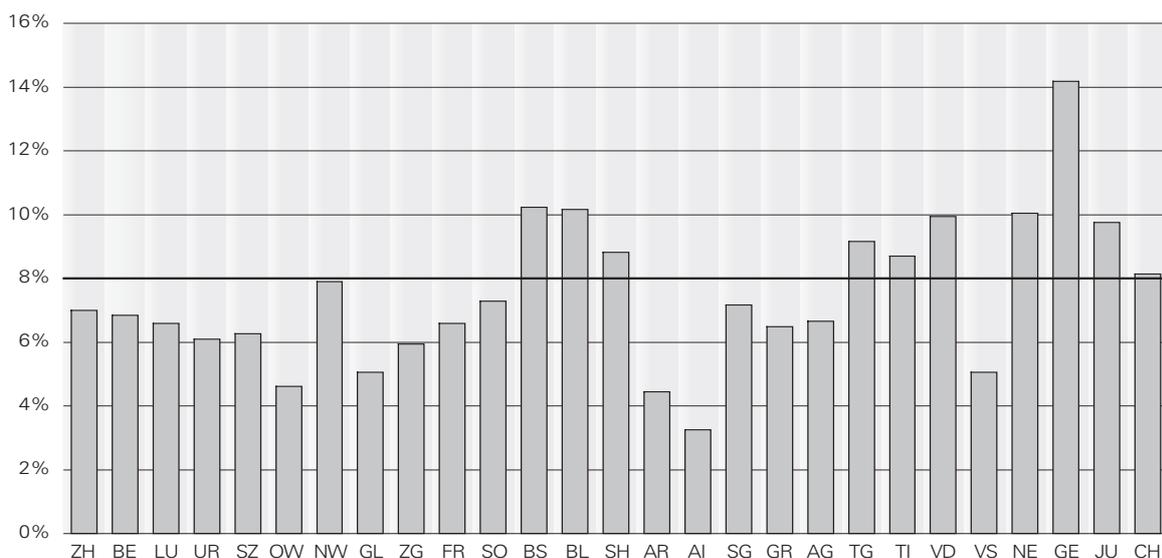
Nur in den Kantonen Schwyz, Obwalden, Glarus und Appenzell-Innerrhoden liegt die Belastung für alle Fallbeispiele mit Kindern (Mittelstand, Alleinerziehende, Grossfamilie) unterhalb der postulierten Grenze von sechs Prozent des verfügbaren Einkommens. In den Kantonen Basel-Landschaft, Schaffhausen, Thurgau, Neuenburg, Genf und Jura wird die Grenze von sechs Prozent des verfügbaren Einkommens bei allen vier berechneten Fallbeispielen überschritten.

Es lässt sich weiter feststellen, dass die Kantone Zürich, Luzern, Nidwalden, Solothurn, Basel-Landschaft, Schaffhausen, St. Gallen, Graubünden und Aargau für die Fallbeispiele eine verbleibende Belastung von mehr als den ursprünglich vom Bundesrat vorgeschlagenen acht Prozent des steuerbaren Einkommens ausweisen und dennoch die Bundesmittel nicht voll ausschöpfen.⁵³ Diese Gruppe hat sich um die Kantone Aargau und Nidwalden erweitert, welche 2002 die bundesrätlichen Ziele noch erreicht haben.

6.2.2 Zielerreichung in Prozent des um den Vermögensfaktor korrigierten bundessteuerpflichtigen Reineinkommens

Als zweite Vergleichsgrösse ist in der untenstehenden Darstellung D 6.3 die durchschnittliche Belastung der Fallbeispiele in Prozent des um einen Vermögensfaktor korrigierten bundessteuerpflichtigen Reineinkommens aufgeführt.

D 6.3: Mittlere verbleibende Prämienbelastung der vier Fallbeispiele nach der Verbilligung in Prozent des um einen Vermögensfaktor korrigierten bundessteuerpflichtigen Reineinkommens 2004



Quelle: Erhebung 2004.

⁵³ Vgl. BAG 2004.

Betrachtet man das Ende 2001 in die Diskussion gebrachte Sozialziel von acht Prozent des um den Vermögensfaktor korrigierten bundessteuerpflichtigen Reineinkommens in Darstellung D 6.3, zeigt sich ein sehr ähnliches Bild wie bei der Betrachtung der Belastung in Prozent des verfügbaren Einkommens. Diese Zielgrösse wird im Durchschnitt der vier Fallbeispiele in den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Thurgau, Tessin, Waadt, Neuenburg, Genf und Jura nicht erreicht. Dabei gilt es festzuhalten, dass von dieser Gruppe die Kantone Basel-Landschaft und Schaffhausen die Bundesmittel nicht voll ausschöpfen (vgl. auch Darstellung D 3.2).

6.3 Welche Veränderungen lassen sich zwischen 1998 und 2004 feststellen?

Im Folgenden beschreiben wir, welche Veränderungen zwischen den Zeitpunkten 1998, 2000, 2002 und 2004 bei der *Prämienreduktion* und der *verbleibenden Prämienbelastung* zu erkennen sind.

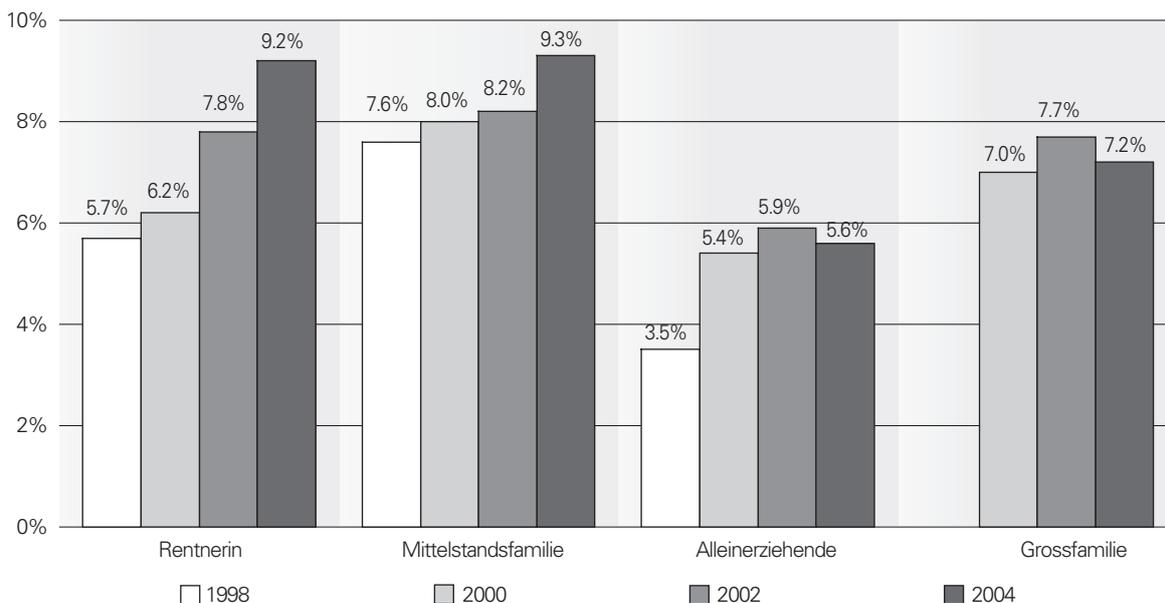
6.3.1 Veränderungen bei der Prämienreduktion

Die Reduktion der Prämien wurde im schweizerischen Durchschnitt der verwendeten Fallbeispiele im Zeitraum 1998 bis 2004 verstärkt. In den Kantonen Glarus, Appenzell-Innerrhoden, Graubünden und Tessin hat die Entlastung seit 2002 besonders stark zugenommen (vgl. Darstellung D 6.1). In den Kantonen Glarus und Graubünden wurden die Ausschöpfungsquoten erhöht. In den Kantonen Appenzell-Innerrhoden und Tessin wurden die Prämienverbilligungssysteme so verändert, dass Familien mit Kindern stärker von der Prämienverbilligung profitieren. Während im Kanton Appenzell-Innerrhoden bei den Fallbeispielen *Alleinerziehende* und *Grossfamilie* die Prämien zu 100 Prozent verbilligt werden, geschieht dies im Kanton Tessin jeweils zu 80 Prozent.

Von Interesse sind zudem Entwicklungen der Reduktion der Prämienbelastung bei den einzelnen Fallbeispielen wie sie in Darstellung D 6.4 aufgeführt sind. Folgende Entwicklungen sind zu erkennen:

- Die mittlere Reduktion der Prämienbelastung für die *Rentnerin* hat sich zwischen 1998 und 2004 deutlich verringert. Die mittlere Reduktion der Prämienbelastung hat sich von 1,5 Prozent (1998) kontinuierlich auf 0,7 Prozent reduziert. Dies entspricht einer Abnahme von 0,8 Prozentpunkten.
- Die Situation für die *Mittelstandsfamilie* hat sich demgegenüber verbessert. Die durchschnittliche Reduktion der Prämienbelastung ist von 2,4 Prozent im Jahr 1998 auf 4,2 Prozent im Jahr 2004 angestiegen. Dies entspricht einer Zunahme um 1,8 Prozentpunkte.
- Deutlich höher ist die mittlere Reduktion der Prämienbelastung bei der *Alleinerziehenden*. Hier hat sich die Reduktion der Prämienbelastung von 6,5 Prozent (2000) auf 8,9 Prozent (2004) erhöht. Dies entspricht einer Zunahme der mittleren Reduktion in Prozent des verfügbaren Einkommens um 2,4 Prozentpunkte.
- Weil das Fallbeispiel *Grossfamilie* erst seit 2000 systematisch untersucht wird, fehlen Angaben zur Prämienbelastung für das Jahr 1998. Die mittlere Reduktion der Prämienbelastung für dieses Fallbeispiel hat sich von 7,2 Prozent (2000) auf 9,9 Prozent (2004) erhöht. Die durchschnittliche Reduktion der Prämienbelastung ist für dieses Fallbeispiel im Zeitraum 2000 bis 2004 um 2,7 Prozentpunkte angestiegen.

D 6.4: Entwicklung der mittleren Reduktion der Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens



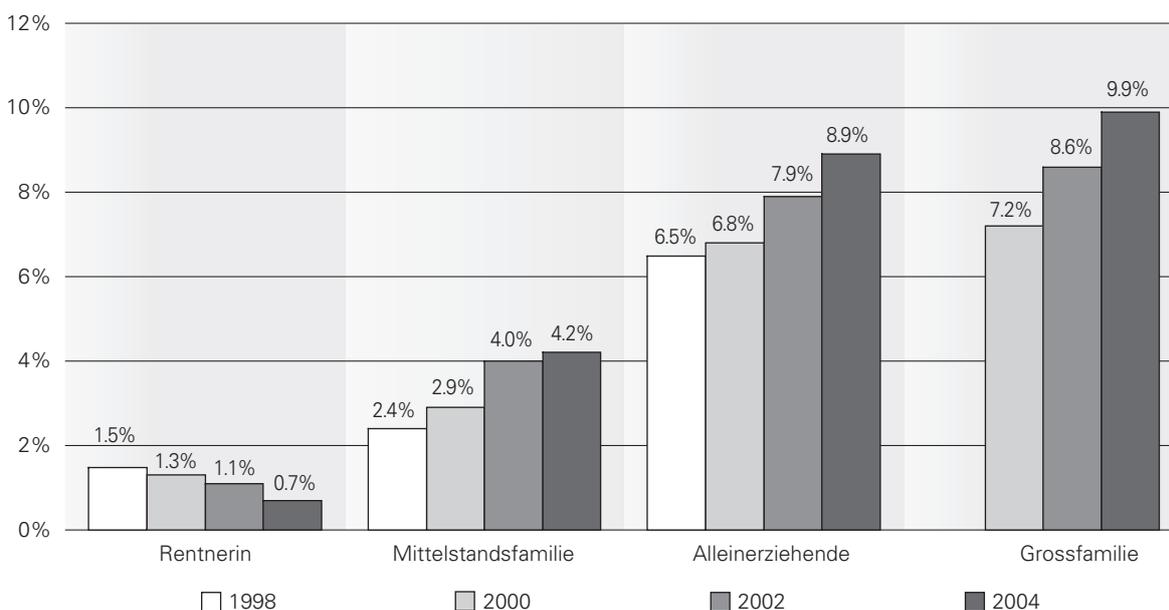
Quellen: Balthasar 1998, Balthasar 2001, Balthasar 2003 und eigene Erhebung 2004.

6.3.1 Veränderungen der verbleibenden Prämienbelastung

Die verbleibende Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens hat im schweizerischen Durchschnitt der untersuchten Fälle von 5,6 (1998) auf 7,8 Prozent (2004) zugenommen. Aus Darstellung D 6.2 wird ersichtlich, dass die Kantone Zürich, Bern, Luzern, Nidwalden, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Waadt, Neuenburg, Genf und Jura bezogen auf unsere Fallbeispiele das postulierte Ziel einer maximalen Belastung von sechs Prozent des verfügbaren Einkommens nicht erreichen.

Interessant sind auch die unterschiedlichen Entwicklungen der Fallbeispiele, welche in Darstellung D 6.5 aufgeführt ist.

D 6.5: Entwicklung der Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens



Quellen: Balthasar 1998, Balthasar 2001, Balthasar 2003 und eigene Erhebung 2004.

Es lassen sich die folgenden Entwicklungen erkennen:

- Die Situation der *Rentnerin* hat sich zwischen 1998 und 2004 deutlich verschlechtert. Deren durchschnittliche Belastung hat sich von 5,7 Prozent (1998) auf 9,2 Prozent (2004) erhöht. Dies entspricht einer Zunahme von 3,5 Prozentpunkten.
- Die Situation für die *Mittelstandsfamilie* hat sich demgegenüber weniger ungünstig entwickelt. Die durchschnittliche Belastung ist von 7,6 Prozent des verfügbaren Einkommens (1998) auf 9,3 Prozent im Jahr 2004 angestiegen. Dies entspricht einer Zunahme von 1,7 Prozentpunkten.
- *Alleinerziehende* profitieren wie schon in den letzten Jahren am stärksten von der Prämienverbilligung. Im Vergleich der Fallbeispiele werden sie unter Berücksichtigung der Prämienverbilligung am wenigsten stark durch Krankenversicherungsprämien belastet. Im schweizerischen Durchschnitt ist die Belastung für dieses Fallbeispiel in Prozent des verfügbaren Einkommens von 3,5 Prozent (1998) auf 5,4 Prozent (2000) und 5,9 Prozent (2002) angestiegen. Für das Jahr 2004 ist es dagegen zu einer leichten Reduktion der Belastung auf 5,6 Prozent gekommen. Der Anstieg der Prämienbelastung im Zeitraum 1998 bis 2004 beträgt daher 2,1 Prozentpunkte.
- Für das Fallbeispiel der *Grossfamilie* hat die durchschnittliche Belastung in Prozent des verfügbaren Einkommens zwischen 2000 und 2002 von 7,0 Prozent auf 7,7 Prozent zugenommen (keine Angaben für 1998). Demgegenüber steht eine Abnahme im Jahr 2004 auf 7,2 Prozent des verfügbaren Einkommens. Die durchschnittliche Belastung für dieses Fallbeispiel hat im Zeitraum 2000 bis 2004 um 0,2 Prozentpunkte zugenommen.

6.4 Sind Veränderungen Ergebnis einer Strategie zur Entlastung der Zielgruppen?

Die Analyse von vier Fallbeispielen hat gezeigt, dass die Entwicklung der Prämienbelastung sowohl auf Veränderungen bei den *Steuergesetzen* als auch bei den *Regelungen für die Berechnung der Prämienverbilligung* zurückzuführen sind.

In den vier vertieft untersuchten Kantonen ist es im Zeitraum 2000 bis 2002 zu Revisionen der kantonalen Steuergesetze gekommen. Diese waren geprägt durch die gezielte Reduktion der Steuerbelastung von mittleren und tiefen Einkommen, was sich für diese Gruppen indirekt auch auf die Prämienverbilligung ausgewirkt hat. So haben die Veränderungen der Steuergesetze in den Kantonen Schwyz, Aargau und Appenzell-Ausserrhoden für die Fallbeispiele *Mittelstandsfamilie*, *Alleinerziehende* und *Grossfamilie* zu einer Reduktion der Steuerbelastung geführt.

In den Kantonen *Schwyz*, *Aargau* und *Appenzell-Ausserrhoden* ist es auch zu Veränderungen der Anspruchsberechtigung für die Prämienverbilligung gekommen. Während bei den Kantonen *Schwyz* und *Aargau* vor allem die Erhöhung der Ausschöpfungsquoten – und damit die Erhöhung des Bevölkerungsanteils mit Prämienverbilligung – im Vordergrund stand, wollte man im Kanton *Appenzell-Ausserrhoden* möglichst gezielt die Prämien von Familien mit Kindern entlasten. In diesen Kantonen kann die günstige Entwicklung der Prämienbelastung für spezifische Gruppen als Ergebnis einer politischen Strategie interpretiert werden.

Anhang

A1 Literatur

Année politique Suisse (diverse Jahrgänge): Schweizerische Politik, Bern.

Arbeitsgruppe Bundesamt für Sozialversicherung, Eidgenössische Finanzverwaltung, Eidgenössische Steuerverwaltung und Konferenzen der kantonalen Finanz- und Sanitätsdirektoren 2002: Krankenversicherungsprämien – Modelle zur Entlastung von Familien mit Kindern, Bern (unveröffentlicht).

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

Balthasar, Andreas 2001: Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen. Evaluationsergebnisse und Monitoringkonzept. Beiträge zur sozialen Sicherheit, BSV Forschungsbericht Nr. 2/01, Bern / Efficacité sociopolitique de la réduction de primes dans les cantons. Conclusion de l'analyse et concept d'observation du système. Aspects de la sécurité sociale, OFAS, Rapport de recherche n° 2/01, Berne.

Balthasar, Andreas 2002: Evaluation des Versicherungsobligatoriums und der Prämienverbilligung für Personen in EG-Staaten, Arbeitspapier zur Situation vor dem Inkrafttreten der neuen Regelung im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherung, Luzern.

Balthasar, Andreas 2003: Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen. Evaluationsergebnisse und Monitoringkonzept. Beiträge zur sozialen Sicherheit, BSV Forschungsbericht Nr. 20/03, Bern / Efficacité sociopolitique de la réduction de primes dans les cantons. Conclusion de l'analyse et concept d'observation du système. Aspects de la sécurité sociale, OFAS, Rapport de recherche n° 20/03, Berne.

Balthasar, Andreas / Bieri, Oliver 2002: Untersuchung zu den Gründen des Nichtbezugs der Prämienverbilligung im Kanton Zürich, im Auftrag der Gesundheitsdirektion Zürich, Zürich.

Balthasar, Andreas / Bieri, Oliver 2005: Umsetzung des Versicherungsobligatoriums und der Prämienverbilligung für Personen in EG-Staaten. Schlussbericht zum Vollzug nach zwei Jahren. Publikation in Vorbereitung. Bundesamt für Gesundheit, Bern.

Balthasar, Andreas / Bieri, Oliver / Furrer, Cornelia 2001: Evaluation des Vollzugs der Prämienverbilligung. Eine Untersuchung in den Kantonen Genf, Neuenburg, Basel-Stadt, Zürich, Luzern und Appenzell; Beiträge zur Sozialen Sicherheit, BSV-Forschungsbericht Nr. 5/01, Bern / Evaluation de l'application de la réduction de primes. Une enquête dans les cantons de Genève, Neuchâtel, Bâle-Ville, Zurich, Lucerne et Appenzell Rhodes-Extérieures. Aspects de la sécurité sociale, Rapport de recherche no 5/01, Berne.

BAG Bundesamt für Gesundheit 2004: Statistik der obligatorischen Krankenversicherung 2002, Bern.

BAG Bundesamt für Gesundheit 2005: Statistik der obligatorischen Krankenversicherung 2003, Bern.

BSV Bundesamt für Sozialversicherung 2000: Statistik über die Krankenversicherung 1999, Bern.

BSV Bundesamt für Sozialversicherung 2001: Statistik über die Krankenversicherung 2000, Bern.

BSV Bundesamt für Sozialversicherung 2002: Statistik über die Krankenversicherung 2001, Bern.

- BSV Bundesamt für Sozialversicherung 2002b: Auswirkungen des Abkommens über die Freizügigkeit mit der Europäischen Gemeinschaft auf die Krankenversicherung, Informationen für die Kantone, Bern.
- BSV Bundesamt für Sozialversicherung 2002c: Prämien 2002, Bern.
- Bundesamt für Sozialversicherung 2003: Weiterentwicklung des KVG (www.bsv.admin.ch/kv/projekte/d/ausgangslage.html), 20. Febr. 2003, Bern.
- Gesundheitsdirektion Kanton Appenzell A.Rh. 2002: Umsetzung der bilateralen Abkommen Schweiz – EG im Bereich der Prämienverbilligung, Empfehlungen der Ostschweizerischen Sanitätsdirektorenkonferenz, Herisau.
- Leu, Robert E. / Burri, Stefan / Priester, Tom 1997: Lebensqualität und Armut in der Schweiz, Bern.
- Schweizerische Eidgenossenschaft 1998: Änderung des Krankenversicherungsgesetzes am 20. März 1998, Bern.
- Schweizerische Eidgenossenschaft 1999: Bundesbeschluss über die Bundesbeiträge in die Krankenversicherung vom 31. Mai 1999, Bern.
- Schweizerische Sanitätsdirektorenkonferenz SDK 1998: Empfehlungen der Schweizerischen Sanitätsdirektorenkonferenz zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung, 28. Mai, Bern.
- Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) (diverse Jahrgänge): Synoptische Übersicht: Prämienverbilligung.
- Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) (2004): KVG-Revision: Individuelle Prämienverbilligung. Alternativen zum einheitlichen Sozialziel.
- Schweizerischer Bundesrat 1991: Botschaft vom 6. November 1991 über das Krankenversicherungsgesetz, Bern.
- Schweizerischer Bundesrat 1998: Botschaft vom 21. September 1998 über den Bundesbeschluss über die Bundesbeiträge in der Krankenversicherung und die Teilrevision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung, Bern.
- Schweizerischer Bundesrat 2000: Botschaft vom 31. Mai 2000 betreffend die dringliche Änderung des Krankenversicherungsgesetzes in Bezug auf die Prämienverbilligung, Bern.
- Schweizerischer Bundesrat 2000b: Botschaft vom 18. September 2000 betreffend die Teilrevision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung, Bern.
- Schweizerischer Bundesrat 2002b: Bundesrat beschliesst Reformen der Krankenversicherung im Rahmen der laufenden 2. KVG-Teilrevision, Medienmitteilung 21. August, Bern.

A2: Daten «Rentnerin» (Renteneinkommen 35'000 Fr.)

Kanton	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	Renten- einkommen (AHV 20'000, BVG 15'000)	Netto- einkommen	Rein- einkommen	Steuerbares Einkommen	Einkommenssteuern Kant./Gde.	Bund	Rein- vermögen	Steuerbares Vermögen	Vermögens- steuern	Verfügbares Einkommen (1-4-5)	Mittlere Prämien für Erwachsene 2004 Region 1
ZH	35'000	35'000	34'340	34'300	2'878	159	0	0	0	31'963	286
BE	35'000	35'000	32'800	24'600	4'243	159	0	0	0	30'599	272
LU	35'000	35'000	33'740	33'700	3'992	159	0	0	0	30'850	226
UR	35'000	35'000	33'740	31'700	3'837	159	0	0	0	31'005	206
SZ	35'000	35'000	33'740	27'700	2'364	159	0	0	0	32'478	225
OW	35'000	35'000	33'740	33'700	3'802	159	0	0	0	31'039	198
NW	35'000	35'000	33'913	32'100	2'706	159	0	0	0	32'135	192
GL	35'000	35'000	34'908	31'400	3'297	159	0	0	0	31'545	226
ZG	35'000	35'000	33'920	25'000	1'583	159	0	0	0	33'258	222
FR	35'000	35'000	32'346	28'000	3'335	159	0	0	0	31'506	257
SO	35'000	35'000	33'740	33'740	4'521	159	0	0	0	30'321	253
BS	35'000	35'000	34'500	31'400	3'246	159	0	0	0	31'596	378
BL	35'000	35'000	33'800	32'800	3'065	159	0	0	0	31'776	286
SH	35'000	35'000	33'740	30'700	3'888	159	0	0	0	30'953	268
AR	35'000	35'000	33'740	33'700	3'899	159	0	0	0	30'942	205
AI	35'000	35'000	33'740	33'700	3'179	159	0	0	0	31'663	184
SG	35'000	35'000	32'100	32'100	4'017	159	0	0	0	30'825	225
GR	35'000	35'000	33'740	33'700	3'007	159	0	0	0	31'835	229
AG	35'000	35'000	33'000	33'000	2'851	159	0	0	0	31'990	244
TG	35'000	35'000	33'740	28'100	3'280	159	0	0	0	31'561	263
TI	35'000	35'000	29'585	24'500	1'433	159	0	0	0	33'409	328
VD	35'000	35'000	32'785	26'900	3'625	159	0	0	0	31'217	341
VS	35'000	35'000	33'990	33'900	3'786	159	0	0	0	31'055	226
NE	35'000	35'000	32'780	31'700	4'125	159	0	0	0	30'717	332
GE	35'000	35'000	30'269	30'269	617	159	0	0	0	34'225	398
JU	35'000	35'000	32'100	32'100	4'846	159	0	0	0	29'996	309
CH	35'000	35'000	33'251	30'943	3'285	159	0	-	-	31'556	280

zum Vergleich:

Bund	35'000	35'000	32'700	32'700	-	159					
------	--------	--------	--------	--------	---	-----	--	--	--	--	--

11	12	13	14	15	16	17	18	19
Mittlere jährliche Krankenkassenprämie vor PV	Jährliche Prämienverbilligung (PV)	Mittlere jährliche Krankenkassenprämie nach PV	Mittlere jährliche Krankenkassenprämie nach PV					
			in % des kantonalsteuerbaren Einkommens	in % des bundessteuerpflichtigen Reineinkommens	in % des verfügbaren Einkommens 2004	in % des verfügbaren Einkommens 2002	in % des verfügbaren Einkommens 2000	in % des verfügbaren Einkommens 1998
3'432	600	2'832	8.3%	8.7%	8.9%	9.0%	7.5%	5.8%
3'269	720	2'549	10.4%	7.8%	8.3%	8.7%	7.2%	6.7%
2'713	0	2'713	8.0%	8.3%	8.8%	8.1%	6.7%	6.0%
2'477	0	2'477	7.8%	7.6%	8.0%	6.9%	5.8%	5.1%
2'696	0	2'696	9.7%	8.2%	8.3%	7.1%	3.6%	6.0%
2'372	185	2'187	6.5%	6.7%	7.0%	6.4%	5.1%	3.9%
2'306	0	2'306	7.2%	7.1%	7.2%	5.7%	5.4%	5.3%
2'707	618	2'089	6.7%	6.4%	6.6%	4.5%	3.9%	2.1%
2'666	64	2'602	10.4%	8.0%	7.8%	6.0%	3.8%	4.3%
3'088	792	2'296	8.2%	7.0%	7.3%	7.3%	5.8%	5.4%
3'031	0	3'031	9.0%	9.3%	10.0%	8.5%	7.8%	7.0%
4'530	1'092	3'438	10.9%	10.5%	10.9%	9.2%	7.7%	6.9%
3'427	0	3'427	10.4%	10.5%	10.8%	7.6%	6.0%	5.8%
3'218	0	3'218	10.5%	9.8%	10.4%	9.5%	7.1%	6.6%
2'457	0	2'457	7.3%	7.5%	7.9%	6.8%	4.1%	4.1%
2'203	0	2'203	6.5%	6.7%	7.0%	5.8%	4.3%	5.1%
2'704	0	2'704	8.4%	8.3%	8.8%	7.9%	6.8%	6.2%
2'747	0	2'747	8.2%	8.4%	8.6%	8.0%	5.0%	4.0%
2'933	0	2'933	8.9%	9.0%	9.2%	8.0%	6.5%	4.1%
3'155	710	2'445	8.7%	7.5%	7.7%	5.5%	4.2%	3.1%
3'941	0	3'941	16.1%	12.1%	11.8%	10.5%	9.4%	9.2%
4'097	0	4'097	15.2%	12.5%	13.1%	12.2%	10.9%	10.5%
2'712	0	2'712	8.0%	8.3%	8.7%	8.0%	7.1%	7.0%
3'979	348	3'631	11.5%	11.1%	11.8%	6.8%	4.2%	2.3%
4'779	360	4'419	14.6%	13.5%	12.9%	10.8%	9.4%	8.9%
3'712	360	3'352	10.4%	10.2%	11.2%	10.1%	7.7%	7.6%
3'360	225	2'904	9.4%	8.9%	9.2%	7.8%	6.2%	5.7%

A3: Daten «Mittelstandsfamilie» (2 Erwachsene, 2 Kinder [10, 15 Jahre],

Kanton	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	Brutto- einkommen	Netto- einkommen	Rein- einkommen	Steuerbares Einkommen	Einkommenssteuern Kant./Gde.	Bund	Rein- vermögen	Steuerbares Vermögen	Vermögens- steuern	Verfügbares Einkommen (1-4-5-8)	Mittlere Prämien für Erwachsene, Region 1
ZH	70'000	62'090	55'150	44'300	3'121	195	100'000	100'000	0	58'774	286
BE	70'000	62'090	49'490	29'600	4'363	195	100'000	49'000	0	57'532	272
LU	70'000	62'090	57'569	47'500	4'882	195	100'000	0	0	57'013	226
UR	70'000	62'090	57'898	42'800	4'525	195	100'000	0	0	57'370	206
SZ	70'000	62'090	55'490	39'400	2'993	195	100'000	0	0	58'902	225
OW	70'000	62'090	56'475	38'500	4'686	195	100'000	30'000	115	57'094	198
NW	70'000	62'090	56'677	49'177	3'436	195	100'000	0	0	58'459	192
GL	70'000	62'090	58'054	48'000	4'369	195	100'000	0	0	57'526	226
ZG	70'000	62'090	56'976	27'900	1'193	195	100'000	0	0	60'702	222
FR	70'000	62'090	54'342	44'900	5'198	195	100'000	40'000	123	56'574	257
SO	70'000	62'090	56'590	47'790	5'005	195	100'000	0	0	56'890	253
BS	70'000	62'090	59'800	40'100	4'458	195	100'000	0	0	57'438	378
BL	70'000	62'090	58'790	44'790	4'263	195	100'000	0	0	57'632	286
SH	70'000	62'090	58'594	41'300	4'852	195	100'000	0	0	57'043	268
AR	70'000	62'090	57'425	46'400	4'230	195	100'000	0	0	57'665	205
AI	70'000	62'090	54'917	46'917	3'207	195	100'000	0	0	58'688	184
SG	70'000	62'090	53'690	41'600	3'546	195	100'000	0	0	58'349	225
GR	70'000	62'090	59'490	47'600	3'653	195	100'000	9'000	18	58'224	229
AG	70'000	62'090	56'190	43'300	2'370	195	100'000	0	0	59'525	244
TG	70'000	62'090	57'190	37'900	4'129	195	100'000	0	0	57'766	263
TI	70'000	62'090	53'794	32'900	1'162	195	100'000	0	0	60'733	328
VD	70'000	62'090	52'730	35'100	3'193	195	100'000	0	0	58'702	341
VS	70'000	62'090	57'498	47'300	4'501	195	100'000	60'000	223	57'171	226
NE	70'000	62'090	57'486	49'900	5'578	195	100'000	55'000	52	56'265	332
GE	70'000	62'090	51'006	51'006	1'781	195	100'000	0	0	60'114	398
JU	70'000	62'090	51'890	43'800	5'629	195	100'000	24'000	0	56'266	309
CH	70'000	62'090	55'969	42'684	3'859	195	100'000	-	-	58'036	280

zum Vergleich:

Bund	70'000	62'090	55'690	44'400	-	195					
------	--------	--------	--------	--------	---	-----	--	--	--	--	--

Bruttolohn 70'000 Fr.; 100'000 Fr. Reinvermögen)

11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Mittlere Prämien für Kinder, Region 1	Mittlere jährliche Krankenkassenprämie vor PV	Jährliche Prämienverbilligung (PV)	Mittlere jährliche Krankenkassenprämie nach PV	in % des kantonalsteuerbaren Einkommens	Mittlere jährliche Krankenkassenprämie nach PV in % des bundessteuerpflichtigen Reineinkommens ¹	in % des verfügbaren Einkommens 2004	in % des verfügbaren Einkommens 2002	in % des verfügbaren Einkommens 2000	in % des verfügbaren Einkommens 1998
72	8'600	3'360	5'240	11.8%	8.0%	8.9%	10.6%	13.1%	11.4%
72	8'266	3'720	4'546	15.4%	7.5%	7.9%	8.5%	6.7%	7.2%
57	6'791	2'688	4'104	8.6%	7.4%	7.2%	7.9%	8.4%	6.9%
53	6'232	2'348	3'884	9.1%	7.0%	6.8%	6.6%	5.9%	5.0%
57	6'767	3'434	3'333	8.5%	6.0%	5.7%	5.8%	8.5%	8.6%
51	5'971	3'302	2'669	6.9%	4.5%	4.7%	4.8%	4.4%	8.1%
50	5'813	1'201	4'612	9.4%	8.3%	7.9%	6.1%	5.5%	6.8%
59	6'827	3'957	2'870	6.0%	5.2%	5.0%	7.5%	8.5%	8.2%
57	6'713	2'819	3'894	14.0%	7.0%	6.4%	6.1%	4.4%	4.9%
66	7'770	1'992	5'778	12.9%	9.7%	10.2%	7.9%	8.3%	7.5%
65	7'614	2'671	4'943	10.3%	8.9%	8.7%	8.3%	8.2%	7.3%
95	11'348	4'320	7'028	17.5%	12.6%	12.2%	10.9%	9.3%	9.5%
74	8'618	2'841	5'777	12.9%	10.4%	10.0%	8.2%	8.3%	8.1%
68	8'059	2'344	5'715	13.8%	10.3%	10.0%	8.8%	7.4%	6.2%
52	6'171	1'135	5'036	10.9%	9.0%	8.7%	5.0%	5.0%	4.9%
47	5'532	2'027	3'505	7.5%	6.3%	6.0%	4.8%	4.0%	4.8%
57	6'781	1'914	4'867	11.7%	8.7%	8.3%	8.0%	6.2%	5.8%
59	6'900	2'326	4'574	9.6%	8.1%	7.9%	8.6%	6.9%	5.5%
63	7'379	2'703	4'676	10.8%	8.4%	7.9%	6.5%	7.9%	8.4%
68	7'936	1'066	6'870	18.1%	12.3%	11.9%	10.4%	8.3%	7.4%
87	9'960	1'879	8'081	24.6%	14.5%	13.3%	13.0%	13.1%	12.5%
93	10'431	1'824	8'607	24.5%	15.5%	14.7%	11.0%	11.2%	9.9%
59	6'851	2'150	4'701	9.9%	7.6%	8.2%	5.6%	6.9%	5.5%
84	9'969	864	9'105	18.2%	14.9%	16.2%	12.6%	8.7%	9.8%
103	12'036	3'120	8'916	17.5%	16.0%	14.8%	13.8%	12.6%	11.2%
79	9'310	1'920	7'390	16.9%	12.7%	13.1%	11.8%	10.1%	9.0%
72	8'444	2'459	5'412	12.7%	9.7%	9.3%	8.2%	8.0%	7.6%

¹ Korrigiert um 10% des kantonal steuerbaren Vermögens.

A4: Daten «Alleinerziehende» (1 Erwachsene, 2 Kinder [6, 8 Jahre],

Kanton	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	Brutto- einkommen	Netto- einkommen	Rein- einkommen	Steuerbares Einkommen	Einkommenssteuern Kant./Gde.	Bund	Rein- vermögen	Steuerbares Vermögen	Vermögens- steuern	Verfügbares Einkommen (1-4-5)	Mittlere Prämien für Erwachsene, Region 1
ZH	40'000	35'480	33'580	16'700	297	0	0	0	0	35'183	286
BE	40'000	35'480	25'080	1'700	159	0	0	0	0	35'321	272
LU	40'000	35'480	33'580	18'900	143	0	0	0	0	35'337	226
UR	40'000	35'480	33'580	14'500	969	0	0	0	0	34'511	206
SZ	40'000	35'480	28'880	6'800	248	0	0	0	0	35'232	225
OW	40'000	35'480	31'932	17'600	1'230	0	0	0	0	34'250	198
NW	40'000	35'480	33'066	19'566	88	0	0	0	0	35'392	192
GL	40'000	35'480	33'580	20'000	635	0	0	0	0	34'845	226
ZG	40'000	35'480	32'380	0	0	0	0	0	0	35'480	222
FR	40'000	35'480	31'358	13'500	524	0	0	0	0	34'956	257
SO	40'000	35'480	31'540	18'740	450	0	0	0	0	35'030	253
BS	40'000	35'480	33'700	4'900	0	0	0	0	0	35'480	378
BL	40'000	35'480	33'380	20'380	664	0	0	0	0	34'816	286
SH	40'000	35'480	33'580	13'900	945	0	0	0	0	34'535	268
AR	40'000	35'480	33'080	19'000	1'377	0	0	0	0	34'103	205
AI	40'000	35'480	32'706	19'800	1'133	0	0	0	0	34'347	184
SG	40'000	35'480	29'706	10'700	330	0	0	0	0	35'150	225
GR	40'000	35'480	32'880	18'600	538	0	0	0	0	34'942	229
AG	40'000	35'480	31'580	6'700	0	0	0	0	0	35'480	244
TG	40'000	35'480	31'880	11'400	810	0	0	0	0	34'670	263
TI	40'000	35'480	32'660	11'800	20	0	0	0	0	35'460	328
VD	40'000	35'480	28'760	21'800	0	0	0	0	0	35'480	341
VS	40'000	35'480	33'580	19'300	236	0	0	0	0	35'244	226
NE	40'000	35'480	33'580	16'400	783	0	0	0	0	34'697	332
GE	40'000	35'480	29'690	29'690	25	0	0	0	0	35'455	398
JU	40'000	35'480	28'180	14'100	329	0	0	0	0	35'151	309
CH	40'000	35'480	31'827	14'864	459	0	0	-	-	35'021	280

zum Vergleich:

Bund	40'000	35'480	32'580	19'400	-	0					
------	--------	--------	--------	--------	---	---	--	--	--	--	--

Bruttoeinkommen 40'000 Fr.)

11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Mittlere Prämien für Kinder, Region 1	Mittlere jährliche Krankenkassenprämie vor PV	Jährliche Prämienverbilligung (PV)	Mittlere jährliche Krankenkassenprämie nach PV	in % des kantonalsteuerbaren Einkommens	Mittlere jährliche Krankenkassenprämie nach PV in % des bundessteuerpflichtigen Reineinkommens	in % des verfügbaren Einkommens 2004	in % des verfügbaren Einkommens 2002	in % des verfügbaren Einkommens 2000	in % des verfügbaren Einkommens 1998
72	5'169	3'360	1'809	10.8%	5.6%	5.1%	6.6%	5.4%	3.1%
72	4'996	3'180	1'816	106.8%	5.6%	5.1%	5.7%	4.0%	3.0%
57	4'078	2'537	1'542	8.2%	4.7%	4.4%	5.4%	3.7%	2.8%
53	3'755	2'445	1'310	9.0%	4.0%	3.8%	3.8%	4.2%	3.6%
57	4'071	2'342	1'729	25.4%	5.3%	4.9%	5.0%	3.9%	4.9%
51	3'599	2'480	1'119	6.4%	3.4%	3.3%	3.4%	3.3%	3.7%
50	3'508	961	2'547	13.0%	7.8%	7.2%	5.6%	5.2%	6.1%
59	4'120	2'713	1'407	7.0%	4.3%	4.0%	3.7%	3.3%	1.7%
57	4'046	2'807	1'239	-	3.8%	3.5%	4.2%	2.9%	3.2%
66	4'682	3'202	1'480	11.0%	4.5%	4.2%	4.7%	3.2%	2.4%
65	4'583	3'084	1'499	8.0%	4.6%	4.3%	4.9%	5.6%	4.4%
95	6'818	4'860	1'958	40.0%	6.0%	5.5%	5.3%	4.3%	4.3%
74	5'191	2'327	2'864	14.1%	8.8%	8.2%	7.1%	7.6%	7.4%
68	4'842	2'732	2'110	15.2%	6.5%	6.1%	5.4%	5.5%	4.1%
52	3'714	3'732	0	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.8%	0.6%
47	3'328	3'336	0	0.0%	0.0%	0.0%	3.4%	2.6%	3.2%
57	4'076	2'239	1'838	17.2%	5.6%	5.2%	3.9%	4.1%	5.7%
59	4'153	3'123	1'030	5.5%	3.2%	2.9%	6.0%	5.1%	3.6%
63	4'446	3'497	949	14.2%	2.9%	2.7%	0.6%	5.4%	4.6%
68	4'781	2'486	2'295	20.1%	7.0%	6.6%	5.5%	4.0%	3.4%
87	6'019	4'740	1'279	10.8%	3.9%	3.6%	3.3%	3.1%	3.3%
93	6'334	4'752	1'582	7.3%	4.9%	4.5%	4.2%	2.9%	0.5%
59	4'139	3'466	673	3.5%	2.1%	1.9%	1.1%	0.6%	0.0%
84	5'990	3'780	2'210	13.5%	6.8%	6.4%	2.8%	3.3%	1.3%
103	7'257	3'360	3'897	13.1%	12.0%	11.0%	9.8%	8.4%	7.4%
79	5'598	3'420	2'178	15.5%	6.7%	6.2%	4.9%	2.6%	2.5%
72	5'084	3'114	1'970	13.3%	6.0%	5.6%	5.9%	5.4%	3.5%

A5: Daten «Grossfamilie» (2 Erwachsene, 4 Kinder [2, 4, 7, 10 Jahre],

Kanton	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	Brutto- einkommen	Netto- einkommen	Rein- einkommen	Steuer- bares Einkommen	Einkommenssteuern		Rein- vermögen	Steuerbares Vermögen	Vermögens- steuern	Verfügbares Einkommen (1-4-5-8)	Mittlere Prämien für Erwachsene, Region 1
					Kant./Gde.	Bund					
ZH	70'000	62'090	57'580	35'980	2'063	69	100'000	100'000	0	59'958	286
BE	70'000	62'090	48'290	18'100	2'293	69	100'000	15'000	0	59'728	272
LU	70'000	62'090	58'519	39'500	3'414	69	100'000	0	0	58'607	226
UR	70'000	62'090	57'949	34'900	3'229	69	100'000	0	0	58'792	206
SZ	70'000	62'090	55'490	29'400	1'940	69	100'000	0	0	60'081	225
OW	70'000	62'090	56'988	31'800	3'461	69	100'000	10'000	38	58'521	198
NW	70'000	62'090	56'466	43'966	2'615	69	100'000	0	0	59'406	192
GL	70'000	62'090	59'472	39'400	3'222	69	100'000	0	0	58'799	226
ZG	70'000	62'090	57'740	12'700	314	69	100'000	0	0	61'707	222
FR	70'000	62'090	52'482	29'500	2'571	69	100'000	40'000	123	59'327	257
SO	70'000	62'090	55'990	38'390	3'004	69	100'000	0	0	59'017	253
BS	70'000	62'090	59'800	32'300	3'072	69	100'000	0	0	58'949	378
BL	70'000	62'090	58'390	32'390	2'219	69	100'000	0	0	59'802	286
SH	70'000	62'090	58'978	32'100	3'338	69	100'000	0	0	58'683	268
AR	70'000	62'090	56'690	40'600	3'256	69	100'000	0	0	58'765	205
AI	70'000	62'090	57'986	41'986	2'545	69	100'000	0	0	59'476	184
SG	70'000	62'090	53'477	33'400	2'160	69	100'000	0	0	59'861	225
GR	70'000	62'090	57'492	42'000	2'741	69	100'000	0	0	59'280	229
AG	70'000	62'090	56'190	30'500	1'076	69	100'000	0	0	60'945	244
TG	70'000	62'090	56'790	27'300	2'449	69	100'000	0	0	59'572	263
TI	70'000	62'090	58'250	16'600	40	69	100'000	0	0	61'981	328
VD	70'000	62'090	50'530	23'400	1'400	69	100'000	0	0	60'621	341
VS	70'000	62'090	59'803	41'400	3'612	69	100'000	60'000	223	58'186	226
NE	70'000	62'090	60'190	44'500	4'255	69	100'000	55'000	52	57'714	332
GE	70'000	62'090	52'814	52'814	25	69	100'000	0	0	61'996	398
JU	70'000	62'090	50'990	33'900	3'569	69	100'000	0	0	58'452	309
CH	70'000	62'090	56'359	33'801	2'457	69	100'000	-	-	59'564	280

zum Vergleich:

Bund	70'000	62'090	54'290	31'800	-	69					
------	--------	--------	--------	--------	---	----	--	--	--	--	--

Bruttolohn 70'000 Fr.; 100'000 Fr. Reinvermögen)

11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Mittlere Prämien für Kinder, Region 1	Mittlere jährliche Krankenkassenprämie vor PV	Jährliche Prämienverbilligung (PV)	Mittlere jährliche Krankenkassenprämie nach PV	in % des kantonalsteuerbaren Einkommens	Mittlere jährliche Krankenkassenprämie nach PV in % des bundessteuerpflichtigen Reineinkommens ¹	in % des verfügbaren Einkommens 2004	in % des verfügbaren Einkommens 2002	in % des verfügbaren Einkommens 2000	in % des verfügbaren Einkommens 1998
72	10'338	6'600	3'738	10.4%	5.8%	6.2%	10.4%	9.6%	
72	9'993	6'360	3'633	20.1%	6.5%	6.1%	6.8%	4.7%	
57	8'157	4'912	3'245	8.2%	6.0%	5.5%	6.7%	6.8%	
53	7'511	4'359	3'152	9.0%	5.8%	5.4%	5.3%	4.4%	
57	8'141	5'138	3'003	10.2%	5.5%	5.0%	5.1%	6.1%	
51	7'199	5'116	2'083	6.5%	3.8%	3.6%	3.7%	3.4%	
50	7'015	2'442	4'573	10.4%	8.4%	7.7%	6.0%	5.3%	
59	8'239	5'888	2'351	6.0%	4.3%	4.0%	5.4%	5.9%	
57	8'092	5'384	2'708	21.3%	5.0%	4.4%	5.0%	3.4%	
66	9'364	6'403	2'961	10.0%	5.1%	5.0%	5.6%	3.8%	
65	9'165	5'679	3'486	9.1%	6.4%	5.9%	6.4%	6.2%	
95	13'636	7'248	6'388	19.8%	11.8%	10.8%	9.9%	8.3%	
74	10'383	4'396	5'987	18.5%	11.0%	10.0%	7.7%	8.4%	Fallbeispiel im Rahmen der Monitoringstudie 1998 noch nicht erhoben
68	9'683	4'948	4'735	14.8%	8.7%	8.1%	7.3%	6.0%	
52	7'428	6'775	653	1.6%	1.2%	1.1%	0.1%	2.0%	
47	6'657	6'672	0	0.0%	0.0%	0.0%	4.0%	3.3%	
57	8'153	4'893	3'260	9.8%	6.0%	5.4%	5.3%	3.5%	
59	8'306	4'884	3'422	8.1%	6.3%	5.8%	7.6%	5.7%	
63	8'892	5'445	3'447	11.3%	6.4%	5.7%	3.3%	5.2%	
68	9'562	4'264	5'298	19.4%	9.8%	8.9%	9.2%	8.6%	
87	12'038	9'690	2'348	14.1%	4.3%	3.8%	6.5%	7.5%	
93	12'668	8'904	3'764	16.1%	6.9%	6.2%	4.8%	3.4%	
59	8'278	6'931	1'347	3.3%	2.2%	2.3%	1.4%	0.7%	
84	11'981	7'560	4'421	9.9%	7.4%	7.7%	3.4%	3.8%	
103	14'514	6'240	8'274	15.7%	15.2%	13.3%	12.0%	10.9%	
79	11'197	6'120	5'077	15.0%	9.4%	8.7%	7.2%	5.2%	
72	10'168	5'894	4'274	12.6%	7.9%	7.2%	7.7%	7.0%	

¹ Korrigiert um 10% des kantonal steuerbaren Vermögens.

