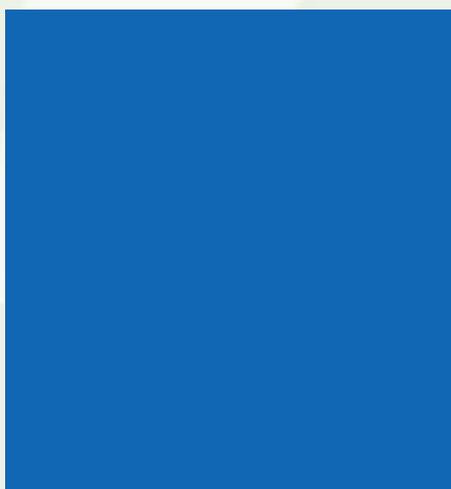


BEITRÄGE ZUR SOZIALEN SICHERHEIT

Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen. Monitoring 2002

Forschungsbericht Nr. 20/03



BSV /
OFAS /
UFAS /

*Bundamt für Sozialversicherung
Office fédéral des assurances sociales
Ufficio federale delle assicurazioni sociali
Ufficio federal da las assicuraziuns socialas*

Das Bundesamt für Sozialversicherung veröffentlicht in seiner Reihe "Beiträge zur Sozialen Sicherheit" konzeptionelle Arbeiten und Forschungsbereiche zu aktuellen Themen im Bereich der Sozialen Sicherheit, die damit einem breiteren Publikum zugänglich gemacht und zur Diskussion gestellt werden sollen. Die präsentierten Analysen geben nicht notwendigerweise die Meinung des Bundesamtes für Sozialversicherung wieder.

Autor: Andreas Balthasar
Interface – Institut für Politikstudien
Seidenhofstrasse 12
6003 Luzern
Tel. 041 412 07 12
Fax 041 410 51 82

Auskünfte: Daniel Wiedmer
Bundesamt für Gesundheit
Effingerstrasse 20
3003 Bern
Tel. 031 324 07 37
E-mail: daniel.wiedmer@bag.admin.ch

ISBN: 3-905340-85-2

Copyright: Bundesamt für Sozialversicherung
CH-3003 Bern

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

Vertrieb: BBL, Vertrieb Publikationen, CH - 3003 Bern
<http://www.bbl.admin.ch/bundespublikationen>

Bestellnummer: [318.010.20/03d](#)

Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen Monitoring 2002

Erarbeitet im Auftrag des Bundesamtes für
Sozialversicherung

Dr. Andreas Balthasar
in Zusammenarbeit mit Roland Stüdle, dipl. Steuerexperte, KPMG Fides Luzern
und Oliver Bieri, Interface Institut für Politikstudien Luzern

Luzern, 5. Juni 2003

Vorwort des Bundesamtes für Sozialversicherungen

Der Gesetzgeber hat die Prämienverbilligung zu einem wichtigen Eckpfeiler gemacht, um so zwischen Personen aus unterschiedlichen wirtschaftlichen Verhältnissen eine Solidarität zu erreichen. Die Prämienverbilligung ist der unerlässliche Sozialausgleich zur Einheitsprämie pro Versicherter, die den finanziellen Möglichkeiten der Versicherten nicht Rechnung trägt.

Gemäss Artikel 66 Absatz 2 KVG werden die jährlichen Beiträge des Bundes an die Kantone unter Berücksichtigung der Kostenentwicklung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung und der Finanzlage des Bundes durch einfachen Bundesbeschluss für jeweils vier Jahre festgesetzt. Für die Jahre 2000 bis 2003 wurden die maximalen Beiträge jährlich um 1,5 % erhöht (2000: 2'213; 2001: 2'246; 2002: 2'280; 2003: 2'314 Millionen Franken).

Ausserdem dürfen die Kantone den von ihnen zu übernehmenden Beitrag um maximal 50 % kürzen, sofern die Prämienverbilligung für Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen sichergestellt ist. In diesem Fall wird der Beitrag des Bundes im gleichen Verhältnis gekürzt.

Seit dem Inkrafttreten der 1. Teilrevision des KVG im Jahr 2001 sind die Kantone verpflichtet, bei der Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen dafür zu sorgen, dass die aktuellsten wirtschaftlichen und familiären Verhältnisse berücksichtigt werden. Die Kantone sorgen zudem dafür, dass die Versicherten ihrer Prämienzahlungspflicht nicht vorschussweise nachkommen müssen.

Das BSV hat im Rahmen der Wirkungsanalyse des KVG beschlossen, die Entwicklung der Prämienverbilligung sehr genau zu verfolgen. Aus diesem Grund hat es drei Studien in Auftrag gegeben, die sich mit der Frage der Prämienverbilligung befassten («Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen, Evaluationsergebnisse» Balthasar 1998, Forschungsbericht BSV Nr. 21/98; Evaluation des Jahres 2000, Forschungsbericht BSV Nr. 2/01; «Evaluation zur Durchführung der Prämienverbilligung», Forschungsbericht BSV 5/01). Diese Studien werden durch das Monitoring 2002 vervollständigt.

In dieser Studie bekräftigt der Verfasser seine Schlussfolgerungen: Wenn auch das System der Prämienverbilligung ein wirksames Instrument und der soziale Ausgleich der Einzelprämie angemessen sei, bestehen doch weiterhin grosse kantonale Unterschiede bezüglich der Umsetzung der Prämienverbilligungspolitik und das soziale Ziel ist immer noch nicht erreicht, selbst wenn die Kantone im Allgemeinen um eine Verbesserung der Situation bemüht sind.

Aus den vier für die vorangegangenen Studien ausgewählten Fallbeispielen, die für die vorliegende Studie übernommen wurden, geht hervor, dass die Situation der Rentnerinnen und Rentner sich weiter verschlechtert. Die anderen Fallbeispiele (Einelternfamilien, Mittelstandfamilien, Grossfamilien) sahen sich seit 1998 ebenfalls, wenn auch in geringerer Masse, mit einer Erhöhung der verbleibenden Prämienlast konfrontiert.

Die Frage nach der Festlegung eines Sozialziels wird im Rahmen der 2. Teilrevision des KVG diskutiert. Nachdem die Frage der Verankerung eines Sozialziels im Gesetz angeschnitten wurde, verwirklicht durch die Einführung einer Begrenzung der Prämienbelastung auf höchstens 8 % des Haushaltseinkommens, kon-

zentrierte sich die Diskussion auf ein gezieltes Prämienverbilligungskonzept für Familien mit einer feiner abgestuften Lösung (mindestens vier Einkommenskategorien für Familien mit Kindern – maximal 2 bis 10 % des Haushaltseinkommens – und ebenso viele für die übrigen Versicherten – 4 bis 12 %). In der vorliegenden Studie bezieht sich der Verfasser auf dieses Konzept und geht kurz auf dessen Auswirkungen ein.

Diese neue Studie bildet einen Beitrag zur Diskussion über die Festlegung eines Sozialziels und der Mittel und Wege, wie dieses realisiert werden soll.

Daniel Wiedmer, Projektleiter
Bereichsleiter Aufsicht KV

Avant-propos de l'Office fédéral des assurances sociales

Le législateur a fait de la réduction des primes l'élément essentiel pour établir la solidarité entre personnes de conditions économiques différentes. En effet, la réduction des primes est le correctif social nécessaire à la prime unique par assureur qui ne tient pas compte de la capacité financière des assurés.

Selon l'article 66, 2^{ème} alinéa LAMal, les subsides annuels de la Confédération aux cantons sont fixés par le biais d'un arrêté simple valable quatre années, compte tenu de l'évolution des coûts dans l'assurance obligatoire des soins et de la situation financière de la Confédération. Pour les années 2000 à 2003 les subsides maximaux de la Confédération ont été augmentés annuellement de 1,5% (2000 : 2'213 ; 2001 : 2'246 ; 2002 : 2'280 ; 2003 : 2'314 Mios de francs).

Il faut encore noter que les cantons ont la possibilité de diminuer de 50% au maximum la contribution à laquelle ils sont tenus pour autant que la réduction des primes des assurés de condition économique modeste soit assurée. Dans ce cas le subside fédéral alloué est réduit dans la même mesure.

Enfin, depuis la 1^{ère} révision partielle de la LAMal entrée en vigueur en 2001, les cantons ont l'obligation de veiller, lors de l'examen des conditions d'octroi, à ce que les circonstances économiques et familiales les plus récentes soient prises en considération. De plus, les cantons doivent prendre les mesures nécessaires pour que les assurés n'aient pas à satisfaire à l'avance à leur obligation de payer les primes.

L'OFAS a décidé, dans le cadre de l'analyse des effets de la LAMal, de suivre de très près l'évolution de la réduction des primes, c'est pourquoi il a diligenté trois études qui ont porté sur la question de la réduction des primes (« l'efficacité sociopolitique de la réduction des primes dans les cantons, résultats de l'évaluation », Balthasar 1998, rapport de recherche OFAS no 21/98 ; l'évaluation de l'année 2000, rapport de recherche OFAS no 2/01 ; « Evaluation de l'application de la réduction des primes », rapport de recherche OFAS 5/01). Ces études sont complétées par le monitoring 2002.

Dans cette étude, l'auteur confirme ses conclusions selon lesquelles si le système de la réduction des primes était en soi un instrument efficace et le correctif social adéquat à la prime unique, des différences cantonales importantes subsistaient sur la manière de mettre en œuvre la politique de réduction des primes et que le but social n'était toujours pas atteint, même si les cantons font d'une manière générale des efforts pour améliorer la situation.

Des quatre cas de référence créés à l'occasion des études précédentes et qui été reconduits pour la présente étude, il ressort que la situation des retraités continue de se péjorer le plus, quand bien même les autres cas de référence (les familles mono-parentales, de classes moyennes ou nombreuses) ont également, mais dans une moindre mesure, vu leur charge de primes résiduelle augmenter depuis 1998.

La question de la fixation d'un objectif social est discutée dans le cadre de la 2^{ème} révision partielle de la LAMal. Après avoir évoqué la fixation dans la loi d'un objectif social, matérialisée par l'introduction d'un plafonnement de la charge des primes à 8% du revenu du ménage, les discussions portent sur un concept d'allé-

gement ciblé des primes pour les familles avec une solution plus nuancée (au moins quatre catégories de revenus pour les familles avec enfants de 2% à 10% et autant pour les autres assurés de 4% à 12%). Dans la présente étude, l'auteur se réfère à ce concept et examine succinctement les conséquences.

Cette nouvelle étude apportera sa contribution à la discussion sur la fixation d'un objectif social et des moyens de le réaliser.

Daniel Wiedmer, chef de projet
Chef de la Division Assureurs et surveillance

Premessa dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali

Il legislatore ha fatto della riduzione dei premi l'elemento essenziale della solidarietà tra persone di condizioni economiche diverse. In effetti, la riduzione dei premi costituisce il correttivo sociale al premio unico per cassa che non tiene conto della capacità finanziaria degli assicurati.

Giusta l'articolo 22 capoverso 2 LAMal, i sussidi che la Confederazione accorda annualmente ai Cantoni sono fissati mediante decreto federale semplice di una durata di quattro anni, tenuto conto dell'evoluzione dei costi dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie e dello stato delle finanze della Confederazione. Negli anni dal 2000 al 2003, gli importi massimi messi a disposizione dalla Confederazione sono stati aumentati dell'1,5% all'anno (per il 2000: 2'213 milioni di franchi; per il 2001 : 2'246 ; per il 2002 : 2'280 ; per il 2003 : 2'314).

Bisogna inoltre ricordare che i Cantoni sono autorizzati a ridurre i contributi federali che spettano loro del 50% al massimo, a patto di garantire la riduzione dei premi agli assicurati di condizioni economiche modeste. In questo caso i sussidi federali concessi vengono ridotti nella stessa misura.

Infine, dall'entrata in vigore nel 2001 della 1^a revisione parziale della LAMal, i Cantoni hanno l'obbligo di vegliare a che nell'esame delle condizioni di diritto vengano prese in considerazione le condizioni familiari ed economiche più recenti. I Cantoni devono inoltre adottare le misure necessarie affinché gli assicurati non siano obbligati a versare anticipatamente i premi.

Nel quadro dell'analisi degli effetti della LAMal, l'UFAS ha deciso di seguire da vicino l'evoluzione della riduzione dei premi; ha perciò commissionato tre studi in merito (« efficacia socio-politica della riduzione dei premi nei Cantoni: risultati dello studio », Balthasar 1998 (d), rapporto di ricerca UFAS 21/98 ; valutazione dell'anno 2000 (d/f), rapporto di ricerca UFAS 2/01 ; « Valutazione dell'applicazione della riduzione dei premi » (d/f), rapporto di ricerca UFAS 5/01). Questi studi sono stati completati dal monitoraggio 2002.

Nel presente studio l'autore conferma le proprie conclusioni, e cioè: 1) se da una parte la riduzione dei premi rappresenta in sé uno strumento efficace ed un correttivo sociale adeguato al premio unico, dall'altra rimangono comunque importanti differenze tra i Cantoni sul modo di condurre la politica di riduzione dei premi; 2) lo scopo sociale non è sempre stato raggiunto, nonostante lo sforzo dei Cantoni per migliorare la situazione.

Dai quattro esempi di riferimento adottati negli studi precedenti e ripresi in questo, risulta che la situazione dei pensionati è in continuo peggioramento, nonostante gli altri esempi (famiglie monoparentali, di media o grande dimensione) abbiano segnato, sebbene in misura minore, un aumento dell'onere residuo dei premi a partire dal 1988.

L'idea di fissare un obiettivo sociale è discussa nel quadro della 2^a revisione parziale della LAMal. Ricordata l'introduzione nella legge di un obiettivo sociale, concretizzata fissando negli oneri dovuti ai premi il limite dell'8 % del reddito imponibile, le discussioni s'incentrano ora su un sistema di sgravio più differenziato (il limite varierebbe dal 2 al 10 % per almeno quattro categorie di reddito nel caso

delle famiglie con figli; per gli altri assicurati vi sarebbe lo stesso numero di categorie con un limite variabile tra il 4% e il 12%). Nel presente studio, l'autore tratta questa proposta e ne analizza brevemente le conseguenze.

Questo nuovo studio contribuirà al dibattito sull'introduzione di un obiettivo sociale e sui mezzi per realizzarlo.

Daniel Wiedmer, responsabile del progetto
capo Settore Vigilanza Amal

Foreword by the Swiss Federal Office of Social Insurance

The legislative body has decided that reducing health insurance premiums is an essential element in establishing solidarity between people of different economic means. In effect, reducing premiums is the social tool, which is necessary to correct the fixed premiums applied by the insurance companies, which do not take into account the financial means of the person insured. According to article 66, 2nd paragraph, of the law on health insurance the annual subsidies paid by the Confederation to the cantonal authorities are fixed according to a simple decree which is valid for four years and takes into account the rising cost of compulsory health insurance and the Confederation's financial situation. Between 2000 and 2003 the maximum subsidies paid out by the Confederation rose by 1.5% each year (2000: 2,213; 2001: 2,246; 2002: 2,280; 2003: 2,314 million francs). It should also be noted that the cantons may reduce their obligatory contribution by up to 50% as long as they can guarantee a reduction in the premiums paid by people with low incomes. In this case the federal subsidy allotted is reduced in the same proportion.

Under the terms of the 1st partial revision of the law on health insurance, which came into force in 2001, the cantonal authorities are obliged to ensure that the most up-to-date economic and family conditions are taken into consideration when decisions are taken with regard to subsidising health insurance premiums. Furthermore, the cantons must take the necessary measures to avoid those insured having to pay their premiums in advance.

As part of its analysis of the consequences of the law on health insurance, the FSIO has decided to monitor the reductions in premiums very closely. For this reason it was keen to carry out three studies which dealt with the question of reducing premiums (The socio-political efficacy of reducing premiums in the cantons – results of an evaluation, Balthasar 1998, FSIO research report no. 21/98; An evaluation of 2000, FSOI research report no. 2/01; An evaluation of the application of reduced premiums, FSO research report no. 5/01). These studies were complemented by the 2002 monitoring study. This study confirmed the author's conclusions that while the system of reducing premiums is in itself an effective tool and an adequate corrective measure with regard to fixed premiums there remain considerable differences between the cantons concerning the way in which the policy of reducing premiums is put into effect. Moreover, the social aim is not always achieved, even if in general the cantonal authorities are doing their best to improve the situation.

The four sample cases used in previous studies and again for the present study revealed that the situation with regard to pensioners is deteriorating the most rapidly, while since 1998 the other sample cases (single-parent, middle-class and large families) have also had to accept regular but smaller rises in the amount they have to pay.

The question of fixing a social objective is being discussed as part of the 2nd partial revision of the law on health insurance. After having dealt with the inclusion of a social objective in the legislation, which became reality with the introduction of a ceiling of 8% of household income, the debate now centres on a system of

targeted relief on family premiums with a more subtle solution (at least four income brackets ranging from 2% to 10% of household income for families with children and the same number for other insured people, ranging from 4% to 12% of household income). In the present study the author refers to this system and examines the consequences in detail.

This new study will contribute valuable data to the debate on fixing a social objective and the means to do so.

Daniel Wiedmer, Project Manager
Head of the Insurance Companies and Monitoring Division

Inhaltsverzeichnis	
Zusammenfassung	III
Résumé	IX
Riassunto	XV
Summary	XXI
1 Einleitung	1
1.1 Fragestellung	1
1.2 Vorgehensweise	3
1.3 Aufbau des Berichts	5
2 Entwicklungsschritte und Kenngrössen	7
2.1 Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen auf Bundesebene	7
2.1.1 Regelung der Prämienverbilligung für Personen in Staaten der EU	7
2.1.2 Zweite Teilrevision des KVG	9
2.2 Entwicklung der Ausgaben für die Prämienverbilligung	11
3 Die Prämienverbilligungssysteme der Kantone	13
3.1 Eckpfeiler der kantonalen Bezugssysteme	13
3.2 Aufwendungen der Kantone für die Prämienverbilligung	17
3.2.1 Beiträge der Kantone	17
3.2.2 Bevölkerung mit Prämienverbilligung	19
4 Sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung	21
4.1 Beispiel 1: „Rentnerin“	22
4.1.1 Krankenkassenprämie vor und nach der Prämienverbilligung	22
4.1.2 Prämienbelastung als Anteil des verfügbaren Einkommens	23
4.1.3 Mittel nach Abzug von Steuern, Krankenkassenprämie und Miete	25
4.1.4 Die Entwicklung seit 1998	26

4.2 Beispiel 2: „Mittelstandsfamilie“	27
4.2.1 Krankenkassenprämie vor und nach der Prämienverbilligung	28
4.2.2 Prämienbelastung als Anteil des verfügbaren Einkommens	29
4.2.3 Mittel nach Abzug von Steuern, Krankenkassenprämie und Miete	30
4.2.4 Die Entwicklung seit 1998	31
4.3 Beispiel 3: „Alleinerziehende“	32
4.3.1 Krankenkassenprämie vor und nach der Prämienverbilligung	33
4.3.2 Prämienbelastung als Anteil des verfügbaren Einkommens	34
4.3.3 Mittel nach Abzug von Steuern, Krankenkassenprämie und Miete	35
4.3.4 Die Entwicklung seit 1998	36
4.4 Beispiel 4: „Grossfamilie“	37
4.4.1 Krankenkassenprämie vor und nach der Prämienverbilligung	37
4.4.2 Prämienbelastung als Anteil des verfügbaren Einkommens	38
4.4.3 Mittel nach Abzug von Steuern, Krankenkassenprämie und Miete	40
4.4.4 Die Entwicklung seit 2000	41
5 Einflussfaktoren auf die Wirksamkeit der Prämienverbilligung	43
5.1 Wirkungsmodell und Operationalisierung	43
5.2 Methodisches Vorgehen	45
5.3 Analyse der durchschnittlichen Reduktion	47
5.4 Analyse der Belastung durch die Krankenversicherungsprämien	50
6 Synthese	55
6.1 Werden die Prämien wirksam reduziert?	55
6.2 Werden die sozialpolitischen Ziele erreicht?	57
6.2.1 Zielerreichung in Prozent des verfügbaren Einkommens	57
6.2.2 Zielerreichung in Prozent des Reineinkommens	60
6.3 Welche Veränderungen lassen sich feststellen?	62
6.3.1 Veränderungen bei der Prämienreduktion	62
6.3.2 Veränderungen der verbleibenden Prämienbelastung	62
Anhang	65

Zusammenfassung

Der Bericht fasst die Ergebnisse des im Sommer 2002 durchgeführten Monitorings der sozialpolitischen Wirksamkeit der individuellen Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung zusammen. Das Monitoring konzentriert sich auf drei 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 1998 und 2002 verändert hat.

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 Möglichkeit der Generalisierung ist auf dieser Basis eingeschränkt.

Die Untersuchung basiert auf vier Fallbeispielen:

- Das erste Fallbeispiele bezieht sich auf die Situation einer alleinstehenden Rentnerin mit einem Renteneinkommen von 35'000 Franken.
- Das zweite Beispiel nimmt die Situation einer Alleinerziehenden mit zwei Kindern im Alter von sechs und acht Jahren auf. Sie verfügt über ein Bruttoeinkommen von 40'000 Franken, in welches allfällige Alimente eingeschlossen sind.

- Beim dritten Fallbeispiel handelt es sich um eine vierköpfige Familie (zwei Erwachsene, zwei Kinder im Alter von zehn und 15 Jahren). Deren Vorstand verdient einen Bruttolohn von 70'000 Franken. Zudem besitzt die Familie ein Vermögen von 100'000 Franken.
- 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.

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. Zwischen den Kantonen gibt es jedoch erhebliche Unterschiede. Die Alleinerziehende, die Mittelstandsfamilie und die Grossfamilie profitierten 2002 in allen Kantonen von der Verbilligung. Demgegenüber sprechen die Kantone Luzern, Uri, Schwyz, Schaffhausen, Appenzell-Ausserrhoden, St. Gallen, Aargau, Graubünden, Tessin, Waadt und Wallis der Rentnerin keine Verbilligung zu. In den Kantonen Schwyz, Schaffhausen, Appenzell-Ausserrhoden und Graubünden haben diese Personen im Jahr 2000 noch eine Verbilligung erhalten.

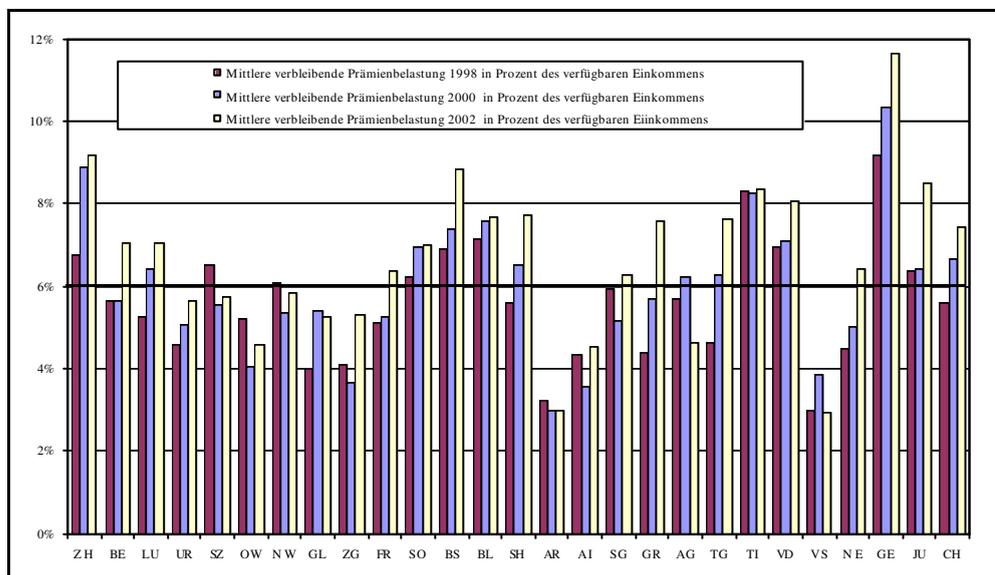
Die Prämienreduktion in Prozent des verfügbaren Einkommens liegt im Durchschnitt aller Fallbeispiele im Jahr 2002 bei 5,5 Prozent des verfügbaren Einkommens. Am substanziellsten ist die Senkung mit 9,1 Prozent im Kanton Neuenburg. Im Kanton Nidwalden ist die Reduktion mit 2,7 Prozent am geringsten. Eine multivariate Analyse zeigt, dass vor allem die Kantone mit hohen Kosten für die Krankenversicherung und einer starken Regierungsbeteiligungen von Linksparteien die Beispielsfälle stark entlasten. Zwischen der Ausschöpfungsquote und dem Ausmass der Reduktion besteht zwar ein signifikanter bivariater Zusammenhang. Dieser kann in der multivariaten Analyse jedoch nicht bestätigt werden.

Werden die sozialpolitischen Ziele erreicht?

Im schweizerischen Durchschnitt betrug die mittlere verbleibende Prämie der vier Fallbeispiele im Jahr 2002 7,4 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, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt, Basellandschaft, Schaffhausen, St. Gallen, Graubünden, Thurgau, Tessin, Waadt, Neuenburg, Genf und Jura bezogen auf unsere Fallbeispiele 2002 im Durchschnitt das bundesrätliche Ziel nicht erreicht haben.

Mittlere verbleibende Prämienbelastung nach der Verbilligung in Prozent des Einkommens 1998, 2000 und 2002



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* beträgt nur in den Kantonen Nidwalden, Glarus, Zug, Appenzell-Innerrhoden und Thurgau nach der Verbilligung weniger als sechs 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, Appenzell-Ausserrhoden, Appenzell-Innerrhoden und Wallis tiefer als sechs Prozent des verfügbaren Einkommens.
- Etwas günstiger präsentiert sich die Situation für die *Grossfamilie*. Für diese ist die Belastung nach der Verbilligung in den Kantonen Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Zug, Freiburg, Appenzell-Ausserrhoden, Appenzell-Innerrhoden, St. Gallen, Aargau, Waadt, Wallis und Neuenburg unterhalb des Grenzwertes von sechs Prozent des verfügbaren Einkommens.
- Für den Fall der *Alleinerziehenden* ist die Situation vergleichsweise am günstigsten. Nur in den Kantonen Zürich, Basel-Landschaft, Graubünden und Genf ist die Belastung nach der Verbilligung höher als sechs Prozent des verfügbaren Einkommens.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Kantone Zürich, Luzern, Solothurn, Basel-Landschaft, Schaffhausen, St. Gallen und Graubünden für die Fallbeispiele eine verbleibende Belastungen von mehr als den ursprünglich vom Bundesrat vorgeschlagenen acht Prozent des steuerbaren Einkommens ausweisen und dennoch die Bundesmittel nicht voll ausschöpfen.

Die vertiefte statistische Analyse möglicher Einflussfaktoren auf die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung zeigt, dass die Kosten der Krankenversicherung, die Ausschöpfungsquote, das Wachstum der Kosten für die Krankenversicherung und die Stärke der Linksparteien in der Regierung in einer multivariaten Analyse die Höhe der verbleibenden Krankenversicherungsprämie am besten erklären können. Der Zusammenhang der verbleibenden Prämienbelastung mit den Kosten der Krankenversicherung und deren Wachstum ist positiv. Der Zusammenhang der verbleibenden Prämienbelastung mit der Stär-

ke der Linksparteien und der Ausschöpfungsquote ist dagegen negativ. Stärkere Linksparteien sowie vollständige Ausschöpfung der Bundesmittel führen somit systematisch zu einer geringeren verbleibenden Belastung.

Ende 2001 brachte der Ständerat das „Sozialziel“ von acht Prozent des um den Vermögensfaktor korrigierten bundessteuerpflichtigen Reineinkommens in die Diskussion um die zweite Teilrevision des Krankenversicherungsgesetzes ein. Berechnungen lassen erkennen, dass diese Zielgrösse im Durchschnitt der Fallbeispiele in den Kantonen Zürich, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Graubünden, Thurgau, Tessin, Genf und Jura nicht erreicht wird. Dabei gilt es festzuhalten, dass von dieser Gruppe die Kantone Zürich, Basel-Landschaft, Schaffhausen und Graubünden die Bundesmittel nicht voll ausschöpfen.

Das Parlament hat den Vorschlag des Ständerates nicht übernommen und vorgeschlagen, dass die Kantone – innerhalb einer Bandbreite – für bestimmte Einkommensgruppen Belastungsgrenzen festlegen sollen.

Welche Veränderungen lassen sich zwischen 1998, 2000 und 2002 feststellen?

Die verbleibende Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens hat sich im schweizerischen Durchschnitt der untersuchten Fälle aufgrund der gestiegenen Prämien von 5,6 (1998) auf 6,7 Prozent (2000) auf 7,4 Prozent im Jahr 2002 erhöht. Die Situation der *Rentnerin* hat sich zwischen 1998 und 2002 verschlechtert. Deren durchschnittliche Belastung hat von 5,7 Prozent auf 7,8 Prozent um 2,1 Prozentpunkte zugenommen. Die Situation für die *Mittelstandsfamilien* hat sich demgegenüber weniger ungünstig entwickelt. Die durchschnittliche Belastung ist von 7,6 Prozent des verfügbaren Einkommens im Jahr 1998 auf 8,3 Prozent im Jahr 2002 angestiegen. Dies sind 0,7 Prozentpunkte. Für das Fallbeispiel der *Grossfamilie* steht nur für das Jahr 2000 eine Vergleichsmessung zur Verfügung. Dabei zeigt sich, dass die durchschnittliche Belastung von 7,0 auf 7,7 Prozent zugenommen hat. *Alleinerziehende* profitieren wie schon in den letzten Jahren am stärksten von der Prämienverbilligung. Im schweizerischen Durchschnitt ist die Belastung für dieses Fallbeispiel in Prozent des verfügbaren Einkommens jedoch von 3,5 (1998) auf 5,9 Prozent (2002) ebenfalls stark gestiegen.

Résumé

Le présent rapport expose les résultats du monitoring réalisé en été 2002 sur l'efficacité sociopolitique de la réduction individuelle des primes de l'assurance obligatoire des soins. Il aborde les trois questions suivantes :

- Les cantons réduisent-ils efficacement les primes de l'assurance obligatoire des soins par leur système de réduction individuelle ?
- La part du revenu affectée au paiement des primes correspond-elle, une fois la réduction opérée, aux objectifs sociopolitiques fixés par le législateur ?
- L'efficacité de la réduction de primes a-t-elle varié entre 1998 et 2002, et, si oui, dans quelle mesure ?

Cette enquête s'inscrit dans le cadre d'un monitoring effectué régulièrement depuis 1998 en vue d'établir l'efficacité sociopolitique de la réduction des primes dans les cantons. Elle fournit essentiellement des comparaisons fondées sur le *revenu disponible*. Celui-ci correspond au revenu net dont sont déduits les impôts cantonaux, communaux et fédéraux. Il permet de voir, en tenant compte de la réduction de primes, quelle est la part consacrée par les ménages aux primes de l'assurance obligatoire des soins. Il n'est possible de recueillir les données nécessaires, sans engager des dépenses considérables, que dans quelques chefs-lieux de canton. D'où la difficulté de procéder à des généralisations.

L'enquête examine quatre cas de figure :

- Une retraitée vivant seule d'un revenu tiré de ses rentes et atteignant 35 000 francs.
- Une mère élevant seule deux enfants de six et huit ans (famille monoparentale). Elle dispose d'un revenu brut de 40 000 francs, pensions alimentaires comprises.
- Une famille de quatre personnes (deux adultes, deux enfants de dix et quinze ans). Le parent actif réalise un salaire brut de 70 000 francs. La famille possède une fortune de 100 000 francs.

- Une famille nombreuse formée de deux adultes et de quatre enfants de deux, quatre, sept et dix ans. Comme dans le troisième exemple, cette famille dispose d'un revenu brut de 70 000 francs et d'une fortune de 100 000 francs.

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

Nos exemples nous amènent à constater que la réduction individuelle des primes est une mesure ayant l'efficacité sociopolitique voulue. Les différences entre les cantons sont néanmoins considérables. Si la famille monoparentale, la famille de la classe moyenne et la famille nombreuse bénéficient partout de réductions de primes, la retraitée n'en reçoit pas dans les cantons de Lucerne, Uri, Schwyz, Schaffhouse, Appenzell Rhodes-Ext., Saint-Gall, Argovie, Grisons, Tessin, Vaud et Valais. En 2000, elle en recevait encore dans les cantons de Schwyz, Schaffhouse, Appenzell Rhodes-Ext. et Grisons.

La réduction de primes représente en moyenne, pour tous les exemples et pour l'année 2002, 5,5 % du revenu disponible. C'est dans le canton de Neuchâtel que l'allègement est le plus substantiel, avec 9,1 %, et dans celui de Nidwald qu'il est le plus faible, avec 2,7 %. Une analyse multivariée montre que c'est surtout dans les cantons ayant des coûts de santé élevés et une forte représentation des partis de gauche au gouvernement que les cas de figure bénéficient d'une réduction importante. Il existe aussi un lien bivarié significatif entre le taux de sollicitation des subsides fédéraux et l'ampleur de la réduction, mais celui-ci n'est pas confirmé par l'analyse multivariée.

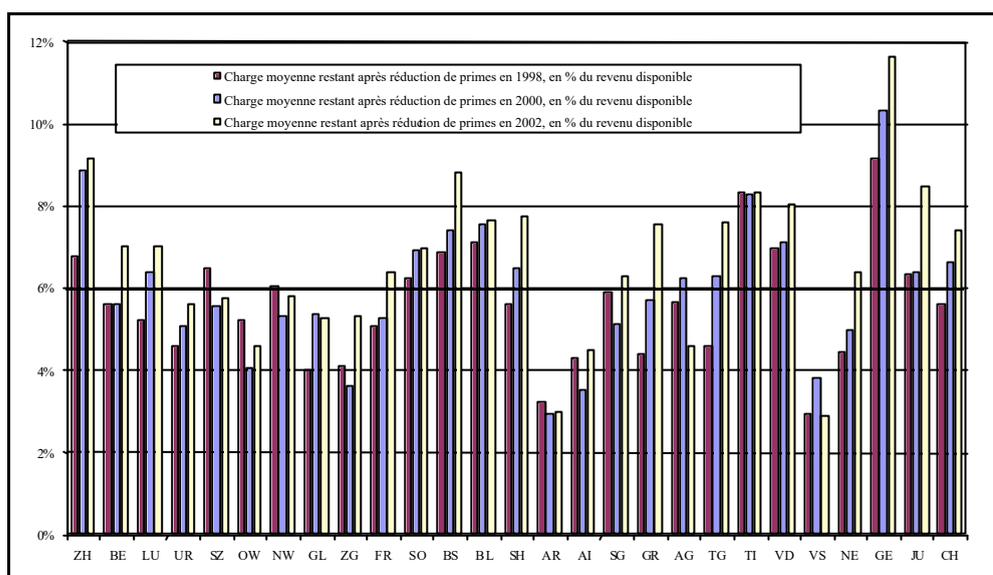
Les objectifs sociopolitiques sont-ils atteints ?

La prime moyenne à la charge des assurés, après réduction des primes, s'élevait à 7,4 % du revenu disponible en 2002, en moyenne nationale pour les quatre cas de figure retenus.

Dans son message relatif à la loi sur l'assurance-maladie, le Conseil fédéral avait fixé comme objectif que les primes ne devaient pas dépasser 8 % du revenu imposable. Nos calculs nous amènent à supposer qu'une charge des primes de 8 % du revenu imposable représente grosso modo 6 % du revenu disponible. Il apparaît donc qu'en 2002, l'objectif fixé par le Conseil fédéral n'est pas atteint, tous exemples confondus, dans les cantons de Zurich, Berne, Lucerne, Fribourg, So-

leure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Saint-Gall, Grisons, Thurgovie, Tessin, Vaud, Neuchâtel, Genève et Jura.

Charge moyenne due à la prime, après réduction de primes, en pourcentage du revenu disponible, en 1998, en 2000 et en 2002



Aide à la lecture: 6% du revenu disponible représentent en moyenne, pour les cas de figure examinés, environ 8% du revenu soumis à l'impôt cantonal.

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

- La charge supportée par la *retraîtée*, après la réduction de primes, n'est inférieure à 6 % du revenu disponible que dans les cantons de Nidwald, Glaris, Zoug, Appenzell Rhodes-Int. et Thurgovie.
- La charge supportée par la *famille de la classe moyenne* pour les primes de l'assurance obligatoire des soins, après réduction, n'est inférieure à 6 % du revenu disponible que dans les cantons de Schwyz, Obwald, Appenzell Rhodes-Ext., Appenzell Rhodes-Int. et Valais.
- La situation se présente sous un jour un peu plus favorable pour la *famille nombreuse* : pour elle, cette charge reste inférieure au seuil des 6 % dans les cantons d'Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald, Glaris, Zoug, Fribourg, Appenzell Rhodes-Ext., Appenzell Rhodes-Int., Saint-Gall, Argovie, Vaud, Valais et Neuchâtel.

- C'est pour la *famille monoparentale* que la situation est la plus favorable : elle n'est amenée à consacrer plus de 6 % de son revenu disponible au paiement des primes que dans les cantons de Zurich, Bâle-Campagne, Grisons et Genève.

En résumé, on constate que dans les cantons de Zurich, Lucerne, Soleure, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Saint-Gall et Grisons, la charge supportée par les cas de figure est supérieure aux 8 % du revenu imposable constituant l'objectif initial du Conseil fédéral, sans pour autant que ces cantons n'épuisent les subsides fédéraux à disposition.

Une analyse statistique approfondie (multivariée) des facteurs pouvant influencer sur l'efficacité sociopolitique de la réduction des primes montre que ce sont les coûts de l'assurance-maladie et leur croissance, le taux de sollicitation des subsides fédéraux et l'importance de la représentation des partis de gauche au gouvernement qui peuvent le mieux expliquer le volume de la charge qui reste à supporter pour le paiement des primes. Le rapport entre cette charge et les coûts de l'assurance-maladie et leur croissance est positif. Il est négatif en revanche en relation avec la force des partis de gauche et le taux de sollicitation des subsides fédéraux. En d'autres termes, la charge qui reste à supporter pour le paiement des primes est systématiquement moindre lorsque les partis de gauche sont forts et les subsides fédéraux entièrement utilisés.

A la fin de 2001, le Conseil des Etats a introduit dans la discussion relative à la 2^e révision partielle de la loi sur l'assurance-maladie une nouvelle version de l'« objectif social » : pas plus de 8 % du revenu soumis à l'impôt fédéral, corrigé d'un facteur de fortune. Nos calculs montrent que, pour la moyenne des cas de figure, les cantons de Zurich, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Grisons, Thurgovie, Tessin, Genève et Jura ne satisfont pas à cet objectif. Il est à relever que parmi eux, Zurich, Bâle-Campagne, Schaffhouse et Grisons n'utilisent pas entièrement les subsides fédéraux.

Le Parlement n'a pas repris la proposition du Conseil des Etats et a proposé que les cantons fixent – à l'intérieur d'une fourchette donnée – des limites à ne pas dépasser pour certaines catégories de revenu.

Quels sont les changements survenus entre 1998, 2000 et 2002 ?

En raison de la hausse des primes, la charge restant à supporter après la réduction des primes est passée, en moyenne suisse, de 5,6 % (1998)

à 6,7 % (2000), puis à 7,4 % (2002) du revenu disponible. La situation de la *retraîtée* s'est dégradée entre 1998 et 2002. La charge supportée en moyenne par ce groupe a augmenté de 2,1 points, passant de 5,7 à 7,8 %. La situation de la *famille de la classe moyenne* a quant à elle évolué de manière moins défavorable : sa charge moyenne est passée de 7,6 % (1998) à 8,3 % (2002) du revenu disponible, soit une augmentation de 0,7 point. Pour la *famille nombreuse*, la comparaison n'est possible qu'avec l'année 2000 : en deux ans, la charge supportée en moyenne est passée de 7,0 à 7,7 %. Enfin les *familles monoparentales*, comme les années précédentes, profitent fortement de la réduction des primes. Cependant la charge supportée par ce groupe a elle aussi nettement augmenté, passant de 3,5 % (1998) à 5,9 % (2002) du revenu disponible.

Riassunto

Il rapporto presenta i risultati di un'indagine sull'efficacia socio-politica della riduzione individuale dei premi dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie, condotta nell'estate del 2002 e incentrata sulle tre questioni seguenti:

- in primo luogo si accerta se i Cantoni, tramite riduzione individuale dei premi, applicano in modo efficace la riduzione dei premi dell'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie;
- in secondo luogo si verifica se una volta effettuata la riduzione dei premi l'onere sul reddito dovuto ai premi risultanti è conforme agli obiettivi socio-politici del legislatore;
- in terzo luogo si esamina se e in che modo l'efficacia della riduzione dei premi ha subito modifiche tra il 1998 e il 2002.

L'inchiesta è un aggiornamento del monitoraggio eseguito regolarmente dal 1998 sull'efficacia socio-politica della riduzione dei premi nei Cantoni. Essa offre soprattutto un paragone sulla base del *reddito disponibile*, calcolato detraendo le imposte cantonali, comunali e federali dovute dal reddito netto. Si dovrà chiarire quale quota di questo reddito dovrà 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 dev'essere effettuato nei capoluoghi cantonali e riguardare solo alcuni esempi.

Diventa molto difficile esprimere una regola generale su tale base. L'inchiesta si basa su quattro esempi:

- il primo si riferisce alla situazione di una beneficiaria di rendita che vive da sola con un reddito conseguito in forma di rendite pari a 35'000 franchi;
- il secondo rappresenta la situazione di una madre che provvede da sola all'educazione di due figli di sei e otto anni e che percepisce un reddito lordo di 40'000 franchi compresi gli eventuali alimenti;
- il terzo si riferisce ad una famiglia con quattro componenti (due adulti e due figli di 10 e 15 anni). Il capofamiglia guadagna un

salario lordo di 70'000 franchi. Inoltre la famiglia ha una sostanza di 100'000 franchi;

- 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 ha un reddito lordo di 70'000 franchi e una sostanza di 100'000 franchi.

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

In base ai nostri esempi si può notare che il provvedimento della riduzione individuale dei premi è, come auspicato, efficace dal punto di vista socio-politico. Ciononostante esistono differenze enormi tra i Cantoni. Nel 2002 la madre che educa da sola i propri figli, la famiglia del ceto medio e la famiglia numerosa fruiscono della riduzione in tutti i Cantoni, mentre Lucerna, Uri, Svitto, Sciaffusa, Appenzello Esterno, San Gallo, Argovia, Grigioni, Ticino, Vaud e Vallese non concedono alcuna riduzione alla beneficiaria di rendita. Nel 2000, tuttavia, queste persone avevano beneficiato di una riduzione nei Cantoni Svitto, Sciaffusa, Appenzello Esterno e Grigioni.

La riduzione dei premi si situa in media, per tutti i casi del 2002, al 5,5 per cento del reddito disponibile. La riduzione più sostanziosa (9,1 per cento) è stata registrata nel Canton Neuchâtel, quella più esigua (2,7 per cento) nel Canton Nidvaldo. Un'analisi multivariata indica che sono soprattutto i Cantoni con alti costi per l'assicurazione malattie e con un governo a forte componente di sinistra a sgravare i casi portati ad esempio. Esiste una correlazione bivariata importante tra la quota di utilizzazione dei sussidi federali e la riduzione dei premi, che tuttavia non trova un corrispondente nell'analisi multivariata.

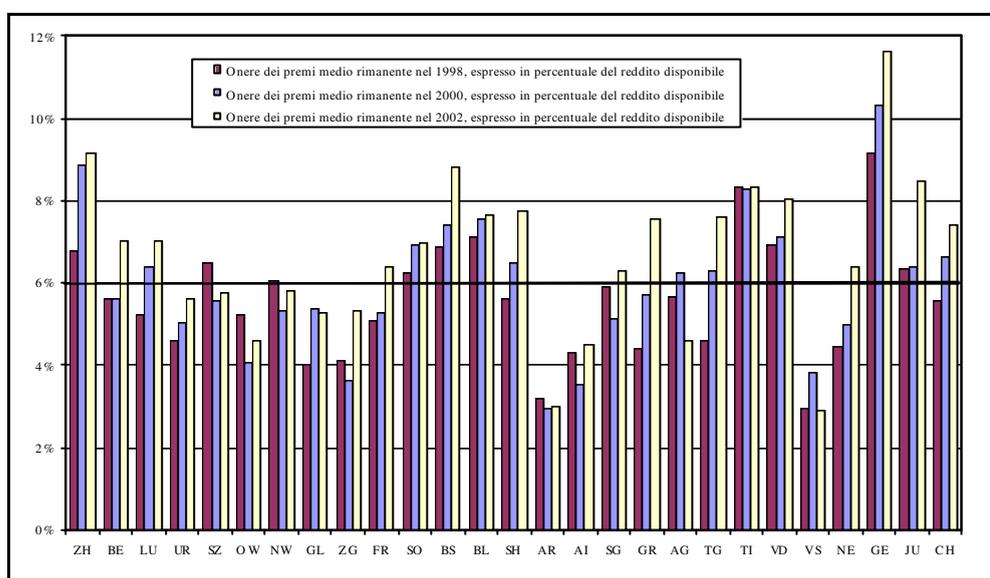
Gli obiettivi socio-politici sono raggiunti?

Nella media svizzera i premi medi al netto degli sgravi dei quattro esempi costituivano nel 2002 il 7,4 per cento del reddito disponibile.

Nel messaggio concernente la revisione della legge sull'assicurazione malattie del novembre 1991 il Consiglio federale aveva formulato come obiettivo un onere massimo dell'8 per cento del reddito imponibile. I nostri calcoli ci lasciano 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 dei casi analizzati per il 2002 la rappresentazione grafica qui di seguito indica che i Cantoni di Zurigo, Berna, Lucerna, 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 1998, nel 2000 e nel 2002



Legenda: 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*, al netto della riduzione, è inferiore al 6 per cento del reddito disponibile solo nei Cantoni Nidvaldo, Glarona, Zugo, Appenzello Interno e Turgovia;
- nel caso della *famiglia del 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, Appenzello Esterno, Appenzello Interno e Vallese;
- la situazione è migliore per quanto riguarda la *famiglia numerosa*. In questo caso nei Cantoni Uri, Svitto, Obvaldo, Nidvaldo,

Glarona, Zugo, Friburgo, Appenzello Esterno, Appenzello Interno, San Gallo, Argovia, Vaud, Vallese e Neuchâtel non viene superata la soglia del 6 per cento del reddito disponibile;

- la situazione della *madre che provvede da sola all'educazione dei figli* è, in paragone, la più vantaggiosa. A riduzione dei premi avvenuta l'onere risulta superiore al 6 per cento del reddito disponibile solo nei Cantoni di Zurigo, Basilea Campagna, Grigioni e Ginevra.

Riassumendo è possibile sostenere che i Cantoni di Zurigo, Lucerna, Soletta, Basilea Campagna, Sciaffusa, San Gallo e Grigioni, pur dovendo sopportare, nel caso degli esempi riportati, oneri rimanenti che superano il limite dell'8 per cento del reddito imponibile proposto dal Consiglio federale, non utilizzano appieno i mezzi messi a disposizione dalla Confederazione.

L'analisi statistica approfondita di possibili fattori d'influenza sull'efficacia politico-sociale della riduzione dei premi indica che i costi dell'assicurazione malattie, la quota di utilizzazione dei sussidi federali, l'incremento dei costi dell'assicurazione malattie e l'influenza dei partiti di sinistra nei governi cantonali costituiscono i fattori di un'analisi multivariata che permettono di spiegare al meglio l'importo dei premi dell'assicurazione malattie al netto della riduzione. Il rapporto che esiste tra l'onere dei premi al netto della riduzione e l'incremento dei costi dell'assicurazione malattie è direttamente proporzionale, mentre diventa inversamente proporzionale se rapportato all'influenza dei partiti di sinistra e alla quota d'utilizzazione dei sussidi federali. Una maggiore influenza di governo dei partiti di sinistra e un completo impiego dei mezzi messi a disposizione dalla Confederazione riducono sistematicamente l'onere dei premi al netto della riduzione.

Alla fine del 2001 il Consiglio degli Stati introduceva, come nuovo elemento di discussione sulla seconda revisione parziale della legge sull'assicurazione malattie, 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 degli esempi riportati, nei Cantoni di Zurigo, Basilea Città, Basilea Campagna, Sciaffusa, Grigioni, Turgovia, Ticino, Ginevra e Giura. Va inoltre ricordato che tra i Cantoni appartenenti a

questo gruppo, Zurigo, Basilea Campagna, Sciaffusa e Grigioni non utilizzano completamente i mezzi messi a disposizione dalla Confederazione.

Il Parlamento non ha approvato la raccomandazione del Consiglio degli Stati ed ha proposto che siano i Cantoni a fissare i limiti degli oneri, in un certo margine, per determinati gruppi di reddito.

Quali cambiamenti è possibile rilevare tra gli anni 1998, 2000 e 2002?

Nella media nazionale dei casi esaminati, l'onere dei premi al netto della riduzione espresso in percentuale del reddito disponibile è salito, in seguito all'aumento dei premi, dal 5,6 (1998) al 6,7 per cento (2000), per raggiungere il 7,4 per cento nel 2002. Tra il 1998 e il 2002 è peggiorata la situazione della *beneficiaria di rendita*. L'onere concernente questo gruppo è aumentato di 2,1 punti percentuali, dal 5,7 al 7,8 per cento. Invece, rispetto a questo gruppo lo sviluppo della situazione della *famiglia del ceto medio* è stata meno sfavorevole. L'onere medio è salito dal 7,6 per cento (1998) all'8,3 per cento (2002) del reddito disponibile, ciò che corrisponde ad un aumento di 0,7 punti percentuali. Per quanto riguarda il caso della *famiglia numerosa*, disponiamo solo delle cifre del 2000 come termine di paragone, da cui è possibile rilevare che l'onere medio è aumentato dal 7,0 al 7,7 per cento. Come del resto già negli ultimi anni, sono le *persone che provvedono da sole all'educazione dei figli* a trarre il maggior vantaggio dalla riduzione dei premi. Nella media svizzera l'onere espresso in percentuale del reddito disponibile per questo gruppo è tuttavia fortemente aumentato, dal 3,5 (1998) al 5,9 per cento (2002).

Summary

The report presents the results of the monitoring survey carried out in summer 2002 concerning the socio-political effectiveness of reductions in individual premiums for compulsory basic health insurance. The survey focused on three aspects:

- Firstly, whether the cantons have effectively reduced premiums for compulsory basic health insurance through individual subsidies.
- Secondly, whether the reduced premiums after subsidies are in line with the socio-political aims of the new law.
- Thirdly, whether and how the effectiveness of premium reductions changed between 1998 and 2002.

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. Primarily it allows a comparison to be drawn up on the basis of *available income*. This is calculated from net income after cantonal, local and federal tax. As part of the survey, the proportion of available income a household has to put aside for compulsory basic health insurance, taking into account subsidies, is calculated. In view of the costs involved, such information can be obtained only for individual sample cases in cantonal capitals. Extrapolation of the results is therefore limited.

The survey is based on four typical sample cases:

- The first is a female pensioner living alone with an annual pension of Fr. 35,000.
- The second sample case is a single parent with two children aged 6 and 8. The parent has a gross annual income of Fr. 40,000 including all maintenance contributions.
- The third is a family of four (two parents and two children aged 10 and 15). The head of the family earns a gross annual salary of Fr. 70,000. In addition the family has assets of Fr. 100,000.

- The fourth case is a large family comprising two adults and four children aged 2, 4, 7 and 10. As in the third example, this family has a gross annual income of Fr. 70,000 and assets of Fr. 100,000.

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

On the basis of our sample cases it can be seen that the principle of subsidising premiums is in line with the socio-political aim of the new law. There are considerable differences from one canton to another, however. In 2002 premiums in the case of the single-parent family, the family of four and the large family were subsidised in all cantons. In contrast, the pensioner received no subsidy in the cantons of Lucerne, Uri, Schwyz, Schaffhausen, Appenzell-Ausserrhoden, St. Gallen, Aargau, the Grisons, the Tessin, Vaud and the Valais. In Schwyz, Schaffhausen, Appenzell-Ausserrhoden and the Grisons pensioners in such a situation did receive a subsidy in 2000.

In 2002, the average premium reduction for all sample cases represented 5.5% of income after tax. The most marked reduction was 9.1% in the canton of Neuchâtel while the smallest reduction could be found in Nidwalden at 2.7%. A multivariable analysis reveals that it is in particular in cantons with high expenditure on health insurance and a large proportion of left-wing representatives in the cantonal government that the sample cases were granted the largest premium reductions. There is, however, a significant bivariable link between the degree to which the corresponding federal funds are used and the size of the subsidies granted. This cannot be confirmed by the results of our multivariable analysis, however.

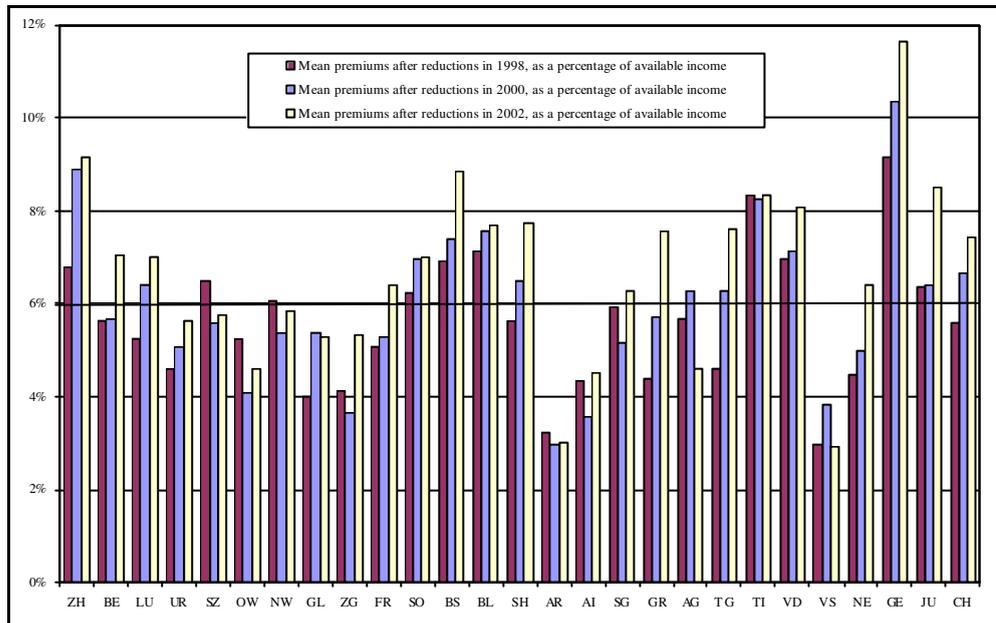
Have the socio-political aims been achieved?

On average the mean premium paid by the four sample cases in 2002 was 7.4% of income after tax.

In its message of November 1991 concerning the law on health insurance the Federal Council proposed an aim of a maximum of 8% of taxable income. According to our calculations it can be assumed that a premium of 8% of income liable to cantonal tax generally works out at around 6% of income after tax. Taking this into account, it can be seen from the graph below that on average the cantons of Zurich, Berne,

Lucerne, Fribourg, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen, St. Gallen, the Grisons, Thurgau, the Tessin, Vaud, Neuchâtel, Geneva and Jura have not achieved the aim set out by the Federal Council according to the analysis of our four sample cases.

Mean insurance premiums paid after reduction as a percentage of income in 1998, 2000 and 2002



Note: In the cases examined 6% of available income corresponds on average to around 8% of income on which cantonal taxes are due.

At the same time there are considerable differences between the four sample cases in certain areas:

- In the case of the *pensioner*, the reduced premium paid was less than 6% of income after tax only in the cantons of Nidwalden, Glarus, Zug, Appenzell-Innerrhoden and Thurgau.
- In the case of the *family of four*, the reduced premium paid for compulsory basic health insurance was less than 6% of income after tax only in the cantons of Schwyz, Obwalden, Appenzell-Ausserrhoden, Appenzell-Innerrhoden and the Valais.
- The situation with regard to the *large family* was slightly better since the reduced premium paid in their case was below the limit of 6% of income after tax in the cantons of Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Zug, Fribourg, Appenzell-Ausserrhoden, Ap-

penzell-Innerrhoden, St. Gallen, Aargau, Vaud, the Valais and Neuchâtel.

- In comparison, the situation for the *single-parent family* was the most favourable. Only in the cantons of Zurich, Basel-Landschaft, the Grisons and Geneva was the reduced premium higher than 6% of income after tax.

In conclusion it can therefore be seen that, with reference to our four sample cases, the reduced premium paid was higher than the 8% of taxable income originally proposed by the Federal Council in the cantons of Zurich, Lucerne, Solothurn, Basel-Landschaft, Schaffhausen, St. Gallen and the Grisons, where the federal funds were apparently not fully used.

A more in-depth statistical analysis of factors which may influence the socio-political effectiveness of premium subsidies reveals that, using several variables, the cost of health insurance, the extent to which available funds are used, the rise in the cost of health insurance and the strength of left-wing parties in cantonal governments are the most plausible explanations for the premiums which the people in question in fact pay. The connection between the reduced premiums and the cost of health insurance as well as the rise in cost is positive. The connection between the reduced premiums and the strength of the left-wing parties as well as the extent to which available funds are used is negative, however. Stronger left-wing parties and use of the total amount of federal funding available thus systematically lead to lower reduced premiums.

At the end of 2001 the Council of States introduced the “social aim“ of 8% of net income liable to federal tax, adjusted by a factor related to assets into the debate surrounding the second partial revision of the law on health insurance. It can be seen from calculations based on our sample cases that this aim was not achieved in the cantons of Zurich, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen, the Grisons, Thurgau, the Tessin, Geneva and Jura. At the same time it should be pointed out that out of these cantons, Zurich, Basel-Landschaft, Schaffhausen and the Grisons did not make full use of the amount of federal funding available.

The federal parliament rejected the proposal put forward by the Council of States that, within a defined band, the cantons should fix premium limits for certain income groups.

What changes can be seen between 1998, 2000 and 2002?

On average throughout Switzerland, for the four sample cases studied reduced premiums as a percentage of income after tax rose from 5.6% (1998) to 6.7% (2000) and to 7.4% in 2002. The situation of the *pensioner* worsened between 1998 and 2002. The average premium she paid rose by 2.1 percentage points from 5.7% to 7.8%. In the case of the *family of four*, their situation did not deteriorate to such an extent. Their average premium rose from 7.6% of income after tax in 1998 to 8.3% in 2002, representing 0.7 percentage points. For the *large family*, comparison is only possible for 2000; in this case the average premium rose from 7.0% to 7.7%. It was the *single-parent families* which profited most from reduced premiums in recent years. On average throughout Switzerland, however, their premiums rose considerably from 3.5% of income after tax (1998) to 5.9% in 2002.

1 Einleitung

Im vorliegenden Bericht werden die Resultate einer Beurteilung der sozialpolitischen Wirksamkeit der individuellen Prämienverbilligung dargestellt. Der Bericht ist eine Aktualisierung von 1998 und 2000 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 und 2000 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.² Vor allem die Situation der *Rentnerin* hatte sich zwischen 1998 und 2000 verschlechtert. Die Belastung für diese Gruppe wurde in 22 Kantonen erhöht. Dagegen hatte sich die Situation für die *Mittelstandsfamilien* im Verhältnis zu 1998 eher verbessert. Sie war aber nach wie vor unbefriedigend gewesen. Die Belastung durch die Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung war im Jahr 2000 nach der Verbilligung in

¹ Balthasar 1998; Balthasar 2001.

² Zur Definition des Begriffs „verfügbares Einkommen“, vgl. Abschnitt 1.2.

20 Kantonen höher als sechs Prozent des verfügbaren Einkommens gewesen. *Alleinerziehende* profitierten 2000 wie schon 1998 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) 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 neun Kantonen nicht erreicht worden.

Die Untersuchung der sozialpolitischen Wirksamkeit der Prämienverbilligung ist als regelmässige Monitoringaktivität im Zweijahresrhythmus angelegt. Entsprechend wurde sie 2002 aktualisiert. Drei Faktoren können zwischen 2000 und 2002 zu Veränderungen geführt haben:

- In verschiedenen Kantonen wurden in den letzten Jahren revidierte Steuergesetze in Kraft gesetzt. Die Revisionen standen meist im Zusammenhang mit der Umstellung auf die Gegenwartsbemessung. Sie beinhalteten aber oft auch weitere Neuerungen, welche die Bemessungsgrundlagen für die Prämienverbilligung betreffen. Die Umstellung auf die Gegenwartsbemessung erfolgte in allen Kantonen ausser Zürich, Thurgau, Tessin, Waadt und Wallis auf den 1. Januar 2001. In Zürich und Thurgau hatte der Übergang bereits am 1. Januar 1999 stattgefunden. Die Kantone Tessin, Waadt und Wallis haben mit Stichtag 1. Januar 2003 umgestellt.
- Weiter haben die Kantone Zürich, Graubünden und Schwyz erhebliche Änderungen an den gesetzlichen Grundlagen der Prämienverbilligung vorgenommen (vgl. Abschnitt 3.1). Zudem aktualisieren die meisten Kantone die Berechnungsgrundlagen für die Prämienverbilligung laufend. In diesem Zusammenhang werden zum Beispiel allfällige Richtprämien und Einkommensgrenzen erhöht sowie Sozialabzüge verändert.
- Schliesslich haben sich die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung im gesamtschweizerischen Durchschnitt zwischen 2000/2001 um 5,5 Prozent und zwischen 2001/2002 um 9,7 Prozent erhöht.³ Dabei sind beträchtliche Unterschiede zwischen den Kanto-

³ BSV 2001, Tabelle 3.02.

nen festzustellen. Es entstand eine zusätzliche Belastung der Haushalte, welche – für die Zielgruppen – durch die Prämienverbilligung aufgefangen werden sollte.

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, wurden im 1998 und 2000 durchgeführten Monitoring der sozialpolitischen Wirksamkeit der Prämienverbilligung die individuelle Prämienbelastung nach Abzug der Prämienverbilligung mit dem *verfügbaren Einkommen* verglichen.⁹ Dieses berechnet sich aus dem Nettoeinkom-

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.

⁹ Vgl. dazu Balthasar 1998.

men reduziert um die 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. Nach unseren Berechnungen entspricht das vom Bundesrat genannte Kriterium „8-Prozent-des-steuerbaren-Einkommens“ im schweizerischen Durchschnitt einer Belastung von 6 Prozent des verfügbaren Einkommens.¹⁰ Die Belastung in Prozent des verfügbaren Einkommens wird auch in der vorliegenden Untersuchung den zentralen Stellenwert einnehmen.

Im Zuge der zweiten Teilrevision des Krankenversicherungsgesetzes hat eine Arbeitsgruppe im Sommer 2002, 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 erarbeitet.¹¹ Auf dieser Grundlage schlug der Bundesrat vor, im Rahmen der 2. KVG-Teilrevision die Prämienverbilligung neu zu gestalten. In Abhängigkeit vom bundessteuerpflichtigen Reineinkommen – korrigiert um zehn Prozent des nach kantonalem Recht steuerbaren Vermögens – sollen die Versicherten je nach Einkommen und Familiensituation einen Anteil der Krankenversicherungsprämien von zwischen zwei und zwölf Prozent selber tragen (vgl. Abschnitt 2.1.2).¹² In der vorliegenden Monitoringstudie werden wir auch die Belastungen in dieser Vergleichsgrösse betrachtet. Da die Einkommensgruppen und – innerhalb der angegebenen Bandbreite – die Belastungsgrenzen jedoch von den Kantonen bestimmt werden, kann diesbezüglich kein einheitlicher Vergleichsmassstab beigezogen werden.

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 Sozial-

¹⁰Vgl. Balthasar 1998 und Balthasar 2001, jeweils Anhänge A2 bis A5.

¹¹Arbeitsgruppe Bundesamt für Sozialversicherung, Eidgenössischen Finanzverwaltung, Eidgenössischen Steuerverwaltung und Konferenzen der kantonalen Finanz- und Sanitätsdirektoren 2002.

¹²Schweizerischer Bundesrat 2002b.

versicherung haben wir die Kantone gebeten, die Prämienverbilligung für vier konkrete Fälle zu berechnen. Jedes der Beispiele geht von einem einheitlichen Bruttoeinkommen und einem einheitlichen Reinvermögen aus. Auf dieser Basis hat die Eidgenössische Steuerverwaltung für den Hauptort jedes Kantons auf Grund seines geltenden Steuergesetzes das steuerbare Einkommen und das steuerbare Vermögen ermittelt sowie Einkommens- und Vermögenssteuern für das Jahr 2001 berechnet. Diese Angaben bildeten die Grundlage für die Berechnung des Anspruchs auf Prämienverbilligung für das Jahr 2002.

Der vorliegende Bericht beruht vor allem auf den Resultaten der im Jahr 2002 durchgeführten Umfrage. Daneben beziehen wir zu Vergleichszwecken die Resultate der 1998 und 2000 durchgeführten Erhebungen mit ein. Weiter stützen wir uns auf Berichte, welche vom Bundesamt für Sozialversicherung und von der Schweizerischen Sanitätsdirektorenkonferenz erarbeitet oder in Auftrag gegeben worden sind.¹³

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 1998 und 2000 ein.
- In Kapitel 5 suchen wir in einem systematisch komparativen Ansatz nach den Faktoren, welche die kantonalen Differenzen der sozialpolitischen Wirksamkeit der Prämienverbilligung erklären können.¹⁴
- Kapitel 6 fasst die Ergebnisse zusammen.

¹³BSV 2001, BSV 2002, SDK 2002, Rüefli/Vatter 2001.

¹⁴Wir stützen uns dabei insbesondere auf die Vorarbeiten, welche Christian Rüefli und Adrian Vatter 2001 im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherung geleistet haben (Rüefli/Vatter 2001).

2 Entwicklungsschritte und Kenngrössen des Prämienverbilligungssystems

Den Ausgangspunkt für eine Beurteilung der sozialpolitischen Wirkung der Prämienverbilligung bildet die nachfolgende Darstellung der wichtigsten Entwicklungen auf Bundesebene seit 2000. Die Ausführungen aktualisieren die Beschreibungen der vorangegangenen Perioden in den 1998 und 2001 publizierten Berichten.¹⁵ Im Abschnitt 2.2 wird die Entwicklung der Ausgaben für die Prämienverbilligung dargestellt.

2.1 Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen auf Bundesebene

Auf Bundesebene hat sich die Beschäftigung mit der Prämienverbilligung in den letzten zwei Jahren auf zwei Schwerpunkte konzentriert. Es sind dies auf der einen Seite die Regelungen, welche Personen in Staaten der Europäischen Gemeinschaft gemäss Abkommen über die Personenfreizügigkeit betreffen. Auf der anderen Seite war die Prämienverbilligung ein wichtiger Diskussionsgegenstand im Rahmen der Debatte zur zweiten Teilrevision des Krankenversicherungsgesetzes.

2.1.1 Regelung der Prämienverbilligung für Personen in Staaten der Europäischen Gemeinschaft gemäss Abkommen über die Personenfreizügigkeit

Am 21. Juni 1999 wurden die sieben sektoriellen Abkommen von der Schweiz, der Europäischen Gemeinschaft (EG) und ihren Mitgliedstaaten unterzeichnet. Das Schweizer Volk hat am 21. Mai 2000 diesen Abkommen zugestimmt. Ziel eines dieser Abkommen – des Abkommens über die Personenfreizügigkeit – ist die stufenweise Einführung der Freizügigkeit für alle Bürgerinnen und Bürger der Schweiz und der EG-Staaten. Dieser Vertrag sieht unter anderem die Koordination der sozialen Sicherheit nach dem Muster der in der EG geltenden Regelungen vor, damit der freie Personenverkehr nicht durch einschränkende sozialversicherungsrechtliche Regelungen behindert wird. Es gilt der Grundsatz der Unterstellung am Erwerbort (Erwerbortprinzip). Das bedeutet, dass Staatsangehörige eines EG-Staates oder der Schweiz den Rechtsvorschriften desjenigen Staates unterliegen, in dessen Gebiet sie ihre Beschäftigung ausüben.¹⁶

¹⁵Vgl. dazu Balthasar 1998, S. 16-20 und Balthasar 2001, S. 33-37.

¹⁶Im Folgenden nach: BSV 2002b sowie Balthasar 2002.

Für den Bereich der Krankenversicherung ergeben sich aus dieser Regelung verschiedene Neuerungen. Neu muss, wer im Ausland wohnt, aber in der Schweiz arbeitet, grundsätzlich sich selbst und seine nicht-erwerbstätigen Familienangehörigen in der Schweiz versichern. Gleiches gilt für Rentnerinnen und Rentner, die in der Schweiz gearbeitet haben und das Alter in einem EG-Staat verbringen. Die einzelnen EG-Staaten können jedoch Sonderbestimmungen erlassen, wonach die betreffenden Personen im Wohnland krankenversichert bleiben müssen oder können. Das schweizerische Parlament hat den Vorgaben des sektoriellen Abkommens mit der Revision des Krankenversicherungsgesetzes vom 6. Oktober 2000 Rechnung getragen. Zudem hat der Bundesrat am 3. Juli 2001 relevante Verordnungen revidiert beziehungsweise erlassen.¹⁷

Beim Vollzug der neuen Regelung wird unterschieden zwischen Personen mit und ohne Anknüpfungspunkt in der Schweiz. Für die Personen ohne Anknüpfungspunkt ist der Bund zuständig. Es handelt sich dabei um Rentnerinnen und Rentner mit einer Schweizer Rente, die in einem Mitgliedstaat der EG wohnen. Der Bund hat die Gemeinsame Einrichtung KVG mit dem Vollzug bei dieser Personengruppe beauftragt. Für die Grenzgängerinnen und Grenzgänger, die nicht-erwerbstätigen Familienangehörigen von in der Schweiz arbeitenden und wohnenden Personen (Kurzaufenthaltende, Aufenthaltende, Niedergelassene) sowie die Bezügerinnen und Bezüger einer Leistung der schweizerischen Arbeitslosenversicherung, welche sich zur Arbeitssuche im Ausland aufhalten sowie deren nicht-erwerbstätige Familienangehörige sind die Kantone zuständig. Soweit diese Personen in der Schweiz versichert sind, steht ihnen das Recht auf Prämienverbilligung zu.

Im Frühjahr 2002 wurde in einem Arbeitspapier der Stand der Vorbereitungen für den Vollzug der neuen Regelung festgehalten.¹⁸ Die Gemeinsame Einrichtung KVG hatte zu diesem Zeitpunkt ein Modell zur Umsetzung der Prämienverbilligung entwickelt. Bei den Kantonen zeichnete sich keine einheitliche Lösung ab. Am weitesten fortgeschritten waren die Kantone, welche in der Arbeitsgruppe der SDK-Ost mit-

¹⁷ Revision: Verordnung über die Krankenversicherung (KVV), Verordnung über den Risikoausgleich in der Krankenversicherung (VORA) und Verordnung über die Beiträge des Bundes zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung (VPVK). Neu erlassen: Verordnung über die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung für Rentner und Rentnerinnen, die in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft wohnen (VPVKEG).

¹⁸ Balthasar 2002.

arbeiteten und dort ein gemeinsames Konzept zur Umsetzung der Prämienverbilligung entwickelt hatten.¹⁹

Der Bundesrat und die Gemeinsame Einrichtung KVG rechneten 2000 mit rund 24'000 in EG-Staaten lebenden Rentnern und Rentnerinnen, welche sich in der Schweiz versichern werden. Bei einer Bezugsquote von 20 bis 31 Prozent sowie einer Prämienverbilligung von rund 1'000 Franken pro Person und pro Jahr wurde mit einem jährlichen finanziellen Aufwand von fünf bis acht Millionen Franken gerechnet, die der Bund alleine zu tragen hätte.

Für die übrigen Personengruppen wurde die Zahl jener Personen, welche sich auf Grund der neuen Regelung in der Schweiz versichern wollen oder müssen, von Interface Politikstudien 2002 auf rund 130'000 Personen geschätzt. Es wurde angenommen, dass voraussichtlich rund 40'000 Personen ein Gesuch für Prämienverbilligung einreichen werden. Die Schätzung ging davon aus, dass die Prämienverbilligung für Personen mit Anknüpfungspunkt an einen Kanton Bund und Kantone rund 42 Millionen Franken kosten wird. Diese Schätzung war wesentlich tiefer als jene des Bundesamtes für Sozialversicherung, welches im Mai 2000 damit gerechnet hatte, dass die Anpassung des Prämienverbilligungssystems an das Abkommen über die Personenfreizügigkeit zu Mehrkosten von schätzungsweise zwischen 60 bis 90 Millionen Franken jährlich führen würde.²⁰ Erste Praxiserfahrungen im Jahr 2003 gehen nun davon aus, dass auch die Schätzung von Interface Politikstudien eher zu hoch ist, da die Zahl der Personen, welche sich freiwillig in der Schweiz versichern, kleiner ist als angenommen wurde.

2.1.2 Zweite Teilrevision des KVG

Am 18. September 2000 präsentierte der Bundesrat dem Parlament eine Botschaft zur zweiten Teilrevision des Krankenversicherungsgesetzes, welche die Prämienverbilligung unverändert liess.²¹ 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 Haushaltseinkommens verwirklicht werden sollte. Diese Lösung sollte einen indi-

¹⁹ Gesundheitsdirektion Kanton Appenzell A.Rh. 2002.

²⁰ Bundesamt für Sozialversicherung 2000b.

²¹ Schweizerischer Bundesrat 2000b.

rekten 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.²²

Gegen diesen Vorschlag regte sich heftiger Widerstand kantonalen Finanzdirektoren. Aus diesem Grund beauftragte der Bundesrat im Sommer 2002 eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern des Bundesamt 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.²³

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

²²BSV 2003.

²³Arbeitsgruppe Bundesamt für Sozialversicherung, Eidgenössische Finanzverwaltung, Eidgenössische Steuerverwaltung und Konferenzen der kantonalen Finanz- und Sanitätsdirektoren 2002.

höchstens zwölf Prozent für das oberste Einkommenssegment vorsehen. Der Gesetzesvorschlag bedingt im Hinblick auf eine gesamtschweizerische Vereinheitlichung des Prämienverbilligungsanspruchs eine neue Bundeskompetenz zur Festlegung der für den Anspruch massgebenden kantonalen Referenzprämie.²⁴

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, scheiterte die Neuerung im Bereich der Prämienverbilligung vorerst auch.

2.2 Entwicklung der Ausgaben für die Prämienverbilligung

Das seit 1996 geltende KVG sieht vor, dass die jährlichen Beiträge des Bundes an die Kantone unter Berücksichtigung der Kostenentwicklung in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung und der Finanzlage des Bundes durch einen einfachen Bundesbeschluss für jeweils vier Jahre festgesetzt werden. Gegenwärtig ist der Bundesbeschluss vom 31. Mai 1999 über die Bundesbeiträge in die Krankenversicherung massgeblich.²⁵ In der nachfolgenden Darstellung D 2.1 sind die maximalen Beiträge des Bundes und der Kantone festgehalten.

²⁴Schweizerischer Bundesrat 2002b.

²⁵Schweizerische Eidgenossenschaft 1999: Bundesbeschluss vom 31. Mai 1999 über die Bundesbeiträge in die Krankenversicherung.

D 2.1: Mittel für die Prämienverbilligung in Millionen Franken

	Jahr	Maximale Beiträge gemäss rechtl. Grundlage			Totalbeitrag nach Reduktion
		Bund	Kantone	Zusammen	
1. Beitragsperiode	1996	1830	640	2470	1815
	1997	1940	776	2716	2087
	1998	2050	922	2972	2263
	1999	2180	1090	3270	2477
Geltender Bundesbeschluss	2000	2213	1106	3319	2533
	2001	2246	1123	3369	2672
	2002	2280	1140	3420	2848
	2003	2314	1157	3471	2961 ¹

Legende: ¹Schätzung des BSV.

Quellen: BSV 1999, Tabelle E.01-A; Schweizerischer Bundesrat 1999, S. 27; Bundesbeschluss vom 31. Mai 1999 über die Bundesbeiträge in die Krankenversicherung; BSV 2000, Tabelle E.03; BSV 2001, Tabelle 4.07; BSV 2002, Tabelle 4.09 sowie BSV-interne Statistiken für die Jahre 2002 und 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 und 2002 um 16,7 Prozent.²⁶

²⁶ Bundes- und Kantonalbeiträge nach Reduktion durch die Kantone für das Jahr 2002, noch unveröffentlichte Statistik des BSV.

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 den Berichten zum Monitoring 1998 und 2000 sind wir ausführlich darauf eingegangen.²⁷ Wir beschränken uns an dieser Stelle auf eine aktualisierte Zusammenfassung mit Hinweisen auf die wichtigsten Veränderungen seit 2000 (Abschnitt 3.1). Dabei stützen wir uns vor allem auf Unterlagen, die von der Schweizerischen Sanitätsdirektorenkonferenz zusammengestellt wurden.²⁸ 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 aufgrund der Steuerdaten automatisch und informiert die mögli-

²⁷ Balthasar 1998, S. 16-21; Balthasar 2001, S. 39-51.

²⁸ SDK 2002.

cherweise Berechtigten automatisch. Die Berechtigten müssen aber die meist weitgehend vordruckten Formulare unterschreiben und als Antrag zurücksenden. Die dritte Gruppe von Kantonen informiert die möglicherweise Berechtigten nicht automatisch aufgrund der Steuerdaten und richtet die Prämienverbilligung nur aufgrund eines Antrags aus.

- Drittens ist zwischen Kantonen mit und ohne festgelegten *Terminen für die Gesuchseingabe* zu unterscheiden.
- Viertens unterscheiden sich die Kantone in den *Modalitäten der Auszahlung*. Von Bedeutung sind diesbezüglich in erster Linie der Adressat der Auszahlung (Kasse oder Versicherter) und der Zahlungszeitpunkt.

In der nachfolgenden Darstellung D 3.1 sind die kantonal spezifischen Ausprägungen zu den vier genannten Faktoren tabellarisch zusammengestellt. Dabei zeigt sich, dass die Kantone Graubünden, Zürich und Schwyz in den letzten zwei Jahren grundsätzlichere Änderungen an ihrem Prämienverbilligungssystem vorgenommen haben, auf die wir nachfolgend kurz eingehen.

Graubünden

Das Bündner Volk beschloss im März 2002 eine Teilrevision des Gesetzes über die Krankenversicherung und die Prämienverbilligung. Aus diesem Grund verfügt der Kanton Graubünden seit dem 1. Januar 2003 über ein Modell, das von einer zumutbaren Prämienbelastung pro Haushalt ausgeht und diese in Prozent des jeweils anrechenbaren Einkommens festlegt. Konkret soll der Selbstbehalt höchstens fünf Prozent des kantonal steuerbaren Einkommens betragen, wenn dieses die Grenze von 10'000 Franken nicht übersteigt. Je weitere 10'000 Franken wird der Satz um einen Prozentpunkt bis maximal zehn Prozent des anrechenbaren Einkommens erhöht. Aus dem damit bestimmten Grad der „Zumutbarkeit“ ergibt sich schliesslich der Gesamtbedarf an Kantons- und Bundesmitteln, die für die Prämienverbilligung jährlich bereitzustellen sind. Das Modell wurde als Gegenvorschlag zu einer im Frühjahr 2000 eingereichten Volksinitiative erarbeitet.²⁹

²⁹NZZ, 11. Oktober 2001.

D 3.1: Eckwerte des Vollzugs in den Kantonen 2002 (Veränderungen gegenüber 2000 sind kursiv gedruckt)

Kanton	Prozent- oder Stufenmodell	Ermittlung Anspruchsberechtigung und Auszahlung	Sind Anträge jederzeit möglich?	Modalitäten Auszahlung	
				Normaler Adressat der Auszahlung	Zahlungszeitpunkt
ZH	Stufenmodell	<i>individuelle Benachrichtigung</i>	nein, 30. September	Kasse	Anfang Jahr
BE	Stufenmodell	automatisch	ja	Kasse	laufend
LU	Prozentmodell	auf Antrag	nein, 30. April	Versicherte	laufend
UR	Prozentmodell	<i>individuelle Benachrichtigung</i>	nein, 30. April	Versicherte	laufend
SZ	<i>Prozentmodell</i>	<i>individuelle Benachrichtigung</i>	nein, 30. April	Versicherte	ab April
OW	Prozentmodell	<i>individuelle Benachrichtigung</i>	nein, 31. Mai	Versicherte	ab Juli
NW	Prozentmodell	<i>individuelle Benachrichtigung</i>	nein, 31. August	Versicherte	ab September
GL	Prozentmodell	<i>individuelle Benachrichtigung</i>	nein, 31. Mai	Kasse	ab September
ZG	Prozentmodell	<i>individuelle Benachrichtigung</i>	nein, 31. März	Kasse	ab April
FR	Stufenmodell	<i>individuelle Benachrichtigung</i>	ja	Kasse	laufend
SO	Prozentmodell	<i>individuelle Benachrichtigung</i>	nein, 31. Juli	Kasse	ab Februar
BS	Stufenmodell	auf Antrag ¹	ja	Kasse	laufend
BL	Prozentmodell	<i>individuelle Benachrichtigung</i>	ja	Versicherte	laufend
SH	Prozentmodell	<i>individuelle Benachrichtigung</i>	bei veränderten Steuerfaktoren bis 15. November	Versicherte	laufend
AR	Prozentmodell	<i>individuelle Benachrichtigung</i>	ja	Versicherte	ab Mai
AI	Prozentmodell	automatisch	nein, 30. Juni	Versicherte	ab Juli
SG	Prozentmodell	<i>individuelle Benachrichtigung</i>	nein, 31. März	Kasse	ab Juni
GR	<i>Prozentmodell</i>	<i>individuelle Benachrichtigung</i>	ja	Kasse	ab September
AG	Prozentmodell	<i>individuelle Benachrichtigung</i>	nein, 30. Juni	Kasse	laufend
TG	Stufenmodell	<i>individuelle Benachrichtigung</i>	ja	Versicherte	ab Juni
TI	Stufenmodell	<i>individuelle Benachrichtigung</i>	ja	Kasse	laufend
VD	Stufenmodell	<i>individuelle Benachrichtigung</i>	ja	Kasse	laufend
VS	Stufenmodell	<i>individuelle Benachrichtigung</i>	ja	Kasse	laufend
NE	Stufenmodell	automatisch	ja	Kasse	laufend
GE	Stufenmodell	<i>individuelle Benachrichtigung</i>	ja	Kasse	laufend
JU	Stufenmodell	automatisch	ja	Kasse	laufend

Legende: ¹Im Kanton Basel-Stadt werden neuerdings monatlich mindestens 100 Personen, welche noch nicht Prämienverbilligung beziehen, aber aufgrund der Steuerdaten möglicherweise berechtigt sind, angeschrieben.

Quelle: SDK 2002, SWICA 2002 (Zahlungszeitpunkt) und persönliche Auskünfte.

Zürich

Mit einer neuen Einführungsgesetzgebung zum Krankenversicherungsgesetz (KVG) hat der Kanton Zürich beim Verfahren zum Bezug der Prämienverbilligung einen Systemwechsel vorgenommen.³⁰ Seit 2002 wird die Prämienverbilligung den bezugsberechtigten Personen nicht mehr automatisch ausgerichtet. Neu ist die Prämienverbilligung von den berechtigten Personen zu beantragen. Die aufgrund der Steuerdaten möglicherweise Berechtigten erhalten dazu in den Monaten Mai und Juni ein Antragsformular direkt zugestellt. Insgesamt wurden 212'600 Antragsformulare für beitragsberechtigte Personen – darunter auch mehrköpfige Familien, die nur ein Formular erhalten – verschickt. Rund 94 Prozent der benachrichtigten Personen haben die Prämienverbilligung für das Jahr 2002 beansprucht. Obwohl sich das Antragsverfahren gut einspielte, musste festgestellt werden, dass schätzungsweise 12'000 beitragsberechtigte Personen keinen Antrag für eine Prämienverbilligung einreichten.

In einer Untersuchung zuhanden der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich wurde den Gründen für diese Tatsache vertieft nachgegangen.³¹ Dabei zeigte sich, dass 54 Prozent der Befragten Nicht-BezügerInnen nicht gewusst haben, dass sie die Prämienverbilligung für das Jahr 2002 nur dann erhalten, wenn sie das Antragsformular einreichen. Interessant war zudem, dass der subjektive Anspruch auf eine Prämienverbilligung meist mit der aktuellen familiären oder finanziellen Situation in Zusammenhang gebracht wird und nicht mit den massgebenden Steuerfaktoren. Dies führt zu falschen Einschätzungen bezüglich dem Anrecht auf eine Prämienverbilligung und damit zum Verzicht auf deren Beantragung.

Schwyz

Seit dem 1. Januar 2002 wird die Prämienverbilligung auch im Kanton Schwyz nach dem Prozentmodell durchgeführt. Danach haben Versicherte Anspruch auf Prämienverbilligung, wenn der Aufwand für die Krankenkassenprämien einen bestimmten Prozentsatz des verfügbaren Einkommens übersteigt. Mit einer Änderungen der Vollzugsverordnung

³⁰ Balthasar/Bieri 2002.

³¹ Balthasar/Bieri 2002.

wurden zudem die Verfahrensabläufe bezüglich Fristen sowie die Definition des massgebenden Einkommens und Vermögens neu geregelt.³²

3.2 Aufwendungen der einzelnen Kantone für die Prämienverbilligung

Die folgende Darstellung D 3.2 bietet eine Übersicht über die von den Kantonen im Rahmen der individuellen Prämienverbilligung budgetierten Beiträge für das Jahr 2001. Wie bereits in den Vorjahren unterscheiden sich die 2001 ausbezahlten Beiträge von den maximal möglichen Mitteln (3'369 Mio. Fr., 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 2001“ 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.³³ Die Unterschiede zwischen den Kantonen erklären sich einerseits dadurch, dass den Kantonen auf Grund ihrer Bevölkerungsgrösse, Finanzkraft und durchschnittlichen Prämienhöhe unterschiedlich hohe Bundesbeiträge zur Verfügung stehen. Andererseits spiegelt sich in den Unterschieden auch ein politischer Wille. Wie bereits erwähnt wurde, haben die Kantone die Möglichkeit, ihre Beiträge zu kürzen. Die Darstellung D 3.2 zeigt, dass 15 Kantone 2001 von diesem Recht Gebrauch gemacht haben. Die Kantone Uri, Schaffhausen, Appenzell-Ausserrhoden und Graubünden haben gegenüber 1999 die Ausschöpfung reduziert. Zürich, Luzern, Obwalden, Solothurn und St. Gallen haben sie erhöht. Elf Kantone schöpfen die Bundesbeiträge gegenwärtig voll aus. Dazu gehören alle Westschweizer Kantone und der Tessin.

³²Staatskanzlei des Kantons Schwyz 2002, Medieninformation vom 19. Dezember 2002.

³³Selbstverständlich weichen die effektiven von den budgetierten Ausgaben ab. Die verfügbaren Zahlen zu den effektiven Aufwendungen enthalten jedoch auch Überweisungen, welche aufgrund 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 2001, Anzahl Bezügerinnen und Bezüger sowie durchschnittliche Höhe der monatlichen Krankenkassenprämien in Franken

Kanton	Budgetierte Beiträge der Kantone 2001	Ausschöpfung in Prozent 2001	BezügerInnen 2001		Durchschnittliche Höhe der monatlichen Prämie in Fr. 2001
			Total Personen ¹	Quoten ²	
ZH	374'499'999	65,9	398'687	32,2	226
BE	445'113'664	100,0	350'275	36,7	214
LU	90'399'984	58,5	124'253	35,7	174
UR	9'359'195	60,0	11'761	34,4	162
SZ	28'228'442	50,0	31'945	24,5	171
OW	14'266'960	100,0	16'343	50,3	164
NW	8'078'865	50,0	16'582	44,3	155
GL	10'330'177	60,0	10'163	26,7	170
ZG	21'509'965	50,0	37'252	37,2	166
FR	109'422'601	100,0	94'665	39,5	219
SO	67'724'898	60,0	70'861	29,2	208
BS	97'711'005	100,0	55'935	29,4	300
BL	70'657'267	58,8	106'131	41,0	225
SH	20'999'769	61,8	24'142	33,1	203
AR	17'692'040	74,0	15'122	28,6	160
AI	4'464'189	70,0	8'794	59,8	145
SG	108'576'506	54,0	155'608	34,5	176
GR	46'217'324	55,0	56'146	29,8	168
AG	121'961'913	50,0	120'467	22,1	190
TG	103'649'688	100,0	101'988	44,8	198
TI	147'120'419	100,0	83'188	27,3	258
VD	309'298'508	100,0	149'548	23,6	288
VS	123'177'478	100,0	96'006	35,0	179
NE	81'360'590	100,0	58'395	35,0	263
GE	207'303'102	100,0	156'141	37,6	336
JU	32'558'516	100,0	26'023	38,7	262
CH	2'671'626'046	79,3	2'376'421	32,7	223

Legende: ¹Zürich und Solothurn: ohne Ergänzungsleistungs-BezügerInnen; Basel-Landschaft und Wallis: Schätzung des Kantons; Total: Anzahl Personen, an welche im Berichtsjahr eine Prämienverbilligung nach KVG ausbezahlt wurde. ²BezügerInnen in Prozent der mittleren Wohnbevölkerung 2001.

Quelle: BSV 2002, Tabellen 3.01, 4.02, 4.09.

3.2.2 Bevölkerung mit Prämienverbilligung

In der Schweiz haben 2001 rund 2,3 Millionen Personen Prämienverbilligungen erhalten. Wie aus Darstellung D 3.2 hervorgeht, entspricht dies rund 33 Prozent der Wohnbevölkerung. Zwischen 1999 und 2001 hat die Zahl der Bezügerinnen und Bezüger nur unwesentlich zugenommen. Der Vergleich der Angaben über den Anteil der Bezügerinnen und Bezüger an der Wohnbevölkerung in Darstellung D 3.2 mit der Statistik des Jahres 1999 im letzten Bericht³⁴ weist aber dennoch auf interessante Veränderungen hin. So hat die Quote der Bezügerinnen und Bezüger in den Kantonen Obwalden und Nidwalden um mehr als zehn Prozent zugenommen. Rückgänge sind in den Kantonen Uri, Schwyz, Solothurn, Schaffhausen, Appenzell-Ausserrhoden und Graubünden festzustellen. Am höchsten ist die Bezugsquote im Kanton Appenzell Innerrhoden mit 59,8 Prozent. Am tiefsten im Kanton Aargau mit 22,1 Prozent.

³⁴ Balthasar 2001, D 3.2.

4 **Beurteilung der sozialpolitischen Wirksamkeit der individuellen Prämienverbilligung**

In Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sozialversicherung haben wir die Kantone gebeten, die Prämienverbilligung für vier konkrete Fälle zu berechnen. Die Fälle repräsentieren vier wichtige Zielgruppen der Prämienverbilligung.³⁵ Jedes der Beispiele geht von einem einheitlichen Bruttoeinkommen und einem einheitlichen Reinvermögen aus. Die Eidgenössische Steuerverwaltung hat für den Hauptort jedes Kantons auf Grund der geltenden Steuergesetze für die vier Fälle das steuerbare Einkommen und das steuerbare Vermögen ermittelt sowie Einkommens- und Vermögenssteuern berechnet. Dabei wurden gegenüber 2000 verschiedene kleinere methodische Änderungen vorgenommen.³⁶

Weiter haben wir den Beispielen die kantonale unterschiedlichen mittleren monatlichen Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung zu Grunde gelegt.³⁷ 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.³⁸

³⁵Vgl. dazu Balthasar 2001.

³⁶Die AHV wurde anders als 1999 zu 100 Prozent in die Besteuerung einbezogen. Weiter wurden nach Rücksprache mit den Kantonen Änderungen bei Versicherungsabzügen sowie bei praxisbezogenen Abzügen gemacht. Neu wurde auch die Prämienverbilligung berücksichtigt.

³⁷Durchschnittliche Prämien für Erwachsene und Kinder werden vom BSV nicht mehr nach Prämienregionen unterteilt berechnet. Nach Rücksprache mit dem BSV haben wir die Angaben der Prämienregion 1 für das Jahr 2000 unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Veränderungen je Kanton fortgeschrieben. Grundlage dafür bildeten die kantonalen Durchschnittsprämien 2002 der obligatorischen Krankenpflegeversicherung mit Unfall, BSV 2002c.

³⁸Folgende Vereinfachungen sind besonders erwähnenswert:

- Es wurde die mittlere monatliche Prämie für die Region 1 als einheitliche Basis angenommen. Innerkantonale regionale Prämienunterschiede wurden nicht berücksichtigt. Zudem gilt es bei der Interpretation der Resultate zu berücksichtigen, dass die effektiven Prämien zum Teil erheblich von den Durchschnittsprämien abweichen können.

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.

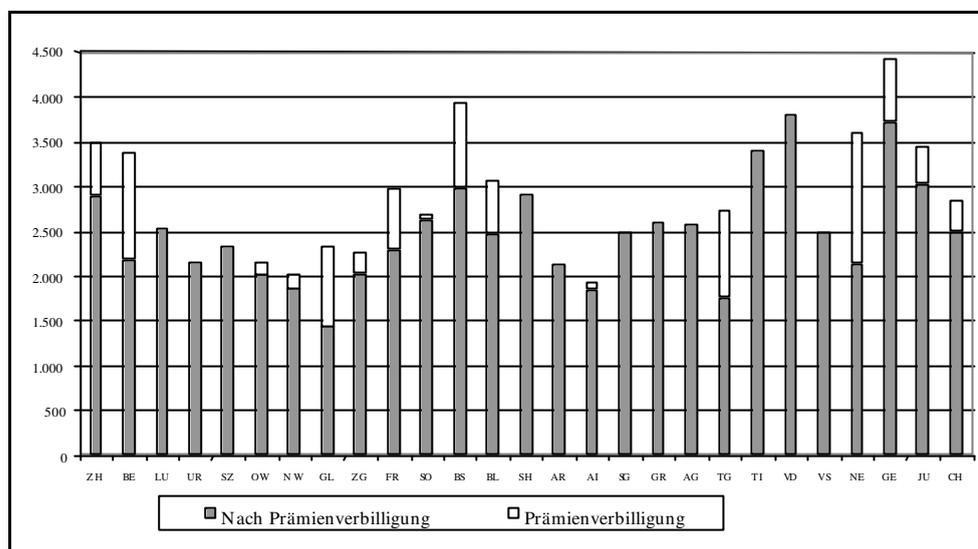
Im Folgenden klären wir zuerst ab, wie hoch die Krankenkassenprämie dieser Person vor und nach der Prämienverbilligung ist. Dann prüfen wir, wie hoch die verbleibende Prämie in Prozent des verfügbaren Einkommens sowie des um den Vermögensfaktor korrigierten bundessteuerpflichtigen Reineinkommens ist. Weiter fragen wir uns, welche finanziellen Mittel der Rentnerin – abhängig von der Kantonszugehörigkeit – nach Abzug von Steuern, Krankenkassenprämie und Miete noch zum Leben bleiben. Und schliesslich vergleichen wir die Ergebnisse der Jahre 1998, 2000 und 2002.

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.

-
- 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.

D 4.1: Rentnerin: Jährliche Prämienbelastung mit und ohne Prämienverbilligung in Franken für das Jahr 2002



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

Die Darstellung zeigt, dass im Jahre 2002 elf Kantone bei diesem Fallbeispiel auf eine Prämienverbilligung verzichteten. Es sind dies Luzern, Uri, Schwyz, Schaffhausen, Appenzell-Ausserrhoden, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Tessin, Waadt und Wallis. 1998 waren es sieben, 2000 neun Kantone gewesen. Während diese Zielgruppe in den Kantonen Nidwalden und Freiburg neu Prämienverbilligung erhält, ist sie in den Kantonen Schwyz, Schaffhausen, Appenzell-Ausserrhoden und Graubünden anders als noch 2000 nicht mehr dazu berechtigt.

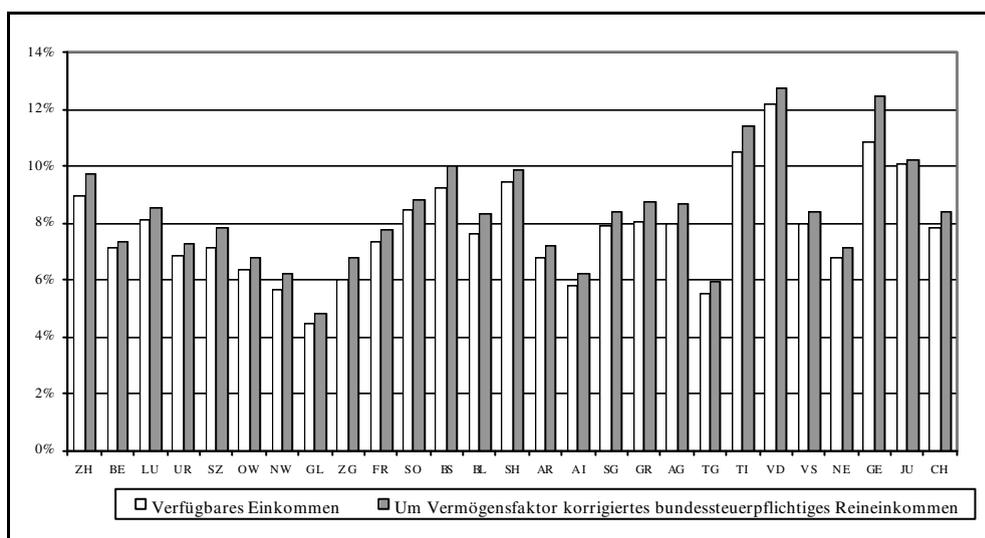
Aus der Darstellung lässt sich weiter ablesen, dass die jährliche Prämienbelastung dieses Fallbeispiels im Durchschnitt aller Kantone durch die Verbilligung um rund 350 Franken auf rund 2'500 Franken gesenkt wurde. 2000 ist die durchschnittliche Reduktion mit rund 430 Franken grösser und die verbleibende Prämie mit durchschnittlich 2'000 Franken markant tiefer gewesen.

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 6 Prozent des verfügbaren Einkommens entspricht nach unseren Berechnungen ungefähr dem vom Bundesrat zur Diskussion gestellten Kriterium „8-Prozent-des-steuerbaren-Einkommens“.³⁹ Nur in fünf Kantonen liegt die Belastung unter diesem Grenzwert. Es sind dies Nidwalden, Glarus, Zug, Appenzell-Innerrhoden und Thurgau. Im Durchschnitt wird die Prämienbelastung der obligatorischen Grundversicherung durch die Verbilligung von 8,9 auf 7,8 Prozent des verfügbaren Einkommens reduziert.

D 4.2: Rentnerin: Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens und des korrigierten bundessteuerpflichtigen Reineinkommens für das Jahr 2002



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

Im Rahmen der zweiten Teilrevision des KVG ist vorgesehen, die Belastungsgrenzen im Verhältnis zum – um einen Vermögensfaktor korrigierten – bundessteuerpflichtigen Reineinkommen festzulegen. Die Festlegung einer einheitlichen Grenze ist allerdings nicht geplant. Vielmehr sollen die Kantone für Anspruchsberechtigte ohne Kinder maximale Eigenanteile von höchstens vier Prozent für das unterste Einkommenssegment und von höchstens 12 Prozent für das oberste Einkommenssegment festlegen. Das vorliegende Fallbeispiel Rentnerin mit einem Renteneinkommen von 35'000 Franken und keinem Vermögen ist wahrscheinlich einem unteren Einkommenssegment zuzuordnen. Auf-

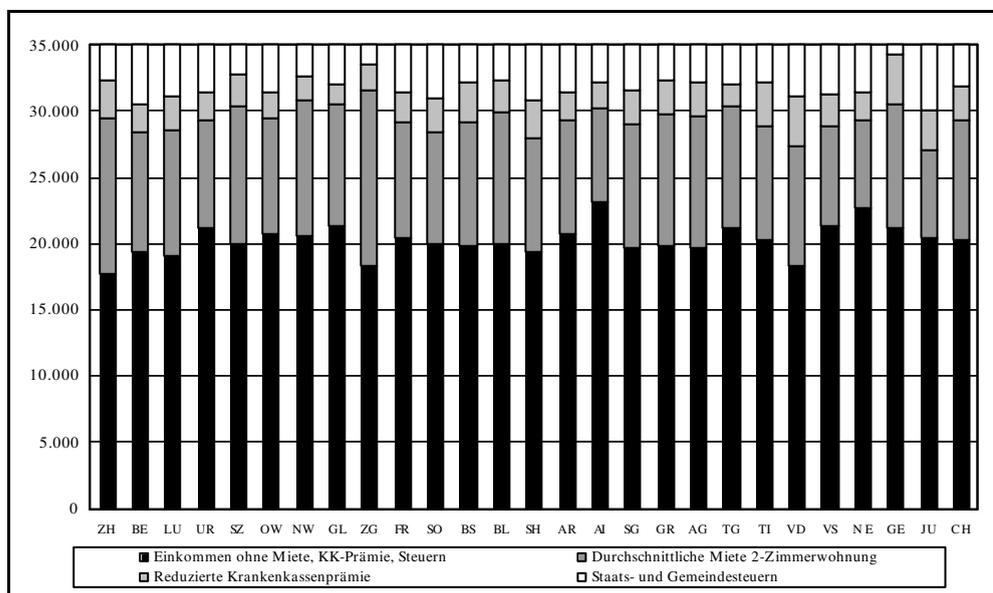
³⁹Vgl. dazu die Anhänge A2 bis A5.

grund der Angaben in Darstellung D 4.2 ist zu vermuten, dass die Belastung dieses Beispiels in den meisten Kantonen eher zu hoch sein wird. Auffällig ist, dass beide Vergleichsgrössen – verfügbares Einkommen und korrigiertes bundessteuerpflichtiges Reineinkommen – zu sehr ähnlichen Resultaten führen.

4.1.3 Finanzielle Mittel nach Abzug von Steuern, Krankenkassenprämie und Miete

Neben der relativen Belastung durch die Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung sind die absoluten Frankenbeträge von Interesse, die der diesem Fallbeispiel zu Grunde gelegten Rentnerin nach Steuern, Krankenkassenprämie und Miete zum Lebensunterhalt verbleiben. Darstellung D 4.3 zeigt, ausgehend vom Renteneinkommen von 35'000 Franken für jeden Kanton, zu welchem Zweck diese Mittel im Wesentlichen verwendet werden müssen.

D 4.3: Rentnerin: Anteile wichtiger Ausgaben am Einkommen in Franken für das Jahr 2002



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

Der oberste Teil der Balken bildet den Teil ab, der für Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern aufgewendet werden muss. Die Steuern für das Fallbeispiel der alleinstehenden Rentnerin können zwischen 2,1 (Genf) und 14,2 Prozent (Jura) des Renteneinkommens ausmachen. Der Anteil der Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung am

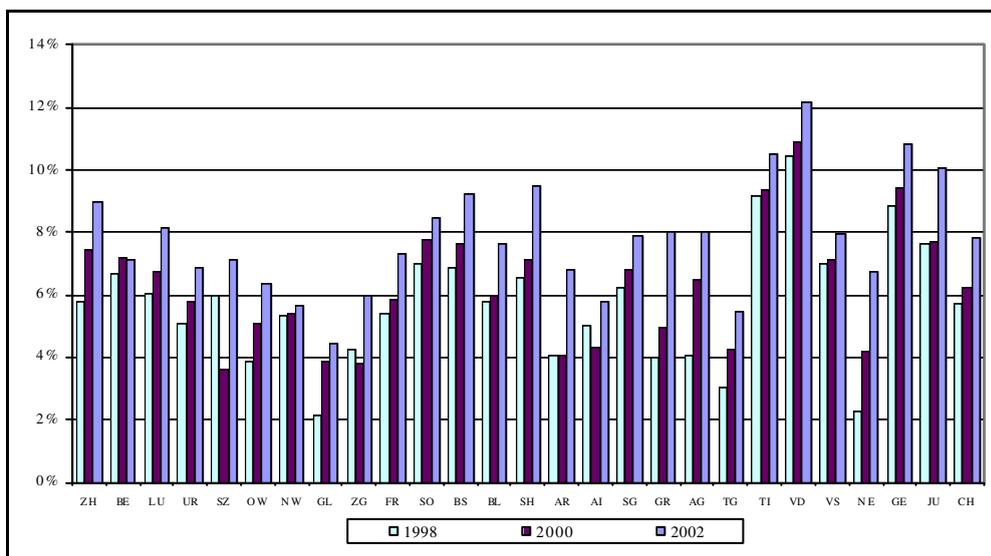
Renteneinkommen beträgt nach der Verbilligung zwischen 4,1 Prozent in Glarus und 10,8 Prozent in Lausanne.

Neben den Steuern und den Krankenkassenprämien bilden die Mieten denjenigen Ausgabenbestandteil, der sich zwischen den Kantonen am stärksten unterscheidet. In der Darstellung sind darum auch die unterschiedlichen durchschnittlichen Mietkosten für eine 2-Zimmerwohnung aufgeführt.⁴⁰ Der unterste Teil der Säulen gibt folglich an, was vom Renteneinkommen von 35'000 Franken nach Abzug von Staats- und Gemeindesteuern, reduzierter Krankenkassenprämie und durchschnittlicher Miete noch bleibt. Es sind dies zwischen 50 Prozent und 66 Prozent des Renteneinkommens in Zürich beziehungsweise in Appenzell-Innerrhoden.

4.1.4 Die Entwicklung seit 1998

Der Vergleich der Ergebnisse der Erhebungen von 1998 und 2000 macht deutlich, dass sich die Situation der Rentnerin erheblich verschlechtert hat. Dies lässt sich in Darstellung D 4.4 erkennen.

D 4.4: Rentnerin: Belastung in Prozent des verfügbaren Einkommens 1998, 2000 und 2002



Quelle: Balthasar 1998, Balthasar 2001 und Erhebung 2002 (siehe Anhang A2 Spalten 14, 18, 19).

⁴⁰Diese Wohnungsgrösse wurde als für das Fallbeispiel typisch angenommen. Zahlen nach BFS 1997c. Aktualisierte Mietzinsszahlen werden erst 2004 verfügbar sein.

Wichtigste Merkmale der Entwicklung sind:

- Die Zahl der Kantone, in welchen dieses Fallbeispiel keine Prämienreduktion erhält, hat sich weiter erhöht.
- Der durchschnittliche Betrag der Prämienverbilligung ist von 473 (1998) auf 429 (2000) und nun auf 354 Franken (2002) zurückgegangen.
- Die nach der Verbilligung verbleibende Prämie hat sich von durchschnittlich 1'831 (1998) auf 2'008 (2000) und nun auf 2'488 Franken (2002) erhöht.
- In 21 gegenüber 13 beziehungsweise 11 Kantonen macht die Belastung durch die Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung nach der Verbilligung mehr als sechs Prozent des verfügbaren Einkommens aus.

Der Vergleich der Ergebnisse von 1998 im Jahr 2002 zeigt, dass sich die Belastung für die Rentnerin in allen Kantonen erhöht hat. 2000 war diese Gruppe in den Kantonen Schwyz, Zug, Appenzell-Innerrhoden und Appenzell-Ausserrhoden besser gestellt gewesen als 1998. Im Durchschnitt ist die Belastung für die Rentnerin von 5,7 auf 6,2 und nun auf 7,8 Prozent des verfügbaren Einkommens angestiegen. Im Vergleich zu den anderen Fallbeispielen liegt diese Zunahme über dem Durchschnitt.

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.

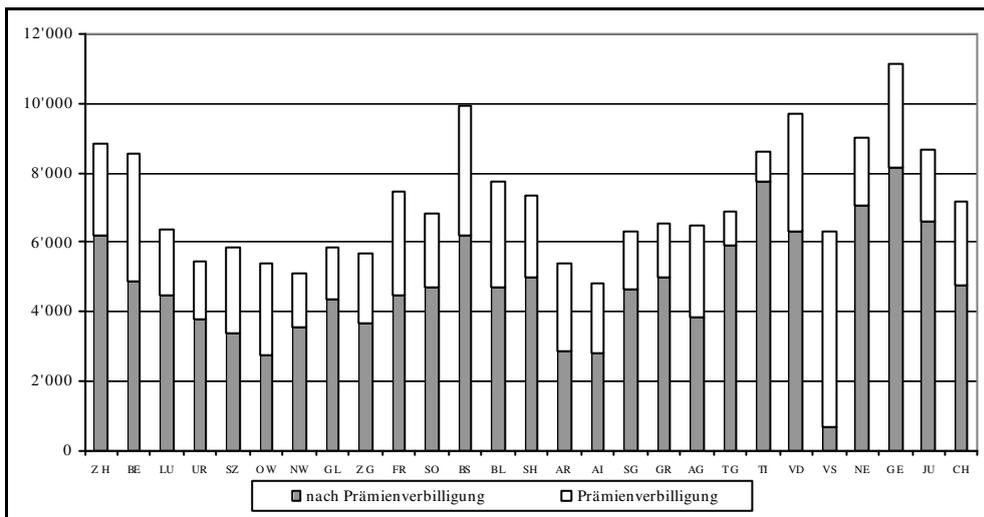
Wiederum gehen wir zuerst der Frage nach, wie hoch die Prämie der obligatorischen Krankenpflegeversicherung für dieses Fallbeispiel vor und nach der Prämienverbilligung ist. Weiter klären wir ab, welcher Anteil des verfügbaren Einkommens beziehungsweise des um den Vermögensfaktor korrigierten bundessteuerpflichtigen Einkommens für die Prämie nach der Verbilligung aufgewendet werden muss. Wir fragen

uns, welche Mittel der Familie bleiben, nachdem sie Sozialversicherungsbeiträge, Steuern, Krankenkassenprämien und Miete bezahlt hat. Abschliessend stellen wir die Resultate des Jahres 2002 jenen für 1998 und 2000 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 Verbilligung zu. In der folgenden Darstellung D 4.5 sind die entsprechenden Ausgaben für die verschiedenen Kantone angegeben.

D 4.5: Mittelstand: Jährliche Prämienbelastung in Franken mit und ohne Prämienverbilligung für das Jahr 2002



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

Es lässt sich erkennen, dass kein Kanton bei diesem Fallbeispiel auf eine Prämienverbilligung verzichtet. Im Jahr 2000 hatte diese Mittelfamilie in den vier Kantonen Zürich, Schwyz, Glarus und Tessin keine Prämienverbilligung erhalten.

Absolut gesehen verbleibt die Belastung in den Kantonen Zürich, Basel-Stadt, 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 4'758 Franken. Aus der Darstellung kann abgelesen werden, dass die Prämientlastung bei diesem Fallbeispiel im Durchschnitt aller Kantone rund 2'400 Franken

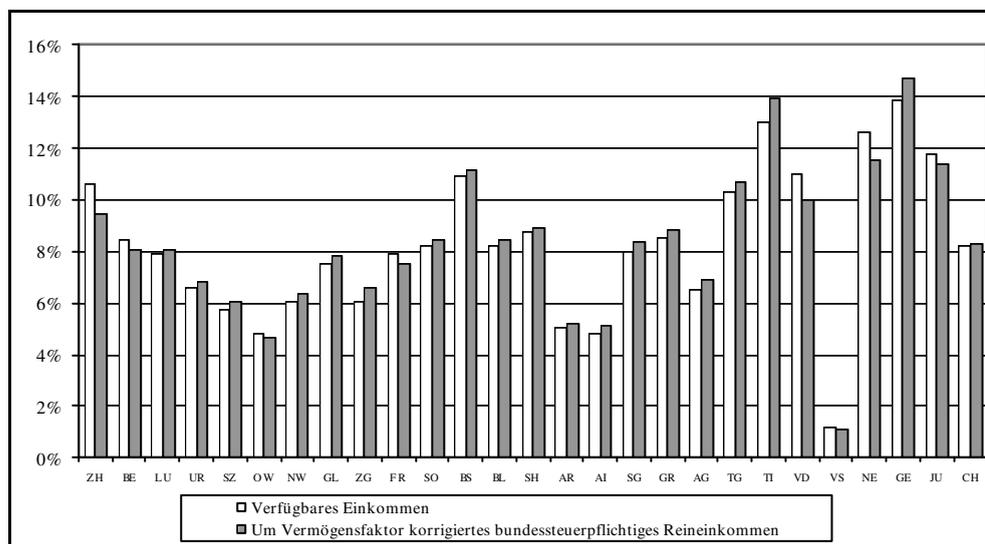
beträgt. Dieser Betrag hat sich gegenüber 2000 erheblich erhöht: Er lag damals bei 1'600 Franken.

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

In der folgenden Darstellung D 4.6 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 12,4 Prozent und danach noch 8,2 Prozent. Wie bei der Rentnerin liegt die Belastung nur in fünf Kantonen (Schwyz, Obwalden, Appenzell-Innerrhoden, Appenzell-Ausserrhoden und Wallis) unterhalb der Marke von sechs Prozent des verfügbaren Einkommens.

D 4.6: Mittelstand: Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens und des korrigierten bundessteuerpflichtigen Reineinkommens für das Jahr 2002



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

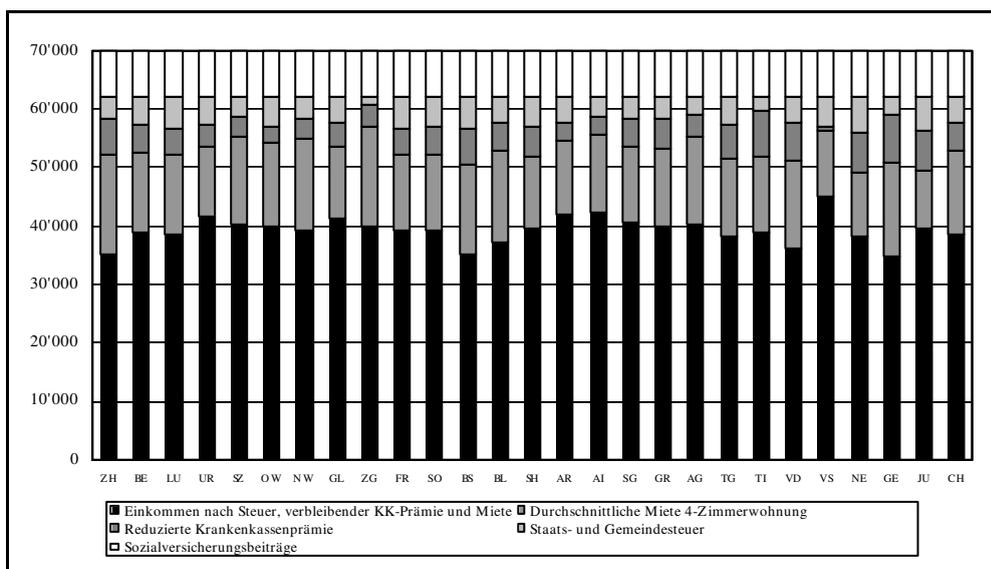
Die Teilrevision des KVG sieht für Anspruchsberechtigte mit Kindern maximale Eigenanteile von höchstens zwei Prozent für das unterste Einkommenssegment und von höchstens zehn Prozent für das oberste Einkommenssegment vor. Welchem Segment die Kantone das vorliegen-

de Beispiel einer Mittelstandsfamilie zuordnen werden, lässt sich nicht sagen. Immerhin macht die Darstellung deutlich, dass die Belastung in den Kantonen Basel-Stadt, Thurgau, Tessin, Neuenburg Genf und Jura über 10 Prozent liegt und daher bei ein Annahme der Revision reduziert werden müsste.

4.2.3 Finanzielle Mittel nach Abzug von Steuern, Krankenkassenprämie und Miete

Wenden wir uns den absoluten Frankenbeträgen zu, welche unserer Mittelstandsfamilie nach Abzug von Sozialversicherungsbeiträgen, Steuern und verbilligten Krankenkassenprämien zum Lebensunterhalt verbleiben. Darstellung D 4.7 zeigt – ausgehend von einem Bruttoeinkommen von 70'000 Franken – wohin die wesentlichen Ausgaben der Beispielfamilie fliessen. Der oberste Teil der Balken bildet die Sozialversicherungsbeiträge ab. Danach folgt der Teil, der für Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern aufgewendet werden muss. Diese Ausgaben bewegen sich zwischen 1'293 Franken in der Stadt Zug und 5'800 Franken in Delemont, was zwischen 1,9 und 8,3 Prozent des Bruttoeinkommens ausmacht. Der Anteil der Krankenkassenprämie am Bruttoeinkommen nach der Prämienverbilligung beträgt zwischen 1,0 Prozent im Kanton Wallis und 11,6 Prozent im Kanton Genf.

D 4.7: Mittelstand: Anteile wichtiger Ausgaben am Einkommen in Franken für das Jahr 2002



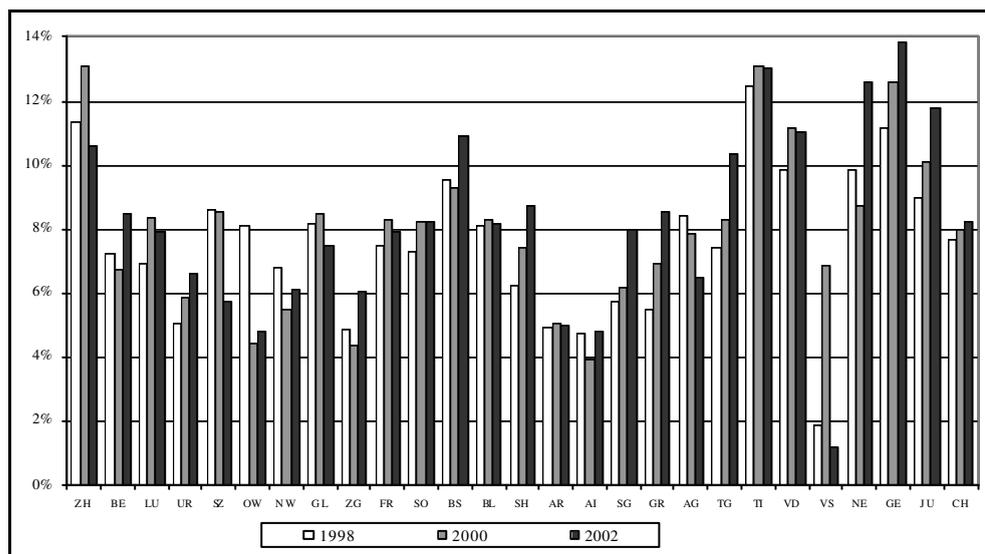
Quelle: BFS 1997c und eigene Erhebung (Anhang A3 Spalten 1, 4, 5, 12 und 17).

Betrachten wir die Mittel, welche unserer Mittelstandsfamilie mit einem Bruttoeinkommen von 70'000 Franken nach Abzug der Sozialversicherung, Steuern, der Krankenkassenprämien und der Miete für eine durchschnittliche 4-Zimmerwohnung für den weiteren Lebensunterhalt bleiben.⁴¹ Der unterste Teil der Säulen in Darstellung D 4.7 gibt diesen Betrag an. Am meisten bleibt der Mittelstandsfamilie im Kanton Wallis (65 Prozent des Bruttoeinkommens), am wenigsten in der Stadt Genf (50 Prozent). Im schweizerischen Durchschnitt hat die den Berechnungen zu Grunde gelegte Mittelstandsfamilie vom Bruttoeinkommen von 70'000 Franken nach Sozialabgaben, Krankenkassenprämie, Steuern und durchschnittlicher Miete noch rund 38'500 Franken für den weiteren Lebensunterhalt. Dieser Betrag ist etwas höher als 2000 (damals waren es 37'912 Franken), was auf eine gewisse Entlastung dieses Beispiels durch Steuern und Krankenkassenprämien hinweist.

4.2.4 Die Entwicklung seit 1998

Im Verhältnis zu den anderen Beispielen hat sich die Situation der Mittelstandsfamilie im Jahr 2002 gegenüber 1998 und 2000 verbessert (vgl. Darstellung D 4.8).

D 4.8: Mittelstand: Belastung in Prozent des verfügbaren Einkommens 1998, 2000 und 2002



Quelle: Balthasar 1998, Balthasar 2001 und Erhebung 2002 (siehe Anhang A3 Spalten 14, 18, 19).

⁴¹ Diese Wohnungsgrösse wurde als für das Fallbeispiel typisch angenommen. Zahlen nach BFS 1997c.

Folgende Entwicklungen lassen sich erkennen:

- Neu erhalten Mittelstandsfamilien in allen Kantonen Prämienverbilligung.
- Der durchschnittliche Betrag der Prämienverbilligung hat sich von 1'393 (1998) auf 1'623 (2000) auf nun 2'416 Franken (2002) erheblich erhöht.
- Die nach der Verbilligung verbleibende Prämie stieg von durchschnittlich 4'341 Franken im Jahr 1998 auf 4'546 Franken im Jahr 2000 leicht auf 4'758 Franken im Jahr 2002. Da jedoch in verschiedenen Kantonen an den Steuersystemen Veränderungen vorgenommen wurden, hat nach Abzug von Krankenversicherungsprämien und Steuern im Durchschnitt eine Entlastung dieses Fallbeispiels stattgefunden.
- Gegenüber 1998 und 2000 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 20 auf 21 Kantone.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich die Belastung in Prozent des verfügbaren Einkommens für die Mittelstandsfamilie vergleichsweise vorteilhaft entwickelt hat. Während dieses Fallbeispiel 1998 7,7 Prozent und 2000 8,0 Prozent des verfügbaren Einkommens für die Krankenkassenprämie aufwenden musste, liegt der Anteil heute bei 8,2 Prozent des verfügbaren Einkommens. Während die Zunahme zwischen 1998 und 2002 bei der Rentnerin 2,1 Prozentpunkte betrug, lag sie bei der Mittelstandsfamilie bei 0,5 Prozentpunkten.

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 Prämientlastung den wirtschaftlich Schwächsten zu Gute kommt. Dazu gehören in vielen Fällen Alleinerziehende.⁴² Die Tatsache, dass zwei Kinder betreut werden müs-

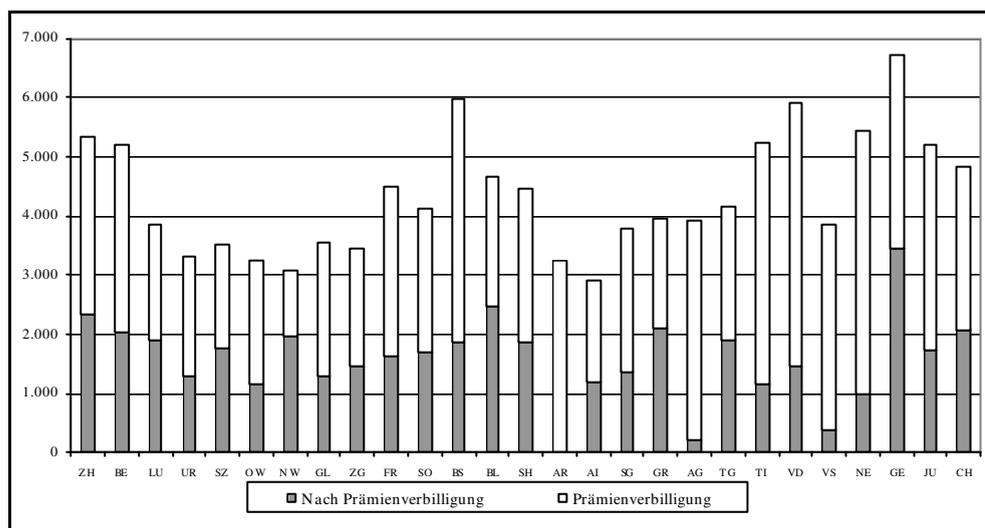
⁴²Vgl. z.B. Leu et al. 1997.

sen, führt dazu, dass vielfach nur sehr beschränkt einer Erwerbstätigkeit nachgegangen werden kann. Dies spiegelt sich in einem relativ tiefen Bruttoeinkommen.

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 4.9 sind die entsprechenden Angaben für die verschiedenen Kantone zu finden.

D 4.9: Alleinerziehende: Jährliche Prämienbelastung in Franken mit und ohne Prämienverbilligung für das Jahr 2002



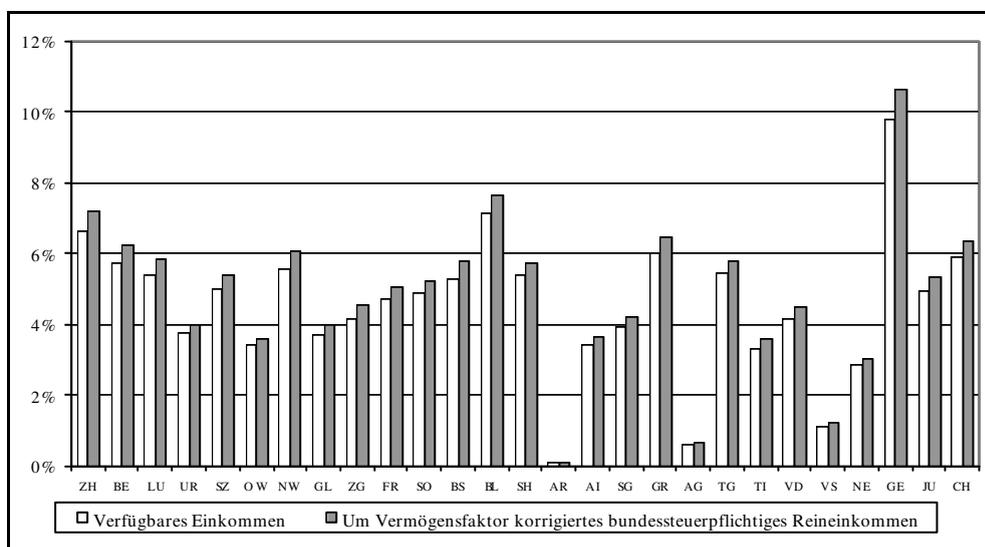
Quelle: Eigene Erhebung (Anhang A4 Spalten 10 und 12).

Personen in der Situation einer Alleinerziehenden mit zwei Kindern und einem relativ tiefen Einkommen kommen in allen Kantonen in den Genuss von Prämienverbilligung. Im Allgemeinen ist die Entlastung erheblich. Die Kantone Appenzell-Ausserrhodens, Aargau, Tessin, Waadt, Wallis und Neuenburg übernehmen in diesem Fall über 75 Prozent der Prämie. Die absoluten Aufwendungen für die Krankenkassenprämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung verbleiben im Kanton Genf am höchsten. Im Durchschnitt aller Kantone wird die jährliche Prämienbelastung durch die Verbilligung von 4'827 Franken auf rund 2'062 Franken reduziert. Dieser Betrag hat sich gegenüber 2000 um 11 Prozent erhöht.

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 4.10) lässt sich feststellen, dass diese in den Kantonen Zürich, Basel-Landschaft und Genf höher ist als sechs Prozent. Gegenüber 2000 ist Zürich neu zu dieser Gruppe gestossen. Im Vergleich zu den anderen untersuchten Gruppen wird dieses sozialpolitische Ziel bei der Alleinerziehenden wesentlich besser erreicht. Die durchschnittliche Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens beträgt vor der Prämienverbilligung 13,8 Prozent, danach sind es noch 5,9 Prozent. Für die Alleinerziehende bedeutet die Prämienverbilligung somit eine substantielle finanzielle Entlastung. Die Zielerreichung im schweizerischen Mittel ist in diesem Fall gut.

D 4.10: Alleinerziehende: Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens und des steuerbaren Einkommens nach kantonalem Steuergesetz für das Jahr 2002



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

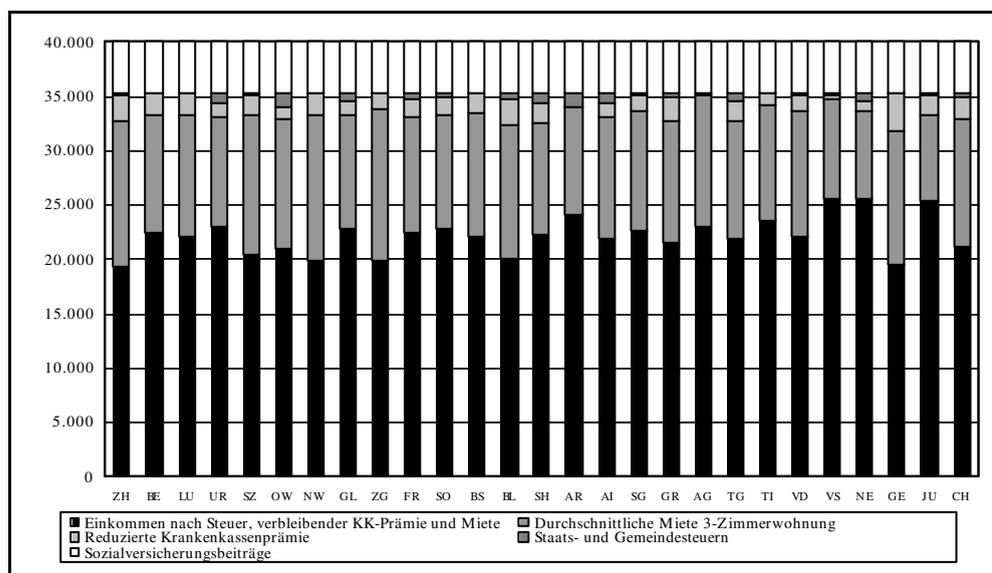
Wie wir erwähnt haben, sieht die Teilrevision des KVG für Anspruchsberechtigte mit Kindern maximale Eigenanteile von höchstens zwei Prozent für das unterste Einkommenssegment und von höchstens zehn Prozent für das oberste Einkommenssegment vor. Wir wagen die Vermutung, dass unser Beispiel einer Alleinerziehenden mit zwei Kindern und einem Bruttoeinkommen von 40'000 der untersten Einkommenska-

tegorie zugeordnet wird. Aus der Darstellung D 4.10 lässt sich für diesen Fall ablesen, dass nur die Kantone Appenzell-Ausserrhoden, Aargau und Wallis den neuen gesetzlichen Anforderungen genügen würden.

4.3.3 Finanzielle Mittel nach Abzug von Steuern, Krankenkassenprämie und Miete

Betrachten wir die Mittel, welche dem Beispiel der Alleinerziehenden mit einem Bruttoeinkommen von 40'000 Franken nach Abzug von Steuern und verbilligten Krankenkassenprämien zum Lebensunterhalt verbleiben. Darstellung D 4.11 zeigt, dass für Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern im Allgemeinen relativ wenig aufgewendet werden muss. Der Anteil der Krankenkassenprämie nach der Verbilligung am Bruttoeinkommen beträgt zwischen 0,06 Prozent im Kanton Appenzell-Ausserrhoden und 8,7 Prozent im Kanton Genf. Im schweizerischen Durchschnitt müssen 5,2 Prozent des Bruttoeinkommens nach der Verbilligung für die Krankenversicherungsprämie aufgewendet werden (2000: 4,6 Prozent).

D 4.11: Alleinerziehende: Anteile wichtiger Ausgaben am Einkommen in Franken für das Jahr 2002



Quelle: BFS 1997c und eigene Erhebung (Anhang A4 Spalten 1, 4, 5, 12 und 17).

Aus der Darstellung D 4.11 sind auch die Mittel ablesbar, welche einer Alleinerziehenden mit zwei Kindern und einem Bruttoeinkommen von 40'000 Franken nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge, der Steuer-

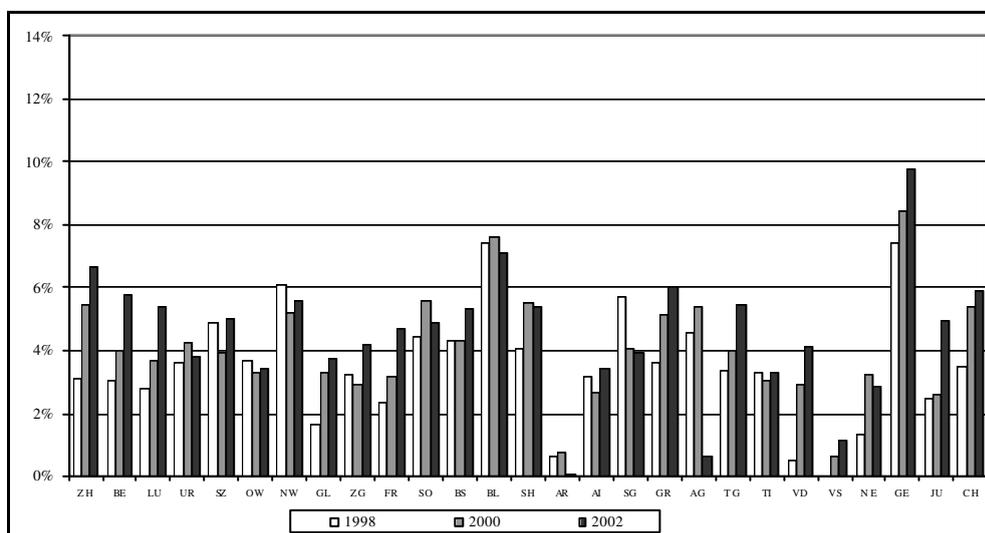
ern, der Krankenkassenprämien und der Miete für eine durchschnittliche 3-Zimmerwohnung bleiben.⁴³ Am geringsten ist dieser Betrag mit 19'300 Franken (oder rund 48 Prozent des Bruttoeinkommens) in Zürich, am höchsten mit 25'787 Franken (oder 64 Prozent des Bruttoeinkommens) in Neuenburg.

4.3.4 Die Entwicklung seit 1998

Für die Gruppe der Alleinerziehenden bedeutet die Prämienverbilligung eine substanzielle finanzielle Entlastung. Im Vergleich zu den Vorjahren lassen sich folgende Entwicklungen beobachten (vgl. Darstellung D 4.12):

- In den Kantonen Uri, Solothurn, Basel-Landschaft, Schaffhausen, St. Gallen, Aargau und Neuenburg hat für sie die Belastung durch die Krankenversicherungsprämie in Prozent des verfügbaren Einkommens gegenüber 2000 abgenommen.

D 4.12: Alleinerziehende: Belastung in Prozent des verfügbaren Einkommens 1998, 2000 und 2002



Quelle: Balthasar 1998, Balthasar 2001 und Erhebung 2002 (siehe Anhang A4 Spalten 14, 18, 19).

⁴³Diese Wohnungsgrösse wurde als für das Fallbeispiel typisch angenommen. Zahlen nach BFS 1997c.

- Wie schon 1998 richten auch in diesem Jahr alle Kantone eine Prämienverbilligung an das Fallbeispiel der Alleinerziehenden mit zwei Kindern und einem Bruttoeinkommen von 40'000 Franken aus.
- Im Allgemeinen ist die Entlastung durch die Prämienverbilligung erheblich. Während 2000 im schweizerischen Durchschnitt 51 Prozent der Prämie übernommen wurden, waren es 2002 57 Prozent.

Die Darstellung D 4.12 macht aber auch darauf aufmerksam, dass sich die Wirksamkeit der Prämienverbilligung für die Alleinerziehende seit 2000 negativ entwickelt hat. Im schweizerischen Durchschnitt ist die Belastung in Prozent des verfügbaren Einkommens stark gestiegen, nämlich von 3,5 Prozent im Jahr 1998 auf 5,4 Prozent im Jahr 2000 und auf 5,9 Prozent im Jahr 2002. Wie schon 1998 und 2000 muss eine Alleinerziehende in den Kantonen Basel-Landschaft und Genf nach der Verbilligung mehr als sechs Prozent des verfügbaren Einkommens für die Krankenkassenprämie aufwenden. Neu zu dieser Gruppe stösst 2002 der Kanton Zürich. Immerhin wird bei der Alleinerziehenden als einzigem Fallbeispiel das sozialpolitische Ziel im schweizerischen Durchschnitt auch im Jahr 2002 erreicht.

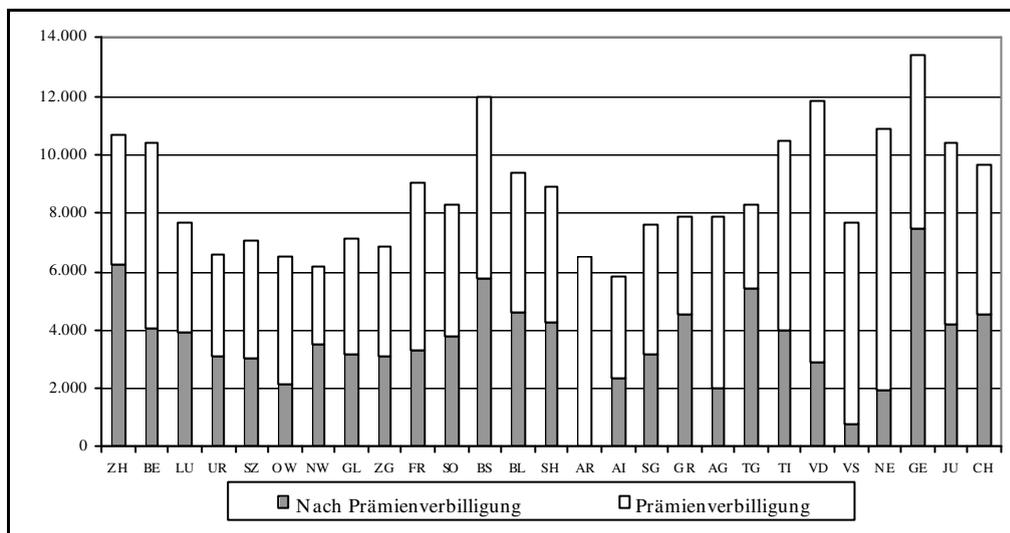
4.4 Beispiel 4: „Grossfamilie“

2000 wurde das Beispiel einer Grossfamilie in das Monitoring der sozialpolitischen Wirksamkeit der Prämienverbilligung aufgenommen. Es handelt sich dabei um eine sechsköpfige Familie (zwei Erwachsene, vier Kinder im Alter von zwei, vier, sieben und zehn Jahren). Deren Vorstand verdient einen Bruttolohn von 70'000 Franken. Zudem gehen wir davon aus, dass diese Familie ein Reinvermögen von 100'000 Franken besitzt.

4.4.1 Krankenkassenprämie vor und nach der Prämienverbilligung

In der folgenden Darstellung D 4.13 sind die Ausgaben für die Grundversicherung vor und nach der Verbilligung angegeben.

D 4.13: Grossfamilie: Jährliche Prämienbelastung in Franken mit und ohne Prämienverbilligung für das Jahr 2002



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

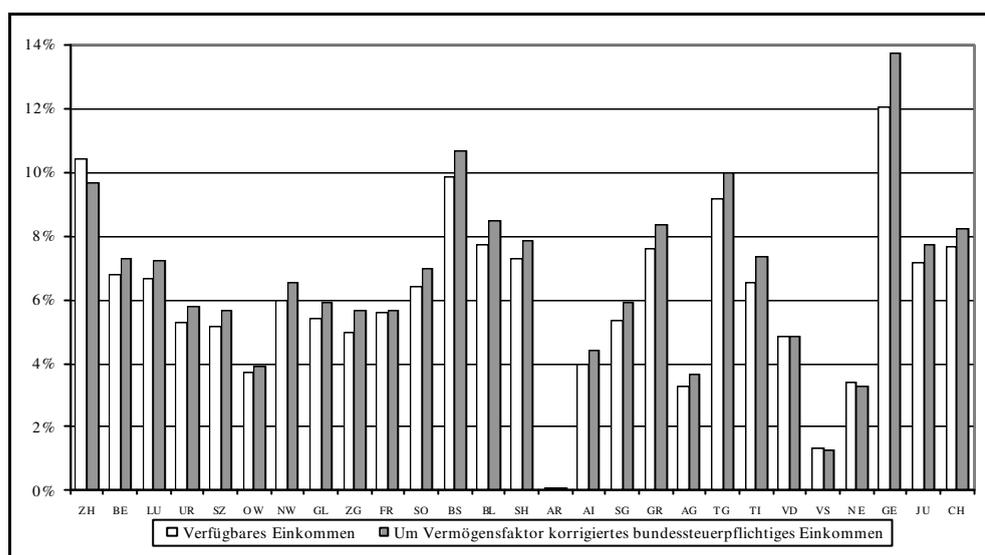
Alle Kantone richten Prämienverbilligung zu Gunsten des Fallbeispiels Grossfamilie mit vier Kindern aus. Nach Abzug der Verbilligung liegt die Belastung der Grossfamilie in den Kantonen Zürich und Genf über 6'000 Franken und ist daher noch besonders hoch. Anders ist die Situation in den Kantonen Appenzell-Ausserrhoden und Wallis, wo die Prämien nahezu vollständig vom Kanton übernommen wird.

Im schweizerischen Durchschnitt beträgt die verbleibende Prämienbelastung bei diesem Fallbeispiel rund 4'600 Franken (2000: 4'100 Franken). Sie ist damit wie schon im Jahr 2000 sogar etwas tiefer als bei der Mittelstandsfamilie mit zwei Kindern. Die durchschnittliche Jahresprämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung der ganzen Familie wird von rund 9'653 auf 4'559 Franken, das heisst um 53 Prozent gesenkt.

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

In der folgenden Darstellung D 4.14 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 4.14: Grossfamilie: Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens und des steuerbaren Einkommens nach kantonalem Steuergesetz für das Jahr 2002



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

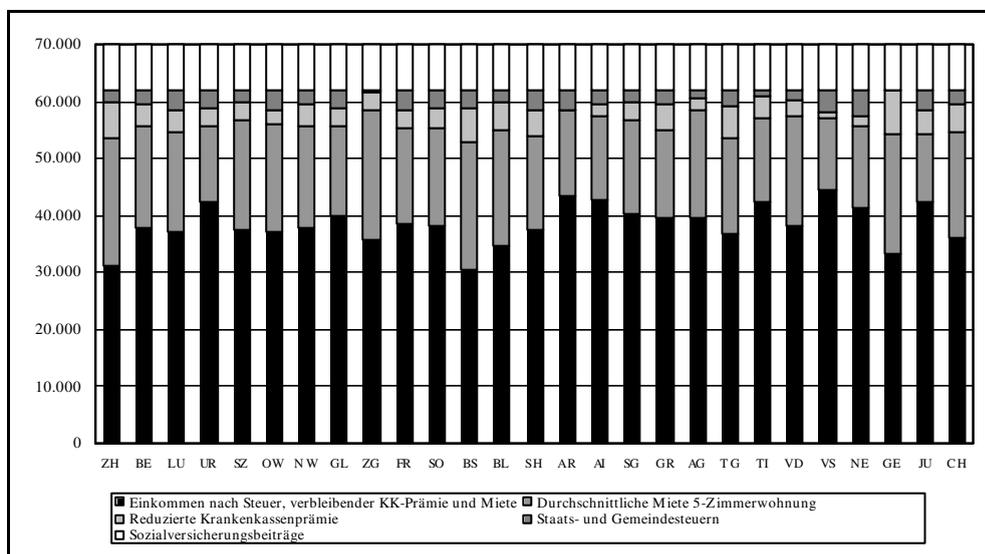
Mit Bezug auf das verfügbare Einkommen beträgt die durchschnittliche Prämienbelastung vor der Prämienverbilligung 16,3 Prozent und danach noch 7,7 Prozent. Oberhalb der Limite von 6 Prozent des verfügbaren Einkommens liegen die 12 Kantone Zürich, Bern (neu gegenüber 2000), Luzern, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen (neu), Graubünden (neu), Thurgau, Tessin, Genf und Jura. Einzig Schwyz hat die Belastung für diese Zielgruppe neu unter 6 Prozent des verfügbaren Einkommens zu senken vermocht. Die Situation ist vorteilhafter als bei der Mittelstandsfamilie, wo die Belastung in 21 Kantonen oberhalb dieser Limite lag.

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 wird. Welchem Segment die Kantone das vorliegende Beispiel einer Grossfamilien zuzuordnen werden, lässt sich nicht sagen. Die Darstellung macht aber deutlich, dass die Belastung in den Kantonen Basel-Stadt und Genf über 10 Prozent liegt und daher bei ein Annahme der Revision in jedem Fall reduziert werden müsste.

4.4.3 Finanzielle Mittel nach Abzug von Steuern, Krankenkassenprämie und Miete

Darstellung D 4.15 zeigt auf, wohin die wesentlichen Ausgaben der Beispielfamilie fliessen. Der oberste Teil der Balken bildet die Sozialversicherungsbeiträge ab. Danach folgt der Teil, der für Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern aufgewendet werden muss.

D 4.15: Grossfamilie: Anteile wichtiger Ausgaben am Einkommen in Franken für das Jahr 2000



Quelle: BFS 1997c und eigene Erhebung (Anhang A5 Spalten 1, 4, 5, 12 und 17).

Wenn wir betrachten, welche Mittel nach Abzug von Sozialversicherungsbeiträgen, Steuern und Krankenversicherung zur Verfügung bleiben (schwarzer und langer grauer Balken), stellen wir in den Kantonen Aargau, Zug und Appenzell-Ausserrrhoden eine besonders vorteilhafte, in den Kantonen Basel-Stadt, Genf und Zürich eine besonders negative Situation fest.

Wird auch die Miete für eine durchschnittliche 5-Zimmerwohnung in den Vergleich einbezogen, lässt sich erkennen, dass in Sion im Kanton Wallis über 63 Prozent und in der Stadt Basel dagegen nur knapp 44 Prozent des Bruttoeinkommens für den weiteren Bedarf verfügbar bleiben (unterster Teil der Säulen in Darstellung D 4.15).⁴⁴ Dies bedeutet,

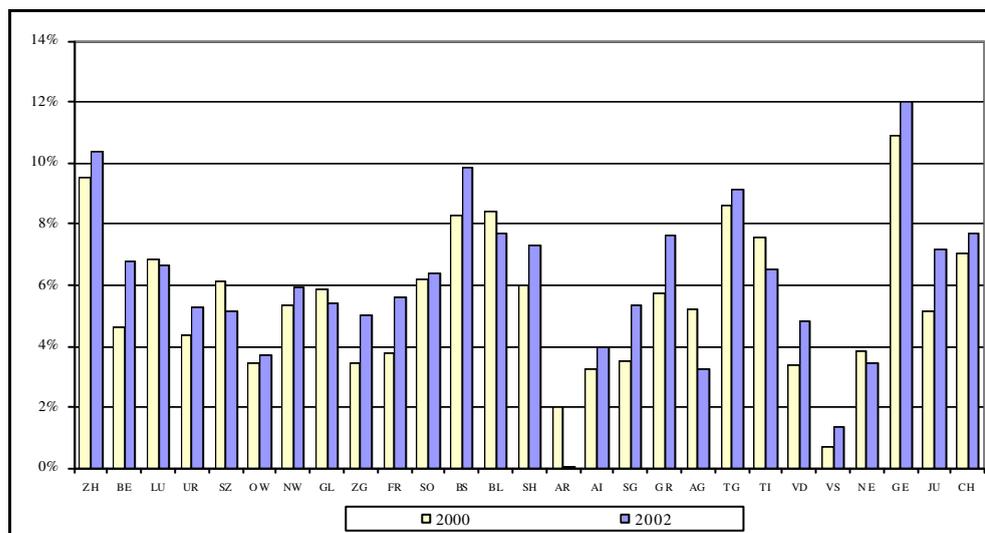
⁴⁴Diese Wohnungsgrösse wurde als für das Fallbeispiel typisch angenommen. Zahlen nach BFS 1997c.

dass bei gleicher Ausgangslage im Kanton Wallis ein Drittel mehr Mittel zur Verfügung bleiben als im Kanton Basel-Stadt!

4.4.4 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 4.16 deutlich wird, hat die Belastung in Prozent des verfügbaren Einkommens bei diesem Familientyp gegenüber 2000 in den Kantonen Luzern, Schwyz, Glarus, Basel-Landschaft, Appenzell-Ausser-rhoden, Aargau, Tessin und Neuenburg abgenommen. Eine erhebliche Zunahme ist im Kanton Bern zu verzeichnen, wo die Belastung von Grossfamilien um mehr als zwei Prozentpunkte zugenommen hat.

D 4.16: Grossfamilie: Belastung in Prozent des verfügbaren Einkommens 2000 und 2002



Quelle: Balthasar 1998, Balthasar 2001 und Erhebung 2002 (siehe Anhang A5 Spalten 14, 18, 19).

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

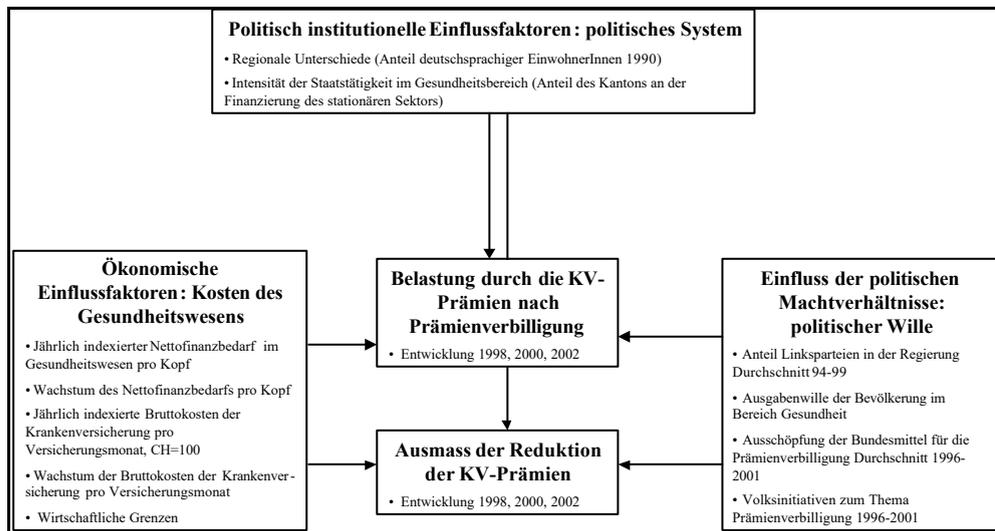
5 Einflussfaktoren auf die Wirksamkeit der Prämienverbilligung

In diesem Kapitel wird untersucht, welche ökonomischen und politischen Faktoren einen Einfluss auf die Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen haben. Im ersten Abschnitt wird dazu ein Wirkungsmodell vorgestellt, welches die in die Untersuchung einbezogenen Einflussfaktoren auf drei Wirkungsebenen zusammenfasst. Auf Grund dieses Modells werden die zur Operationalisierung verwendeten Variablen und die dazugehörigen Hypothesen vorgestellt. Während im zweiten Abschnitt das methodische Vorgehen der statistischen Berechnungen erläutert wird, werden im dritten und vierten Abschnitt die Resultate der durchgeführten Analysen präsentiert.

5.1 Wirkungsmodell und Operationalisierung

In Darstellung D 5.1 ist ein Wirkungsmodell aufgeführt, welches politisch institutionelle Einflussfaktoren, ökonomische Einflussfaktoren sowie Grössen, welche die politischen Machtverhältnisse wiedergeben, unterscheidet.

D 5.1: Wirkungsmodell



Die dargestellten Variablen werden in die Untersuchung einbezogen. Das Wirkungsmodell baut auf den Ergebnissen der Untersuchung von Christian Rüfli und Adrian Vatter auf, welche auf Auftrag des Bun-

desamtes für Sozialversicherung die Kostendifferenzen im Gesundheitswesen zwischen den Kantonen untersucht haben.⁴⁵

Die Operationalisierung der unabhängigen Variablen sowie die postulierten Wirkungszusammenhänge sind in Darstellung D 5.2 aufgeführt.

D 5.2: Hypothesen zu den Wirkungszusammenhängen

Variable	Operationalisierung	Messzeitpunkt	Vermuteter Einfluss auf das Ausmass der Reduktion	Vermuteter Einfluss auf die verbleibende Belastungsquote
Sprache/ Kulturraum	Anteil deutschsprachiger EinwohnerInnen	90	negativ	positiv
Finanzierung des stationären Sektors	Anteil des Kantons an der Finanzierung des stationären Sektors	98	positiv	positiv
Gesundheitskosten	Jährlich indexierter Nettofinanzbedarf im Gesundheitswesen pro Kopf	Durchschnitt 94-99	positiv	positiv
Wachstum Gesundheitskosten	Wachstum Nettofinanzbedarf im Gesundheitswesen pro Kopf	Durchschnitt 94-99	positiv	positiv
Kosten Krankenversicherung	Jährlich indexierte Bruttokosten Krankenversicherung pro Versicherungsmonat	Durchschnitt 94-99	positiv	positiv
Wachstum Kosten Krankenversicherung	Wachstum jährlich indexierte Bruttokosten der Krankenversicherung pro Versicherungsmonat	Durchschnitt 94-99	positiv	positiv
Wirtschaftliche Grenzen	Staatsdefizit pro Kopf	Durchschnitt 94-99	negativ	positiv
Regierungszusammensetzung	Anteil der linken kantonalen Regierungssitze (SPS, DSP, GB)	Durchschnitt 94-99	positiv	negativ
Ausgabenwille	Ausgabenwille der Bevölkerung im Bereich Gesundheit	98	positiv	negativ
Ausschöpfungsquote	Quote der Ausschöpfung der Bundesmittel für Prämienverbilligung	Durchschnitt 97-01	positiv	negativ
Volksinitiativen	Existenz von Volksinitiativen zum Thema Prämienverbilligung	Durchschnitt 97-01	positiv	negativ

⁴⁵Rüefli/Vatter 2001.

Wo entsprechende Daten verfügbar waren, wurden zur Bildung der Variablen Durchschnittswerte mehrerer Jahre verwendet. Dadurch wurden Abweichungen für einzelne Jahre ausgeglichen.

In Darstellung D 5.3 ist die Operationalisierung der abhängigen Variablen beschrieben. Zielgrösse ist einerseits das durchschnittliche Ausmass der Reduktion der Prämienverbilligung der Jahre 1998, 2000 und 2002. Andererseits wurde die durchschnittliche verbleibende Belastung der Krankenkassenprämien nach der Reduktion durch die Prämienverbilligung als abhängige Variable in die Untersuchung einbezogen.

D 5.3: Operationalisierung der abhängigen Variablen

Zielvariable	Operationalisierung	Zeitpunkt
Politischer Wille zur Reduktion	Durchschnittliches Ausmass der Reduktion der Krankenversicherungsprämien	Durchschnitt 98/00/02
Wirksamkeit der Politik	Belastung durch KV-Prämien nach Prämienverbilligung	Durchschnitt 98/00/02

Die Daten stammen erstens aus der bereits erwähnte Untersuchung von Christian Rüefli und Adrian Vatter.⁴⁶ Zweitens haben wir die Ergebnisse unserer eigenen Untersuchungen verwendet.⁴⁷ Drittens konnten wir auf eine Datenbank des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Bern zurückgreifen, welche im Rahmen eines vom SPP „Demain la Suisse“ unterstützten Projektes zu den politisch-institutionellen Bestimmungsgründen kantonaler Staatstätigkeit entstanden ist. Und schliesslich haben wir viertens auf das *Année politique Suisse* zurückgegriffen, um unsere Kenntnisse der kantonalen Volksinitiativen zu vervollständigen.

5.2 Methodisches Vorgehen

Die möglichen Wirkungszusammenhänge zwischen den verschiedenen dargestellten Variablen und der Prämienreduktion beziehungsweise der verbleibenden Prämienbelastung werden anhand eines zweistufigen Vorgehens mittels bivariater Korrelationen und multivariater Regressionen untersucht. Die verwendeten Variablen weisen in den meisten

⁴⁶Rüefli/Vatter 2001.

⁴⁷Balthasar 1998 und 2001 sowie die vorliegende Untersuchung.

Fällen das für Regressionsmodelle notwendige metrische Skalenniveau auf. In einigen Fällen wurden binäre Variablen, sogenannte Dummy-Variablen in die Modellrechnungen einbezogen. Diese können die Werte 0 beziehungsweise 1 annehmen und werden wie metrische Variablen behandelt.

Bei einer grossen Streuung des Wertebereichs der verwendeten Variablen kann es vorkommen, dass die Normalverteilungsannahmen für die Berechnung von Regressionsmodellen verletzt werden.⁴⁸ Dies ist beispielsweise bei den Variablen für die Gesundheitskosten, den Kulturraum und die Ausschöpfungsquote der Fall. Damit diese verzerrenden Einflüsse abgeschwächt werden können, fliessen die Gesundheitskosten logarithmiert in die Modellberechnungen ein. Für den Kulturraum und die Ausschöpfungsquote wurden Dummy-Variablen gebildet. Für alle Kantone mit deutschsprachiger Mehrheit wurde der Wert 1 eingesetzt. Die Westschweizer Kantone und der Tessin wurden in der Folge mit dem Wert 0 kodiert. Ähnlich wurde auch mit der Ausschöpfungsquote verfahren. Für Kantone, welche die Prämienbeiträge zu 100 Prozent ausschöpfen, wurde der Wert 1 eingesetzt. Alle übrigen Kantone mit geringeren Ausschöpfungsquoten haben den Wert 0 erhalten.

Eine weitere Prämisse des linearen Regressionsmodells besagt, dass zwischen den verwendeten unabhängigen Variablen kein zu starker Zusammenhang bestehen sollte, da sonst die Modellschätzungen unzuverlässig werden. Die Überprüfung dieser Voraussetzung hat gezeigt, dass zwischen den beiden Variablen des Kulturraums und der Ausschöpfung ein starker Zusammenhang besteht. Dieser resultiert daher, dass alle Kantone der Westschweiz und der Tessin die Prämienbeiträge für die Jahre 1998, 2000 und 2002 voll ausgeschöpft haben. In der Folge wurden alle Regressionsmodelle unter den möglichen Ein- und Ausschlussvarianten dieser beiden Variablen berechnet.⁴⁹

Die Schätzungen der präsentierten Regressionsmodelle basieren auf der Methode der „schrittweisen Regression rückwärts“ (backward). Bei der Backward-Methode wird die lineare Regression zuerst mit einem Vollmodell ausgeführt, welches alle erklärenden Variablen beinhaltet. Da-

⁴⁸Vgl. Backhaus 1990, S. 34ff.

⁴⁹Zur Berechnung der Regressionskoeffizienten wurde die Methode der kleinsten Quadrate (OLS= ordinary least squares) angewendet. Die Methode der kleinsten Quadrate bestimmt die Regressionskoeffizienten derart, dass die Summen der ungeklärten quadrierten Abweichungen zur Regressionsgerade für alle Beobachtungen minimiert werden.

nach werden schrittweise die am wenigsten signifikanten Prädiktoren entfernt. Versuchsweise wurden auch die Verfahren „forward“ und „stepwise“ angewandt.⁵⁰ Diese Berechnungsverfahren sowie die Modellvarianten unter Ein- und Ausschluss der stark untereinander korrelierenden Variablen Kulturraum und Ausschöpfungsquote führten in den meisten Fällen zu identischen Ergebnissen. Diese Tatsache weist zusammen mit den jeweiligen Ergebnissen der Teststatistiken auf eine hohe Robustheit der empirischen Resultate hin.

Alle Berechnungsvarianten wurden mit den in Darstellung D 5.3 aufgeführten abhängigen Variablen durchgeführt. Dabei zeichneten sich die Regressionsmodelle mit den Durchschnittswerten für die Jahre 1998, 2000 und 2002 durch die grösste Erklärungskraft und Stabilität hinsichtlich der verschiedenen Berechnungsvarianten aus. Die Präsentation der Ergebnisse bezieht sich daher ausschliesslich auf die Berechnungen mit den durchschnittlichen Werten für die Prämienreduktion und die verbleibenden Prämienbelastung.

Im folgenden Abschnitt 5.3 wird die durchschnittliche Reduktion der Krankenversicherungsprämien durch die Prämienverbilligung zuerst bivariat und dann multivariat betrachtet. Im Abschnitt 5.4 wird für die verbleibende Belastung der Krankenversicherungsprämien nach Reduktion durch die Prämienverbilligung eine analoge Vorgehensweise angewandt.

5.3 Analyse der durchschnittlichen Reduktion der Krankenversicherungsprämien

In Darstellung D 5.4 sind die bivariaten Korrelationen zwischen der durchschnittlichen Reduktion der Prämienverbilligung in den Jahren 1998, 2000 und 2002 und den verschiedenen politischen und ökonomischen Faktoren aufgeführt. Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass die meisten der untersuchten Grössen in der postulierten Richtung mit der durchschnittlichen Reduktion der Krankenkassenprämien zusammenhängen. Lediglich die Zusammenhänge mit den Variablen „Ausgabenwille der Bevölkerung“ und „Existenz von Volksinitiativen“ weisen in eine andere Richtung als auf Grund der Hypothesen angenommen wurde. Der Zusammenhang zwischen der durchschnittlichen Reduktion der

⁵⁰Vgl. Backhaus et al. 1990, S. 23.

Krankenversicherungsprämien und den Volksinitiativen ist jedoch statistisch nicht signifikant.

D 5.4: Zusammenhang zwischen dem Ausmass der Prämienreduktion und verschiedenen möglichen Einflussfaktoren: Resultate der bivariaten Betrachtung

Unabhängige Variablen	Durchschnitt der Reduktion der KV-Prämien 98/00/02
Politisch institutionelle Faktoren	
Kulturraum (Dummy)	-.694**
Finanzierung des stationären Sektors	.199
Ökonomische Einflussfaktoren	
Gesundheitskosten (Log)	.531*
Wachstum der Gesundheitskosten	.016
Kosten für Krankenversicherung	.718**
Wachstum der Kosten für Krankenversicherung	.324
Wirtschaftliche Grenzen	-.371
Politische Machtverhältnisse	
Stärke der Linksparteien	.516**
Ausgabenwille der Bevölkerung	-.538**
Ausschöpfungsquote (Dummy)	.701**
Existenz von Volksinitiativen (Dummy)	-.388

Signifikanzniveau: *p<0.05, **p<0.01 (zweiseitig)

Den stärksten Zusammenhang mit der Reduktion der Krankenkassenprämien weisen die Ausschöpfungsquote, die Kosten für die Krankenversicherung und die Variable für den Kulturraum auf. Die bivariaten Betrachtungen lassen die Hypothesen bestätigen, dass die vollständige Ausschöpfung der Bundesmittel, hohe Kosten bei der Krankenversicherung sowie die Zugehörigkeit zum lateinischen Sprachraum eine grössere Reduktion der Krankenkassenprämien zur Folge haben. Mittlere Zusammenhänge lassen sich für die Gesundheitskosten und die Stärke der Linksparteien feststellen. Auch die Hypothesen, wonach die Reduktion von der Höhe der Gesundheitskosten und der Stärke der Linksregierungen abhängen, lassen sich somit bestätigen. Die übrigen Zusammenhänge sind deutlich geringer und weisen keine statistische Signifikanz auf. Interessanterweise kann die Annahme, dass der Ausgabenwille der Bevölkerung einen positiven Einfluss auf die Höhe der durchschnittlichen Reduktion der Krankenkassenprämien hat, nicht bestätigt werden. Der Zusammenhang ist vielmehr negativ. Wir interpretieren dies dahin-

gehend, dass die Bevölkerung in Kantonen mit einer vergleichsweise tiefen Reduktion der Krankenkassenprämien bereit für eine höhere Reduktion wäre, während sie sich in Kantonen mit einer hohen Reduktion eher für eine zurückhaltendere Ausgabenpolitik ausspricht.

Im nächsten Schritt wurde mit einem linearen Regressionsmodell die Erklärungskraft der einzelnen Variablen bei Konstanzhaltung der anderen Parameter geschätzt. Das Regressionsmodell wurde mit der Methode „backward“ berechnet, welche die unabhängigen Variablen auf Grund des Signifikanzniveaus ihrer partiellen Korrelationskoeffizienten aus der Regressionsgleichung ausschliesst. Die in der folgenden Regressionschätzung aufgeführten Variablen weisen somit das höchste Signifikanzniveau aller berücksichtigten Erklärungsgrößen auf.

D 5.5: Multiple Regression mit der durchschnittlichen Reduktion der Krankenversicherungsprämien als abhängiger Variable

Unabhängige Variablen	Durchschnitt der Reduktion der KV-Prämien 98/00/02
Konstante	2.308 (1.830)
Kulturraum (Dummy)	-.288 (-1.760)
Kosten für Krankenversicherung	.389* (2.435)
Stärke der Linksparteien	.317* (2.573)
Volksinitiativen zur Prämienverbilligung (Dummy)	-.258 (-2.010)
R ²	.744
Adjusted R²	.695

Signifikanzniveau: *p<0.05, **p<0.01 (zweiseitig). In der oberen Zeile sind die standardisierten Regressionskoeffizienten (Beta) ausgewiesen. In der Klammer finden sich die t-Werte, welche Auskunft geben über die Signifikanz des Zusammenhangs. Multikollinearität kann ausgeschlossen werden, da die Tolerance-Werte bei keinem Modell unter 0.450 betragen. Durbin-Watson's d beträgt 1.861, womit auch Autokorrelation ausgeschlossen werden kann. Die Residualplots lassen keine Hinweise auf Heteroskedastizität erkennen.

Das vorliegende Modell bestätigt die Hypothesen, dass die durchschnittliche Reduktion der Krankenkassenprämien positiv mit den Kosten für die Krankenversicherung zusammenhängt. Auch die Hypothese, dass Kantonsregierungen mit einem hohen Anteil an linken Regierungssitzen in positivem Zusammenhang mit der Höhe der Reduktion

der Krankenkassenprämien stehen, kann bestätigt werden. Diese beide Variablen sind die stärksten Prädiktorvariablen für die Höhe der durchschnittlichen Reduktion. Die Variable für den Kulturraum hat erwartungsgemäss ein negatives Vorzeichen, ist aber statistisch nicht signifikant. Wie bereits bei der bivariaten Analyse ist auch hier das Vorzeichen der Variable für die Lancierung von Volksinitiativen zur Prämienverbilligung entgegen den Erwartungen negativ. Dies bedeutet, dass die Reduktion der Krankenversicherungsprämien in den Kantonen mit Volksinitiativen im Allgemeinen tiefer ist als in den übrigen Kantonen. Die Variable leistet allerdings keinen signifikanten Erklärungsbeitrag zum vorliegenden Modell. Mit Hilfe der vier im Modell integrierten Grössen können knapp 70 Prozent der kantonalen Unterschiede bei der durchschnittlichen Reduktion der Prämienverbilligung erklärt werden.

Sowohl auf Grund der bivariaten als auch der multivariaten Analysen lässt sich erkennen, dass die Kosten für die Krankenversicherung sowie die Stärke der Linksparteien den wichtigsten Einfluss auf die durchschnittliche Höhe der Reduktion der Prämienverbilligung haben. Im Hinblick auf den Einfluss von Volksinitiativen weist die Untersuchung darauf hin, dass in Kantonen mit einem eher geringen Ausmass der Reduktion der Krankenkassenprämien durch die Prämienverbilligung mehr Volksinitiativen zum Thema der Prämienverbilligung lanciert wurden als in den übrigen Kantonen. Dieser Zusammenhang ist statistisch allerdings nicht signifikant.

5.4 Analyse der Belastung durch die Krankenversicherungsprämien nach Reduktion durch die Prämienverbilligung

In Darstellung D 5.6 sind die bivariaten Korrelationen zwischen der durchschnittlichen Belastung der Krankenkassenprämien nach Abzug der Prämienverbilligung in den Jahren 1998, 2000 und 2002 und den verschiedenen erklärenden Variablen aufgeführt. Es zeigt sich, dass lediglich drei Grössen einen signifikanten Einfluss auf die verbleibende Belastung der Krankenkassenprämien haben. Es sind dies die Gesundheitskosten, die Kosten der Krankenversicherung und das Staatsdefizit. Die Gesundheitskosten und die Kosten der Krankenversicherung hängen erwartungsgemäss positiv mit der verbleibenden Belastung durch die Krankenkassenprämie zusammen. Wider erwarten ist dagegen der Zusammenhang zwischen dem Staatsdefizit, welches als Indikator für die wirtschaftlichen Grenzen des Kantons interpretiert werden kann,

und der verbleibenden Belastung durch die Krankenkassenprämie negativ. In Kantonen mit grösserem Staatsdefizit ist die verbleibende Belastung somit statistisch signifikant tiefer als in den übrigen Kantonen.

Von den übrigen Grössen besteht bei der Finanzierung des stationären Sektors erwartungsgemäss ein positiver Zusammenhang: je grösser das Ausmass dieser Finanzierung, desto grösser ist die verbleibende Belastung. Der Zusammenhang erreicht aber das geforderte Signifikanzniveau nicht. Im Hinblick auf das Wachstum der Kosten für die Krankenversicherung und den Ausgabenwillen der Bevölkerung bestehen dagegen die erwarteten negativen Zusammenhänge. Allerdings werden auch dort die geforderten Signifikanzniveaus nicht erreicht.

D 5.6: Resultate der bivariaten Betrachtungen

Unabhängige Variablen	Durchschnitt der Belastung durch KV-Prämien nach Prämienverbilligung 98/00/02
Politisch institutionelle Faktoren	
Kulturraum (Dummy)	-.259
Finanzierung des stationären Sektors	.313
Ökonomische Einflussfaktoren	
Gesundheitskosten (Log)	.251**
Wachstum der Gesundheitskosten	-.234
Kosten für Krankenversicherung	.760**
Wachstum der Kosten für Krankenversicherung	.041
Wirtschaftliche Grenzen	-.455**
Politische Machtverhältnisse	
Stärke der Linksparteien	.199
Ausgabenwille der Bevölkerung	-.345
Ausschöpfungsquote (Dummy)	.339
Existenz von Volksinitiativen (Dummy)	.227

Signifikanzniveau: *p<0.05, **p<0.01 (zweiseitig)

In Darstellung D 5.7 sind die Resultate der multivariaten Analyse aufgeführt. Es wird ersichtlich, dass mit fünf Variablen rund 78 Prozent der kantonalen Unterschiede bei der verbleibenden Belastung der Krankenkassenprämien erklärt werden können. Alle Variablen erreichen die geforderten Signifikanzniveaus. Das vorliegende Modell bestätigt die Hypothesen, dass die verbleibende Belastung der Krankenkassenprämien positiv mit den Kosten für die Krankenversicherung und dem

Wachstum dieser Kosten zusammenhängen. Auch die Hypothesen, dass Kantonsregierungen mit einem hohen Anteil an linken Regierungssitzen und dass Kantone, welche die Prämienbeiträge des Bundes zu 100 Prozent ausschöpfen, systematisch geringere verbleibende Belastung der Krankenkassenprämien haben, können bestätigt werden. Es zeigt sich jedoch, dass die durchschnittliche Höhe der verbleibenden Belastung am besten durch die Kosten der Krankenversicherung und die Ausschöpfungsquote erklärt werden kann.

D 5.7: Multiple Regression mit der verbleibenden Belastung der Krankenkassenprämien nach Abzug der Prämienverbilligung als abhängige Variable

Unabhängige Variablen	Durchschnitt der Belastung durch KV-Prämien nach Prämienverbilligung 98/00/02
Konstante	1.352 (.545)
Gesundheitskosten (Log)	-.385* (-2.493)
Kosten für Krankenversicherung	1.652** (7.694)
Wachstum der Kosten für Krankenversicherung	.320** (3.181)
Stärke der Linksparteien	-.346** (-3.113)
Ausschöpfungsquote (Dummy)	-.508** (-3.685)
R2	.828
Adjusted R2	.785

Signifikanzniveau: * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$ (zweiseitig). In der oberen Zeile sind die standardisierten Regressionskoeffizienten (Beta) ausgewiesen. In der Klammer finden sich die t-Werte, welche Auskunft geben über die Signifikanz des Zusammenhangs. Multikollinearität kann ausgeschlossen werden, da die Tolerance-Werte bei keinem Modell unter 0.450 betragen. Durbin-Watson's d beträgt 1.861, womit auch Autokorrelation ausgeschlossen werden kann. Die Residualplots lassen keine Hinweise auf Heteroskedastizität erkennen.

Die Kosten der Krankenversicherung haben sowohl in der bivariaten als auch in der multivariaten Analyse den stärksten Einfluss auf die verbleibende Belastung durch die Krankenkassenprämie.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Kosten der Krankenversicherung in allen Teilen der Untersuchung den stärksten Einfluss ausüben. Sie können sowohl die Höhe der Reduktion durch die Prämienverbilli-

gung als auch die Höhe der verbleibenden Krankenversicherungsprämie am besten erklären. Einflussreich ist auch die Zusammensetzung der kantonalen Regierung: je höher der Anteil der Linksparteien, desto grösser ist die Reduktion durch die Prämienverbilligung und desto geringer ist die verbleibende Belastung durch die Prämie. Einen klaren Zusammenhang gibt es weiter zwischen dem Wachstum der Kosten für die Krankenversicherung und der Ausschöpfung der Bundesmittel auf der einen Seite und der verbleibenden Prämienbelastung auf der anderen Seite: je grösser das Wachstum der Kosten für die Krankenversicherung, desto höher ist die verbleibende Belastung; vollständige Ausschöpfung der Bundesmittel führt systematisch zu einer geringeren verbleibenden Belastung. Die Einflüsse der übrigen Variablen sind weniger eindeutig.

6 **Synthese**

Den Ausgangspunkt dieser Untersuchung bildeten drei Fragen:

- Erstens wurde abgeklärt, ob die Kantone die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung durch die individuelle Prämienverbilligung wirksam reduzieren.
- Zweitens wurde der Frage nachgegangen, ob die Belastung der Einkommen durch die Prämien nach der Verbilligung in Übereinstimmung mit den sozialpolitischen Zielen des Gesetzgebers steht.
- Drittens untersuchten wir, ob und wie sich die Wirksamkeit der Prämienverbilligung zwischen 1998 und 2002 verändert hat.

Im Folgenden fassen wir unsere Antworten auf diese Fragen zusammen.

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

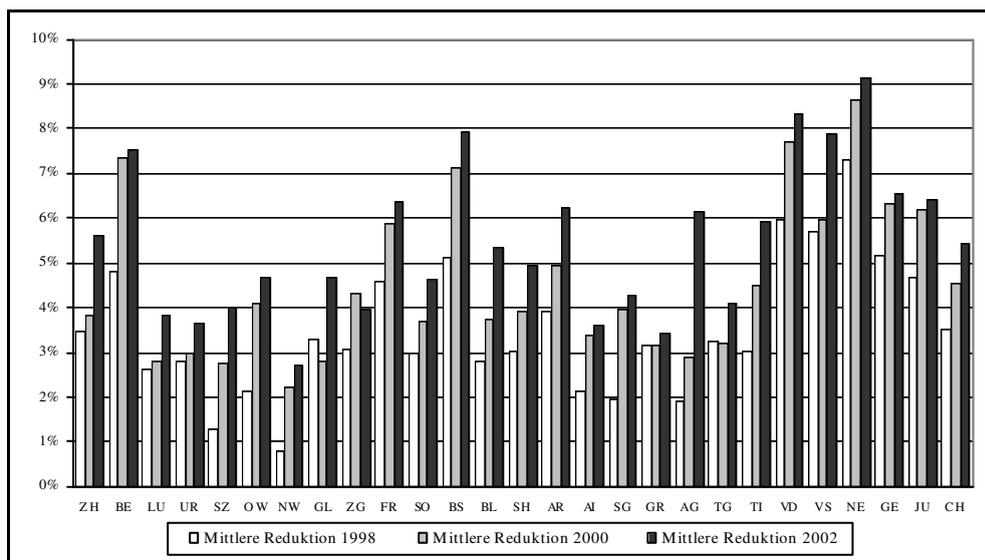
Vor dem Hintergrund unserer Fallbeispiele kann – wie schon 1998 und 2000 – festgehalten werden, dass die Massnahme der individuellen Prämienverbilligung sozialpolitisch wirksam ist. Durch die Prämienverbilligung reduzieren sich die Prämien der Fallbeispiele in der Regel massgeblich. Bei der Rentnerin macht die Verbilligung im Durchschnitt rund 12 Prozent, bei der Mittelstandsfamilie rund 34 Prozent, bei der Alleinerziehenden rund 57 Prozent und bei der Grossfamilie rund 53 Prozent der Prämie 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 jenem des Jahres 2000.

Zwischen den Kantonen gibt es jedoch Unterschiede. Die Alleinerziehende, die Mittelstandsfamilie und die Grossfamilie profitieren in allen Kantonen von der Verbilligung. Demgegenüber sprechen die Kantone Luzern, Uri, Schwyz, Schaffhausen, Appenzell-Ausserrhodon, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Tessin, Waadt und Wallis der Rentnerin keine 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 1998, 2000 und 2002 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 Beispielfälle in Prozent des verfügbaren Einkommens in einfacher Weise zusammengefasst und den Mittelwert bestimmt.⁵¹ Das verfügbare Einkommen berechnet sich aus dem Nettoeinkommen reduziert um die geschuldeten Kantons-, Gemeinde- und Bundessteuern.

D 6.1: Mittlere Reduktion der Prämienbelastung der vier Beispielfälle in Prozent des verfügbaren Einkommens 1998, 2000 und 2002



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

Die Darstellung macht deutlich, dass die Prämienreduktion im Durchschnitt der vier Fallbeispiele im Jahr 2002 bei 5,5 Prozent (2000 4,5 Prozent) des verfügbaren Einkommens lag. Am substanziellsten war die Senkung mit 9,1 Prozent im Kanton Neuenburg. Im Kanton Nidwalden war die Reduktion mit 2,7 Prozentpunkten am geringsten. Wie wir in Kapitel 5 gesehen haben, entlasten vor allem die Kantone mit hohen Kosten für die Krankenversicherung und grösseren Regierungsbeteiligungen von Linksparteien die Beispielfälle stark. Zwischen der Aus-

⁵¹ Berechnung: $\text{Summe} [\text{Rentnerin(n)} + \text{Mittelstandsfamilie(n)} + \text{Alleinerziehende(n)} + \text{Grossfamilie(n)}] / 4$, wobei $n = \text{Wert des betreffenden Kantons}$.

schöpfungsquote und dem Ausmass der Reduktion besteht zwar ein signifikanter bivariater Zusammenhang. Dieser kann in der multivariaten Analyse jedoch nicht bestätigt werden.

6.2 Werden die sozialpolitischen Ziele erreicht?

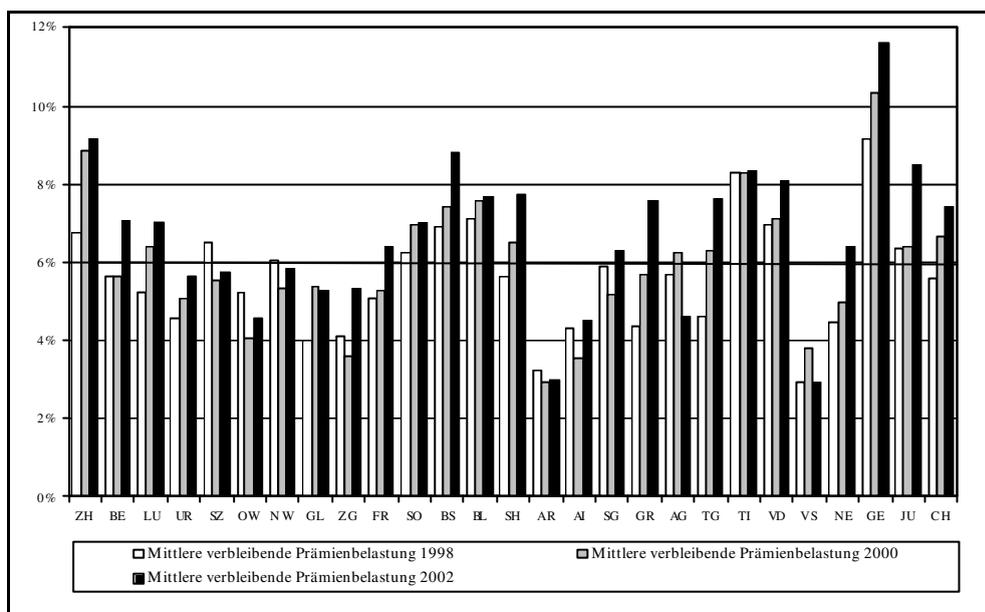
Im Zentrum dieser Untersuchung steht der interkantonale Vergleich der Prämienbelastung nach der Ausrichtung einer allfälligen Prämienverbilligung. Wir haben die Prämienbelastung einerseits in Prozent des verfügbaren Einkommens berechnet. Andererseits haben wir dieses Jahr neu die Belastung in Prozent 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 7,8 Prozent (2000: 6,2 Prozent), für die Mittelstandsfamilie 8,2 Prozent (2000: 8,0 Prozent), für die Alleinerziehende 5,9 Prozent (2000: 5,4 Prozent) und für die Grossfamilie 7,7 Prozent (2000: 7,0 Prozent). Die Belastung der Rentnerin hat somit vergleichsweise stark zugenommen. In der nachfolgenden Darstellung D 6.2 haben wir die Ergebnisse der Fallbeispiele in einfacher Weise zusammengefasst und den Durchschnitt berechnet.⁵²

⁵²Berechnung: $\text{Summe [Rentnerin(n) + Mittelstandsfamilie(n) + Alleinerziehende(n) + Grossfamilien(n)]/4}$, wobei n=Wert des betreffenden Kantons. Es handelt sich dabei um eine gegenüber der Studie von 1998 vereinfachte und leichter nachvollziehbare Berechnungsmethode. Im inhaltlichen Ergebnis unterscheiden sich die zwei Methoden kaum.

D 6.2: Mittlere verbleibende Prämienbelastung der vier Beispielfälle nach der Verbilligung in Prozent des verfügbaren Einkommens 1998, 2000 und 2002



Quelle: Eigene Berechnungen.

Im schweizerischen Durchschnitt betrug die mittlere verbleibende Prämie der vier Fallbeispiele im Jahr 2002 7,4 Prozent (2000 6,6 Prozent) des verfügbaren Einkommens. In den Kantonen Zürich, Basel-Stadt, Tessin, Waadt, Genf und Jura blieb die durchschnittliche Belastung mit über acht Prozent des verfügbaren Einkommens auch nach der Prämienverbilligung besonders hoch. Dagegen profitieren die Beispielfälle wie schon in den Vorjahren in den Kantonen Appenzell-Ausserrhoden, Appenzell-Innerrhoden und Wallis von einer besonders tiefen Prämienlast. Es ist zu beachten, dass die Werte auf der Grundlage von Durchschnittsprämien berechnet wurden. Die effektiven Prämien können zum Teil erheblich davon abweichen.

In der Botschaft vom November 1991 ging der Bundesrat davon aus, dass die individuelle Prämienverbilligung auf Kantonsebene so festgelegt werden sollte, dass die Ausgaben eines Haushaltes für die Prämien der Krankenversicherung acht Prozent des steuerbaren Einkommens nicht übersteigen sollten.⁵³ Das Parlament folgte diesem Antrag nicht, weil es der unterschiedlichen sozialpolitischen Ausgestaltung der kan-

⁵³Schweizerischer Bundesrat 1991.

tonalen 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.⁵⁴ Vor diesem Hintergrund zeigt sich in der Darstellung D 6.2, dass die Kantone Zürich, Bern, Luzern, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen, St. Gallen, Graubünden, Thurgau, Tessin, Waadt, Neuenburg, Genf und Jura bezogen auf unsere Fallbeispiele 2002 im Durchschnitt das bundesrätliche Ziel nicht erreicht haben.

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

- Die Belastung der *Rentnerin* macht nur in den Kantonen Nidwalden, Glarus, Zug, Appenzell-Innerrhoden und Thurgau nach der Verbilligung weniger als sechs Prozent des verfügbaren Einkommens aus.
- Bei der *Mittelstandsfamilie* ist die Belastung durch die Prämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung nach der Verbilligung nur in den Kantonen Schwyz, Obwalden, Appenzell-Ausserrhoden, Appenzell-Innerrhoden und Wallis 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 Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Zug, Freiburg, Appenzell-Ausserrhoden, Appenzell-Innerrhoden, St. Gallen, Aargau, Waadt, Wallis und Neuenburg unterhalb des Grenzwertes von sechs Prozent des verfügbaren Einkommens.
- Für den Fall der *Alleinerziehenden* ist die Situation vergleichsweise am günstigsten. In allen Kantonen *ausser* Zürich, Basel-Landschaft, Graubünden und Genf ist die Belastung nach der Verbilligung tiefer als sechs Prozent des verfügbaren Einkommens.

Nur in Appenzell-Innerrhoden liegt die Belastung für alle vier Fallbeispiel unterhalb der postulierten Grenze von sechs Prozent des verfügba-

⁵⁴Vgl. Balthasar 1998 und 2001 (jeweils Anhänge A2 bis A5).

ren Einkommens. In den Kantonen Appenzell-Ausserrhoden und Wallis erreicht einzig die Rentnerin das Ziel nicht.

Es lässt sich feststellen, dass die Kantone Zürich, Luzern, Solothurn, Basel-Landschaft, Schaffhausen, St. Gallen und Graubünden für die Fallbeispiele eine verbleibende Belastungen von mehr als den ursprünglich vom Bundesrat vorgeschlagenen acht Prozent des steuerbaren Einkommens ausweisen und dennoch die Bundesmittel nicht voll ausschöpfen.⁵⁵ Der Kanton Aargau, der im Jahr 2000 noch zu dieser Gruppe gehörte, hat 2002 die bundesrätlichen Ziele erreicht.

Die vertiefte statistische Analyse möglicher Einflussfaktoren auf die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung zeigt, dass die Kosten der Krankenversicherung, die Ausschöpfungsquote, das Wachstum der Kosten für die Krankenversicherung und die Stärke der Linksparteien in der Regierung in einer multivariaten Analyse die Höhe der verbleibenden Krankenversicherungsprämie am besten erklären können. Der Zusammenhang der verbleibenden Prämienbelastung mit den Kosten der Krankenversicherung und deren Wachstum ist positiv. Der Zusammenhang der verbleibenden Prämienbelastung mit der Stärke der Linksparteien und der Ausschöpfungsquote ist dagegen negativ. Stärkere Linksparteien sowie vollständige Ausschöpfung der Bundesmittel führen systematisch zu einer geringeren verbleibenden Belastung. Die Einflüsse der übrigen Variablen sind weniger eindeutig. Insbesondere lassen sich weder die Höhe der Reduktion noch die verbleibende Belastung in signifikantem Ausmass durch die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Landesteil oder durch den Ausgabenwillen der Bevölkerung erklären.

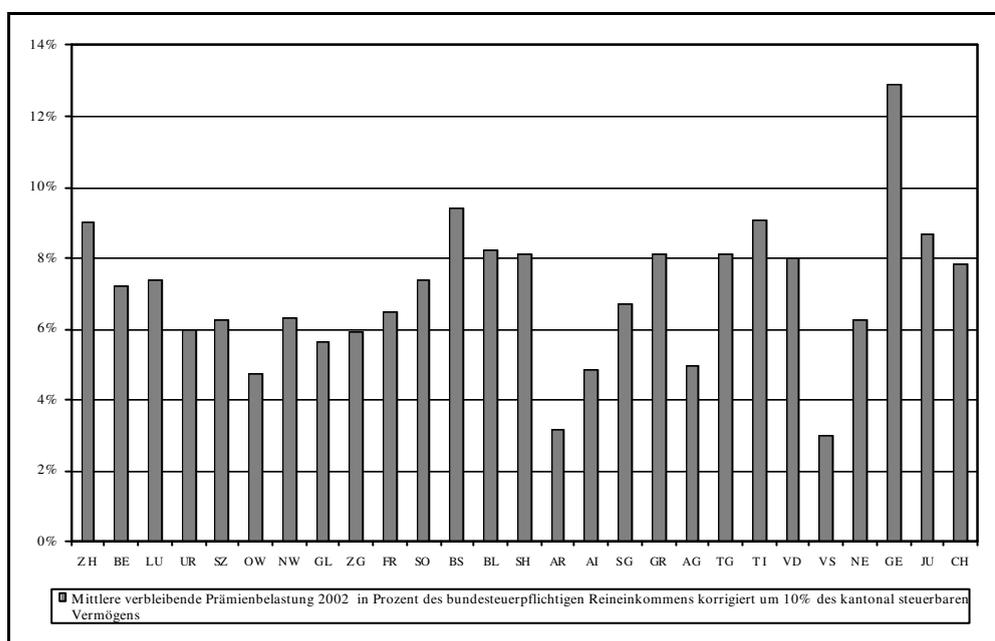
6.2.2 Zielerreichung in Prozent des um den Vermögensfaktor korrigierten bundessteuerpflichtigen Reineinkommens

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 aufgetragen. Diese Bezugsgrösse steht in der gegenwärtigen Debatte um die zweite Revision des Krankenversicherungsgesetzes zur Diskussion. Der Gesetzesvorschlag sieht vor, dass die Versicherten je nach Einkommen und Familiensituation in Abhängigkeit vom bun-

⁵⁵BSV 2002, Tabelle 4.09.

dessteuerpflichtigen Reineinkommen – korrigiert um einen Vermögensfaktor von 10 Prozent des nach kantonalem Recht steuerbaren Vermögens – einen Anteil der Krankenversicherungsprämien von zwischen 2 und 12 Prozent selber tragen sollen.

D 6.3: Mittlere verbleibende Prämienbelastung der vier Beispielfälle nach der Verbilligung in Prozent des um einen Vermögensfaktor korrigierten bundessteuerpflichtigen Reineinkommens 2002



Quelle: Eigene Berechnungen.

Die Darstellung zeigt ein sehr ähnliches Bild wie bei der Betrachtung der Belastung in Prozent des verfügbaren Einkommens. Ob allerdings die Ziele des Bundes erreicht werden, kann nicht festgestellt werden, da der Gesetzesvorschlag keine einheitliche Belastungsgrenze vorsieht. Die Einkommensgruppen und – innerhalb einer Bandbreite – die Belastungsgrenzen sollen von den Kantonen bestimmt werden. Betrachten wir jedoch das von Ende 2001 in die Diskussion gebrachte Sozialziel von acht Prozent des um den Vermögensfaktor korrigierten bundessteuerpflichtigen Reineinkommens.⁵⁶ Dabei stellen wir fest, dass diese Zielgrösse im Durchschnitt der Fallbeispiele in den Kantonen Zürich, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Graubünden, Thurgau, Tessin, Genf und Jura nicht erreicht wird. Dabei gilt es festzuhal-

⁵⁶BSV 2003.

ten, dass von dieser Gruppe die Kantone Zürich, Basel-Landschaft und Graubünden die Bundesmittel nicht voll ausschöpfen.

6.3 Welche Veränderungen lassen sich zwischen 1998 und 2002 feststellen?

In den Darstellungen D 6.1 und D 6.2 sind auch die verbleibenden Belastungen in Prozent des verfügbaren Einkommens für das Jahr 1998 und 2000 abgebildet.⁵⁷ Welche Ergebnisse zeigen diese Darstellungen im Zeitverlauf.

6.3.1 Veränderungen bei der Prämienreduktion

Die Prämien wurden 2002 im schweizerischen Durchschnitt der vier Fallbeispiele um rund 2 Prozentpunkte stärker reduziert als dies 1998 der Fall gewesen war (Darstellung D 6.1). In den Kantonen Zürich, Basel-Landschaft, Aargau und Wallis hat die Entlastung seit 2000 besonders stark zugenommen. Es ist zu vermuten, dass intensive politische Diskussionen im Kanton Zürich letztlich dazu geführt haben, dass die Ausschöpfungsquote beträchtlich erhöht und die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung verbessert wurde. Im Kanton Aargau wurde das System der Prämienverbilligung erneuert und – wie es scheint – wirksamer ausgestaltet. Im Kanton Basel-Landschaft hat sich das steuerbare Einkommen 2001 gegenüber 1999 wegen der Revision des Steuergesetzes reduziert. Dies hat sich günstig auf die Ausrichtung der Prämienverbilligung ausgewirkt. Im Kanton Wallis steht die Erhöhung der Verbilligung im Zusammenhang mit Veränderungen im Prämienverbilligungssystem. Nur im Kanton Zug wurde die Prämie der Beispielfälle 2002 in geringerem Ausmass reduziert als 2000. Dies ist einerseits eine Folge der revidierten Steuergesetzgebung und andererseits das Resultat einer Erhöhung des Selbstbehalts von 4,8 auf 6,5 Prozent.

6.3.2 Veränderungen der verbleibenden Prämienbelastung

Die verbleibende Prämienbelastung in Prozent des verfügbaren Einkommens hat im schweizerischen Durchschnitt der untersuchten Fälle von 5,6 (1998) auf 6,7 Prozent (2000) auf 7,4 Prozent (2002) zugenommen. Aus der Darstellung D 6.2 wird ersichtlich, dass die Kantone

⁵⁷ Es ist zu beachten, dass 2000 neu die Grossfamilie als viertes Fallbeispiel in die Berechnung aufgenommen wurde. Im Allgemeinen ergaben sich dadurch keine erheblichen Veränderungen bei der Beurteilung der Prämienverbilligungspolitik der einzelnen Kantone.

Bern, Freiburg, St. Gallen, Graubünden und Neuenburg neu zur Gruppe jener Kantone gestossen sind, welche das postulierte Ziel einer maximalen Belastung von sechs Prozent des verfügbaren Einkommens nicht erreichen.

Interessant sind auch die unterschiedlichen Entwicklungen der Fallbeispiele:

- Die Situation der *Rentnerin* hat sich zwischen 1998 und 2002 deutlich verschlechtert. Deren durchschnittliche Belastung hat von 5,7 Prozent auf 7,8 Prozent um 2,1 Prozentpunkte zugenommen.
- 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 8,3 Prozent im Jahr 2002 angestiegen. Die Zunahme entspricht 0,7 Prozentpunkte.
- Für das Fallbeispiel der *Grossfamilie* steht nur für das Jahr 2000 eine Vergleichsmessung zur Verfügung. Dabei zeigt sich, dass die durchschnittliche Belastung von 7,0 auf 7,7 Prozent zugenommen hat. Das ist eine Veränderung von 0,7 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. Allerdings ist festzustellen, dass sich die Wirksamkeit der Prämienverbilligung für die Alleinerziehende erheblich verschlechtert hat. Im schweizerischen Durchschnitt ist die Belastung für dieses Fallbeispiel in Prozent des verfügbaren Einkommens von 3,5 (1998) auf 5,9 Prozent (2002), das heisst um 2,4 Prozentpunkte stark gestiegen.

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).

Backhaus, Klaus / Erichson, Bernd / Plinke, Wulff / Weiber, Rolf 1990: Multivariate Analysemethoden. Springer, 6. Auflage, Berlin.

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

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.

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

Rüefli, Christian / Vatter, Adrian 2001: Kostendifferenzen im Gesundheitswesen zwischen den Kantonen. Statistische Analyse kantonaler Indikatoren; Beiträge zur Sozialen Sicherheit, BSV-Forschungsbericht Nr. 14/01, Bern.

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

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

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

Schweizerische Sanitätsdirektorenkonferenz SDK 2002: Krankenversicherung: Prämienverbilligung, Synoptische Übersicht 2002, Stand Juni 2002, Bern.

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

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

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

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.

SWICA 2002: So kommen Sie zu Ihrer Prämienverbilligung, Informationsblatt, Winterthur.

A2: Grundlegendaten "Rentnerin" (Renteneinkommen 35'000 Franken)																						
Kanton	0	1	2	3	4		5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
	Renten- einkommen (AHV 20'000, BVG 15'000)	Nettoein- kommen	Rein- einkommen	Steuerbares Einkommen	Einkommenssteuern		Reinvermö- gen	Steuerbares Vermögen	Vermögens- steuern	Verfügbares Einkommen (1-4-5)	Mittlere jährliche Kranken- kassen- prämie vor PV	Jährliche Prämienver- billigung (PV)	Mittlere jährliche Kranken- kassen- prämie nach PV	Mittlere jährliche Krankenkassen- prämie nach PV in % des bundessteuer- pflichtigen Reineinkommens	Mittlere jährliche Krankenkassen- prämie nach PV in % des verfügbaren Einkommens 2002	Summe der Steuern und Krankenkassen- prämie nach PV (4+5+12)	Differenz mit- tlere jährliche Krankenkassen- prämie vor und nach PV in % verfügbares Einkommen	Durchschnitt- liche jährliche Miete 2- Zimmer- wohnung	Mittlere jährliche Krankenkassen- prämie nach PV in % des verfügbaren Einkommens 1998	Mittlere jährliche Krankenkassen- prämie nach PV in % des verfügbaren Einkommens 2000	Mittlere Prämien für Erwachsene 2002, Region 1	
ZH	35.000	35.000	31.340	31.300	2.553	132	0	0	0	32.315	3.495	600	2895	9,7%	9,0%	5.580	1,9%	11.748	5,8%	7,5%	291,23	
BE	35.000	35.000	25.700	25.700	4.337	132	0	0	0	30.531	3.378	1.200	2178	7,3%	7,1%	6.647	3,9%	8.964	6,7%	7,2%	281,52	
LU	35.000	35.000	30.740	30.700	3.699	132	0	0	0	31.169	2.534	0	2534	8,5%	8,1%	6.366	0,0%	9.516	6,0%	6,7%	211,20	
UR	35.000	35.000	30.740	28.700	3.379	132	0	0	0	31.489	2.162	0	2162	7,3%	6,9%	5.673	0,0%	8.208	5,1%	5,8%	180,19	
SZ	35.000	35.000	30.740	24.700	2.153	132	0	0	0	32.715	2.326	0	2326	7,8%	7,1%	4.611	0,0%	10.380	6,0%	3,6%	193,86	
OW	35.000	35.000	30.740	30.700	3.365	132	0	0	0	31.503	2.148	140	2008	6,8%	6,4%	5.504	0,4%	8.832	3,9%	5,1%	178,97	
NW	35.000	35.000	30.959	29.000	2.227	132	0	0	0	32.640	2.027	171	1856	6,3%	5,7%	4.216	0,5%	10.164	5,3%	5,4%	168,90	
GL	35.000	35.000	31.380	29.300	2.878	132	0	0	0	31.990	2.324	892	1432	4,8%	4,5%	4.441	2,8%	9.192	2,1%	3,9%	193,64	
ZG	35.000	35.000	30.540	22.500	1.335	132	0	0	0	33.533	2.262	250	2013	6,8%	6,0%	3.479	0,7%	13.140	4,3%	3,8%	188,53	
FR	35.000	35.000	32.712	28.600	3.456	132	0	0	0	31.411	2.983	685	2298	7,7%	7,3%	5.886	2,2%	8.664	5,4%	5,8%	248,59	
SO	35.000	35.000	30.740	30.740	3.628	132	0	0	0	31.040	2.683	60	2623	8,8%	8,5%	6.583	0,2%	8.376	7,0%	7,8%	223,58	
BS	35.000	35.000	31.500	28.400	2.688	132	0	0	0	32.180	3.942	972	2970	10,0%	9,2%	5.790	3,0%	9.444	6,9%	7,7%	328,51	
BL	35.000	35.000	30.800	29.800	2.502	132	0	0	0	32.366	3.064	594	2470	8,3%	7,6%	5.103	1,8%	9.864	5,8%	6,0%	255,30	
SH	35.000	35.000	33.740	30.700	4.036	132	0	0	0	30.832	2.923	0	2923	9,8%	9,5%	7.091	0,0%	8.604	6,6%	7,1%	243,59	
AR	35.000	35.000	30.740	30.700	3.406	132	0	0	0	31.462	2.144	0	2144	7,2%	6,8%	5.683	0,0%	8.532	4,1%	4,1%	178,68	
AI	35.000	35.000	30.798	30.700	2.718	132	0	0	0	32.150	1.921	66	1855	6,2%	5,8%	4.705	0,2%	7.188	5,1%	4,3%	160,07	
SG	35.000	35.000	29.100	28.900	3.345	132	0	0	0	31.523	2.498	0	2498	8,4%	7,9%	5.975	0,0%	9.336	6,2%	6,8%	208,18	
GR	35.000	35.000	30.740	30.700	2.490	132	0	0	0	32.378	2.604	0	2604	8,8%	8,0%	5.227	0,0%	9.972	4,0%	5,0%	217,04	
AG	35.000	35.000	30.000	30.000	2.649	132	0	0	0	32.218	2.581	0	2581	8,7%	8,0%	5.362	0,0%	10.008	4,1%	6,5%	215,06	
TG	35.000	35.000	30.740	24.500	2.777	132	0	0	0	32.091	2.736	975	1761	5,9%	5,5%	4.670	3,0%	9.084	3,1%	4,2%	228,01	
TI	35.000	35.000	31.310	27.300	2.612	132	0	0	0	32.256	3.396	0	3396	11,4%	10,5%	6.140	0,0%	8.520	9,2%	9,4%	283,01	
VD	35.000	35.000	32.885	27.600	3.786	132	0	0	0	31.082	3.792	0	3792	12,8%	12,2%	7.710	0,0%	8.976	10,5%	10,9%	316,01	
VS	35.000	35.000	32.500	32.500	3.524	132	0	0	0	31.344	2.500	0	2500	8,4%	8,0%	6.155	0,0%	7.584	7,0%	7,1%	208,30	
NE	35.000	35.000	29.720	28.400	3.397	132	0	0	0	31.471	3.591	1.464	2127	7,2%	6,8%	5.656	4,7%	6.672	2,3%	4,2%	299,28	
GE	35.000	35.000	29.873	29.873	603	132	0	0	0	34.265	4.429	720	3709	12,5%	10,8%	4.443	2,1%	9.312	8,9%	9,4%	369,07	
JU	35.000	35.000	32.100	32.100	4.846	132	0	0	0	30.022	3.449	420	3029	10,2%	10,1%	8.007	1,4%	6.516	7,6%	7,7%	287,42	
CH	35.000	35.000	30.880	29.004	3.023	132	0	0	0	31.845	2.842	354	2.488	8,4%	7,8%	5.643	1,1%	9.108	5,7%	6,2%	262,92	
zum Vergleich:																						
Bund	35.000	35.000	29.700	29.700		132																

A3: Grundlegenden Daten "Mittelstandsfamilie" (2 Erwachsene, 2 Kinder [10, 15 Jahre], Bruttolohn 70'000 Fr., 100'000 Fr. Reinvermögen)																							
Kanton	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	
	Brutto- einkommen	Nettoeinkommen	Rein- einkommen	Steuerbares Einkommen	Einkommensteuer Kant./Gds	Bund	Rein- vermögen	Steuerbares Vermögen	Vermögens- steuern	Vergläubtes Einkommen (1-4-5-8)	Mittlere jährliche Kranken- kassen- prämie vor PV	Jährliche Prämienver- zinsung (PV)	Mittlere jährliche Kranken- kassen- prämie nach PV	Mittlere jährliche Krankenkassen- prämie nach PV in % des bundessteuer- pflichtigen Reinvermögens korrigiert um 10% kantonal steuerbares Vermögen	Mittlere jährliche Krankenkassen- prämie nach PV in % des verfügbaren Einkommens 2002	Summe der Steuern und Krankenkassen- prämie nach PV (4+5+8+12)	Differenz mittlere jährliche Kran- kenkassen- prämie vor und nach PV in % verfügbares Einkommen	Jährliche Miete 4-Zim- merwohnung	Mittlere jährliche Krankenkassen- prämie nach PV in % des verfügbaren Einkommens 1990	Mittlere jährliche Krankenkassen- prämie nach PV in % des verfügbaren Einkommens 2000	Mittlere Prämien für Erwachsene, Region 1	Mittlere Prämien für Kinder, Region 1	
ZH	70.000	61.915	56.775	45.900	3.472	194	100'000	100'000	0	58.249	8.823	2.640	6.183	9,4%	10,6%	9.849	4,5%	16.800	11,4%	13,1%			
BE	70.000	61.915	49.315	29.500	4.456	194	100'000	49.000	0	57.265	8.561	3.720	4.861	8,0%	8,6%	9.511	6,6%	13.690	7,2%	6,7%			
LU	70.000	61.915	56.320	46.300	5.032	194	100'000	0	0	56.800	8.373	1.897	4.477	8,1%	7,9%	9.702	3,3%	13.546	6,8%	8,4%			
UR	70.000	61.915	56.671	41.600	4.340	194	100'000	0	0	57.351	5.465	1.676	3.790	6,8%	6,6%	8.323	2,9%	12.000	5,0%	5,8%	180,19	47,50	
SZ	70.000	61.915	55.315	39.300	3.194	194	100'000	0	0	58.526	5.656	2.483	3.375	6,1%	5,6%	6.763	4,2%	14.926	6,6%	6,6%	193,86	50,24	
OW	70.000	61.915	55.674	38.600	4.615	194	100'000	30.000	115	55.791	5.408	2.672	2.736	4,7%	4,6%	7.860	4,7%	14.196	6,1%	4,4%	178,97	46,36	
NW	70.000	61.915	56.052	48.552	3.372	194	100'000	0	0	58.349	5.120	1.560	3.561	6,4%	6,1%	7.117	2,7%	15.540	6,8%	5,4%	168,00	44,42	
GL	70.000	61.915	55.311	45.300	3.946	194	100'000	0	0	57.775	5.676	1.542	4.334	7,8%	7,6%	8.474	2,7%	12.120	6,2%	6,5%	193,84	51,21	
ZO	70.000	61.915	55.572	26.500	1.099	194	100'000	0	0	60.622	5.706	2.033	3.673	6,6%	6,1%	4.966	3,4%	17.004	4,8%	4,4%	188,53	49,20	
FR	70.000	61.915	53.751	44.300	5.084	194	100'000	40.000	123	56.514	7.469	3.024	4.465	7,5%	7,9%	9.667	5,4%	12.996	7,6%	8,3%	248,59	63,47	
SO	70.000	61.915	56.415	47.615	4.895	194	100'000	0	0	56.765	6.614	2.128	4.686	8,4%	8,3%	9.837	3,7%	12.946	7,3%	8,2%	223,98	60,35	
BS	70.000	61.915	59.700	43.100	5.079	194	100'000	0	0	56.642	9.922	3.744	6.178	11,1%	10,9%	11.451	6,6%	15.384	9,6%	9,3%	328,51	84,80	
BL	70.000	61.915	59.615	44.615	4.218	194	100'000	0	0	57.903	7.740	3.024	4.716	6,5%	6,2%	9.128	5,3%	15.744	6,1%	6,3%	255,30	67,21	
SH	70.000	61.915	59.179	40.800	4.944	194	100'000	0	0	56.777	7.368	2.400	4.968	8,9%	8,6%	10.107	4,2%	12.252	6,2%	7,4%	243,59	63,42	
AR	70.000	61.915	56.896	45.800	4.169	194	100'000	0	0	57.952	5.398	2.508	2.890	5,2%	5,0%	7.253	4,4%	12.636	4,8%	5,0%	179,68	46,24	
AI	70.000	61.915	54.631	46.631	3.294	194	100'000	0	0	59.617	4.931	2.004	2.927	6,1%	4,6%	6.225	3,4%	13.498	4,8%	4,0%	160,07	41,23	
SG	70.000	61.915	53.515	41.500	3.519	194	100'000	0	0	59.202	5.267	1.641	4.646	6,4%	6,0%	6.359	2,9%	13.020	5,6%	6,2%	200,10	52,79	
GR	70.000	61.915	55.090	46.000	3.399	194	100'000	8.000	16	56.314	6.549	1.263	4.996	6,0%	6,0%	6.597	2,7%	13.504	5,6%	6,8%	217,04	55,64	
AG	70.000	61.915	59.015	43.200	2.896	194	100'000	0	0	59.025	6.507	2.662	3.845	6,9%	6,6%	6.735	4,5%	14.904	6,4%	7,9%	215,06	56,08	
TG	70.000	61.915	57.215	39.000	4.500	194	100'000	0	0	57.221	6.696	975	5.923	10,7%	10,4%	10.617	1,7%	13.006	7,4%	6,3%	228,01	59,40	
TI	70.000	61.915	52.605	36.600	2.199	194	100'000	0	0	59.539	6.627	676	7.751	14,0%	13,0%	10.134	1,5%	12.666	12,5%	13,1%	283,01	76,48	
VD	70.000	61.915	52.796	41.600	4.262	194	100'000	80.000	0	57.459	9.701	3.360	6.341	10,0%	11,0%	10.796	5,8%	14.916	9,9%	11,2%	316,01	86,18	
VS	70.000	61.915	57.206	47.200	4.485	194	100'000	80.000	223	57.013	6.336	5.659	676	1,1%	1,2%	5.590	9,9%	11.164	1,8%	6,9%	208,30	55,77	
NE	70.000	61.915	57.239	49.700	5.676	194	100'000	55.000	53	55.991	9.026	1.968	7.060	11,6%	12,6%	12.963	3,5%	10.716	9,6%	6,7%	299,29	76,67	
DE	70.000	61.915	52.555	52.555	2.859	194	100'000	0	0	59.862	11.151	3.000	8.151	14,7%	13,6%	11.204	5,1%	15.960	11,2%	12,8%	369,07	95,66	
JU	70.000	61.915	51.715	43.700	5.696	194	100'000	24.000	0	56.116	6.658	2.040	6.618	11,4%	11,8%	12.418	3,6%	9.816	9,6%	10,1%	287,42	73,24	
CH	70.000	61.915	55.437	42.903	4.022	194	100'000	17.192	20	57.679	7.174	2.416	4.758	8,3%	8,2%	8.894	4,2%	14.460	7,6%	8,0%	262,92	69,65	
Zum Vergleich																							
Bund	70.000	61.915	55.515	44.300	0	194																	

A4: Grundlegenden Daten "Alleinerziehende" (1 Erwachsene, 2 Kinder [6, 9 Jahre], Bruttoeinkommen 40'000 Fr.)																							
Kanton	0	1	2	3	4		5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
	Bruttoeinkommen	Nettoeinkommen	Reineinkommen	Steuerbares Einkommen	Einkommenssteuern Kant./Gde.	Bund	Reinvermögen	Steuerbares Vermögen	Vermögenssteuern	Verfügbares Einkommen (1-4-5)	Mittlere jährliche Krankenkassenprämie vor PV	Jährliche Prämienverbilgung (PV)	Mittlere jährliche Krankenkassenprämie nach PV	Mittlere jährliche Krankenkassenprämie nach PV in % des bundessteuerpflichtigen Reineinkommens korrigiert um 10% kantonal	Mittlere jährliche Krankenkassenprämie nach PV in % des verfügbaren Einkommens 2002	Summe der Steuern und Krankenkassenprämie nach PV (4+5+12)	Differenz mittlere jährliche Krankenkassenprämie vor und nach PV in % verfügbares Einkommen	Jährliche Mittels-Zimmerverwahrung	Mittlere jährliche Krankenkassenprämie nach PV in % des verfügbaren Einkommens 1990	Mittlere jährliche Krankenkassenprämie nach PV in % des verfügbaren Einkommens 2000	Mittlere Prämien für Erwachsene, Region 1	Mittlere Prämien für Kinder, Region 1	
ZH	40.000	35.380	33.480	16.600	300	0	0	0	0	35.080	5.328	3.000	2.328	7,2%	6,6%	2.626	8,6%	13.452	3,1%	5,4%	291,23	76,39	
BE	40.000	35.380	24.960	3.680	155	0	0	0	0	35.225	5.203	3.180	2.023	6,2%	5,7%	2.176	9,0%	10.716	3,0%	4,0%	261,52	76,03	
LU	40.000	35.380	33.056	16.400	140	0	0	0	0	35.240	3.639	1.940	1.699	5,0%	5,4%	2.039	5,0%	11.172	2,0%	3,7%	211,20	54,35	
UR	40.000	35.380	33.121	14.100	854	0	0	0	0	34.426	3.302	2.001	1.301	4,0%	3,8%	2.355	5,8%	10.116	3,8%	4,2%	180,19	47,50	
SZ	40.000	35.380	28.780	6.700	298	0	0	0	0	35.122	3.532	1.772	1.760	5,4%	5,0%	2.018	5,0%	12.924	4,9%	3,9%	193,88	50,24	
OVY	40.000	35.380	31.652	17.700	1.302	0	0	0	0	34.079	3.260	2.069	1.171	3,8%	3,4%	2.473	6,1%	11.944	3,7%	3,3%	178,97	46,36	
MY	40.000	35.380	32.883	18.183	79	0	0	0	0	35.301	3.083	1.123	1.970	6,1%	5,8%	2.043	3,2%	13.440	6,1%	5,2%	166,80	44,42	
GL	40.000	35.380	33.336	21.300	796	0	0	0	0	34.584	3.553	2.268	1.285	4,0%	3,7%	2.080	6,6%	10.440	1,7%	3,3%	103,64	51,21	
ZG	40.000	35.380	32.280	0	0	0	0	0	0	35.380	3.443	1.966	1.478	4,6%	4,2%	1.478	6,6%	13.980	3,2%	2,8%	188,53	49,20	
FR	40.000	35.380	31.727	13.900	555	0	0	0	0	34.625	4.506	2.067	1.839	5,0%	4,7%	2.195	8,2%	10.856	2,4%	3,2%	246,59	63,47	
SO	40.000	35.380	31.440	18.640	433	0	0	0	0	34.947	4.131	2.428	1.703	5,3%	4,0%	2.138	8,0%	10.386	4,4%	5,6%	223,58	60,35	
BS	40.000	35.380	33.600	9.200	0	0	0	0	0	35.380	6.880	4.104	1.876	6,8%	5,3%	1.876	11,6%	11.472	4,3%	4,3%	326,51	64,90	
BL	40.000	35.380	33.260	20.280	593	0	0	0	0	34.767	4.677	2.199	2.476	7,6%	7,1%	3.071	6,3%	12.144	7,4%	7,6%	255,30	67,21	
SH	40.000	35.380	33.480	13.800	980	0	0	0	0	34.411	4.445	2.530	1.885	5,7%	5,4%	2.834	7,5%	10.200	4,1%	5,6%	243,59	63,42	
AR	40.000	35.380	32.980	18.900	1.378	0	0	0	0	34.002	3.254	3.228	26	0,1%	0,1%	1.404	9,5%	9.948	0,6%	0,6%	178,68	46,24	
AI	40.000	35.380	32.174	19.300	1.082	0	0	0	0	34.290	2.910	1.734	1.176	3,8%	3,4%	2.359	5,1%	11.124	3,2%	2,6%	160,07	41,23	
SG	40.000	35.380	28.431	10.400	303	0	0	0	0	35.077	3.789	2.420	1.369	4,2%	3,8%	1.672	6,8%	11.136	6,7%	4,1%	208,18	63,79	
GR	40.000	35.380	32.544	18.300	524	0	0	0	0	34.856	3.945	1.847	2.098	6,5%	6,0%	2.622	5,3%	11.196	3,6%	5,1%	217,04	56,84	
AG	40.000	35.380	31.460	6.800	0	0	0	0	0	35.380	3.927	3.706	221	0,7%	0,8%	221	10,6%	12.120	4,8%	5,4%	215,08	58,09	
TG	40.000	35.380	31.980	11.900	855	0	0	0	0	34.525	4.162	2.275	1.887	6,8%	5,5%	2.742	6,6%	10.740	3,4%	4,0%	226,01	59,40	
TI	40.000	35.380	32.760	16.700	102	0	0	0	0	35.279	5.231	4.072	1.159	3,6%	3,3%	1.261	11,6%	10.512	3,3%	3,1%	263,01	76,46	
VD	40.000	35.380	28.860	7.500	291	0	0	0	0	35.089	5.908	4.452	1.456	4,5%	4,2%	1.747	12,7%	11.472	0,5%	2,8%	316,01	68,19	
VS	40.000	35.380	33.580	19.900	270	0	0	0	0	35.110	3.838	3.445	393	1,2%	1,1%	663	9,8%	9.192	0,0%	0,6%	208,30	55,77	
NE	40.000	35.380	33.480	16.300	789	0	0	0	0	34.692	5.436	4.452	984	3,0%	2,8%	1.772	12,9%	8.064	1,3%	3,3%	299,28	76,87	
GE	40.000	35.380	30.511	30.511	25	0	0	0	0	35.355	6.722	3.260	3.462	10,7%	9,8%	3.497	9,2%	12.300	7,4%	6,4%	369,07	95,98	
JU	40.000	35.380	28.060	14.000	316	0	0	0	0	35.064	5.209	3.480	1.729	5,3%	4,9%	2.045	9,9%	7.944	2,5%	2,6%	267,42	73,34	
CH	40.000	35.380	31.721	14.731	480	0	0	0	0	34.900	4.827	2.765	2.062	6,3%	5,9%	2.941	7,9%	11.628	3,9%	5,4%	262,92	69,65	
zum Vergleich:																							
Bund	40.000	35.380	32.480	19.300		0																	

A5: Grundlagendaten "Grossfamilie" (2 Erwachsene, 4 Kinder [2, 4, 7, 10 Jahre], Bruttolohn 70'000 Fr.; 100'000 Fr. Reinvermögen)																					
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	20	21
Kanton	Bruttoeinkommen	Nettoeinkommen	Reineinkommen	Steuerbares Einkommen	Einkommenssteuern Kant./Gde. Bund		Reinvermögen	Steuerbares Vermögen	Vermögenssteuern	Verfügbares Einkommen (1-4-5-8)	Mittlere jährliche Krankenkassenprämie vor PV	Jährliche Prämienverbilligung (PV)	Mittlere jährliche Krankenkassenprämie nach PV	Mittlere jährliche Krankenkassenprämie nach PV in % des bundessteuerpflichtigen Reineinkommens korrigiert um 10% kantonal steuerbares Vermögen	Mittlere jährliche Krankenkassenprämie nach PV in % des verfügbaren Einkommens 2002	Summe der Steuern und Krankenkassenprämie nach PV (4+5+8+12)	Differenz mittlere jährliche Krankenkassenprämie vor und nach PV in % verfügbares Einkommen	Jährliche Miets-Zimmerwohnung	Mittlere jährliche Krankenkassenprämie nach PV in % des verfügbaren Einkommens 2000	Mittlere Prämien für Erwachsene, Region 1	Mittlere Prämien für Kinder, Region 1
ZH	70'000	61'915	57'405	35'800	2'129	68	100'000	100'000	0	59'718	10'656	4'440	6'216	9.7%	10.4%	8'413	7.4%	22'284	9.6%	291.23	76.39
BE	70'000	61'915	48'115	18'000	2'344	68	100'000	15'000	0	59'503	10'406	6'360	4'046	7.3%	6.8%	6'458	10.7%	17'604	4.7%	281.52	76.03
LU	70'000	61'915	57'055	38'000	3'412	68	100'000	0	0	58'435	7'678	3'778	3'900	7.2%	6.7%	7'380	6.5%	17'592	6.8%	211.20	54.35
UR	70'000	61'915	56'964	33'900	3'122	68	100'000	0	0	58'725	6'605	3'489	3'116	5.8%	5.3%	6'305	5.9%	13'416	4.4%	180.19	47.50
SZ	70'000	61'915	55'315	29'300	2'067	68	100'000	0	0	59'780	7'064	3'995	3'069	5.7%	5.1%	5'205	6.7%	19'224	6.1%	193.86	50.24
OW	70'000	61'915	56'368	31'500	3'508	68	100'000	10'000	38	58'301	6'521	4'367	2'154	3.9%	3.7%	5'767	7.5%	18'996	3.4%	178.97	46.36
NW	70'000	61'915	55'657	43'157	2'514	68	100'000	0	0	59'333	6'186	2'649	3'537	6.5%	6.0%	6'120	4.5%	17'976	5.3%	168.90	44.42
GL	70'000	61'915	57'367	37'300	2'896	68	100'000	0	0	58'951	7'105	3'912	3'193	5.9%	5.4%	6'157	6.6%	15'960	5.9%	193.64	51.21
ZG	70'000	61'915	56'310	11'300	250	68	100'000	0	0	61'597	6'886	3'807	3'080	5.7%	5.0%	3'397	6.2%	22'668	3.4%	188.53	49.20
FR	70'000	61'915	56'009	33'500	3'178	68	100'000	40'000	123	58'546	9'013	5'734	3'279	5.6%	5.6%	6'648	9.8%	16'632	3.8%	248.59	63.47
SO	70'000	61'915	55'815	38'215	2'965	68	100'000	0	0	58'883	8'263	4'496	3'767	7.0%	6.4%	6'799	7.6%	17'052	6.2%	223.58	60.35
BS	70'000	61'915	59'700	32'700	3'225	68	100'000	0	0	58'622	11'959	6'168	5'791	10.7%	9.9%	9'085	10.5%	22'260	8.3%	328.51	84.90
BL	70'000	61'915	58'215	32'215	2'162	68	100'000	0	0	59'685	9'353	4'751	4'602	8.5%	7.7%	6'832	8.0%	20'364	8.4%	255.30	67.21
SH	70'000	61'915	59'539	32'800	3'584	68	100'000	0	0	58'264	8'890	4'640	4'250	7.9%	7.3%	7'902	8.0%	16'644	6.0%	243.59	63.42
AR	70'000	61'915	59'257	40'200	3'231	68	100'000	0	0	58'616	6'508	6'456	52	0.1%	0.1%	3'351	11.0%	15'048	2.0%	178.68	46.24
AI	70'000	61'915	54'917	38'917	2'196	68	100'000	0	0	59'651	5'821	3'450	2'371	4.4%	4.0%	4'635	5.8%	14'520	3.3%	160.07	41.23
SG	70'000	61'915	52'950	32'900	2'076	68	100'000	0	0	59'771	7'578	4'393	3'185	5.9%	5.3%	5'330	7.3%	16'356	3.5%	208.18	53.79
GR	70'000	61'915	55'623	40'200	2'529	68	100'000	0	0	59'318	7'889	3'366	4'523	8.4%	7.6%	7'120	5.7%	15'312	5.7%	217.04	55.84
AG	70'000	61'915	56'015	30'400	1'257	68	100'000	0	0	60'590	7'853	5'864	1'989	3.7%	3.3%	3'315	9.7%	19'164	5.2%	215.06	56.08
TG	70'000	61'915	56'815	29'400	2'874	68	100'000	0	0	58'973	8'323	2'925	5'398	10.0%	9.2%	8'340	5.0%	16'752	8.6%	228.01	59.40
TI	70'000	61'915	56'455	24'400	803	68	100'000	0	0	61'044	10'462	6'481	3'981	7.4%	6.5%	4'852	10.6%	14'796	7.5%	283.01	76.46
VD	70'000	61'915	50'398	25'500	1'621	68	100'000	60'000	0	60'226	11'817	8'904	2'913	4.8%	4.8%	4'602	14.8%	19'104	3.4%	316.01	88.18
VS	70'000	61'915	59'670	41'600	3'641	68	100'000	60'000	223	57'983	7'676	6'890	786	1.3%	1.4%	4'717	11.9%	12'936	0.7%	208.30	55.77
NE	70'000	61'915	60'015	44'400	4'357	68	100'000	55'000	53	57'437	10'872	8'904	1'968	3.3%	3.4%	6'447	15.5%	14'304	3.8%	299.28	76.87
GE	70'000	61'915	52'299	52'299	25	68	100'000	0	0	61'822	13'445	6'000	7'445	13.8%	12.0%	7'536	9.7%	21'204	10.9%	369.07	95.56
JU	70'000	61'915	50'815	33'800	3'551	68	100'000	0	0	58'296	10'418	6'240	4'178	7.7%	7.2%	7'797	10.7%	11'712	5.2%	287.42	73.34
CH	70'000	61'915	55'964	33'912	2'520	68	100'000	13'077	17	59'310	9'653	5'095	4'559	8.2%	7.7%	7'163	8.6%	18'684	7.0%	262.92	69.65
zum Vergleich:																					
Bund	70'000	61'915	54'115	31'700		68															