



**SGB | USS**

www.sgb.ch | www.uss.ch  
Schweizerischer Gewerkschaftsbund  
Union syndicale suisse  
Unione sindacale svizzera

DOSSIER NR. 108

---

## **Höhere Prämienverbilligungen gegen die Krankenkassen-Prämienlast**

Eine Analyse der durchschnittlichen Prämienlast in der Schweiz  
und Vorschläge für den Ausbau der Prämienverbilligungen

Avec résumé en français



## Inhalt

<b>Zusammenfassung.....</b>	<b>5</b>
<b>Résumé.....</b>	<b>7</b>
<b>1 Der Anstieg der Prämien .....</b>	<b>10</b>
<b>2 Die kantonalen Prämienverbilligungssysteme .....</b>	<b>12</b>
<b>3 Ausgaben für die Prämienverbilligung .....</b>	<b>15</b>
<b>4 Die durchschnittlichen Prämien nach Verbilligung 2012.....</b>	<b>17</b>
<b>5 Die finanzielle Belastung der Haushalte .....</b>	<b>21</b>
<b>6 Verbesserung des Prämienverbilligungssystems .....</b>	<b>24</b>
<b>7 Schlussfolgerungen .....</b>	<b>29</b>
<b>8 Modell- und Datenbesprechung .....</b>	<b>30</b>



## Zusammenfassung

Die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung steigen Jahr für Jahr. Deutlich stärker als es die Löhne und die Preise tun. Für viele Schweizer Haushalte werden die Prämien zu einer immer schwereren Last und mitunter zu einem finanziellen Problem. Obwohl bei der Revision des Krankenversicherungsgesetzes (KVG) in den 1990er-Jahren eine Stabilisierung der Prämienlast bei 8 Prozent des steuerbaren Einkommens angestrebt wurde. Abhilfe tut deshalb Not.

Mit der individuellen Prämienverbilligungen (IPV) steht Bund und Kantonen ein Instrument zur Verfügung, um Haushalten mit tiefen und mittleren Einkommen die Prämienlast zu verringern. Im vorliegenden Dossier wird der Frage nachgegangen, wie effektiv dieses Instrument genutzt wird und wo nachgebessert werden muss. Dabei zeigt sich, dass es Bund und Kantone in den letzten Jahren versäumt haben, die Prämienverbilligungen für Versicherte ohne Ergänzungsleistungen (EL) und Sozialhilfe dem steilen Prämienanstieg anzupassen. Während die Krankenkassenprämien seit 1997 um 94 Prozent gestiegen sind (real), wurden die Prämienverbilligungen nur um 36 Prozent erhöht (real). Die durchschnittliche Verbilligung pro BezügerIn ohne Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe hat nicht mit den Prämien Schritt gehalten. Andererseits ist auch die Anzahl der BezügerInnen von Prämienverbilligungen, die keine Ergänzungsleistungen oder Sozialhilfe erhalten, stagniert. Weil mehrere Kantone bei den Prämienverbilligungen zu sparen begonnen haben, wird sich die Schere zwischen den Prämien und den Verbilligungen weiter öffnen.

Die Prämienentwicklungen und die Verbilligungssysteme sind kantonale verschieden. Um ein gesamtschweizerisches Bild zu erhalten, haben wir die durchschnittliche Belastung nach Verbilligung in der Schweiz für unterschiedliche Haushaltstypen und Einkommen fürs Jahr 2012 berechnet. Es wurden dabei alle 26 kantonalen Prämienverbilligungssysteme berücksichtigt. Aus der Betrachtung folgt, dass Haushalte mit Einkommen unmittelbar oberhalb der Anspruchsgrenze für Sozialhilfe sowie Ergänzungsleistungen am stärksten unter der Prämienlast leiden. Diese Haushalte sind oft armutsgefährdet. Sie müssen mehr Geld für die Krankenkassenprämien ausgeben als für Nahrungsmittel und Steuern und laufen Gefahr, in Zahlungsrückstände zu geraten. Aber auch mittlere Einkommen mit Kindern und jungen Erwachsenen sind stark belastet. Denn am stärksten stiegen die Prämien der jungen Erwachsenen.

- Paarhaushalte mit jungen Erwachsenen müssen selbst bis zu relativ hohen Einkommen von 120'000 Franken noch 13 bis 14 Prozent für die Prämien aufwenden.
- Die Prämienlast von Paarhaushalten mit Kindern ist zwar tiefer, dennoch muss beispielsweise ein Paar mit einem Kind bis zu einem Einkommen von 105'000 Franken 10 Prozent des Einkommens für die Krankenkasse ausgeben.
- Bei Alleinstehenden und Paaren ohne Kinder mit tiefen bis mittleren Einkommen (bis 60'000 Franken) machen die Prämien trotz Verbilligung 8 bis 11 Prozent des Einkommens aus.
- Rentnerpaare oberhalb der EL-Grenze werden teilweise mit 14 Prozent belastet.

Eine Verringerung der Prämienlast in der Schweiz ist überfällig. Für unmittelbare Abhilfe schlagen wir ein Modell vor, das die Prämien auf maximal 10 Prozent des um Kinderabzüge bereinigten Nettoeinkommens beschränkt. Die Zusatzausgaben für dieses Modell SGB würden sich auf rund 2 Milliarden Franken belaufen. Dieses Modell soll aber nur ein Übergang zum Sozialziel der KVG-Revision der 1990er Jahre sein, das eine maximale Belastung von 8 Prozent des steuerbaren Einkommens vorsieht und dessen Umsetzung die Kaufkraft der Haushalte noch weiter stärken würde. Dessen Zusatzkosten würden ungefähr 5.5 Milliarden betragen. Längerfristig braucht es

in Betracht der stetig steigenden Gesundheitskosten aber einkommensabhängige, progressive Prämien. Nur so können Haushalte mit tiefen und mittleren Einkommen nachhaltig entlastet werden

## Résumé

Les primes de l'assurance-maladie obligatoire augmentent d'année en année. Beaucoup plus que les salaires et les prix. En Suisse, les primes des caisses-maladie deviennent une charge toujours plus lourde et parfois un problème financier pour nombre de ménages. Cela, même si la révision de la loi sur l'assurance-maladie (LAMal) des années 1990 visait à stabiliser la charge des primes à 8 % du revenu imposable. Il est donc nécessaire de trouver un remède.

Les réductions des primes individuelles (RPI) sont un instrument qui permet à la Confédération et aux cantons de réduire la charge que les primes représentent pour les ménages à bas ou moyens revenus. Mais, ces dernières années, la Confédération et les cantons ont négligé, pour les assuré(e)s qui ne reçoivent pas de prestations complémentaires (PC) ni d'aide sociale, de les adapter à la forte hausse des primes. Alors que celles-ci ont augmenté (en termes réels) de 94 % depuis 1997, la hausse des RPI n'a été que de 36 % (en termes réels). La réduction moyenne par bénéficiaire sans PC ni aide sociale n'a pas suivi le rythme de l'évolution des primes. D'un autre côté, le nombre des bénéficiaires de RPI sans PC ni aide sociale a aussi stagné. Comme plusieurs cantons ont commencé à économiser sur les RPI, l'écart entre primes et réductions va continuer à se creuser.

L'évolution des primes et les systèmes de RPI sont différents d'un canton à l'autre. Pour avoir une image nationale de la situation, nous avons calculé la charge moyenne après RPI pour plusieurs types de ménages et de revenus en 2012. Nous avons pris 26 systèmes de RPI cantonaux. Notre analyse fait apparaître que les ménages avec un revenu juste au-dessus de la limite donnant droit à l'aide sociale et à des PC souffrent le plus de la charge des primes. Souvent exposés au risque de pauvreté, ils doivent dépenser plus d'argent pour leurs primes de caisse maladie que pour se nourrir et payer leurs impôts, et risquent d'être confrontés à des arriérés de paiement. Mais la charge supportée par les personnes avec un revenu moyen, des enfants et des jeunes adultes aussi est lourde, car la hausse des primes des jeunes adultes a été la plus forte.

- Les couples avec jeunes adultes doivent encore, même jusqu'à un revenu relativement élevé de 120 000 francs, consacrer jusqu'à 13-14 % de leur revenu au paiement de leurs primes.
- La charge des primes des ménages avec enfant(s) est certes inférieure, mais, par exemple, un couple avec un enfant doit, avec un revenu de 105 000 francs, dépenser 10 % de son revenu pour sa caisse maladie.
- Pour les personnes vivant seules et les couples sans enfant avec un revenu de bas à moyen (jusqu'à 60 000 francs), les primes représentent, malgré leur réduction, de 8 à 11 % du revenu.
- Pour certains couples de retraité(e)s juste au-dessus de la limite donnant droit à des PC, cette charge représente 14 % de leur revenu.

Le constat est clair : la charge des primes pèse lourdement sur de nombreux ménages à bas ou moyens revenus. Les primes individuelles en sont responsables. Elles répercutent les coûts en hausse de la santé d'une manière forfaitaire sur les ménages, quelle que soit leur capacité économique. Des primes fixées en fonction du revenu ou progressives seraient un remède. La charge des bas et moyens revenus serait ainsi allégée et les hauts revenus devraient assumer une plus grande responsabilité. Mais l'importante charge supportée par les bas et moyens revenus traduit aussi le fait que le système de RPI n'a pas atteint son but et que l'effet des primes individuelles n'est socialement pas suffisamment atténué.

Comme les primes ne cessent d'augmenter, que les RPI n'atteignent pas leur objectif et que la volonté politique d'introduire des primes en fonction des revenus fait pour l'heure défaut, il faut développer les RPI. Pour l'USS, deux variantes sont possibles, qui, toutes deux, règlent de manière uniforme les RPI pour tout le pays. Les graphiques 6.1 et 6.2 montrent comment la charge des primes diminue avec les deux variantes pour différents types de ménages et revenus par rapport à la moyenne suisse actuelle.

### **Le but social du Conseil fédéral**

La première variante s'oriente sur le but social que le Conseil fédéral a formulé dans son message<sup>1</sup> sur la révision de l'assurance-maladie de 1991. Avec lui, les primes devront représenter au maximum **8 % du revenu imposable d'un ménage** après leur réduction : « Si le montant des primes excède ce pourcentage, la différence sera alors restituée sous forme de subsides des pouvoirs publics ». De nombreux ménages auraient alors droit à une RPI. Les personnes vivant seules, par exemple, en bénéficieraient jusqu'à un revenu brut de 70 000 francs au lieu de 52 500 comme aujourd'hui. Pour les couples avec deux enfants, cette limite passerait à 190 000 francs, à 205 000 pour les couples avec deux jeunes adultes.

Parallèlement, le modèle développerait fortement les prestations pour les ménages qui ont actuellement droit à des RPI. Pour les couples avec deux enfants et un revenu brut de 80 000 francs, la RPI augmenterait par exemple de 4 764 francs, si bien que la charge des primes se monterait à 3 473 francs au lieu de 8 237. Pour beaucoup de couples avec enfants, cette charge serait plus que divisée par deux. Les personnes à bas ou moyens revenus vivant seules ne paieraient souvent plus que la moitié, voire les deux tiers de leurs primes actuelles.

Une telle amélioration entraînerait des coûts. Environ **5,31 milliards de francs** supplémentaires devraient être dépensés, soit 127 % des dépenses actuelles.

### **Le modèle de l'USS**

Le modèle de l'USS est la deuxième variante, moins onéreuse. Il augmente la RPI des ménages qui en ont le plus besoin et limite les primes **au maximum à 10 % du revenu net**. Pour chaque enfant et chaque jeune adulte, 7 000 francs pourraient à chaque fois être déduits, et 3 500 en plus pour les personnes élevant seules leur(s) enfant(s). En outre, des RPI seraient aussi garanties jusqu'à un revenu maximal de 120 000 francs. En plus, les primes des enfants et des jeunes adultes seraient réduites, jusqu'à un revenu de 120 000 francs, de 50 %, de 25 % jusqu'à 140 000 francs. La RPI des enfants et des jeunes adultes n'aurait lieu que si elle était plus élevée que la RPI ordinaire.

Ce modèle entraînerait lui aussi des RPI importantes pour des bas et moyens revenus qui n'en bénéficieraient pas ou que peu. Pour les couples avec deux enfants, des RPI seraient désormais garanties jusqu'à 175 000 francs de revenu brut, jusqu'à tout juste 180 000 francs pour les couples avec deux jeunes adultes. Ces allègements supplémentaires seraient considérables. Pour les couples avec deux enfants et un revenu brut de 80 000 francs, la RPI augmenterait par exemple de 2 529 francs et la charge des primes serait réduite à 5 708 francs. Pour les couples avec deux jeunes adultes, elle diminuerait même jusqu'aux deux tiers. Les personnes à bas revenus vivant seules ainsi que les personnes à bas ou moyens revenus élevant seules leur(s) enfant(s) profiteraient aussi de RPI plus importantes. Le modèle allégerait de manière ciblée les personnes actuellement les plus touchées par le niveau élevé des primes.

<sup>1</sup> Message concernant la révision de l'assurance-maladie du 6 novembre 1991, FF 1992 I 77. p. 206.

Comme le modèle de l'USS se limite aux ménages qui en ont le plus besoin, il faudrait compter avec des coûts inférieurs à ceux entraînés par le but social du Conseil fédéral. **2,1 milliards de francs** supplémentaires devraient être affectés aux RPI, soit une hausse de 51 % du volume actuel des RPI.

### **Conclusions**

Avec davantage de fonds destinés aux RPI, on pourrait diminuer la pression exercée par les primes des caisses maladie sur les ménages. Nous proposons le modèle de l'USS pour remède immédiat. Mais il ne devra être qu'une transition vers le but social du Conseil fédéral, respectivement la révision la LAMal des années 1990, qui prévoit que la charge des primes représente au maximum 8 % du revenu imposable et renforcera encore plus le pouvoir d'achat des ménages. À long terme, étant donné la hausse constante des coûts de la santé, on aura cependant besoin de primes en fonction du revenu progressives. Impossible sinon d'alléger durablement la charge supportée par les ménages à bas et moyens revenus.

## 1 Der Anstieg der Prämien

Die durchschnittlichen Prämien<sup>2</sup> der obligatorischen Krankenpflegeversicherung in der Schweiz sind in den letzten 15 Jahren massiv gestiegen. Das wird aus Grafik 1.1 ersichtlich. Preisbereinigt haben sich die Jahresprämien für Erwachsene von 1997 bis 2014 beinahe verdoppelt. Noch stärker stiegen die Prämien für junge Erwachsene unter 25 Jahren. Sie waren 2014 mit 4'363 Franken zweieinhalbmals höher als im Jahr 1997. Bei den Kindern fiel der Anstieg zwar geringer aus, aber auch deren Prämie ist heute mehr als die Hälfte höher als noch Ende der 1990er Jahre. 2014 lag sie bei 1'098 Franken.

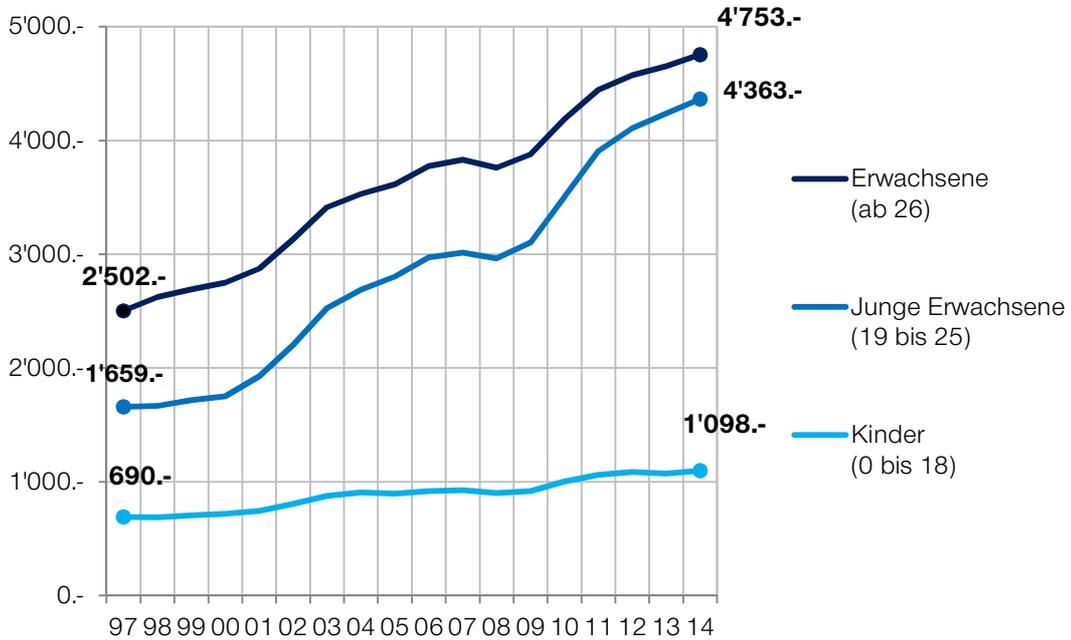
Hinter den nationalen Durchschnittswerten verbergen sich teilweise grosse kantonale Unterschiede. Das bestätigt ein Blick auf die Grafik 1.2, welche die durchschnittlichen Prämien für Erwachsene nach Kantonen im Jahr 2014 aufführt. Während Erwachsene in Nidwalden und Appenzell Innerrhoden 3'701 Franken pro Jahr aufbringen müssen, sind es in Basel-Stadt mit 6'145 Franken beinahe das Doppelte. Auch das Wachstum der Prämien ist von Kanton zu Kanton unterschiedlich. Am stärksten stiegen sie im Kanton Basel-Stadt, wo sie im Vergleich zu 1997 um fast 3'046 Franken (zu Preisen von 2014) höher sind. Aber auch in der Waadt, wo sie am wenigsten wuchsen, bezahlt man im Vergleich zum Ende der 1990er Jahre 1'610 Franken mehr.

---

<sup>2</sup> Die durchschnittliche Prämie wird vom Bundesamt für Gesundheit anhand der unterschiedlichen Prämientarife inklusive Unfalldeckung und mit ordentlicher Franchise nach Kanton, Versicherer und Prämienregion berechnet. Um einen repräsentativen Durchschnitt zu erhalten werden diese Tarife mit der Anzahl Versicherter nach Kanton, Versicherer und Prämienregion gewichtet. Die Tarife der Versicherungsmodelle mit wählbarer Franchise, Bonus oder eingeschränkter Wahl des Leistungserbringers werden hier nicht berücksichtigt.

### Grafik 1.1: Durchschnittliche Krankenkassenprämien in der Schweiz

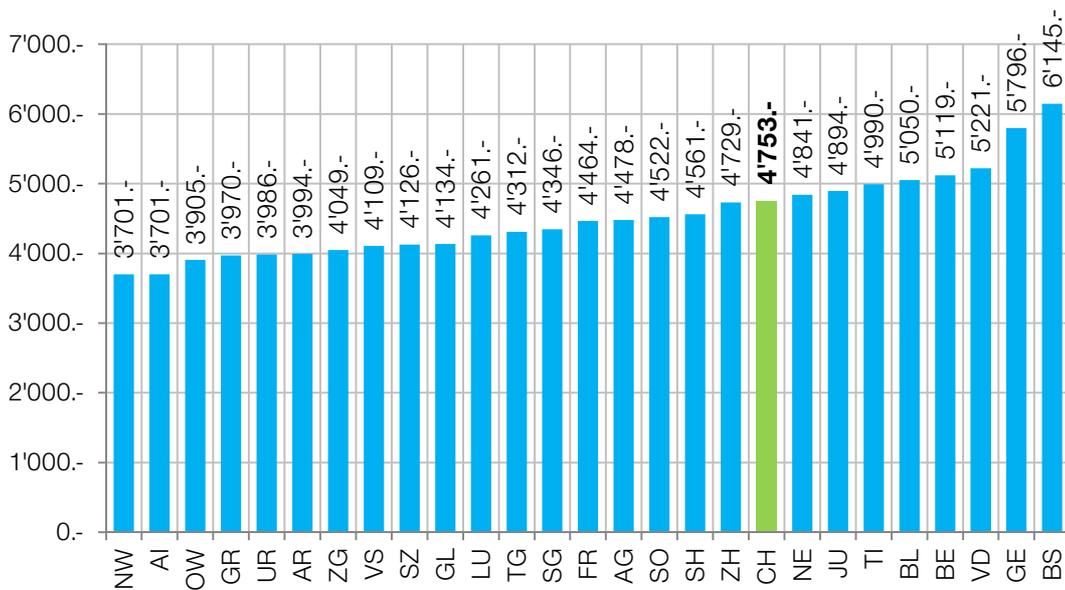
in Franken, zu Preisen von 2014, pro Jahr, 1997 bis 2014



Quelle: Bundesamt für Gesundheit (2014): Zeitreihen Krankenversicherung

### Grafik 1.2: Durchschnittliche Krankenkassenprämien für Erwachsene 2014

in Franken, pro Jahr, nach Kanton



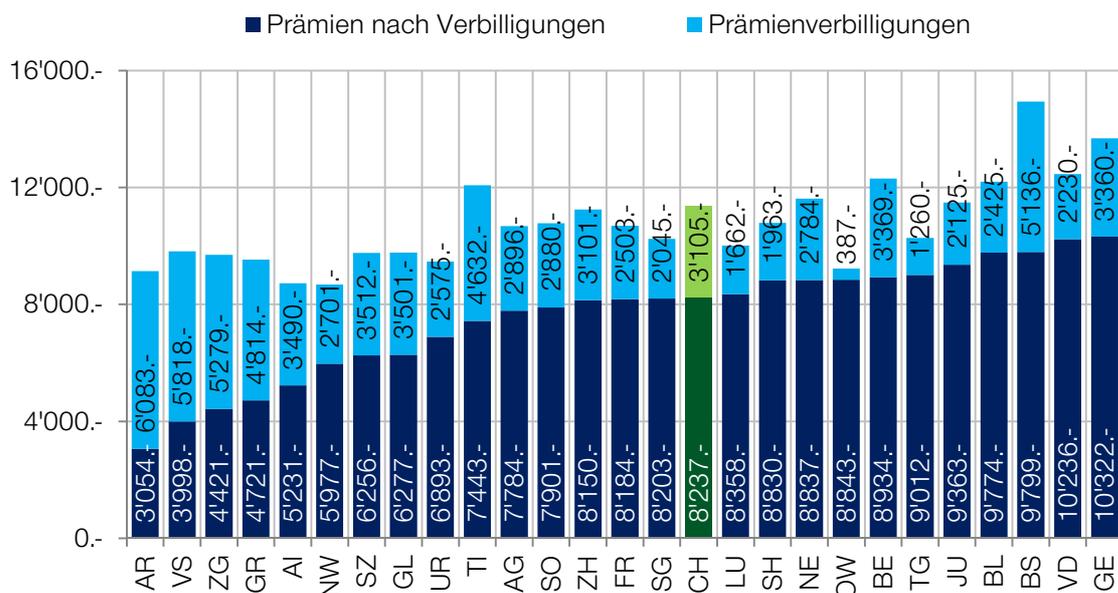
Quelle: Bundesamt für Gesundheit (2014): Zeitreihen Krankenversicherung

## 2 Die kantonalen Prämienverbilligungssysteme

Die Kantone leisten Prämienverbilligungen an Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen. So will es das Krankenversicherungsgesetz (KVG), um die finanzielle Belastung der einkommensunabhängigen Prämien für Haushalte mit tieferen und mittleren Einkommen abzufedern. Die Kantone haben aber nicht nur die Pflicht Verbilligungen auszahlen, sondern auch das Recht, deren Höhe und die Anspruchsberechtigung festzulegen<sup>3</sup>. Das führt zu von Kanton zu Kanton höchst unterschiedlichen Leistungen und Prämienbelastungen. Die Grafik 2.1 illustriert das für eine Familie mit 2 Kindern und einem Bruttoeinkommen von 80'000 Franken. Während im Kanton Appenzell Ausserrhoden die Prämien um 6'083 Franken verbilligt werden und die Musterfamilie noch 3'054 Franken bezahlt, beträgt die Verbilligung im Kanton Obwalden bloss 387 Franken und die Familie muss 8'843 Franken Prämien zahlen. Im Kanton Genf ist die Verbilligung mit 3'360 Franken zwar wieder höher. Wegen der hohen Prämien ist die finanzielle Belastung mit 10'322 Franken für die Musterfamilie in Genf aber trotzdem am stärksten.

**Grafik 2.1: Prämienverbilligung und Prämien nach Verbilligung für eine Familie mit 2 Kindern und einem Bruttoeinkommen von 80'000 Franken**

in Franken, nach Kantonen, 2012, pro Jahr



Quelle: Eigene Berechnungen, vgl. Modell- und Datenbesprechung

### Die Gemeinsamkeiten

Trotz den riesigen Leistungsunterschieden ist der Prämienverbilligung in allen Kantonen folgendes gemeinsam:

<sup>3</sup> Von diesem Recht machen sie auch ziemlich ausgiebig Gebrauch. So wurden alleine in den Jahren 2011 und 2012 über alle Kantone hinweg insgesamt 25 Gesetze, Verordnungen, Dekrete und Beschlüsse in den Bereichen Krankenversicherung und Prämienverbilligung geändert resp. erlassen (Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren 2012).

- Die **Prämienverbilligungen sind immer individuelle Bedarfsleistungen**. Das Anrecht sowie die Höhe hängen von der wirtschaftlichen Situation der Versicherten ab, die in allen Kantonen anhand des Einkommens, des Vermögens und der Haushaltzusammensetzung (Anzahl Kinder bzw. junge Erwachsener in Ausbildung, Alleinstehende oder Paar-Haushalte) bestimmt wird. Der Anspruch auf Prämienverbilligung ist höher für tiefere Einkommen, kinderreiche Haushalte sowie alleinstehende und alleinerziehende Versicherte.
- Die **Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen** in Haushalten mit tiefen und mittleren Einkommen werden von allen Kantonen um mindestens die Hälfte verbilligt. Das schreibt das KVG vor. Es liegt in der Hoheit der Kantone, die genauen Einkommens- und Vermögensobergrenzen festzusetzen, welche zu dieser Verbilligung berechtigten.
- Die **Prämienverbilligung orientiert sich an der Höhe der Prämien**. In einem Grossteil der Kantone wird die Anspruchsberechtigung anhand der kantonalen Richtprämien berechnet. Diese werden aufgrund der kantonalen Prämientarife für ein Standardmodell mit Selbstbehalt und Franchise ermittelt und liegen in der Regel leicht tiefer als die Durchschnittsprämien.
- **AHV- und IV-RentnerInnen mit Anspruch auf Ergänzungsleistungen (EL)** wird die Durchschnittsprämie pauschal verbilligt. Für **SozialhilfeempfängerInnen** entspricht die Prämienverbilligung in der Regel der Richtprämie. (Eine Ausnahme bildet Schaffhausen, wo die Prämien für SozialhilfeempfängerInnen maximal zu 90 Prozent verbilligt werden.)

## Die Unterschiede

Neben der Höhe und Anspruchsberechtigung unterscheiden sich die kantonalen Systeme bezüglich folgender Aspekte:

- Der Verbilligungsanspruch wird unterschiedlich berechnet. Grundsätzlich lassen sich drei **Modelle zur Berechnung des Verbilligungsanspruchs** voneinander abgrenzen:
  1. Im *Prozentmodell* entspricht die Prämienverbilligung der Richtprämie abzüglich eines Selbstbehalts. Dieser Selbstbehalt ist als Prozentsatz des massgebenden Einkommens definiert. Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug, Baselland, Schaffhausen, die beiden Appenzell, Aargau und Tessin wenden dieses Modell an. In Obwalden und dem Tessin nimmt der Selbstbehalt mit dem Einkommen zu, während in allen anderen Fällen der Prozentsatz für alle anspruchsberechtigten Einkommen gleich ist.
  2. Im *Stufenmodell* sind Einkommensklassen mit unterschiedlichen Verbilligungsansprüchen festgelegt. Dieses Modell wird in Zürich, Bern, Baselstadt, Thurgau, Wallis, Neuenburg und Genf benutzt.
  3. Das dritte Modell ist eine *Kombination aus Prozent- und Stufenmodell*. Hierbei sind Einkommensklassen festgelegt, die unterschiedliche Selbstbehalte in Prozent des Einkommens vorsehen. In Glarus, Freiburg, Solothurn, St. Gallen und Graubünden sowie im Jura und in der Waadt wird auf dieses Modell zurückgegriffen.
- Das **massgebende Einkommen**, das zur Ermittlung der Verbilligung zugrunde gelegt wird, ist nicht in allen Kantonen gleich definiert:

1. Das *Nettoeinkommen* ist Ausgangspunkt der Berechnungen in Glarus, Baselstadt, Freiburg und Neuenburg. Dabei handelt es sich um das Bruttoeinkommen abzüglich der Sozialversicherungsbeiträge und im Falle von Freiburg weiterer Versicherungsbeiträge.
2. Das *Reineinkommen* entspricht dem Nettoeinkommen abzüglich der Gewinnungskosten (z.B. Berufsauslagen). Es wird in den Bern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug, Schaffhausen, St. Gallen, Wallis, Waadt und Neuenburg angewandt.
3. Für das *steuerbare Einkommen* werden vom Reineinkommen noch die weiteren Abzüge nach den Steuergesetzen (v.a. Sozialabzüge und Versicherungsbeiträge) abgezogen. Dieses ist Grundlage in Zürich, Luzern, Obwalden, Solothurn, Baselland, Graubünden, den beiden Appenzell, Aargau, Thurgau, Tessin und Jura. In Genf kommt das *Revenu déterminant unifié* zur Anwendung, bei dem ähnliche Abzüge vom Bruttoeinkommen geltend gemacht werden können wie beim steuerbaren Einkommen.

Die meisten Kantone, welche die Verbilligung ausgehend vom Netto- und vom Reineinkommen bestimmen, sehen zusätzlich Sozialabzüge für Kinder, junge Erwachsene oder Alleinerziehende vor. In einzelnen Kantonen, die nicht mit dem steuerbaren Einkommen rechnen, kann zusätzlich ein Teil der üblichen Steuerabzüge wie Liegenschaftsunterhalt, Schuldzinsen, Mitgliederbeiträge, Krankheitskosten oder der Zweitverdiener-Abzug verrechnet werden. In praktisch allen Kantonen wird zudem ein Teil des **steuerbaren Vermögens** zum massgebenden Einkommen hinzugerechnet.

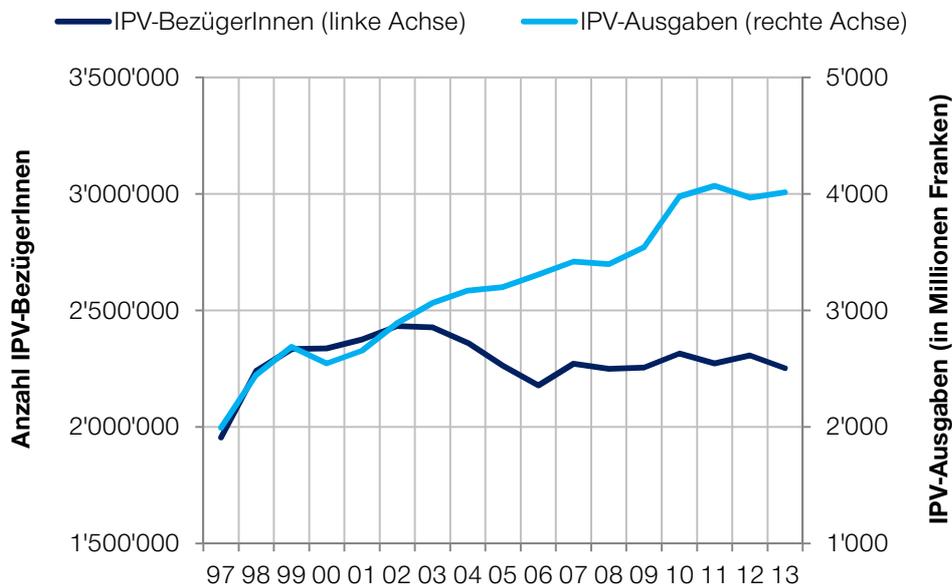
- Die Kantone unterscheiden sich auch in den **Sonderregelungen**. So werden Konkubinatspaare nur in einzelnen Kantonen gemeinsam veranlagt, die Einkommen von jungen Erwachsenen in Ausbildung demjenigen ihrer Eltern nur teilweise zugeschlagen oder die Ansprüche für Quellenbesteuerte unterschiedlich geregelt.
- Schliesslich gibt es Unterschiede bei der **Ermittlung der Anspruchsberechtigung**. In einem Teil der Kantone erhalten die berechtigten Versicherten die Verbilligungen automatisch, in anderen müssen sie die Verbilligung mit einem zugestellten Formular beantragen. Zudem kann in einigen Kantonen jederzeit ein Gesuch auf Prämienverbilligung gestellt werden, während das bei den Übrigen nur innerhalb einer Frist möglich ist.

### 3 Ausgaben für die Prämienverbilligung

Der Bund ist nach KVG verpflichtet, den Kantonen 7.5 Prozent der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung für die individuelle Prämienverbilligung (IPV) bereitzustellen. Im Jahr 2013 waren es 2.18 Milliarden Franken (2012: 2.15). Dieses Geld wird gemäss Bevölkerungsanteil an die Kantone verteilt. Die Kantone ergänzen dann die Prämienverbilligung zusätzlich mit eigenen Mitteln. 2013 waren das 1.83 Milliarden Franken (2012: 1.82). Insgesamt wurden so schweizweit 4.01 Milliarden Franken (2012: 3.97) für Prämienverbilligungen ausgegeben. Wie aus der Grafik 3.1 ersichtlich, ist das deutlich mehr als 1997. Damals wurde erst halb so viel aufgewendet.

**Grafik 3.1: IPV-Ausgaben und Anzahl IPV-BezügerInnen**

IPV-Ausgaben in Franken von 2012, alle Kantone, 1997 bis 2013



*Hinweis: Im Kanton Bern werden die Prämienverbilligungen für EL- und Sozialhilfe-BezügerInnen seit 2012 in der Statistik nicht mehr vollumfänglich als Prämienverbilligungen betrachtet. Diese Änderung ist zumindest teilweise für den Rückgang der IPV-Ausgaben zwischen 2011 und 2012 verantwortlich.*

*Quelle: Bundesamt für Gesundheit, Statistik der obligatorischen Krankenkassen, eigene Berechnungen*

Die Grafik zeigt auch, wie sich die Anzahl der Versicherten entwickelte, die Verbilligungen erhalten. Im Gegensatz zum Anstieg der Prämienverbilligungs-Ausgaben blieb die Anzahl nach einem anfänglichen Anstieg zwischen 1997 und 1998 relativ konstant. Diese Entwicklung führte dazu, dass heute pro BezügerIn mehr Verbilligung entrichtet wird.

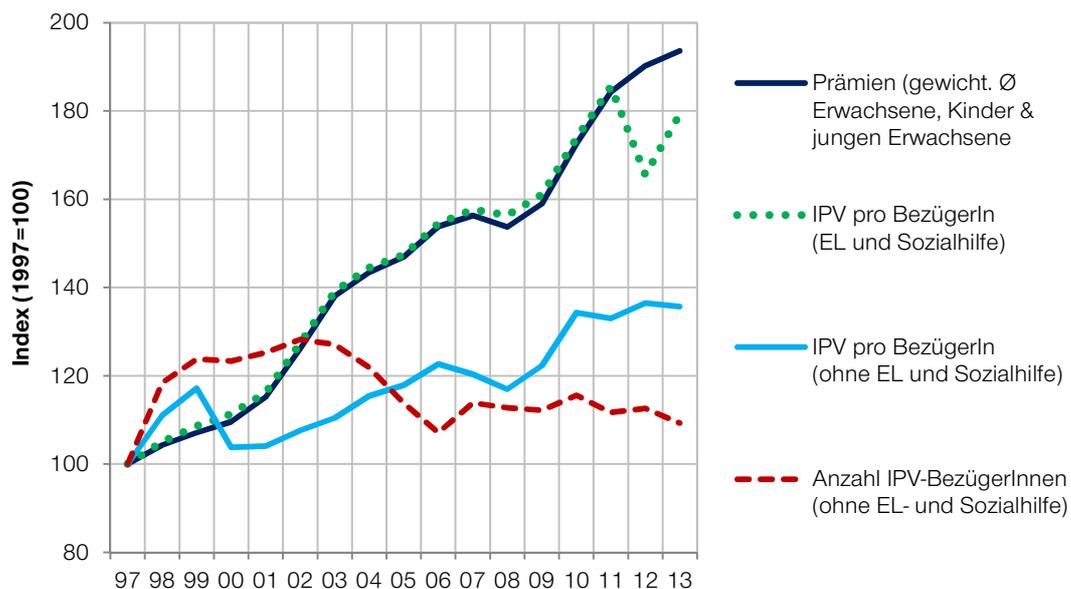
Allerdings heisst das nicht, dass die Prämienverbilligungen für alle BezügerInnen gleich gestiegen sind. Das machen die Schätzungen zur Entwicklung der Prämienverbilligung pro BezügerIn mit EL und Sozialhilfe sowie der Verbilligungen pro BezügerIn ohne EL und Sozialhilfe deutlich. Sie sind in der Grafik 3.2 abgebildet. Die Schätzungen beruhen auf der Annahme, dass die Kantone bei der Festsetzung der Prämienverbilligung für EL- und SozialhilfebezügerInnen keinen (oder nur einen sehr geringen) Spielraum besitzen. Der Bund verpflichtet sie zum einen dazu, den EL-BezügerInnen die vollständige Durchschnittsprämie zu verbilligen. Zum anderen führen

Kürzungen bei SozialhilfebezügerInnen zu einem Anstieg der übrigen Sozialhilfeausgaben, wodurch sich (kaum) Einsparpotential bietet. Aus der Entwicklung der Prämien sowie der EL- und Sozialhilfestatistiken lassen sich deshalb Rückschlüsse auf Verbilligungen für Versicherte ohne EL und Sozialhilfe ziehen.

Es fällt auf, dass die Prämienverbilligungen pro Kopf für Versicherte ohne Ergänzungsleistungen oder Sozialhilfe nicht mit dem steilen Prämienanstieg mithalten haben. Die durchschnittliche Verbilligung, die sie erhalten, federt die Prämienlast heute also weniger ab, als sie es noch vor 15 Jahren tat. Ein weiterer Hinweis, dass die Kantone bei den Versicherten ohne EL und Sozialhilfe auf der Ausgabenbremse stehen, zeigt sich in der seit der Jahrtausendwende leicht rückläufigen Zahl der Verbilligungs-BezügerInnen ohne EL und Sozialhilfe (vgl. gestrichelte Linie in der Grafik 3.2)<sup>4</sup>. Das bedeutet letztlich, dass es die Kantone nicht nur unterlassen haben, die Verbilligungen dem massiven Prämienanstieg anzupassen, sondern in der gleichen Zeit auch noch den Kreis der Versicherten ohne EL und Sozialhilfe verkleinert haben, denen Verbilligungen gewährt werden.

### Grafik 3.2: Verbilligungen pro BezügerIn mit und ohne EL oder Sozialhilfe

1997 bis 2013, preisbereinigt, indiziert (1997=100).



*Hinweis: Im Kanton Bern werden die Prämienverbilligungen für EL- und Sozialhilfe-BezügerInnen seit 2012 in der Statistik nicht mehr vollumfänglich als Prämienverbilligungen betrachtet. Diese Änderung ist für den Knick zwischen 2011 und 2012 bei den IPV pro BezügerIn mit EL und Sozialhilfe verantwortlich.*

*Quelle: Bundesamt für Gesundheit, Statistik der obligatorischen Krankenkassen, eigene Berechnungen*

<sup>4</sup> In absoluten Zahlen: 2000 erhielten noch rund 1.85 Millionen Versicherte ohne EL und Sozialhilfe Verbilligungen, während es 2013 nur mehr 1.65 (2012: 1.7 Millionen) waren.

## 4 Die durchschnittlichen Prämien nach Verbilligung 2012

Die steigenden Prämien und die nicht Schritt haltenden Verbilligungen, führen zu einer grösseren Prämienlast für die Haushalte. Um eine genauere Aussage zu dieser Belastung machen zu können, haben wir die durchschnittliche Prämienverbilligung für die Haushalte im Jahr 2012 berechnet. Die durchschnittliche Prämienverbilligung wurde bestimmt, indem zunächst für die einzelnen Haushaltstypen und Einkommen<sup>5</sup> der Verbilligungsanspruch in jedem Kanton ermittelt wurde. Anschliessend wurde für jeden Haushaltstyp und jedes Einkommen ein mit der Bevölkerung und der Prämienhöhe der Kantone gewichteter schweizerischer Mittelwert berechnet (vgl. Modell- und Datenbesprechung im Anhang).

Die Grafiken 4.1 und 4.2 zeigen die Auswertungen. Die ersten Grafiken bilden für unterschiedliche Haushalte ab, wie die durchschnittlichen Prämien nach Berücksichtigung der durchschnittlichen Verbilligungen im Einkommen steigen. Die bis zu einem bestimmten Einkommen steigenden Prämien widerspiegeln damit, dass die Verbilligungen mit steigendem Einkommen immer geringer ausfallen und ab diesem Einkommen die volle Prämie bezahlt werden muss. Zwischen den Grafiken wird aber auch klar, dass die Belastung vom Haushaltstyp abhängt:

- Für Alleinstehende **ohne Kinder** gibt es bis zu einem Bruttoeinkommen von jährlich 52'500 Franken Verbilligungen. Danach müssen die vollen Prämien von durchschnittlich 4'646 Franken bezahlt werden. Mit einem Einkommen von beispielsweise 30'000 Franken beträgt die Prämie nach Verbilligung noch 3'233 Franken. Das entspricht einer Prämienreduktion von 1'413 Franken.
- Leben **Kinder oder junge Erwachsene in Ausbildung im Haushalt**, ist die Prämienverbilligung höher. Für Paare mit zwei Kindern müssen die vollen Prämien durchschnittlich ab 120'000 Franken Jahreseinkommen bezahlt werden.<sup>6</sup> Für Paare mit zwei jungen Erwachsenen in Ausbildung liegt die Grenze sogar erst bei 180'000 Franken. Mit einem Einkommen von 80'000 Franken und zwei Kindern gibt es beispielsweise eine durchschnittliche Verbilligung von 3'105 Franken. Die Prämien verringern sich dadurch von 11'499 auf 8'394 Franken jährlich.
- Bei den **Rentnerhaushalten** erhält der grösste Teil der Anspruchsberechtigten Ergänzungsleistungen und damit die vollständige Verbilligung. Alleinstehenden wird die Prämie bis zu einem Bruttoeinkommen von 30'000 Franken vollumfänglich verbilligt. Ab 50'000 Franken wird keine IPV mehr ausgeschüttet. Paare erhalten bis 45'000 Franken die vollständige Verbilligung und ab 90'000 Franken in allen Kantonen keine Verbilligung mehr.

Wenn man wie in den Grafiken 4.2 die Prämien ins Verhältnis zu den Einkommen rückt, fällt folgendes auf:

- **Die Prämienbelastung ist trotz Verbilligung meistens degressiv.** Die Prämien im Verhältnis zum Einkommen sinken in der Regel für alle Haushaltstypen mit Einkommen oberhalb der Sozialhilfe- bzw. EL-Berechtigungsgrenze. Die Ausnahme bilden Haushalte mit Kindern und tiefen bis mittleren Einkommen, die Anspruch auf Verbilligungen haben. In diesem schmalen

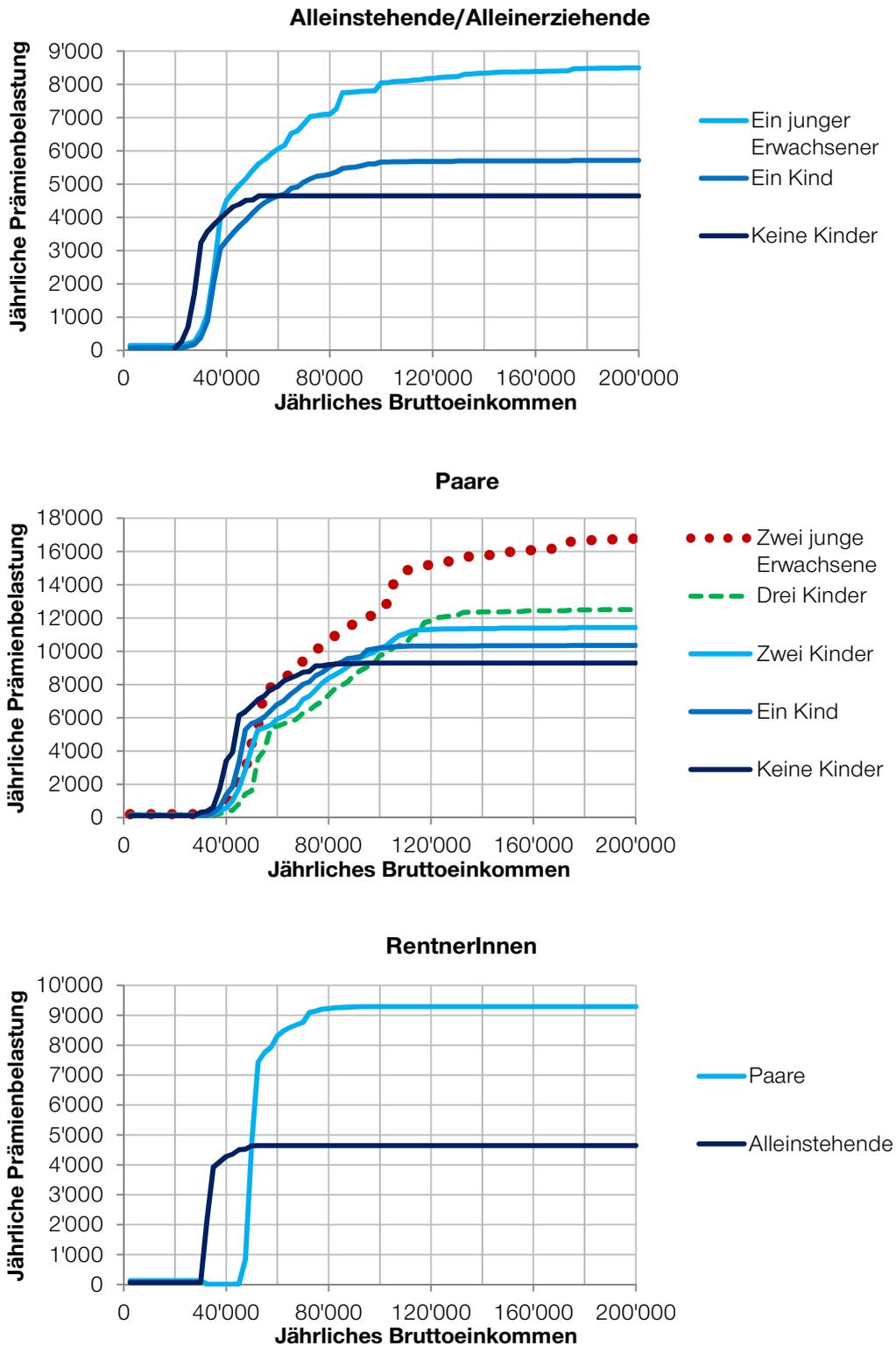
<sup>5</sup> Der Einfachheit halber wurde angenommen, dass die Haushalte über kein steuerbares Vermögen verfügen. Dadurch wird der Prämienverbilligungsanspruch tendenziell überschätzt. Höhere Einkommen besitzen meistens Vermögen, seltener auch tiefere bis mittlere Einkommen.

<sup>6</sup> Nicht alle Kantone bezahlen Verbilligung für solch hohe Einkommen. Wenn in einigen wenigen aber verbilligt wird, ergibt sich auch im schweizerischen Durchschnitt eine Prämienverbilligung.

Einkommensband schafft es die Prämienverbilligung, die Degression abzufangen, so dass die relative Belastung im Einkommen leicht steigt.

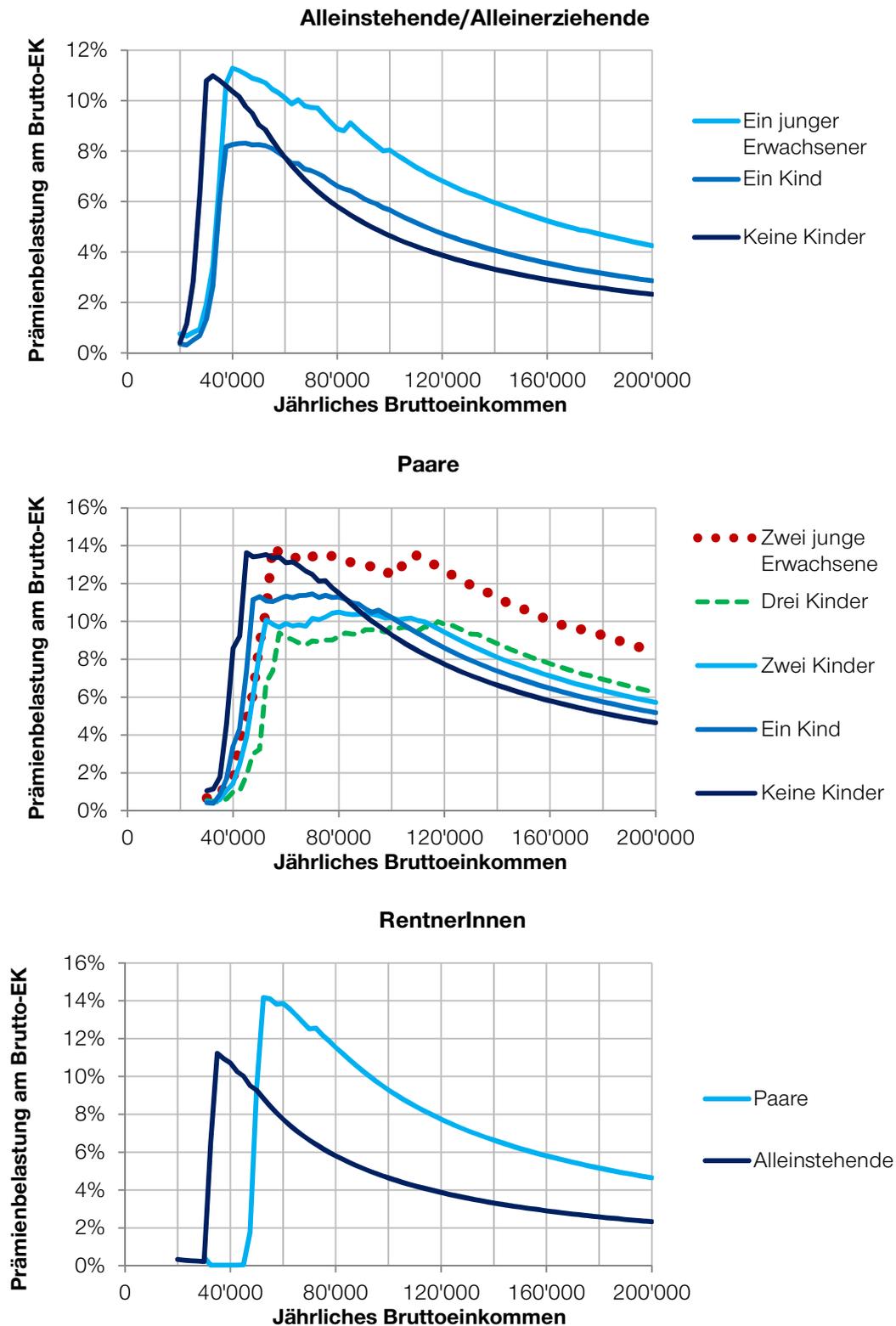
- Verhältnismässig viel müssen **Alleinstehende und Paare ohne Kinder mit tiefen Einkommen** für die Prämien aufwenden. Alleinstehende ohne Kinder mit Bruttoeinkommen zwischen 30'000 und 50'000 Franken geben trotz Prämienverbilligung zwischen 9 und 11 Einkommensprozent für Prämien aus.
- Noch stärker belastet werden **Paare mit jungen Erwachsenen**. Selbst mit einem verhältnismässig hohen Bruttoeinkommen von 120'000 Franken muss ein Paar mit zwei jungen Erwachsenen noch 13 Prozent des Einkommens für die Prämien aufwenden.
- Obwohl die Prämienlast bei **Haushalten mit Kindern** geringer ist als bei Familien mit jungen Erwachsenen, bleibt sie auch nach den Verbilligungen hoch. Ein Paar mit einem Kind und einem Einkommen zwischen 50'000 und 100'000 Franken wendet mindestens einen Zehntel seines Einkommens für die Prämien auf.
- Grundsätzlich gilt: Obwohl **Haushalte mit Kindern und jungen Erwachsene** mehr Prämienverbilligung erhalten, zahlen sie netto mehr Prämien als kinderlose Haushalte. Dies liegt daran, dass die Prämien jedes Haushaltsmitglieds nur teilweise verbilligt werden und dadurch die Belastung mit jedem Mitglied steigt.

**Grafik 4.1: Durchschnittliche Prämien nach Verbilligung**  
in Franken, pro Jahr, 2012



Quelle: Eigene Berechnungen, vgl. Modell- und Datenbesprechung

**Grafik 4.2: Durchschnittliche Prämien nach Verbilligung**  
in % des Bruttoeinkommens, 2012



## 5 Die finanzielle Belastung der Haushalte

Die absolute und relative Höhe der Prämien nach den Verbilligungen geben bereits einen ersten Eindruck davon, bei welchen Haushalten die Prämienlast heute am schwersten wiegt. Um ein besseres Bild davon zu erhalten, haben wir Indikatoren gebildet, die den finanziellen Spielraum und die Prämienlast der Haushalte zusätzlich einordnen. Es sind das die folgenden Indikatoren (vgl. auch Modell- und Datenbesprechung im Anhang):

- **Beträchtliches Risiko, bei den Prämien in Zahlungsrückstand zu geraten.** Hier haben wir untersucht, wie viele Haushalte einer Einkommensklasse bei den Prämien in einen Zahlungsrückstand geraten. Sind es mehr als 5 Prozent, so ist das ein Anzeichen dafür, dass die Prämien für diese Haushalte ein mögliches finanzielles Problem sind.
- **Ist der Haushalt armutsgefährdet?** Als armutsgefährdet gilt ein Haushalt, wenn er weniger als 60 Prozent des verfügbaren<sup>7</sup> Äquivalenz<sup>8</sup>-Medianeinkommens<sup>9</sup> erzielt. Liegt ein Haushalt unter dieser Schwelle, ist er in der Regel mit materiellen und sozialen Entbehrungen konfrontiert.
- **Höhere Ausgaben für Prämien als fürs Essen.** Wird mehr Geld für die Krankenkassenprämien als für Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke ausgegeben, deutet das darauf hin, dass die Prämien mehr finanzielle Ressourcen binden als die existenziellen Bedürfnisse und die Haushalte mitunter ihr Essverhalten anpassen, um die Prämienrechnung begleichen zu können.
- **Ist die Prämienbelastung höher als 6 Prozent des verfügbaren Einkommens?** Der Bundesrat hat das Sozialziel definiert, dass die Prämien nach Verbilligung nicht mehr als 8 Prozent des steuerbaren Einkommens bzw. 6 Prozent des verfügbaren Haushaltseinkommens (d.h. das Bruttoeinkommen abzüglich aller Zwangsabgaben, zuzüglich Prämienverbilligung und Kinderzulagen) ausmachen sollen (vgl. auch Abschnitt 6.1). Der Indikator gibt an, ob die Prämie diese Belastungsgrenze überschritten hat.
- **Steuern tiefer als Prämien.** Dieser Indikator gibt an, ob ein Haushalt mehr Krankenkassenprämien als Steuern (Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern) bezahlt. Tut er das, ist es ein Zeichen dafür, dass die Prämien eine grosse Belastung für den Haushalt sind.
- **Steuern doppelt so hoch wie Prämien?** Damit wird angezeigt, ob die Prämien einen sehr hohen Teil an allen staatlichen Zwangsabgaben ausmachen.

Die nachfolgende Grafik 5.1 zeigt, bei welchen Haushalten und Bruttoeinkommen wie viele dieser Indikatoren erfüllt sind. Je dunkler die Fläche, desto mehr Indikatoren treffen zu und desto höher ist die Belastung durch die Prämien. Es fällt folgendes auf:

- Praktisch bei allen Haushaltstypen gibt es Einkommen, bei denen alle sechs oder zumindest fünf Indikatoren erfüllt sind (dunkle Flächen). Es sind dies vor allem Haushalte, deren Einkommen direkt oberhalb der Sozialhilfe- bzw. EL-Grenze liegen. Bei **Alleinstehenden ohne**

<sup>7</sup> Das verfügbare Einkommen ist das Einkommen, welches einem Haushalt nach Abzug aller Zwangsabgaben (Sozialversicherungs- und Pensionskassenbeiträge, Steuern und Krankenkassenprämien) und zuzüglich Prämienverbilligung und Kinderzulagen zur Verfügung steht.

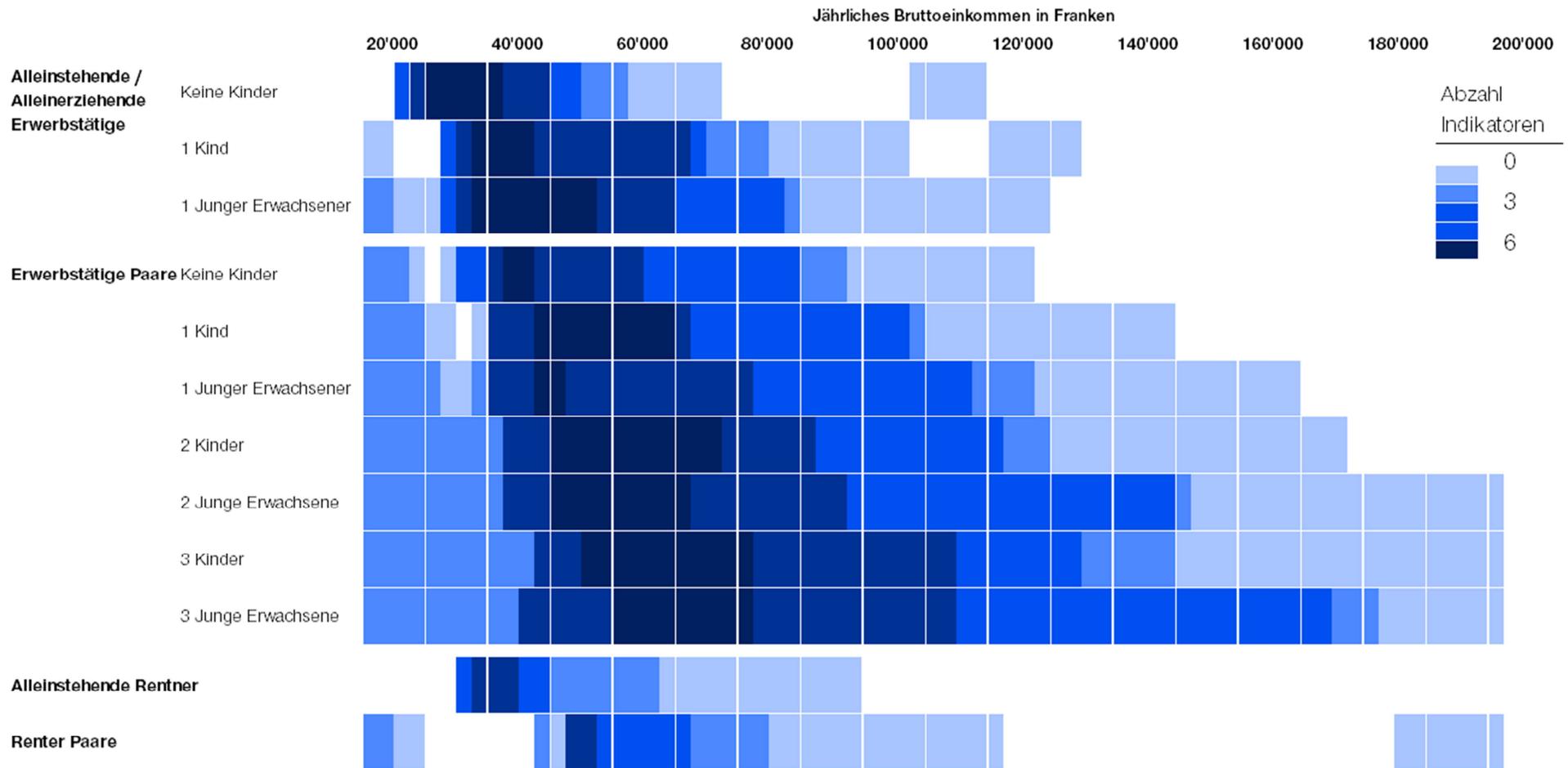
<sup>8</sup> Das Äquivalenzeinkommen gibt an, wie hoch das Einkommen des Haushalts wäre, wenn der Haushalt nur aus einer erwachsenen Person bestehen würde. Mit dem Äquivalenzeinkommen lassen sich die Einkommen von Haushalten unterschiedlicher Zusammensetzung miteinander vergleichen.

<sup>9</sup> Das Medianeinkommen ist das Einkommen, im Vergleich zu dem die eine Hälfte der Schweizer Haushalte mehr und die andere weniger erhält.

**Kinder** sind das Einkommen zwischen 27'500 und 50'000 Franken. Bei den **Paaren mit zwei Kindern** sind das Einkommen zwischen 45'000 und 92'500 Franken. Bei **Paaren mit drei Kindern** sind sogar Einkommen bis 115'000 Franken betroffen. Für diese Haushalte sind die Prämien eine besonders grosse Last.

- Vor allem Haushalte mit **Kindern oder jungen Erwachsenen** bis und mit mittelhohen Einkommen weisen mindestens vier erfüllte Indikatoren auf. Das trifft beispielsweise für Alleinerziehende mit einem jungen Erwachsenen in Ausbildung mit einem Einkommen bis 87'500 Franken oder für Paare mit zwei jungen Erwachsenen in Ausbildung mit einem Einkommen bis gut 135'000 Franken zu. Unter diesen Haushalten finden sich – wenn auch in beschränktem Masse – auch RentnerInnen. Auch diese Haushalte stehen wegen der Prämien unter erheblichem finanziellen Druck.
- Weiter gibt es einen beträchtlichen Teil von Haushalten, die drei Indikatoren erfüllen und für die die Prämien einen relevanten Ausgabeposten darstellen. Darunter fallen vor allem Haushalte mit Kindern, die mitunter gut verdienen, wie zum Beispiel Paare mit drei Kindern und Einkommen zwischen 117'500 und 165'000 Franken.

Die Auswertung zeigt, dass die Krankenkassenprämien für viele Haushalte eine grosse finanzielle Belastung darstellen. Besonders betroffen sind Haushalte unmittelbar oberhalb der EL- und Sozialhilfegrenze. Es sind aber auch Familien mit mittleren Einkommen, die Kinder und junge Erwachsene haben, stark belastet. Für sie alle besteht akuter Handlungsbedarf, die Prämienlast stärker abzufedern.

**Grafik 5.1: Belastungs-Indikatoren nach Einkommen und Haushaltstyp**


Quelle: Eigene Berechnungen, vgl. Modell- und Datenbesprechung

## 6 Verbesserung des Prämienverbilligungssystems

Der Befund ist klar: Die Prämienlast wiegt schwer auf vielen Haushalten mit tiefen und mittleren Einkommen. Schuld daran sind vor allem die Kopfprämien. Sie wälzen die steigenden Gesundheitskosten pauschal auf die Haushalte ab – unabhängig von deren wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit. Einkommensabhängige und progressive Prämien würden hier Abhilfe schaffen. Tiefe und mittlere Einkommen würden so entlastet, hohe Einkommen müssten mehr Verantwortung übernehmen.

Die hohe Prämienlast für tiefe und mittlere Einkommen ist aber auch Ausdruck davon, dass das Prämienverbilligungssystem sein Ziel verfehlt und die Kopfprämien zu wenig sozial abfedert. Deshalb – und da der politische Willen für einkommensabhängige Prämien zurzeit fehlt – tut ein Ausbau der Prämienverbilligungen not. Nachfolgend werden deshalb zwei Varianten zur Verbesserung der Prämienverbilligung ausgelotet und ihre Kosten geschätzt.

- Die erste Variante orientiert sich an dem vom Bundesrat formulierten Sozialziel.
- Die zweite, kostengünstigere Variante beschränkt die Erhöhung der Verbilligung auf die Haushalte mit dem grössten Bedarf.

Aus den Grafiken 6.1 und 6.2 ist ersichtlich, wie sich die Prämienlast mit diesen beiden Verbilligungsvarianten für unterschiedliche Haushalte und Einkommen im Vergleich zum heutigen schweizerischen Mittelwert verringert. Beide Varianten regeln die Prämienverbilligungen in der ganzen Schweiz einheitlich. Zur Schätzung der Kosten wurden die zusätzlichen Prämienverbilligungen für die einzelnen Haushaltstypen nach Einkommenshöhe mit ihrer Häufigkeit in der Bevölkerung hochgerechnet (vgl. Daten- und Methodenbesprechung im Anhang).

### Sozialziel des Bundesrates

Der Bundesrat formulierte in seiner Botschaft<sup>10</sup> zur Revision der Krankenversicherung von 1991 (S. 225) das Sozialziel, wonach die Prämien nach Verbilligung höchstens **8 Prozent des steuerbaren Einkommens eines Haushalts** betragen sollen. Ginge es nach dem Bundesrat, müssten höhere Prämien „durch Beiträge der öffentlichen Hand zurückvergütet“ (ebd.) werden.

Das bundesrätliche Sozialziel würde zahlreiche Haushalte neu zur Prämienverbilligung berechtigen. Alleinstehende würden beispielsweise Verbilligungen bis zu einem Bruttoeinkommen von 70'000 Franken im Gegensatz zur heutigen Grenze von 52'500 Franken erhalten. Für Paare mit zwei Kindern würde sich die Berechtigungsgrenze bis auf 190'000 Franken und für Paare mit zwei jungen Erwachsenen bis auf 205'000 Franken erhöhen.

Zugleich würde das Modell die Leistungen für die heute berechtigten Haushalte stark ausbauen. Bei Paaren mit zwei Kindern und 80'000 Franken Bruttoeinkommen würden sie zum Beispiel um 4'764 Franken ansteigen, so dass die Prämienlast neu 3'473 Franken statt 8'237 Franken betragen würde (vgl. dritte Abbildung in Grafik 6.1). Bei vielen Paaren mit Kindern würde die Prämienlast so mehr als halbiert. Auch Alleinstehende mit tiefen bis mittleren Einkommen würden oft nur noch die Hälfte bis zwei Drittel der heutigen Prämien bezahlen.

<sup>10</sup> Botschaft über die Revision der Krankenversicherung vom 6. November 1991, BBl 1992 I 93 (-292), S. 225

Ein solch deutlicher Ausbau würde hohe Kosten nach sich ziehen. Rund **5.31 Milliarden Franken** müssten zusätzlich aufgewendet werden. Das entspricht 127 Prozent der heutigen Ausgaben für Prämienverbilligungen, die sich damit mehr als verdoppeln würden.

### **Modell SGB**

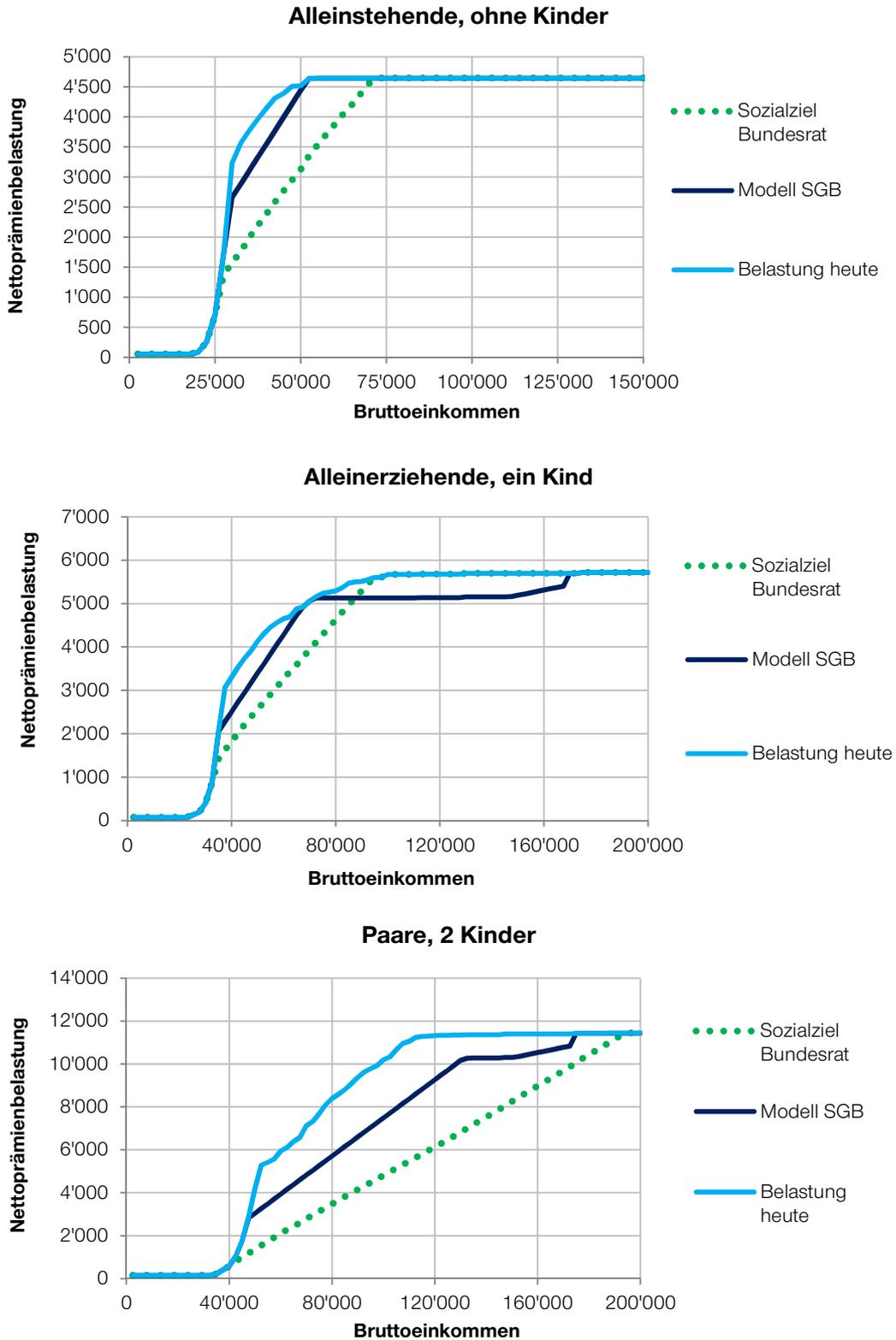
Eine mittlere Variante zwischen der ungenügenden heutigen Prämienverbilligung und dem Sozialziel des Bundesrats ist das Modell SGB. Es beschränkt die Prämien auf **maximal 10 Prozent des Nettoeinkommens** (Bruttoeinkommen abzgl. Sozialversicherungs- und Pensionskassenbeiträge), von welchem für jedes Kind und jeden jungen Erwachsenen im Haushalt je 7'000 Franken und für Alleinerziehende weitere 3'500 Franken abgezogen werden. Prämienverbilligungen werden weiter bis zu einem Maximaleinkommen von 120'000 Franken bezahlt. Zusätzlich werden die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen bis zu einem Einkommen von 120'000 Franken um 50 Prozent und bis zu einem Einkommen von 140'000 Franken um 25 Prozent verbilligt. Die Verbilligung der Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen wird nicht mit der ordentlichen Verbilligung kumuliert: Sie wird nur entrichtet, falls sie höher ist als die ordentliche Verbilligung.

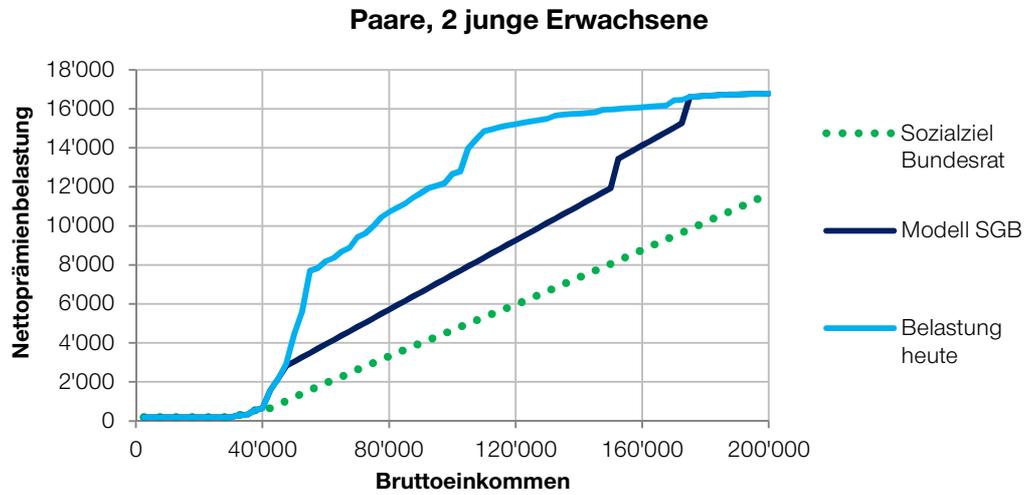
Aus den Grafiken 6.1 und 6.2 wird ersichtlich, dass auch dieses Modell deutliche Verbilligungen für tiefere und mittlere Einkommen zur Folge hätte, die bisher keine oder nur bescheidene Leistungen erhalten haben. Bei Paaren mit zwei Kindern würde neu bis 175'000 Franken Bruttoeinkommen und bei Paaren mit zwei jungen Erwachsenen bis knapp 180'000 Franken Verbilligungen entrichtet. Bei Alleinstehenden würde sich die Berechtigungsgrenze nicht erhöhen.

Obschon weniger ausgeprägt als beim Sozialziel des Bundesrats wären die zusätzlichen Entlastungen beträchtlich. Bei Paaren mit zwei Kindern und 80'000 Franken Bruttoeinkommen würde sich im Modell SGB die Prämienverbilligung zum Beispiel um 2'529 Franken erhöhen. Die Prämienlast würde sich auf 5'708 Franken (vgl. dritte Abbildung in Grafik 6.1) verringern. Bei Paaren mit zwei jungen Erwachsenen ginge sie sogar um bis zu zwei Drittel zurück. Schliesslich würden auch für Alleinstehende mit tiefen Einkommen sowie Alleinerziehende mit tiefen und mittleren Einkommen höhere Verbilligungen bezahlt. Das Modell entlastet also diejenigen Haushalte, die heute am stärksten von den hohen Prämien betroffen sind.

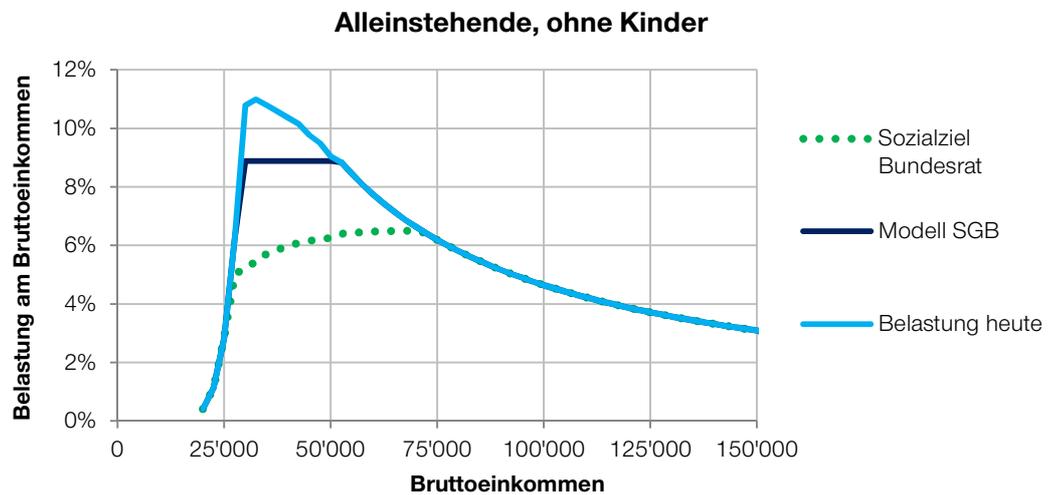
Da sich das Modell SGB auf die Haushalte mit dem grössten Bedarf beschränkt, wäre im Gegensatz zum Sozialziel des Bundesrats mit geringeren Kosten zu rechnen. **2.1 Milliarden Franken** müssten zusätzlich für die Prämienverbilligung bereitgestellt werden. Das entspricht einer Erhöhung des heutigen Prämienverbilligungsvolumens um 51 Prozent.

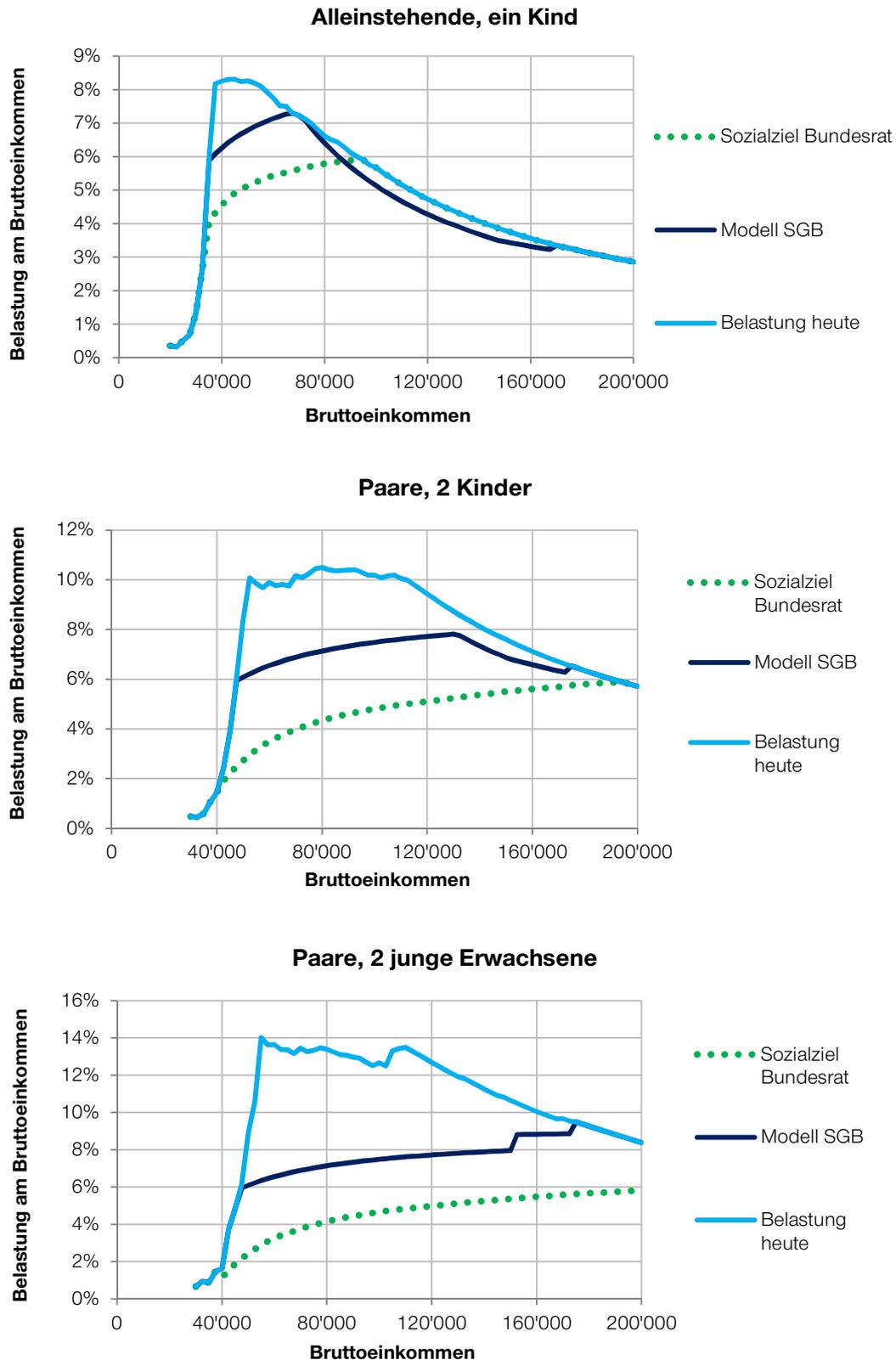
**Grafik 6.1: Jährliche Prämienbelastung nach der Verbilligung**  
 in Franken, nach Verbilligungsmodellen, Haushaltstyp und Bruttoeinkommen



**Grafik 6.2: Prämienbelastung nach der Verbilligung (Fort.)**


Quelle: Eigene Berechnungen, vgl. Modell- und Datenbesprechung

**Grafik 6.3: Prämienbelastung nach Verbilligung im Verhältnis zum Bruttoeinkommen**  
 in %, nach Verbilligungsmodellen, Haushaltstyp und Bruttoeinkommen


**Grafik 6.4: Prämienbelastung im Verhältnis zum Bruttoeinkommen (fort.)**


## 7 Schlussfolgerungen

Die Last der Krankenkassenprämien ist trotz Prämienverbilligungen für viele Schweizer Haushalte mit tiefen und mittleren Einkommen sehr hoch. Sie müssen im Durchschnitt 10 bis 15 Prozent ihres Bruttoeinkommens für die Prämien aufwenden. Hauptverantwortlich dafür sind die Kopfprämien, welche die steigenden Gesundheitskosten pauschal auf alle Haushalte abwälzen. Schuld tragen aber auch die Kantone, die es in den letzten Jahren versäumt haben, die Prämienverbilligungen im Gleichschritt mit dem Prämienanstieg anzupassen. Das zeigt sich in den Verbilligungen pro BezügerIn ohne Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen, die hinter den Prämien hinhinken, sowie in der praktisch stagnierenden Zahl an Verbilligungs-BezügerInnen ohne Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen.

Die Prämien sind besonders für Haushalte mit Einkommen unmittelbar oberhalb der Bezugsgrenze für Sozialhilfe und EL ein Problem. Diese Haushalte sind häufig armutsgefährdet, müssen mehr Geld für die Krankenkassenprämien ausgeben als für Nahrungsmittel oder Steuern und laufen Gefahr, bei den Prämien in Zahlungsrückstand zu geraten. Aber auch Haushalte mit mittleren Einkommen sind stark belastet. Familien mit Kindern und insbesondere mit jungen Erwachsenen in Ausbildung müssen für die Prämien tief in die Tasche greifen.

Wir zeigen auf, wie die Haushalte mittels zusätzlicher Prämienverbilligung entlastet werden können. Für unmittelbare Abhilfe schlagen wir das Modell SGB vor. Damit wären die Prämien nicht höher als 10 Prozent des um Kinderabzüge bereinigten Nettoeinkommens. Die Zusatzausgaben belaufen sich auf 2 Milliarden Franken. Das Modell SGB soll aber nur ein Übergang zum Sozialziel des Bundesrats bzw. der KVG-Revision der 1990er Jahre sein, das eine maximale Belastung von 8 Prozent des steuerbaren Einkommens vorsieht und die Kaufkraft der Haushalte noch weiter stärkt. Dessen Zusatzkosten würden ungefähr 5.5 Milliarden betragen. In Anbetracht der stetig steigenden Gesundheitskosten braucht es aber längerfristig einkommensabhängige, progressive Prämien. Nur so können Haushalte mit tiefen und mittleren Einkommen nachhaltig entlastet werden.

## 8 Modell- und Datenbesprechung

### Grafik 3.2

#### Entwicklung der Prämienverbilligung pro Kopf

Die Statistik der obligatorischen Krankenversicherung des Bundesamts für Gesundheit enthält für den Zeitraum von 1997 bis 2010 keine Angaben zur Anzahl IPV-BezügerInnen mit Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe und dem an diese Versicherten überwiesenen IPV-Volumen. Es musste deshalb eine Schätzung zu diesen Werten vorgenommen werden, um eine Aussage zur Entwicklung der durchschnittlichen Verbilligungen für Versicherte mit und ohne Ergänzungsleistungen bzw. Sozialhilfe machen zu können.

Die EL- und Sozialhilfeempfänger haben einen grundsätzlichen Anspruch auf vollumfängliche Verbilligungen (vgl. Abschnitt 2). Dadurch konnte mit der Entwicklung der Anzahl EL- und SozialhilfeempfängerInnen auf Basis der EL- bzw. Sozialhilfestatistik und der Entwicklung der durchschnittlichen Prämien die Entwicklung des IPV-Volumens der EL- und SozialhilfeempfängerInnen genähert werden. Auf Basis des IPV-Volumens für EL- und SozialhilfeempfängerInnen aus dem Jahr 2011, für welches Daten vorliegen wurden dann die Werte für die Jahre 1997 bis 2010 extrapoliert. Das IPV-Volumen für Versicherte ohne EL oder Sozialhilfe wurde aus der Differenz dieser Schätzwerte und dem gesamten IPV-Volumen bestimmt.

#### Datenquelle:

- Bundesamt für Gesundheit (2014): Statistik der obligatorischen Krankenversicherung 2002 bis 2012.  
<http://www.bag.admin.ch/themen/krankenversicherung/01156/02446/index.html?lang=de>
- Bundesamt für Sozialversicherungen (2014): Statistik der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV. <http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/zahlen/00095/00444/>
- Bundesamt für Statistik (2014): Statistik der Sozialhilfe.  
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13/03/03/dos/04.html>

### Schätzung des nationalen Durchschnitts

#### 1. Grundsätzliche Hinweise

Bisher gab es keinen gesamtschweizerisch repräsentativen Überblick über die Prämienbelastung und Prämienverbilligung für unterschiedliche Haushalte. Die Prämien sowie deren Verbilligung wurden kantonsweise und meist nicht für alle Einkommen abgebildet. Wir haben hier deshalb erstmals einen gesamtschweizerischen Durchschnitt für verschiedene Haushaltstypen und Einkommen berechnet. Das macht es zunächst möglich, die Prämienbelastung einzelner Haushalte repräsentativ darzustellen. Zudem können wir damit das IPV-Volumen schätzen, da wir auf Grund von Haushaltsbefragungen wie der SILC (siehe unten) wissen, wie gross der Anteil der einzelnen Haushalte mit unterschiedlichen Einkommen an der Gesamtbevölkerung ist. Das erlaubt es letztlich, die zusätzlichen Mittel zu bestimmen, die für eine Erhöhung der Prämienverbilligung nötig sind, wie sie im Abschnitt 6 besprochen wurden.

Bei der Schätzung sind wir wie folgt vorgegangen:

- Auswahl der Musterhaushalte.

- Bestimmung der für die Prämienverbilligung im Jahr 2012 massgebenden Einkommen für alle untersuchten Bruttoeinkommen und jeden Haushaltstypen in den einzelnen Kantonen.
- Bestimmung des Prämienverbilligungsanspruchs im Jahr 2012 mit den zuvor bestimmten massgebenden Einkommen für jedes untersuchte Bruttoeinkommen und jeden Haushaltstyp in den einzelnen Kantonen.
- Bildung eines gewichteten nationalen Durchschnitts der zuvor bestimmten kantonalen Verbilligungsansprüche für jedes untersuchte Bruttoeinkommen und jeden Haushaltstyp.

Zur Bestimmung der Kosten der vorgeschlagenen Prämienverbilligungserhöhungen wurde wie folgt verfahren:

- Festsetzung der Prämienverbilligungserhöhung für jedes untersuchte Bruttoeinkommen und jeden Haushaltstyp im nationalen Durchschnitt.
- Multiplikation der jeweiligen Erhöhung nach Einkommen und Haushaltstyp mit der Häufigkeit der Haushalte mit diesem Einkommen und Typ.

In den nächsten Abschnitten werden die einzelnen Bausteine des Modells, die Annahme und Datengrundlage detaillierter besprochen.

#### **Weitere Literatur zu den Prämienverbilligungen in der Schweiz:**

- Bundesamt für Gesundheit (2012): Monitoring 2010. Wirksamkeit der Prämienverbilligung. Expertenbericht.  
<http://www.bag.admin.ch/themen/krankenversicherung/01156/01159/index.html?lang=de>
- Bieri, Oliver und Köchli, Helen (2013): Regionale Unterschiede bei der Belastung durch die obligatorischen Gesundheitsausgaben OKP-Prämien, Prämienverbilligungen und Steueranteile für das Gesundheitswesen im kantonalen und kommunalen Vergleich. OBSAN Dossier 25.  
[http://www.gdk-cds.ch/fileadmin/docs/public/gdk/Themen/Tarife/Praemien/BT\\_Belastung\\_HaushalteObsan\\_DOSSIER\\_25.pdf](http://www.gdk-cds.ch/fileadmin/docs/public/gdk/Themen/Tarife/Praemien/BT_Belastung_HaushalteObsan_DOSSIER_25.pdf)

### **Schätzung des nationalen Durchschnitts**

#### **2. Wahl der Musterhaushalte und der betrachteten Bruttoeinkommen**

Die Musterhaushalte wurden so gewählt, dass die häufigsten Haushaltstypen repräsentativ abgebildet werden und sie möglichst den Haushaltstypen entsprechen, für die in der SILC-Erhebung (Statistics on Income and Living Conditions) Angaben zur Einkommensverteilung vorliegen. Letzteres erlaubte uns, die Kosten der Verbilligungserhöhungen hochzurechnen.

Die Haushalte umfassen einen Einpersonnen- und Paarhaushalt ohne Kinder, einen Haushalt mit einer Alleinerziehenden und einem Kind bzw. jungen Erwachsenen, sowie Paarhaushalte mit einem, zwei und drei Kindern sowie einem, zwei und drei jungen Erwachsenen. Sie entsprachen damit nicht immer genau den SILC-Haushalten. Um eine möglichst hohe Approximation zu erreichen, gewichteten und kombinierten wir deshalb unsere Musterhaushalte, um den SILC-Haushalt zu replizieren. Für die Gewichtung wurde auf Daten der HABE abgestellt, welche ausweisen, wie viele Kinder und junge Erwachsene durchschnittlich in verschiedenen Haushalten leben.

Die Erwachsenen in einem Haushalt wurden lediglich nach ihrer Anzahl unterschieden und nicht nach dem Status der Beziehung eines Paares, also ob es ein Ehe-, ein Konkubinatspaar oder

nichts von beidem ist. Allerdings fällt nur die Kategorie Ehepaar ins Gewicht, so dass es vertretbar erschien, die Erwachsenen zusammenzufassen.

Um eine möglichst breite Analyse durchführen zu können, wurden Haushalte mit Bruttoeinkommen bis zu 250'000 Franken betrachtet. Es wurde allerdings immer ein steuerbares Vermögen von 0 angenommen (vgl. auch Besprechung der kantonalen Prämienverbilligungssysteme).

#### **Datenquellen:**

- Bundesamt für Statistik (2014): Haushaltsbudgeterhebung, 2009-2011 (HABE).  
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/02/blank/key/einkommen0/niveau.html>
- Bundesamt für Statistik (2014): Verteilung des verfügbaren Äquivalenzeinkommens und das Quintilverhältnis S80/S20, nach verschiedenen soziodemografischen Merkmalen.  
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/03/blank/key/02/06.html>

### **Schätzung des nationalen Durchschnitts**

#### **3. Einkommensbereinigung**

Prämienverbilligungen werden nicht über das Bruttoeinkommen bestimmt, sondern über ein um verschiedene Abzüge bereinigtes massgebendes Einkommen. Wie im Abschnitt 2 ausgeführt, regeln die Kantone die massgebenden Einkommen unterschiedlich. Es musste also für jedes Bruttoeinkommen und jeden Haushalt in jedem Kanton das massgebende Einkommen bestimmt werden. Um die Prämienverbilligungserhöhung mit den Einkommensverteilungsdaten der SILC zu multiplizieren und die Kosten zu schätzen, musste für jedes Bruttoeinkommen und jeden Haushaltstyp ein verfügbares Äquivalenzeinkommen berechnet werden, da die SILC die Angaben zur Verteilung für verfügbare Äquivalenzeinkommen macht.

Jedem Bruttoeinkommen eines Haushaltstyps entspricht deshalb ein Netto-, Rein-, steuerbares und verfügbares Einkommen, deren Beträge wiederum vom Haushaltstyp und vom Status der Erwerbstätigkeit abhängen. Diese Grössen sind folgendermassen definiert bzw. nach unserem Modell standardisiert:

#### **Bruttoeinkommen**

- AHV/IV/EO-Beiträge
- ALV-Beiträge (mit Solidaritätsprozent)
- BVG-Beiträge
- NBUV-Beiträge

#### **= Nettoeinkommen**

- Berufsauslagen

#### **= Reineinkommen**

- Kombinierte Abzüge für Versicherungsprämien und Zinsen von Sparkapitalien
- Persönlicher Abzug
- Zweitverdienerabzug
- Kinderabzug
- Altersabzug

## = Steuerbares Einkommen

### Nettoeinkommen

- Steuern
- Krankenkassenprämien
- + Prämienverbilligung
- + Kinderzulagen

## = Verfügbares Einkommen

Die Steuerabzüge wurden kantonsweise berücksichtigt. Dabei vereinfachten wir folgendermassen in geringfügiger Weise:

- Familienzulagen: Die Ausbildungszulagen gelten in der Regel ab dem 16. Altersjahr. Je nach Grenze gehen die Kinderzulagen bis zum 16. oder 18. Altersjahr. Es wurde angenommen, dass die Kinder bzw. jungen Erwachsenen über dieser Grenze in Ausbildung sind und jene darunter nicht. Dementsprechend ordneten wir der ersten Gruppe die Ausbildungszulage und der zweiten die Kinderzulage zu.
- Kinderabzüge: Wenn die kantonalen Gesetze zwischen Kleinkindern und Kindern im Schulalter unterscheiden, dann gewichteten wir die beiden Beträge mit 1/3 bzw. 2/3. Bei jungen Erwachsenen nahmen wir an, dass ihre Ausbildung auswärts stattfindet.
- Steuern: Die Steuersätze verlaufen nach unserer Annahme linear zwischen den einzelnen Einkommensklassen, welche die Steuerbelastungs-Statistik ausweist.

Es wurden die gleichen Gewichtungsfaktoren wie in der SILC benutzt, um das verfügbare Äquivalenzeinkommen zu berechnen. Es sind das die folgenden: Für die erste erwachsene Person 1, für jede weitere erwachsene Person (inkl. jungen Erwachsenen) 0.5, für jedes Kind 0.3.

### Datenquellen:

- Eidgenössische Steuerverwaltung (2013): Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen. <http://www.estv.admin.ch/index.html?lang=de>
- Eidgenössische Steuerverwaltung (2013): Steuern in den Kantonshauptorten 2012. <http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00075/00076/00720/index.html?lang=de>

## Schätzung des nationalen Durchschnitts

### 4. Kantonale Prämienverbilligungssysteme

Die Gesetze und Verordnungen über die Prämienverbilligungen unterscheiden sich je nach Kanton stark. Sie wurden sowohl auf der Basis der synoptischen Übersicht über die Prämienverbilligungssysteme der Gesundheitsdirektorenkonferenz als auch der direkten Recherche in den kantonalen Gesetzgebungen erfasst. Sie bilden den Kern des Modells, indem sie den zentralen Mechanismus zwischen Einkommen und erhaltener Prämienverbilligung darstellen. Uns dienten die Gesetzgebungen des Jahres 2012. Veränderungen finden laufend im einen oder den anderen Kanton statt.

Die Referenzgrösse, um die Prämienverbilligung für einen Haushalt zu bestimmen, ist jeweils das massgebende Einkommen. In zahlreichen Kantonen wird es durch die Summe des Jahreseinkommens und des mit einem Faktor gewichteten Vermögens gebildet. Der Faktor liegt in der

Regel zwischen 5 und 20 Prozent. Die Einkommensgrössen sind häufig das steuerbare und sonst das Brutto-, Rein- oder Nettoeinkommen bzw. -vermögen. (Im Kanton Thurgau wird der Verbilligungsanspruch anhand der geschuldeten einfachen Staatssteuern bestimmt). In den Kantonen, wo das Vermögen nicht in die Berechnung des anrechenbaren Einkommens einfließt, ist es im Normalfall auf andere Weise von Bedeutung, beispielsweise indem Vermögensobergrenzen für die Haushaltstypen festgelegt werden, oberhalb derer keine IPV mehr ausgeschüttet wird. Zudem werden noch verschiedene Posten mit dem Einkommen verrechnet, so beispielsweise häufig der Liegenschaftsunterhalt, die Schuldzinsen, Mitgliederbeiträge, Krankheitskosten oder der Zweitverdiener-Abzug. Ob und wie die Beträge angerechnet werden hängt wiederum von der relevanten Einkommensgrösse ab. Weiter gibt es in manchen Kantonen pro Kind einen vom anrechenbaren Einkommen abzählenden Betrag. Diese Kinderabzüge fallen je nach Kanton stark ins Gewicht und schmälern das anrechenbare Einkommen wesentlich. Ebenfalls ist in den kantonalen Gesetzgebungen die nationale Regelung enthalten, dass die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Haushalten mit kleinen und mittleren Einkommen um mindestens die Hälfte verbilligt werden.

Grundsätzlich gibt es drei verschiedene Modelle von Prämienverbilligungssystemen. Das eine ist das Stufenmodell. Es legt Einkommensstufen fest, denen jeweils ein bestimmtes Prämienverbilligungsvolumen für die Haushaltsmitglieder entspricht. Je tiefer die Einkommensklasse, desto höher ist die Prämienverbilligung. Generell sind die Einkommensstufen für Ehepaare und Haushalte mit Kindern höher als für Alleinstehende resp. Haushalte ohne Kinder. Ein solches Stufenmodell haben die Kantone Zürich, Bern, Basel-Stadt, Thurgau (mit Steuerbetrag als Grundlage), Wallis, Neuenburg und Genf.

Das zweite Modell ist das Prozentmodell. Es bestimmt die Prämienverbilligung, die ein Haushalt zugute hat, indem vom Bruttoprämienvolumen ein Prozentsatz des anrechenbaren Einkommens als Selbstbehalt abgezogen wird. Die Selbstbehaltssätze bewegen sich zwischen 5 und 30 Prozent. Diese Sätze sind alleine aber nicht besonders aussagekräftig, da die effektive IPV davon abhängt, wie das anrechenbare Einkommen, an das der Satz angelegt wird, definiert ist. Die Kantone Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug, Baselland, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Aargau und Tessin wenden ein solches Modell an. In Obwalden und dem Tessin nimmt der Selbstbehalt mit dem Einkommen zu, während in allen anderen Fällen der Prozentsatz für alle anspruchsberechtigten Einkommen gleich ist.

Das dritte Modell ist eine Kombination aus Prozent- und Stufenmodell. Hierbei sind Einkommensklassen festgelegt, die unterschiedliche Selbstbehalte in Prozent des Einkommens vorsehen. In Glarus, Freiburg, Solothurn, St. Gallen und Graubünden sowie im Jura und in der Waadt wird auf dieses Modell zurückgegriffen.

Folgende Bemerkungen sind zu getroffenen vereinfachenden Annahmen zu machen:

- Die weiteren genannten Ab- oder Zuzüge neben dem Vermögen, die das anrechenbare Einkommen beeinflussen, primär der Liegenschaftsunterhalt, die Schuldzinsen, Mitgliederbeiträge oder Krankheitskosten wurden ignoriert. Dies ist deshalb vertretbar, weil ein Grossteil der IPV-berechtigten Haushalte kein Haus besitzt und weil die anderen Beträge relativ klein sind oder nur wenige Haushalte betreffen. Hingegen wurden allfällige Abzüge vom anrechenbaren Einkommen pro Kind berücksichtigt.
- Bei den Kantonen mit nicht nur einer, sondern zwei oder drei Prämienregionen wurde der einfache Mittelwert genommen, um kantonal repräsentative Prämien zu erhalten. Eine exakte

Berechnung würde die Gewichtung der Regionen nach Bevölkerungsanteil erfordern. Eine Kontrolle bestätigte aber nur geringe Abweichungen vom einfachen Mittelwert, so dass dieser vertretbar erschien.

- In den kantonalen Gesetzen und Verordnungen wird unterschieden zwischen jungen Erwachsenen, die sich in Ausbildung befinden und solchen, die bereits ein eigenes Einkommen bestreiten. Wir gingen davon aus, dass sich junge Erwachsene, die im Familienhaushalt leben, in Ausbildung befinden. Dies dürfte für die Mehrheit der jungen Erwachsenen zutreffen und beim grossen Teil des Restes handelt es sich mit grosser Wahrscheinlichkeit um ein nur sehr kleines Einkommen. Junge Erwachsene, die einen eigenen Haushalt führen, sind in unserer Auswahl der Musterhaushalte nicht enthalten bzw. gehören in die Kategorie Erwerbstätige unter 65 Jahren.
- Die kantonalen Regelungen geben in den meisten Fällen Auskunft darüber, ob sie im Fall der Sozialhilfeberechtigung eines Haushalts entweder dessen Richtprämien- oder effektives Prämienvolumen vollumfänglich vergüten. Eine Ausnahme ist Schaffhausen, wo maximal 90 Prozent der Prämie übernommen werden. Bei einigen Kantonen gibt es dazu keine Angaben. Hier wurde angenommen, dass die effektive Prämie vollumfänglich verbilligt wird, was nichts weiter als der gängigen Praxis entspricht.
- Thurgau: Zur Berechnung der Steuerlast wurde auf die Daten mit der Steuerbelastung in den Kantonshauptorten zurückgegriffen. Der Einfachheit halber wurden die Vermögenssteuern ignoriert. Dies ist konsistent mit der Annahme, dass das Vermögen für die meisten IPV-berechtigten Haushalte klein bis vernachlässigbar ist.

#### **Datenquellen:**

- Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (2014): Krankenversicherung: Prämienverbilligung – Synoptische Übersicht 2012.  
<http://www.gdk-cds.ch/index.php?id=576>
- Eidgenössische Steuerverwaltung (2014): Steuerbelastung in den Kantonshauptorten 2012.  
<http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00075/00076/00720/01504/index.html?lang=de>

### **Schätzung des nationalen Durchschnitts**

#### **5. Gewichtung der Kantone**

Es bleibt die Frage zu klären, mit welchen Faktoren die Prämienverbilligungssysteme der Kantone gewichtet werden sollen. Zum einen ist der Bevölkerungsanteil der Kantone von Bedeutung. Je grösser der Bevölkerungsanteil, desto grösser ist das Gewicht des Prämienverbilligungssystems dieses Kantons. Ein weiteres Kriterium ist das Volkseinkommen bzw. das Pro-Kopf-Einkommen eines Kantons. Je höher das Pro-Kopf-Einkommen, desto weniger ist die Bevölkerung ceteris paribus IPV-bedürftig. Allerdings muss das im Zusammenhang mit der Prämie betrachtet werden. Wenn die kantonale Durchschnittsprämie sehr hoch ist, dann kann es viele IPV-Berechtigte geben, auch wenn das Pro-Kopf-Einkommen hoch ist. In diesem Sinne ist also die Prämienbelastung in Prozent des Pro-Kopf-Einkommens (relative Prämienbelastung) relevant. Je höher die relative Prämienbelastung im Verhältnis zur nationalen relativen Prämienbelastung ist, desto grösser ist das Gewicht dieses Kantons. Die Daten zu Bevölkerung und Einkommen in den Kantonen stammen vom BFS und betreffen das Jahr 2010 bzw. 2005. Die Datenlage der Prämien wurde bereits weiter oben besprochen.

Bezüglich Pro-Kopf-Einkommen spielt allerdings auch eine andere Überlegung mit: Je höher das Pro-Kopf-Einkommen in einem Kanton, desto höher ist ceteris paribus das Preisniveau in diesem Kanton. Für eine IPV-berechtigte Person muss demnach in Franken gemessen mehr Geld ausgegeben werden, um sie wirksam zu entlasten, als in einem Kanton mit tieferem Pro-Kopf-Einkommen. Aus diesem Aspekt heraus hat also ein Kanton umso mehr Gewicht, je höher sein Pro-Kopf-Einkommen ist.

Entsprechend diesen Überlegungen präsentiert sich die vorläufige Gewichtungformel:

$$IPV = \sum_i^{26} q_i * \frac{p_i/EK_i}{p/EK} * \frac{EK_i}{EK} * IPV_i = \sum_i^{26} q_i * \frac{p_i}{p} * IPV_i$$

Variablen: IPV = Prämienverbilligung,  $q$  = Bevölkerungsanteil, EK = Pro-Kopf-Einkommen,  $p$  = Durchschnittsprämie,  $i$  = Kanton. Variablen ohne Index stehen für den nationalen Durchschnitt.

Da das Pro-Kopf-Einkommen je nach Überlegung gegenteilig in die Formel einfließt, kann es weggekürzt werden. Das Gewicht eines Kantons wird durch die verbleibenden Faktoren Bevölkerungsanteil und kantonale Durchschnittsprämie relativ zur nationalen Durchschnittsprämie bestimmt.

Der Durchschnitt kann nur zu einem nachvollziehbaren Resultat führen, wenn die Summe der kantonalen Gewichtungsfaktoren eins ergibt. Deshalb müssen die Faktoren auf eins normalisiert werden. Die endgültige Formel beinhaltet aus diesem Grund die Division durch die nicht-normalisierte Summe der Faktoren:

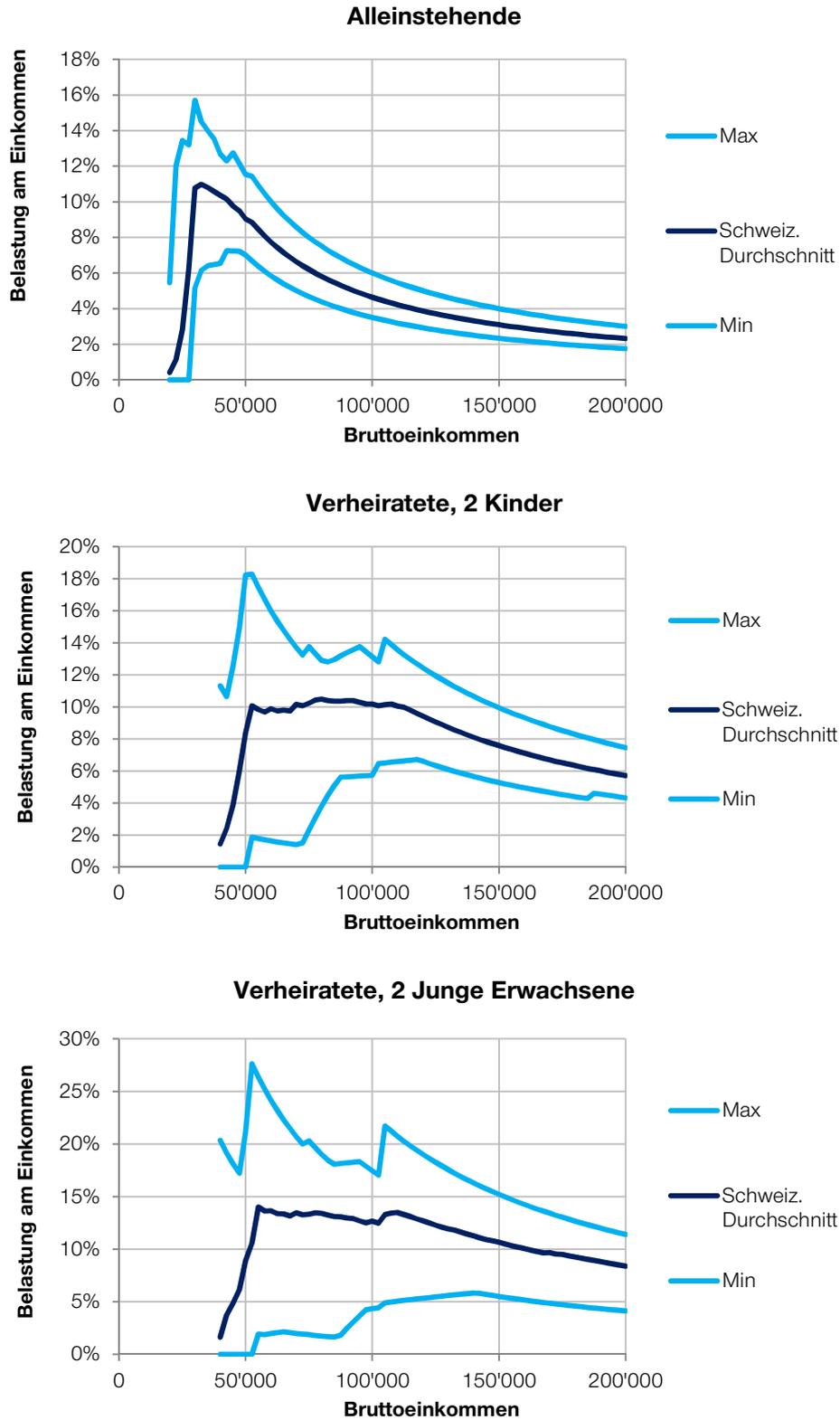
$$IPV = \sum_i^{26} \frac{q_i * \frac{p_i}{p}}{\sum_i^{26} q_i * \frac{p_i}{p}} * IPV_i$$

Wie Grafik 8.1 zeigt, ist der nationale Durchschnitt eine gute Repräsentation der kantonalen Prämienverbilligungssysteme. Die beiden äusseren Linien bilden jeweils den Kanton mit der maximalen bzw. minimalen Prämienbelastung ab. Dieser kann mit jeder Einkommensstufe wechseln, was zeigt, wie uneinheitlich die kantonalen IPV-Systeme sind.

#### Datenquellen:

- Bundesamt für Statistik (2013): Bilanz der ständigen Wohnbevölkerung nach Kantonen.  
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/02/blank/data/01.html>
- Bundesamt für Statistik (2012): Kantonale Volkseinkommen nach Empfänger.  
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/04.html>

**Grafik 8.1: Minimale, maximale und mittlere Prämienbelastung in Prozent des Bruttoeinkommens**



## Schätzung des nationalen Durchschnitts

### 6. Annahmen zur Sozialhilfe und den Ergänzungsleistungen

Die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) legen den minimalen finanziellen Bedarf für die Lebenskosten (Grundbedarf und Wohnkosten) in der Schweiz fest. Sie gelten als Richtgrösse für die Gemeinden. Nach unserem Modell hat ein Haushalt, dessen verfügbares Einkommen unter der durch die Richtlinien festgelegten Grenze liegt, Anspruch auf Sozialhilfe. Um diese Grenze regional anzupassen, gewichteten wir den SKOS-Grundbedarf mit 100 Prozent für die zentralen und 90 Prozent für die peripheren Kantone, da in letzteren das Preisniveau in der Regel etwas tiefer ist. Die Wohnkosten wurden ebenfalls unterschiedlich gewichtet, je nachdem ob die Durchschnittsmieten in einem Kanton über oder unter den nationalen Durchschnittsmieten liegen.

Die Ergänzungsleistungen werden im Modell nach einem ähnlichen Prinzip vergeben. Die rechtlich anrechenbaren Ausgaben bestehen aus den Kosten für das Wohnen, den Lebensbedarf für die Grundversorgung und den Krankenkassenprämien und werden mit den anrechenbaren Einnahmen verglichen, in unserem Fall dem Bruttoeinkommen. Die Wohnkosten wurden analog zu jenen der Sozialhilfeempfänger berechnet. Der Lebensbedarf und die Prämien sind fix gegeben. Der EL-Anspruch beträgt netto die anrechenbaren Ausgaben minus die anrechenbaren Einnahmen minus die vollständig verbilligten Prämien.

#### Datenquellen:

- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS (2013): SKOS Richtlinien.  
[http://www.skos.ch/store/pdf\\_d/richtlinien/richtlinien/RL\\_deutsch\\_2012.pdf](http://www.skos.ch/store/pdf_d/richtlinien/richtlinien/RL_deutsch_2012.pdf)
- Bundesamt für Sozialversicherungen (2013): Ergänzungsleistungen zu AHV und IV.  
<http://www.bsv.admin.ch/themen/ergaenzung/00030/index.html?lang=de>
- Bundesamt für Statistik (2013): Landesindex der Konsumentenpreise.  
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/05/02/blank/data.html>

## Schätzung des nationalen Durchschnitts

### 7. Krankenkassenprämien

Die Daten zu den Krankenkassenprämien des Jahres 2012, die nach Kanton und Altersgruppe gegliedert sind, stammen vom Bundesamt für Gesundheit (BAG). Um die durchschnittliche Prämie eines Kantons zu berechnen, wurden die Produkte aus den Prämien der Altersgruppen und deren Bevölkerungsanteile addiert. Die Bevölkerungsanteile der Altersgruppen wurden von der nationalen Bevölkerungsstatistik, aufgegliedert nach Jahrgängen, berechnet.

#### Datenquellen:

- Bundesamt für Gesundheit (2014): Statistik der obligatorischen Krankenversicherung 2012.  
<http://www.bag.admin.ch/themen/krankenversicherung/01156/02446/index.html?lang=de>
- Bundesamt für Statistik (2014): Ständige Wohnbevölkerung (Total) nach Alter.  
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/02/blank/data/01.html>

## Kostenschätzung

### Annahmen zu den Einkommen und ihrer Verteilung

Um die Kosten eines Ausbaus des Prämienverbilligungssystems schätzen zu können, waren Angaben zur Einkommensverteilung nach Haushaltstypen in der Schweiz nötig. Diese Angaben erlaubten es uns, die Erhöhung der Prämienverbilligung nach Haushaltstyp und Einkommenshöhe mit der Häufigkeit dieser Haushalte nach jeweiliger Einkommenshöhe zu multiplizieren.

Als Datenquelle für die Einkommensverteilung wurde die SILC des Jahres 2012 gewählt. Sie weist die verfügbaren Äquivalenzeinkommen nach verschiedenen soziodemografischen Merkmalen aus. Als Grundlage dienten die Einkommensverteilungen für die oben genannten Musterhaushalte, für welche das 10., 25., 50., 75. und 90. Perzentil vorhanden ist. Zusätzlich werden in der Statistik die Einkommensquintile über alle Haushalte hinweg nochmals nach Dezilen unterteilt. Das 1. Dezil des untersten Quintils ist dementsprechend das 2. Perzentil der Gesamtbevölkerung. Wir nahmen an, dass die Einkommensverteilung der Haushaltstypen innerhalb der angegebenen Perzentile linear verläuft. Deshalb ermittelten wir das 2. Perzentil für jeden Haushaltstyp, indem wir das durchschnittliche 2. Perzentil um das Verhältnis des 10. Perzentils des Haushaltstyps zum 10. Perzentil aller Haushalte korrigierten. Auf dieselbe Weise wurde das 98. Perzentil geschätzt. So sind die Spitzen der Einkommensverteilung separat eruiert, was die Genauigkeit der Berechnung erhöht.

In den verfügbaren Einkommen sind sowohl Löhne aus Erwerbstätigkeit als auch Renten, Sozialhilfeleistungen und weitere Einkommensbestandteile enthalten. Um den Teil der Haushalte, der Sozialhilfe bezieht, möglichst genau zu erfassen, wurde die durch unser Modell wiedergegebene Sozialhilfeobergrenze (siehe *6. Annahmen zur Sozialhilfe und den Ergänzungsleistungen*) für jeden Haushaltstyp mit der Unterstützungsquote aus der Sozialhilfestatistik kalibriert. So wurde jeweils das unterste Perzentil der Einkommensstatistik angepasst. Beispielsweise haben bei den Einzelpersonen unter 65 Jahren 3.4 Prozent (Unterstützungsquote) der Haushalte ein verfügbares Äquivalenzeinkommen von weniger als 19'989 Franken (Sozialhilfeobergrenze).

Bezüglich Vermögen der Haushalte konnten wir uns wie in Fussnote 4 erwähnt darauf abstützen, dass der grosse Teil der IPV-Berechtigten wenig bis kein Vermögen besitzt. Dies geht aus den Daten der eidgenössischen Steuerverwaltung hervor. Ausserdem erfasst die SILC zumindest Erträge aus dem Vermögen, so dass die Verzerrung noch kleiner werden sollte.

Mit dem Modell zur Berechnung der durchschnittlichen schweizweiten Prämienverbilligung (vgl. *5. Gewichtung der Kantone*) war es möglich, sowohl die Prämienverbilligung als auch deren Erhöhung für ein bestimmtes verfügbares Einkommen zu bestimmen. Insgesamt ist die Schätzmethode ziemlich genau. Wir konnten das IPV-Volumen im Jahr 2012 für Versicherte ohne EL und Sozialhilfe mit einem 0.8 Prozent zu hohen Betrag schätzen. Wir kalibrierten die Kostenschätzungen der vorgeschlagenen Ausbaumodelle mit diesem Faktor, um den Fehler zu korrigieren.

### Datenquellen:

- Bundesamt für Statistik (2014): Verteilung des verfügbaren Äquivalenzeinkommens und das Quintilverhältnis S80/S20, nach verschiedenen soziodemografischen Merkmalen. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/03/blank/key/02/06.html>

Bundesamt für Statistik (2014): Unterstützungsquote der Alleinerziehenden und Paare nach Anzahl Kindern, SozialhilfeempfängerInnen ab 18 Jahren nach Zivilstand. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13/03/03/dos/04.html>

- Eidgenössische Steuerverwaltung (2014): Gesamtschweizerische Vermögensstatistik der natürlichen Personen 2010.  
<http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00075/00076/00717/index.html?lang=de>

## **Abschnitt 5 und Grafik 5.1**

### **Indikatoren zur Analyse der sozialen Situation der Haushalte**

- Das Risiko, mit den Prämien in Zahlungsrückstand zu geraten, wurde mit den Daten der SILC operationalisiert. Die Daten machen Angaben nach Höhe des verfügbaren Einkommens zur Wahrscheinlichkeit, mit Prämien in Zahlungsrückstand zu geraten.
- Die Armutsgefährdung liess sich einfach über das verfügbare Äquivalenzeinkommen bestimmen. Die 60-Prozent-Grenze wurde der SILC 2012 entnommen.
- Konsumausgaben für Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke wurde auf Basis der Haushaltsbudgeterhebung des Bundesamts für Statistik geschätzt. Die Erhebung macht Angaben zu diesem Konsum für unterschiedliche Einkommen und Haushaltstypen, wodurch sich eine Nahrungsmittel-Konsumneigungsfunktion nach Einkommen nähern liess.
- Die geschuldeten Steuern (Staats-, Gemeinde- und Kirchensteuern) wurden mit der Steuerbelastungsstatistik in den Kantonshauptorten der Eidgenössischen Steuerverwaltung geschätzt. Es wurde die vereinfachende Annahme getroffen, dass die Kantonshauptorte für die Kantone repräsentativ sind.

### **Datenquellen:**

- Bundesamt für Statistik (2014): Materielle Entbehrungen und Zahlungsrückstände, nach verschiedenen soziodemografischen Merkmalen 2007-2012.  
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/03/blank/key/07/03.html>
- Eidgenössische Steuerverwaltung (2014): Steuern in den Kantonshauptorten 2012.  
<http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00075/00076/00720/index.html?lang=de>
- Bundesamt für Statistik (2014): Haushaltsbudgeterhebung, 2009-2011 (HABE).  
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/02/blank/key/einkommen0/niveau.html>

**Die Reihe SGB-Dossier. Bisher erschienen**

**Titres déjà publiés dans la série Dossier de l'USS**

- 75 Erlass von Mindestlöhnen aufgrund der flankierenden Massnahmen. Eine Praxisübersicht. Februar 2011.
- 76 AHV bleibt stabil. SGB-Finanzierungsszenarien für die AHV. März 2011.  
*L'AVS toujours stable. Scénarios de l'USS pour le financement de l'AVS. Mai 2011.*
- 77 SGB-Verteilungsbericht. April 2011, *avec résumé en français.*
- 78 Vertrags- und Lohnverhandlungen 2010/2011; Eine Übersicht aus dem Bereich der SGB-Gewerkschaften. Mai 2011.  
*Négociations conventionnelles et salariales 2010/2011 ; un aperçu des secteurs couverts par les syndicats de l'USS. Mai 2011.*
- 79 Massnahmen und Instrumente zur Bekämpfung der geschlechtsspezifischen Lohndiskriminierung, Mai 2011, *avec résumé en français.*
- 80 Mindestlohn – Situation und Handlungsbedarf. Bericht der SGB-Expertengruppe Mindestlohn (Kurzfassung), Juli 2011 / *Salaires minimums : situation et mesures requises – Rapport du groupe d'expert(e)s de l'USS sur les salaires minimums (version abrégée), septembre 2011.*
- 81 Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2010. Okt. 2011. *Évolution des effectifs des syndicats en 2010. Oct. 2011.*
- 82 Rund um die Uhr konsumieren = Rund um die Uhr arbeiten. Februar 2012. *Consommer 24 heures sur 24, c'est travailler 24 heures sur 24. Février 2012.*
- 83 Berufliche Vorsorge I. Rendite: Ursachen, Zusammenhänge und Perspektiven. März 2012, *avec résumé en français.*
- 84 Berufliche Vorsorge II. Lebenserwartung: Eine kritische Analyse der heute verwendeten Grundlagen. März 2012, *avec résumé en français.*
- 85 Berufliche Vorsorge III. Verwaltungskosten: Bedeutendes Sparpotenzial. März 2012, *avec résumé en français.*
- 86 SGB-Verteilungsbericht. Eine Analyse der Lohn-, Einkommens- und Vermögensverteilung in der Schweiz, *avec résumé en français.* April 2012.
- 87 Vertrags- und Lohnverhandlungen 2011/2012; Eine Übersicht aus dem Bereich der SGB-Gewerkschaften. April 2012. *Négociations conventionnelles et salariales 2011/2012 ; un aperçu des secteurs couverts par les syndicats de l'USS. Avril 2012.*  
*Conditions de travail et salaires dans l'horticulture. Août 2012.*
- 88 Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2011. Aug. 2012. *Évolution des effectifs des syndicats en 2011. Sept. 2012.*
- 90 Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung nur für eine Minderheit. Zur wirtschaftlichen Lage der Rentner und Rentnerinnen in der Schweiz. September 2012. *Seule une minorité peut maintenir son niveau de vie antérieur. La situation économique des retraités et des retraitées en Suisse. Septembre 2012.*
- 91 Unternehmensbesteuerung: Unternehmen müssen Steuern zahlen – Steuergeschenke für Firmen sind volkswirtschaftlich falsch *avec synthèse en français.* Oktober 2012
- 92 Der „liberale“ Arbeitsmarkt der Schweiz – Entzauberung eines Mythos. November 2012. *Le marché du travail « libéral » en Suisse – Une démystification. Novembre 2012.*
- 93 Vertrags- und Lohnverhandlungen 2012/2013. Eine Übersicht aus dem Bereich der SGB-Gewerkschaften. April 2013. *Négociations conventionnelles et salariales 2012/2013. Un aperçu des secteurs couverts par les syndicats de l'USS. Mai 2013.*
- 94 Halbierte Sozialpartnerschaft in der Schweiz. August 2013. *Le semi-partenariat social en Suisse. Août 2013.*
- 95 GAV in der Schweiz: Probleme, Handlungsbedarf, Lösungen. August 2013. *Les CCT en Suisse : problèmes, mesures requises, solutions. Août 2013*
- 96 Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2012. Okt. 2013. *Évolution des effectifs des syndicats en 2012. Oct. 2013.*
- 97 Boni und wachsende Lohnschere. Oktober 2013.
- 98 Der Detailhandel. Schwache Lohnentwicklung trotz Produktivitätsschub, *avec résumé en français.* November 2013.
- 99 Kantonsfinanzen. Fragwürdige, schädliche Sparmassnahmen in den Kantonen. Eine ökonomische Analyse, Dezember 2013  
*Finances cantonales. Programmes d'austérité douteux et préjudiciables dans les cantons. Une analyse économique. Déc. 2013*
- 100 Arbeitszeitkontrollieren statt Burnouts kurieren. Mangelhafter Vollzug der Arbeitszeiterfassung in den Kantonen, *avec l'introduction, conclusions et perspectives en français.* Januar 2014
- 101 12. SGB-Frauenkongress vom 15. und 16. November 2013. Gute Arbeit – gutes Leben! Pour de bonnes conditions de travail! Adesso e in futuro! Wir Frauen zahlen eure Krise nicht. April 2014. *12<sup>e</sup> Congrès des femmes de l'USS des 15 et 16.11.2013. Gute Arbeit – gutes Leben! Pour de bonnes conditions de travail ! Adesso e in futuro! Ce n'est pas aux femmes de payer la crise! Avril 2014.*
- 102 Vertrags- und Lohnverhandlungen 2013/2014 ; Eine Übersicht aus dem Bereich der SGB-Gewerkschaften. April 2014. *Négociations conventionnelles et salariales 2013/2014; un aperçu des secteurs couverts par les syndicats de l'USS. Avril 2014.*
- 103 Ein starker Service Public – damit die Schweiz funktioniert. Reden der Tagung vom 27.2.2014. April 2014. *Des services publics forts pour une Suisse qui fonctionne ! Les interventions de la journée du 27.2.2014. Avril 2014.*
- 104 Was für die Lohngleichheit zu tun ist. Eine Analyse der Lohnunterschiede zwischen den Geschlechtern und der politischen Gegenmassnahmen. April 2014. *Que faire pour instaurer l'égalité de salaire entre les sexes ? Analyse des différences de salaire entre les femmes et les hommes et contre-mesures politiques. Juin 2014.*
- 105 Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2013. Sept. 2014. *Évolution des effectifs des syndicats en 2013. Sept. 2014*
- 106 55. SGB-Kongress vom 23. – 24. Oktober 2014. Positionspapiere und Resolutionen. November 2014. *55<sup>e</sup> Congrès de l'USS des 23 et 24 octobre 2014. Textes d'orientation et résolutions. Novembre 2014.*
- 107 SGB-Verteilungsbericht. Eine Analyse der Lohn-, Einkommens- und Vermögensverteilung in der Schweiz. Januar 2015, *avec résumé en français.*
- 108 Höhere Prämienverbilligungen gegen die Krankenkassen-Prämienlast. Eine Analyse der durchschnittlichen Prämienlast in der Schweiz und Vorschläge für den Ausbau der Prämienverbilligungen. Januar 2015, *avec résumé en français.*

---

Nachbestellte Einzelnummern kosten Fr. 4.- pro Ex.; umfangreiche Nummern sind teurer, Fr. 10.- (inkl. Porto).  
*Chaque commande supplémentaire coûte 4 francs l'exemplaire ; pour les numéros plus volumineux, 10 francs/ex. (frais de port inclus).*

---

**Bestellitalon:** Einsenden an SGB, z.H. Maria-Rosa d'Alessandris / Kathrin Kohler, Postfach, 3000 Bern 23, Fax 031 377 01 02  
oder per e-mail: [info@sgb.ch](mailto:info@sgb.ch)  
**Talon de commande :** à envoyer à l'USS, c/o Maria-Rosa d'Alessandris, Kathrin Kohler, c.p., 3000 Berne 23 ; télécopieur 031 377 01 02 ou par e-mail : [info@sgb.ch](mailto:info@sgb.ch)

Ich bestelle folgendes Dossier: \_\_\_\_\_ Nr. / N° ..... Anzahl Ex. / Nombre d'ex. \_\_\_\_\_  
Je commande les Dossiers suivants : \_\_\_\_\_ Nr. / N° ..... Anzahl Ex. / Nombre d'ex. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_ Nr. / N° ..... Anzahl Ex. / Nombre d'ex. \_\_\_\_\_

Name, Vorname / Nom, Prénom: \_\_\_\_\_  
Strasse / Rue: \_\_\_\_\_  
Ort / Localité: \_\_\_\_\_