

Masterarbeit

Individuelle Prämienverbilligung: Eine zielgerichtete Subvention?

Eine explorative Studie

Autor	Manuel Knechtli
Studiengang	MSc Business Administration Major Public and Nonprofit Management
Institution	ZHAW-SML
Hauptbetreuung	Matthias Maurer
Co-Betreuung	Dr. Alma Ramsden
Abgabe	15.06.2023

Schriftliche Arbeit verfasst an der School of Management and Law,
Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften
Herisau, 15.06.2023

Management Summary

Die individuelle Prämienverbilligung (IPV) ist eine monetäre Subvention und sieht vor, Krankenversicherungsprämien von Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen durch staatliche Transfers zu verbilligen. Sie gilt als sozialpolitisches Korrektiv zur Kopfprämie, die im Schweizer Gesundheitssystem Anwendung findet. Die Ausgaben für Prämienverbilligung von rund CHF 5.5 Mrd. (2020) sowie die Bezugsquote von 28 % aller grundversicherten Personen (2020) verdeutlichen die Relevanz und den bedeutenden Umverteilungseffekt dieses Instruments zugunsten der einkommensschwächsten Haushalte. Die Ausgestaltung der Anspruchskriterien, die Höhe der Beiträge und das Ausrichten der IPV obliegt den Kantonen.

Im Kontext von Subventionen wird der Begriff «zielgerichtet» gerne verwendet, um dem Instrument seine Legitimität zu geben und dessen Bedeutung zu würdigen. Es bestehen allerdings keine Studien zu einer zielgerichteten IPV bzw. fehlen Lösungsansätze, wie eine solche ausgestaltet sein sollte. Vorliegende Masterarbeit untersucht, welche Ansätze aus budgetärer und verhaltensorientierter Sicht eine möglichst zielgerichtete IPV begünstigen und welche Herausforderungen damit einhergehen.

Die Studie baut auf einer Literaturrecherche auf und vertieft die Befunde innerhalb von Interviews mit ausgewählten Experten. Ebenfalls wurde eine schriftliche Befragung bei den Kantonen durchgeführt.

Basierend auf bewährten Praktiken einzelner Kantone und laufender politischer Vorlagen wurden neun Grundsätze (davon drei budgetär und sechs verhaltensorientiert) ausgearbeitet. Die bedeutsamsten sind folgende: (1) Zur Abschwächung von negativen Erwerbsanreizen kann ein hypothetisches Einkommen in der Berechnung der IPV berücksichtigt werden. Die Datenbasis des hypothetischen Einkommens ermöglicht fundierte Aussagen zu den soziodemografischen Hintergründen der IPV-Beziehenden. Damit wird eine zielgerichtete IPV besser überprüfbar und evidenzbasierte Politik wird ermöglicht. (2) Zudem sollen sich die PV-Mittel anhand einer festgelegten Formel entwickeln, welche neben Finanzierungs- auch Wirkungsziele umfasst.

Es lässt sich festhalten, dass mit der IPV ein geeignetes Instrument besteht, um einkommensschwache Haushalte zu entlasten. Wie die Masterarbeit zeigt, besteht noch Potenzial, um die IPV zielgerichteter auszugestalten.

Die resultierenden Grundsätze sind als Praxishilfe zu verstehen und sollten die Kantone dazu veranlassen, ihr eigenes System auf mögliche Optimierung bestehender Leistungen zu reflektieren und neue Instrumente und Denkanstösse zu prüfen. Die gemachten Vorschläge müssen auch in einem grösseren Kontext gesehen und systematisch erfasst sowie quantitativ bewertet werden. Dafür könnte das regelmässig erscheinende PV-Monitoring im Auftrag des BAG um diese Grundsätze erweitert werden.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	VIII
Tabellenverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	X
1 Einleitung.....	1
2 Theoretischer Rahmen: Das System Prämienverbilligung.....	4
2.1 Zweck und Funktionsweise der IPV	4
2.2 Akteure im IPV-Prozess	5
2.3 Finanzierung der PV	6
2.3.1 Regelung der PV vor NFA (1996 bis und mit 2007).....	6
2.3.2 Regelung der PV seit NFA (ab 2008).....	10
2.3.3 Entwicklung PV nach Inkrafttreten NFA bis heute	14
2.4 Aktuelle politische Debatte.....	16
2.4.1 Bundesgerichtsentscheid zur PV im Kanton Luzern	16
2.4.2 Prämien-Entlastungs-Initiative	17
2.4.3 Indirekter Gegenvorschlag zur Prämien-Entlastungs-Initiative	18
2.5 Synthese: Vergleichende Betrachtung Finanzierungsformen PV	20
2.6 Herausforderungen aus budgetärer Sicht.....	23
2.6.1 Finanzierung Bund und Kantone	23
2.6.2 Finanzierung Kanton und Gemeinden	24
2.6.3 PV-Kantonsbeitrag als ungebundene Ausgabe.....	24
2.6.4 Regelung budgetloser Zustand und Zeitpunkt Budgetdebatte	25
2.7 Herausforderungen aus verhaltensorientierter Sicht.....	27
2.7.1 Entstehung von Schwelleneffekten bei kantonalen Berechnungsmodellen der IPV	27
2.7.1.1 Einfaches Prozentmodell	28
2.7.1.2 Stufenmodell.....	30

2.7.1.3	Prozentmodell mit nach Einkommenskategorien unterschiedenem Prozentsatz.....	31
2.7.2	Abbilden der aktuellen Einkommenssituation.....	33
2.7.3	Abbau negativer Erwerbsanreize.....	36
2.7.4	Verminderung der Heiratsstrafe.....	38
2.7.5	Plafonierung und IPV-Bonus als Nudge.....	42
2.7.6	Verwendung soziodemografischer Daten.....	44
2.8	Ausgestaltung der IPV in ausgewählten Kantonen.....	45
2.8.1	Kanton Appenzell Ausserrhoden.....	45
2.8.2	Kanton Basel-Stadt.....	45
2.8.3	Kanton Luzern.....	46
2.8.4	Kanton Zürich.....	46
2.8.5	Entwicklung personeller Aufwand PV-Bearbeitung.....	46
2.8.6	Budgetierung.....	47
3	Methodik.....	48
3.1	Untersuchungsdesign.....	48
3.2	Datenerhebung mittels schriftlicher Umfrage.....	48
3.3	Datenerhebung mittels qualitativen Interviews.....	48
3.3.1	Auswahl und Rekrutierung der Interviewpartner.....	49
3.3.2	Aufbau Interviewleitfaden.....	49
3.3.3	Pretest.....	51
3.3.4	Datenerhebung.....	51
3.3.5	Auswertungsmethode der qualitativen Interviews.....	51
3.4	Gütekriterien.....	52
4	Resultate.....	53
4.1	Kriterien budgetäre Sicht.....	53
4.1.1	Finanzierung Bund und Kantone.....	53
4.1.2	Kommunikationszeitpunkt Bundesbeitrag an Kantone.....	56

4.1.3	Finanzierung Kanton und Gemeinde	57
4.1.4	PV als gebundene Ausgabe.....	57
4.1.5	Umgang mit Budget (Über- und Unterschreitung)	59
4.1.6	Regelung budgetloser Zustand und Zeitpunkt Budgetdebatte	60
4.1.7	IPV der richtige Ansatz?	60
4.2	Kriterien verhaltensorientierte Sicht.....	61
4.2.1	Schwelleneffekte.....	61
4.2.2	Abbilden der aktuellen Einkommenssituation.....	62
4.2.3	Negative Erwerbsanreize abbauen mit hypothetischem Einkommen.....	63
4.2.4	Verwendung soziodemografischer Daten.....	65
4.2.5	Verminderung der Heiratsstrafe.....	66
4.2.6	Plafonierung und Einführung AVM-Bonus.....	67
4.2.7	Austausch unter den Kantonen bzgl. Systemausgestaltung.....	68
4.2.8	Entwicklung personeller Aufwand	68
4.2.9	Harmonisierung der Sozialleistungen	70
5	Diskussion	72
5.1	Kriterien budgetäre Sicht.....	72
5.1.1	Finanzierung Bund und Kantone	72
5.1.2	Kommunikationszeitpunkt Bundesbeitrag an Kantone	73
5.1.3	Finanzierung Kanton und Gemeinde	74
5.1.4	PV als gebundene Ausgabe.....	74
5.1.5	Umgang mit Budget (Über- und Unterschreitung)	75
5.1.6	Regelung budgetloser Zustand und Zeitpunkt Budgetdebatte	76
5.1.7	IPV der richtige Ansatz?	76
5.2	Kriterien verhaltensorientierte Sicht.....	77
5.2.1	Schwelleneffekte.....	77
5.2.2	Abbilden der aktuellen Einkommenssituation.....	78
5.2.3	Negative Erwerbsanreize abbauen mit hypothetischem Einkommen.....	78

5.2.4	Verwendung soziodemografischer Daten.....	79
5.2.5	Verminderung der Heiratsstrafe.....	79
5.2.6	Plafonierung und Einführung AVM-Bonus.....	80
5.2.7	Austausch unter den Kantonen bzgl. Systemausgestaltung.....	81
5.2.8	Entwicklung personeller Aufwand	81
5.2.9	Harmonisierung der Sozialleistungen	82
5.3	Handlungsempfehlungen und Grundsätze für die Ausgestaltung einer zielgerichteten IPV	82
5.3.1	Drei Grundsätze aus budgetärer Sicht	83
5.3.1.1	PV als automatischer Stabilisator mit Berücksichtigung von Finanzierungs- und Wirkungszielen.....	83
5.3.1.2	Frühzeitige Budgetdebatte und Folgen eines budgetlosen Zustands prüfen.....	85
5.3.1.3	Entflechtung Kanton und Gemeinden hinsichtlich PV-Finanzierung	85
5.3.2	Sechs Grundsätze aus verhaltensorientierter Sicht	86
5.3.2.1	Sorgfältige Leistungsminderung zur Vermeidung oder Reduktion von Schwelleneffekten	86
5.3.2.2	Abbildung aktuelle Einkommens- und Lebenssituation.....	87
5.3.2.3	Setzen von Erwerbsanreizen und Verwenden soziodemografischer Daten.....	89
5.3.2.4	Abbau ungleiche Behandlung durch Zivilstand	90
5.3.2.5	Plafonierung IPV und Einführung AVM-Bonus.....	91
5.3.2.6	Harmonisierung mit anderen Sozialleistungen	92
5.3.3	Dreidimensionales Spannungsfeld.....	93
5.4	Kritische Würdigung der gewählten Methodik und Diskussion hinsichtlich Gütekriterien	94
6	Fazit.....	97
6.1	Beantwortung Forschungsfragen	97

6.2 Praktische und theoretische Implikationen	99
6.3 Limitationen.....	100
6.4 Ausblick und weiterer Forschungsbedarf	100
Quellenverzeichnis.....	101
Anhangsverzeichnis.....	114
Abbildungsverzeichnis Anhang.....	115
Tabellenverzeichnis Anhang.....	116
Anhang.....	117

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: IPV-Beantragungsprozess und die involvierten Akteure	5
Abbildung 2: PV-Finanzierung als Verbundaufgabe zwischen Bund und Kanton	6
Abbildung 3: Schematische Darstellung PV-Verteilungsprozess vor NFA	7
Abbildung 4: Entwicklung der Kantons- und Bundesbeiträge PV	14
Abbildung 5: Entwicklung Kantonsanteil an der gesamten PV-Finanzierung	15
Abbildung 6: Herleitung Mindestanteilssätze der Kantone für PV-Finanzierung gemäss GGV	19
Abbildung 7: Die drei Finanzierungsformen der PV	21
Abbildung 8: Entstehungsgründe von Schwelleneffekten	27
Abbildung 9: Einfaches Prozentmodell	29
Abbildung 10: Schwelleneffekte aufgrund von Stufenmodell	30
Abbildung 11: Kombinationsmodell mit progressiver Ausgestaltung des Selbstbehalts im Kanton LU	32
Abbildung 12: Vergleich IPV bei verheirateten und in Konkubinat lebenden Paaren...	40
Abbildung 13: Entwicklung Kantonsanteile an den Gesamtausgaben ausgewählter Kantone	46
Abbildung 14: Automatischer Stabilisator der PV	83
Abbildung 15: Auswirkungen der drei Berechnungsmodelle auf die Belastung im Verhältnis zum Einkommen	86
Abbildung 16: Optimierte Stufenmodell hinsichtlich Schwelleneffekte	87
Abbildung 17: Identifiziertes Spannungsfeld IPV	93

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Entwicklung Mittel für die PV gemäss Finanzierungsregime vor NFA	8
Tabelle 2: Gegenüberstellung Finanzierungssystem vor und nach NFA	13
Tabelle 3: Vor- und Nachteile eines automatischen Stabilisators der PV	23
Tabelle 4: Vor- und Nachteile eines vorgelegten Budgetprozesses	26
Tabelle 5: Vor- und Nachteile: Einfaches Prozentmodell	30
Tabelle 6: Vor- und Nachteile: Stufenmodell.....	31
Tabelle 7: Vor- und Nachteile: Prozentmodell mit nach Einkommenskategorien unterschiedenem Prozentsatz	33
Tabelle 8: Themenschwerpunkte je Interviewpartner	50
Tabelle 9: Qualitative Gütekriterien nach Lincoln und Guba	52

Abkürzungsverzeichnis

aArt.	alter Artikel
Abs.	Absatz
AG	Kanton Aargau
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AI	Kanton Appenzell Innerrhoden
Anm.	Anmerkung
AR	Kanton Appenzell Ausserrhoden
Art.	Artikel
AVM	alternatives Versicherungsmodell
aVPVK	alte Verordnung über den Bundesbeitrag zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BE	Kanton Bern
BFS	Bundesamt für Statistik
BGE	Entscheide des schweizerischen Bundesgerichts
BS	Kanton Basel-Stadt
bspw.	beispielsweise
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CHF	Schweizer Franken
d. h.	das heisst
Dep.	Departement
EFD	Eidgenössische Finanzdepartement
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EL	Ergänzungsleistungen zur AHV oder IV
et al.	et alii (= und weitere)
etc.	et cetera
ff.	fortfolgend(e)
FR	Kanton Freiburg
FTE	Full Time Equivalent (= Vollzeitäquivalent)
GDK	Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und Gesundheitsdirektoren

GE	Kanton Genf
ggü.	gegenüber
GGV	Gegenvorschlag
GL	Kanton Glarus
GR	Kanton Graubünden
HMO	Health Maintenance Organization
Hrsg.	Herausgeber
i. S. v.	im Sinne von
inkl.	inklusiv(e)
IPV	individuelle Prämienverbilligung
IV	Invalidenversicherung
JU	Kanton Jura
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung
KVV	Verordnung über die Krankenversicherung
lit.	Littera (= Buchstabe)
LU	Kanton Luzern
mind.	mindestens
Mrd.	Milliarde(n)
NE	Kanton Neuenburg
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen
NW	Kanton Nidwalden
o. J.	ohne Jahresangabe
OKP	Obligatorische Krankenpflegeversicherung
OW	Kanton Obwalden
PEI	Prämien-Entlastungs-Initiative
PV	Prämienverbilligung (umfasst IPV, PV-EL und PV-SH)
PV-EL	Prämienverbilligung bei Ergänzungsleistungen
PV-Monitoring	Monitoring zur Prämienverbilligung (Studie im Auftrag des BAG)
PV-SH	Prämienverbilligung bei Sozialhilfe
S.	Seite(n)
SG	Kanton St.Gallen
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund

SH	Kanton Schaffhausen oder Sozialhilfe (je nach Kontext in vorliegender Arbeit)
SML	School of Management and Law
sog.	sogenannt(e)
SVA	Sozialversicherungsanstalt
SZ	Kanton Schwyz
TG	Kanton Thurgau
TI	Kanton Tessin
Tsd.	Tausend
u. a.	unter anderem
VD	Kanton Waadt
VPVK	Verordnung über den Bundesbeitrag zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung
vs.	versus (= im Gegensatz zu)
z. B.	zum Beispiel
ZG	Kanton Zug
ZH	Kanton Zürich
ZHAW	Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften

1 Einleitung

Die individuelle Prämienverbilligung (IPV) ist eine monetäre Subvention und sieht vor, Krankenversicherungsprämien von Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen durch staatliche Transfers zu verbilligen (Bundesamt für Gesundheit [BAG], 2020). Sie gilt als sozialpolitisches Korrektiv zur Kopfprämie, die im Schweizer Gesundheitssystem Anwendung findet (Müller et al., 2022, S. 1). Die Ausgestaltung der Anspruchskriterien, die Höhe der Beiträge und das Ausrichten der IPV obliegt den Kantonen (Vatter & Rüfli, 2017, S. 835; 845). Das operative Prüfen und Auszahlen ist oftmals Aufgabe derer Suborganisationen, spezifisch der Sozialversicherungsanstalten bzw. Ausgleichskassen (Gesundheitsdirektorenkonferenz [GDK], 2022).

Finanziert wird die IPV durch Bundes- und Kantonsbeiträge. Sie stellt dadurch eine sog. Verbundaufgabe im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) zwischen Bund und Kantonen dar (Bundesrat, 2018, S. 10–11, 2020a, S. 5). Hinsichtlich Finanzierung ist zu beobachten, dass der Bund seit 2010 einen grösseren Anteil finanziert als die Kantone (Rühli & Rother, 2017, S. 46). Kritiker behaupten, die Kantone entziehen sich ihrer Verantwortung auf Kosten des Bundes und veranlassen Einsparungen mittels hoher Anspruchshürden resp. tiefen Einkommensgrenzen (Oechslin, 2019). Aufgrund einer solchen Sparmassnahme wurde 2019 der Kanton LU vom Bundesgericht gerügt, woraufhin er die Einkommensgrenzen rückwirkend wieder erhöhen musste (Müller et al., 2022, S. 73). Dieser Entscheid hatte Signalwirkung auf die IPV-Systeme weiterer Kantone (Arezina & Bruderer, 2019; Bundesrat, 2020a, S. 11; Schweizer Radio und Fernsehen [SRF] 2019a).

Häufig steht die IPV im Mittelpunkt politischer Diskussionen, wonach sie als gangbarer und bewährter Lösungsansatz zu mehr Entlastung einkommensschwacher Haushalte bzw. zu mehr Umverteilung in vielerlei Situationen in Betracht gezogen wird. Als Beispiele sind folgende anzuführen: 2019/2020: Covid-Entschädigung oder 2022/2023: Abfederung inflationäres Preisumfeld, zunehmende Energiekosten und gleichzeitig steigende Prämien der obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP) (Bundesrat, 2022; Martin, 2023; SRF, 2022). Mit den steigenden OKP-Prämien nimmt ceteris paribus der Bedarf an IPV zu. Die Ausgaben für Prämienverbilligung von rund CHF 5.5 Mrd. (2020) sowie die Bezugsquote von 28 % aller grundversicherten Personen (2020) verdeutlichen die Relevanz und den bedeutenden Umverteilungseffekt dieses Instruments zugunsten der einkommensschwächsten Haushalte (Müller et al., 2022, S. 52; 61).

Im Kontext von Subventionen wird der Begriff «zielgerichtet» gerne genutzt, um dem Instrument seine Legitimität zu geben und dessen Bedeutung zu würdigen. Es bestehen allerdings keine Studien zu einer zielgerichteten IPV bzw. fehlen Lösungsansätze, wie eine solche ausgestaltet sein sollte.

Die Absicht vorliegender Masterarbeit ist es, das derzeitige potenzielle Wissen zu konsolidieren und zu untersuchen, welche Ansätze aus budgetärer und verhaltensorientierter Sicht eine möglichst zielgerichtete IPV begünstigen und welche Herausforderungen damit einhergehen. Darin nimmt diese Thesis die Perspektive des Staates, konkret der Kantone und des Bundes ein. In diesem spezifischen Themenfeld besteht derzeit eine Forschungslücke. Die bestehenden Monitoring-Studien zur Prämienverbilligung (nachfolgend PV-Monitoring) im Auftrag des BAG fokussieren sich primär auf die Wirksamkeit der Prämienverbilligungen und ermöglichen einen Vergleich unter den Kantonen anhand von Modellhaushalten (BAG, 2022a). Auf die einzelnen kantonalen Systemausgestaltungen und deren Vor- und Nachteile wird nur bedingt eingegangen. Die jährlich veröffentlichte GDK-Synopsis (GDK, 2023) stellt lediglich eine Bestandesaufnahme der aktuellen Systemausgestaltungen dar. Eine Einordnung findet nicht statt. Die vorliegende Arbeit knüpft hier mit einem explorativen Ansatz an. Sie verfolgt das Ziel, konkrete Grundsätze zur Erreichung einer zielgerichteten IPV aus budgetärer und verhaltensorientierter Sicht auszuformulieren.

Ableitend aus dem erläuterten Ziel wurden folgende Forschungsfragen formuliert, die mit Hilfe dieser Forschungsarbeit untersucht werden:

<i>FF 1:</i> Welche Konsequenzen hat die heutige Finanzierungsform (Beteiligung Bund und Kanton, Stichwort NFA) auf die Gestaltung der IPV-Kriterien der Kantone?
<i>FF 2:</i> Wie müssten die IPV-Kriterien von einem Kanton ausgestaltet sein, damit eine zielgerichtete IPV möglich ist?
<i>FF 3:</i> Ist das Konzept IPV der richtige Ansatz oder braucht es eine andere Form der Finanzierung der OKP-Prämien?

Um den Fokus und Umfang der Untersuchung zu klären und potenzielle Missverständnisse zu vermeiden, wird in dieser Arbeit eine Abgrenzung vorgenommen. In der Praxis werden drei Arten von Prämienverbilligungen (nachfolgend: PV) unterschieden: Prämienverbilligung bei Ergänzungsleistungen (PV-EL), Prämienverbilligung bei Sozialhilfe (PV-SH) und individuelle Prämienverbilligung (IPV; reine PV-Beziehende ohne EL und SH). Generell umfassen die Bundesbeiträge und die Kantonsbeiträge hinsichtlich Finanzierung alle drei Arten. Da die Finanzierung nicht getrennt erfolgt, wird im Finanzierungsteil dieser Arbeit die PV als Ganzes betrachtet. In der restlichen Arbeit, wo der

Schwerpunkt auf der Ausgestaltung der Anspruchskriterien liegt, wird jedoch nur die IPV beleuchtet. Dies wird damit begründet, da sie etwa 70 % der PV-Beziehenden ausmacht (Müller et al., 2022, S. 70) und bei dieser vielfach keine Vorprüfung der persönlichen Verhältnisse stattgefunden hat, wie das bei der SH und EL der Fall sein dürfte. Weiter geht die vorliegende Arbeit nur am Rande auf die Bezugsquote der IPV ein, da diese anhand klassifizierter Modellhaushalte durch das PV-Monitoring des BAG bereits hinreichend dokumentiert ist.

Zur Beantwortung der Forschungsfragen wandte der Studienautor ein qualitatives Forschungsdesign an. Um den theoretischen Rahmen zu setzen, wurde in Kapitel 2 die einschlägige Literatur anhand einer Literaturrecherche aufbereitet. Darauf basierend wurden erste Herausforderungen zur Erreichung einer zielgerichteten IPV identifiziert. Daran anknüpfend beschreibt Kapitel 3 die Durchführung einer schriftlichen Befragung bei den 26 Kantonen sowie neun qualitative leitfadengestützte Experteninterviews. Nach Auswertung der empirisch erhobenen Daten in Kapitel 4 wurden die identifizierten Herausforderungen aus der Literaturrecherche in Kapitel 5 erneut eingeordnet sowie revidiert und hieraus Handlungsempfehlungen resp. Grundsätze formuliert. In Kapitel 6 folgt ein abschliessendes Fazit.

2 Theoretischer Rahmen: Das System Prämienverbilligung

Um den theoretischen Rahmen zu setzen und die Fragestellungen der Untersuchung zu unterstützen, sammelte der Autor die relevante Literatur im Bereich der Prämienverbilligung.

In diesem Zusammenhang wurde zunächst eine systematische Literaturrecherche durchgeführt, um eine breite Grundlage an relevanten Studien und Informationen zu erhalten. Hierbei wurde die Literaturdatenbank Web of Science als Datenquelle verwendet. Die Suchbegriffe bzw. deren Kombinationen (AND-Operator) «Prämienverbilligung», «Premium Subsidy», «Schweiz», «Switzerland», «Aufgabenteilung» und «division of task» wurden ausgewählt, um relevante Studien zu identifizieren (Dokumentation zur Such-History, siehe Anhang 1). Allerdings lieferte die Suche für diese Arbeit nur begrenzt verwertbare Suchergebnisse. Deshalb wurde entschieden, eine explorative bzw. unsystematische Analyse durchzuführen, um dennoch einen Einblick in das Thema zu gewinnen und erste Erkenntnisse zu generieren. Hierzu dienten u. a. Fachbücher, eidgenössische und kantonale Gesetzesgrundlagen und Fachberichte, Vernehmlassungsantworten und Medienberichte.

Im vorliegenden Kapitel werden in einem ersten Schritt die Funktionsweise der IPV und die relevanten Akteure eingehend erläutert. Im Anschluss daran liegt der Fokus auf der PV-Finanzierung. Es werden die zwei Finanzierungsvarianten seit Einführung der obligatorischen Grundversicherung 1996 betrachtet und analysiert. Weiter wird auf aktuelle politische Projekte im Bereich der PV eingegangen. Im Rahmen einer Synthese werden die verschiedenen Finanzierungsformen der PV untersucht und diskutiert. Anschliessend folgt eine Aufstellung identifizierter Herausforderungen zur Erreichung einer zielgerichteten IPV in budgetärer und verhaltensorientierter Sicht. Das Kapitel schliesst mit einem kurzen Überblick der IPV-Systemausgestaltung ausgewählter Kantone, welche sich für eine vertiefte Analyse innerhalb der Interviews eignen.

2.1 Zweck und Funktionsweise der IPV

Die IPV wurde 1996 gleichzeitig mit dem Inkrafttreten des Krankenversicherungsgesetzes KVG eingeführt und soll Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen finanziell entlasten bzw. diesen den Zugang zu einer bezahlbaren Krankenversicherung ermöglichen (BAG, 2016). Die IPV dient als sozialpolitisches Instrument zur Korrektur der Kopfprämie, die im Schweizer Gesundheitssystem Anwendung findet (Müller et al.,

2022, S. 1). Die genaue Ausgestaltung der Anspruchskriterien, die Festlegung der Beitragshöhe und die Umsetzung der IPV obliegen den einzelnen Kantonen (Vatter & Rüefli, 2017, S. 835; 845).

2.2 Akteure im IPV-Prozess

Folgend wird dargelegt, wie die IPV konzeptionell aufgebaut ist und welche Rollen die verschiedenen Akteure in diesem Kontext einnehmen. Zur besseren Verständlichkeit wird in Abbildung 1 der IPV-Beantragungsprozess inkl. den beteiligten Akteuren illustriert. Dabei handelt es sich um ein Ablaufschema, welches die meisten Kantone in den Grundzügen so anwenden. Mögliche Abweichungen (#) werden ebenfalls beschrieben.

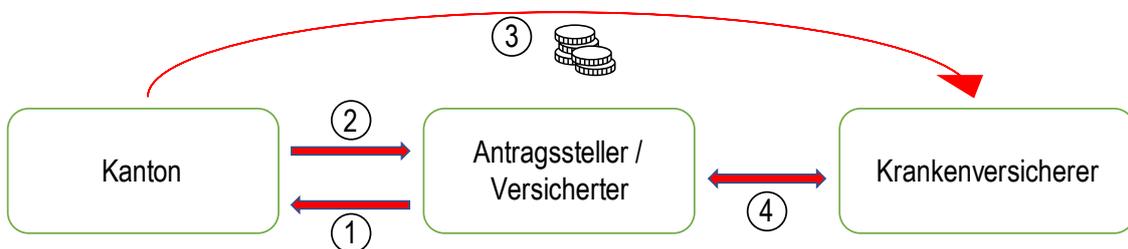


Abbildung 1: IPV-Beantragungsprozess und die involvierten Akteure.
Eigene Darstellung in Anlehnung an (Schmid et al., 2022, S. 1835).

1. Der Versicherte muss proaktiv einen Antrag auf IPV stellen. Dies kann je nach Kanton handschriftlich oder online und unter Beilage von Dokumenten wie bspw. der Steuerveranlagung oder der Grundversicherungspolice erfolgen.
#In einzelnen Kantonen ist kein Antrag notwendig, d. h. bei Anspruch erfolgt eine automatische Verfügung aufgrund der Steuerdaten (z. B. Kanton AI).
#In einzelnen Kantonen ist einmalig ein Antrag notwendig. Künftige IPV-Ansprüche werden automatisch berechnet (z. B. Kanton BS).
2. Der Kanton bzw. die delegierte Behörde (oftmals Sozialversicherungsanstalt oder Ausgleichskasse) prüft, ob die antragsstellende Person die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt. Dazu gehören u. a. Faktoren wie das Einkommen, das Vermögen und der Familienstand. Oftmals wird auf die letzte definitive Steuerveranlagung abgestützt.
Die Behörde informiert anschliessend die Person mittels Verfügung, ob ein Anspruch auf IPV besteht oder nicht.
Sofern kein Anspruch besteht, ist der Prozess zu Ende (dem Antragssteller steht offen, innert gegebener Frist ein Rechtsmittel gegen die Verfügung zu ergreifen).

3. Sofern ein Anspruch auf IPV besteht, erhält die Krankenversicherung des Antragsstellers Mitteilung vom Kanton bzw. der delegierten Behörde. Die IPV wird direkt an die Versicherung überwiesen, nicht an die antragsstellende Person.
4. Die Prämienrechnung wird durch die Krankenversicherung um den verfügbaren IPV-Anspruch reduziert.

Der folgende Abschnitt geht auf den Finanzierungsaspekt der PV als Ganzes (IPV, PV-EL und PV-SH) ein, welcher in vorliegender Arbeit ein Untersuchungsgegenstand bzw. eine Fragestellung darstellt.

2.3 Finanzierung der PV

Die Finanzierung der PV ist als Verbundaufgabe ausgestaltet. Das heisst, sowohl der Bund als auch der Kanton beteiligen sich an der Finanzierung. Grundsätzlich steht es den Kantonen frei, auch die Gemeinden in die Finanzierungspflicht zu nehmen. Abbildung 2 illustriert die beteiligten Akteure gemäss der seit 2008 geltenden Finanzierungsregelung nach NFA, der sog. Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA).

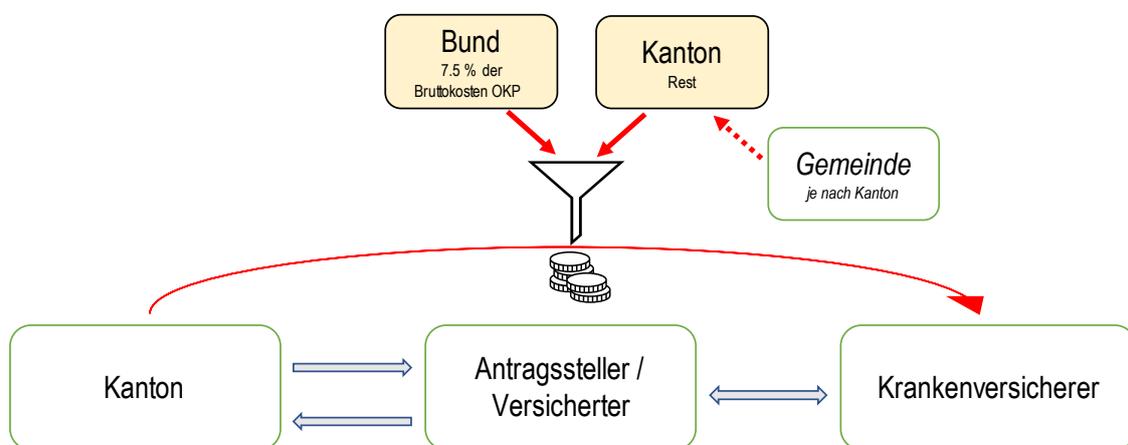


Abbildung 2: PV-Finanzierung als Verbundaufgabe zwischen Bund und Kanton (und Gemeinden).
Eigene Darstellung in Anlehnung an (Schmid et al., 2022, S. 1835).

Die nachfolgenden Unterkapitel erläutern die unterschiedlichen Finanzierungsregelungen vor und seit Einführung der NFA und betrachten die Entwicklung der PV-Beiträge nach Kostenträgerschaft.

2.3.1 Regelung der PV vor NFA (1996 bis und mit 2007)

Bereits vor der NFA war die Finanzierung der PV als Verbundaufgabe organisiert. Die Regelung sah bei Einführung der obligatorischen Grundversicherung 1996 eine Abhängigkeit zwischen Bundesbeitrag und Kantonsbeitrag vor. Zum besseren Verständnis und

für das Nachvollziehen folgender Ausführungen wird in Abbildung 3 der damalige Verteilungsprozess schematisch für den Kanton AI im Jahr 2006 dargestellt.

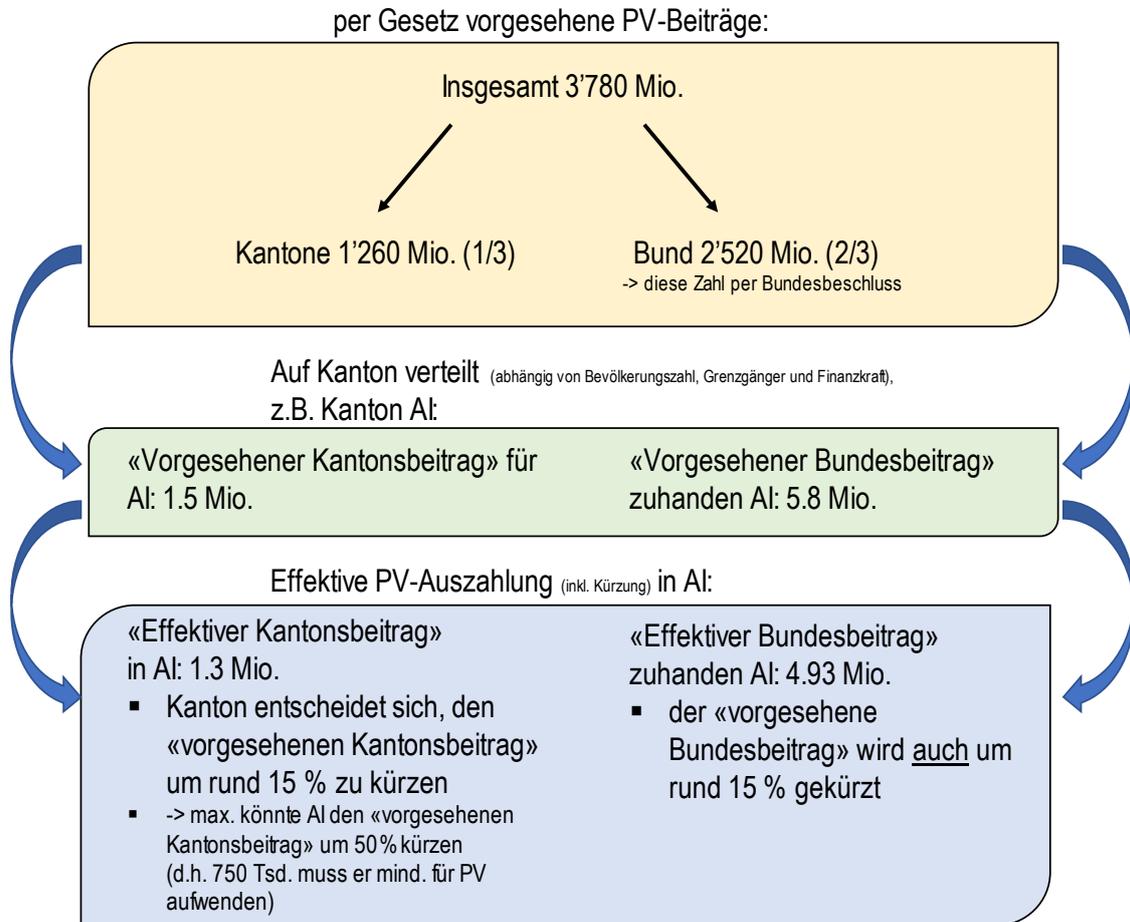


Abbildung 3: Schematische Darstellung PV-Verteilungsprozess vor NFA für den Kanton AI. Beiträge in Franken. Eigene Darstellung, Datenquelle: (BAG, 2007, T 4.08 und T 4.09).

Grundsätzlich trug der Bund zwei Drittel der gesamthaften Beiträge für die PV. Ein Drittel wurde durch die Kantone übernommen (in der Einführungsphase des KVG, 1996-1998, übernahm der Bund einen leicht grösseren Anteil) (aArt. 106 KVG). Festgesetzt wurden die jährlichen Beiträge des Bundes unter Berücksichtigung der Kostenentwicklung in der OKP und der Finanzlage des Bundes mittels einfachem Bundesbeschluss für jeweils vier Jahre (aArt. 66 Abs. 2 KVG) (in Orange: «Bund 2'520 Mio.») (Balthasar et al., 2008, S. 33; Bundesrat, 2020a, S. 7). Die Anteile der einzelnen Kantone am Bundesbeitrag (in Grün: «vorgesehener Bundesbeitrag 5.8 Mio.» und «vorgesehener Kantonsbeitrag 1.5 Mio.») wurden unter Beachtung der Wohnbevölkerung, der Anzahl versicherter Grenzgänger und der Finanzkraft des betreffenden Kantons festgelegt (aArt. 66 Abs. 3 KVG). Der Gesamtbetrag, den die Kantone (kumulativ über alle 26 Kantone hinweg) zu leisten hatten, musste mind. der Hälfte des gesamten Bundesbeitrags entsprechen (aArt. 66 Abs. 4 KVG und aArt. 106 KVG) (in Orange: «Kantone 1'260 Mio.»).

Andererseits wurde dem einzelnen Kanton das Recht eingeräumt, seinen kantonalen Beitrag um maximal 50 % zu kürzen, sofern die PV für Versicherte «in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen» trotzdem sichergestellt war. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass ein Kanton mind. 50 % seines per Gesetz «vorgesehenen Kantonsbeitrags», effektiv auszahlen musste. Ein Mindestbeitrag an die PV wurde den Kantonen somit per Gesetz vorgeschrieben. Bei einer Reduktion des Kantonsbeitrags wurde der an diesen Kanton geleisteten Bundesbeitrag im gleichen Verhältnis gekürzt¹ (aArt. 66 Abs. 5 KVG) (Balthasar et al., 2008, S. 32–33; Bundesrat, 2005, S. 6235). Zahlreiche Kantone haben von dieser Möglichkeit zur Kürzung des Kantonsbeitrags und der damit verbundenen Reduktion des Bundesbeitrags Gebrauch gemacht.

Tabelle 1 illustriert die Entwicklung der per Gesetz vorgesehene Beiträge des Bundes und der Kantone sowie die tatsächlichen Auszahlungen. Wie sich zeigt, stieg der effektiv ausbezahlte PV-Totalbeitrag (Kanton und Bund) von rund CHF 1'815 Mio. 1996 auf ungefähr CHF 3'432 Mio. im Jahr 2007. Im gleichen Zeitraum wurde der durchschnittliche Reduktionsfaktor von 26.5 auf 13.9 % gesenkt (Balthasar et al., 2008, S. 33). Folglich haben die Kantone über die Jahre hinweg mehr von ihren Anteilen am Bundesbeitrag abgeholt.

Tabelle 1: Entwicklung Mittel für die PV gemäss Finanzierungsregime vor NFA in Millionen Franken. Eigene Darstellung in Anlehnung an (Balthasar et al., 2008, S. 33).

	Jahr	Vorgesehene Beiträge gemäss rechtlicher Grundlage			Totalbeitrag nach Reduktion	Durchschnittlicher Reduktionsfaktor in % (max. 50 % möglich)
		Bund Gemäss Bundesbeschluss	Kantone ½ vom Bundesbeitrag ab 1999	Zusammen		
1. Beitragsperiode	1996	1'830	640	2'470	1'815	26.5 %
	1997	1'940	776	2'716	2'087	23.2 %
	1998	2'050	922	2'972	2'263	23.9 %
	1999	2'180	1'090	3'270	2'477	24.3 %
	2000	2'213	1'106	3'319	2'533	23.7 %
	2001	2'246	1'123	3'369	2'672	20.7 %

¹ Zum besseren Verständnis der PV-Finanzierungssystematik vor NFA wurde vom Jahr 2006 die Berechnung von zwei Kantonen in den Tabellen vom BAG nachvollzogen. Die Überlegungen und Notizen vom Autoren finden sich in Anhang 2 (Anhang Tabelle B und Anhang Tabelle C).

Bundesbeschluss vom 31. Mai 1999	2002	2'280	1'140	3'420	2'848	16.7 %
	2003	2'314	1'157	3'471	2'961	14.7 %
Bundesbeschluss vom 17. September 2003	2004	2'349	1'174	3'523	3'025	14.1 %
	2005	2'384	1'192	3'576	3'120	12.8 %
	2006	2'520	1'260	3'780	3'230	14.6 %
	2007	2'658	1'329	3'987	3'432	13.9 %
vom PV-Gesamtbeitrag (aArt. 106 KVG)		(2/3)	(1/3)	(3/3)		
vom Bundesbeitrag (aArt 66 Abs. 4 KVG)		(2/2)	(1/2)	--		

Den Kantonen sollte mit diesem flexiblen Ansatz einerseits ermöglicht werden, ein den kantonalen Gegebenheiten angepasstes Prämienverbilligungssystem zu etablieren. Andererseits wurde damit beabsichtigt, dass die maximal vorgesehenen Bundes- und Kantonsbeiträge nicht unter allen Umständen ausgeschöpft werden mussten (Balthasar et al., 2008, S. 1).

Wie einleitend erwähnt, war die Zuteilung der Bundesbeiträge an die Kantone abhängig von der Finanzkraft jedes einzelnen Kantons. Das bedeutete zum Beispiel, dass im Beitragsjahr 2007 der Kanton ZG für 1 Franken Bundesbeitrag fast CHF 1.90 bezahlte, während der Kanton JU nur CHF 0.125 aus eigenen Mitteln beisteuern musste. Folglich hatten nicht alle Kantone den Anreiz, mehr als 50 % (50 % war der Mindestansatz) der Bundesbeiträge auch wirklich abzuholen (Preuck & Bandi, 2008, S. 179). Dieser negative Anreiz, insbesondere für finanzstarke Kantone, wurde mit der NFA-Regelung mitunter angegangen.

Wie erläutert wurde der jährlich vorgesehene Bundesbeitrag durch einen einfachen Bundesbeschluss² für jeweils vier Jahre festgesetzt und soll die Kostenentwicklung in der OKP berücksichtigen (aArt. 66 Abs. 2 KVG). Die Festsetzung des Betrags unterlag als diskretionärer Erlass (Massnahmen und Entscheide von Fall zu Fall) der Bundesversammlung und somit der politischen Abwägung der Parteien. Für die Jahre 2004 bis 2007 war der Bundesbeschluss vom 17. September 2003 über die Bundesbeiträge in die

² Bundesbeschlüsse sind Erlasse der Bundesversammlung, die keine rechtssetzende Bestimmungen besitzen. Ein einfacher Bundesbeschluss ist dem fakultativen Referendum nicht unterstellt (Ebnöther, 2017, S. 109).

Krankenversicherung massgebend (Balthasar et al., 2008, S. 32). Werden in Tabelle 1 die Entwicklung der budgetierten Bundesbeiträge betrachtet, so fällt auf, dass seit dem Jahr 2000 die Bundesbeiträge für die PV um jährlich 1.5 %³ erhöht worden sind. Die Erhöhung um jeweils 1.5 % wurde im Bundesbeschluss 2003 damit begründet, eine finanzielle Kontinuität im PV-Prozess sicherzustellen und auf den Erfahrungen der vorgängigen Bundesbeschlüsse aufzubauen (Schweizer Parlament, 2003). Die Berücksichtigung von anderen Parametern (z. B. Prämienentwicklung über mehrere Jahre, Beteiligung der Prämienzahlenden) wurden nach Ansicht des Autors nicht detailliert untersucht. So diente die entsprechende Verordnung (aVPVK, aufgehoben per 01.01.2008) auch primär dem Zweck, die Aufteilung der Bundesbeiträge an die Kantone rechtlich zu bestimmen (Art. 1). Mitunter deshalb dürften 2003 auch andere politische Vorschläge zum Umfang der Bundesbeiträge, von einer Erhöhung (mehr als 1.5 %) bis zu einer Plafonierung reichend, diskutiert worden sein (Schweizer Parlament, 2003). Der möglichen Verpolitisierung innerhalb der PV-Budgetbeschlussdebatte und der genaueren Schätzung der OKP-Kostentwicklung nahm sich die NFA-Regelung an.

Der folgende Abschnitt geht auf das PV-Finanzierungsregime ab 2008 ein.

2.3.2 Regelung der PV seit NFA (ab 2008)

Mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der *Aufgabenteilung* zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurde das Ziel verfolgt, Aufgaben möglichst nur einer staatlichen Ebene zuzuordnen und, falls notwendig, bestehende Verflechtungen zwischen Bund und Kantonen zumindest teilweise zu entflechten (Eidgenössisches Finanzdepartement [EFD] & Konferenz der Kantonsregierungen [KdK], 2007, S. 8). Neben dem Finanzausgleich wurde auch die *Aufgabenteilung* zwischen Bund und Kantonen neu geregelt.

Die Verbundaufgabe der PV sollte mit gemeinsamer Finanzierungsverantwortung zwischen Bund und Kantonen weitergeführt werden, wobei neu von einem etwa hälftigen Finanzierungsbeitrag (d. h. Bund und Kantone neu je 50 %; vor NFA: 2/3 Bund und 1/3 Kantone) *ausgegangen* wurde (Bundesrat, 2018, S. 26, 2019). Dabei handelt es sich um

³ 2006 und 2007 wurden zusätzlich zu den 1.5 % rund CHF 100 Mio. gesprochen, infolge neuer gesetzlicher Bestimmung, die die Prämien von jungen Erwachsenen in Ausbildung und Kindern regeln (Balthasar et al., 2008, S. 32–33).

einen Richtwert, welcher nie Eingang in ein Gesetz fand (Flügel & Marty, 2018, S. 7). Die durch die Finanzierungsvereinbarung mutmasslich verursachte Mehrbelastung der Kantone wurden im Rahmen der sog. NFA-Globalbilanz ausgeglichen (Bundesrat, 2014, S. 33; EFD & KdK, 2007, S. 31). Die neue Finanzierungsaufteilung sollte sicherstellen, dass sowohl der Bund als auch die Kantone für die Entwicklung der Gesundheitskosten gemeinsam verantwortlich sind und dass Anreize für die Umsetzung kostendämpfender Massnahmen geschaffen werden (Bundesrat, 2020a, S. 5).

Als Hauptänderung ist die vollständige finanzielle Entkopplung zwischen Bundesbeitrag und kantonalen Beiträgen zu nennen. Mit dem neuen System werden die Bundesbeiträge nicht wie bis anhin in Abhängigkeit vom kantonalen Beitrag gewährt, sondern ein bedingungsloser Pauschalbetrag wird zugesprochen. Dieser entspricht 7.5 % der Bruttokosten der OKP (Art. 66 Abs. 2 KVG) (Balthasar et al., 2008, S. 33). Die 7.5 % entspringen der Überlegung, dass damit der Bund 25 % der Gesundheitskosten für 30 % der Bevölkerung übernimmt (Bundesrat, 2006, S. 688, 2008; EFD & KdK, 2007, S. 23). Der neu gesetzlich gebundene Bundesbeitrag entwickelt sich demnach automatisiert entlang der Gesundheitskosten (Bundesrat, 2006, S. 685, 2015; Eidgenössischen Finanzverwaltung [EFV], 2021, S. 2; 19). Die bisherige Regelung mittels diskretionäre Bundesbeschlüsse (siehe Abschnitt 2.3.1) wurde somit abgelöst. Es könnte von einem *automatischen Stabilisator* für die Finanzierung der PV gesprochen werden. Die Ermittlung des Bundesbeitrags und die Verteilung von ebenjenem an die einzelnen Kantone erfolgt wie bis anhin unter Berücksichtigung der Wohnbevölkerung zuzüglich Grenzgänger (Art. 66 KVG; Art. 3 VPVK). Hingegen wird die Finanzkraft⁴ eines Kantons nicht mehr berücksichtigt (Bundesrat, 2020a, S. 6–7; Müller et al., 2022, S. 58). Der Bundesbeitrag wird jährlich bis Ende Oktober auf Basis der geschätzten OKP-Bruttokosten für das Folgejahr berechnet und an die Kantone verteilt (Art. 66 KVG und Art. 2 und 3 VPVK). Zur Ermittlung der Bruttokosten wird eine umfassende Berechnung mit Erfahrungswerten dreier Vorjahre und einer Schätzung für das Folgejahr erstellt. Die Kalkulation basiert im Kern auf dem Aggregat der bezahlten OKP-Prämien und der Selbstbeteiligung der Versicherten. Die

⁴ Die vor dem NFA berücksichtigte Finanzkraft der Kantone bei der Verteilung des Bundesbeitrages auf die einzelnen Kantone wurde mit dem neuen Ressourcenausgleich (Finanzausgleich im engeren Sinn) hinfällig (Bundesrat, 2020a, S. 6).

Berechnung unterscheidet sich damit grundlegend von der Aufstockungspraxis für die Bundesbeiträge um jeweils plus 1.5 % vor dem Inkrafttreten der NFA (Abschnitt 2.3.1). Die neue Verordnung (VPVK, Inkrafttreten 01.01.2008) definiert entsprechend neben der Aufteilung der Bundesbeiträge an die Kantone (Art. 1 lit. b) auch die Ermittlung des Bundesbeitrags (Art. 1 lit. a). In Anhang 4 (Anhang Tabelle F und Anhang Tabelle G) werden exemplarisch die detaillierten Berechnungen und die Aufteilung des Bundesbeitrags auf die Kantone für das Jahr 2017 dargelegt.

Zur konkreten Beitragshöhe der Kantone an die PV macht das Gesetz keine Vorgaben. Die eidgenössischen Räte gewährten den Kantonen bei der NFA bewusst einen weiten Handlungsspielraum, um zu entscheiden, wie stark und zugunsten welcher Versicherten sie die Prämien verbilligen (Bundesrat, 2021, S. 13). Das KVG schreibt lediglich vor, dass einerseits Versicherten «in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen» PV gewährt wird (Art. 65 Abs. 1) und andererseits für «untere und mittlere Einkommen» die Prämien der Kinder und der jungen Erwachsenen in Ausbildung verbilligt werden (Art. 1^{bis} KVG). Wer Versicherte «in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen», welche Grössenordnung «untere und mittlere Einkommen» umfasst und schliesslich wie hoch die PV-Beiträge sind, bestimmt jeder Kanton autonom (Bundesrat, 2008; Flügel & Marty, 2018, S. 4). Das bedeutet konkret, dass den Kantonen die Festlegung des «Bezückerkreises» obliegt und sie im Umkehrschluss nicht mehr verpflichtet sind, die Bundesgelder mit eigenen Mitteln aufzustocken (Rühli & Rother, 2017, S. 45). Nach Ansicht des Bundesrates (Bundesrat, 2015, 2017) erlaubten die neu erlangten Freiheiten den Kantonen, die Ausgestaltung von PV, Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe zusammen mit der kantonalen Steuerpolitik optimal aufeinander abzustimmen.

Folgend werden in Tabelle 2 die bedeutendsten Änderungen vom alten zum neuen PV-Finanzierungssystem und deren Konsequenzen für Bund und Kantone aufgelistet und die Chancen und Gefahren diskutiert.

Tabelle 2: Gegenüberstellung Finanzierungssystem vor und nach NFA.
Grün = Chancen; Orange = Gefahren. Eigene Darstellung.

Änderung	Bund	Kantone
<p>Bundesbeitrag wird neu automatisiert entlang der Entwicklung der Gesundheitskosten berechnet, Pauschalbetrag 7.5 % von Bruttokosten OKP.</p> <p>Diskretionäre Entscheide durch Bundesbeschlüsse entfallen.</p>	<p>+ umfassende Berechnung erlaubt einen bedarfsgerechteren PV-Beitrag</p> <p>+ Neu: Automatisiertes Festlegen der Bundesbeitrags, d. h. Bundesbeschlüsse entfallen. Eine gewisse Entpolitisierung wurde dadurch erreicht.</p> <p>+ Beitrag als gesetzlich gebundene Ausgabe unabhängig von Finanzlage des Bundes</p> <p>+ im Sinne von angestrebter Aufgabenentflechtung</p>	<p>+ Keine Knüpfung an Bedingung für Erhalt des Bundesbeitrags, mehr Selbstbestimmung</p>
	<p>- als gebundene Ausgabe mit steigendem Volumen ist eine Verdrängung anderer ungebundenen Ausgaben möglich</p> <p>- komplexe Formel, späte definitive Festlegung des Bundesbeitrags im Herbst</p>	<p>- Anreiz mehr zu bezahlen entfällt, da dadurch keine zusätzlichen Bundesbeiträge bezahlt werden</p>
<p>Abkehr von Aufteilung 2/3 Bund und 1/3 Kantone.</p> <p>Neu ist eine hälftige PV-Beteiligung vorgesehen - allerdings ohne gesetzlich verpflichtenden Charakter für die Kantone</p>	<p>+ anteilmässig weniger Bundesbeteiligung</p>	<p>+ grundsätzlich ist auch geringere Beteiligung möglich, da keine gesetzliche Verpflichtung</p>
	<p>- Risiko, dass Kantone ihrer hälftigen Finanzierungsvereinbarung nicht nachkommen</p>	<p>- grundsätzlich anteilmässig grössere Beteiligung ggü. altem Finanzierungsregime</p>
<p>Berücksichtigung Finanzkraft fällt weg</p>	<p>+ Kein Anreiz mehr, dass finanzstarke Kantone ihren Bundesbeitrag nicht abholen – keine Abholung notwendig</p> <p>+ Finanzkraft wird über anderes Gefäss abgewickelt (Vereinfachung PV-Finanzierung)</p>	

2.3.3 Entwicklung PV nach Inkrafttreten NFA bis heute

Wie in der nachfolgenden Abbildung 4 illustriert, stiegen seit der Einführung der NFA im Jahr 2008 die jährlichen Bundesbeiträge für die PV von rund CHF 1.8 Mrd. auf CHF 2.9 Mrd. im Jahr 2021.

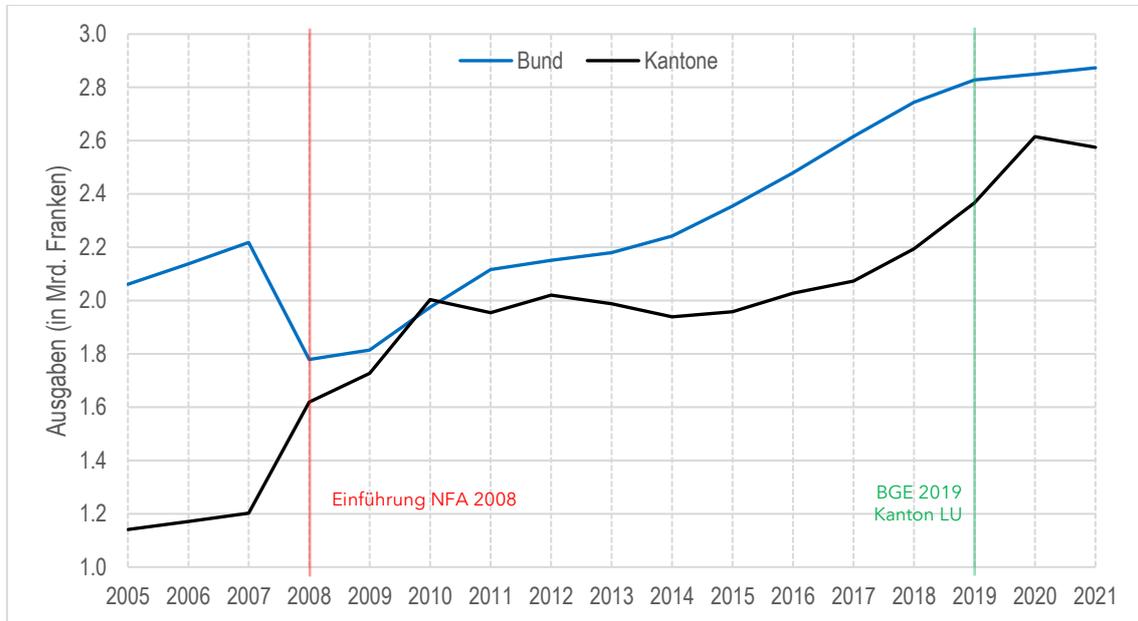


Abbildung 4: Entwicklung der Kantons- und Bundesbeiträge PV in Milliarden Franken.
Eigene Darstellung, Datenquelle: (BAG, 2022b, T 4.19).

Dies entspricht einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 3.79 % zwischen 2008 und 2021. In derselben Periode stiegen die Kantonsausgaben ihrerseits um 3.77 % jährlich. Es lässt sich festhalten, dass die Kantonsbeiträge in der Periode von 2010 bis 2016 mehr oder weniger auf einem Niveau von CHF 2 Mrd.⁵ stagnierten, währenddessen der Bund seinen Anteil kontinuierlich vergrösserte. Seit 2018 ist eine Trendumkehr zu beobachten, nämlich dass der Kantonsanteil insgesamt die grösseren jährlichen Wachstumsraten aufwies als diejenigen des Bundes. Ein Grund für diese Entwicklung dürfte der Bundesgerichtsentscheid vom 22. Januar 2019 und die damit eingehende mediale

⁵ Im Bericht des Bundesrats (2020a) in Erfüllung des Postulats 17.3880 Humbel vom 29.09.2017 sind die kantonalen Beiträge von 2012 bis 2018 um jährlich rund CHF 0.2 Mrd. kleiner ausgewiesen. Gemäss telefonischer Nachfrage beim BAG durch den Autor wird dies darin begründet, dass im Nachgang zur Bundespublikation die kantonalen PV-Beiträge für den Kanton BE ab 2012 und für den Kanton FR ab 2015 überarbeitet bzw. nach oben korrigiert wurden. Dies ist insofern brisant, als der Bericht im politischen Kontext gerne verwendet wurde, um die divergierende Beitragsentwicklung vom Bund und von den Kantonen zu belegen. In Anhang 3 findet sich ein Auszug aus dem Bundesbericht sowie die korrigierten Zahlenreihen.

Aufmerksamkeit sein (Näheres hierzu in Abschnitt 2.4.1). Trotzdem fällt auf, dass der Bund seit 2013 jährlich mind. CHF 0.2 Mrd. mehr für die PV aufwendet als die Kantone.

Abbildung 5 zeigt die Entwicklung des kantonalen Anteils an der gesamten PV-Finanzierung.

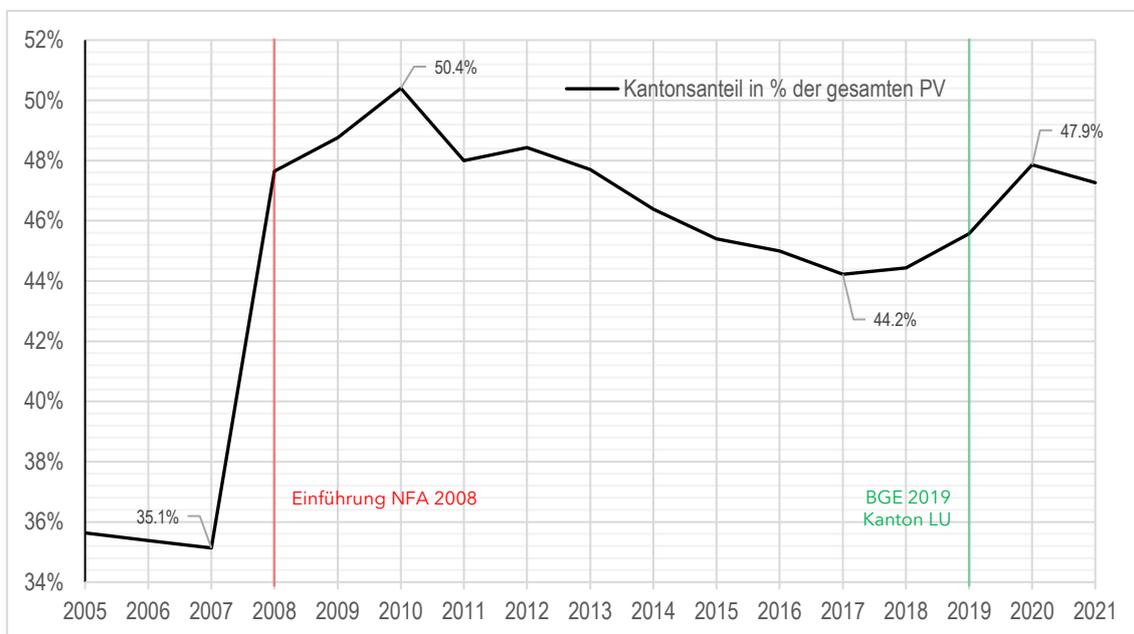


Abbildung 5: Entwicklung Kantonsanteil an der gesamten PV-Finanzierung.
Eigene Darstellung, Datenquelle: (BAG, 2022b, T 4.17).

Vor Einführung der NFA betrug der kantonale Anteil rund 35 % (beabsichtigt wurden 1/3 bzw. 33 %, siehe Abschnitt 2.3.1). Drei Jahre nach Einführung der NFA (2010) war die Verteilung der Finanzierungsmittel zwischen dem Bund und den Kantonen nahezu ausgeglichen. Nach 2010 nahm der kantonale Anteil tendenziell ab und betrug im Jahr 2017 lediglich noch 44.2 %⁶. Seither stieg der Anteil wieder bis rund 48 % im Jahr 2020 (2021 erneut ein leichter Rückgang). Der Vorwurf, dass sich der kumulierte Anteil über alle Kantone hinweg reduziert, kann zumindest in den Jahren 2017 bis 2020 nicht bestätigt werden. Aus Sicht des Autors problematischer ist jedoch die Tatsache, dass die Beiträge der einzelnen Kantone erheblich variieren. So übernahmen im Jahr 2021 vier Kantone über 60 % des gesamten PV-Betrags im Kanton. Namentlich sind dies die Kantone GE (68.5 %), TI (65.9 %), VD (65.1 %) und BS (64.8 %). Im Gegensatz dazu trugen die

⁶ Auch hier sind die kantonalen Zahlen im Bericht zum Postulat 17.3880 Humbel in der Zeitspanne von 2012 bis 2018 um durchschnittlich 2.5 Prozentpunkte tiefer angegeben (siehe Fussnote 5 bzw. Anhang 3).

Kantone Nidwalden (14.1 %) und AI (15.8 %) weniger als 20 % zu den Kosten der PV in ihren jeweiligen Kantonen bei. Die paritätische Finanzierungsvereinbarung (siehe 2.3.2) genießt entsprechend nicht überall gleich hohen Stellenwert. Die Diskussion zum Rückzug der Kantone aus der PV-Finanzierung wird derzeit infolge genannter Unterschiede in den Kantonsbeteiligungen und steigender Prämien wieder verstärkt geführt (Ackermann, 2022). Da der Bund nach wie vor den grösseren Anteil an der Verbundfinanzierung übernimmt und um diesem Umstand entgegenzuwirken, hat sich der Bundesrat diesem Anliegen in seinem Bericht zum Postulat Humbel (Bundesrat, 2020a) und in seinem indirekten Gegenvorschlag (siehe Abschnitt 2.4.3) zur Prämien-Entlastungs-Initiative (siehe Abschnitt 2.4.2) angenommen.

2.4 Aktuelle politische Debatte

Die drei folgenden Abschnitte diskutieren die vor Kurzem erfolgten Entscheide sowie laufenden politischen Initiativen und Massnahmen, die darauf abzielen, die PV weiterzuentwickeln und den aktuellen Herausforderungen anzupassen.

2.4.1 Bundesgerichtsentscheid zur PV im Kanton Luzern

Das Bundesgericht entschied am 22. Januar 2019, dass der Kanton LU die Einkommensgrenze für die Verbilligung der Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung im Jahr 2017 zu tief angesetzt hatte. Infolge dieses Entscheids haben mehrere Kantone ihre Anspruchskriterien angepasst, um die Prämien dieser Personengruppen stärker zu verbilligen (Bundesrat, 2019).

Folgend werden in einer Kurzfassung der Sachverhalt und die Prozessgeschichte wiedergegeben. Als Quelle diente vorwiegend der BGE 145 I 26 (Bundesgericht, 2019) selbst und die juristische Interpretation des Instituts für Föderalismus von Stöckli und Maier (2019).

Die Prämienverbilligungsverordnung des Kantons LU wurde zum 1. Januar 2016 geändert. Gemäss der neuen Fassung sah sie vor, dass Kinder bis zum 18. Lebensjahr und junge Erwachsene in Ausbildung bis zum 25. Lebensjahr eine Vergünstigung für Krankenversicherungsprämien erhielten, sofern Haushalte die persönlichen Voraussetzungen des Prämienverbilligungsgesetzes erfüllten und das massgebliche Einkommen von CHF 75'000 nicht überstiegen. Da der Kanton LU Anfang 2017 noch keinen definitiven Voranschlag hatte (sog. *budgetloser Zustand*), beschloss der Regierungsrat, lediglich einen provisorischen Anspruch der PV in Höhe von 75 % des berechneten Betrags auszu zahlen. Die bisherige Einkommensgrenze von CHF 75'000 wurde vorerst nicht geändert.

Nachdem der Kantonsrat am 12. September 2017 das definitive Budget 2017 verabschiedet hatte, änderte der Regierungsrat noch am selben Tag die Prämienverbilligungsverordnung. Dabei wurde die Einkommensgrenze rückwirkend zum 1. Januar 2017 auf CHF 54'000 gesenkt.

In der Folge mussten 7'870 Familien PV zurückerstatten, weil diese im Zuge des budgetlosen Zustands provisorisch ausbezahlt und anschliessend gekürzt worden waren (SRF, 2019c). Gegen die rückwirkende Senkung der Einkommensgrenze wurde Beschwerde erhoben (Stöckli & Maier, 2019, S. 2), welche (nach der Beurteilung durch die kantonalen Instanzen) durch das Bundesgericht abschliessend beurteilt wurde.

2.4.2 Prämien-Entlastungs-Initiative

Am 23. Januar 2020 wurde die sog. Prämien-Entlastungs-Initiative der SP (nachfolgend PEI) eingereicht (Bundeskanzlei, 2023a). Sie fordert, dass die verbleibende Prämienbelastung 10 % des verfügbaren Einkommens nicht übersteigen soll (Bundesrat, 2020a, S. 12). Um dies zu erreichen, sollen Bund und Kantone mehr PV bezahlen. Gemäss Initiativtext soll der Bund mind. zwei Drittel der Kosten tragen, die Kantone den verbleibenden Betrag (Bundeskanzlei, 2023b). Die Initiative strebt neben der Entlastung von einkommensschwachen Haushalten auch eine erhöhte Systemgerechtigkeit an, indem der Anspruch auf Prämienverbilligungen in allen Kantonen harmonisiert bzw. gesamtschweizerisch vereinheitlicht würde (Bundesrat, 2021, S. 15; 24).

Der Bundesrat lehnt die Initiative ab, da sie sich ausschliesslich auf die Finanzierung der Prämiensubventionen konzentrierte und keinen Anreiz schaffe, die Kosten im Gesundheitswesen zu senken (Bundesrat, 2020b). Es wird befürchtet, dass Versicherte das Verständnis für eine Dämpfung des Kostenwachstums verlieren, da Kostensteigerungen kaum mehr direkt spürbar sein würden (Bundesrat, 2021, S. 25). Des Weiteren stört den Bundesrat die Ungleichheit, da der Bund einen höheren Anteil als die Kantone übernehmen müsste. Stattdessen schlägt der Bundesrat einen indirekten Gegenvorschlag (GGV-Bundesrat, nachfolgend GGV) vor. Bei diesem werden die Prämienverbilligungsbeiträge, welche der einzelne Kanton neu verpflichtend beizusteuern hat, an dessen OKP-Bruttokosten geknüpft (Bundesrat, 2020b).

Folgender Abschnitt geht ausführlicher auf den indirekten GGV ein, da dieser von der Systematik her, Anreize für eine zielgerichtete PV bzw. der Systemausgestaltung enthält.

2.4.3 Indirekter Gegenvorschlag zur Prämien-Entlastungs-Initiative

Der indirekte GGV des Bundesrates zielt darauf ab, sowohl die Finanzierung der PV zu verbessern als auch Anreize zur Begrenzung des Anstiegs der Kosten im Gesundheitswesen zu schaffen (Bundesrat, 2020b).

Der Bundesrat schlägt vor, künftig einen verpflichtenden kantonalen Mindestbeitrag zur PV einzuführen. Der Kantonsbeitrag soll neu basierend auf zwei Faktoren berechnet werden: Den kantonalen Bruttokosten der OKP (Prämien plus Kostenbeteiligung der Versicherten) sowie der verbleibenden Prämienbelastung (Verhältnis der Prämie zum steuerbaren Einkommen). Folgende Formel illustriert den Zusammenhang:

- $(\text{Mindest-})\text{Kantonsbeitrag} = \text{Mindestanteilssatz} \times \text{kantonale Bruttokosten OKP}$

Diese Pflicht ähnelt der Logik, die bereits heute für den Bund gilt (Bundesrat, 2021, S. 27). Dieser gewährt den Kantonen einen Bundesbeitrag in Höhe von 7.5 % der Bruttokosten der OKP (siehe Abschnitt 2.3.2).

Kantone mit höheren Bruttokosten würden insgesamt mehr zur PV beitragen müssen als Kantone mit geringeren Kosten. Dadurch soll bei den Kantonen der Anreiz geschaffen werden, die Gesundheitskosten in ihrem Gebiet einzudämmen (BAG, 2021b, S. 1). Der bereits kostenabhängige Bundesbeitrag würde unverändert bei 7.5 % der OKP-Bruttokosten bleiben (Bundesrat, 2020b).

Der Mindestanteilssatz hängt davon ab, wie hoch die durchschnittliche Prämienbelastung nach der Verbilligung bei den 40 % einkommensschwächsten Versicherten noch ist (Bundesrat, 2021, S. 30). Diese durchschnittliche Prämienbelastung wird anschliessend mit dem steuerbaren Einkommen⁷ gemäss direkter Bundessteuer verglichen.

⁷ Im Vorentwurf zum GGV wurde ursprünglich auf das verfügbare Einkommen abgestellt, bei welchem zusätzliche Annahmen zur Ermittlung notwendig gewesen wären. Mit Abstützung auf das steuerbare Einkommen nach DBG wird eine schweizweit einheitliche Grundlage erreicht (Bundesrat, 2021, S. 28; 31).

Gemäss GGV sollen die Kantone als Minimalvorgabe einen Wert zwischen 5 und 7.5 % der kantonalen OKP-Bruttokosten für die PV aufwenden. Die Unter- und Obergrenze werden wie folgt festgelegt:

- Prämienbelastung $\leq 10\%$ des steuerbaren Einkommens \rightarrow Mindestanteilsatz 5 %
- Prämienbelastung $\geq 18.5\%$ des steuerbaren Einkommens \rightarrow Mindestanteilsatz 7.5 %
(mehr als 7.5 % ist freiwillig möglich)

Sofern die Prämienbelastung zwischen den genannten Grenzwerten von 10 und 18.5 % des steuerbaren Einkommens liegt, steigt der minimale Satz der PV linear⁸ zu den OKP-Bruttokosten an. Abbildung 6 illustriert diesen Mechanismus.

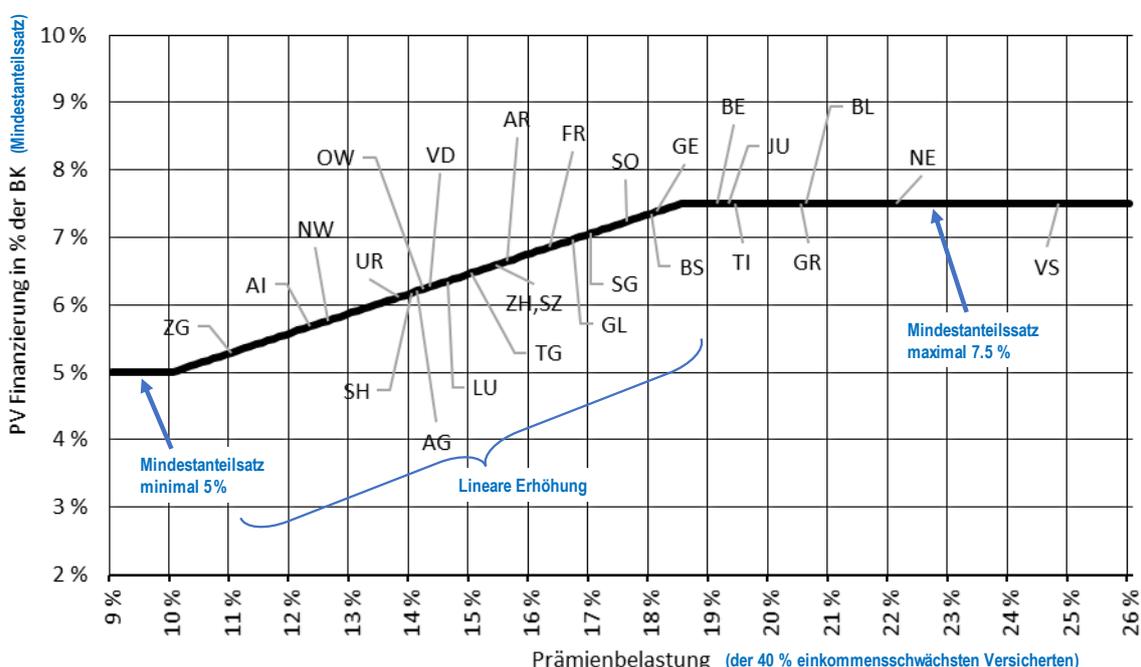


Abbildung 6: Herleitung Mindestanteilsätze der Kantone für PV-Finanzierung gemäss GGV (in Prozent der Bruttokosten, Basisjahr 2020). Eigene Darstellung in Anlehnung an (Bundesrat, 2021, S. 40).

Aus Finanzierungssicht können zweierlei Anreize identifiziert werden: Einerseits der Anreiz, die erwähnten Gesundheitskosten im jeweiligen Kanton zu reduzieren, weil sich die Prämien entsprechend der Kosten entwickeln und parallel dazu die notwendigen Prämienerverbilligungen. Wobei diesbezüglich die Ansichten des Bundes und der Kantone bzgl. kantonaler Einflussnahme auf die Kosten stark divergieren (siehe Abschnitte 4.1.1 und

⁸ Im Vorentwurf zum GGV waren anfänglich drei Stufen vorgesehen (4, 5 oder 7.5 % der Bruttokosten). Dadurch wären sprunghafte Anstiege (Schwelleneffekte) möglich gewesen. Dies wurde infolge der Vernehmlassung mittels linearer Kurve korrigiert (Bundesrat, 2021, S. 29).

5.1.1). Andererseits wird der Anreiz geschaffen, dass die Kantone wirkungsorientiert eine Verbilligung leisten. Im GGV wird explizit ein Wirkungsziel festgehalten, nämlich wie «gut» entlastet der Kanton die untersten Einkommen. Ein Beispiel: Ein Kanton, welcher mutmasslich ungezielt die PV leistet (z. B. an wohlhabende Personen – es bleibt weniger für die wirklich Bedürftigen), muss im Folgejahr nachfinanzieren. Dies, weil die Prämienbelastung der 40 % einkommensschwächsten Versicherten gestiegen ist. Es könnte in diesem Zusammenhang von einem Bonus-Malus-Prinzip gesprochen werden. Der beschriebene Mechanismus und generell die erhöhte Kostenbeteiligung durch die Kantone könnte dazu führen, dass Kantone ihre PV-Systeme optimieren wollen und interkantonale Systemvergleiche an Attraktivität gewinnen.

Durch die einheitliche Definition der verbleibenden Prämienbelastung (x % vom steuerbaren Einkommen) und quantifizierbaren Grösse (40 %) der einkommensschwächsten Versicherten (anstelle der bestehenden, unscharfen KVG-Definition «bescheidene wirtschaftliche Verhältnisse» und «untere und mittlere Einkommen», siehe Abschnitt 2.3.2), wird eine gewisse Vereinheitlichung der Ausgestaltung der kantonalen PV-Systemen bewirkt.

Der Grossteil der Kantone äusserte sich im Vernehmlassungsverfahren kritisch oder ablehnend (BAG, 2021a, S. 5). Die GDK und viele Kantone bemängelten, dass der GGV in die Kantonsautonomie zur eigenständigen Regelung der PV eingreife (BAG, 2021a, S. 10).

2.5 Synthese: Vergleichende Betrachtung Finanzierungsformen PV

Folgender Abschnitt diskutiert in vergleichender Form die essenziellsten Vor- und Nachteile der bisherigen Finanzierungsausgestaltungen (vor NFA und ab NFA) und allfälligen künftigen Finanzierungsform (GGV) zwischen Bund und Kantonen. Es sollen nochmals die wichtigsten Elemente aus den vorangegangenen Abschnitten 2.3.1, 2.3.2 und 2.4.3 gegenübergestellt werden. Um die Zusammenhänge und Anpassungen einfacher zu verstehen, dient unterstützend die Abbildung 7.

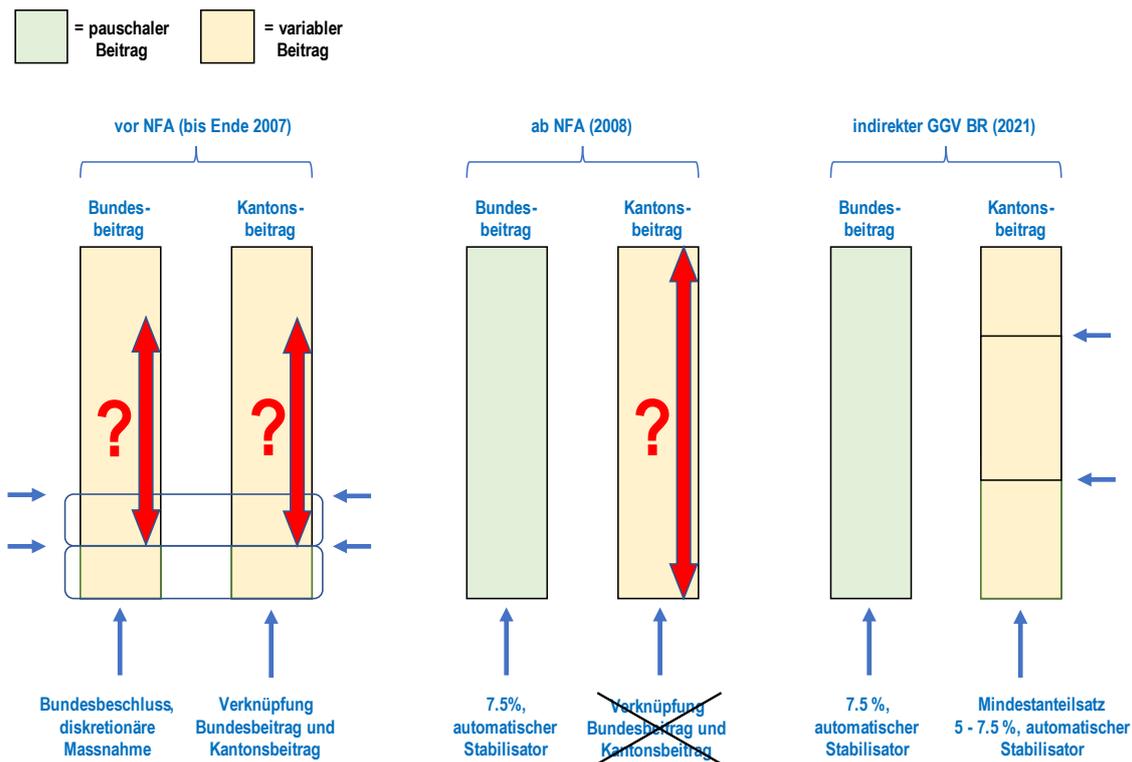


Abbildung 7: Die drei Finanzierungsformen der PV. Eigene Darstellung.

Vor der NFA-Reform (1996 bis Ende 2007; zwei Säulen linke Seite in Abbildung 7) wurde der maximal mögliche Bundesbeitrag per Bundesbeschluss für vier Jahre festgelegt. Der zur Verfügung stehende Betrag stieg damals um einen gewissen Prozentwert von Jahr zu Jahr. Eine vertiefte Berechnungsbasis anhand der Gesundheitskostenentwicklung bestand nicht. Der diskretionäre Bundesbeschluss war dadurch dem politischen Kalkül unterworfen. Gleichzeitig bestand damals eine Abhängigkeit zwischen Kantons- und Bundesbeitrag. Das Gesetz sah einen bestimmten Kantonsbeitrag vor. Dieser Beitrag konnte allerdings durch den Kanton reduziert werden (ein Mindestbeitrag blieb jedoch gewahrt). In der Folge wurde auch der Bundesbeitrag um den gleichen Faktor gekürzt. Das heisst, sowohl Bundes- als auch Kantonsbeitrag waren variabel ausgestaltet. Aus Bezüger-Sicht (Versicherter) bestand dadurch die Gefahr, dass insgesamt zu wenig Prämienverbilligungsgelder zur Verfügung standen. Bedingt durch die Kopplung und der gesetzlichen Pflicht zur kantonalen Beteiligung, bestand für die Kantone ein Anreiz, ihr IPV-System zielgerichtet auszugestalten.

Seit der NFA 2008 (zwei Säulen Mitte in Abbildung 7) beträgt der Bundesbeitrag 7.5 % der OKP-Bruttokosten. Diese Bruttokosten werden anhand einer umfassenden Formel berechnet. Die Formel berücksichtigt die Kostenentwicklung der vergangenen Jahre und integriert eine Schätzung für das kommende Jahr. Die diskretionären Bundesbeschlüsse wurden somit durch einen automatisierten Stabilisator abgelöst. Die Systematik wurde

gesetzlich im KVG verankert und ist daher eine gebundene Ausgabe (EFV, 2021, S. 2; 19). Mittels dieses Automatismus wurde eine gewisse Entpolitisierung des jährlichen Bundesbeitrags erreicht. Diskussionen über Erhöhungen und Kürzungen sind trotzdem möglich, aber in Realität schwieriger durchsetzbar. Weiter entfiel die Kopplung des Bundes- an den Kantonsbeitrag. Seit 2008 wird der Bundesbeitrag bedingungslos als Pauschale an die Kantone verteilt. Bei NFA-Einführung wurde paritätische Kostenbeteiligung angedacht, jedoch nicht gesetzlich verankert (Flügel & Marty, 2018, S. 7). Die Kantone haben seither mehr Freiheiten in Bezug auf den Kantonsanteil (variabler Beitrag). Einzelne Kantone haben sich durch diese erlangten Freiheiten aus der Finanzierung anteilmässig zurückgezogen. Mit der Entkopplung zwischen Bundes- und Kantonsbeitrag und dem Wegfall der Mindestbeteiligung der Kantone entfiel auch der Anreiz, das kantonale IPV-System so weit wie möglich zielgerichtet auszugestalten. Es ist davon auszugehen, dass ein Subventionssystem eher optimiert und wirkungsorientiert ausgestaltet wird, wenn für die Subventionierung einen wesentlichen Anteil aus Eigenmitteln aufgewendet werden muss und nicht Mittel von Dritten (hier Bundespauschale) dafür eingesetzt werden (Flügel & Marty, 2018, S. 7; Rother, 2017; Rühli & Rother, 2017, S. 62).

Um der divergierenden Kostenbeteiligung entgegenzuwirken, soll mit dem indirekten GGV zur PEI die Regelung des Kantonsbeitrags neu gesetzlich festgehalten werden (zwei Säulen rechte Seite in Abbildung 7). Im Kern verlangt der GGV den Mindestanteil der Kantone für die PV zu bestimmen. Der Mindestanteil (PV-Beitrag in % der kantonalen OKP-Bruttokosten) wird anhand der verbleibenden Prämienbelastung der 40 % einkommensschwächsten Haushalte im Kanton berechnet. Dadurch soll gemäss dem Bundesrat der Anreiz für die Kantone gegeben sein, die Gesundheitskosten im Kanton niedrig zu halten, um Prämien erhöhungen möglichst einzudämmen (Wirkungskette: höhere Gesundheitskosten → höhere OKP-Prämien → höhere Prämienbelastung) (Christen, 2023). Ebenfalls wird dadurch eine wirkungsorientierte PV und ein haushälterischer Umgang mit den zur Verfügung stehenden Steuergeldern gefördert, da Auszahlungen nach dem «Giesskannenprinzip» einen höheren Mindestbeitrag im Folgejahr bedeuten könnten. Ebenfalls wird ein Systemvergleich unter den Kantonen und Optimierungen am kantonalen System wahrscheinlicher. Der kantonale Beitrag würde somit auch zu einer gebundenen Ausgabe und entwickelt sich entlang der kantonalen Bruttokosten (ähnlich wie der Bundesbeitrag). Die Bundespauschale bleibt unverändert bei 7.5 % der OKP-Bruttokosten.

Grundsätzlich hätten die Kantone mittels Kopplung des Bundes- an den Kantonsbeitrag stärker in Pflicht genommen werden können. Dies widerspricht allerdings dem Gedanken der NFA und wird politisch durch den Bundesrat nicht mehr verfolgt (Bundesrat, 2018, S. 26–27). Aus Sicht des Autors, bietet der GGV mit dem genannten Bonus-Malus-System mehrere Anreize, die IPV-Systeme zu optimieren. Diese Anreize würden mit der Rückkehr zum alten System vor NFA nicht erreicht. Ebenfalls liegt der Vorteil an einer Formel, dass objektivere PV-Budgetierungen möglich werden, welche die Prämienentwicklung adäquat abbilden.

Die mögliche identifizierten Vor- und Nachteile eines automatischen Stabilisators der IPV werden in nachfolgender Tabelle 3 diskutiert.

Tabelle 3: Vor- und Nachteile eines automatischen Stabilisators der PV. Eigene Darstellung.

Vorteile	Nachteile
Politische Entkopplung und Berechnung PV-Budget anhand einer Formel. Objektive Bewertung möglich.	Sensitivität für Gesundheitskosten- und Prämienanstiege von verschiedenen Akteuren nimmt ab (Kostenwahrheit sinkt); Moral Hazard kann bei Leistungserbringer steigen
Prämienverbilligungen bilden die Prämienentwicklung ab. Keine Wirkungsverzögerung. Finanzierung gesichert.	PV als gebundene Ausgabe hat einen Verdrängungseffekt auf ungebundene Ausgaben.
Wirkungsziel fördert zielgerichtete Auszahlungen an Bedürftige.	
Anreiz für Kantone, das IPV-System zu optimieren und Gesundheitskosten einzusparen.	

2.6 Herausforderungen aus budgetärer Sicht

In den folgenden Abschnitten werden identifizierte Problemfelder zur Erreichung einer zielgerichteten PV aus budgetärer Sicht des Staates beschrieben, ohne eine Empfehlung abzugeben. Die Ausführungen werden innerhalb des empirischen Teils in den Kapiteln 3 bis 5 nochmals aufgegriffen und mittels Interviews vertieft.

2.6.1 Finanzierung Bund und Kantone

Die bestehende Finanzierungsverflechtung der PV zwischen Bund und Kantone sowie der auf Bundesebene nicht gesetzlich bindenden Beteiligungsgrad der Kantone können dazu führen, dass die kantonale orchestrierten PV-Systeme nicht optimal und zielgerichtet

ausgestaltet werden. Ein Beispiel: Ein Kanton der mutmasslich ungezielt PV auszahlt, muss für die Finanzierung nicht vollständig aufkommen. Der Anreiz zur Systemoptimierung ist eingeschränkt.

Wie Entwicklung der Finanzierungsbeteiligung in Abschnitt 2.3.3 zeigt, finanzieren die Kantone als Ganzes seit 2010 weniger als der Bund. Allerdings lässt sich ein Effekt des BGE im Jahr 2019 (Kurzbeschreibung Sachverhalt siehe Abschnitt 2.4.1) auf die Anspruchskriterien und auf den kantonalen Anteil identifizieren. Es ist eine politische Frage, ob der BGE und das vorhandene öffentliche Interesse an der PV bereits ausreicht, um die abweichenden Kantone (abweichend i. S. v. deutlich weniger als 50 % Beteiligung) stärker in die Finanzierungspflicht zu nehmen.

2.6.2 Finanzierung Kanton und Gemeinden

Das KVG bestimmt, dass der Bund den Kantonen jährliche einen Beitrag zur PV gewährt (Art. 66 Abs. 1 KVG). Die Kantone finanzieren mit ihrem Kantonsbeitrag die restliche PV. Es steht den Kantonen frei, auch die Gemeinden in die Finanzierungspflicht zu nehmen.

Für die vorliegende Masterarbeit wurde auf Basis der gesetzlichen Grundlagen eine Recherche zur Finanzierungsausgestaltung in den 26 Kantonen durchgeführt und tabellarisch in Anhang 5 (Anhang Tabelle H) zusammengefasst. Aus der Übersicht geht hervor:

- Eine Mehrheit von 20 Kantonen finanziert den Kantonsbeitrag ohne Beteiligung der Gemeinden.
- In sechs Kantonen (LU, NE, SH, SZ, TG und TI) beteiligen sich auch Gemeinden am Kantonsbeitrag. Der Gemeindeanteil beträgt je nach Kanton zwischen 35 % und 50 %.

Aus Kantonsicht ist als Vorteil die Entlastung des kantonalen Staatshaushalts zu nennen, welche durch die Finanzierungsbeteiligung durch die Gemeinden entsteht. Eine mögliche Herausforderung könnte sein, dass die Mitfinanzierung der Gemeinden auch entsprechende Anhörungs- oder Mitsprachepflichten zur Konsequenz haben kann. Dieser Umstand könnte zu einer gewissen Trägheit des Systems führen, da kantonale Veränderungen gescheut werden und Entscheidungsprozesse länger dauern.

2.6.3 PV-Kantonsbeitrag als ungebundene Ausgabe

Wie in Abschnitt 2.6.1 dargelegt, ist Kantonsanteil an die PV aktuell nicht in einem Bundesgesetz festgehalten. Um zu untersuchen, inwieweit die Kantone die Höhe des

Kantonsbeitrags autonom festgehalten haben, wurde eine explorative Recherche auf Basis der gesetzlichen Grundlagen der 26 Kantone gemacht. Aus der Übersicht in Anhang 5 (Anhang Tabelle H) geht hervor:

- Sechs Kantone (LU, OW, SG, SO, TG und ZH) definieren den Kantonsbeitrag im Gesetz. Mögliche Bestimmungen lauten bspw.: «x % vom Bundesbeitrag» oder «x % der kantonalen OKP-Kosten» oder «mindestens Vorjahresniveau».
- Eine Mehrheit von 20 Kantonen hat keine gesetzlich festgelegte Regel zur Höhe des Kantonsbeitrags.

Die Mehrzahl der Kantone verfügt dadurch über einen weitreichenden Gestaltungsspielraum bei der jährlichen Budgetfestlegung. Die PV-Mittel gelten in diesen Kantonen als gesetzlich ungebundene Ausgaben. Sollte ein Kantonsparlament aufgrund der finanziellen Situation Sparmassnahmen beabsichtigen, stellt sich die Frage, an welchen Stellen im Staatshaushalt bzw. bei welchen Ausgaben Kürzungen möglich sind. Aufgrund der gebundenen Natur bestimmter Ausgaben, wie z. B. die stationären Kosten im Gesundheitswesen, sind die Möglichkeiten für Austeritätspolitik begrenzt. Hingegen stellt die PV als ungebundene Ausgabe (in den meisten Kantonen) ein Bereich dar, in welchem Einsparungen möglich sind (Hochuli, 2021). Diese Art Sparpolitik zeigte sich 2017 exemplarisch im Kanton LU (siehe Abschnitt 2.4.1). Infolge des BGE besitzt LU heute weniger Budgetfreiheiten bzgl. der PV (siehe Abschnitt 4.1.3). Die jährliche Festlegung des PV-Budgets als diskretionärer Entscheid, insbesondere eine Kürzung, kann im parlamentarischen Prozess auf kantonaler Ebene umstritten sein.

2.6.4 Regelung budgetloser Zustand und Zeitpunkt Budgetdebatte

Das Jahr 2017 zeigte, welche Folgen ein budgetloser Zustand in einem Kanton auf die Prämienverbilligungsleistungen haben kann (siehe Abschnitt 2.4.1). Das Parlament im Kanton LU setzte bis vor dem budgetlosen Zustand im Jahr 2017 den Voranschlag jeweils im Dezember fest. Dies führte dazu, dass kein rechtskräftiges Budget für das Folgejahr vorhanden war, sofern ein Steuerfussreferendum (wie 2017) gegen den verabschiedeten Haushalt ergriffen wurde oder eine Budgetrückweisung (wie 2012) erfolgte (Regierungsrat LU, 2017, S. 3). Solange kein ordentliches Budget festgelegt war, konnte die Regierung einzig noch Ausgaben tätigen, welche für die ordentliche und wirtschaftliche Staatstätigkeit unerlässlich waren (Aschwanden, 2016; Regierungsrat LU, 2016c, S. 1). Zu den unerlässlichen Ausgaben gehören die sog. budgetmässig gebundenen Ausgaben, z. B. aufgrund zwingend gesetzlicher Regelungen (Regierungsrat LU, 2016c, S. 1). Ende

Jahr 2016 war dies in LU für Personen mit ordentlichem IPV-Anspruch nicht gegeben, weshalb zunächst keine IPV-Beiträge ausbezahlt werden konnten (PV-EL und PV-SH waren geregelt und wurden ausbezahlt) (Regierungsrat LU, 2016b, S. 1–2).

Der Zeitpunkt der Budgetberatung wurde darauffolgend in die Oktobersession verschoben, um einem budgetlosen Zustand bis weit ins neue Jahr möglichst zu verhindern (Regierungsrat LU, 2017, S. 7–9). Schliesslich wurde im Gesetz verankert, dass IPV auch dann ausgerichtet werden, wenn ein budgetloser Zustand besteht (Regierungsrat LU, 2019, S. 23).

Tabelle 4 fasst ausgehend vom Kanton LU die wesentlichen Vor- und Nachteile eines vorgelegten Budgetprozesses zusammen.

*Tabelle 4: Vor- und Nachteile eines vorgelegten Budgetprozesses.
Eigene Darstellung in Anlehnung an (Regierungsrat LU, 2016a, S. 26, 2017, S. 7; 9).*

Vorteile	Nachteile
Wahrscheinlichkeit eines budgetlosen Zustands bei Budgetrückweisung verringert	Mehr Planungsunsicherheiten
Grösserer zeitlicher Spielraum, um das Budget bis zur Dezember-Session nachzubessern	Nachvollziehbarkeit über Höhe der ausbezahlten Beiträge schwierig
Frühere Budgetinformation an Partner (wie Gemeinden, externe Leistungserbringer)	

Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist, dass auch auf Bundesebene das Budget 2017 zu reden gab. Der Nationalrat lehnte 2016 den Voranschlag 2017 nach seiner ersten Beratung ab, nahm ihn aber nach der zweiten Beratung an (Schweizer Parlament, o. J.). Grundsätzlich sind die gebundenen Ausgaben auf Stufe Bund nicht explizit geregelt (EFV, 2021, S. 4). Die Handhabung bei einem budgetlosen Zustand dürfte aber ähnlich gehandhabt werden, wie bei den Kantonen. Das heisst, nur die notwendigen Ausgaben könnten getätigt werden, dazu gehören insbesondere die gebundenen Ausgaben. Der Bundesbeitrag (7.5 % der Bruttokosten OKP) an die Prämienverbilligungen sollte über genügende Bestimmtheit (Definition in % der Kosten) verfügen, dass er als gebunden betrachtet wird (A. Bergmann & M. Knechtli, persönliche Kommunikation, 25. Mai 2023). So zählt das EFV (2021, S. 2; 19) die PV zu den sog. «stark gebundenen Ausgaben».

2.7 Herausforderungen aus verhaltensorientierter Sicht

Folgend werden die identifizierten Problemfelder zur Erreichung einer zielgerichteten IPV aus verhaltensorientierter Perspektive beschrieben, ohne konkrete Handlungsanweisungen zu geben. Die Frage der Anreize resp. der Wirkung der IPV-Systemausgestaltung stehen im Mittelpunkt folgender Unterkapitel. Die Problemfelder werden im empirischen Teil dieser Arbeit in den Kapiteln 3 bis 5 erneut aufgegriffen und mittels Interviews weiter vertieft.

2.7.1 Entstehung von Schwelleneffekten bei kantonalen Berechnungsmodellen der IPV

Der Begriff des Schwelleneffekts beschreibt die *abrupte* Verringerung des frei verfügbaren Einkommens eines Haushalts aufgrund einer geringfügigen Einkommenssteigerung. Das frei verfügbare Einkommen entspricht jenem Einkommen, welches einem Haushalt nach Gewährung von Sozialtransfers sowie nach Abzug von Steuern und Fixkosten (bspw. Miete und Krankenversicherungskosten) zur Verfügung steht (Ehrler et al., 2012b, S. 370). Ehrler et al. (2012a) haben sich in ihrer Studie der Schwelleneffekt-Problematik in den kantonalen Bedarfsleistungen, darunter IPV, angenommen und Empfehlungen formuliert, um dieser Herausforderung begegnen zu können. Wie Abbildung 8 illustriert, entstehen Schwelleneffekte entweder durch den Wegfall einer bedarfsabhängigen Sozialleistung wie die Sozialhilfe (Fall 1) oder durch die stufenweise Verringerung einer Bedarfsleistung wie die IPV (Fall 2). Betroffene Personen haben keinen finanziellen Anreiz, ihre Erwerbstätigkeit auszuweiten (Ehrler et al., 2012b, S. 370).

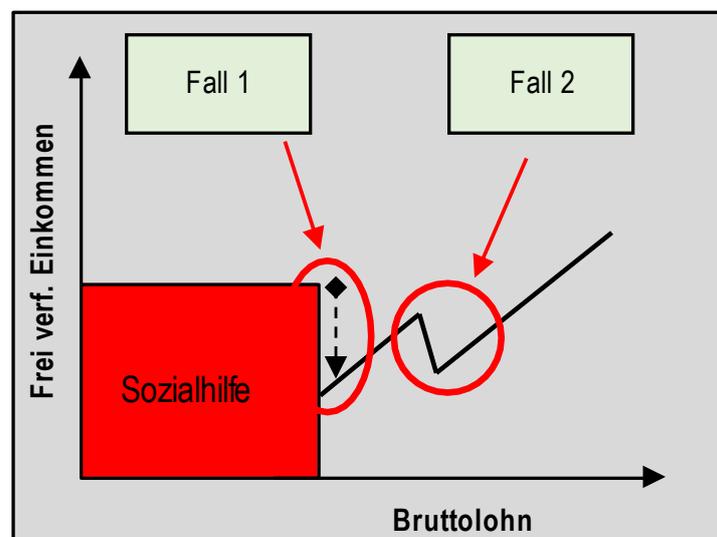


Abbildung 8: Entstehungsgründe von Schwelleneffekten.
Eigene Darstellung in Anlehnung an (Ehrler et al., 2012a, S. 5; Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, 2014).

Im Folgenden soll ausschliesslich auf die Situation 2 eingegangen werden. Also die Verringerung staatlicher Bedarfsleistungen für Personen, welche weder Ergänzungsleistungen noch Sozialhilfe beziehen.

Sofern der Leistungsabbau bei steigendem Einkommen stufenweise erfolgt, kann die IPV Schwelleneffekte bewirken (Ehrler et al., 2012a, S. 50).

Beispiel: Eine Person verdient aufgrund einer Veränderung beim (Brutto-)Einkommen CHF 100 mehr im Monat. Effektiv hat sie aber CHF 500 weniger zur Verfügung, weil sie aufgrund einer Einkommensschwelle weniger Verbilligung auf ihre Krankenversicherungsprämie erhält.

Ob Schwelleneffekte innerhalb des Prämienverbilligungssystems vorhanden sind, ist massgeblich vom zugrundeliegenden kantonalen Berechnungsmodell abhängig. Für die IPV-Leistungsberechnung lassen sich grundsätzlich drei Modelle⁹ unterscheiden. Diese werden nachfolgend vorgestellt und hinsichtlich ihrer Anfälligkeit auf Schwelleneffekte eingeordnet (Balthasar et al., 2008, S. 34 ff. Ehrler et al., 2012a, S. 50).

2.7.1.1 Einfaches Prozentmodell

Das Modell setzt einen fixen prozentualen Prämien-Selbstbehalt (x % Anteil des massgebenden Einkommens¹⁰) voraus. Diesen Selbstbehalt müssen die Versicherten unabhängig von ihrem Einkommen eigenständig tragen (Ehrler et al., 2012a, S. 51; Müller et al., 2022, S. 64). Der Selbstbehalt wird auch Eigenleistung oder Belastungsgrenze genannt (Balthasar, 2005, S. 6). Überschreitet die Prämienbelastung – berechnet mit den vom Kanton festgelegten Richtprämien¹¹ – die Höhe des Prämien-Selbstbehalts, besteht Anspruch auf IPV ($\text{Richtprämie} > \text{Selbstbehalt} \rightarrow \text{Anspruch auf IPV}$). Die Höhe des Anspruchs entspricht der Differenz zwischen der Richtprämie und dem Selbstbehalt (Balthasar, 2005, S. 6; Müller et al., 2022, S. 64).

⁹ Beispielsrechnungen für jedes Berechnungsmodell finden sich in Anhang 6.

¹⁰ Das massgebende Einkommen wird je nach Kanton unterschiedlich ermittelt. Oftmals wird das steuerbare Einkommen um die Aufrechnung von Faktoren wie Einzahlungen zur gebundenen Vorsorge, Einkäufe in die Pensionskasse oder Liegenschaftsaufwände korrigiert.

¹¹ Die Richtprämie ist die Prämie, welche für die Berechnung der Prämienverbilligung ausschlaggebend ist (Loher et al., 2011, S. 17). Sie wird je nach Kanton unterschiedlich festgelegt und entspricht nicht zwingend der tatsächlichen Krankenversicherungsprämie eines Versicherten.

Wie Abbildung 9 illustriert, nimmt der verbilligte Betrag bei steigendem Einkommen linear ab, ohne eine abrupte Leistungsveränderung aufzuweisen. Dadurch geht eine Lohnerhöhung kontinuierlich mit einem erhöhten frei verfügbaren Einkommen einher (Ehrler et al., 2012a, S. 79). Schwelleneffekte sind bei diesem Modell lediglich bei Wegfall einer bedarfsabhängigen Sozialleistung wie der Sozialhilfe oder bei Erlöschen der gesetzlichen Mindestvorschriften (Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG¹²) bekannt und erforscht (Ehrler et al., 2012a, S. 82–83). Die vorliegende Arbeit geht auf diese zwei Aspekte weiter nicht ein.

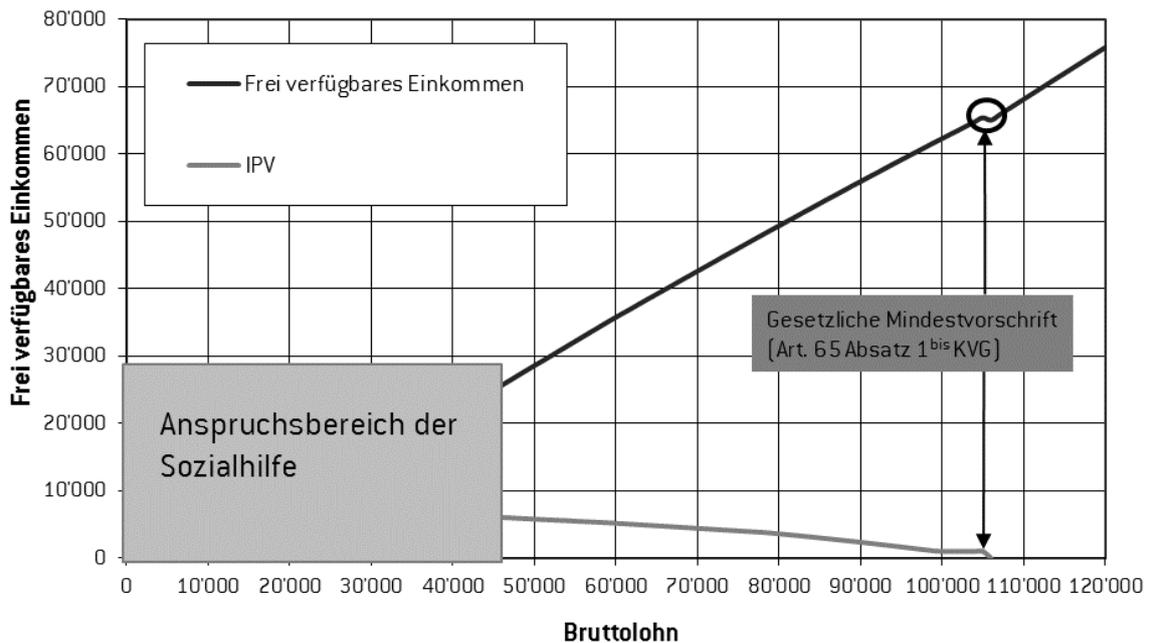


Abbildung 9: Einfaches Prozentmodell (Ehrler et al., 2012a, S. 80).

Die Höhe des Selbstbehaltes und die Definition des massgebenden Einkommens variieren zwischen den Kantonen. Diese Unterschiede beeinflussen die Höhe der ausbezahlten IPV-Beträge und die Definition des Anspruchskreises, nicht aber die Entstehung von Schwelleneffekten (Ehrler et al., 2012a, S. 79).

¹² Die Kantone sind verpflichtet, für untere und mittlere Einkommen die Prämien von Kindern um mind. 80 % und die Prämien von jungen Erwachsenen in Ausbildung um mind. 50 % zu verbilligen (BAG, 2020).

Tabelle 5 fasst die wesentlichen Vor- und Nachteile des einfachen Prozentmodells zusammen.

Tabelle 5: Vor- und Nachteile: Einfaches Prozentmodell.
Eigene Darstellung in Anlehnung an (Balthasar, 2005, S. 6).

Vorteile	Nachteile
Keine Schwelleneffekte, Ungleichbehandlung von Personen knapp unter- oder oberhalb eines Grenzwertes wird vermieden	Bedingt durch lineare Ausgestaltung des Selbstbehalts (für alle gleich), sozialpolitischer Widerspruch i. S. v. tiefe Einkommen besonders stark entlasten
Nachvollziehbarkeit des Systems hoch, da Selbstbehalt für alle gleich (x % vom massgebenden Einkommen)	
Umsetzung für Kantone einfach	

2.7.1.2 Stufenmodell

Das zweite Modell sieht verschiedene Einkommensklassen vor, meist differenziert nach unterschiedlichen Haushaltszusammensetzungen. Anspruchsberechtigte Haushalte, die in eine solche Einkommensklasse fallen, erhalten einen fixen Betrag an IPV (Balthasar, 2005, S. 6; Müller et al., 2022, S. 64).

Die Einkommens- und Vermögensgrenzen sowie die Verbilligungsbeträge pro Einkommenskategorie legen Kantone, welche ein Stufenmodell anwenden, jährlich fest. In einzelnen Kantonen existieren nur wenige Einkommenskategorien (Kanton BE: fünf Stufen), andere kennen ein fein austariertes System mit mehr als zehn Stufen (Kanton BS: 22 Stufen) (Ehrler et al., 2012a, S. 80). In der Abbildung 10 ist ein fiktives Stufenmodell mit fünf Einkommenskategorien grafisch dargestellt.

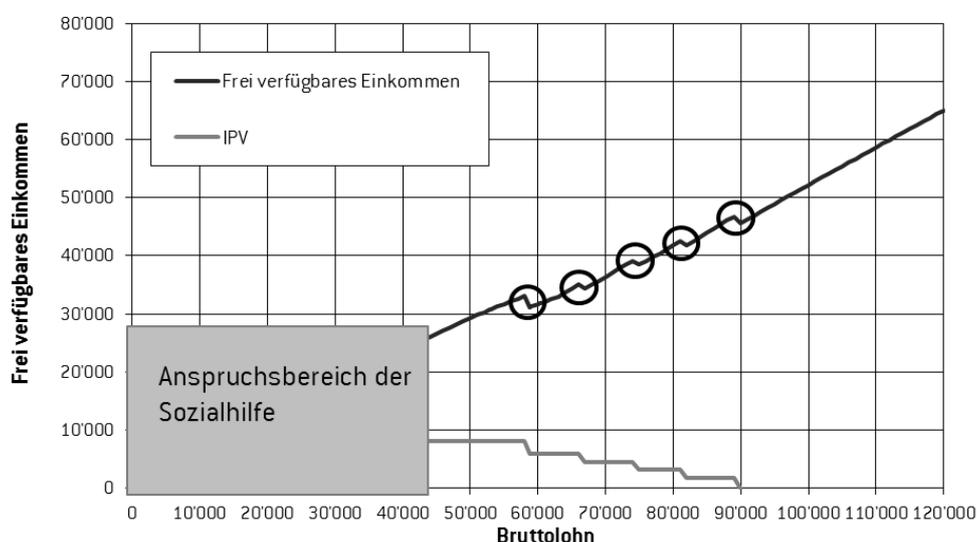


Abbildung 10: Schwelleneffekte aufgrund von Stufenmodell (Ehrler et al., 2012a, S. 81).

Wie hier ersichtlich ist, entsteht beim Übergang von einer Kategorie zur nächsten ein Schwelleneffekt (Ehrler et al., 2012a, S. 80). Solche Effekte sind generell an den Abknickungen des Linienvorlauf zu erkennen (hier umkreist) (Oppliger, 2021, S. 49). Eine minimale Einkommenserhöhung führt wie dargestellt zu einer überproportionalen Reduktion des Verbilligungsbetrags. Zwei Haushalte mit nur leicht abweichenden Bruttolöhnen haben u. U. verschieden hohe frei verfügbare Einkommen. Durch ein geringfügig höheres Arbeitseinkommen vermindert sich der Anspruch auf IPV, wodurch das frei verfügbare Einkommen reduziert wird. In den eingekreisten Bruttolohnbereichen lohnt es sich für einen Haushalt aus finanzieller Sicht nicht, mehr Einkommen zu generieren, da dies einen Rückgang des frei verfügbaren Einkommens zur Folge hätte (Ehrler et al., 2012a, S. 80). Die Dimension der Schwelleneffekte kann unterschiedlich ausfallen. Grundsätzlich gilt, je feiner die Abstufung der Einkommensklassen, desto geringer fallen die Schwelleneffekte aus (Ehrler et al., 2012a, S. 52).

Tabelle 6 zeigt folgend die wesentlichsten Vor- und Nachteile des Stufenmodells auf.

Tabelle 6: Vor- und Nachteile: Stufenmodell. Eigene Darstellung in Anlehnung an (Balthasar, 2005, S. 7).

Vorteile	Nachteile
Gezieltes Entlasten von ausgewählten Personengruppen möglich	<i>Schwelleneffekte vorhanden,</i> Ungleichbehandlung von Personen knapp unter- oder oberhalb Einkommensklasse möglich → Minimaler Einkommensunterschied kann bei wenigen Stufen zu erheblichen IPV-Einbussen führen → Je mehr Stufen, desto geringer die Schwelleneffekte
	Nachvollziehbarkeit über Höhe der ausbezahlten Beiträge schwierig

2.7.1.3 Prozentmodell mit nach Einkommenskategorien unterschiedenem Prozentsatz

Das dritte Modell ist eine Kombination des Prozent- und Stufenmodells. Es versucht deren Vor- und Nachteile auszubalancieren (Ehrler et al., 2012a, S. 52 ff.).

Das Modell definiert Einkommenskategorien ähnlich wie das Stufenmodell. Innerhalb einer bestimmten Einkommenskategorie wird jedoch kein fixer Betrag an IPV gewährt, sondern je Einkommenskategorie wird ein unterschiedlicher prozentualer Prämien-

Selbstbehalt berechnet (Kategorie A: x % des massgebenden Einkommens; Kategorie B: y % des massgebenden Einkommens). In einigen Kantonen wird auf eine progressive Ausgestaltung des Prämien-Selbstbehalts geachtet. Je höher das massgebende Einkommen ist, desto höher ist somit der Selbstbehalt. Abbildung 11 zeigt exemplarisch (ohne näher ins Detail zu gehen) den 2013 vollzogenen Wechsel von einem einfachen Prozent- zu einem Kombinationsmodell im Kanton LU.

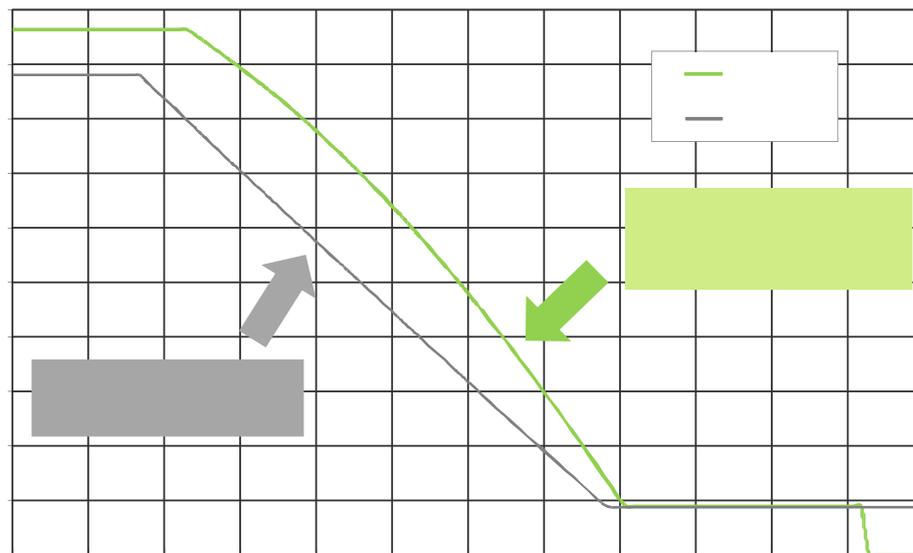


Abbildung 11: Kombinationsmodell mit progressiver Ausgestaltung des Selbstbehalts im Kanton LU.
Eigene Darstellung in Anlehnung an (Bieri et al., 2015, S. 30).

Analog dem Prozentmodell, besteht ein Anspruch auf IPV, sofern die Prämienbelastung den Prämien-Selbstbehalts übersteigt ($\text{Richtprämie} > \text{Selbstbehalt} \rightarrow \text{Anspruch auf IPV}$) (Balthasar, 2005, S. 6; Müller et al., 2022, S. 64).

In Tabelle 7 werden die Vor- und Nachteile dieses Modells diskutiert.

Tabelle 7: Vor- und Nachteile: Prozentmodell mit nach Einkommenskategorien unterschiedenem Prozentsatz. Eigene Darstellung in Anlehnung an (Balthasar, 2005, S. 7; Ehrler et al., 2012a, S. 52).

Vorteile	Nachteile
Besondere Anstrengung, tiefe Einkommen zu entlasten mittels geringeren Selbstbehalts für diese Einkommenskategorien (oftmals progressive Ausgestaltung ¹³)	<i>Schweleneffekte vorhanden.</i> Ungleichbehandlung von Personen knapp unter- oder oberhalb Einkommensklasse möglich, Allerdings kleinere Schweleneffekte als reines Stufenmodell.
	Umsetzung für Kantone aufwändig, da Stufen und Prozentwerte (politisch) festgelegt werden

2.7.2 Abbilden der aktuellen Einkommenssituation

Gemäss Art. 65 Abs. 3 KVG haben die Kantone dafür zu sorgen, dass bei der Anspruchsprüfung bzw. Berechnung der IPV «die aktuellsten Einkommens- und Familienverhältnisse berücksichtigt werden». Weiter sieht der Artikel vor, dass «die Auszahlung der Prämienverbilligung so erfolgt, dass die anspruchsberechtigten Personen ihrer Prämienzahlungspflicht nicht vorschussweise nachkommen müssen». Die zwei Anforderungen «möglichst aktuelles Einkommen» und «der Prämienzahlung nicht vorschussweise nachkommen (müssen)» stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander und erfordern eine Gewichtung der Zielsetzungen durch die Kantone (Müller et al., 2022, S. 71). Die vorliegende Masterarbeit betrachtet einzig die Systemanforderung «möglichst aktuelles Einkommen», weil diese aus Sicht des Autors für eine zielgerichtete IPV das entscheidende Element des Gesetzesartikels ist.

Die Auslegung, was den «aktuellsten Verhältnissen» entspricht, obliegt den Kantonen. Für die vorliegende Masterarbeit wurde basierend auf den kantonalen Gesetzesgrundlagen und zur Verfügung stehender Merkblätter eine Bestandesaufnahme zur Ausgestaltung einzelner Parameter in den 26 Kantonen erstellt und tabellarisch zusammengefasst.

¹³ Bsp. Kanton LU, 2023: Für die Bestimmung des prozentualen Selbstbehalt-Satzes wird zu einem fixen Prozentsatz von 10 % ein variabler Prozentsatz, je nach massgebendem Einkommen, addiert (Ausgleichskasse LU, 2023). Je höher das massgebende Einkommen ist, desto grösser ist der Selbstbehalt.

Aus der Übersicht der kantonalen IPV-Systeme 2023 in Anhang 5 (Anhang Tabelle H) geht hervor:

- Eine Mehrheit von 16 Kantonen stützt sich auf die definitiv veranlagten Steuerdaten des Vorvorjahres.
- In zwei Kantonen (AG und TI) wird der Prämienanspruch anhand von drei Jahren zurückliegender definitiv veranlagter Steuerdaten ermittelt.
- Der Kanton GR stützt sich auf die definitiven Steuerdaten des Vorjahrs.
- Der Kanton ZH stützt sich auf die definitiven Steuerdaten des Antragsjahres.
- Sechs Kantone nennen kein explizites Basisjahr für die Berechnung. Es werden grundsätzlich die «letzten definitiv veranlagten Steuerdaten» der Haushalte herangezogen (je nach Kanton andere maximal zurückliegende Daten – vielfach sind es auch hier die Daten des Vorvorjahres).

Die Auflistung präsentiert lediglich eine Momentaufnahme. Trotzdem zeigt sich in der Tendenz, dass die gesetzliche Auslegung heterogen ist und dies für den Versicherten reale Konsequenzen haben kann.

Ein fiktives Beispiel in einem Kanton mit Berechnungsbasis Steuerdaten Vorvorjahr: Herr Schweizer (26-jährig) ging bis 2019 einer Vollzeitbeschäftigung nach. Im Frühling 2020 beginnt er ein Vollzeit-Masterstudium (ohne Möglichkeit zum Nebenerwerb).

- *Er beantragt 2020 IPV, da sich seine Einkommenssituation entsprechend verändert hat bzw. sein Einkommen weggefallen ist. Für den Antrag ist das Jahr 2018 relevant, in welchem er noch einem 100-Prozent-Pensum nachging und einen ordentlichen Lohn erhielt. Entsprechend hat er keinen Anspruch auf IPV.*
- *2021 stellt er einen neuen Antrag. Allerdings wird auch dieser abgelehnt, da die Steuerdaten vom 2019 entscheidend sind.*
- *Im Sommer 2022 schliesst er sein Masterstudium ab und geht ab August 2022 wieder einer Vollzeiterwerbstätigkeit nach. Im Frühjahr 2022 beantragt er IPV und hat tatsächlich Anspruch, da die Steuerdaten vom Jahr 2020 angeschaut werden.*
- *2023 beantragt Herr Schweizer erneut IPV (da er das System mittlerweile kennt) und erhält Anspruch, da die Steuerdaten 2021 relevant sind. Grundsätzlich könnte er dank seiner gegenwärtigen Tätigkeit die OKP-Prämie gut aus eigenen Mitteln finanzieren.*

Der Grund, weshalb sich eine Mehrheit der Kantone auf das Vorvorjahr abstützt, ist ein praktischer: Die Daten sind mit hoher Wahrscheinlichkeit rechtskräftig veranlagt und ändern sich daher nicht mehr. Das heisst, die Kantone können die Anspruchsprüfung bzw. die Berechnung mehrheitlich abschliessend durchführen. Allerdings zeigt das illustrierte

Beispiel, dass die IPV immer einen Schritt zu spät bzw. verzögert ausbezahlt wird. Die IPV entlastet die beantragende Person nur bedingt dann, wenn eine Entlastung angezeigt wäre und kann daher nicht ihre volle sozialpolitische Wirkung entfalten. Es ist zu erwähnen, dass in mehreren Kantonen die Möglichkeit besteht, bei einer Änderung der persönlichen und familiären Verhältnisse oder negativen Einkommensveränderungen eine Neuberechnung des Prämienverbilligungsanspruchs zu verlangen (GDK, 2023, S. 5). Umgekehrt besteht ab einer gewissen Schwelle eine Meldepflicht bei Verbesserungen des Einkommens (Amt für Sozialbeiträge BS, 2023a; SVA AG, o. J.-b). Beides erfordert ein proaktives Handeln des Versicherten.

Interessant in diesem Zusammenhang sind die Lösungen der Kantone GR und ZH: Im Kanton GR wird auf die Einkommensverhältnisse vom Vorjahr abgestützt. Liegt bei der Bearbeitung des IPV-Antrags 2023 die definitive Steuerveranlagung von 2022 noch nicht vor, wird bei einem potenziellen Anspruch eine sog. Vorschussleistung in Höhe von 65 % des provisorischen IPV-Betrags ausbezahlt. Nach Vorliegen der definitiven Steuerfaktoren 2022 wird der Anspruch definitiv berechnet und verfügt. Eine Nachzahlung oder Rückforderung von IPV (da 65 % provisorisch vom Kanton bezahlt) ist nicht ausgeschlossen. Personen, die bereits im Vorjahr IPV erhalten haben und auch aufgrund der im Januar bekannten Steuerdaten weiterhin anspruchsberechtigt sind, wird automatisch eine Vorschussleistung ausbezahlt (automatisches Beantragen) (SVA GR, 2023). Gemäss SVA GR ist hier ein gewisser administrativer Aufwand unvermeidlich. Je später allerdings manuell ein Antrag (manuelles Beantragen ab Februar möglich) gestellt wird, desto eher sind definitive Steuerdaten vom Vorjahr vorliegend und desto wahrscheinlicher ist ein direktes Verfügen (SVA GR, 2022, S. 28; SVA GR & M. Knechtli, persönliche Kommunikation, 19. April 2023). Das System von GR erfüllt die Anforderung «möglichst aktuelles Einkommen» partiell.

Ein ähnliches System ist im Kanton ZH seit 2021 in Kraft. Im Unterschied zu GR stützt sich dieses bei der IPV-Berechnung auf das Antragsjahr. Dabei wird mit einem zweistufigen Prozess gearbeitet. Die IPV wird zuerst provisorisch festgelegt. Die Berechnung der provisorischen IPV 2023 bezieht sich auf die letzte vorhandene Steuerveranlagung. Die definitive Festlegung des IPV-Beitrags 2023 erfolgt später auf Basis der definitiven Steuerveranlagung des Anspruchsjahres 2023 (definitive Steuerveranlagung in der Regel erst 2024/2025 vorliegend). Aufgrund der möglichen Abweichung der provisorischen von der definitiven IPV wird zunächst 80 % der IPV an die Krankenversicherung ausgerichtet (SVA ZH, 2023a, S. 33 ff.). Damit soll wie im Kanton GR verhindert werden, dass

nachträglich bei einer grossen Anzahl Versicherten der möglicherweise zu viel bezahlte IPV-Anteil wieder zurückverlangt werden muss (Regierungsrat ZH, 2020). Die Restzahlung oder Rückforderung erfolgt sobald die definitiven Steuern für das Jahr 2023 vorliegen (SVA ZH, 2023b).

Das eingeführte System vom Kanton ZH bildet die aktuellen Einkommensverhältnisse wie im KVG vorgesehen optimal ab und verhindert Konstellationen wie im obigen Beispiel von Herrn Schweizer. Dadurch wird die Bedarfsgerechtigkeit verbessert und die persönlichen Verhältnisse (wie Heirat oder Scheidung) realitätsgetreu abgebildet. Die Gesetzesrevision hatte zur Folge, dass seither jeder Antrag zwei Mal bearbeitet werden muss (1x provisorisch, 1x definitiv). Weiter sind gemäss SVA ZH (2023a, S. 38) viele Kunden verunsichert, weil sie den neuen Prozess nicht verstehen und Angst vor Rückforderungen haben. Dadurch erhöhte sich der administrative und personelle Aufwand signifikant (SVA ZH, 2022, S. 9). Insbesondere der Kundenberatungsaufwand ist durch die Komplexität des Gesetzes markant gestiegen. So hat sich die Dauer eines durchschnittlichen Kundengesprächs von rund 4 auf 8 Minuten verdoppelt (2022: 142.5 Tsd. IPV-Kundenanfragen) (SVA ZH, 2023b, S. 38). Für das Antragsjahr 2021 mussten auf Basis der definitiven Steuerveranlagung bei 36'370 Personen Leistungen in der Höhe von rund CHF 30 Mio. zurückfordert werden. Auf diese Rückforderung hin hat die SVA ZH 328 Einsprachen sowie 281 Erlassgesuche erhalten. Dies hat in der Folge den Bearbeitungsaufwand weiter vergrössert (SVA ZH, 2023a, S. 36; 38). Ein erklärtes Ziel der SVA ZH ist es, mehr Transparenz über die massgebenden Regeln für den Anspruch auf IPV zu schaffen. Ebenfalls ist die Kundschaft vermehrt darauf zu sensibilisieren, dass eine nachträgliche Rückforderung bei verbessertem Einkommen im Antragsjahr nicht ausgeschlossen ist (SVA ZH, 2023a, S. 38–39).

2.7.3 Abbau negativer Erwerbsanreize

Wie eingangs beschrieben, definieren die Kantone die Regeln für den Erhalt der IPV (BAG, 2020). Die Art und Weise, wie die IPV gestaltet ist, kann auch negative Auswirkungen auf das Arbeitsverhalten der Empfänger haben. Von einem negativen Erwerbsanreiz ist – im Gegensatz zur abrupten Reduktion beim Schwelleneffekt (siehe Abschnitt 2.7.1) – die Rede, wenn es sich um einen *kontinuierlichen* Rückgang des frei verfügbaren Einkommens handelt (Ehrler et al., 2012b, S. 370; Oppliger, 2021, S. 48).

Im Allgemeinen bleibt bei der Gewährung von IPV der freiwillige Verzicht auf Arbeitsleistung unberücksichtigt. Es besteht daher die Möglichkeit, dass Personen mit einem

mittleren oder hohen Einkommen aufgrund einer freiwilligen Verringerung ihrer Arbeitszeit in den Genuss von IPV kommen (Christ, 2023) und das Instrument zur eigenen, finanziellen Optimierung beanspruchen (Noser, 2022).

Hierzu ein fiktives Beispiel: Frau Schweizer (26-jährig) gönnt sich 2022 eine berufliche Auszeit und macht einen sechsmonatigen Sprachaufenthalt in Australien. Die restlichen sechs Monate reist sie durch Australien und lebt von ihrem ersparten Vermögen. Zurück in der Schweiz stellt sie 2023 einen Antrag auf IPV. In ihrem Kanton ist das Vorjahreseinkommen für die Berechnung relevant. Da sie 2022 keinerlei Erwerbseinkommen generierte, hat sie Anspruch auf die maximale IPV in ihrem Kanton.

Dieser negative Erwerbsanreiz, einzig bedingt durch das System der IPV, wird in einzelnen Kantonen im Sinne von «Arbeit soll sich lohnen» berücksichtigt.

Zur Reduktion von negativen Erwerbsanreizen kann ein sog. *hypothetischen Erwerbseinkommens* an das massgebende Einkommen angerechnet werden. Der Kanton BS wendet dieses Instrument bereits seit 2009 an. Ein hypothetisches Einkommen wird in BS angerechnet, sofern die leistungsbeantragende Person in geringerem Umfang erwerbstätig ist, als allgemein zumutbar erscheint (Amt für Sozialbeiträge BS, 2013, 2023b, S. 2). Gemäss dessen kantonalen Ausgestaltung wird ein hypothetisches Einkommen berücksichtigt, wenn:

- Eine alleinstehende oder alleinerziehende Person nicht mind. einer unselbständigen Erwerbstätigkeit von 80 % nachgeht (§ 24 Abs. 1 lit. a SoHaV).
- Paare¹⁴ zusammen nicht mind. einer unselbständigen Erwerbstätigkeit von 160 % nachgehen (§ 24 Abs. 1 lit. b SoHaV).

Entsprechend wird im Kanton BS ein Pensum von 80 % für eine unselbständige Erwerbsperson¹⁵ als allgemein zumutbar angesehen.

Das System berücksichtigt allerdings Situationen (sog. Erwerbstätigkeitssurrogate), die einen niedrigeren Beschäftigungsgrad erlauben bzw. einen solchen erklären können. Als Gründe gelten u. a. die Betreuung von Kindern bis 16 Jahren, Schwangerschaft,

¹⁴ Im Kanton BS gilt als Paar eine Ehe, eine eingetragene Partnerschaft oder eine gefestigte faktische Lebensgemeinschaft. Näheres zur faktischen Lebensgemeinschaft siehe Abschnitt 2.7.4.

¹⁵ Bei selbständiger Erwerbstätigkeit ist die Regelung abweichend. Auf diese wird in vorliegender Arbeit nicht näher eingegangen.

Ausbildung, Krankheit sowie Arbeitslosigkeit mit entsprechendem Nachweis der Arbeitsbemühungen (§ 22, Abs. 1 SoHaV). Die Prüfung eines hypothetischen Einkommens geht gemäss Ehrler et al. (2012a, S. 84) mit einem erhöhten administrativen Aufwand einher. So sind bspw. im Kanton BS beim IPV-Antrag neben der aktuellen OKP-Police, auch Lohnabrechnungen und ein allfälliger Arbeitsvertrag einzureichen (Antragsformular 2023 siehe in Anhang 7, Anhang Abbildung E). Das in BS 2009 in Kraft getretene Harmonisierungsgesetz Sozialleistungen SoHaG hatte eine Vereinheitlichung der Berechnungsgrundlagen verschiedener Sozialleistungen (u. a. IPV, Alimentenbevorschussung, Ausbildungsbeiträge, Kindertagesbetreuung) zum Ziel. Für diese Bereiche gelten fortan gleiche Regeln bei der Definition der Haushalte und der Berechnung des Einkommens (Basler Zeitung, 2009). Insofern bietet dieser administrative Mehraufwand zur Berechnung des hypothetischen Einkommens einen Nutzen über mehrere Leistungen hinweg. Die Harmonisierung führte zu einem verstärkten Datenaustausch zwischen den Behörden (wie Steuerbehörde, Einwohnerkontrolle, Sozialhilfebehörde) und schuf die gesetzliche Grundlage für die Verwendung einer zentralen Datenbank (Basler Zeitung, 2009).

Die Diskussion zu negativen Arbeitsanreizen bzw. zur Selbstoptimierung durch eine Teilzeitbeschäftigung wird derzeit öffentlichkeitswirksam geführt (Aregger, 2023; A. Aregger & M. Knechtli, persönliche Kommunikation, 19. Mai 2023; Zürcher, 2023). Gemäss Ökonomin Bütler (2023) ist es unklar, ob es sich um ein Massenphänomen handelt oder ob es einzelne Ausreisser sind, welche das System entsprechend ausreizen. Der Grund liegt an den fehlenden Daten bezüglich Subventionen und Teilzeitarbeit.

2.7.4 Verminderung der Heiratsstrafe

Beim Grossteil der Kantone ist der Umfang der IPV vom Zivilstand abhängig, weil die Berechnung an die kantonale Steuergesetzgebung gekoppelt ist (Lemmenmeier, 2020a; Regierungsrat LU, 2022, S. 51) (siehe Abschnitt 2.7.2). Sofern ein Ehepaar über eine gemeinsame Steuerveranlagung verfügt, gilt es als ein Haushalt. Konkubinatspaare¹⁶

¹⁶ Unter Konkubinat wird das Zusammenleben zweier verschieden- oder gleichgeschlechtlicher Personen in einer eheähnlichen Gemeinschaft bezeichnet, die weder verheiratet sind, noch sich in einer eingetragenen Partnerschaft befinden (mit und ohne Kinder) (ch.ch, o. J.). Das Bundesamt für Statistik [BFS] (2016, S. 9 ff.) spricht in diesem Zusammenhang von «Konsensualpaaren».

hingegen haben Anspruch auf separate IPV-Prüfung und, sofern die Kriterien dafür gegeben sind, auch separate IPV-Beträge für beide Personen (Regierungsrat LU, 2022, S. 51).

Dadurch sind Konstellationen denkbar, in denen Konkubinatspaare gesamthaft eine höhere IPV erhalten als Ehepaare mit identischem Haushaltseinkommen. Die Person mit dem tieferen Einkommen hat einen tieferen Prämien-Selbstbehalt und erhält dadurch eine höhere IPV (Regierungsrat LU, 2022, S. 51).

Hierzu ein fiktives Beispiel¹⁷: Herr Huber und Frau Müller leben zusammen und haben zwei Kinder. Frau Müller ist Managerin, ihr jährliches Gehalt beträgt CHF 200'000. Herr Huber arbeitet 20 % als Bademeister und betreut zur Hauptsache die gemeinsamen Kinder. Obwohl das Paar in einer wohlhabenden Siedlung mit Seeblick wohnt, profitiert er von einer staatlichen Leistung, die eigentlich für Menschen in wirtschaftlich schwierigen Verhältnissen vorgesehen ist. Herr Huber hat Anspruch auf eine staatliche Verbilligung seiner Krankenversicherungsprämie.

Würden die beiden in einer Ehe leben, entfielen dieser Anspruch, weil für die IPV die Steuerdaten massgebend sind – und verheiratete Paare als eine Steuereinheit betrachtet werden.

¹⁷ Das Beispiel wurde angelehnt an (Lemmenmeier, 2020a, 2020b).

Abbildung 12 zeigt am Luzerner Beispiel eines Paares mit ungleichmässiger Einkommensverteilung (Verteilung des Bruttoeinkommens 70:30) die Höhe der IPV in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen, vom Zivilstand sowie mit und ohne Kinder.

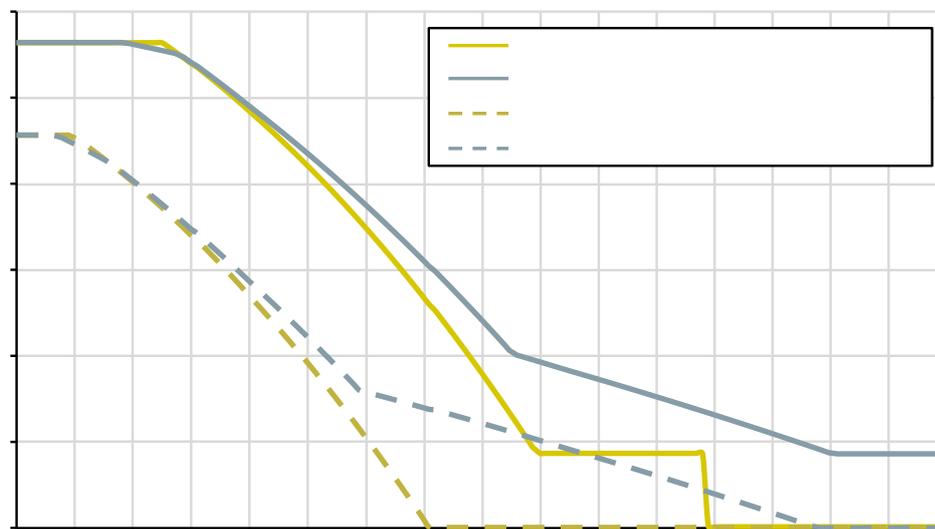


Abbildung 12: Vergleich IPV bei verheirateten und in Konkubinat lebenden Paaren: 2 Erwachsene (verheiratet und im Konkubinat lebend), mit und ohne Kinder; Verteilung Bruttoeinkommen 70:30 – Stadt Luzern (Regierungsrat LU, 2022, S. 52)

Das Beispiel aus dem Kanton LU zeigt, dass Konkubinatspaare mit zunehmendem Einkommen gegenüber Verheirateten bessergestellt sind (graue Linie oberhalb der gelben Linie), wobei die IPV-Differenzen von einer Vielzahl von Faktoren abhängig sind. Die Dimension der IPV-Unterschiede hängt u. a. davon ab, bei welchem Elternteil die IPV-Ansprüche der Kinder geltend gemacht werden. Es besteht diesbezüglich eine Heterogenität in der Ausgestaltung der kantonalen IPV-Systemen (GDK, 2023). Jedoch lässt sich ein Muster erkennen, welches zeigt, dass je ungleicher die Haushaltseinkommen verteilt sind, desto grösser ist die Besserstellung von Konkubinatspaaren (Regierungsrat LU, 2022, S. 51).

Grundsätzlich ist die separate Berechnung der Ansprüche für Konkubinatspaare nicht falsch. Das Modell ist angemessen, wenn die Partnerschaft lediglich vorübergehender Natur ist oder eher den Charakter einer Wohngemeinschaft aufweist (Regierungsrat LU, 2022, S. 52). Allerdings führt dieses System zu einer unerwünschten und ungleichen Behandlung von gefestigten, paarweisen Lebensgemeinschaften sowie zu einer Benachteiligung von Ehepaaren. Dies ist z. B. der Fall, wenn das Paar eine geteilte Verantwortung für gemeinsame Kinder trägt (Regierungsrat LU, 2022, S. 52).

Aus der Übersicht der kantonalen IPV-Systeme 2023 in Anhang 5 (Anhang Tabelle H) geht hervor:

- Eine Mehrheit von 17 Kantonen betrachtet Konkubinatspaare als zwei separate Haushaltseinheiten (Kopplung an kantonale Steuergesetzgebung).
- In drei Kantonen (AI, BE und GE) werden Konkubinatspaare als eine Haushaltseinheit betrachtet, sofern das Paar mit mind. einem Kind zusammenlebt.
- In vier Kantonen (BS, NE, VD und TI) werden Konkubinatspaare als eine Haushaltseinheit betrachtet, sofern ein Paar mit mind. einem Kind zusammenlebt oder ein kinderloses Paar eine gewisse Anzahl Monate bzw. Jahre zusammenlebt.
- In zwei Kantonen (AG und GL) wird die Beweislast umgekehrt. Das heisst, bei einer eheähnlichen Lebensgemeinschaft wird ein Konkubinat vermutet. Die Einkommen werden kumuliert betrachtet.

Ein Grund, weshalb die Mehrheit der Kantone Konkubinatspaare als zwei separate Einheiten betrachten, ist ein rechtlicher: Eine exakte Definition des Konkubinats ist im Gesetz nicht geregelt und daher nicht anhand objektiver Kriterien überprüfbar (Ferber, 2022; Lemmenmeier, 2020a). Ein Abgleich zwischen Steuerdaten und Einwohnerdaten ist zwar möglich, dadurch wird aber einzig festgestellt, ob zwei Personen, in derselben Wohnung lebend, gemeinsam ein Einkommen generieren. Wer als Paar in einem Konkubinat lebt, lässt sich anhand dieses Vergleichs nicht objektiv feststellen (Berner Zeitung, 2020; Lemmenmeier, 2020b). Im Einzelfall abzuklären, ob es sich hierbei um ein Konkubinat oder um eine Wohngemeinschaft handelt, wäre mit einem erheblichen Aufwand verbunden (Lemmenmeier, 2020b). Womit die Praktikabilität für die separate Betrachtung spricht.

Wie die Analyse zeigte, behandeln die Kantone AG und GL Konkubinats- und Ehepaare trotz rechtlicher Unschärfe gleich. Dazu haben sie die Beweislast umgekehrt und legen das Konkubinat im Sinne einer Default-Option¹⁸ aus. Zwei Personen mit gleichem Wohnsitz (in AG zusätzlich mind. zwei Jahre zusammenlebend oder mind. ein Kind) müssen beweisen können, dass sie keine eheähnliche Lebensgemeinschaft führen, sofern ein Teil IPV beantragt (Lemmenmeier, 2020a, 2020b). Das heisst, von der beantragenden Partei

¹⁸ Default-Option oder zu Deutsch standardmässige Option, die dann in Kraft tritt, wenn keine Handlung unternommen wird (Thaler & Sunstein, 2008, S. 11–13).

muss beispielsweise die blossе Zweckgemeinschaft bei einer Wohngemeinschaft mittels entsprechender Deklaration bewiesen werden (Meier, 2016; SVA AG, o. J.-a).

Haben zwei zusammenlebende Personen ein gemeinsames Kind oder leben sie mindestens fünf Jahre zusammen, ist dies im Kanton BS im IPV-Antrag zu deklarieren. Das Einkommen beider Parteien wird als «gefestigte faktische Lebensgemeinschaft» kumuliert betrachtet (§ 1 SoHaV) (GDK, 2023). Ein ähnliches System, in welchem das Konkubinat näher bestimmt wird, in Bezug auf Sozialhilfe bereits Anwendung. So muss ein Konkubinatspartner den anderen finanziell unterstützen, wenn dieser auf Sozialhilfe angewiesen ist. Zumindest wenn die Partner gemeinsame Kinder haben oder seit mindestens zwei Jahren zusammenleben (sog. stabiles Konkubinat) (Meier, 2016). Das Bundesgericht (Entscheid 8C_138/2016) hat diese Praxis 2016 bestätigt.

2.7.5 Plafonierung und IPV-Bonus als Nudge

Ein Problemfeld, das gelegentlich mediale Aufmerksamkeit generiert (z. B. Häfliger, 2015; SRF, 2019b) und in den Kantonen diskutiert wird, ist die sog. Plafonierung der IPV. Eine Plafonierung bedeutet, dass der ausbezahlte Prämienverbilligungsbeitrag die tatsächlich geschuldete Prämie für die Grundversicherung nicht übersteigen darf (GDK, 2023).

Hierzu das folgende fiktive Beispiel: Herr Schweizer (26-jährig) geht seit 2021 seinem Vollzeit-Bachelorstudium (ohne Möglichkeit zum Nebenerwerb) nach. Aufgrund seines guten Gesundheitszustands und um die Prämienkosten zu reduzieren, hat er sich für eine Wahlfranchise in der Höhe von CHF 2'500 und ein HMO-Modell¹⁹ bei seiner Grundversicherung entschieden.

2023 beantragt er bei seinem Wohnkanton IPV und hat Anspruch im Umfang von CHF 4'000. Aufgrund seiner hohen Franchise und des alternativen Versicherungsmodells bezahlt er eine tatsächliche Prämie pro Jahr von CHF 3'000. Er realisiert mit seiner IPV eine Art Gewinn von CHF 1'000, zusätzlich zur vollen Kostenübernahme seiner OKP-Prämie.

¹⁹ Beim HMO-Modell sucht sich die versicherte Person zur Behandlung ein HMO-Zentrum (z. B. eine ärztliche Gruppenpraxis). Durch die eingeschränkte Arztwahl wird ein Prämienrabatt gewährt (BAG, 2021c).

Aus der Übersicht der kantonalen IPV-Systeme 2023 in Anhang 5 (Anhang Tabelle H) geht hervor:

- Bei einer Mehrheit von 20 Kantonen entspricht die maximale IPV der effektiven Jahresprämie (Anwendung der Plafonierung).
- Eine Minderheit von sechs Kantonen (AR, GR, SG, TG, UR und ZG) wendet keine Plafonierung an.

In den letzten Jahren wurde in mehreren Kantonen die Plafonierung im Gesetz verankert (GDK, 2023). Gemäss Versicherungsverband santésuisse ist die Plafonierung in der Praxis bereits erprobt. Der notwendige Informationsaustausch zwischen den Kantonen und den Krankenversicherern erfolgt nach einheitlichem Standard im Elektronischen Datenaustausch Prämienverbilligung (DA-PV) (santésuisse & GDK, 2020, S. 18). Die durch die Plafonierung verhinderten Auszahlungen werden aufgrund der Systematik zwischen Kantonen und Versicherern statistisch nicht erfasst (A. Reichlmeier & M. Knechtli, persönliche Kommunikation, 7. Juni 2023).

Eine Minderheit der Kantone hat keine gesetzliche Bestimmung zur Plafonierung. Das heisst, Situationen, bei welchen die IPV die tatsächliche Jahresprämie übersteigt, sind möglich. Betroffene Kantone argumentieren, dass solche Konstellationen nur dann denkbar sind, wenn die Berechnung auf ausgesprochen tiefen Steuerdaten basiert und eine hohe Wahlfranchise gewählt wurde (z. B. CHF 2'500). Hierdurch kann es zu einer maximalen IPV-Ausrichtung kommen (SVA SG & M. Knechtli, persönliche Kommunikation, 28. Februar 2023). Bei einer Plafonierung kann der Anreiz für die Wahl eines sog. alternativen Versicherungsmodells (AVM) sinken. Mit AVM sind Versicherte bei der Wahl der Leistungserbringer eingeschränkt und erhalten dafür einen Prämienrabatt (BAG, 2021c). Bei diesen kostengünstigeren Modellen wird bei Plafonierung die IPV im gleichen Masse gekürzt, weshalb ein rational denkender Versicherter mit dem Standardmodell besser fährt (Amt für Sozialbeiträge BS & M. Knechtli, persönliche Kommunikation, 20. März 2023).

Interessant in diesem Zusammenhang ist die Lösung des Kantons BS. Seit 2019 wird in BS ein sog. AVM-Bonus bezahlt. Konkret erhalten alle IPV-Bezüger mit einem alternativen Versicherungsmodell (in BS definiert als alle Modelle, sofern nicht Standardmodell) einen AVM-Bonus. Dieser beträgt für Erwachsene CHF 360 pro Jahr (GDK, 2023). Mit diesem Bonus in der IPV wird ein positiver Anreiz zum Wechsel in eine kostendämpfende Versicherungsform gesetzt (Amt für Sozialbeiträge BS, 2022, S. 9). Der Kanton

BS nimmt mit diesem Nudge ggü. den Bezüger*innen seine Rolle als Kostenregulator wahr. Beim AVM-Bonus kann von einer Art libertärem Paternalismus gesprochen werden, bei welchem der Kanton mittels entsprechender Anreizstruktur Kosteneinsparungen erreichen will. Konkret soll der IPV-beziehende Teil der Gesellschaft in die „gewünschte Richtung“ (hier: kostendämpfende Versicherungsform) bewegt werden, ohne dabei Handlungsoptionen auszuschliessen oder dies mit einer Vorschrift zu erreichen (Thaler et al., 2022, S. 22; S. 117 ff.; S. 130 ff.).

2.7.6 Verwendung soziodemografischer Daten

Gemäss Medienberichten (Noser, 2022; Stadelmann, 2022) wissen das BAG und die Kantone nicht, wer detailliert zum Bezügerkreis der IPV gehört. Es werden lediglich die BAG relevanten Informationen eingefordert und ausgewertet (Angaben zu Anzahl, Geschlecht, Alter, Einkommen und Zusammensetzung der Haushalte der Begünstigten; gemäss Art. 5, Abs. 2 VPVK). Grundsätzlich obliegt die Regelung, welche Personendaten von den IPV-Beziehenden eingefordert und ausgewertet werden, der kantonalen Gesetzgebung.

Hierzu ein fiktives Beispiel: Herr Schweizer (26-jährig) gönnt sich 2020 eine berufliche Auszeit und macht einen dreimonatigen Sprachaufenthalt in Schweden. Die restlichen neun Monate reist er durch Schweden und lebt von seinem ersparten Vermögen.

In seinem Wohnkanton ist das Vorvorjahres-Einkommen für die IPV relevant. 2022, zwei Jahre nach seinem Aufenthalt, erhält er überraschenderweise ein vorausgefülltes IPV-Antragsformular, da er aufgrund seiner Steuerdaten von 2020 (das Einkommen belief sich damals auf CHF 0) Anspruch auf IPV hätte.

Für mehrere Kantone dürfte das oben genannte Beispiel der Realität nahekommen. Wenn allein die Einkommensdaten betrachtet werden, ist der Umstand, welcher zu diesem Einkommen geführt hat, nicht feststellbar. Die Person könnte sich bspw. sowohl auf Reisen befunden haben als auch arbeitslos gewesen sein.

Mehr Informationen zu soziodemografischen Daten wie Beruf und Beschäftigungsgrad würden u. U. detailliertere Aufschlüsse und Hintergrundwissen ermöglichen, bei welchen Personengruppen am meisten Prämiensubventionen eingesetzt werden. Mit diesen Informationen wäre eine evidenzbasierte Politik möglich. Eine Übersicht, welche Kantone zusätzliche Informationen zur IPV-Einschätzung verwenden, besteht bislang nicht.

2.8 Ausgestaltung der IPV in ausgewählten Kantonen

Folgend werden in Kurzform die «IPV-Besonderheiten» vierer deutschsprachiger Kantone (AR, BS, LU und ZH) hinsichtlich Ausgestaltung der IPV-Kriterien und der Finanzierung vorgestellt.

Aufgrund dieser Besonderheiten wurden die Kantone näher beleuchtet und als Interviewpartner angefragt (hierzu Näheres in Kapitel 3). Der Abschnitt soll einen Überblick schaffen, worauf im weiteren Verlauf der Arbeit punktuell noch eingegangen wird. Die Aufstellung diente dem Verfasser dieser Arbeit als Vorbereitung auf die Interviews mit den vier Kantonen. Ein vollständiger Überblick wird in tabellarischer Form in Anhang 8 gegeben (Anhang Tabelle I und Anhang Tabelle J).

2.8.1 Kanton Appenzell Ausserrhoden

Der Kanton AR hat als einer der wenigen Kantone noch keine Plafonierung gesetzlich verankert.

2.8.2 Kanton Basel-Stadt

Der Kanton BS hat die Sozialleistungen verschiedener Art, mitunter die IPV, in einem Harmonisierungsgesetz aufeinander abgestimmt. In diesem Gesetz wird auch das sog. hypothetische Einkommen genauer definiert. Weiter wendet BS einen AVM-Bonus an und behandelt Konkubinatspaare analog Ehepaare (sofern mind. ein Kind oder fünf Jahre zusammenlebend). BS weist schweizweit die höchsten durchschnittlichen Grundversicherungsprämien für Personen ab 26 Jahren auf (Müller et al., 2022, S. 47–48). Dies hat zur Folge, dass im Kanton BS entsprechend viele PV-Mittel zur Verfügung gestellt werden. Die Abbildung 13 zeigt, dass der Kantonsanteil von BS an den Gesamtausgaben für Prämienverbilligungen seit der Einführung der NFA konstant über 50 % liegt resp. höher ist als der Anteil des Bundes.

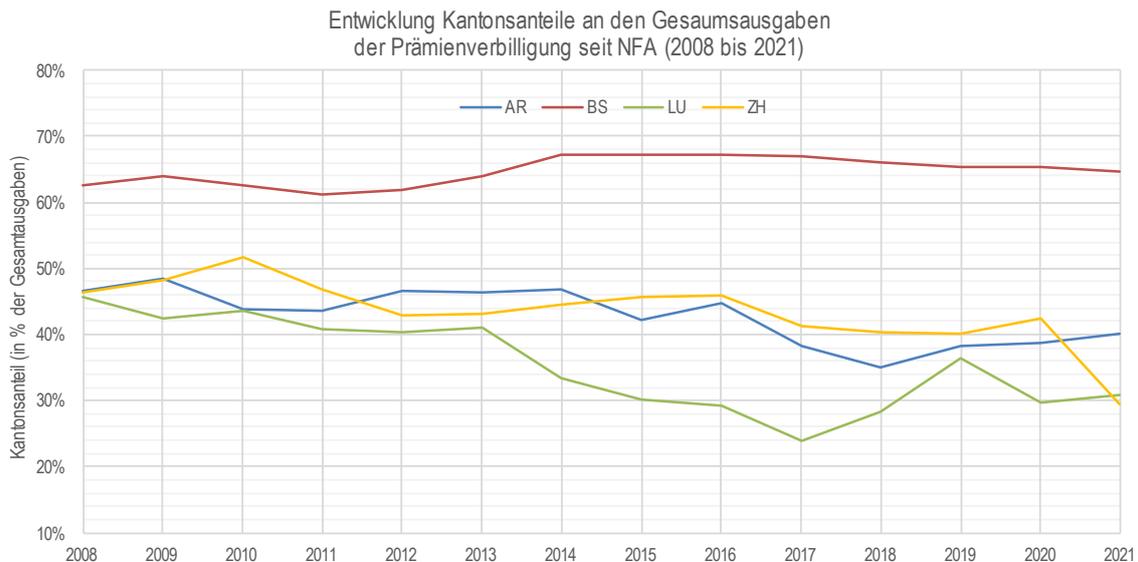


Abbildung 13: Entwicklung Kantonsanteile an den Gesamtausgaben ausgewählter Kantone (2008-2021).
Eigene Darstellung, Datenquelle (BAG, 2022b, T 4.17).

2.8.3 Kanton Luzern

Im Kanton LU hat sich u. a. infolge BGE hinsichtlich Finanzierung einiges geändert. Bspw. ist die Budgetierung an gewisse Bedingungen geknüpft. Speziell hierbei ist die Auszahlungsregel auch bei budgetlosem Zustand und die Bestimmung, dass der Kantonsbeitrag an die PV mindestens dem Vorjahresniveau entsprechen muss. Weiter hat LU jeweils Ende Oktober eine terminlich frühzeitigere Budgetdebatte als die anderen untersuchten Kantone. Ausserdem hat LU als einer der wenigen Kantone die Gemeinden in der Finanzierung des Kantonsbeitrags mitverpflichtet.

2.8.4 Kanton Zürich

Der Kanton ZH bildet die aktuellen Einkommensverhältnisse am besten ab. Das Antragsjahr und die Steuerdaten sind deckungsgleich (PV 2023 → Steuerdaten 2023).

2.8.5 Entwicklung personeller Aufwand PV-Bearbeitung

Aufgrund der unterschiedlichen Systemausgestaltungen in den vier Kantonen (vorwiegend automatisierter Prozess bei Massengeschäft vs. Einzelfallprüfung) wurde ein Vergleich hinsichtlich der personellen Aufwendungen zur PV-Bearbeitung angestrebt. Die Absicht war eine Vergleichbarkeit unter den Kantonen herzustellen, z. B. mittels Anzahl FTE pro 10'000 IPV-Dossiers oder Anzahl Minuten je Dossier. Als Hilfe wurden explorativ die Jahresrechnungen der Kantone und Jahresberichte der Ausgleichskassen herangezogen. Wie sich zeigte, werden je nach Kanton andere Kennzahlen (z. B. Beratungsaufwand je IPV-Dossier, Anzahl Gesuche, Anzahl FTE) in unterschiedlichem

Detailierungsgrad publiziert. Ein systematischer Vergleich war dadurch nur eingeschränkt möglich. Die Ergebnisse sind in Anhang Tabelle I ersichtlich.

2.8.6 Budgetierung

In den Kantonen wurde die Entwicklung der PV-Rechnungen und PV-Budgets/Voranschläge im Zeitraum von 2017 bis 2023 (Absicht: Abbildung BGE-Effekt von 2019) untersucht. Es zeigte sich, dass die tatsächlich ausbezahlten PV-Beiträge (PV-Rechnung) in allen Kantonen tendenziell zunahmen. Interessant in diesem Zusammenhang ist auch die Betrachtung der Ausschöpfungsquote der budgetierten Mittel. Es zeigte sich, dass die Ausschöpfung zwischen +17 % (Überbudget) und -18 % (Unterbudget) schwankte. Die Kennzahl könnte ein Hinweis auf die Genauigkeit der Budgetierung geben. Die Ergebnisse sind in Anhang Tabelle J ersichtlich.

3 Methodik

Im vorliegenden Kapitel wird zuerst auf das Forschungsdesign dieser Arbeit eingegangen. Daraufhin werden die eingesetzten Instrumente zur Erhebung von Primärdaten diskutiert und die methodische Umsetzung, einschliesslich Planung, Durchführung und Auswertung, beschrieben. Das Kapitel schliesst mit den berücksichtigten Gütekriterien.

3.1 Untersuchungsdesign

Für vorliegende Masterarbeit wurde ein qualitatives Forschungsdesign gewählt. Die Auswertung der Literaturrecherche (Kapitel 2) stufte eine schriftliche Kurzbefragung per E-Mail und eine vertiefende Analyse in Form von Experteninterviews als gewinnbringend ein. Anhand leitfadengestützter Interviews wurden weitere Inputs aus der Praxis gewonnen und die in der Literaturrecherche identifizierten Herausforderungen auf deren praktische Relevanz geprüft. Weiter wurden mittels der Interviews die Fragestellungen zur Systemausgestaltung der IPV-Kriterien und zur Finanzierung bzw. Budgetierung der PV aus Blickwinkeln verschiedener Akteure betrachtet. Dieses generierte Datenmaterial aus Primärquellen konnte im Anschluss durch eine vertiefte inhaltliche Analyse einen Beitrag zur Beantwortung der Forschungsfragen leisten.

3.2 Datenerhebung mittels schriftlicher Umfrage

Auf Basis der ersten Erkenntnisse der Literaturrecherche wurde eine kurze schriftliche Befragung im Sinne einer Bestandesaufnahme bei allen 26 Kantonen geplant und durchgeführt. Konkret wurde der Umgang mit der identifizierten Herausforderung «Verwendung soziodemografischer Daten» der IPV-Beziehenden erfragt (siehe Abschnitt 2.7.6). Die Frage wurde wie folgt formuliert: «*Werden in Ihrem Kanton neben Einkommen, Alter und Geschlecht weitere soziodemografische Daten erhoben (z. B. Beruf und Höhe des Beschäftigungsgrads)? Wenn ja, wird dies ausgewertet?*».

Die Befragung erfolgte per E-Mail in deutscher, französischer und italienischer Sprache. Angeschrieben wurden die Kantonsverantwortlichen für PV gemäss der öffentlich zugänglichen Kontaktliste der GDK (2022). Auf die konkreten Rückmeldungen wird in den Kapiteln Resultate (Abschnitt 4.2.4) und Diskussion (Abschnitt 5.2.4) näher eingegangen.

3.3 Datenerhebung mittels qualitativen Interviews

Folgendes Kapitel beschreibt das methodische Vorgehen der Interviews. Zu Beginn wird die Auswahl und Rekrutierung der neun Interviewpartner begründet sowie der Aufbau

des Interviewleitfadens erläutert. Es folgen Informationen zum Pretest und zur Datenerhebung sowie die Erläuterung der angewandten Auswertungsmethodik.

3.3.1 Auswahl und Rekrutierung der Interviewpartner

Die vorliegende Masterarbeit untersucht, wie die IPV möglichst zielgerichtet ausgestaltet werden kann. Daher sind die Kantone als Gestalter ihrer Systeme die primäre Zielgruppe der durchzuführenden Interviews.

Die Auswahl der vier untenstehenden Kantone erfolgte aus verschiedenen Gründen. Einerseits unterscheiden sie sich bezüglich der Bevölkerungszahl (in Klammern, ständige Wohnbevölkerung im Kanton per 31.12.2021 (BFS, 2022)) massgeblich. Andererseits wenden die Kantone jeweils unterschiedliche IPV-Berechnungsmodelle an (Müller et al., 2022, S. 65) und die Literaturrecherche zeigte, dass sich die Systemausgestaltung oder der Budgetierungsprozess in den vergangenen Jahren wesentlich verändert haben (siehe Abschnitt 2.8).

- AR (56 Tsd.): Einfaches Prozentmodell
- BS (196 Tsd.): Stufenmodell
- LU (420 Tsd.): Prozentmodell mit nach Einkommen unterschiedenem Prozentsatz
- ZH (1'565 Tsd.): Duales Prozentmodell

Ergänzend zu den kantonalen Interviews wurde mit Vertretenden, die direkt im IPV-Prozess involviert sind oder sich politisch dazu geäußert haben, Interviews geführt. Dies hatte den Zweck, verschiedene Sichtweisen auf die Thematik in der Arbeit abzubilden. Namentlich wurden zusätzlich fünf Interviews mit dem BAG, santésuisse, Comparis, dem Schweizerischen Gewerkschaftsbund (SGB) und economiesuisse durchgeführt.

3.3.2 Aufbau Interviewleitfaden

Für die empirische Untersuchung der Forschungsfrage wurden semi-strukturierte Leitfadeninterviews durchgeführt. Das semi-strukturierte Leitfadeninterview zeichnet sich durch thematische Gesichtspunkte aus, die während des Interviews angesprochen werden. Gemäss Gläser und Laudel (2010, S. 42) wird die Reihenfolge der Fragen nicht statisch im Voraus festgelegt, sondern flexibel an die jeweilige Situation angepasst. Es ist angezeigt, offene Fragen zu verwenden, um das Interview möglichst natürlich zu gestalten (Döring & Bortz, 2016, S. 358 ff.). Der Interviewleitfaden fungiert als Gedächtnisstütze, um sicherzustellen, dass alle relevanten Themen angesprochen werden und um eine

Vergleichbarkeit der Antworten zu gewährleisten (Döring & Bortz, 2016, S. 372). Gemäss Gläser und Laudel (2010, S. 117) empfiehlt es sich, für jeden Expertentyp einen individuellen Interviewleitfaden zu entwickeln.

Die Interviewleitfäden wurden mittels der Vorinformationen aus der Literaturrecherche erstellt und grundsätzlich in zwei Teile gegliedert: Verständnisfragen zu «Kriterien budgetäre Sicht» und Fragen zu «Kriterien verhaltensorientierte Sicht». Aufgrund variierender Zeitbudgets und Fachgebiete der Interviewpartner fielen die Befragungen unterschiedlich lange und vertieft aus. Auch haben sich die gestellten Fragen von Interview zu Interview weiterentwickelt. Je nach Interviewpartner lag der Themenschwerpunkt anders, wie nachfolgend Tabelle 8 darlegt.

Tabelle 8: Themenschwerpunkte je Interviewpartner. Eigene Darstellung.

Perspektive	Interviewpartner	Funktion Gesprächspartner	Fokus im Gespräch
Staat, Kanton	Kanton Luzern	Dienststellenleiterin, Dienststelle Soziales und Gesellschaft	Budgetierung, infolge budgetlosen Zustands
	Kanton Appenzell Ausserrhoden	(1) Departementssekretärin, Dep. Gesundheit und Soziales (2) SOVAR, Teamleiter Beiträge und Zulagen	Systemausgestaltung und Budgetierung
	SVA Zürich	Fachexpertin, Abteilung IPV	Systemausgestaltung, da mit neuer Gesetzesgrundlage das System einen Paradigmenwechsel erfuhr
	Kanton Basel-Stadt	Amtsleiter, Amt für Sozialbeiträge	Systemausgestaltung, da Harmonisierung der Sozialleistungen vorhanden und mit hypothetischem Einkommen und AVM-Bonus zwei schweizweit einzigartige Instrumente bestehen
Staat, Bund	BAG	Finanzexperte Prämienverbilligung	Budgetierung, infolge indirektem GGK zur PEI
Versicherungsnehmer	Comparis	Head of Public Affairs	Systemausgestaltung und Budgetierung
Versicherer	santésuisse	(1) Wissenschaftlicher Mitarbeiter Public Affairs (2) Leiter Gesundheitsökonomie und Qualität	Systemausgestaltung, da im Transferprozess involviert Budgetierung, da im Vernehmlassungsprozess zur PEI involviert.
Wirtschaft, Arbeitnehmer	Schweizerischer Gewerkschaftsbund	Zentralsekretär, Dossier Gesundheit und Kantonsfinanzen	Finanzierungsaufteilung zwischen Bund und Kanton, Mitinitiant der PEI

Wirtschaft, wirtschaftsliberale Bedingungen	economiesuisse	(1) Projektleiterin Finanzen & Steuern (2) Leiter Gesundheitspolitik	Finanzierungsaufteilung zwischen Bund und Kanton, da im Vernehmlassungsprozess zur PEI geäußert und sich früher schon zur NFA geäußert.
Ausserdem wurden die SVA Graubünden telefonisch und SVA St.Gallen per E-Mail kontaktiert, um Verständnisfragen zu klären.			

3.3.3 Pretest

Es ist angezeigt, einen Pretest durchzuführen, um das Erhebungsinstrument hinsichtlich Verständlichkeit und Logik zu überprüfen. Döring & Bortz (2016, S. 372) empfehlen ein Probe-Interview durchzuführen. In diesem Fall wurde auf die Durchführung eines solchen verzichtet, da das Interview fachspezifisch ausgestaltet war und der Leitfaden vorgängig an die Betreuungspersonen des Studienautors zur Gegenprüfung gesendet wurde. Das Feedback seitens Betreuungspersonen war, dass die Fragen zwar interessant seien, jedoch zu umfangreich, und daher reduziert werden sollten. Der Schwerpunkt der Überarbeitung des Fragekatalogs lag auf den Forschungsfragen. Dementsprechend wurden einige Fragen zusammengefasst und andere vollständig gestrichen. Die korrigierten Fragen des reduzierten Leitfadens wurden anschliessend durch zwei Kommilitonen auf inhaltliche Fehler und Verständlichkeit geprüft. Diese Rückmeldungen fielen positiv aus, sodass mit der Datenerhebung begonnen werden konnte.

3.3.4 Datenerhebung

Die potenziellen Interviewpartner wurden telefonisch kontaktiert und möglichst zeitnah um einen Gesprächstermin gebeten. Alle Gespräche fanden in digitaler Form statt, entweder via Microsoft Teams oder Skype for Business. Ebenfalls wurde auf die Audio- resp. Videoaufnahme der Gespräche zu Analyse Zwecken (mit Hinweis, dass Löschung nach Auswertung erfolgt) und aus Transkriptionsgründen auf die hochdeutsche Gesprächsführung vorgängig hingewiesen. Die Interviews fanden zwischen dem 27. März und dem 2. Mai 2023 statt. Einzelnen Gesprächspartnern wurde auf Wunsch vorgängig einzelne Musterfragen zugestellt.

3.3.5 Auswertungsmethode der qualitativen Interviews

Das Transkribieren erfolgte mittels Live-Transkription von Microsoft Teams. Mehrere Passagen mussten infolge beschränkter Audioqualität mithilfe der Aufnahmen manuell korrigiert oder ergänzt werden. Orthografische Fehler sind nicht ausgeschlossen. Zwei Interviews wurde via Skype for Business geführt. Eine automatisierte Transkription liess diese Software nicht zu. Diese Gespräche wurden daher manuell in Worte gefasst. Die

transkribierten Gespräche sind auf Wunsch der Interviewpartner in anonymisierter Form in Anhang 9 bis 17 enthalten. Aufgrund der Vertraulichkeit wird auf Namensnennungen verzichtet. Dies ist insofern verkraftbar, als primär die unterschiedlichen Sichtweisen der Institutionen, welche durch die Experten verkörpert werden, von Relevanz sind.

Im Kontext der vorliegenden Arbeit wurde für die Verwertung der Experteninterviews eine zusammenfassende qualitative Inhaltsanalyse durchgeführt. Diese zielt darauf ab, umfangreiches qualitatives Datenmaterial auf die Hauptinhalte zu reduzieren. Auf dieser Grundlage kann eine überschaubare Sammlung des gesamten Inhalts geschaffen werden (Döring & Bortz, 2016, S. 542). Begründet wird die Wahl dieser Methode damit, weil das Interesse auf der inhaltlichen Ebene der Interviews liegt.

3.4 Gütekriterien

Am Ende eines Forschungsprogramms wird es als wichtiger Standard der empirischen Forschung betrachtet, eine Einschätzung der Resultate hinsichtlich der Qualität der Studie anhand von Gütekriterien vorzunehmen (Mayring, 2023, S. 119). Die quantitative Forschung orientiert sich an den klassischen Gütekriterien Objektivität, Reliabilität und Validität (Flick, 2022, S. 534; Kuckartz & Rädiker, 2022, S. 234). Ein einheitlich festgelegter Standard von Gütekriterien für qualitative Forschung hat sich bis heute nicht durchgesetzt (Döring & Bortz, 2016, S. 106–108; Mayring, 2023, S. 119–120). Im Sinne der Wissenschaftlichkeit ist eine Qualitätsbeurteilung anhand nachvollziehbarer Kriterien für vorliegende Arbeit angezeigt. Um Aussagen zur Güte machen zu können, orientierte sich der Studienautor an den qualitativen Gütekriterien nach Lincoln und Guba (1985). Wie Tabelle 9 illustriert, lehnen sich die vier Gütekriterien an den klassischen an bzw. wurden darauf aufbauend neu formuliert. Es sind dies die Bestätigbarkeit, die Zuverlässigkeit, die Vertrauenswürdigkeit und die Übertragbarkeit.

*Tabelle 9: Qualitative Gütekriterien nach Lincoln und Guba.
Eigene Darstellung in Anlehnung an (Döring & Bortz, 2016, S. 109–110).*

Klassische Gütekriterien für quantitativer Forschung	Gütekriterien für qualitative Forschung nach Lincoln & Guba, 1985, S. 290
Objektivität	Bestätigbarkeit (Confirmability): Die Studienergebnisse sind nicht durch Vorurteile, Interessen, Perspektiven der einzelnen Forschenden vorbestimmt.
Reliabilität	Zuverlässigkeit (Dependability): Der Forschungsprozess wurde nachvollziehbar gestaltet und durchlaufen.
Interne Validität	Vertrauenswürdigkeit (Credibility): Die Ergebnisse und Interpretationen der Studie auf der Basis der Daten sind vertrauenswürdig.
Externe Validität	Übertragbarkeit (Transferability): Die Ergebnisse bzw. Schlussfolgerungen aus der Studie sind auf andere Kontexte übertragbar.

Eine kritische Reflexion diesbezüglich erfolgt in der Diskussion in Abschnitt 5.4.

4 Resultate

Das folgende Kapitel dokumentiert und fasst die relevanten Ergebnisse mit Blick auf die Forschungsfragen aus der qualitativen Inhaltsanalyse zusammen.

Um eine Gegenüberstellung der verschiedenen Argumente und Sichtweisen zu ermöglichen, wurden nachfolgend die Inhalte analog dem Interviewleitfaden in zwei Hauptkategorien «Kriterien budgetäre Sicht» und «Kriterien verhaltensorientierte Sicht» gegliedert. Innerhalb der Kategorien wurden passende Unterkategorien (z. B. «Finanzierung Bund und Kantone») definiert. In den folgenden Abschnitten werden je Unterkategorie Elemente aus den Interviews wiedergegeben. Dabei wird sinngemäss der Inhalt der Gespräche in aggregierter Form dargelegt, ohne die inhaltliche Korrektheit (wie z. B. Angaben Jahreszahlen) zu hinterfragen. In eckigen Klammern [...] sind gedankliche Hinweise zum besseren Verständnis der Aussagen durch den Studienautoren vermerkt worden. Die Ergänzungen sind Aussagen, welche im Verlauf des Gesprächs durch die Experten geäußert wurden. Bestimmte Themenaspekte wurden im Gespräch diskutiert, welche während der Erarbeitung der Masterarbeit an Bedeutung eingebüßt haben. Diese werden aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht weiter vertieft.

4.1 Kriterien budgetäre Sicht

Folgend werden die Inhalte aus den einzelnen Gesprächen zur Budgetierung bzw. zur Finanzierung des PV-Systems dargelegt.

4.1.1 Finanzierung Bund und Kantone

Gemäss dem BAG sollen mit dem indirekten GGV des Bundesrats die Kantone stärker in die Verantwortung der PV-Finanzierung genommen und deren Mindestfinanzierungsanteil bestimmt werden. Die ursprüngliche Idee bei Entstehung der NFA war, dass die Finanzierung hälftig geteilt wird. Eine gesetzliche Grundlage für diese Idee wurde nicht verankert. Hätte es eine gesetzliche Grundlage gegeben, so wäre dies durch Bund und Kantone einzuhalten gewesen.

Der Kanton LU findet die Dynamik des GGV, also die Kopplung des Mindestbeitrags an ein Anreizmodell, an sich interessant. Er merkt aber an, dass mehrere enthaltene technische Komponenten sich erst retrospektiv abbilden lassen. Wie sich dieser Vorgang effizient gestalten lässt, ist offen. Im GGV wird nicht nur errechnet, wie viele Personen erreicht werden (Bezügerquote), sondern auch wie wirksam die Versicherten letztlich entlastet werden (Wirkungsziel). Sofern die Entlastung nach dem «Giesskannenprinzip»

erfolgt, sinkt der Bundesbeitrag und der Kanton muss mehr Mittel zur Verfügung stellen. Dadurch kann u. U. ein Systemoptimierungsprozess bei den Kantonen in Gang gesetzt werden.

Der Kanton AR anerkennt, dass beide [Bund und Kanton] sich an der Finanzierung beteiligen müssen. Die Finanzierung der PV einseitig zulasten des Kantons wäre nicht angezeigt, weil die Einflussmöglichkeiten zur Entwicklung der Gesundheitskosten seitens der Kantone beschränkt sind. Die «grossen Hebel» besitzt der Bund im KVG und KVV. Ebenfalls wird angemerkt, dass die derzeitige Mitfinanzierung der Kantone beibehalten werden sollte, um eine effiziente Ausgestaltung zu fördern. Auch der Kanton BS vertritt die Ansicht, dass die Kantone einen marginalen Einfluss auf die Gesundheitskosten haben. Die freie Arztwahl, der Leistungskatalog und die Medikamentenpreise sind allesamt auf Bundesebene geregelt.

Der Kanton BS bemängelt, dass das aktuelle Finanzierungsmodell völlig unabhängig von der Prämienhöhe der Kantone ist. Die Solidarität unter den Kantonen ist dadurch in der Finanzierung nicht gegeben. Das frühere Finanzierungsregime, also der Bundesbeitrag in Abhängigkeit des Kantonsbeitrags, wäre wünschenswert. Ein Kanton, der mehr PV bezahlt, sei es, weil er besonders sozial ausgerichtet ist oder weil Mehrbedarf aufgrund hoher Prämien besteht, sollte anteilmässig einen höheren Bundesbeitrag erhalten. In BS hatte die NFA-Einführung keine Auswirkungen auf die IPV-Kriterien. Vor dem heutigen NFA-System hatte der Bund in Abhängigkeit des kantonalen Beitrags mitfinanziert. Dadurch war den Kantonen ein Anreiz gegeben, die PV nicht zu kürzen oder parallel zu den Prämienhöhungen aufzustocken. Heute haben laut BS die Kantone tendenziell weniger Anreize, PV zu gewähren.

Gemäss Comparis wurde das Finanzierungsregime vor NFA zurecht aufgehoben, weil die Situation bzgl. Lebenshaltungskosten, Miete und Prämienhöhe in den Kantonen unterschiedlich war. Die neue Lösung sieht keine Abhängigkeit zwischen Bundesbeitrag und Kantonsbeitrag mehr vor. Diese erlangten Freiheiten wurden mit der Zeit von einigen Kantonen arg strapaziert. Comparis hält fest, dass der Bundesgerichtsentscheid erstmals die Grösse des Spielraums eines Kantons für die PV definiert hat. Es wird bemängelt, dass der Gegenvorschlag zur PEI trotz Vorliegen des BGE strikte Vorgaben macht, wie Kantone die IPV handhaben sollen. Grundsätzlich reiche der BGE als Gestaltungsrahmen für die Kantone aus. Die Reaktionen einzelner Kantone auf den BGE gemessen am kantonalen IPV-Volumen der vergangenen Jahre seien belegbar. Politisch lässt sich das

Vorgehen des Bundesrats jedoch nachvollziehen. Eine Annahme der PEI ohne GGV ist unter den gegebenen Umständen wie Inflation und grosser Bankenrettung wahrscheinlich. Ebenfalls wird die Vermutung geäussert, dass die Bevölkerung den BGE und dessen Wirkung nicht als vollumfänglich ausreichend betrachtet.

Grundsätzlich begrüsst Comparis das Prinzip «wer bezahlt, befiehlt». Im Gesundheitswesen besteht eine Kompetenzzuteilung, die diesem Grundsatz nicht immer entspricht. Ursprünglich waren die Kantone verantwortlich, die medizinische Versorgung zu garantieren. Das KVG als Bundesgesetz stellt ein reines Finanzierungsgesetz dar. Nach diesem Grundsatz müsste der Bund die PV allein finanzieren und die Kantone die medizinische Versorgung garantieren. Dieser Grundsatz wurde durch die Spitalfinanzierung der Kantone allerdings nie eingehalten. Als möglicher Finanzierungsschlüssel präferiert Comparis, dass die Kantone die PV vollständig übernehmen und im Gegenzug sich von der Finanzierung der versicherten Leistung [stationärer Bereich] ausnehmen. Kantone wären für die PV autonom zuständig, der Bund für die Organisation des KVG. Eine solche Entflechtung wäre wünschenswert, erscheint in der Realpolitik aber illusorisch.

Das BAG hingegen sieht potenzielle Anreize mittels Optimierung der jetzigen NFA-Lösung durch Anwendung des indirekten GGV des Bundesrats. Der GGV kann als Anreiz für die Finanzierung von PV gesehen werden. Kantone, in welchen die Kosten nicht so hoch sind, müssen zur Belohnung nicht so viel IPV-Beitrag bezahlen. Die Kantone können gemäss BAG nach wie vor grossen Einfluss auf gewisse Kostenarten nehmen, z. B. Spitalkosten. Der Experte weist darauf hin (*explizit persönliche Haltung, nicht die offizielle des BAG*), dass letztlich alles Steuermittel sind, die eingesetzt werden – irrelevant, ob der Bund oder die Kantone bezahlen.

Ähnlich sieht dies *economiesuisse*. Grundsätzlich kommt es nicht nur darauf an, wer die Finanzierung übernimmt, sondern dass klar ist «Wer macht was? Wer finanziert was?». Bei der IPV besteht die Problematik, dass diese vom Gesundheitsbereich abhängig ist, welcher seinerseits wiederum durch beide Ebenen gesteuert wird. Die sauberste Lösung wäre demnach nicht nur die IPV zu entflechten, sondern den gesamten Gesundheitsbereich. *Economiesuisse* ist ggü. dem GGV u. a. skeptisch, weil er den Kantonen einen Mindestanteil vorschreibt. Ohne dies an ein konkretes Sozialziel zu binden. Als Alternative wird eine vollständige Kantonalisierung [Finanzierung und Ausgestaltung] vorgeschlagen. Die heutigen Mittel vom Bund sollen in ein System fliessen, welches ausserhalb der PV liegt. Dieser neue Finanzierungsfluss soll einen dämpfenden Effekt haben auf

Gesundheitskosten resp. Prämienkosten. Konkret wird vorgeschlagen, dass der Bund seinen Beitrag in den Risikoausgleich einzahlt.

Santésuisse ist ggü. der Entflechtungsfrage indifferent. Dem GGV vom Bundesrat steht der Versicherungsverband aber positiv gegenüber. Grundsätzlich ist santésuisse nur indirekt bei der technischen Abwicklung betroffen. Santésuisse hat sich im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens insbesondere deshalb ausgedrückt, da die Hoffnung besteht, dass die Kantone einen stärkeren Anreiz haben werden, Kosten einzusparen. Weiter sieht santésuisse die Kantone in der Pflicht, sich stärker an der PV zu beteiligen (in Anbetracht der ursprünglichen Absicht zur paritätischen Kostenbeteiligung).

Der SGB bemängelt am GGV vom Bundesrat, dass er einzig den Mindestanteil der Kantone bestimmt. Sobald dieser Wert vorliegt, kann der Kanton immer noch völlig frei entscheiden, wie er diese Mittel einsetzt. Es wird kein Sozialziel vorgesehen. Grundsätzlich sei eine Zentralisierung hin zum Bund erstrebenswert.

4.1.2 Kommunikationszeitpunkt Bundesbeitrag an Kantone

Gemäss VPVK-Verordnung wird der Bundesbeitrag zur PV jeweils im Herbst berechnet und im Oktober, zeitgleich mit der Medienkonferenz Krankenversicherungsprämien, an die Kantone kommuniziert. Das bedeutet, dass für die Erstellung der kantonalen Vorschläge dieser Betrag in den Kantonen AR und LU geschätzt werden muss (Anm.: Kantone BS und ZH wurden zu dieser Thematik nicht befragt). Der Kanton LU stört sich an der knappen Bemessung und der erschwerten Budgetierung aufgrund der späten Kommunikation des Bundes. Ein provisorischer Beitrag wird zwar durch das BAG genannt. Dieser sei aber in der Vergangenheit schon um CHF 10 Mio. vom definitiven Betrag abgewichen. Insbesondere bedingt die späte Kommunikation, einen verkürzten Anhörungsprozess der Gemeinden des Kantons LU, welche als Mitfinanzierende der PV definiert sind. LU merkt an, dass er die späte Kommunikation aufgrund der VPVK-Formel nachvollziehen könne und er auch die Lösung für dieses Problem nicht kenne. Der Kanton AR hat sich mit der Situation sowie dem Prozess arrangiert. Abweichungen von über einer halben Million zwischen den provisorischen und definitiven Zahlen seien aber auch schon vorgekommen.

Gemäss BAG ist eine frühere Kommunikation aufgrund der VPVK-Verordnung resp. der Formel nicht möglich. Konkret ist die sog. Durchschnittsprämie für das Folgejahr erst zu diesem Zeitpunkt resp. ungefähr eine Woche vor der Pressekonferenz bekannt. Die Durchschnittsprämie setzt sich zusammen aus den eingereichten Prämieninformationen

seitens der Krankenversicherungen. Das BAG analysiert diese Angaben und bespricht sie ebenfalls mit den Versicherern. Das bedeutet, dass bei Weiterverwendung dieser Formel sich die Kommunikation auch künftig am gegebenen Zeitplan orientieren muss. Bis anhin spielte es keine Rolle, weil die Kantone in ihrer Finanzierung ungebunden waren. Falls der indirekte GGV angenommen werden sollte, wäre es auch im Interesse des BAG zu analysieren, wie der zeitliche Aspekt am besten auszugestalten werden könnte.

4.1.3 Finanzierung Kanton und Gemeinde

In Kanton LU werden die PV durch die Beiträge des Bundes und des Kantons finanziert. Die Beiträge des Kantons wiederum werden zu 50 % von den Gemeinden getragen. Von den totalen kantonalen PV-Kosten (PV-EL, PV-SH, IPV) wird der Bundesbeitrag sowie die Beiträge an die Sozialhilfe (PV-SH) abgezogen und der verbleibende Restbetrag je hälftig vom Kanton und den Gemeinden getragen. Die Komplexität dieses Finanzierungsmechanismus äussert sich einerseits darin, dass der Bundesbeitrag unsicher und der Beitrag an die Sozialhilfe schwierig zu prognostizieren ist. Andererseits hat der Kanton, bedingt durch diese Verbundaufgabe, den Auftrag, bei rechtlichen Änderungen die Gemeinden anzuhören. Ein ordentlicher Vernehmlassungsprozess (zwischen einem und drei Monate) ist aufgrund des engen Zeitfensters nicht möglich. Die Vernehmlassung beschränkte sich in der Vergangenheit auch schon auf lediglich eine Woche, was bei dieser komplexen Materie als suboptimal angesehen wird. Insbesondere ist der Prozess dann erschwert, wenn es Neuwahlen gibt und die politischen Entscheidungsträger in den Gemeinden noch wenig Erfahrungen mit dieser komplexen Thematik haben. In der Vergangenheit operierten einzelne Gemeinden eine gewisse Zeit budgetlos. Für den beschriebenen geteilten Finanzierungsprozess hatte dies allerdings keine nennenswerten Folgen, da der Kanton vorfinanziert und anschliessend Rechnung an die Gemeinden stellt.

4.1.4 PV als gebundene Ausgabe

Der GGV zur PEI würde einen Mindest-Kantonsbeitrag definieren und diese Mittel gesetzlich binden. Nach Ansicht des Kantons AR wäre die Konsequenz, dass zu Beginn eine politische Diskussion zur Deckung des Mindestbetrags geführt werden muss. Begründet wird dies, weil durch die neue Bindung entweder bei anderen Posten gespart oder die Steuern erhöht werden müssten.

Seit der Steuervorlage 17 [«Basler-Kompromiss»] sind im Kanton BS jährlich CHF 10 Mio. für die PV fix im Budget eingestellt. Von den 10 Mio. werden rund 1/3 für das damals eingeführte AVM-Bonussystem und 2/3 für die neugeschaffenen zusätzlichen

vier Einkommensgruppen verwendet. Gebundene Ausgaben, im Sinne von gesetzlich fix indizierten Werten, sind keine vorhanden. Politisch bestehen aber solche sehr wohl. Der Regierungsrat hat sich in den letzten Jahren an der Prämienentwicklung orientiert und den kantonalen PV-Betrag entsprechend budgetiert und dem Parlament vorgeschlagen. Folglich gab es in der Vergangenheit sowohl Erhöhungen als auch Kürzungen des PV-Voranschlags. Das heutige Budgetierungssystem wird als stabil gewertet und hat sich etabliert. Grössere politische Diskussionen blieben aus.

Als Folge des BGE haben sich zwei grundlegende Sachverhalte im Kanton LU geändert. Einerseits wurde die Höhe des PV-Beitrags pro Jahr bzw. dessen Entwicklung gesetzlich festgelegt. Andererseits wurde die rechtliche Grundlage geschaffen, welche die PV-Situation bei budgetlosem Zustand regelt. Die Revision des Prämienverbilligungsgesetzes im Kanton LU [in Kraft per 2020] hat dazu geführt, dass auch während eines budgetlosen Zustandes PV ausbezahlt würde. Das heisst, die Art der Leistung wurde verändert. Es wurde zu einer obligatorischen Ausgabe bzw. gebundenen Ausgabe erklärt. Seit 2020 dürfen die Ausgaben sowohl vom Kanton als auch von den Gemeinden nicht tiefer sein als im Vorjahr. Das Sparpotenzial bei der PV wurde dadurch eingeschränkt. Schon im Vorfeld [vor dem BGE] wurde in einer fachlichen Projektgruppe eine Erhöhung des PV-Beitrags um jährlich 4 % empfohlen. Damals wurde ein langfristiges lineares Wachstum der Gesundheitskosten angenommen. Aus finanzpolitischer Sicht wurde die geltende Regelung kritisch betrachtet, da sie als einschränkend wahrgenommen wurde oder wird. Auch, weil bei sinkenden Gesundheitskosten die PV-Volumina grundsätzlich nur gleichbleiben oder steigen können. Bereits ein Jahr nach Einführung (2021) sind die durchschnittlichen Prämien im Kanton LU gesunken, trotzdem musste der Kanton mehr bezahlen. Letztlich war es ein parlamentarischer Kompromiss zwischen budgetlosem Zustand [PV wird ausbezahlt, unabhängig vom politischen Budgetprozess] und Besitzstandwahrung [mind. PV-Höhe des Vorjahrs].

Comparis ist skeptisch ggü. Automatismen oder gebundenen Ausgaben wie bspw. «kantonaler PV-Beitrag 5 % der OKP-Bruttokosten». Die Parlamente sollten weiterhin einen gewissen Budgetierungsspielraum bewahren, auch weil die Kantone ausgesprochen heterogen aufgestellt sind. Bei Einführung eines solchen Automatismus in der PV müssten konsequenterweise auch andere Bereiche an die Kostenentwicklung gebunden werden, insbesondere die beiden Kostenbeteiligungsformen Franchise und Selbstbehalt. Economiesuisse ist zurückhaltend resp. ablehnend ggü. Ausgabenbindungen, weil diese die

Flexibilität im Budgetprozess einschränken. Eine Bindung würde nur dann Sinn machen, wenn sie mit Zielen verknüpft ist, konkret mit Sozialzielen.

Der SGB seinerseits kritisiert die Budgetierungswillkür seitens der Kantone. Die beste Möglichkeit sei eine automatisierte Ausgabe anhand eines Sozialziels als eine Art Vorschrift ggü. den Kantonen, wie es die PEI verlangt.

4.1.5 Umgang mit Budget (Über- und Unterschreitung)

Das vorhandene Budget für die PV wurde im Kanton AR in den vergangenen Jahren nie vollständig ausgeschöpft. AR ist sich bewusst, dass zurzeit nicht alle Personen erreicht werden, die grundsätzlich Anspruch auf PV hätten. Es sei Spekulation, welche Gründe dafür ausschlaggebend seien. Genannt werden die fehlende Erreichbarkeit der Kommunikation, soziale Stigmatisierung, zurückhaltende Einstellung ggü. staatlicher Unterstützung, fehlendes Bewusstsein über Fristen oder administrative Überforderung, selbst wenn das Antragssystem einfach gehalten ist. Um zu identifizieren, ob die richtigen Personen erreicht werden oder Fehlanreize im System bestehen, wurde beabsichtigt, eine systematische Analyse durch ein externes Forschungsinstitut machen zu lassen. Bedingt durch die laufenden Vorstösse auf Bundesebene, wie die PEI und der indirekte GGv dazu, wurde dieses Projekt vorläufig stillgelegt.

Im Kanton BS wird im Voranschlag ein Budget definiert und die Verteilung erfolgt gemäss individuellem Anspruch des Beantragenden. Das heisst, der Kanton beschliesst nicht einen Ausgabebetrag, welcher komplett verteilt werden muss. Dadurch sind Budgetüberschreitungen und -unterschreitungen möglich.

Im Kanton LU hat der Budgetprozess seit dem BGE Änderungen erfahren. Für die PV wird nun nicht als Plafond maximal der genehmigte Budgetwert ausgezahlt, sondern auch Budgetüberschreitungen sind denkbar. Im Oktober wird in der Regel das Budget vom Parlament bestätigt und im November kann die Regierung bereits abweichende Entscheidungen fällen. Begründet wird dieses Vorgehen, weil der BGE grundsätzlich zwei Botschaften enthielt:

- 1) Finanzpolitische Zielsetzung: Das Vorjahr sichern.
- 2) Sozialpolitische Zielsetzung: Einkommensgrenzen für PV von Kinderprämien und jungen Erwachsenen in Ausbildung definieren.

In der Folge wurden sog. Mindeststandards definiert. Einerseits hat das Parlament entschieden eine minimale Budgetzahl einzuführen – die finanzpolitische Kennzahl.

Andererseits soll mind. 25 % der Bevölkerung mit PV wirkungsvoll unterstützt werden [Ausschöpfungsquote je Zielgruppe] – die sozialpolitische Kennzahl. Um die sozialpolitische Zielvorgabe zu erreichen, musste der Regierungsrat in der Vergangenheit «über Budget» gehen. Der finanzielle Budgetprozess blieb mehrheitlich, abgesehen vom früheren Zeitpunkt des Budgetdebatte, identisch. Der Umgang mit dem Voranschlag ist allerdings ein anderer: Die Parameter richten sich seither nicht mehr nach der Budgetvorgabe, sondern es wird darauf fokussiert, dass die sozialpolitischen Kriterien eingehalten werden. Der Regierungsrat nimmt damit in Kauf, dass er dem Parlament einen Rechnungsabschluss präsentieren muss, der die Budgetvorgaben nicht einhält.

Der SGB hat innerhalb einer Publikation die einzelnen PV-Budgetposten der Kantone analysiert. Vielfach werden diese nicht ausgeschöpft. Im Durchschnitt werden ca. 15 % von jährlichem Budget nicht eingesetzt.

4.1.6 Regelung budgetloser Zustand und Zeitpunkt Budgetdebatte

Bis vor dem budgetlosen Zustand im Jahr 2017 setzte das Parlament im Kanton LU den Voranschlag jeweils im Dezember fest. Dies führte dazu, sofern (wie 2017) ein Referendum gegen den verabschiedeten Haushalt ergriffen wurde, dass kein rechtskräftiges Budget für das Folgejahr verabschiedet wurde. Die Budgetberatung wurde in die Oktobersession vorverschoben. Weiter wurde geregelt, dass die Auszahlung der IPV auch während eines budgetlosen Zustandes erfolgen kann.

4.1.7 IPV der richtige Ansatz?

Es stellte sich in einzelnen Interviews die Frage, ob es eine andere Art Finanzierung als der Kopfprämien für die Grundversicherung bedarf, z. B. anhand einkommensabhängiger Prämien. Oder ob das jetzige System inkl. PV vom Konzept her geeignet ist, aber gewisser Anpassungen bedarf.

Gemäss der *persönlichen Meinung* der santésuisse Interviewpartner (nicht offizielle Haltung von santésuisse) wird bevorzugt am jetzigen System mit Kopfprämien und IPV festgehalten. Begründet wird dies damit, dass sich die Prämien nicht am Einkommen bemessen, sondern an den Gesundheitskosten orientieren sollen. Es stellen sich auch praktische Umsetzungsfragen wie „Was zählt unter Einkommen? Sofern das steuerbare Einkommen verwendet wird – welche Abzüge sind zulässig?“. Die OKP-Gesundheitskosten belaufen sich auf rund CHF 36 Mrd., die Finanzierung wäre mit einkommensabhängigen Prämien nicht sichergestellt. Störend finden die Interviewpartner, dass die PV in einer gewissen Art dafür instrumentalisiert wird, um Kostensteigerungen zu legitimieren.

Der SGB fordert seinerseits einkommensabhängige Prämien, die entweder über Steuern oder über Lohnabzüge finanziert werden. Politisch liegt der Fokus heute auf der PV, da dieses Instrument etabliert ist und es sich lohnt, dort anzusetzen. Zudem wird bei der PV ein doppelter Verteilungseffekt gesehen: Einerseits werden die PV aus einkommensabhängigen Steuern finanziert und andererseits werden sie einkommensabhängig wieder ausbezahlt.

Comparis erläutert, dass grundsätzlich das Anliegen der linken Parteien zur Abschaffung der Kopfprämie seine Berechtigung habe, wenn die Thematik ideologiefrei betrachtet wird. Es ist die einzige Sozialversicherung, die mit einer Kopfprämie bezahlt wird. Andere Sozialversicherungen wie AHV- und Arbeitslosenbeiträge sind auch einkommensabhängig. Entsprechend steigen die Beiträge je höher das Einkommen. Trotz steigender Beiträge findet diesbezüglich nicht jährlich im Herbst eine Diskussion statt. Die Kopfprämie hat rein historische Gründe und keinen systemlogischen Zusammenhang. Sofern der Bevölkerungsanteil der PV-abhängigen Personen steigt, schaffe sich die Kopfprämie schleichend selbst ab, ohne dass darüber abgestimmt wird. Auch der Vergleich mit den Nachbarstaaten offenbart die Kopfprämie als Unikum. Trotz liberaler Grundhaltung des Interviewpartners von Comparis, ist die Kopfprämie kein Instrument, das es «bis zum Gehnichts mehr» zu verteidigen gilt. Begründet wird dies damit, dass der bürokratische Aufwand für den Erhalt der Kopfprämie bzw. deren soziale Abfederung mit PV immer grösser wird.

4.2 Kriterien verhaltensorientierte Sicht

Folgend werden die Inhalte aus den einzelnen Gesprächen zur Ausgestaltung der IPV-Kriterien in zusammenfassender Form wiedergegeben.

4.2.1 Schwelleneffekte

Gemäss Kanton LU war den Entscheidungsträgern 2014 bewusst, dass die Abkehr vom einfachen Prozentmodell das Risiko von neu entstehenden Schwelleneffekten birgt. Das heutige Modell wurde deshalb mit dem progressiv ausgerichteten Selbstbehalt-Satz ausgestaltet und damit einhergehend wurden die Schwelleneffekte mehrheitlich eliminiert. Es könnte daher als Prozentmodell und nicht als Kombinationsmodell, wie im PV-Monitoring vom BAG erwähnt, bezeichnet werden. Die verbleibenden Schwellen sind vernachlässigbar.

Auch der Kanton BS hat sich der Schwelleneffekt-Problematik angenommen. Bis 2008 verwendete er ein Modell mit fünf Einkommensstufen und erweiterte dieses ab 2009 auf

18 Stufen. Zuletzt 2019 wuchs das Modell, mit der Steuervorlage 17 [«Basler-Kompromiss»] auf zuletzt 22 Stufen. Die letzte Stufenerhöhung hatte zum Ziel, bis in den unteren Mittelstand hinein IPV zu leisten. Die Stufen sind in BS bewusst fein austariert, um Schwelleneffekte so weit wie möglich zu verhindern. Der Grund, weshalb nicht zu einem stufenlosen Modell gewechselt wurde, besteht darin, die Einkommensgruppen über mehrere Haushalte hinweg vergleichbar zu machen. Verschiedene Haushaltsgrößen und -typen werden mittels sog. Äquivalenzskalen anhand derer wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit vergleichbare Einkommensgruppe eingeteilt. Als weiterer Vorteil wird genannt, dass an diese Einkommensgruppen neben dem IPV-Betrag auch Ansprüche anderer Sozialleistungen gekoppelt werden können. Zum Beispiel erhalten Personen in einer bestimmten IPV-Gruppe Kita-Beiträge und Vergünstigungen bei Schulausflügen oder in der Schulzahnklinik.

Der Kanton AR wendet ein einfaches Prozentmodell an. Die Schwelleneffekt-Problematik ist dadurch eliminiert. Seit 2020 wendet der Kanton ZH ebenfalls ein Prozentmodell an, allerdings ein dual ausgestaltetes. Das bis 2020 angewandte Stufenmodell wurde abgelöst und die damit verbundene Problematik von Schwelleneffekten behoben. Der Zürcher Regierungsrat bestimmt seit der neuen Gesetzgebung jeweils jährlich für Verheiratete sowie Einzelpersonen einen unterschiedlichen Prozentsatz als Eigenanteil.

Comparis fordert bei Stufenmodellen möglichst viele Stufen. Noch besser sei ein prozentuales Modell, um ein Kontinuum sicherzustellen und damit Schwelleneffekte zu verhindern. Auch der SGB präferiert ein Prozentmodell.

Santésuisse hat bei den drei Berechnungsmodellen keine Präferenz. Für die Versicherer ist es primär entscheidend, dass im ersten Schritt die IPV-Betrags-Meldung des Kantons vollständig ist. Im zweiten Schritt berücksichtigen die Versicherer den IPV-Anspruch in der Rechnungsstellung.

Das BAG hält sich zurück bei der Ausgestaltung der IPV-Kriterien, da dies im Verantwortungsbereich der Kantone liegt.

4.2.2 Abbilden der aktuellen Einkommenssituation

Im Kanton LU ist die IPV als Massengeschäft mit Berücksichtigung der Einkommensverhältnisse vom Vorvorjahr ausgestaltet. Es wird darauf hingewiesen, dass verbindliche Steuerdaten wichtig sind. Anstelle des Vorvorjahrs, neuere Steuerdaten zu verwenden [wie in ZH oder GR], wird dann als sinnvoll erachtet, wenn dies in anderen Prozessen resp. Sozialleistungen bereits praktiziert wird. LU konstatiert, dass ein provisorischer

Anspruch und eine ungewisse Rücküberweisung die Planungssicherheit für die IPV-Haushalte abschwächt. Genau für dieses Klientel sei die Planungssicherheit jedoch enorm wichtig.

Der Kanton ZH reduziert die Gefahr von Rückzahlungen seitens Bezüger, in dem er lediglich 80 % des mutmasslichen IPV-Anspruchs provisorisch überweist. Ebenfalls hat der Bezüger die Möglichkeit, Einkommensverbesserungen zu melden. Auf die aktuellen Einkommensverhältnisse wird im Kanton ZH auch bei anderen Sozialleistungen wie bei der IV-Anspruchsprüfung zurückgegriffen. Gemäss santésuisse ist das zweistufige Verfahren (1x provisorisch; 1x definitiv) des Kantons ZH aus technischer Sicht unproblematisch.

Der Kanton AR bezieht sich auf Steuerdaten des Vorvorjahres. Es wird angemerkt, dass aktuellere Zahlen wünschenswert wären. Um eine sachlich korrekte Berechnung machen zu können, sind die Vorvorjahresdaten aber die zuverlässigsten. Aus operativer Sicht wäre die Verwendung aktuellerer Daten nicht umsetzbar. Grundsätzlich wird das aktuelle System als gut befunden, andernfalls wären stärkere politische Reaktionen bereits erfolgt. Ein automatisiertes Verfugen sei in AR faktisch nicht möglich, weil ein Verordnungsrartikel implizit das manuelle Prüfen jedes einzelnen Antrags vorsieht.

4.2.3 Negative Erwerbsanreize abbauen mit hypothetischem Einkommen

Bislang wurde im Kanton LU der Ansatz eines hypothetischen Einkommens zur Reduktion von negativen Erwerbsanreizen nicht untersucht. Grundsätzlich besteht eine aufgeschlossene Haltung ggü. einer möglichen Umsetzung. Entscheidend ist, ob die Einsparungen durch die Implementierung dieses Systems in einem angemessenen Verhältnis zum zusätzlichen Verwaltungsaufwand stehen, der damit einhergeht. Zudem wird darauf hingewiesen, dass eine breite öffentliche Debatte über den Sanktionsmechanismus, der das hypothetische Einkommen und Ausnahmen hiervon betrifft, unerlässlich ist. Eine zusätzliche Anwendung des hypothetischen Einkommens in anderen Bereichen könnte von besonderem Interesse sein.

Der Kanton BS seinerseits wendet ein solches hypothetisches Einkommen seit 2012 an. Er beschränkt sich mit dessen Anwendung nicht nur auf die IPV, sondern das hypothetische Einkommen wird auch für andere bedarfsabhängigen Sozialleistungen errechnet. Bei der Ermittlung des massgeblichen Haushaltseinkommens werden Einkommens- und Vermögensteile, auf die der antragstellende Haushalt ohne anerkannten Grund verzichtet, zum vorhandenen Einkommen angerechnet. Nennenswerte Probleme bei der Einführung dieses Konzepts gab es keine, weil das hypothetische Einkommen sehr tief angesetzt und

nicht individualisiert auf Basis des tatsächlichen Lohns bestimmt wird. Als Basis wird bei allen Antragsstellenden ein Mindestwerbseinkommen von CHF 36'000 pro Jahr bei 100 % Erwerbstätigkeit angenommen. Grundsätzlich wird eine Erwerbstätigkeit von 80 % zugemutet resp. ein Jahreseinkommen von CHF 28'800 ($36'000 \times 80 \%$). Aufgrund des tiefen Ansatzes hat es in den meisten Fällen beinahe keine Auswirkungen auf den IPV-Anspruch. Vielfach zieht die Anwendung des hypothetischen Einkommens lediglich einen Wechsel von einer zur nächsthöheren Einkommensstufe nach sich. Gemäss dem Interviewpartner ist es wichtig zu betonen, dass niemand zu Arbeit gezwungen wird. Es ist lediglich eine Kürzung der IPV möglich, sofern freiwillig auf Einkommen verzichtet wird. Ausserdem anerkennt BS eine lange Reihe von Erwerbstätigkeitssurrogaten [Situationen, die einen niedrigeren Beschäftigungsgrad erlauben] sowie Rechtfertigungsgründen und rechnet bei Vorliegen eines dieser Gründe kein hypothetisches Einkommen an. Der administrative Prüfaufwand ist vertretbar, da die Anzahl Fälle, bei welchen dieses Konzept angewandt wird, überschaubar ist. Begründet wird dies insofern, als ein hypothetisches Einkommen nur dann berechnet wird, wenn der deklarierte Beschäftigungsgrad unter 80 % liegt und die Schwelle [CHF 28'800] nicht erreicht wird. Eine Person mit Teilzeitbeschäftigung und hohem Einkommen erreicht die Schwelle [CHF 28'800] leicht. Gemäss BS übersteigt die Wirkung der potenziell reduzierten negativen Erwerbsanreizen den administrativen Kontrollaufwand bei weitem. Ebenfalls wird ergänzt, dass bei der Berechnung der EL zur AHV oder IV das hypothetische Einkommen von erwerbsfähigen Ehegatten der Rentenbezüger oder von Teilrentnern im Rahmen ihrer Resterwerbsfähigkeit bereits Anwendung findet und sich dies bewährt hat.

Auch Comparis findet die negativen Erwerbsanreize störend, hat aber Verständnis dafür, dass aus Verhältnismässigkeit des Prüfaufwands lediglich die Steuerveranlagung massgebend ist. Ein solcher Fehlanreiz besteht nicht nur bei der PV, sondern auch bei anderen Sozialleistungen wie Kitagebühren. Comparis unterscheidet einerseits zwischen kurzfristigen und langfristigen Fehlanreizen. Kurzfristig besteht der Anreiz weniger zu verdienen, um mehr PV zu erhalten. Langfristig entsteht dadurch eine gesellschaftliche Problematik, dass die Generation, welche heute optimiert und weniger verdient, künftig weniger Vermögen für die Altersvorsorge besitzt. Auch aus staatlicher Sicht ist dies problematisch, insbesondere aufgrund des Fachkräftemangels. Aus gesellschaftlicher Sicht besteht hierzu ein grundsätzliches Problem, die PV sind nur ein Teilaspekt davon.

Economiesuisse findet den Ansatz des hypothetischen Einkommens interessant. Er sollte allerdings nur Anwendung finden, wenn der einzelne Bürger eine Leistung ggü. dem Staat geltend machen will. Umgekehrt, wenn der Staat etwas vom Bürger will (z. B. mehr Steuern bezahlen, auf den freiwilligen Arbeitsverzicht), dann nicht.

Das BAG und santésuisse halten sich zurück bei der Ausgestaltung der IPV-Kriterien, da dies im Verantwortungsbereich der Kantone liegt.

4.2.4 Verwendung soziodemografischer Daten

Wie in Abschnitt 3.2 ausgeführt, wurde eine schriftliche E-Mailumfrage bei 26 Kantonsvertretenden zur Verwendung soziodemografischer Daten beim IPV-Prozess durchgeführt. Die Frage lautete: «*Werden in Ihrem Kanton neben Einkommen, Alter und Geschlecht weitere soziodemografische Daten erhoben (z. B. Beruf und Höhe des Beschäftigungsgrads)? Wenn ja, wird dies ausgewertet?*». 19 Kantone nahmen Stellung zur Anfrage.

Es zeigte sich, dass:

- Eine Mehrheit von 16 Kantonen erhebt keine zusätzlichen soziodemografischen Daten.
- BS erhebt sowohl Beruf als auch Beschäftigungsgrad zur Prüfung des hypothetischen Einkommens. Es findet keine Auswertung der Daten statt.
- BE erhebt den Beruf bei manuellen Anträgen (95 % der Fälle sind automatisch verarbeitet ohne Abfrage nach dem Beruf). Es findet keine Auswertung der Daten statt.
- Neuchâtel erhebt den Beschäftigungsgrad. Ein Anrechnen bei freiwilligem Arbeitsverzicht ist möglich. Es findet keine Auswertung der Daten statt.

Die Resultate sind ebenfalls in der Übersicht der kantonalen IPV-Systeme 2023 in Anhang 5 (Anhang Tabelle H) ersichtlich.

In den Kantonen ZH, LU und AR sind für die Prüfung des IPV-Anspruchs nur wenige Parameter relevant, darunter das massgebende Einkommen, die Haushaltszusammensetzung (u. a. Kinder und Zivilstand) und etwaige andere Sozialleistungen. Gemäss der aktuellen gesetzlichen Grundlage werden nur die statistischen Informationen erhoben, die auch für das BAG notwendig sind.

Der Kanton AR merkt an, dass entweder eine einfache Systemausgestaltung mit Risiko auf Auszahlung an Nicht-Bedürftige besteht oder ein differenziertes System gestaltet

wird, welches entsprechend einen höheren administrativen Aufwand erfordert. AR wendet Ersteres an. Die Analyse in AR erfolgt primär im Rahmen des PV-Monitorings des BAG.

Der Kanton BS verfügt bedingt durch das ausführlichere Antragsformular [notwendig zur Bestimmung des hypothetischen Einkommens] über eine grössere Zahl an Informationen zur beantragenden Person wie die Berufsbezeichnung sowie der Beschäftigungsgrad. Eine erweiterte Analyse, z. B. welche Berufsgruppe insbesondere erhöhten IPV-Bedarf hat, wird aus Ressourcengründen nicht erstellt.

Der Kanton LU merkt an, dass eine vertiefte Analyse der Bezügerstruktur qualifizierte Aussagen ermöglichen würde. Zu diesem Zweck könnte eine Analyse der Personenstrukturen über einen Zeitraum von zwei Jahren als Versuch durchgeführt werden. Allerdings bedarf es hierfür der aktiven Zustimmung der beziehenden Personen.

Gemäss santésuisse ist aus technischer Sicht der Informationsfluss zur IPV zwischen Versicherern und Kantonen mittels elektronischem Datenaustausch bereits seit 2012 etabliert. Kantone haben dadurch die Möglichkeit einzelne Versicherungsdaten eines PV-Bezügers bei dessen Versicherung zu erfragen. Der Wohnkanton (des PV-Bezügers) kann digital eine Anfrage bezüglich antragsstellende Person absetzen. Auf Basis dieser liefern die Versicherer Informationen, welche die bewilligte Prämie des BAG (sog. Tarifprämie), die entsprechende Information zur Grundversicherung, die Franchisen-Höhe sowie den Wohnort des Versicherten umfassen.

4.2.5 Verminderung der Heiratsstrafe

In den Kantonen AR, ZH und LU wird bei Konkubinatspaaren der IPV-Anspruch separat geprüft. Dadurch wird auf die Steuerdaten zurückgegriffen, die separat veranlagt wurden. Eine IPV-Heiratsstrafe kann nicht ausgeschlossen werden. Begründet wird der separate Prüfungsvorgang in AR mit dem potenziell zusätzlichen Aufwand für die Feststellung von Konkubinatspaaren. Der Kanton AR spricht allerdings an, dass bei der aktuellen Umsetzung des neuen Kinderbetreuungsgesetzes die Einkommen von Konkubinatspaaren (mind. ein Kind) kumuliert betrachtet werden.

Im Kanton LU existiert eine Empfehlung einer Fachgruppe, wonach Konkubinatspaare mit Kindern gemeinsam für steuerliche Zwecke berechnet werden sollten. Die Empfehlung wird derzeit nicht prioritär behandelt und bedürfte einer rechtlichen Grundlage zu deren Umsetzung. Eine quantitative Analyse im Kanton LU ergab, dass die Anzahl Nutzniesser des derzeitigen Status quo überschaubar sei.

Der Kanton BS behandelt Konkubinatspaare als eine Haushaltseinheit, sofern mind. ein Kind im Haushalt lebt oder das Paar mind. fünf Jahre zusammenlebt.

4.2.6 Plafonierung und Einführung AVM-Bonus

Gemäss den interviewten Kantonsvertreter BS und LU bzw. Vertreter der SVA ZH, verfügen diese Kantone über eine gesetzliche Grundlage, welche den IPV-Anspruch auf die tatsächlich geschuldete OKP-Jahresprämie beschränkt. AR kennt hingegen keine Plafonierung, nennt dies aber eine Massnahme, die in naher Zukunft angegangen wird. Die exakten Gründe für die fehlende Gesetzesgrundlage sind den Interviewpartnern ad hoc nicht bekannt. Als mutmassliche Erklärung werden Effizienzgründe und die kleine Anzahl Betroffener genannt. Ein anderer Grund könnte sein, dass gewollt Personen mit höherer Wahlfranchise von einem kleinen Gewinn profitieren, da insbesondere eine höhere Franchise mit einem erhöhten Risiko zur Selbstbeteiligung verbunden ist.

Santésuisse merkt ebenfalls an, dass eine gesetzliche Grundlage im Kanton bestehen muss. Die Praktikabilität einer Plafonierung der IPV sei technisch kein Problem. Das Volumen solcher «reinen IPV» sei überschaubar, ein «Gewinn» wurde bis zur EL-Gesetzesreform primär mit der «PV-EL» gemacht.

Der Kanton BS merkt trotz vorhandener Gesetzesgrundlage an, dass mit einer Plafonierung der Anreiz für alternative Versicherungsmodelle (AVM) wegfallen könnte. Ein mögliches Anreizinstrument für AVM ist ein Bonus-System wie es der Kanton BS bereits kennt. Unter AVM fallen alle Modelle, die nicht dem Standardmodell entsprechen. Die Prüfung bzgl. IPV-Bonus erfolgt anhand der eingereichten Krankenversicherungspolice. Seit Einführung dieses Bonussystems 2018, ist der Anteil der PV-Beziehenden mit AVM von 70 auf 85 % gestiegen. Ebenfalls wird im Interview darauf hingewiesen, dass der AVM-Bonus nichts mit der Höhe der Wahlfranchise gemein hat. Es soll kein Anreiz für hohe Franchisen generiert werden. Personen mit knappem Budget und tieferen Risikofähigkeit wird die Grundfranchise empfohlen.

Auch der SGB bemängelt den Anreizverlust ggü. AVM bei der Plafonierung. Gegenüber einem Bonus bestehen Vorbehalte, da die Qualität der AVM nicht überall dieselbe ist wie beim Grundmodell und diese bei einkommensschwachen Haushalten entscheidend ist.

Der Kanton LU hält ein Bonus-Modell für prüfenswert, insbesondere aufgrund der Möglichkeit, auf ein praktisches Beispiel aus BS zurückzugreifen und mögliche Fehlanreize anzugehen. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass ein solches Modell negative Auswirkungen auf einkommensschwache Personengruppen haben kann. Insbesondere für

Menschen im Tieflohnbereich könnte ein Bonus-Modell keinen Anreiz darstellen. Es ist denkbar, dass Fehlanreize vorhanden sind und dadurch Personen unbewusst zum Versicherungswechsel geleitet werden. Die eingeschränkte Arztwahl als Konsequenz des AVM-Bonus und deren Regeln, wie die erste Kontaktaufnahme per Hotline bei Telmed oder das Aufsuchen einer Gruppenpraxis bei HMO, könnten diesen Personengruppen nicht bewusst sein. Das Anreizmodell erscheint für sachkundige Menschen sinnvoll, die Zeit für den Vergleich aufwenden.

Comparis und economiesuisse finden ein Bonussystem prüfenswert. Comparis stört sich am Umstand, dass Personen mittels IPV u. U. einen Gewinn machen können. Das sollten die Kantone unterbinden.

4.2.7 Austausch unter den Kantonen bzgl. Systemausgestaltung

Gemäss telefonischer Kontaktaufnahme (vor dem Interview mit LU) mit der Ausgleichskasse LU (persönliche Kommunikation, 18. April 2023) wird eine Abstimmung unter den Kantonen aus politischen Gründen nicht angestrebt, wenngleich aus operativer Sicht eine Vereinheitlichung wünschenswert wäre. Gemäss kantonaler Vertretung von LU eignet sich die GDK-Synopsis für eine Vergleichbarkeit unter den Kantonen. Die entscheidende Frage sei jedoch, ob ein Auftrag zur Zusammenarbeit mit Drittkantonen oder zumindest für ein Systemvergleich besteht oder nicht. Die Verwaltung könne sich keine eigenen Aufträge geben. Insbesondere die mögliche Annahme eines GGV zur PEI könnte einen Kanton dazu bringen, sein System weiter zu optimieren. Der Kanton LU kann sich vorstellen, dass, wegen des fehlenden Verwaltungsauftrags und dem erhöhten Interesse an Systemoptimierung (infolge des GGV), ein vertiefter Quervergleich zur Systemausgestaltung vom BAG angestossen werden könnte.

Comparis merkt an, dass die Masterarbeit und der Ansatz, verschiedene Systeme vergleichend zu betrachten, als spannend empfunden werden. Der Föderalismus eignet sich dazu, vom Besten zu lernen. Nur wird dies in der Praxis oft nicht gemacht. Im Gegenteil. Es wird nach Ausreden gesucht, warum gerade nicht die gleiche Vorgehensweise wie in einem anderen Kanton gewählt wird.

4.2.8 Entwicklung personeller Aufwand

Der Kanton LU merkt an, dass Personal im Gleichschritt mit dem Bevölkerungswachstum entwickeln solle. Das wird in LU erfüllt.

Im Kanton AR blieb der personelle Aufwand in den vergangenen Jahren auf gleichem Niveau.

Im Kanton BS hielten sich die steigenden gesetzliche Anforderungen und der automatisierte Ablauf ungefähr die Waage. Einerseits sind die gesetzlichen Anforderungen mit dem hypothetischem Einkommen (siehe Abschnitt 4.2.3) und AVM-Bonus (siehe Abschnitt 4.2.6) gestiegen. Andererseits wird ein automatisierter Ablauf bei der Berechnung des IPV-Anspruchs soweit möglich bereits umgesetzt. So ist ein jährlich wiederkehrendes Beantragen der IPV nicht vorgesehen. Wer einmal Anspruch hatte, wird in den Folgejahren automatisch neu berechnet. Die wiederkehrende Berechnung erfolgt vollautomatisiert auf Basis der aktualisierten Steuerveranlagung. Dieser Prozess dauert an, bis die Voraussetzungen IPV nicht mehr erfüllt sind. Die Anzahl Fälle je Vollzeitäquivalent blieb näherungsweise gleich. Eine Personalaufstockung erfolgte durch die vier zusätzlich eingeführten Einkommensgruppen 2018, welche die Anzahl PV-Beziehenden um ca. 10 % erhöhte. Gemäss Interviewpartner liegt der personelle Aufwand insgesamt zwischen 3 und 5 % der ausbezahlten Beiträgen. Im Vergleich zu den IPV, welche verteilt werden, ist der Personalaufwand vertretbar. Darüber hinaus kann die festgestellte Einkommensgruppe für andere Sozialleistungen verwendet werden (z. B. Kita-Beiträge oder Spitex-Beiträge).

Anders präsentiert sich die Situation im Kanton ZH. Bei der SVA ZH hat sich der personelle Aufwand aufgrund des umfassenden Systemwechsels 2019 erhöht. Die Anzahl Mitarbeitenden stieg von rund 18 Mitarbeitenden im Jahr 2018 auf knapp 50 Mitarbeitende im Jahr 2023. Diese Zunahme hat mehrere Gründe. Mit der Gesetzesrevision wurde der SVA ZH die Prüfung sämtlicher IPV-Anträge übertragen. Zuvor waren auch die Gemeinden bzw. Städte am Prüfprozess beteiligt. Darüber hinaus hat sich der administrative Bearbeitungsaufwand aufgrund des Systemwechsels erhöht, da ein zweistufiger Prüfprozess (provisorische und definitive Berechnung) eingeführt wurde (siehe Abschnitt 4.2.2). Zuvor wurde nur eine Berechnung durchgeführt. Zusätzlich werden die durch das neue System bedingten Unklarheiten seitens der Kunden und die gestiegene Komplexität als Gründe für den Anstieg genannt. Es wird auch darauf hingewiesen, dass eine gewisse Komplexität in der Systemausgestaltung erforderlich ist, um den unterschiedlichen Lebenssituationen und Lebensformen wie Konkubinats- und Patchworkfamilien gerecht zu werden. Eine einfache Lösung würde der heutigen Vielfalt widersprechen.

Comparis sieht Parallelen zur Steuerveranlagung. Die Kriterien können bei der Besteuerung detaillierter gestaltet werden, um eine höhere Gerechtigkeit zu erreichen. Umgekehrt

wird dadurch auch ein höheres Wissen des Bürgers vorausgesetzt. Es wird die Vermutung geäußert, dass mehr Kriterien bei der IPV nicht unbedingt zu mehr Gerechtigkeit führen. Begründet wird dies, weil den Beziehenden allenfalls das notwendige Wissen über die IPV resp. über das komplexere System fehlt. Es ist eine Gratwanderung zwischen verhältnismässigem staatlichem Handeln und Gerechtigkeit, was keine exakte Wissenschaft ist.

Aus Sicht von *economiesuisse* ist ein bürokratischer Mehraufwand zu verhindern und die Prüfung nach dem Pareto-Prinzip zu gestalten. Es wird immer Versicherte geben, die ungerechtfertigt vom System profitieren. Mittels gezielten Stichproben und entsprechenden Bussen könne schon viel erreicht werden.

4.2.9 Harmonisierung der Sozialleistungen

Der Kanton LU betont, dass die unterschiedliche Einkommensdefinition je Sozialleistung ein Problemfeld darstellt, das aus Staats- und Bevölkerungssicht noch grosses Potenzial aufweist. Als Beispiel werden die IPV, die Kinderbetreuung, die Alimentenbevorschussung oder der Steuererlass genannt, bei welchen der Staat je nach Leistung das massgebliche Einkommen unterschiedlich beurteilt. Aus Sicht des Leistungsbezügers wird er jedes Mal anders behandelt und je Sozialgefäss ist ein separates Beantragen auf Leistung notwendig. LU merkt an, dass insbesondere BS ein interessantes Modell bereits anwendet. BS hat alle Leistungen aufeinander abgestimmt. Es wird mit einem einheitlichen Einkommen innerhalb eines Systems operiert. In LU sind die einzelnen Gefässe immer noch stark fragmentiert. Dadurch werden politische Diskussionen für jede einzelne Leistung geführt. Mittels gesetzlicher Harmonisierung der Sozialleistungen könnte einerseits die Durchgängigkeit für den Kunden gewährleistet werden, andererseits würde der administrative Aufwand aufgrund von Synergieeffekten unter den behördlichen Abteilungen besser verteilt werden.

Der Kanton AR ist aktuell an der Umsetzung des neuen Kinderbetreuungsgesetzes. Eltern erhalten, je nach massgebendem Einkommen, Beiträge an die Kosten, die sie für die ausserfamiliäre Kinderbetreuung aufwenden müssen. Es lässt sich eine gewisse Harmonisierung erkennen, da das massgebliche Einkommen analog zur PV-Systematik berechnet werden (Ausnahme: Konkubinate).

Der Kanton BS merkt an, dass sich dieses System seit Einführung des Harmonisierungsgesetzes im Jahr 2009 bewährt hat. Dadurch konnte der entstehende Personalaufwand für die Ermittlung des massgebenden Einkommens und Prüfung des PV-Anspruchs auch für

andere Sozialleistungen genutzt werden (siehe Abschnitt 4.2.8). Aus Kundensicht wurde ein durchgängiges System über mehrere Sozialleistungen hinweg sichergestellt. BS orientierte sich bei der Ausarbeitung des Gesetzes am ATSG²⁰ auf Bundesebene, welches formell Sozialleistungen definiert und harmonisiert wie z. B. was fällt unter Krankheit, wer hat Anspruch etc.

²⁰ Bundesgesetz über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts

5 Diskussion

Im folgenden Kapitel werden die in Kapitel 4 beschriebenen Ergebnisse den identifizierten Herausforderungen aus der Literaturrecherche gegenübergestellt und kritisch gewürdigt sowie interpretiert. Indirekt werden auch bereits Teile der Forschungsfragen beantwortet.

Zunächst wird auf die budgetären und verhaltensorientierten Kriterien für eine zielgerichtete Prämienverbilligungen eingegangen. Konkret sollen die in Kapitel 2 identifizierten Herausforderungen mit der Praxis abgeglichen, gewichtet (verstärken, abschwächen) und allenfalls überarbeitet werden. Darauffolgend werden daraus Empfehlungen und Grundsätze für die Ausgestaltung der IPV abgeleitet. Die Struktur lehnt sich an die definierten zwei Hauptkategorien und Unterkategorien aus Kapitel 4 an. Abschliessend wird die gewählte Methodik beurteilt und die Arbeit hinsichtlich Gütekriterien reflektiert.

5.1 Kriterien budgetäre Sicht

Folgend werden die Inhalte aus den einzelnen Gesprächen zur Budgetierung bzw. zur Finanzierung des PV-Systems und deren Relevanz hinsichtlich Forschungsfragen interpretiert.

5.1.1 Finanzierung Bund und Kantone

Nach Wahrnehmung des Autors deckten sich die geäusserten Standpunkte der Kantone nicht vollumfänglich mit den Vernehmlassungsantworten zur Botschaft GGV. Die darin kundgetane ablehnende Haltung der Kantone ggü. einer stärkeren finanziellen Kantonsbeteiligung wurde in den Interviews nicht wahrgenommen. Eine Erklärung für diesen Umstand wäre, dass das Gespräch mit Fachleuten aus den Kantonen und nicht mit politischen Entscheidungsträgern geführt wurde.

Der Kanton LU findet die Systematik des GGV als Anreizmodell interessant. Insbesondere die Kopplung an ein Wirkungsziel setzt Anreize, das System zu optimieren und möglichst zielgenau zu verbilligen. Dieser Zusammenhang deckt sich mit der Feststellung aus der Literaturrecherche (siehe Abschnitt 2.4.3).

Der Kanton BS bemängelt am jetzigen NFA-System, dass der Bundesbeitrag völlig unabhängig von der Prämienhöhe des Kantons ausbezahlt wird. Das frühere Finanzierungssystem vor NFA (Bundesbeitrag abhängig vom Kantonsbeitrag) wäre wünschenswert. Diese Haltung von BS war im Kontext der schweizweit höchsten OKP-Prämien erwartbar. Im früheren System hatte BS mehr von den Bundesbeiträgen profitiert. Gemäss BS

haben Kantone seit NFA tendenziell weniger Anreiz, PV-Erhöhungen zu machen. Dies deckt sich mit der Feststellung aus der Literaturrecherche (siehe Abschnitte 2.3.2 und 2.3.3).

Die Positionen zu den Einflussmöglichkeiten der Kantone auf die Gesundheitskosten zwischen BAG und Kantonen gingen erwartungsgemäss diametral auseinander. So sehen die Kantone den Bund mit KVG und KVV (bei Leistungskatalog, Arzneimittelpreise, freie Arztwahl) in der Pflicht. Das BAG (und santésuisse) seinerseits sieht Potenzial für Kosteneinsparungen auf Kantonsebene, z. B. bei der Spitalplanung.

Sowohl *economiesuisse* als auch der SGB sind ggü. dem indirekten GGV kritisch eingestellt, weil lediglich der finanzielle Mindestanteil eines Kantons festgehalten wird. Ein konkretes Sozialziel ist nicht vorgegeben. Nach Ansicht des Autors ist ein direktes Sozialziel tatsächlich nicht festgehalten. Allerdings wird als eine Art Wirkungsziel indirekt die Prämienbelastung der untersten 40 % der Einkommen als (mit-) entscheidender Parameter für die Bestimmung des Mindestanteils herangezogen.

In den Gesprächen mit *Comparis* und *economiesuisse* wurden Lösungsvorschläge diskutiert, bei denen eine höhere Finanzierungsbeteiligung der Kantone vorgesehen ist und als Folge der Bund andere Bereiche finanzieren soll. Im Interview war aber auch eine gewisse Ambivalenz zum «richtigen PV-Beteiligungsschlüssel» resp. zur «richtigen PV-Lösung» feststellbar, da beide Akteure den eingeschränkten politischen Gestaltungsspielraum für eine finanzielle Entflechtung kennen.

Die Beteiligungsfrage hatte unter den interviewten Experten erwartungsgemäss eine hohe Relevanz. Besonders der anreizbasierte Mechanismus des GGV wurde in den Interviews herausgestrichen. Der Autor sieht im GGV oder in einer daran angelehnten Form Chancen, die IPV sowohl aus budgetärer und als auch wirkungsorientierter Sicht zielgerichteter auszugestalten. Auch scheint dieser Vorschlag zurzeit am aussichtsreichsten als politischer Kompromiss zur PEI. Entsprechend soll daraus eine Handlungsempfehlung abgeleitet werden.

5.1.2 Kommunikationszeitpunkt Bundesbeitrag an Kantone

Die Interviews mit den Kantonen AR und LU haben gezeigt, dass der Kommunikationszeitpunkt des Bundesbeitrags im Herbst die Budgetplanung erschwert. Es wird zwar ein provisorischer Betrag bereits früher kommuniziert, dieser sei aber teilweise stark abweichend vom definitiven Betrag.

Das BAG begründet die späte Kommunikation damit, dass die Durchschnittsprämien des Folgejahrs nicht früher feststellbar sind. Diese Durchschnittsprämien sind wesentlicher Bestandteil der Formel zur Bestimmung der OKP-Bruttokosten und des Bundesbeitrags (VPVK). Bei Annahme des GGv wäre es auch im Interesse des BAG, den zeitlichen Aspekt bestmöglich auszugestalten.

Nach Ansicht des Autors dürfte bei einer möglichen künftigen Mindestbeteiligung der Kantone die Relevanz der Kommunikation bzgl. Höhe des Bundesbeitrags und des Mindest-Kantonsbeitrags zunehmen. Für die Ausgestaltung einer zielgerichteten IPV wird der Kommunikationszeitpunkt als untergeordnet betrachtet, da sich die Kantone mit der Situation arrangiert haben und eine frühere Kommunikation eine Revision der Formel zur Folge hätte. Daher wird der Kommunikationszeitpunkt nicht separat als Handlungsempfehlung aufgenommen.

5.1.3 Finanzierung Kanton und Gemeinde

Wie in Abschnitt 2.6.2 dargelegt, könnten Anhörungs- oder Mitbestimmungspflichten ggü. den Gemeinden zu einer Trägheit des PV-Systems führen, da Veränderungen gescheut werden und Entscheidungsprozesse sich verlängern. Diese Darstellung konnte das Interview mit dem Kanton LU nicht bestätigen. So musste in LU, auch infolge BGE, in der Vergangenheit mehrere Anpassungen am IPV-System vorgenommen werden.

Es stellte sich aber heraus, dass der Zeitraum zur Erfüllung der Anhörungspflicht nicht optimal gestaltet werden kann. Da der Kantonsbeitrag wesentlich vom im Herbst veröffentlichten Bundesbeitrag abhängt, ist das Zeitfenster für die Vernehmlassung mit den Gemeinden äusserst kurz gehalten. Dieser Umstand kann bei dieser komplexen Materie als suboptimal angesehen werden, insbesondere dann, wenn auf Gemeindeebene die Entscheidungsträger wechseln.

Die Mitfinanzierung ist in LU demokratisch gewollt. Nach Wahrnehmung des Autors verursacht der Prozess für den Kanton sowie für die Gemeinden einen beträchtlichen Mehraufwand. Als Handlungsempfehlung ist zu prüfen, ob eine Beteiligung der Gemeinden sinnvoll ist oder ob eine anderweitige Kompensationszahlung der Gemeinden zielführender erscheint.

5.1.4 PV als gebundene Ausgabe

Wie in Abschnitt 2.6.3 dargelegt, ist der PV-Kantonsbeitrag auf Bundesebene bisher nicht geregelt. Die Mehrheit der Kantone hat gesetzlich keine gebundene Ausgabe explizit

vorgesehen. Die Interviews zeigten, dass finanzpolitisch einer solchen Bindung (mit Ausnahme des SGB) eher kritisch gegenübergestanden wird.

Für *economiesuisse* würde eine Bindung dann Sinn machen, wenn sie direkt mit Sozialzielen verknüpft würde.

Die Kantone BS und AR kennen keine gesetzlich fixierte Werte. Der PV-Beitrag entwickelt sich aber entlang der Prämienentwicklungen.

Der Kanton LU hat seit 2020 gesetzliche Bestimmungen zum PV-Budget. Einerseits, dass die PV auch in budgetlosem Zustand ausbezahlt wird und andererseits, dass mind. das Vorjahresniveau an PV bezahlt werden muss. Das Einsparpotenzial bei der PV wird dadurch stark limitiert. PV-Senkungen werden infolgedessen bei sinkender Prämienentwicklung verhindert, was nach Ansicht des Autors die Zielrichtung nicht fördert. Ebenfalls könnte die Budget-Regel zur Erhaltung des Vorjahresniveaus verursachen, dass Erhöhungen restriktiver gehandhabt werden.

Als Handlungsempfehlung ist zu prüfen, ob eine gebundene Ausgabe resp. die Höhe des PV-Budgets anhand gesetzlich fix indizierter Werte sinnvoll ist. Grundsätzlich wird die Entwicklung anhand der Prämienentwicklung als zielführend angesehen.

5.1.5 Umgang mit Budget (Über- und Unterschreitung)

Innerhalb der Literaturrecherche wurde der Umgang mit Unter- und Überschreitungen des Budgets nur am Rande betrachtet (siehe Abschnitt 2.8.6).

Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass die untersuchten Kantone diesbezüglich unterschiedliche Ausgangslagen vorweisen und es bisher sowohl zu Budgetüber- als auch Unterschreitungen kam. Der Kanton LU hat seit der Gesetzesrevision 2020 einen anderen Umgang mit dem Budget. Seither orientieren sich die Anspruchskriterien nicht mehr explizit am genehmigten Budget, sondern die Priorität liegt auf der Einhaltung der definierten Sozialziele, zu denen u. a. gehört, dass 25 % der Bevölkerung PV erhalten sollen. D. h. die Sozialziele haben in LU grösseres Gewicht erhalten und die Regierung nimmt eine Budgetverfehlung seither in Kauf. Nach Ansicht des Autors könnte von einem Paradigmenwechsel gesprochen werden. Der SGB spricht an, dass die kantonalen PV-Budgets oftmals nicht ausgeschöpft wurden. Nach den Eindrücken der Interviews muss dies aus Sicht des Autors nicht zwingend ein problematischer Befund sein. Je nach Budgetausgestaltung könnte z. B. bewusst konservativ budgetiert werden. Das bedeutet, eine mutmasslich höhere PV-Ausgabe als der Erfahrungswert wird budgetiert. Auch hat sich

gezeigt, dass der provisorische Bundesbeitrag die PV-Budgetierung erschwert resp. deren Höhe etwas relativiert.

Auf eine Handlungsempfehlung wird verzichtet, da der Umgang mit dem PV-Budget kantonale unterschiedlich ist und dies letztlich mit der Nachfrage nach Gesundheitsleistungen der Versicherten und der kantonalen Prämien einhergeht. Des Weiteren scheint der kantonale Umgang zu funktionieren und ein erhebliches Problemfeld ist nicht auszumachen.

5.1.6 Regelung budgetloser Zustand und Zeitpunkt Budgetdebatte

Unter Berücksichtigung der Experteninterviews scheinen die Budgetdebatten spezifisch zum PV-Voranschlag und das Risiko eines budgetlosen Zustands in den untersuchten Kantonen kein erhebliches Problemfeld zu sein.

Der Kanton LU war auf diesen Fall nicht optimal vorbereitet. Als Folge dessen werden seither die PV-Mittel auch im budgetlosen Zustand ausbezahlt und die Budgetdebatte wurde vom Dezember in den Oktober vorverlegt.

Der Fall LU hat gezeigt, dass zumindest ein Bewusstsein für den Umgang mit einem budgetlosen Zustand angezeigt wäre. Daher wird vom Studienautor ein Denkanstoss auf Basis des Kantons Luzern ausgearbeitet, welcher keiner effektiven Empfehlung entspricht.

5.1.7 IPV der richtige Ansatz?

Eine Forschungsfrage vorliegender Masterarbeit lautet „Ist das Konzept IPV der richtige Ansatz oder braucht es eine andere Form der Finanzierung der OKP-Prämien?“

Diese Frage wurde auch an einzelne Interviewpartner gestellt. Grundsätzlich endete die Diskussion bei allen in der Frage, ob als Alternative zur geltenden Kopfprämie einkommensabhängige Prämien eine sinnvolle Lösung darstellen. Erwartungsgemäss kristallisierten sich zwei Lager heraus: Gemäss der *persönlichen Meinung* der santésuisse Interviewpartner wird bevorzugt am jetzigen System mit Kopfprämien und IPV festgehalten. Dies wird begründet, weil sich die Prämien nicht am Einkommen bemessen, sondern an den Gesundheitskosten orientieren. Die Finanzierung der OKP-Gesundheitskosten wäre nicht mehr sichergestellt. Zudem wurden praktische Umsetzungsbedenken geäussert. Bezüglich IPV sei es störend, dass damit Kostensteigerungen politisch legitimiert werden.

Der SGB präferiert grundsätzlich einkommensabhängige Prämien. Politstrategisch scheint die IPV aber erfolgsversprechender, da dieses Instrument bereits etabliert ist. Bei

der IPV werden ausserdem zwei wesentliche Umverteilungseffekte genannt: Einerseits wird sie aus einkommensabhängigen Steuern finanziert und andererseits werden die Verbilligungen auch einkommensabhängig wieder ausbezahlt. Sofern die IPV wirksam ausgestaltet ist, scheint sie aus Sicht des Autors ein probates Instrument zu sein, um Umverteilung zu betreiben bzw. Gerechtigkeitsfragen zu lösen.

Comparis sieht das Fortbestehen des Konzepts Kopfprämie innerhalb einer Sozialversicherung kritischer. Sofern der Bevölkerungsanteil der PV-abhängigen Versicherten steigt, schaffe sich die Kopfprämie schleichend selbst ab. Ein ideologiegetriebenes Festhalten bis „bis zum Gehnichtmehr“ ist nicht angezeigt. Als Grund wird der ansteigende Aufwand für dessen Weiterbestehen in Form der IPV genannt. Eine einkommensabhängige Prämie wird nicht verneint.

Für den Studienautor scheint eine explizite Handlungsempfehlung zu dieser Frage nicht angebracht. Vielmehr soll die Beantwortung der Forschungsfrage in das Fazit einfließen.

5.2 Kriterien verhaltensorientierte Sicht

Folgend werden die relevanten Inhalte aus den einzelnen Gesprächen zur Budgetierung bzw. zur Finanzierung des PV-Systems interpretiert und deren Relevanz eingeordnet.

5.2.1 Schwelleneffekte

Wie sich in den Interviews zeigte, sind sich die Kantone der Schwelleneffekt-Problematik bewusst resp. wurden Massnahmen ergriffen, diese zu minimieren. Die Aussagen der Experten stützen die Studie von Ehrler et al. (2012a).

Die Mehrheit der befragten Kantone bevorzugt bzw. wendet ein stufenloses Berechnungsmodell an. Als Ausnahme wendet der Kanton BS nach wie vor ein Stufenmodell an. Als Vorteil der Einkommensgruppen wird die Vergleichbarkeit verschiedener Haushaltsgrössen und -typen nach deren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit genannt. Ebenfalls können diese PV-Gruppeneinteilungen für Ansprüche anderer Sozialleistungen verwendet werden.

Das Ausmass von Schwelleneffekten in den befragten Kantonen scheint überschaubar. Die genannten Vorteile von BS können als legitimes Argument für das Weiterbestehen von Stufenmodellen angesehen werden. Dies wird in der Empfehlung berücksichtigt.

5.2.2 Abbilden der aktuellen Einkommenssituation

Wie in Abschnitt 2.7.2 ausgeführt, haben die Kantone gemäss Art. 65 Abs. 3 KVG bei der IPV-Anspruchsprüfung «die aktuellsten Einkommensverhältnisse zu berücksichtigen». Die Auslegung, was den «aktuellsten Verhältnissen» entspricht, obliegt den Kantonen. Die Mehrheit stützt sich auf die definitiv veranlagten Steuerdaten vom Vorvorjahr. Die Resultate der Interviews bewiesen die Heterogenität der Auslegung.

Aktuellere Steuerdaten als das Vorvorjahr zu verwenden, wird grundsätzlich von den befragten Kantonen nicht abgelehnt. Die Verbindlichkeit der definitiven Steuerdaten vom Vorvorjahr und die operative Machbarkeit werden aber höher gewichtet. Auch wird die systemgenerierte Planungsunsicherheit der Versicherten bedingt durch mögliche Rückzahlungen bemängelt. Hingegen scheint das Verwenden von aktuelleren Einkommensdaten sinnvoll, sofern andere Sozialleistungen auch auf Basis solcher operieren. Der Kanton ZH als bevölkerungsreichster Kanton beweist, dass eine operative Umsetzung mit aktuelleren Daten möglich ist.

Die Relevanz der Verwendung von aktuellen Einkommensverhältnissen wurde bestätigt. Die operative Umsetzbarkeit soll in der Empfehlung angesprochen werden. Auch wird die Bemerkung zur Verwendung eines systemübergreifenden Einkommens integriert werden.

5.2.3 Negative Erwerbsanreize abbauen mit hypothetischem Einkommen

Wie sich in den Interviews zeigte, sind sich die befragten Interviewpartner der möglichen negativen Erwerbsanreizen bei der IPV bewusst. Der erhöhte Verwaltungsaufwand scheint ein Hauptargument zu sein, welches gegen das Anrechnen des hypothetischen Einkommens spricht. Dies wurde bereits durch Ehrler et al. (2012a, S. 84) festgehalten. Auch lässt sich die Problematik nicht nur bei der IPV, sondern auch bei anderen Sozialleistungen erkennen, wie dies auch Ehrler et al. (2012a, S. 6) anmerkten.

Zusätzlich zur Studie von Ehrler et al. (2012a) wurde darauf hingewiesen, dass vor Einführung des hypothetischen Einkommens eine breite öffentliche Diskussion über dessen Funktionsweise und mögliche Anwendungsausnahmen (z. B. Schwangerschaft) geführt werden müsste.

Der Kanton BS als Anwender des hypothetischen Einkommens hält dem Argument des erhöhten Prüfaufwands entgegen, dass sich dieser in BS in Grenzen hält und vertretbar ist. Die Anzahl Fälle, bei welchen das hypothetische Einkommen angewandt wird, sei

überschaubar. Die Wirkung der potenziell reduzierten negativen Erwerbsanreizen übersteige den administrativen Kontrollaufwand bei weitem.

Die Relevanz von negativen Erwerbsanreizen bei der IPV wurde bestätigt. Eine mögliche Umsetzung mit Beschreibung von Vor- und Nachteilen soll in die Empfehlungen aufgenommen werden. Ein gewisser Effekt auf negative Erwerbsanreize scheint mit blosser Bestehen dieser Regelung, also nicht zwingende Prüfung aller eingereichten PV-Anträge, möglich.

5.2.4 Verwendung soziodemografischer Daten

Wie in Abschnitt 2.7.6 ausgeführt, obliegt es der kantonalen Gesetzgebung, welche Personendaten von den IPV-Beziehenden eingefordert und ausgewertet werden.

Wie sich in der schriftlichen Umfrage bei den Kantonen und in den Interviews gezeigt hat, werden soziodemografische Daten wie Beruf und Höhe des Beschäftigungsgrads oftmals für die Prüfung des IPV-Anspruchs nicht verwendet. Vereinzelt werden solche erhoben, aber nicht systematisch ausgewertet. Die Umfrage bestätigen die Einschätzung von Bütler (2023) (Abschnitt 2.7.3), dass solche Daten bezüglich Subventionen (hier IPV) und Teilzeitbeschäftigung grösstenteils nicht erhoben werden.

Grundsätzlich sind einzig die Einkommens- und Vermögensverhältnisse (d. h. die Zahlen auf Basis der Steuerdaten) entscheidend für die Anspruchsprüfung. Es werden nur die statistischen Informationen erhoben, die auch für das BAG notwendig sind. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass das Risiko der Auszahlung an «Nicht-Bedürftige» in Kauf genommen wird. Auch hier zeigt sich das Spannungsfeld zwischen Einfachheit der Systemgestaltung (moderater Prüfaufwand) und Zielgenauigkeit. Eine vertiefte Analyse der Bezügerstruktur könnte mittels Zustimmung der Beantragenden erwirkt werden.

Der Kanton BS verfügt bedingt durch das Antragsformular resp. die Prüfung auf hypothetisches Einkommen über Informationen zum Grad der Beschäftigung und Beruf.

Das Potenzial zur Verwendung von soziodemografischen Daten scheint noch gross. Eine mögliche Verknüpfung mit Einführung eines hypothetischen Einkommens erscheint sinnvoll, da diese Informationen für dessen Anrechnung relevant sind. Eine entsprechende Empfehlung wird hergeleitet.

5.2.5 Verminderung der Heiratsstrafe

Wie in Abschnitt 2.7.4 beschrieben, sind Ungleichbehandlungen zwischen verheirateten Paaren und Konkubinatspaaren möglich. Wie sich in den Interviews gezeigt hat, sind sich

die Kantone dieser möglichen Ungleichbehandlung bewusst. Die meisten Kantone stützen sich auf die Steuerdaten, welche bei Konkubinatspaaren separat vorliegen. Dadurch ist ein separates Beantragen notwendig. Das Prüfen resp. Feststellen von Konkubinatspaaren würde einen erhöhten administrativen Aufwand auslösen.

Im Kanton LU wurde diese Problematik politisch bereits angestossen und eine Empfehlung ausgesprochen, gemäss welcher Konkubinatspaare mit Kindern gemeinsam einen Antrag stellen sollten. Gemäss Interviewaussage wurde eine quantitative Analyse bzgl. Konkubinatspaaren gemacht. Die Anzahl Konkubinatspaare, die von dieser Ungleichbehandlung profitieren, ist überschaubar.

Der Kanton BS behandelt Konkubinatspaare als eine Haushaltseinheit (kumulierte Einkommen), sofern mindestens ein Kind im Haushalt lebt oder das Paar mindestens fünf Jahre zusammenlebt.

Die Frage der Ungleichbehandlung von Konkubinatspaaren scheint zwar nicht als prioritäres Problemfeld angesehen zu werden, dennoch ist es wichtig, die operative Umsetzbarkeit in der Empfehlung zu diskutieren. Dies ist insbesondere sinnvoll, da bereits neun Kantone ein alternatives Vorgehen für dieses Problem gefunden haben.

5.2.6 Plafonierung und Einführung AVM-Bonus

Wie in Abschnitt 2.7.5 dargestellt, wendet eine Minderheit der Kantone keine Plafonierung bei der IPV an. Grundsätzlich ist in besagten Kantonen ein Anspruch auf eine höhere IPV als die tatsächlich geschuldete OKP-Jahresprämie möglich.

Der Kanton AR gehört zu dieser Gruppe und hat keine gesetzlich verankerte Plafonierung. Als Begründung wird der mögliche zusätzlich administrative Aufwand genannt. Ebenfalls wird die Anwendung auf eine kleine Anzahl Personen geschätzt, konkret Versicherte mit hohen Wahlfranchisen und tiefen Einkommen. Eine Art Entschädigung für das erhöhte Risiko der Selbstbeteiligung sei allenfalls ein Grund für die fehlende Plafonierung im Gesetz.

Eine technische Hürde zur Plafonierung scheint nicht zu bestehen. Allerdings ist der «verhinderte Gewinn» aufgrund einer Plafonierung bei reinen IPV-Beziehenden gemäss *santésuisse* überschaubar.

Der SGB und der Kanton BS sehen als Nachteil der Plafonierung der wegfallende Anreiz für kostengünstige AVM. Ein Weg, diese Anreize aufrechtzuerhalten, ist gemäss BS die Einführung eines AVM-Bonus. IPV-Berechtigte mit AVM erhalten entsprechend eine

leicht höhere IPV im Vergleich zu Beziehenden mit Standardversicherungsmodell. Ein Nudge zur Verwendung von AVM dürfte aus gesundheitspolitischen Gründen sinnvoll sein, um das Kostenwachstum zu bremsen (BAG, 2012, S. 1). Seit Einführung des Bonus 2018 stieg in BS der Anteil von IPV-Beziehenden mit AVM von 70 auf 85 %.

Bezüglich AVM-Bonus wird ein potenzieller einhergehender Fehlanreiz angesprochen: Einkommensschwache Versicherte könnten auf ein AVM wechseln und das Prinzip der eingeschränkten Arztwahl nicht verstehen.

Es lässt sich festhalten, dass «IPV-Gewinne» bei den «reinen IPV-Beziehenden» keine grosse Bedeutung mehr haben, da Plafonierungen bereits in den meisten Kantonen gesetzlich verankert wurden. Ihre volumenmässige Anwendung wird seitens Experten als überschaubar wahrgenommen. Aus kostendämpfenden Gründen scheint der Ansatz des AVM-Bonus interessant. Eine Einführung dieses Bonus würde eine verstärkte Aufklärung der Bevölkerung über die eingeschränkte Arztwahl bedingen. Eine Verknüpfung von Plafonierung und AVM-Bonus als Handlungsempfehlung erscheint sinnvoll, um den Anreiz für kostengünstige OKP-Modelle aufrechtzuerhalten.

5.2.7 Austausch unter den Kantonen bzgl. Systemausgestaltung

Die GDK-Synopsis eignet sich zwar, Systemvergleiche unter den Kantonen anzustellen, eine Systemabstimmung unter den Kantonen scheint gemäss den Interviews politisch, aber nicht opportun zu sein. Aus operativer Sicht wäre dies allerdings wünschenswert. Der GGv zur PEI könnte den Anreiz zur Optimierung erhöhen und infolgedessen einen vertieften Quervergleich der kantonalen Systeme vom BAG anstossen. Ein verstärkter Austausch unter den Kantonen könnte gewinnbringend wirken und eine zielgerichtete IPV unterstützen.

Dieses Problemfeld wurde in der Literaturrecherche in dieser Dimension nicht eruiert. Das Optimierungspotenzial und ein systematischer Quervergleich durch das BAG sollen im Ausblick erwähnt werden.

5.2.8 Entwicklung personeller Aufwand

Die Interviews haben gezeigt, dass bei den Kantonen der personelle Aufwand in den letzten Jahren stabil geblieben ist, u. a. halten sich automatisierte Prozesse und einzelne gesetzliche Mehraufwendungen die Waage. Ausnahme bildet hierzu der Kanton ZH, bei dem sich aufgrund neuer gesetzlicher Bestimmungen bzw. eines umfassenden Systemwechsels der personelle und administrative Aufwand massiv erhöht hat.

Das Spannungsfeld zwischen personellem Aufwand, automatisiertem Prozess und Mass an Zielgenauigkeit der IPV wurde mehrfach direkt oder indirekt seitens Experten genannt. Diese Konstellation der drei Dimensionen scheint eine herausfordernde Gratwanderung zu sein.

Diese Herausforderung wurde in der Literaturrecherche (siehe 2.8.5) in dieser Dimension nicht eruiert. Der Befund dieses Zielkonflikts soll nicht als effektive Empfehlung verwendet werden. Vielmehr soll er als Denkanstoss bei den Handlungsempfehlungen genannt werden.

5.2.9 Harmonisierung der Sozialleistungen

In einzelnen Kantonen zeigt sich, dass je nach Sozialleistung unterschiedliche Einkommensdefinitionen massgeblich sind. Das bedeutet, es existieren teilweise stark fragmentierte Systeme innerhalb eines Kantons. Es fehlt ein integraler Ansatz über alle Sozialsysteme hinweg. Jedes System wird in sich isoliert betrachtet und politische Diskussionen zu jedem einzelnen geführt. Aus Perspektive der Versicherten kann dies einerseits einen enormen Mehraufwand bedeuten, da ein separates Beantragen für jede Sozialleistung notwendig ist. Andererseits wird das massgebende Einkommen je nach Gefäss unterschiedlich berechnet, was das Verständnis der Bevölkerung schmälert.

Der Kanton BS hat seinerseits die Sozialleistungen mittels Harmonisierungsgesetz aufeinander abgestimmt. Ein Vorteil ist die Gleichbehandlung der Bevölkerung, da über alle Sozialleistungen ein standardisiertes Einkommen berechnet wird. Ein durchgängiges System ist dadurch sichergestellt. Weiter lässt sich der administrative Personalaufwand unter den behördlichen Abteilungen besser verteilen.

Dieses Problemfeld und das vorhandene Potenzial wurde in der Literaturrecherche nicht untersucht. Es soll eine separate Handlungsempfehlung daraus abgeleitet werden.

5.3 Handlungsempfehlungen und Grundsätze für die Ausgestaltung einer zielgerichteten IPV

Im Sinne von Praxishilfen und Denkanstössen wurden Grundsätze für die Ausgestaltung der IPV erarbeitet. Bei der Ausarbeitung der Grundsätze wurde auf eine einheitliche Struktur, angelehnt an die Studie von Ehrler et al. (2012a), geachtet. Mit der Formulierung von Grundsätzen wurde den verschiedenen Ausgangslagen in den Kantonen Rechnung getragen, sodass der Handlungsspielraum für Anpassungen an die spezifischen kantonalen Gegebenheiten sichergestellt ist. Die Grundsätze wollen jeweils die

Zielerreichung sowie mögliche Wirkungen aufzeigen und den Kantonen die konkrete Umsetzung überlassen. In den folgenden zwei Abschnitten werden neun Grundsätze zur Erreichung einer zielgerichteten IPV dargelegt, einerseits aus budgetärer Sicht und andererseits aus einer verhaltensorientierten Sicht. Abschliessend wird auf das identifizierte Spannungsfeld innerhalb der IPV eingegangen.

5.3.1 Drei Grundsätze aus budgetärer Sicht

Die Empfehlungen stammen aus bewährten Praktiken ausgewählter Kantone und können andere Kantone unterstützen, ihre PV-Systeme aus Sicht der Finanzierung möglichst zielgerichtet auszugestalten. Die vorliegenden drei Grundsätze aus budgetärer Sicht können einerseits als Basis für Optimierungen einer existierenden Leistung dienen, andererseits können sie eine Orientierungshilfe für die Neuschaffung eines Instruments sein.

5.3.1.1 PV als automatischer Stabilisator mit Berücksichtigung von Finanzierungs- und Wirkungszielen

Grundsatz 1: Budgetierung des kantonalen PV-Beitrags an kantonale Prämienentwicklung OKP koppeln

Die jährlichen PV-Mittel orientieren sich an der Prämienentwicklung und werden anhand einer festgelegten Formel im Sinne eines automatischen Stabilisators bestimmt.

Um ein «Nachhinken» der PV an die Prämienentwicklung zu vermeiden, soll sich die Höhe des kantonalen PV-Beitrag automatisiert an der kantonalen Prämienentwicklung bzw. an den Gesundheitskosten der OKP orientieren. Der jährliche Betrag wird als eine Art automatischer Stabilisator der Prämienentwicklung (konzeptionell angelehnt an den konjunkturstabilisierenden Effekt einer Arbeitslosenversicherung) anhand einer Formel festgelegt. Abbildung 14 illustriert die Verhältnisse, die nachfolgend beschrieben werden.

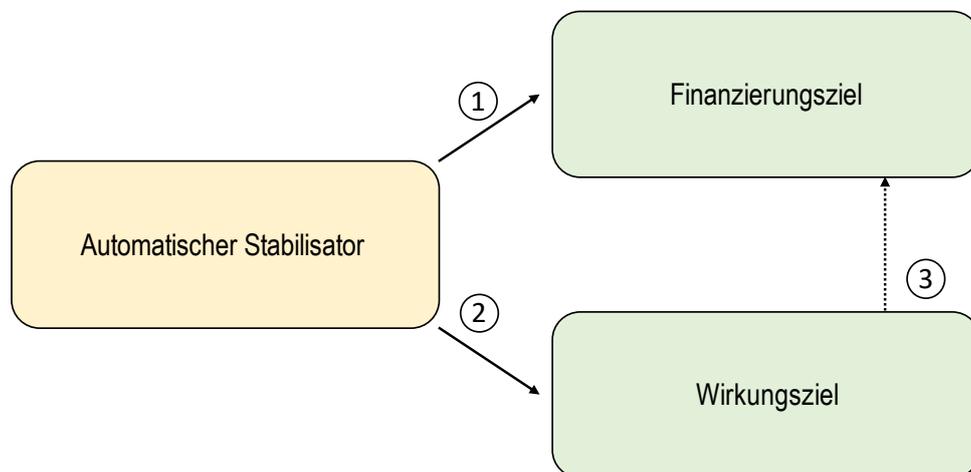


Abbildung 14: Automatischer Stabilisator der PV. Eigene Darstellung.

Die Formel soll zwei Ziele verfolgen: Mittels des Finanzierungsziels (1) sollen die notwendigen Mittel zur Verfügung stehen. Um dies sicherzustellen, ist an den bereits bestehenden Mechanismus auf Bundesebene anzuknüpfen. Konkret werden $x\%$ der kantonalen OKP-Bruttokosten als PV zur Verfügung gestellt. Die kantonalen OKP-Bruttokosten berücksichtigen die durchschnittliche Prämienentwicklung und Kostenbeteiligung im Kanton. Zusätzlich zur Finanzierung sollen die Mittel möglichst zielgerichtet eingesetzt und dadurch grösstmögliche Wirkung entfalten. Deshalb wird ein Wirkungsziel (2) definiert. Dieses regelt, dass die verbleibende Prämienbelastung der $x\%$ untersten Einkommen im Kanton nicht einen zu definierenden Schwellenwert des steuerbaren Einkommens überschreiten soll (verbleibende Prämienbelastung der einkommensschwachen Gruppe nicht grösser als $x\%$ vom steuerbaren Einkommen gemäss Kantonssteuer).

Wird dieser Schwellenwert überschritten (3), ist «als eine Art Sanktionierung» im kommenden Jahr ein grösserer PV-Beitrag bereitzustellen. Die Verfehlung des Wirkungsziels hat die Regierung ggü. dem Parlament schriftlich mit Verbesserungsvorschlägen zu begründen.

Der Mechanismus hat den Zweck, dass die Kantone ihre PV-Systeme bestmöglich optimieren wollen und interkantonale Systemvergleiche interessanter werden. Ebenfalls wird mit einem solchen automatischen Stabilisator eine Entpolitisierung der heutigen diskretionären Ausgestaltung angestrebt. Bei steigenden Prämien erhöht sich der PV-Beitrag, bei sinkenden Prämien hingegen stehen weniger PV zur Verfügung. Der Ort der Verankerung dieser Formeln ist zu überprüfen. Grundsätzlich ist eine explizite Verankerung im Gesetz und damit Handhabung als gebundene Ausgabe wünschenswert.

Der beschriebene automatische Stabilisator ist konzeptionell ähnlich aufgebaut wie der GGV vom Bundesrat (siehe Abschnitt 2.4.3). Ob dieser auf Bundesebene verankert wird und für jeden Kanton gilt, oder ob jeder Kanton eigenständig einen solchen Mechanismus im kantonalen Gesetz bestimmt, ist für die Erreichung einer zielgerichteten PV aus Budgetsicht nebensächlich. Der Vorteil des GGV (Bundesebene) aus Versichertenperspektive wäre der Aspekt der Gleichbehandlung: Die verbleibende Prämienbelastung ($x\%$ vom steuerbaren Einkommen DBG) und Definition der einkommensschwachen Haushalte ($x\%$ der untersten Einkommen) wären kantonsübergreifend einheitlich geregelt.

5.3.1.2 Frühzeitige Budgetdebatte und Folgen eines budgetlosen Zustands prüfen

Grundsatz 2: Frühzeitige Budgetdebatte und Auszahlung der Prämienverbilligung im budgetlosen Zustand

Eine frühzeitige Budgettierung ist zu prüfen und die Folgen eines budgetlosen Zustands für die PV durchzudenken. Daneben ist zu prüfen, ob PV auch bei budgetlosem Zustand ausbezahlt werden sollen.

Eine explizite Empfehlung zum Zeitpunkt der Budgetdebatte ist nicht angebracht, da die Häufigkeit der Sitzungen in den kantonalen Parlamenten und die Anzahl der zu behandelnden Geschäfte stark variieren. Vielmehr soll bei den politischen Entscheidungsträgern das Bewusstsein gegenüber den Konsequenzen eines budgetlosen Zustands geschaffen werden. Eine kantonale Einschätzung, ob eine frühzeitigere Debatte des Voranschlags sinnvoll ist, ist angezeigt. Weiter ist zu prüfen, ob die PV, auch im budgetlosen Zustand ausbezahlt werden soll.

Grundsatz 2 hat insofern seine Daseinsberechtigung, als ein budgetloser Zustand, wie ihn der Kanton LU 2017 erlebte, auch in anderen Kantonen möglich ist.

5.3.1.3 Entflechtung Kanton und Gemeinden hinsichtlich PV-Finanzierung

Grundsatz 3: Finanzierung des Kantonsbeitrags ausschliesslich durch Kanton

Der Kantonsbeitrag soll ausschliesslich durch den Kanton finanziert werden. Gemeinden sind gegebenenfalls anderweitig in die Pflicht zu nehmen.

Die Mitfinanzierung des Kantonsbeitrags durch die Gemeinden führt je nach Beteiligungsschlüssel zu einer signifikanten Entlastung des Kantonshaushalts. Die Mitfinanzierung hat u. U. auch entsprechende Anhörungs- oder Mitbestimmungspflichten ggü. Gemeinden zur Folge. Diese können neben Mehraufwänden zu einer ungewollten Trägheit des Systems führen, da Konflikte bei grösserer Finanzierungsbeteiligung durch die Gemeinden möglicherweise gescheut werden könnten.

Wie die Recherche (Abschnitte 2.6.2 und 2.6.3) zeigte, ist der Kantonsbeitrag wesentlich vom Bundesbeitrag abhängig (im Sinne von «PV-Kosten nach Abzug des Bundesbeitrags entspricht Kantonsbeitrag»). Der Bundesbeitrag liegt erst im Herbst definitiv vor, weshalb der Zeitraum für eine Mitsprache der Gemeinden in der gelebten Praxis kurzgehalten wird und für eine vertiefte Vernehmlassung kein Platz vorhanden ist.

Aus den genannten Gründen ist eine alleinige Finanzierung des Kantonbeitrags durch den Kanton zu prüfen. Anderweitige Kompensationszahlungen durch die Gemeinden sind zu erwägen.

5.3.2 Sechs Grundsätze aus verhaltensorientierter Sicht

Die vorliegenden sechs Grundsätze aus verhaltensorientierter Sicht können einerseits als Fundament für Optimierungen einer bestehenden Sozialleistung dienen, andererseits können sie eine Orientierungshilfe für die Neuerstellung eines Instruments sein.

5.3.2.1 Sorgfältige Leistungsminderung zur Vermeidung oder Reduktion von Schwelleneffekten

Grundsatz 1: Sorgfältige Leistungsminderung zur Vermeidung oder Reduktion von Schwelleneffekten

Die Ausgestaltung der IPV erfolgt entweder als einfaches Prozentmodell, als Stufenmodell mit zahlreichen Stufen oder als kombiniertes Modell mit geringen Leistungsabstufungen.

Abbildung 15 fasst die Modelle anschaulich zusammen und zeigt die unterschiedlichen Auswirkungen auf die Belastung der Bezüger. Die Darstellung verdeutlicht die potentiellen Schwelleneffekte des Stufenmodells, aber auch des Modells mit nach Einkommenskategorien unterschiedenem Prozentsatz (Balthasar, 2005, S. 8). Das einfache Prozentmodell zeichnet sich infolge eines konstanten Selbstbehaltes durch eine lineare Prämienbelastung relativ zum Einkommen aus. Es garantiert den kontinuierlichen Rückgang der IPV, ohne dass mit zunehmendem Erwerbseinkommen ein sprunghafter Rückgang der Leistung und somit des frei verfügbaren Einkommens in Kauf genommen werden muss (Ehrlert et al., 2012b, S. 373).

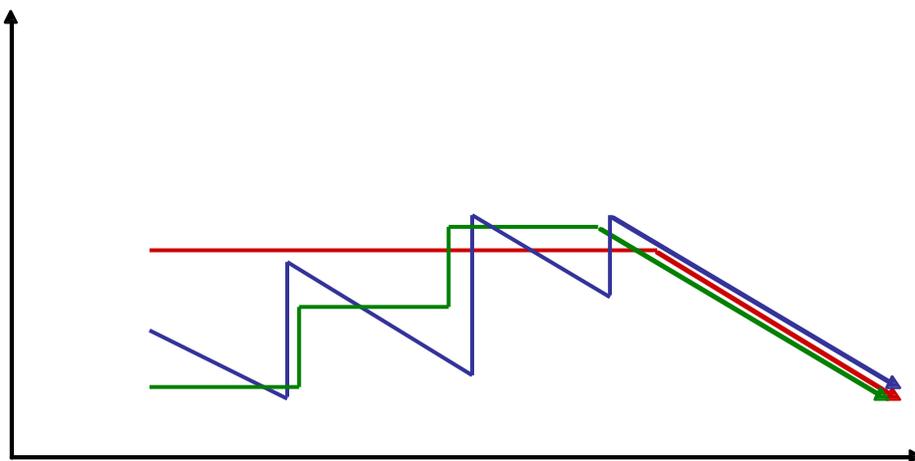


Abbildung 15: Auswirkungen der drei Berechnungsmodelle auf die Belastung im Verhältnis zum Einkommen (Balthasar, 2005, S. 8).

Ein einfaches Prozentmodell ist hinsichtlich der Problematik von Schwelleneffekten das aussichtsreichste Modell. Begründet wird dieser Befund damit, dass im Bereich der Leistungsverminderung keine Schwelleneffekte entstehen (Ehrler et al., 2012a, S. 79).

Kantone, die ein Stufen- oder ein Kombinationsmodell anwenden, sollten möglichst zahlreiche Abstufungen (Richtwert ≥ 10 Stufen) der Verbilligungsbeträge vorsehen. Es gilt der Grundsatz: Je feiner die Abstufung der Einkommensklassen, desto geringer fallen die Schwelleneffekte aus (Ehrler et al., 2012a, S. 52). Entsprechend sollten die Betragsunterschiede beim Übergang von einer Stufe zur nächst höheren kleiner ausfallen (Ehrler et al., 2012b, S. 373). Wie in Abbildung 16 illustriert ist, führt eine verfeinerte Abstufung der Einkommenskategorien zu einer deutlichen Verringerung (aber nicht Verhinderung) der Schwelleneffekte (vergleiche auch Abbildung 10 mit fünf Stufen) (Ehrler et al., 2012a, S. 81).

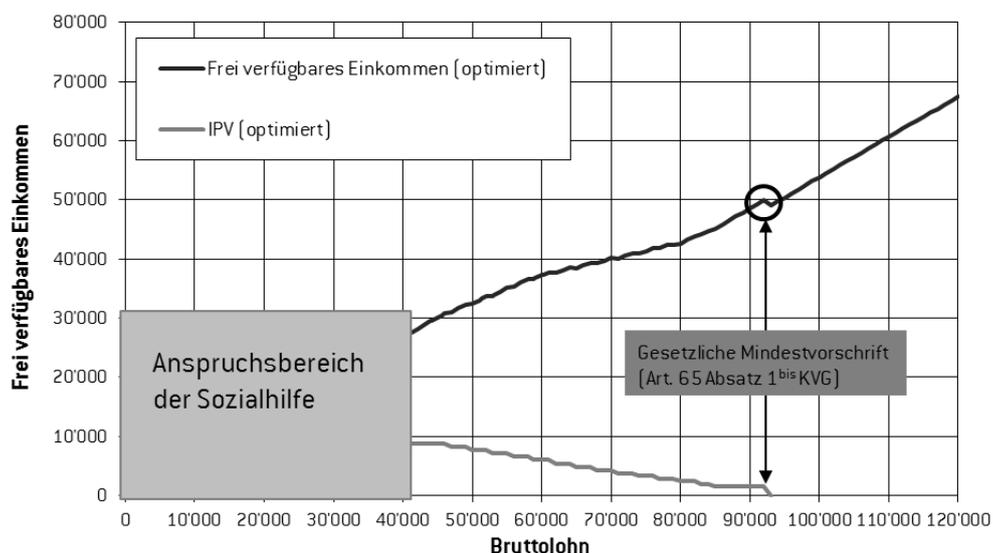


Abbildung 16: Optimiertes Stufenmodell hinsichtlich Schwelleneffekte (Ehrler et al., 2012a, S. 82).

Entsprechend hat eine erhöhte Granularität der Einkommensstufen zur Folge, dass die IPV-Beiträge beim Wechsel von einer Kategorie zur nächsten weniger sprunghaft sinken (Ehrler et al., 2012a, S. 81). Zusätzlich sollte beim Kombinationsmodell darauf geachtet werden, dass der Prozentsatz des Selbstbehalts progressiv ausgestaltet wird.

5.3.2.2 Abbildung aktuelle Einkommens- und Lebenssituation

Grundsatz 2: Abbildung aktuelle Einkommens- und Lebenssituation

Als Berechnungsgrundlage ist das aktuelle Jahr oder das Vorjahr mit Möglichkeit zur Neuberechnung zu berücksichtigen.

Um eine grösstmögliche Wirkung der IPV für bedürftige Haushalte zu entfalten und um die aktuelle Situation möglichst realitätsgetreu abzubilden, sollte entweder das

Einkommen und die Lebenssituation des Vorjahres oder des Antragsjahres als Berechnungsgrundlage verwendet werden. Bei beiden Ansätzen ist eine provisorische Berechnung auf Basis von früheren Einkommensverhältnissen (z. B. letzte rechtskräftige Steueranmeldung) angezeigt. Die Vorschussauszahlung sollte lediglich 60 bis 80 % des provisorisch berechneten Werts betragen, um nachträgliche Rückforderungen und Nachzahlungen zu minimieren. Diesbezüglich ist eine verständliche Kundeninformation essenziell, um Planungssicherheit zu schaffen. Bei der Berücksichtigung des Vorjahres ist zusätzlich darauf zu achten, dass bei wesentlich veränderten persönlichen Verhältnissen (z. B. Geburt oder Einkommensabweichung $\geq 20\%$) eine Neuberechnung sowohl möglich als auch einfach zugänglich ist.

Der Studienautor empfiehlt als favorisierte Variante das Vorjahr zu berücksichtigen. Begründet wird dies insofern, als die administrativen Aufwendungen im Vergleich zum Modell «aktuelles Jahr», bedingt durch die teils vorhandenen definitiven Steueranmeldungen, kleiner sein dürften. Zudem verursacht das Modell «aktuelles Jahr» jährlich aufs Neue eine gewisse Unsicherheit beim Antragsteller bzgl. seinem effektivem IPV-Anspruch und eine Ungewissheit bzgl. möglicher künftiger Rückforderung. Dies, weil bei einem Antrag im Vorjahr oder Frühjahr des betreffenden Anspruchsjahres ein künftiges Einkommen relevant ist (Beispiel Kanton ZH: für IPV 2023 kann Antrag schon ab Juli 2022 gestellt werden). Implizit entsteht durch diese Ungewissheit ein neuer negativer Erwerbsanreiz für das Antragsjahr, i. S. v. «Arbeite dieses Jahr nicht zu viel, sonst riskierst du eine Rückzahlung». Grundsätzlich besteht ein solcher negativer Erwerbsanreiz auch bei Modellen mit früheren Jahren als Berechnungsgrundlagen (siehe Abschnitt 2.7.3). Aus Sicht des Autors könnte der Effekt allerdings verstärkt auftreten, da IPV-Bezüger im aktuellen Jahr noch aktiv Einfluss darauf nehmen können. – was bei vergangenen Jahren nicht möglich ist. Für die Untersuchung dieser These wäre allerdings eine Folgestudie am Beispiel des Kantons ZH angezeigt. Dieser Fehlanreiz könnte mittels entsprechender Massnahmen verkleinert werden (siehe Empfehlung, Abschnitt 5.3.2.3)

Grundsätzlich wird mit beiden Ansätzen versucht Art. 65 Abs. 3 KVG bzw. die Systemanforderung «möglichst aktuelles Einkommen» angemessen umzusetzen. Wobei die Berücksichtigung des Antragsjahres dieser Anforderung am besten nachkommt.

Es muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass mit der Umstellung der Berechnungsbasis auf das Vor- oder auf das Antragsjahr ein administrativer Aufwand einhergeht.

5.3.2.3 Setzen von Erwerbsanreizen und Verwenden soziodemografischer Daten

Grundsatz 3: Setzen von Erwerbsanreizen und Verwenden soziodemografischer Daten

Zur Abschwächung von negativen Erwerbsanreizen (freiwilliger Arbeitsverzicht) sollte ein hypothetisches Einkommen in der Berechnung der IPV berücksichtigt werden. Die Datenbasis zur Berücksichtigung des hypothetischen Einkommens ermöglicht fundierte Aussagen zu den soziodemografischen Hintergründen der IPV-Beziehenden.

Negative Erwerbsanreize können durch Einführung eines hypothetischen Einkommens abgebaut werden. Ein hypothetisches Einkommen wird angerechnet, wenn die betroffene Person freiwillig auf Arbeit verzichtet. Konkret bedeutet dies, dass die Person in geringerem Umfang erwerbstätig ist oder ein tieferes Einkommen generiert, als allgemein zugemutet wird. Das hypothetische Einkommen kann entweder ein Mindesterwerbsspensum voraussetzen oder als fixen Betrag angenommen werden (Ehrlert et al., 2012a, S. 84). Bei der kantonalen Ausgestaltung dieses Konzepts sollte aus sozialpolitischen Gründen die Möglichkeit gegeben sein, auch ein niedrigerer Beschäftigungsgrad oder ein tieferes Einkommen zu erklären, ohne finanzielle Auswirkungen auf den IPV-Entscheid. Als solche Ausnahmen sind bspw. die Betreuung von Kindern, Schwangerschaft und Krankheit zu nennen.

Die Prüfung eines hypothetischen Einkommens geht mit einem erhöhten administrativen Aufwand einher. Um negative Erwerbsanreize systemübergreifend zu eliminieren, ist es angezeigt, dass eine Vereinheitlichung der Berechnungsgrundlagen (u. a. die Anwendung eines hypothetischen Einkommens) bei verschiedenen Sozialleistungen (neben IPV, bspw. auch Ausbildungsbeiträge, Alimentenbevorschussung) in einem Harmonisierungsgesetz festgelegt werden. Dadurch werden auch systembedingte Ungerechtigkeiten verkleinert (Ehrlert et al., 2012b, S. 373) und der steigende Prüfaufwand generiert einen Nutzen über mehrere Leistungen hinweg. Weiter kann der administrative Aufwand geschmälert werden, wenn das Berechnen des hypothetischen Einkommens ab einer Einkommensschwelle entfällt, bei welcher der potenzielle PV-Anspruch nicht mehr umfangreich oder gegeben scheint (z. B. Einkommen \geq CHF 100'000). Es ist denkbar, dass ein gewisser Effekt auf negative Erwerbsanreize durch blosses Bestehen des hypothetischen Einkommens, also nicht zwingende Prüfung aller eingereichten IPV-Anträge, möglich ist.

Insgesamt ist der negative Erwerbsanreiz ein wichtiger Faktor, der bei der Gestaltung von IPV berücksichtigt werden sollte. Nur wenn die IPV so gestaltet ist, dass sie keine negativen Auswirkungen auf das Arbeitsverhalten hat, kann sie dazu beitragen, dass gezielt tatsächlich bedürftige Versicherte mit «nicht gewolltem» niedrigem Einkommen Zugang

zur IPV erhalten. Gleichzeitig bleibt mit Anwendung des hypothetischen Einkommens ein Anreiz zur Arbeitsmarktpartizipation erhalten.

Neben der Verminderung von negativen Arbeitsanreizen bietet das hypothetische Einkommen die Chance, fundierte Aussagen zu den soziodemografischen Daten der IPV-Beziehenden zu machen. Grundsätzlich ermöglicht die Anwendung des Konzepts eine detailliertere Auswertung, um die IPV-beziehenden Personengruppen (z. B. Berufsgruppen, Pensum, u. a.) im Kanton näher zu identifizieren. Diese Informationen würde es den Kantonen künftig erlauben, gezielt und evidenzbasiert andere Unterstützungsprogramme darauf abzustimmen. Weiter könnte durch die breitere Datenlage, das Vertrauen der Bevölkerung ggü. dem System IPV zunehmen, weil eine zielgerichtete IPV besser überprüft werden kann. Gemäss Umfrage bei den Kantonen bezüglich soziodemografischer Daten (z. B. Beruf und Beschäftigungsgrad) (siehe Anhang 5, in Anhang Tabelle H), wird bisher oftmals keine Erhebung resp. keine Analyse durchgeführt.

5.3.2.4 Abbau ungleiche Behandlung durch Zivilstand

Grundsatz 4: Abbau ungleiche Behandlung durch Zivilstand

Der Anspruch für Konkubinatspaare soll gemeinsam berechnet werden, sofern das Paar mit mindestens einem Kind im gleichen Haushalt lebt oder das Paar ohne Kinder mindestens eine fünfjährige Lebensgemeinschaft pflegt. Dadurch soll die ungleiche Behandlung bei unterschiedlichen Zivilständen verringert werden.

Der Anspruch für Konkubinatspaare soll gemeinsam berechnet werden, sofern das Paar mit mindestens einem Kind im gleichen Haushalt lebt oder das Paar ohne Kinder mindestens eine fünfjährige Lebensgemeinschaft pflegt. Dadurch sollen Konstellationen verhindert werden, in denen Konkubinatspaare gesamthaft eine höhere IPV erhalten als Ehepaare mit identischem Haushaltseinkommen. Um den administrativen Aufwand bei der Prüfung moderat zu halten, ist die selbständige Deklaration der Versicherten und Nennung möglicher Konsequenzen bei Falschangaben angezeigt. Durch die zwei Kriterien wird der Problematik von lediglich vorübergehenden Partnerschaften oder zweckmässigen Wohngemeinschaften Rechnung getragen. Zudem wird mit diesem Vorgehen an die bestehende Praxis der Sozialhilfe angelehnt (siehe Abschnitt 2.7.4).

5.3.2.5 Plafonierung IPV und Einführung AVM-Bonus

Grundsatz 5: Plafonierung IPV und Einführung AVM-Bonus

Der Anspruch der Prämienverbilligung soll maximal der tatsächlichen Jahresprämie entsprechen. IPV-Beziehenden ist ein Bonus für alternative Versicherungsmodelle zu zahlen. Dadurch soll der Anreiz zur Wahl eines kostengünstigen Versicherungsmodells gewahrt bleiben.

In einzelnen Kantonen ist es heute möglich, auf Basis niedriger Einkommensverhältnisse den maximalen IPV-Beitrag zu erhalten. Dieser kann je nach gesetzlicher Auslegung die tatsächlich geschuldete Prämie für die Grundversicherung übersteigen. Dadurch resultiert für den Versicherungsnehmer, neben der kostenfreien Grundversicherung, eine Art «IPV-Gewinn». Nach Ansicht des Autors widerspricht dies einer zielgerichteten IPV. Deshalb wird eine gesetzliche Verankerung der Plafonierung empfohlen. Dadurch kann der ausbezahlte Prämienverbilligungsbeitrag die tatsächlich geschuldete Prämie für die Grundversicherung nicht mehr übersteigen. Es werden unter diesen Umständen mehr monetäre Mittel frei, welche für die weiteren IPV-Beziehenden zweckmässig eingesetzt werden können.

Die Plafonierung bewirkt allerdings, dass der Anreiz für eine Wahl eines alternativen Versicherungsmodells sinkt. Um dem entgegenzuwirken, ist als begleitende Massnahme ein AVM-Bonussystem zu etablieren. Alle IPV-Beziehenden mit einem AVM (alle Modelle, ausser Standardmodell) erhalten einen AVM-Bonus. Die Höhe des Bonus ist vom Kanton zu bestimmen. Der Kanton setzt mit dem Bonussystem einen positiven Anreiz zum Wechsel in eine kostendämpfende Versicherungsform und trägt seiner Mitverantwortung zur Kostenentwicklung Rechnung (Amt für Sozialbeiträge BS, 2022, S. 9). Der mit der Prüfung von AVM eingehende Aufwand je IPV-Bezüger könnte insoweit minimiert werden, als die bestehende Datenschnittstelle zwischen Kantonen und Krankenversicherern (DA-PV, siehe Abschnitt 2.7.5) neu hierfür angewendet wird.

Die Einführung dieses Instruments bedarf einer erhöhten Kundeninformation. Es muss sichergestellt sein, dass die Versicherten alternative Modelle verstehen und sich der damit verbundenen Einschränkungen bewusst sind. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass mit dieser Massnahme *nicht* hohe Wahlfranchisen gefördert werden sollen. Dies wäre bei unteren Einkommen kontraproduktiv. Zu betonen ist, dass mit Einführung eines AVM-Bonus die Handlungsoptionen (AVM: ja oder nein) gewahrt bleiben sollen. Den PV-Anspruchsberechtigten mit Standardmodellen ist weiterhin eine Prämienverbilligung auszurichten.

5.3.2.6 Harmonisierung mit anderen Sozialleistungen

Grundsatz 6: Harmonisierung mit anderen Sozialleistungen

Ausgewählte Sozialleistungen sollen aufeinander abgestimmt sein. Für alle dieser Bereiche gelten gleiche Regeln bei der Definition der Haushalte und der Berechnung des massgebenden Einkommens.

In einzelnen Kantonen sind heute stark fragmentierte Sozialleistungssysteme innerhalb des Kantons möglich. Es ist dadurch denkbar, dass die einzelnen Systeme isoliert betrachtet und fachlich und politische Diskussionen zu jedem Gefäss einzelnen geführt werden. Ein gesamthafter Blick über alle Sozialleistungssysteme fehlt.

Mit der Harmonisierung bedarfsabhängiger Sozialleistungen sollen unterschiedliche Haushaltsdefinitionen und Einkommensberechnungen, unkoordinierte Leistungsgrenzen und nicht zuletzt negative Erwerbsanreize behoben werden. Aus Kundensicht wird dadurch ein durchgängiges System geschaffen. Weiter können erhöhte Personalaufwände, welche potenziell durch mehr Zielrichtung (siehe 5.3.3) entstehen, unter den behördlichen Abteilungen verteilt werden (optimalerweise wird nur noch einmal das massgebende Einkommen berechnet; Once-Only-Prinzip) und dadurch Synergieeffekte entstehen. Welche Sozialleistungen darunter fallen, ist in jedem Kanton einzeln zu erörtern und zu definieren. Erfahrungen einzelner Kantone zeigen, dass eine Harmonisierung u. a. bei IPV, Alimentenbevorschussung, Ausbildungsbeiträge und Kinderbetreuung in der Praxis erprobt sind. Daneben ist es angezeigt, eine solche Abstimmung in einem sog. Harmonisierungsgesetz zu verankern, sodass politische Diskussionen in einem Gesamtkontext geführt werden.

5.3.3 Dreidimensionales Spannungsfeld

Während der Erarbeitung vorliegender Masterarbeit wurde ein Spannungsfeld zwischen den drei Dimensionen Zielrichtung, Einsatz der personellen Ressourcen und automatisiertem Massengeschäft identifiziert. Abbildung 17 illustriert diese Verknüpfungen.

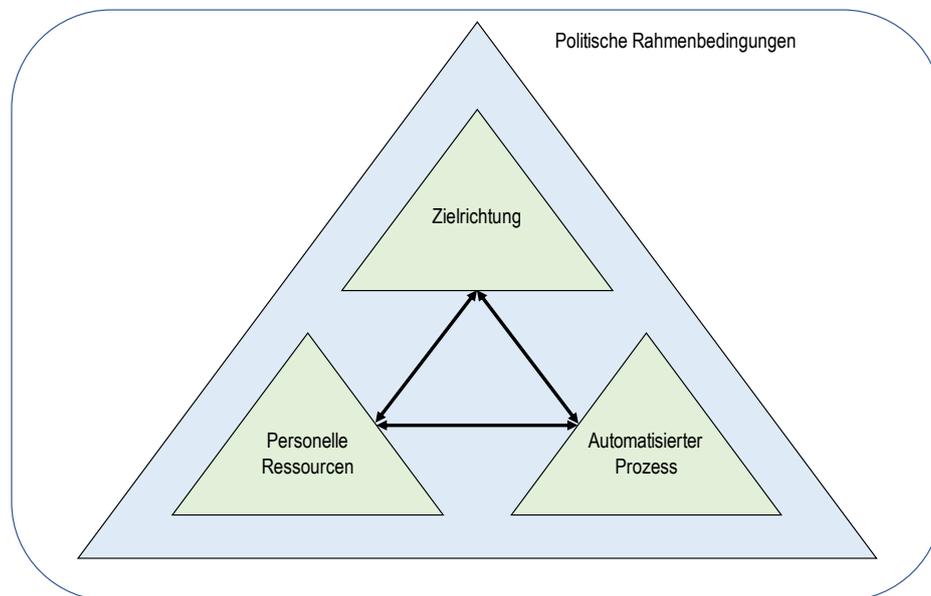


Abbildung 17: Identifiziertes Spannungsfeld IPV. Eigene Darstellung.

Zwei Szenarien:

- Wenn ein Kanton die Strategie verfolgt, die eingesetzten Mittel möglichst wirkungsvoll einzusetzen, erfordert dies eine vertiefte Prüfung der antragsstellenden Personen. Die intensivierete Überprüfung erfordert einen hohen personelle Aufwand. Ein vollständig automatisierter Prozess ist in diesem Kanton nur eingeschränkt möglich.
- Ein Kanton, der mehrere Tausend IPV-Anträge bearbeiten muss, richtet sein System tendenziell als automatisiertes Massengeschäft ein und setzt die personellen Ressourcen für Spezialfälle (z. B. Einsprachen) ein.

Die hier präsentierten Handlungsgrundsätze haben die Absicht, das Instrument Prämienverbilligung aus budgetärer und verhaltensorientierter Sicht zielgerichtet auszugestalten. Das Feld «Zielrichtung» nimmt entsprechend mehr Platz ein als die anderen zwei Dimensionen. Letztlich ist die Gewichtung der Dimensionen das Resultat des politischen Prozesses. Aus Sicht des Autors ist die Zielrichtung umso bedeutsamer, je mehr die IPV als Triage-Instrument zum Erhalt von weiteren Sozialleistungen (z. B. Covid-/Energie-/Inflationsentschädigung, Kinderbetreuung, Beiträge an Spitex- und Pflegeheimtaxen) genutzt wird.

5.4 Kritische Würdigung der gewählten Methodik und Diskussion hinsichtlich Gütekriterien

Die regelmässig im Auftrag des BAG durchgeführten PV-Monitorings befassen sich primär mit der Wirksamkeit der Prämienverbilligungen und erlauben einen Vergleich unter den Kantonen anhand von Modellhaushalten. Auf die einzelnen kantonalen Systemausgestaltungen und deren Vor- sowie Nachteile wird nur am Rande eingegangen. Die jährlich veröffentlichte GDK-Synopsis stellt eine Bestandesaufnahme der aktuellen Systemausgestaltungen dar. Eine Einordnung findet nicht statt. Diesbezüglich bietet vorliegende Arbeit einen Mehrwert in dem sie einzelne ausgewählte Systematiken hinterfragt, interessante Ausgestaltungformen diskutiert und Praxismeinungen verschiedener Experten einholt.

Der Autor hält fest, dass es eine Herausforderung war, sich in diese komplexe Thematik einzulesen, die Zusammenhänge zu verstehen, mögliche Fehlanreize zu identifizieren und Verbesserungsvorschläge auszuarbeiten. Insbesondere die Interviews haben einen Mehrwert generiert, um die in der Literaturrecherche identifizierten Herausforderungen zur Erreichung einer zielgerichteten IPV in der Praxis zu hinterfragen und zu erweitern. Empfehlungen basierend auf den Inputs der Gespräche abzuleiten, ohne beeinflusst zu werden, stellte eine Schwierigkeit dar. Einzelne Herausforderungen wurden trotz kritischer Beurteilung der Experten in die Handlungsempfehlungen übernommen, da deren Wichtigkeit und Potenzial zur zielgerichteten IPV durch den Autor als hoch eingestuft wurden.

Folgend wurde die Arbeit anhand der qualitativen Gütekriterien nach Lincoln und Guba (1985) reflektiert.

Bestätigbarkeit: Bestätigbarkeit bezieht sich auf die Unabhängigkeit des Forschers von Vorurteilen und persönlichen Einflüssen.

Um den theoretischen Rahmen zu setzen, wurde die einschlägige Literatur anhand einer Literaturrecherche aufbereitet. Diese erfolgte systematisch, erbrachte jedoch nicht die gewünschten Resultate. Daher hat der Autor sichergestellt, dass unterschiedliche Datenquellen mittels explorativer Analyse einbezogen wurden.

In den Interviews wurde versucht, persönliche Meinungen und Suggestivfragen zu vermeiden. Den Interviewpartnern wurde Raum gelassen, ihre Meinungen und Erfahrungen auszudrücken. Allerdings ist anzumerken, dass digitale Präsenz des Forschers im Interview einen Einfluss auf die Antworten gehabt haben könnte. Bei der Interpretation der

Resultate durch den Autor war eine vollständig objektive Beurteilung aufgrund der möglichen Beeinflussung durch die Interviewpartner nicht möglich. Daher war es eine sinnvolle Entscheidung, eine breite Basis an Meinungen einzuholen und verschiedene Perspektiven zur Thematik anzuhören. Die Bestätigbarkeit wird aufgrund dieser Ausführungen als eingeschränkt beurteilt.

Zuverlässigkeit: Die Zuverlässigkeit bezieht auf nachvollziehbare Gestaltung der Forschungsmethode.

Der Studienautor hat sich an das Vorgehen eines qualitativen Forschungsdesigns gehalten. Die einzelnen Schritte des Forschungsprozesses wurden transparent ausgewiesen, beschrieben und entsprechend den theoretischen Vorgaben durchlaufen. Insbesondere bei der Durchführung der Interviews wurde eine einheitliche Herangehensweise versucht zu gewährleisten. Einerseits waren die Bedingungen für alle Experten ähnlich. Alle Interviews fanden auf digitalen Kommunikationskanälen mit Nutzung von Webcam statt. Andererseits wurde ein semi-strukturierter Fragebogen verwendet, der sich von Interview zu Interview unterschied. Die Zuverlässigkeit wird daher als hoch eingeschätzt.

Vertrauenswürdigkeit: Die Vertrauenswürdigkeit bezieht sich auf die Genauigkeit und Gültigkeit des Forschungsprozesses.

Innerhalb der Literaturrecherche wurde auf die Qualität der Quellen und deren Aktualität geachtet. Ebenfalls wurde diese Datenbasis kritisch reflektiert. Die Fragen und der Interviewleitfaden wurden angemessen konstruiert, um die gewünschten Informationen zu erfassen. Es wurde sichergestellt, dass die Fragen relevant und genau sind, um aussagekräftige Antworten von den Interviewpartnern zu erhalten. Die Datenerhebung wurde durch die Einbeziehung unterschiedlicher Wissens- und Erfahrungsschwerpunkte der Teilnehmenden trianguliert. Basierend auf den Ausführungen wird die Vertrauenswürdigkeit als hoch eingeschätzt.

Übertragbarkeit: Die Übertragbarkeit bezieht sich darauf, inwieweit die Ergebnisse auf andere Kontexte übertragbar sind.

Die Anzahl Interviews ist im einstelligen Bereich und wurde aufgrund des explorativen Forschungsdesigns und der gegebenen zeitlichen Einschränkung bewusst nicht höher gewählt. Angesichts des explorativen Vorgehens, das primär der Wissensgenerierung diene, um daraus praktische Handlungsempfehlungen ableiten zu können, wird die reduzierte Stichprobe bestehend aus fünf staatlichen Institutionen und vier privaten

Interessensvertretern aus dem Sozial- bzw. Gesundheitsbereich als ausreichend angesehen (Döring & Bortz, 2016, S. 297 ff.).

Um eine höhere Übertragbarkeit zu generieren, wurde zusätzlich zu den Interviews einzelne IPV-Kriterien für jeden der 26 Kantone erhoben. Dies erfolgte auf Basis der Literaturrecherche und einer schriftlichen Befragung bei den Kantonen.

In den Interviews lag der Fokus auf der Wissensgenerierung, weshalb beinahe die Hälfte der Interviews mit Kantonen als Direktbetroffene gehalten wurde. Die Auswahl der Kantone erfolgte vor dem Hintergrund unterschiedlicher Einwohnerzahlen und zugrundeliegenden Berechnungsmodellen, sowie variierender Systemausgestaltungen. Durch die Beschreibung der befragten Interviewpartner resp. deren Hintergründe wurde die Möglichkeit geschaffen, die Ergebnisse für Dritte übertragbar zu machen. Es wurde ein semi-strukturierter Interviewleitfaden verwendet, welcher von Interviewpartner zu Interviewpartner verschieden ausgestaltet war. Auch waren die Themenschwerpunkte abhängig vom Interviewpartner und von deren zeitlichen Budgets. Basierend auf den Ausführungen wird der Forschungsansatz als übertragbar beurteilt.

6 Fazit

Vorliegende Studie hat untersucht, welche Ansätze aus budgetärer und verhaltensorientierter Sicht eine möglichst zielgerichtete IPV begünstigen und welche Herausforderungen damit einhergehen. Die Studie baute auf einer Literaturrecherche auf und vertiefte die Befunde innerhalb von Interviews mit ausgewählten Experten. Ebenfalls wurde eine schriftliche Befragung bei den Kantonen durchgeführt. Es wurden neun Grundsätze (davon drei budgetärer und sechs verhaltensorientierter Natur) basierend auf bewährten Praktiken ausgewählter Kantone und laufender politischer Vorlagen ausgearbeitet, die anderen Kantonen als Orientierungshilfe dienen können.

6.1 Beantwortung Forschungsfragen

Im folgenden Abschnitt sollen die in Kapitel 1 definierten Forschungsfragen auf Grundlage der Literaturrecherche und empirisch erhobenen Daten beantwortet werden.

***FF 1:** Welche Konsequenzen hat die heutige Finanzierungsform (Beteiligung Bund und Kanton, Stichwort NFA) auf die Gestaltung der IPV-Kriterien der Kantone?*

Es lässt sich konstatieren, dass seit der NFA-Reform (2008) der Bundesbeitrag an die Kantone bedingungslos und als Pauschale bezahlt wird. Mit der NFA entfiel die Koppelung zwischen Bundes- und Kantonsbeitrag und die Mindestbeteiligung der Kantone. Seither haben die Kantone mehr Freiheiten in der Bestimmung des Kantonsanteils resp. weniger Anreize, diesen zu erhöhen.

Mit der NFA entfiel auch der Anreiz, das kantonale IPV-System bzw. dessen Kriterien so weit wie möglich zielgerichtet auszugestalten. Es ist davon auszugehen, dass ein Subventionssystem eher optimiert und wirkungsorientiert ausgestaltet wird, wenn für die Subventionierung einen wesentlichen Anteil aus Eigenmitteln aufgewendet werden muss und nicht Mittel von Dritten (hier Bundespauschale) dafür eingesetzt werden. Dennoch haben sich einzelne Kantone den Auftrag gegeben, die IPV zielgerichtet auszugestalten, weshalb bereits interessante Ideen bestehen. Solche wurden in vorliegender Arbeit beleuchtet.

Der derzeit diskutierte GGV des Bundesrats knüpft bei der Mindestbeteiligung der Kantone an und setzt mit einem Bonus-Malus-System mehrere Anreize, die kantonalen IPV-Systeme zu optimieren und zielgerichtet auszugestalten (siehe Abschnitte 2.4.3 und 2.5).

FF 2: *Wie müssten die IPV-Kriterien von einem Kanton ausgestaltet sein, damit eine zielgerichtete IPV möglich ist?*

Um diese Frage beantworten zu können, wurden mögliche Grundsätze in Kapitel 5.3 ausformuliert. Diese können zur Optimierung eines bestehenden Systems oder als Orientierungshilfe für die Neuschaffung eines Instruments verwendet werden.

Nach Ansicht des Autors geht ein höheres Mass an zielgerichteter IPV mit erhöhtem administrativem Aufwand und einem komplexeren System einher. Im Umkehrschluss werden damit die Personengruppen erreicht, welche eine finanzielle Unterstützung *tatsächlich* benötigen. Die bedeutsamste Empfehlung aus Kapitel 5.3 entspricht dem Setzen von Erwerbsanreizen und Verwenden soziodemografischer Daten (siehe Abschnitt 5.3.2.3). Zur Abschwächung von negativen Erwerbsanreizen (freiwilliger Arbeitsverzicht) kann ein hypothetisches Einkommen in der IPV-Berechnung berücksichtigt werden. Die Datenbasis zur Berücksichtigung des hypothetischen Einkommens ermöglicht zugleich fundierte Aussagen zu den soziodemografischen Hintergründen der IPV-Beziehenden. Durch die breitere Datenlage könnte das Vertrauen der Bevölkerung ggü. dem System IPV zunehmen, weil eine zielgerichtete IPV besser überprüfbar wird. Ebenfalls wird evidenzbasierte Politik ermöglicht.

FF 3: *Ist das Konzept IPV der richtige Ansatz oder braucht es eine andere Form der Finanzierung der OKP-Prämien?*

Eine eindeutige Antwort auf diese Frage zu geben, stellte eine Herausforderung dar. Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass mit der IPV ein geeignetes Instrument besteht, um einkommensschwache Haushalte zu entlasten. Verteilungspolitisch eignet sich das Instrument in doppelter Hinsicht: Einerseits wird die IPV durch einkommensabhängige Steuern finanziert. Andererseits werden die Prämiensubventionen auch wieder einkommensabhängig ausbezahlt. Wie die Masterarbeit zeigte, besteht noch Potenzial, um die IPV zielgerichteter auszugestalten. Mögliche Denkanstösse aus budgetärer und aus verhaltensorientierter Sicht sind in Kapitel 5.3 dargelegt.

Die Bedeutung der IPV dürfte weiter zunehmen, sofern der Grundsatz der Harmonisierung verschiedener Sozialleistungen, d. h. der Verwendung einer einheitlichen Regel zur Berechnung des massgeblichen Einkommens über verschiedene Sozialleistungen hinweg, umgesetzt würde. Idealerweise würde sich diese Regel an die bestehende Berechnungsmethodik der IPV anlehnen.

Gleichzeitig ist die Frage berechtigt, ob das geltende OKP-System mit Kopfprämien den stetig wachsenden IPV-Aufwand (sowohl monetär als auch administrativ) für dessen

Weiterbestehen rechtfertigt. Eine grundsätzliche und ideologiefreie Diskussion, ob das System mit Kopfprämie diesen Preis (noch) rechtfertigt oder ob es kostengünstigere Wege für die Finanzierung gibt, sollte in der Schweiz geführt werden. Ob dieser Weg über sog. einkommensabhängige Prämien führt, die üblicherweise für die Finanzierung von Sozialversicherungen verwendet werden, lässt der Autor bewusst offen.

6.2 Praktische und theoretische Implikationen

Es wurde untersucht, welche Ansätze eine möglichst zielgerichtete IPV ermöglichen würden. Die Analyse wurde aus budgetärer (Finanzierung) und aus verhaltensorientierter Sicht (anreizbasierte Zahlungen; IPV-Kriterien) durchgeführt. Die Resultate wurden als eine Art Ideensammlung, basierend auf bewährten Praktiken ausgewählter Kantone, festgehalten und können als Praxishilfen verwendet werden (siehe Kapitel 5.3).

Folgend werden beispielhaft einzelne konkrete Mehrwerte für die Praxis genannt inkl. Stichworte und Verweise zu den Grundsätzen.

Die eingesetzten Subventionsmittel werden wirkungsvoller und gezielter eingesetzt sowie negative Erwerbsanreize reduziert (hypothetisches Einkommen und Verwendung soziodemografischer Daten 5.3.2.3), die Zielrichtung wird besser überprüfbar und evidenzbasierte Politik ermöglicht (Verwendung soziodemografischer Daten 5.3.2.3), eine grössere Gleichbehandlung unter den Versicherten wird ermöglicht (Konkubinat 5.3.2.4; Definition einkommensschwache Haushalte 5.3.1.1), potenzielle Einsparungen bei den Gesundheitskosten werden gefördert (AVM-Bonus 5.3.2.5; automatischer Stabilisator 5.3.1.1), ein Anreiz zur Systemoptimierung wird geschaffen (automatischer Stabilisator 5.3.1.1) und ein Gesamtblick auf alle Sozialleistungen wird gefördert und diese aufeinander abgestimmt, wodurch Synergieeffekte entstehen (Harmonisierung Sozialleistungen 5.3.2.6). Ebenfalls wird der Umgang mit ungewollten, aber potenziell möglichen budgetlosen Zuständen angesprochen resp. hierzu sensibilisiert (frühzeitige Debatte und Umgang budgetloser Zustand 5.3.1.2) und das potenzielle «Nachhinken» der Prämienverbilgungen an die Prämienentwicklung eingeschränkt (automatischer Stabilisator 5.3.1.1)

Für die Forschung verfügt die Arbeit ebenfalls über ein Sammelwerk an Ideen und Massnahmen, die auf deren Wirksamkeit in den einzelnen Kantonen geprüft werden sollten (Kapitel 5.3). Ebenfalls wurde erstmals eine systematische Analyse einzelner Kriterien der Kantone per 2023 durchgeführt, welche für weitere Forschungszwecke verwendet werden können (siehe Anhang 5).

6.3 Limitationen

Wie in der Diskussion deutlich wurde, liessen sich einzelne Resultate aufgrund des explorativen Forschungsdesigns nur bedingt mit dem aktuellen Forschungsstand vergleichen, was eine erste Limitation darstellt. Insbesondere in Bezug auf die budgetären Herausforderungen fehlt es mehrheitlich an wissenschaftlicher Literatur, was die Interpretation der Ergebnisse und die anschliessende Diskussion erschwerte. Die Stichprobe mit neun Experteninterviews ist klein und bestimmte Fragen konnten nur ausgewählten Experten gestellt werden. Die Interviewpartner wurden jedoch sorgfältig aufgrund ihrer Fachkenntnisse und Praxiserfahrung ausgewählt. Es wurde auch darauf geachtet, verschiedene Perspektiven einzubeziehen. Dennoch unterliegen die Aussagen der Interviewpartner subjektiven Wahrnehmungen, weshalb die Ergebnisse nicht als abschliessend angesehen werden sollten.

6.4 Ausblick und weiterer Forschungsbedarf

Sollte der indirekte GGV zur PEI, angelehnt an die Version des Bundesrats, bei einer künftigen Volksabstimmung angenommen werden, würden aufgrund der geänderten Anreizstrukturen Optimierungen am kantonalen PV-System und ein Systemvergleich unter den Kantonen wahrscheinlicher. Die gemachten Vorschläge aus vorliegender Masterarbeit müssen in einem grösseren Kontext gesehen und systematisch erfasst sowie quantitativ bewertet werden. Ein einzelner Kanton dürfte für eine solche Analyse weniger geeignet sein. Aus Sicht des Autors sollte diesbezüglich das BAG oder die GDK eine federführende Rolle einnehmen und eine Überprüfung einzelner Grundsätze in Auftrag geben. Alternativ könnte eine regelmässige Überprüfung als Bestandteil des bestehenden PV-Monitorings interessant sein. Das BAG und die GDK dürften ein legitimes Interesse haben, da beide an zielgerichteten bzw. wirkungsvollen Kantonssystemen aus Finanzierungsgründen interessiert sind.

Quellenverzeichnis

- Ackermann, N. (2022, September 28). *Steigende Gesundheitskosten – Kantone dürften mehr Geld für Prämienverbilligungen ausgeben*. Schweizer Radio und Fernsehen (SRF). <https://www.srf.ch/news/schweiz/steigende-gesundheitskosten-kantone-duerften-mehr-geld-fuer-praemienverbilligungen-ausgeben>
- Amt für Sozialbeiträge BS. (2013). *Merkblatt zum hypothetischen Erwerbseinkommen*.
- Amt für Sozialbeiträge BS. (2022). *Bericht Prämienverbilligung 2023*.
- Amt für Sozialbeiträge BS. (2023a). *Antrag auf Prämienverbilligung*.
- Amt für Sozialbeiträge BS. (2023b). *Merkblatt Prämienverbilligung 2023*.
- Amt für Sozialbeiträge BS, & Knechtli, M. (2023, März 20). *Telefonat 20.03.2023 Amt für Sozialbeiträge BS, Kontakt zur Interview-Terminvereinbarung* [Telefon].
- Aregger, A. (2023, Mai 15). *Ist Teilzeit das Ende unseres Wohlstands?* Apropos – Der Tägliche Podcast Des Tages-Anzeigers. <https://apropos.simplecast.com/episodes/ist-teilzeit-das-ende-unseres-wohlstands-DOoTQcCR>
- Aregger, A., & Knechtli, M. (2023, Mai 19). *Re: Teilzeit Apropos-Podcast* [E-Mail].
- Arezina, A., & Bruderer, U. (2019). *Tiefe Prämien, tiefe Steuern – und viele Heuchler*. *Republik*. <https://www.republik.ch/2019/01/31/tiefe-praemien-tiefe-steuern-und-viele-heuchler>
- Aschwanden, E. (2016, Dezember 13). *Luzern steht budgetlos, aber nicht hoffnungslos da*. *Neue Zürcher Zeitung*. <https://www.nzz.ch/schweiz/kantonsfinanzen-luzern-steht-budgetlos-aber-nicht-hoffnungslos-da-ld.134176>
- Ausgleichskasse LU. (2023). *Berechnungsbeispiel Prämienverbilligung*.
- Ausgleichskasse LU, & Knechtli, M. (2023, April 18). *Telefonat 18.04.2023 Ausgleichskasse LU* [Telefon].
- BAG. (2012). *Faktenblatt zur integrierten Versorgung (Managed Care-Vorlage)*. Bundesamt für Gesundheit.

- BAG. (2021a). *Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (Prämienverbilligung) als indirekter Gegenvorschlag zur Prämientlastungsinitiative: Vernehmlassungsbericht*. Bundesamt für Gesundheit. https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/6020/60/cons_1
- BAG. (2021b). *Faktenblatt: Indirekter Gegenvorschlag zur Prämien-Entlastungs-Initiative*. Bundesamt für Gesundheit.
- BAG. (2007, August 15). *Statistik der obligatorischen Krankenversicherung 2006. Jahreszahlen (T 4.01 → T 4.11)*. <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/zahlen-und-statistiken/statistiken-zur-krankenversicherung/statistik-der-obligatorischen-krankenversicherung.html>
- BAG. (2016, Januar 14). *Prämienverbilligung der Krankenversicherung entlastet die Bevölkerung immer weniger*. Bundesamt für Gesundheit. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-60299.html>
- BAG. (2019, September 18). *Portal Statistik der obligatorischen Krankenversicherung 2019. Zeitreihen zur Prämienverbilligung (T 4.12 → T4.19)*. <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/zahlen-und-statistiken/statistiken-zur-krankenversicherung/statistik-der-obligatorischen-krankenversicherung/Portal-statistik-der-obligatorischen-krankenversicherung.html>
- BAG. (2020, April 7). *Krankenversicherung: Prämienverbilligung*. Bundesamt für Gesundheit. <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/versicherungen/krankenversicherung/krankenversicherung-versicherte-mit-wohnsitz-in-der-schweiz/praemi-verbilligung.html>
- BAG. (2021c, Januar 28). *Krankenversicherung: Versicherungsmodelle mit eingeschränkter Wahl der Leistungserbringer*. Bundesamt für Gesundheit.

<https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/versicherungen/krankenversicherung/krankenversicherung-versicherte-mit-wohnsitz-in-der-schweiz/besondere-versicherungsformen/modelle-eingeschraenkte-wahl.html>

BAG. (2022a, Mai 31). *Krankenversicherung: Monitoring Prämienverbilligung*. Bundesamt für Gesundheit. <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/versicherungen/krankenversicherung/krankenversicherung-versicherte-mit-wohnsitz-in-der-schweiz/paemienverbilligung/monitoringpraemienverbilligung.html>

BAG. (2022b, August 16). *Portal Statistik der obligatorischen Krankenversicherung 2021*. Zeitreihen zur Prämienverbilligung (T 4.12 → T4.19). <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/zahlen-und-statistiken/statistiken-zur-krankenversicherung/statistik-der-obligatorischen-krankenversicherung/Portal-statistik-der-obligatorischen-krankenversicherung.html>

Balthasar, A. (2005). *Die Prämienverbilligung in den Kantonen: Übersicht über Bemessungsgrundlagen, Berechnungsmodelle und Bagatellgrenzen in den 26 Kantonen*. Interface Politikstudien, Luzern. Studie im Auftrag der Gesundheitsdirektion des Kantons Zug, Zug.

Balthasar, A., Bieri, O., & Gysin, B. (2008). *Monitoring 2007*. Interface Politikstudien, Luzern. Studie im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit BAG, Bern.

Basler Zeitung. (2009, Januar 2). *Armutsfallen werden beseitigt; Der Kanton vereinheitlicht die Berechnung von verschiedenen Sozialleistungen*.

Bergmann, A., & Knechtli, M. (2023, Mai 25). *RE: Gebundene Ausgaben – was gilt in budgetlosem Zustand?* [E-Mail].

Berner Zeitung. (2020, September 9). *Bei den Prämienverbilligungen – Konkubinatspaare mit Kindern erhalten gleiche Rechte wie Ehepaare*. Berner Zeitung. <https://www.bernerzeitung.ch/konkubinatspaare-mit-kindern-erhalten-gleiche-rechte-wie-ehepaare-196785672646>

- BFS. (2016). *Paarbeziehungen: Erhebung zu Familien und Generationen 2013* (Statistik der Schweiz). Bundesamt für Statistik.
- BFS. (2022). *Struktur der ständigen Wohnbevölkerung nach Kanton, 1999-2021*. Bundesamt für Statistik. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/stand-entwicklung.assetdetail.23064702.html>
- Bieri, O., Köchli, H., Frisullo, R., & Portmann, N. (2015). *Wirkungsbericht Existenzsicherung 2015*. LUSTAT Statistik Luzern, Luzern, und Interface Institut für Politikstudien Forschung Beratung, Luzern. Studie im Auftrag des Regierungsrates Kanton Luzern, Luzern.
- Bundesgericht. (2019). *Urteil vom 22. Januar 2019 (8C_228/2018)*. Lausanne.
- Bundeskanzlei. (2023a, Mai 23). *Eidgenössische Volksinitiative «Maximal 10 % des Einkommens für die Krankenkassenprämien (Prämien-Entlastungs-Initiative)»*. <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis491.html>
- Bundeskanzlei. (2023b, Mai 23). *Eidgenössische Volksinitiative «Maximal 10 % des Einkommens für die Krankenkassenprämien (Prämien-Entlastungs-Initiative)» – Die Initiative im Wortlaut*. <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis491t.html>
- Bundesrat. (2005). *Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)*.
- Bundesrat. (2006). *Botschaft zur Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs sowie zum Bundesgesetz über die Änderungen von Erlassen im Rahmen des Übergangs zur NFA*.
- Bundesrat. (2014). *Einhaltung der Grundsätze der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 12.3412 Stadler vom 29. Mai 2012*.

- Bundesrat. (2018). *Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen – Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 13.3363 Finanzkommission-NR vom 12. April 2013.*
- Bundesrat. (2020a). *Überprüfung der Finanzierung der Prämienverbilligung – Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats 17.3880 Humbel vom 29.09.2017.*
- Bundesrat. (2021). *Botschaft zur Volksinitiative «Maximal 10 % des Einkommens für die Krankenkassenprämien (Prämien-Entlastungs-Initiative)» und zum indirekten Gegenvorschlag (Änderung des Krankenversicherungsgesetzes).*
- Bundesrat. (2008, Dezember 19). *Stellungnahme des Bundesrates zur Motion 08.3986 | Krankenkassen. Prämienverbilligung.* <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20083986>
- Bundesrat. (2015, Februar 25). *Stellungnahme des Bundesrates zur Motion 14.4288 | Neuer Verteilmechanismus beim Bundesbeitrag für die Prämienverbilligung.* <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20144288>
- Bundesrat. (2017, Dezember 1). *Stellungnahme des Bundesrates zum Postulat 17.3880 | Überprüfung der Finanzierung der Prämienverbilligung.* <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20173880>
- Bundesrat. (2019, August 21). *Stellungnahme des Bundesrates zur Motion 19.3920 | Faire Prämienverbilligungsbeiträge der Kantone.* <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20193920>
- Bundesrat. (2020b, Mai 20). *Individuelle Prämienverbilligungen: Bundesrat will Kantonsbeitrag an Gesundheitskosten knüpfen.* <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-79200.html>
- Bundesrat. (2022, August 17). *Stellungnahme des Bundesrates zur Motion 22.3782 | Gezielte Entlastung von Haushalten in bescheidenen Verhältnissen bei steigenden*

- Energiepreisen.* <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20223782>
- Bütler, M. (2023, März 28). Warum ist Teilzeitarbeit so beliebt? Monika Bütler sagt: «Vollzeit arbeiten ist teuer». *Neue Zürcher Zeitung*. <https://www.nzz.ch/wirtschaft/teilzeitarbeit-ist-im-trend-die-oekonom-in-monika-buetler-sagt-ld.1731312>
- ch.ch. (o. J.). *Konkubinats*. Abgerufen 29. April 2023, von <https://www.ch.ch/de/familie-und-partnerschaft/heirat--konkubinats--partenariat/konkubinats/#konkubinats-was-ist-das>
- Christ, K. (2023, März 15). *Interpellation 23.3159: Einbezug von Arbeitspensums bei der Vergabe von Prämienverbilligung.* <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20233159>
- Christen, T. (2023, Mai 25). *Höhere Gesundheitskosten – Die Krankenkassenprämien werden weiter steigen.* Schweizer Radio und Fernsehen (SRF). <https://www.srf.ch/news/schweiz/hoehere-gesundheitskosten-die-krankenkassenpraemien-werden-weiter-steigen>
- Döring, N., & Bortz, J. (2016). *Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften.* Springer Berlin Heidelberg. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-41089-5>
- Ebnöther, C. (2017). *Leitfaden durch das politische System der Schweiz.* Orell Füssli Verlag.
- EFD & KdK. (2007). *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen – NFA.* https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzausgleich/projektphase_nfa.html#-1474857369
- EFV. (2021). *Bericht Gebundene Ausgaben 2021: Eine Aktualisierung.* Eidgenössische Finanzverwaltung.

- Ehrler, F., Knufer, C., & Bochsler, Y. (2012a). *Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize*. Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS, Bern. Studie im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen BSV, Bern, und der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK, Bern.
- Ehrler, F., Knufer, C., & Bochsler, Y. (2012b). Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize innerhalb der kantonalen Bedarfsleistungssysteme. *Soziale Sicherheit CHSS*, 6/2012, 370–374.
- Ferber, M. (2022, November 21). Konkubinat und Ehe: Das sollten nicht verheiratete Paare wissen. *Neue Zürcher Zeitung*. <https://www.nzz.ch/finanzen/konkubinat-und-ehe-das-sollten-nicht-verheiratete-paare-wissen-ld.1708918>
- Flick, U. (2022). Gütekriterien qualitativer Sozialforschung. In N. Baur & J. Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 533–547). Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-37985-8_34
- Flügel, L., & Marty, F. (2018, April 26). *Faktenblatt zur individuellen Prämienverbilligung*. *economiesuisse*. <https://www.economiesuisse.ch/de/artikel/wie-soll-die-individuelle-praemienverbilligung-entflochten-werden>
- Frey, M., & Neumann, R. (2015). *Wirksamkeit der Prämienverbilligung – Monitoring 2014*. B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung, Basel. Studie im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit BAG, Bern.
- GDK. (2022). *Prämienverbilligung: Kontaktpersonen in den Kantonen*. Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren. <https://www.gdk-cds.ch/de/krankenversicherung/praemienverbilligung/kantonale-praemienverbilligungssysteme>
- GDK. (2023). *Krankenversicherung: Prämienverbilligung – Synoptische Übersicht 2023*. Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -

- direktoren. <https://www.gdk-cds.ch/de/krankenversicherung/praemienverbilligung/kantonale-praemienverbilligungssysteme>
- Gläser, J., & Laudel, G. (2010). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen* (4. Auflage). VS Verlag.
- Häfliger, M. (2015, April 11). Prämien-Geschenke vom Staat. *Neue Zürcher Zeitung*.
<https://www.nzz.ch/schweiz/praemien-geschenke-vom-staat-ld.870233>
- Hochuli, S. (2021, Oktober 11). *Gesundheitskosten – Folgt auf den Sparkurs die Explosion?* Schweizer Radio und Fernsehen (SRF) Eco Talk.
<https://www.srf.ch/play/tv/redirect/detail/66e2e4e0-1280-436c-8060-c3201111b74e>
- Kuckartz, U., & Rädiker, S. (2022). *Qualitative Inhaltsanalyse: Methoden, Praxis, Computerunterstützung: Grundlagentexte Methoden* (5. Auflage). Beltz Juventa.
- Lemmenmeier, A. (2020a, Februar 17). *Eheleute im Nachteil: Vermögende St. Galler oder Thurgauer Paare im Konkubinat erhalten vergünstigte Prämien*. St. Galler Tagblatt. <https://www.tagblatt.ch/ostschweiz/billige-pramien-fur-reiche-paare-ld.1195415>
- Lemmenmeier, A. (2020b, Juli 8). *«Schwer realisierbar und sehr aufwendig»: Der Kanton St.Gallen will an einer Heiratsstrafe bei der Prämienverbilligung festhalten*. St. Galler Tagblatt. <https://www.tagblatt.ch/ostschweiz/schwer-realisierbar-und-sehr-aufwendig-der-kanton-stgallen-will-an-einer-heiratsstrafe-bei-der-praemienverbilligung-festhalten-ld.1236095>
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. Sage Publications.
- Loher, M., Müller, M., Frei, U., Rüttimann, J., & Zehnder, C. (2011). *Finanzielle Förderung von Familien im Kanton Appenzell Ausserrhoden*. FHS St. Gallen - Hochschule für Angewandte Wissenschaften, St. Gallen.

- Martin, M. (2023, Februar 23). *Ab 5 Prozent weniger Einkommen: Kanton zahlt Covid-Entschädigung*. bz Basel. <https://www.bzbasel.ch/basel/basel-stadt/entlastung-ab-fuenf-prozent-weniger-einkommen-kanton-zahlt-covid-entschaedigung-ld.2420396>
- Mayring, P. (2023). *Einführung in die qualitative Sozialforschung: Eine Anleitung zu qualitativem Denken* (7., überarbeitete Auflage). Beltz.
- Meier, P. J. (2016, Mai 10). *Für Konkubinate wirds teurer*. <https://www.beobachter.ch/politik/pramienverbilligung-fur-konkubinate-wirds-teurer>
- Müller, A., Kraft, E., & Catena, R. (2022). *Wirksamkeit der Prämienverbilligung – Monitoring 2020*. Ecoplan, Bern. Studie im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit BAG, Bern.
- Noser, R. (2022, September 27). *Teuerung – Wen trifft es?* Schweizer Radio und Fernsehen (SRF) Club. <https://www.srf.ch/news/schweiz/hohe-krankenkassenpraemien-es-herrscht-ein-kartell-des-schweigens>
- Oechslin, C. (2019, Januar 26). *Leitentscheid zu Prämienverbilligung*. Schweizer Radio und Fernsehen (SRF). <https://www.srf.ch/audio/echo-der-zeit/leitentscheid-zu-praemienverbilligung?partId=11482594>
- Oppliger, A. (2021). *Sozialbericht Appenzell Ausserrhoden*. LUSTAT Statistik Luzern, Luzern. Studie im Auftrag des Departements Gesundheit und Soziales Appenzell Ausserrhoden.
- Preuck, R., & Bandi, T. (2008). Prämienverbilligung – zwischen wünschbaren Zielen und finanziellen Rahmenbedingungen. *Soziale Sicherheit CHSS*, 3/2008, 178–181.
- Regierungsrat LU. (2016a). *Anpassung der finanzpolitischen Steuerung des Kantons: Entwurf Änderung des Gesetzes über die Steuerung der Finanzen und Leistungen* (Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat).
- Regierungsrat LU. (2016b). *Antwort auf Anfrage A 226*.

- Regierungsrat LU. (2016c). *Antwort auf Anfrage A 235*.
- Regierungsrat LU. (2017). *Massnahmen zur Verringerung der Wahrscheinlichkeit des budgetlosen Zustands: Entwurf Änderung des Steuergesetzes* (Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat).
- Regierungsrat LU. (2019). *Volksinitiative «Sichere Prämienverbilligung – Abbau verhindern» und Gegenvorschlag: Entwurf Kantonsratsbeschluss und Gegenentwurf in der Form einer Änderung des Prämienverbilligungsgesetzes* (Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat).
- Regierungsrat LU. (2022). *Wirkungsbericht Existenzsicherung 2021: Unter besonderer Berücksichtigung der Schwelleneffekte und der Einflüsse des Zivilstandes auf das verfügbare Einkommen; Entwurf Kantonsratsbeschluss über die Kenntnisnahme* (Planungsbericht des Regierungsrates an den Kantonsrat).
- Regierungsrat ZH. (2020, März 5). *Neue Rechtsgrundlagen zur Prämienverbilligung: Bedarfsgerechtigkeit verbessern – Fehlanreize vermeiden*. Kanton Zürich.
<https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2020/03/neue-rechtsgrundlagen-zur-praemienverbilligung.html>
- Reichlmeier, A., & Knechtli, M. (2023, Juni 7). *AW: [-EXTERN-]AW: Informationen PV* [E-Mail].
- Rother, N. (2017, Oktober 24). *Ist der Föderalismus von gestern?*
<https://player.blubrry.com/id/28368879?cache=1674478959%3Fcache%3D1674478959&display=nw>
- Rühli, L., & Rother, N. (2017). *NFA 2 – Für die Revitalisierung des Schweizer Föderalismus*. Avenir Suisse, Zürich.
- santésuisse & GDK. (2020). *Datenaustausch Prämienverbilligung Art. 65 KVG - Konzept Datenaustausch Prämienverbilligung*.

- Schmid, C. P. R., Schreiner, N., & Stutzer, A. (2022). Transfer Payment Systems and Financial Distress: Insights from Health Insurance Premium Subsidies. *Journal of the European Economic Association*, 20(5), 1829–1858. <https://doi.org/10.1093/jeea/jvac011>
- Schweizer Parlament. (o. J.). *Budgetverfahren*. Abgerufen 16. Mai 2023, von <https://www.parlament.ch/de/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsport-raet/aufgaben-der-bundesversammlung/festlegung-der-finanzen/budgetverfahren>
- Schweizer Parlament. (2003, September 17). 03.042 | *Bundesbeiträge in der Krankenversicherung für die Jahre 2004-2007* | *Amtliches Bulletin*. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=6132>
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe. (2014). *Schwelleneffekte*. https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/grundlagen_und_positionen/themen/Soziale_Sicherheit/2014_Erklaerung_Schwelleneffekte.pdf
- SRF. (2019a, Januar 28). *Urteil zu Prämienverbilligung – Zentralschweizer Kantone gehen über die Bücher*. Schweizer Radio und Fernsehen (SRF). <https://www.srf.ch/news/regional/zentralschweiz/urteil-zu-praemienverbilligung-zentralschweizer-kantone-gehen-ueber-die-buecher>
- SRF. (2019b, Januar 30). *Richtprämie neu berechnen—Obwalden will Beiträge für die Prämienverbilligung senken*. Schweizer Radio und Fernsehen (SRF). <https://www.srf.ch/news/regional/zentralschweiz/richtpraemie-neu-berechnen-obwalden-will-beitraege-fuer-die-praemienverbilligung-senken>
- SRF. (2019c, Januar 31). *Wegen Bundesgerichtsurteil – Luzern muss für Prämienverbilligungen 25 Millionen nachzahlen*. Schweizer Radio und Fernsehen (SRF).

- <https://www.srf.ch/news/regional/zentralschweiz/wegen-bundesgerichtsurteil-luzern-muss-fuer-praemienverbilligungen-25-millionen-nachzahlen>
- SRF. (2022, September 21). *Kaufkraft-Debatte im Parlament - AHV-Renten, Prämienentlastung: Die Rezepte gegen steigende Kosten*. Schweizer Radio und Fernsehen (SRF). <https://www.srf.ch/news/schweiz/kaufkraft-debatte-im-parlament-ahv-renten-praemienentlastung-die-rezepte-gegen-steigende-kosten>
- Stadelmann, K. (2022, September 29). *Prämienhammer: Muss der Staat jetzt einspringen?* Schweizer Radio und Fernsehen (SRF) Forum. <https://www.srf.ch/audio/forum/praemienhammer-muss-der-staat-jetzt-einspringen?id=12261043>
- Stöckli, A., & Maier, N.-O. (2019). *Prämienverbilligungen für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung – welcher Spielraum verbleibt den Kantonen? Bemerkungen zu BGE 145 I 26*. Institut für Föderalismus, Universität Freiburg.
- SVA AG. (o. J.-a). *Allgemeine Informationen – Konkubinat und eingetragene Partnerschaft*. SVA AG. Abgerufen 6. Juni 2023, von <https://www.sva-ag.ch/private/ihre-private-situation/elternschaft-und-familie/praemienverbilligung/allgemeine>
- SVA AG. (o. J.-b). *Meldung von persönlichen und finanziellen Veränderungen*. SVA Aargau. Abgerufen 12. Juni 2023, von <https://www.sva-ag.ch/private/ihre-private-situation/finanzielle-unterstutzung/pramienverbilligung/meldung-von>
- SVA GR. (2022). *Jahresbericht 2021*.
- SVA GR. (2023). *Wegleitung Individuelle Prämienverbilligung 2023: Kanton Graubünden*.
- SVA GR, & Knechtli, M. (2023, April 19). *Telefonat 19.04.2023 SVA Graubünden* [Telefon].
- SVA SG, & Knechtli, M. (2023, Februar 28). *AW: IPV-System Kanton SG* [E-Mail].
- SVA ZH. (2022). *Jahresbericht 2021*.

SVA ZH. (2023a). *Jahresbericht 2022*.

SVA ZH. (2023b). *Kundeninformation: Prämienverbilligung 2023*.

Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. Yale University Press.

Thaler, R. H., Sunstein, C. R., & Gebauer, S. (2022). *Nudge Wie man kluge Entscheidungen anstösst*. Econ.

Vatter, A., & Rüefli, C. (2017). 31 Gesundheitspolitik. In P. Knoepfel, Y. Papadopoulos, P. Sciarini, A. Vatter, & S. Häusermann (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik = Manuel de la politique suisse* (6. Auflage, S. 827–853). NZZ Libro.

Zürcher, B. (2023, Mai 3). *Seco-Arbeitsmarkt-Chef im Interview – «Ohne Teilzeit hätten wir eine noch höhere Zuwanderung»*. Tages-Anzeiger. <https://www.tagesanzeiger.ch/teilzeit-ist-nicht-treiber-des-fachkraeftemangels-sie-ist-teil-der-loesung-490918146349>

Anhangsverzeichnis

Anhang 1	Such-History Web of Science.....	117
Anhang 2	Systematik PV-Finanzierung vor NFA-Regelung.....	118
Anhang 3	Auszüge aus Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats 17.3880 Humbel vom 29.09.2017	120
Anhang 4	Systematik PV-Finanzierung seit NFA-Regelung.....	124
Anhang 5	Übersicht kantonale IPV-Systeme 2023	126
Anhang 6	Drei Berechnungsmodelle: Beispielrechnungen.....	130
Anhang 7	IPV-Antragsformular Kanton Basel-Stadt.....	132
Anhang 8	Kantonaler Vergleich AR, BS, LU, ZH.....	133
Anhang 9	Interview BAG.....	136
Anhang 10	Interview santésuisse	141
Anhang 11	Interview SGB	147
Anhang 12	Interviews Comparis	151
Anhang 13	Interview Kanton Appenzell Ausserrhoden.....	161
Anhang 14	Interview Kanton Basel-Stadt.....	172
Anhang 15	Interview economiesuisse	187
Anhang 16	Interview Kanton Luzern	194
Anhang 17	Interview SVA Zürich	205

Abbildungsverzeichnis Anhang

Anhang Abbildung A: Entwicklung der Kantons- und Bundesbeiträge PV ohne Korrektur Kantone Bern und Freiburg	121
Anhang Abbildung B: Entwicklung der Kantons- und Bundesbeiträge PV inkl. Korrektur Kantone Bern und Freiburg	121
Anhang Abbildung C: Entwicklung Kantonsanteil an der gesamten PV-Finanzierung PV ohne Korrektur Kantone Bern und Freiburg.....	122
Anhang Abbildung D: Entwicklung Kantonsanteil an der gesamten PV-Finanzierung inkl. Korrektur Bern und Freiburg.....	122
Anhang Abbildung E: IPV-Antragsformular Kanton Basel-Stadt	132

Tabellenverzeichnis Anhang

Anhang Tabelle A: Such-History Web of Science	117
Anhang Tabelle B: Gesetzlich vorgesehene Beiträge je Kanton.....	118
Anhang Tabelle C: Tatsächlich Auszahlungen je Kanton.....	119
Anhang Tabelle D: Auszug T. 4.19 ohne Korrektur Kantone Bern und Freiburg	123
Anhang Tabelle E: Auszug T. 4.19 mit Korrektur Kantone Bern und Freiburg	123
Anhang Tabelle F: Berechnung des Bundesbeitrages PV für das Kalenderjahr 2017 .	124
Anhang Tabelle G: Aufteilung Bundesbeitrag IPV 2017 auf die Kantone	125
Anhang Tabelle H: Übersicht kantonale IPV-Systeme 2023	126
Anhang Tabelle I: Kantonaler Vergleich AR, BS, LU, ZH zu «IPV-Besonderheiten»	133
Anhang Tabelle J: Kantonaler Vergleich AR, BS, LU, ZH zu Budget und Rechnungen sowie Ausschöpfungsquote.....	135

Anhang

Anhang 1 Such-History Web of Science

Anhang Tabelle A: Such-History Web of Science. Eigene Darstellung.

Type	Search Query	Database	Results	Date Run
Search	Prämienverbilligung (Topic) Timespan: 2000-01-01 to 2023-02-28	Web of Science Core Collection	0	Tue Feb 28 2023 15:39:36 GMT+0100 (Mittleuropäische Normalzeit)
Search	Premium Subsidy (Topic) Timespan: 2000-01-01 to 2023-02-28	Web of Science Core Collection	780	Tue Feb 28 2023 15:40:21 GMT+0100 (Mittleuropäische Normalzeit)
Search	Premium Subsidy (Topic) AND Switzerland (Topic) Timespan: 2000-01-01 to 2023-02-28	Web of Science Core Collection	14	Tue Feb 28 2023 15:40:38 GMT+0100 (Mittleuropäische Normalzeit)
Search	Aufgabenteilung (Topic) AND Schweiz (Topic) Timespan: 2000-01-01 to 2023-02-28	Web of Science Core Collection	0	Tue Feb 28 2023 15:42:24 GMT+0100 (Mittleuropäische Normalzeit)
Search	division of task (Topic) AND Switzerland (Topic) Timespan: 2000-01-01 to 2023-02-28	Web of Science Core Collection	11	Tue Feb 28 2023 15:42:59 GMT+0100 (Mittleuropäische Normalzeit)
Search	division of task (Topic) AND Switzerland (Topic) AND Canton (Topic) Timespan: 2000-01-01 to 2023-02-28	Web of Science Core Collection	0	Tue Feb 28 2023 15:43:23 GMT+0100 (Mittleuropäische Normalzeit)

Anhang 2 Systematik PV-Finanzierung vor NFA-Regelung

Anhang Tabelle B: Gesetzlich vorgesehene Beiträge je Kanton.
Eigene Darstellung, Datenquelle (BAG, 2007, T 4.08).

T 4.08 KVG-Verteilmodell ¹ : Berechnungsbasis sowie Bundes- und Kantonsbeiträge								2006
Kanton	Mittlere Wohnbevölkerung ² 2004	Index der Finanzkraft 2006/2007	Prämienindex KV ³	KVG-Verteilmodell 2006		Kantonsbeiträge in % der Bundesbeiträge ⁴	Total Beiträge in Fr.: Ziel ⁵	Veränd. gegenüber Vorjahr
ZH	'	147	-	'	'	94.7%	649' 7' 1	6.5%
BE	'	68	-	'	'	30.8%	487'18' 90	5.0%
LU	'	64	-	'	'	28.2%	179' 84'074	5.4%
UR	'	40	-	'	'	13.7%	17'61' 9' 7	6.4%
SZ	'	110	-	'	'	61.6%	68'484' 0	7.1%
OW	'	30	-	'	'	8.1%	16'74' 64	5.3%
NW	'	128	-	'	'	76.9%	19'6' 6'6	7.0%
GL	'	77	-	'	'	36.9%	19' 89' 1	5.2%
ZG	'	224	-	'	'	186.8%	'0 8'97	7.3%
FR	'	47	-	'	'	17.7%	1' 7'6' 6	8.2%
SO	'	76	-	'	'	36.2%	1' 4'70' 90	5.2%
BS	'	173	-	'	'	121.9%	97'6' 4' 0	1.7%
BL	'	109	-	'	'	60.8%	1' 9' 1' 78	4.5%
SH	'	94	-	'	'	49.1%	7'80' 9' 6	4.7%
AR	'	61	-	'	'	26.3%	6'6' 1'0' 6	4.0%
AI	'	61	-	'	'	26.3%	7'4' 6' 9	4.3%
SG	'	79	-	'	'	38.3%	'760' 9	5.2%
GR	'	58	-	'	'	24.4%	97'097'706	5.4%
AG	'	108	-	'	'	60.0%	8' 799' 01	6.2%
TG	'	86	-	'	'	43.2%	118'197'996	6.0%
TI	'	88	-	'	'	44.7%	161'860' 80	4.3%
VD	'	99	-	'	'	52.9%	'60' 6'14	6.5%
VS	'	32	-	'	'	9.2%	14' 16' 6	7.6%
NE	'	63	-	'	'	27.6%	8' 47' 1' 0	4.5%
GE	'	152	-	'	'	99.6%	19'891'44	5.5%
JU	'	38	-	'	'	12.5%	4'407'778	3.7%
CH	7'461'7	100	-	' 0'000'000	1' 60'000'000	50.0%	'780'000'000	5.7%

Datenstand : 15.8.07 vom IPV-Gesamtbeitrag: (2/3) (1/3) (3/3) aArt. 106 KVG)
vom Bundesbeitrag: (2/2) (1/2) (aArt. 66 Abs. 4 KVG)

Quelle: EFV - Bundes- und Kantonsbeiträge : Verteilungsmodell für das Jahr 2006.

1) vgl. Art. 66 Abs. 3 KVG: "Der Bundesrat setzt die Anteile der einzelnen Kantone am Bundesbeitrag nach deren Wohnbevölkerung und deren Finanzkraft fest. Er kann die durchschnittlichen Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung in den einzelnen Kantonen berücksichtigen".
2) inklusive versicherte Grenzgänger und deren Familienangehörige.
3) Prämien-Index ist seit 2002 nicht mehr berücksichtigt.
4) Relativer Anteil des Kantonsbeitrages am Bundesbeitrag (vgl. Fussnote 1).
5) Maximaler Subventionsbetrag von Bund und Kantonen gemäss KVG-Verteilmodell (vgl. Art. 106 KVG).
(=max. Beiträge gem. rechtl. Grundlage, Bund und Kanton zusammen)

Statistik der obligatorischen Krankenversicherung 2006, Bundesamt für Gesundheit

Manuel Knechtli:
2) davon soll "grundsätzlich" der Bund 2520 Mio. übernehmen. (2520 Mio. ist der ursprüngliche Bundesbeschluss)

Manuel Knechtli:
3) davon sollen die Kantone "grundsätzlich" 1260 Mio. übernehmen.

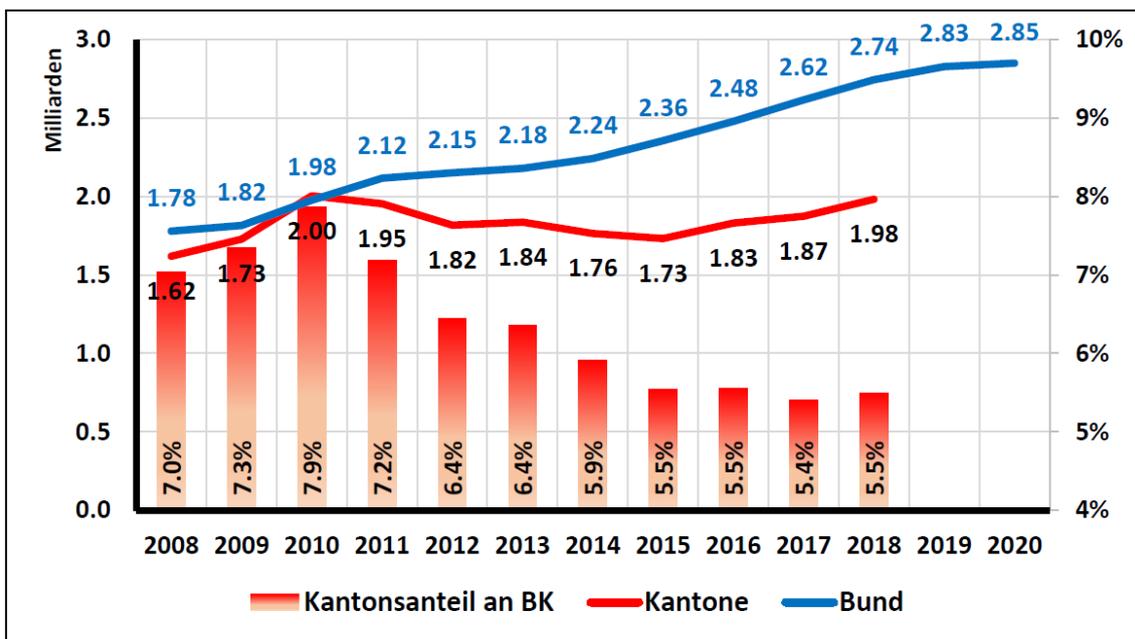
Manuel Knechtli:
1) insgesamt sind im Jahr 2016 3780 Mio. vorgesehen

Manuel Knechtli:
4) auf AI umgemünzt wäre der Bundesbeitrag max. 5.8 Mio.

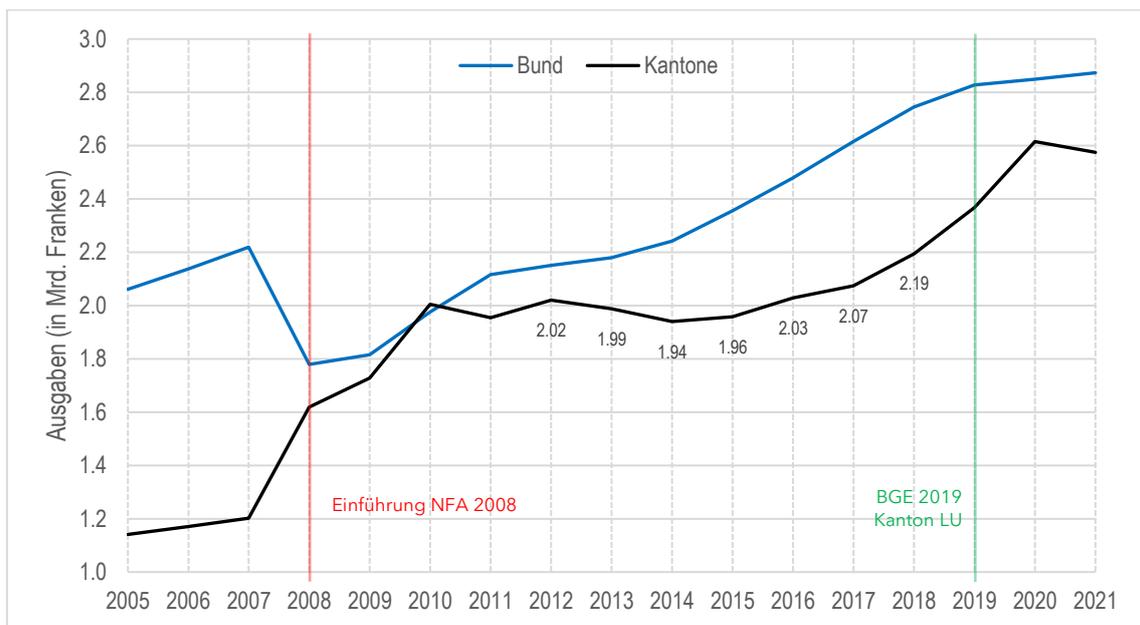
Manuel Knechtli:
5) auf AI umgemünzt soll AI "grundsätzlich" 1.5 Mio als Kantonsbeitrag an IPV bezahlen

Anhang 3 Auszüge aus Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats 17.3880 Humbel vom 29.09.2017

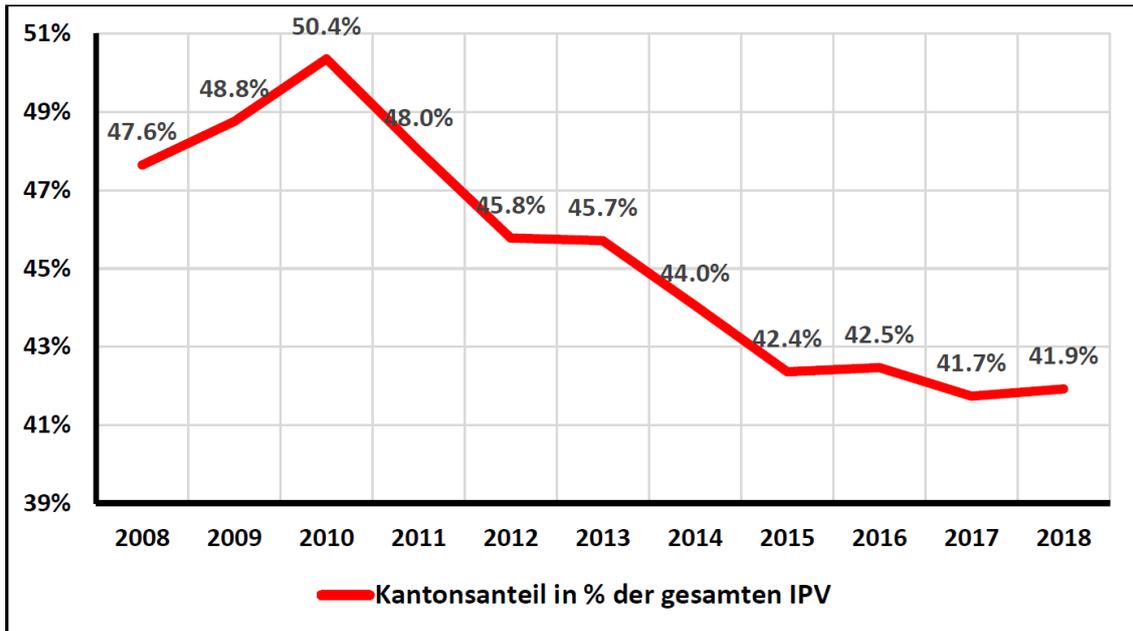
Im Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats 17.3880 Humbel vom 29.09.2017 wurden die kantonalen Beiträge von 2012 bis 2018 um jährlich rund CHF 0.2 Mrd. kleiner bzw. der prozentuale Kantonsanteil am gesamten PV-Beitrag um durchschnittlich 2.5 Prozentpunkte tiefer ausgewiesen. Gemäss telefonischer Nachfrage am 12.04.2023 beim BAG durch den Autor wurde dies darin begründet, dass im Nachgang zur Bundespublikation die kantonalen PV-Beiträge für den Kanton Bern ab 2012 und für den Kanton Freiburg ab 2015 überarbeitet bzw. nach oben korrigiert wurden. Vor allem der Kanton Bern als bevölkerungsreicher Kanton fällt ins Gewicht. Der Bericht wurde 2020 publiziert und stützte sich auf die damalig aktuelle PV-Statistik per Datenstand 2019 zu den kantonalen Beiträgen. Dies ist insofern brisant, als der Bericht im politischen Kontext gerne verwendet wurde, um die divergierende Beitragsentwicklung vom Bund und von den Kantonen zu belegen. Folgend werden die Darstellungen aus dem Bericht in Erfüllung des Postulats 17.3880 Humbel vom 29.09.2017 (ohne Korrektur Kantone Bern und Freiburg) sowie die Darstellungen mit Korrekturen der Kantone Bern und Freiburg illustriert:



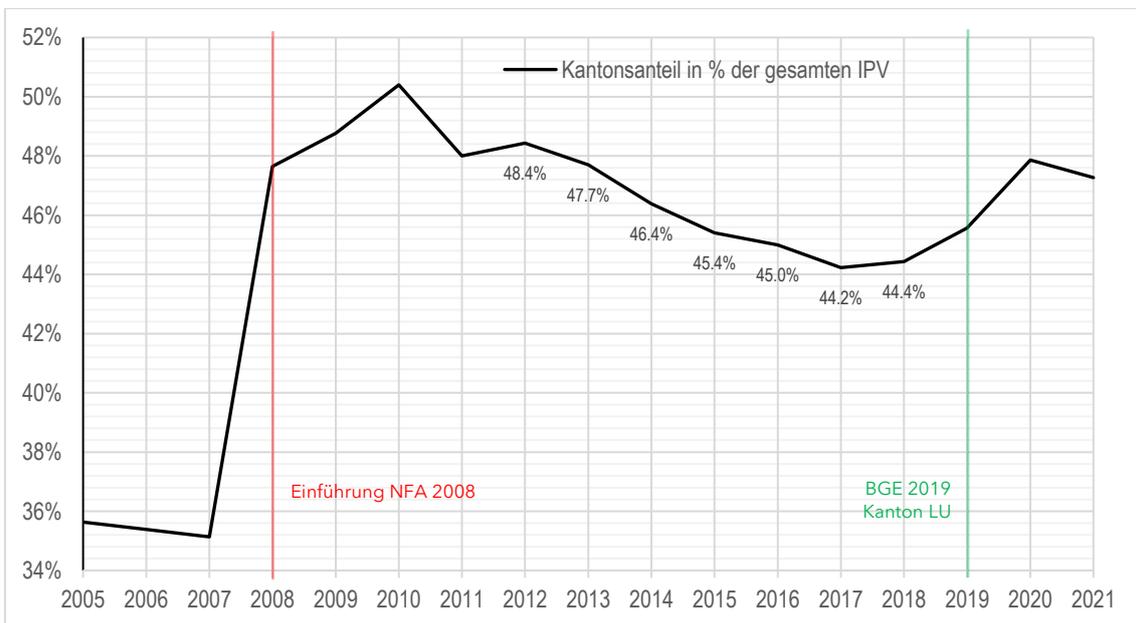
Anhang Abbildung A: Entwicklung der Kantons- und Bundesbeiträge PV ohne Korrektur Kantone Bern und Freiburg in Milliarden Franken (Bundesrat, 2020a, S. 8).



Anhang Abbildung B: Entwicklung der Kantons- und Bundesbeiträge PV inkl. Korrektur Kantone Bern und Freiburg in Milliarden Franken. Eigene Darstellung, Datenquelle: (BAG, 2022b, T 4.19).



Anhang Abbildung C: Entwicklung Kantonsanteil an der gesamten PV-Finanzierung PV ohne Korrektur Kantone Bern und Freiburg in Milliarden Franken (Bundesrat, 2020a, S. 9).



Anhang Abbildung D: Entwicklung Kantonsanteil an der gesamten PV-Finanzierung inkl. Korrektur Bern und Freiburg. Eigene Darstellung, Datenquelle: (BAG, 2022b, T 4.17).

Anhang Tabelle D: Auszug T. 4.19 ohne Korrektur Kantone Bern und Freiburg, Stand 2019 (BAG, 2019, T 4.19).

T 4.19 Prämienverbilligung OKP: Bundes und Kantonsanteil in Mio. l														
Kanton	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	Bund	Kanton	Bund	Kanton	Bund	Kanton	Bund	Kantone	Bund	Kantone	Bund	Kantone	Bund	Kantone
ZH	376.5	283.5	380.5	288.9	392.2	316.2	412.1	347.3	434.1	367.8	458.4	320.6	482.1	326.2
BE ³	269.4	114.4	269.8	90.3	276.4	40.7	289.2	10.8	303.1	57.1	318.1	79.5	332.4	46.3
LU	102.2	69.1	104.3	72.9	107.3	53.7	112.6	48.6	118.3	49.1	124.5	39.1	130.5	51.4
UR	9.6	6.0	9.7	5.8	9.9	4.7	10.4	6.1	10.8	5.0	11.3	5.0	11.7	4.5
SZ	39.5	16.1	40.5	18.3	41.6	22.5	43.7	17.3	45.9	19.9	48.2	23.5	50.4	27.0
OW	9.5	9.6	9.8	9.5	10.1	7.3	10.5	6.7	11.1	7.1	11.6	8.2	12.1	9.8
NW	11.0	6.6	11.3	7.1	11.6	3.0	12.1	1.4	12.7	0.8	13.3	2.7	13.8	1.2
GL	10.5	3.9	10.7	5.0	11.0	3.9	11.5	3.9	12.0	3.6	12.5	5.3	13.0	5.7
ZG	30.6	19.9	31.4	21.6	32.4	20.2	34.1	18.9	36.0	17.9	38.1	17.2	40.1	17.5
FR	75.3	84.5	77.4	83.1	80.5	69.1	85.4	59.7	90.6	58.8	95.8	63.2	100.7	66.6
SO	69.4	55.9	70.4	48.2	72.2	44.6	75.6	53.1	79.2	64.5	83.3	72.2	87.3	64.5
BS	54.0	87.9	52.3	93.1	53.6	110.4	56.3	115.5	59.3	122.1	63.6	128.6	67.7	131.5
BL	75.1	42.9	76.1	43.9	77.7	38.6	81.3	32.7	85.4	25.7	90.3	26.7	95.0	26.4
SH	21.3	20.5	21.6	17.3	22.2	18.2	23.4	20.3	24.6	23.1	25.8	26.8	27.1	30.5
AR	14.5	12.7	14.6	12.6	14.9	13.2	15.5	11.4	16.3	13.1	17.1	10.6	17.8	9.6
AI	4.3	1.5	4.3	1.6	4.4	1.5	4.6	1.8	4.8	1.3	5.0	1.2	5.2	1.3
SG	130.5	68.6	132.2	64.5	135.7	47.4	142.1	48.0	149.1	50.0	156.3	66.7	163.1	65.6
GR	53.6	43.2	53.0	38.4	54.1	33.1	56.4	28.5	58.9	35.6	61.6	42.3	64.1	45.7
AG	165.1	95.8	169.9	97.3	175.1	106.2	184.6	109.2	194.9	89.8	205.9	55.1	216.8	90.4
TG	67.5	58.0	69.2	58.0	71.5	44.6	75.5	46.2	79.7	46.7	84.1	51.2	88.4	57.7
TI	91.9	173.9	92.2	182.9	94.9	191.7	99.9	164.1	105.1	159.9	110.3	170.3	114.9	177.5
VD	194.1	226.0	197.7	248.5	204.1	262.2	215.3	279.6	228.0	302.3	241.3	343.1	254.0	408.3
VS	83.9	103.1	86.5	103.6	89.2	84.4	94.1	54.8	99.3	52.3	104.7	52.8	109.7	55.5
NE	47.4	53.3	47.4	56.5	48.6	60.4	50.9	62.8	53.3	69.0	55.8	67.9	58.1	63.3
GE	125.7	137.3	127.3	143.8	130.5	146.4	137.2	161.4	145.4	168.1	155.5	171.0	164.7	174.8
JU	18.9	22.2	19.3	22.6	19.8	20.4	20.7	20.9	21.7	19.5	22.8	22.8	23.8	22.5
CH ³	'1 1.	'1816.4	'179.4	'18 .	' 41.7	'1764.8	' .	'17 1.0	'479.	'18 0.	'61 .4	'187 .6	'744.	'1981.
Datenstand: 18.09.19														

Anhang Tabelle E: Auszug T. 4.19 mit Korrektur Kantone Bern und Freiburg, Stand 2022 (BAG, 2022b, T 4.19).

T 4.19 Prämienverbilligung OKP: Bundes und Kantonsanteil in Mio. Franken seit 2005 ^{1,2}														
Kanton	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	Bund	Kanton	Bund	Kanton	Bund	Kanton	Bund	Kantone	Bund	Kanton	Bund	Kanton	Bund	Kanton
ZH ⁴	376.5	283.5	380.5	288.9	392.2	316.2	412.1	347.3	434.1	367.8	458.4	320.6	482.1	326.2
BE ³	269.4	318.8	269.8	242.7	276.4	215.4	289.2	232.5	303.1	248.7	318.1	272.8	332.4	252.2
LU	102.2	69.1	104.3	72.9	107.3	53.7	112.6	48.6	118.3	49.1	124.5	39.1	130.5	51.4
UR	9.6	6.0	9.7	5.8	9.9	4.7	10.4	6.1	10.8	5.0	11.3	5.0	11.7	4.5
SZ	39.5	16.1	40.5	18.3	41.6	22.5	43.7	17.3	45.9	19.9	48.2	23.5	50.4	27.0
OW	9.5	9.6	9.8	9.5	10.1	7.3	10.5	6.7	11.1	7.1	11.6	8.2	12.1	9.8
NW	11.0	6.6	11.3	7.1	11.6	3.0	12.1	1.4	12.7	0.8	13.3	2.7	13.8	1.2
GL	10.5	3.9	10.7	5.0	11.0	3.9	11.5	3.9	12.0	3.6	12.5	5.3	13.0	5.7
ZG	30.6	19.9	31.4	21.6	32.4	20.2	34.1	18.9	36.0	17.9	38.1	17.2	40.1	17.5
FR	75.3	84.5	77.4	83.1	80.5	69.1	85.4	65.3	90.6	65.1	95.8	70.1	100.7	73.8
SO	69.4	55.9	70.4	48.2	72.2	44.6	75.6	53.1	79.2	64.5	83.3	72.2	87.3	64.5
BS	54.0	87.9	52.3	93.1	53.6	110.4	56.3	115.5	59.3	122.1	63.6	128.6	67.7	131.5
BL	75.1	42.9	76.1	43.9	77.7	38.6	81.3	32.7	85.4	25.7	90.3	26.7	95.0	26.4
SH	21.3	20.5	21.6	17.3	22.2	18.2	23.4	20.3	24.6	23.1	25.8	26.8	27.1	30.5
AR	14.5	12.7	14.6	12.6	14.9	13.2	15.5	11.4	16.3	13.1	17.1	10.6	17.8	9.6
AI	4.3	1.5	4.3	1.6	4.4	1.5	4.6	1.8	4.8	1.3	5.0	1.2	5.2	1.3
SG	130.5	68.6	132.2	64.5	135.7	47.4	142.1	48.0	149.1	50.0	156.3	66.7	163.1	65.6
GR	53.6	43.2	53.0	38.4	54.1	33.1	56.4	28.5	58.9	35.6	61.6	42.3	64.1	45.7
AG	165.1	95.8	169.9	97.3	175.1	106.2	184.6	109.2	194.9	89.8	205.9	55.1	216.8	90.4
TG	67.5	58.0	69.2	58.0	71.5	44.6	75.5	46.2	79.7	46.7	84.1	51.2	88.4	57.7
TI	91.9	173.9	92.2	182.9	94.9	191.7	99.9	164.1	105.1	159.9	110.3	170.3	114.9	177.5
VD	194.1	226.0	197.7	248.5	204.1	262.2	215.3	279.6	228.0	302.3	241.3	343.1	254.0	408.3
VS	83.9	103.1	86.5	103.6	89.2	84.4	94.1	54.8	99.3	52.3	104.7	52.8	109.7	55.5
NE	47.4	53.3	47.4	56.5	48.6	60.4	50.9	62.8	53.3	69.0	55.8	67.9	58.1	63.3
GE	125.7	137.3	127.3	143.8	130.5	146.4	137.2	161.4	145.4	168.1	155.5	171.0	164.7	174.8
JU	18.9	22.2	19.3	22.6	19.8	20.4	20.7	20.9	21.7	19.5	22.8	22.8	23.8	22.5
CH ³	'1 1.	'0 0.7	'179.4	'1987.7	' 41.7	'19 9.	' .	'19 8.	'479.	'0 8.1	'61 .4	'07 .8	'744.	'194.4
Datenstand: 16.08.2022														

Anhang 4 Systematik PV-Finanzierung seit NFA-Regelung

Anhang Tabelle F: Berechnung des Bundesbeitrages PV für das Kalenderjahr 2017 (Bundesrat, 2020a, S. 25).

Parameter		Beschreibung	Wert	Herkunft oder Formel ¹
Abkürzungen	Jahr	Berechnung für Jahr x	2017	
PS	2013	Prämienoll der Versicherten (PS)	24'984'321'934	Tabelle 1.01
KB	2013	Kostenbeteiligung der Versicherten (KB)	3'895'067'672	Tabelle 1.01
P	2013	Monatliche Durchschnittsprämie OKP (P)	388	Tabelle 8.01
V	2013	Durchschnittlicher Versichertenbestand (V)	8'045'928	Tabelle 1.01
Faktor	2013	Berechnung tatsächliche Prämienbelastung	77.090148%	$(PS+KB) / (P*12*V)$
PS	2014	Prämienoll der Versicherten (PS)	25'845'455'351	Tabelle 1.01
KB	2014	Kostenbeteiligung der Versicherten (KB)	3'989'223'825	Tabelle 1.01
P	2014	Monatliche Durchschnittsprämie OKP (P)	396	Tabelle 8.01
V	2014	Durchschnittlicher Versichertenbestand (V)	8'146'907	Tabelle 1.01
Faktor	2014	Berechnung tatsächliche Prämienbelastung	77.064111%	$(PS+KB) / (P*12*V)$
PS	2015	Prämienoll der Versicherten (PS)	27'118'514'358	Tabelle 1.01
KB	2015	Kostenbeteiligung der Versicherten (KB)	4'136'423'418	Tabelle 1.01
P	2015	Monatliche Durchschnittsprämie OKP (P)	412	Tabelle 8.01
V	2015	Durchschnittlicher Versichertenbestand (V)	8'245'407	Tabelle 1.01
Faktor	2015	Berechnung tatsächliche Prämienbelastung	76.670466%	$(PS+KB) / (P*12*V)$
Faktor Ø 3 Jahre Durchschnitt über 3 Jahre			76.941575%	$[Faktor(x-4) + Faktor(x-3) + Faktor(x-2)]/3$
P	2017	Monatliche Durchschnittsprämie OKP (P)	447	Tabelle 8.01
V	2015	Durchschnittlicher Versichertenbestand (V)	8'245'407	Tabelle 1.01
V	2013	Durchschnittlicher Versichertenbestand (V)	8'045'928	Tabelle 1.01
Vest	2017	Geschätzter Versichertenbestand für 2017	8'449'830	$V(x-2) * V(x-2) / V(x-4)$
B	2017	Bruttokosten	34'873'684'257	Faktor Ø 3 Jahre * P(x) * 12 * Vest(x)
7.5%* B	2017	Berechneter Bundesanteil Prämienverbilligung	2'615'526'319	7.5% * B(x)
AvzP	2015	Ausgleich von zu hohen Prämieinnahmen ²	1'526'996	Kantone: AG, FR, SH
-7.5% AvzP	2015	-7.5% Ausgleich von zu hohen Prämieinnahmen ²	-114'525	-7.5% AvzP (x-2)
	2017	Total ausbezahlter Bundesanteil Prämienverbilligung	2'615'411'795	$7.5% * B(x) - 7.5% * AvzP(x-2)$
¹ http://www.bag.admin.ch/kvstat				
² https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20071955/index.html Verordnung über den Bundesbeitrag zur Prämienverbilligung in der Krankenversicherung (VPVK); Art.3, Abs. 4bis				

Anhang Tabelle G: Aufteilung Bundesbeitrag IPV 2017 auf die Kantone (Bundesrat, 2020a, S. 26).

Kanton	Mittlere Wohnbevölkerung (gemäss Zahlen BFS) 2015	Grenzgänger (gemäss Statistikdaten Versicherer) 2015	Mittlere Wohnbevölkerung einschliesslich Grenzgänger 2015	Berechneter Bundesbeitrag gemäss NFA pro Kanton 2017	Abzug im Fall eines Ausgleichs von zu hohen Prämieeinnahmen nach Art 3, Abs. 4bis, VPVK.	Total Bundesbeitrag pro Kanton 2017
Zürich	1'456'389.00	4868.19	1'461'257.19	458'426'696.71		458'426'696.71
Bern	1'013'450.50	592.95	1'014'043.45	318'126'468.28		318'126'468.28
Luzern	396'683.00	205.02	396'888.02	124'512'005.98		124'512'005.98
Uri	35'990.50	4.42	35'994.92	11'292'353.18		11'292'353.18
Schwyz	153'426.00	86.08	153'512.08	48'159'924.36		48'159'924.36
Obwalden	36'955.00	25.17	36'980.17	11'601'446.54		11'601'446.54
Nidwalden	42'250.00	37.09	42'287.09	13'266'337.45		13'266'337.45
Glarus	39'911.00	39.75	39'950.75	12'533'379.12		12'533'379.12
Zug	121'111.50	285.33	121'396.83	38'084'704.15		38'084'704.15
Freiburg	305'419.00	101.92	305'520.92	95'848'251.14	-10'491.00	95'837'760.14
Solothurn	265'068.50	459.58	265'528.08	83'301'667.52		83'301'667.52
Basel-Stadt	191'198.50	11579.49	202'777.99	63'615'662.43		63'615'662.43
Basel-Landschaft	282'266.00	5593.60	287'859.60	90'307'528.65		90'307'528.65
Schaffhausen	79'626.50	2707.59	82'334.09	25'829'912.19	-25'976.70	25'803'935.49
Appenzell A. Rh.	54'303.50	54.17	54'357.67	17'053'128.82		17'053'128.82
Appenzell I. Rh.	15'914.00	16.07	15'930.07	4'997'593.45		4'997'593.45
St. Gallen	497'444.50	888.45	498'332.95	156'337'385.16		156'337'385.16
Graubünden	196'248.00	107.40	196'355.40	61'600'762.70		61'600'762.70
Aargau	649'476.00	7238.67	656'714.67	206'025'016.62	-78'057.00	205'946'959.62
Thurgau	265'581.00	2648.11	268'229.11	84'149'036.67		84'149'036.67
Tessin	351'154.50	420.51	351'575.01	110'296'374.65		110'296'374.65
Waadt	767'426.50	1689.16	769'115.66	241'287'539.13		241'287'539.13
Wallis	333'729.50	74.91	333'804.41	104'721'368.74		104'721'368.74
Neuenburg	177'717.00	195.49	177'912.49	55'814'839.20		55'814'839.20
Genf	481'060.50	14670.75	495'731.25	155'521'177.89		155'521'177.89
Jura	72'596.00	130.33	72'726.33	22'815'758.55		22'815'758.55
Total IPV Bund	8'282'396.00	54'720.20	8'337'116.20	2'615'526'319.28	-114'524.70	2'615'411'794.58

Anhang 5 Übersicht kantonale IPV-Systeme 2023

Anhang Tabelle H: Übersicht kantonale IPV-Systeme 2023.

Eigene Darstellung, Datenquellen: GDK-Synopsis, Gesetzgebung Kantone, schriftliche Befragung bei Kantonen, Jahresrechnungen und Voranschläge Kantone, Merkblätter der Kantone, persönlicher Kontakt.

Kanton	Jahr der berücksichtigten Steuerdaten für IPV 2023	Konkubinats	Plafonierung (maximale IPV = tatsächliche Prämie) (ohne EL und SH)	Erhebung zusätzlicher soziodemografische Daten (Beruf, Beschäftigungsgrad) → Schriftliche Befragung	Gemeinden als IPV-Mitfinanzierer (ohne EL und SH)?	Fixe Regelung bzgl. Kantonsanteil	Berechnungsmodell
AG	2020	gleichgestellt wie Ehepaare (kumuliertes Einkommen), sofern mind. 1 Kind oder 2 Jahren zusammenlebend. <u>Beweislastumkehr!</u>	ja	n.a.	nein	nein	Einfaches Prozentmodell
AI	2021 (sofern nicht vorliegend, dann letzte definitive Steuerveranlagung)	gleichgestellt wie Ehepaare (kumuliertes Einkommen), sofern mind. 1 Kind	ja	nein	nein	nein	Prozentmodell mit nach Einkommenskategorie unterschiedenem Prozentsatz
AR	letzte definitive Steuerveranlagung	getrennt	nein	nein	nein	nein	Einfaches Prozentmodell
BE	2021	gleichgestellt wie Ehepaare (kumuliertes Einkommen), sofern mind. 1 Kind	ja	nein, bei automatischer Verarbeitung (95% der Fälle). ja, bei manuellem Bearbeiten (Beruf) - aber keine Auswertung der Daten	nein	nein	Stufenmodell
BL	2021	getrennt	ja	nein	nein	nein	Einfaches Prozentmodell
BS	letzte definitive Steuerveranlagung, sofern aktuelles Einkommen	gleichgestellt wie Ehepaare (kumuliertes Einkommen), sofern mind.	ja	ja, Beruf und Höhe Pensum. Keine Auswertung der Daten	nein	nein	Stufenmodell

	nicht um mehr als 20% davon abweicht	1 Kind oder 5 Jahre zusammenlebend					
FR	2021	getrennt	ja	nein	nein	nein	Prozentmodell mit nach Einkommenskategorie unterschiedenem Prozentsatz
GE	2021	gleichgestellt wie Ehepaare (kumuliertes Einkommen), sofern mind. 1 Kind	ja	nein	nein	nein	Stufenmodell
GL	2021	gleichgestellt wie Ehepaare (kumuliertes Einkommen), sofern mind. 1 Kind oder "eheähnliche Lebensgemeinschaft". <u>Beweislastumkehr!</u>	ja	n.a.	nein	nein	Prozentmodell mit nach Einkommenskategorie unterschiedenem Prozentsatz
GR	2022	getrennt	nein	nein	nein	nein	Prozentmodell mit nach Einkommenskategorie unterschiedenem Prozentsatz
JU	2021	getrennt	ja	n.a.	nein	nein	Stufenmodell
LU	letzte definitive Steueranlagung (max. 4 Jahre zurückliegend)	getrennt	ja	nein	ja, nach Abzug Bundesbeitrag - Restzahlung 50% Kanton; 50% Gemeinden	ja, mind. Vorjahr	Prozentmodell mit nach Einkommenskategorie unterschiedenem Prozentsatz
NE	2021	gleichgestellt wie Ehepaare (kumuliertes Einkommen), sofern 1 Kind oder 2 Jahre zusammenlebend	ja	ja, Höhe Pensum (Anrechnung Arbeitsverzicht möglich)	ja, nach Abzug Bundesbeitrag - Restzahlung 60% Kanton; 40% Gemeinden	nein	Stufenmodell
NW	2021	getrennt	ja	nein	nein	nein	Einfaches Prozentmodell

OW	2021	getrennt	ja	nein	nein (ausser Verlustscheine)	mind. 8.5% der Prämienkosten OKP des Kantons OW	Prozentmodell mit nach Einkommenskategorie unterschiedenem Prozentsatz
SG	2021	getrennt	nein	nein	nein	zwischen 45.4 und 54.6% des Bundesbeitrags	Prozentmodell mit nach Einkommenskategorie unterschiedenem Prozentsatz
SH	2021 (sofern nicht vorliegend, dann 2020)	getrennt	ja	nein	ja, nach Abzug Bundesbeitrag - Restzahlung 65% Kanton; 35% Gemeinden	nein	Einfaches Prozentmodell
SO	2021	getrennt	ja	nein	nein	2 Der Kantonsbeitrag entspricht 80% des Bundesbeitrags. 3 Den Kantonsbeitrag legt der Kantonsrat endgültig fest. Er kann den Kantonsbeitrag um höchstens 30 Mio. Franken erhöhen.	Prozentmodell mit nach Einkommenskategorie unterschiedenem Prozentsatz
SZ	letzte definitive Steueranlagung (max. 3 Jahre zurückliegend)	getrennt	ja	nein	ja, nach Abzug Bundesbeitrag - Restzahlung 60% Kanton; 40% Gemeinden	nein	Einfaches Prozentmodell
TG	2021	getrennt	nein	nein	ja, nach Abzug Bundesbeitrag - Restzahlung 50% Kanton; 50% Gemeinden	50 % bis 75 % der Bundesbeiträge.	Stufenmodell

TI	2020	gleichgestellt wie Ehepaare (kumuliertes Einkommen), sofern mind. 1 Kind oder 6 Monate zusammenlebend	ja	nein	ja, nach Abzug Bundesbeitrag - Restzahlung Gemeinden gemäss Formel; Kanton der verbleibende Anteil	nein	Kombination von Stufenmodell und Prozentmodell (Spezialfall)
UR	letzte definitive Steueranlagung (max. 3 Jahre zurückliegend)	getrennt	nein	n.a.	nein	nein	Einfaches Prozentmodell
VD	letzte definitive Steueranlagung	gleichgestellt wie Ehepaare (kumuliertes Einkommen), sofern mind. 1 Kind oder 5 Jahre zusammenlebend	ja	n.a.	nein	nein	Kombination von Stufenmodell und Prozentmodell (Spezialfall)
VS	2021	getrennt	ja	n.a.	nein	nein	Stufenmodell
ZG	2021	getrennt	nein	nein	nein	nein	Einfaches Prozentmodell
ZH	-provisorische IPV-Berechnung: letzte definitive Steueranlagung -definitive IPV-Berechnung: definitive Steuerfaktoren 2023	getrennt	ja	nein	nein	im Vierjahresdurchschnitt mindestens 80% des voraussichtlichen Bundesbeitrags	Stufenmodell

Anhang 6 Drei Berechnungsmodelle: Beispielrechnungen

Folgende Beispielsrechnungen für jedes Berechnungsmodell entstammen aus dem PV-Monitoring 2014 (Frey & Neumann, 2015, S. 21–22).

Prozentmodell: Beispiel Kanton Zug

Anspruch auf Prämienverbilligung haben Personen, deren Prämienbelastung höher als 8 % ihres massgebenden Einkommens liegt. Für diese entspricht die Prämienverbilligung der Differenz zwischen der Prämienbelastung (= Richtprämien) und 8 % ihres massgebenden Einkommens (= korrigiertes Reineinkommen).

Beispiel für eine erwachsene Person (jeweils Jahreswerte):

- Massgebendes Einkommen: 40'000 CHF
- Selbstbehalt: $8\% \times 40'000 \text{ CHF} = 3200 \text{ CHF}$
- Richtprämie: 3852 CHF
- Prämienverbilligung = $3852 \text{ CHF} - 3200 \text{ CHF} = 652 \text{ CHF}$

Stufenmodell: Beispiel Kanton Bern

Anspruch auf Prämienverbilligung haben Personen, deren massgebendes Einkommen (= korrigiertes Reineinkommen mit Sozialabzügen) unter 31'000 CHF pro Jahr liegt. Dabei gelten für erwachsene Personen in der Prämienregion 1 folgende Prämienverbilligungen:

Einkommen / Jahr	Prämienverbilligung / Jahr
Stufe 1: bis 9000 CHF	2400 CHF
Stufe 2: bis 17'000 CHF	1800 CHF
Stufe 3: bis 25'000 CHF	1284 CHF
Stufe 4: bis 31'000 CHF	804 CHF

Beispiel für eine erwachsene Person (jeweils Jahreswerte):

- Massgebendes Einkommen: 27'000 CHF
- Prämienverbilligung = 804 CHF (Stufe 4)

Kombination aus Stufen- und Prozentmodell: Beispiel Kanton Glarus

Die Richtprämien werden verbilligt, soweit sie einen Selbstbehalt in Form eines prozentualen Anteils am massgebenden Einkommen (= korrigiertes Bruttoeinkommen) übersteigen. Der Anteil variiert je nach Einkommensstufe zwischen 9 % und 14 % (vgl. nachfolgende Tabelle).

Einkommen / Jahr	Anteil (Selbstbehalt)
Bis 40'000 CHF	9%
Bis 50'000 CHF	10%
Bis 60'000 CHF	11%
Bis 70'000 CHF	12%
Bis 80'000 CHF	13%
Über 80'000 CHF	14%

Beispiel für eine erwachsene Person (jeweils Jahreswerte):

- Massgebendes Einkommen: 38'000 CHF
- Selbstbehalt: $9\% \times 38'000 \text{ CHF} = 3420 \text{ CHF}$
- Richtprämie: 4044 CHF
- Prämienverbilligung = $4044 \text{ CHF} - 3420 \text{ CHF} = 624 \text{ CHF}$

Anhang 7 IPV-Antragsformular Kanton Basel-Stadt


 Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt des Kantons Basel-Stadt
Amt für Sozialbeiträge



Antrag auf Prämienverbilligung

Personalien

A

Allgemeine Fragen

Unterlagen (Kopien)

Vollständigkeit der Angaben, Meldepflicht, Unterschrift

Anhang Abbildung E: IPV-Antragsformular Kanton Basel-Stadt (Amt für Sozialbeiträge BS, 2023a).

Anhang 8 Kantonaler Vergleich AR, BS, LU, ZH

Anhang Tabelle I: Kantonaler Vergleich AR, BS, LU, ZH zu «IPV-Besonderheiten»

Eigene Darstellung, Datenquellen: kantonale Gesetzesgrundlagen, Jahresrechnungen und Voranschläge Kantone, Jahresberichte Ausgleichskassen, GDK-Synopse.

Kanton	"IPV-Besonderheit"	Berechnungsmodell	Verabschiedung im kantonalen Parlament Kantonsrat bzw. Grossrat	Fixe Regelung bzgl. Kantonsanteil	Zustand ohne Budget-Genehmigung hinsichtlich IPV	Gemeinden als IPV-Mitfinanzierer? (ohne EL und SH)	Personeller Aufwand PV 2021	Jahr der berücksichtigten Steuerdaten für IPV 2023	Konkubinat	Plafonierung (maximale IPV = tatsächliche Prämie) (ohne EL und SH)	Erhebung zusätzlicher soziodemografische Daten (Beruf, Beschäftigungsgrad)
AR	keine Plafonierung	Einfaches Prozentmodell	Dezember	nein	nicht explizit geregelt, Zahlung unwahrscheinlich	nein	Von Jan-Mai 481 Tsd. Fr. Personalaufwand (Sovar Jahresbericht) / 6600 Gesuche => 72 Fr. pro Gesuch	letzte definitive Steuerveranlagung	getrennt	nein	nein
BS	-Harmonisierungsgesetz verschiedener Sozialleistungen -hypothetisches Einkommen -AVM-Bonus -Behandlung Konkubinatspaare -schweizweit höchste Prämien	Stufenmodell	Dezember	nein	nicht explizit geregelt, Zahlung unwahrscheinlich	nein	16 Tsd. Gesuche/Dossiers jährlich (Bericht ASB) Pro FTE ? Gesuche jährlich (keine Angaben) => 257 FTE (Budget 2020) -> unwahrscheinlich für kleinen Kanton	letzte definitive Steuerveranlagung, sofern aktuelles Einkommen nicht um mehr als 20% davon abweicht	gleichgestellt wie Ehepaare (kumuliertes Einkommen), sofern mind. 1 Kind oder 5 Jahre zusammenlebend	ja	ja, Beruf und Höhe Pensum. Keine Auswertung der Daten
LU	-Regelung im budgetlosen Zustand -Kantonsbeitrag mind. Vorjahresniveau -frühzeitige Budgetdebatte	Prozentmodell mit nach	Ende Oktober	ja, mind. Vorjahr	explizit geregelt => wird bezahlt	ja, nach Abzug Bundesbeitrag - Restzahlung 50% Kanton; 50% Gemeinden	76m Gesuche jährlich (Jahresbericht WAS) Pro FTE 10'000 Gesuche jährlich (Postulat) => 8.0 FTE	letzte definitive Steuerveranlagung (max. 4 Jahre zurückliegend)	getrennt	ja	nein

	-Gemeinden als Mitfinanzierer	Einkommen unterschiedlichem Prozentsatz									
ZH	aktuelle Einkommensverhältnisse abgebildet (Steuerdaten vom Antragsjahr relevant)	Duales Prozentmodell	Dezember	im Vierjahresdurchschnitt mindestens 80% des voraussichtlichen Bundesbeitrags	nicht explizit geregelt, Zahlung wahrscheinlich	nein	850 FTE, SVA ZH (Jahresbericht) 50 Mitarbeitende (Interview) Pro IPV-Gesuch 25 Fr. (KEF) Kundenberatungsaufwand 8 min pro Dossier -> grundsätzlich wurde Budgetposten für SVA grösser	provisorische IPV-Berechnung: letzte definitive Steueranlagung -definitive IPV-Berechnung: definitive Steuerfaktoren 2023	getrennt	ja	nein

Anhang Tabelle J: Kantonaler Vergleich AR, BS, LU, ZH zu Budget und Rechnungen sowie Ausschöpfungsquote
Eigene Darstellung, Datenquellen: Jahresrechnungen und Voranschläge Kantone.

AR (Beträge in Mio. CHF)	Voranschlag	Rechnung	Ausschöpfungsquote
2017	10.3	12.1	117.0%
2018	10.1	11.2	111.6%
2019	15.2	13.1	86.3%
2020	16.1	13.2	82.0%
2021	15.5	14.2	91.5%
2022	15.6	15.0	96.4%
2023	15.8	laufendes Jahr	

BS (Beträge in Mio. CHF)	Voranschlag	Rechnung	Ausschöpfungsquote
2017	103.0	106.5	103.4%
2018	113.2	110.8	97.9%
2019	125.6	112.6	89.6%
2020	131.5	115.6	87.9%
2021	128.0	114.2	89.2%
2022	123.4	110.5	91.1%
2023	121.3	laufendes Jahr	

LU (Beträge in Mio. CHF)	Voranschlag	Rechnung	Ausschöpfungsquote
2017	159.5	159.6	100.0%
2018	173.5	198.8	114.6%
2019	179.2	194.3	108.4%
2020	198.4	184.4	93.0%
2021	200.4	196.3	98.0%
2022	197.6	201.3	101.9%
2023	211.2	laufendes Jahr	

ZH (Beträge in Mio. CHF)	Voranschlag	Rechnung	Ausschöpfungsquote
2017	793.3	824.8	104.0%
2018	863.8	866.6	100.3%
2019	929.9	885.3	95.2%
2020	981.2	929.8	94.8%
2021	1'014.7	926.0	91.3%
2022	1'025.0	1'025.0	97.5%
2023	1'051.7	laufendes Jahr	

Anhang 9 Interview BAG

Semi-strukturierter Interviewleitfaden – Sicht von Bund, BAG

Masterthesis: «Individuelle Prämienverbilligung, eine zielgerichtete Subvention?»

MSc Business Administration Major Public and Nonprofit Management

Angaben zum Interviewer:

Vorname, Name:	Manuel Knechtli
Datum der Befragung:	27.03.2023
Zeit der Befragung (von – bis):	14:00 bis 14:57 Uhr
Ort der Befragung:	Skype for Business

Angaben zur Expertin / zum Experten:

Organisation:	BAG
Vorname, Name:	Experte 1
Funktion:	Finanzexperte Prämienverbilligung

Vorname, Nachname	Initialen
Manuel Knechtli	MK
Experte 1	E1

Ausgestaltung IPV-Kriterien

1. MK: Sehen Sie Fehlanreize im System der IPV aus Sicht des Bundes? Falls ja, welche?
 - a. *E1: Das ist eine schwierige Frage mit einem politischen Touch. Zu welcher ich mich nicht äussern kann und möchte. Der Bundesbeitrag wird per Gesetz vorgeschrieben. Nach welchen Kriterien der Kanton den Bundesbeitrag dann aufteilt, ob viele Leute wenig oder wenig Leute viel PV erhalten, ist Sache der einzelnen Kantone. Von Fehlanreizen würde ich beim Bundesbeitrag nicht sprechen.*
 - b. *MK: Sehen Sie im System mittels Anreize verbessern könnte? Z.B. wurde bei der Initiative bemängelt, dass alternative Modelle weniger attraktiv sein werden.*
 - c. *E1: Nein, aus Sicht des Bundesbeitrags sicher nicht. Es ist wirklich Hoheitsgebiet der Kantone. Sie können gerne nachhaken, ich möchte Ihnen keine Informationen vorenthalten.*
 - d. *E1: Meine persönliche Meinung (nicht stellvertretend für BAG); eine gewisse Optimierung hat eigentlich schon stattgefunden bei den Versicherten, in dem sie ein Hausarztmodell oder HMO-Modell gewählt wurde. Alternative Modelle durch die IPV zu leiten oder Anreize zu schaffen sehe ich weniger. Aber wie gesagt ist es nicht die Aufgabe des Bundesbeitrags, dies zu beeinflussen.*

2. MK: Die IPV wird immer wieder als Lösungsinstrument für Umverteilung genannt (z.B. Inflation, Energiekosten, Covid-Ausfälle) Darf/soll die IPV auch für andere Zwecke genutzt werden?
 - a. *Dazu kann ich mich nicht äussern, da ich nicht die Kompetenz dazu habe.*
 - b. *Was sich sagen kann ist, dass bereits die Rückverteilung der CO2-Abgabe über die Grundversicherung erfolgt*

3. MK: Bundesgerichtsurteil zum Kanton Luzern (Januar 2019): Wie kam das Gerichtsurteil beim BAG an? Erwartet - erstaunt - bestärkt?
 - a. *E1: Wir haben gesehen, dass aufgrund des BGE in der Folgejahre einige Kantone ihre Situation ganz genau analysiert haben und ihre kantonalen Praktiken auf gemäss BGE angewandt haben.*
 - b. *E1: es konnte in den Folgejahren auch festgestellt werden, dass die Kantone einen grösseren Beitrag zur PV leisteten. Dies ist wahrscheinlich nicht einzig auf das BGE zurückzuführen. Das Thema IPV ist omnipräsent in der Politik und in der Presse.*

Finanzierung IPV

4. MK: Fragen zu der Zusammensetzung des Bundesbeitrags
- a. E1: mittels Bildschirm-Sharings wurden die Formeln für die Bruttokosten 2023 erörtert und Fragen geklärt.
5. MK: Gemäss VPVK wird der Bundesbeitrag IPV jeweils im Herbst berechnet und im Oktober an die Kantone kommuniziert, d.h. für die Erstellung des kantonalen Voranschlags muss dieser Betrag geschätzt werden. Ist ein früheres Kommunizieren aus Sicht BAG theoretisch möglich (z.B. 2-

- “
- a. E1: der definitive Bundesbeitrag an die Kantone wird jeweils zusammen mit der Prämienkonferenz an die Kantone verschickt
 - b. E1: wir können dies erst zu diesem Zeitpunkt machen, weil die Durchschnittsprämie für das Folgejahr erst zu diesem Zeitpunkt resp. ungefähr eine Woche davor bekannt ist. Die Durchschnittsprämie setzt sich zusammen aus den eingereichten Prämieninformationen seitens der Krankenkassen. Das BAG analysiert diese Angaben und bespricht sie ebenfalls mit den Versicherern. Das heisst, wenn wir uns dies künftig anhand dieser Formel berechnen, dann sind wir an diesen Zeitplan gebunden.
 - c. MK: Ich frage mich dies vor allem, weil wenn der indirekte GGV durchkommen sollte und dadurch die Kantone einen gewissen Mindestanteil tragen müssten, könnte das Bedürfnis der Kantone nach einem früheren definitiven Bescheid steigen.
 - d. E1: Bis anhin spielte es keine Rolle, weil die Kantone in ihrer Finanzierung ungebunden waren. Falls der indirekte GGV angenommen werden sollte, wäre es auch im Interesse des BAG zu analysieren, wie man dies am besten ausgestalten könnte. Aus zeitlichen Gründen hat man sich bisher mit dieser konkreten Frage im BAG noch nicht befasst. Dieser Problematik ist man sich aber bewusst.

Wobei man die Durchschnittsprämie nicht nach vorne schieben kann, evtl. könnte man die Berechnungsmodell ein bisschen um-modifizieren. Das Gesagte ist aber Spekulation!

- e. MK: ein Kanton hat sich bei mir diesbezüglich bereits geäußert, dass die frühere Kommunikation von Interesse wäre.
- f. E1: Heute berechnen wir die Bruttokosten auf Schweizer Ebene.

Beim indirekten GGV wäre die Idee, dass die Bruttokosten analog heute auch für den einzelnen Kanton berechnet würde. Die Summe aller Kantone würde dann wieder den Bruttokosten der gesamten Schweiz entsprechen.

6. “
- vs. Botschaft). War im Vorentwurf noch nicht drin, auch nicht in den Vernehmlassungsantwort. Wie kommt man auf die Zahl?
- a. E1: Vorab, man darf dies nicht verwechseln. Es geht hier um die 40 % der ärmsten Bevölkerung. Es geht um eine Volumenvorgabe für die Kantone. Man wollte eine einheitliche Berechnung für alle Kantone ermöglichen.
 - b. E1: Als Antwort auf Ihre vorherige Frage, wie man Anreize schaffen könne. Der GGV könnte als Anreiz für die Finanzierung von Prämienverbilligung gesehen werden. Kantone, in welchen die Kosten nicht so hoch sind, müssen zur Belohnung nicht so viel IPV-Beitrag bezahlen. Weil die Leute in diesen Kantonen, tendenziell weniger IPV benötigen, weil die Kosten generell tiefer sind. Die Kantone können nach wie vor grossen Einfluss auf gewisse Kostenarten nehmen, z. B. Spitalkosten.
 - c. MK: Im Vorentwurf waren es noch 3 Abstufungen von Mindestanteilen, 4%, 5% und 7.5%.

- d. E1: genau, damals hatte man ein Stufenmodell. Da haben wir gemerkt in der Vernehmlassung, dass dies nicht der Weg ist. Wir haben dann ein neues Modell entworfen. Einerseits wird die Prämienbelastung auf Basis der Steuerdaten der eidgenössischen Steuerverwaltung berechnet wird. Andererseits mussten die Stufen eliminiert werden. Nun haben wir zwei «harmlose» Wendepunkte, ohne sprunghaften Anstiegen wie im Entwurf.
7. MK: Eine Forderung seitens GDK war, dass die Verlustscheinforderungen (Art. 64a KVG) angerechnet würden für die Bestimmung des Mindestanteils. Wieso möchte man seitens Bund diese Verlustscheinforderungen nicht berücksichtigen?
- a. E1: Das kann ich Ihnen gut erklären. Der GGV des Bundesrats hätte Mehrkosten von ca. 500 Mio. Franken für die Kantone generieren. Würde man die Verlustscheine anrechnen wäre es nur ca. 300 Mio. Der Gegenvorschlag wäre so dermassen verwässert worden, dass man es gleich bleiben lassen kann.
- b. E1: beim GGV vom NR war die Situation schon eine andere. Die 500 Mio. Franken waren plötzlich 2 Mrd. Franken, da wären die Verlustschein-Anrechnung nicht mehr im gleichen Gewicht. Wobei man die zwei GGV Bundesrat und Nationalrat fast nicht miteinander vergleichen kann.
8. MK: Aufgabenteilung 2.0 wurde infolge Covid sistiert und im Sommer 2023 wird darüber entschieden, ob man dieses Projekt wieder aufgenommen wird. Der Bund begrüsst Entflechtung der IPV-Aufgabe, konkret wird eine Verschiebung zuhanden Kantone begrüsst, gemäss Bericht 2013.
- a. MK: Dieser IPV-Gegenvorschlag „
ren Ante “
flochten?
- b. E1: das ist eine Kritik der Kantone. Eine Mindestanteil wird gefordert mit dem GGV. Auf der anderen Seite bleibt das ganze Management bleibt nach wie vor bei den Kantonen. Ich persönlich (nicht Sicht BAG) empfinde dies nicht als grosse Einschränkung, da die ganze Abwicklung nach wie vor bei den Kantonen bleibt.
9. MK: Der NFA wird ja oft mit nationalem Finanzausgleich gleichgesetzt. Wobei das A vom NFA der Aufgabenteilung ist ein wichtiger Bestandteil der PV-Finanzierung. Es wurde bei der politischen Diskussion vor 2008 festgehalten, dass die Kantone und Bund je 50% beitragen sollen. Der Bund fix 7.5%, die Kantone auch plus minus denselben Beitrag. Wurde dies einfach nie festgehalten?
- a. E1: sie haben gesagt, «Das wurde festgehalten». Die ist so nicht ganz richtig. Es war lediglich die ursprüngliche Idee, dass die 50:50 abgewickelt wird. 2010 war dies auch noch so, seither hat sich dies auseinandergeliebt. Hätte es eine gesetzliche Grundlage gegeben, dann hätte man dies einhalten müssen.
- b. MK: zum Projekt Aufgabenteilung 2.0, welches sistiert wurde. Gibt es da bereits eine Tendenz was damit passiert?
- c. E1: diesbezüglich weiss ich nichts über den Stand der Dinge.
10. MK: Wie müsste die Finanzierung resp. die Verteilung der Trägerschaft idealerweise ausschauen in einer perfekten Welt? Heute Bund 7.5%, Kantone der Rest.
- a. *E1: meine ganz persönliche Einschätzung (nicht Sicht BAG): Es spielt gar keine Rolle wer finanziert. Es gibt Bedürftige, denen muss geholfen werden. Ob es der Kanton oder Bund bezahlt, schlussendlich sind es immer wieder Steuergelder.*
11. MK: Gibt es aus Ihrer Sicht Problemfelder und Herausforderungen hinsichtlich Finanzierung und Ausgestaltung, die Sie noch sehen, welche für die Masterarbeit spannend wären?
- E1: Meine ganz persönliche Meinung, nicht als BAG-Mitarbeiter resp. nicht stellvertretend für das BAG. In den ganzen Diskussionen war immer die Rede die Kantone sollen mehr, aber der Bund

soll auch mehr. Man vergisst man manchmal, es sind immer unsere Steuergelder. Es gibt sehr viele Regeln wie die ganze Finanzierung geteilt. Man müsste dies in einem grösseren Kontext anschauen und eine neue Arbeit schreiben, um dies zu analysieren. Dass man den gesamten Cashflow hat, was sind die Verantwortungen, was sind die Kostenverursacher. Wenn man sich auf ein spezifisches Thema wie hier IPV beschränkt, dann spielt es keine Rolle, es sind alles Steuergelder. Wie funktioniert der ganze Apparat. Auch mit den Finanzausgleichzahlungen die Kantone erhalten. Das Ganze in einem Gesamtkontext anzuschauen, liegt mir schon am Herzen.

Anhang 10 Interview santésuisse

Semi-strukturierter Interviewleitfaden – Sicht von santésuisse

Masterthesis: «Individuelle Prämienverbilligung, eine zielgerichtete Subvention?»

MSc Business Administration Major Public and Nonprofit Management

Angaben zum Interviewer:

Vorname, Name:	Manuel Knechtli
Datum der Befragung:	28.03.2023
Zeit der Befragung (von – bis):	13:34 bis 15:08 Uhr
Ort der Befragung:	MS-Teams

Angaben zur Expertin / zum Experten:

Organisation:	santésuisse
Vorname, Name:	Experte 2
Funktion:	Wissenschaftlicher Mitarbeiter Public Affairs, Abteilung Politik und Kommunikation

Organisation:	santésuisse
Vorname, Name:	Experte 3
Funktion:	Leiter Gesundheitsökonomie und Qualität Abteilung Grundlagen

Vorname, Nachname	Initialen
Manuel Knechtli	MK
Experte 2	E2
Experte 3	E3

MK: PEI will, dass Haushalte, deren Prämienbelastung mehr als 10% vom verfügbaren Einkommen ausmacht, dass diese entlastet werden. Eigentlich ist es für meine Thesis irrelevant, welcher politische Vorstoss nun durchkommt, mich interessiert, ob dann wirklich die «richtigen Personen» das Geld erhalten und ob Fehler im System bestehen.

Ausgestaltung IPV-Kriterien

1. MK: Sehen Sie Fehlanreize im System der IPV? Falls ja, welche?
 - a. E2: Fehlanreiz politische Sicht «Eigenverantwortung wird gemindert im Sinne von kostendämpfenden Überlegungen. Grösserer Anreiz zum Arzt zu gehen.»
 - b. E3: Aus technischer Sicht: Fehlanreize bei IPV-Kriterien, Z.B. Hausrenovation => steuerbares Einkommen vermindert sich. => Dadurch erhalte ich IPV.
Viele solcher Fehlanreize wurden aber proaktiv von den Kantonen beseitigt. Motiv Fehlanreize zu reduzieren oder einfach Geld einzusparen.
 - c. E3: Eigenverantwortung: es gibt eine Mitwirkungspflicht des Anträgers. Eventuell reicht der Bezüger nicht alle Belege ein.

2. MK: Negative Erwerbsanreize können bei der IPV entstehen. Wie schätzen Sie das Konzept «Hypothetisches Einkommen» ein?
 - a. E3: Da die Ausgestaltung in Verantwortung bei den Kantonen ist, hält sich Santésuisse aus solchen (sozial-)politischen Geschäften zurück, d. h. Santésuisse schaut im Vernehmlassungsverfahren primär, ob Fehlanreize vorhanden sind und dass das Gesetz technisch/operativ umsetzbar ist. Entscheidend für Santésuisse ist, dass PV beim Bezüger ankommt.

3. MK: Was fällt Ihnen auf in den verschiedenen Kantonen bzgl. 3 Berechnungsmodelle – gibt es eine Präferenz aus Versicherer-Sicht?
 - a. E3: aus Versicherer-Sicht gibt es keine Modell-Präferenz.
Hinweis: es gibt PV-EL, PV-SH und «reine IPV».
 - b. E3: seit 2012 gilt der neue Art. 65 KVG. Früher ging die IPV direkt an versicherte Person. Seither geht die IPV an den Versicherer, welche dir IPV dann von der Prämienrechnung abzieht. Eine Modell-Präferenz gibt es nicht aus Sicht Santésuisse. Für Versicherer ist wichtig, dass im ersten Schritt IPV-Betrags-Meldung vom Kanton sauber kommt, Versicherer überweisen dann im zweiten Schritt.

4. MK: Ist der Informationsfluss zum Datenaustausch sichergestellt? z.B. Franchisen-Höhe, Jahresprämie etc.?
 - a. E3: seit 2012 gibt es einen elektronischen Datenaustausch. Man liefert die bewilligte Prämie des BAG (sog. Tarifprämie). Kanton kann anfragen «wo ist Kunde X grundversichert, welche Franchisen-Höhe hat er und wo wohnt er?». Versicherer erhält einzig die Information vom Kanton «Kunde X hat PV-Anspruch, berücksichtige diesen bei der Rechnung». Der Versicherer weiss aber nicht, was für eine Art PV bezahlt wird (z.B. IPV, PV-SH oder PV-EL).

5. MK: Plafonierung der IPV ist technisch kein Problem?
- a. *E3: technisch kein Problem, Kantone benötigen dafür aber eine gesetzliche Grundlage. Dieser Fall kommt allerdings weniger bei der «reinen IPV» zu, sondern vielmehr bei der «PV EL». Die «PV-EL» war früher eine Pauschale, so konnte ein «Gewinn» aus dem Anspruch resultieren. BAG hat lange argumentiert, EL-Beziehende Person hat Anrecht «diese Differenz zwischen PV und Jahresprämie OKP» zu behalten (weil man Einsparanreiz nicht nehmen wollte). Dies hat sich nun mit EL-Gesetz 2021 geändert, sodass effektive Prämie angeschaut wird.*
6. MK: Beispiel Kanton ZH: «2-stufiges Verfahren» – 1x provisorisch berechnen; 1x definitiv verfügen? Gibt es technische Schwierigkeiten dies abzubilden?
- a. *E3: technisch ist das kein Problem im Datenaustausch. Das ist Daily business. Modell ZH ist aber spannend, da aktuelle Einkommenssituation berücksichtigt wird und man nahtlos im Dezember/Januar IPV kriegt, ohne einen Vorschuss leisten zu müssen. Es handelt sich zwar nur um provisorische IPV, aber immerhin muss kein Zahlungsvorschuss geleistet werden. Sobald definitive Zahlen da sind, muss allenfalls Rückforderung gemacht werden. Die Inkasso-Verantwortung obliegt den Versicherern.*
7. MK: brachte der Datenaustausch Effizienzgewinne?
- a. *E3: Durch elektronischen Datenaustausch gab es auf beiden Seiten (Kantonen und Versicherer) Effizienzgewinne. Bei Kantonen mit einem komplexen IPV-System könnte dieser Effizienzgewinn wieder weggeschmolzen sein. Bedingt durch erhöhten Prüfaufwand – über das System entscheidet aber letztlich die Bevölkerung. Bei Versicherer gab es Effizienzgewinne.*
8. MK: Sind die Kantone bezüglich der Möglichkeit und der Vorteile des elektronischen Datenaustausch bewusst (z.B. Plafonierung) bzw. findet da regelmässig ein Austausch zwischen GDK und Santésuisse statt?
- a. *E3: Austausch Santésuisse/GDK «politische Ebene»: der Bau der IT-Systeme wurde durch beide orchestriert. Aktuell noch 4 Sitzungen pro Jahr mit GDK. Primär geht es um neue politische Bestrebungen. Konkret, wo muss man Datenaustausch erweitern und anpassen. Hier ist der Austausch eng.*
- E3: Austausch «praktische Ebene»: elektronischer Datenaustausch mittels Sedit-Meldungen ist gut eingespielt. Jeder Kanton weiss über das System Bescheid.*
9. MK: Bundesgerichtsurteil zum Kanton Luzern (Jan. 2019): Wie kam das Gerichtsurteil bei Santésuisse an?
- a. *E3: aus operativer Sicht zum Datenaustausch-Prozess: es gab weniger Fälle, denn es wurden keine Verfügungen in dieser Zeit zugeschickt. D.h. in dieser Zeit wurden keine Geldflüsse von Kanton LU zu Versicherten via Versicherer verschoben.*
- Man hat Gerichtsurteil aber gespürt, bezüglich unbezahlter Prämien und Verlustscheine. Viele Leute konnten aufgrund des Wegfallens der IPV ihre Prämienrechnung nicht mehr bezahlen. Luzern hatte sog. «schwarze Liste», dadurch landeten viele auf dieser Liste.*

Finanzierung IPV

10. MK: Kantone machen Spielregeln. Wäre es sinnvoll, wenn die Kantone für die individuelle Berechnung die effektive (tatsächlich geschuldete Jahresprämie) berücksichtigen sollen? Das wurde seitens Santésuisse beim indirekten Gegenvorschlag (d.h. beim Berechnen des Mindestanteils der Kantone) bei Art. 65 Abs 1^{quater} KVG so angestossen.
- E3: wichtige Unterscheidung: Tarifprämie ist die Prämie, welche das BAG bewilligt hat. Diese Tarifprämie schicken die Versicherer den Kantonen. Auch geliefert wird das Versicherungsmodell und Franchisenhöhe.*
 - E3: Achtung! Es wird nur die Tarifprämie gemeldet, denn unter der sog. «effektiven Prämie und tatsächlicher Prämie» versteht jeder etwas anderes. Deshalb wird diese nicht geliefert.*

Verschiedene Definition zur «effektiven und tatsächlichen Prämie» z.B. Einerseits gibt es andere Systeme bei den Versicherern, Skonto bei Jahreszahlung vs. Bei Halbjahreszahlung, Arbeitgeber-Rabatt, Co2-Abgabe, Abbau Krankenkassen-Reserven.

Durch diese Ungenauigkeit gibt es grosse technische Hürden, diese zu melden. Weil diese Unterscheidung den Datenaustausch bzw. die Umsetzung dermassen kompliziert und teuer gemacht hätte, hat das BSV entschieden diesen Austausch zur «effektiven Prämie» beim neuen EL-Gesetz zu unterlassen. Daher hat man sich geeinigt, dass der Versicherte seine Police einreichen muss. Der Versicherte hat entsprechend eine gewisse Mitwirkungspflicht. Dann kann der Kanton diese Zahlen gemäss seinen gesetzlichen Vorgaben berücksichtigen.

11. MK: Welche Zahl wird denn jetzt bei der Plafonierung angeschaut?
- E3: das müsste die Tarifprämie (von BAG genehmigte Prämie) sein. D.h. man vergleicht PV-Anspruch mit Tarifprämie. Am «richtigsten» wäre aber, dass man das berücksichtigt, was jeder einzelne effektiv/tatsächlich bezahlt. Also wenn Arbeitgeber 50% bezahlt, dann sollte nur mit den restlichen 50% verglichen werden.*
 - E3: Die Definition ist auch politisch heikel, z.B. wenn ich Jahreszahler bin (erhalte einen Skonto) und probiere eine günstige Prämie zu haben, dann werde ich von IPV weniger erhalten, weil nur effektiver Betrag bezahlt wird? Oder wird der Skonto nicht berücksichtigt?*

12. MK: Der indirekte Gegenvorschlag vom Bundesrat verlangt, dass die Kantone ein gewissen Mindestanteil für die PV bezahlen müssen. Das heisst, eine gewisse Finanzierungsverflechtung wird vergrössert. Wie ist die Haltung seitens Santésuisse zu dieser Entwicklung?
- E2: aus Sicht Santésuisse hat man keine Haltung ggü. Entflechtungsfrage. GGV-Bundesrat unterstützt Santésuisse, weil Idee NFA von 2008 war, dass Kantone 50% mittragen müssen. Per se ist Santésuisse nur indirekt betroffen. Bei Finanzierung der PV nicht direkt betroffen, sondern nur indirekt bei technischer Abwicklung, d.h. konkret bei der erwähnten Verrechnung PV-Anspruch an versicherte Person.*

Bei GGV-Bundesrat ist Anreiz für Kantone gegeben Gesundheitskosten (z.B. Spitalkosten) zu sparen: Je höher die Prämienbelastung, desto grösser ist Mindestanteil.

mit GGV-NR: Santésuisse hat zu dieser Version nicht offiziell Stellung genommen. Grundsätzlich aber eine grössere finanzielle Belastung durch Trennung Gefässe IPV und EL. Es schwächt Anreiz für Kantone, u.U. die Gesundheitskosten zu senken.

13. MK: Etwas überspitzt gefragt: Santésuisse äussert sich zu dieser Vorlage, weil die Hoffnung da ist, die kantonalen Kosten zu senken, korrekt? Santésuisse finanziert ja nicht direkt die PV, sondern spürt mehr die Konsequenzen von zu viel Spitäler etc.

- a. *E2: Das ist die Hoffnung von Santésuisse. Um aber effektiv «grosse» Kosten zu sparen, gibt es aber geeignetere Vorlagen, z.B. Kostenbremse.*
- b. *Persönliche Meinung E2, indifferent zu Finanzierungs-Entflechtung. Weil es nicht so einfach ist, die Finanzierung bzw. die Aufgabe dem einen (Kanton) oder anderen (Bund) zu übertragen:*
- *Vollständig Kantone: dann hat man das Problem, dass gewisse Vorlagen im KVG vom Bund kommen. Dann müsste man im KVG «abspecken».*
 - *Vollständig Bund: dann hat man das Problem, dass die Kantone gemäss BV für Gesundheitsversorgung zuständig sind.*
- Daher ist der GGv vom Bundesrat gar nicht so schlecht. Es ist eigentlich Status quo mit tendenziell leichter Verschiebung zum Bund (Verflechtung «light»), weil mehr Vorgaben vom Bund zuhanden der Kantone. Der Status quo bzw. die ursprüngliche NFA-Abmachung, dass beide je 50% bezahlen, kommt man somit einen Schritt näher.*

14. MK: Die aktuelle Regelung sieht vor, dass der Kantonsanteil jeweils jährlich neu budgetiert wird. D.h. politische Spiele sind nicht ausgeschlossen, da es sich um eine ungebundene Ausgabe handelt. Kennen Sie Kantone, die dies automatisiert festlegen, also quasi als gebundene Ausgabe, im Sinne eines automatischen Stabilisators gemäss Entwicklung Gesundheitskosten?

- a. *E3: Bund bezahlt 7.5%; Kanton ergänzen dann nach «Gutdünken». Wenn man im Budget sparen muss, dann ist die PV eine Möglichkeit. Dass ein Kanton die IPV an die Gesundheitskosten, das Wirtschaftswachstum oder Lohnentwicklung bindet, wäre mir neu.*

15. MK: Frage Out of the box: Ist das Instrument IPV, das richtige für eine soziale Abfederung oder wäre ein anderer Ansatz zielgerichteter? Wie ist Ihre Einschätzung zum Instrument der IPV: Ist es das richtige Instrument, bei welchem man allenfalls etwas an der Schraube drehen muss, oder bräuchte es einen komplett anderen Ansatz (z. B. einkommensabhängige Prämien)?

- a. *Persönliche Meinung E3: Zum Punkt einkommensabhängige Prämien, kann man diskutieren. Sollte man aber verwerfen. Denn die Prämien bemessen sich ja nicht am Einkommen, sondern an den Gesundheitskosten. Wenn man tiefere Prämien will, dann müsste man Kosten runterbringen. Eine Versicherung hat eine gewisse Solidarität (gesund, krank) als Voraussetzung. Einkommensabhängige Prämie ist der falsche Weg.*

Im Monitoring vom BAG sieht man, wer welche Leistung bezieht. So sind es nicht die Leute, die Prämien nicht bezahlen können, welche dann hauptsächlich von der OKP und dem Solidaritätsprinzip profitieren.

Man könnte einkommensabhängigen Kosten machen. Jede Person darf mit 1000 Franken Einkommen 200 Franken Gesundheitsleistung konsumieren. Das wäre aber der Tod jeglicher Versicherung. Dann bräuchte es gar keine Versicherung mehr, dann kann man auch einfach Geld auf ein Sparkonto für Krankheit legen.

Frage bei einkommensabhängigen Prämien ist, was macht man im September, wenn der Prämien-Topf aufgebraucht ist? Dann einfach drei Monate keine Behandlung mehr? Auch die Ärzte und Leistungserbringer haben daran kein

Interesse.

b. Persönliche Meinung E2:

Die Idee ist ja eine Sozialversicherung. Da ist Gedanke Solidarität gross. Die IPV werden aus Steuermittel finanziert. Da wäre es komisch, wenn man gleichzeitig PV bezahlt.

Persönlich bin ich persönlich hin- und her gerissen, da PV-Beitrag recht gross ist - etwa so gross wie Militärbudget. Der indirekte GGV entspricht mehr dem NFA-Gedanken von 2008. Es ist ein Kompromiss, einerseits Interessen von SP (mehr Geld einspeisen), andererseits Interessen der Kantone (nicht die PEI). Und auch aus Fairnessgedanken ggü. Bund, weil er mehr finanziert.

Radikal würde ich nichts verändern am OKP-System. Beim Indirekten GGV ist auch nur Symptombekämpfung; das Problem müsste man an Wurzel packen bei Fehlanreizen bei den Akteuren, z.B. Überversorgung. Was dann auch bei der PV helfen würde

c. *E3: Ist auch stabiler, wenn man es einkommensunabhängig macht. Denn es stellt sich dann auch die Frage, wie man das Einkommen definiert. Z.B. Steuerbares Einkommen mit Abzügen von was? Etc.*

Mit Einkommensabhängigen Prämien würden dann Leute Schlupflöcher suchen, um einkommensabhängige Prämien möglichst tief zu behalten. Aber die Gesundheitskosten sind trotzdem bei 36 Mrd. Franken, wie will man die dann bezahlen? Wie will man die einkommensabhängigen Prämien bezahlen, progressiv oder degressiv?

d. *E3: grundsätzlich ist IPV ist eine gute Sache für Leute mit Einkommen am unteren Rand.*

e. *E2: der Anteil IPV-Bezüger 1/3 ist schon jetzt recht hoch und PV wird in einer Art instrumentalisiert resp. rechtfertigt man sich, dass man sagt «Kosten dürfen um 2 bis 3% steigen - man hat ja die IPV». Das ist nicht wirklich ehrlich.*

Anhang 11 Interview SGB

Semi-strukturierter Interviewleitfaden – Sicht von SGB

Masterthesis: «Individuelle Prämienverbilligung, eine zielgerichtete Subvention?»

MSc Business Administration Major Public and Nonprofit Management

Angaben zum Interviewer:

Vorname, Name:	Manuel Knechtli
Datum der Befragung:	28.03.2023
Zeit der Befragung (von – bis):	15:38 bis 16:43 Uhr
Ort der Befragung:	MS-Teams

Angaben zur Expertin / zum Experten:

Organisation:	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
Vorname, Name:	Experte 4
Funktion:	Zentralsekretär, Dossier Gesundheit und Kantonsfinanzen

Vorname, Nachname	Initialen
Manuel Knechtli	MK
Experte 4	E4

MK: PEI will, dass Haushalte, deren Prämienbelastung mehr als 10% vom verfügbaren Einkommen ausmacht, dass diese entlastet werden. Eigentlich ist es für meine Thesis irrelevant, welcher politische Vorstoss nun durchkommt, mich interessiert, ob dann wirklich die «richtigen Personen» das Geld erhalten und ob Fehler im System bestehen. Das Ziel der Arbeit ist es festzuhalten, was gibt es für System in den verschiedenen Kantonen. Ich habe noch nie eine Arbeit gesehen, die eben das aufdröseln und sagt die einen machen es so, die anderen so. Was könnte man von anderen Kantonen allenfalls lernen, wo könnte man das eigene System optimieren. Ich möchte jetzt ein bisschen rausspüren, wie du das aus SGB-Sicht siehst.

Ich habe das Interview in zwei Teile gegliedert. Einerseits, wie ist die Ausgestaltung der IPV-Kriterien. Andererseits, einzelne Budgetfragen resp. wie gestaltet sich die Finanzierung des ganzen Systems.

Ausgestaltung IPV-Kriterien

1. MK: Siehst du im IPV-System Fehlanreize? Und wenn ja, kannst du einige benennen?
 - a. E4: Kantone sind zuständig und können verteilen, wie sie möchten. Da ist eine grosse Ungerechtigkeit, denn das Produkt ist bei allen Versicherten das gleiche, nämlich der Grundleistungskatalog des KVG-
 - b. E4: Ziel SGB ist einkommensabhängige Prämien, fast überall Lohnbeiträge DE und Steuermittel FR und UK
 - c. E4: Frage ist, ob die Kantone das PV-Budget (Bund und Kantone) auch ausgeben. Vielfach werden diese nicht ausgeschöpft. Im Durchschnitt werden 15% nicht ausgegeben und lediglich 85% der budgetierten Gelder eingesetzt. Ich habe diesbezüglich die Kantonsrechnungen analysiert.

2. MK: Es gibt verschiedene Modelle zur Berechnung. Es gibt das einfache Prozentmodell, das Stufenmodell und noch die Mischform. Gibt es eines, das präferiert ist oder welches vielleicht am besten eignet?
 - a. E4: Prozentmodell ist zu präferieren, weil man die sog. Stufeneffekte nicht hat.

3. MK: Während der Arbeit habe ich identifiziert, dass es ein Spannungsfeld gibt zwischen dem Mass wie zielgerichtet diese Subventionen ist. Das wirklich die Person die PV halt kriegt, die es wirklich benötigt. Und dem personellen Aufwand für diese Prüfung.

Jetzt, wenn du ein neuer Kanton wärst, was würdest du höher gewichten?

- a. E4: Das ist genau die Absurdität des Systems. Man muss alles akribisch überprüfen und alle Schraubchen immer auch den entsprechenden Möglichkeiten anpassen und man hinkt immer hinterher und zudem ist alles kompliziert. Deshalb wäre es gut, wenn man einfach einkommensabhängige Prämien hat oder ein Lohnabzug.
- b. E4: Ein System so " " hat ist nicht sinnvoll. Normalerweise ist dort die Quote vielleicht bei 3% und die kann man dann mit gezielten Massnahmen versuchen noch weiter runterzukriegen. man sollte nicht ein System danach ausrichten.
- c. E4: Im Prämienverbilligungstopf ist ein Verdrängungseffekt zu beobachten. Die Gelder werden für PV-EL und PV-SH ausgegeben, diese verdrängen die IPV.

IPV-Anteil war im Jahr 2000 68%; 2021 nur noch 46%- nicht mal mehr die Hälfte steht zur Verfügung für IPV

4. MK: Basel-Stadt hat seit 2 Jahren einen IPV-Bonus. Also wenn man IPV-Anspruch hat, unterscheiden die dann noch in alternativ Versicherungsmodelle. Die machen dann eine Auflistung von Hausarztmodell, Telmed und so weiter. sobald ich ein alternatives Modell habe, habe ich anstatt 100 Franken IPV pro Monat, vielleicht 115 Fr. Findest du das geht zu weit? Oder sind solche Anreize setzen sinnvoll?
 - a. E4: Man ist vorsichtig ggü. einer starren Lösung. Einkommensschwache Haushalte, korrelieren durchschnittlich mit einem schlechteren Gesundheitszustand. Die kann nicht kollektiv zwingen auf ein Alternativ-Modell zu wechseln. Es ist nicht so, dass in jedem Modell die Qualität die gleiche ist wie das Grundmodell.
 - b. E4: Man muss auch die Anreiz-Sicht berücksichtigen: Wir haben uns dies bei der PEI gefragt. Soll man auszahlen auf der Basis eines alternativen Modells oder auf der Basis eines Grundmodells. Wenn man immer das Grundmodell als Benchmark nimmt, erst dann hat man einen Anreiz in ein alternatives Modell zu wechseln. Weil man dann Geld sparen kann und mehr IPV gesprochen werden.
 - c. E4: Aber grundsätzlich ist man aufgeschlossen ggü. alternativen Modellen und sollen weitergefördert werden.

5. MK: Ist eine Plafonierung der IPV sinnvoll?
 - a. E4: Die Plafonierung hat man auch bei der EL diskutiert (EL-Revision). Früher war es so, dass man einfach die Durchschnittsprämie bezahlt. Wenn man eine günstigere Krankenkasse hatte, dann hat man noch irgendwie 20 Franken geschenkt bekommen. Aber das ist verhältnismässig so wenig Geld.
 - b. E4: Andererseits hat dies genau den Anreiz geschaffen, in günstigere Kassen zu wechseln.

Finanzierung IPV

6. MK: Ist ein Automatismus sinnvoll für die Budgetierung auf Kantonsebene?
 - a. E4: das ist wirklich unsere Hauptkritik, oder dass wir sagen ja die Kantone missbrauchen die Prämienverbilligung, die eigentlich gesetzlich vorgegeben sind und wie du sagst wo das Bundesgesetz auch vor ein paar Jahren klare Limiten gesetzt hat, allerdings nur in einem Spezialbereich oder der Kinderverbilligung. aber trotzdem gab es klare Vorgaben. So ein Bereich, der darf man nicht einfach der kurzfristigen kantonalen Budget Willkür aussetzen.
 - b. E4: Diese Willkür ist wirklich das Hauptproblem und dort ist die beste Möglichkeit, Eben eine automatisierte Ausgabe zu machen. Wir wollen diesen Automatismus als Sozialziel Wie in der PEI gefordert.
 - c. E4: heute müssen sich alle dynamisch an den Kosten beteiligen, wenn sie steigen. zuallererst die Prämienzahler, dann der Bund, ausser die Kantone. die Kantone können kürzen, wenn sie wollen. und deshalb wäre ein sozialziel eben auch als Vorschrift für die Kantone so wichtig. und das ist dem indirekten GGV ist ein bisschen eingebaut, allerdings völlig unzureichend.
 - d. E4: Der GGV bestimmt einzig den Mindestanteil. Dieser sagt einzig, ob der Kanton mehr bezahlen muss. Aber nachher, wenn dieser Wert vorliegt, kann der Kanton immer noch völlig frei entscheiden, wie er diese Mittel einsetzt. Es wird ja kein Sozialziel vorgesehen.

7. MK: Wie müsste die Finanzierungsbeitrag zwischen Bund und Kantonen aussehen?
 - a. E4: Grundsätzlich mehr Zentralisierung, mehr Aufgaben zuhanden Bund
 - b. E4: 2/3 Bund und Kantone Rest in der PEI war auch polit-strategisch, um den Widerstand hinsichtlich Ständemehr zu schmälern.

8. MK: Wenn man neustarten könnte, wie müsste man das System ausgestalten? IPV das richtige oder anderes Finanzierungssystem?
- a. E4: Ganz klar einkommensabhängige Prämien. Abstrakt über die Steuern. Oder direkt sichtbar über Lohnabzüge. Das ist unser ursprüngliches Ziel.
 - b. E4: Wir haben uns aber nun bei der PV politisch eingesetzt, weil es ist ein Instrument ist, das etabliert ist. Da lohnt es sich anzusetzen.
 - c. E4: Es ist zudem doppelt verteilungswirksam: Einerseits in der Herkunft der Gelder, die Prämienverbilligungen sind Steuergelder. Diese wurden einkommensabhängig erhoben und nicht als Kopfsteuern. und dann der zweite Verteilungseffekt in der Auszahlung selbst. Die Mittel werden dann auch noch einkommensabhängig ausbezahlt. Nämlich an jene, die es besonders brauchen.
 - d. E4: So man hat einen doppelten Verteilungseffekt.

Anhang 12 Interviews Comparis

Semi-strukturierter Interviewleitfaden – Sicht von Comparis

Masterthesis: «Individuelle Prämienverbilligung, eine zielgerichtete Subvention?»

MSc Business Administration Major Public and Nonprofit Management

Angaben zum Interviewer:

Vorname, Name:	Manuel Knechtli
Datum der Befragung:	13.05.2023
Zeit der Befragung (von – bis):	11:00 bis 11:55 Uhr
Ort der Befragung:	MS-Teams

Angaben zur Expertin / zum Experten:

Organisation:	Comparis
Vorname, Name:	Experte 5
Funktion:	Head of Public Affairs

Vorname, Nachname	Initialen
Manuel Knechtli	MK
Experte 5	E5

MK: PEI will, dass Haushalte, deren Prämienbelastung mehr als 10% vom verfügbaren Einkommen ausmacht, dass diese entlastet werden. Eigentlich ist es für meine Thesis irrelevant, welcher politische Vorstoss nun durchkommt, mich interessiert, ob dann wirklich die «richtigen Personen» das Geld erhalten und ob Fehler im System bestehen. Das Ziel der Arbeit ist es festzuhalten, was gibt es für System in den verschiedenen Kantonen. Ich habe noch nie eine Arbeit gesehen, die eben das aufdröseln und sagt die einen machen es so, die anderen so. Was könnte man von anderen Kantonen allenfalls lernen, wo könnte man das eigene System optimieren. Ich möchte jetzt ein bisschen rausspüren, wie Sie als Krankenkassenexperte dies sehen. Einzelne Beiträge von Ihnen in den SRF-Sendungen EcoTalk und SRF-Forum habe ich bereits gehört.

Ich habe das Interview in zwei Teile gegliedert. Einerseits, wie ist die Ausgestaltung der IPV-Kriterien. Andererseits, einzelne Budgetfragen resp. wie gestaltet sich die Finanzierung des ganzen Systems.

Ausgestaltung IPV-Kriterien

1. MK: Sehen Sie im IPV-System Fehlanreize? Und wenn ja, können Sie da einige benennen?
 - a. E5: Ja, ich sehe Fehlanreize, weil die Ausgestaltung machen ja die Kantone. Die Kantone, haben eigentlich alle das gleiche Prinzip gewählt, also relevant für den Anspruch ist die Steuererklärung. das heisst wer weiss, wie man steuern optimiert, kann PV beanspruchen. Also legal, einfach weil das System so ist. Und ich kenne x Beispiele von Leuten, wo ich sagen muss, es ist eigentlich nicht richtig, dass diese Prämienverbilligung bekommen.

Und andere, die haben vielleicht das Problem, dass sie eben in Kantonen wohnen, wo man einen Antrag stellen muss. Es gibt unterschiedliche Hürden - was muss ich als anspruchsberechtigte Person tun, damit ich überhaupt einen Anspruch geltend machen kann? Dort sind die Hürden unterschiedlich hoch und das ist natürlich ein Problem.
2. MK: einzelne Interviewpartner haben sich auch dazu geäußert, dass es vielleicht negative Arbeitsanreize gibt, d.h. dass man unter Umständen weniger arbeitet, weil man dann die Subvention kriegt. Aus ihrer Erfahrung, gab es in den letzten 10 Jahren Veränderungen einzelner Kantone? Haben sie dort eine Beobachtung gemacht, dass genau dieser Fehlanreiz eliminiert wurde?
 - a. E5: Nein, also diese Fehlanreize wurden nicht eliminiert. wenn man das tun würde, dann würde der bürokratische Aufwand natürlich steigen. Ich habe aufgrund der Verhältnismässigkeit des Aufwandes ein gewisses Verständnis dafür, dass die Steuerveranlagung massgebend ist für den Anspruch auf Prämienverbilligung. wenn man es anders besser machen möchte, müsste man sozusagen die Sozialämter der Gemeinde mit dieser Aufgabe betrauen. und der Aufwand würde viel grösser, wenn da wirklich individuelle Abklärungen gemacht würden zu «wer hat das nötig und wer hat das nicht nötig».

von dem her gesehen, sehe ich aufgrund des bürokratische Aufwands die Bemessungsgrundlage der Steuerveranlagung. das sehe ich. aber eben, es hat dann diese Fehlanreize. Und nicht nur bei den Prämienverbilligungen.

- b. E5: Konkret, weniger verdienen, damit ich weniger Steuern bezahlen muss, damit ich eher auf Anspruch habe auf Prämienverbilligung und günstige Kitgebühren. Das sind so die Sachen, wo ich denke, das sind die kurzfristigen Fehleranreiz. und langfristig haben wir dann noch das Problem, dass die Generation, die jetzt optimiert und weniger verdient, dass die natürlich dann auch weniger Geld hat, also was die Altersvorsorge betrifft. das ist dann die nächste Konsequenz.

Und der Staat natürlich auch. Also für die ganzen Infrastrukturleistungen. Wenn die Anreize zu gross sind, weniger zu arbeiten bei gleichzeitigem Fachkräftemangel. Wir haben ein grundsätzliches Problem. oder man kann sagen, da sind die Prämienverbilligung, nur noch ein Teilaspekt dieses grundsätzlichen Problems.

3. MK: Bezüglich negativer Anreize, Sie haben das auch im SRF-Interview genannt, sind eben diese Schwelleneffekte, die es gibt. Es gibt Kantone, wenn ich einen Franken zu viel verdiene, dann habe ich in Basel-Stadt beispielsweise 300 Franken weniger Subventionen zugute. In Bern gibt es viel weniger Stufen, dort macht das dann fast 900 Franken aus.

Es gibt verschiedene Modelle zur Berechnung. Es gibt das einfache Prozentmodell, das Stufenmodell und noch die Mischform. Gibt es eines, das präferiert ist oder welches vielleicht am besten eignet, um eben solche Schwelleneffekte zu verhindern.

- a. E5: Ja, ich finde, dass es so viele Stufen wie möglich hat. oder am besten prozentual, damit man wirklich Kontinuum hat, um diese Schwelleneffekte zu vermeiden.
- b. E5: ich würde sagen je mehr Stufen, desto besser. Und im digitalen Zeitalter ist das wirklich nicht das Problem. Da kann man sauber eine Formel hinterlegen und per Knopfdruck für jede Person berechnen.
- c. MK: bei Comparis haben Sie wahrscheinlich auch Anfragen bezüglich PV schon erhalten. Ein Hindernis könnte die soziale Stigmatisierung vor staatlicher Unterstützung sein. Ihrer Meinung nach, wird da von den Kantonen genügend gemacht, damit die PV nicht für nur «die Armen» gedacht ist? Gibt es Potenzial seitens Kantone, mehr und einfacher zu kommunizieren?
- d. E5: Einfacher! ich finde das, was mein Wohnkanton eigentlich macht sehr gut. Ich wohne im Kanton Freiburg und dort wird aufgrund der Veranlagung avisiert. wenn ich berechtigt bin, dann krieg ich eine Meldung vom Kanton. Das Formular, das muss ich dann selber ausfüllen online oder ich kriege eine Meldung mit direktem Link, wo ich das Formular ausfüllen kann. ich denke das ist gut.

Es gibt Kantone, die weitergehen. die sagen, wer Anspruch hat, kriegt das Geld grad oder das Geld wird überwiesen an die Krankenversicherung. das finde ich geht zu weit. weil ich denke, halt schon auch die Leute sollen also einen kleinen Schritt sollen sie schon noch selber tun. damit sie überhaupt wissen, «Aha ja, ich habe dieses Anrecht».

4. MK: Während der Arbeit habe ich identifiziert, dass es ein Spannungsfeld gibt zwischen dem Mass wie zielgerichtet diese Subventionen ist. Das wirklich die Person die PV halt kriegt, die es wirklich benötigt. Und dem personellen Aufwand für diese Prüfung.

Jetzt, wenn Sie ein neuer Kanton wären, was würden Sie dort höher gewichten?

- a. E5: Das ist eine schwierige Frage. Es ist das gleiche wie bei der Steuerveranlagung- man kann das detaillierter machen und hat sicher mehr Gerechtigkeit, aber umgekehrt setzt es dann auf der Seite des Bürgers auch mehr Wissen voraus. Und deshalb finde ich das ist wirklich so eine Gradwanderung. Also bei der den Steuererklärungen bin ich übrigens auch der Auffassung die meisten

Steuerabzüge würde man besser streichen. Eine anständige Progression und dann hätte man auch Gerechtigkeit. Diese Abzüge schaffen am Schluss nicht mehr Gerechtigkeit.

Und hier [*bei der IPV*] ist das auch so. Wenn man jetzt irgendwie die Kriterien allzu detailliert macht, dann schafft man wahrscheinlich nicht mehr Gerechtigkeit. weil man hat einfach diesen grundsätzlichen Trade-Off. einerseits eben ist man berechtigt, andererseits wissen die Leute das auch? bzw. kennen Sie das System genug gut damit sie ihren Anspruch geltend machen.

- b. E5: Ich habe an meinem Wohnkanton viel zu kritisieren, was Bürokratie betrifft. aber ich finde in diesem Bereich machen sie es wirklich schlank und gut. ja und noch einmal die Herausforderung bleibt, es gibt in diesem System Leute, die Steuern optimieren und dann Recht auf Verbilligung bekommen.
 - c. E5: Auch ich hätte letztes Jahr einen Antrag stellen könne bzw. wurde ich darauf hingewiesen. ich habe eine Photovoltaikanlage installiert, das kann man alles von der Steuer absetzen und meine Steuerveranlagung war so extrem im Vergleich zu den anderen Jahren.
 - d. MK: so wie ich jetzt ihre Aussage interpretiere ist es eine Gradwanderung, wie viel möchte man investieren für die Prüfung. Das heisst, dass man dort einfach ein gesundes Augenmass haben soll?
 - e. E5: Ja, wir haben den Verfassungsgrundsatz. in der Bundesverfassung steht die Verhältnismässigkeit. Staatliches Handeln sollte verhältnismässig sein. Und da finde ich eben, da gibt die Gradwanderung zwischen Verhältnismässigkeit und Gerechtigkeit. ein System absolut gerecht auszugestalten, wenn es dann nicht mehr verhältnismässig ist. wenn der Aufwand grösser wird und dann irgendwann ist es nicht mehr vernünftig und nicht mehr verhältnismässig. Und das ist halt so. Das ist keine exakte Wissenschaft.
5. MK: trotzdem noch eine Detailfrage. Basel-Stadt hat seit 2 Jahren einen IPV-Bonus. Also wenn man IPV-Anspruch hat, unterscheiden die dann noch in alternativ Versicherungsmodelle. Die machen dann eine Auflistung von Hausarztmodell, Telmed und so weiter. sobald ich ein alternatives Modell habe, habe ich anstatt 100 Franken IPV pro Monat, vielleicht 115 Fr. Finden Sie das geht zu weit? Oder sind solche Anreize setzen sinnvoll?
- a. E5: Nein, das finde ich sehr gut. Weil es gibt, ja auch das Umgekehrte. es gibt Leute, die optimieren bei der Krankenversicherung und haben dann Anspruch auf Prämienverbilligung. wenn der Kanton beispielsweise die Durchschnittsprämie nimmt, dann gibt es eine Differenz. Diese Leute bezahlen effektiv weniger Prämie als sie Prämienverbilligung bekommen. Die Versicherung muss ihnen dann diese Differenz ausbezahlen. das gibt es und das finde ich dann wirklich jenseits von Gut und Böse.
 - b. MK: Also, dass man dann einen Gewinn macht mit der IPV oder?
 - c. E5: genau, mit einer Subvention einen Gewinn macht, also das geht gar nicht.
 - d. MK: einzelne Kantone haben eine solche Plafonierung in ihrem Gesetz.
 - e. E5: Das wäre einfach umsetzbar. Die Versicherer erhalten ja die PV, die Versicherer haben die Informationen.
6. MK: eine Frage bezüglich Kriterien. Es wird immer wieder politisch diskutiert, dass man die IPV als Instrument für andere Zwecke sei es jetzt Inflation ausgleichen, Coronaausfälle, Energiekosten. Aus ihrer Sicht, ist das Instrument geeignet oder ist das dann völlig zweckentfremdet, wenn man das darüber laufen lässt?
- a. E5: Ja, es gibt ja schon eine Rückverteilung der Co2-Abgabe. Also die Krankenversicherung haben ja schon eine Aufgabe, wo sie irgendwie eine Rückvergütung administrativ abwickeln. Und jetzt kann man natürlich schon sagen, ja ok. Die Krankenversicherer, die sind offenbar technisch fit und können noch andere Sachen machen oder.

Aber ich finde das grundsätzlich nicht gut. Wenn, dann sollte man sich

überlegen «Warum ist der Staat nicht fit genug, um solche Sachen effizient im digitalen Zeitalter abzuwickeln?». Anderes Rückverteilen ist eigentlich sachfremd und hat nichts mit der Krankenversicherung zu tun. Also ich finde es grundsätzlich heikel, wenn man den Krankenversicherungen Aufgaben überträgt, die nichts mit der Krankenversicherung zu tun haben. nur weil man davon ausgeht, dass sie das technisch fit sind.

- b. E5: man, könnte es auch bei den Grundnahrungsmitteln sagen. «ja, das stimmt jemand mit einem tiefen Einkommen, der ist sozusagen bei der Teuerung bei Grundnahrungsmitteln benachteiligt und man kann ihm jetzt einen Teil subventionieren». das kann man eigentlich bei allen lebenswichtigen Gütern sagen. aber ich finde genau diesen Punkt heikel, denn man hat genau deswegen ja eine Steuerprogression.

Genau diese unterschiedliche Belastung, die berücksichtigt man ja bei der Steuerprogression. und deshalb sollte man das nicht noch an 100 anderen Orten auch machen.

da würden die Politiker besser eine steilere Steuerprogression verlangen und damit die Umverteilung grösser wird. Und nicht in jedem Einzelfall, weil sie es einfach bürokratisch zu aufwendig und neue Ungerechtigkeiten schafft.

Finanzierung IPV

7. MK: im Januar 2019 erhielt der Kanton Luzern diesen Bundesgerichtsentscheid. Für Sie, hat Sie dieser Entscheid überrascht? Was hat das bei Ihnen ausgelöst?
- a. E5: Nein, ich muss sagen, ich habe mich damals mit diesen Leuten aus SP-Kreisen unterhalten und ich fand das völlig richtig, dass sie rechtlich vorgegangen sind. Und zwar insbesondere, weil diese Kürzung der Prämienverbilligung sogar rückwirkend war. Und der zweite weniger spektakuläre Aspekt war sozusagen, dass man mal ein Bundesgerichtsentscheid hat, der so ein bisschen die Grenzen absteckt wie gross ist jetzt der Spielraum eines Kantons für die PV. und das ist jetzt eben schade beim Gegenvorschlag der PEI, dass sozusagen jetzt der Bund sehr enge Vorgaben macht, wie die Kantone, die Prämienverbilligung handhaben sollen.
- Ich meine ursprünglich war es ja so, dass für jeden Franken, den der Bund in diesem Topf gibt, der Kanton auch einen Franken geben muss und das hat man meiner Ansicht nach zu Recht aufgehoben, weil die Situation in den Kantonen wirklich unterschiedlich ist. also das heisst, wenn ich jetzt irgendwie im Jura wohne, auf dem Land eine sehr günstige Wohnung und dann noch Selbstversorger bin mit Nahrungsmitteln. Dann ist sozusagen das verfügbare Einkommen gemäss Steuerveranlagung etwas ganz anderes, als wenn ich in Basel-Stadt wohne, wo die Lebenskosten höher sind, die Mieten höher sind und so weiter.
- b. MK: da habe ich auch noch eine Frage dazu. eben das System, das sie jetzt beschrieben haben. Das war die Lösung vor 2008 vor dieser NFA-Lösung mit den 7.5 Prozent. Meinen Sie das?
- c. E5: Genau und das passt jetzt wieder zum Beispiel, wie ich vorhin gesagt habe. Man will über Steuerprogression soziale Gerechtigkeit schaffen oder macht man das in verschiedenen Bereichen separat.

Hier haben wir das gleiche. Wir haben dann gesagt «OK, jetzt nehmen wir diese Parität raus, weil wir ja den Finanzausgleich haben und sozusagen die finanzschwachen Kantone eh noch Geld bekommen». Aber die haben natürlich dann zum Teil eben diese neue Freiheit wirklich auch strapaziert, wie man im Beispiel Kanton Luzern sieht. der Zusammenhang ist eben genau mit der Steuerpolitik. also der Kanton Luzern hat sich hat sich verkalkuliert, weil er eine

Tiefsteuerstrategie wollte und die ist nicht aufgegangen. er wollte eigentlich mehr Zug und nicht warten, kopieren und das ist irgendwie nicht ganz gelungen.

8. MK: nochmals zu diesem indirekten Gegenvorschlag. da gibt es ja die Bundesrats Version und die möchte im Kern, den Mindestanteil der Kantone für die IPV bestimmen. so wie ich Sie jetzt verstanden haben, finden Sie das zu bürokratisch oder nicht die ideale Lösung?
- a. E5: Ja, ich verstehe das natürlich, dass man angesichts dieser Initiative einen Gegenvorschlag macht, der sozusagen den Kantonen die Grenzen absteckt. aber ich finde der Bundesgerichtsentscheid gegen den Kanton Luzern reicht eigentlich aus. politisch verstehe ich das absolut oder wenn man etwas nicht will was zu weit geht, dann macht man einen Gegenvorschlag. Weil man sonst riskiert, dass die Leute dem zustimmen, was man findet, was zu weit geht.
 - b. MK: der Ständerat ist nicht eingetreten im letzten Dezember, jetzt hat der Nationalrat an seiner Version festgehalten, die ja noch weiter geht Als die Version des Bundesrats. haben Sie da ein bisschen ein Gespür? Wohin das dann geht? Geht man in eine Initiative ohne irgendeinen Gegenvorschlag?
 - c. E5: Ich könnte mir gut vorstellen, dass der Ständerat einlenkt, denn es sind ja noch Sachen passiert. Inzwischen hat die die Inflation zugenommen. Wir haben eine gigantische Bankenrettung und das zahlt ein auf diese Anliegen. also, von dem her gesehen würde ich verstehen, wenn der Ständerat jetzt einlenkt oder sozusagen eine eine Differenz schafft eine neue, die ein bisschen weniger weitgehend als der Nationalrat. Aber von seiner Position, dass es keinen indirekten Gegenvorschlag braucht, abrückt. Weil ich würde ich mal sagen, wenn jetzt nächsten Sonntag abgestimmt würde, wäre die Chance, dass die SP-Initiative durchkommt, sehr gross.
 - d. MK: Es sind ja auch noch bald Wahlen. Ich denke das ist im Ständerat trotzdem irgendwo ein Thema.
 - e. E5: Ja, das ist ganz klar. Der Druck war ja auch sehr gross, was die die Anpassung der Prämienverbilligung-Volumen des Bundes betrifft. Das war ja auch ein Vorschlag, der aus dem Nationalrat kam, welcher der Ständerat konsequent abgelehnt hat. Was ich auch verstehe, trotzdem ist es interessant, dass die Kantonsvertreter das abgelehnt haben. Die hätten ja auch sagen können, «ja super je mehr der Bund da reinbuttert, desto weniger müssen die Kantone reinbuttern.» Also es war auch erstaunlich, dass sie da ordnungspolitisch ziemlich klar waren. Aber ich denke eben mittlerweile hat der Druck zugenommen.
 - f. MK: die Nationalrats-Version ist ja finanziell ziemlich ausgeweitet im Vergleich zum Bundesratsentwurf. Dort war ein Aspekt, dass der Topf von Ergänzungsleistung und Sozialhilfe wie separiert wird vom IPV-Topf. die sind ja jetzt wieder zusammen und tendenziell sieht man auch im IPV-Monitor das alle 2 bis 3 Jahre rauskommt. Dass, der der Anteil der Leute, die Normal-Bezüger sind, ohne EL und Sozialhilfe, der Anteil wird immer kleiner. was ist da Ihre Einschätzung wäre das ein sinnvoller Vorschlag oder macht ein Topf mehr das ganze komplizierter?
 - g. E5: Nein, ich finde nicht. Natürlich, das stimmt, dass dieser Anteil kleiner wird. aber ich finde, das spricht ja auch für das Funktionieren der Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen. also man kann es auch so betrachten. man kann auch sagen, das ist eigentlich eine gute Entwicklung, dass der Teil der Leute, die Prämienverbilligung brauchen, die aber keine Ergänzungsleistungen und keine Sozialhilfe beziehen, ist eigentlich gut. Denn das spricht Dafür, dass diese Systeme funktionieren. Was natürlich viele Leute sagen, ist, dass der untere Mittelstand ein Problem hat, weil er eben weniger von solchen Sachen profitiert und schlussendlich durch diese Entwicklung immer weniger frei verfügbaren Mittel im Portemonnaie hat. Da sind wir bei diesen schon erwähnten Schwelleneffekten.
Und deshalb ist natürlich schon ein Argument zu sagen «wir haben da ein Problem»

- h. E5: Und dazu kommt natürlich noch die die Auffassung der Linken. Die finden diese Kopfprämie ist quer in der Landschaft. Das muss man sogar zugeben, wenn man das wirklich ideologiefrei betrachtet. Muss man sagen, es ist die einzige Sozialversicherung, die mit einer Kopfprämie bezahlt wird. Das hat rein historisch Gründe und keine systematisch-logischen Gründen. Alle anderen werden einkommensabhängig bezahlt.

Und ich muss auch sagen oder wahrscheinlich wäre, wenn der Anteil der PV-Abhängigen Leute steigt, dann schafft sich die Kopfprämie schleichend selber ab. Ohne dass wir darüber abstimmen.

- i. MK: ich habe mir das auch überlegt. Also, jetzt rein der Aufwand für Prämienverbilligung und das Herausfinden mit einer einkommensabhängigen Prämie würde dies wahrscheinlich wegfallen.
- j. E5: Die AHV-Beiträge, Arbeitslosen-Beiträge und IV-Beiträge, die sind nicht jeden Herbst ein Thema. Obwohl diese mit steigendem Lohn steigen.

Gut, jetzt kann man sagen die Krankenkassenprämien steigen auch mit dem Lohn. Es gibt Leute, die sagen sogar stärker prozentual. Aber in Franken [*absolute Zahlen*], sind die Prämien nicht so stark gestiegen wie die Löhne in den letzten Jahren.

9. MK: in einem Comparis-Artikel aus dem Jahr 2016 von ihnen, sagten sie, dass die IPV nach dem Giesskannenprinzip ausgezahlt werden. Sie haben dort auf die schwarzen Listen verwiesen und dass zum Beispiel Genf eine sehr hohe Bezüger-Quote von IPV hat, also jeder Vierte, und trotzdem rund 6% aller Versicherten Zahlungsausstände haben. also die dann Mit IPV trotzdem nicht ihre Prämie bezahlen können.

Woher haben Sie diese Zahlungsausstände?

- a. E5: also wir publiziert beim BAG. aber jetzt muss man unterscheiden, was sind Zahlungsausstände und was sind Verlustscheine? Die Krankenversicherer sind, glaub ich zusammen mit den Steuerämtern die grössten Betreiber in der Schweiz. Man merkt die Zahlungsmoral wird schlechter.

Leute, die ihre Prämien zahlen könnten. Bei denen kommen die Versicherer früher oder später zum Geld. Der Aufwand ist einfach ein bisschen grösser, aber das wird ja nicht das Kollektiv bezahlt. dann müssen die Leute Verzugszinsen zahlen, Mahngebühren und alles also. Im schlechtesten Fall wird der Lohn gepfändet. Aber dort, wo es am Schluss einen Schuldschein gibt, den dann der Kanton zu 85% bezahlt, dort muss man ja sagen, funktioniert offensichtlich das PV-System nicht. denn die hätten ja Anrecht auf Prämienverbilligung, wenn sich herausstellt, sie können effektiv nicht bezahlen.

- b. E5: Ich war damals dabei als man das mit den Kantonen verhandelt hat. Ich war damals bei santésuisse und ich habe den Kantonen gesagt «Hey, eine andere Alternative wäre ja, die Versicherer geben ergeben euch die Verlustscheine und dann könnt ihr die Bearbeiten oder wenn ihr denkt, dass dort noch sehr viel Geld zu holen ist». weil der Punkt, warum sie das ja 15% und nicht 10 und nicht 20, war ja der Vorwurf der Kantone, dass die Versicherer eben mit der Bearbeitung der Verlustscheine irgendwann doch noch zu Geld kommen.

Und das stimmt also, da waren die Versicherung nicht wirklich sehr Transparenz. Sie haben immer gesagt, «das ist ja nicht viel». Und dann hat man sich auf 15% geeinigt. ich vermute, es wird schon in diesem Bereich sein, sonst hätten die Versicherung nicht eingelenkt bei 15%. aber es ist natürlich ein Thema, also grundsätzlich muss man schon sagen warum bleibt der Verlustschein

Beim Versicherer, wenn der Kanton einen wesentlichen Teil davon deckt?

10. MK: unabhängig welcher politische Vorstoss dann letztlich an der Urne diskutiert wird. Wie müsste die die Finanzierung Ihrer Ansicht nach ausschauen bezüglich IPV? Es ist ja eine Verbundaufgabe, wo der Bund 7.5 Prozent und die Kantone eigentlich den Rest bezahlen.

Diese Lösung finden Sie diese immer noch in Ordnung, oder sollte die anders ausgestaltet sein?

- a. E5: Ja also ich bin natürlich ein Verfechter des Prinzips «wer zahlt befiehlt». Wer die Regeln definiert, der muss auch geradestehen. Und jetzt haben wir natürlich im Gesundheitswesen eine Kompetenzzuteilung, die nicht immer glücklich ist. Ursprünglich war mal klar, die Kantone garantieren die medizinische Versorgung und das Krankenversicherungsgesetz als Bundesgesetz ist nur ein Finanzierungsgesetz und kein Versorgungsgesetz.

Von dem her gesehen würde ich sagen, eigentlich müsste der Bund das alleine machen und die Kantone müssen die Versorgung garantieren. Aber davon war man immer weg, weil die Kantone haben auch hier immer noch Spitäler zusätzlich finanziert.

- b. MK: Das heisst, Sie würden die IPV-Finanzierung zuhanden des Bundes geben?
c. E5: ich sage, ja die IPV. wenn wir sagen, das Krankenversicherungsgesetz ist ein Bundesgesetz, dann die IPV-Finanzierung voll beim Bund oder umgekehrt. Es wäre besser eigentlich umgekehrt besser. Weil die Prämiensubventionierung ist eine Subjektfinanzierung. Das sozusagen die Kantone diese Subventionierung übernehmen und im Gegenzug sich von der Finanzierung der versicherten Leistungen raushalten.

Man würde sagen, der Bund organisiert die Krankenversicherung [KVG] und Kantone können Prämienverbilligungen subventionieren. Aber das würde natürlich bedeuten, dass die Prämien massiv höher werden, das ist klar. und dann auch das Volumen der Prämienverbilligungen.

Und jetzt kann man sich diesen Schritt noch zu Ende denken und sagen, nach dieser Logik wäre es eigentlich besser, statt diese Subventionen, eine einkommensabhängige Grundversicherungsprämie. Dann hätte man eigentlich das Problem gelöst und könnte auch sagen mit diesen einkommensabhängigen Prämien wird auch monistisch finanziert, ohne noch Kantonsbeiträge. Aber ich glaube nicht, dass man die Bürgerlichen dazu bringt.

- d. MK: wahrscheinlich nicht.
e. E5: Ich bin mir aber auch nicht sicher, ob die Linke da mitmacht. Weil die Linken haben ja auch gegen diese einheitliche Finanzierung etwas. Sie wollen zwar mehr Prämiensubventionen, weil das eben in Richtung einkommensabhängige Prämien geht. Aber sie haben etwas gegen die einheitliche Finanzierung, weil das eigentlich die Position der Krankenversicherung gegenüber den Kantonen stärkt. Eigentlich möchten die Linken die Krankenversicherungen weghaben. Das ist eigentlich der Punkt.

Die möchten eigentlich, dass das organisiert wird, wie die Invalidenversicherung und die AHV. Also eine staatliche Sozialversicherung. Und auch die Arbeitslosenversicherung schlussendlich. weil, das muss man schon sagen, Pensionskassen und Krankenversicherer, das sind zwei Sozialversicherungen resp. Unternehmen in Wettbewerb. Bei Pensionskassen ist es noch komplizierter, gibt es privat und öffentliche und bei den Krankenkassen haben wir bis jetzt nur private. wäre aber auch theoretisch möglich, oder dass ein Kanton beim BAG ein Gesuch einreicht, die Krankenversicherung durchzuführen.

11. MK: aber Sie haben das Gefühl, jetzt mit dem Bundesgerichtsentscheid und vielleicht jetzt auch die mediale Präsenz durch die künftige PEI-Diskussion, dass genügend Druck vorhanden ist oder bewirkt längerfristig, dass die Kantone sich mehr in der Verantwortung sehen?
- a. E5: Also wir sehen es ja, es hat eine kleine Verschiebung gegeben. Nach diesem Bundesgerichtsentscheid haben einige ihren Anteil erhöht, also der BGE hatte eine Wirkung, das kann man belegen.
 - b. E5: Aber ich glaube nicht, dass in der jetzigen Konstellation oder mit einer hohen Inflation, also hoch im Vergleich zum zu Nachbarländern nicht hoch, aber im Vergleich zur Vergangenheit viel höher. also Inflation ist ein Thema und das Thema eben Bankenrettung. also das liest man jetzt auch jeden Tag. also die Unternehmen, die grossen Unternehmen werden geschützt und geschont und die Kleinen, die bittet man zu Kasse. Noch einmal, wenn wir am nächsten Sonntag über die 10% Initiative abstimmen würde, würde sie angenommen das ist, glaube ich, ziemlich klar.
 - c. E5: Aber umgekehrt, um ihre Frage zu beantworten. nein, ich glaube nicht, dass das Volk findet «Ok, der Bundesgerichtsentscheid reicht jetzt - die Kantone wissen, was sie zu tun haben».
12. MK: Im SRF Eco Talk war neben Ihnen auch Frau Hochuli, das ist ja eine ehemalige Gesundheitsdirektorin. Sie hat zum parlamentarischen Prozess in ihrem Kanton ein bisschen Informationen preisgegeben. Der Kantonsanteil bei der IPV, der wird jedes Jahr neu budgetiert. Er geht durch den parlamentarischen Prozess und es ist eine ungebundene Ausgabe, nicht wie bspw. der stationäre Bereich als gebundene Ausgaben.

Ich habe mir dann überlegt, wäre es eine sinnvolle Lösung, ein bisschen wie der indirekte Gegenvorschlag vom Bundesrat, dass man da einen Automatismus bzw. wie einen automatischen Stabilisator einrichtet? Das es dann nicht mehr Budgetdebatte darüber geführt wird, wie hoch dieser ist, sondern dass der auch irgendwie gebunden wird an die Gesundheitskosten. keine Ahnung 5% von den OKP-Bruttokosten. Dass das dann einfach beim Kanton nicht diskutiert wird, sondern fix ist.

vielleicht ist das Wunschdenken. Bei der Schuldenbremse sind die politischen Spiele in einem gewissen Mass auch eingeschränkt worden.

- a. E5: Ja, aber der Vergleich mit der Schuldenbremse hinkt natürlich. Weil die Schuldenbremse lässt ja schon zu, dass man mehr Ausgaben beschliesst. Aber sie müssen dann finanziert werden. Sie müssen mit Mehreinnahmen finanziert werden. Man kann sie einfach nicht mit Schulden machen. Aber insofern ist diese Schuldenbremse-Mechanismus ist relativ intelligent.

Übrigens man argumentiert ja auch bei den Prämien mit der Schuldenbremse. die Kostenbremse Initiative der Mitte, die argumentiert ja auch mit der Schuldenbremse. Ich sage nein, im KVG haben wir die Schuldenbremse schon, weil wenn die Ausgaben steigen, steigen auch die Einnahmen. also wir haben dort die Schuldenbremse.

- b. Aber ich bin skeptisch mit solchen Automatismen, weil ich finde die Parlamente sollten hier schon einen Spielraum haben. Und wenn man solche Automatismen macht, dann ist das einfach noch ein Freipass mehr für den Moral Hazard auf Leistungserbringerseite. Das muss man halt auch sehen.

Und umgekehrt, wenn man es hier machen würde, müsste man jetzt konsequenterweise auch bei der Kostenbeteiligung machen. Also Stichwort Franchise und Selbstbehalt. Dann müsste man sagen, dann muss ich aber auch Franchise und Selbstbehalt auch den steigenden Kosten anpassen. Das wurde auch nicht gemacht.

Das heisst der Hebel der Kostenbeteiligung ist eigentlich in den letzten Jahren schwächer geworden, weil dort die Grenzen absolut sind und sich nicht Kostenentwicklung anpassen.

Und der zweite Grund ist eben, das hab ich an diesem Beispiel Jura und Basel Stadt erwähnt, die Situationen in den Kantonen und auch die Sozialleistungen in den Kantonen sind unterschiedlich. Das ist eben meine Kritik an den 10% Initiative. Das ist auch eine Kritik an irgendwelchen Automatismen, die eben den Kantonen den Spielraum wegnehmen. Das finde ich nicht gut.

13. MK: out of the Box eine letzte Frage. das Instrument die PV, ist das das Richtige für die soziale Abfederung, oder braucht es eben einen ganz anderen Ansatz? Steuerabhän-

...

mit der ganzen Finanzierung.

- a. E5: ich würde mal sagen, dann würde man es machen, wie bei der AHV, Arbeitslosenversicherung, dann würde man einkommensabhängig machen. Ich denke, das ist wirklich auch im Vergleich mit den Nachbarländern, es ist ein Unikum diese Kopfprämie. Ich bin ein liberaler Mensch, aber ich würde das jetzt nicht irgendwie bis zum geht nicht mehr verteidigen diese Kopfprämie. Weil eben, es ist ein Unikum. Und der bürokratische Aufwand wird immer grösser, um das zu kompensieren mit Prämienverbilligung.
14. MK: rein von den Fragen bin ich durch. Die Message von der Arbeit wird auch sein, Mal aufzuzeigen, was gibt es überhaupt für verschiedene Systeme in den Kantonen. Und mögliche Optionen für eine zielgerichtete IPV zu zeigen. Eine solche Arbeit gibt es bisher noch nicht.
- a. E5: das finde ich gut. Und das ist auch das gute am Föderalismus. Man kann von den Besten lernen. Aber das wird oft nicht gemacht. Primär wird nach Ausreden gesucht, warum man es gerade nicht macht wie ein anderer Kanton.
- b. E5: ich war mal vor ein paar Jahren bei der Handelskammer in Genf zum Thema Gesundheitspolitik und dann habe ich so einen Vergleich gemacht. Kosten und Prämien pro Person. Genf vs. Appenzell-Innerrhoden.

Und dann habe ich Ihnen gesagt ja, mach doch mal eine Studienreise nach Appenzell und lernst von denen. Ich bin kein Fan von Naturheilkunde, aber die haben dort Naturheilkunde und sie bezahlen viel weniger Prämien als hier [in Genf] und konsumieren viel weniger Medizin. Sie sind nicht weniger glücklich als hier [in Genf] und sie leben sogar noch länger als ihr [in Genf]. Da haben sie gesagt «nein, von denen können wir nichts lernen.». das finde ich schade ja.

- c. MK: ich bin von Appenzell, aber Ausserrhoden.
- d. MK: aber sie haben dort in der SRF-Sendung auch gesagt bezüglich Experimentier-Artikel, dass man eben das genau das raus genommen hat bzgl. Einheitskasse.
- e. E5: Das ist der Irrsinn, dass man einen Experimentier-Artikel braucht, zeigt mir schon, dass man überreguliert hatte oder weil kein Platz mehr da ist zum Experimentieren und dass man dann noch explizit Experimente ausschliesst. Also sorry. Also das pervertiert dann den Experimentier-Artikel definitiv. Und dann müssen Sie noch schauen, was aus Verordnungsebene noch für Kriterien eingebaut wurden. Also das Ziel ist, und ich glaube, dass BAG erreicht dieses Ziel, dass sie nie ein Experiment bewilligen müssen. Wirklich nie.

Anhang 13 Interview Kanton Appenzell Ausserrhoden

Semi-strukturierter Interviewleitfaden – Sicht von Kanton AR

Masterthesis: «Individuelle Prämienverbilligung, eine zielgerichtete Subvention?»

MSc Business Administration Major Public and Nonprofit Management

Angaben zum Interviewer:

Vorname, Name:	Manuel Knechtli
Datum der Befragung:	31.03.2023
Zeit der Befragung (von – bis):	08:00 bis 09:00 Uhr
Ort der Befragung:	MS-Teams

Angaben zur Expertin / zum Experten:

Organisation:	Kanton Appenzell Ausserrhoden
Vorname, Name:	Expertin 6
Funktion:	Departementssekretärin, Gesundheit und Soziales

Organisation:	Sozialversicherungen Appenzell Ausserrhoden
Vorname, Name:	Experte 7
Funktion:	Teamleiter Beiträge und Zulagen

Vorname, Nachname	Initialen
Manuel Knechtli	MK
Expertin 6	E6
Experte 7	E7

MK: PEI will, dass Haushalte, deren Prämienbelastung mehr als 10% vom verfügbaren Einkommen ausmacht, dass diese entlastet werden. Eigentlich ist es für meine Thesis irrelevant, welcher politische Vorstoss nun durchkommt, mich interessiert, ob dann wirklich die «richtigen Personen» das Geld erhalten und ob Fehler im System bestehen. Das Ziel der Arbeit ist es festzuhalten, was gibt es für System in den verschiedenen Kantonen. Ich habe noch nie eine Arbeit gesehen, die eben das aufdröseln und sagt die einen machen es so, die anderen so. Was könnte man von anderen Kantonen allenfalls lernen, wo könnte man das eigene System optimieren. Ich möchte jetzt ein bisschen rausspüren, wie das in Appenzell Ausserrhoden genau aussieht.

Ich habe das Interview in zwei Teile gegliedert. Einerseits, wie ist die Ausgestaltung der IPV-Kriterien, andererseits, einzelne Budgetfragen resp. wie gestaltet sich die Finanzierung des ganzen Systems.

Ausgestaltung IPV-Kriterien

1. MK: Der Kanton AR arbeitet mit dem «einfachen Prozentmodell» als Berechnungsmodell. Wie kam es dazu? Gibt es nennenswerte Vorteile?
 - a. E6: Zum ersten Teil, den du erwähnt hast. Die hängigen Vorstösse auf Bundesebene sind für uns momentan noch ziemlich weit weg. Die politische Ebene beschäftigt sich damit. Die Kantonsregierungen wurden zur Vernehmlassung eingeladen. Es gibt gewisse Prognosen, was das für finanzielle Auswirkungen für den Kanton haben kann. Die sind auch im Gegenvorschlag erheblich. Aber wir in der Verwaltung beschäftigen uns noch nicht gross damit, denn die Arbeit bei uns beginnt eigentlich dann, wenn wir wirklich einen verbindlichen Gesetzestext haben, der auf Bundesebene vorliegt, am besten auch inkl. Ausführungsbestimmungen.
 - b. E6: Und dann können wir schauen, ist allenfalls nötig, dass wir die kantonalen gesetzlichen Grundlagen anpassen. So wie es jetzt ausgestaltet ist, geht es vor allem darum, wie hoch die Beträge sind, die zur Verfügung gestellt werden.
 - c. E6: Dann benötigen wir unter Umständen keine Revision der gesetzlichen Grundlagen. Aber wenn es doch darum geht, eben die Modelle anzupassen, in allen Kantonen dieselben Modelle zu haben, dann sieht es sicher anders aus. Das Grundproblem, dass du schon mal erwähnt hast, ist eigentlich wie erreicht man alle Personen? Wir stellen heute Beträge zur Verfügung und das kann Michi dann besser erklären. Wir wissen, dass wir nicht alle Personen erreichen, die grundsätzlich Anspruch haben auf IPV.
 - d. E6: Es ist Spekulation sich zu überlegen, warum das so ist oder wir kommen vielleicht später nochmals darauf, aber ich nehme das mal vorweg. Eine Möglichkeit ist, dass wir sie kommunikativ nicht erreichen. Also Personen, die potenziell Anspruch auf IPV haben, die erhalten aufgrund der Steuerdaten ein vordrucktes Formular, das sie eigentlich nur noch unterzeichnen und einreichen müssen. Es ist möglich, dass es Personen gibt, die diese staatliche Leistung nicht wollen, aus welchen Gründen auch immer. Weil sie vielleicht finden, sie haben das nicht nötig, oder sie wollen das nicht.

Und dann gibt es die, die vielleicht administrativ überfordert sind, selbst wenn

sie nur unterzeichnen und das prüfen müssen. Und dann gibt es die, bei denen sich vielleicht die Einkommenssituation geändert hat, die kein vorgedrucktes Exemplar bekommen haben, die aber einen Antrag einreichen müssten. Dann gibt es nochmals andere, die zum Beispiel das Inserat nicht sehen oder nicht verstehen, welches von der SOVAR publiziert wird. Das sind so die möglichen Gründe.

- e. E6: Aber es wird sehr spannend sein, ob es einfach reicht Geld ins System einzugeben, damit mehr Leute entlastet werden, oder ob wir dann einfach mehr Geld haben, dass wir eigentlich nicht ausschöpfen können. Das ist schon mal so das Problem, dass wir im Vollzug immer wieder haben. Und jetzt zu dem Modell, Manuel, da muss ich dir sagen vielleicht weiss Michi mehr dazu, weil er schon so lange so viel Wissen in der IPV hat, aber ich stehe da ein bisschen an.
 - f. E7: Zuerst einmal, als ich diese Frage gelesen habe, dachte ich, das ist vor allem ein politisches Papier. Und da muss ich gestehen, da bin ich raus. Der Vorstoss auf Bundesebene etc. das ist nicht mein Thema. Wir haben andere Themen und sind primär Durchführungsstelle, wir sind wirklich an der Front. Wir setzen das um, was unser Angela gibt.
 - g. E7: Zur Geschichte, da muss ich leider auch passen. Ich habe auch gedacht ja, wie ist das wohl entstanden? Ich hatte mal in den Unterlagen nachgeschaut. Aus den Unterlagen hier bei uns habe ich dazu nichts gefunden.
 - h. E7: Was das andere Thema [*Erreichbarkeit der Versicherten*] betrifft. Ich denke, dass hat Angela perfekt erzählt. Ich denke, da kann ich nichts hinzufügen, das stimmt alles haargenau. Wir wissen nicht, weshalb wir gewisse Leute nicht erreichen, das sind nur Spekulationen. Ich denke, wir machen viel, wir machen wirklich viel. Wir senden Antragsformulare. Dieses Jahr haben wir sogar noch mehr Antragsformulare verschickt als erwartet.
 - i. E7: Viele werden eingereicht und die haben dann keinen Anspruch, weil sie zum Beispiel sich noch in Ausbildung befinden. Personen, die in Ausbildung sind, müssen den Antrag über die Eltern einreichen. Wir haben es die letzten Jahre leider nie erreicht, dass wir das Budget ausschöpfen konnten. Wie es dieses Jahr aussieht, weiss ich noch nicht. Stand jetzt haben wir noch wenige Antragsformulare zurückerhalten, aber die Antragsfrist ist noch nicht ganz zu Ende. Mal schauen, wie sich das entwickelt.
 - j. MK: Sehr gut, ich komme nachher gerade noch bezüglich dieser Kommunikationsmassnahmen, das würde mich dann noch Wunder nehmen.
2. MK: Seht ihr Fehlanreize im System drin oder habt ihr die identifiziert? Gibt es solche, die bereits eliminiert wurden resp. andere die noch in der Pipeline sind?
- a. E6: Also da ist es so, dass wir manchmal gewisse Hinweise erhalten, dass vielleicht auch politisch jemand sagt, «ja, ich habe gesehen, der erhält IPV, aber der hat doch» und so weiter. Das ist natürlich dann sehr Einzelfall bezogen und hat keinen statistischen Wert.
 - b. E6: Wir wollten eigentlich eine systematische Analyse machen. Wie waren bereits mit LUSTAT im Gespräch, um das vorzubereiten. Um eigentlich zu schauen, wohin fliesst die IPV genau, wer erhält sie, erreichen wir die richtigen Personen und gibt es im Fehlanreize? Genau diese Frage. Wir haben schon gewisse Angaben, die wir aus dem System ziehen können, aber wir wollten eine vertiefte Analyse machen.
 - c. E6: Wir haben diese aufgeschoben wegen diesen Vorstössen, die auf Bundesebene hängig sind. Weil wenn wir eine Analyse machen, macht nur Sinn, wenn man das dann auch umsetzt, was man daraus an Schlüssen zieht und Massnahmen ergreift. Und es ist wahrscheinlich, dass, wenn wir Massnahmen ergreifen müssen, dass diese zu einer Gesetzesrevisionen führen. Und wir haben entschieden, also diese Analyse, die hätte über hunderttausend Franken gekostet. Wir haben uns aus Kostengründen Effizienzgründen entschieden, dass

wir das nicht machen, bis wir wissen, was auf Bundesebene läuft. Wenn wir sie jetzt schon hätten, könnten wir hier genauere Angaben machen. Aber ich meinerseits bin gespannt, ob Michi noch etwas dazu sagt, aber ich meinerseits, könnte nicht sagen, dass wir stichhaltig wissen, dass wir Fehlanreize im System haben. Wir haben gewisse Probleme bei den jungen Erwachsenen, aber das ist mehr ein Problem in der Budgetierungsprognose - ich würde das nicht als Fehlanreiz bezeichnen.

- d. E7: Bei uns ist sicher speziell, wir kennen ja keine Plafonierung. Das heisst, wenn wir zu viel auszahlen und der Kunde hat eine Franchise von 2500 Franken und wir berechnen dann gemäss Modell. Wir machen dann noch ein Gegencheck. Wir machen einen Check, wie hoch wäre die Prämie bei einer Franchise mit 300 Franken? Und den Betrag, der dann halt tiefer ist, wird ausbezahlt. Wenn der Kunde natürlich 2500 Franken Franchise hat, dann wird er noch einen Überschuss haben zu seinen Gunsten.
 - e. E7: Wir haben ja keine Plafonierung, das heisst die Krankenkasse sendet uns das Geld dann nicht zurück. Sondern der Kunde kann dieses Geld behalten. Das könnte etwas sein, ich denke dort könnte man sich ansetzen.
 - f. MK: Ich habe dort einen Artikel von Tages-Anzeiger gesehen, der das vor 5 Jahren mal thematisiert hat und ich glaube, daraufhin haben dann viele Kantone plafoniert. Das wäre eine Frage von mir gewesen, ob im Kanton AR auf dem Schirm ist. Weil in Ausserrhoden, ich bin ja hier aufgewachsen, habe ich von Mitstudierenden gehört, die dann wirklich einen Gewinn mit der IPV gemacht haben aufgrund der höheren Wahlfranchisen, die hat viele Junge gewählt haben.
3. MK: Was ich im Interviewgespräch mit anderen Vertretern, auch von Verbänden, mitnahm ist. Die haben auch gesagt ebenso ein Fehlanreiz ist, dass soziale Stigmatisierung vorhanden ist, dass man eine gewisse Hemmung hat vor staatlicher Unterstützung. Eben das ist schwierig messbar zu machen, aber bzgl. Kommunikationsmassnahmen, was wurde in der Vergangenheit schon gemacht?
- a. MK: in den letzten 5 Jahren, um z.B. das Schamgefühl von der IPV zu nehmen, Nutzung Chatbot. Einzelne argumentieren, «es ist wie Almosen für die Armen». Was wurde hier gemacht, rein kommunikativ?
 - b. E7: Wir sind hier eigentlich seit Jahren stabil mit dem gleichen System unterwegs, das heisst natürlich auf unserer Homepage.
 - c. E7: Sie sprechen hier speziell das Wording an. Das Wording, wie verkaufen wir das?

Wir sind hier natürlich sehr sachlich unterwegs. Und dass, das als Almosen betrachtet wird, dass gibt, sicher Leute, die empfinden, das vielleicht so. Aber das versuchen wir textlich nicht abzufangen.

Wir sind ja, Sie haben das ja gesehen, wie es auf unserer Homepage aussieht wirklich sehr sachlich. Bezüglich Chatbot, den haben wir frisch eingebaut, der wird eifrig genutzt.

Ich denke, wir haben weniger Telefon, doch das verlagert sich einfach. Aber die Fragen, die bleiben dieselben und wir haben die ganze Bandbreite an Kunden, die darauf beharren ich habe also mein Recht und andere, die sagen nein, ich will das nicht beziehen.

- d. Ja, wir wissen das Thema Kommunikation ist ein Thema, Wir machen viel, ich bin immer noch der Meinung, wir machen sehr viel. Wir können nicht mehr als für einen Kunden ein vorausgefülltes Formular versenden, das er nur noch unterzeichnen muss.
- e.

- f. Es gab ja manchmal die Meinung, dass man das Geld einfach so den Kunden geben soll, ohne dass du noch irgendeinen Finger krumm machen muss dafür. Aber das ist nicht die Idee, dass wir eigentlich wollen. Das war früher so, dass der Kunde zumindest wissen muss, wo wird was gemacht.
- g. E6: Wir haben verschiedene Problemstellungen. Das erste Problem ist ja schon mal das, was Michael gesagt hat, ist das politisch erwünscht, dass derjenige, der die staatliche Leistung erhält, keine Aktion mehr machen muss. Und ja, es gibt ganz wenige Kantone, die einen Automatismus offenbar haben ich kann aber nicht viel mehr dazu sagen. Ich höre das immer nur so auf einem Weg, dass das so gemacht wird.

Aber die meisten Deutschschweizer Kantone, kennen das System wie wir. Aufgrund der Steuerdaten wird ein vorausgefülltes Formular verschickt. Dass man noch prüfen und unterzeichnen zurückschicken muss. Ich persönlich bin der Meinung, dass das richtig ist, dass wenn man eine staatliche Leistung bezieht, dass man diese Aktion noch machen muss. Das ist meine persönliche Meinung, aber schlussendlich ist das ein politischer Entscheid. Und dann haben wir das Problem, dass wir das es, juristisch korrekt sein muss, also das Antragsformular, die Verfügung, die ja auch Bestand haben muss vor den Rechtsmittelinstanzen und gleichzeitig bedeutet das, was juristisch korrekt ist, in einem so technischen Gebiet wie jetzt der IPV, das ist nicht unbedingt für normale Menschen verständlich.

Ich glaube schon, dass wir, dass es sich lohnen würde. Wir haben dieses Projekt auch intern, haben es aber wegen Corona Pandemie zurückgestellt ist. Wie können wir diese doch juristisch komplizierten Sachverhalte besser verständlich machen? Es gibt zum Beispiel die Möglichkeit, dass man noch einen Begleitbrief dazu schreibt etc. Da kann ich jetzt nicht beurteilen, wieviel Potenzial noch haben bei der IPV. Das ist einfach mal eine allgemeine Feststellung in der Verwaltung, dass wir ein Spannungsfeld haben zwischen, dass es korrekt sein muss, um nicht von der Rechtsmittelinstanz gekippt zu werden, aber auch verständlich sein soll. Das ist mal das erste.

- h. E6: das zweite ist, dass wir auf Wunsch von Regierungsrat YNB die Kommunikation dieses Jahr nochmals genauer ansehen werden. Eben es ist ein Inserat, das jeweils hinter Appenzeller Zeitung erscheint. Wo bekanntgemacht wird das jetzt die Parameter wieder festgelegt sind. Das ist ein wirklich auch sehr technisches Inserat, wo einfach die korrekten Informationen drin sind, aber ich sag jetzt mal so ein bisschen eine Textwüste, das ist für gewisse Leute schon abschreckend. Dann ist es so, dass wir über die Appenzeller Zeitung viele Leute nicht mehr erreichen, weil vielen in AR ein Abonnement mehr haben. Die SOVAR macht das gleichzeitig auch über die Gemeindeblätter und Websites der Gemeinde. Da ist sicher die Erreichbarkeit sicher besser als für die Appenzeller Zeitung. Die Idee ist jetzt, dass wir dieses Jahr wirklich auch mit einem externen Dienstleister noch mal schauen, wie wir das verbessern können.

Die Frage ist dann, wenn wir jetzt wirklich auch mit modernen Kommunikationsmitteln arbeiten. Das könnte zum Beispiel ein kurzes Erklärvideo sein, ob wir da wirklich mehr Leute erreichen? Das ist so ein bisschen der Vorbehalt, auch der Durchführungsstelle, wieviel Potenzial ist da wirklich noch offen? Aber es ist sicher einen Versuch wert. Wie wir mit der Stigmatisierung umgehen, da bin ich etwas ratlos, das muss ich sagen, weil ich glaube, dass sieht es ganz tief in den Werten auch von gewissen Personen.

Und da zu sagen, weil zu sehr Werbung machen können wir ja nicht, oder. Wir sind sachlich unterwegs, und wir können nicht plötzlich sagen «Hey, es ist ok, IPV zu beziehen». Das steht im Staat nicht an, aber vielleicht kann es sein, dass wenn wir mit Erklärvideos mit besseren Kommunikationsmassnahmen

mehr Leute erreichen und dann das vielleicht nicht mehr so wahrgenommen wird. Aber in einem konservativen ländlich geprägten Kantonen wird das wahrscheinlich immer so bleiben, dass ein gewisser Teil der Leute findet, dass das Almosen vom Staat sind, die man nicht beziehen will.

- i. E7: Die Online-Anmeldung, war bislang kein Thema hier in AR, wir wollten das ja vor 2 Jahren thematisieren und ein Projekt starten. Wir haben das dann hinausgeschoben, weil wir unser IT-System wechseln und die Investitionen wäre dann sehr kurzfristig für 2 Jahre gewesen. Dann haben wir entschieden, dass wir das noch nicht einführen. Leider.

Das hat zu Folge, dass wir nun nochmal eine Verzögerung haben. Wie es mit dem neuen IT-System aussehen wird, diesbezüglich weiss ich noch nicht. Wir müssen zuerst diese Lösung neu entwickeln.

Ich hoffe fest, dass wir dann in einem weiteren Schritt diese Online-Anmeldung mit QR-Code, auf dem auf dem Schreiben anbieten können. Scannen der Police und dann einschicken und dann ist gut. Vielleicht können wir so mehr Personen erreichen, dass jemand vielleicht sagt, ja das ist cool, das probiere ich doch mal aus und nicht das muss ich noch dort und dort erledigen und ja, dann lass es bleiben.

Ich weiss es nicht. Ich denke, das könnte sicher noch etwas bewirken, aber nicht das angesprochene Problem [*Stigmatisierung*] grundsätzlich lösen von staatlichen Leistungen.

- j. MK: Das digitale Beantragen wäre dann für die breite Bevölkerung angedacht? Und nicht nur, wenn ich ein Formular erhalten habe? Also ähnlich Kanton SG.
- k. E7: Genau die gleiche Lösung wie SG. wir haben den gleichen Anbieter und wir hätten diese Lösung 1 zu 1 kopiert. Aber wir wechseln den IT-Anbieter und dann sieht das anders aus.

4. MK: Jetzt hätte ich noch einzelne Fragen eben zur Systemausgestaltung von Kanton, Appenzell Ausserrhoden.

- a. MK: Das Problem, das wir schon angeschaut haben, eine Plafonierung, die ist ja im Moment nicht gesetzlich verankert. Jetzt meine Frage, wurde das bewusst nicht angestossen, also möchte man das nicht? Oder sagt man, ja, es ist sogar vielleicht zielführend, dass man einem Verdienst machen kann. Ich habe mit Basel-Stadt geredet, ein Argument gegen eine Plafonierung ist, dass man lieber jemandem zu viel bezahlt und dann das Risiko vom Abrutschen in die Sozialhilfe minimieren will.
- b. E6: Nein, also ich würde jetzt behaupten, dass sicher nicht in Appenzell Ausserrhoden, gewünscht oder akzeptiert wird, dass man damit quasi einen Gewinn machen kann. Ich stelle mir vor, dass man irgendwo auch aus Effizienzgründen gesagt hat, dass man auf diese Plafonierung verzichtet. Weil man wahrscheinlich auch nicht davon ausgegangen ist, dass es wirklich viele sind so wie die Richtprämie berechnet wird.

Aber es wäre sicher auch ein Punkt gewesen, den wir angeschaut hätten, wenn die Analyse schon vorläge. Oder es wird ein Punkt werden, in den nächsten Jahren, sobald wir Sicherheit haben, was auf Bundesebene läuft. Diese Fragen werden dann bei uns wieder aufgenommen.

- c. E7: Ja, ich denke, die Frage war auch, wenn jemand eine Franchise von 2500 Franken hat, dann trägt die ja ein gewisses Risiko selber. Das heisst wenn er ja Gesundheitsleistung beanspruchen muss, dann muss er die ersten 2500 Franken selber bezahlen.

Er erhält dafür etwas mehr IPV und macht einen kleinen Gewinn. Aber trägt das Risiko dann auch selber. Ich weiss nicht, ob das auch noch hineingespielt hat.

Aber was die Effizienz betrifft, wir haben in AR ja ein Problem. Wir können nicht voll automatisiert verfügen. Und genau wegen diesem Passus, Artikel 7 glaube ich, verlangt dass die Jahresprämie mit ordentlicher Franchise (300 Fr.) und Unfalldeckung nicht höher sein darf. Dieser Artikel bewirkt, dass wir jeden Antrag manuell noch gegenchecken. Das heisst, wir machen die Berechnung. Und dann sehen wir, dass Ergebnisse an. Und dann schauen wir in Comparis und geben die Parameter rein. Und sehen, wie hoch wäre das mit 300 Franken und Unfall. Und die tiefere Zahl nehmen wir.

Salopp formuliert, wir müssen jeden einzelnen Antrag manuell prüfen mit diesem Artikel. «Welche Zahl ist tiefer?» Und diese werden wir dann überschreiben (*wenn tiefer*) oder nicht (*wenn höher*). Und eine vollautomatisierte Bearbeitung ist dadurch unmöglich. Dieser Artikel 7 ist eine kleine Plafonierung, aber keine «echte».

- d. MK: ich bin mit santésuisse zusammengehockt. Und gemäss denen ist die Plafonierung in anderen Kantonen schon eingespielt und technisch gut machbar.
5. MK: Die Richtprämie wird anhand der Standardprämie (300er Franchise inkl. UV) berechnet. GDK sagt in Vernehmlassungsantwort zu GGV-BR: «Bereits heute weisen wir auch darauf hin, dass wir ablehnen würden, dass als massgebende Prämien die Standardprämien vorgegeben würden: 85% der Versicherten ab 19 Jahren haben eine tiefere als die Standardprämie und sind somit de facto weniger belastet.» Macht die Richtprämien Berechnung (anhand 4xgünstigste Standardmodellen – 300er Franchise) noch Sinn? Wurde dies schon diskutiert?
- a. E6: Das wurde ganz bestimmt diskutiert bei der letzten Revision. Ich weiss, dass das auch immer wieder verwaltungsintern aufkommt. Es ist natürlich eine sozialpolitische Frage oder wo man ansetzt. Weil die höhere Franchise, die muss man sich leisten können.

Also natürlich hat man dann die Prämien, aber das kann man machen, solange man jung und gesund ist. Und darum ist es eine sozialpolitische Frage und dies bis anhin so beantwortet worden.

E7: Ich denke, wir haben sicher eine hohe Richtprämie, das ist unser Problem. Und als Vergleich von den 31,6 Millionen, die wir letztes Jahr ausbezahlt haben, haben wir 7,2 Millionen ausbezahlt, die wir vollumfänglich verbilligt wurden, ohne irgendwelche Kürzungen. Der volle Ansatz. Das sind 22%, Das wird einfach mal einfach so abgeschöpft.

Je höher diese Richtprämie, desto grösser ist dieser Betrag mit vollem Ansatz.

6. MK: Inwieweit wird im Kanton AR analysiert, wer die IPV-Nehmer sind bezüglich soziodemografischer Daten wie Beschäftigungsgrad? Findet überhaupt eine Analyse statt?
- a. E6: Es ist rein technisch. Spannend, dass du das erwähnst, weil wir momentan im Departement in der Umsetzung des Kinderbetreuungsgesetzes sind. Als kurzer Exkurs: dort ist es so, dass für die finanzielle Situation entscheidend ist, mit wem mit im Haushalt lebt [*neben Ehe und eingetragener Partnerschaft entsprechend auch Konkubinatspaare*], auch wenn das Kind nicht gemeinsam ist. Dort wird das massgebende Einkommen wie bei der IPV berechnet [*bei Konkubinatspaaren kumuliertes Einkommen*]. Und bei der Berechnung wieviel Betreuungsstunden maximal vom Staat subventioniert werden, ist entscheidend, ob man alleinerziehend ist oder nicht.

Das hat natürlich dann gewisse Konsequenzen und Fragen zufolge. Und das ist für mich eigentlich immer das Grundproblem bei der Ausrichtung staatlicher Leistungen. Also entweder macht man es einfacher und geht das Risiko ein,

dass man an Personen ausrichtet, die es eigentlich nicht so benötigen würden. Oder man macht ein ganz differenziertes System, das aber dann einen höheren administrativen Aufwand generiert. Selbst, wenn man eine digitale Lösung hat. Und das dann auch wieder komplizierter zu verstehen ist.

Ich muss selber immer wieder das Gesetz vornehmen. Wie genau funktioniert unser System? Denn es ist tendenziell komplizierter. Dort haben wir genau diese Daten drin, und das ist dann die Folge.

- b. MK: Alles klar. Ich glaube auch, ein Outcome von der Arbeit wird es sein, dass es wie ein Spannungsfeld zwischen Mass an Zielgerichtetheit und halt auch dem personellen Aufwand für die Prüfung der Anträge gibt.

In der Arbeit habe ich deshalb bewusst noch den Kanton BS angeschaut, weil dieser an das IPV-System auch andere Leistungen wie vergünstigte Zahnarztbesuche oder bei alternativen Versicherungsmodellen ein sog. IPV-Bonus ausbezahlt wird.

- 7. MK: Von der Berechnung her ist es ja so, dass das Vorvorjahr in AR jeweils herangezogen wird für die Bestimmung des massgebenden Einkommens. Wird dies von der Bevölkerung akzeptiert oder spürt man Widerstand?

- a. E7: Ja, das gibt immer Probleme, natürlich. Genau das kommt immer verzögert, das ist das Problem. Speziell beim Wechsel des Zivilstandes Der 1.1. des Antragsjahres entscheidet wie wird der Antrag bearbeitet. Ist es ein Familienpapier oder ist es kein Familienpapier? Wenn jemand sich am 2. Januar sich trennt, dann gilt er noch als verheiratet.

Hier müssen wir natürlich hart bleiben, wo machen wir den Schnitt beim 3. Januar? 4. Januar? Nein, es ist der 1. Januar. Mit dieser Diskussion fängt es schon mal an.

Eine Anpassung kann man beantragen, wenn die neuere Steuerveranlagung mehr als 20% abweicht. Das wird auch genutzt und angeboten.

Aber das ist natürlich so, wir müssen auf das vor-vorletzte Jahr zurückgreifen, denn das sind die einzigen definitiven Steuer zahlen, die wir haben.

- 8. MK: Eine persönliche Frage an euch. Seid mit dem System, so wie es heute aufgegleist ist, seid ihr zufrieden oder müsste es ausgebauter sein, um diese «Zielrichtung» mehr zu erfüllen? Aus eurer persönlichen Sicht, denn letztlich entscheidet die Politik.

- a. E6: Ja, also für mich. Eigentlich muss sich für mich da nichts ändern. Natürlich wäre es besser, wenn man aktuellere Daten hätte, aber wir haben wirklich beim Kinderbetreuungsgesetz genau die gleichen Fragen. Wir müssen auf diese Steuerdaten abstellen und die sind oftmals nicht mehr kongruent mit der aktuellen Situation. Wir versuchen, das etwas aufzufangen, dort. Aber ich habe vielleicht auch einen sehr juristischen Blick darauf oder ich schau mir einfach an, wir brauchen eine Basis, die sachlich korrekt ist und das ist nun mal so, dass das einfach diese Daten sind. Ich bin auch der Überzeugung, wenn man so viele Millionen ausschüttet, wie wir in der IPV ausschütten, dann ist es so, dass es nicht für jeden einzelnen fair ist. Das ist so, aber ich glaube, unser System funktioniert im Grossen und Ganzen gut, sonst hätten wir viel stärkere, grössere politische Reaktionen. Wir wissen von Einzelfällen, das ist klar, aber ich glaube nicht, dass in unserem System im Grundsatz der Wurm drin ist. Sonst hätten wir bereits ein neues System, das wir einführen müssen.
- b. E7: Ja, ich sehe es auf durchführungstechnischer Sicht. Das wäre nicht handelbar. Jeder kommt. Wenn es zu seinen Gunsten ist dann meldet man sich, wenn zu seinen Ungunsten ist, dann meldet man sich nicht.

- 9. MK: Wie hat sich der personelle Aufwand entwickelt? In den letzten Jahren gleichgeblieben? Wahrscheinlich sind ja 3-4 Monate Hochbetrieb zu Beginn des Jahres.

- a. E7: Hochsaison ist bei uns 5 bis 6 Monate, dann sind wir durch. Nein, Stellenprozent mässig nicht.
- b. MK: Habt ihr dort eine Angabe bzgl. Vollzeitäquivalent oder wäre das irgendwie möglich zu eruieren? Ich möchte hier die Kantone miteinander vergleichen können.
- c. E6: Die Zahlen liegen sicher vor, weil das bei uns alles ganz genau abgerechnet werden muss. In der Jahresrechnung in der institutionellen Gliederung gibt es, die Beiträge an die privaten Haushalte - das sind die, die wir als PV ausrichten. Und das andere ist Dienstleistungen Dritter oder Verwaltungskosten, dort wird das ausgewiesen.

10. MK: Konkubinatspaare werden in AR separat betrachtet?

- a. Ja, ist korrekt. Die Frage stellt sich dann mehr, wenn Kinder da sind. Wir werden die Kinder verteilt. Hier sind wir eigentlich kulant. Wir suchen hier immer eine Lösung, die familienfreundlich ist

Finanzierung IPV

Fragen zum kantonalen Budgetierungsprozess

11. MK: Ich durfte vorgängig in den RRB reinschauen, dies war zugegebenermassen sehr hilfreich. Gemäss diesem RRB wird der Bundesbeitrag Ende Oktober kommuniziert. Wird vom Bund trotzdem ein provisorischer Betrag genannt?

- a. E6: Also eine provisorische Angabe erhalten wir irgendwann im Frühling und dann im Oktober erhalten wir den definitiven Betrag. Und das ist dann gut und gerne möglich, dass das über eine halbe Million Unterschied ist. Das ist natürlich auf einen Betrag von 18 Millionen kann man sagen ja, das ist verschmerzbar, aber es ist halt doch für Appenzell Ausserrhoden dann viel.

Es ist wirklich spannend, dass du den Budgetierungsprozess ansprichst, weil da sind wir jetzt schon voll drin im Kanton. In den letzten Wochen haben wir vom, bevor das Departement Finanzen den Auftrag an die Departemente herausgibt den Voranschlag zu erstellen. In einem ersten Teil geht das Departement Finanzen auf diejenigen Departemente zu, die hohe Kosten in gewissen Positionen haben.

Zum Beispiel mein Departement Gesundheit und Soziales ist, Spitalfinanzierung und eben die IPV. Sie holen bei uns ab, wie die Prognosen sind, wie wir das Kostenwachstum einschätzen. Das hilft ihnen die Vorgaben zum Voranschlag herauszugeben. Dann kommt der Auftrag und dann vornehmlich im Mai erstellen wir den Voranschlag. Dann haben wir eine Sitzung mit dem Departement Finanzen, wo die Beträge auch nochmals angeschaut werden. Und dann gibt es 3 Lesungen im Regierungsrat. Eine vor den Sommerferien und danach. Ja, es ist einerseits dieser Bundesbetrag, den wir ungefähr mit provisorischen Angaben wissen, der aber noch divergieren kann.

Und es ist dann vor allem auch eine politische Entscheidung, wieviel der Kanton zur Verfügung stellen will. Und das wäre ja dann eine erhebliche Änderung mit diesen Vorstössen, die jetzt auf und Bundesebene da sind. Da sie eigentlich auch vorschreiben wollen, dass man zum Beispiel sagt Ja, der Kanton muss gleich viel zur Verfügung stellen, wie der Bund etc.

- b. MK: Wenn der indirekte GGV durchkommen sollte, bedeutet es für den Kanton, dass die definitive Zahl zum Bundesbeitrag früher kommen sollte?
- c. E6: Man hat sich mit dem System arrangiert, weil der Punkt auch ist, dass wir ja ohnehin immer Schwankungen haben. Also es ist ja noch speziell zu sagen, wir müssen den Betrag früher haben, um genauer zu budgetieren und danach

stellen wir fest, dass wir aber ohnehin das Budget nicht voll ausschöpfen können. Also ich glaube, es ist politisch eine Herausforderung, mit gewissen Schwankungen leben zu können.

Und im Moment, wir haben ja diese interdisziplinäre Arbeitsgruppe und eine Simulationsrechnung neu und ich glaube, wir haben viel erreicht, um jetzt jedes Jahr noch genauer zu werden. Das Problem ist einfach, wenn wir jetzt bei einer Schwankung sind von vielleicht noch 1 Mio. auf 33 Mio., das ist eigentlich ein sehr guter Wert. Aber absolut ist halt 1 Mio. mehr oder weniger im Voranschlag von Appenzell Ausserrhoden doch bedeutend.

- d. MK: aber an und für sich der Prozess mit dem Bund, mit dem kann man leben, wie er aktuell funktioniert?
 - e. E6: ja.
12. Einfach politisch im Kanton Appenzell Ausserrhoden. Ist das Budget oder der Budgetpost IPV ist das jeweils mehr oder weniger Formsache oder wird da gross diskutiert darüber?
- a. Ja, es ist es hängt natürlich immer davon ab, wie es dem Kanton finanziell geht. Ich weiss, dass es früher auch schon grössere Diskussionen um diesen IPV-Betrag gab. Im Moment ist die politische Stimmung eher so, dass man gewillt wäre, mehr zur Verfügung zu stellen oder eigentlich will, dass es den sozialen Schwächen sicher besser geht. Ich muss aber auch sagen das sind zum Teil auch seltsame Vorstellungen bei gewissen Politikern vorhanden, oder dass sie sagen «Ja. Man muss mehr zur Verfügung stellen, weil jetzt die Krankenkassenprämien steigen». Da muss man immer klar sagen, also Sozialhilfebezüger, EL-Bezüger, alle unteren Einkommensklassen, die sind erfasst. Ob sie dann wirklich beziehen wollen, das ist eine andere Geschichte.

Und wenn man jetzt sagt, das müssen mehr Personen IPV beziehen, dann ist das eine Frage, wie weit in den Mittelstand hinein man geht. Aber die Vorstellung, dass man da mehr unterstützen muss bei Personen, die die Lebensmittel kaum bezahlen können, die ist in Bezug auf die IPV falsch.

Es gab mehr so Vorstösse oder Ideen auch im Kantonsrat. Ob wir nicht automatisiert auszahlen müssen. Das war aber eine Einzelperson. Grundsätzlich nehme ich wahr, dass der Kantonsrat mit dem System zufrieden ist, und die Beiträge wurden in den letzten Jahren nicht hinterfragt.

- b. MK: Also offensichtlich ist nicht ein grosser Zankapfel. Luzern beispielsweise, also vor allem wegen dem Bundesgerichtsentscheid ist da mehr Thema.
13. MK: In einem Interview in Eco Talk hat eine Regierungsrätin gesagt, dass halt, wenn man sparen muss. Muss man sich fragen wo kann man kürzen?
- a. MK: Bei den stationären Kosten beispielsweise in der Gesundheit, da geht es nicht, weil das gebundene Ausgaben sind. Und bei der IPV wäre das ein Posten, der dann beschnitten werden könnte.
 - b. MK: ich habe mir dann überlegt, wenn der indirekte Gegenvorschlag vom BR kommen würde. Dann hätte man dann gebundene Ausgaben mit diesem Mindestbetrag. Wäre das eine schlechte Lösung oder im Sinne wie eines automatischen Stabilisators, wie bei der Arbeitslosenkasse, dass dann der IPV-Beitrag gar nicht für politisiert wird, sondern einfach fliessen muss.
 - c. E6: Ja, verpolitisiert wird es dann vielleicht zu Beginn mindestens. Weil, wenn klar ist im Voranschlag, dass man dort einfach höhere Mittel einstellen muss, für Appenzell Ausserrhoden wäre es der Fall, dann ist ja die Frage, muss man an einem anderen Posten sparen?

Weil da mehr Geld zur Verfügung gestellt wird oder erhöht man die Steuern dafür? Also, das wird dann bestimmt eine politische Diskussion. Aber ich kann mir vorstellen, wenn das dann mal politisch ausgefochten ist, dass in den Folgejahren mehr Ruhe eintritt, weil es einfach klar ist.

14. MK: Was wäre für euch die Verteilung der PV-Kosten die optimale Lösung? Das ist jetzt vielleicht auch eine persönliche Meinung von euch.

- a. E6: ich finde es eigentlich eine gute Lösung, wenn sich beide daran beteiligen müssen. Weil ich auch sagen muss, die Stellschrauben, die der Kanton hat, um die Gesundheitskosten zu beeinflussen, die sind sehr klein, die sind wirklich klein. Also da hat wirklich der Bund mittlerweile die grossen Hebel in der Hand, mit dem KVG und KVV. Und deshalb fände ich es auch etwas seltsam, wenn jetzt nur der Kanton die Verbilligung finanzieren müsste.

Ich persönlich bin der Meinung, dass es richtig ist, wenn der Bund verlangt, dass der Kanton gleich viel zu Verfügung stellt, denn das ist eigentlich ein Prinzip, dass wir auch bei allen Bundesprogrammen haben. Das Geld des Bundes fliesst dann, wenn der Kanton gleich viel zur Verfügung stellt und dass da gewisse Kantone in den letzten Jahren Sparprogramme gemacht haben, wo sie wirklich 6-7 Mio. weniger für die IPV zur Verfügung gestellt haben und der grosse Teil nur noch vom Bund kommt, finde ich persönlich nicht ok. Aber das ist eine sozialpolitische Meinung, das ist klar.

- b. MK: Ja, und wahrscheinlich könnte ich mir vorstellen - das habe ich jetzt wegen Corona hat selber miterlebt. Sei es Repetitiven Testen - solange der Bund bezahlt hat, hat man es irgendwie gemacht oder angeboten und nachher hat man sich zurückgezogen. Wahrscheinlich das System, wenn man selber trotzdem mitfinanzieren muss, dann schaut man auch eher, so denke ich, dass es auch effizienter gestaltet ist und nicht einfach das Geld verteilt, wird ohne Sorge.
- c. E6: Das ist sicher so. Da bin ich auch derselben Meinung.

Anhang 14 Interview Kanton Basel-Stadt

Semi-strukturierter Interviewleitfaden – Sicht von Kanton BS

Masterthesis: «Individuelle Prämienverbilligung, eine zielgerichtete Subvention?»

MSc Business Administration Major Public and Nonprofit Management

Angaben zum Interviewer:

Vorname, Name:	Manuel Knechtli
Datum der Befragung:	03.04.2023
Zeit der Befragung (von – bis):	09:40 bis 10:02 Uhr
Ort der Befragung:	MS-Teams

Angaben zur Expertin / zum Experten:

Organisation:	Kanton Basel-Stadt
Vorname, Name:	Experte 8
Funktion:	Amtsleiter, Amt für Sozialbeiträge

Vorname, Nachname	Initialen
Manuel Knechtli	MK
Experte 8	E8

MK: PEI will, dass Haushalte, deren Prämienbelastung mehr als 10% vom verfügbaren Einkommen ausmacht, dass diese entlastet werden. Eigentlich ist es für meine Thesis irrelevant, welcher politische Vorstoss nun durchkommt, mich interessiert, ob dann wirklich die «richtigen Personen» das Geld erhalten und ob Fehler im System bestehen. Das Ziel der Arbeit ist es festzuhalten, was gibt es für System in den verschiedenen Kantonen. Ich habe noch nie eine Arbeit gesehen, die eben das aufdröseln und sagt die einen machen es so, die anderen so. Was könnte man von anderen Kantonen allenfalls lernen, wo könnte man das eigene System optimieren. Ich möchte jetzt ein bisschen rausspüren, wie das in Basel-Stadt genau aussieht.

Ich habe das Interview in zwei Teile gegliedert. Einerseits, wie ist die Ausgestaltung der IPV-Kriterien. Andererseits, einzelne Budgetfragen resp. wie gestaltet sich die Finanzierung des ganzen Systems.

Ausgestaltung IPV-Kriterien

1. MK: Der Kanton BS arbeitet mit dem «Stufenmodell » als Berechnungsmodell. Wie kam es dazu? Gibt es nennenswerte Vorteile?
 - a. E8: Basel-Stadt hatte historische betrachtet ein 5-Stufenmodell mit ursprünglich 5 Einkommensgruppen [bis 2008]. Wir haben das später dann im Jahr 2009 in ein 18 Stufenmodell verändert, um eben Schwelleneffekte von der einen Stufe zum nächsten zu reduzieren. 2019 wurde noch 4 zusätzliche Stufen eingeführt. Also heute sind es 22 Stufen oder Einkommensgruppen. Wir versuchen eben, die Nachteile des Stufenmodells zu eliminieren, ohne die Vorteile zu verlieren. Und so sind wir auf dieses 22 Stufenmodell gekommen.
 - b. E8: Weshalb wir nicht zu einem stufenlosen Modell gewechselt haben, ist ganz einfach. Die Stufen sind sinnvoll und hilfreich. Einerseits politisch, damit man die Einkommensgruppe dann einfach und über alle Haushalte hinweg vergleichbar machen kann. Man hat dann z.B. eine Gruppe Nummer 12 und man verwendet dann eine Äquivalenzskala, um verschiedene Haushaltsgrößen in eine äquivalente Einkommensgruppe einzuteilen. Das heisst, wir haben also in der Gruppe 12 für jeden Haushaltstyp oder jede Haushaltsgrösse eine gleich starke wirtschaftliche Leistungsfähigkeit.
 - c. E8: Wir ermitteln die eigens für alle Sozialleistungen gleich resp. harmonisiert. Dies wird separat vom Steuersystem berechnet, also es werden nicht die gleichen Abzüge zugelassen wie bei der steuerlichen Einschätzung. Aus unserer Sicht sind die Vorteile mit diesem System, dass wir den Betrag der PV oder auch alle anderen Sozialleistungen direkt definieren.
 - d. E8: Das heisst alle Freiheitsgrade sind maximal. Wenn wir irgendeine Formel verwenden würden, zum Beispiel 10% des Einkommens, dann ist die Progression definiert, dann ist die ganze Kurve definiert. Also man hat einen Parameter, diesen Prozentsatz des Einkommens und dann sind alle Prämientarife festgelegt.

Man kann ihn nicht progressiver oder weniger progressiv machen. Man kann nicht bestimmte Einkommen mehr oder weniger unterstützen.
 - e. E8: Mit dem jetzigen System kann im Prinzip der Regierungsrat jedes Jahr diese PV völlig frei festlegen.

- f. MK: das heisst die Einkommensstufen oder die Grenzen quasi, die werden durch den Regierungsrat unter Umständen jedes Jahr angepasst? Das versteh ich richtig?
 - g. E8: Genau der Regierungsrat überprüft jedes Jahr die Einkommensgrenzen und die Höhe der Beiträge der Verbilligung.
2. MK: Sie sind von 5 Stufen auf mittlerweile 22 gekommen. Ich habe dort mal ein Beispiel durchgerechnet. Wenn ich einen Franken mehr verdienen, glaub ich in der untersten Stufe, dann hat das im Jahr 2023 in Basel-Stadt einen Effekt von 300 Franken, die ist weniger kassiere. Und ich habe das noch in Bern ausgerechnet mit 5 Stufen dort sind es dann ganze 888 Franken. Bern hat wirklich einen viel höheren Schwelleneffekt. Seit dieser Aufstockung der Stufenanzahl in BS, hat sich der administrative Aufwand seither spürbar verändert? Oder ist es mehr eine technische Frage mit diesen Stufen?
- a. E8: damals, als wir die Stufenzahl erhöht haben, haben wir eine Begleitmassnahme eine weitere Schwelle eingeführt.
 - b. E8: Wir verwenden zwar nicht das steuerbare Einkommen als massgebendes Einkommen, aber wir können aus der Steuerveranlagung die relevanten Informationen herausnehmen und eine sozusagen automatische Anpassung der Prämienverbilligung vornehmen. also aus jeder Steuerveranlagung gibt sich bei uns eine vollautomatische Revision der PV-Anspruchs. Das heisst vom Verwaltungsaufwand her ist der Prozess sehr schlank. Und man muss bei uns ja nicht jedes Jahr neu einen Antrag stellen für PV, sondern wenn man einmal Anspruch hat, dann läuft dieser weiter bis eben, die Grundlagen nicht mehr gegeben sind.

Dies muss mittels Meldepflicht durch den PV-Bezüger gemeldet werden oder spätestens mit der Steuerveranlagung erfahren wir das.

Dazwischen, also zwischen 2 Steuerveranlagungen, kann man eine manuelle Berechnung verlangen. Die machen wir allerdings nur, wenn sich das massgebliche Einkommen um mindestens 20% nach oben oder nach unten verändert hat. Also wir haben diese 20% Schwelle als Begleitmassnahme damit eben nicht jedes Mal wieder neu berechnet werden muss.

Ein solche Schwelle müsste man ja bei einem stufenlosen System erst recht haben. Ich weiss nicht genau, was die Kantone machen, die ein stufenloses System haben. Die legen wahrscheinlich eben den Anspruch auch für eine bestimmte Zeit einfach fest und im nächsten Jahr wieder neu. Bei uns läuft der Anspruch aufgrund der Steuerveranlagungen einfach weiter, ausser man stellt individuell den Antrag bei einer Abweichung von 20% oder mehr.

3. MK: Nun hätte ich einzelne Fragen zum hypothetischen Einkommen, welches BS ja pflegt. Ich habe dort recherchiert, viele Medienartikel habe ich nicht gefunden. Es gibt einzelne, aber diese sind schon älter. Ich finde den Ansatz spannend und ich habe gesehen, Mitte März wurde das auch auf Bundesebene von einer Parlamentarierin bzw. einer Nationalrätin von Basel-Stadt politisch angestossen, dass der Bundesrat das doch prüfen solle, ob das eine Lösung für die IPV der Kantone wäre.
- a. MK: Das hypothetische Einkommen wurde ja mit dem Harmonisierungsgesetz eingeführt. Bei der Einführung wie ist das abgelaufen? hat das von Beginn weg gut geklappt oder gab es Stolpersteine, die erst mit Einführung zum Vorschein kamen?
 - b. E8: Nein, eigentlich hat sich das sehr bewährt, das hypothetische Einkommen haben wir damals auch mit der Harmonisierung für alle bedarfsabhängigen Sozialleistungen des Kantons eingeführt. Wir haben uns im Vorfeld schon viele Überlegungen gemacht.
 - c. E8: Es sind auch Verordnungsstufe mehrere Paragraphen dazu. Das hat überhaupt keine Probleme gegeben. Ich muss sagen, der Grund ist wahrscheinlich

natürlich auch, dass dieses hypothetische Einkommen sehr gering ist, resp. sehr tief angesetzt ist. Es ist nicht individualisiert, sondern es ist für alle Haushalte das Gleiche. Das ist so eine Art ein Mindestlohn, den jeder erzielen könnte.

Und wenn jemand nicht einen Rechtfertigungsgrund hat, weshalb er nicht arbeitet, dann wird dieses Einkommen angerechnet. Wobei eben wie gesagt, dieses hypothetische Einkommen so tief ist, dass es in den meisten Fällen fast keine Auswirkungen hat auf den PV-Anspruch. Vielleicht kommt man eine Stufe höher. Das Ziel ist ja, dass das der Erwerbsanreiz erhalten bleibt. Das war unser Hauptziel bei der ganzen Reform 2012. Arbeit soll sich lohnen und eben die Schwelleneffekte sollten verschwinden oder möglichst klein werden.

Und dazu gehört auch, dass sie hypothetische Einkommen, das ist ja bei den Ergänzungsleistungen auch schon gibt. Das hypothetische Einkommen für die EL ist etwas aufwendiger und individualisierter als bei der PV. Also ein Professor, der nicht arbeitet, hat ein höheres hypothetisches Einkommen als ein Bauarbeiter, der nicht arbeitet.

4. MK: Ich habe mir im Vorfeld ein Praxisbeispiel ausgedacht und wäre froh, wenn Sie mal meine Überlegungen auf dem geteilten Screen mitverfolgen und kommentieren könnten.

Beschäftigungsgrad in % bei Erwerbstätigkeit

Zivilstand ledig verheiratet geschieden getrennt verwitwet eingetragene Partnerschaft
 Konkubinat mit gemeinsamen Kindern Konkubinat ohne gemeinsame Kinder im gleichen Haushalt seit

Beispiel:

Alleinstehend, keine Kinder
tatsächliches Einkommen 30'000 p.a., 60% Vertrag

Zumutbare Mindesterwerbstätigkeitsgrad: 80%
Effektive Erwerbstätigkeit 60%
Differenz in Prozentpunkten: 20% (80%-60%)

20% vom definierten Mindesterwerbseinkommen = 7'200 (Resterwerbsfähigkeit)
 $36'000 * 0.20 = 7'200$

Man rechnet somit mit dem Einkommen von 37'200 (30'000 + 7'200) den PV-Anspruch.

² Als hypothetisches Erwerbseinkommen wird die Differenz (in Prozenten) zwischen der effektiven Erwerbstätigkeit und dem in Abs. 1 genannten Mindesterwerbstätigkeitsgrad (80 bzw. 160 Prozent) angerechnet. 100 Prozent entsprechen dabei einem jährlichen Mindesterwerbseinkommen von CHF 36'000 (netto).

Beschäftigungsgrad in % bei Erwerbstätigkeit

Zivilstand ledig verheiratet geschieden getrennt verwitwet eingetragene Partnerschaft
 Konkubinat mit gemeinsamen Kindern Konkubinat ohne gemeinsame Kinder im gleichen Haushalt seit

Beispiel:

Alleinstehend, keine Kinder
tatsächliches Einkommen 10'000 p.a., 80% Vertrag

Zumutbare Mindesterwerbstätigkeitsgrad: 80%
Effektive Erwerbstätigkeit 80%
Differenz in Prozentpunkten: 0% (80%-80%)
0% vom definierten Mindesterwerbseinkommen = 0 (Resterwerbsfähigkeit)
 $36'000 * 0 = 0$

hier ist der Beschäftigungsgrad zwar gegeben, aber das effektive Einkommen tiefer als das jährliche Mindesterwerbseinkommen (28'800).

Man rechnet somit mit dem Einkommen von 28'800 den PV-Anspruch.

² Als hypothetisches Erwerbseinkommen wird die Differenz (in Prozenten) zwischen der effektiven Erwerbstätigkeit und dem in Abs. 1 genannten Mindesterwerbstätigkeitsgrad (80 bzw. 160 Prozent) angerechnet. 100 Prozent entsprechen dabei einem jährlichen Mindesterwerbseinkommen von CHF 36'000 (netto).

Beschäftigungsgrad in % bei Erwerbstätigkeit

Zivilstand ledig verheiratet geschieden getrennt verwitwet eingetragene Partnerschaft
 Konkubinatsgemeinschaft mit gemeinsamen Kindern Konkubinatsgemeinschaft ohne gemeinsame Kinder im gleichen Haushalt seit

Beispiel:

Alleinstehend, keine Kinder
tatsächliches Einkommen 50'000 p.a., 50% Vertrag

Zumutbare Mindestberufstätigkeitsgrad: 80%
 Effektive Erwerbstätigkeit 50%
 Differenz in Prozentpunkten: 30% (80%-50%)
 30% vom definierten Mindestberufseinkommen = 10'800 (Resterwerbsfähigkeit)
 $36'000 * 0.30 = 10'800$

hier ist der Beschäftigungsgrad nicht gegeben, zudem ist das Einkommen höher als das jährliche Mindestberufseinkommen (28'800).

Man rechnet somit mit dem Einkommen von 60'800 (50'000 + 10'800) den PV-Anspruch.

² Als hypothetisches Berufseinkommen wird die Differenz (in Prozenten) zwischen der effektiven Erwerbstätigkeit und dem in Abs. 1 genannten Mindestberufstätigkeitsgrad (80 bzw. 160 Prozent) angerechnet. 100 Prozent entsprechen dabei einem jährlichen Mindestberufseinkommen von CHF 36'000 (netto).

- a. MK: & E8:
 In vorliegendem Beispiel [aktuelles Einkommen 30'000, 60% Vertrag] wird davon ausgegangen, dass die Person noch 20% zusätzlich arbeiten könnte. Die 20% werden verrechnet mit dem per Gesetz definierten Mindestberufseinkommen (p.a.) von 36'000 Fr.

 diese Basis von 36'000 ist fix, d.h. es wird kein individualisiertes hypothetisches Einkommen auf den tatsächlichen Lohn errechnet.

 Konkret entsprechen die 20% von 36'000, 7200 Fr. D.h. man könnte noch 20% zusätzlich arbeiten und geht von einem Salär von 7'200 Fr. aus.

 Wir erhöhen dann die 30'000 auf die 37'200, die dann für die Berechnung der PV entscheidend sind.
- b. E8: Geprüft wird aktuell auch, ob dieser Mindestberufseinkommen von 36'000 erhöht wird, analog der geltende Mindestlohn von BS. Das wären dann im Jahr um die 39 oder 40 Tsd. Diese Erhöhung ist aber noch offen.
- c. MK: das hypothetische Einkommen wird dann berechnet, wenn die angegebene Zahl im Feld Beschäftigungsgrad beim Antragsformular unter 80% ist, korrekt?
- d. verdient, Dann rechnen wir auf 28'800 Fr. Das sind 80% von 36'000.

Übrigens auch bei Selbständigerwerbenden. Z.B. Lebenskünstlern, die selbständig erwerbend sind, aber kein Einkommen erzielen. Und da wird auch eren.

Es wird niemand zu Arbeit gezwungen oder veranlasst zu arbeiten. Das ist mir

noch wichtig! Es ist einfach eine Kürzung der Prämienverbilligung, die drohen kann, wenn man freiwillig auf Einkommen verzichtet.

- e. MK: dass dieser negative Arbeitsanreiz reduziert wird?
- f. E8: genau
- g. MK: grundsätzlich, aus administrativer Sicht, der geringste Aufwand wäre, wenn die Beschäftigungsgrad-Feld über 80% steht und die Schwelle von CHF 28'800 erreicht wird. Dann muss man das hypothetische Einkommen entsprechend gar nicht ausrechnen, wenn das Einkommen relativ hoch ist. Und ich entsprechend nicht aufrechnen muss, oder? Das wäre rein administrativ dieser Fall, den man relativ zügig durchgerechnet hätte? so wie ich es interpretiere.
- h. E8: Genau, wie ich sagte, ist der Aufwand nicht gross bei uns in der Praxis. Und wir haben auch nicht enorm viele Fälle. Weil eben also jemand mit einem hohen Einkommen kann tatsächlich auch mit einem Teilzeitpensum, diese Schwelle erreichen [von 28'800 Fr.].
- i. E8: in der Praxis haben wir wenige Fälle und der Effekt ist eben vielleicht eine Gruppe. Das man, um eine Gruppe höher kommt. Also in eine höhere Einkommensgruppe von 1 auf 2 oder von 2 auf 3. Aber mehr macht das nicht aus.
- j. MK: aber ich kann mir trotzdem vorstellen. Oder es wird jetzt diskutiert, auch auf der Bundesebene, das ist vielleicht trotzdem einen gewissen psychologischen Effekt haben kann. Einfach rein kommunikativ, da man in Basel-Stadt einen Schritt weitergeht.
- k. MK: Was ich im Gespräch mit anderen Kantonen rausgespürt habe, ist, dass für diese einfach der Aufwand, um dies so umzusetzen, da wäre jenseits von Gut und Böse. Und deshalb machen sie das nicht. Ich glaube, das ist das Hauptargument.
- l. E8: Ja, es ist klar, dass wenn man die Durchführungsstellen fragt, das ist bei uns in Basel-Stadt genau gleich. Also wenn ich meinen Teamleiter frage, «sollen wir das hypothetische Einkommen abschaffen», der will das schon lange.
- m. E8: Aber aus politischer Sicht muss ich sagen es. Es werden 4 Milliarden in der Schweiz an PV verteilt.
Grundsätzlich im erwerbsfähigen Alter sind zumindest die Erwachsenen. Im AHV-Alter hält man ja in der Regel Ergänzungsleistungen und ist nicht unbedingt auf individuelle Prämienverbilligung angewiesen beziehungsweise man erhält PV über die Ergänzungsleistung. Das heisst, wir sprechen hier schon von Erwerbsbevölkerung hauptsächlich.
Wenn man die Negativ-Erwerbsanreize, die das potenziell eben reduziert, vergleicht mit den Kontrollaufwand, dann sind ein paar Beamten-Stunden an Kontrollaufwand natürlich völlig vernachlässigbar. Im Vergleich zur Wirkung.

Wenn man die politisch will, natürlich. Das ist die andere Frage. Und eben, wie ich vorhin sagte, das Prinzip des hypothetischen Einkommens kommt ja aus den Ergänzungsleistungen. Dort ist es bewährt und völlig unbestritten und dort spricht auch niemand vom Verwaltungsaufwand. Es wird dort das hypothetische Einkommen von erwerbsfähigen Ehegatten der Rentenbezüger oder von Teilrentnern im Rahmen ihrer Resterwerbsfähigkeit geprüft.

Das ist ein Prinzip der Schadensminderungspflicht, dass alle Versicherungen kennen, also auch die Privatversicherungen und die Sozialversicherungen. Und die Frage ist, ob man das bei der Prämienverbilligung anwenden will oder nicht. Und da sollte aus meiner Sicht nicht der Verwaltungsaufwand ausschlaggebend sein, sondern die Frage, ob man die Erwerbsanreiz erhalten will, ja oder nein?

- 5. MK: Diskutiert wurde vor allem letztes Jahr, welche soziodemografischen Strukturen die PV-Beziehenden aufweisen. Glaube Herr Noser hat dort in einer SRF-Sendung dieses Thema aufgegriffen und erklärt, dass da nicht wirklich viel erhoben wird. Das BAG weiss nicht, wer das Geld kriegt. Die Kantone auch nicht alle. Die einen Wissen eben

nicht, wieviel Prozent zum Beispiel gearbeitet wird und so weiter. Ich denke in Basel-Stadt hat man ja mit dem Antragsformular relativ viele Informationen von den Bezüger. Wird mit diesen soziodemografischen Daten wie Beruf, Beschäftigungsgrad usw. wird da auch eine Analyse daraus gezogen? Z.B. welche Berufsgruppe insbesondere erhöhten IPV-Bedarf hat?

- a. E8: Nein. Das wäre möglich, aber wir machen das bisher auch aus Ressourcengründen nicht. Ja, wenn es parlamentarische Vorstösse gibt, über Nationalität und solche Sachen, dann beantworten wir die.
6. MK: Seit der Steuervorlage 17 sind einfach 10 Mio. Budget fix resp. sind diese wie gebunden, d.h. wird mehr gezahlt. Aus dieser Steuervorlage ist dann auch dieses Bonussystem für alternative Versicherungsmodelle entstanden. Was sind dort die Erfahrungen, die sie gemacht haben? Kam das gut bei der Bevölkerung an? War die Umsetzung einfach oder gab es dort Stolpersteine?
- a. E8: Ja, das war völlig unkompliziert. Das eine, was vielleicht das Aufwendigste war, war die zusätzlichen Gruppen. Also wir haben die Anspruchsschwelle erhöht. Also wird seither bis in den Mittelstand hinein in den unteren Mittelstand verbilligt. Die Gruppen 19 bis 22 sind neu. Das gibt dazu haben wir tatsächlich auch mehr Verwaltungsaufwand, mehr Fälle also. Es gab einen Fall-Anstieg, weil halt eben neue Einkommensgruppen Anspruch erhalten haben und das ist sicher gut angekommen bei diesen Gruppen.
 - b. E8: Und eben das zweite Element mit dem Bonus für alternative Versicherungsmodell auch das war völlig unkompliziert. Wir haben ja die Krankenkassen-Policen. Und die Definition von Alternativen Versicherungsmodellen ist sehr breit gefasst. Also wir haben hier die Definition vom Bundesamt für Gesundheit genommen. Also alles, was nicht das Standardmodell ist. Ja, die Leute freuen sich über den zusätzlichen Bonus. Dieser erweist sich jetzt auch nicht als enorm hoch.

Er wäre strikt genommen nicht notwendig. Rein ökonomisch betrachtet, hat jeder Haushalt, der PV bezieht in BS, hat einen Anreiz ein günstiges Versicherungsmodell zu wählen.

Wenn ich Prämienverbilligung beziehe – das ist ja ein Franken Betrag. Wenn ich meine Prämie um einen Franken reduziere, dann habe ich diesen Franken in der Tasche. Genauso wie jemand, der keine Prämienverbilligung bezieht. Also ich habe den gleichen Anreiz wie jeder andere Versicherte zu einer günstigeren Versicherung zu wechseln.

Übrigens bei den Ergänzungsleistungen ist das anders. Dort hatte in der letzten Reform. Da hat das Bundesparlament genau das geändert. Früher erhielt man bei den Ergänzungsleistungen die kantonale Durchschnittsprämie. Mit der letzten Reform 21 bekommt man neu die effektive Prämie. Das heisst alle EL-Bezüger haben keinen Anreiz mehr, wenn sie eine günstigere Kasse wählen. Dann bekommen Sie einfach weniger EL. Also sie haben nichts davon. Hingegen bei den Prämienverbilligungen, in Basel-Stadt zumindest, spart man einen Franken. Jetzt mit dem Bonus wird das noch zusätzlich belohnt, also darüber hinaus ist es noch ein Bonus.

- c. E8: es besteht sowieso ein Trend schweizweit zu diesen alternativen Versicherungsmodellen. Aber wir haben diesen natürlich auch festgestellt, seit 2018, wo wir den Bonus eingeführt haben, ist der Anteil der Prämienverbilligung Beziehenden mit alternativen Versicherungsmodell gestiegen von 70 auf ich glaube 85%.
- d. MK: Grundsätzlich zur Konkretisierung: Sie haben keine Plafonierung? Deshalb könnte man auch argumentieren dieses Bonussystem ist einfach noch zusätzlich «on top»? Es wäre aber nicht zwingend notwendig. also, man hat schon einen Anreiz, in eine günstige Kasse zu wechseln. Auch vor diesem Rabatt

grundsätzlich. Und jetzt hat man einfach noch einen Reiz mehr, um eben ein günstiges Modell zu haben.

- e. E8: Genau. *[Wurde per E-Mail im Nachgang nachgefragt, da Gesetzesgrundlage besteht. Gemäss Antwort vom 12.05.23 besteht eine Plafonierung.]*
- f. MK: Hatte das Bonus-System auch irgendwo Widerstand ausgelöst? Kreiert man einfach den Anreiz, dass man vielleicht eine hohe Franchise hat. Wurde das auch irgendwie parlamentarisch irgendwie mal noch diskutiert, dass das vielleicht eben falsch ist, dass man eine in eine gewisse Richtung stupst quasi.
- g. E8: Also das ist noch wichtig. Es geht nicht um höhere Franchisen, das bringt ja nichts, es gibt keinen Bonus.

Das ist tatsächlich so, das würde ich absolut unterschreiben. Also Leute mit knappem Budget sollen die Grundfranchise wählen, weil sie typischerweise eben nicht risikofähig sind. Aber das hat nichts mit Alternativen Modellen zu tun. Also man kann ja eine tiefe Franchise im alternativen Versicherungsmodell haben und das macht dann absolut Sinn. Auch und insbesondere für unsere Klientinnen und Klienten. Weil bekannterweise korrelieren Armut und Gesundheitsprobleme.

- 7. MK: Etwas, was mir aufgefallen ist in Basel-Stadt, ist die Homepage. Z.B. Spartipps, Erklärvideo wie das ganze IPV-System funktioniert etc.

Seit wann ist man so kommunikativ unterwegs? Ich sehe einfach andere Kantone, die sind sehr zurückhaltend mit der Kommunikation, ja man könnte sogar sagen informati-onsscheu.

Ist das auch mit dieser vor Steuervorlage 17 entstanden, dass man seither kommunika-tiver ist?

- a. E8: Nein, also grundsätzlich, ist es ja ein gesetzlicher Anspruch und wir be-trachten es bei uns im Amt als unsere Aufgabe, dass die Leute, die Anspruch haben, sollen auch PV bekommen. Es gibt ja Kantone, die geben die PV auto-matisch, ohne Antrag. BL und früher BE zum Beispiel.
- b. E8: Ein Beispiel: Man hat dann seine Informatik Ausbildung abgeschlossen, ar-beitet dann und verdient gut, aber die Steuerveranlagung vor 2 Jahren ist im-mer noch die relevante und man bekommt PV, die man gar nicht mehr braucht und im umgekehrten Fall, man verliert den Job.

Wie ich vorhin gesagt habe. Die 2 Jahre alte Steuerveranlagung sagt keinen Anspruch auf Prämienverbilligung und ich bekomme 2 Jahre lang keine Prämienverbilligung, obwohl ich sie bräuchte. Wir in Basel-Stadt wollen möglichst aktuell und möglichst gesetzeskonform arbeiten. Wir haben eine Studie gemacht vor 2 Jahren, die wir auch auf der Homepage haben, über den Nicht-Bezug. Und dort waren tatsächlich ungefähr 29% Nicht-Beziehende. Das war für uns auch ein Grund für die kommunikative Offensive oder Optimierung. Wir wollen, dass die Leute davon wissen, dass es niederschwellig ist. Das ist einfach ist und im heutigen Zeitalter der Digitalisierung sollte auch der ganze Antrag voll automatisch erfolgen und das ist unser Ziel wir wollen das weiter vereinfachen.

- 8. MK: Vielleicht noch da Entwicklung des personellen Aufwands in den letzten 10 Jahren. können Sie dort eine Angabe machen? Vor allem bezüglich IPV. Blieb der Aufwand gleichbleibend seit dieser Einführung 2012 oder hat sich der gesteigert, vielleicht auch weil mehr Anträge gestellt wurde?
 - a. E8: Der administrative Aufwand ist ungefähr gleichgeblieben. Wir haben einer-seits die gesetzlichen Anforderungen, die sind wie erwähnt ja gestiegen. Wir haben das hypothetische Einkommen. Wir haben jetzt diesen Bonus, den man ermitteln muss. Andererseits versuchen wir möglichst den Ablauf zu automati-sieren, wie gesagt aus der Steuerveranlagung, wenn immer möglich. Und das hat sich ungefähr die Waage gehalten, also unsere Automatisierungen und die Komplexität aus der Politik heraus.

- b. E8: Das hat sich ungefähr die Waage gehalten. Das heisst, wir haben immer ungefähr gleich viel Personal oder gleich viele Fälle pro 100-Stellenprozent. Wir haben zusätzliche Stellenprozente bekommen als wir die zusätzlichen Einkommensgruppen [2018] einführten.

Die Fallzahlen sind dort auch tatsächlich gestiegen. Also vorher, im 2017 hatten wir zwischen 27'000 und 28'000 Beziehende. Und aktuell haben wir jetzt um die 30'000 Beziehende. Es sind doch 10% mehr Beziehende. Das war, was wir geschätzt hatten.

Übrigens die 10 Mio., die haben wir nicht einfach so bekommen, sondern das war einfach im Budget. Und der Anspruch ist ja individuell. Also es ist nicht so, dass der Kanton einfach beschliessen kann, wie viele ausgeben will, sondern er bestimmt den individuellen Anspruch im Gesetz und in der Verordnung. Und dann stellen die Leute einen Antrag.

Die 10 Mio. haben wir ungefähr 1/3 Bonus 2/3 für die zusätzlichen Einkommensgruppen im Budget aufgeteilt.

- c. MK: Aber das heisst einfach die 10 Mio. da wird nicht mehr gross darüber gestritten im Parlament, weil das ja vom Volk abgesegnet worden, sicher dieser Kompromiss.
- d. E8: ja, das ist so.
- e. MK: Nochmal wegen dem personellen Aufwand. Findet man dort irgendwie in der in der Rechnung oder auf der Homepage von Basel-Stadt auch Angaben? für mich wäre es spannend zu wissen, was bedeutet, das System IPV Basel-Stadt. Beispielsweise wie viel Aufwand oder Kosten generiert das pro Einwohner?
- f. E8: Ja, wenn Sie aus anderen Kantonen die Zahlen haben, dann könnten sie vergleichen. Ich weiss nicht, ob andere Kantone diese Zahlen publizieren. Wir machen jedes Jahr einen Prämienverbilligungsbericht. Dort haben wir die Fallzahlen und wir haben eben mit der Steuervorlage 17 auch das Personal in der Politik beantragt. dort haben wir auch die Anzahl Fälle pro 100 Stellenprozent berechnet und auch den Verwaltungsaufwand mitbeantragt im damaligen Budget. Also von den 10 Mio. war glaub ich eine halbe Million, wenn ich das richtig in Erinnerung habe, für den Verwaltungsaufwand. Also der Verwaltungsaufwand ist zwischen 3 und 5% für die PV.

Also der Ratschlag zur Steuerreform17, dort hatten wir glaub ich, etwas publiziert.

9. MK: Es gibt ein Spannungsfeld zwischen dem Mass an Zielgerichtetheit und den personellen Aufwand oder das ist sicher die Argumentation von vielen Kantonen. Jetzt aus Ihrer Perspektive, Basel-Stadt, ist dieses Verhältnis gut oder braucht es mehr personelle Ressourcen? Und andererseits, was würden Sie anders regeln, wenn man neu starten könnte?
- a. E8: Ja also, ich denke, der Personalaufwand ist bei den Sozialversicherungen nicht massgebend. Also ich habe gesagt, es ist der Verwaltungsaufwand ist ungefähr zwischen 3 und 5%. Das gilt für die Prämienverbilligung, Ergänzungsleistungen all diese Leistungen. Wir haben auch Mietzinsbeiträge, etc. Im Vergleich zum Geld, das verteilt wird, ist das vernachlässigbar.

In der Privatversicherung übrigens, ist der Verwaltungsaufwand typischerweise 4 bis 5 mal so hoch, also zwischen 17 und 20%. Wenn Sie eine Haftpflicht oder Diebstahlversicherung. Das ist in keinem Verhältnis und dort spricht auch niemand ja, soll man eine Autoversicherung haben oder nicht? Deswegen denke ich, das kann kein politisches Argument sein. Klar, man soll es automatisieren, wenn immer möglich kundenfreundlich gestalten.

Genauso wie die Steuererklärungen heutzutage eigentlich online gemacht werden soll das auch und vor allem auch von den Steuerverwaltungen automatisch bearbeitet werden. Genau das Gleiche sollte man bei den Sozialversicherungen auch machen. Es ist auch so bei uns, dass das IT-Budget steigt, am stärksten an also stärker als das Personalbudget.

Die IT-Kosten explodieren fast in allen Bereichen, im Sozialen sowieso.

- b. E8: Klar, man könnte eine Schweiz weiter Einheitskasse haben, wenn wir schon beim Thema Verwaltungsaufwand sind. Also bei der Krankenversicherung wäre ich tatsächlich auch der Meinung, dass man Verwaltungskosten sparen könnte. Die sind übrigens bei der Krankenversicherung selbst, also nicht bei der Prämienverbilligung. Die Krankenversicherung weisen zwischen 7 und 8% Verwaltungsaufwand aus. Was allerdings auch geschönt ist. Also ich würde schätzen, das sind etwa 10% mindestens der Verwaltungsaufwand bei der Krankenversicherung und dort würde eine Einheitskasse durchaus Sinn machen aus meiner Sicht.
- c. MK: Aber ich denke In Basel-Stadt hat diese Zielgerichtetheit wahrscheinlich auch eine höhere Gewichtung. Das ist meine Interpretation. Alles hängt ja mehr von dieser Stufe ab. Also sie haben ja nicht nur die Prämienverbilligung die dranhängen, sondern zum Beispiel Spitex-Kosten, habe ich noch gesehen, werden dort auch je nach Stufe einen Teil mitfinanziert.

Ich denke in Basel-Stadt ist eben, dass die Richtigen das Geld bekommen, eine höhere Priorität als irgendwo in einem anderen Kanton. Würden Sie dem zustimmen?

- d. E8: Ja, das ist so. Eben der Verwaltungsaufwand der Prämienverbilligung[*sprüfung*] wird dann genutzt, von anderen Politikbereichen wie Kita Beiträge, auch soziale Einrichtungen, Caritas verlangen die PV-Gruppe als Ausweis. auch kommunale Leistungen zum Beispiel für Schulausflüge oder auch die Schulzahnklinik verwendet diese Einkommensgruppen. Sie sind einfach. Sie wahren einigermassen den Datenschutz, also die Leute melden oder bestätigen nur ihre Gruppe 17 oder 12 und erhalten eine Vergünstigung.

Finanzierung IPV

- 10. MK: vielleicht noch eine Frage zum Budgetierungsprozess und ich habe dort in meinem Bericht ein bisschen überspitzt eine Kritik gelesen bezüglich der aktuellen Regelung mit der Finanzierung vom Bund. Dort steht Im Bericht PV 2023, überspitzt gesagt finanziert der Bund für Basel-Stadt zu wenig, denn es reicht nicht einmal für die Finanzierung der EL aus.

Im nächsten Satz steht dann auch das vor 2008 war Bundesbeitrag vom Kantonsbeitrag abhängig? Müsste man dort eine andere Lösung wieder haben, vielleicht auch, wie es vor dem NFA war? wäre das aus Basel-Stadt Sicht angezeigt?

- a. E8: Ja, auf jeden Fall also klar, wir haben die höchsten Prämien in der Schweiz. Ich verstehe schon, dass ein Innerschweizer Steuerzahler nicht Lust hat diese hohen Prämien in Basel-Stadt zu finanzieren. Also ich bin nicht der Meinung, dass es 100% bzw. eine ausserordentlich starke Solidarität unter den Kantonen braucht. Aber umgekehrt ist das heutige Modell des Bundes völlig unabhängig von der Prämienhöhe der Kantone. Also diese 7.5 Prozent der schweizerischen Bruttokosten, das sind etwa 350 Franken pro Person. Und das ist schweizweit identisch. Also da wird überhaupt nicht Rücksicht genommen.

Als man die IPV als Verbundaufgabe erklärt hat, war die Überlegung oder das politische Argument mit NFA, und ist es glaub ich auch heute noch, die

Kantone können die Gesundheitskosten beeinflussen. Viele Politiker argumentieren noch gleich. Was natürlich nicht wahr ist, aus meiner Sicht. Aus meiner langjährigen Erfahrung in diesem Bereich, ich war ja früher noch bei santésuisse. Also die Kantone haben praktisch keinen Einfluss auf die OKP-Kosten. Das meiste ist ja auf Bundesebene, wie die freie Arztwahl, die Leistungen, die übernommen werden, die Medikamentenpreise. Das alles ist auf gesamtschweizerische Ebene geregelt. Also die Kantone haben nur marginalen Einfluss auf die Gesundheitskosten.

Es gibt grosse Unterschiede in den Gesundheitskosten zwischen den Kantonen. Ich glaube tatsächlich, dass dies nicht unbedingt Sache des Bundes sein muss, diese voll auszugleichen. Deswegen denke ich, ist das alte System, wo der Bund ich sag jetzt mal 10, 20 oder 30% von der Prämienverbilligung übernommen hat. Das finde ich richtig. Es muss nicht 50 oder 100% sein. Aber dass der Bund sich anteilmässig beteiligt, also wenn ein Kanton mehr Prämienverbilligung bezahlt, sei es, weil er sozial ist oder weil er Mehrbedarf hat, weil die Leute höhere Prämien bezahlen müssen. Dann sollte der Bund zumindest einen Teil mittragen.

Und sowieso der Punkt bei den Ergänzungsleistungen ist, dass dort der Bund alles bestimmt. Also der Bund ist zuständig für die Ergänzungsleistungen. Es gilt zwar als Verbundaufgabe, aber die Ergänzungsleistungen sind auf Bundesebene fixfertig geregelt. Da gibt es Null kantonalen Spielraum. Und die Prämienverbilligung bei Bezüglern von Ergänzungsleistungen, die wird auch vom Bund vorgegeben.

Und der Bund sollte sich doch zumindest daran beteiligen, im gleichen Ausmass wie bei den übrigen Ergänzungsleistungen, also 5/8 ist ja der Schlüssel. Und der Bund bezahlt nicht diese 5/8 an die Prämien in Basel-Stadt.

Ich glaube, die Ständeratsversion zum Gegenvorschlag zur PEI würde genau diese Entflechtung zwischen Prämienverbilligung und Ergänzungsleistungen vorsehen. Der Bund übernimmt 5/8 sämtlicher Ergänzungsleistungen.

Und beteiligt sich bei der reinen Prämienverbilligung für die übrige Bevölkerung halt entweder so wie heute oder eben tatsächlich auch prozentual am Kantonsbeitrag das wäre aus meiner Sicht richtig.

11. MK: Hatte die NFA-Einführung von 2008 Einfluss auf die Kriterien der IPV?

- a. E8: Also in Basel-Stadt glaube ich nicht. Aber gesamtschweizerisch denk ich schon. Also das wird ja jetzt eben genau politisch diskutiert. Früher hat sich der Bund prozentual eben an der PV beteiligt und das gab den Kantonen, man kann es Anreiz nennen, eben die Möglichkeit, die Prämienverbilligung nicht zu kürzen oder eben auch aufzustocken parallel zu den Prämien erhöhungen. Und seit NFA gibt es diese Möglichkeit nicht mehr. Also jede Erhöhung muss der Kanton grundsätzlich selber entscheiden und auch finanzieren, natürlich der Bundesbeitrag steigt ja auch über die Jahre. Aber eben der Anreiz der Kantone ist nicht mehr der gleiche, wie vor NFA. Jetzt je nach politischer Perspektive findet man das gut oder schlecht. Die Kantone haben heute weniger Anreiz Prämienverbilligungen zu gewähren.

Und aus meiner Sicht eben der Bundesbeitrag an die Prämienverbilligung ist nicht so ausgestaltet, dass die Kantone genügend Anreiz haben PV zu gewähren. Also die Solidarität zwischen den Kantonen ist auch gleich Null mit dem heutigen System. Die Solidarität ist schon bei der Prämienhöhe gleich Null. Bei der PV-Finanzierung gibt es keine Solidarität zwischen den Kantonen. Und dann kommt noch hinzu, das ist ein weiteres Thema, das bei den Reserven hingibt es eine interkantonale Umverteilung der Reserven. Von den hoch

Prämienkantonen in die Tiefprämienkantone- Genau in die, aus unserer Sicht natürlich, falsche Richtung, also das ist eine negative Solidarität.

- b. MK: Aber interessant ist das ja schon, also ich denke, das ist politisch auch getrieben das, was jetzt vom Bundesrat vorgeschlagen ist, ist, eigentlich wieder mehr eine finanzielle Verflechtung. Gleichzeitig hat man vor Corona eigentlich das Bestreben gehabt oder sogar der Bund hat gesagt, wir möchten mehr eine Kantonalisierung. In einem Bericht hatte er sich dazu mal geäußert. Die Kantone möchten das auch, sicher gemäss KdK, dass mehr kantonalisiert wird, und jetzt wird eigentlich das Gegenteil mehr oder weniger gemacht.
- c. E8: Ja, das ist parteipolitisch. Wie ich vorhin gesagt habe. Also die SP, Gewerkschaften und Grüne, die wollen tendenziell zum alten System zurück. So wie ich es vorhin beschrieben habe. Und die bürgerlichen Parteien wollen das eher nicht. Und jetzt war es so, es gab tatsächlich im Rahmen von NFA 2 diese Stellungnahme der KdK. Und die sag ich jetzt mal ist von allen Kantonen, also die KdK ist wahrscheinlich nicht Links-Grün dominiert.
Ja, wie gesagt, die Kantone bezahlen den Grossteil an der Prämienverbilligung. und können bei Ergänzungsleistungen viel weniger Einfluss nehmen und das war dort eben mit NFA 2 die Überlegung, dass man eben die Entflechtung macht und Ergänzungsleistungen dem Bund ganz überträgt und die Prämienverbilligungen im Gegenzug ganz den Kantonen.
- d. E8: Jetzt haben aber eben einige Kantone die Prämienverbilligung stark reduziert und der Anteil der Kantone im Durchschnitt an der Prämienverbilligung ist eben seit 2008 eher zurückgegangen. Im Gegensatz zu Basel-Stadt.

Und deswegen hat dann unser Bundesrat, der ja von der SP-Initiative das Positive herausnehmen wollte, im Gegenvorschlag eben. Ja, der Gegenvorschlag des Bundesrates war komplett entgegen den an NFA-Plänen. Deshalb wurde auch NFA 2.0 sistiert.

- e. MK: Bis im Sommer wird es nochmals eine Stellungnahme geben bzgl. Aufgabenteilung 2.0 Ich weiss nicht sind sie dort integriert oder weiss man, in welche Richtung das sich entwickeln wird?
 - f. E8: Ich glaube ehrlich gesagt, das wird nichts werden. Es gibt bei den Dossiers zu wenig Konsens.
12. MK: Zur kantonalen Budgetierung. ist das in Basel-Stadt jeweils ein Zankapfel bezüglich IPV? Ich habe mir dort, überlegt braucht es vielleicht irgendwie wie einen automatischen Stabilisator. Müsste das irgendwie standardisiert gemacht werden, dass man wie gebundene Ausgaben hätte für die IPV, dass das automatisiert auch eine Kennzahl gebunden wäre.
- a. E8: Also ich glaube, unser System ist gut und das hat sich bewährt. Es gibt keine gesetzliche Bindung. Es ist der Regierungsrat, der das vorschlägt und das Budget wird natürlich am Schluss vom Parlament verabschiedet. Es sind aber nicht gebundene Ausgaben im Sinne von gesetzlich wirklich fix indexiert. Also es gibt keine Indexierung, aber politisch gibt es sie sehr wohl. Der Regierungsrat hat sich in den letzten Jahren immer an der Prämienentwicklung orientiert. Also er hat die Prämienverbilligungen im gleichen Prozentsatz erhöht, wie die Prämien oder auch gesenkt, wie dies vor 2 Jahren der Fall war.

Also und das muss man sich auch bedenken. Also mit unserem System in Basel, wenn die Prämien um 10% steigen. Ich nehme jetzt ein krasses Beispiel und die Hälfte meiner Prämie verbilligt ist. Also wir haben in Basel-Stadt ungefähr 600 Franken Durchschnittsprämie. Also wenn ich 300 Franken selber bezahlen oder sagen wir mal, ich bezahle 400 Franken selber. Und 200 bekomme ich verbilligt. Jetzt steigen die Prämien um 10%. Auf 660. Und die Prämienverbilligung steigt auch um 10%, also von 200 auf 220 dann steigt meine eigene verbilligte Prämie auch um 10%. Also wenn die Prämienbeiträge prozentual im

gleichen Ausmass erhöht werden, wie die Prämien dann steigen auch die Belastung der Haushalte mit tiefem Einkommen um den gleichen Prozentsatz. Also diese Symmetrie hat sich bewährt und ist so stabil. Es gab in Basel-Stadt keine Diskussionen. Es ist allerdings nicht festgeschrieben im Gesetz, also man könnte davon abweichen, zum Beispiel mit dem Steuerpaket 17 ist man davon abgewichen nach oben.

Notizen zum Telefongespräch vom 20.03.2023 (Kontakt zur Interview-Terminvereinbarung)

- E8: Konkubinatspaare werden gemeinsam berücksichtigt und gelten als eine Haushalteinheit, sofern 1 Kind im Haushalt lebt oder das Paar mindestens fünf Jahre zusammenlebt
- E8: Basel-Stadt hat ein Harmonisierungsgesetz für alle kantonale Leistungen wie IPV, Alimente, Sozialhilfe entworfen, welches angelehnt an das ATSG (Bundesgesetz über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts) auf Bundesebene ist.
- E8: ATSG-Gesetz definiert formell Sozialleistungen resp. harmonisiert Begriffe, was ist Krankheit, was ist Unfall, wer hat Anspruch etc.
- E8: Dadurch wird ein durchgängiges System über mehrere Sozialleistungen sichergestellt
- E8: BS kennt eine Plafonierung. Ich persönlich bin gegen Plafonierung. Mit Plafonierung hat man keinen Anreiz mehr (weil der PV-Beitrag gekürzt wird), zu einem günstigen Modell zu wechseln.

Schriftlicher Kontakt per E-Mail vom 12.05.2023 (Rückfragen nach dem Interview)

MK: Gemäss Interview wendet Basel-Stadt bei der IPV keine Plafonierung an. Bei der Recherche ist mir folgender Verordnungsartikel in Kraft per Juli 2019. Beschreibt dieser nicht genau eine Plafonierung?



E8: Zur Plafonierung der PV bestätige ich Ihnen die Gültigkeit der von Ihnen zitierten Verordnungsbestimmung. Sie entfaltet allerdings nur in ganz spezifischen Fällen: (1) Bei Beziehenden von Ergänzungsleistungen oder Sozialhilfe. (2) Bei Versicherten, die bei einem der günstigsten Krankenversicherer in einem alternativen Versicherungsmodell mit der höchsten Wahlfranchise versichert sind. Im Fall (1) ist die Plafonierung in den Spezialgesetzen (EL-Gesetz des Bundes und Sozialhilfegesetz des Kantons) vorgeschrieben. Im Fall (2) ist es aus sozialpolitischer Sicht nicht sinnvoll, dass Versicherte mit einem sehr tiefen Einkommen einen Anreiz haben, ein besonders hohes Risiko zu übernehmen (in Form der höchsten Wahlfranchise), das sie kaum selber tragen können. In allen anderen Fällen kommt die Plafonierung nicht zum Tragen, weil die tatsächliche Prämie in aller Regel höher ist als der maximale Prämienbeitrag des Kantons.

Anhang 15 Interview economiesuisse

Semi-strukturierter Interviewleitfaden – Sicht von economiesuisse

Masterthesis: «Individuelle Prämienverbilligung, eine zielgerichtete Subvention?»

MSc Business Administration Major Public and Nonprofit Management

Angaben zum Interviewer:

Vorname, Name:	Manuel Knechtli
Datum der Befragung:	03.04.2023
Zeit der Befragung (von – bis):	10:07 bis 11:22 Uhr
Ort der Befragung:	MS-Teams

Angaben zur Expertin / zum Experten:

Organisation:	economiesuisse
Vorname, Name:	Expertin 9
Funktion:	Projektleiterin Finanzen & Steuern

Organisation:	economiesuisse
Vorname, Name:	Experte 10
Funktion:	Leiter Gesundheitspolitik

Vorname, Nachname	Initialen
Manuel Knechtli	MK
Expertin 9	E9
Experte 10	E10

Die erste Hälfte des Gesprächs erfolgt mit Steuer-Expertin E9; die zweite Hälfte mit Gesundheitspolitik-Experte E10.

MK: PEI will, dass Haushalte, deren Prämienbelastung mehr als 10% vom verfügbaren Einkommen ausmacht, dass diese entlastet werden. Eigentlich ist es für meine Thesis irrelevant, welcher politische Vorstoss nun durchkommt, mich interessiert, ob dann wirklich die «richtigen Personen» das Geld erhalten und ob Fehler im System bestehen. Das Ziel der Arbeit ist es festzuhalten, was gibt es für System in den verschiedenen Kantonen. Ich habe noch nie eine Arbeit gesehen, die eben das aufdröseln und sagt die einen machen es so, die anderen so. Was könnte man von anderen Kantonen allenfalls lernen, wo könnte man das eigene System optimieren. Ich möchte jetzt ein bisschen rausspüren, wie Sie als Vertretende von economiesuisse dies sehen.

Ich habe das Interview in zwei Teile gegliedert. Einerseits, wie ist die Ausgestaltung der IPV-Kriterien. Andererseits, einzelne Budgetfragen resp. wie gestaltet sich die Finanzierung des ganzen Systems.

Finanzierung IPV

1. MK: Bezüglich NFA, Sie haben einen Bericht dazu mitverfasst. Damals plädierten Sie tendenziell für eine IPV-Aufgabenentflechtung zuhanden der Kantone. Das Paper wurde 2018 publiziert. Hat sich seither etwas geändert (unter Eindruck Prämienanstieg und Corona)?
 - a. E9: Grundsätzlich bestehen die gleichen Herausforderungen auch nach Corona. Corona hat die Zentralisierungstendenz hin zum Bund natürlich noch etwas verstärkt, das sieht man auch in anderen Geschäften oder bei anderen Themen.
 - b. E9: Und grundsätzlich geht aus meiner Sicht in nach wie vor um diese Kriterien: was macht Sinn, wann soll es zum Bund und wann soll es zu den Kantonen?
 - c. E9: Letztlich kommt es gar nicht nur darauf an, wer die Finanzierung genau übernehmen soll, sondern was wichtig ist, ist das es einfach klar geregelt ist.
 - d. E9: Wer die Prämienverbilligung ausgestaltet, der soll auch finanzieren – grundsätzlich. Jetzt bei der IPV besteht natürlich dieses zusätzliche Problem, dass diese Aufgabe abhängig ist vom Gesundheitsbereich. Wo ja auch beide Ebenen [Bund und Kantone] Einfluss nehmen können, also auch eine Verbundaufgabe.
 - e. E9: darum ist es auch logisch, dass wenn beide Ebenen den Gesundheitsbereich regeln, dass dann auch beide Ebenen diese IPV regeln oder finanzieren. die sauberste Lösung wäre wahrscheinlich, man würde sogar nicht nur die IPV entflechten, sondern eben auch den gesamten Gesundheitsbereich. Das ist politisch aber keine Option.
2. MK: Avenir Suisse schlagen eine Kantonalisierung vor. Ihr Bericht geht tendenziell auch in diese Richtung. Müsste man dann konsequenterweise gewisse gesetzlichen Bestimmungen aufheben? Stichwort Kinderverbilligungen und junge Erwachsene.
 - a. E9: Ja, wir haben dies so festgehalten. Wenn eine solche Entflechtung zu den Kantonen stattfindet, dann müsste man wahrscheinlich diese Neuregelungen,

- welche seit NFA kamen, wieder rückgängig machen, sodass die Kantone wirklich frei sind in ihren Kompetenzen.
- b. E9: wir haben uns ja dann noch überlegt, weil die IPV ja so stark abhängig von der Gesundheitskosten und weil auch der Bund einen Teil der Gesundheitskosten steuert. macht es schon auch als Anreizgründen Sinn das der Bund ebenfalls einen Teil der IPV finanziert.
 - c. E9: Diese Mittel sollen nicht aber nicht unmittelbar in die Finanzierung der IPV fließen, weil er dort ja nicht mitregeln darf oder soll. Sondern dass die Mittel wie in ein System fließen, welches ausserhalb der IPV ist, welcher aber einen dämpfenden Effekt hat auf Gesundheitskosten resp. Prämienkosten. Z. B., dass der Bund seinen Beitrag in den Risikoausgleich einzahlt.
 - d. E9: Sodass der Bund, dazu beiträgt, dass diese Prämie nicht zu hoch ist. Aber die IPV ganz von den Kantonen finanziert, aber auch geregelt wird. Denn das muss sozusagen fast die Voraussetzung sein bei einer vollständigen Entflechtung.
3. MK: In einzelnen Kantonen ist IPV ein «Zankapfel». Parlament können bei IPV gut kürzen, weil man si „ „
- tionären Kosten gehts nicht (weil die 55% / der Kantonsanteil sind sog. gebundene Kosten. Wäre ein fixer Betrag der OKP-Kosten eine sinnvolle Lösung im Sinne eines automatischen Stabilisators – also neu eine «gebundene Ausgabe»?
- a. E9: der Vorteil einer solche Koppelung ist halt der Anreiz, dass in der längeren Frist, die Gesundheitskosten nicht zu stark steigen.
 - b. E9: die IPV regelt das Grundproblem nicht, nämlich steigenden Kosten. Die IPV ist einfach ein Pflaster. Und wenn eben die IPV sehr grosszügig und flächendeckend ausfällt, wie das beispielsweise auch die Initiative will. Dann verliert man schon etwas, dass die Dringlichkeit oder Notwendigkeit, dass diese Kosten sinken. und da scheint mir eben die Koppelung eines Beitrags, also IPV-Beitrags an diese OKP-Kosten schon sinnvoll. Also wenn koppeln, dann an die Kosten.
 - c. E9: Aber grundsätzlich sind wir gegen Ausgabenbindungen, weil es eben die Flexibilität wegnimmt im Budgetprozess. Aber es ist klar hier kürzt man halt vielleicht nicht, weil man will, aber weil man bei IPV nur kürzen kann.
 - d. MK: bei der Schuldenbremse ist auch einen Mechanismus dahinter, der eine gewisse Entpolitisierung gebracht hat. Diese Public choice, dass man möglichst viel seine Klientel im Parlament bedienen will, wurde eingeschränkt.
 - e. E9: Ja, Sie sehen das ja jetzt, wie das im Moment spielt. das Parlament hat sehr viel für vielleicht, ihre Wählerinnen und Wähler beschlossen. Aber die Schuldenbremse sagt «Es hat keinen Platz». jetzt muss man viel stärker priorisieren, was ohne Schuldenbremse halt dann weniger der Fall ist

Wechsel Interviewpartner

Ausgestaltung IPV-Kriterien

4. MK: Sehen Sie Fehlanreize im System der IPV? Falls ja, welche?
 - a. E10: sie kennen das IPV-Monitoring vom BAG. Die Bezügerquote sind unterschiedlich, aber recht hoch. Zum Teil erhalten 40% der Leute IPV. Jetzt kann man sich schon fragen, ob 40% der Leute bedürftig sind. Es gibt sicher Anzeichen, dass Leute Geld bekommen, die es nicht brauchen. Denn wir haben nicht 40% Leute, die wirklich sehr wenig Geld haben. Die Frage ist schon, ob das Sinn macht. Es sind ja doch öffentliche Steuergelder.

- b. E10: Ein konkreter Fehlanreiz ist die fehlende Berücksichtigung des Vermögens. man kann zum Beispiel PV bekommen, wenn man in einem Jahr sehr viel Pensionskassen Gelder einschießt- wenn man älter ist hat vielleicht Lücken im BVG, die kann man füllen und da kann man also bis fünfzig oder hunderttausend Franken einzahlen und so das steuerbare Einkommen auf 4000 runterbringen.

- 5. MK: Die IPV als Instrument steht im Spannungsfeld zwischen «Mass an Zielrichtung» und «personellem Aufwand für die Prüfung der Anträge» Aus Ihrer Sicht, was würden Sie höher gewichten?
 - a. E10: Ja, es gibt die Pareto-Regel 80/20. Man wird nie irgendwelche Leute, die ungerechtfertigt profitieren, die kriegt man nicht alle aus dem System. Das ist unmöglich.
 - b. E10: aber ich meine jetzt nur schon, statt nur Einkommen noch das Vermögen anzuschauen, da wäre der Aufwand nicht wahnsinnig gross. ich bin grosser Fan vom Vertrauen oder dass man halt auch gewisse Sachen angibt oder man kann zum Beispiel noch ein Kästchen machen. Werden sie unterstützt von den Eltern erleben im gleichen Haushalt und solche Sachen und dann kann man falsche Angaben machen, das ist klar, das kann man. dann muss es einfach zwischendurch Stichproben geben mit entsprechenden Bussen oder aber sicher nicht diese Bürokratie wahnsinnig aufblähen.

- 6. MK: Gemäss Literatur kann bei der IPV ein negativer Arbeitsanreiz entstehen. Eine Lösung ist, wie in Basel-Stadt ein hypothetisches Einkommen anzurechnen. Finden Sie einen solchen Ansatz interessant, oder ist es zu viel bürokratischer Aufwand?
 - a. E10: ich finde es interessant. Und ich finde es gut, wenn man ihn anwendet, aber wirklich nur «bei offensiven Fällen».
 - b. offensiv heisst: «ich will vom Staat was, nämlich Subventionen». Also Subventionen nur sprechen, wenn der eigenen Arbeitswert bei 100% zu tief - das ist ganz wichtig. Das finde ich super.
 - c. E10: Aber wenn es dann weitergeht und jetzt «defensiv» kommt, dass der der Staat dann auch sagt, «ja, aber dann musst du auf mehr Steuern bezahlen. Weil du könntest ja 100% arbeiten». das finde ich dann ganz schlecht. weil erstens bin ich für Freiheit jeder soll leben wir will und jeder hat die Möglichkeit, weniger zu arbeiten, wir Freizeit zu konsumieren und so Steuern zu sparen. Das soll auch jede machen der das will. ich habe da überhaupt kein Problem.
 - d. E10: Wo ich aber Probleme habe ist, wenn er dann da noch Subventionen kriegt dafür. und deshalb finde ich der Ansatz gut, aber nur im Sinne, wenn der Einzelne was will vom Staat, dann soll er es machen.
 - e. E10: wenn der Staat was will vom Bürger, dann nicht. dann finde ich nicht wichtig, dann soll jeder so leben, wie er will.

- 7. MK: Basel-Stadt hat seit 2018 ein AVM-Bonussystem und fördert so kostendämpfende Krankenkassen-Modelle. Finden Sie einen solchen Ansatz begrüssenswert als eine Art Stupser/nudge – oder ist es der falsche Ort Kosten einzusparen?
 - a. E10: Also ich finds interessant. wo ich mich einfach wehren würde, ist, wenn das dann plötzlich obligatorisch für alle Kantone wäre. aber wenn ein Kanton so innovativ ist und das machen will, dann kann er das machen. und die Bevölkerung kann dann allenfalls auch sagen das wollen wir nicht unter irgendeine Initiative ergreifen und abstimmen lassen. aber ich glaube nicht, dass man das flächendeckend obligatorisch erklären muss für die für die Kantone. sie können es machen, wenn sie es wollen.

- 8. MK: Sie haben sich in der Vernehmlassung auch dazu geäußert, zu dieser Prämie-Entlastungs-Initiative resp. ging es dann auch um den indirekten GGv vom Bundesrat. der indirekte GGv möchte ja primär den Mindestanteil der Kantone bestimmen.

irgendwie ist mir nicht ganz klar, was denn wirklich der Unterschied ist von der Bundesratslösung zur Lösung von *economiesuisse*. so wie ich es interpretiere, ist dort einfach der Zahlungsfluss, dann ein anderer vom Bund oder habe ich das falsch interpretiert?

- a. E10: Ja, im Prinzip schon ja. Es wäre ein anderer Zahlungsfluss. also die Lösung wäre so, dass wir sagen ja «Verantwortlichkeiten separieren». die Prämien sind ja auch kantonal verschieden und er sollte auch die IPV auf verschieden sein. Das ist eine natürliche kantonale Aufgabe.
- b. E10: Und dann machen die das einfach selber und dann haben die kantonalen Parlamente auch mehr diskretionären Spielraum. Sie können diese Budgets machen.
- c. E10: natürlich Ist dann weniger Geld vom Bund im System. und das kann man einspeisen. Über den Risikoausgleich. der Risikoausgleich wird dazu führen, dass die Prämien dann tiefer sind, weil das Volumen grösser ist.
- d. E10: Und dann müssen natürlich die Kanton dann auch weniger PV zahlen insgesamt. natürlich kann man sagen ja, irgendwie ist es immer noch verhängt, oder? Aber das ist eben schon nicht mehr so verhängt. Denn die IPV ist dann wirklich in der Verantwortung bei den Kantonen. Sie können sich nicht mehr zurückziehen und sagen «ja, der Bund zahlt dafür, oder»?
- e. E10: Das geht dann nicht mehr, weil dann kann das Volk sagt, «ja aber ihr seid verantwortlich wir wollen, dass ihr uns subventioniert.», «ein anderes Volk vielleicht eher in der Ostschweiz sagt «Wir wollen weniger Subventionen»
- f. E10: Und der Gegenvorschlag ist ja sehr ähnlich wie die Initiative, aber er sagt auch «einfach wir wollen weniger finanzieren vom Bund aus und auch ein bisschen weniger stark subventionieren insgesamt». Das ist eigentlich der Punkt.
- g. E10: 14% oder 12% ist das wahrscheinlich zu viel. 10% oder 12 % kann diskutieren ich habe da nicht so wahnsinnige Gefühle. natürlich ist es besser weniger zu subventionieren, dann ist die Kostenwahrheit besser. aber ich sehe auch, dass durch die Kopfsteuer muss man natürlich subventionieren. sonst kommen plötzlich die einkommensabhängigen Prämien und das wäre noch viel schlechter. wir wollen das System erhalten, also müssen wir hier Kompromisse machen. Aber wichtig ist das nicht der Bund, plötzlich dann mehr als doppelt so viel bezahlt. Jetzt zahlt er ja gleich viel wie die Kantone ungefähr, das soll so bleiben.
- h. MK: Aber das Argument vom Bund können sie nachvollziehen, dass der sagt, eigentlich wäre mal die Idee gewesen, von dieser an NFA- 2008 eine Fifty-Fifty Finanzierung der IPV.
- i. E10: ja das kann ich nachvollziehen. ich spreche ihm nicht mal gewisse Sanktionsmechanismen ab. was mich stört ist, dass der Bund vorschreibt, was die Kantone bezüglich IPV machen. Was ich gut fände, ist, wenn der Bund sagt «wir subventionieren mehr, wenn auch mehr bezahlt wird [vom Kanton]».
- j. E10: Wenn der Kanton auch 50% zahlt, dann zahlen wir jeden Franken auch einen vollen Franken. wenn er weniger als 50% zahlen wir nur 80 Rappen bezahlt. dann hat der Kanton immer noch die Möglichkeit, weniger zu subventionieren oder aber er bekommt dann nicht gleich viele Subventionen vom Bund. Das ist aber nicht die Lösung, die Berset anstrebt.
- k. MK: grundsätzlich wo gibt es dem beim Vorschlag von *economiesuisse* mehr Raum für die Kantone? Das sehe aus dem Vorschlag nicht ganz. Da ist es einfach ein anderer Finanzierungsfluss, oder?
- l. E10: es gibt viel mehr Raum. Beim indirekten GGv *müssen* die Kantone bestimmte Höhe der IPV erfüllen. mit unserem Vorschlag *müssen die Kantone*

- nichts mit IPV machen, nichts.* Wenn das Volk das will müssen sie nichts machen, dann zahlt es dann einfach die Sozialhilfe für vulnerable Gruppen.
- m. E10: Bund sagt ihr müsst ich IPV geben. wir sagen, ihr dürft. Und ihr dürft sagen wie viel. So können Kantone Abstimmungen machen. Das heisst es gibt mehr demokratische Mitbestimmung auf föderaler Ebene.
 - n. E10: Im Vergleich zur jetzigen Situation/Status quo ändert der GGV von Economiesuisse ja auch dass der Kanton mehr bezahlen müsste. Konkret sollten gewisse Sozialziele (14% der vulnerabelsten Gruppen) erreicht werden.
 - o. E10: Das stimmt, ganz nichts mehr machen können die Kantone nicht. Aber das können sie defacto heute schon nicht. Eine gewisse Verbilligung müssen sie machen. Aber ich denke ein Sozialziel macht Sinn, denn die jüngste Entwicklung hat schon gezeigt, dass die Kantone einen Anreiz haben sich zurückziehen, einfach weil der Bund bezahlt. Wenn der Bund nicht mehr direkt in die IPV bezahlt, dann haben sie keinen Anreiz mehr, sich zurückzuziehen.
9. MK: Wie müsste heute generell finanziert werden? Mehr Kantonalisieren?
- a. E10: Ja. eben also unsere unser Vorschlag ist, dass nur noch die Kantone finanzieren. Das Problem ist einfach, die Belastung für die Kantone zu erhöhen, indem der Bund gar nichts mehr zahlt ins KVG das ist fast nicht tragbar.
 - b. E10: Dank den Unternehmenssteuern und die Kantone haben eher weniger Druck oder natürlich auch wegen dem Steuerwettbewerb oder sie sind die einzigen, die eben den Wettbewerb spüren. Der Bund spürt keinen Steuerwettbewerb, der ist aber ist Monopolist, der ist aber viel Geld, oder das wieder Monopolist als Firma ist reicher als eine Firma, die im Wettbewerb ist.
 - c. E10: Und deshalb haben die Politiker häufig auf nationaler Ebene den Anreiz, alles auf den Bund abzuschieben und sie opfern den Föderalismus.
 - d. E10: Wie beim Besuch der alten Dame von Dürrenmatt opfern sie die den Föderalismus, damit sie Geld bekommen vom Bund. Sie sagen «ja, du kannst schon rein reden Bund. aber du musst dafür zahlen oder und dann, sind wir einverstanden.» und das ist natürlich sehr schlecht, denn sie sollten in Föderalismus nicht opfern. Und meine Lösung ist jetzt quasi den Föderalismus zu stärken und trotzdem das Bundesgeld abzuholen. das ist ein Kompromiss ist nicht schöngeistig oder schöngeistig wäre, nur die Kantone ohne Bundesbeitrag.
10. MK: eine Letzte Frage: Die IPV ist in den Kantonen jeweils ein, je nachdem ein Zankapfel. Ich weiss jetzt AR ist das weniger der Fall, dort ist es eigentlich nicht eine grosse Debatte. aber in Luzern hatte man sogar einen budgetlosen Zustand. Sie sind ja ein Fan, sicher gemäss ihrem Artikel, von der Schuldenbremse. Ich habe mich dort einfach gefragt, wenn ich Kanton bin und möchte irgendwo mein Kantonshaushalt auf Vordermann bringen? Bei den stationären Kosten, die 55%, die sind gebunden bei der IPV aber nicht.
- a. E10: ja, alles ist gebunden. Erste Massnahme: alle gebundenen Ausgaben entbinden, ausser das, was vom Bund vorgeschrieben ist. Mit unserem Vorschlag erhöhen wir die nicht gebundenen Ausgaben der Kantone. Dann haben Sie mehr, ungebundene Gelder zu beschliessen. Das ist schon mal gut. Aber das muss man auch bei anderen Ausgaben machen. In der Tat ist das ein Riesenproblem, dass immer viele Ausgaben gebunden sind, aber das kann man ändern, das ist nicht gottgegeben. Man kann Ausgaben auch entbinden.
 - b. MK: Aber eben quasi ein Mechanismus, für die Höhe des IPV-Budgets, eigentlich analog wie es der Bund heute schon macht, gebunden an die OKP-Kosten. Davon halten sie nichts?
 - c. E10: Nein, ich würde es binden an ein Sozialziel und nicht an Kostenhöhe. Der Gegenvorschlag redet nicht von Sozialziel, also nur indirekt. Er sagt einfach

- «so und so viel müsste ihr ausschütten.» «Wie ihr es ausschüttet, ist uns egal».
auch, wenn ich sie zum Mittelstand ausschütte - böse gesagt.
- d. E10: also Ausgaben zu binden macht Sinn, wenn es verknüpft ist mit Zielen, konkret mit sozialen Zielen, zum Beispiel bei der sozialen Sicherheit. Aber es macht nicht Sinn, generell zu binden.

Anhang 16 Interview Kanton Luzern

Semi-strukturierter Interviewleitfaden – Sicht von Kanton LU

Masterthesis: «Individuelle Prämienverbilligung, eine zielgerichtete Subvention?»

MSc Business Administration Major Public and Nonprofit Management

Angaben zum Interviewer:

Vorname, Name:	Manuel Knechtli
Datum der Befragung:	02.05.2023
Zeit der Befragung (von – bis):	16:12 bis 17:42 Uhr
Ort der Befragung:	MS-Teams

Angaben zur Expertin / zum Experten:

Organisation:	Kanton Luzern
Vorname, Name:	Expertin 11
Funktion:	Dienststellenleiterin, Dienststelle Soziales und Gesellschaft

Vorname, Nachname	Initialen
Manuel Knechtli	MK
<i>Expertin 11</i>	<i>E11</i>

MK: PEI will, dass Haushalte, deren Prämienbelastung mehr als 10% vom verfügbaren Einkommen ausmacht, dass diese entlastet werden. Eigentlich ist es für meine Thesis irrelevant, welcher politische Vorstoss nun durchkommt, mich interessiert, ob dann wirklich die «richtigen Personen» das Geld erhalten und ob Fehler im System bestehen.

Finanzierung IPV

1. MK: 2017 hatte man einen budgetlosen Zustand– was hat sich seither im Budgetierungsprozess geändert?
 - a. E11: Habe etwas den Kopf geschüttelt, denn uns hängt dieser Bundesgerichtsurteil noch immer nach. Es ist nun eine andere Welt für mich in der fachlichen Beratung der Regierung.

Geändert haben sich zwei grundlegende Sachverhalte:

Einerseits haben wir nun eine rechtliche Grundlage, die die Situation klärt vom budgetlosen Zustand. Die Revision des Prämienverbilligungsgesetz im Kanton Luzern in Kraft per 2020 hat dazu geführt, dass wir auch IPV auszahlen können, während eines budgetlosen Zustandes. Das heisst die Art der Leistung wurde verändert. Es wurde zu einer obligatorischen Ausgabe erklärt.

Andererseits betrifft die zweite Änderung die Höhe des PV-Betrags pro Jahr. Die Ausgaben sowohl vom Kanton und als auch von den Gemeinden können nicht tiefer sein als im Vorjahr. Das heisst der Kanton und die Gemeinden sind verpflichtet mindestens so viel auszugeben wie im Vorjahr. Das Potenzial zum Sparen ist zwischenzeitlich sehr eingeschränkt. Aus finanzpolitischer Sicht wird diese Änderung als sehr einschränkend wahrgenommen.

2. MK: Hierzu hätte ich gerade eine Frage. Es gab in der Vergangenheit mal ein Wirkungsbericht «Existenzsicherung» vom Kanton Luzern, da waren sich auch Mitglied der Projektgruppe. Man hatte dort die Idee bzw. die Empfehlung, dass man jedes Jahr den PV-Beitrag 4% erhöht. Jetzt ist es so, dass man das Vorjahr «übertoppen» muss. Ist es jetzt quasi wie eine gebundene Ausgabe?
 - a. E11: Ja.
 - b. MK: Ist es jetzt kein Zankapfel mehr im Parlament bezüglich Kürzung?
 - c. E11: 2015 ging man von einem langfristig linearen Wachstum der Gesundheitskosten aus, das war die Motivation für diese Empfehlung aus der Projektgruppe. Diese Bestimmung [*gleichbleiben oder übersteigen des Vorjahresbetrags*] wurde im Jahr 2020 eingeführt. Wir haben aber schon im Jahr 2021 gesehen, dass die Prämien gesunken sind, im Kanton Luzern. Und trotzdem musste der Kanton mehr bezahlen.

Diese Entkopplung kann also auch positive Wirkung haben. Darum wollte man weder eine Koppelung an die ... [\[Unterbruch Leitung MS-Teams\]](#)

... perfekte Modell. Perfekt im Sinne von, dass eine grosse wirksame, breite Entlastung gegeben ist. Die Finanzstrategie wurde im demokratischen Prozess genehmigt vom Parlament. Das Parlament hat diese Stossrichtung der Regierung vorgegeben und die gilt auch in der Prämienverbilligung. Deshalb ist es eine kantonale Finanzstrategie, die man hier jetzt immer noch sieht.

3. MK: Das bedeutet, wenn die Gesundheitskosten mal sinken würden, dann hätte man ein eingeschränktes System? Es [die PV] wird einfach jedes Jahr teurer.

- a. E11: Genau. Das ist auch die Argumentation aus der finanzpolitischen Sicht, die eigentlich sehr kritisch dieser Regelung gegenüberstand. Es war eine Kompromisslösung zwischen der Forderung im Planungsbericht 2015 und BGE. Aber diese Forderung war nicht mehr so präsent. Das BGE war viel präsenter. Auf dieses Urteil wollte und musste man eine Antwort geben

Es ist eigentlich eine Kompromisslösung zwischen budgetlosem Zustand und Bestandwahrung.

Beim budgetlosen Zustand sichert man sich ab. D.h. Menschen, die solche Mittel benötigen, erhalten die PV immer, unabhängig von der Kompromissfreudigkeit des demokratischen Budgetprozesses.

Auf der anderen hat man sicher die Mittel des Vorjahres, im Sinne einer Bestandwahrung.

4. MK: Wer hat das ganze angestossen? War das ein parlamentarischer Vorstoss oder eine Antwort des Regierungsrats auf den BGE?

- a. E11: Beides. Die zitierte Massnahme [jährliche Erhöhung Kantons- und Gemeindebeitrag um +4%] kam aus der Projektgruppe aus fachlicher Sicht. Diese wurde schon in der Regierung nicht angenommen und dann ans Parlament überwiesen. Der Bericht 2015 ist sehr transparent, welcher die fachliche Beurteilung explizit ausweisen. Und dann die politische Replik auf diese fachliche Beurteilung argumentativ begründet. Der Bericht bietet höchstmögliche Transparenz. Das Öffentlichkeitsprinzip wurde vorbildlich umgesetzt.

5. MK: früher hat das Parlament den Voranschlag erst im Dezember abgesehnet hat. Dies führte dazu, dass wenn ein Referendum ergriffen wurde, dass man dann der Voranschlag-Absegnung ins neue Jahr verschoben werden musste. Dieser zeitliche Ablauf zur Budgetgenehmigung wurde nach vorne geschoben gemäss meiner kurzen Recherche, korrekt?

- a. E11: Das ist korrekt. Geplant ist es neu immer in der Oktobersession. In der Oktobersession wird das Budget und der AFP beraten.
- b. E11: Was ich merke, wenn ich spreche mit anderen Gremien. Der Budgetierungsprozess hat auch Änderungen erfahren. Eine Regierung kann so handeln, dass sie sagt, die Sicherheiten plane in der Finanzplanung ein, das, was unsicher ist, lasse ich weg.

Prämienentwicklungen sind zu einer eher unsicheren Komponente geworden. Mit den Vorgaben, die ich habe im Gesetz, kann ich 1 Planjahr relativ gut schätzen und einplanen. Und in den kommenden Jahren zeige ich keine Entwicklung. Das ist eine konservative Budgetierung. Also ich schaue immer nur das nächste Jahr an. Wir geben in Luzern nicht einfach maximal so viele Mittel aus bis zum genehmigten Budgetwert, quasi als Plafond. Sondern der ausbezahlte Wert kann auch grösser sein. Im Oktober kriegt man den Budgetwert vom Parlament und im November kann die Regierung bereits abweichende Entscheidungen fällen. Das war in den letzten Jahren jeweils so.

Begründet wird dies, weil das BGE grundsätzlich 2 Botschaften für den Kanton LU enthielt:

- 1) Finanzpolitische Zielsetzungen [minimale Budgetzahl], was wir schon besprochen haben
- 2) Es gibt aber auch sozialpolitische Argumente, die zu berücksichtigen sind. Konkret: Einkommensgrenzen für Subvention von Kinderprämien und jungen Erwachsenen in Ausbildung.

Es hat aber auch andere Informationen im BGE, die in der Folge dazu geführt haben, dass in der Gesetzesreform ein sog. Mindeststandard definiert wurde. Zum Beispiel hat man in den Zielgruppen Mindestwerte bzw. eine Ausschöpfungsquote definiert. Konkret hat das Parlament entschieden, dass mind. 25% der Bevölkerung mit PV wirkungsvoll unterstützt werden soll.

Das heisst wir haben nun einerseits die Zahl [*minimale Budgetzahl*], die wir jedes Jahr kontrollieren. Und die Regierung entscheidet dann möglicherweise, dass sie ihr Budget für PV überschreitet. In den zwei letzten Jahren musste man immer «über Budget gehen», um diese sozialpolitischen Ziele zu erreichen. Z.B. in der Rechnung 2022 ist man 4 Mio. über dem Budget, weil wir die sozialpolitischen Kriterien mitberücksichtigt haben. Man hat in Kauf genommen, dass man dem Parlament ein Rechnungsabschluss präsentieren muss, der die Budgetvorgaben nicht einhält.

Der finanzielle Prozess ist, abgesehen vom früheren Zeitpunkt des Budgetdebatte, fast identisch geblieben. Aber wir definieren nicht die Parameter nach dem Budget, sondern wir schauen, dass wir diese zielgruppenspezifischen Komponenten [*sozialpolitische Kriterien*] hinsichtlich tiefen Einkommens einhalten.

6. MK: Wenn der Voranschlag entworfen wurde, dann kommt dieser in die Kommission Gesundheit, Arbeit und soziale Sicherheit? Oder wo ist es angegliedert? Welche Dokumente stehen denen zur Verfügung / Überlegungen (wer entlastet etc.)?
- a. E11: Die Parameter oder die Überprüfung des Voranschlags?
 - b. MK: der Budgetvorschlag für die PV.
 - c. E11: das schaut die Finanzkommission an, auch die Anträge für die Anpassung der AFP kommt i.d.R. von der Finanzkommission.
 - d. MK: Und die Dokumente, die die Finanzkommission erhält, das sind dieselben wie im Voranschlag enthalten?
 - e. E11: Sie haben keine zusätzlichen Informationen. Das Geschäft ist stark von der Regierung bzw. von den Behörden intern geprägt. Man berätet die Regierung hinsichtlich der Zielerreichung.

Konkret bereite ich das Geschäft für die Regierung so vor, dass ich sagen kann: Das ist das Budget, das sind die Einnahmen, die wir haben vom Bund, das ist die Prämienentwicklung. Ich lasse dies vorgängig statistisch rechnen, das ist sehr komplex. Z.B. Entwicklung E11-Bezüger. Dann habe ich verschiedene Modell-Parameter. Ich kann dann sagen, wenn ich an einer Schraube drehe, wer mehr oder wer weniger bekommt. Ich bereite dann 6-8 Varianten vor und lasse die finanziellen Auswirkungen berechnen. Ich habe dann ein Ampelsystem: Einmal finanzpolitische Spalte, einmal sozialpolitische Spalte. Und dann sind die Ampeln auf Rot oder Grün. Idealerweise sind die Ampel in beiden Dimensionen auf Grün und dann empfehle ich diese Variante.

- f. MK: Sehr spannend. In Appenzell Ausserrhoden haben ich auch Einblick erhalten, dort wird über mehrere Ämter hinweg eine Berechnung gemacht. In kleineren Kantonen ist das Vorgehen wahrscheinlich etwas einfacher gehalten.
- g. E11: das qualifizierte Vorgehen muss nicht besser oder schlechter sein. Wir sind mit unseren Schätzungen jeweils sehr leicht daneben. Mit den hinterlegten Steuerdaten können wir relativ genau sagen, wie viel Ausschöpfungsquote in welchem Bereich sein wird.

Es gibt verschiedene 4 Zielgruppen: E11-Beziehende, Sozialhilfe-Beziehende, untere Einkommen alle Haushaltstypen und Familienhaushalte. E11-Beziehende sind seitens BSV-Schätzungen vorhanden, die relativ stabil sind.

Bei den anderen 3 Zielgruppen ist es schwieriger zu prognostizieren, da liegt auch das Hauptaugenmerk.

7. MK: Der Bund ist ja auch Mitfinanzierung von der PV. Im Oktober wird dieser Bundesbeitrag definitiv kommuniziert. Ein provisorischer Betrag wird vorher genannt. Ist dies störend in der Budgetierung? Wäre das wünschenswert, wenn die Kommunikation früher kommen würde?
 - a. Ja, definitiv. Klar, der Bund kann auch nicht in die Glaskugel blicken. Die provisorische Zahl haben wir heute schon erhalten. In den vergangenen Jahren hat es aber bei der Differenz zwischen provisorisch und definitiv Bundesbeitrag sehr grosse Dimensionen angenommen. Einmal in der Vergangenheit hatte man einen Unterschied von 10 Mio. *[Franken]* für den Bundesbeitrag in LU. Das ist dann schwierig politisch zu argumentieren. Es war damals eine Kumulation von schwierig zu schätzenden Prämienentwicklungen und auch Rückzahlungen (z.B. Gewinnausschüttungen an Versicherte bei grossen Versicherungen mit viel Vermögen), dann wird der Bundesbeitrag auch korrigiert.
 - b. MK: das heisst, die Differenz ist sehr gross in Luzern?
 - c. E11: die Differenz kann sehr gross sein. Darum haben wir auch schon versucht, gewisse Korrekturfaktoren miteinzubeziehen. Wir haben den provisorischen Bundesbeitrag nun 1:1 so eingestellt. Ich persönlich bin überzeugt aufgrund meiner Erfahrungen, dass dieser nicht so gross ausfällt. Aber ich kann keine Alternative zum jetzigen System bieten. Allerdings müssen wir sehr aufwendig Abweichungen kommentieren.

8. MK: Mit dem indirekten GGV zur Prämientlastungsinitiative kriegt wahrscheinlich die Kommunikation vom Bundesbeitrag ein höherer Stellenwert?
 - a. E11: Ja. Und auch der GGV vom Bund und auch vom Parlament hat viele technische Komponenten, die sich erst retrospektiv abbilden lassen. Das heisst man müsste eigentlich Vergangenheitsnachberechnungen machen. Wie das technisch und effizient gestalten lässt, da habe ich mir noch kein Bild machen können.

 - b. E11: Aber grundsätzlich gesehen finde ich das Modell, Koppelung mit einem Anreizmodell, sehr begrüssenswert. Ich kann mir das sehr gut nachvollziehen, dass das Verhalten der Kantone in der Vergangenheit nicht zielführend ist, für ein System mit solchen Wachstumsparametern wie dem Gesundheitswesen. Das führt zu Verlagerungen. Das kann dann politisch sogar attraktiv sein, dass man Sonderleistungen für eine bestimmte Gruppe sprechen kann. Es macht das System einfach komplizierter.

9. MK: Es gibt Kantone, die finanzieren die PV alleine mit dem Bund. In Luzern sind die Gemeinden Mitfinanzierung. Aus Ihrer Sicht, macht es das System mit den Gemeinden komplizierter?
 - a. MK: zum Beispiel hatten Stadt Luzern und Gemeinde Emmen auch einen budgetlosen Zustand in der Vergangenheit. Macht diese Abhängigkeit den Prozess komplizierter?

 - b. E11: es ist grundsätzlich kompliziert. Aber, es ist ein demokratisch ausgehandelter Finanzierungsmechanismus. Die jetzige Komplexität ist: der Bundesbeitrag ist unsicher; der Beitrag Sozialhilfe ist schwierig zu prognostizieren. Und am Schluss haben wir noch Verteilschlüssel 50:50, nach Abzug dieser zwei Unbekannten. Ebenfalls hat der Kanton den Auftrag und muss die Gemeinden bei rechtlichen Änderungen *[neue Parameter]* anhören. Weil es eine Verbundaufgabe ist, müssen die Gemeinden angehört werden. Hier bei den PV ist ein ordentlicher Vernehmlassungsprozess nicht möglich. Grundsätzlich müsste bei Anpassung Gesetz 3 Monate, bei Verordnung 1 Monat Vernehmlassungszeit eingeräumt werden. Das Zeitfenster vom Erhalt des Bundesbeitrags bis zur

Aussprache ist jeweils sehr kurz. Die Vernehmlassung dauert je nach dem auch nur eine Woche, weil man sonst zu knapp dran ist. Es ist alles sehr eng getaktet und daher nicht ideal. Insbesondere wenn es Neuwahlen gibt und die politischen Entscheidungsträger in den Gemeinden noch wenig Erfahrungen mit dieser komplexen Materie haben. Die Entscheidungsträger waren in der Vergangenheit überfordert mit dieser Kurzfristigkeit dieser Anfragen und sich zu enthalten ist auch nicht die sinnvolle Antwort.

- c. MK: Kantonspolitikerin, Karin Stadelmann, war in SRF-Sendung und hat gesagt, wenn indirekte GGV kommt, müsste man im Kanton LU auch mit Gemeinden schauen, wenn man mehr bezahlen müsste und wie dies genau ausgestaltet würde. Andere Kantone als Alleinfinanzierer haben diese Hürde nicht. War das schon immer so, dass die Gemeinden Mitfinanzierer waren?
- d. E11: ja das war schon immer so. Aber das Finanzierungsmodell war etwas einfacher. I.d.R. ist der Finanzierungsschlüssel 50:50. Und dieser Finanzierungsschlüssel ist hier durchbrochen, weil wir noch die Position Sozialhilfe in Abzug bringen müssen, bevor wir diesen Verteilschlüssel anwenden können. Also kurz zusammengefasst: es ist kompliziert!
- e. MK: wenn ein budgetloser Zustand in einer Gemeinde vorliegt, dann hat das keine Konsequenzen bei der PV? Stichworte Emmen und Stadt Luzern.
- f. E11: für den Prozess hat ein budgetloser Zustand keine grossen Konsequenzen. Einzig, dass die Gemeinde nicht sofort die Rechnung bzw. die Akontozahlung bezahlen kann. Wir verrechnen den Gemeindebeitrag in 2 Tranchen. Das gibt es nicht, dass eine Gemeinde ein ganzes Jahr budgetlos unterwegs ist.

Ausgestaltung IPV-Kriterien

11. MK: Der Kanton Luzern arbeitet seit 2014 mit dem Kombinationsmodell. Vorher hatte man ein einfaches Prozentmodell. Das Kombinationsmodell lässt Schwelleneffekte zu. Wie ist man mit dieser Problematik umgegangen?
- E11: Gemäss Luzerner Modell kann es keine Schwellen geben. Ausser bei der Einkommensgrenze für die Kinder und Jugendlichen in Ausbildung. Aus meiner Sicht könnte das Luzerner-Modell auch als Prozent-Modell bezeichnet werden.
 - MK: Sie haben ja die 10% und dann nimmt der Selbstbehalt progressiv zu.
 - E11: aber diese Schwellen, die sind in Luzern fast vernachlässigbar.
 - MK: das sehe ich gleich.
 - E11: natürlich hätten wir das System auch so ausgestalten können, dass man
-Satzes erfolgen könnte.
Das war aber nicht unsere Intention. Wir wollten versuchen, dass man eine Progression erreicht. Wir haben den Auftrag erhalten, dass wir den unteren Einkommen eine höhere Entlastung bieten sollen als nachher mit zusätzlichem Einkommen.
12. MK: Eine Empfehlung im Wirkungsbericht «Existenzsicherung 2021», war, dass, Konkubinatspaare gemeinsam berechnet werden, sofern mit Kindern im gleichen Haushalt (analog Ehepaare) leben. Wo ist man da aktuell im Kanton LU?
- E11: da muss man sich fragen, was ist da notwendig dies anzupassen? Um diese Empfehlung umzusetzen, benötigen wir eine Anpassung der rechtlichen Grundlagen. Das ist ein längerer Prozess. Mit dem Auftrag haben wir noch nicht begonnen.

Die Regierung hat die Massnahmen im gewissen Sinne priorisiert. Regierung möchte zuerst die Wirkung der Steuergesetz-Revision sehen. Also man möchte die einzelnen Wirkungen beobachten können. Man hat dadurch mit Steuergesetzes-Revision begonnen und diese vor der PV-Revision priorisiert.

Was genau in die Gesetzesrevision kommt, Klärung Datenschutzfragen etc. folgt im zweiten Halbjahr 2023. Es ist eine Verknüpfung zwischen Steuerdaten, Einwohnerregisterdaten notwendig. Das Ganze soll mittels einer praktisch voll-automatischen Berechnung erfolgen. Wir brauchen wenig Angaben, d.h. zur Person wie AHV-Nr. und Angaben zur Prämie. Dann kann die Ausgleichskasse die einzelnen, notwendigen Informationen zusammenfügen. Manuelle Arbeit bleibt, für Einzelfallprüfungen.
 - MK: das heisst, das Konkubinats-Vorhaben ist in Luzern noch in der Pipeline?
 - E11: genau. Wir haben dies probiert zu quantifizieren. Es ist mehr ein störendes Element in der politischen Diskussion, weniger ein quantitatives Problem. So viele Profiteure gibt es nicht.
13. MK: In LU basiert die Berechnung anhand letzter Steuerveranlagung (meist Vorvorjahr). Wie schätzen Sie die Umsetzung ein, wenn man aktuellere Zahlen nehmen würde?
- MK: Beispiel Graubünden berechnet auf Basis der Vorjahreszahlen.
 - E11: in Luzern haben wir es als Massengeschäft ausgeschaltet. Also das heisst, wir müssen auf behördliche Instanz zurückgreifen, die diese Angaben geprüft hat. Selbstdeklaration ist etwas, was in den Finanzen nicht funktioniert. Selbstdeklaration ist das Gefährlichste, was man machen kann als Behörde.
 - MK: in GR sind die Zahlen vom Vorjahr die relevanten Zahlen. Graubünden bezahlt provisorisch einen Vorschuss aus (60% vom errechneten Betrag) und bezahlt den Rest definitiv, sobald Vorjahressteuerdaten definitiv veranlagt.

- d. E11: das ist richtig. Die Frage ist aber, ist es ein sinnvollerer Gesuchsverfahren? Ich kann mir schon vorstellen, dass dies sinnvoll ist, wenn man dies schon in anderen Prozessen so macht. Wenn man dies aber isoliert nur für IPV so macht, dann finde ich das schwierig zu kommunizieren. Ich habe das Gefühl für die Haushalte ist die Planungssicherheit sehr wichtig. D.h. sie müssen wissen, wie viel sie verbindlich bekommen. Ich möchte betonen, Menschen in finanziell anspruchsvollen Situationen sind auf sichere Aussagen der Verwaltung angewiesen. Das müssen wir berücksichtigen. Es *[die Situation mit aktuellerem Einkommen]* wird zwar genauer aus unserer Sicht des Staates, aber die Sicht oder Sicht der Bevölkerung ist vielleicht eine andere.

Im Luzern ist der Ansatz, dass man den Prozess beschleunigen will *[mit definitiven Steuerdaten]*, in dem ich etwas ungenauer *[beim aktuellen Einkommen]* bin. Dafür stellt man die nötigen behördlichen Ressourcen zur Verfügung für Personen, die individuellen Behandlung benötigen. Darum habe ich immer Respekt Systeme zu ändern ggü. der Bevölkerung.

14. MK: Ein anderer Fehlanreiz, den ich identifiziert habe, ist ein gewisser negativer Erwerbsanreiz. In LU besteht theoretisch ein negativer Erwerbsanreiz.
- a. MK: In BS wird ein eines hypothetisches Erwerbseinkommens an das massgebende Einkommen angerechnet, z.B. Pensum von 80% wird als zumutbar angesehen. Es gibt Ausnahmesituationen, wie Schwangerschaft, Krankheit oder nachgewiesene Arbeitslosigkeit.

In Luzern könnte ich theoretisch vor 2 Jahre nach Australien gegangen sein und ein schönes Leben machen, Null Einkommen generieren und hätte im aktuellen Jahr maximalen Anspruch auf IPV.

- b. E11: Dieser Ansatz war bisher nicht Gegenstand in LU. Das könnte aber etwas sein, dass wir noch überprüfen, wenn wir an die Gesetzesrevision gehen hinsichtlich Gleichstellung verheirateten und nichtverheirateten Paaren.
- c. E11: Was man sich immer etwas überlegen muss, ist die tatsächliche Zahl der Ausnahmen. Es wäre für mich interessant, ob die Rechnung aufgeht. Also ob die Personen, die identifiziert oder detektiert werden mit dem Verwaltungsaufwand in einem guten Verhältnis stehen oder nicht. Oder ob schlussendlich die Kosten in die Verwaltung den anderen als reduzierte Beiträge abhandeln kommen. Für mich müsste dies schon sehr gut qualifiziert belegt werden und nicht nur ein theoretisches Phänomen sein.
- d. E11: Die Frage ist dann, machen wir das nur über die IPV? Die Frage ist, wenn wir eine solche Sanktion einführen, «du darfst nicht in die Ferien gehen». Die Diskussion wird sein, welche Situationen sollen sanktioniert werden und welche nicht *[Ausnahmenregelungen]*. Die Frage ist, ob das ein Verwaltungsentscheid ist oder ob es eine öffentliche Diskussion gab. Wenn es ein Verwaltungsentscheid wäre, dann würde ich das als relativ problematisch betrachten. Das sollte öffentlich diskutiert werden, weil es ja auch Konsequenzen auf andere Leistungen hat. Bsp. Ein Jahr Auslandsaufenthalt und du kommst ohne Geld zurück in die Schweiz. Das wird dann auch nicht bei Sozialhilfe und keiner anderen Sozialleistung toleriert.

Deshalb tendiere ich in der Gesamtbetrachtung aller Komponenten ich eher für pauschalere Lösungen als für einzelne Lösungen. Bsp. Ist es richtig, dass wenn ich aus Auslandsaufenthalt von der Erde des hommes zurückkomme, dass ich dann IPV kriege. Aber wenn ich in Australien Ferien mache, dann wird es nicht anerkannt.

- e. MK: ja, das ist dann eine normative Frage – absolut. BS hat 2009 ein Harmonisierungsgesetz eingeführt, das dann auch andere Leistungen daran hängt. D.h. dieser höhere administrative Aufwand lässt sich auf die anderen

Leistungen verteilen. Ich denke, dass wäre schon die Voraussetzung für das hypothetische Einkommen.

- f. E11: Ja, das sehe ich genauso. Mein Hinweis ging auch in diese Richtung, wenn man ein System hat wie in Zürich oder wir in Luzern, dann kann es sogar zu Absurditäten führen.

15. MK: Inwieweit wird im Kanton LU analysiert, wer die IPV-Nehmer sind bezüglich soziodemografischer Daten? Findet überhaupt eine Analyse statt?

- a. E11: In Luzern gibt es ja nur wenige Parameter, die kontrolliert werden müssen. Es muss klar sein, wie setzt sich der Haushalt oder Steuereinheit zusammen. Wir müssen wissen ist es eine E11 beziehende Person? Hat sie Sozialhilfe? Leben Kinder im Haushalt?

Andere Parameter und Komponenten brauchen wir nicht für die Berechnung. Also mal stand es zur Diskussion, Nationalität, Herkunft, Alter etc. zu erheben. Das könnte man in Luzern theoretisch zurückverfolgen mit statistischen Verfahren, ist aber sehr aufwendig. Dafür bräuchte man aber eine gesetzliche Grundlage.

Gemäss aktueller gesetzlichen Grundlage erheben wir nur die statistischen Informationen, welche auch für das BAG notwendig sind, aber sonst nichts darüber.

Was man machen könnte, ist dass man die nächsten zwei Jahre mal die Personenstruktur genau anschaut. Dafür müsste aber die versicherte Person diese Information freigeben und sagen, "sie können meine Informationen aus dem

schon 30% zustimmen würde, dann hätten wir schon sehr qualifizierte Informationen zur Struktur.

16. MK: Die Plafonierung ist in Luzern im Gesetz verankert, d.h. PV-Anspruch ist gedeckelt auf tatsächlich geschuldete Jahresprämie.

- d. MK: Ein Argument von anderen Kantonen ohne Plafonierung war: Anreiz für Alternative-Versicherungsmodelle fällt weg.
- e. MK: Wie ist Ihre Einschätzung zu AVM-Bonus als kostendämpfende Massnahme bzw. wurde dies in LU schon mal überlegt?
- f. E11: ich finde dies prüfenswert. Wenn wir schon Beispiele aus BS haben, können wir vielleicht die möglichen Fehlanreize dieses Bonus-Modells identifizieren.
- g. E11: Man geht hier von bewussten Entscheiden aus, dass jemand sehr sorgfältig prüft, welches Modell ist für mich am attraktivsten. Ich glaube aber, dass die Personengruppen, die wir hier im Fokus haben, also tiefe Einkommen, die sind zum Teil angewiesen auf externe Beratung beim Wechsel der Krankenkasse bzw. des Versicherungsmodells. Ich denke es könnte auch zu negativen Folgen kommen für diese Personengruppen. Ich glaube dieses Anreizmodell ist für sehr kompetente Menschen, die auch Zeit haben für das Comparing, sinnvoll. Ich denke aber auch, dass für Menschen im Tieflohnbereich dieses Modell nicht ein Anreiz darstellt resp. den richtigen Anreiz darstellt. Ich könnte mir auch vorstellen, dass mit diesem Modell Fehlanreize vorhanden sind resp. Menschen unbewusst von diesem Anreiz leiten lassen. Ohne dass sie an ihre Gesundheit oder andere Konsequenzen denken – z.B., dass sie dann nicht wissen, dass sie im alternativen Modell nur noch die Hotline kontaktieren können oder ein Zug-Ticket zur nächsten Gruppenpraxis nicht mehr drin liegt.

17. Gemäss telefonischem Vorkontakt mit Mitarbeiter in leitender Funktion der Ausgleichskasse Luzern, «Jeder Kanton sagt, er hat das beste IPV-System. Man möchte aus politischer Sicht gar keine Abstimmung; aus operativer Sicht wäre Vereinheitlichung

wünschenswert.» Wie ist der Austausch unter den Kantonen? Wussten Sie z. B., dass BS ein hypothetisches Einkommen einsetzt?

- a. Die Synopsis der GDK ist hervorragend. Aber die entscheidende Frage ist, ob man einen Auftrag hat oder nicht. Die Verwaltung kann sich keine eigenen Aufträge geben. Ich kann Elemente im Rahmen des Wirkungsbericht reinbringen. Wir fokussieren uns primär auf Schwelleneffekte und behandeln jeweils nur ein zusätzliches Thema. Z.B. letztes Mal verheiratete und unverheiratete Paare. Ein Schwerpunktthema könnte z. B. sein, wie kann man Fehlanreize eliminieren.
- b. E11: Beim System Basel beeindruckt mich diese Harmonisierung immer wieder. Sie haben alle Leistungen aufeinander abgestimmt und operieren mit einem definierten Einkommen und einem System. Das müssen sie nicht immer wieder politisch neu diskutieren. Wir führen die politische Diskussion mit jeder dieser Leistungen einzeln. Also IPV, Steuern, Kinderbetreuung, das ist bei uns sehr fragmentiert.
- c. MK: Aber ein solcher Quervergleich, welches kantonale System bietet welche Fehlanreize und welche Vorzüge, müsste allenfalls fast von der GDK oder vom BAG erfolgen. In den Interviews mit den Kantonen habe ich gemerkt, dass die Kantone von den anderen Systemen und deren Möglichkeiten sehr wenig wissen.
- d. E11: könnte ich mir schon vorstellen das dies kommt. Irgendein Gegenvorschlag zur PEI wird möglicherweise von der Bevölkerung angenommen, und da
wie kann ich als Kanton mein System optimieren?

Weil, es wird ja dann nicht nur berechnet, wie viele erreiche ich, sondern auch wie gut entlaste ich am Ende, also die Wirkungsziele.
Wenn dieses Bonus-Malus-Prinzip (GGV BR) kommt, wenn ich schlechter entlaste bzw. Giesskannenprinzip anwende, dann kriege ich weniger Mittel vom Bund. Dann muss ich mehr nachfinanzieren bzw. justieren. In Luzern sind es um die 20 Mio. [Franken], die man mit dem GGV BR nachfinanzieren müsste. Beim Gegenentwurf stehe ich vor der Frage, wo gebe ich diese 20 Mio. aus? Dann kann es wieder zu Revisionen grundsätzlicher Natur kommen. Also ich denke schon, dass die Annahme eines GGV solche grundsätzlichen Diskussionen anstossen würde. Obwohl ich nicht sicher bin, ob die GDK die richtige Stelle ist. Weil sie mehr gesundheitspolitisch und nicht sozialpolitisch vertraut sind. Das ist meine Meinung. Bei Gesundheit macht man sich weniger Gedanken, wie wirkt die IPV innerhalb des Systems der Sozialleistungen.

18. MK: Ist der personelle Aufwand, in den letzten Jahren gleichgeblieben, unabhängig vom BGE?
 - a. E11: Die Zielgrösse des Personalaufwand sollte nicht stärker wachsen als die Bevölkerung. Darum sollte sich das Personals im Gleichschritt mit Bevölkerungswachstum entwickeln. Das tut es in Luzern.
 - b. MK: Für mich wäre eine konkrete Zahl spannend, wie viel wird für den Faktor Personal in der IPV bezahlt. Um dies mit anderen Kantonen zu vergleichen. Haben Sie diesbezüglich einen Bericht o.ä.? Es ist ja ein Zielkonflikt zwischen wie Genauigkeit der PV und dem Personalaufwand. Mir geht es darum ein Verhältnis zu bilden.
 - c. E11: Jahresbericht 2021 vom Kanton LU und Postulat P 728 gibt näherungsweise Auskunft darüber.

19. MK: Gibt es aus Ihrer Sicht Problemfelder und Herausforderungen hinsichtlich Finanzierung und Ausgestaltung, die Sie noch sehen, welche für die Masterarbeit spannend wären?

- a. Ich würde beliebt machen, dem Harmonisierungsaspekt genügend Raum zu geben. Warum muss jede Leistung eine andere Einkommensdefinition haben. Also der Staat beurteilt je nach Leistung.
Wieso ist das wirklich notwendig? Wir haben bspw. die Zielgruppe Alleinerziehende. In Luzern gibt es verschiedene Definitionen des Einkommens bei Alimentenbevorschussung, PV, Steuererlass. Dies ist eine künstliche Hürde. Wir kreieren quasi Gefässe für einzelne Teilgruppen, aber aus Sicht dieser Gruppe wird man jedes Mal anders behandelt und muss jedes Mal einen anderen Antrag stellen. Man könnte hier die Komplexität weiter reduzieren z.B., dass man IPV-Anspruch koppeln könnte an andere Leistungen, die man schon erhalten hat. Es wäre zielführend, wenn es Erleichterungen gibt für Zielgruppen, bei denen die Notwendigkeit erwiesen ist, dass diese Gruppe nicht fünfmal geprüft werden müssen.
- b. Das verstehe ich. Quasi, dass das System wie durchgängiger wäre?
- c. E11: genau
- d. MK: in Luzern ist dies aktuell noch nicht der
- e. E11: wir versuchen diese Einkommensdefinitionen von der PV in die Alimentenbevorschussung zu übernehmen.

Anhang 17 Interview SVA Zürich

Semi-strukturierter Interviewleitfaden – Sicht von SVA Zürich

Masterthesis: «Individuelle Prämienverbilligung, eine zielgerichtete Subvention?»

MSc Business Administration Major Public and Nonprofit Management

Angaben zum Interviewer:

Vorname, Name:	Manuel Knechtli
Datum der Befragung:	08.05.2023
Zeit der Befragung (von – bis):	14:58 bis 15:25 Uhr
Ort der Befragung:	Skype for Business

Angaben zur Expertin / zum Experten:

Organisation:	SVA Zürich
Vorname, Name:	Expertin 12
Funktion:	Fachexpertin, Abteilung IPV

Vorname, Nachname	Initialen
Manuel Knechtli	MK
<i>Expertin 12</i>	<i>E12</i>

Ausgestaltung IPV-Kriterien

1. MK: Was hat sich aus Kundensicht mit dem neuen IPV-System verändert bzw. verbessert?
 - a. E12: aus Kundensicht ist das heutige System besser. Im alten Gesetz waren die Gemeinden für die Meldungen verantwortlich. Es hatte ein fixierter Stichtag gegeben, bei welchen die Einkommensverhältnisse angeschaut und darauf basierend IPV-Beantragungsformulare verschickt wurden. Personen, bei welchen am Stichtag keine Steuerdaten vorlagen, wurden entsprechend nicht angeschrieben. Diese Problematik war insbesondere bei innerkantonale Wohnortswechsel unschön. Bei einem innerkantonalen Wohnortswechsel war einerseits die neue Gemeinde u.U. nicht im Besitz der Steuerveranlagung und konnte so nicht einen anfälligen IPV-Anspruch prüfen. Andererseits war die alte Gemeinde infolge Wegzugs nicht mehr verantwortlich für diese Person.
 - b. E12: Mit dem neuen System gibt es zwar noch einen Stichtag, aber die SVA erhält neu Steuerdaten von allen Gemeinden im Kanton. Der innerkantonale Wohnortswechsel spielt keine Rolle mehr.

2. MK: Das IPV-System im Kanton Zürich hat sich mit der neuen Gesetzgebung grundlegend verändert. Ist die aktuelle Systematik als Massengeschäft ausgerichtet oder ist grosser manueller Aufwand für "Normalbezüger ohne Einsprache/EL etc." notwendig?
 - a. E12: In Zürich läuft der Grossteil der Anträge vollständig automatisch. Sofern Personen schon im System erfasst und auch sonst keine wesentlichen Änderungen im Antragsformular vermerkt wurden, wird automatisch verfügt. Schon im alten Prozess war ein grosser Teil automatisiert.

3. MK: Im Jahresberichten 2022 und 2023 steht, dass Durchführungsaufwand stark gestiegen ist. Ist dies wegen primär initial wegen Systemumstellung oder wird dies in Zukunft so bleiben?
 - a. E12: Im alten Gesetz hat jede Gemeinde den möglichen Anspruch des Kunden selbständig geprüft. Die SVA erhielt nur eine Meldung für die anspruchsberechtigten Kunden. Im neuen System die Beratung von allen Kunden sichergestellt werden resp. können alle Personengruppen einen Antrag stellen. Also auch Kunden, die keinen Anspruch haben. Dies ist ein Grund für den Zuwachs des Durchführungsaufwand.
 - b. E12: Ein anderer ist die zunehmende Komplexität des Systems. Im alten Gesetz hat man sich auf steuerbares Einkommen und Vermögen beschränkt. Heute werden bspw. steuerbare Abzüge, wie Einzahlungen in die Pensionskasse, wieder hinzuaddiert. Dadurch wird auch mehr Wissen innerhalb des Kundengesprächs verlangt.
 - c. MK: Im Jahresbericht steht z.B., dass sich ein durchschnittliches Kundengespräch verdoppelt hat. Sind auch Zahlen öffentlich zugänglich, wie sich der personelle Aufwand entwickelt hat? Personalaufstockung o.ä.
 - d. E12: Die Anzahl Mitarbeitende stieg von rund 18 Mitarbeitenden im Jahr 2018 auf knapp 50 Mitarbeitende heute. Der Prüfaufwand wurde von den Gemeinden hin zu der SVA verschoben. Insbesondere nimmt der Beratungsprozess mehr Zeit in Anspruch, wie das Erklären betreffend Unterscheidung von provisorischer und definitiver IPV-Berechnung. Früher wurde auf die Gemeinden verwiesen. Die Systemveränderung führte auch dazu, dass ein «IPV-Jahr» nicht per Ende Jahr abgeschlossen ist.

- e. E12: Ich glaube nicht, dass die Gesprächszeiten mit den Kunden jemals wieder so klein sein werden wie im alten Gesetz. Es wurde komplexer und auch aufwendiger, weil man mehrere Faktoren gleichzeitig berücksichtigen muss. Meine Hoffnung ist, dass man wiederholende Tätigkeiten automatisieren kann. Das strebt man seitens SVA auch an. Z.B. werden Nachmeldungen via Homepage alle manuell bearbeitet, hier ist noch Potenzial vorhanden.
4. MK: Mit dem Kanton Luzern hatte ich auch ein Interview, in welchem wir das System die zweifache Berechnung vom Kanton ZH ansprachen. Ein Kritikpunkt ist die Planungsunsicherheit für den Kunden, da er nicht weiss, ob er künftig allenfalls eine Rückzahlung machen muss.
 - a. E12: in Zürich zahlt man zuerst nur 80% aus. Dadurch wird diese Gefahr von Rückzahlungen reduziert. Man stützt sich in Zürich primär auf Meldepflicht vom Kunden. Der Kunde hat die Möglichkeit, Einkommensveränderung bzw. vor allem Einkommensverbesserungen, zu melden. Dadurch wird das Risiko von Rückzahlungen weiter reduziert.
 - b. E12: aus meiner Sicht braucht es Zeit, bis das System sich bewährt und sich die Leute mit dem System vertraut gemacht haben. Bei der Steuererklärung ist das System ähnlich. Man erhält auch eine provisorische Rechnung und erst nach dem Ausfüllen der Steuererklärung erhält man die definitive Rechnung. Die Unklarheiten werden wahrscheinlich immer wieder ein Thema sein, die Hoffnung ist aber, dass sich dies einpendeln wird.
 5. MK: Wird das massgebende Einkommen auch für andere Leistungen nun auf Basis der aktuellen Einkommensverhältnisse berechnet? Z.B. Alimentenvorschuss, Sozialhilfe
 - a. E12: nach meinem Wissen wird z.B. bei der IV-Berechnung auch auf aktuellen Einkommensverhältnissen gestützt.
 6. MK: in GR sind die Zahlen vom Vorjahr die relevanten Zahlen. Graubünden bezahlt auch provisorisch einen Vorschuss aus (60% vom errechneten Betrag) und bezahlt den Rest definitiv, sobald Vorjahressteuerdaten definitiv veranlagt. Wäre Situation nicht einfacher, wenn das aktuelle Jahr, sondern das Vorjahr genommen würde?
 - a. E12: bei uns ist es immer wieder ein Thema, dass der Prozess eher langwierig ist. Also konkret sind wir in den nächsten zwei Jahre immer wieder mit dem Antragsjahr 2021 beschäftigt. Es geht sehr lange. Es ist durchaus möglich, dass es einfacher ist, wenn man sich auf die Vorjahreszahlen stützen würde.
 - b. E12: Umgekehrt entspricht die aktuelle Einkommenssituation mehr der Realität, sei es bei einem Todesfall, Geburt oder Zivilstandänderungen.
 7. MK: Erfahren sie auch positives Feedback von Kundschaft, dass nun "aktuelle Verhältnisse" berücksichtigt werden?
 - a. E12: Natürlich hat man primär mit jenen Kundengruppen zu tun, welche Verständnisprobleme haben und u.U. unzufrieden sind. Das gab es allerdings auch im alten System schon.
 8. MK: Werden in Ihrem Kanton neben Alter und Geschlecht weitere soziodemografische Daten erhoben (z.B. Beruf und Höhe des Beschäftigungsgrads)? Wenn ja, wird dies ausgewertet?
 - a. E12: Nein, es sind nur Einkommensverhältnisse relevant.
 9. MK: Gemäss kurzer Recherche wendet der Kanton Zürich eine Plafonierung an und Konkubinatspaare werden separat berechnet, ist dies korrekt?
 10. E12: Das stimmt.
 MK: ZH hat nun nicht mehr ein Stufenmodell mit Einkommenskategorien, sondern einfaches Prozentmodell oder quasi ein duales Prozentmodell. Es wird zwischen Selbstbehaltssatz von Verheirateten und Einzelpersonen unterschieden. Sind Schwelleneffekte noch vorhanden.

- a. E12: Nein mit dieser Änderung wurden genau diese Schwelleneffekte angegangen. D.h. früher gab es die Problematik, dass wenn ich einen Franken zu viel erhielt, dann entfiel u.U. der IPV-Anspruch.
11. MK: Gibt es aus Ihrer Sicht Problemfelder und Herausforderungen hinsichtlich Finanzierung und Ausgestaltung, die Sie noch sehen, welche für die Masterarbeit spannend wären?
12. MK: Gibt es aus Ihrer Sicht Problemfelder und Herausforderungen hinsichtlich Ausgestaltung, die Sie noch sehen, welche für die Masterarbeit spannend wären?
- a. E12: Was ich spüre mit dem neuen Gesetz in Zürich ist, dass wenn man etwas gerechter verteilen will, dann kann es nicht einfach sein. Eine gewisse Komplexität muss gegeben sein, weil so viele Faktoren berücksichtigt werden. Es ist schwierig, alle Personen in einen Topf zu werfen. Es gibt unzählige verschiedene Situationen, die 0815 «Ehemann-Ehefrau-Kind-Situation» gibt es nicht mehr. Es gibt Konkubinatspaare, Patchworkfamilie und Kinder im Ausland lebend etc. Im alten Gesetz konnte dies viel weniger berücksichtigt werden. Im Ganzen bin ich positiv gestimmt mit dem neuen Gesetz. Früher haben u.U. nicht die richtigen Personen PV bekommen, v.a. bei den Jugendlichen wurde nur das Einkommen des Jugendlichen angeschaut. Heute berücksichtigt man auch die familiäre Situation der Eltern.