

Sachdokumentation:

Signatur: DS 3201

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/3201



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.



«Menschen mit tiefen Einkommen dürfen nicht der Willkür der jährlichen Budgetdebatten ausgesetzt sein. Die Prämienverbilligung ist für sie zentral, um finanziell über die Runden zu kommen.»

Caritas-Positionspapier zu den Krankenkassenprämien

Prämien verbilligen – Armut bekämpfen

In Kürze: Die Krankenkassenprämien steigen Jahr für Jahr und sind so für immer mehr Menschen mit tiefen Einkommen nicht mehr bezahlbar. Sie verstärken somit die Armut in der Schweiz. Dies liegt auch daran, dass Menschen mit tiefen Einkommen durch die Prämienverbilligung nicht mehr genügend entlastet werden. Die Kantone haben sich zu Lasten des Bundes aus der Finanzierung der Prämienverbilligung zurückgezogen und somit die Armutsprävention geschwächt. Caritas Schweiz beobachtet diese Entwicklung mit Sorge und fordert ein politisches Umdenken. Die Prämienverbilligung muss als zentrales Instrument der Armutsprävention anerkannt und entsprechend ausgebaut werden. Es braucht verbindliche Ziele, welche die Belastung der Haushalte begrenzen.

Wie Krankenkassenprämien die Armut verstärken

Über eine Million Menschen leben in der Schweiz in schwierigen finanziellen Verhältnissen, unter oder knapp über der Armutsgrenze. Die Armutsgrenze ist in der Schweiz sehr tief angesetzt und mit einem Budget an der Armutsgrenze reicht es nur für das absolut Notwendigste. Bei einer Familie mit zwei Kindern beträgt sie gemäss der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) ohne Miete und Krankenkassenprämien gerade einmal 2134 Franken pro Monat. Weniger als 18 Franken pro Tag und Person müssen ausreichen, um alle Ausgaben für Essen, Mobilität, Bildung, Kleidung, Energie, Kommunikation und Unterhaltung zu decken. Für Betroffene ist es bereits ein Luxus, einmal monatlich Freunde in einem Kaffee zu treffen. Eine unvorhergesehene Ausgabe wie ein dringend notwendiger Zahnarztbesuch bringt das Budget aus dem Gleichgewicht. Die Caritas erfährt solche Situationen täglich in der Sozial- und Schuldenberatung. Dabei zeigt sich, wie schwierig das Leben mit wenig Geld ist. Eltern leisten sich beispielsweise selbst keine neuen Kleider mehr, um ihren Kindern einen Fussball kaufen zu können. Sie wissen nicht, wie sie ihre Rechnungen Ende Monat bezahlen sollen, und leben daher in permanenter Unsicherheit. Diese hohe Belastung übt einen enormen psychischen Druck auf Betroffene aus. Sie schlafen schlecht und haben Mühe sich zu entspannen. Leiden die Eltern unter hohem Stress, wirkt sich dies auch auf ihre Kinder aus. Sie erleben, wie ihre Eltern trotz grossen Bemühungen keine Stelle oder Wohnung finden können und zunehmend verzweifeln. Die Kinder bauen in der Folge weniger Widerstandskraft gegenüber Krisen auf. Sie können nach den Sommerferien nicht wie die anderen Schülerinnen und Schüler Geschichten aus den Ferien erzählen, da das Geld nicht einmal für Ausflüge reicht. Oder sie schämen sich, da sie nur alte, ausgetragene Turnschuhe für den Sportunterricht haben.

Armutsbetroffene haben meist kaum Möglichkeiten, ihre Situation zu verbessern. Sie leben bereits in kleinen Wohnungen an schlechter Lage, haben zusätzliche Nebenjobs und kaufen nur das Notwendigste.

Krankenkassenprämien sind für Geringverdienende kaum mehr zu bezahlen

Die Krankenkassenprämien sind ein bedeutender Posten im Budget, den die Betroffenen nicht beeinflussen können. Die Höhe der Krankenkassenprämie berücksichtigt das Einkommen nicht und die Prämien sind für alle gleich teuer. Daher sind die Krankenkassenprämien für Haushalte mit tiefem Einkommen eine besonders hohe Belastung. Dies zeigt ein Vergleich der Haushalte mit den 20 Prozent tiefsten Einkom-

men mit dem Durchschnitt der Bevölkerung in der Haushaltsbudgeterhebung des Bundesamts für Statistik. Die Haushalte der tiefsten Einkommensklasse geben 14 Prozent ihres Brutto-Einkommens für Krankenkassenprämien aus. Beim Schweizer Durchschnitt sind es nur 6 Prozent. Dies gleicht sich auch nicht durch die Steuern aus. Hier bezahlen die tiefsten Einkommen mit 10,5 Prozent nur einen Prozentpunkt weniger als der Durchschnitt. Haushalte mit tiefem Einkommen müssen also rund ein Viertel ihres Budgets für die Krankenkassenprämien und Steuern ausgeben. Sie sind somit überdurchschnittlich stark belastet durch obligatorische Abgaben. Die Prämienverbilligung ist daher ein zentrales Instrument der Kantone und des Bundes. Einerseits um die Prämienbelastung zu senken und andererseits um einen sozialen Ausgleich zu schaffen.

Geringverdienende nehmen wegen Prämienbelastung hohes Risiko auf sich

Menschen mit tiefem Einkommen haben kaum eine Möglichkeit, bei den Krankenkassenprämien zu sparen. Sie können einzig eine hohe Franchise wählen, was jedoch riskant ist. Durch eine hohe Franchise sparen Menschen mit tiefem Einkommen zwar bei den Krankenkassenprämien Geld ein und entlasten so ihr Budget. Werden sie aber krank und sind auf medizinische Leistungen angewiesen, geraten sie rasch in finanzielle Schwierigkeiten. Sie können den Betrag, der für Franchise und Selbstbehalt anfällt, schlichtweg nicht berappen, da sie keine Möglichkeit haben Ersparnisse anzulegen. Die Betroffenen müssen sich dann oft entscheiden, ob sie auf medizinische Leistungen verzichten oder sich verschulden sollen. Je höher die Krankenkassenprämien sind, desto eher sind Menschen mit tiefem Einkommen gezwungen, eine hohe Franchise zu wählen. Wer grundsätzlich gesund ist und wenig zum Arzt geht, kann zwar tatsächlich mit einer hohen Franchise Geld sparen. Voraussetzung ist allerdings, dass Betroffene auch genügend finanzielle Reserven haben, um die Arztrechnung bei einem medizinischen Notfall zu bezahlen.

Politische Massnahmen reichen nicht aus

Die Krankenkassenprämien sind also für Haushalte mit tiefem Budget eine besonders hohe Belastung. Zugleich ist es für alle zwingend, eine Krankenversicherung abzuschliessen, und es gibt nur sehr begrenzt Möglichkeiten hier zu sparen. Dass dies sozialpolitischen Zündstoff bietet, dem waren sich bei der Einführung der obligatorischen Krankenversicherung 1996 auch Bundesrat und Parlament bewusst. Um die Kostenlast abzuschwächen, wurde daher die Prämienverbilligung eingeführt. Der Bundesrat schlug damals vor, dass die Kantone fixe Prozentsätze des Einkommens festlegen, die von den Haushalten maximal für die Prämienverbilligung ausgegeben werden müssen. Der Bundesrat ging in seinen Berechnungen davon aus, dass eine Begrenzung auf acht Prozent des Einkommens für alle und sechs Prozent für Haushalte mit Kindern möglich sei. Die Kantone wehrten sich aber erfolgreich gegen die Einführung von klaren Zielen. Die Folgen zeigen sich heute deutlich. Die Krankenkassenprämien sind stark angestiegen und für viele Menschen mit tiefem Einkommen nur mit grösster Mühe zu bezahlen. Das liegt auch daran, dass die Prämien einen immer höheren Teil der Gesundheitskosten finanzieren. Sie sind für Haushalte mit niedrigem Einkommen nebst der Miete der höchste Ausgabenposten im Haushaltsbudget. Die Armutssituation in der Schweiz wird dadurch verschärft.

Prämienverbilligung verhindert Armut immer weniger

In den letzten 20 Jahren haben sich die Krankenkassenprämien mehr als verdoppelt, während die Reallöhne im gleichen Zeitraum nur um 14 Prozent angestiegen sind. Gerade einkommensschwache Haushalte müssen als Folge einen immer grösseren Teil ihres Budgets für die Krankenkassenprämien ausgeben. Dazu kommt, dass die Mittel für die Prämienverbilligung in den letzten Jahren nicht genügend erhöht wurden. So sind die Ausgaben für die Prämienverbilligung weniger stark angestiegen als die Krankenkassenprämien.

Zugleich verwenden die Kantone die Mittel der Prämienverbilligung immer weniger für die Armutsprävention. Mit einem immer grösseren Anteil der Prämienverbilligung bezahlen die Kantone die Prämien von Beziehenden von Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen und kompensieren so eigene Ausgaben. Zugleich stellen die Kantone aber weniger Mittel für die ordentliche Prämienverbilligung zur Verfügung. Diese soll Haushalte mit tiefem Einkommen knapp über der Armutsgrenze entlasten, welche weder Sozialhilfe noch Ergänzungsleistungen beziehen. Die ordentliche Prämienverbilligung ist somit ein zentrales Instrument der Armutsprävention. 2019 gaben die Kantone jedoch nur noch 44 Prozent der

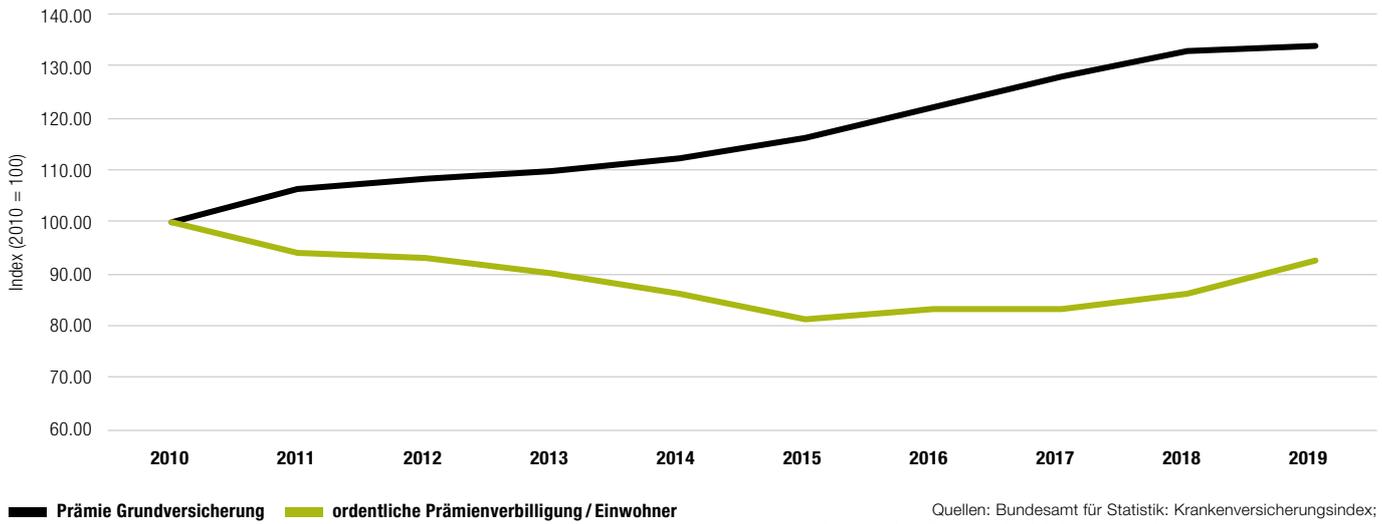
Mittel der Prämienverbilligung für die ordentliche Prämienverbilligung aus. Zudem sind die Prämien in den letzten Jahren stark angestiegen, während für die ordentliche Prämienverbilligung weniger Mittel zur Verfügung standen. Diese auseinandergehende Entwicklung seit 2010 zeigt die Grafik auf Seite 5 oben klar auf.

Dies reicht nicht mehr, um Haushalte in prekären Situationen finanziell genügend entlasten zu können. So belasten die Krankenkassenprämien das Haushaltsbudget von Geringverdienenden trotz Prämienverbilligung 2019 im Durchschnitt mit 14 Prozent des verfügbaren Einkommens, in zwei Kantonen liegt die Belastung gar bei 19 Prozent. Und seit 2010 hat die Belastung stark zugenommen, wie in der mittleren Grafik Seite 5 ersichtlich ist. Schweizweit lag die Belastung 2010 mit 10 Prozent noch deutlich tiefer. Die Kantone entlasten also mit der Prämienverbilligung Menschen nahe der Armutsgrenze nur noch ungenügend.

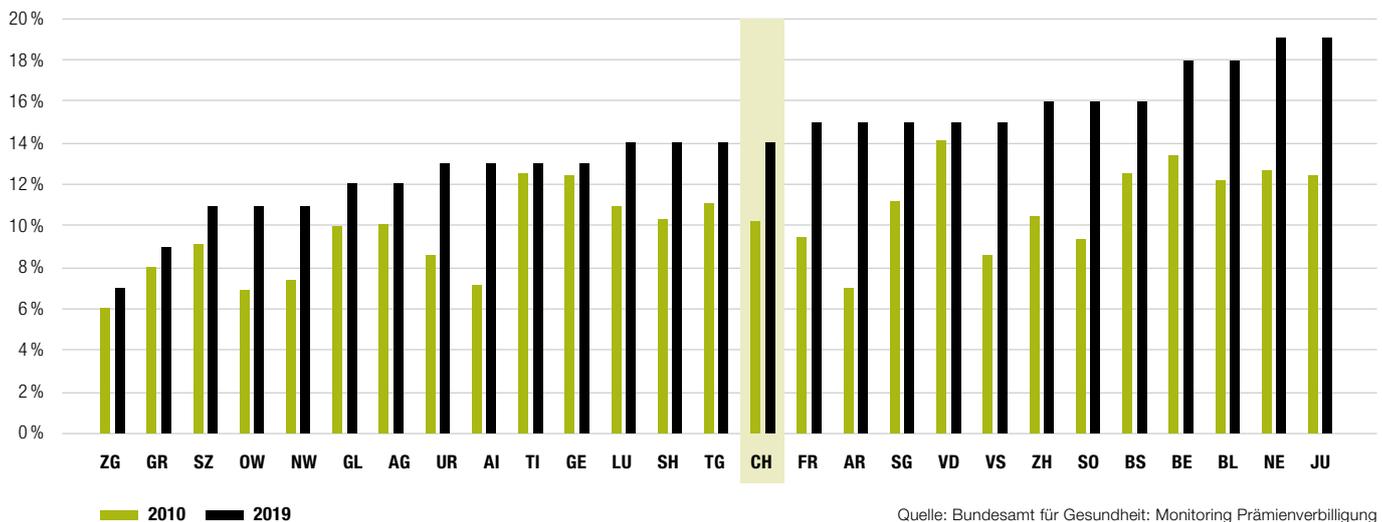
Kantone engagieren sich unterschiedlich stark

Schweizweit leistete der Bund 2019 mit 57 Prozent den Grossteil der Finanzierung der Prämienverbilligung, die Kantone steuerten 43 Prozent bei. 2010 teilten sich der Bund und die Kantone die Finanzierung noch je zur Hälfte. Die Kantone haben sich also zulasten des Bundes aus der Finanzierung zurückgezogen. Sie tragen einen immer kleineren Anteil der Finanzierung. Zudem engagieren sich die Kantone unterschiedlich stark. Der Kanton Bern finanziert nur 11 Prozent der Prämienverbilligung mit kantonalen Mitteln, den Rest mit Geldern des Bundes. Umgekehrt finanziert der Kanton Waadt zwei Drittel der Mittel der Prämienverbilligung selbst. In gerade einmal sieben Kantonen ist der kantonale Beitrag höher als der des Bundes. Dies führt dazu, dass auch kantonale Aufgaben mit Geldern des Bundes bezahlt werden. So ist die Prämienverbilligung für Beziehende von Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe klar eine Aufgabe der Kantone. Trotzdem bezahlen nur fünf Kantone dies vollständig aus eigenen Mitteln, die anderen verwenden dafür Gelder des Bundes. Diese Mittel fehlen dann für die Armutsprävention mittels ordentlicher Prämienverbilligung.

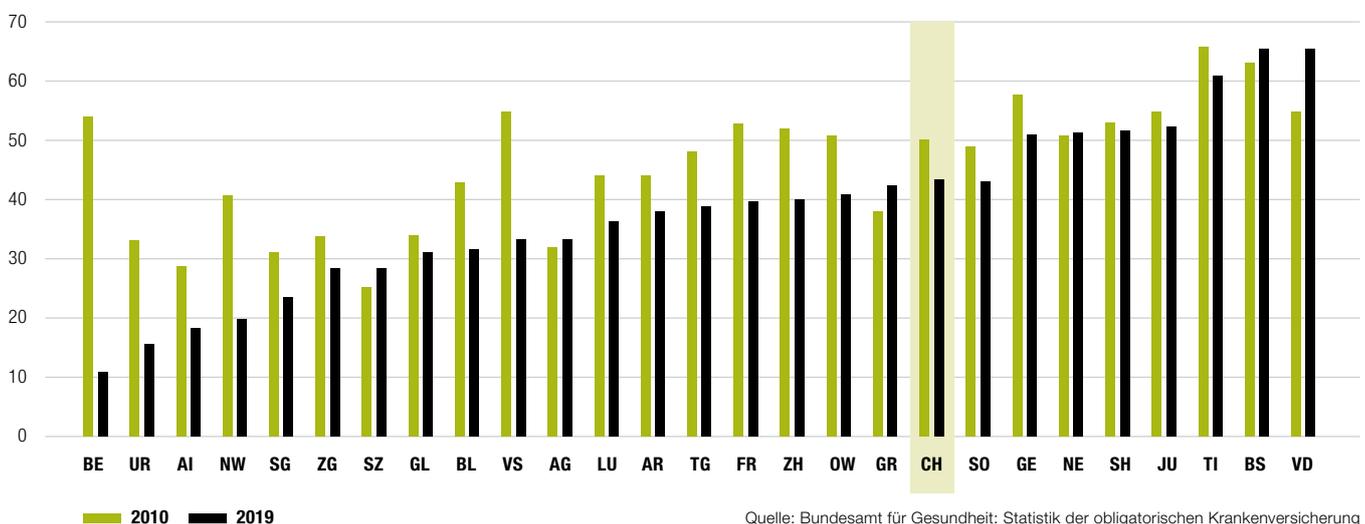
Entwicklung Prämien und ordentliche Prämienverbilligung



Verbleibende Prämienbelastung



Kantonsanteil an der Finanzierung der Prämienverbilligung



Ungenügende Armutsprävention durch Prämienverbilligung

In den letzten Jahren ist Bewegung in die politische Landschaft der Prämienverbilligung geraten. Der Kanton Luzern wollte 2017 den Kreis der Beziehenden von Prämienverbilligung stark einschränken, wurde aber 2019 vom Bundesgericht gerügt und musste in der Folge die Prämienverbilligung wieder ausbauen. Ein Urteil mit schweizweiter Signalwirkung. Im Nationalrat wurde 2017 ein breit abgestütztes Postulat angenommen, welches den Rückzug der Kantone aus der Finanzierung der Prämienverbilligung kritisierte. Und Anfang 2020 reichte die SP die Prämienentlastungsinitiative ein, welche fordert, dass niemand mehr als 10 Prozent seines Einkommens für die Krankenkassenprämien bezahlen muss. Der Bundesrat anerkannte mit seinem Gegenvorschlag zur Initiative, dass die Prämienbelastung für viele zu hoch ist und einige Kantone sich zu wenig engagieren. Er sah darin aber kein konkretes Ziel bezüglich der Prämienbelastung vor.

Der politische Druck scheint zumindest in einigen Kantonen bereits zu wirken. So haben die Kantone zwischen 2017 und 2019 ihren Beitrag an die Prämienverbilligung stärker erhöht als der Bund. Und für die ordentliche Prämienverbilligung stand 2019 wieder mehr Geld zur Verfügung als noch 2017. Allerdings gibt es zwischen den Kantonen grosse Unterschiede. Der Kanton Waadt etwa baute sein Engagement auf hohem Niveau weiter aus. Hier sind die Krankenkassenprämien gesetzlich auf 10 Prozent des Einkommens begrenzt. Ganz im Gegenteil die Kantone Bern und St. Gallen: Sie gaben schon 2017 eher wenig für die Prämienverbilligung aus und reduzierten ihren Beitrag nun noch weiter. Daher standen in beiden Kantonen 2019 auch weniger Mittel für die ordentliche Prämienverbilligung zur Verfügung als 2017. Dies ist besonders bedenklich, da in beiden Kantonen die Prämienbelastung im schweizweiten Vergleich überdurchschnittlich hoch ist. Insgesamt sind es sieben Kantone, die 2019 weniger ordentliche Prämienverbilligung ausbezahlen als 2017. Die Kantone Baselland und Luzern haben ihre bis anhin ungenügende finanzielle Beteiligung etwas korrigiert und den Kantonsbeitrag erhöht. Somit stand wieder mehr Geld für die ordentliche Prämienverbilligung zur Verfügung und die Armutsprävention wurde gestärkt. Es gibt also durchaus einzelne Lichtblicke, doch die Unterschiede zwischen den Kantonen sind gross und akzentuieren sich teilweise sogar noch.

Kantone erschweren den Zugang zur Prämienverbilligung

Nebst der Finanzierung sind die Kantone auch in der konkreten Ausgestaltung der Prämienverbilligung sehr frei. Dies betrifft nicht nur die Berechnung und die Anspruchskriterien, sondern auch den Zugang zur Prämienverbilligung. Die sieben Kantone Appenzell-Innerrhoden, Bern, Genf, Jura, Neuenburg, Uri und Wallis zahlen die Prämienverbilligung automatisch an alle Berechtigten aus. Sie gewährleisten damit, dass Anspruchsberechtigte auch die notwendige Unterstützung erhalten. Fünfzehn Kantone begnügen sich damit, alle Berechtigten zu informieren. Diese müssen dann aber jedes Jahr wieder einen Antrag einreichen, was beispielsweise im Kanton Aargau nur noch online möglich ist. In den drei Kantonen Basel-Stadt, Graubünden und Luzern werden die Betroffenen nicht spezifisch über ihren Anspruch informiert. Sie müssen selbst in Erfahrung bringen, dass es diese Unterstützung gibt und sie wohl Anspruch haben. Die Kantone nehmen damit in Kauf, dass Betroffene in finanziell prekären Situationen leben, nur weil sie nicht wissen, dass sie Anspruch auf Unterstützung haben. Viele Kantone kennen zudem Fristen, bis wann der Antrag auf Prämienverbilligung eingereicht werden muss. Danach gehen Betroffene teilweise leer aus. Eine zusätzliche Hürde, welche den Zugang zur Prämienverbilligung erschwert.

Was Caritas Schweiz fordert

Menschen mit Anspruch auf Prämienverbilligung leben in schwierigen finanziellen Verhältnissen. Die Kantone müssen dafür sorgen, dass die Unterstützung auch bei den Betroffenen ankommt, prekäre Situationen verbessert und so Armut verhindert werden kann. Prämienverbilligungen sind ein sehr effektives Instrument, um Haushalte mit kleinen Einkommen zu entlasten und zu verhindern, dass sie in Armut geraten. Dazu stellt Caritas folgende Forderungen:

Gesundheitsausgaben dürfen kein Armutsrisiko sein

Gemäss Artikel 41 der Bundesverfassung setzen sich Bund und Kantone dafür ein, dass jede Person die für ihre Gesundheit notwendige Pflege erhält und jede Person an der Sozialen Sicherheit teilhat. Durch die steigenden Krankenkassenprämien und die ungenügende Prämienverbilligung müssen Menschen in prekären finanziellen Verhältnissen vermehrt entscheiden, ob sie auf Gesundheitsleistungen verzichten oder sich verschulden sollen. Caritas Schweiz fordert, dass die Kantone und der Bund dafür sorgen, dass der Zugang zum Gesundheitssystem für alle unabhängig von ihrem Einkommen gewährleistet ist und die Gesundheitskosten kein Armutsrisiko sind.

Kantone brauchen klare Ziele bei der Prämienverbilligung

Die Kantone müssen sich bei der Prämienverbilligung am Bedarf von Haushalten mit tiefem Einkommen orientieren. Betroffene dürfen nicht der Willkür der jährlichen Budgetdebatten ausgesetzt sein. Die Prämienverbilligung ist für sie zentral, um finanziell über die Runden zu kommen. Caritas Schweiz fordert daher, dass die Belastung eines Haushalts durch die Krankenkassenprämien höchstens das Niveau eines Monatslohns erreichen darf. Bund und Kantone sollen diesbezüglich gesetzliche Maximalbelastungen bestimmen. Diese quantitativen Ziele sollen zudem in den kantonalen Gesetzen verankert werden. Dies gibt den Menschen in schwierigen finanziellen Verhältnissen Planungssicherheit.

Caritas Schweiz begrüsst eine differenzierte Verbilligung der Krankenkassenprämien. Dabei richtet sich die Prämienbelastung nach dem Einkommen der Haushalte. Geringverdienende müssen von den Kosten der Krankenkassenprämien weitgehend entlastet werden, bei Menschen an der Armutsgrenze soll die ganze Prämie übernommen werden.

Die Prämienverbilligung muss automatisch ausgerichtet werden

Administrative Hürden erschweren in vielen Kantonen den Zugang zur Prämienverbilligung. Anspruchsberechtigte werden nicht über ihren Anspruch informiert, können diesen nur online geltend machen oder müssen sich an sehr restriktive Fristen halten. Für die Caritas Schweiz ist klar: Die Prämienverbilligung ist da, um Menschen in prekären Situationen möglichst rasch zu entlasten. Entsprechend sollen die Kantone den Anspruchsberechtigten die Prämienverbilligung automatisch ausbezahlen, wie dies bereits einige Kantone vor-machen.

März 2021

Autor: Martin Jucker, Bereich Grundlagen
E-Mail mjucker@caritas.ch, Tel. 041 419 23 37

Dieses Positionspapier steht unter www.caritas.ch/positionspapiere zum Download bereit.



Das Richtige tun
Agir, tout simplement
Fare la cosa giusta

Caritas Schweiz

Adligenswilerstrasse 15
Postfach
CH-6002 Luzern

Telefon: +41 41 419 22 22
Telefax: +41 41 419 24 24
E-Mail: info@caritas.ch

Internet: www.caritas.ch
Postkonto: 60-7000-4
IBAN: CH69 0900 0000 6000 7000 4

Qualitätsmanagementsystem
ISO 9001, Reg.-Nr. 14075
NPO-Label, Reg.-Nr. 22116