

Zusammenfassung der Master-Thesis von
Manuela Weichelt-Picard

Public Health und individuelle Prämienverbilligung im Kanton Graubünden – Kriterien für die Vergabe der Durchführung

Die Arbeit zeigt auf, welche qualitativen und insbesondere Public Health relevanten Kriterien neben den finanziellen Kriterien für die Vergabe von einer Dienstleistung wie der IPV formuliert werden können. Der theoretische Teil der Arbeit zeigt das Grundanliegen des KVG mit der Verstärkung der Solidarität, der Kosteneindämmung und der Ausweitung des Leistungskataloges auf. Ein Instrument der Solidarität ist die IPV, die von Bund und Kanton finanziert wird. Das KVG erlebte seit in Kraft Treten im Jahre 1996 mehrere Revisionen. Eine der Revisionen hatte zum Ziel, die ursprünglich angestrebte Solidarität im Bereich der IPV zu verbessern. Die letzte KVG-Revision wurde aufgrund der Bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz, der EG und ihren Mitgliedstaaten nötig. Weitere Revisionsbestrebungen im Bereich der IPV sind geprägt vom Anliegen, im Gesetz ein Sozialziel fest zu halten. Diese Stossrichtung wurde auch beim NFA aufgenommen. Im Kanton Graubünden hat das Volk ein im Gesetz festgehaltenes Sozialziel angenommen und wird dieses ab dem Jahr 2003 in Kraft setzen.

Die Public Health Relevanz der IPV ist naturgegeben. Die obligatorische Krankenpflegeversicherung ist für den Zugang zur Gesundheitsversorgung wichtig. Die IPV ist ein Mittel, um Personen in bescheidenen finanziellen Verhältnissen zu unterstützen. Die ökonomischen Ressourcen bestimmen das gesundheitsrelevante Verhalten nachhaltig.

Die Prämienbelastung ist je nach Kanton unterschiedlich, aber von Jahr zu Jahr steigend. Der Ausschöpfungsgrad der Bundesmittel für die IPV variiert ebenfalls je nach Kanton und wird von der Mehrheit der Kantone nicht voll ausgeschöpft. Die Prämienverbilligungssysteme sind so zahlreich entwickelt worden, wie es Kantone

gibt, was eine Vergleichbarkeit erschwert. Die Verfügbarkeit von Daten wurde vor allem in der Vergangenheit bemängelt.

Neuere Studien verglichen die Kantone sowohl bezüglich der sozialpolitischen Wirksamkeit als auch bezüglich des Vollzugs. Dabei wurde festgehalten, dass kein systematischer Zusammenhang zwischen der Ausschöpfungsquote und der sozialpolitischen Wirksamkeit der IPV besteht. Die den Haushalten verbleibenden Selbstbehalte sind primär von der Höhe der kantonalen Durchschnittsprämien abhängig. Die kantonalen Prämienunterschiede sind dabei sehr gross. Ausgewählte Haushaltsbeispiele zeigen auf, dass sich die sozialpolitische Wirksamkeit der IPV in den meisten Fällen verschlechtert hat.

Für den Vollzug wurde den Kantonen unter anderem empfohlen, die Zusammenarbeit mit den Krankenversicherern im Informationsbereich zu intensivieren, ein Antragsystem mit individueller Benachrichtigung auf Grund der Steuerdaten einzuführen, auf die Festlegung von Eingabeterminen zu verzichten, die IPV über die Versicherer auszuzahlen und eine Vereinheitlichung der administrativen Abläufe in den Kantonen durch den Bund voranzutreiben.

Im Kanton Graubünden stiegen die kantonalen Durchschnittsprämien für Erwachsene seit Einführung des KVG um 62% von 1'416.-- Franken (1996) auf 2'292.-- Franken (2002) im Jahr. Die Haushaltsbelastung für ausgewählte Beispiele stieg in diesem Zeitraum im Kanton Graubünden trotz Prämienverbilligung zwischen 68% und 85%.

Die meisten Kantone beauftragten die AHV-Ausgleichskasse beziehungsweise die Sozialversicherungsanstalt mit der Durchführung der Prämienverbilligung. Knapp ein Drittel der Kantone führt die IPV selbst durch. Die Durchführungskosten variieren je nach Kanton stark. Ein flexibles System, das auf die individuellen finanziellen und familiären Verhältnisse der einzelnen gesuchstellenden Personen eingeht, erhöht die Durchführungskosten. Der Zugang zu den nötigen Daten und die EDV-Vernetzung zwischen der Durchführungsstelle und den mitinvolvierten Stellen sind dabei entscheidend.

Würde die IPV-Durchführung nach GATT/WTO ausgeschrieben, könnte das zweiphasige selektive Verfahren gewählt werden. In einer ersten Phase wird die Eignung der Anbieterinnen und Anbieter anhand von vorgängig bekannten Eignungskriterien bewertet. Unter Beachtung des Preis-Leistungsverhältnisses ist der Auftrag in einer zweiten Phase nach dem Kriterium des niedrigsten Preises zu vergeben, sofern keine Zuschlagskriterien definiert und vorgängig bekannt gemacht wurden.

Um die Akzeptanz einer öffentlichen Ausschreibung zu prüfen und um Kriterien für die Vergabe zu definieren, wurden acht problemzentrierte Interviews mit offenen halbstrukturierten Fragen durchgeführt. Befragt wurden Exponentinnen und Exponenten des Grossen Rates und der Regierung sowie Vertreterinnen und Vertreter von einem Sozialamt, einer Durchführungsstelle und aus dem Submissionswesen.

Die IPV wird als wichtiges Instrument zur Korrektur der Kopfprämien bei der Krankenversicherung gesehen. Die heutige Durchführungspraxis der IPV wird eher negativ beurteilt. Kritik wurde vor allem am Durchführungsprozess und am Ergebnis geäussert. Der Durchführungsprozess wird als kompliziert betrachtet und teilweise noch mit einem Bittgang-Charakter wahrgenommen. Die finanzielle Entlastung der Haushalte wird positiv beurteilt. Allerdings wurden Zweifel geäussert, ob die beabsichtigte Zielgruppe tatsächlich erreicht wird. Bezüglich der Durchführungsstelle wird die grundsätzliche Frage aufgeworfen, ob Sozialversicherungsanstalten generell die richtigen Durchführungsstellen seien. Diese Frage ist eng an die Grundsatfrage gekoppelt, ob die IPV im Bereich der Sozialversicherungen oder der Sozialhilfe anzusiedeln sind.

Die Verwaltungskosten, die fehlenden Kostenvergleiche, die mangelnde Effizienz, eine gewisse Unflexibilität und mangelnde Innovation wurden negativ erwähnt. Der Wunsch wird geäussert, das IPV-System zu vereinfachen und einen Leistungsauftrag zu erstellen. Als Auftrag sollen nicht mehr nur die einzelnen Gesetzesartikel dienen, die den Kanton im Wesentlichen dazu verpflichten, den angefallenen Verwaltungsaufwand zu zahlen. Mit einem Leistungsauftrag soll der Kanton die Kosten auch mitsteuern können. Die IPV soll möglichst gesamtschweizerisch über die

Krankenversicherer ausbezahlt werden. Eine volle Ausschöpfung der Bundesgelder wird sowohl aus sozial-, als auch aus finanzpolitischen Überlegungen gefordert. Die Ausgestaltung soll für den Kanton möglichst kostenneutral ausfallen. Bezüglich der Durchführungskosten wird Kostentransparenz gefordert.

Es werden hohe Anforderungen an das Personal sowie die Organisations- und Infrastruktur gestellt. Kundinnen- und Kundenfreundlichkeit wird postuliert. Eine gute Kommunikationskultur, belastbare Mitarbeitende sowie Entscheidungs- und Sozialkompetenz werden als weitere Kriterien genannt. Die Eignung soll primär am professionellen Ablauf der Organisation gemessen werden.

Die Mehrheit der interviewten Personen stand einer öffentlichen Ausschreibung skeptisch bis negativ gegenüber. Aufgrund der schlechten Akzeptanz und der Forderung nach einer Leistungsvereinbarung flossen die Ergebnisse aus dem theoretischen und dem empirischen Teil in einen Entwurf zu einer Leistungsvereinbarung ein. Dabei wurden sowohl die Leistungen, die geforderte Qualität, die Entschädigung als auch die Sanktionen klar definiert.