

corinne.erne@bag.admin.ch

Bundesamt für Gesundheit
Direktionsbereich Kranken- und
Unfallversicherung
Abteilung Versicherungsaufsicht
Hessstrasse 27E
3000 Bern

28. Mai 2013

Volksinitiative «Für eine öffentliche Krankenkasse» und indirekter Gegenvorschlag

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dem Schreiben vom 27. Februar 2013 hat uns Bundesrat Alain Berset eingeladen, Stellung zur Volksinitiative «Für eine öffentliche Krankenkasse» und zum indirekten Gegenvorschlag (Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung; KVG) zu beziehen. Für diese Gelegenheit der Meinungsäusserung danken wir Ihnen. economiesuisse nimmt aus einer gesamtwirtschaftlichen Sicht Stellung. Wir vertreten über 100 Branchenverbände, 20 kantonale Handelskammern sowie etliche grosse Einzelunternehmen.

Zusammenfassung

economiesuisse lehnt den indirekten Gegenvorschlag in seiner Gesamtheit ab.

- 1) Die Wirtschaft befürwortet einen gezielten Ausbau des Risikoausgleichs. Die Verknüpfung des Risikoausgleichs mit einem Gegenvorschlag ist unnötig. Eine solche Verbindung mit anderen politischen Anliegen ist in der Vergangenheit bereits gescheitert (Managed Care-Vorlage). Deshalb sollen die im Parlament hängigen Vorlagen nicht mit dem Gegenvorschlag verzögert werden.
- 2) Die «Rückversicherung für sehr hohe Kosten» ist in erster Linie ein Kostenpool und führt zu einer Umverteilung von Behandlungskosten vom Krankenversicherer auf die Allgemeinheit. Mit einer echten Rückversicherung hat dieses Konstrukt wenig zu tun, weil der Versicherer für diese «Rückversicherung» keine Prämien bezahlen muss. Der Pool reduziert jedoch die Anreize für effiziente Versicherungs- und Versorgungsmodelle substantiell, indem genau jene Fälle vergemeinschaftet werden, bei denen sich ein gutes Fallmanagement rechnen würde. Die Solidarität zwischen den Versicherten wird dadurch strapaziert anstatt gestärkt. Der Beitrag zur Eindämmung der Risikoselektion ist hingegen gering und steht vor allem in keinem Verhältnis zur Verschlechterung der Wettbewerbssituation. Denn im Bereich der gepoolten Kosten würde man faktisch eine Einheitskasse schaffen.

- 3) Die Trennung von Grund- und Zusatzversicherung in juristisch separate Einheiten ist in der Praxis weitgehend vollzogen. Die Errichtung von «Informationsbarrieren» zwischen Grund- und Zusatzversicherungen derselben Gruppe ist unnötig, erschwert die Nutzung von Synergien und führt zu höheren Verwaltungskosten. Missachtet ein Krankenversicherer den Datenschutz, bestehen bereits heute hinreichend klare und griffige gesetzliche Instrumente zu dessen Durchsetzung. Die bestehende Lösung erlaubt ferner den Versicherten eine Wahlmöglichkeit: Sie können Grund- und Zusatzversicherung bei der gleichen Versicherung abschliessen oder zwei institutionell getrennte Einheiten wählen. Diese Wahl würde mit dem Gegenvorschlag aus dem System verbannt. Ferner nimmt der Bundesrat mit diesem Vorschlag ein Anliegen einer gescheiterten Volksinitiative auf, was staatspolitisch problematisch ist.

economiesuisse fordert den Bundesrat auf, das heutige, bewährte System nicht zu gefährden und der Volksinitiative keinen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Die Initiative sollte zügig an die Urne gebracht werden.

1 Einleitung

Mit den Leistungen ihres Gesundheitssystems sind die Schweizerinnen und Schweizer insgesamt sehr zufrieden. Dies zeigte auch die Abstimmung zur Einheitskasse im Jahr 2007, die vom Volk mit über 70 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt wurde. Sorgen bereitet den Versicherten allenfalls der jährliche Anstieg der Kosten und damit auch der Prämien für die Grundversicherung. Die Urheber der «Initiative für eine öffentliche Krankenkasse» wollen dieses Problem mit einem staatlichen Monopol lösen: Ein einziger Anbieter pro Kanton soll an die Stelle der heutigen Vielfalt treten. Davon versprechen sich die Initianten hohe Einsparungen, insbesondere bei den Verwaltungskosten. Dies ist aber utopisch, denn zur Deckung ihrer eigenen Kosten benötigen die Schweizer Krankenversicherer lediglich 5.4 Prozent der Prämiegelder. Dieser Anteil ist in den vergangenen Jahren sogar gesunken: 1996 lag er noch bei 8.1 Prozent.

Im Bestreben, ihren Kunden guten Service zu möglichst günstigen Konditionen zu bieten, haben die Versicherer selbst ein Interesse an tiefen Kosten. Die medizinischen Rechnungen werden von ihnen entsprechend kontrolliert. Das führt zu Einsparungen, die den Prämienzahlenden zu Gute kommen. Für eine Einheitskasse besteht dieser Anreiz nicht. Unabhängig davon, ob ihr Service nachlässt oder ihre Kostenbasis steigt – ihre Kunden können nicht zur Konkurrenz wechseln, weil es eine solche gar nicht mehr gibt. Aus Sicht der Versicherten ist dieser Verlust der Wahlfreiheit höchst unbefriedigend. Aber auch die Leistungserbringer haben nur noch einen Ansprechpartner bei den Tarifverhandlungen. Gibt es keine Einigung, dann entspricht diese einem faktischen Berufsverbot in der Grundversicherung. Die Wirtschaft spricht sich deshalb strikt gegen die Volksinitiative aus.

Der Bundesrat lehnt die Volksinitiative zwar ebenfalls ab, zeigt aber mit dem vorliegenden Gegenvorschlag Verständnis für die Anliegen der Initianten. Insbesondere ortet er Fehlanreize im System. Namentlich der Risikoselektion möchte der Bundesrat mit vermehrter Transparenz begegnen. Dafür schlägt er erstens eine Art Rückversicherung vor, welche die Solidarität zwischen den Krankenversicherern verstärken soll. Zweitens will er mit dem gleichen Ziel den Risikoausgleich verfeinern. Und drittens möchte er die Trennung von Grund- und Zusatzversicherung verstärken, um einen hypothetischen Missbrauch bei den Versicherern zu verhindern.

Die Risikoselektion erachtet economiesuisse nicht als derart gewichtiges Problem, als dass es mit drei Instrumenten zugleich bekämpft werden muss. Der heutige Risikoausgleich erschwert die Risiko-

selektion in genügendem Masse. Die zusätzliche Verfeinerung des Risikoausgleichs ist aus Sicht der Wirtschaft dennoch erwünscht, weil sie den Leistungswettbewerb verbessern würde. Genau das Gegenteil bewirkt die vorgeschlagene «Rückversicherung», die einem Hochkostenpool entspricht. Diese hemmt den Leistungswettbewerb, weil sich damit die Kosten auf alle Versicherer verteilen. Die zusätzliche Trennung von Grund- und Zusatzversicherung ist unnötig, da die Versicherten bereits heute die beiden Versicherungen bei zwei verschiedenen Anbietern abschliessen können.

economiesuisse lehnt deshalb den Gegenvorschlag in seiner Gesamtheit ab.

2 Rückversicherung für sehr hohe Kosten und Verfeinerung des Risikoausgleichs

Kosten ab einem gewissen Schwellenwert (CHF 16'000 oder CHF 32'000) sollen gemäss Vorschlag des Bundesrats von einer sogenannten Rückversicherung getragen werden. Beim Selbstbehalt der Krankenversicherung sind 20 Prozent der Kosten vorgesehen. Der Bundesrat beabsichtigt damit erstens eine Angleichung der Prämien der verschiedenen Versicherer, zweitens will er den Anreiz zur Risikoselektion reduzieren. Zudem stünden die Verfeinerung des Risikoausgleichs und die geplante Rückversicherung in enger Beziehung zueinander: «Das optimale Zusammenspiel der beiden Elemente unterbindet die Risikoselektion am wirkungsvollsten und lässt den Wettbewerb unter den Versicherern weiterhin spielen», schreibt der Bundesrat.

Aus Sicht der Wirtschaft handelt es sich bei diesem Vorschlag nicht um eine Rückversicherung, sondern um einen Kostenpool. Mit einer echten Rückversicherung hat dieses Konstrukt wenig zu tun, weil sich die Schadenshöhe mit Ausnahme des Selbstbehaltes nicht auf den Versicherer auswirkt. Es gibt nämlich keine Rückversicherungsprämie, die je nach Schadensfall variieren könnte. Der Versicherer erhält diese Versicherung gratis. Die «Rückversicherung für sehr hohe Kosten» führt zu einer Umverteilung von Behandlungskosten vom Krankenversicherer auf die Allgemeinheit. Es werden genau jene Fälle vergemeinschaftet, bei denen sich ein gutes Fallmanagement rechnen würde. Der Pool reduziert deshalb die Anreize für effiziente Versicherungs- und Versorgungsmodelle substantiell. Die Kostenschere zwischen den Versicherten würde dadurch noch weiter geöffnet. Dies strapaziert die Solidarität zwischen den Versicherten. In den Vernehmlassungsunterlagen spricht der Bundesrat hingegen von einer Stärkung der Solidarität. Dies können wir nicht nachvollziehen.

Der erhoffte Beitrag dieses Hochkostenpools zur Eindämmung der Risikoselektion ist klein und steht in keinem Verhältnis zur Verschlechterung der Wettbewerbssituation. Die geplante «Rückversicherung» entspricht einer Einheitskasse für kostenintensive Patienten. Der Leistungswettbewerb um gute Versorgung und gutes Kostenmanagement wird massiv geschwächt. Die Versicherer könnten der Allgemeinheit ausgerechnet die Kosten für teure Patienten übertragen. Es lohnt sich für sie nicht mehr, eine optimale Behandlung zum besten Preis anzubieten. Damit gefährdet der Vorschlag die positiven Auswirkungen eines verfeinerten Risikoausgleichs. «Das optimale Zusammenspiel» kann es aus unserer Sicht nicht geben. Ein effektiver Risikoausgleich kompensiert Risiken, keine Kosten. Er begünstigt den Leistungswettbewerb, so dass die Krankenversicherer eine möglichst gute und effiziente Behandlung für ihre kranken Versicherten gewährleisten.

Die Argumente gegen die geplante «Rückversicherung für sehr hohe Kosten» sind die gleichen wie bei der Initiative. Wer die Einheitskasse ablehnt, sollte sachgerecht auch gegen diese Teil-Einheitskasse sein.

3 Trennung von Grund- und Zusatzversicherung

Als drittes Element seines Gegenvorschlags sieht der Bundesrat eine strikte Trennung zwischen Grund- und Zusatzversicherungen vor. Er greift damit die Forderungen der Volksinitiative «Für Transparenz in der Krankenversicherung» vom 28. September 2010 auf. Diese ist allerdings im März 2012 aufgrund mangelnder Unterschriften bereits im Sammelstadium gescheitert (vgl.

<http://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis393.html>). Aus Sicht der Wirtschaft ist es staatspolitisch bedenklich, ein Anliegen zu reaktivieren, das nicht einmal 100'000 Personen oder 2 Prozent der Stimmberechtigten unterstützen wollten.

Rechtlich sind die beiden Versicherungsformen bereits heute klar getrennt und unterstehen einer unterschiedlichen Aufsicht. Auch ist der Datentransfer zwischen den beiden Versicherungen ohne Einwilligung des Kunden verboten. Missachtet ein Krankenversicherer den Datenschutz, bestehen hinreichend klare und griffige gesetzliche Instrumente zu dessen Durchsetzung. Kommen beide Versicherungen aus einer Hand, können dagegen organisatorische Synergien genutzt werden, was wiederum hilft, die Verwaltungskosten tief zu halten. Die Errichtung von «Informationsbarrieren» zwischen Grund- und Zusatzversicherungen derselben Gruppe ist nicht nur unnötig, sondern auch kostspielig.

Dennoch haben einige Versicherte den berechtigten Wunsch, die Grund- und Zusatzversicherungen von zwei getrennten Organisationen zu beziehen. Dies ist im aktuellen System problemlos möglich. Diese Wahlfreiheit zeigt, dass heute viele Versicherte mit der institutionellen Einheit von Grund- und Zusatzversicherung zufrieden sind. Sie profitieren in diesem Fall von Synergien wie beispielsweise der vereinfachten Administration. Der heutige Zustand bildet die Präferenzen der Versicherten ab und entspricht deshalb ihren Bedürfnissen.

Es ist unklar, weshalb der Bundesrat diese funktionierende Wahlfreiheit aus dem System verbannen will. Mit der neuen Regelung verbessert man die Situation keiner einzigen Person. Jene, die Grund- und Zusatzversicherung bei zwei verschiedenen Anbietern bevorzugen, können dies schon heute verwirklichen; aber jene, die eine Versicherungslösung bei einem einzigen Anbieter anstreben, müssen neu auf die Vorteile dieser Variante verzichten. Die Situation ersterer kann man mit der Reform nicht verbessern und die Situation der letzteren verschlechtert man. Ökonomisch betrachtet stellt dies eine Pareto-Verschlechterung dar.

4 Fazit

economiesuisse ist überzeugt, dass sowohl Initiative als auch Gegenvorschlag für die Schweiz schlechte Lösungen sind. Das heutige, bewährte System darf nicht gefährdet werden. Mit gezielten, sachgerechten Reformen, beispielweise mit der im Parlament diskutierten Verfeinerung des Risikoausgleichs, kann der Leistungswettbewerb gezielt gestärkt werden. Dafür braucht es keinen Gegenvorschlag.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Dr. Pascal Gentinetta
Vorsitzender der Geschäftsleitung

Dr. Fridolin Marty
Stv. Leiter allgemeine Wirtschaftspolitik