

Bundesamt für Gesundheit (BAG)
Direktionsbereich Kranken- und
Unfallversicherung
3003 Bern

29. September 2011

Vernehmlassungsverfahren zur Korrektur der zwischen 1996 und 2011 bezahlten Prämien

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Schreiben vom 22. Juni 2011 hat uns Herr Bundesrat Didier Burkhalter eingeladen, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur „Korrektur der zwischen 1996 und 2011 bezahlten Prämien“ eine Stellungnahme einzureichen. Wir danken für die Möglichkeit zur Meinungsäusserung, die wir gerne wahrnehmen.

economiesuisse beurteilt gesundheitspolitische Projekte insbesondere nach ordnungs- und wettbewerbspolitischen Kriterien. Deshalb ist es uns ein Anliegen, Ihnen unsere starken Bedenken gegen die vorliegende Gesetzesrevision mitzuteilen. Wir beschränken uns im Folgenden auf die grundsätzlichen Aspekte der Revision.

Die Wirtschaft lehnt die vorliegende Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung zur Korrektur der zwischen 1996 und 2011 bezahlten Prämien (Art. 106 KVG) entschieden ab. Die Vorlage verstösst gegen das aktuelle Krankenversicherungsgesetz und ignoriert weitgehend den Wettbewerb zwischen Krankenversicherern. Der Gesetzgeber beabsichtigt, mit einem ordnungspolitischen Sündenfall, allfällige Regulationsfehler der Vergangenheit zu korrigieren.

a) Ordnungspolitischer Sündenfall

Nach 15 Jahren Krankenversicherungsgesetz (KVG) führt der Bund mit der vorliegenden Revision eine neue Dimension bei der Regulierung der Reserven ein. Bisher galt der Krankenversicherer mit seiner Anzahl Versicherten als Bezugsgrösse für die Beurteilung der Reserven. Neu wird das Instrument der kantonalen, kalkulatorischen Reserven eingeführt. Damit stellt das Bundesamt seine bisherige Politik bezüglich den Reserven auf den Kopf. Genehmigte und erhobene Prämien werden nachträglich korrigiert. Dies bedeutet ein Vertrauensverlust des Bundes gegenüber den Versicherern. Die Versicherer ihrerseits erleiden durch die vorgesehene Umverteilung einen Verlust der Glaubwürdigkeit gegenüber ihren Versicherten. Dieser starke Eingriff in bereits genehmigten und erhobenen Prämien ist

unverhältnismässig, da seine Grundlagen alles andere als eindeutig ist. Aus diesen Gründen stellt er als einen ordnungspolitischen Sündenfall dar.

b) Fragwürdige Grundlagen

Die kantonalen, kalkulatorischen Reserven sind ein künstliches Konstrukt, das auf einigen zweifelhaften Annahmen beruhen. Bei den Krankenversicherern handelt es sich nicht um kantonale Kostenstellen, sondern um Marktteilnehmer in einer Wettbewerbssituation. In jeder Prämienregion sind die Prämienhöhe, das Versicherungskollektiv, die Marktanteile der Versicherer und deren alternativen Versicherungsmodelle (inkl. Wahlfranchisen) als auch die Wettbewerbsintensität unterschiedlich. Es handelt sich zudem um dynamische Grössen, die sich im Zeitablauf verändern. Die Marktergebnisse in den Prämienregionen sind daher das Resultat eines Wettbewerbsprozesses. Bevor eine allfällige Gesetzesänderung in Betracht gezogen wird, müsste zunächst eine saubere Analyse dieser Ausgangslage vorgenommen werden. Unseres Erachtens fehlt aber genau dies: Die vom Bundesamt zur Verfügung gestellten Informationen sind als Grundlagen unzureichend und können keine zwingende Handlungsnotwendigkeit aufzeigen.

Das Konstrukt von kantonalen Reservequoten überzeugt auch konzeptionell nicht: Kantonale Reservesätze weisen eine höhere Volatilität auf, weil die Versichertenzahlen pro Kanton für einige Versicherer sehr klein sind. Überdies haben grosse Kantone mehrere Prämienregionen, was zusätzlich gegen kantonale Sichtweise bei den Reserven spricht. Mit der neuen, kantonalen Dimension werden die bisherigen Reservequoten somit versicherungstechnisch geschwächt.

c) Unsachgemässe Korrektur

Der vorgeschlagene Korrekturmechanismus über die VOC/CO₂-Lenkungsabgabe ist unsachgemäss, weil mit einer systemfremden Lenkungsabgabe eine Umverteilung in der Grundversicherung vorgenommen wird.

Im Krankenversicherungsgesetz, sowie in der aktuellen Prämiengenehmigung bestehen bereits jetzt unzählige Umverteilungswirkungen: Beispielsweise geniessen Jugendliche einen Prämienrabatt und bezahlen daher eine „zu tiefe“ Prämie, wohingegen die Versicherten mit Wahlfranchisen wegen des eingeschränkten Rabatts eine „zu hohe“ Prämien bezahlen müssen. Diese und weitere Einschränkungen bei der Prämienfestsetzung haben Auswirkungen auf den Versicherungserfolg in einer spezifischen Prämienregion. Das Ausmass hängt von den entsprechenden Marktanteilen ab. Die vorliegende Gesetzesänderung will nun in diesem verworrenen Umverteilungssystem eine neue Umverteilung durchführen. Die vorgeschlagene Umverteilungseinheit „Kanton“ hat keine eindeutige Basis und ist deshalb willkürlich. Sie führt zu einer Ungleichbehandlung der Versicherten.

d) Mögliches Versagen der Aufsicht

Falls die Reservesituation in den einzelnen Kantonen nicht nur auf Grund der verschiedenen Wettbewerbssituationen entstanden ist, dann hat der Bund bei seiner Prämiengenehmigungspraxis keine gute Arbeit geleistet. Doch selbst wenn dies der Fall wäre, sollte man die Regulationsfehler der Vergangenheit nicht mit einer solchen Umverteilungsmassnahme korrigieren. Ohne eingehende Analyse der diversen Effekten auf die Reserven besteht nämlich die Gefahr von erneuten, unerwünschten Ungleichgewichten. Darüber hinaus riskiert man mit einem solchen Vorgehen einen nachhaltigen Vertrauensverlust der Akteure.

e) Fazit

Die Wirtschaft lehnt die Änderung von Art. 106 KVG aus ordnungs- und wettbewerbspolitischer Sicht entschieden ab und verlangt vom Bundesamt eine eingehende Analyse der Ursachen von unterschiedlichen Reserven zwischen den Regionen. Erst danach soll allenfalls an Stelle eines neuen Umverteilungsmechanismus das Prämien genehmigungsverfahren angepasst werden. Nur auf diese Weise können allfällige Ungleichgewichte nachhaltig ausgeglichen werden.

Wir bedanken uns für Ihre Kenntnisnahme und stehen Ihnen für Fragen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Prof. Dr. Rudolf Minsch
Chefökonom, Mitglied der Geschäftsleitung

Dr. Fridolin Marty
Stv. Leiter allgemeine Wirtschaftspolitik