

Versand per E-Mail

Bundesamt für Gesundheit
Frau Anne Lévy, Direktorin
Aufsicht-Krankenversicherung@bag.admin.ch
gever@bag.admin.ch

8-6-4 / KB

Bern, 26. November 2020

Stellungnahme der GDK zur Änderung der KVAV – Freiwilliger Abbau von Reserven und Ausgleich von zu hohen Prämieinnahmen

Sehr geehrte Frau Lévy
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Vorstand der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) hat die oben aufgeführte Vorlage zur Änderung der Krankenversicherungsaufsichtsverordnung (KVAV) sowie die Ausführungen im Kommentar an seiner Sitzung vom 26. November 2020 beraten und nimmt dazu gerne wie folgt Stellung.

Allgemeine Bemerkungen

Infolge des im Krankenversicherungsaufsichtsgesetz (KVG) geltenden Bedarfsdeckungsverfahrens (Art. 12), das bestimmt, dass die laufenden Ausgaben grundsätzlich durch die laufenden Einnahmen zu decken sind, ist die Anhäufung von übermässigen Reserven nicht im Sinn und Zweck der sozialen Krankenversicherung. Dennoch verharren die Reserven der meisten Krankenversicherer seit einigen Jahren auf einem sehr hohen Niveau. Mit 202 % ist die durchschnittliche Solvenzquote per 1.1.2020 mit dem Vorjahreswert vergleichbar. Zwischen 2016 und 2019 flossen insgesamt 4 Milliarden Franken in die Reserven der Versicherer. Das heisst, dass die Versicherten in vielen Kantonen im Vergleich mit der reinen Kostenentwicklung zu hohe Prämien bezahlen. Die GDK stellt ernüchtert fest, dass das 2016 in Kraft getretene KVG und die entsprechende Verordnung die Erwartungen in Bezug auf eine wirksame Aufsichtstätigkeit im Bereich des KVG und die Gewährleistung der Grundprinzipien der sozialen Krankenversicherung nicht erfüllt haben. Die GDK begrüsst zwar die Stossrichtung der hier vorgeschlagenen Teilrevision der KVAV. Sie geht allerdings davon aus, dass eine Änderung auf der reinen Verordnungsebene nicht ausreichen wird, um das Gleichgewicht zwischen Kosten und Prämien nachhaltig wiederherzustellen und das Niveau der Reserven zu senken.

Handlungsbedarf unbestritten

Im Hintergrund der anhaltend hohen Reserven stehen häufig Fehleinschätzungen der Versicherer zu den erwarteten Leistungen und Erträgen. Die dadurch verhältnismässig zu hohen Prämien haben direkte Konsequenzen für die Kantonshaushalte und die Steuerzahlenden. Denn die resultierenden Einnahmenschüsse und der Reserveaufbau der Versicherer werden durch die kantonalen Beiträge zur individuellen Prämienverbilligung sowie zum Teil durch weitere Beiträge (bspw. im Falle einer Plafonierung der

Prämienlast pro Haushalt wie im Kanton Waadt) zumindest temporär mitfinanziert. Umso wichtiger ist, dass die Versicherer zu viel eingenommene Prämien systematisch und regelmässig (bzw. zeitnah) an die Versicherten rückerstatten, und zwar in jedem Kanton jeweils im Verhältnis zum dort entstandenen Einnahmenüberschuss. Gleichzeitig erwarten die Kantone, dass die Versicherer jenen Teil ihrer Reserven, welcher zur längerfristigen Gewährleistung der Deckung der Mindestreserven nicht nötig ist, konsequent abbauen, und zwar primär indem sie die Prämien für das Folgejahr knapp kalkulieren.

Klarsicht statt Blindflug

Die vorgeschlagene Neuregelung setzt zwar gewisse Anreize für einen stärkeren Reserveabbau und eine systematische Rückerstattung überschüssiger Prämieinnahmen, was die GDK voll und ganz unterstützt. Es fehlen jedoch sowohl im Erlassentwurf als auch im Kommentar klare Zielsetzungen in Bezug auf eine schweizweit anzustrebende durchschnittliche Solvenzquote der Versicherer, wodurch es auch nicht möglich sein wird, die Verordnungsänderung auf ihre Zielerreichung hin zu prüfen und allenfalls weitergehende Korrekturmassnahmen auf Verordnungs- oder auf Gesetzesebene daraus abzuleiten. Die Festlegung von konkreten Zielen sowie ein Vollzugsmonitoring und eine anschliessende Wirkungsanalyse wären aus Sicht der GDK angebracht.

Anreize genügen nicht

Gerade weil der Abbau der Reserven und der Prämienausgleich weiterhin auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruht, bezweifelt die GDK, dass eine Präzisierung der Verordnung und die Erleichterung der Voraussetzungen für die knappe Prämienkalkulation genügen, um die Versicherer zum regelmässigen Ausgleich von zu hohen Prämieinnahmen bzw. zum konsequenten Abbau von übermässigen Reserven zu bewegen. Die Aufsichtsbehörde macht zwar offenbar bereits heute regelmässig Gebrauch von ihrer gesetzlichen Kompetenz, die Genehmigung des Prämientarifs zu verweigern, wenn dieser Prämien vorsieht, welche unangemessen hoch über den Kosten liegen oder zu übermässigen Reserven führen (Art. 16 Abs. 4 KVAG). Die Wirkung dieser Massnahme hat sich aber in den genehmigten Prämien verschiedener Kantone in den letzten Jahren kaum niedergeschlagen. Auch wenn die Solvenzquoten pro Versicherer über die Jahre eine gewisse Volatilität zeigen, sind die Reserven im gesamtschweizerischen Durchschnitt immer noch mehr als zweimal so hoch wie es für eine sichere und langfristige Deckung der Mindesthöhe der Reserven im Sinne von Art. 25 Abs. 5 KVAV notwendig wäre. Zusätzlich wurden vom BAG für das Geschäftsjahr 2019 Ausgleichszahlungen in der Höhe von 183 Millionen Franken bewilligt. Der Aufwärtstrend bei Prämien und Reserven machte sich bereits in früheren Jahren bemerkbar, weshalb der Kanton Tessin im Januar 2020 drei Standesinitiativen [[20.300](#); [20.301](#); [20.302](#)] zur Änderung des KVAG im Bundesparlament eingereicht hat. In diesen wird sowohl für den Abbau der Reserven bis auf den Schwellenwert von 150 % als auch für die Rückerstattung von zu hohen Prämieinnahmen die Einführung eines obligatorischen Prämienausgleichs gefordert. Zudem sollen die Kantone mehr Mitspracherecht bei den vorgesehenen Prämientarifen erhalten. Weitere Standesinitiativen mit gleichem Wortlaut folgten dieses Jahr aus den Kantonen Genf, Waadt und Freiburg. Der Vorstand der GDK unterstützt die grundsätzliche Stossrichtung dieser Standesinitiativen und fordert in der Schlussfolgerung auch Anpassungen auf Gesetzesstufe.

Knappe Kalkulation anspruchsvoll und zu wenig verbindlich

Es ist auch fraglich, bei wie vielen Versicherern die knappe Kalkulation der Prämien spontan gelingen wird. Der Abbauplan muss dies zwar gemäss nArt. 26 Abs. 3 KVAV zwingend vorsehen. In nAbs. 4 wird jedoch eingeräumt, dass die knappe Kalkulation möglicherweise nicht immer zum gewünschten Resultat führt, d. h. auch der neue Prämientarif nicht genehmigungsfähig ist. Eine Kann-Regelung für solche Fälle, wie es im zweiten Teilsatz von nAbs. 4 vorgesehen ist, geht aus Sicht der GDK zu wenig weit. Ohnehin muss die Aufsichtsbehörde auf der Grundlage des Art. 16 Abs. 5 KVAG Massnahmen verfügen, wenn sie den Prämientarif nicht genehmigt. Da eines der Mittel zum Reserveabbau die Ausrichtung ei-

nes Ausgleichsbetrages ist, wie dies vom Gesetzgeber bei der Einführung des KVAG explizit als Korrekturmechanismus bei überhöhten Reserven vorgesehen wurde, könnte das BAG mithin eine solche Massnahme im genannten Fall auch zwingend gegenüber dem jeweiligen Versicherer anordnen (vgl. [Botenschaft 12.027](#) vom 15. Februar 2012, S. 1951 und 1966f.).

Die knappe Berechnung der Prämien stellt höhere Anforderungen nicht nur an die Versicherer, sondern auch an die Aufsichtsbehörde. Es handelt sich dabei um ein ungenaues Konzept ohne «Wirkungsgarantie», d. h. es wird erst im Nachhinein klar, ob die Prämien gegenüber den Kosten tatsächlich knapp kalkuliert waren. Die Ermittlung des «knapp kostendeckenden» Tarifs basiert auf hochgerechneten bzw. prognostizierten und somit diskutablen Daten. Ob die an sich wünschenswerte knappe Kalkulation bei der Prämien genehmigung konsequent durchführbar ist, erscheint deshalb zweifelhaft und lässt die Zielerreichung noch fraglicher werden.

Neue Definition schränkt Potenzial für Prämienausgleich ein

Schliesslich wird der Ausgleich von zu hohen Prämieinnahmen durch die Einführung einer neuen Definition in Art. 30a E-KVAV nicht erleichtert, sondern eher noch erschwert, weil damit die Interpretationsfreiheit der Versicherer in Bezug auf die Frage, wann die Prämieinnahmen deutlich über die kumulierten Kosten liegen, eingeschränkt wird. Wenn eine Präzisierung überhaupt nötig ist, so sollten die Versicherer das Verhältnis von Kosten und Prämieinnahmen über mehrere Jahre analysieren.

Fazit und Erwartungen der GDK an die Vorlage

Zusammenfassend ist die Verordnungsänderung im vorgeschlagenen Sinn aus Sicht der GDK unterstützenswert. Allerdings kann die Änderung auch bei einer lückenlosen Umsetzung nicht garantieren, dass die Versicherer übermässige Reserven innert nützlicher Frist abbauen bzw. zu viel eingenommene Prämien konsequent an die Versicherten zurückerstatten werden. Daher fordert die GDK:

- ergänzend zur aktuellen Vorlage eine Präzisierung des Begriffs «übermässige Reserven» in Art. 25 Abs. 5 KVAV, d. h. Einführung einer Obergrenze von 150 % der gesetzlich erforderlichen Mindesthöhe (wie sie auch in der Standesinitiative [20.301](#) «Für gerechte und angemessene Reserven» gefordert wird);
- eine Anpassung von Art. 31 KVAV zur Beurteilung der wirtschaftlichen Situation des Versicherers (Senkung des Schwellenwertes von 150 % auf 100 %);
- klare Zielformulierung für den Abbau übermässiger Reserven im Kommentar zum Art. 25 Abs. 5 KVAV;
- Vollzugsmonitoring des Verhaltens der Versicherer betreffend die knappe Kalkulation der Prämien und weiteren Massnahmen zum Reserveabbau sowie den Ausgleich von zu hohen Prämieinnahmen;
- umfassende Wirkungsanalyse unter der Leitfrage der Zielerreichung spätestens 4 Jahre nach dem Inkrafttreten der Vorlage – dies ist in den Übergangsbestimmungen zur KVAV festzuhalten;
- eine Revision der Rechtsgrundlagen auch auf Gesetzesstufe.

Bemerkungen und Anträge zu einzelnen Bestimmungen der KVAV

Art. 25 Höhe der Prämien

- Die GDK verlangt – über die aktuell vorgesehene Neuregelung hinaus – eine präzisere Definition der «übermässigen Reserven» in der KVAV mit der Einführung einer Obergrenze, welche auch als Zielformulierung in die vorgeschlagene Verordnungsänderung einfliesst und somit die Prüfung der Zielerreichung ermöglicht.

- Aus Sicht der GDK wäre es wünschenswert, wenn die Reserven der einzelnen Versicherer spätestens vier Jahre nach Inkrafttreten der Ordnungsänderung nur noch 150 % der gesetzlich erforderlichen Mindesthöhe entsprechen würden. Wir schlagen vor, dieses konkrete und messbare Ziel im Kommentar zu Art. 25 Abs. 5 KVAV festzuhalten.

Antrag der GDK zu Art. 25 Abs. 5 KVAV

«Reserven sind übermässig im Sinne von Artikel 16 Absatz 4 Buchstabe d KVAG, ~~wenn die Deckung der Mindesthöhe der Reserven des Versicherers auch bei tieferen Reserven langfristig gewährleistet ist. Für die Beurteilung stützt sich die Aufsichtsbehörde auf den Geschäftsplan und die Angaben nach Artikel 12 Absatz 3~~ wenn sie 150 % der Mindesthöhe der Reserven gemäss Art. 14 Abs. 2 KVAG und Art. 11 KVAV überschreiten.»

Art. 26 Freiwilliger Abbau von Reserven

- Art. 26 Abs. 3: Versicherte, die mit ihren Prämien zu einem Reserveaufbau beigetragen haben, sollen vom Abbau profitieren. Entsprechend kann das Verhältnis zwischen Prämien und erwarteten Kosten nicht im gesamten Tätigkeitsgebiet gleich sein. Das Verhältnis sollte sich auf den einzelnen Kanton beziehen.
- Art. 26 Abs. 4: Der erste Satz ist nicht präzise formuliert. Art. 16 Abs. 4 KVAG wird dann nicht eingehalten, wenn die Aufsichtsbehörde den Prämientarif auch bei Nichterfüllung der Kriterien a bis d genehmigt. Aus dem Kommentar geht hingegen klar hervor, dass Art. 26 Abs. 4 E-KVAV dem Versicherer vielmehr ermöglichen soll, einen Ausgleichsbetrag zu leisten, wenn er nach einer knappen Kalkulation seiner Prämien für das Folgejahr Prämientarife vorschlägt, welche die Bedingungen von Art. 16 Abs. 4 KVAG (insbesondere Bst. c und d) nicht erfüllen.

Die GDK ist jedoch für eine Verschärfung der hier vorgeschlagenen Kann-Regelung. Art. 16 Abs. 5 KVAG sieht vor, dass bei Nichtgenehmigung des Prämientarifs die Aufsichtsbehörde die zu ergreifenden Massnahmen verfügt. Gemäss [Botschaft 12.027](#) vom 15. Februar 2012 zum KVAG (S. 1966f.) fällt hier insbesondere eine Vorgabe in Bezug auf die Reserven in Betracht. Die KVAV-Revision bietet nun die Gelegenheit, das Weisungsrecht in dieser Hinsicht zu präzisieren.

Es ist für die Kantone von zentraler Bedeutung, dass der Reserveabbau nicht zulasten jener Kantone erfolgt, die in den letzten Jahren überproportional zu deren Aufbau beigetragen haben. Der zweite Satz von Art. 26 Abs. 4 E-KVAV ist entsprechend anzupassen.

Anträge der GDK zu Art. 26 E-KVAV

³ Der Abbauplan muss vorsehen, dass der Versicherer die Prämien knapp kalkuliert; dabei muss das Verhältnis zwischen Prämien und erwarteten Kosten ~~im gesamten örtlichen Tätigkeitsgebiet des Versicherers~~ je Kanton einheitlich sein.

⁴ ~~Kann mit der Umsetzung der in Absatz 3 vorgesehenen Massnahme~~ Sind trotz knapper Kalkulation der Prämien die Voraussetzungen des Art. 16 Abs. 4 KVAG nicht eingehalten werden erfüllt, kann die Aufsichtsbehörde verfügen, dass der Versicherer seinen Versicherten einen Ausgleichsbeitrag ~~ausrichten~~ ausrichtet. Der für den Abbau der Reserven festgelegte Betrag wird ~~nach einem angemessenen, vom Versicherer bestimmten Schlüssel auf die Versicherten im örtlichen Tätigkeitsbereich des Versicherers~~ nach den kumulierten Überschüssen der letzten drei Geschäftsjahre je Kanton auf die Versicherten verteilt.

Art. 30a Deutlich höhere Prämieinnahmen

- Abs. 1: Anstelle der einschränkenden Definition des Begriffs «deutlich höhere Prämieinnahmen» schlagen wir vor, dass die Versicherer das Verhältnis von Kosten zu Prämieinnahmen – ergänzend zur Jahresbetrachtung nach Art. 30 KVAV – auch im Mehrjahresvergleich analysieren. Nur so kann einer wiederkehrenden, zu vorsichtigen Budgetierung entgegengewirkt werden, und zwar auch dann, wenn der Unterschied zwischen dem erwarteten und dem effektiven Verhältnis noch innerhalb der Standardabweichung liegt. Dies ist gerade für bevölkerungsreiche Kantone

wichtig, da die Versicherer dort vielfach keine Risiken eingehen möchten, was zu hohen Prämien führen kann.

- Abs. 2: Aufgrund der vorgeschlagenen Änderung in Abs. 1 erübrigt sich die Berechnungsformel für die Standardabweichung.

Anträge der GDK zu Art. 30a E-KVAV

¹ Die Prämieinnahmen liegen deutlich über den kumulierten Kosten, wenn für einen Versicherer in einem Kanton der Unterschied zwischen dem erwarteten Verhältnis von Kosten zu Prämieinnahmen und dem effektiven Verhältnis von Kosten zu Prämieinnahmen die Standardabweichung überschreitet in den vergangenen drei Geschäftsjahren die kumulierten Kosten in jedem Jahr tiefer als die Prämieinnahmen waren.

² [streichen]

Art. 30b Für den Ausgleich von zu hohen Prämieinnahmen massgebender Versichertenbestand

Diese Bestimmung würde bewirken, dass in kleinen Kantonen, in denen der Versichertenbestand der einzelnen Krankenkassen entsprechend klein ausfällt, kein Prämienausgleich mehr stattfindet. Die Folge wäre eine unzulässige Ungleichbehandlung dieser Versicherten gegenüber den Prämienzahlenden in anderen Kantonen. Die GDK fordert deshalb, Artikel 30b aus der Vorlage zu streichen.

Antrag der GDK zu Art. 30b E-KVAV

[Artikel streichen]

Art. 31 Beurteilung der wirtschaftlichen Situation des Versicherers

Zur Sicherstellung der Kohärenz mit Art. 26 Abs. 1 E-KVAV muss auch der Schwellenwert der Reserven, anhand dessen sich die wirtschaftliche Situation des Versicherers als gut beurteilen lässt, von 150 % auf 100 % gesenkt werden.

Antrag der GDK zu Art. 31 KVAV

Der Versicherer ist in einer wirtschaftlichen Situation, die den Ausgleich von zu hohen Prämieinnahmen ermöglicht, wenn er nach dem Ausgleich über Reserven von mehr als ~~150~~ 100 Prozent der Mindesthöhe nach Artikel 11 Absatz 1 verfügt.

Kap. 9 Schlussbestimmungen

Kapitel 9 «Schlussbestimmungen» ist mit einer Übergangsbestimmung betreffend die Wirkungsanalyse zur Verordnungsänderung zu ergänzen.

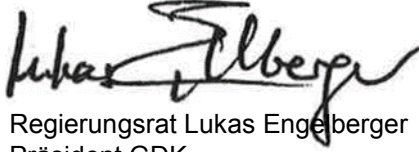
Antrag der GDK zu Kap. 9 Schlussbestimmungen

Art. 73a (neu) Übergangsbestimmungen zur Änderung vom ...

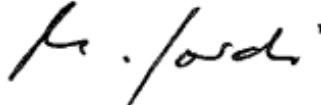
Das BAG führt in Zusammenarbeit mit den Versicherern und Kantonen sowie Vertretern der Wissenschaft vier Jahre nach Inkrafttreten dieser Änderung eine Analyse über deren Umsetzung und die Zielerreichung durch.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen für weitere Auskünfte gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Regierungsrat Lukas Engelberger
Präsident GDK



Michael Jordi
Generalsekretär

Kopie:

- Kantonale Gesundheitsdirektionen
- Eidgenössisches Departement des Innern