

Bundesamt für Gesundheit (BAG)
Versicherungsaufsicht
3003 Bern
Email: corinne.erne@bag.admin.ch

8. Juli 2015

Anhörung zur Krankenversicherungsaufsichtsverordnung (KVAV) des Krankenversicherungsaufsichtsgesetzes (KVAG)

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Schreiben vom 1. April 2015 hat uns Herr Bundesrat Alain Berset eingeladen, im Rahmen der Anhörung zur Verordnung des Bundesgesetzes betreffend die Aufsicht über die soziale Krankenversicherung eine Stellungnahme einzureichen. Wir danken für die Möglichkeit zur Meinungsäusserung, die wir gerne wahrnehmen. Unsere Stellungnahme basiert auf einer breit abgestützten Umfrage bei unseren Mitgliedern.

Als nationaler Dachverband der Wirtschaft setzt sich economiessuisse im Interesse einer hohen Qualität im Gesundheitswesen für ein wettbewerbsorientiertes, innovatives und leistungsfähiges Gesundheitssystem ein. Um dieses Ziel zu erreichen, bedarf es einer freiheitlichen und wettbewerbsfreundlichen Regulierung, welche die Akteure nicht zu stark in ihrer Handlungsfähigkeit einschränkt.

economiesuisse äussert sich nur zu ausgewählten Verordnungsartikeln (vgl. Antwortformular). Wir verweisen auf die detaillierteren Stellungnahmen unserer Mitglieder, insbesondere des Schweizerischen Versicherungsverbands (SVV) und comparis.ch.

Grundsätzliche Bemerkung

economiesuisse anerkennt die Notwendigkeit einer punktuellen Stärkung der Aufsicht über die soziale Krankenversicherung. Eine erhöhte Transparenz kann den Wettbewerb zwischen den Krankenversicherern verbessern. Die Erfahrung von fast 15 Jahren Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) hat indes gezeigt, dass der Handlungsbedarf in der Grundversicherung nicht primär in einer verstärkten Aufsicht liegt.¹ Im Gegenteil: mit lediglich drei Insolvenzen kleinerer Krankenversicherer hat sich die Aufsicht im Grossen und Ganzen bewährt. Dies ist bemerkenswert, weil der Krankenversicherungsbereich seit 1996 einer grossen Dynamik unterworfen ist. Von ehemals 145 Krankenversicherern sind heute nur noch 59 Krankenversicherungen in der Grundversicherung

¹ Olmed Teisberg, Elizabeth (2008): Nutzenorientierter Wettbewerb im schweizerischen Gesundheitswesen. Hrsg.: economiessuisse et al.

tätig.² Durch den Wettbewerbsdruck konnten sich die Versicherer aber den steigenden Anforderungen stets anpassen. Die bisherige Aufsicht hat dies zu Recht zugelassen. Auch mit dem neuen Krankenaufsichtsgesetz muss den Versicherern Spielraum für Anpassungen gegeben werden. Sollten sich die Versicherer nicht mehr ausreichend differenzieren können, entstünde ein Klumpenrisiko. Verschiedene Lösungsansätze der Versicherer sind in einem dynamischen Umfeld wichtig. Auf diese Weise erneuert sich das Krankenversicherungssystem, ohne instabil zu werden. Denn der Krankenversicherungsmarkt wird auch in den kommenden Jahren einer starken Strukturbereinigung unterliegen.

Aus Sicht der Wirtschaft wird der vorliegende Verordnungsentwurf (KVAV) den zukünftigen Herausforderungen in der Grundversicherung nicht gerecht. Wir orten drei Problemfelder: Der Entwurf nimmt zu starken Einfluss auf die Geschäftstätigkeit, er geht über den Gesetzestext hinaus, ist also unverhältnismässig, und er berücksichtigt die spezifischen Eigenschaften der Grundversicherung zu wenig.

a) **Einfluss auf die Geschäftstätigkeit vermeiden**

Die Aufsicht darf keinen direkten Einfluss in die operative Geschäftstätigkeit nehmen. Das KVG sieht explizit vor, dass die soziale Krankenversicherung durch sich selbst organisierende Träger durchzuführen ist. Angesichts des sehr hohen Detaillierungsgrads des KVAG ist die KVAV auf wirklich notwendige Präzisierungen im Interesse der Versicherten zu beschränken. Dabei soll er den Leistungswettbewerb verbessern, nicht beschränken. Die KVAV vermischt in Kapitel 4 „Unternehmensführung und Revision“ die Funktion der Aufsicht mit jener der Geschäftsführung eines Unternehmens. Der Gesetzesentwurf würde dazu führen, dass die Aufsicht direkten Einfluss auf das operative Geschäft der Versicherer ausübt. Dies ist ordnungspolitisch falsch und verwischt die Verantwortlichkeiten. Beispielsweise gehört die Prämienfestsetzung zu den Kernaufgaben der Krankenversicherer und ist nicht Sache der Aufsicht. Die Aufsicht soll einzig missbräuchliche Prämien verhindern. Entsprechend ist die Idee des Gesetzgebers, bei der Prämienfestsetzung nur *übermässige* Reservepolster zu verhindern. Hohe Reserven sind aus Sicht der Versicherten gut, da sie als Puffer für schlechtere Zeiten dienen. Strikte jährliche Vorgaben hingegen schwächen diesen Puffer und führen zu höherer Volatilität bei den Prämien. Diese wiederum führen zu mehr Instabilität im System und höheren Wechselkosten. Weder die Versicherten noch die Aufsicht haben ein Interesse daran.

b) **KVAG-Konformität und Verhältnismässigkeit wahren**

Bestimmungen, die über das KVAG hinausgehen, müssen zwingend gestrichen oder angepasst werden. Das KVAG ist ein sehr ausführliches Gesetz mit über 60 Artikeln. Die Idee einer Verordnung ist die Konkretisierung der Absicht des Gesetzgebers, aber nicht das Gesetz ausdehnen. Letzteres betrifft insbesondere das Finanzierungsverfahren, die Umsetzung der Prämienvorgaben und die Datenerhebung. Darüber hinaus ist das Verhältnismässigkeitsprinzip in den Bereichen der Transaktionsaufsicht und der Datenerhebungen und zu wahren.

c) **Eigenheiten des Krankenversicherungssystems berücksichtigen**

Der Entwurf berücksichtigt bisher die Eigenheiten des Krankenversicherungssystems noch zu wenig. KVG und KVAG definieren den regulierten Wettbewerb in der Grundversicherung. Die Krankenversicherer sind nicht gewinnorientiert, die Versicherten geniessen volle Freizügigkeit und der Risikoausgleich ermöglicht einen fairen Leistungswettbewerb. Der Verordnungsentwurf soll diese anerkannten Eckpfeiler berücksichtigen. Deshalb braucht es keine Regelungen bezüglich zu hohen Reserven, die dann allenfalls zu hohen Prämien führen. Die Versicherten

² <http://www.bag.admin.ch/themen/krankenversicherung/00261/index.html?lang=de>.

haben jedes Jahr die Möglichkeit, den Anbieter zu wechseln. Wie erwähnt spricht das Gesetz lediglich von *übermässigen* Reserven. Diese müssen situativ untersucht werden und sollen nicht als allgemeingültige Obergrenze definiert sein.

Mit Swiss GAAP Fer 41³ wurden speziell für die Krankenversicherung klare Rechnungslegungsvorschriften erarbeitet, die akzeptiert sind und angewendet werden. Es existieren bezüglich Rechnungslegung somit bereits spezifische Grundsätze für Gebäudeversicherer und Krankenversicherer. Diese soll die Verordnung unbedingt berücksichtigen bzw. in den entsprechenden Artikeln der KVAV aufnehmen. Auf Formulierungen, die zu einer Änderung oder Verwässerung der Rechnungslegungsvorschriften nach Swiss GAAP Fer 41 führen, ist zu verzichten.

Fazit

economiesuisse lehnt den vorliegenden Verordnungsentwurf in dieser Form ab. Er weitet den gesetzlichen Spielraum übermässig aus und ist daher unverhältnismässig. Zudem nimmt er Einfluss in die Geschäftstätigkeit der Krankenversicherer. Die Volksinitiative zur Einheitskasse wurde vom Volk abgelehnt. Es ist und bleibt wichtig, dass in der Grundversicherung eigenständige Anbieter agieren. Jeder Krankenversicherer soll seine eigenen Lösungsansätze verwirklichen. Nur so kann die nötige Strukturbereinigung weiterhin zum Wohl der Versicherten erfolgen. Das KVAV muss deshalb einer gründlichen Überarbeitung unterzogen werden. Wir begrüssen es sehr, wenn für die überarbeitete Vorlage erneut ein Anhörungsverfahren durchgeführt wird.

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

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Dr. Stefan Vannoni
Stv. Leiter Allg. Wirtschaftspolitik und Bildung

Dr. Fridolin Marty
Leiter Gesundheitspolitik

³ <http://www.fer.ch/inhalt/fachempfehlungen/swiss-gaap-fer-standards/swiss-gaap-fer-41.html>