

Bundesamt für Gesundheit
Herrn Pascal Strupler
Direktor
Schwarztorstrasse 96
3003 Bern
E-Mail: corinne.erne@bag.admin.ch

2. November 2015

Anhörung Verordnung über die Krankenversicherung (KVV) bezüglich Wahlfranchisen

Sehr geehrte Herr Strupler,
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 17. August 2015 hat uns Herr Bundesrat Alain Berset eingeladen, im Rahmen der Anhörung „Verordnung über die Krankenversicherung (KVV)“ Stellung zu beziehen. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit der Meinungsäusserung, die wir sehr gerne wahrnehmen. Unsere Stellungnahme beruht auf einer internen Vernehmlassung.

Zusammenfassung

economiesuisse lehnt die vorliegende Verordnungsänderung ab. Das heutige System der Wahlfranchisen ist transparent und genügend einfach. Die Versicherten sind sehr wohl in der Lage, zwischen verschiedenen Wahlfranchisen zu wählen. Mit der Abschaffung von sechs Wahlfranchisen verschlechtert sich die Situation von rund 600'000 Versicherten. Diese könnten nämlich nicht mehr ihre bevorzugte Franchise wählen. Ohne guten Grund würde die Wahlfreiheit eingeschränkt.

Die Reduktion der Höchst rabatte ist ebenfalls schädlich. In den zu Grunde liegenden Berechnungen wird von einer Einheitskasse ausgegangen, obwohl wir in der Schweiz ein Mehrkassensystem haben und eine entsprechende Volksinitiative vom Stimmvolk abgelehnt wurde. Die Höchst rabatte müssen hoch angesetzt werden, damit die Versicherungen genügend Spielraum haben. Tiefe Höchst rabatte führen zu tiefen Rabatten und schwächen so die Selbstverantwortung. Durch die stetigen Prämien erhöhungen der letzten Jahre hat sich die Solidarität zwischen gesunden und kranken Versicherten erhöht. Mit der Reduktion der Prämien rabatte wird diese Solidarität intensiviert. Man sollte der jungen Generation diese Sparmöglichkeit lassen, denn durch den demographischen Wandel nimmt ihre künftige Belastung sowieso immer mehr zu.

1 Ausgangslage

Das Departement möchte zwei Wahlfranchisen bei den Erwachsenen und vier Wahlfranchisen bei den Kindern streichen. Es beruft sich auf die Strategie Gesundheit2020, die der Bundesrat im Januar 2013 verabschiedet hat. Darin wird eine Systemvereinfachung angestrebt. Für die Versicherten sei es nicht immer einfach, unter allen anwendbaren Prämien eine Versicherungsform zu wählen. Eine Verringerung der Anzahl Prämien mache das System transparenter und vereinfache den Vergleich zwischen den verschiedenen Produkten.

Als zweite Massnahme sollen die Höchststrabatte reduziert werden. Die Prämienreduktion aufgrund einer höheren Franchise dürfe nur die mit dieser Franchise verbundenen Einsparungen abbilden und nicht auf einen günstigeren Risikobestand zurückzuführen sein. Dies sei aber heute der Fall. Als Beleg für diesen Zusammenhang publizierte das Bundesamt ein Dokument namens „Prämienermässigung für Wahlfranchisen“. Darin wird gezeigt, dass die heutigen Höchststrabatte zu hoch seien. Auf Grund dieser Berechnungen basiert der Vorschlag im Verordnungsentwurf.

2 Streichung der Wahlfranchisen

Aus Sicht der Wirtschaft ist die Streichung der Wahlfranchisen eine schlechte Idee. Auf einen Schlag müssten 600'000 Versicherte eine neue Franchise wählen. Sie würden schlechter gestellt, weil die neue Franchise eine zweite Wahl darstellen würde. Im gleichen Moment würde niemand besser gestellt, da nicht-betroffene Versicherte sich durch die Verringerung der Wahlfranchisen nicht verbessern können. Selbst sie könnten mit der Reform Schaden nehmen. Dies ist dann der Fall, wenn sie beabsichtigen, eine Wahlfranchise zu wählen, die es im Jahr 2017 eventuell nicht mehr gibt. Es handelt sich um eine so genannte Pareto Verschlechterung. Niemand wird besser, aber viele Personen werden schlechter gestellt.

Die Solidarität (Umverteilung) im System wird durch den Wegfall der Wahlfranchisen weder erhöht noch geschmälert. Diese hängt nämlich nicht von der Anzahl Wahlfranchisen ab, sondern von der Differenz der bezahlten Prämien und den bezogenen Nettoleistungen. Die Solidarität wird also durch die Prämienhöhe bestimmt und kann mit der zweiten Massnahme (vgl. Abschnitt 3) verändert werden. Die Komplexität im Gesundheitssystem ist in der Tat gross. Mit der Streichung der Wahlfranchisen möchte das Departement die Komplexität verringern. Dies ist der falsche Ansatz. Im übertragenen Sinne wäre dies so, wie wenn man die Komplexität des Schachspiels mit der Vorgabe des ersten Zuges reduzieren möchte. Dadurch wäre zwar die erste Wahl des Zuges einfacher. Von den möglichen 20 Zügen dürfte nur noch einer gewählt werden. An der Komplexität des Spiels würde sich dadurch jedoch nichts ändern. Genauso verhält es sich mit den Wahlfranchisen. Die Wahl der Franchisen ist eine der transparentesten und einfachsten des Gesundheitssystems. Zudem ist die Wahl der Franchise eine der wenigen Wahlmöglichkeiten, die für die Versicherten einfach zu machen sind. Ungleich schwieriger sind die Wahl der Leistungserbringer und der zu konsumierenden Leistungen. Die Komplexität wird durch die unzähligen Leistungserbringer und –arten, deren intransparenter Qualität, sowie den höchst komplexen Umverteilungseffekten verursacht. Diese Komplexität reduziert sich durch die Verordnungsänderung nicht.

3 Senkung der Höchststrabatte

Die Wirtschaft lehnt die Senkung der Höchststrabatte ab. Prämienrabatte sind der einzige Anreiz für Versicherte, höhere Franchisen zu wählen. Die Versicherten sind bereit, ein höheres finanzielles Risiko zu tragen. Im Gegenzug bekommen sie einen Rabatt. Dieser ist heute kleiner, als das zusätzliche finanzielle Risiko, das die Versicherten mit der höheren Franchise übernehmen. Wahlfranchisen tragen somit zur Selbstverantwortung im Gesundheitswesen bei. Sie werden von den Versicherern freiwillig gewählt. Senkt man den Rabatt, so senkt man den Anreiz zur Selbstverantwortung.

Der Revisionsvorschlag will Höchststrabatte der 1500er-Franchise auf 60 Prozent des finanziellen Risikos begrenzen und bei der Wahlfranchise von Fr. 2500.- sogar auf 50 Prozent. Schon heute gewähren die Krankenversicherer die Höchststrabatte. Die tieferen Rabatte werden deshalb mehrheitlich

bindend wirken und somit die Anreize zur Selbstverantwortung senken. Denn die tieferen Rabatte führen dazu, dass weniger Versicherte die Wahlfranchisen wählen.

Als Argument gegen hohe Rabatte für Wahlfranchisen wird die Risikoselektion ins Feld geführt. Tatsächlich können Krankenversicherer die Wahlfranchisen zur Selbstselektion ihrer Versicherten nutzen. Dies lohnt sich aber nur bei schlechtem Risikoausgleich. Wenn der Risikoausgleich zwischen den Kassen gut ist, so macht es für den Krankenversicherer keinen Sinn, allzu hohe Rabatte zu gewähren. Dies wäre ein Schuss ins eigene Bein. Mit hohen Rabatten zieht die Kasse nämlich viele gute Risiken an. Diese guten Risiken verursachen aber höhere Risikoausgleichszahlungen. Dadurch kann die Kasse trotz besserem Risikoprofil Geld verlieren. Mit einem guten Risikoausgleich wird es daher unattraktiv, zu hohe Rabatte zu gewähren. Der Risikoausgleich setzt somit den Prämienrabatten auf eine elegante Art Grenzen. Da der verfeinerte Risikoausgleich am 1. Januar 2017 in Kraft tritt, ist es befremdlich, dass genau auf dieses Datum hin die Höchst rabatte reduziert werden sollen.

Bleibt das analytische Argument, die Höchst rabatte seien zu hoch auf Grund der vom Bundesamt publizierten Modellrechnung. Leider ist die Modellrechnung für das schweizerische Krankenversicherungssystem nur beschränkt relevant. Die Modellrechnung wäre richtig, wenn es in der Schweiz eine Einheitskasse gäbe und die Höchst rabatte für diese einzige Kasse berechnet werden müssten. Bei den Berechnungen handelt sich nämlich um durchschnittliche Höchst rabatte einer hypothetischen Einheitskasse. Diese sind für den Einzelfall nicht adäquat. „Was nützt einem Nichtschwimmer von 1.80 Meter Grösse eine durchschnittliche Wassertiefe von 1.20 Meter, wenn er sich gerade in zwei Meter tiefem Wasser befindet?“ Genauso hilft es einem Krankenversicherer nichts, wenn er im Durchschnitt tiefere Rabatte für seine Wahlfranchisen gewähren möchte, als der Höchst rabatt. Wenn aber in einem einzigen Fall ein höherer Rabatt gerechtfertigt wäre, so verschlechtert sich die Situation: als Konsequenz wählen nämlich zu wenige Versicherte die betroffene Wahlfranchise, was die Selbstverantwortung im System schwächt. Das führt mittelfristig zu höheren Kosten, die das Krankenversicherungssystem zusätzlich belasten.

Die Modellrechnung verwendet darüber hinaus einen statischen Ansatz. Ein Jahr nach Einführung der vorliegenden Reform würden die Resultate mit grösster Wahrscheinlichkeit wieder anders aussehen. Durch die Kürzung der Rabatte wandern die Personen mit einer höheren Kostenerwartung aus den hohen Wahlfranchisen ab. Dadurch verbessert sich das Risikokollektiv in den jeweiligen Franchisestufen. Die Möglichkeit, auf Grund der höheren Selbstbehalte Gesundheitskosten zu sparen, wird in diesen neuen Gruppen kleiner. Denn prozentual mehr Personen verursachen gar keine Kosten. Somit können sie auch keine Kosten sparen. Eine erneute Modellrechnung würde demnach eine Senkung der Höchst rabatte empfehlen. Gemäss der Logik in der Vorlage müsste man dann die Rabatte weiter senken. Am Ende gäbe es kaum mehr Rabatt für die Wahlfranchisen und niemand würde sie wählen. Das könnte dann als Legitimation für die vollständige Abschaffung der Wahlfranchisen dienen. Die Selbstverantwortung bliebe auf der Strecke.

Die Senkung der Prämienrabatte hat zwei weitere Wirkungen, welche die Wirtschaft ablehnt: erstens würde man mit der Senkung der Rabatte das Prämienvolumen in der Grundversicherung vergrössern. Dadurch federte man künftige Prämien erhöhungen ab. Für den amtierenden Innenminister wäre dies natürlich ein willkommener Effekt. Ohne die Kosten zu senken dürfte er im Herbst eine kleinere Prämien erhöhung verkünden. Es würde sich jedoch um einen einmaligen Dämpfungseffekt handeln, der nicht nachhaltig ist. Im Gegenteil: mittel- und langfristig würden die Prämien stärker wachsen, weil der Sparanreiz bei den Versicherten kleiner würde.

Als zweites Ergebnis der Reform veränderte sich die Umverteilung in der Grundversicherung. Heute verursachen die 25- bis 40-jährigen Personen rund 2.6 Milliarden Franken an Kosten.¹ Das geschätzte

¹ Die Kosten pro Kopf sind bei den über 65-jährigen Personen etwa fünfmal höher. (Quelle: Risikoausgleich 2014)

Prämienvolumen beträgt rund 6.6 Milliarden Franken (inkl. Rabatte).² Netto bleibt somit ein Solidaritätsbeitrag dieser jüngeren Personengruppe von vier Milliarden Franken oder Fr. 2400.- pro Person und Jahr. Damit ist diese Personengruppe im Verhältnis zu ihren Kosten am stärksten belastet. Durch die Reform würde dieser Betrag um etwa 330 Mio. Franken oder Fr. 200.- pro Person erhöht. Eine Reform, welche die ohnehin am stärksten belasteten Personengruppen zusätzlich schwächt, lehnt *economiesuisse* ab. Die jüngsten Entscheide in der parlamentarischen Kommission gehen zudem in die entgegen gesetzte Richtung. Es macht wirklich keinen Sinn, mit dieser Vorlage die Jungen stärker zu belasten, um sie dann mit einer neuen Reform wieder zu entlasten.

4 Bessere Alternativen

Als Alternative zur vorgeschlagenen Reform könnte der Bund eine längere Vertragsdauer ermöglichen. Folglich könnten die Versicherten nicht jährlich von den hohen zu den tiefen Franchisen wechseln. Dadurch könnten Wahleingriffe nicht mehr aufs neue Jahr hin zusammen mit einer tieferen Wahlfranchise geplant werden. Das finanzielle Risiko würde folglich erhöht und die Rosinenpickerei eingedämmt.

Generell fordert die Wirtschaft höhere Wahlfranchisen. Der Bund könnte die Mindestfranchise in einem ersten Schritt auf Fr. 500.- erhöhen. Als Höchstfranchise würde sich beispielsweise Fr. 5000.- anbieten. Dadurch würden nicht nur die Krankenversicherer administrativ entlastet, sondern auch die Selbstverantwortung gestärkt.

5 Fazit

Die Abschaffung der Wahlfranchisen verringert die Wahlfreiheit ohne erkennbaren Nutzen für die Versicherten und das System insgesamt. Im Gegenteil: Durch den Wegfall von heute gewählten Franchisen müssen mehr als eine halbe Million Versicherte zwangsweise eine andere Franchise wählen, als sie möchten. Sie werden durch die Reform schlechter gestellt.

Die Reduktion der Höchststrabatte basiert auf einer hypothetischen Einheitskasse, die in der Schweiz nicht existiert, da sie in Abstimmungen mehrfach abgelehnt wurde. Höchststrabatte sollen Obergrenzen und nicht durchschnittliche Rabatte darstellen. Einzelne Krankenversicherer sollen auf Grund ihrer spezifischen Kundschaft die Rabatthöhe selber bestimmen können. Dafür braucht es einen Spielraum in der Verordnung. Der Verordnungsentwurf schränkt diesen Spielraum unnötig ein. Als Konsequenz können einige Krankenversicherer ihre gewünschte Rabatthöhe nicht mehr anbieten. Dadurch verkleinert sich der Anreiz für die Versicherten, eine höhere Wahlfranchise zu wählen, was ihre Selbstverantwortung schwächt.

Heute wählen vor allem junge, gesunde Versicherte höhere Wahlfranchisen. Mit der Rabattreduktion schafft man eine zusätzliche Umverteilung von den jungen zu den älteren Versicherten. Dies erhöht die Ungleichgewichte und macht das System insgesamt instabiler.

Als Alternative zur Rabattkürzung schlägt die Wirtschaft eine längere Vertragsdauer für hohe Franchisen vor. Generell empfehlen wir, sowohl die Minimal- als auch die Maximalfranchise zu erhöhen.

² Das basiert auf Schätzungen *economiesuisse*. Das BAG hat die entsprechenden Daten nicht publiziert.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Dr. Stefan Vannoni
Stv. Leiter allgemeine Wirtschaftspolitik &
Bildung

Dr. Fridolin Marty
Leiter Gesundheitspolitik