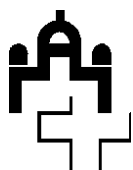


Ständerat

Conseil des États

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



19.4056 n Mo. Nationalrat (Quadri). Änderung der KVAV. Obligatorischer statt nur freiwilliger Abbau übermässiger Reserven der Krankenversicherer zugunsten der Versicherten

Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 28. März 2022

Die Kommission hat an ihrer Sitzung vom 28. März 2022 die Motion geprüft, die Nationalrat Quadri am 18. September 2019 eingereicht und der Nationalrat am 16. September 2021 angenommen hatte.

Mit der Motion soll der Bundesrat beauftragt werden, die Krankenversicherungsaufsichtsverordnung (KVAV; [SR 832.121](#)) dahingehend anzupassen, dass der Abbau übermässiger Reserven der Krankenversicherer obligatorisch und zudem kantonal differenziert erfolgt.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 6 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung, die Motion abzulehnen. Eine Minderheit (Carobbio Guscetti, Gapany, Graf Maya, Rechsteiner Paul) beantragt, die Motion anzunehmen.

Berichterstattung: Dittli

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Erich Ettlin

Inhalt des Berichtes

- 1 Text und Begründung
- 2 Stellungnahme des Bundesrates vom 6. Dezember 2019
- 3 Verhandlungen und Beschluss des Erstrates
- 4 Erwägungen der Kommission



1 Text und Begründung

1.1 Text

Mit dieser Motion beauftrage ich den Bundesrat, die Krankenversicherungsaufsichtsverordnung (KVAV) und insbesondere deren Artikel 26 so zu ändern, dass erstens der Abbau übermässiger Reserven der Krankenversicherer nicht mehr freiwillig ist, sondern obligatorisch wird, und dass zweitens der für den Abbau der Reserven festgelegte Betrag nicht mehr "auf die Versicherten im örtlichen Tätigkeitsbereich des Versicherers" (Art. 26 Abs. 3 KVAV) verteilt wird, sondern auf der Ebene des Kantons - die Krankenkassenprämien werden ja auch pro Kanton festgelegt. Damit wird angemessen berücksichtigt, wer zu hohe und wer zu tiefe Prämien bezahlt hat.

1.2 Begründung

Seit Jahren wird die Frage der übermässigen Reserven der Krankenversicherer diskutiert. Momentan belaufen sich diese Reserven auf rund 8 Milliarden Franken. Der Deckungsgrad beträgt 190 Prozent bei der obligatorischen Krankenpflegeversicherung und 266 Prozent bei den Zusatzversicherungen.

Der Bundesrat hat vor Kurzem in seiner Antwort auf die Interpellation Chiesa 19.3839 festgehalten, dass er "der Ansicht [ist], dass zu hohe Reserven zugunsten der Versicherten abgebaut werden sollten". Die geltende Regelung in Artikel 26 KVAV sieht allerdings keine Verpflichtung zum Abbau übermässiger Reserven vor, wie sich dies der Bundesrat erhofft, sondern sie enthält lediglich eine Kann-Bestimmung. Damit der vom Bundesrat zum Ausdruck gebrachte Wunsch - "abgebaut werden sollten" - Wirklichkeit wird, muss eben dieser Bundesrat die erwähnte Verordnung ändern, was in seiner Kompetenz liegt, und die heutige Kann- in eine Muss-Bestimmung umwandeln.

Artikel 26 KVAV enthält noch eine andere Verzerrung. Er sieht nämlich vor, dass der Abbau übermässiger Reserven zugunsten der Versicherten im ganzen örtlichen Tätigkeitsbereich des Versicherers erfolgen muss (Art. 26 Abs. 3 KVAV). Dies hat zur Folge, dass die Versicherten aus Kantonen, in denen die Prämien zu tief sind, ebenso von einem allfälligen Abbau der Reserven profitieren (und damit doppelt bevorteilt werden) wie die Versicherten aus Kantonen, in denen die Prämien zu hoch sind. Diese Ungleichheit ist verfassungswidrig und muss behoben werden. Die Verteilung der übermässigen Prämien muss daher den kantonalen Unterschieden Rechnung tragen.

2 Stellungnahme des Bundesrates vom 6. Dezember 2019

Die Prämien müssen die Kosten decken und dürfen dabei weder unangemessen hoch über den kumulierten Kosten liegen noch zu übermässigen Reserven führen (Art. 16 Abs. 4 Bst. c und d des Krankenversicherungsaufsichtsgesetzes, KVAG; SR 832.12). Die Versicherer müssen daher ihre Prämien möglichst exakt festlegen, sodass nachträglich keine Korrekturen notwendig sind. Als Grundlage für die Prämienkalkulation dienen ihnen die Zahlen des Vorjahres, die Hochrechnungen des laufenden Jahres sowie die Kostenschätzungen für das Folgejahr. Die letzten beiden Faktoren sind naturgemäss mit Unsicherheiten behaftet. Bei der Kostenschätzung handelt es sich um eine komplexe Aufgabe. Die Überprüfung ihrer Plausibilität ist denn auch nicht immer einfach. So kann es vorkommen, dass die genehmigten Prämien den tatsächlichen Kosten nicht genau entsprechen. Resultiert ein Betriebsgewinn, wird dieser den Reserven des Versicherers zugewiesen. Allfällige Verluste werden durch die gebildeten Reserven aufgefangen.



Die durchschnittliche Solvenzquote war in den Jahren 2014 bis 2017 tiefer als im Vergleich zu 2013, dem Jahr der Einführung dieser Berechnungsmethode. Dies bedeutet, dass die Versicherer im Durchschnitt über weniger Reserven zur Risikodeckung verfügten. Erst im Jahr 2018 erhöhte sich die Solvenzquote insgesamt um gut 10 Prozent. Dies ist darauf zurückzuführen, dass keiner der Akteure einen Nichtanstieg der Kosten in jenem Jahr voraussehen konnte. Da im Jahr 2018 eine relativ leichte Kostenzunahme verzeichnet worden ist, fällt die Prämienenerhöhung im Jahr 2019 (1,1 Prozent) und im Jahr 2020 (0,2 Prozent) sehr gering aus. Dieser Umstand dürfte eher zu einer Abnahme der Reserven in den betreffenden Jahren führen.

Wie der Bundesrat in seiner Antwort auf die Interpellation Chiesa 19.4143 ("Weshalb werden im Tessin Krankenkassenprämien genehmigt, die über dem Schweizer Durchschnitt liegen?") dargelegt hat, waren die Prämien der Versicherten im Tessin in den Jahren 2014 bis 2018 nicht kostendeckend. Während dieses Zeitraumes hat der Kanton Tessin folglich nicht zur Äufnung der Reserven beigetragen.

Der Bundesrat hat in der Verordnung betreffend die Aufsicht über die soziale Krankenversicherung (KVAV; SR 832.121) die Möglichkeit vorgesehen, dass die Versicherer ihre Reserven abbauen können, wenn diese eine gewisse Höhe überschreiten. Allerdings will der Bundesrat nicht, dass der Reserveabbau zweckentfremdet und für eigene Marketinginteressen genutzt wird, um neue Versicherte zu gewinnen. Dabei soll in erster Linie verhindert werden, dass von den Versicherten zu hohe Prämien verlangt werden mit dem einzigen Ziel, ihnen im Nachhinein eine bestimmte Rückerstattung zu gewähren. Übersteigen die Reserven eine gewisse Höhe, besteht für den Versicherer die Möglichkeit, die Prämientarife für das Folgejahr knapp zu kalkulieren. Der Bundesrat bevorzugt diese Lösung, da sie eine gewisse Stabilität bei der Prämienentwicklung gewährleistet. Er beabsichtigt im Übrigen, demnächst einen Entwurf zur entsprechenden Änderung der KVAV in die Vernehmlassung zu schicken.

Würde der Abbau von Reserven, die eine bestimmte Höhe übersteigen, für verbindlich erklärt, käme dies einer Plafonierung der Reserven gleich. Das Parlament hat indessen beschlossen, eine entsprechende Standesinitiative (Standesinitiative Genf 09.320, "Bundesgesetz über die Krankenversicherung. Maximalbetrag für die Reserven") abzuschreiben. Im Weiteren weisen die Reserven eine hohe Volatilität auf, weshalb die Festlegung einer Obergrenze versteckte finanzielle Risiken für die Versicherer mit sich bringen würde.

Ein Reserveabbau auf einer kantonalen Grundlage, wie er vom Motionär gefordert wird, ist ausserdem nicht umsetzbar, da hierfür eine Kantonalisierung der Reserven erforderlich wäre. Es gibt denn auch keine kantonalen Reserven (Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts C-6958/2008). Die Reserven, die der Sicherstellung der Solvenz des Versicherers dienen (Art. 14 Abs. 1 KVAG), werden für das gesamte örtliche Tätigkeitsgebiet des Versicherers gebildet.

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

3 Verhandlungen und Beschluss des Erstrates

Der Nationalrat hat die Motion am 16. September 2021 mit 103 zu 75 Stimmen bei 2 Enthaltungen angenommen.

4 Erwägungen der Kommission

Die Kommission spricht sich aus mehreren Gründen dafür aus, den freiwilligen Abbau der übermässigen Reserven weiterzuverfolgen und damit die vorliegende Motion abzulehnen. Die Kommission weist darauf hin, dass der Bundesrat per 1. Juni 2021 die Krankenversicherungsaufsichtsverordnung (KVAV; [SR 832.121](#)) angepasst hat, um den freiwilligen



Abbau der Reserven zu erleichtern. Beim Festlegen der Prämien 2022 hat sich diese Verordnungsänderung wie beabsichtigt ausgewirkt. Es soll nun beobachtet werden, ob sie sich weiter bewährt. Generell erachtet die Kommission einen obligatorischen Abbau der Reserven als zu wenig flexibel. Reserven könnten etwa rasch notwendig werden, wenn die Gesundheitskosten innert kurzer Zeit stark ansteigen. In Bezug auf das spezifische Anliegen der Motion stellt die Kommission schliesslich fest, dass ein obligatorischer Reserveabbau im Gesetz verankert werden muss, und dass die Reserven nicht kantonal bemessen werden.

Gemäss der Minderheit der Kommission besteht angesichts der hohen Reserven weiterhin Handlungsbedarf. Sie weist darauf hin, dass sich die Reserven per Anfang 2021 auf 12,4 Milliarden Franken beliefen und damit trotz Reserveabbau angestiegen sind. Es handle sich dabei um öffentliche Gelder aus der nicht gewinnorientierten, obligatorischen Krankenversicherung.