

Evaluation des Krankenversicherungsaufsichtsgesetz

Executive Summary

Im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit

Autoren: David Wüest-Rudin, bpc bolz+partner consulting ag
Dr. Peter Müller, bpc bolz+partner consulting ag
Dr. Harry Telsler, Polynomics

Datum: 30. November 2022

Abstract

Das Bundesgesetz vom 26. September 2014 betreffend die Aufsicht über die soziale Krankenversicherung (KVAG) und die dazugehörige Verordnung sind seit dem 1. Januar 2016 in Kraft. Der Bundesrat hat in Reaktion auf eine Interpellation im Jahr 2020 einen Evaluationsbericht zum KVAG angekündigt, der vom BAG Anfang 2022 in Auftrag gegeben wurde. Der Bericht kommt zum Schluss, dass mit dem KVAG die finanzielle Stabilität und die Transparenz in der sozialen Krankenversicherung gestärkt worden sind. Die Auswirkungen auf die Verwaltungskosten sind moderat. Die Aufsicht ist grundsätzlich gut aufgestellt, hat eingespielte Prozesse und verfügt über qualifizierte Mitarbeitende. Ein gewisses Optimierungspotential scheint dennoch vorhanden: auf *operativer Ebene* in der Entlastung der Versicherer, insbesondere der Kleinen, in gewissen Organisationsfragen und in der Fokussierung des Mitteleinsatzes; auf *strategischer Ebene* in der Vertiefung und Verankerung der Strategie der Behörde, in der weiteren Stärkung der partizipativen Aufsicht und in der Digitalisierung. *Politisch-gesetzgeberisch* besteht kein unmittelbarer Handlungsbedarf. Es wurden total 10 Empfehlungen festgehalten.

Schlüsselwörter:

Evaluation; Krankenversicherung; Aufsicht; Krankenversicherungsaufsichtsgesetz; Verwaltungskosten

Einleitung

Das Bundesgesetz vom 26. September 2014 betreffend die Aufsicht über die soziale Krankenversicherung (KVAG) und die dazugehörige Verordnung (Krankenversicherungsaufsichtsverordnung, KVAV) sind seit dem 1. Januar 2016 in Kraft. Mit dem neuen Gesetz sollen die Interessen der Versicherten geschützt, die Transparenz in der sozialen Krankenversicherung erhöht und die Solvenz der Versicherer gewährleistet werden. Bis Ende 2020 galten für einige Bestimmungen Übergangsfristen.

Schon während der Entstehung des KVAG wurden die mit den entsprechen Regelungen verbundenen administrativen Belastungen der Krankenversicherer kontrovers diskutiert. Der Bundesrat ging in seiner Botschaft davon aus, dass «für die Krankenkassen nicht mit grossen Kostenfolgen zu rechnen» sei; ins Gewicht fallende Vorhaben seien schon unabhängig vom KVAG eingeführt worden.¹

Der Bundesrat hat in Reaktion auf eine Interpellation im Jahr 2020 einen Evaluationsbericht zum KVAG angekündigt.² Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) hat am 21. Dezember 2021 unter anderem unter Bezugnahme auf die Interpellation eine Evaluation des Krankenversicherungsaufsichtsgesetzes ausgeschrieben und in der Folge der bolz+partner consulting ag den Auftrag erteilt. Die Evaluationsfragen wurden vom BAG vorgegeben. Es sollen die Wirkungen des KVAG sowie der aktuelle Vollzug beurteilt und Empfehlungen dazu abgegeben werden, insbesondere hinsichtlich den Kostenfolgen.

Methodik

Zur Beantwortung der Evaluationsfragen wurden als Methoden angewandt: 1. Erhebung, Analyse und Darstellung verschiedenster quantitativer und qualitativer Daten betreffend den Vollzug und die Wirkungen des Gesetzes; 2. Ökonometrische Analyse/Modellierung der Daten; 3. Einzelinterviews (total 16); 4. Schriftliche Befragung online (Vollbefragung aller zugelassenen Versicherer); 5. Die Analyse rechtlicher Grundlagen.

Interviews wurden geführt mit 5 Vertretungen des BAG, mit 3 Vertretungen von Experten/-innen; mit je einer Vertretung einer kleinen, mittelgrossen und grossen Versicherung, telefonisch mit 2 Vertretungen von Kleinversicherern sowie je mit Vertretungen der Verbände santésuisse, curafutura und RVK. Die Interviews sind nicht repräsentativ, sie enthalten subjektive Äusserungen. Diese wurden von den Evaluatoren im Schlussbericht zusammengefasst.

Für die Online-Umfrage wurden alle am 1.1.2022 zugelassenen Versicherer gemäss Verzeichnis des BAG angeschrieben. Es haben 26 Personen teilgenommen, die 36 der 45 Versicherer repräsentieren,

¹ BBI 2012 1995.

² Interpellation Hegglin (20.3519); <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20203519>

welche OKP-Versicherungen anbieten. Das ist eine Abdeckung von 80 Prozent. Die Versicherer wurden für die Analyse in vier Grössenkategorien unterteilt: bis 10'000 Versicherte («Kleinstversicherer» 8 Datensätze); bis 100'000 Versicherte («kleine Versicherer» 5 Datensätze); bis 500'000 Versicherte («mittel-grosse Versicherer» 5 Datensätze); über 500'000 Versicherte («grosse Versicherer» 6 Datensätze).

Es wurden total 10 Empfehlungen erarbeitet. Die Evaluation hat zusammengefasst nachfolgende Ergebnisse gezeigt.

Positive Wirkungen, kaum Effekte auf Verwaltungskosten, ausser bei sehr kleinen Versicherern

Das KVAG hat zu einer Stärkung der Aufsicht sowie zu einer Verbesserung der Transparenz und der Governance (Risikomanagement und Organisation) geführt. Es hat deutlich zu einer Stärkung der finanziellen Stabilität der Versicherer beigetragen (im Sinne der Solvenzquoten und des Reservenbestands).

Das Gesetz hat im Allgemeinen keine wesentliche Steigerung der Verwaltungskosten zur Folge gehabt. Einzig bei den sehr kleinen Versicherern ist ein im Verhältnis zu den Gesamtkosten deutlicher Anstieg zu verzeichnen. Das hängt damit zusammen, dass das KVAG einen Mindeststandard bei der Unternehmensführung verlangt, der gewisse Fixkosten nach sich zieht. Diese sind bei sehr kleinen Versicherern im Verhältnis zu den übrigen Kosten substanziell, bei grösseren Versicherern sind sie moderat bis marginal. Letztere hatten zudem viele Massnahmen bereits vor Einführung des KVAG implementiert.

Nach Inkraftsetzung des KVAG haben sich im Weiteren die kantonalen Ungleichgewichte verringert. Ob dies ursächlich auf das KVAG zurückzuführen ist, konnte nicht abschliessend festgestellt werden.

Zweckmässiger Vollzug der Aufsicht, Optimierungspotenzial vorhanden

Der Vollzug des KVAG durch die Abteilung Versicherungsaufsicht des BAG funktioniert insgesamt gut, die Behörde ist zweckmässig organisiert. Sie erhält insbesondere betreffend das Personal und die Zusammenarbeit mit den Beaufsichtigten gute Rückmeldungen.

Nach Inkrafttreten des KVAG musste die Aufsicht in einer speziell geregelten Übergangsphase bis Ende 2017 bzw. Ende 2020 erst einmal neu aufgebaut und verstärkt werden. Unterdessen hat sich die Aufsicht im Alltag weitgehend eingespielt, doch sind noch verschiedene Justierungen möglich.

So sollte geprüft werden, ob und wie die Aufsicht über die Versicherer ohne Sonderregelungen so angepasst werden kann, dass sie auch für kleine Versicherer mit geringerem Aufwand bewältigt werden kann. Hierzu könnte temporär ein besonderes Gefäss für den fachlichen Austausch geschaffen werden. Die Abwicklung der Geschäftsplanänderungen könnte durch eine Harmonisierung der Anforderungen und der Formulare mit jenen der FINMA allenfalls vereinfacht werden. Das BAG ist aktuell daran, entsprechende Geschäftsplanformulare zu erstellen.

Der Nutzen der Audits wird anerkannt, und deren Durchführung erhält insgesamt gute Noten. Die Audits werden risikobasiert angesetzt. Ihre Akzeptanz könnte noch verbessert werden, wenn Prinzipien und Methoden der Überprüfungen noch klarer kommuniziert würden. Zudem sollte die Behörde prüfen, ob die Audits im Einzelfall noch risikobasierter als bisher durchgeführt werden können.

Es gibt deutliche Hinweise, dass die Behörde in Detailfragen eine gewisse Entlastung im Vollzug sowohl für die Beaufsichtigten wie für sich selbst erreichen kann (Einforderung Daten/Bericht; Kontrollen; Details in Vollzugsbestimmungen). Sie sollte solche Optionen konsequent und sorgfältig prüfen.

Weiterentwicklung der Organisation der Aufsichtsbehörde

Die interne Organisation der Aufsichtsbehörde ist im Grundsatz einleuchtend. Noch weiter voranbringen kann die Behörde die Zusammenarbeit zwischen ihren Sektionen und die Einheitlichkeit des Vollzugs. Daneben könnte die Abteilung die strategische Arbeit und ihre Ausrichtung auf thematische Schwerpunkte verstärken. Sie kann dies im Dialog mit den Beaufsichtigten tun.

Eine Entlastung des Alltagsgeschäfts scheint im Bereich der betrieblichen Aufsicht möglich. Mittelfristig können organisatorische Anpassungen im Verbund mit der Prämien-/Solvenzaufsicht geprüft werden.

Die Aufsichtsbehörde hat die Notwendigkeiten einer stärkeren Digitalisierung erkannt und diesbezüglich bereits Projekte gestartet, geplant oder angedacht. Die Einführung bzw. Weiterentwicklung digitaler Systeme wird zur Einheitlichkeit und zur Effizienz der Aufsicht auch für die Beaufsichtigten beitragen. Im Zentrum steht ein zentrales Kundenverwaltungssystem (als Data Warehouse in der Art eines Client Relationship Managements CRM). Daneben sollte die Entwicklung einer Austauschplattform mit den Versicherern, insbesondere für Geschäftsplanänderungen, angegangen werden. Diese zwei Funktionen sollten in die bereits laufende Erneuerung/Weiterentwicklung des Informationssystem Aufsicht Krankenversicherung (ISAK) integriert werden.

Weiter ausgebaut und gestärkt werden kann die partizipative Aufsicht, das heisst der Dialog der Behörde mit den Beaufsichtigten und anderen Stakeholdern, unter anderem der Austausch mit anderen Aufsichtsstellen und das Ausloten von gegenseitigen Synergien. Hierzu ist die Behörde bereits auf gutem Weg.

Keine dringlichen Gesetzesanpassungen, Detailarbeit an Vollzugsbestimmungen

Ein dringender Handlungsbedarf für Anpassungen auf Gesetzes- und Verordnungsebene besteht nicht. Es scheint jedoch prüfenswert, dem BAG bei Gelegenheit wieder die Kompetenz zur Durchführung von Verwaltungsstrafverfahren einzuräumen. Allenfalls können bei dieser Gelegenheit auch gewisse Vorschriften von KVAG und Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) noch etwas harmonisiert werden.

In den Details der Vollzugsbestimmungen können zur oben erwähnten Entlastung des Vollzugs Anpassungen vorgenommen oder geprüft werden. Diese technischen Fragen konnten nur punktuell vertieft werden, konkrete Änderungen werden zum Solvenztest zur Diskussion gestellt.

Zudem könnte eine Regelung betreffend die Aufteilung der Verwaltungskosten zwischen KVG und VVG implementiert werden. Das würde die Transparenz, den Wettbewerb wie auch die Rechtssicherheit für die Versicherer stärken.

Fazit: Guter Vollzug der Aufsicht in schwierigem Umfeld

In einer Gesamtbeurteilung kann festgestellt werden, dass mit dem KVAG im Interesse der Versicherten die Basis für die finanzielle Stabilität und die Transparenz in der sozialen Krankenversicherung gestärkt worden sind. Die Auswirkungen auf die Verwaltungskosten sind moderat. Die Aufsicht ist gut aufgestellt, hat eingespielte Prozesse und verfügt über qualifizierte Mitarbeitende. Ein gewisses Optimierungspotential scheint dennoch vorhanden: auf *operativer Ebene* in der Entlastung der Versicherer, insbesondere der Kleinen, in gewissen Organisationsfragen und in der Fokussierung des Mitteleinsatzes; auf *strategischer Ebene* in der Vertiefung und Verankerung der Strategie der Behörde, in der weiteren Stärkung der partizipativen Aufsicht und in der Digitalisierung. *Politisch-gesetzgeberisch* besteht kein unmittelbarer Handlungsbedarf.

Zu beachten ist das anspruchsvolle Umfeld, in der sich die Aufsicht bewegt. Die Folgen der Regulierungen im KVG und seinen Verordnungen sowie weiteren Erlassen wie etwa dem Datenschutzgesetz werden in der Diskussion häufig fälschlicherweise dem KVAG zugeschrieben. Und gewisse Interessenkonflikte werden sich auch durch weitere Optimierungen in der Aufsicht kaum beheben lassen: Die Fixkosten der «guten Geschäftsführung» werden für sehr kleine Versicherer im Verhältnis hoch bleiben; das Spannungsfeld zwischen der Rolle der Versicherer als freie Unternehmer und jener als Vollzugsstelle des KVG wird bestehen bleiben und schliesslich wird der politische Druck hinsichtlich der Festsetzung der Reserven und Prämien weiterhin auf allen Akteuren lasten.

Korrespondenzadresse

bpc bolz+partner consulting ag
Politik-, Rechts- und Managementberatung im öffentlichen Sektor
Gutenbergstrasse 14, 3011 Bern
T +41 31 381 66 86, e-Mail / Web: info@bolzpartner.ch / www.bolzpartner.ch