



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

11.5264.02

WSU/P115264
Basel, 2. November 2011

Regierungsratsbeschluss
vom 1. November 2011

Interpellation Nr. 76 Philippe Pierre Macherel betreffend Steigerung der Krankenkassenprämien

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 26. Oktober 2011)

„Am 28.9.2011 wurden die Krankenkassenprämien für das Jahr 2012 bekanntgegeben. Wieder mussten die Einwohner des Kantons Basel-Stadt zur Kenntnis nehmen, dass die Prämien im Vergleich zu anderen Kantonen überdurchschnittlich steigen werden. Es wurde für die mittlere Prämie die Grenze von 500 Franken pro Monat überschritten.

Die durchschnittliche Steigerung liegt bei 3.4%, dies obwohl die Gesundheitskosten im Kanton um deutlich weniger als 1% angestiegen sind. Es ist nicht mehr nachvollziehbar, nach welchen Kriterien die Prämienfestlegungen durch den Bundesrat erfolgen.

Nachdem inzwischen auch nicht mehr bestritten wird, dass in den vergangenen Jahren die Bevölkerung mancher Kantone, darunter auch die des Kantons Basel-Stadt, zu hohe Prämien bezahlen musste (diese Einnahmen wurden von gewissen Kassen dazu benutzt, neue Märkte zu erschliessen), ist umso weniger zu verstehen, dass erneut eine überdurchschnittliche Prämienhöhung genehmigt wurde.

Durch die freie Spitalwahl in der gesamten Schweiz werden die Krankenkassen insofern entlastet, als der Kantonsanteil neu auch für sämtliche Aufenthalte in Privatkliniken, die auf einer Spitalliste aufgeführt sind, entrichtet werden muss. Es wäre daher anzunehmen, dass die Krankenkassen diese Entlastung über eine Senkung der Prämien der Zusatzversicherungen weitergeben.

Weitgehend wird dies aber nicht der Fall sein.

Die Situation ist unbefriedigend und erreicht inzwischen ein Ausmass, das skandalöse Züge annimmt. Ich bitte daher die Regierung folgende Fragen zu beantworten:

1. In seiner Medienkonferenz hat der Regierungsrat angedeutet, dass er erwägt, künftige Prämienfestsetzungen vor dem Bundesverwaltungsgericht anzufechten.
Warum ist dies nicht bereits dieses Jahr erfolgt?
Welches sind die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit er sich zu diesem Schritt bewegen lässt?
2. Ist anzunehmen, dass die zusätzlichen Prämieinnahmen von den Kassen dazu verwendet werden, ihre Reserven deutlich über das gesetzlich vorgeschriebene Mass hinaus zu erhöhen?
Ist zu befürchten, dass erneut Reservegelder, die von den Einwohnern des Kantons Basel-Stadt einbezahlt wurden, dazu verwendet werden, neue Märkte zu erschliessen und dort

- nicht kostendeckende Prämien zu verlangen?
Wie will der Regierungsrat diese Praxis verhindern?
3. Wie kann erreicht werden, dass die Kassen die Entlastungen im Zusatzversicherungsbe-
reich, die Folge der neuen Spitalfinanzierung sind, realistisch darstellen und an die Versi-
cherten weitergeben?

Philippe Pierre Macherel“

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

Einleitende Bemerkung

Der Regierungsrat teilt die in der Interpellation geäusserte Meinung, dass die vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) für den Kanton Basel-Stadt genehmigten Prämien 2012 der Krankenpflegeversicherung nicht transparent erklärbar sind. Der Regierungsrat hat in seiner Medienmitteilung vom 28. September 2011 denn auch ausgeführt, dass seines Erachtens nach Prüfung der Prämienanträge der Krankenversicherer und angesichts der kantonalen Reservensituation, der aktuellen Kostenentwicklung sowie der kantonalen Finanzierungsentscheide zur neuen Spitalfinanzierung statt der genehmigten Erhöhung der Prämien auch eine Nullrunde vertretbar gewesen wäre.

Die vom BAG genehmigten Prämien erhöhungen geben Anlass zur kritischen Hinterfragung, was jedoch noch nicht heissen will, dass es im Versicherungsjahr 2012 effektiv zu einer Prämienüberdeckung in Basel-Stadt und damit möglicherweise zu einer Querfinanzierung der Prämien anderer Kantone via zu hohe kalkulatorische kantonale Reserven kommen wird. Auf Bundesebene sind zurzeit massgebliche Gesetzgebungsarbeiten an einem Krankenversicherungsaufsichtsgesetz (KVAG) im Gang, die u.a. inskünftig einen zeitnahen, jährlichen Korrekturmechanismus für zuviel oder zuwenig bezahlte Prämien pro Kasse und Kanton bringen sollen. Auf diese Problemstellung wird nachstehend zu Frage 2 näher eingegangen.

Der Prämienanstieg für das Jahr 2012 beträgt, wie in der Interpellation erwähnt, für Erwachsene in Basel-Stadt durchschnittlich 3.4%. Es ist allerdings zu beachten, dass sich dieser Wert auf die Erhöhung der sogenannten Referenzprämie (Erwachsene, Franchise CHF 300, inkl. Unfallrisiko, keine Einschränkung der Arztwahl) bezieht, mit welcher das volle Risiko und die gesamte Wahlfreiheit bezüglich der Leistungserbringer nach KVG abgedeckt wird. Im KVG ist es vorgesehen, dass den Versicherten eine Prämienreduktion für die Übernahme zusätzlicher Risiken (höhere Wahlfranchisen bis CHF 2'500) bzw. Einschränkung der Wahlfreiheit (HMO, Hausarztmodell u.ä.) gewährt wird. Durch die individuellen Entscheidungen über die Gestaltung der Versicherungsdeckung erfolgt insgesamt eine Senkung der Prämienbelastung. Die prognostizierte Steigerung der effektiv in Rechnung gestellten Prämien liegt dadurch in Basel-Stadt für 2012 mit 1.7% deutlich unter dem Anstieg der Referenzprämie.

Selbstverständlich beobachtet der Regierungsrat die Situation weiterhin kritisch und wirkt aktiv darauf hin, die hiesige Prämienlast zu dämpfen und gleichzeitig eine qualitativ hochstehende Gesundheitsversorgung der Bevölkerung sicherzustellen.

Die Fragen und Antworten im Einzelnen

Zu Frage 1

Die Ergreifung rechtlicher Schritte des Kantons gegen eine Prämien genehmigung durch das BAG steht für den Regierungsrat als letztes Mittel zwar im Raum. Eine Anfechtung vor dem Bundesverwaltungsgericht liegt aber prozessual nicht ohne weiteres auf der Hand und würde jedenfalls doch während einer längeren Zeit an der Anwendung der genehmigten höheren Prämien nichts ändern.

Präjudizien gibt es u.W. dazu keine. In der Praxis wird zur Lösung solcher Problemstellungen der politische Weg beschritten, wobei die schweizweite Konsensfindung bei gegensätzlichen Interessenslagen naturgemäss nicht einfach ist. Der Regierungsrat wird aber seinen Einfluss in allen Gremien wahrnehmen, um das nun eingeleitete Gesetzgebungsprozedere zur Behebung der Reservenungleichgewichte der Vergangenheit und der Zukunft zur Realisierung zu verhelfen.

Zu Frage 2

Dass im Jahr 2012 die kalkulatorischen Reserven der Versicherer für den Kanton Basel-Stadt weiter ansteigen werden, ist nach Auffassung des Regierungsrates nicht auszuschliessen, weil nach der Rechtsauffassung des Bundes neben den formalen Aspekten die finanzielle Sicherheit der einzelnen Krankenversicherer das einzige gesetzlich zulässige Genehmigungskriterium darstellt. Daraus ergibt sich, dass Prämien, die mindestens eine kostendeckende Tätigkeit (über alle Kantone gesehen) garantieren, im Grundsatz zu genehmigen sind. Kalkulatorische Reserveüberdeckungen u.a. im Kanton Basel-Stadt, wie sie nun auch von den Bundesbehörden offiziell bestätigt sind, führen nicht zwingend dazu, dass diese Mittel zur Dämpfung des Prämienanstiegs in anderen Kantonen eingesetzt werden.

Gerade auch der aktive Einsatz der Gesundheitsdirektorenkonferenz (GDK), parlamentarische Initiativen in den eidgenössischen Räten (Vorstösse von Ständerätin Anita Fetz, insbesondere ihre vom Bundesrat angenommene Motion 08.4046) und die jährlichen Stellungnahmen des Kantons im Rahmen des Prämien genehmigungsverfahrens haben dazu geführt, dass zur Behebung dieses Missstands Gesetzgebungsarbeiten auf Bundesebene angelaufen sind: Mit einer KVG-Revision sollen die von 1996 bis 2011 aufgelaufenen Prämien- bzw. Reservenungleichgewichte mindestens teilweise ausgeglichen werden. Mit dem Erlass eines neuen Krankenversicherungsaufsichtsgesetzes (KVAG) sollen ferner künftige Differenzen zwischen den Prämien und den effektiven Kosten pro Kanton bei jedem Versicherer mit einem Korrekturmechanismus jährlich ausgeglichen werden. In den Vernehmlassungen zu diesen beiden Vorlagen, welche noch vor Jahresende vom Eidg. Departement des Innern

(EDI) dem Bundesrat zu Handen des Bundesparlaments unterbreitet werden sollen, hat sich der Regierungsrat denn auch selbstverständlich mit Nachdruck für diese Bereinigung und die künftige jährliche Sicherstellung des kantonalen Gleichgewichts zwischen Einnahmen und Ausgaben ausgesprochen.

Die in der Vernehmlassung befindliche KVG-Revisionsvorlage mit der rückwirkenden Prämienkorrektur über eine Anpassung bei der VOC/CO₂-Lenkungsabgabe würde die kantonalen Prämien in Basel-Stadt voraussichtlich ab 2013 während sechs Jahren um rund CHF 2 pro Monat entlasten. Die Versicherten im Kanton Basel-Stadt würden so - gemäss den provisorischen Zahlen des BAG (Stand Ende 2009) - von den CHF 53.8 Mio. Reservenüberdeckung im Verlauf von sechs Jahren total CHF 27.5 Mio. mittels Prämienabschlägen zurückverteilt erhalten. Ein Ausgleich von mehr als 55% ist über diesen Kanal nicht möglich, weil die Umverteilung durch das Volumen der VOC/CO₂-Lenkungsabgabe limitiert ist.

Die Reservenüberdeckung in den betroffenen Kantonen (BS, GE, JU, NE, TG, TI, VD und ZH) ist wie geschildert noch nicht abgebaut, sondern soll gestützt auf spezielle, aus Bundes-sicht notwendigen gesetzlichen Grundlagen im KVAG erfolgen. Den mutmasslichen Reser-veanstieg im laufenden Jahr 2011 und die prognostizierte Reservenentwicklung für 2012 hat uns das BAG trotz Anfrage noch nicht bekannt gegeben. Das BAG hat allerdings in Aussicht gestellt, in den nächsten Monaten die dem vorgesehenen Ausgleich der zuviel bzw. zuwenig bezahlten Prämien zugrundeliegenden Zahlen zu publizieren.

Zum Verständnis der Haltung des BAG ist noch hinzuzufügen, dass es sich - gestützt auf ein Bundesverwaltungsgerichtsurteil vom 8. Dezember 2009 in Sachen Assura - bei der aktuel-len Prämienprüfung nicht mehr auf kantonale Reserven gestützt hat. Das BAG hat dazu ausgeführt, dass es zur Zeit noch keine Rechtsgrundlage habe, um von den Versicherern eine *Senkung* der zur Genehmigung unterbreiteten Prämien zu verlangen. Im Sinn des Grundsatzes einer finanziellen Sicherung der einzelnen Krankenversicherer kann es im Ge-genteil nur eine *Prämienerhöhung* verlangen, wenn ein Versicherer schweizweit eine zu ho-he Nettokostenquote (d.h. die geplanten Prämieinnahmen und erwarteten Be- bzw. Ent-lastungen aus dem Risikoausgleich reichen nicht aus, um Nettoleistungen, versicherungs-technischen Rückstellungsbedarf und Verwaltungskosten zu finanzieren) ausweist oder wenn die Reserven ungenügend sind. Das BAG wies ferner darauf hin, dass der Bund nicht über die rechtlichen Grundlagen verfüge, um eine Prämieingabe nicht zu genehmigen, wenn die budgetierte Leistungssteigerung als überhöht erachtet wird. Diese Grundlage soll im neuen KVAG geschaffen werden.

zu Frage 3

Die Zusatzversicherungen unterliegen dem Privatversicherungsrecht und damit wesentlich anderen Regulierungen als die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP). Anders als bei der OKP hat der Bundesrat keinen Einfluss auf die Prämientarife. Die Kantone haben auch kein Vernehmlassungsrecht. Indessen kann die Finanzmarktaufsicht (FINMA) bei der Genehmigung der Prämientarife die Entlastung berücksichtigen, die durch die neue Spitalfi-nanzierung bewirkt wird. Auch in diesem Thema setzt sich die GDK seit langem dafür ein,

dass die Entlastungen an die Versicherten weitergegeben werden. Der Bundesrat hat auf entsprechende parlamentarische Vorstösse (von Ständerätin Anita Fetz und Nationalrätin Silvia Schenker) hin ausgeführt, dass die FINMA die Ausgangslage kenne und im Rahmen ihrer Kompetenzen darauf achten werde, dass keine missbräuchlich hohen Prämien verlangt werden. Die FINMA sieht vor, die Situation zu überprüfen, wenn die ersten Ergebnisse der Einführung der neuen Finanzierungsordnung bekannt sind. Darauf gestützt wird die Wirkung der KVG-Revision auf die Zusatzversicherung beurteilt.

Die FINMA plant, Mitte 2013 eine entsprechende Datenerhebung bei den Zusatzversicherern durchzuführen. Damit wäre allerdings eine aufsichtsrechtliche Einflussnahme frühestens für die Prämientarife für 2014 möglich. Es ist aber zu erwarten, dass die Zusatzversicherer die Entwicklung der Aufwendungen bei ihren Versicherungsprodukten selber möglichst zeitnah verfolgen und aus Wettbewerbsgründen ihre Preise nicht ungerechtfertigt hoch halten. Vereinzelt werden bereits für 2012 die Prämien der Spital-Zusatzversicherung für die allgemeine Abteilung in der ganzen Schweiz gesenkt (u.W. von der Sympany) und damit erste Schritte für Anpassungen bei den Tarifen dieser (verschieden ausgestalteten) Zusatzpaketen getan.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin