

Sitzung vom 12. Januar 2011

16. Anfrage (Transparenz bei den Krankenversicherern)

Kantonsrat Kaspar Bütikofer und Kantonsrätin Erika Ziltener, Zürich, haben am 25. Oktober folgende Anfrage eingereicht

Die Krankenkassenprämien für die grundversicherten Erwachsenen steigen 2011 durchschnittlich um 6,8 Prozent gegenüber 6,5 Prozent in der Schweiz. Die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich schätzte den Anstieg der Prämien in einer Medienmitteilung vom 1. Oktober als überhöht ein. Dieser überdurchschnittliche Anstieg geschieht, obwohl Zürich zusammen mit Genf und Waadt zu den Kantonen zählt, die eine Reservedeckung von über 30 Prozent aufweisen, und ein kontinuierlicher Reserveabbau zugunsten der Prämienzahler/innen in den entsprechenden Kantonen vereinbart wurde. Im Vergleich zu Zürich fällt jedoch in den Kantonen Genf und Waadt der durchschnittliche Prämienanstieg moderat aus:

VD +4,4 Prozent und GE +3,2 Prozent. Bereits im 2010 stiegen die Prämien in Zürich schneller als in Genf und im Waadtland: Kanton Zürich: +8,7 Prozent (= schweizerischer Durchschnitt), Genf 4,1 Prozent und Waadt 5,5 Prozent.

Den Kantonen kommt gemäss Krankenversicherungsgesetz vom 18. März 1994 (KVG; SR 832.10) ein Mitwirkungsrecht bei der Festsetzung der Prämien zu. Dazu erhalten die Kantone gemäss Art. 21a Abs. 1 KVG und Art. 92 KW dieselben Informationen wie das Bundesamt für Gesundheit (BAG). Es stellt sich ganz allgemein die Frage, ob die Transparenz bei den obligatorischen Krankenpflegeversicherungen (OKP) ausreichend ist, damit die Kantone ihr Mitwirkungsrecht ausüben können.

Wir bitten den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Erhält der Regierungsrat die notwendigen Informationen seitens der OKP und des BAG, damit er seinem Mitwirkungsrecht bei der Festlegung der Prämientarife (gem. Art. 61 Abs. 5 KVG) sowie weiteren Aufgaben in der Umsetzung des KVG nachkommen kann?
2. Wo sieht der Regierungsrat allenfalls einen Verbesserungsbedarf?

3. Wie erklärt der Regierungsrat die grosse Differenz zwischen dem Kanton Zürich und den Kantonen Genf und Waadt bezüglich der Prämienentwicklung im 2010 und 2011, obwohl alle drei Kantone eine sehr hohe Reservebildung aufweisen und diese gemäss BAG zugunsten der Versicherten abgebaut werden soll?
4. Hat der Kanton Zürich Kenntnis über den aktuellen Stand der Reservebildung der OKP aufgeteilt nach Kantonen? Wie präsentiert sich die Lage?
5. Sind die Daten seitens der OKP soweit transparent, dass eine Quersubventionierung zwischen den Kantonen bzw. Regionen oder zwischen den Kategorien der Versicherten (Kinder, junge Erwachsene, Erwachsene) ausgeschlossen werden kann?
6. Gibt es aus der Sicht des Regierungsrates weitere Felder, in denen allenfalls eine verbesserte Transparenz wünschenswert wäre, wie beispielsweise bei der Abgrenzung von Leistungskosten zwischen Grund- und Zusatzversicherung oder zwischen KVG und UVG, wenn eine Person bei demselben Versicherer versichert ist? Oder besteht beispielsweise eine ausreichende Transparenz bei der Zuordnung der Verwaltungskosten auf verschiedene Kassen und Versicherungszweige innerhalb eines Versicherungskonzerns? Oder besteht beispielsweise bei der Zuordnung der Anlagegewinne bzw. -verluste auf Reserven in der Grund- und Zusatzversicherung eine ausreichende Transparenz? Und sind die Buchhaltungsvorschriften für die Reserven in Form von Aktien und Immobilien hinreichend transparent?

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Kaspar Bütikofer und Erika Ziltener, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Nach Art. 61 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) werden die Prämien der Versicherten durch die Versicherer festgelegt. Die Prämientarife der obligatorischen Krankenversicherung bedürfen gemäss Art. 61 Abs. 5 KVG der Genehmigung durch den Bundesrat. Vor der Genehmigung können die Kantone zu den für ihre Bevölkerung vorgesehenen Prämientarifen Stellung nehmen. Sie können hingegen nicht direkt auf die Reserven- und Prämiengestaltung der Krankenversicherer Einfluss nehmen. Damit steht ihnen lediglich die Möglichkeit offen, sich im Rahmen von

Vernehmlassungen zu den Prämiengenehmigungen für die Interessen der Prämienzahlerinnen und -zahler ihres Kantons einzusetzen; darüber hinausgehende Kompetenz haben sie nicht. Entsprechend können die Kantone auch keine Vorschriften zur Verbesserung der Transparenz in der OKP erlassen.

Zu Frage 1:

Die Versicherer reichen dem BAG die Prämientarife für das Folgejahr spätestens fünf Monate, bevor sie angewendet werden, zur Genehmigung ein. Beigelegt werden jeweils Informationen über Budget und Betriebsrechnung für das vergangene, das laufende und das kommende Jahr. Das BAG bestimmt das Datenlieferungsformat. Gemäss Art. 21a Abs. 1 KVG können die Kantone von den Versicherern die gleichen Informationen einfordern, die auch von der Bundesbehörde für die Prämientarife für die Genehmigung benötigt werden. Um seine Mitwirkungsrechte bei der Genehmigung der Prämientarife gemäss Art. 61 Abs. 5 KVG wahrnehmen zu können, sind die Informationen für den Regierungsrat ausreichend.

Zu Frage 2:

Das BAG ist im Rahmen der Prämiengenehmigungstarife 2011 wieder davon abgekommen, auf den Ausgleich der kantonalen Reserven hinzuwirken. Stattdessen wurde bei der Genehmigung darauf geachtet, dass die Prämien kostendeckend sind. Dies entspricht dem Grundsatz der kostendeckenden Prämien gemäss KVG. Der Kanton Zürich stimmt zwar mit dem BAG überein, dass die Prämien den prognostizierten Kosten entsprechen sollten. In der Vergangenheit wurde diesem Grundsatz aber nicht konsequent genug nachgelebt, was die erheblichen Unterschiede in den kantonalen Reserven erklärt. Das BAG hat mit der Genehmigung von Prämien, die viel höher lagen als zur Kostendeckung notwendig, das KVG zuungunsten der Zürcher Prämienzahlerinnen und Prämienzahler missachtet. Damit ist der Regierungsrat nicht einverstanden: Die Gesundheitsdirektion hat im August 2010 gegenüber dem BAG zu den Prämienanträgen der Versicherer für die Zürcher Versicherten Stellung genommen. Dabei wurde darauf hingewiesen, dass die Reserven aller Versicherer im Kanton Zürich Ende 2010 voraussichtlich knapp 870 Mio. Franken betragen werden. Die gesetzlichen Mindestvorgaben im Kanton Zürich wegen überhöhten Prämien in den Vorjahren würden um mehr als 400 Mio. Franken überschritten. Das BAG wurde daher aufgefordert, bei allen Versicherern mit überhöhten Reserven für 2011 keine Prämien erhöhungen über 5% zuzulassen.

Die definitiven Prämien 2011 zeigen, dass die Stellungnahme des Kantons beim Bund kein Gehör gefunden hat. Das BAG hat die überhöhten Prämienanträge der Versicherer ausnahmslos bewilligt. Durch diese Praxis werden den Zürcher Prämienzahlenden die in den vergangenen Jahren aufgebauten Reserven weiterhin vorenthalten. Unter dem Einruck einer im Bundesparlament anhängigen Standesinitiative 09.319, die eine separate Bildung und Bewirtschaftung der Reserven der Krankenversicherer für jeden Kanton verlangt, hat der Bundesrat allerdings für das kommende Jahr den Entwurf für eine Änderung des KVG zur risikobasierten Reservenbildung in Aussicht gestellt, die in letzter Konsequenz auch dazu führen würde, dass die Zürcher Prämienzahlenden von den zuviel bezahlten Prämien der vergangenen Jahre profitieren können.

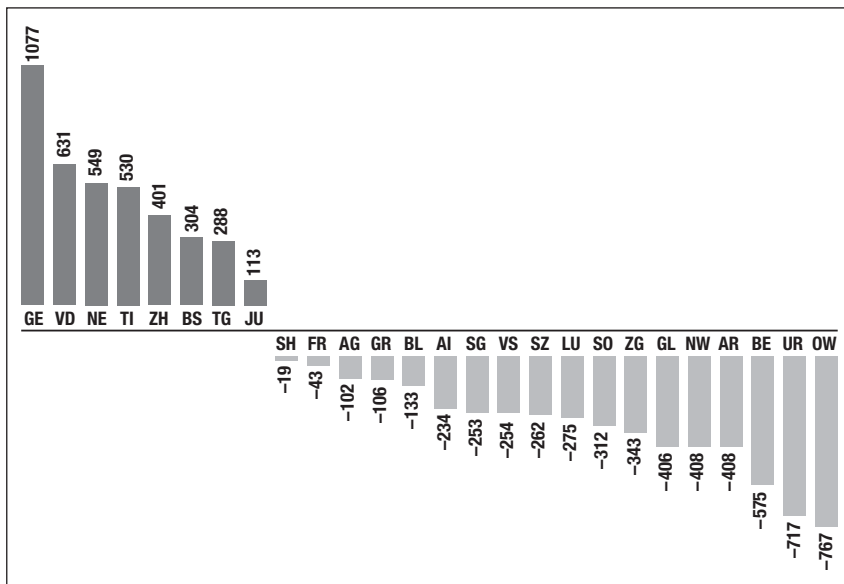
Zu Frage 3:

Das Prämienniveau in den Kantonen Waadt und Genf liegt deutlich über dem Niveau der Zürcher Prämien. Zudem liegt die prozentuale Reserveüberdeckung in diesen Kantonen noch höher als im Kanton Zürich. Vor diesem Hintergrund sind die im Verhältnis kleineren Prämienerhöhungen in den besagten Kantonen nachvollziehbar.

Zu Frage 4:

Im Rahmen der jährlichen Datenlieferung des BAG an die Kantone zur Erarbeitung der kantonalen Stellungnahmen zu den Prämienanträgen sind auch Daten zur Reservesituation pro Kanton enthalten. Im Kanton Zürich sind die Reserven 2008 erstmals seit vielen Jahren wieder gesunken. Der Reserveabbau wurde 2009 fortgesetzt. 2010 ist mit einem weiteren Rückgang der Reserven zu rechnen. 2011 wird sich der Reservebestand voraussichtlich nur unbedeutend verändern. Insgesamt kann seit 2008 in geringem Umfang eine Angleichung der kantonalen Reserven festgestellt werden. Anlässlich der Sendung «Kassensturz» vom 5. Oktober 2010 wurden die kumulierten Guthaben pro versicherte Person pro Kanton veröffentlicht. Untenstehende Grafik verdeutlicht die Situation per Ende 2009 (Quelle: www.kassensturz.sf.tv/Nachrichten/Archiv/2010/10/05/Themen/Gesundheit). Sie stellt sich im Kanton Zürich deutlich besser dar als in den Kantonen Waadt und Genf. Dies verdeutlicht, dass der beharrliche Einsatz der Gesundheitsdirektion und des Regierungsrates auf Bundesebene in den letzten drei Jahren Früchte getragen hat.

Kumulierte Guthaben (1996–2009) pro versicherte Person



Zu Frage 5:

Quersubventionierungen können aufgrund der vorliegenden Daten nicht ausgeschlossen werden. Durch Vergleiche über die Jahre hinweg und zwischen den einzelnen Versicherern können allerdings Auffälligkeiten entdeckt und im Rahmen der jährlichen Stellungnahme an das BAG gemeldet werden.

Zu Frage 6:

Dem Regierungsrat liegen nur Daten der OKP vor. Der Kanton Zürich hat keinen Einblick in Daten der Zusatzversicherung oder Daten gemäss UVG. Der Vergleich KVG/UVG und das Ziehen der richtigen Schlüsse obliegen dem BAG. Die strikte Trennung der Versicherungszweige ist aber sicher im Interesse des Kantons.

Soweit die Anlagevorschriften der Kassen angesprochen sind, ist auf die Krankenversicherungsverordnung (KVV, SR 832.102) und die Verordnung zum Risikoausgleich (VORA, SR 832.112.1) hinzuweisen: Der Bundesrat hat beschlossen, diese Verordnungen auf den 1. Januar 2011 anzupassen. Die Änderungen sehen eine Beschränkung der Risiken vor, was im Interesse der Zürcher Prämienzahlerinnen und Prämienzahler liegt. Im Rahmen ihrer Stellungnahme zu den Prämienanträgen der Versicherer hat die Gesundheitsdirektion zudem wiederholt gefordert, griffigere Vorschriften zur Verteilung von Verwaltungskosten und

Anlagegewinnen/-verlusten auf die einzelnen Kantone zu erlassen. Im Rahmen seiner Weisungen zur Prämiengenehmigung ist das BAG dieser Forderung nachgekommen (vgl. Faktenblatt des BAG zur Festlegung der Krankenversicherungsprämien und deren Genehmigung durch das BAG vom 1. Oktober 2010; publ. in www.bag.admin.ch/themen/krankenversicherung/00261/index.html?lang=de).

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Gesundheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi