



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 80 54
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

zs.kanzlei@parl.admin.ch

Schweizerische Bundesversammlung
Parlamentdienste
3003 Bern

Basel, 6. September 2022

Regierungsratsbeschluss vom 6. September 2022

Standesinitiative des Kantons Basel-Stadt betreffend rasche und proportionale Rückerstattung der Krankenkassen-Reserven an der Bevölkerung

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat an seiner Sitzung vom 23. Juni 2022, gestützt auf Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV), den Beschluss gefasst, eine Standesinitiative betreffend rasche und proportionale Rückerstattung der Krankenkassen-Reserven an der Bevölkerung einzureichen.

Der im Grossen Rat behandelte Antrag lautet:

"Die eidgenössischen Räte werden ersucht, durch Anpassung der gesetzlichen Grundlagen dafür zu sorgen, dass übermässige Krankenkassen-Reserven rasch und proportional zu den kantonalen Anteilen an die Versicherten zurückgeführt werden."

Begründung

Laut Artikel 14 des Bundesgesetzes betreffend die Aufsicht über die soziale Krankenversicherung (KVAG) müssen Krankenversicherer zur Sicherstellung der Solvenz im Bereich der sozialen Krankenversicherung ausreichende Reserven bilden. Dabei legt das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) laut Artikel 11 Abs. 2 der Verordnung betreffend die Aufsicht über die soziale Krankenversicherung (KVAV) ein Modell zur Ermittlung der Mindesthöhe der Reserven fest. Es wird davon ausgegangen, dass ab einer Solvenzquote von 150 Prozent, der Krankenversicherer einen Prämienüberschuss an den Versicherten zurückerstatten kann. Wie die Assura in einer Medienmitteilung bekannt gab, stiegen aber die durchschnittlichen Reserven der Schweizer Krankenversicherer in den letzten drei Jahren übermässig stark und lagen Anfangs 2020 bei über 200 Prozent Solvenzquote. Bei gewissen Krankenversicherern liegen sie sogar über 300%.

Die Versicherten bezahlten also zu hohe Prämien in den letzten Jahren. Obwohl Reserven nötig sind, sind diese aktuell viel zu hoch und müssen der Bevölkerung rückerstattet werden. Weiter gibt es grosse kantonale Unterschiede, die berücksichtigt werden müssen. Der Kanton Basel-Stadt liegt sogar an der Spitze der Überschüsse mit geschätzten Fr. 1'148 pro versicherte Person für den Zeitraum 2014-2019 (Quelle: Berechnung auf der Grundlage der Statistik der obligatori-

schen Krankenversicherung und der Aufsichtsdaten OKP des BAG, Assura). Dieses Geld gehört den Versicherten und muss rasch aber auch kantonal proportional rückerstattet werden.

Erläuterungen

Problemstellung

Das Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) sieht vor, dass die Krankenversicherer die Prämien gemäss den kantonalen Kostenunterschieden erheben müssen. Das KVAG schreibt vor, dass Krankenversicherer ausreichende Reserven bilden müssen.¹ Das Gesetz sagt aber nichts darüber aus, ab welchem Schwellenwert die Reserven eines Versicherers als übermässig erachtet werden. Bestimmungen hierzu finden sich erst in der Verordnung betreffend die Aufsicht über die soziale Krankenversicherung (KVAV)². Somit obliegt die Beurteilung der Höhe der Reserven der Aufsichtsbehörde.

Für den Abbau bzw. die Vermeidung zu hoher Reserven sieht das Gesetz vor, dass der Bund den Versicherern die Genehmigung zu hoher Prämientarife verweigert.³ Leider hat das zuständige Bundesamt diese Bestimmung trotz entsprechender Anträge der Kantone bisher nicht oder nur unzureichend angewandt, sodass in den vergangenen Jahren die gesetzlich geforderten Reserven der Krankenkassen auf ein zu hohes Mass angestiegen sind. Stand Herbst 2021 betrugen sie insgesamt über 12,4 Milliarden Franken, was einer Solvenzquote von über 200 Prozent entspricht.

Die Kantone haben in sehr unterschiedlichem Ausmass zu den Überschüssen und damit der Reserveakkumulation beigetragen. Dieses Geld gehört den Versicherten in den betreffenden Kantonen und muss ihnen rasch zurückgezahlt werden. Festzuhalten ist zudem, dass nicht nur die Versicherten zu hohe Prämien bezahlt haben, sondern auch die Kantone und Gemeinden durch die zu hohen Prämien bei den Ausgaben für die Prämienverbilligung, Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe unnötig belastet wurden.

Der Bundesrat hat zwar per 1. Juni 2021 Art. 26 KVAV geändert, um den Abbau von hohen Reserven zu erleichtern. Diese Bestimmung weist aber zwei erhebliche Mängel auf: Erstens bleibt der Reserveabbau für die Krankenversicherer freiwillig und zweitens muss der Abbau in ihrem gesamten Tätigkeitsgebiet gleichmässig umgesetzt werden, unabhängig davon, in welchen Kantonen die überhöhten Prämieinnahmen zu verzeichnen waren.

In seiner Medienmitteilung vom 28. September 2021 zu den Prämien 2022 («Krankenversicherung: Mittlere Prämie sinkt 2022 zum ersten Mal seit 2008») hielt der Bundesrat dazu fest, dass sich die Revision der KVAV zur Förderung eines Reserveabbaus bereits als wirksam erwiesen habe. Er äusserte aber auch die Ansicht, dass es möglich und notwendig sei, die Reserven in den kommenden Jahren weiter abzubauen, ohne dass die Solvenz der Versicherer gefährdet würde.

¹ Art. 14 KVAG; Diese Bestimmung enthält Vorgaben an den Bundesrat zur Ermittlung der Mindesthöhe der Reserven bzw. der Solvenz.

² Art. 25 Abs. 5 KVAV definiert, wann Reserven übermässig im Sinn von Art. 16 Abs. 4 lit. d KVAG sind, nämlich dann, wenn die Deckung der Mindesthöhe der Reserven des Versicherers auch bei tieferen Reserven langfristig gewährleistet ist.

³ Die Aufsichtsbehörde hat gemäss Art. 16 Abs. 4 lit. d KVAG die Genehmigung des Prämientarifs zu verweigern, wenn dieser Prämien vorsieht, die zu übermässigen Reserven führen.

Aus Sicht des Kantons Basel-Stadt genügt die mit der Revision der KVAV getroffene, auf Freiwilligkeit beruhende Regelung nicht. Zudem kommt heute ein Abbau von Reserven gemäss Art. 26 Abs. 4 KVAV zwingend allen Versicherten im ganzen Tätigkeitsgebiet der Krankenkasse zugute, obwohl die Versicherten je nach Wohnkanton in sehr unterschiedlichem Ausmass zum Reserveaufbau beigetragen haben. Dies verletzt im Ergebnis den Grundsatz von Art. 61 KVG, wonach der Versicherer die Prämien nach den kantonalen Kostenunterschieden abzustufen hat.

Korrekturbedarf

Es geht also nicht nur darum, dass die Reserven regional undifferenziert und freiwillig abgebaut werden, sondern dass der Grundsatz kostendeckender Prämien zeitnah, verbindlich und ohne interkantonale Umverteilung wiederhergestellt wird. Dies war in der Botschaft zum KVAG vom Bundesrat auch so vorgesehen. Am Ende wurde dann aber Art. 17 KVAG nur als «Kann»-Bestimmung und damit in unverbindlicher Form verabschiedet.

Aus kantonalen Sicht erscheint die heute bestehende Prämienausgleichsregelung als nicht sachgerecht: Die auf kantonalen Ebene erzielten Überschüsse werden weder von den Versicherern noch vom zuständigen Bundesamt ermittelt. Folglich ist bei der Rückerstattung auch keine Berücksichtigung der kantonalen Unterschiede möglich. Ebenso unbefriedigend ist, dass die Versicherer weitgehend nach ihrem eigenen Ermessen über die Modalitäten des Prämienausgleichs entscheiden können, mit unterschiedlichen Konsequenzen für die Versicherten, die Kantone und die Gemeinden bei der Bemessung der Prämienverbilligung, der Ergänzungsleistungen und der Sozialhilfe. Die vorliegende Standesinitiative verlangt, diese Intransparenz und Ungerechtigkeit zu korrigieren.

Es braucht im KVAG eine materiell klare Definition der Prämienüberschüsse pro Versicherer und Kanton sowie eine verbindliche Vorgabe zu deren Rückzahlung an die betreffenden Versicherten.

Die eidgenössischen Räte werden gebeten, das KVAG dahingehend zu revidieren. Die Tatsache, dass in den eidgenössischen Räten bereits mehrere Standesinitiativen und Vorstösse zu diesem Thema hängig sind, zeigt die Relevanz dieses Anliegens.

Wir danken Ihnen für die Entgegennahme der Standesinitiative des Kantons Basel-Stadt.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin