

### Risikoausgleich im Rahmen der Teilrevision des Krankenversicherungsgesetzes: definitiver Schlussbericht der vom Bundesamt für Sozialversicherung eingesetzten Arbeitsgruppe "Risikoausgleich"

Spycher, Stefan

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Abschlussbericht / final report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Spycher, S. (2004). *Risikoausgleich im Rahmen der Teilrevision des Krankenversicherungsgesetzes: definitiver Schlussbericht der vom Bundesamt für Sozialversicherung eingesetzten Arbeitsgruppe "Risikoausgleich"*. Bern: Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-376298>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## **Der Risikoausgleich im Rahmen der Teilrevision des Krankenversicherungsgesetzes**

Definitiver Schlussbericht der vom Bundesamt für Sozialversicherung eingesetzten  
Arbeitsgruppe «Risikoausgleich»

Im Auftrag  
des Bundesamtes für Sozialversicherung BSV

Dr. Stefan Spycher

Bern, 6. Januar 2004

**Inhaltsverzeichnis**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Zusammenfassung</b>  | <b>IV</b> |
| <b>1 Ausgangslage</b>   | <b>1</b>  |
| <b>2 Problemstellung und Zielsetzung</b>  | <b>2</b>  |
| <b>3 Vorgehen</b>   | <b>2</b>  |
| <b>4 Grundsätzliche Überlegungen des Experten zum Risikoausgleich</b>                 | <b>3</b>  |
| 4.1 Warum braucht es einen Risikoausgleich?   | 3         |
| 4.2 Welches sind die Vor- und Nachteile der heutigen Ausgestaltung?                   | 6         |
| 4.3 Besteht beim Risikoausgleich Handlungsbedarf?                                     | 7         |
| <b>5 Die Arbeiten der fünf Projektgruppen und der Risikoausgleich</b>                 | <b>8</b>  |
| 5.1 Analyse und Vorschläge der Projektgruppen   | 8         |
| 5.1.1 Projektgruppe «Monistische Finanzierung»  | 8         |
| 5.1.2 Projektgruppe «Kontrahierungszwang»   | 9         |
| 5.1.3 Projektgruppe «Managed Care»  | 11        |
| 5.1.4 Projektgruppe «Kostenbeteiligungen»   | 13        |
| 5.1.5 Projektgruppe «Finanzierung der Pflege»   | 14        |
| 5.2 Beurteilung der Analysen und Vorschläge durch die Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» | 14        |
| 5.3 Fazit   | 16        |
| <b>6 Grundsätzliche Überlegungen zu den möglichen realisierbaren Modellen</b>         | <b>17</b> |
| <b>7 Realisierbare Modelle des Risikoausgleichs</b>                                   | <b>19</b> |
| 7.1 Einführende Überlegungen des Experten   | 19        |
| 7.1.1 Änderung der Risikoausgleichsformel   | 19        |
| 7.1.2 Änderung des Zeitpunktes des Ausgleichs   | 22        |
| 7.1.3 Weitere Änderungen des Risikoausgleichs   | 23        |
| 7.2 Die von der Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» geprüften Modelle                     | 24        |
| 7.2.1 Die Ausgestaltung der geprüften Modelle   | 24        |
| 7.2.2 Stärken und Schwächen der geprüften Modelle                                     | 26        |
| 7.2.3 Auswirkungen auf verschiedene Akteure   | 30        |
| 7.2.4 Umsetzung für die Gesetzgebung  | 30        |
| 7.3 Weitere „technische“ Änderungen beim Risikoausgleich                              | 31        |
| 7.3.1 Prospektiver / Retrospektiver Ausgleich   | 31        |
| 7.3.2 Förderung von Managed Care und Wahlfranchisen                                   | 31        |
| 7.3.3 Vollerhebung vs. Stichprobe   | 32        |
| 7.4 Persönliche Empfehlung des Leiters der Arbeitsgruppe «Risikoausgleich»            | 33        |

|           |   |           |
|-----------|---|-----------|
| <b>8</b>  | <b>Realisierbare Modelle eines Pools</b>                      | <b>34</b> |
| 8.1       | Einführende Überlegungen des Experten                         | 34        |
| 8.1.1     | Idee und Konzept eines Pools                                  | 34        |
| 8.1.2     | Ausgestaltungsvarianten                                       | 36        |
| 8.2       | Die von der Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» geprüften Modelle | 37        |
| 8.2.1     | Stärken und Schwächen der geprüften Modelle                   | 37        |
| 8.2.2     | Auswirkungen auf verschiedene Akteure                         | 39        |
| 8.2.3     | Umsetzung für die Gesetzgebung                                | 39        |
| 8.3       | Persönliche Empfehlung des Leiters der Arbeitsgruppe          | 39        |
| <b>9</b>  | <b>Verworfenne Modelle</b>                                    | <b>39</b> |
| <b>10</b> | <b>Rahmenbedingungen</b>                                      | <b>40</b> |
| <b>11</b> | <b>Anhang</b>   | <b>41</b> |
| 11.1      | Funktionsweise des Risikoausgleichs heute                     | 41        |
| 11.2      | Stellungnahmen von Arbeitsgruppenmitglieder                   | 43        |
| 11.2.1    | Dr. Konstantin Beck, CSS                                      | 43        |
| 11.2.2    | Dr. David Queloz, Groupe Mutuel                               | 44        |
| 11.3      | Ausgestaltungsvarianten von Pools                             | 44        |
| <b>12</b> | <b>Literatur</b>  | <b>51</b> |

## Zusammenfassung

### **Ausgangslage und Auftrag der Arbeitsgruppe «Risikoausgleich»**

An der Klausursitzung vom 22. Mai 2002 zum Thema Krankenversicherung beauftragte der Bundesrat das Eidgenössische Departement des Innern, parallel zur 2. Teilrevision des Krankenversicherungsgesetzes (KVG) realisierbare Modelle für die Aufhebung des Kontrahierungszwangs und für die monistische Spitalfinanzierung vorzulegen, zu prüfen, wie die Verbreitung von Managed-Care-Modellen gefördert werden kann sowie Vorschläge für die Steuerung der Nachfrage durch eine modifizierte Kostenbeteiligung vorzulegen. Die entsprechenden Vorschläge sollten nach Abschluss der 2. Teilrevision des KVG als Grundlage für die Diskussion rund um die 3. KVG-Revision dienen. Das EDI bzw. das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) setzte fünf Projektgruppen ein, welche folgende Themen bearbeiten sollen:

- Monistische Spitalfinanzierung (Leitung Prof. R. E. Leu)
- Kontrahierungszwang (Leitung Dr. W. Oggier)
- Managed Care (Leitung Dr. M. Moser)
- Kostenbeteiligungen (Leitung Prof. H. Schmid)
- Finanzierung der Pflege (Leitung Dr. R. Iten)

Im Zug der Arbeiten der Projektgruppen zeigte sich, dass mehr oder weniger enge Bezüge zum Risikoausgleich in der Krankenversicherung bestehen. Die Steuerungsgruppe der Revisionsarbeiten formulierte daher den folgenden Auftrag: „Das BSV erarbeitet zusammen mit externen Experten einen konkreten Vorschlag für einen verbesserten Risikoausgleich (inkl. Umsetzung im Gesetz). Anzustreben ist nicht ein Kostenausgleich, sondern ein prospektiver Risikoausgleich, dessen Berechnungsformel mit weiteren Kriterien ergänzt wird. In einer Übergangszeit - bis genügend Daten für griffige Indikatoren zur Verfügung stehen – kann allenfalls ein Hochkosten- oder ein Hochrisikopool eingeführt werden. (...) Die Arbeit soll sich nach folgender Vorgabe richten: Welche Bedingungen müssen erfüllt sein, damit marktähnliche Verhältnisse möglich werden?“ Das BSV formulierte daraufhin folgenden konkreten Auftrag an die Arbeitsgruppe «Risikoausgleich»:

- Herstellen von Abhängigkeiten zwischen den Teilprojekten und dem Risikoausgleich;
- Beurteilen der Vorschläge und Abhängigkeiten;
- Aufzeigen von möglichen Lösungswegen;

- Beschreibung möglicher realisierbarer Modelle.

### **Vorgehen**

Die Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» wurde vom BSV wie folgt zusammengesetzt:

- Dr. Stefan Spycher, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS, Leitung
- Dr. Konstantin Beck, CSS Versicherung
- Dr. David Queloz, Groupe Mutuel Versicherung
- Urs Wunderlin, Gemeinsame Einrichtung KVG
- Marie-Therese Furrer, BSV

Die Arbeitsgruppe wurde im Januar 2003 erst relativ spät ins Leben gerufen und hatte vergleichsweise wenig Zeit zur Verfügung, um ihre Arbeiten durchzuführen. Verantwortlich für den Inhalt des Berichtes, der am 1. Mai 2003 abgegeben worden ist, ist der Leiter der Arbeitsgruppe – fachlich wurde er von der Arbeitsgruppe begleitet.

### **Ablehnung der 2. Teilrevision des KVG**

Im Dezember 2003 wurde die 2. Teilrevision des KVG überraschenderweise im Parlament abgelehnt. Damit hat sich nachträglich die ganze Übungsanlage der Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» und der anderen Arbeitsgruppen verändert. Der Schussbericht vom 1. Mai 2003 wurde inhaltlich dennoch nicht mehr verändert. Dies drängte sich nicht auf, weil die Arbeitsgruppe bei ihren Arbeiten davon ausgegangen war, dass die 2. Teilrevision des KVG im Bereich des Risikoausgleichs, abgesehen von der definitiven gesetzlichen Verankerung, keine wesentlichen Änderungen der Risikoausgleichsformel oder der Berechnungsart mit sich bringen würde.

### **Grundsätzliche Überlegungen des Arbeitsgruppenleiters zum Risikoausgleich**

Das schweizerische Krankenversicherungssystem fordert von den Versicherern, dass sie für ihre Versicherten dieselbe Prämie verlangen. Diese Prämie wird für einen Versicherer umso tiefer, je gesünder seine Versicherten sind. Die Versicherer haben somit ein grosses Interesse daran, vor allem gesunde Versicherte in ihrem Bestand zu haben. Vom Wettbewerb zwischen den Versicherern erhofft man sich verschiedene positive Wirkungen (mehr Kundennähe, bessere Dienstleistungen, mehr Management der Gesundheitskosten etc.). Der Wettbewerb kann seine positiven Eigenschaften aber nur dann entfalten, wenn er tatsächlich stattfindet. Dies ist ohne Risikoausgleich aber nicht der Fall: Ohne oder

## Zusammenfassung

ohne gut funktionierenden Risikoausgleich haben Versicherer mit einem gesunden Kollektiv «automatisch» tiefe Prämien, ohne dass sie sich anstrengen müssen. Der Risikoausgleich soll also dafür sorgen, dass die unterschiedliche Zusammensetzung nach dem Gesundheitszustand zwischen den Versicherern teilweise ausgeglichen wird.

Die Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» konnte für ihre Arbeiten von einer Analyse der Vor- und Nachteile der heutigen Ausgestaltung ausgehen, welche der Leiter der Arbeitsgruppe zusammengestellt hat. Vier **Vorteile** kennzeichnen demnach den Risikoausgleich in seiner heutigen Form:

- Der erste Vorteil liegt darin, dass es ihn überhaupt gibt. Obschon er im schweizerischen System zwingend notwendig ist, war lange Zeit umstritten, ob ein Risikoausgleich eingeführt werden soll oder nicht.

- Die Ausgestaltung ist einfach und transparent.

- Die administrative Abwicklung hat sich nach anfänglichen Schwierigkeiten eingespielt.

- In der heutigen Form ist der Risikoausgleich politisch weitgehend akzeptiert.

Neben Vorteilen hat die heutige Lösung beim Risikoausgleich aber auch gewichtige **Nachteile**:

- Die Unterschiede im Gesundheitszustand der Versicherten werden über die Faktoren Alter, Geschlecht und Kanton nur ungenügend berücksichtigt. Daher ist der Risikoausgleich nur teilweise wirksam. In der Folge werden nach wie vor von den Versicherern in der einen oder anderen Form Risikoselektionen betrieben. Genau dies hätte man mit dem Risikoausgleich verhindern wollen.

- Der Risikoausgleich erfolgt heute nach Ablauf des Geschäftsjahres (Ex-post; retrospektiv) statt vor dem Geschäftsjahr (Ex-ante; prospektiv). Dadurch können Krankenversicherer, welche die Gesundheitskosten nur unzureichend kontrollieren (also ineffizient arbeiten), einen Teil ihrer Kostenerhöhungen über den Risikoausgleich auf die anderen Versicherer abwälzen.

- Der Risikoausgleich ist nur befristet bis am 31.12.2005 eingeführt worden. Einen Risikoausgleich braucht es als Korrekturinstrument zu den Einheitsprämien aber zwingend und zeitlich unbefristet.

Die drei genannten Nachteile haben unerwünschte Auswirkungen:

- Der heute nach Alter, Geschlecht und Kanton funktionierende Risikoausgleich gleicht nur einen geringen Anteil der Nachteile aus, welche durch den unterschiedlichen Gesundheitszustand der Versicherten entstehen.

- Der unzureichende Risikoausgleich beseitigt nicht alle Anreize zur Risikoselektion. Die Auswirkungen der Risikoselektionen sind beträchtlich: (1) Die Ressourcen werden mehr für die Risikoselektion als für das Management der Gesundheitskosten eingesetzt, (2) es werden lediglich Kosten zwischen den Versicherern hin und her geschoben, nicht aber Kosten reduziert, (3) der Wettbewerb zwischen den Versicherern wird verzerrt und kann somit seine positiven Eigenschaften nicht entfalten.

- Eine weitere Konsequenz des heute unzureichenden Risikoausgleichs ist die mangelhafte Kompensation der Kostenfolgen auf den bereits vorhandenen Versichertenbeständen. Krankenversicherer mit einem älteren bzw. kränkeren Versichertenbestand müssen heute deutlich höhere Prämien verlangen und haben keine Chance, mittelfristig günstiger zu werden. Dies hat Konsequenzen: Die Anreize, ein ernsthaftes Management der Gesundheitskosten zu betreiben, werden stark reduziert, weil dadurch die Nachteile des kränkeren Versichertenbestandes nie kompensiert werden können.

- Krankenversicherer, welche spezielle Behandlungsprogramme bzw. Angebote für sogenannte «schlechte» Risiken anbieten, sind benachteiligt, weil der Risikoausgleich die höheren Kosten dieser Versichertengruppen nur teilweise ausgleicht. Die Versicherer haben folglich kein Interesse daran, für diese Versicherten attraktiv zu werden. Damit aber bleibt ein grosses Potenzial für Kosteneinsparungen ungenutzt, da insbesondere bei diesen Versicherten über ein gezieltes Managen der Behandlungen und der dadurch entstehenden Gesundheitskosten Geld gespart werden könnte.

### Die Auswirkungen der 3. KVG-Revision auf den Risikoausgleich

Bereits heute – und vor der 2. Teilrevision des KVG – besteht unter den geltenden Regelungen gemäss Einschätzung der Mehrheit der Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» ein dringender Handlungsbedarf, den Risikoausgleich anzupassen. Die in der 3. KVG-Revision diskutierten Änderungen in den Bereichen «Monistische Spitalfinanzierung», «Aufhebung des Kontrahierungszwangs», «Managed Care», «Kostenbeteiligungen» und «Finanzierung der Pflege» verschärfen diese Situation zusätzlich:

- Die Nachteile der heutigen Ausgestaltung werden verstärkt, weil mehr Finanzvolumen über die obligatorische Krankenpflegeversicherung abgewickelt wird (monistische Spitalfinanzierung, Finanzierung der Pflege).

- Die Anreize zur Risikoselektion nehmen zu, weil die teureren Versicherten noch teurer wer-

## Zusammenfassung

den (monistische Spitalfinanzierung, Finanzierung der Pflege) bzw. weil ein neuer Selektionsgrund eingeführt wird („Jagd auf einkommensstarke Versicherte“ bei der Einführung einer einkommensabhängigen Franchise).

■ Das Instrumentarium zur Risikoselektion wird erweitert (Aufhebung des Kontrahierungszwangs).

Insgesamt kommt die Mehrheit der Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» zum Schluss, dass die diskutierten Änderungen eine Anpassung des Risikoausgleichs dringend notwendig machen. Würde diese nicht erfolgen, ist davon auszugehen, dass sich die ausgemachten Nachteile verschärfen:

■ Der Wettbewerb zwischen den Versicherern würde noch weniger spielen als heute.

■ Die Versicherer würden noch mehr Ressourcen in die Risikoselektion statt in das Management der Gesundheitskosten stecken.

■ Es steht zu befürchten, dass dadurch das Vertrauen in die Wirksamkeit des KVG im Bereich der Kostendämpfung und das Vertrauen in den Wettbewerb der Versicherer noch weiter erschüttert wird. In der Folge könnte der Ruf nach einer Einheitskasse noch stärker erfolgen.

### Grundsätzliche Überlegungen zu möglichen realisierbaren Modellen

In einem Krankenversicherungssystem bestehen grundsätzlich zwei Optionen: Entweder wählt man ein System mit risikogerechten Prämien (wie bspw. heute bei den Zusatzversicherungen) oder eines mit Einheitsprämien pro Kasse und einem gut funktionierenden Risikoausgleich. Da risikogerechte Prämien zur Zeit in der Schweiz kaum diskutiert werden, kann es nur darum gehen, den Risikoausgleich funktionsfähiger zu machen. Drei Möglichkeiten stehen grundsätzlich zur Auswahl.

■ Die Änderung der Risikoausgleichsformel.

■ Die Einführung eines Pools.

■ Man kann – in einer zu diskutierenden inhaltlichen und zeitlichen Reihenfolge – sowohl die Risikoausgleichsformel ändern wie auch einen Pool einführen.

### Realisierbare Modelle des Risikoausgleichs

Die Auswahl der zu prüfenden Modelle lag für die Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» auf der Hand: Zum einen galt es, den Entwicklungen in anderen Ländern und der Wissenschaft Rechnung zu tragen. Daher wurden zwei Modelle gebildet, welche dies widerspiegeln (Diagnosekostengruppen, Modell RA-1; Medikamentenkostengruppen, Modell RA-2). Zum anderen

sollte die Diskussion in der Schweiz abgebildet werden, indem die Vorschläge mit Vorjahreskostengruppen (Modell RA-3) und mit Vorjahreshospitalisierungsgruppen (Modell RA-4) berücksichtigt wurden. Die Frage, ob ein Modell prospektiv oder retrospektiv ausgestaltet wird, beurteilt die Arbeitsgruppe als sogenannt „technische“ Frage. Sie wird, zusammen mit anderen Fragen, im übernächsten Abschnitt zusammengefasst.

Die Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» unterscheidet bei den Reformen nicht zwischen einer kurzen und einer mittleren Frist, weil es im vorliegenden Rahmen um Änderungen in der 3. KVG-Revision geht. Die Arbeitsgruppe geht davon aus, dass die 2. KVG-Revision 2004 oder 2005 in Kraft tritt. Entsprechend dürfte man frühestens im Jahr 2008 oder 2009 damit rechnen, dass die 3. KVG-Revision in Kraft treten kann. Die vorgeschlagenen Modelle müssen sich daher auf das Jahr 2008 oder 2009 beziehen. Es macht aus der Sicht der Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» wenig Sinn, 2008/09 als kurzfristig und dann bspw. 2014 als mittelfristig zu bezeichnen. Kurzum: Alle vorgeschlagenen Modelle beziehen sich auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der 3. KVG-Revision.

Weitere Modelle oder Modellvarianten, welche unbedingt geprüft werden sollten, konnte die Arbeitsgruppe nicht erkennen. Es wird von folgenden Ausgestaltungen ausgegangen:

■ **Modell RA-1:** Die Risikoausgleichsformel wird mit Diagnosekostengruppen ergänzt. Das bedeutet, dass die Versicherten nicht nur nach Alter, Geschlecht und Kanton zu gruppieren sind, sondern auch in Diagnosekostengruppen eingeteilt werden. Die Anzahl kann dabei zwischen 10 und 20 variieren. Damit es pro Kanton nicht mehr als ca. 30 Risikogruppen gibt, kann die Alterseinteilung vereinfacht werden.

■ **Modell RA-2:** Wie Modell RA-1. Der Unterschied liegt darin, dass nicht Diagnosekostengruppen, sondern Medikamentenkostengruppen berücksichtigt werden. Es werden 10 bis 15 Gruppen ins Auge gefasst.

■ **Modell RA-3a:** Die Risikoausgleichsformel wird mit Vorjahreskostengruppen ergänzt. Dies bedeutet, dass jede Risikogruppe neu in zwei Subgruppen unterschieden wird: (a) Personen, welche im Vorjahr weniger als 6'000 Franken Kosten verursacht haben, und (b) Personen, welche im Vorjahr über 6'000 Franken gekostet haben. «Vorjahr» meint dabei: Das dem Risikoausgleichsjahr vorangehende Jahr. Damit wird die Einteilung zu einer Risikokategorisierung. Auch in Modell RA-3a würde die Alterseinteilung weniger fein gemacht, um die Anzahl der Risikogruppen bei rund 30 zu halten.

■ **Modell RA-3b:** Das Modell RA-3b stellt eine Variante von Modell RA-3a dar. In RA-3b wird die Kostengrenze nicht fix vorgegeben. Sie wird von Jahr zu Jahr neu bestimmt. Das Modell berücksichtigt eine Befürchtung, welche gegenüber Modell RA-3a formuliert wird: Bei Modell RA-3a könnte es passieren, dass die Versicherer rund um die Kostengrenze von 6'000 Franken einen negativen Kostensparanreiz haben, weil die Versicherten über der Grenze von 6'000 Franken deutlich mehr Beiträge aus dem Risikoausgleich bekommen bzw. deutlich weniger Abgaben bezahlen müssen. Die flexible Kostengrenze hätte den Effekt, dass die Versicherer im Voraus nicht wissen, wo die Grenze ist. Somit könnten sie die Kosten auch nicht bewusst beeinflussen. Die Kostengrenze würde jedes Jahr aus einem bestimmten Bereich – bspw. zwischen 6'000 und 10'000 Franken – zufällig bestimmt.

■ **Modell RA-4:** Die Risikoausgleichsformel würde ergänzt mit der Information, ob die Versicherten im Vorjahr hospitalisiert waren oder nicht. Konkret würde jede Risikogruppe also in zwei Gruppen unterteilt: (a) Personen, welche im Jahr, welches dem Risikoausgleich voranging, hospitalisiert waren, und (b) Personen, bei welchen dies nicht der Fall war. Auch in Modell RA-4 würde die Alterseinteilung weniger fein gemacht, um die Anzahl der Risikogruppen bei rund 30 zu halten. Der Umstand der „Hospitalisierung“ wäre exakt zu bestimmen.

### Beurteilung der Modelle des Risikoausgleichs

Die Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» kam in ihrer Mehrheit nach Abwägung aller Vor- und Nachteile zu folgender Beurteilung der vier Modelle: Es wird empfohlen, Modell RA-4 mit den Gruppen von Hospitalisierungen im Vorjahr weiter auszuarbeiten und im Rahmen der 3. Teilrevision des KVG einzuführen. Die Gründe für diese Empfehlung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

■ Mit Blick auf den Zeithorizont der 3. KVG-Revision ca. im Jahr 2008/09 scheint es der Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» unrealistisch, den Risikoausgleich mit Diagnosekosten- oder Medikamentenkostengruppen zu ergänzen. Da es sich hier aber um Modelle handelt, welche in der wissenschaftlichen Literatur als Referenz betrachtet werden und gleichzeitig in verschiedenen Ländern schon eingeführt worden sind, schlägt die Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» in ihrer Mehrheit vor, wissenschaftliche und praktische Entwicklungsarbeiten, welche die Einführung eines dieser beiden Modelle ermöglichen sollen, umgehend aufzunehmen. Im Vordergrund stehen dabei die Medikamentenkostengruppen, weil die dafür notwendigen Informati-

onen im Gegensatz zu den Diagnosen bereits heute recht verbreitet vorhanden sind.

■ Die Mehrheit der Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» anerkennt den grossen Vorteil der beiden Modelle, welche Vorjahreskostengruppen verwenden (Einführung eines guten Indikators für den Gesundheitszustand). Allerdings schätzt die Arbeitsgruppe die politische Realisierbarkeit der beiden Modelle als limitiert ein. Bei Modell RA-3a könnte es sich als Nachteil erweisen, dass es im engen Bereich um die Kostengrenze von 6'000 Franken zu negativen Kostensparanreizen für die Versicherer kommen kann, auch wenn die quantitative Bedeutung dieses Effektes limitiert bleiben dürfte. Bei Modell RA-3b erachtet die Arbeitsgruppe die Einführung einer flexiblen, von Jahr zu Jahr neu festzulegenden Kostengrenze als eine allzu grosse Neuigkeit im Vollzug.

■ Es verbleibt somit von allen geprüften Modellen nur Modell RA-4 mit den Gruppen von Vorjahreshospitalisierungen. Das Modell hat sich in Simulationsrechnungen bewährt und kann daher von der Mehrheit der Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» empfohlen werden. Es handelt sich also nicht um eine „Notlösung“. Die Zeit bis zur Einführung der 3. KVG-Revision wird als ausreichend betrachtet, um die bei diesem Modell noch offenen Fragen zu klären.

### Technische Änderungen beim Risikoausgleich

Neben der Anpassung der Risikoausgleichsformel wurden auch weitere, sogenannte „technische“ Änderungen beim Risikoausgleich diskutiert. In ihrer Mehrheit kam die Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» zu folgenden Einschätzungen:

■ Sollte der Risikoausgleich mit Gruppen von Vorjahreshospitalisierungen ergänzt werden, dann drängt es sich auf, den Risikoausgleich vom heute retrospektiven Ausgleich nach dem Geschäftsjahr auf einen prospektiven Ausgleich vor dem Geschäftsjahr umzustellen. Dadurch könnten – je nach Ausgestaltung des prospektiven Ausgleichs – negative Auswirkungen des retrospektiven Ausgleichs abgeschwächt werden. Negativ ist heute insbesondere, dass Versicherer Kostensteigerungen, für die sie verantwortlich sind, über den Risikoausgleich teilweise auf die anderen Versicherer abwälzen können.

■ Für die Förderung von Managed-Care-Modellen und Wahlfranchisen sind andere Instrumente wichtiger als der Risikoausgleich (bspw. die Einführung einer monistischen Spitalfinanzierung). Dennoch kann auch der Risikoausgleich hier einen Beitrag leisten. Es soll daher geprüft werden, ob Managed Care Modelle und Wahlfranchisen durch eine schwächere Gewich-

## Zusammenfassung

tung der Versicherten bei der Berechnung des Risikoausgleichs bewusst gefördert werden sollen.

■ Es soll geprüft werden, ob der Risikoausgleich nicht aufgrund einer Stichprobenerhebung statt wie heute aufgrund einer Vollerhebung berechnet werden kann. Dadurch könnten sich im Vollzug des Risikoausgleichs Vorteile ergeben.

### Realisierbare Modelle eines Pools

Ein Pool funktioniert grundsätzlich wie folgt: Die Versicherer können die Kosten von bestimmten Versicherten, welche sehr hohe Gesundheitskosten aufweisen, (teilweise) in einen Pool anmelden. Alle Versicherer können, erfüllt ein Teil ihrer Versicherten die aufgestellten Bedingungen, Kosten anmelden. Finanziert werden können die Poolkosten auf zwei verschiedene Arten: Über die Krankenversicherer selbst oder über Steuermittel. Pools haben folgende drei erwünschte Auswirkungen: (a) Die Kosten der teuersten Versicherten können abgegeben werden. Daher sinkt der Risikoselektionsanreiz für die Versicherer, weil sie weniger Interesse daran haben, dass die teuersten Versicherten nicht zu ihnen kommen. (b) Der Risikoausgleich mit Alter, Geschlecht und Kanton wirkt im Kollektiv der verbleibenden Versicherten, welche nicht zum Pool gehören, besser, weil das Kollektiv homogener ist. (c) Die Kosten für die Risikoselektion steigen, weil es schwieriger wird, die zweitteuersten Versicherten zu identifizieren.

Bei den Pooltypen sind zwei Grundvarianten zu unterscheiden: (1) **Hochkostenpool**: Die Versicherer können die Kosten der teuersten Versicherten nach Ablauf des Geschäftsjahres (teilweise) in einen Pool abgeben. (2) **Hochrisikopool**: Die Versicherer benennen vor Beginn des Geschäftsjahres einer Poolverwaltung Versicherte, deren Kosten sie nach Ablauf des Geschäftsjahres (teilweise) abgeben können. Mischformen von beiden Pooltypen sind denkbar, wenn bspw. der Pool über Diagnosegruppen gebildet wird.

### Beurteilung der Pool-Modelle

Die Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» prüfte beide Grundvarianten von Pools, Hochrisiko- und Hochkostenpools. Sie kam in ihrer Mehrheit zum Schluss, dass Pools – trotz einiger gewichtiger Schwierigkeiten (bspw. durch die Schaffung von negativen Kostensparanreizen bei den Poolmitgliedern) – vor allem kurzfristig und bis zu einer Ergänzung der Risikoausgleichsformel mit einem guten Indikator für den Gesundheitszustand eine Bedeutung gehabt hätten. Kurzfristig wird aber in der Schweiz im Rahmen der 2. Teilrevision des KVG kein Pool eingeführt werden. Die nächste Möglichkeit würde sich daher erst in der

3. Teilrevision des KVG ergeben. Dort steht aber aus der Sicht der Mehrheit der Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» die Ergänzung der Risikoausgleichsformel im Vordergrund. Wird diese wie vorgeschlagen durchgeführt, dann erübrigt sich die Einführung eines Pools.

### Verworfenne Modelle

Verschiedene Optionen drängen sich für eine Reform nicht auf und wurden daher von der Mehrheit der Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» ausgeschlossen:

■ «Nichts tun» stellt aufgrund des dringlichen Handlungsbedarfs keine Alternative dar.

■ Die Verfeinerung der Alters- und Geschlechtsklassen verbessert den Risikoausgleich nicht, weil Alter und Geschlecht nur eine beschränkte Aussagekraft für den Gesundheitszustand der Versicherten haben.

■ Die Ergänzung der Risikoausgleichsformel mit anderen soziodemographischen Faktoren (Zivilstand, Familiengrösse, Einkommen etc.) kann mit derselben Überlegung verworfen werden.

■ Die Modifikation des Risikoausgleichs mit Indikatoren, welche zwar den Gesundheitszustand abbilden, durch die Versicherer aber relativ leicht zu beeinflussen sind, ist ebenfalls abzulehnen. Dazu gehört bspw. die Ergänzung der Risikoausgleichsformel mit Franchisegruppen.

■ Ebenfalls keine Alternative zur heutigen Ausgestaltung stellt die besondere Behandlung der verstorbenen Personen dar. Es ist zwar richtig, dass im Durchschnitt ein halbes bis ein ganzes Jahr vor dem Tod sehr hohe Kosten entstehen. Im Risikoausgleich geht es aber um systematisch prognostizierbare Kosten, welche ausgeglichen werden sollen. Da der Todeszeitpunkt (glücklicherweise) kaum prognostizierbar ist, müssen diese Sonderkosten im Risikoausgleich nicht berücksichtigt werden.

### Fazit des Leiters der Arbeitsgruppe

Viele wissenschaftliche Untersuchungen im In- und Ausland zeigen, dass es in einem Krankenversicherungssystem wie in der Schweiz, in welchem Einheitsprämien pro Krankenversicherer verlangt werden, einen gut funktionierenden Risikoausgleich braucht. An diesen Gedanken hat man sich nicht nur in der Schweiz zuerst gewöhnen müssen, weil mit dem Risikoausgleich prima Vista eine „ungerechtfertigte Subventionierung von Versicherern und damit eine Strukturhaltung“ verbunden wird. Die wissenschaftlichen Untersuchungen haben aber im Unterschied zur Schweiz in anderen Ländern wie bspw. Holland, Belgien, Deutschland, Israel und den USA inzwischen dazu geführt, dass der Risikoausgleich mit einem guten Indikator für

**Zusammenfassung**

den Gesundheitszustand angepasst wurde oder in den kommenden Jahren angepasst wird.

Für die Schweiz gibt es in dieser Hinsicht keine Gründe, welche eine von den anderen Ländern spezielle und abweichende Behandlung rechtfertigen würden: Die Risikoausgleichsformel muss möglichst rasch mit einem möglichst guten Indikator für den Gesundheitszustand ergänzt werden. Die Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» hat dazu gangbare Wege aufgezeigt.

## 1 Ausgangslage

An der Klausursitzung vom 22. Mai 2002 zum Thema Krankenversicherung beauftragte der Bundesrat das Eidgenössische Departement des Innern, parallel zur 2. Teilrevision des Krankenversicherungsgesetzes (KVG) realisierbare Modelle (a) für die Aufhebung des Kontrahierungszwangs und (b) für die monistische Spitalfinanzierung vorzulegen, (c) zu prüfen, wie die Verbreitung von Managed-Care-Modellen gefördert werden kann und (d) Vorschläge für die Steuerung der Nachfrage durch eine modifizierte Kostenbeteiligung vorzulegen. Die entsprechenden Vorschläge sollten nach Abschluss der 2. Teilrevision des KVG als Grundlage für die Diskussion rund um die 3. KVG-Revision dienen. Das EDI bzw. das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) setzte daraufhin zum einen eine themenübergreifende, die Arbeiten koordinierende Steuerungsgruppe und vier Projektgruppen, welche die folgenden Themen bearbeiten sollen, ein:

- Monistische Spitalfinanzierung (Leitung Prof. R. E. Leu)
- Kontrahierungszwang (Leitung Dr. W. Oggier)
- Managed Care (Leitung Dr. M. Moser)
- Kostenbeteiligungen (Leitung Prof. H. Schmid)
- Im Februar 2003 wurde auch noch eine fünfte Projektgruppe zum Thema «Finanzierung der Pflege» eingesetzt (Leitung Dr. Iten, INFRAS).

Bald zeigte sich bei den vier erstgenannten Projektgruppen, dass mehr oder weniger enge Bezüge zum Risikoausgleich in der Krankenversicherung bestehen. An der Sitzung vom 18. November 2002 formulierte die Steuergruppe daher den folgenden Auftrag: „Das BSV erarbeitet zusammen mit externen Experten einen konkreten Vorschlag für einen verbesserten Risikoausgleich (inkl. Umsetzung im Gesetz). Anzustreben ist nicht ein Kostenausgleich, sondern ein prospektiver Risikoausgleich, dessen Berechnungsformel mit weiteren Kriterien ergänzt wird. In einer Übergangszeit - bis genügend Daten für griffige Indikatoren zur Verfügung stehen – kann allenfalls ein Hochkosten- oder ein Hochrisikopool eingeführt werden.“ An der Sitzung vom 30. Januar 2003 wurde dieser Beschluss bestätigt. Die Lösung soll den Markt nicht ausgleichen, sondern ermöglichen. Auszug aus dem Protokoll: „Die Arbeit soll sich nach folgender Vorgabe richten: Welche Bedingungen müssen erfüllt sein, damit marktähnliche Verhältnisse möglich werden.“

Das BSV formulierte daraufhin folgenden konkreten Auftrag an die Arbeitsgruppe «Risikoausgleich»:

- Herstellen von Abhängigkeiten zwischen den vier Teilprojekten und dem Risikoausgleich;
- Beurteilen der Vorschläge und Abhängigkeiten;
- Aufzeigen von möglichen Lösungswegen;
- Summarische Beschreibung möglicher Modelle.

Verantwortlich für den Inhalt des Berichtes ist der Leiter der Arbeitsgruppe – fachlich wurde er von der Arbeitsgruppe begleitet.

### **Ablehnung der 2. Teilrevision des KVG**

Im Dezember 2003 wurde die 2. Teilrevision des KVG überraschenderweise im Parlament abgelehnt. Damit hat sich nachträglich die ganze Übungsanlage der Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» und der anderen Arbeitsgruppen verändert. Der Schussbericht vom 1. Mai 2003 wurde inhaltlich dennoch nicht mehr verändert. Dies drängte sich nicht auf, weil die Arbeitsgruppe bei ihren Arbeiten davon ausgegangen war, dass die 2. Teilrevision des KVG im Bereich des Risikoausgleichs, abgesehen von der definitiven gesetzlichen Verankerung, keine wesentlichen Änderungen der Risikoausgleichsformel oder der Berechnungsart mit sich bringen würde.

## 2 Problemstellung und Zielsetzung

Das schweizerische Krankenversicherungssystem fordert von den Versicherern, dass sie für ihre Versicherten (unterschieden nach drei Gruppen: Kinder, junge Erwachsene und Erwachsene) dieselbe Prämie verlangen. Diese Prämie wird für einen Versicherer umso tiefer, je gesünder seine Versicherten sind. Die Versicherer haben somit ein grosses Interesse daran, vor allem gesunde Versicherten in ihrem Bestand zu haben. Vom Wettbewerb zwischen den Versicherern erhofft man sich verschiedene positive Wirkungen (mehr Kundennähe, bessere Dienstleistungen, mehr Management der Gesundheitskosten etc.). Der Wettbewerb kann seine positiven Eigenschaften aber nur dann entfalten, wenn er tatsächlich stattfindet. Dies ist ohne Risikoausgleich aber nicht der Fall: Ohne Risikoausgleich haben Versicherer mit einem gesunden Kollektiv «automatisch» tiefe Prämien, ohne dass sie sich anstrengen müssen. Der Risikoausgleich soll dafür sorgen, dass die unterschiedliche Zusammensetzung nach dem Gesundheitszustand zwischen den Versicherern ausgeglichen wird. In Abschnitt 4 werden diese Zusammenhänge ausführlicher erörtert.

Der 1993 eingeführte Risikoausgleich wurde im Rahmen der vom BSV durchgeführten Wirkungsanalyse des Krankenversicherungsgesetzes ausführlich untersucht (Spycher 1999, Spycher 2000). Dabei zeigten sich verschiedene Mängel. Im Vordergrund steht das Problem, dass der heute geltenden Risikoausgleich nur die Faktoren Alter, Geschlecht und Kanton berücksichtigt. Innerhalb einer Risikogruppe – bspw. den 50 bis 55jährigen Frauen – gibt es nach wie vor sehr unterschiedliche Risiken, nämlich sehr gesunde und sehr kranke Frauen. Die Versicherer haben daher immer noch ein starkes Interesse daran, die gesunden Risiken anzuziehen und dadurch Risikoselektionen zu betreiben.

Im Rahmen der 3. Teilrevision des Krankenversicherungsgesetzes sollen verschiedene Elemente des Gesetzes grundsätzlich überdacht werden (Spitalfinanzierung, Kontrahierungszwang, Managed Care, Kostenbeteiligung und Pflegefinanzierung). In allen Teilbereichen gibt es Verbindungen zum Risikoausgleich. Für die Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» ging es daher darum, (1) die Bezüge zwischen den genannten Teilbereichen und dem Risikoausgleich darzustellen und (2) mögliche Pisten und Modelle aufzuzeigen, wie der Risikoausgleich verbessert werden könnte.

## 3 Vorgehen

Die Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» wurde vom BSV wie folgt zusammengesetzt:

- Dr. Stefan Spycher, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS (Leitung der Arbeitsgruppe)
- Dr. Konstantin Beck, CSS Versicherung, Leiter Mathematik & Statistik
- Dr. David Queloz, Groupe Mutuel Assurances, association d'assureurs maladie, Membre Direction d'entreprise
- Urs Wunderlin, Gemeinsame Einrichtung KVG
- Marie-Therese Furrer, BSV

Die Arbeitsgruppe wurde erst relativ spät ins Leben gerufen und hatte nur eine kurze Zeitspanne zur Verfügung, um ihre Arbeiten durchzuführen. Es fanden insgesamt vier Sitzungen statt (25. Februar 2003, 11. März 2003, 25. März 2003, 15. April 2003). Ausgangspunkt für die Arbeiten der Gruppe waren die Zwischenberichte der vier Projektgruppen, welche am 24. Januar 2003 vorlagen.

Der Schlussbericht der Arbeitsgruppe wurde am 1. Mai 2003 abgegeben und nach der Ablehnung der 2. Teilrevision des KVG im Dezember 2003 nur noch bei der Einleitung und der Zusammenfassung entsprechend angepasst.

## 4 Grundsätzliche Überlegungen des Experten zum Risikoausgleich

Kapitel 4 wurde vom Leiter als Grundlagenkapitel der Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» zur Verfügung gestellt.

### 4.1 Warum braucht es einen Risikoausgleich?

Ein Blick ins Ausland zeigt, dass die Krankenversicherung sehr unterschiedlich organisiert werden kann. Die Spannweite reicht von Systemen, welche stark auf marktwirtschaftliche Prinzipien vertrauen (bspw. USA), bis hin zu solchen, welche staatlich stark reguliert werden (bspw. Grossbritannien). In der Schweiz haben wir ein Mischsystem: Innerhalb der vom KVG vorgegebenen Rahmenbedingungen soll sich der Wettbewerb zwischen Leistungserbringern (Ärzt/innen, Spitäler etc.) und unter den Krankenversicherern möglichst frei entfalten. Im Bereich der obligatorischen Krankenpflegeversicherung gibt es zwei wesentliche Spielregeln, die von den Krankenversicherern einzuhalten sind: Zum einen ist durch den Grundleistungskatalog festgelegt, welche Gesundheitsleistungen von den Versicherern finanziert werden müssen. Zum andern wird den Versicherern verboten, die Prämien individuell nach Alter, Geschlecht oder anderen Faktoren abzustufen. Gäbe es diese Vorgaben nicht, so würde sich der Markt in etwa so entwickeln wie heute bei den Zusatzversicherungen (verschiedene Produkte mit unterschiedlichem Leistungsumfang, risikogerechte Prämien). Ganz offensichtlich müssten in der Folge Personen, welche häufiger krank sind, überdurchschnittlich hohe Prämien bezahlen (sog. «schlechte Risiken»). Könnten die Versicherer die Leistungen oder die Prämien individuell abstufen, so wäre es ihnen mehr oder weniger gleichgültig, wer sich bei ihnen versichert. Die vom Gesetzgeber in der Schweiz vorgegebenen Spielregeln verändern diese Situation nun aber grundlegend.

Wenn innerhalb einer Region allen Versicherten für das Grundleistungspaket dieselbe Prämie angeboten werden muss, so ist diese Prämie um so tiefer, je gesünder die versicherten Personen im Durchschnitt sind. Tiefe Prämien sind für die Versicherer nicht deshalb interessant, weil sie dadurch mehr Gewinn machen können. Die Gewinnerzielung ist nämlich in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung verboten. Überschüsse müssen zur Reservenbildung oder Prämienenkung verwendet werden. Tiefe Prämien werden von den Krankenversicherern angestrebt, weil die Grund- und Zusatzversicherung heute von den meisten Versicherten bei derselben Kasse abgeschlossen wird.<sup>1</sup> Im Zusatzversicherungsbereich können die Krankenversicherer Gewinn erwirtschaften.<sup>2</sup>

Die Versicherer haben also alles Interesse daran, günstige Risiken in ihren Versicherungsbestand aufzunehmen bzw. nicht zu verlieren. Sie investieren in der Folge in Aktivitäten, welche dieses Ziel erreichbar machen (Risikoselektionen), weil dies für die Prämienhöhe sehr viel wirkungsvoller ist als über das Management der Gesundheitskosten Verbesserungen zu erzielen. Genau an diesem Punkt setzt nun der Risikoausgleich an: Er macht den Wettbewerb zwischen den Versicherern erst möglich, in dem er die Folgen der ungleichen Versichertenstrukturen zwischen den Krankenversicherern teilweise ausgleicht. Versicherer, welche überdurchschnittlich kranke Personen in ihrem Bestand haben, bekommen Beiträge, Versicherer mit der umgekehrten Situation zahlen Abgaben. Durch den Risikoausgleich sollen die Versicherer dazu

---

<sup>1</sup> Juristisch handelt es sich oft um zwei unterschiedliche Gesellschaften. Der Versicherer dürfte sie jedoch als eine Einheit wahrnehmen.

<sup>2</sup> Interessant ist die Beobachtung der Verhältnisse in Deutschland. Dort dürften die Versicherer nur die Grundversicherung oder die Zusatzversicherung anbieten, nicht aber beides. Der Anreiz, Gewinn in der Zusatzversicherung zu erzielen, fällt daher für die Grundversicherer dahin. Es stellt sich aus ökonomischer Sicht die Frage, welcher Anreiz für die Grundversicherer handlungsleitend ist. Dazu muss man auf die Ökonomie von Non-Profit-Organisationen zurück greifen. Im Vordergrund stehen dann andere Ziele wie bspw. „gute Arbeitsbedingungen für die eigenen Angestellten“, „gute Löhne“ etc.

#### 4 Grundsätzliche Überlegungen des Experten zum Risikoausgleich

gebracht werden, in einen intensiven Produkte- und Dienstleistungswettbewerb zu treten. Dadurch kann von den Vorteilen des Marktmechanismus profitiert werden. Unerwünscht ist es, dass die Versicherer statt in den genannten Wettbewerb einzusteigen in ein reines Risikoselektionsverhalten verfallen.

Was würde geschehen, wenn es keinen Risikoausgleich gäbe? Krankenversicherer, welche überdurchschnittlich viele kranke Personen versichert haben, müssten höhere Prämien in der Grundversicherung verlangen. Dadurch würden einerseits bereits versicherte guten Risiken zu billigeren Krankenversicherern abwandern, andererseits würden kaum neue Versicherte hinzukommen. In der Folge würde sich die Position dieser Krankenversicherer im Grundversicherungsbereich (und anschliessend als Folge auch im Zusatzversicherungsbereich) verschlechtern. Konsequenz der Verschlechterung im Grundversicherungsbereich wären weiter steigende Prämien, welche ihrerseits wieder neue Abwanderungen auslösen würden. Ein Prozess würde beginnen, der mittel- bis langfristig nur durch die Existenzaufgabe oder eine Fusion mit einer anderen Versicherung durchbrochen werden könnte. Wichtig ist dabei: Dieser Prozess würde nur dadurch ausgelöst, dass die Versicherung kränkere Personen versichert und nicht dadurch, dass sie bspw. ineffizient wirtschaftet.

Ohne Risikoausgleich werden also Krankenversicherer bestraft, welche überdurchschnittlich viele Kranke versichert haben. Dies auch dann, wenn sie in der Verwaltung der Versicherung sehr gut arbeiten und auch die Gesundheitskosten im Rahmen des Möglichen kontrollieren. Sie erleiden Nachteile für etwas – für die höhere Krankheitsanfälligkeit ihrer Versicherten -, was sie kaum beeinflussen können.<sup>3</sup>

Der Risikoausgleich ist somit wie folgt begründet: Innerhalb der vorgegebenen Regeln - keine risikogerechten Prämien, sondern Einheitsprämien pro Kasse - sorgt er dafür, dass die Versicherer in einen Produkte- und Dienstleistungswettbewerb treten und sich nicht nur auf die Risikoselektion beschränken.

#### **Umstrittener Risikoausgleich, umstrittene Ausgestaltung**

Der Risikoausgleich war in der Schweiz bereits bei seiner Einführung 1993 umstritten. Die damalige Kartellkommission (heute Wettbewerbskommission) war der Meinung, dass es sich beim Risikoausgleich um eine ungerechtfertigte Subvention von strukturschwachen Versicherern handelt (Kartellkommission 1992, 1993). Inzwischen hat die Wettbewerbskommission ihre Ansicht geändert. Der Risikoausgleich scheint in seiner Existenz nach nunmehr 10 Jahren akzeptiert zu sein. Auch der Branchenverband santésuisse spricht sich dafür aus, dass der zeitlich bis 2005 befristete Risikoausgleich um weitere 10 Jahre verlängert wird.

Seit den Studien zur Wirkungsanalyse des Risikoausgleichs (Spycher 1999, Spycher 2000) hat sich die Diskussion verlagert. Nicht mehr der Risikoausgleich an sich, sondern seine Ausgestaltung steht im Zentrum des Interesses. Die meisten Autor/innen äussern sich diesbezüglich und in Übereinstimmung mit der internationalen wissenschaftlichen Literatur (vgl. Van de Ven /Ellis 2000) eindeutig: Der Risikoausgleich sollte so ausgestaltet werden, dass er (1) ein Risiko- und nicht ein teilweiser Kostenausgleich<sup>4</sup> darstellt (also prospektiv vor dem Geschäftsjahr und nicht – wie heute – retrospektiv nach dem Geschäftsjahr ab-

<sup>3</sup> Wenn die Versicherer die Kosten mehr beeinflussen können, bspw. über eine HMO, dann bestehen heute keinerlei Anreize, eine HMO für chronisch Kranke zu eröffnen. Dies würde nämlich sog. «schlechte» Risiken anziehen, für die es im Risikoausgleich keine angemessene Kompensation geben würde – mit dem Vorbehalt allerdings, dass «schlechte» Risiken typischerweise weniger häufig den Versicherer wechseln als «gute» Risiken. Beck (2002) zeigt mathematisch, dass eine solche HMO trotz möglichen Kosteneinsparungen für den bereibenden Versicherer höhere Prämien zur Folge hat.

<sup>4</sup> Wenn wir im vorliegenden Zusammenhang von einem „Kostenausgleich“ sprechen, dann meinen wir nicht, dass die Kosten zwischen den Versicherern vollkommen ausgeglichen werden, so dass am Schluss alle Versicherer dieselben Kosten haben. Die Unterscheidung von „Kosten“ einerseits und „Risiko“ andererseits kommt daher, dass Kosten sich auf Leistungen beziehen, die bereits erbracht worden sind („die Kosten sind bereits entstanden), währenddem sich das „Risiko“ auf Kosten bezieht, welche mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit entstehen werden.

gewickelt wird) und dass er (2) den Gesundheitszustand der Versicherten besser abbildet als dies Alter, Geschlecht und Region vermögen.

In der Schweiz äusserten sich in diesem Sinn folgende Autoren:

■ **Professor Leu, Universität Bern:** „Die definitive Verankerung des Risikoausgleich im KVG ist für das Funktionieren des Kassenwettbewerbs unabdingbar. (...) Der Risikoausgleich funktioniert heute unzureichend, weil er erstens nur Alter und Geschlecht als Risikofaktoren berücksichtigt und weil er zweitens in der Vergangenheit entstandene Kosten retrospektiv ausgleicht. Wenn der Kassenwettbewerb ökonomisch sinnvoll funktionieren soll, muss der Risikoausgleich in beiden Punkten angepasst werden. Zum einen sind weitere Faktoren, welche das Morbiditätsrisiko besser abbilden, in die Ausgleichsformel zu integrieren. Beispielsweise kann berücksichtigt werden, ob die Versicherten im Vorjahr einen stationären Aufenthalt hatten. (...) Zum anderen muss mit einer prospektiven Ausgestaltung des Ausgleichs dafür gesorgt werden, dass der Risikoausgleich nicht einfach Kosten rückerstattet und damit die Kostensparanreize unzulässig einschränkt. (...) Die Bedeutung einer Verbesserung des Risikoausgleichs kann – unabhängig vom gewählten Finanzierungssystem – nicht hoch genug eingeschätzt werden“ Leu/Hill (2002, 43ff.).

■ **Professor Alberto Holly, Universität Lausanne:** „However, the risk adjustment mechanism presently in place is far from being successful. One reason for which cream skimming still occurs, and is a handicap for reducing costs through price competition among the sickness funds, is that the present risk adjustment model is inadequate. It only uses age, gender and region of residence within each canton as risk-adjusters. In addition, risk adjustment is calculated retrospectively rather than prospectively. From a conceptual point of view, prospective risk adjustment scheme are preferred as they create better incentives to avoid cream skimming by putting more weight on prospective information related to chronic conditions“ (Holly et al. 2002, 3).

■ **Dr. Stefan Spycher, Büro BASS:** „Der Risikoausgleich ist zwingend notwendig, so lange die Versicherer ihre Prämien nicht individuell nach dem Risiko der Versicherten abstufen können. Gibt es keinen Risikoausgleich oder ist er mangelhaft ausgestaltet, dann kommt es zu schwerwiegenden Konsequenzen (...). Der heutige schweizerische Risikoausgleich ist ungenügend ausgestaltet. Er basiert nur auf den Risikofaktoren Alter, Geschlecht und Kanton und bildet somit den Gesundheitszustand der Versicherten nur mangelhaft ab. Zudem wird er nach Ablauf statt vor dem Geschäftsjahr durchgeführt. Folge der unzureichenden Ausgestaltung ist die Benachteiligung derjenigen Versicherer, welche überdurchschnittlich kranke Kollektive haben. Ihre Wettbewerbsposition wird ungerechtfertigt geschwächt. Gesundheitspolitisch besteht aufgrund der vorgenommenen Untersuchungen eindeutig und dringlicher Handlungsbedarf: Der Risikoausgleich ist für das Funktionieren des Krankenversicherungsmarktes ein zentrales Instrument. Wird der Risikoausgleich nicht korrekt ausgestaltet, dann haben die Versicherer keine Anreize, Kostenmanagement-Programme umzusetzen bzw. neue Versicherungsprodukte zu entwickeln. In der Folge können die in das Funktionieren des Krankenversicherungsmarktes gesetzten Hoffnungen des Gesetzgebers - hohe Qualität der Versorgung zu möglichst tiefen Preisen - nicht erfüllt werden.“ (Spycher 2002).

Verschiedene Autoren bemängeln ebenfalls die Ausgestaltung des heutigen Risikoausgleichs. Als Lösungsweg sehen sie aber weniger die Anpassung des Risikoausgleichs als vielmehr die Einführung von risikogerechten Prämien. Wären die Versicherer frei, die Prämien nach dem individuellen Risiko der einzelnen Versicherten abzustufen, dann würde es keinen Risikoausgleich mehr brauchen. Diese Position wird durch **Professor Zweifel** (Universität Zürich; Zweifel/Breuer 2001) und **Professor Felder** (Universität Magdeburg; Felder 2001) vertreten.

Von einzelnen Interessenvertretern werden auch andere Sichtweisen eingebracht. Im Anhang findet sich eine entsprechende Stellungnahmen des Arbeitsgruppenmitgliedes **Dr. David Queloz**.

Im verschiedenen **europäischen Ländern** kennt man ebenfalls einen Risikoausgleich (Deutschland, Belgien, Holland). In diesen Ländern zeigt sich dieselbe Diskussion wie in der Schweiz: Aus wissenschaftlicher Sicht wird ein Risikoausgleich angestrebt, welcher den Gesundheitszustand möglichst gut abbildet und prospektiv ausgestaltet ist (vgl. für Deutschland Jacobs et al. 2001; für Belgien Schokkaert et al. 1998 und Schokkaert/Van de Voorde 2003; für Holland Van de Ven/Van Vliet 1992 und Lamers et al. 2003). Auf der Gegenseite stehen meistens Versicherer, welche in den Risikoausgleich einzahlen. Dennoch wurde in Deutschland und Holland der Risikoausgleich inzwischen über die Faktoren Alter, Geschlecht und Region hinaus erweitert. Die Schweiz stellt in Europa somit inzwischen ein Unikum dar, indem nur noch hierzulande lediglich Alter, Geschlecht und Region als Risikofaktoren verwendet werden.

## 4.2 Welches sind die Vor- und Nachteile der heutigen Ausgestaltung?

### Vorteile

Vier Vorteile kennzeichnen den Risikoausgleich in seiner heutigen Form:

- Der erste Vorteil liegt darin, dass es ihn überhaupt gibt. Obschon er im schweizerischen System zwingend notwendig ist, war lange Zeit umstritten, ob ein Risikoausgleich eingeführt werden soll oder nicht.
- Die Ausgestaltung ist einfach und transparent.
- Die administrative Abwicklung hat sich nach anfänglichen Schwierigkeiten eingespielt.
- In der heutigen Form ist der Risikoausgleich politisch weitgehend akzeptiert.

### Nachteile

Neben Vorteilen hat die heutige Lösung beim Risikoausgleich aber auch gewichtige Nachteile:

- Die Unterschiede im Gesundheitszustand der Versicherten werden über die Faktoren Alter, Geschlecht und Kanton nur ungenügend berücksichtigt. Daher ist der Risikoausgleich nur teilweise wirksam. In der Folge werden nach wie vor von den Versicherern in der einen oder anderen Form Risikoselektionen betrieben. Genau dies hätte man mit dem Risikoausgleich verhindern wollen.
- Der Risikoausgleich erfolgt heute nach Ablauf des Geschäftsjahres (ex-post; retrospektiv) statt vor dem Geschäftsjahr (ex-ante; prospektiv).<sup>5 6</sup> Dadurch können Krankenversicherer, welche die Gesundheitskosten nur unzureichend managen (also ineffizient arbeiten), einen Teil<sup>7</sup> ihrer Kostenerhöhungen über den Risikoausgleich auf die anderen Versicherer abwälzen. Der Anteil variiert je nach Kanton, Risikogruppe und Marktposition des Versicherers.<sup>8</sup>
- Der Risikoausgleich ist nur befristet bis am 31.12.2005 eingeführt worden. Einen Risikoausgleich braucht es als Korrekturinstrument zu den Einheitsprämien aber zwingend.

Die drei genannten Nachteile haben unerwünschte Auswirkungen:

- Der heute nach Alter, Geschlecht und Kanton funktionierende Risikoausgleich gleicht nur einen geringen Anteil der Nachteile aus, welche durch den unterschiedlichen Gesundheitszustand der Versicherten entstehen. Spycher schätzt diesen Anteil auf ca. 20 Prozent (vgl. Spycher 2002).

---

<sup>5</sup> Die Änderung des heutigen ex-post Risikoausgleichs in einen ex-ante Risikoausgleich könnte durch eine Verordnungsänderung vorgenommen werden. Eine Gesetzesänderung ist hierzu nicht notwendig.

<sup>6</sup> Wenn man generell von «prospektivem Ausgleich» spricht, dann ist dieser Begriff etwas zu allgemein. Die Wirksamkeit des prospektiven Ausgleichs hängt ganz entscheidend von der konkreten Ausgestaltung, insbesondere von den verwendeten Daten ab.

<sup>7</sup> Beck/Keller (1997, 6) schätzen den Anteil unter realistischen Annahmen auf 10 Prozent (Schlussfolgerung 1 der Arbeit).

<sup>8</sup> Spycher (2002, Kapitel 7) zeigt, in welchen Fällen Kostenerhöhungen über den Risikoausgleich voll kompensiert werden können.

#### 4 Grundsätzliche Überlegungen des Experten zum Risikoausgleich

■ Der unzureichende Risikoausgleich beseitigt nicht alle Anreize zur Risikoselektion. Risikoselektionen können auf verschiedenste Arten vorgenommen werden (vgl. Spycher 1999, 74ff).<sup>9</sup> Die Auswirkungen der Risikoselektionen sind beträchtlich: (1) Die Ressourcen werden mehr für die Risikoselektion als für das Management der Gesundheitskosten eingesetzt, (2) es werden lediglich Kosten zwischen den Versicherern hin und her geschoben, nicht aber Kosten reduziert, (3) der Wettbewerb zwischen den Versicherern wird verzerrt und kann somit seine positiven Eigenschaften nicht entfalten.

■ Eine weitere Konsequenz des unzureichenden Risikoausgleichs ist die mangelhafte Kompensation auf den bereits vorhandenen Versichertenbeständen. Krankenversicherer mit einem alten bzw. kranken Versicherungsbestand müssen heute deutlich höhere Prämien verlangen und haben keine Chance, mittelfristig günstiger zu werden.<sup>10</sup> Dies hat Konsequenzen: Die Anreize, ernsthaft das Management der Gesundheitskosten zu betreiben, werden stark reduziert.

■ Krankenversicherer, welche spezielle Behandlungsprogramme bzw. Angebote für «schlechte» Risiken anbieten, sind benachteiligt, weil der Risikoausgleich die höheren Kosten dieser Versichertengruppen nur teilweise ausgleicht. Die Versicherer haben deshalb ein grosses Interesse daran, für diese Versicherten als Anbieter nicht attraktiv zu werden. Damit bleibt aber ein grosses Potenzial für Kosteneinsparungen ungenutzt, da insbesondere bei diesen Versicherten über ein gezieltes Managen der Behandlungen und der dadurch entstehenden Gesundheitskosten Geld gespart werden könnte. Zudem kann sich der mangelhaft ausgestaltete Risikoausgleich auch auf die Qualität der Versorgung von «schlechten» Risiken nachteilig auswirken.

### 4.3 Besteht beim Risikoausgleich Handlungsbedarf?

Betrachtet man die Nachteile, welche aus der heutigen Lösung beim Risikoausgleich entstehen, dann resultiert ganz eindeutig ein starker Handlungsbedarf. Ein Krankenversicherungssystem, welches auf Einheitsprämien pro Kasse basiert, braucht ganz zwingend einen gut funktionierenden Risikoausgleich. «Gut funktionierend» heisst, dass der Risikoausgleich dazu führen soll, dass die Krankenversicherer kaum mehr Risikoselektionen betreiben, daher in der Folge in einen Produkte- und Dienstleistungswettbewerb treten und vor allem ein aktives Management der Gesundheitskosten betreiben. Gleichzeitig soll der Risikoausgleich einen korrekten Ausgleich auf den bereits bestehenden Versichertenstrukturen herbeiführen. Um mit einem Bild zu sprechen: «Man kann nicht nur ein bisschen schwanger sein». Entweder man hat einen gut funktionierenden Risikoausgleich oder man muss sich für ein System mit risikogerechten Prämien entscheiden.

Welche Konsequenzen hätte es, wenn keine Reformen an die Hand genommen würden? Man würde damit den Status Quo fortschreiben. Die Versicherer hätten dadurch nach wie vor starke Anreize, sich verstärkt auf die Risikoselektionen und reduziert auf das Management der Gesundheitskosten zu konzentrieren. Gerade dadurch käme man dem Ziel der Kostendämpfung aber nicht näher. Auch wäre zu befürchten, dass in naher Zukunft die Versicherer, welche überdurchschnittlich kranke Personen in ihrem Bestand haben, ernsthaft in ihrer Existenz gefährdet sind: Ihre Bemühungen, Prämien anzubieten, welche halbwegs konkurrenzfähig sind, wären kaum von Erfolg gekrönt, weil die anderen Versicherer dauerhaft den Vorteil haben, gesündere Versicherte in ihrem Bestand zu haben.

<sup>9</sup> Die Versicherer berichteten von folgenden Selektionsinstrumenten, welche sie einsetzen: Selektion über den Gesundheitsfragebogen der Zusatzversicherung, Selektion durch das Angebot von neuen Versicherungsformen, Selektion durch Niederlassungen in bisher nicht bearbeiteten Kantonen, Selektion über das Fehlen eines Aussendienstes, Selektion über das Verlassen eines Kantons, um dann später wieder zurück zu kommen, Selektion durch administrative Verzögerungen, Selektion durch gezielte Information der Versicherten.

<sup>10</sup> Wichtig ist der Hinweis, dass die Position der Versicherer nach Kanton variieren kann. Dennoch gibt es Versicherer, die gesamtschweizerisch eindeutig eine Zahlerkasse bzw. eindeutig eine Empfängerkasse sind.

## 5 Die Arbeiten der fünf Projektgruppen und der Risikoausgleich

Im folgenden stützen wir uns auf die Zwischenberichte der vier Projektgruppen, welche am 24. Januar 2003 vorlagen. Wir unterteilen die Ausführungen der Projektgruppen in folgende Abschnitte:

■ Ausführungen zum Thema Risikoselektion: Eine der Aufgaben des Risikoausgleichs besteht darin, die Versicherer von der aktiven Risikoselektion abzuhalten. Die Anreize sollen über den Risikoausgleich so gesetzt werden, dass es für die Versicherer attraktiver ist, sich bewusst um das Management der Gesundheitskosten zu kümmern. Daher ist es für die Frage des Risikoausgleichs wichtig, ob bestimmte neue Vorschläge die Gefahr der Risikoselektion erhöhen.

■ Ausführungen zum Thema Risikoausgleich

In Abschnitt 5.1 werden die Ausführungen der Projektgruppen wiedergegeben. Im folgenden Abschnitt 5.2 unterziehen wir diese Ausführungen einer kurzen Beurteilung aus der Sicht der Arbeitsgruppe «Risikoausgleich».

**Hinweis an die Leser/innen:** In Abschnitt 5.1. werden nur noch die Kernaussagen aus den Zwischenberichten der verschiedenen Projektgruppen zitiert. Wir gehen davon aus, dass die Leser/innen diese Berichte ebenfalls zur Hand haben.

### 5.1 Analyse und Vorschläge der Projektgruppen

#### 5.1.1 Projektgruppe «Monistische Finanzierung»

##### Grundidee

Der Bericht der Arbeitsgruppe «Monistische Finanzierung» ist sehr umfassend und diskutiert viele verschiedene Ausgestaltungsmöglichkeiten. Für die Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» steht das Modell im Vordergrund, in welchem die Versicherer als Monisten agieren («Monistische Finanzierung im Rahmen eines managed competition Ansatzes»). Hier kann davon ausgegangen werden, dass die Versicherer neu alle stationären Kosten alleine tragen. Die kantonalen Subventionen werden in einer geeigneten Art und Weise verteilt. Im Vordergrund steht die Zuteilung zu den Versicherern.

##### Zitate: Bezüge zur Risikoselektion

■ Abschnitt 4.4.1 (Einspeisung der Kantonsbeiträge über eine Pro-Kopf-Zahlung):

“Der modifizierte Risikoausgleich würde dafür sorgen, dass das Ausmass der Risikoselektion sich in Grenzen halten würde.“

■ Abschnitt 6.1. (Wettbewerb im Gesundheitswesen):

“Im Rahmen des von Enthoven (1978 ...) entwickelten managed competition-Ansatzes wird der Problematik der adversen Selektion dadurch Rechnung getragen, dass ein Versicherungsobligatorium mit vorgegebenem Mindestleistungskatalog postuliert und den Versicherern eine Aufnahmepflicht auferlegt wird. Wird den Versicherern erlaubt, risikogerechte Prämien zu berechnen, bedarf es diesbezüglich keiner weiteren Regulierung. Wird demgegenüber ein System von pauschalen oder einkommensabhängigen Prämien vorgeschrieben, muss zusätzlich ein Risikostrukturausgleich eingerichtet werden, damit es sich für die Versicherer lohnt, echten Leistungswettbewerb und nicht einfach Risikoselektion zu betreiben. Dem moral-hazard-Problem können die Versicherer durch Kostenbeteiligungen der Versicherten entgegenwirken, wobei zur Verhinderung von Entsolidarisierung gesetzliche Obergrenzen vorzusehen sind. Das geltende KVG kommt dieser Vorstellung offensichtlich sehr nahe, ausser dass das Grundleistungspaket eher einem Maximal- als einem Mindestleistungspaket entspricht.“

### Zitate: Bezüge zum Risikoausgleich

#### ■ Abschnitt 4.4.1 (Einspeisung der Kantonsbeiträge über eine Pro-Kopf-Zahlung):

“Der modifizierte Risikoausgleich würde dafür sorgen, dass das Ausmass der Risikoselektion sich in Grenzen halten würde. Die Umverteilung zwischen den Kassen über den Risikoausgleich würde wegen den unterschiedlich hohen Finanzierungsanteilen in den einzelnen Kantonen unterschiedlich stark zunehmen. Allerdings kann davon ausgegangen werden, dass diese Zunahme in sämtlichen Kantonen weniger als 50 Prozent betragen würde. Für die Durchführung des Risikoausgleichs ergäben sich daraus also keine besonderen Probleme. Diese Frage wird im Rahmen des vorliegenden Teilprojekts auch empirisch untersucht.“

#### ■ Abschnitt 4.4.2 (Einspeisung der Kantonsbeiträge über eine Finanzierung eines Hochrisikopools):

“Der Risikoausgleich ist in seiner heutigen Ausgestaltung bekanntlich höchst unbefriedigend (vgl. Leu und Hill 2002). Zur Verbesserung des Risikoausgleichs muss die Risikoausgleichsformel durch den Einbezug morbiditätsorientierter Variablen verbessert und der Risikoausgleich prospektiv ausgestaltet werden. Weil der Einbezug von Morbiditätsindikatoren in der Schweiz momentan (noch) am Datenschutz scheitert, sind verschiedentlich Vorschläge gemacht worden, den Risikoausgleich zumindest vorübergehend mit einem Hochrisiko- oder einem Hochkostenpool zu alimentieren (vgl. z. B. Spycher 2001). Ein solcher Hochrisikopool könnte nach einem fixen Finanzierungsschlüssel teils über Steuern und teils über die Krankenkassen finanziert werden. Entsprechend müsste ein Teil der Kantonsbeiträge ( $S_p$ ) diesem Hochrisikopool zufließen. Der den Kassen verbleibende Kantonsanteil  $S_k = S - S_p$  wäre dann wieder pro Kopf der im Kantonsgebiet lebenden Versicherten an die Kassen zu überweisen.“

#### ■ Abschnitt 4.4.3 (Einspeisung der Kantonsbeiträge über Zahlungen, welche sich an den Spitalkosten orientieren)

“Die beschriebene Variante garantiert eine gleichbleibende Behandlung der Versicherer vor und nach Einführung der monistischen Finanzierung. Es erfolgt mit der Einführung der monistischen Finanzierung keine Umverteilung unter den Versicherern. Dies ist insofern von Bedeutung, als der Risikoausgleich in seiner heutigen Form wie erwähnt ungenügend ist. Vorstellbar wäre daher eine zeitliche Begrenzung dieser Variante, bis der Risikoausgleich eine deutliche Verbesserung erfahren hat.“

#### ■ Abschnitt 5.2-a (Auswirkungen auf die Kassen im Rahmen der 2. KVG-Revision)

“Unterschiede können sich demgegenüber für einzelne Kassen ergeben. Die Verteilung der Kantonsbeiträge nach Kassen unterscheidet sich bei dual-fixer und monistischer Finanzierung, und zwar umso stärker, je schlechter der Risikoausgleich ausgestaltet ist.“

#### ■ Abschnitt 5.7 (Persönliche Meinung Experte im Rahmen 2. KVG-Revision):

“Werden Vertragszwang und kantonale Spitalplanung beibehalten, kann das monistische System seine Vorzüge nur beschränkt entfalten. Vorteile ergeben sich insbesondere für die MCOs (besondere Versicherungsformen). Diese könnten allerdings auch anders realisiert werden (vgl. Moser/Löffel 2001). Dem stehen Nachteile gegenüber, die sich im Falle einer ungenügenden Differenzierung des Risikoausgleichs ergeben. Aus diesen Gründen erscheint eine solche Variante vor allem im Sinne einer Übergangslösung als zweckmässig.“

## 5.1.2 Projektgruppe «Kontrahierungszwang»

### Grundidee

Die Arbeitsgruppe «Kontrahierungszwang» unterscheidet 6 Modelle der Aufhebung des Kontrahierungszwanges (Modelle A bis F). Modell A geht am weitesten, indem der Kontrahierungszwang sowohl für den stationären wie auch für den ambulanten Bereich aufgehoben wird. Modell F liegt am nächsten zur heute bereits geltenden Ausgestaltung.

### Zitate: Bezüge zur Risikoselektion

■ Abschnitt 4.2. (Stärken/Schwächen – Modell A):

“Die Gefahr der Risikoselektion durch die Versicherer ist in einem Modell, das die ganze Behandlungskette abdeckt, grundsätzlich als höher zu veranschlagen als in einem auf bestimmte Teilbereiche eingeschränkten Gestaltungsspielraum.“

■ Abschnitt 4.4. (Analyse der Auswirkungen auf Chronischkranke – Modell A):

“- Die Gefahr der Risikoselektion und der direkten bzw. indirekten Ausgrenzung von Chronisch Kranken ist im weitgehendsten Modell unter sonst gleichbleibenden Rahmenbedingungen am grössten.  
- Befürchtet werden muss insbesondere, dass Versicherer jene Leistungserbringer nicht mehr unter Vertrag nehmen, bei denen die höchste Anzahl ihrer Chronisch Kranken behandelt wird. Bei einer höheren Loyalität der Versicherten zum Arzt als zum Versicherer dürfte dieser seine kostenintensiven Versicherten durch eine solche Verhaltensweise zu einem Kassenwechsel bewegen können. Wenn alle Versicherer sich nach dem gleichen Muster verhalten, riskieren chronisch Kranke, gar keine langjährige ärztliche und pflegerische Bezugspersonen mehr zu haben. Ein solches Szenario dürfte mit hoher Wahrscheinlichkeit zusätzliche Kosten für die OKP generieren, wenn die Gesundheitsversorgung dieser Leute nicht gefährdet werden soll (zusätzliche diagnostische und andere Leistungen, Aufbau einer Arzt-Patienten-Beziehung, Erfahrungswerte).“

■ Abschnitt 4.4. (Analyse der Auswirkungen auf Chronischkranke – Modell B):

“Die Gefahr der Risikoselektion bezieht sich in diesem Modell in erster Linie auf den ambulanten Bereich. Für viele Chronisch Kranke ist jedoch gerade die erste ambulante Anlaufstelle jene Stelle, mit der sie am meisten Kontakt haben.“

■ Abschnitt 4.4. (Analyse der Auswirkungen auf Chronischkranke – Modell C):

“Oft haben Chronisch Kranke nicht nur zu ihrem Allgemeinpraktiker/ ihrer Allgemeinpraktikerin, sondern auch zu ihren Spezialärztinnen und –ärzten eine intensive Arzt-Patienten-Beziehung. In diesem Sinn besteht die Gefahr der Risikoselektion auch in diesem Modell weiterhin.“

■ Abschnitt 4.4. (Analyse der Auswirkungen auf Chronischkranke – Modell E):

“Chronisch Kranke weisen in der Regel kein oder nur ein geringes Einkommen auf und können daher schneller in finanzielle Notlagen kommen als andere Bevölkerungsteile. Dadurch können sie aus ökonomischen Gründen gezwungen sein, ihre langjährigen ärztlichen und pflegerischen Betreuungspersonen aufzugeben, weil sie die Mehrprämie nicht zu bezahlen vermögen. Es kann somit ein ähnlicher Risikoselektionseffekt eintreten wie bei der Aufhebung des Vertragszwangs.“

### Zitate: Bezüge zum Risikoausgleich

■ Abschnitt 4.1.5 (Beschreibung Modell E)

“Es gibt zwei Risikoausgleichssysteme: Eines unter den A-Modellen und eines unter den B-Versicherungen - aber keinen Risikoausgleich zwischen A und B-Ebene (anders als heute in KVG 62 Abs. 3 letzter Satz<sup>11</sup> und KVV 101 c Abs. 2<sup>12</sup>).“

■ Abschnitt 4.1.6 (Beschreibung Modell F)

“Der Risikoausgleich erfasst auch den Unterschied zwischen den Ebenen der A und B-Systeme (wie heute vorgeschrieben).“

---

<sup>11</sup> Art. 62 Besondere Versicherungsformen, ... Abs. 3: „Der Bundesrat regelt .... Der Risikoausgleich nach Artikel 105 bleibt in jedem Fall vorbehalten.“

<sup>12</sup> KVV 101 c, Abs. 2: „Prämienermässigungen sind nur zulässig für Kostenunterschiede, die auf die eingeschränkte Wahl der Leistungserbringer sowie auf eine besondere Art und Höhe der Entschädigung der Leistungserbringer zurückzuführen sind. Kostenunterschiede aufgrund eines günstigeren Risikobestandes geben keinen Anspruch auf Prämienermässigung. Die Kostenunterschiede müssen durch Erfahrungszahlen von mindestens fünf Rechnungsjahren nachgewiesen sein.“

### ■ Abschnitt 4.5.5 (Offene Fragen zu Modell E):

“Frage: Wie kann verhindert werden, dass die Prämien der obligatorischen Taggeldversicherung risikogerecht ausgestaltet werden, aber trotzdem keine indirekte Risikoselektion stattfinden kann?”

Lösungsansatz: Eine Verbesserung des Risikoausgleichs kann hier einen Beitrag leisten.“

### ■ Abschnitt 4.5.5 (Offene Fragen zu Modell E):

“Frage: Braucht es zwei verschiedene Risikoausgleichssysteme zwischen A bzw. B? Würde nicht eines genügen?”

Lösungsansatz: Ein Verzicht auf jeglichen Risikoausgleich dürfte die Risikoselektions-Bestrebungen der Versicherer erhöhen. Ein einziger Risikoausgleich könnte verstärkt dazu führen, dass Versicherte, welche bereit sind, auf den Vertragszwang zu verzichten und sich durch ein Case-Management betreuen zu lassen, ihren Versicherer unter Umständen mehr Beiträge in den Risikoausgleich kosten, als dieser an reduzierten Prämien einnimmt.“

### ■ Abschnitt 6.2. (Begleitende Massnahmen)

“Risikoausgleich anpassen“

## 5.1.3 Projektgruppe «Managed Care»

### Grundidee

Die Arbeitsgruppe «Managed Care» schlägt verschiedene Massnahmen vor, um die Verbreitung von echten Managed Care Modellen zu fördern. Grundsätzlich bleibt das Angebot von MC-Modellen für die Versicherer freiwillig, ebenso werden die Versicherten nicht gezwungen, solche Modelle zu wählen. Allerdings sollen die Anreize gestärkt werden, dass diese Modelle erfolgreich umgesetzt werden (bspw. durch die Reduktion des Selbstbehaltes in MC-Modellen, durch die Aufhebung des Kontrahierungszwanges). Zudem sind die Versicherer nicht vollständig frei in der Ausgestaltung der MC-Modelle. Im Gesetz soll umrissen werden, welche Parameter in welcher Art und Weise frei gestaltet werden können.

### Zitate: Bezüge zur Risikoselektion

#### ■ Abschnitt 4.5 (Beurteilung des Konzeptes - Risiken):

“Risikoselektionsanreiz durch Leistungserbringer (insbesondere mit Capitation Finanzierung, falls keine flankierenden Massnahmen zwischen Versicherer und Leistungserbringer vereinbart werden).“

### Zitate: Bezüge zum Risikoausgleich

#### ■ Abschnitt 1 (Ausgangslage):

“Die neuste Entwicklung zeigt jedoch, dass die Stagnation in der Weiterentwicklung der besonderen Versicherungsformen weiterhin anhält. So hat beispielsweise der Krankenversicherer Helsana 70 000 Versicherten die Versicherung mit Hausarztmodell per Ende Juni 2002 gekündigt. Die Helsana begründete ihren Schritt damit, dass sich vorab die sogenannten guten Risiken für Hausarztmodelle interessierten, so dass das Sparpotential gering und deutlich unter den Erwartungen blieb. Damit konnten die durch Prämienrabatte gewährten Einnahmeausfälle nicht über entsprechende Kosteneinsparungen kompensiert werden. Insbesondere bei jungen Versicherten, wo der gewährte Prämienrabatt 50 – 70 % der durchschnittlichen Kosten ausmacht, geht die Rechnung für die Versicherer nicht auf, weil gleichzeitig der volle Risikoausgleich bezahlt werden muss. Ähnliche Erfahrungen haben auch die CSS und die KPT zu einer teilweisen Aufhebung des Hausarztmodells bewogen.“

■ Abschnitt 2 (Problemstellung)

Tabelle 1: Ist-Zustand

| Was  | Versicherter Versicherer  | Versicherter Leistungserbringer | Leistungserbringer Versicherer |
|--|---|---------------------------------|--------------------------------|
| <b>Risikoausgleich (105 KVG, 101 Abs. 1 KVV)</b> | - Negative Auswirkungen auf die Prämienfestsetzung (weil der RA die Risiken nur unvollständig ausgleicht) |                                 |                                |

Erläuterung: + Positive Wirkung auf die Weiterentwicklung von Managed Care Modellen  
 - Negative Wirkung auf die Weiterentwicklung von Managed Care Modellen

■ Abschnitt 4.3.2. (Spezielle Regelungen für Versorgungsmodelle – Finanzierung):

“Eine Reduktion der Prämien gegenüber der Grundform der OKP soll in den Versorgungsmodellen weiterhin möglich sein. Sie ist aber nicht zwingend. Die Versicherer sollen bei der Prämienkalkulation auch weiterhin die Auswirkungen des Risikoausgleichs zu beachten haben. Nach Auffassung der Arbeitsgruppe muss jedoch der Risikoausgleich verbessert werden. Dies wird die Attraktivität von Versorgungsmodellen bei den Versicherern erhöhen. (vgl. dazu Ziff. 5). Prämienunterschiede lassen sich dann nicht mehr im Ausmass wie heute durch Risikoselektion erzielen. Dies erlaubt es auch, den Versicherern bei der Prämienfestlegung in den Versorgungsmodellen eine grössere Gestaltungsfreiheit einzuräumen. Es soll nicht mehr verlangt werden, dass die Prämien der Versorgungsmodelle grundsätzlich in einer bestimmten prozentualen Relation zur Prämie der Grundform der OKP stehen müssen. Kantonale und regionale Prämienabstufungen in der Grundform der OKP müssen nicht auf die Versorgungsmodelle übertragen werden. Innerhalb eines Versorgungsmodells soll eine einheitliche Prämie möglich sein. Die Prämienabstufungen für Kinder und Jugendliche sollen hingegen auch in den Versorgungsmodellen vorgenommen werden. Der Grundsatz der Genehmigung der Prämie soll ebenfalls gelten.“

■ Abschnitt 4.5 (Beurteilung des Konzeptes - Risiken):

“Risikoselektion ist für die Versicherer lohnender als die Investition in Managed Care Modelle, wenn der Risikoausgleich nicht verbessert wird.“

■ Abschnitt 4.6 (Auswirkungen auf die Chronisch Kranken):

“Ohne Verbesserungen beim Risikoausgleich besteht allerdings die Gefahr, dass die Modelle nicht auf Chronischkranke ausgerichtet werden, sondern dass reine Prämienparmodelle für gute Risiken angeboten werden. Dies würde sich für Chronischkranke nachteilig auswirken, weil damit die Tendenz zu Prämienunterschieden aufgrund unterschiedlicher Krankheitsrisiken verstärkt würde.“

■ Abschnitt 4.7 (Umsetzung in der Gesetzgebung)

“Im weiteren muss unbedingt der Risikoausgleich verbessert werden, damit die Versicherer daran interessiert werden, die Versorgungsmodelle für Personen mit einem hohen Krankheitsrisiko attraktiv auszugestalten.“

■ Abschnitt 4.9 (Persönliche Empfehlung des Experten):

“Wichtig sind für die Versicherer auch die allgemeinen Rahmenbedingungen. Dazu zählt insbesondere, dass konzeptionelle Grundlagenarbeiten auf eine breite finanzielle Basis gestellt werden können (vgl. Ziff. 4.4). Zu den Rahmenbedingungen zählt auch die Verbesserung des Risikoausgleichs. Solange durch Risikoselektion die Prämien tiefer gehalten werden können als durch Kosteneinsparungen, sind Managed Care Modelle für die Versicherer weniger attraktiv als intelligente Konzepte der Risikoselektion.“

■ Abschnitt 6.2. (Unterstützende Massnahmen – Risikoausgleich):

“Die Arbeitsgruppe hat festgestellt, dass eine Verbesserung des Risikoausgleichs eine wichtige Voraussetzung ist, damit sich Managed Care Modelle stärker als heute durchsetzen können. Ein Risikoausgleich, welcher lediglich die Risikofaktoren Alter und Geschlecht berücksichtigt, ist unvollständig. Auch Versicher-

te mit einem hohen Alter können ein geringes und Versicherte mit einem tiefen Alter ein hohes Krankheitsrisiko aufweisen. Die Mängel im Risikoausgleich wirken sich in zweifacher Hinsicht zum Nachteil von Managed Care Modellen aus. Zum einen ist es für die Versicherer kurzfristig betrachtet immer noch lohnender, die eigenen Kosten durch Risikoselektion bei der Akquisition von Versicherten zu senken als durch die Investition von Ressourcen in die Entwicklung und Förderung von Managed Care Modellen. Zum anderen würde ein Versicherer sich selber mehr schaden als nützen, wenn er heute ein Managed Care Modell anbieten und fördern würde, welches speziell auf die Bedürfnisse von Versicherten mit einem hohen Krankheitsrisiko ausgerichtet ist. Die Kostenunterschiede innerhalb einer Altersgruppe sind so hoch, dass selbst bei hohen Kosteneinsparungen in Managed Care Modellen diese nicht unbedingt an die Versicherten weitergegeben werden können, vor allem dann nicht, wenn an diesen Modellen überdurchschnittlich viele Versicherte mit einem hohen Krankheitsrisiko beteiligt sind.

Auf diese Mängel des Risikoausgleiches und deren Auswirkungen auf Managed Care Modelle ist bereits in den Arbeiten im Zusammenhang mit der Wirkungsanalyse zum KVG hingewiesen worden<sup>13</sup>. Zudem gibt es bereits statistische Untersuchungen, die sich speziell mit der Frage der Auswirkungen auf Hausarztmodelle beziehen<sup>14</sup>. Auch in anderen Staaten wird auf diese Problematik hingewiesen<sup>15</sup>. Alle diese Untersuchungen kommen zum Schluss, dass der Risikoausgleich verbessert werden muss, wenn man Managed Care Modelle tatsächlich fördern will. Die Arbeitsgruppe schliesst sich diesen Schlussfolgerungen an. Die Arbeitsgruppe erachtet es indessen nicht als ihre Aufgabe, konkrete Vorschläge für eine Verbesserung des Risikoausgleichs auszuarbeiten zumal im Rahmen des Gesamtprojektes offenbar bereits entsprechende Aufträge an Dritte erteilt worden sind.

### 5.1.4 Projektgruppe «Kostenbeteiligungen»

#### Grundidee

Die Arbeitsgruppe «Kostenbeteiligungen» unterscheidet fünf neue Modelle: Zwei Modelle mit einkommensabhängiger Kostenbeteiligung (EI und EII), zwei Modelle mit leistungsabhängiger Kostenbeteiligung (LI und LII) sowie ein Modell, welches lediglich das heutige leicht modifiziert (Modell K).

#### Zitate: Bezüge zur Risikoselektion

##### ■ Abschnitt 4.2.1.2 (Schwächen der Variante EI):

“Verschärfung der Risikoselektionsproblematik; Reichtum wird zu einem weiteren Selektionskriterium. Wenn die wirtschaftlich Schwachen weniger Kostenbeteiligung bezahlen, müssen Kassen mit einem hohen Anteil an armen Versicherten die Mindereinnahmen aus der Kostenbeteiligung durch höhere Prämien oder einen neugestalteten Risikoausgleich wieder kompensieren.“

---

<sup>13</sup> Spycher, Stefan – Büro BASS (1999): Wirkungsanalyse des Risikoausgleichs in der Krankenversicherung; Beiträge zur Sozialen Sicherheit, BSV-Forschungsbericht Nr. 1/99, Bern; S. 215ff.

Spycher, Stefan – Büro BASS (2000): Reform des Risikoausgleichs in der Krankenversicherung? Studie 2: Empirische Prüfung von Vorschlägen zur Optimierung der heutigen Ausgestaltung; Beiträge zur Sozialen Sicherheit, BSV-Forschungsbericht Nr. 3/00, Bern; S. 57

BSV (2001): Wirkungsanalyse Krankenversicherungsgesetz; Synthesebericht; Beiträge zur Sozialen Sicherheit, BSV-Forschungsbericht Nr. 16/01, Bern; S. 95, 103

<sup>14</sup> Beck Konstantin, Keller Bernhard (1998): Risikoselektion in Hausarztmodellen: Ein Plädoyer für differenzierte Risikokorrektur“, Managed Care Nr. 4, S. 30 – 33

<sup>15</sup> Jahresgutachten 2002/2003 des Sachverständigenrates (in Deutschland) zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: „20 Punkte für Beschäftigung und Wachstum“, S. 445 (Das ausführliche Gutachten ist über die Internetseite des Rates <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de> kostenlos erhältlich).

### ■ Abschnitt 4.2.3.2 (Schwächen der Variante LI):

Verschärfung der Risikoselektionsproblematik; Reichtum wird zu einem weiteren Selektionskriterium. Wenn die wirtschaftlich Schwachen weniger Kostenbeteiligung bezahlen, müssen Kassen mit einem hohen Anteil an armen Versicherten die Mindereinnahmen aus der Kostenbeteiligung durch höhere Prämien oder einen neugestalteten Risikoausgleich wieder kompensieren.“

### ■ Abschnitt 4.3.1.2 (Auswirkungen auf die Versicherer – Variante EI):

“Verschärfung der Risikoselektion (”Jagd auf reiche Versicherte).“

### **Zitate: Bezüge zum Risikoausgleich**

#### ■ Abschnitt 6.1. (Zusammenwirken mit dem Risikoausgleich)

Modell EI: „Gross: Wenn die wirtschaftlich Schwachen weniger Kostenbeteiligung bezahlen, müssen Kassen mit einem hohen Anteil an armen Versicherten die Mindereinnahmen aus der Kostenbeteiligung durch höhere Prämien oder einen neugestalteten Risikoausgleich wieder kompensieren.“

Modell EII: „Gering bis unbedeutend“

Modell LI: „Gering bis unbedeutend“

Modell LII: „Gering bis unbedeutend“

Modell K: „Gering bis unbedeutend“

### **5.1.5 Projektgruppe «Finanzierung der Pflege»**

Die Projektgruppe «Finanzierung der Pflege» wurde erst im Februar 2003 eingesetzt. Zur Zeit liegt erst ein Protokoll der ersten Sitzung vom 10. Februar 2003 vor. In diesem Protokoll ist von verschiedenen Modellen die Rede, welche zum Teil die obligatorische Krankenpflegeversicherung weiter belasten würden (zum Teil wird mit Mehrkosten von bis zu 1 Milliarde Franken gerechnet). Die Kostenerhöhung bei der OKP durch eine erweiterte Finanzierung der Pflege hätte ähnliche Auswirkungen wie die monistische Spitalfinanzierung, wenn die Versicherer Monisten sind: Die Erhöhung des Kostenvolumens dürfte zu einer Erhöhung des Risikoausgleichsvolumens führen. Da gleichzeitig die zu pflegenden Versicherten nicht gleichmässig auf die Versicherer verteilt sind, dürften auch die Nachteile des heutigen Risikoausgleichs weiter akzentuiert werden.

## **5.2 Beurteilung der Analysen und Vorschläge durch die Arbeitsgruppe «Risikoausgleich»**

Alle Projektgruppen sehen – mit Unterschieden und Differenzierungen im Einzelnen – Bezüge zwischen den von ihnen untersuchten Themen und der Risikoselektion durch die Versicherer bzw. dem Risikoausgleich zwischen den Versicherern. Die Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» kam zu folgenden Einschätzungen:<sup>16</sup>

■ Grundsätzlich werden die Analysen der vier Projektgruppen, bei welchen ein Zwischenbericht vorliegt, als nachvollziehbar und korrekt eingestuft. Im Einzelnen gibt es abweichenden Beurteilungen.

■ Für die Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» sind nicht alle Themen von gleicher Bedeutung für die Risikoselektion bzw. den Risikoausgleich. Die Arbeitsgruppe sieht folgende Gewichtung: (1) Monistische Spitalfinanzierung, (2) Kontrahierungszwang, (3) Managed Care, (4) Kostenbeteiligung.

---

<sup>16</sup> Dr. Queloz von der Groupe Mutuel vertritt eine abweichende Haltung (vgl. dazu ausführlicher Anhang 11.2.2.): Seiner Ansicht nach haben die Themen «Monistische Spitalfinanzierung», «Kontrahierungszwang» und «Managed Care» keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Versicherten. Er ist der Ansicht, dass der Risikoausgleich ausschliesslich eine Angelegenheit unter den Versicherern darstellt und keine Aufgaben mit Blick auf die Versicherten im Gesundheitswesen zu erfüllen hat. Beim Thema «Kostenbeteiligungen» schliesst sich Dr. Queloz der Meinung der Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» an.

■ Die **monistische Spitalfinanzierung** führt in der Hauptvariante, in welcher die Versicherer als Monisten agieren, dazu, dass über die Versicherer wesentlich mehr Kosten abgewickelt werden. Dadurch steigt das Volumen des Risikoausgleichs und die Bedeutung des Ausgleichs nimmt zu. Dadurch akzentuieren sich die Nachteile des heutigen Ausgleichs. Weiter wurde in der Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» auch darauf hingewiesen, dass die Anreize zur Risikoselektion weiter zunehmen, weil die teuren Versicherten – meist mit stationären Aufenthalten – nun noch teurer werden.

Werden demgegenüber nicht die Versicherer als Monisten bezeichnet, ergeben sich gegenüber heute für den Risikoausgleich keine wesentlichen Veränderungen.

■ Bei der **Aufhebung des Kontrahierungszwang** geht die Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» davon aus, dass die Versicherer damit ein neues Instrument für die Risikoselektion in die Hand bekommen. Die Wirksamkeit des Instrumentes variiert stark nach den von der Arbeitsgruppe «Kontrahierungszwang» vorgeschlagenen Modellen. In weitreichendsten Modell A dürften die Anreize für die Versicherer am grössten sein.

Ob die Versicherer dieses neue Selektionsinstrument in der Praxis auch tatsächlich anwenden, muss offen bleiben. Dies weist auf eine weitere Eigenschaft des Risikoausgleichs hin: Der Risikoausgleich ist für den worst-case, den schlechtesten Fall, zu konstruieren. Das heisst: Wenn Versicherer starke Risikoselektionen betreiben und wenn in der Folge sich die Risikokollektive in ihrer Zusammensetzung nach Gesundheit stark unterscheiden, dann soll der Risikoausgleich zu einem sinnvollen Ausgleich führen.<sup>17</sup> Umgekehrt gilt aber auch: Wenn die Versicherer keine Risikoselektion betreiben und wenn in der Folge ihre Risikokollektive ähnlich zusammen gesetzt sind, dann wird über den Risikoausgleich kaum eine Umverteilung zwischen den Versicherern abgewickelt. In anderen Worten: Die Aufhebung des Kontrahierungszwangs schafft eine neue Möglichkeit zur Risikoselektion. Um die Konsequenzen neuer Selektionen in Grenzen zu halten, muss der Risikoausgleich angepasst werden. Die Ergänzung der Risikoausgleichsformel stellt somit eine Vorbedingung für die Aufhebung des Kontrahierungszwangs dar.

■ Die Arbeitsgruppe «Kontrahierungszwang» schlägt bei Modell E (zwei Versorgungssysteme) die Verankerung von zwei Risikoausgleichssystemen vor. Die Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» kann dieser Empfehlung nicht folgen. Zwei Risikoausgleichssysteme dürften einer Entsolidarisierung Vorschub leisten. In einem Versorgungssystem könnten sich die guten Risiken, im anderen die schlechten Risiken sammeln. Wenn nun der Risikoausgleich getrennt durchgeführt wird, so wird die Solidarität zwischen den zwei Teilsystemen durchschnitten. Die Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» sieht in Modell E vielmehr einen weiteren Grund dafür, den Risikoausgleich selbst so anzupassen, dass unterschiedliche Gesundheitszustände berücksichtigt werden können.

■ Ebenfalls nicht einig ist die Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» mit dem Vorschlag der Arbeitsgruppe «Kontrahierungszwang», dass der Risikoausgleich einen Beitrag dazu leisten könnte, die Problematik risikogerechter Prämien bei der obligatorischen Taggeldversicherung zu lösen. Eine Berücksichtigung der obligatorischen Taggeldversicherung im Rahmen des Risikoausgleichs wird weder als sachlich gerechtfertigt noch als durchführbar erachtet.

■ Im Bereich des Themas **Managed Care** teilt die Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» die Einschätzungen der Arbeitsgruppe «Managed Care» voll und ganz. Der Risikoausgleich muss so angepasst werden, dass sich (1) die neuen Versicherungsmodelle mehr ausbreiten können und dass es (2) attraktiv wird, neue Versicherungsmodelle für die Chronischkranken anzubieten.

■ Beim Thema **Kostenbeteiligungen** teilt die Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» die Folgerung der Arbeitsgruppe «Kostenbeteiligungen», dass die einkommensabhängige Ausgestaltung der Franchisen (Mo-

---

<sup>17</sup> In der Praxis dürfte die Gefahr, den guten Ruf zu verlieren, viele Versicherer davon abhalten, allzu offensichtlich Risikoselektionen zu betreiben.

delle El) dazu führt, dass ein neuer Anreiz zur Selektion von Versicherten eingeführt wird («Jagd auf einkommensstarke Versicherte»)<sup>18</sup>. Grundsätzlich wären verschiedene Wege denkbar, wie dieser Anreiz korrigiert werden könnte:

(a) Jeder der 30 Risikogruppen pro Kanton könnte entsprechend den prozentualen Stufung der einkommensabhängigen Franchise unterteilt werden. Gäbe es bspw. 5 Franchisestufen, dann könnten auch alle Risikogruppen in fünf Gruppen unterteilt werden. Dies gäbe letztlich 150 Gruppen pro Kanton und 3'900 Gruppen in der Schweiz. Eine derartige Vergrösserung der Anzahl Gruppen ist kaum sinnvoll, weil damit die statistische Zuverlässigkeit der Kostenentwicklung in einzelnen Gruppen stark abnimmt.

(b) Vorstellbar wäre der Übergang vom heutigen Nettokostenprinzip zum Bruttokostenprinzip. Das heisst: Heute werden nur die Nettokosten für den Risikoausgleich berücksichtigt (Bruttokosten minus Kostenbeteiligung der Versicherten). Die Nettokosten reagieren daher bspw. auf die Wahl der Franchisen. Die Bruttokosten wären unabhängig von den Franchiseeinteilungen. Allerdings müsste dazu vom System des Tiers-Garant (alle Rechnungen an die Versicherten) zum System des Tiers-Payant (alle Rechnungen an die Versicherer) gewechselt werden. Dies würde auf Seiten der Versicherer zu einem deutlich vergrösserten administrativen Aufwand führen, weil wesentlich mehr Rechnungen zu verarbeiten wären.

(c) Es könnte zwischen den Versicherern ein Kostenbeteiligungsausgleich (analog zum Risikoausgleich) eingeführt werden, um die unterschiedliche Häufigkeit der einzelnen Franchisestufen auszugleichen. Ein solcher Ausgleich müsste jedoch erst noch konzipiert werden. Insgesamt erscheint dieser Weg der Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» allerdings als zu kompliziert.

(d) Statt der Einführung einer einkommensabhängigen Franchise könnte man auch dazu übergehen, generell die Franchise stark zu erhöhen und dann einkommensabhängige Kostenbeteiligungsbeiträge (analog zu den Prämienverbilligungen) auszurichten. Dies hätte dann keine Konsequenzen für den Risikoausgleich.

■ Bei allen anderen Modelle geht die Arbeitsgruppe «Kostenbeteiligungen» davon aus, dass der Bezug zum Risikoausgleich „Gering bis unbedeutend“ sei. Dieser Ansicht folgt die Mehrheit der Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» nur partiell. Werden die Kostenbeteiligungen erhöht und haben die Versicherer die Möglichkeit, diese Beteiligungen in Form von verschiedenen Versicherungsmodellen anzubieten, dann stellt die heutige Ausgestaltung des Risikoausgleichs einen Nachteil für Modelle mit höheren Franchisen dar. Bereits heute ist es so, dass der Risikoausgleich die Modelle mit höheren Franchisen benachteiligt.<sup>19</sup>

### 5.3 Fazit

Die Mehrheit der Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» ist der Meinung, dass bereits heute unter den geltenden Regelungen (vor der 2. Teilrevision des KVG) ein dringender Handlungsbedarf besteht, den Risikoausgleich anzupassen. Die Faktoren Alter, Geschlecht und Kanton sollten mit einem neuen Element ergänzt werden, welches den Gesundheitszustand der Versicherten besser abbildet. Zudem sollte der Risikoausgleich prospektiv ausgestaltet werden.<sup>20</sup> Die in der 3. KVG-Revision diskutierten Änderungen in den Berei-

<sup>18</sup> Die «Jagd auf die einkommensstarken Versicherten» ist eine doppelte: Zum einen haben diese Versicherten tiefere Nettokosten (Bruttokosten minus Kostenbeteiligungen). Tiefere Nettokosten können in Form von tieferen Prämien weitergegeben werden. Zum anderen korreliert ein höheres Einkommen mit einem besserem Gesundheitszustand. Die wohlhabenderen Personen sind also gleichzeitig auch gesünder (gute Risiken). Vgl. dazu CARITAS (2003).

<sup>19</sup> Dies hat damit zu tun, dass der heutige Risikoausgleich Kostenerhöhungen nicht voll bestraft, weil ein Teil auf die anderen Versicherer abgewälzt werden kann. Umgekehrt können Versicherer, welche die Kosten senken – und erhöhte Wahlfranchisen sind ein Weg dazu –, nicht von den vollen Kostensenkungen profitieren. Ein Teil wird über den Risikoausgleich auch hier abgeschöpft. Dadurch werden die Wahlfranchisen in ihrer Ausbreitung tendenziell benachteiligt.

<sup>20</sup> Herr Wunderlin ist der Ansicht, dass eine prospektive Ausgestaltung nicht à priori eine Verbesserung bringt. Eine Ausgestaltung, in der lediglich die Vergangenheitsdaten fortgeschrieben werden, bezeichnet er vor allem dann als problematisch, wenn diese Prognostizierung deutlich von der tatsächlichen Kostenentwicklung abweicht und diese Abweichung aufgrund der prospektiven Ausges-

## 6 Grundsätzliche Überlegungen zu den möglichen realisierbaren Modellen

chen «Monistische Spitalfinanzierung», «Aufhebung des Kontrahierungszwangs», «Managed Care», «Kostenbeteiligungen» und «Finanzierung der Pflege» verschärfen diese Situation zusätzlich:

- Die Nachteile der heutigen Ausgestaltung werden verstärkt, weil mehr Finanzvolumen über die obligatorische Krankenpflegeversicherung abgewickelt wird (monistische Spitalfinanzierung, Finanzierung der Pflege)
- Die Anreize zur Risikoselektion nehmen zu (monistische Spitalfinanzierung, Kostenbeteiligungen, Finanzierung der Pflege)
- Das Instrumentarium zur Risikoselektion wird erweitert (Aufhebung des Kontrahierungszwangs)

Insgesamt kommt die Mehrheit der Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» zum Schluss, dass die diskutierten Änderungen eine Anpassung des Risikoausgleichs dringend notwendig machen. Würde diese nicht erfolgen, dann wäre mit gewichtigen Nachteilen zu rechnen:

- Der Wettbewerb zwischen den Versicherern würde noch weniger spielen als heute.
- Die Versicherer würden noch mehr Ressourcen in die Risikoselektion statt in das Management der Gesundheitskosten stecken.
- Es steht zu befürchten, dass dadurch das Vertrauen in die Wirksamkeit des KVG im Bereich der Kostendämpfung und das Vertrauen in den Wettbewerb der Versicherer noch weiter erschüttert wird. In der Folge könnte noch stärker der Ruf nach einer Einheitskasse erfolgen.

## 6 Grundsätzliche Überlegungen zu den möglichen realisierbaren Modellen

Wie in Abschnitt 4 bereits erwähnt wurde, kann man sich genau zwischen zwei Optionen entscheiden: Entweder wählt man ein System mit risikogerechten Prämien oder eines mit Einheitsprämien pro Kasse und einem gut funktionierenden Risikoausgleich. Da risikogerechte Prämien zur Zeit in der Schweiz kaum diskutiert werden, kann es nur darum gehen, den Risikoausgleich funktionsfähiger zu machen. Welche Möglichkeiten hat man hier? **Abbildung 1** zeigt in Form eines Entscheidungsbaumes, welche Optionen zur Verfügung stehen: Entweder kann man den Risikoausgleich ändern (Option A) oder man kann einen Pool führen (Option B) oder man kann – in einer zu diskutierenden inhaltlichen und zeitlichen Reihenfolge – beides machen (Option C).

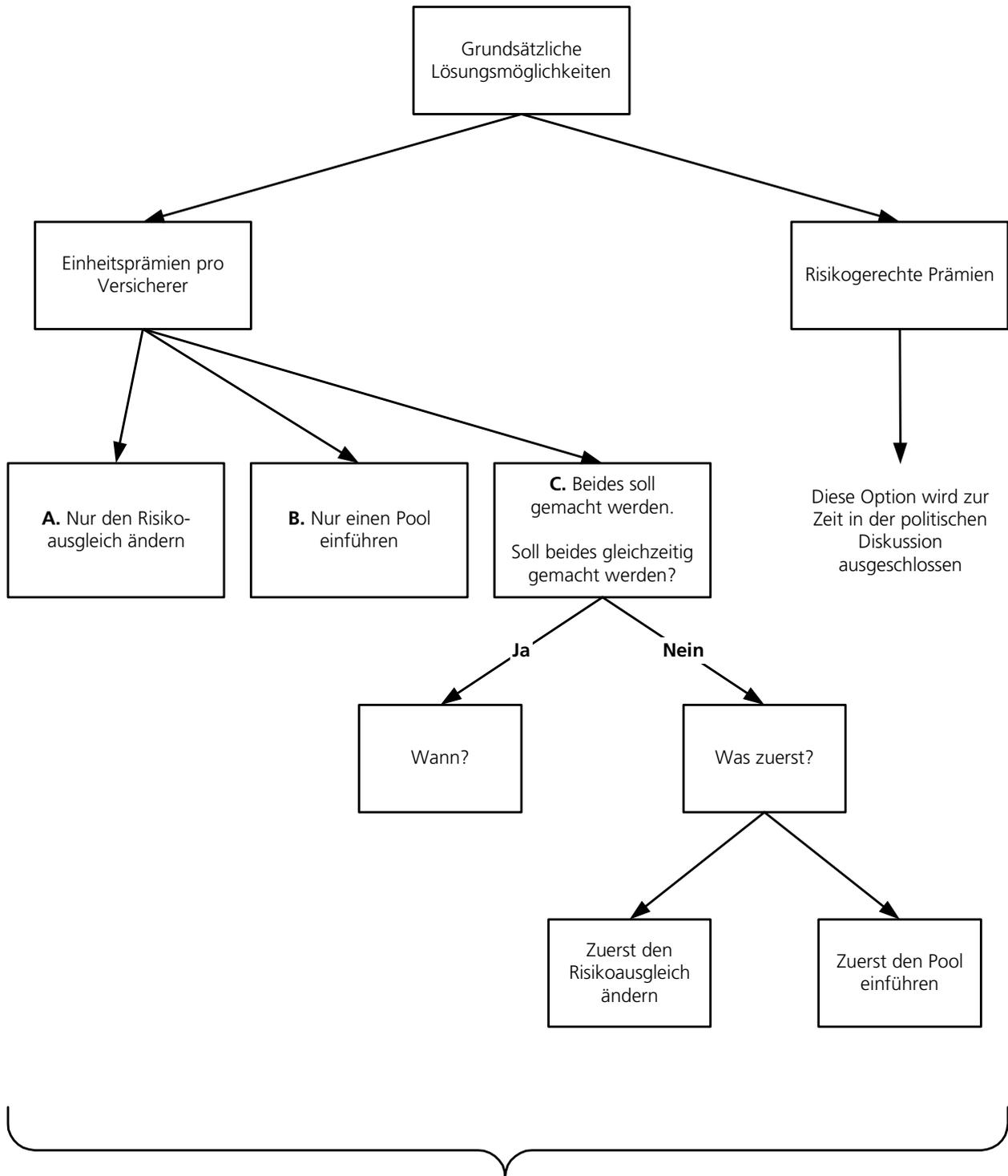
### A. Risikoausgleich ändern

Das aus wissenschaftlicher Sicht richtige Instrument zur Korrektur der ungleichen Verteilung der Gesunden und Kranken auf die Versicherer ist ein gut ausgestalteter Risikoausgleich. «Gut ausgestaltet» heisst aufgrund der jüngsten Forschungsarbeiten in den USA, Holland, Belgien, Deutschland, Israel und der Schweiz: Der Risikoausgleich soll den Gesundheitszustand der Versicherten berücksichtigen. Dazu gibt es verschiedene Möglichkeiten. Ist der Risikoausgleich gut ausgestaltet, dann braucht es für die Korrektur der ungleichen Verteilung der Versicherten kein weiteres Instrument mehr, auch keinen Pool.

---

taltung des Risikoausgleichs nicht mehr über den definitiven Risikoausgleich ausgeglichen werden kann. Auch eine differenzierte Prognose sei mit Schwierigkeiten verbunden, weil diese Prognoseeinschätzungen ihrerseits wieder von den Krankenversicherern anfechtbar seien.

Abbildung 1: Grundsätzliche Lösungsmöglichkeiten



Vor dem Hintergrund der Änderungen im Rahmen der 3. Teilrevision des KVG:  
 Monistische Spitalfinanzierung, Aufhebung des Kontrahierungszwangs, Förderung von Managed Care, Ausdehnung der  
 Kostenbeteiligungen, Finanzierung der Pflege

## B. Einführung eines Pools

In einen Pool können die Versicherer die Kosten ihrer teuersten Versicherten (teilweise) abgeben. Diese Kosten werden dann über alle Krankenversicherer gemeinsam oder über Steuermittel finanziert. Im Ausland wurden Pools vor allem aus zwei Gründen eingeführt: Erstens bestand gegenüber der Verfeinerung des Risikoausgleichs Skepsis. Vor allem holländische Wissenschaftler haben es sich dann zur Aufgabe gemacht, bei einem aus politischen Gründen kaum reformierbaren Risikoausgleich nach Second-best-Alternativen zu suchen. Zweitens gab es in einigen Ländern, vor allem in den USA, auch Sorgen darüber, dass die gewinnorientierten Versicherer bzw. Managed-Care-Organisationen bei voller Finanzierungsverantwortung unter Umständen die Qualität der medizinischen Versorgung einschränken könnten. Poolösungen schienen ihnen dabei eine Möglichkeit zu sein, die Verantwortung zwischen Staat und Versicherer aufzuteilen. Pools haben folgende drei erwünschte Auswirkungen:

- Die Kosten der teuersten Versicherten können abgegeben werden. Daher sinken die Risikoselektionsanreize für die Versicherer, weil sie weniger stark darauf schauen müssen, dass die teuersten Versicherten nicht zu ihnen kommen. Gleichzeitig sinkt der Anreiz, bereits versicherte Personen, welche in der Vergangenheit sehr hohe Kosten verursacht haben, «abzuschieben».
- Der Risikoausgleich mit Alter, Geschlecht und Kanton wirkt auf den verbleibenden Versicherten, welche nicht zum Pool gehören, besser, weil das Kollektiv homogener ist (die «Ausreisser» sind im Pool).
- Die Kosten für die Risikoselektion steigen, weil es nun schwieriger wird, die teuren Versicherten, welche gerade nicht mehr in den Pool abgegeben werden können, zu identifizieren.

## 7 Realisierbare Modelle des Risikoausgleichs

### 7.1 Einführende Überlegungen des Experten

Die nachfolgenden Ausführungen in Abschnitt 7.1. wurden vom Leiter der Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» als Grundlagenmaterial zur Verfügung gestellt.

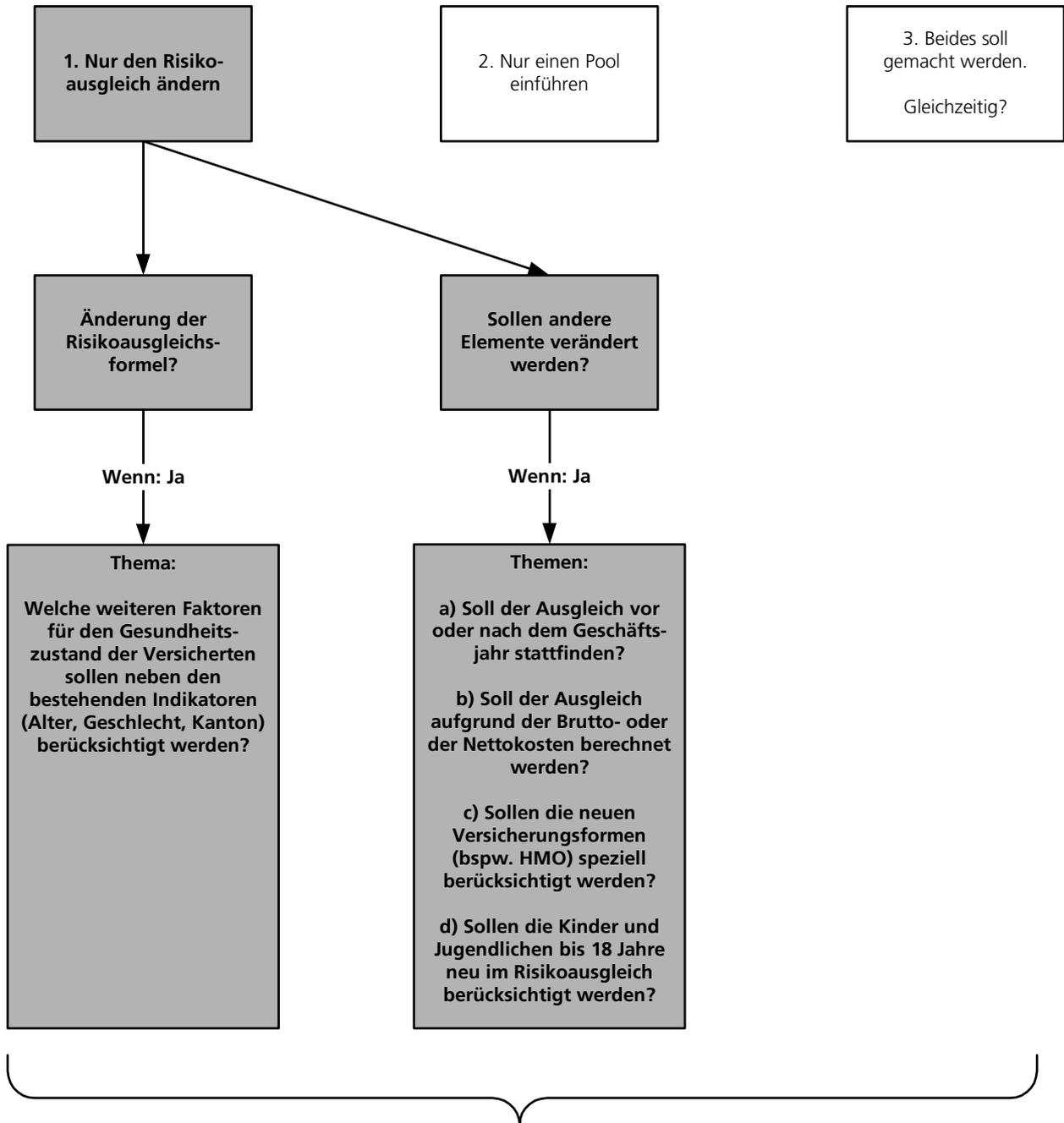
Der Risikoausgleich ist seit seiner Einführung 1993 eine Baustelle: Die entsprechende Verordnung wurde bereits mehrfach geändert, teilweise grundsätzlich, teilweise nur im Hinblick auf die administrative Abwicklung. Im Rahmen der zweiten Teilrevision des KVG schlägt der Bundesrat vor, den Risikoausgleich unbefristet zu verankern (Bundesrat 2000, 797). Der Ständerat ist diesem Vorschlag gefolgt. Weitere Änderungen sind zur Zeit nicht vorgesehen. Die vorliegenden wissenschaftlichen Untersuchungen legen es nahe, mit Blick auf die 3. KVG-Revision in drei Bereichen weitere Reformen zu prüfen<sup>21</sup>: Im Bereich der Risikoausgleichsformel, im Bereich der Frage, wann der Ausgleich zeitlich vorzunehmen ist und im Bereich weiterer technischer Aspekte der Durchführung (⇒ **Abbildung 2**).

#### 7.1.1 Änderung der Risikoausgleichsformel

Die wissenschaftlichen Untersuchungen in vielen Ländern kommen alle zu demselben Schluss: Ein Risikoausgleich, welcher nur auf den Faktoren Alter, Geschlecht und Region beruht, kann nur teilweise funktionieren (vgl. Van de Ven /Ellis 2000). Der Grund liegt darin, dass durch die genannten Faktoren noch nicht bestimmt werden kann, ob jemand gesund oder krank ist. Es kann also sein, dass zwei Versicherer nach Alter und Geschlecht identisch zusammen gesetzt sind, dennoch aber sehr unterschiedliche Kosten haben.

<sup>21</sup> Die Ausführungen in Abschnitt 4.3 haben gezeigt, dass aufgrund des Handlungsbedarfs auch bereits in der 2. Teilrevision des KVG der Risikoausgleich hätte angepasst werden müssen. Verschiedene Gründe haben aber dazu geführt, dass dieser Reformaspekt aufgeschoben wurde.

Abbildung 2: Lösungsmöglichkeiten bei der Änderung des Risikoausgleichs



Vor dem Hintergrund der Änderungen im Rahmen der 3. Teilrevision des KVG:  
 Monistische Spitalfinanzierung, Aufhebung des Kontrahierungszwangs, Förderung von Managed Care, Ausdehnung der Kostenbeteiligungen, Finanzierung der Pflege

Der Grund liegt darin, dass es in jeder Alters-Geschlechtsgruppe sowohl gesunde wie auch kränkere Versicherte gibt. Gelingt es einer Versicherung über Risikoselektionen die gesünderen Versicherten anzuziehen, dann kann sie am Ende wesentlich tiefere Prämien in Rechnung stellen.

Die Lösung des Problems liegt darin, dass ein Indikator in die Ausgleichsformel integriert wird, welcher möglichst gut Auskunft über den Gesundheitszustand der Versicherten gibt. Der Indikator, der sich in den wissenschaftlichen Untersuchungen am besten bewährt hat, sind die **Diagnosengruppen**. Diagnosekostengruppen werden wie folgt gebildet: Aus all den vielen möglichen Krankheitsbildern – es gibt ca. 14'000 verschiedene Diagnosecodes – werden diejenigen zusammengefasst, welche aus Erfahrung in der Zukunft in etwa gleich viel Kosten verursachen werden. Üblich ist, dass man zwischen 10 und 20 solche Gruppen unterscheidet. Der Unterschied zum heute praktizierten Modell in der Schweiz würde somit darin liegen, dass die Versicherten statt in 30 Alters-Geschlechtsgruppen in ca. 20 Diagnosekostengruppen eingeteilt würden (möglich wäre auch eine Kombination von Alter, Geschlecht und Diagnosekostengruppen)

In der Schweiz liegen bei den Versicherern zur Zeit keine Diagnosedaten vor, so dass eine rasche Umsetzung einer solchen Änderung der Risikoausgleichsformel nicht möglich ist. Auch im Ausland traf und trifft man diese Situation an. Darauf wurde unterschiedlich reagiert.

■ In Deutschland wurde im November 2001 beschlossen, auf den 1. Januar 2007 den Risikoausgleich mit Diagnosekostengruppen zu ergänzen. Die 5-jährige Übergangszeit wird genutzt, die Datengrundlagen bereit zu stellen und die Auswirkungen des Systems detailliert zu studieren. Der Entschluss zur Einführung ist aber bereits gefallen.

In der Schweiz wird in Lausanne in einem wissenschaftlichen Projekt untersucht, wie sich Diagnosekostengruppen auf den Risikoausgleich auswirken (vgl. Holly et al. 2002).

■ In Holland ging man einen anderen Weg. Weil Diagnosedaten wie in der Schweiz nicht verfügbar waren, hielt man Ausschau nach einem anderen Indikator, welcher möglichst nahe an die guten Qualitäten von Diagnosekostengruppen heran kommt. Man fand ihn in den sog. Pharmacy Cost Groups (PCG). Die Versicherten werden seit dem 1. Januar 2002 neu in 8 PCG-Gruppen eingeteilt. Einer PCG-Gruppe sind alle Versicherten zugeteilt, welche bestimmte Medikamente erhalten haben, die nur bei einer von 14 chronischen Krankheiten mit hohe Folgekosten eingesetzt werden (vgl. Lamers/Van Vliet 2001).

■ In den USA wurde bereits in den 80er Jahren mit intensiven Forschungsarbeiten zu Diagnosekostengruppen begonnen. Nach mehr als 15-jähriger Forschungserfahrung beschloss dann die amerikanische Regierung, in der Krankenversicherung der Rentner/innen (Medicare) Diagnosekostengruppen auf den 1. Januar 2001 einzuführen (vgl. Greenwald et al. 1998).

Fehlen Diagnosedaten oder Daten über Medikamentenverschreibungen, dann schlägt die wissenschaftliche Forschung vor, dass man (vorübergehend) auf andere **Hilfsindikatoren für den Gesundheitszustand** ausweicht. Von diesen Hilfsindikatoren gibt es eine ganze Menge. Tests für die Schweiz haben gezeigt, dass zwei Modellgruppen vielversprechend wären (vgl. Spycher 2002):

■ **Vorjahreskostengruppen:** Neben Alter, Geschlecht und Kanton wird berücksichtigt, ob im Vorjahr Kosten von mehr als bzw. weniger als 6'000 Franken entstanden sind (ja/nein). Gleichzeitig wird die Anzahl der Altersgruppen reduziert, weil sonst in kleinen Kantonen die Schwierigkeit entsteht, dass die Gruppen zu schwach besetzt sind.

■ **Hospitalisierungen im Vorjahr:** Neben Alter, Geschlecht und Kanton wird berücksichtigt, ob im Vorjahr eine Hospitalisation erfolgt ist oder nicht (ja/nein). Gleichzeitig wird die Anzahl der Altersgruppen reduziert, weil sonst in kleinen Kantonen die Schwierigkeit entsteht, dass die Gruppen zu schwach besetzt sind.

Die – in der einen oder anderen Art vorgenommene – Änderung der Risikoausgleichsformel würde die Wirkungen des Risikoausgleichs ganz markant verbessern: Risikoselektionen würden sich für die Versicherer kaum mehr lohnen. Gleichzeitig würden die Kompensationen auf dem bereits vorhandenen Bestand der Versicherer fairer ausfallen. Als Ergebnis käme das heraus, was der Gesetzgeber mit dem KVG beabsichtigt hat: Der Druck auf die Versicherer steigt, sich durch bessere Leistungen von der Konkurrenz abzuheben. Bessere Leistungen können bedeuten: Besserer Service, mehr Management der Gesundheitskosten etc. und in der Folge daher tiefere Prämien.

### 7.1.2 Änderung des Zeitpunktes des Ausgleichs

Heute wird der Risikoausgleich nach Ablauf des Geschäftsjahres vorgenommen. Dies hat schwerwiegende Konsequenzen auf die Kostensparanreize der Versicherer. Wissenschaftliche Untersuchungen konnten zeigen, dass Versicherer, welche die Gesundheitskosten ihrer Versicherten nur mangelhaft kontrollieren, diese Nachteile nicht vollständig selbst tragen müssen (Beck/Keller 1997, Spycher 2002)<sup>22</sup>. Vielmehr können sie von der Umverteilung durch den Risikoausgleich am Ende des Jahres profitieren und einen Teil ihrer Kostenüberschreitungen an die anderen Versicherer abgeben. Dies ist natürlich unerwünscht.

Der Risikoausgleich will vom Gedanken her Risiken ausgleichen. Ein Risiko bezieht sich per Definition auf die Zukunft: Es ist unklar, ob sich das Risiko realisiert oder nicht. Natürlich gibt es gewisse Wahrscheinlichkeiten, dass Risiken eintreten, vor allem wenn die Zahl der betroffenen Menschen sehr gross ist (Gesetz der Grossen Zahl). Hier will der Risikoausgleich ansetzen: Er geht von den wahrscheinlich eintretenden Kosten aus und will zwischen den Versicherern die Differenzen zwischen den prognostizierten Kosten ausgleichen. Dadurch bleiben die Versicherer voll in der Verantwortung. Sie haben es in der Hand, während dem Geschäftsjahr dafür zu sorgen, dass nicht mehr Gesundheitskosten entstehen, als im Voraus berechnet worden sind. Managen sie die Kosten erfolgreich, so werden sie anschliessend nicht dadurch bestraft, dass ein Teil ihres Vorteils wiederum über den Risikoausgleich auf die anderen Versicherer verteilt wird. Heute ist dies anders: Man nimmt die Versicherer (teilweise) aus der Verantwortung, in dem man zuerst das Geschäftsjahr vorbeigehen lässt und erst dann den Ausgleich vornimmt. Daher ist es eigentlich falsch, bei der heutigen Ausgestaltung von einem «Risiko»ausgleich zu sprechen, weil es sich um einen eigentlichen (teilweisen) «Kosten»ausgleich handelt<sup>23</sup>. An einem kleinen Beispiel sollen die starken negativen Folgen des heutigen ex-post-Ausgleichs illustriert werden:

Heute umfasst eine Risikogruppe normalerweise 5 Altersjahrgänge. Nehmen wir einmal an, man würde die Altersgruppierung so stark verfeinern, dass pro Gruppe nur noch eine Person vorhanden wäre. In einem solchen Rahmen würde der heutige Berechnungsmodus dazu führen, dass ein vollständiger Kostenausgleich erfolgt: Aller Versicherer hätten nach dem «Kosten»ausgleich identische Kosten. Man könnte gerade so gut eine Einheitskasse machen. Das Beispiel zeigt: Bei einem ex-post ausgestalteten «Kosten»ausgleich darf man nicht zu viele Faktoren in die Risikoausgleichsformel hineinnehmen, weil man sonst recht deutliche Schritte hin zu einer Einheitskasse unternimmt.

Aus wissenschaftlicher Sicht wird vorgeschlagen, tatsächlich einen «Risiko»ausgleich durchzuführen und daher den Ausgleich vor dem Geschäftsjahr vorzunehmen. Allerdings lohnt sich diese Umstellung in der Schweiz nur, wenn auch die Risikoausgleichsformel geändert wird. Ein ex-ante Ausgleich aufgrund der Faktoren Alter, Geschlecht und Kanton würde gegenüber heute kaum etwas bringen. Erst wenn die Aus-

---

<sup>22</sup> Vgl. für eine Schätzung des Anteils Fussnote 7.

<sup>23</sup> Vgl. für Bemerkungen zum Thema «Kostenausgleich» Fussnote 4.

## 7 Realisierbare Modelle des Risikoausgleichs

gleichsformel mit einem besseren Indikator für den Gesundheitszustand der Versicherten ergänzt wird, lohnt sich die Umstellung.

Ein ex-ante (prospektiver) Ausgleich hätte gleich drei grosse Vorteile:

- Die grossen Nachteile des retrospektiven Systems würde eliminiert (Gefahr der Einheitskosten und der Reduktion der Kostensparanreize).
- Die Versicherer hätten mehr Planungssicherheit, weil Abgaben an den und Beiträge aus dem Risikoausgleich bereits vor dem Geschäftsjahr fixiert würden.
- Es würden sich zusätzliche Anreize zum Kostensparen für die Versicherer ergeben. Ein erfolgreiches Management der Gesundheitskosten würde nicht mehr dadurch «bestraft», dass nach Ablauf des Geschäftsjahres die erarbeiteten Vorteile über den Risikoausgleich wiederum teilweise an die Konkurrenz weitergegeben würden.<sup>24</sup> Allerdings fliessen je nach Ausgestaltung des prospektiven Ausgleich die erhöhten Kosten im folgenden Jahr in die Berechnung des Risikoausgleichs ein. Dadurch reduziert sich unter Umständen dieser Vorteil.

### 7.1.3 Weitere Änderungen des Risikoausgleichs

Der Risikoausgleich ist im Vollzug eine recht technische Angelegenheit. In der Vergangenheit musste mehrfach festgestellt werden, dass man an das eine oder andere nicht gedacht hatte. Entsprechend wurde dann die Verordnung angepasst. In diesem Zusammenhang gibt es verschiedene Punkte, an die im Rahmen der dritten Teilrevision des KVG auch gedacht werden könnte. Sie sind in ihrer Bedeutung aber klar weniger wichtig als die Ergänzung der Risikoausgleichsformel bzw. als die Umstellung auf einen ex-ante Ausgleich.

#### Besondere Berücksichtigung der neuen Versicherungsformen?

Die retrospektive Ausgestaltung des heutigen Risikoausgleichs führt dazu, dass die neuen Versicherungsformen benachteiligt werden: Von Kosteneinsparungen kann nur partiell profitiert werden. Eine ex-ante (prospektive) Ausgestaltung des Risikoausgleichs würde das Problem bereits stark entschärfen. Es wurde in der wissenschaftlichen Literatur aber auch vorgeschlagen, beim (heute geltenden) retrospektiven Risikoausgleich die Versicherten der neuen Versicherungsformen mit ihren Prämienreduktionen – sofern sie den effektiven Kostenersparnissen entsprechen – zu gewichten. Wie ist eine solche Veränderung einzustufen?

- Eine besondere Behandlung der HMO bzw. der neuen Versicherungsformen führt dazu, dass diese durch den Risikoausgleich nicht (mehr so stark) benachteiligt werden.
- Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass der Risikoausgleich nicht alleine dafür verantwortlich ist, dass sich die HMOs bis heute nur unzulänglich verbreitet haben. Er stellt ein Hindernis unter anderen dar. Im Vordergrund steht sicher die Behinderung durch die duale Spitalfinanzierung. HMOs erzielen ihre Einsparungen primär durch eingesparte Spitalaufenthalte. Dieser Effekt wirkt sich nicht 1:1 auf die Prämien aus, weil die Spitäler rund zur Hälfte durch die Kantone mitfinanziert sind.
- Die besondere Berücksichtigung der HMO würde einen Zusatzaufwand für die Krankenversicherer und die Gemeinsame Einrichtung KVG bringen.

#### Brutto- oder Nettokosten?

Heute fliessen die Nettokosten (=Bruttokosten der Leistungserbringer – Kostenbeteiligungen der Versicherten) in den Risikoausgleich ein. Inskünftig könnten die Bruttokosten alleine genommen werden, weil dadurch die Benachteiligung der Modelle mit erhöhten Wahlfranchisen aufgehoben werden kann. Die

<sup>24</sup> Vgl. für eine Schätzung des Anteils Fussnote 7.

Benachteiligung findet dadurch statt, dass für Versicherte in höheren Franchisegruppen tiefere Beiträge aus dem Risikoausgleich bzw. höhere Abgaben in den Risikoausgleich resultieren. Berechnungen zu den Wirkungen einer Umstellung zeigen folgendes: Das Umverteilungsvolumen 2000 lag beim Nettokostenprinzip bei 732 Millionen Franken. Nach dem Bruttokostenprinzip hätte es bei 789 Millionen Franken gelegen.<sup>25</sup> Betrachtet man die 10 grössten Zahler und Empfänger, so erhöhen sich die Abgaben bzw. die Beiträge durch das Bruttokostenprinzip im Durchschnitt um 7.7 Prozent bzw. um 7.9 Prozent. Welche praktischen Konsequenzen hätte eine Umstellung vom Netto- zum Bruttokostenprinzip?

■ Die Krankenversicherer müssten – wenn nicht andere Veränderungen eingeführt werden – neu auch die Rechnungen unterhalb Franchisegrenze einsammeln und verarbeiten. Dies könnte verhindert werden, wenn (a) nur die Kosten über 1'500 Franken in den Risikoausgleich abgegeben werden können oder wenn (b) vom Tier-Garant zum Tier-Payant-System übergewechselt würde (Rechnungen alle direkt an die Krankenversicherer).

■ Es ist ein gewisser Widerstand der Krankenversicherer zu erwarten, weil der administrative Aufwand zunimmt. Weiter kann auch von einem gewissen Unverständnis bei den Versicherten ausgegangen werden, weil sie nun Rechnungen einreichen sollen (welche den Franchisebetrag nicht übersteigen), für die sie gar keine Beiträge der Kasse erhalten.

### **Kinder und Jugendliche bis 18 Jahre im Risikoausgleich berücksichtigen?**

Aus wissenschaftlicher Sicht gehören grundsätzlich alle Versicherten in den Risikoausgleich. Im Ausland wird dies so gehandhabt (bspw. in Deutschland; dort sind allerdings die Kinder beitragsbefreit). In der Schweiz sind heute nur die Erwachsenen ab 19 Jahren im Risikoausgleich integriert. Wie ist eine Veränderung auf alle Versicherten einzustufen?

■ Durch den Einbezug der Kinder und Jugendlichen würde sich ein korrekterer Risikoausgleich ergeben.

■ Bei den Kindern werden hohe Kosten sehr häufig durch die Invalidenversicherung (bspw. über medizinische Massnahmen) übernommen. Daher dürften die Kinder hinsichtlich der durch die Krankenversicherung zu übernehmenden Kosten homogener sein als die Erwachsenen.

■ Aus familienpolitischer Sicht ist der Einbezug der Kinder problematisch, wenn ihre Prämien dadurch ansteigen würden, weil ihre Prämien dadurch auf das Niveau der Erwachsenen Prämie steigen würden. Schon heute dürfte der Rabatt für Jugendliche zwischen 19 und 25 Jahren in Kombination mit den Risikoausgleichszahlungen normalerweise sehr gering sein.<sup>26</sup> Die Versicherungen dürften ihre Prämienreduktionen daher stärker aus Marketingüberlegungen bestimmen.

## **7.2 Die von der Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» geprüften Modelle**

### **7.2.1 Die Ausgestaltung der geprüften Modelle**

Die Auswahl der zu prüfenden Modelle lag für die Arbeitsgruppe «Risikoausgleichs» auf der Hand: Zum einen galt es, den Entwicklungen in anderen Ländern und der Wissenschaft Rechnung zu tragen. Daher wurden zwei Modelle gebildet, welche dies widerspiegeln (Diagnosekostengruppen, Modell RA-1; Medikamentenkostengruppen, Modell RA-2). Zum anderen sollte sich die Diskussion in der Schweiz abbilden,

<sup>25</sup> Die Berechnung wurde von der Gemeinsamen Einrichtung KVG vorgenommen. Ihr stehen natürlich nur diejenigen Daten zur Verfügung, welche die Versicherer geliefert haben, sprich: Die von den Versicherten eingereichten Rechnungen.

<sup>26</sup> Der Grund liegt darin, dass für Jugendliche die unterdurchschnittlichen Kosten typischerweise mit einer Abgabe an den Risikoausgleich verbunden sind. Die Abgabe entspricht der Differenz zwischen den Gruppenkosten und den Gesamtkosten. Prämienrabatte sind dann möglich, wenn die Kosten eines Versicherers bei den Jugendlichen deutlich unter den Kosten aller anderer Versicherer bei den Jugendlichen liegt.

indem Vorschläge mit Vorjahreskostengruppen (Modell RA-3) und den Gruppen von Vorjahreshospitalisierungen (Modell RA-4) berücksichtigt wurden. Die Frage, ob ein Modell prospektiv oder retrospektiv ausgestaltet wird, beurteilt die Arbeitsgruppe als sogenannt „technische“ Frage. Sie wird, zusammen mit anderen Fragen, in Abschnitt 7.3 behandelt. In anderen Publikationen (vgl. Spycher 2003) wurde weiter zwischen Änderungen in der kurzen und in der mittleren Frist unterschieden. Diese Sichtweise liess die Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» fallen, weil es im vorliegenden Rahmen um Änderungen in der 3. KVG-Revision geht. Es wird davon ausgegangen, dass die 2. KVG-Revision 2004 oder 2005 in Kraft tritt. Entsprechend dürfte man frühestens im Jahr 2008 damit rechnen, dass die 3. KVG-Revision in Kraft treten kann. Die vorgeschlagenen Modelle müssen sich daher auf das Jahr 2008 beziehen. Da macht es aus der Sicht der Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» wenig Sinn, 2008 als kurzfristig und dann bspw. 2014 als mittelfristig zu bezeichnen. Mit anderen Worten: Alle vorgeschlagenen Modelle beziehen sich auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der 3. KVG-Revision.

Weitere Modelle oder Modellvarianten, welche unbedingt geprüft werden sollten, konnte die Arbeitsgruppe nicht erkennen. Konkret wird von folgenden Ausgestaltungen ausgegangen:

■ **Modell RA-1:** Die Risikoausgleichsformel wird mit Diagnosekostengruppen ergänzt. Konkret bedeutet dies, dass die Versicherten nicht nur nach Alter, Geschlecht und Kanton zu gruppieren sind, sondern auch in eine bestimmte Zahl von Diagnosekostengruppen. Die Anzahl kann dabei zwischen 10 und 20 variieren. Damit es pro Kanton nicht wesentlich mehr als 30 Risikogruppen gibt, kann die Alterseinteilung vereinfacht werden.

■ **Modell RA-2:** Gleich wie Modell RA-1. Der Unterschied liegt darin, dass nicht Diagnosekostengruppen, sondern Medikamentenkostengruppen berücksichtigt werden. Hier dürfte es sich um ca. 10 bis 15 Gruppen handeln.

■ **Modell RA-3a:** Die Risikoausgleichsformel wird mit Vorjahreskostengruppen ergänzt. Das heisst konkret, dass jede Risikogruppe neu in zwei Subgruppen unterschieden wird: (a) Personen, welche im Vorjahr unter 6'000 Franken gekostet haben, und (b) Personen, welche im Vorjahr über 6'000 Franken gekostet haben.<sup>27</sup> Vorjahr bedeutet: Das dem Risikoausgleichsjahr vorangehende Jahr. Damit wird die Einteilung zu einer Risikokategorisierung. Ca. die Hälfte der Personen, welche bereits im Vorjahr über 6'000 Franken gekostet haben, werden auch im folgenden Jahr Kosten über 6'000 Franken aufweisen.<sup>28</sup> 8.5 Prozent der Versicherten haben pro Jahr höhere Kosten als 6'000 Franken.<sup>29</sup> Auch in Modell RA-3a würde die Alterseinteilung weniger fein gemacht, um die Anzahl der Risikogruppen bei rund 30 zu halten.

■ **Modell RA-3b:** Das Modell RA-3b stellt eine Variante von Modell RA-3a dar. In RA-3b wird die Kostengrenze nicht fix vorgegeben. Sie wird von Jahr zu Jahr neu bestimmt. Das Modell nimmt eine Befürchtung auf, welche dem Modell RA-3a entgegengebracht wird. Bei RA-3a wird befürchtet, dass die Versicherer rund um die Kostengrenze von 6'000 Franken einen negativen Kostensparanreiz haben, weil die Versicherten über der Grenze von 6'000 Franken deutlich mehr Beiträge aus dem Risikoausgleich bekommen bzw. deutlich weniger Abgaben bezahlen müssen. Die flexible Kostengrenze hätte den Effekt, dass die Versicherer im Voraus nicht wissen, wo die Grenze ist. Somit könnten sie die Kosten auch nicht bewusst beeinflussen. Die Kostengrenze würde jedes Jahr aus einem bestimmten Bereich – bspw. zwischen 6'000 und 10'000 Franken – zufällig bestimmt.

<sup>27</sup> Die Grenze von 6'000 Franken lehnt sich an Spycher (2002) an, welcher sie in Regressionsanalysen bestimmt hat.

<sup>28</sup> Welche Hälfte dies sein wird, ist unsicher. Daher handelt es sich um ein Risikokriterium.

<sup>29</sup> Das Durchschnittsalter der Personen mit Kosten unter 6'000 Franken beträgt 48.7 Jahre, dasjenige der Personen über 6'000 Franken 61.9 Jahre (nur die Versicherten des Risikoausgleichs, also Erwachsene ab 19 Jahre). Auf die Versicherten mit Kosten über 6'000 Franken entfallen insgesamt 55 Prozent aller Kosten.

Berechnet aus dem Datensatz von Spycher (2002). Bezugsjahr: 1998, Kanton Zürich.

■ **Modell RA-4:** Die Risikoausgleichsformel würde ergänzt mit dem Umstand, ob die Versicherten im Vorjahr hospitalisiert waren oder nicht. Konkret würde jede Risikogruppe also in zwei Gruppen unterteilt: (a) Personen, welche im Jahr, welches dem Risikoausgleich voranging, hospitalisiert waren und (b) Personen, bei welchen dies nicht der Fall war. Auch in Modell RA-4 würde die Alterseinteilung weniger fein gemacht, um die Anzahl der Risikogruppen bei rund 30 zu halten. Der Umstand der „Hospitalisierung“ wäre exakt zu bestimmen.<sup>30</sup>

Die nachfolgende Tabelle fasst die geprüften Modelle zusammen.

Tabelle 2: Reformmodelle für den Risikoausgleich

| Modell RA-1  | Modell RA-2  | Modell RA-3a  | Modell RA-3b  | Modell RA-4  |
|--|--|---|---|--|
| Ergänzung der Risikoausgleichsformel mit Diagnosekostengruppen | Ergänzung der Risikoausgleichsformel mit Medikamentenkostengruppen | Ergänzung der Risikoausgleichsformel mit Vorjahreskostengruppen (unter und über 6'000 Franken pro Jahr) | Ergänzung der Risikoausgleichsformel mit Vorjahreskostengruppen (unter und über einer Kostengrenze, welche von Jahr zu Jahr flexibel bestimmt wird) | Ergänzung der Risikoausgleichsformel mit den Hospitalisierungen im Vorjahr |

Quelle: Arbeitsgruppe «Risikoausgleich»

## 7.2.2 Stärken und Schwächen der geprüften Modelle

### Modell RA-1 (Diagnosekostengruppen)

Stärken:

- Die Anreize für die Versicherer, Risikoselektionen zu betreiben, werden in Modell RA-1 von allen fünf Modellen am meisten reduziert. Modell RA-1 kann hier als Idealmodell bezeichnet werden.
- Der Risikoausgleich hat nicht nur die Aufgabe, Risikoselektionen zu verhindern und damit die Versicherer zu mehr Kostenmanagement zu bewegen, sondern auch die Unterschiede auf den bereits vorhandenen Versichertenbeständen auszugleichen. Auch hier schneidet Modell RA-1 von allen zur Verfügung stehenden Modellen am besten ab.
- Da die Risikoselektionsanreize reduziert werden und gleichzeitig der Ausgleich auf den bestehenden Versichertenbeständen verbessert wird, steigt der Druck auf die Versicherer stark, sich von den Konkurrenten durch bessere Dienstleistungen, besseres Kostenmanagement etc. abzuheben. Kurz: Die Vorteile des Wettbewerbs zwischen den Versicherern beginnen sich im Unterschied zu heute deutlich zu zeigen.

Schwächen:

- Die Versicherer verfügen heute über keine Diagnoseinformationen. Dazu würde es zuerst entsprechende Gesetzesänderungen brauchen. Gegen solche Änderungen ist sehr viel Widerstand zu erwarten, weil den Versicherern ein grosses Misstrauen entgegengebracht wird.
- Es gibt verschiedene Diagnosekostenmodelle. Für die schweizerischen Verhältnisse wäre zuerst ein Modell zu adaptieren und auszutesten. Dies würde Zeit in Anspruch nehmen.
- Die Kontrolle der Diagnosestellung müsste erhöht werden, weil sie unmittelbar finanzrelevant würde.
- Für die Versicherer würde ein deutlicher Mehraufwand bei der Datenlieferung entstehen.
- Für die Gemeinsame Einrichtung würde ein grösserer Aufwand entstehen: Die Kontrolle der Angaben der Versicherer würde deutlich mehr Aufwand ergeben. Zudem würden die Plausibilisierungsmöglichkeiten

<sup>30</sup> Geklärt werden müsste: (1) Gilt als Hospitalisierung erst ein Aufenthalt von 3 Tagen und mehr? (2) Wie sind Hospitalisierungen im Ausland zu berücksichtigen? (3) Gelten Pflegeheimaufenthalte auch als Hospitalisierungen? (4) Wie ist ein Spitaltag definiert?

ten abnehmen, weil die Daten heterogener werden. Mit grosser Wahrscheinlichkeit würde auch die Menge der fehlerhaft gelieferten Daten zunehmen.

■ Viele Versicherte wechseln Ende Jahr den Versicherer. Über sie können die Versicherer nichts aussagen, da sie die Vorjahresinformationen nicht haben. Eine Lösung des Problems wäre, dass alle Wechsler/innen in dieselbe Diagnosegruppe kämen oder in eine eigene Gruppe.<sup>31</sup> Eine andere Lösung würde darin bestehen, dass die Wechsler/innen dem BSV namentlich gemeldet werden (mit Diagnosen). Anschliessend wäre das BSV dafür besorgt, dass die Information zum neuen Versicherer kommt.

### **Modell RA-2 (Medikamentenkostengruppen)**

Stärken:

- Wie Modell RA-1, allerdings etwas abgeschwächt.
- Die Manipulierbarkeit ist bei den Medikamenten wesentlich geringer als bei den Diagnosen, weil Medikamente eingenommen werden, währenddem Diagnosen ohne faktische Konsequenzen für die Patient/innen sind.
- Die Versicherer verfügen bereits heute über einen Teil der Angaben zu den in Anspruch genommenen Medikamenten.<sup>32</sup> Dies im Gegensatz zu den ambulanten und stationären Diagnosen, welche heute und bis auf absehbare Zeit fehlen werden.

Schwächen:

- Wie Modell RA-1, allerdings etwas abgeschwächt, weil die Informationen über Medikamente als weniger heikel betrachtet werden.
- Medikamentenkostengruppen sind einfacher zu entwickeln als Diagnosekostengruppen, bringen aber dennoch einen Entwicklungsaufwand, der nicht in kurzer Zeit zu erledigen ist.

### **Modell RA-3a (Vorjahreskostengruppen, Grenze fix)**

Stärken:

- Wie Modell RA-1, etwas abgeschwächt, weil Vorjahreskostengruppen die etwas weniger potenten Risikoindikatoren sind.
- Vorjahreskostengruppen brauchen keine technische Entwicklungszeit. Die Versicherer könnten die Daten bereits heute so aufbereiten.

Schwächen:

- Im Bereich rund um die Kostengrenze von 6'000 Franken kann es für die Versicherer zu negativen Kostensparanreizen kommen.<sup>33</sup> Unterhalb der Kostengrenze sind die Anreize gewahrt, ebenfalls deutlich über

---

<sup>31</sup> Versicherer, welche ein starkes Wachstum der Versicherten haben, könnten dadurch tendenziell benachteiligt werden, weil der Gesundheitszustand aller Wechsler/innen nicht homogen ist. Zwar dürften die meisten Wechsler/innen sog. gute Risiken darstellen; schlechte Risiken können aber durchaus auch vertreten sein.

<sup>32</sup> Für Medikamente, welche über die OFAC (d.h. über die Apotheken) abgerechnet werden, verfügen die Versicherer bereits über sehr detaillierte Angaben. Nach Schätzungen von Experten decken die Apotheken in der Westschweiz nahezu 100 Prozent der verschriebenen Medikamente ab, in der Deutschschweiz ca. 60 Prozent (wegen der Selbstdispensation der Ärzt/innen). Mit dem TARMED wird sich die Situation weiter verbessern. Dann dürften nur noch die Angaben über die Medikamente aus den Nicht-OFAC-Apotheken und aus dem stationären Bereich fehlen.

<sup>33</sup> Beispiel: Nehmen wir folgendes an:

- Eine versicherte Person (26 Jahre, Mann) hat Medikamentenkosten von 6'500 Franken (Originalmedikamente)
- Es gäbe ein Generika, welches Kosten in der Höhe von 5'000 Franken verursachen würde
- Die Abgabe in den Risikoausgleich beträgt für einen 26-jährigen Mann, welcher im Vorjahr unter 6'000 Franken lag, 1'200 Franken pro Jahr. Der Beitrag für einen 26-jährigen Mann, welcher im Vorjahr über 6'000 Franken lag, beträgt 3'600 Franken pro Jahr.

der Kostengrenze (ca. ab 9'000 Franken). Heikel ist es zwischen 6'000 und 9'000 Franken. Allerdings kann diese Schwäche des Modells auch relativiert werden: Meistens können die Versicherer erst mit einiger Verspätung feststellen, ob jemand die Grenze von 6'000 Franken überschreitet oder nicht. Dies liegt daran, dass die Rechnungen meist mit einer grossen Zeitverzögerung eintreffen und daher ein gezieltes Steuern der Kosten nicht mehr möglich ist.

■ Aufgrund des Bereichs mit negativen Kostenanreizen wird das Modell RA-3a als politisch kaum realisierbar betrachtet.

■ Die Kostengrenze dürfte nicht fix im Gesetz auf 6'000 Franken vorgeschrieben sein, sondern müsste sich mit der allgemeinen Kostenentwicklung verändern können.

■ Viele Versicherte wechseln Ende Jahr den Versicherer. Über sie können die Versicherer nichts aussagen, da sie die Vorjahresinformationen nicht haben. Eine Lösung des Problems wäre, dass alle Wechsler/innen in dieselbe Vorjahreskostengruppe (unter 6'000 Franken) kämen oder in eine eigene Gruppe.<sup>34</sup> Eine andere Lösung würde darin bestehen, dass die Wechsler/innen dem BSV namentlich gemeldet werden (mit Vorjahreskosten). Anschliessend wäre das BSV dafür besorgt, dass die Information zum neuen Versicherer kommt.

### **Modell RA-3b (Vorjahreskostengruppen, Grenze flexibel)**

Stärken:

■ Wie Modell RA-3a. Wenn die Kostengrenze allerdings stark über 6'000 Franken hinausgeht, dann nimmt die Wirksamkeit des Modells deutlich ab.

Schwächen:

■ Wie bei Modell RA-3a.

■ Bei den Kostensparanreizen relativiert sich die oben genannte Schwäche des Modells RA-3a allerdings deutlich, weil die Versicherer nun nicht mehr genau wissen, wo die Grenze liegt. Dadurch werden sie dazu neigen, „sicherheitshalber“ mögliche Kostensparmassnahmen durchzuführen.

■ Praktisch dürfte es einige Schwierigkeiten geben. Das Bestimmen der Kostengrenze selbst wäre einfach (über einen Zufallsmechanismus), aber die Umsetzung nicht ganz unproblematisch. Die Versicherer müssten die Daten jedes Jahr etwas anders aufbereiten.

■ Eine variable Grenze, die über einen Zufallsmechanismus jedes Jahr neu bestimmt wird, stellt zweifelsohne ein Novum in der politischen Landschaft dar.

### **Modell RA-4 (Hospitalisierungen im Vorjahr)**

Stärken:

■ Wie Modell RA-1, allerdings deutlich schwächer. Auch schwächer als bei den Modellen RA-3a und RA-3b.

Schwächen:

■ Vorstellbar wäre, dass Modell RA-4 zu negativen Kostensparanreizen führt, in dem die Versicherer dafür schauen, dass mehr Versicherte hospitalisiert werden, damit sie mehr Beiträge aus dem Risikoausgleich

---

■ Für diesen Mann entstehen beim Originalpräparat für den Versicherer Kosten von 2'900 Franken (6'500 Franken – 3'600 Franken). Beim Generika wären es 6'200 Franken (5'000 Franken plus 1'200 Franken). In diesem Beispiel würde für den Versicherer kein Anreiz bestehen, den Mann dazu zu bringen, das Generika zu nehmen.

<sup>34</sup> Vgl. Fussnote 31.

bekommen bzw. weniger Abgaben zahlen müssen. Diese Entwicklung ist aber insgesamt sehr unwahrscheinlich.<sup>35</sup>

■ Die Versicherer hatten in der Vergangenheit Probleme, die Daten zu den Spitalaufenthalten zuverlässig zu liefern. Hier müssten bei den Versicherern Anstrengungen unternommen werden, um die Datenlieferungen zuverlässiger zu machen. Dies ist im Rahmen des Aufbaus des Datenpools von santésuisse teilweise schon geschehen. Bis zum Inkrafttreten der 3. KVG-Revision verstreichen zudem noch einige Jahre, in welchen die entsprechenden Umstellungen vorgenommen werden können.

■ Es gäbe einen grösseren Aufwand, um alle Details zur Frage, was eine Hospitalisierung ist, zu regeln (vgl. dazu Fussnote 30). Die Wahrscheinlichkeit von Rechtsstreitigkeiten würde dadurch zunehmen.

■ Für die Gemeinsame Einrichtung würde ein grösserer Aufwand entstehen: Die Kontrolle der Angaben der Versicherer würde deutlich mehr Aufwand ergeben. Zudem würden die Plausibilisierungsmöglichkeiten abnehmen, weil die Daten heterogener werden. Mit grosser Wahrscheinlichkeit würde auch die Menge der fehlerhaft gelieferten Daten zunehmen.

■ Viele Versicherte wechseln Ende Jahr den Versicherer. Über sie können die Versicherer nichts aussagen, da sie die Vorjahresinformationen nicht haben. Eine Lösung des Problems wäre, dass alle Wechsler/innen in dieselbe Hospitalisierungsgruppe (keine Hospitalisierung im Vorjahr) kämen oder in eine eigene Gruppe.<sup>36</sup> Eine andere Lösung würde darin bestehen, dass die Wechsler/innen dem BSV namentlich gemeldet werden (mit Hospitalisierungen im Vorjahr). Anschliessend wäre das BSV dafür besorgt, dass die Information zum neuen Versicherer kommt.

## Fazit

Für die Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» - mit Ausnahme von Herrn Dr. Queloz<sup>37</sup> - steht nach Abwägung aller Vor- und Nachteile das Modell RA-4 mit den Hospitalisierungen im Vorjahr im Vordergrund. Gegen die Modelle RA-1 und RA-2 spricht der Umstand, dass die entsprechenden Modelle zuerst noch entwickelt werden müssen und dass die Datengrundlagen nicht mit Sicherheit vorliegen werden. Sachlich wäre der Schritt in Richtung RA-1 und RA-2 richtig, innerhalb des Zeithorizontes bis zur 3. KVG-Revision wird eine umsetzungsreife Ausarbeitung aber nicht als realistisch betrachtet. Gegen Modell RA-3a sprechen die

<sup>35</sup> (1) Generell kann davon ausgegangen werden, dass die Krankenversicherer in der Grundversicherung keinen wesentlichen Einfluss auf die konkrete Behandlung der Patient/innen haben. Über die Zusatzversicherungen könnte allerdings unter Umständen ein indirekter Einfluss geltend gemacht werden.

(2) Die Anreize im Zwischenbereich zwischen ambulanter und stationärer Versorgung werden durch die Finanzierung der stationären Aufenthalte bestimmt. Im Gegensatz zur ambulanten Versorgung übernehmen die Versicherer im Spitalbereich höchstens 50 Prozent der Kosten (und somit die Kantone mindestens 50 Prozent). Der Risikoausgleich spielt im Vergleich mit dieser grundsätzlichen Verzerrung kaum eine Rolle.

(3) Damit man durch eine höhere Hospitalisationsrate vom Risikoausgleich profitieren könne, müssten recht komplizierte Mechanismen zusammen spielen. Eine Kasse müsste nämlich dafür sorgen, dass sie Versicherte im Jahr T hospitalisiert, welche im Jahr T+1 kaum Kosten verursachen. Gleichzeitig müssten die anderen Krankenversicherer dies nicht tun. Es wird darauf hingewiesen, dass die Krankenversicherer dazu drei Stufen zu durchlaufen hätten: Sie müssten (a) eine/n Ärzt/in dazu bringen, eine Hospitalisation anzuordnen, wenn das Problem durch einen ambulanten Eingriff gelöst werden könnte. (b) Weiter müsste der/die Ärzt/in eine Patientin dazu bringen, einen stationären Eingriff zu wählen, obschon dies ambulant möglich wäre. (c) Schliesslich müssten die Patient/innen so ausgewählt werden, dass sie im Folgejahr möglichst tiefe Kosten aufweisen. Insgesamt herrscht die Einschätzung vor, dass ein solcher Ablauf wenig wahrscheinlich ist.

(4) Viele Versicherte verfügen über Zusatzversicherungen im Spitalbereich (28 Prozent über eine Halprivat- oder Privatversicherung; Quelle: BSV 2002). Die Krankenversicherer sind stark interessiert daran, die Kosten in diesem Bereich zu kontrollieren und tief zu halten. Ein bewusstes Herbeiführen von Hospitalisationen würde diesem Ziel diametral entgegen laufen.

<sup>36</sup> Vgl. Fussnote 31.

<sup>37</sup> Herr Dr. Queloz von der Groupe Mutuel ist der Ansicht, dass innerhalb der diskutierten Modelle nur «Alter» und «Geschlecht» effektive Risikofaktoren darstellen. Alle anderen diskutierten Faktoren orientieren sich an den in der Vergangenheit entstandenen Kosten. Ihre Berücksichtigung würde daher einen Schritt Richtung Kostenausgleich statt Richtung Risikoausgleich darstellen. Vgl. für eine ausführlichere Darstellung der Position von Herrn Dr. Queloz den Anhang 11.2.2.

7 Realisierbare Modelle des Risikoausgleichs

denkbaren negativen Kostensparanreize im Bereich rund um 6'000 Franken. Gegen Modell RA-3b spricht, dass eine flexible Kostengrenze in der politischen Landschaft der Schweiz zu neu und zu ungewöhnlich wäre. Die Modelle RA-3a und RA-3b bleiben aber denkbare Optionen.

**7.2.3 Auswirkungen auf verschiedene Akteure**

Tabelle 3: Auswirkungen auf die verschiedenen Akteure

|                    | Modell RA-1  | Modell RA-2  | Modell RA-3a  | Modell RA-3b  | Modell RA-4  |
|--------------------|--|--|---|---|--|
| Ausgestaltung      | Ergänzung der Risikoausgleichsformel mit Diagnosekostengruppen   | Ergänzung der Risikoausgleichsformel mit Medikamentenkostengruppen | Ergänzung der Risikoausgleichsformel mit Vorjahreskostengruppen (unter und über 6'000 Franken pro Jahr) | Ergänzung der Risikoausgleichsformel mit Vorjahreskostengruppen (unter und über einer Kostengrenze, welche von Jahr zu Jahr flexibel bestimmt wird) | Ergänzung der Risikoausgleichsformel mit den Hospitalisierungen im Vorjahr   |
| Leistungserbringer | ■ Da der Wettbewerb zwischen den Versicherern intensiver wird, werden die Versicherer mehr Programme zum Management der Gesundheitskosten durchführen. Dies wird die Leistungserbringer direkt betreffen.  | ■ Dieselbe Beurteilung wie bei Modell RA-1                         | ■ Dieselbe Beurteilung wie bei Modell RA-1  | ■ Dieselbe Beurteilung wie bei Modell RA-1  | ■ Dieselbe Beurteilung wie bei Modell RA-1. Effekte etwas schwächer, da die Wirksamkeit des Modells geringer ist als bei den anderen vier. |
| Versicherer        | ■ Stark und direkt betroffen, da die Zahlungen im Risikoausgleich anders ablaufen  |  |   |   |  |
| Versicherte        | ■ Direkt betroffen, da sich die Prämien entsprechend dem Risikoausgleich verändern.  |  |   |   |  |
| Kantone            | ■ Nicht betroffen  |  |   |   |  |
| Chronisch Kranke   | ■ Direkt betroffen, da die Anreize zur Risikoselektion abnehmen und daher die Chronischkranken nicht mehr a priori schlechte Risiken sind.<br>■ Die Versicherer haben tendenziell neu auch ein Interesse an der spezifischen Versorgung für Chronischkranke, da sie über den Risikoausgleich entsprechend abgegolten werden. |  |   |   |  |

Quelle: Arbeitsgruppe «Risikoausgleich»

**7.2.4 Umsetzung für die Gesetzgebung**

Tabelle 4: Umsetzung in der Gesetzgebung

|                       | Modell RA-1   | Modell RA-2  | Modell RA-3a  | Modell RA-3b  | Modell RA-4  |
|-----------------------|---|--|---|---|--|
| Ausgestaltung         | Ergänzung der Risikoausgleichsformel mit Diagnosekostengruppen  | Ergänzung der Risikoausgleichsformel mit Medikamentenkostengruppen | Ergänzung der Risikoausgleichsformel mit Vorjahreskostengruppen (unter und über 6'000 Franken pro Jahr) | Ergänzung der Risikoausgleichsformel mit Vorjahreskostengruppen (unter und über einer Kostengrenze, welche von Jahr zu Jahr flexibel bestimmt wird) | Ergänzung der Risikoausgleichsformel mit den Hospitalisierungen im Vorjahr |
| Verordnungsänderungen | ■ Grössere Anpassungen ans neue Modell  | ■ Grössere Anpassungen ans neue Modell                             | ■ Einige Anpassungen ans neue Modell  | ■ Einige Anpassungen ans neue Modell  | ■ Geringe Anpassungen ans neue Modell                                      |
| Gesetzesänderungen    | ■ Auf Gesetzesstufe muss verankert werden, welche Kriterien beim Risikoausgleich berücksichtigt werden müssen |  |   |   |  |

Quelle: Arbeitsgruppe «Risikoausgleich»

## 7.3 Weitere „technische“ Änderungen beim Risikoausgleich

### 7.3.1 Prospektiver / Retrospektiver Ausgleich

In ihrer Mehrheit kommt die Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» hinsichtlich der Frage, ob der neue Risikoausgleich prospektiv oder retrospektiv ausgestaltet werden soll, zu folgenden Einschätzungen:

- Grundsätzlich ist ein prospektiver Ausgleich zu begrüssen. Er bringt aber auch zusätzliche Schwierigkeiten mit sich (bspw. kein Nullsummenspiel mehr), so dass Vor- und Nachteile abgewogen werden müssen.
- Wesentlich am prospektiven Ausgleich ist die Berechnungsmethode. In diesem Zusammenhang müssen grundlegende Fragen beantwortet werden:

(1) Welche Kosten welcher Versicherer werden berücksichtigt? Denkbar wäre, dass bspw. nur die Kosten der effizientesten Versicherer berücksichtigt werden. Da diese aber nicht zweifelsfrei eruiert werden können, dürften nach wie vor alle Versicherer einfließen.

(2) Wie sollen die Risikoprognosen in den einzelnen Risikogruppen vorgenommen werden. Hier gibt es mehrere Möglichkeiten zu unterscheiden: (a) Es können die Durchschnittskosten des letzten verfügbaren Jahres genommen werden. Damit werden keinerlei Kostenveränderungen berücksichtigt. Dies könnte diejenigen Risikogruppen benachteiligen, welche mit grösseren Kostensteigerungen zu rechnen haben. (b) Man könnte die durchschnittliche Teuerung im Kanton während der letzten drei bis fünf Jahre nehmen und so die Kosten extrapolieren. (c) Man könnte die durchschnittliche Teuerung in jeder Risikogruppe während der letzten drei bis fünf Jahre nehmen und so die Kosten in jeder Risikogruppe extrapolieren. Variante (c) dürfte dabei die grösste Zustimmung finden.

- Wenn wir davon ausgehen, dass alle Versicherer berücksichtigt werden und Variante (c) angewendet wird, dann ändert sich mit dem Übergang vom retrospektiven zum prospektiven Ausgleich nicht sehr viel. Zwar ist es richtig, dass nach wie vor Kostensteigerungen im laufenden Jahr nicht mehr teilweise über den Risikoausgleich auf die anderen Versicherer überwältzt werden können. Allerdings würden dann die höheren Kosten im kommenden Jahr in die Risikoprognose einfließen und somit mit einem Jahr Verzögerung kostenrelevant werden.

Insgesamt betrachtet es die Mehrheit der Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» nach wie vor als richtig, zu einem prospektiven Risikoausgleich überzugehen.<sup>38</sup> Allerdings darf man sich von dieser Veränderung alleine nicht allzu viel erhoffen.

### 7.3.2 Förderung von Managed Care und Wahlfranchisen

Die Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» führte eine erste Diskussion auch über eine weitere „technische“ Änderungen des Risikoausgleichs. Folgender Vorschlag wurde erörtert:

„Die Versicherer geben zusätzlich zu den üblichen Daten an, welche Prämieinnahmen sie nach Risikogruppe erzielt haben. Die Prämieinnahmen werden nach Kanton durch die Erwachsenenprämie in der Region 1 dividiert. Dadurch ergibt sich eine mit den Prämienreduktionen gewichtete Angaben zu den Versicherungsmonaten. Alle möglichen Prämienreduktionen (bei den Wahlfranchisen, den HMO-Reduktionen etc.) wären berücksichtigt. In der Berechnung des Risikoausgleichs werden die so gewichteten Versicherungsmonate verwendet.“

Der Vorschlag begründet sich wie folgt: Für die Versicherer kommt es in der Beurteilung eines Versicherten auf das Gesamtrisiko an. Das Gesamtrisiko (G) besteht aus der Summe der Gesundheitskosten (K) und

<sup>38</sup> Vgl. Bemerkung in Fussnote 20

dem Beitrag aus dem Risikoausgleich bzw. der Abgabe in den Risikoausgleich (RA), also  $G = K \pm RA$ . Bei Versicherten, welche Prämienrabatte bekommen, weil sie mehr Kosten selbst übernehmen oder in einer Managed-Care Organisation sind (die zu reduzierten Kosten führen sollte), nimmt das Risiko der Gesundheitskosten ab. Die Prämienrabatte berücksichtigen die Kostenreduktion voll. Der Risikoausgleich bleibt demgegenüber unverändert. Dies führt dazu, dass alle Modelle mit Prämienrabatten tendenziell benachteiligt werden, weil sich das Gesamtrisiko für die Versicherer weniger stark reduziert als Prämienrabatte weitergegeben werden. Dies kann bei Versicherern dazu führen, dass sehr gute Risiken weniger Prämien bezahlen als der Versicherer für sie in den Risikoausgleich einbezahlen muss (Prämie < RA).

Die Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» kam zu folgender Einschätzung:

- Grundsätzlich ist es den Versicherern freigestellt, welche Prämienrabatte sie – im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten - geben. Wenn die Versicherten mit Wahlfranchisen den vollen Risikoausgleich bezahlen bzw. erhalten, muss dies der Versicherer in der Gestaltung seiner Rabatte berücksichtigen.
- Hat man aber bestimmte Ziele – bspw. die Förderung von Managed Care Modellen -, dann behindert die Anrechnung des vollen Risikoausgleichs die Verbreitung solcher Modelle, weil Kosteneinsparungen teilweise über den Risikoausgleich abgeschöpft werden können.
- Sowohl bei den Wahlfranchisen wie auch bei den neuen Versicherungsformen ist diese Überlegung relevant, weil die Versicherer diese Angebote nicht zwingend bereitstellen müssen (dies dürfte mit der 2. Teilrevision des KVG ändern). Man kann davon ausgehen, dass die Wahlfranchisen und die neuen Versicherungsformen einen Einfluss auf das Verhalten der Versicherten und der Leistungserbringer haben. Der Einfluss dürfte dahin gehen, dass weniger Gesundheitskosten entstehen (und nicht nur Kostenverschiebungen stattfinden). Dann kann es im Sinn einer Förderung dieser Modelle sinnvoll sein, den Risikoausgleich nur anteilmässig anzurechnen.
- Der formulierte Vorschlag berücksichtigt alle vom Gesetzgeber vorgesehenen Prämienrabatte (nach Regionen, Alter, Wahlfranchisen, Modellen und Unfall). Dadurch werden alle vom Gesetzgeber bevorzugt behandelten Versicherungsformen gleichermassen gefördert.
- Die Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» weist darauf hin, dass für die Förderung von Managed Care andere Massnahmen wichtiger sind als die Veränderung des Risikoausgleichs. Dazu gehört namentlich der Übergang zu monistischen Spitalfinanzierung.

Insgesamt erscheint der Vorschlag der Mehrheit der Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» als sehr interessant. Weitere Abklärungen über die Auswirkungen sind aber noch notwendig.

### 7.3.3 Vollerhebung vs. Stichprobe

Heute müssen alle Versicherer für alle Versicherten die Daten der Gemeinsamen Einrichtung KVG liefern, damit diese den Risikoausgleich berechnen kann. Da die Daten für die Berechnung korrekt sein müssen, führt dies dazu, dass alle Versicherer geprüft werden müssen. Es wird daher vorgeschlagen, die Kostendaten nur bei einer Stichprobe von Versicherern zu erheben und den Risikoausgleich aufgrund dieser Daten zu berechnen. Damit könnte der Vollzug beschleunigt werden, und es käme nachträglich seltener zu Neuberechnungen des Risikoausgleichs. Die Angaben zu den Versicherungsmonaten hätten nach wie vor alle Versicherer zu liefern.

Die Mehrheit der Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» kommt zu folgenden Überlegungen:

- Grundsätzlich scheint der Vorschlag sinnvoll zu sein. Allerdings sind verschiedene Aspekte weiter zu prüfen, bevor die Idee befürwortet werden kann.

- Namentlich ist zu berücksichtigen, dass der Risikoausgleich heute kantonal berechnet wird. Daher dürfte es von Kanton zu Kanton unter Umständen andere Versicherer sein, deren Daten man abrufen muss. Dies würde die Situation zusätzlich komplizieren.
- Es wäre in statistischen Analysen zu berechnen, welchen Anteil der Versicherten man im Risikoausgleich haben muss, damit sich das Resultat kaum mehr verändert.

### 7.4 Persönliche Empfehlung des Leiters der Arbeitsgruppe «Risikoausgleich»

In der nachfolgenden **Tabelle 5** sind die Bewertungen des Arbeitsgruppenleiters zusammengefasst.

- Empfohlen wird – aufgrund des heute vorliegenden Informationsstandes – Modell RA-4 (Gruppen von Hospitalisierungen im Vorjahr), weil es politisch am realisierbarsten erscheint und gleichzeitig die Wirksamkeit des Risikoausgleichs deutlich verbessern würde. Zudem besteht bis zur Einführung der 3. KVG-Revision genügend Zeit, um alle offenen Fragen rund um Modell RA-4 zu klären.
- Dringend empfohlen wird weiter die Aufnahme von wissenschaftlichen und praktischen Entwicklungsarbeiten, damit zu einem späteren Zeitpunkt ein Modell mit Diagnosekostengruppen (RA-1) oder Medikamentenkostengruppen (RA-2) eingeführt werden kann. Dem Modell mit Medikamentenkostengruppen soll dabei besondere und bevorzugte Aufmerksamkeit zukommen. Hier ist die Datengrundlagen bei den Versicherern bereits heute recht gut und wird sich in Zukunft noch verbessern.<sup>39</sup> Daher ist nicht auszuschliessen, dass bis zur 3. KVG-Revision die Entwicklungsarbeiten abgeschlossen werden können. Bei den Diagnosekostengruppen kann von den Vorarbeiten der Gruppe um Professor Holly in Lausanne profitiert werden (vgl. Holly 2002).
- Sehr gut vorstellbar sind auch die Modelle RA-3a und RA-3b (Vorjahreskostengruppen), welche aber in der politischen Auseinandersetzung zu mehr Diskussionen führen dürften.

Neben diesen grundsätzlichen Ausgestaltungsfragen werden weiter „technische“ Änderungen empfohlen bzw. zur Prüfung vorgeschlagen:

- Es wird empfohlen, den Risikoausgleich auf ein prospektives Modell umzustellen (Berücksichtigung aller Versicherer, Kostensteigerung pro Risikogruppe als Mittelwert der vergangenen drei Jahre), weil durch diese Umstellung mehr Vorteile als Nachteile resultieren.
- Es soll geprüft werden, ob inskünftig die Versicherungsmonate der Versicherten aus Modellen mit Prämienrabatten (Wahlfranchisen, HMO, etc.) mit den ihnen gewährten Prämienrabatten gewichtet werden. Dadurch könnte insbesondere die Verbreitung der neuen Versicherungsformen gefördert werden.
- Es soll geprüft werden, ob inskünftig statt einer Vollerhebung aller Daten bei allen Versicherern nur noch mit einer Stichprobe der Versicherer gearbeitet werden kann.

---

<sup>39</sup> Vgl. dazu die Ausführungen in Fussnote 32.

Tabelle 5: Persönliche Empfehlung des Leiters der Arbeitsgruppe zum Thema Risikoausgleich

|   | Modell RA-1   | Modell RA-2  | Modell RA-3a  | Modell RA-3b  | Modell RA-4  |
|---|---|--|---|---|--|
| Ausgestaltung                               | Ergänzung der Risikoausgleichsformel mit Diagnosekostengruppen  | Ergänzung der Risikoausgleichsformel mit Medikamentenkostengruppen   | Ergänzung der Risikoausgleichsformel mit Vorjahreskostengruppen (unter und über 6'000 Franken pro Jahr)   | Ergänzung der Risikoausgleichsformel mit Vorjahreskostengruppen (unter und über einer Kostengrenze, welche von Jahr zu Jahr flexibel bestimmt wird)   | Ergänzung der Risikoausgleichsformel mit den Hospitalisierungen im Vorjahr |
| Beurteilung nach heutigem Informationsstand | Entwicklungsarbeiten aufnehmen  | Rasch Entwicklungsarbeiten aufnehmen   | 2. Wahl   | 3. Wahl   | 1. Wahl  |
| Begründung                                  | ■ Das Modell mit Diagnosekostengruppen ist längerfristig als 1. Wahl anzustreben. Medikamentenkostengruppen sind dürfen ebenfalls ein grosse Potential haben. Damit die Modelle irgendwann einmal Realität werden, müssen – wie in Deutschland – gezielt Entwicklungsarbeiten aufgenommen werden. Für die 3. KVG-Revision könnten nur die Medikamentenkostengruppen in Frage kommen, weil die Versicherer hier schon über einige Informationen verfügen. Bei den Diagnosenkostengruppen dürfte es sich um ein längerfristiges Projekt handeln, weil unklar ist, ob die Versicherer je über Diagnosen verfügen werden. | ■ Würde nur die Wirksamkeit des Risikoausgleichs im Vordergrund stehen, so wäre Modell RA-3a die erste Wahl. Dieses Modell erscheint ab aufgrund der negativen Kostensparanreizen rund um 6'000 Franken für die politische Diskussion eher als ungeeignet. | ■ Eigentlich ist das Modell RA-3b gleich gut wie Modell RA-3a. Auf den dritten Platz kommt es deshalb, weil die flexible Bestimmung der Kostengrenze für die Schweiz ein sehr ungewöhnlicher Weg darstellt. | ■ Modell RA-4 stellt die erste Wahl dar, weil es politisch am realisierbarsten scheint und gleichzeitig den Risikoausgleich deutlich verbessern würde |  |

Quelle: Eigene Darstellung

## 8 Realisierbare Modelle eines Pools

Verschiedentlich wurde in der Schweiz bereits vorgeschlagen, (wie im Holland oder Deutschland) einen Pool für hohe Risiken einzurichten. In Kapitel 8 und Anhang 11.3. gehen wir der Frage nach, welche Ausgestaltungsoptionen hier offen sind und ob sich ein Pool als Ergänzung zur Änderung der Risikoausgleichsformel aufdrängt. In Kapitel 8 werden nur die Grundzüge von Pools dargestellt. Anhang 11.3 zeigt weitere Differenzierungsmöglichkeiten.

### 8.1 Einführende Überlegungen des Experten

Die nachfolgenden Ausführungen in Abschnitt 8.1. wurden vom Leiter der Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» als Grundlagenmaterial zur Verfügung gestellt.

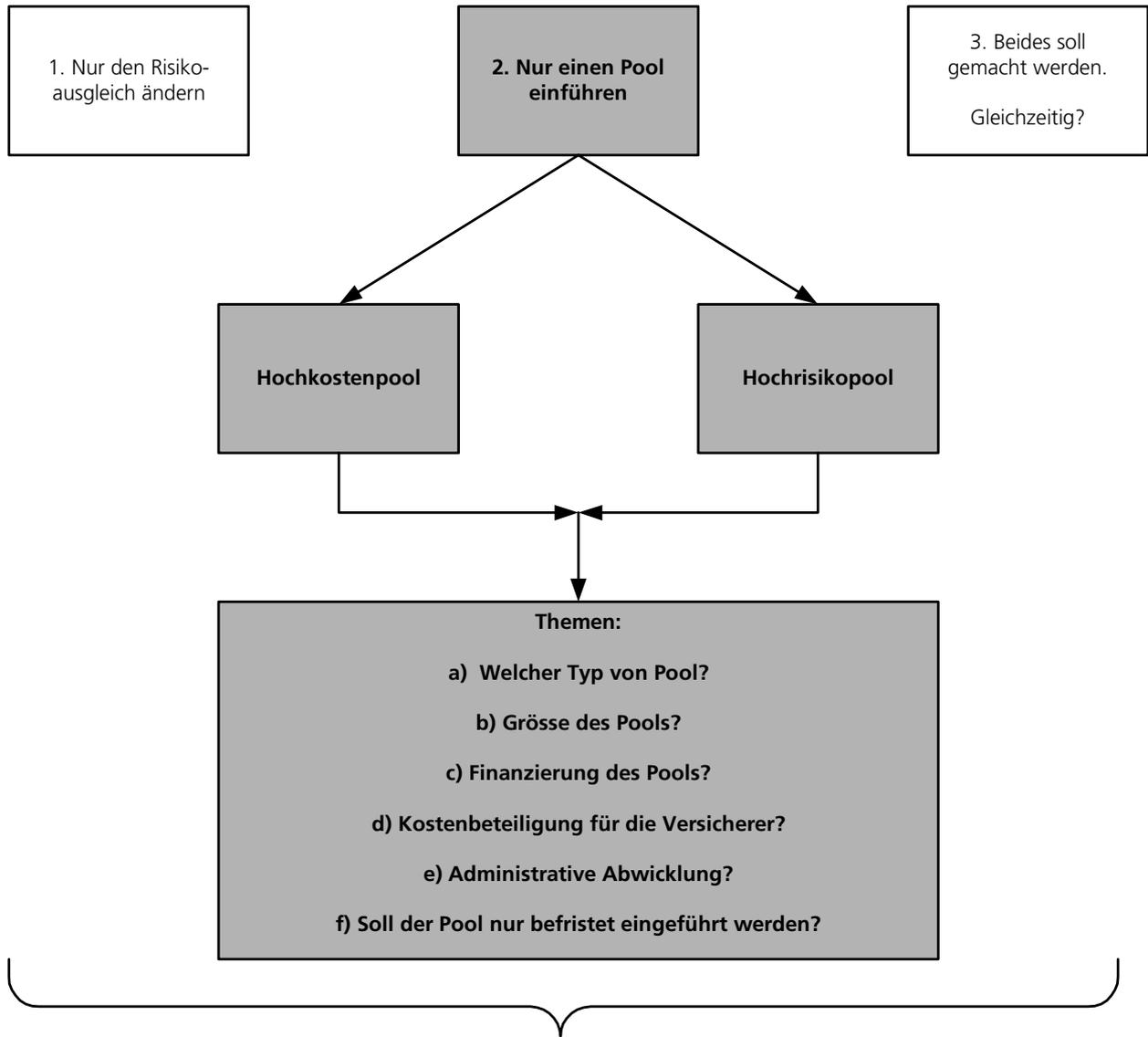
Der zweite Lösungsweg für die Probleme, welche der heute mangelhaft ausgestaltete Risikoausgleich verursacht, besteht in der Einführung eines Pools (⇒ **Abbildung 3**).

#### 8.1.1 Idee und Konzept eines Pools

Ein Pool funktioniert grundsätzlich wie folgt: Die Versicherer können die Kosten von bestimmten Versicherten, welche sehr hohe Gesundheitskosten aufweisen, (teilweise) in einen Pool anmelden. Vorstellbar wären auch Poolvarianten, in denen die Versicherer Versicherte – also Personen – direkt an einen Pool abgeben würden. Davon geht man aber normalerweise nicht aus, weil dies ethisch problematisch werden kann (wenn bspw. alle Personen, welche eine bestimmte Diagnose haben, in den Pool übergehen). Die Versicherten merken also üblicherweise nichts davon, dass sie «Poolmitglieder» sind. Für sie bleibt alles beim alten. Alle Versicherer können, erfüllt ein Teil ihrer Versicherten die aufgestellten Bedingungen, Kos-

ten anmelden. Finanziert werden können die Poolkosten auf zwei verschiedene Arten: Über die Krankenversicherer selbst oder über Steuermittel. Dies ist die Grundidee eines Pools. Weiter sind natürlich viele Detailfragen zu klären, dazu aber weiter unten. Vorerst stellt sich die Frage: Welche Wirkungen erwarten wir von einem Pool?

Abbildung 3: Lösungsmöglichkeiten bei der Einführung eines Pools



Vor dem Hintergrund der Änderungen im Rahmen der 3. Teilrevision des KVG: Monistische Spitalfinanzierung, Aufhebung des Kontrahierungszwangs, Förderung von Managed Care, Ausdehnung der Kostenbeteiligungen, Finanzierung der Pflege

Pools haben folgende drei erwünschte Auswirkungen: (1) Die Kosten der teuersten Versicherten können abgegeben werden. Daher sinkt der Risikoselektionsanreiz für die Versicherer, weil sie weniger stark darauf schauen müssen, dass die teuersten Versicherten nicht zu ihnen kommen. (2) Der Risikoausgleich mit Alter, Geschlecht und Kanton wirkt auf den verbleibenden Versicherten, welche nicht zum Pool gehören,

besser, weil das Kollektiv homogener ist. (3) Die Kosten für die Risikoselektion steigen, weil es nun schwieriger wird, die zweitteuersten Versicherten zu identifizieren.

### 8.1.2 Ausgestaltungsvarianten

Bei den Pool-Lösungen sind verschiedene Elemente der Ausgestaltung zu bestimmen. **Tabelle 6** zeigt einen Überblick über die Dimensionen. Nachfolgend und in Anhang 11.3. werden sie nun präzisiert. Bei den Pooltypen sind zwei Grundvarianten zu unterscheiden:

■ **Hochkostenpool:** Die Versicherer können die Kosten (nicht die Personen) der teuersten Versicherten nach Ablauf des Geschäftsjahres (teilweise) in einen Pool abgeben.

■ **Hochrisikopool:** Die Versicherer benennen vor Beginn des Geschäftsjahres – bzw. per 31. Januar, damit auch die neuen Mitglieder in Betracht kommen können – einer Poolverwaltung Versicherte, deren Kosten sie nach Ablauf des Geschäftsjahres (teilweise) in einen Pool abgeben können.

Mischformen von beiden Pooltypen sind denkbar, wenn bspw. der Pool über Diagnosegruppen gebildet wird. Dann hat es vor dem Geschäftsjahr bereits Versicherte mit den entsprechenden Diagnosen und neue Fälle kommen während dem Geschäftsjahr dazu. Man spricht dann von einem **Hochrisikokostenpool**.

Tabelle 6: Ausgestaltungsvarianten bei einer Pool-Lösung

| Gestaltungsdimension                         | Ausgestaltungsvarianten   |
|--|---|
| <b>Typ</b>                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Hochkostenpool</li> <li>■ Hochrisikopool</li> <li>■ Hochkostenrisikopool</li> </ul>  |
| <b>Typvarianten</b>                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Die Kosten eines Anteils der Versicherten können abgegeben werden. Beispiel: Die Kosten der 4 Prozent teuersten Versicherten können am Ende des Jahres in den Pool abgegeben werden.</li> <li>■ Die Kosten der Versicherten, welche eine bestimmte Kostengrenze überschreiten, können abgegeben werden. Beispiel: Die Kosten pro Versicherten, welche über 30'000 Franken pro Jahr hinausgehen, können abgegeben werden (Stop-Loss-Variante).</li> <li>■ Wenn Versicherte eine bestimmte Kostengrenze überschreiten, können alle Kosten der Versicherten abgegeben werden. Beispiel: Wenn ein Versicherter pro Jahr mehr als 30'000 Franken kostet, dann können alle Kosten (auch diejenigen bis 30'000 Franken) abgegeben werden.</li> <li>■ Wenn eine Kasse insgesamt höhere Kosten als eine bestimmte Grenze hat, dann kann sie das ganze Kostenvolumen über der Grenze abgeben. Beispiel: Kasse A hat im Durchschnitt Kosten von 5'200 Franken pro Jahr über alle ihre Versicherten. Die Grenze liegt bei 4'000 Franken. Nun könnte die Versicherung 1'200 Franken x Anzahl Versicherte in der Kasse in den Pool abgeben.</li> </ul> |
| <b>Grösse</b>                                | <p>Die Grösse des Pool wird je nach Typvariante wie folgt gesteuert:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Anteil der Versicherten, für welchen die Kosten abgegeben werden können (üblich sind Anteile zwischen 1% bis 4%)</li> <li>■ Kostengrenze, deren Überschreitung dazu berechtigt, Kosten in den Pool abzugeben.</li> </ul>  |
| <b>Finanzierung</b>                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Über Pro-Kopf-Beiträge pro Versicherten aller Kasse</li> <li>■ Über Steuern</li> </ul>   |
| <b>Kostenbeteiligung für die Versicherer</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Kostenbeteiligung auf den Kosten, welche in den Pool abgegeben werden können</li> <li>■ Keine Kostenbeteiligung</li> </ul>   |
| <b>Administrative Abwicklung</b>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Abwicklung über die Gemeinsame Einrichtung KVG</li> <li>■ Abwicklung über eine eigens zu schaffende Poolverwaltung</li> </ul>  |
| <b>Befristung</b>                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Befristete Einführung des Pools</li> <li>■ Unbefristete Einführung</li> </ul>  |

Welche Poolform drängt sich nun auf?

■ Aus wissenschaftlicher Sicht ist ein Hochrisikopool zu empfehlen. Wie beim Risikoausgleich auch, geht es bei den Poolösungen darum, die Kosten hoher Risiken unter den Versicherern auszugleichen. Risiken sind per Definition etwas, was in der Zukunft liegt. Im Zentrum stehen daher die prognostizierbaren hohen Kosten. Zentrale Aufgabe jeder Versicherung ist das Management von zufällig auftretenden und daher nicht prognostizierbaren Kosten. Wählt man einen Hochkostenpool, dann werden systematisch prognostizierbare und zufällig entstehende hohe Kosten vermischt. Durch einen Hochkostenpool wird somit ein Teil

des eigentlichen Versicherungsgeschäftes, für welches die Krankenversicherer zuständig sind, übernommen.

■ Ein Hochkostenpool kann aus wissenschaftlicher Sicht dann in Frage kommen, wenn die Erhaltung der Solvenz der Versicherer ein wichtiges Thema ist. Der Hochkostenpool kann zufällig entstehende hohe Kosten besser abfedern und hat daher bei der Solvenzsicherung Vorteile gegenüber dem Hochrisikopool.

■ Pools können negative Auswirkungen auf die Kostensparanreize der Krankenversicherer haben. Für die Versicherten, deren Kosten in den Pool abgegeben werden können, dürften die Kostensparanreize sinken. Allerdings hängt das Ausmass der Reduktion von weiteren Ausgestaltungsmerkmalen ab (bspw. von der Kostenbeteiligung der Krankenversicherer). Die Hochkostenpools schneiden hinsichtlich der Kostensparanreize etwas besser ab als die Hochrisikopools. Dies hat folgenden Grund: Bei den Hochrisikopools ist bereits vor Beginn des Geschäftsjahres klar, bei welchen Personen die Kosten abgegeben werden können. Dadurch sind die Kostensparanreize bei diesen Personen besonders gefährdet. Bei den Hochkostenpools dagegen ist noch nicht ganz klar, wer am Schluss dann Mitglied des Pools sein wird. Zwar dürfte es sich auch hier meistens um diejenigen Personen handeln, welche die hohen prognostizierbaren Kosten haben. Dazu kommen aber auch noch diejenigen, welche zufällig hohe Kosten haben. Aufgrund dieser Ungewissheit kann man davon ausgehen, dass der Hochkostenpool ev. etwas besser abschneidet.

■ Bei Hochrisikopools wird befürchtet, dass diejenigen Krankenversicherer, die bisher noch nicht Risikoselektionen betrieben haben, durch den Umstand, dass sie ihr Kollektiv vor Jahresbeginn sehr genau untersuchen müssen, zur Risikoselektion «verleitet» werden.

■ Das Instrument des Pools ist neu, obschon man vergleichbare Massnahmen kennt (bspw. die traditionellen Rückversicherungen bzw. einen Pool, welcher in den 80er Jahre eine zeitlang existierte). Dies könnte dafür sprechen, eher einen Hochkostenpool zu nehmen: Er lehnt sich am ehesten an das traditionelle Instrument der Rückversicherung an, ist daher nicht vollständig neu.

■ Hochkostenpools gibt es bereits (bspw. in Holland; in Deutschland wird er per 2002 eingeführt). Hochrisikopools sind bisher noch nicht bekannt. Dies spricht eher für einen Hochkostenpool.

**Fazit:** Tendenziell ist wohl aus politisch-pragmatischen Gründen ein Hochkostenpool zu bevorzugen, weil er weniger ungewohnt ist als ein Hochrisikopool und daher auch auf eine höhere Akzeptanz stossen dürfte. Aus wissenschaftlicher Sicht wäre eindeutig ein Hochrisikopool zu präferieren.

## 8.2 Die von der Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» geprüften Modelle

Aufgrund der in Abschnitt 8.1 gemachten Ausführungen und des Anhangs 11.3 könnte man grundsätzlich sehr viele verschiedene Modelle von Pools prüfen. Die Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» hat sich aber dafür entschieden, nur die zwei Hauptvarianten in Betracht zu ziehen:

- **Modell Pool-1:** Einführung eines Hochrisikopools
- **Modell Pool-2:** Einführung eines Hochkostenpools

### 8.2.1 Stärken und Schwächen der geprüften Modelle

#### Modell Pool-1 (Hochrisikopool)

Stärken:

- Die Kosten der teuersten Versicherten können abgegeben werden. Daher sinkt der Risikoselektionsanreiz für die Versicherer, weil sie weniger stark darauf schauen müssen, dass die teuersten Versicherten nicht zu ihnen kommen.

- Der Risikoausgleich mit Alter, Geschlecht und Kanton wirkt auf den verbleibenden Versicherten, welche nicht zum Pool gehören, besser, weil das Kollektiv homogener ist.
- Die Kosten für die Risikoselektion steigen, weil es nun schwieriger wird, die zweit teuersten Versicherten zu identifizieren.
- Da die Risikoselektionsanreize reduziert werden und gleichzeitig der Ausgleich auf den bestehenden Versichertenbeständen verbessert wird, steigt der Druck auf die Versicherer, sich von den Konkurrenten durch bessere Dienstleistungen, besseres Kostenmanagement etc. abzuheben. Kurz: Die Vorteile des Wettbewerbs zwischen den Versicherern beginnen sich im Unterschied zu heute etwas mehr zu zeigen.

Schwächen:

- Die Versicherer sind für die Kosten, welche in den Pool abgegeben werden können, nicht mehr verantwortlich. Mit Kostenbeteiligungsmodellen müsste hier Gegensteuer gegeben werden. Dies reduziert aber wiederum die Wirksamkeit des Pools.
- Der Pool ist mit einer hohen Kostengrenze (oder einem geringen Anteil von Personen, der abgegeben werden kann) wenig wirksam. Wird der Pool wirksamer gemacht, so steigen die Probleme im Bereich der Kostensparanreize rasch an.
- Wenn viele Versicherte über den Pool abgerechnet werden, dann hat es weniger Versicherte im Risikoausgleich. Dies könnte unter Umständen in kleinen Kantonen Schwierigkeiten geben, weil nicht mehr alle Risikoausgleichsgruppen genügend besetzt sind.
- Als Vorteil eines Pools wurde von einem Teil der Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» seine kurzfristige und vor allem auch vorübergehende Einführbarkeit gewertet.<sup>40</sup> Wenn nun aber der Pool erst in der 3. KVG-Revision eingeführt würde und gleichzeitig der Risikoausgleich deutlich verbessert werden kann, dann ergibt sich eigentlich keine Notwendigkeit mehr, einen Pool einzuführen.
- Wenn Versicherte den Versicherer wechseln, dann stellt dies im Hochrisikopool eine Schwierigkeit dar, weil erst Anfang Jahr bekannt ist, wer gewechselt hat, gleichzeitig aber vor Ende des vorangegangenen Jahres die Personen in den Pool angemeldet werden müssen. Würde die Abgrenzung bspw. erst Ende Januar gemacht, dann wäre das Problem beseitigt, ein anderes würde aber entstehen: Die Versicherer hätten wieder mehr Informationen, um die Poolselektionen vorzunehmen.
- Eine weitere Schwäche von bestimmten Poolvarianten liegt darin, dass sie eine absolute Kostengrenze fixieren. Kostensteigerungen im Gesundheitswesen und Inflation führen dazu, dass sich die absolute Grenze real jedes Jahr verschiebt.

### **Modell Pool-2 (Hochkostenpool)**

Stärken:

- Wie Modell Pool-1, allerdings etwas weniger Vorteile, weil der Hochkostenpool leicht weniger wirksam ist.

Schwächen:

- Gleich wie Modell Pool-1.
- Zusätzlich kommt beim Hochkostenpool die Problematik dazu, dass systematisch prognostizierbare und zufällig entstehende Kosten vermischt werden.

---

<sup>40</sup> Die Vertreter der Versicherer sprachen sie explizit gegen die Einführung eines Pools aus.

**Fazit**

Die Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» sieht im Rahmen der 3. KVG-Revision keine Notwendigkeit, einen Pool einzuführen. Die Mehrheit der Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» ist der Ansicht, dass der Schwerpunkt auf einer adäquaten Anpassung des Risikoausgleichs liegen soll.

**8.2.2 Auswirkungen auf verschiedene Akteure**

Tabelle 7: Auswirkungen auf die verschiedenen Akteure

|                    | <b>Modell Pool-1</b>   | <b>Modell Pool-2</b>   |
|--------------------|--|--|
| Ausgestaltung      | Einführung eines Hochrisikopools   | Einführung eines Hochkostenpools   |
| Leistungserbringer | ■ Da der Wettbewerb zwischen den Versicherern intensiver wird, werden die Versicherer mehr Programme zum Management der Gesundheitskosten durchführen        | ■ Dieselben Auswirkungen, etwas abgeschwächt, weil der Hochkostenpool etwas weniger wirksam ist als der Hochrisikopool |
| Versicherer        | ■ Direkt betroffen, da es (a) zu neuen Umverteilungen zwischen den Versicherern kommt und (b) der Risikoausgleich mit Alter und Geschlecht intensiviert wird |  |
| Versicherte        | ■ Direkt betroffen, da sich die Prämien entsprechend dem Risikoausgleich verändern.  |  |
| Kantone            | ■ Nicht betroffen  |  |
| Chronisch Kranke   | ■ Direkt betroffen, da die Anreize zur Risikoselektion abnehmen und daher die Chronischkranken nicht mehr a priori schlechte Risiken sind..                  |  |

Quelle: Eigene Darstellung

**8.2.3 Umsetzung für die Gesetzgebung**

Tabelle 8: Umsetzung in der Gesetzgebung

|                       | <b>Modell Pool-1</b>                                   | <b>Modell Pool-2</b>                                   |
|-----------------------|--|--|
| Ausgestaltung         | Einführung eines Hochrisikopools                       | Einführung eines Hochkostenpools                       |
| Verordnungsänderungen | ■ Einführung einer neuen Verordnung (vgl. Anhang)      | ■ Einführung einer neuen Verordnung (vgl. Anhang)      |
| Gesetzesänderungen    | ■ Es ist eine Gesetzesänderung notwendig (vgl. Anhang) | ■ Es ist eine Gesetzesänderung notwendig (vgl. Anhang) |

Quelle: Eigene Darstellung

**8.3 Persönliche Empfehlung des Leiters der Arbeitsgruppe**

Der Leiter der Arbeitsgruppe kann sich der Einschätzung der Arbeitsgruppenmitglieder anschliessen. Im Rahmen der 3. KVG-Revision, welche wohl frühestens 2008 in Kraft treten wird, steht eine wirkungsvolle Modifikation der Risikoausgleichsformel im Zentrum. Der Pool hätte kurzfristig im Rahmen der 2. Teilrevision des KVG eingeführt werden können, damit in der Zeit bis zur 3. Teilrevision des KVG die ärgsten Auswirkungen des heute mangelhaft ausgestalteten Risikoausgleichs hätten beseitigt werden können. Dieser Zug ist inzwischen abgefahren.

**9 Verworfenne Modelle**

Verschiedene Optionen drängen sich für eine Reform nicht auf und wurden daher von einer Mehrheit der Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» ausgeschlossen:

- «Nichts tun» stellt aufgrund des dringlichen Handlungsbedarfs keine Alternative dar.

## 10 Rahmenbedingungen

- Die Verfeinerung der Alters- und Geschlechtsklassen verbessert den Risikoausgleich nicht, weil Alter und Geschlecht nur eine beschränkte Aussagekraft für den Gesundheitszustand der Versicherten haben.
- Die Ergänzung der Risikoausgleichsformel mit anderen soziodemographischen Faktoren (Zivilstand, Familiengröße, Einkommen etc.) kann mit derselben Überlegung verworfen werden.
- Die Modifikation des Risikoausgleichs mit Indikatoren, welche zwar den Gesundheitszustand abbilden, durch die Versicherer aber relativ leicht zu beeinflussen sind, ist ebenfalls abzulehnen. Dazu gehört bspw. die Ergänzung der Risikoausgleichsformel mit Franchisegruppen.
- Ebenfalls keine Alternative zur heutigen Ausgestaltung stellt die besondere Behandlung der verstorbenen Personen dar. Es ist zwar richtig, dass im Durchschnitt ein halbes bis ein ganzes Jahr vor dem Tod sehr hohe Kosten entstehen. Im Risikoausgleich geht es aber um systematisch prognostizierbare Kosten, welche ausgeglichen werden sollen. Da der Todeszeitpunkt (glücklicherweise) kaum prognostizierbar ist, müssen diese Sonderkosten im Risikoausgleich nicht berücksichtigt werden.

## 10 Rahmenbedingungen

Für die Änderungen beim Risikoausgleich sind keine weiteren Rahmenbedingungen zu berücksichtigen.

## 11 Anhang

### 11.1 Funktionsweise des Risikoausgleichs heute

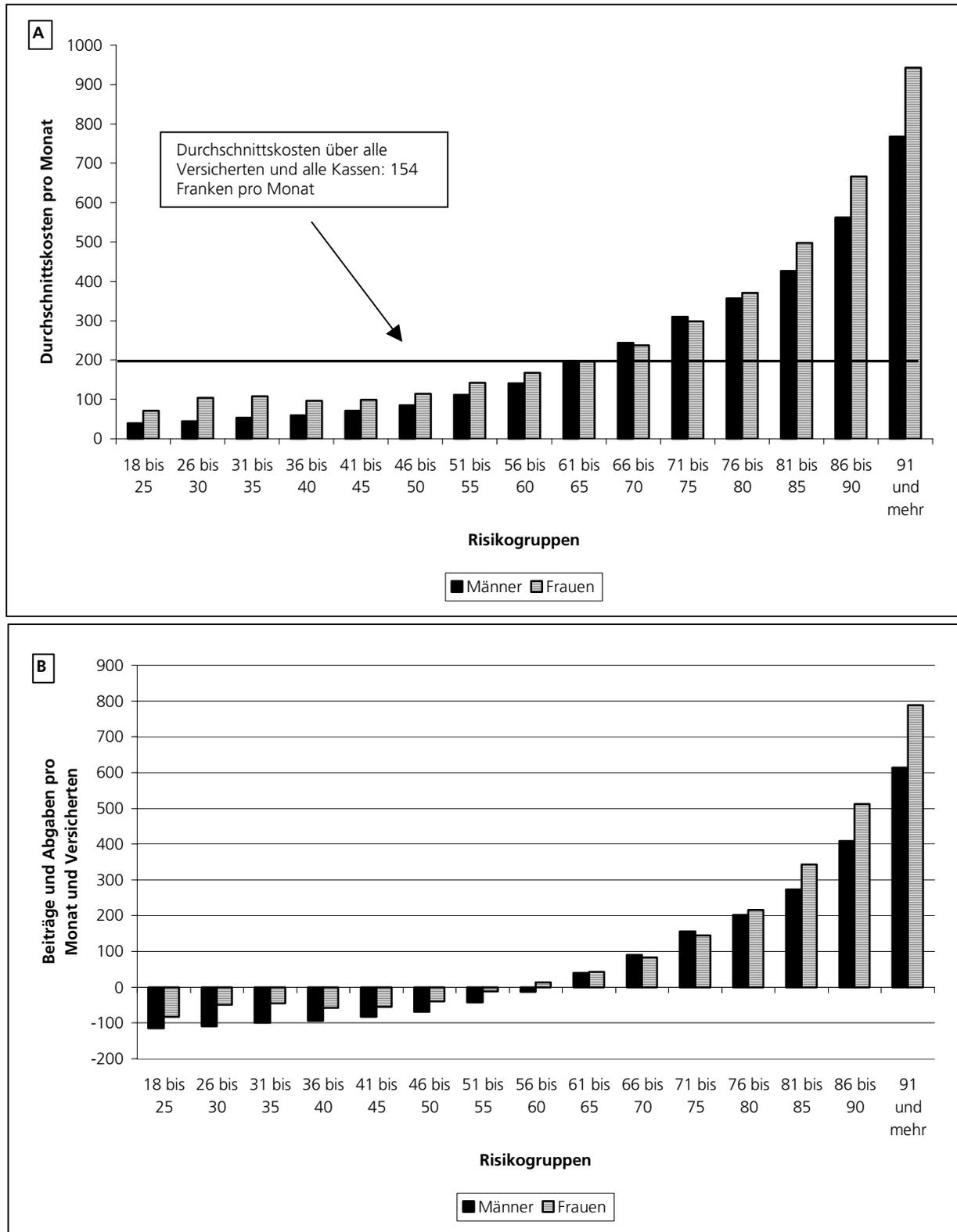
Die erwachsenen Versicherten werden für die Berechnung des Risikoausgleichs in Altersgruppen eingeteilt. Die erste Gruppe umfasst die Versicherten im Alter von 18 bis 25 Jahren. Die Versicherten im Alter zwischen 26 und 90 Jahren werden in Gruppen zu je fünf Jahren eingeteilt. Die letzte Altersgruppe umfasst die Versicherten im Alter ab 91 Jahren. Es resultieren somit 15 Altersgruppen. Jede Altersgruppe wird zudem nach dem Geschlecht differenziert, so dass letztlich 30 Risikogruppen in die Berechnung des Risikoausgleichs eingehen. Die Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren werden nicht berücksichtigt.

Für jeden Versicherten/jede Versicherte in einer Risikogruppe wird berechnet, ob der Versicherer für ihn/sie einen Beitrag aus dem Risikoausgleich erhält oder eine Abgabe zahlen muss. Dabei wird wie folgt vorgegangen: Zuerst werden über alle Versicherten aller Krankenversicherer die Durchschnittskosten pro Kopf berechnet. Anschliessend werden die Durchschnittskosten pro Kopf in jeder Risikogruppe ermittelt. Berücksichtigt werden dabei alle Versicherten aller Krankenversicherer in dieser Risikogruppe. Die Differenz zwischen dem Durchschnittswert der Risikogruppe und dem Durchschnittswert über alle Versicherten ergibt die zu bezahlende Abgabe (bei einem negativen Vorzeichen) bzw. den zu erhaltenden Beitrag (bei einem positiven Vorzeichen) pro Versicherten. Sind die Abgaben und Beiträge pro Kopf für jede Risikogruppe festgelegt, kann für jede Versicherung bestimmt werden, ob sie per Saldo in den Risikoausgleich einzahlt oder ob sie etwas bekommt.

**Abbildung 4** illustriert die Verhältnisse für den Risikoausgleich am Beispiel des Kantons Bern. Ein Kanton wurde als Illustrationsbeispiel gewählt, weil der Risikoausgleich in allen Kantonen separat berechnet wird. In Abbildung 4A werden die Durchschnittskosten pro Kopf für alle 30 Risikogruppen dargestellt. Es wird deutlich, dass die Durchschnittskosten mit zunehmendem Alter steigen. Mit Ausnahme von zwei Risikogruppen («66 bis 70» und «71 bis 75») lagen dabei die Durchschnittskosten der Frauen pro Kopf immer über denjenigen der Männer. Die Durchschnittskosten über alle Versicherten und alle Krankenversicherer beliefen sich auf 154 Franken pro Monat oder auf 1'845 Franken pro Jahr. Die Risikogruppen bis 55 Jahre wiesen pro Kopf tiefere Durchschnittskosten auf. Für Versicherte dieser Gruppen hatten die Krankenversicherer somit Abgaben zu bezahlen. In der Gruppe «56 bis 60» findet die Wende statt: Die Durchschnittskosten der Frauen liegen bereits über dem allgemeinen Durchschnitt, diejenigen der Männer noch knapp darunter.

Abbildung 4B zeigt die Beiträge und Abgaben pro Kopf nach Risikogruppen. Die grösste Abgabe hatten die Versicherer im Kanton Bern für die 18 bis 25jährigen Männer zu bezahlen (115 Franken pro Monat). Den höchsten Beitrag erhielten sie für die über 90jährigen Frauen (789 Franken pro Monat). Der netto zu bezahlende oder erhaltene Betrag eines Versicherers entspricht einer Saldoberechnung: Für die jungen Versicherten hat er Abgaben zu leisten, für die älteren erhält er Beiträge. Die Risikoausgleichsformel ist so angelegt, dass der Saldo über alle Versicherer Null ergibt. Das heisst, dass alle Krankenversicherer, welche netto Abgaben zu bezahlen haben, genau dasjenige Volumen aufbringen, welches die Krankenversicherer, welche netto Beiträge bekommen, insgesamt zu Gute haben («Nullsummenspiel»).

Abbildung 4: Funktionsweise des heute geltenden Risikoausgleichs – Beiträge und Abgaben pro Kopf nach Risikogruppen, Beispiel des Kantons Bern



## 11.2 Stellungnahmen von Arbeitsgruppenmitglieder

Die Arbeitsgruppe «Risikoausgleich» hat beschlossen, einzelnen Arbeitsgruppenmitglieder die Möglichkeit zu geben, ihre Sichtweise im Anhang darzulegen. Von dieser Möglichkeit machen Dr. Konstantin Beck (CSS-Versicherung) und Dr. David Queloz (Groupe Mutuel) Gebrauch.

### 11.2.1 Dr. Konstantin Beck, CSS

Die Politik und die Verwaltung erwarten unter anderem von den Krankenversicherern einen volkswirtschaftlich optimalen und praktisch durchführbaren Vorschlag zur Revision des Risikoausgleichs. Das ist der Grund, warum zwei repräsentative Kassen in der Arbeitsgruppe zum Risikoausgleich vertreten sind. Die eine Kasse ist repräsentativ für die Risikoausgleichszahler, die andere für die Risikoausgleichsbezüger.

Nun ist es allerdings sehr schwierig, von Kassen, die im Wettbewerb stehen, Vorschläge zur Verbesserung des Risikoausgleichs zu erwarten, die über das hinausgehen, was den Kassen kurzfristig betriebswirtschaftliche Vorteile verschafft. Wenn ein Fussballspiel bereits 5:0 steht, kommt es einer Überforderung der Spieler gleich, wollte man mit ihnen im Rahmen eines time out's über eine optimale Veränderung der Spielregeln diskutieren.

Dieser Konflikt zwischen betriebswirtschaftlichen Interessen und volkswirtschaftlichem Optimum hat sich seit 1998 noch akzentuiert. Im Jahre 1998, als die CSS Versicherung ihre Revisionsvorschläge in die politische Diskussion einbrachte war die Situation eine andere.

■ Die CSS selber profitierte 1998 nur geringfügig im Bereich von Fr. 1.- pro Versichertem und Monat vom Risikoausgleich. Auch konnte auf Grund des damals anhaltenden Mitgliederzuwachses davon ausgegangen werden, dass die CSS in Kürze zu den Risikoausgleichszahlern wechseln würde. Die CSS konnte es sich damals leisten, bezüglich Risikoausgleichsausgestaltung eine neutrale und objektive Position einzunehmen.

■ Auch die Datenlage war nicht so transparent wie heute. Die CSS war 1998 nicht in der Lage, die Auswirkungen der verschiedenen Revisionsvorschläge auf ihre eigene finanzielle Situation im Detail zu berechnen.

Heute hat sich die Situation erheblich verändert. Einerseits gehört die CSS nun mit über 50 Mio. Franken Risikoausgleichsbezug auch zur Gruppe der Bezüger und die Datenlage ist dank Einführung des santésuisse-Datenpools so transparent geworden, dass für viele Revisionsvorschläge die direkte finanzielle Auswirkung für die CSS berechenbar wird.

Niemand kann in einer solchen Situation erwarten, dass sich die CSS für Vorschläge stark macht, die zwar volkswirtschaftlich optimal sind aber zu einer Verschärfung ihrer eigenen betriebswirtschaftliche Situation führt. Genau das analoge gilt auch für alle anderen Krankenversicherer, zum Beispiel auch für die Groupe Mutuel.

Aus dem Gesagten lassen sich drei Empfehlungen für Politik und Verwaltung ableiten:

■ Die CSS empfiehlt, bei der Beurteilung der Revisionsvorschläge zum Risikoausgleich stärker auf das Urteil der neutralen Experten und der Wissenschaft abzustellen, als auf die zum Teil diametral entgegengesetzten Positionen der Krankenversicherungsvertreter.

■ Die CSS empfiehlt, vor allem ihre 1998, unter objektiveren Rahmenbedingungen gemachten Aussagen zum Risikoausgleich und deren Aufnahme in der wissenschaftlichen Diskussion zu beachten.

■ Die CSS empfiehlt die faktische Entwicklung des Marktes stärker zu gewichten, als die politischen Positionsbezüge der einzelnen Versicherer zum Risikoausgleich. Heute gehen immer mehr Versicherer dazu

über, die erfolgreiche Risikoselektionsstrategie ihrer Konkurrenten zu kopieren. Dazu gründeten sie neue Kassen, die in einem Konglomerat verbunden sind. Das Kassenkonglomerat erlaubt es ihnen, die Einheitsprämienvorschrift zu unterlaufen. Alle diese Aktivitäten binden administrative Mittel, sind volkswirtschaftlich sinnlos, da sie nichts zur Kostensenkung beitragen und würden wieder verschwinden, sobald ein risikogerechter Risikoausgleich einen fairen Wettbewerb ermöglicht.

### 11.2.2 Dr. David Queloz, Groupe Mutuel

La compensation des risques entre assureurs a été introduite en 1993 pour lutter contre une désolidarisation qui se manifestait à l'encontre des femmes et des personnes âgées. La compensation des risques (CDR) servait de contrepoids aux discriminations de la LAMA envers les femmes et les personnes âgées (prime différenciée en fonction de l'âge et du sexe, restrictions au niveau de l'affiliation). La CDR visait donc clairement la protection des assurés.

La LAMal entrée en vigueur en 1996 a introduit différentes notions qui ont supprimé ces discriminations: libre choix de l'assureur, obligation pour l'assureur d'affilier tout assuré (quel que soit son état de santé et sans réserve), prime identique pour tous les adultes (sans distinction de sexe ou d'âge).

Avec la LAMal, les raisons qui ont motivé l'introduction de la CDR (protection des femmes et des personnes âgées) ont disparu. Le législateur a toutefois maintenu la CDR pour une période transitoire de 10 ans, ceci afin de permettre à chaque assureur d'équilibrer ses effectifs (proportion hommes/femmes, jeunes/aînés). Dans le cadre de la LAMal, l'objectif visé par la CDR n'est donc plus la protection de l'assuré, mais bien de permettre aux assureurs une transition en douceur vers une saine concurrence. La proposition d'ancrer définitivement la CDR dans la loi va donc à l'encontre du principe de concurrence voulu par la LAMal.

La CDR est un mécanisme de compensation entre assureurs; la formule actuelle repose sur des critères de risques parfaitement objectifs (canton, sexe et âge). Il est donc primordial que des critères de coûts ne soient pas intégrés dans cette formule, sous peine de dériver vers une compensation des coûts contraire à la concurrence voulue. **Le principe de concurrence entre assureurs s'oppose clairement tant à une compensation des coûts qu'à une compensation des risques de durée illimitée.**

Dans le cadre de son mandat, le groupe de travail a examiné différents modèles de CDR (pool de hauts risques, classification des assurés en fonction du montant des prestations de l'année antérieure, classification entre hospitalisé/non hospitalisé l'année antérieure, etc.). Ces divers modèles introduisent des facteurs supplémentaires liés à des notions de coûts et non de risques; ils doivent dès lors être rejetés.

Pour notre part, nous relevons que le système actuel de la CDR, basé sur des risques objectifs uniquement, n'est pas un obstacle au bon fonctionnement de la LAMal. La prorogation pour 10 ans des dispositions transitoires actuelles, telle que proposée par le Conseil national dans le cadre de la 2ème révision LAMal, accordera aux assureurs actuels une période supplémentaire suffisante pour se repositionner sur le marché concurrentiel de l'assurance maladie. **Le modèle de la CDR ne devrait donc plus être un sujet de discussion au niveau législatif.**

### 11.3 Ausgestaltungsvarianten von Pools

In Kapitel 8 wurde bereits ausführlich die grundsätzliche Idee von Pools erörtert. In Anhang 11.3. kommen nun weitere Ausgestaltungsoptionen von Pools zur Sprache.

## Typvarianten

Es können sehr unterschiedliche Formen von Pools unterschieden werden (vgl. **Tabelle 9**). Wesentlich für die Differenzen sind zwei Kriterien: Zum einen muss unterschieden werden, ob die Poolbildung vor (prospektiv) oder nach (retrospektiv) dem Geschäftsjahr vorgenommen wird (Hochkosten- oder Hochrisikopool). Zum anderen kann unterschieden werden, welche Personengruppe von der Poolbildung angesprochen wird: Alle Versicherten, nur die Versicherten mit den höchsten Kosten oder bestimmte Gruppen von Versicherten.

Tabelle 9: Formen von Pools

| Betroffene Versicherte                              | Zeitpunkt der Poolbildung  |  |  |
|---|--|--|--|
|   | Hochrisiko-Pool<br>= prospektiv  | Hochkosten-Pool<br>= retrospektiv  | Hochrisikokosten-Pool<br>= gemischt prospektiv<br>und retrospektiv   |
| <b>Alle Versicherte</b>                             |  | ■ Stop-Loss-Hochkostenpool auf (a) Versichertenebene oder (b) Versicherungsebene | ■ Proportionale Risikoteilung  |
| <b>Nur die Versicherten mit den höchsten Kosten</b> | ■ Die Kosten eines Anteils der Versicherten wird in den Pool abgegeben | ■ Die Kosten eines Anteils der Versicherten wird in den Pool abgegeben           |  |
| <b>Bestimmte Gruppen von Versicherten</b>           |  | ■ Die Kosten von Todesfällen können abgegeben werden                             | ■ Die Kosten von kranken Versicherten, welche eine bestimmte Diagnose haben, können abgegeben werden<br>■ Abgeltung bestimmter Ereignisse, bspw. von Todesfällen |

Die **Hochrisiko-Pools** gehen davon aus, dass bestimmte Risiken vor dem Geschäftsjahr in einen Pool angemeldet werden können. Typischerweise wird ein Prozentsatz der Versicherten fixiert, deren Kosten abgegeben werden können. In der empirischen Literatur wurden Sätze von 1 bis 4 Prozent vorgeschlagen. Holländische Autoren zeigen, dass die Pools vor allem bis zu einer Grenze von 4 Prozent wirksam sind. Die Versicherten merken selbst nichts davon, dass sie einem Pool angehören. In der Praxis bedeutet dies: Die Krankenversicherer geben vor dem Geschäftsjahr bekannt, von welchen Versicherten sie die Kosten in den Pool abgeben werden.

Bei den **Hochkosten-Pools**, bei denen die Versicherer die Kosten der Versicherten ex-post in den Pool abgeben können, sind verschiedene Varianten zu unterscheiden:

- Die oben beschriebene Variante des Hochrisikopools kann auch als Hochkostenpool ausgestaltet werden.
- Eine weitere Variante stellt der Stop-Loss-Hochkostenpool dar. Drei Ausgestaltungen sind denkbar: (a) Die Versicherer können die eine bestimmte Grenze (bspw. 30'000 Franken pro Jahr und Versicherten) überschreitenden Kosten ihrer Versicherten in den Pool abgeben. (b) Denkbar wäre auch eine Variante, in welcher für die Versicherten, welche die Kostengrenze überschreiten, alle Kosten abgegeben werden können (vorbehaltlich einer Kostenbeteiligung des Versicherers). (c) Für jede Versicherung wird aufgrund der Zahl ihrer Mitglieder eine kumulative Grenze bestimmt. Hier können die diese Grenze überschreitenden Kosten abgegeben werden. In Variante (c) werden somit individuelle Kostenüberschreitungen mit individuellen Kostenunterschreitungen verrechnet.
- Eine weitere Möglichkeit besteht darin, die Kosten der in einem bestimmten Jahr Verstorbenen in einen Hochkosten-Pool abzugeben. Diese Variante begründet sich durch die Erkenntnis verschiedener Arbeiten,

wonach im halben Jahr vor dem Todeszeitpunkt sehr hohe Kosten entstehen. Allerdings würden in einen solchen Pool auch die Kosten von wenig kostenintensiven Todesfällen eingehen.

Die **Hochrisikokosten-Pools** kombinieren beide Gestaltungselemente: Ein Teil wird prospektiv, ein Teil retrospektiv festgelegt. Folgende Ausgestaltungsvarianten sind zu unterscheiden:

- In Gesundheitssystemen, in welchen HMOs mit Pro-Kopf-Pauschalen im Voraus bezahlt werden (bspw. den USA), wird vorgeschlagen, dass nur ein Teil prognostizierbaren Kosten über strukturkorrigierte Prämien abgegolten wird. Der andere Teil soll nach Ablauf des Geschäftsjahres retrospektiv vergütet werden. Dies könnte in der Praxis bspw. wie folgt umgesetzt werden: Für jedes Individuum werden die Kosten prognostiziert. Die Versicherung erhält 50 Prozent der prognostizierten Kosten als Prämie. Übersteigen die Kosten bei einem Versicherten die 50 Prozent-Marke, so können die darüber hinaus erbrachten Leistungen nach dem Einzelleistungstarif abgerechnet werden.
- Ein Hochrisikokostenpool kann weiter auch aus Versicherten, welche bestimmte Bedingungen erfüllen, gebildet werden. Verschiedene Varianten sind denkbar. Im Zentrum steht der Vorschlag, die Kosten von Personen mit bestimmten Diagnosen (bspw. Bluter) abgeben zu können. Dabei können entweder die Kosten ganz abgegeben werden oder es kann im Rahmen von Capitation-Zahlungen auch eine Aufteilung in prospektive Risikozahlung und retrospektive Vergütung der Kosten gewählt werden (wie im vorangegangenen Vorschlag). Der Vorschlag wird als Hochrisikokosten-Pool bezeichnet, weil die Versicherer die Pool-Mitglieder sowohl vor dem Geschäftsjahr wie auch während dem Geschäftsjahr (neue Fälle) bezeichnen können.
- Weiter wurde vorgeschlagen, das Eintreten bestimmter Ereignisse, bspw. eines Todesfalls, durch eine besondere Zahlung abzugelten. Diese Zahlung würde prospektiv bestimmt und retrospektiv ausbezahlt.

#### **Welche Typvariante ist nun aus der Fülle der Möglichkeiten zu bevorzugen?**

- Für jede einzelne Poolvariante gilt: Die Wirkung der Pools hinsichtlich der Reduktion der Risikoselektion bzw. dem Ausgleich der Risikostrukturen nimmt zu, wenn die Grösse des Pools zunimmt (allerdings nehmen entsprechend auch die negativen Kostensparanreize zu).
- Bei jeder Form von Pool stellt sich die Frage nach den Kostensparanreizen. Es ist zu prüfen, ob nicht Kostenbeteiligungen für die Krankenversicherer eingeführt werden sollen.
- Die Stop-Loss-Hochkostenpools haben sicher den Vorteil, dass sie sich relativ eng an das Konzept einer traditionellen Rückversicherung anlehnen und daher bekannt sind. Die Variante A des Stop-Loss-Hochkostenpools, bei welchem nur die Kosten über der angegebenen Grenze abgegeben werden können, hat weniger starke negative Anreize auf die Kostensparanreize als die Variante B, bei welcher nach der Grenzüberschreitung alle Kosten des Versicherten abgegeben werden können.
- Einfach umzusetzen ist auch ein Hochkostenpool, in den ein bestimmter Prozentsatz der Versicherten abzugeben ist. Hochkostenpools, in welche die Kosten eines bestimmten Prozentsatzes der Versicherten abgegeben werden können (1 bis 4 Prozent), schneiden hinsichtlich der Reduktion der Risikoselektion bzw. dem Ausgleich der Risikostrukturen in etwa gleich gut ab wie die Stop-Loss-Hochkostenpools mit einer Grenze zwischen 30'000 Franken und 60'000 Franken. Aus wissenschaftlicher Sicht ist es daher nicht so relevant, welche der beiden Formen von Hochkostenpools man nimmt.
- Neu und sicher etwas ungewohnt wäre eine Hochrisikopool, bei dem vor Beginn des Geschäftsjahres ein bestimmter Anteil der Versicherten in einen Pool angemeldet werden können. Hier müssten die Versicherer vor Jahresbeginn die Frage beantworten, wer hohe Kosten mit hoher Wahrscheinlichkeit verursachen wird.
- Abzulehnen sind Hochkostenpools mit den Kosten der Todesfälle. Das Kriterium ist zu unspezifisch (es gibt auch «billige» Todesfälle). Abzulehnen sind auch Hochrisikokostenpools über Diagnosen. Hier sind

zum einen ethische Bedenken anzuführen, zum andern verfügen die Krankenversicherer bisher noch über keine Diagnosedaten.

**Fazit:** Entscheidet man sich für den wissenschaftlich bevorzugten Typ des Hochrisikopools, so wäre die Variante zu wählen, welche es den Versicherern erlaubt, vor dem Geschäftsjahr die Kosten eines bestimmten Prozentsatzes von Versicherten in den Pool anzumelden.

Entscheidet man sich für die politisch-pragmatisch wohl besser durchsetzbare Variante eines Hochkostenpools, dann wäre die Variante eines «Stop-Loss-Hochkostenpool» zu bevorzugen, weil sie den traditionellen Rückversicherungen stark ähnelt und daher bekannt ist. Bei den verschiedenen Ansätzen von Stop-Loss-Hochkostenpools schlagen wir die Variante vor, welche vorsieht, dass die Kosten über einer bestimmten Grenze (teilweise) abgegeben werden können. Könnten nach dem Überschreiten der Grenze alle Kosten (also auch diejenige bis zur Kostengrenze) abgegeben werden, dann wären die negativen Auswirkungen auf die Kostensparanreize zu gross.

### **Kostenbeteiligung für die Versicherer**

Es stellt sich die Frage, ob die an den Pool abgebbaren Kosten durch Kostenbeteiligungen der Versicherer (analog zum Selbstbehalt und der Franchise bei den Versicherten) reduziert werden sollen. Dadurch könnte das Interesse der Versicherer an einer Kostendämpfung erhalten bleiben. Wie sind Kostenbeteiligungen für Versicherer einzuschätzen?

- Die Höhe der Kostenbeteiligungen ist abhängig von Grösse des Pools und Gestaltung des Pools.
- Durch Kostenbeteiligungen können weniger Kosten an den Pool abgegeben werden. Dadurch sinkt die Wirksamkeit des Pools hinsichtlich der Reduktion der Risikoselektionsanreize. Andererseits ergibt sich eine Verbesserung im Bereich der Erhaltung der Kostensparanreize für die Versicherer.
- Allerdings dürfen die Wirkungen einer Kostenbeteiligung auch nicht überschätzt werden. Der Einfluss der Krankenversicherer auf die Leistungserbringung bei Versicherten, welche Kosten über 30'000 Franken verursachen, dürfte normalerweise sehr klein sein. In der Folge dürfte auch die Kostenbeteiligung kaum eine dämpfende Wirkung entfalten können.

**Fazit:** Kostenbeteiligungen sind unbedingt zu prüfen, um die Kostensparanreize zu erhalten und die politische Akzeptanz der Lösung zu erhöhen.

### **Grösse**

Die Grösse des Pools wird gemessen als Anteil an den durch die Krankenversicherer gesamthaft getragenen Kosten in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung.

**Tabelle 10** zeigt die Auswirkungen unterschiedlicher Poolvarianten auf die Grösse der Pools. Der untere und der obere Schwellenwert geben als Illustration an, wo die Grenzen 1998 bei verschiedenen Versicherern im Kanton Zürich gelegen hätten. Beispiel für den ersten Pool: Die günstigste Versicherung hätte Personen in den Pool angemeldet, welche höhere Kosten als 19'109 Franken aufgewiesen hätten. Bei der teuersten Versicherung wären diejenigen Personen angemeldet worden, welche höhere Kosten als 23'319 Franken aufgewiesen hätten.

Tabelle 10: Die Grösse der Poolvarianten im Kanton Zürich 1998

| Typ                      | Anteil der Versicherten | Unterer Schwellenwert des Pools | Oberer Schwellenwert des Pools | Kostenanteil des Pools an den Gesamtkosten der Krankenversicherer (*) |
|--------------------------|-------------------------|---------------------------------|--------------------------------|---|
| Hochrisikopool           | 1.0%                    | 19'109 Franken                  | 23'319 Franken                 | 9%  |
| Hochrisikopool           | 2.0%                    | 12'360 Franken                  | 19'160 Franken                 | 16%   |
| Hochrisikopool           | 3.0%                    | 9'388 Franken                   | 14'877 Franken                 | 20%   |
| Hochrisikopool           | 4.0%                    | 7'607 Franken                   | 12'196 Franken                 | 24%   |
| Hochkostenpool           | 1.0%                    | 21'418 Franken                  | 29'747 Franken                 | 17%   |
| Hochkostenpool           | 2.0%                    | 13'716 Franken                  | 21'644 Franken                 | 27%   |
| Hochkostenpool           | 3.0%                    | 10'290 Franken                  | 17'213 Franken                 | 34%   |
| Hochkostenpool           | 4.0%                    | 8'273 Franken                   | 14'036 Franken                 | 39%   |
| Stop-Loss-Hochkostenpool | 0.1%                    | 60'000 Franken                  |                                | 1%  |
| Stop-Loss-Hochkostenpool | 0.2%                    | 50'000 Franken                  |                                | 2%  |
| Stop-Loss-Hochkostenpool | 0.3%                    | 40'000 Franken                  |                                | 3%  |
| Stop-Loss-Hochkostenpool | 0.8%                    | 30'000 Franken                  |                                | 5%  |

(\*) Lesebeispiel: Beim ersten Pool (Hochrisikopool 1.0%) entsprechen die in den Pool abgegebenen Kosten 9% der im Geschäftsjahr insgesamt entstandenen Kosten

Quelle: Daten von 7 Versicherern aus dem Kanton Zürich (N=409'030)

Welche Grösse des Pools ist nun zu wählen? Bei der Beantwortung dieser Frage ist folgendes zu berücksichtigen:

- Je grösser der Pool, desto grösser sind die positiven Wirkung im Bereich der Reduktion der Risikoselektion. Je grösser der Pool, desto grösser sind aber auch die negativen Kostensparanreize für die Versicherer.
- Berechnungen zeigen, dass je nach Pool eine andere Grösse als optimal betrachtet werden kann. Grundsätzlich können Stop-Loss-Hochkostenpools bei gleicher Wirksamkeit geringer sein als die Hochkosten- oder Hochrisikopools, welche auf Prozentsätzen der Versicherten basieren.
- Die Arbeit von Spycher (2002) hat gezeigt, dass ein Stop-Loss-Hochkostenpool mit 50'000 Franken ohne Kostenbeteiligung der Versicherer eine gute Wirksamkeit entfaltet. Die Poolgrösse wäre dadurch ca. 391 Millionen Franken (vgl. **Tabelle 11**).

Tabelle 11: Charakteristika verschiedener Poolgrössen

| Poolgrenze | Anteil der Versicherten mit Kosten im Pool | Anzahl Versicherte mit Kosten im Pool | Poolkosten    | Anteil der Poolkosten an den Kosten der OKP | Kostenbeteiligung der Versicherer | Poolkosten    |
|------------|--|---------------------------------------|---------------|---|-----------------------------------|---------------|
| 30'000     | 0.59%                                      | 41'666                                | 888 Millionen | 5.9%  | 50%                               | 444 Millionen |
| 40'000     | 0.32%                                      | 22'379                                | 569 Millionen | 3.8%  | 30%                               | 398 Millionen |
| 50'000     | 0.18%                                      | 12'918                                | 391 Millionen | 2.6%  | 0%                                | 391 Millionen |

Quelle: BSV

- Die Kosten besonders teurer Einzeldiagnosen liegen zwischen 40'000 und 80'000 Franken.<sup>41</sup>
- Die RVK Rückversicherung bietet ihren Kund/innen (kleinere und mittlere Krankenversicherer) drei Grenzen für eine Stop-Loss-Rückversicherung an: 33'000 Franken, 65'000 Franken und 100'000 Franken. Am häufigsten wird die Rückversicherung mit 65'000 Franken gewählt. Die Versicherer haben keine Kostenbeteiligung. Übersteigt allerdings die Leistung der RVK in einem Jahr den Betrag von 80 Prozent des Prämienvolumens, dann kommt es zu einem Aufschlag auf die Prämie.

<sup>41</sup> Kosten teurer Diagnosen pro Jahr: Nierentransplantation 40'467 Franken, Heimdialyse 41'148 Franken, Zentrumsdialyse 47'676 Franken, Herztransplantation 51'513 Franken, Lebertransplantation 64'413 Franken und Lungentransplantation 78'645 Franken (Quelle: SVK 2001).

**Fazit:** Entscheidet man sich für den wissenschaftlich bevorzugten Hochrisikopool, so wäre – je nach Höhe der Kostenbeteiligungen – eine Grösse des Pool zu wählen, in welchen die Versicherer die Kosten von 1 bis 2 Prozent ihrer Versicherten abgeben können.

Entscheidet man sich für die politisch-pragmatisch wohl besser durchsetzbare Variante eines Hochkostenpools und dort für einen Stop-Loss-Hochkostenpool, dann wäre aufgrund der vorangegangenen Überlegungen eine Grenze von 40'000 Franken anzustreben. Die Grenze liegt nahe bei der wissenschaftlich «optimalen» Grenze von 50'000 Franken. Gleichzeitig umfasst sie aber auch teure Einzelfälle. Zudem ist sie in einer Grössenordnung, welche auch «im Feld» üblich ist. Gleichzeitig ist es wichtig, dass eine Kostenbeteiligung eingeführt wird, weil dadurch die Akzeptanz des Pools steigt.

### Finanzierung

Im wesentlichen gibt es zwei Finanzierungsvarianten:

■ Der Pool wird durch eine **Pro-Kopf-Zahlung** aller Versicherten bezahlt. Dazu werden nach Ablauf des Geschäftsjahres die entstandenen Kosten des Pools durch die Anzahl der Versicherten aller Krankenversicherer dividiert. Durch den Pool kann eine Umverteilung ausgelöst werden. Im Normalfall können die Krankenversicherer mit schlechteren Kollektiven mehr Kosten abgeben als solche mit guten Kollektiven. Da alle mit identischen Pro-Kopf-Beiträgen an der Finanzierung beteiligt sind, würden im Normalfall die Kasse mit guten Risiken diejenigen mit schlechten quersubventionieren. In einem Satz: Es profitieren diejenigen Krankenversicherer von der Umverteilung im Pool, welche prozentual einen höheren Anteil an den Poolkosten haben als an allen Versicherten.

■ Der Pool wird durch **Steuern** finanziert. Dabei ist in der Schweiz zu entscheiden, welche staatlichen Ebenen mitfinanzieren (Bund, Kanton, Gemeinden).

Welche Auswirkungen haben nun die verschiedenen Finanzierungsarten? Die Gesamtwirkung für die Versicherer ergibt sich bei der Einführung eines Pools durch die Addition der Beiträge/Abgaben aus dem Risikoausgleich und der Differenz aus den in den Pool abgegebenen Kosten und den Poolkosten, welche je nach Finanzierungsart zu übernehmen sind. Das Zusammenspiel der verschiedenen Einflussfaktoren ist komplex und kann nicht auf eindeutige Aussagen reduziert werden. Je nach Poolvariante verändern sich die Beiträge/Abgaben im Risikoausgleich. Auch die Wirkungen des Pools ist von der gewählten Poolvariante abhängig. Allerdings kann etwas darüber ausgesagt werden, wenn wir von einer gegebenen Wirkung des Risikoausgleichs ausgehen und nur den Effekt des Pools betrachten:

■ Die **Pro-Kopf-Finanzierung** wirkt für alle Versicherer wie eine Pro-Kopf-Steuer. Nach der Durchführung des Risikoausgleichs ergeben sich für alle Versicherer neue Durchschnittskosten pro Kopf. Dazu ist pro Person nun der einheitliche Pool-Beitrag dazu zu rechnen. Die Wettbewerbspositionen der Versicherer verändern sich daher relativ zueinander nicht. Der Haupteffekt des Pools besteht somit darin, dass die einen Krankenversicherer mehr und die anderen weniger Kosten in den Pool abgeben können und somit ihre Durchschnittskosten (ohne Poolkosten) mehr oder weniger entlasten.

■ Eine **Steuerfinanzierung** des Pools wirkt sich auf die relative Position der Versicherer zueinander identisch aus wie die Pro-Kopf-Finanzierung. Der Unterschied liegt lediglich darin, dass keine Pro-Kopf-Steuer aufgeschlagen wird. Allerdings verändert sich natürlich die Verteilungswirkung der Finanzierung: Bei der Steuerfinanzierung tragen die hohen Einkommen stärker zur Finanzierung bei als bei der Pro-Kopf-Finanzierung.

Eine Finanzierung über Steuern beinhaltet gewichtige politische Entscheidungen. Entsprechende Gesetzesänderungen (beim KVG, aber wohl auch in der Steuergesetzgebung von Bund und Kantonen) wären notwendig. Dies stellt bei einer raschen Einführung eines Pools einen Nachteil dar: Diese Entscheidungen dürften nicht in einer kurzen Zeit herbeizuführen sein.

**Fazit:** Eine Pro-Kopf-Finanzierung über die Krankenversicherer dürfte zur Zeit im Vordergrund stehen, weil eine Steuerfinanzierung weitere und grundsätzliche Fragen aufwirft, welche einer raschen Einführung eines Pool zuwider laufen. Zudem ist durch die Steuerfinanzierung nicht ein Vorteil bei der Wirksamkeit des Pools zu erzielen. Die Steuerfinanzierung könnte in Zukunft eine Rolle spielen, wenn von der dualen zu monistischen Finanzierung der Spitäler übergegangen wird.

### **Administrative Abwicklung**

Die Form der administrativen Abwicklung ist abhängig von der gewählten Poolart.

■ Bei Hochrisikopools bietet sich die Prüfung der Einführung einer speziellen Poolverwaltung an. Beim Hochrisikopool ist schon vor dem Geschäftsjahr klar, wessen Kosten abgegeben werden können. Durch die Kostenbeteiligung wird das Interesse der Krankenversicherer an der Kosteneindämmung aufrecht erhalten. Zusätzlich dazu könnte sich aber eine spezielle Poolverwaltung der Kosteneindämmung annehmen. Ebenfalls könnte sie sich auch hinsichtlich der qualitativen Versorgung engagieren, wenn der Pool bspw. über Diagnosen gebildet würde.

■ Bei einem Hochkostenpool spricht einiges dafür, dass die Gemeinsame Einrichtung KVG, welche auch schon den Risikoausgleich durchführt, diese Aufgabe übernimmt. Dies deshalb, weil der Pool erst nach Ablauf des Geschäftsjahres berechnet werden kann. Genau diese Tätigkeit macht heute die Gemeinsame Einrichtung KVG auch schon für den Risikoausgleich. Man könnte daher in der administrativen Abwicklung von grossen Synergien profitieren.

Welche administrative Abwicklung drängt sich daher auf?

■ Durch die Schaffung einer Poolverwaltung, welche aktiv die Kosten der Poolversicherten managen würde, würde ein neuer gesundheitspolitischer Akteur geschaffen. Ziele und Abläufe der Verwaltung müssten speziell beachtet und ausgearbeitet werden.

■ Der Schaffung einer Poolverwaltung mit Kompetenzen, welche über die rein administrative Abwicklung hinausgehen, dürfte sehr viel Skepsis entgegen gebracht werden.

■ Bei der Gemeinsamen Einrichtung KVG müsste je nach Poolvariante für die rein administrative Abwicklung an einen personellen Ausbau gedacht werden. Inhaltlich wäre die Verwaltung dort gut aufgehoben.

**Fazit:** Die administrative Abwicklung über die Gemeinsame Einrichtung KVG dürfte im Vordergrund stehen. Der konkrete Vollzug könnte sehr eng an den Risikoausgleich angelehnt werden. Es käme zu hohen Synergieeffekten.

### **Befristung**

Die Einführung eines Pools kann auch auf einen bestimmten Zeitraum befristet erfolgen. Dies wurde 1996 bereits mit dem Risikoausgleich so gehandhabt (befristet bis 31.12.2005). In der «Probezeit» können die Erfahrungen mit dem Instrument gesammelt werden. Wie ist eine Befristung zu beurteilen?

■ Den Pool zu befristen macht inhaltlich Sinn, soll doch aus wissenschaftlicher Sicht primär die Risikoausgleichsformel ergänzt werden und nicht ein Pool eingeführt werden.

■ Wird ein Pool nur befristet eingeführt, so erhält er eine höhere Akzeptanz, weil man in Zukunft sicher noch einmal politisch über die Verlängerung entscheiden kann.

## 12 Literatur

- Beck Konstantin (2000): Growing importance of capitation in Switzerland, *Health Care Management Science* 3, 111-119.
- Beck Konstantin (2002): Risiko Krankenversicherung. Risikomanagement in einem Krankenversicherungsmarkt. Entwurf der Habilitationsschrift.
- Beck Konstantin und Bernhard Keller (1997): Verhindert der Risikoausgleich das Kostensparen? Analyse der heute gültigen Verordnung zum Risikoausgleich zwischen den Krankenkassen. Arbeitspapier der CSS.
- BSV Bundesamt für Sozialversicherung (2001): Wirkungsanalyse Krankenversicherungsgesetz - Synthesenbericht.
- BSV Bundesamt für Sozialversicherung (2002): Statistik über die Krankenversicherung 2001.
- Bundesrat (2000): Botschaft zur zweiten Teilrevision des KVG. 18. September 2000.
- Caritas (2003): Sozialalmanach 2002.
- Felder Stefan (2001): Der Risikoausgleich als Fluch der guten Tat – Risikogerechte Krankenkassenprämien und Subjektförderung als Ausweg, *Neue Zürcher Zeitung*, 27.10.2001, 29.
- Greenwald Lesli M. et al. (1998): Risk Adjustment for the Medicare Program: Lessons learned from research and demonstrations, *Inquiry*, 35(2), 193-209.
- Holly Alberto, Lucien Gardiol, Yves Egli, Tarik Yalcin and Duong Hong Dung (2002): Risk adjustment in Switzerland: Preliminary results on the use of hospital data. Intermediary Report (<http://www.sozialstaat.ch/d/gesundheit/holly.html>).
- Jacobs Klaus, Dieter Cassel und Jürgen Wasem (2001): Zur Wirkung des Risikostrukturausgleichs in der gesetzlichen Krankenversicherung. Eine Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit. Endbericht vom 15. Februar 2001.
- Kartellkommission (1992): Stellungnahme zur Totalrevision des KUVG, Jahresbericht 1992 der Kartellkommission, 151ff.
- Kartellkommission (1993): Stellungnahme der Kartellkommission zum Risikoausgleich im Rahmen der Ämterkonsultation, Jahresbericht 1993 der Kartellkommission, 20.
- Lamers Leida und René van Vliet (2001): Risk Adjustment Capitation Payments: Improving the pharmacy cost group model to reduce gaming possibilities. Mimeo. Erasmus University of Rotterdam.
- Lamers Leida, René van Vliet and Wynand Van de Ven (2003, forthcoming): Risk adjusted premium subsidies and risk sharing: Key elements of the competitive sickness fund market in the Netherlands, *Health Policy*.
- Leu Robert E. und Stephan Hill (2002): Sechs Jahre KVG – Gesundheitspolitik am Scheideweg. interpharma, Basel.
- Schokkaert Erik and Carine van de Voorde (2003, forthcoming): Belgium: risk adjustment and financial responsibility in a centralised system, *Health Policy*.
- Schokkaert Erik, Geert Dhaene and Carine van de Voorde (1998): Risk adjustment and the trade-off between efficiency and risk-selection: An Application of the Theory of Fair Compensation, *Health Economics*, 7, 465-480.
- Spycher Stefan (1999): Wirkungsanalyse des Risikoausgleichs in der Krankenversicherung. Beiträge zur sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 1/1999, EDMZ, Bern.

- Spycher Stefan (2000): Reform des Risikoausgleichs in der Krankenversicherung? Studie 2: Empirische Prüfung von Vorschlägen zur Optimierung der heutigen Ausgestaltung. Beiträge zur sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 3/2000, EDMZ, Bern.
- Spycher Stefan (2002): Risikoausgleich in der Krankenversicherung. Notwendigkeit, Ausgestaltung und Wirkungen. Paul Haupt Verlag, Bern.
- Spycher Stefan (2003): Auswirkungen einer monistischen Spitalfinanzierung auf den Risikoausgleich. Grundlagenpapier für die durch das Bundesamt für Sozialversicherung eingesetzte Arbeitsgruppe «Monistisches Spitalfinanzierungssystem» - Version 3.
- SVK Schweizerischer Verband für Gemeinschaftsaufgaben der Krankenversicherer (2001): Geschäftsbericht 2000.
- Van de Ven Wynand P. M. M. and René C.J.A. Van Vliet (1992): How can we prevent cream skimming in a competitive health insurance market?, in: Zweifel Peter und H. E. Frech III (eds.): Health Economics Worldwide, Kluwer Academic Publishers, 23-46.
- Van de Ven Wynand P.M.M. and Randall P. Ellis (2000): Risk adjustment in competitive health plan markets, in: Newhouse Joseph P. and A. J. Culyer (2000): Handbook of Health Economics, Chapter 14, Elsevier, Netherlands, 757-845.
- Zweifel Peter und Michael Breuer (2001): Risikoausgleich und Finanzierung der Krankenversicherung: Feststellungen und Perspektiven. Bericht zu Handen der Cosama, mimeo (Cosama), Martigny und Bern.