



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2023-GC-240

### Wo sind die Reserven der Freiburger Versicherten?

---

Urheber/in:	Rodriguez Rose-Marie / Kubski Grégoire
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	12.10.2023
Begründung:	---
Überweisung an den Staatsrat:	12.10.2023
Antwort des Staatsrats:	30.01.2024

---

#### I. Anfrage

Laut dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) haben die Versicherer im Jahr 2022 1,8 Milliarden Franken an Reserven auf den Finanzmärkten verloren. Das ist mehr als die Nachholeffekte nach der Pandemie. Der Staatsrat wird gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie viel der 1,8 Milliarden Franken Verluste der Versicherer gehörte den Freiburger Versicherten?
2. Die Freiburger Versicherten stehen einem Rekordanstieg der Prämien um 9,6 % gegenüber. Wie viel von diesen 9,6 % entfällt auf den Reservenverlust auf den Finanzmärkten?
3. Die Tatsache, dass es eine Vielzahl von Krankenkassen gibt, führt nach den geltenden Versicherungsgrundsätzen zu höheren Reserven, die zur Abfederung von Risiken erforderlich sind. Wie hoch müssten bei einer Einheitskasse die Reserven der Versicherer sein? Welche Auswirkungen hätte eine Anlagerendite von minus 11 % (gemäss Medienmitteilung des BAG) auf die Prämien der Freiburgerinnen und Freiburger mit einer Einheitskasse?
4. Ist der Staatsrat davon überzeugt, dass die Prämien der Freiburgerinnen und Freiburger so nah wie möglich an den Kosten für 2024 berechnet wurden? Könnte es sein, dass die Versicherer die Zahl der Versicherten, die 2024 die Kasse wechseln, überschätzt haben?
5. Führt das neue System des freiwilligen Reservenabbaus zu einem Jo-Jo-Effekt bei den Prämien, insbesondere beim Marketing zum Anlocken neuer Versicherter? Ist der Staatsrat der Ansicht, dass ein automatischer Reservenabbau ab einer bestimmten Schwelle, z. B. auf 150 % des gesetzlichen Minimums, vorzuziehen wäre? Wenn nein, warum nicht?
6. Laut BAG tragen die vielen Kassenwechsel im letzten Jahr zum Prämienanstieg bei. Wie viel könnte eingespart werden mit einer Einheitskasse, bei der es keine Kassenwechsel gäbe?

## II. Antwort des Staatsrats

Einleitend erinnert der Staatsrat daran, dass sich die Beteiligung der Kantone am Verfahren zur Festlegung und Genehmigung der Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung auf eine Stellungnahme zu den für ihren Kanton geschätzten Kosten gegenüber den Versicherern und der Aufsichtsbehörde beschränkt (Art. 16 Abs. 6 Krankenversicherungsaufsichtsgesetz, KVAG). Daher verfügt der Kanton nicht über die notwendigen Daten, um gewisse der gestellten Fragen zu beantworten.

Darüber hinaus weist der Staatsrat darauf hin, dass die Krankenversicherer jederzeit in der Lage sein müssen, ihren finanziellen Verpflichtungen nachzukommen und insbesondere über die erforderlichen Reserven zu verfügen (Art. 5 Bst. d, KVAG), sowie der Unsicherheit in Bezug auf die Leistungsentwicklung zu begegnen. Diese Beträge werden über die Prämien finanziert. Sind die Prämien einmal bezahlt, gehören die Prämienbeträge nicht mehr den Versicherten.

Die Reserven werden u. a. in Anlagen verwaltet und die Erträge oder Verluste hängen von der Entwicklung der Finanz- und Immobilienmärkte ab. So wird ermöglicht, bei guten Ergebnissen einen Teil der Reserven abzubauen, um zur Finanzierung der Prämien beizutragen und die Versicherten zu entlasten. Hingegen können sich schlechte Finanzergebnisse negativ auswirken und das Total der Reserven verringern. Sind die Verluste so hoch, dass das Total der Reserven unter das gesetzlich vorgeschriebene Minimum sinkt, müssen die Reserven wieder aufgefüllt werden, was einen weiteren Prämienanstieg zur Folge haben kann.

1. *Wie viel der 1,8 Milliarden Franken Verluste der Versicherer gehörte den Freiburger Versicherten?*

Sobald die Versicherten die Prämie bezahlt haben, gehört der entsprechende Betrag nicht mehr ihnen. Es gibt also keine eigentlichen Reserven von Freiburger Versicherten, und es ist daher nicht möglich, den ihnen gehörenden Betrag zu bestimmen.

2. *Die Freiburger Versicherten stehen einem Rekordanstieg der Prämien um 9,6 % gegenüber. Wie viel von diesen 9,6 % entfällt auf den Reservenverlust auf den Finanzmärkten?*

Wie in der Einleitung präzisiert, verfügt der Staatsrat nicht über die notwendigen Daten, um diese Frage präzise zu beantworten.

Laut BAG konnten durch die Reserven der Krankenversicherer in den Jahren 2021 bis 2023 teilweise erhebliche Verluste gedeckt werden, die durch nicht kostendeckende Prämien oder schlechte Ergebnisse an den Finanzmärkten entstanden waren. So haben die Versicherer im Jahresverlauf 2022 rund 1,7 Milliarden Franken der verfügbaren Reserven zur Deckung von Verlusten verwendet, die durch nicht kostendeckende, aber manchmal auch bewusst knapp kalkulierte Prämien entstanden sind. Ein weiterer Betrag von rund 1,8 Milliarden Franken wurde für den Ausgleich von Kapitalverlusten verwendet, die unter anderem durch verschiedene Zinserhöhungen und die Inflation verursacht wurden. Die Reserven auf nationaler Ebene sind in der Folge von 12,1 Milliarden Franken am 1. Januar 2022 auf rund 8,5 Milliarden Franken am 1. Januar 2023 gesunken.

Unter Berücksichtigung der derzeit vorgeschriebenen Mindesthöhe der Reserven und des erneuten Rückgangs gegenüber dem Jahr 2022 (163 %) liegt die durchschnittliche Solvenzquote der Versicherer am 1. Januar 2023 bei 130 %, bei einigen Krankenkassen sogar unter 100 %. Dadurch

wurde der Spielraum der Versicherer zur Abfederung weiterer Verluste eingeschränkt. Krankenversicherer mit einer Solvenzquote von unter 100 % müssen die Reserven wieder auffüllen.

Da die Finanzmarktverluste 2022 vollständig von den verfügbaren Reserven absorbiert wurden und die Solvenzquote landesweit bei 130 % lag, hatten diese Verluste keinen direkten Einfluss auf den Prämienanstieg 2024 und erscheinen nicht in den 9,6 %. Jedoch hatten sie insofern eine indirekte Auswirkung, als sie die verfügbaren Reserven reduzierten, so dass diese nun fehlen, um den Prämienanstieg 2024 zu dämpfen.

Der erwähnte Prämienanstieg von 9,6 % setzt sich gemäss Angaben des BAG aus verschiedenen Nachholeffekten zusammen: Im Jahr 2022 haben die Krankenversicherer die Prämien 2023 zu knapp kalkuliert. Daraus ergibt sich ein Nachholbedarf entsprechend 1,7 % des Prämienanstiegs 2024. Hinzu kommen unerwartet und überdurchschnittlich viele Krankenkassen- und Modellwechsel zu günstigeren Varianten, ausgelöst durch den starken Prämienanstieg 2023. Deshalb fielen die Prämieinnahmen tiefer aus als erwartet, was einen Nachholbedarf in Höhe von 1 % des Prämienanstiegs 2024 nach sich zog. Zudem stiegen die Gesundheitskosten 2023 stärker an als bei der Prämienberechnung angenommen, wodurch sich die Prämien 2024 um zusätzliche 2,6 % erhöhten. So ist der Prämienanstieg für 2024 auf Nachholeffekte zurückzuführen, die 5,3 % des Gesamtanstiegs von 9,6 % entsprechen. Die restlichen 4,3 % entsprechen dem für 2024 erwarteten Kostenanstieg.

Auch wenn die auf nationaler Ebene verfügbaren Reserven insgesamt abgenommen haben, so lag die Solvenzquote Anfang 2023 schweizweit noch immer bei 130 %, und einige Versicherer weisen nach wie vor eine Solvenzquote von über 150 % aus. Deshalb schliesst sich der Staatsrat der Meinung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) an, nämlich dass die überschüssigen Reserven weiter abgebaut werden sollten, wenn die Reserven der Versicherer dies zulassen. Künftig sollte dieser Abbau proportional zu den kumulierten Reserven der Vorjahre jedes Kantons ausfallen.

*3. Die Tatsache, dass es eine Vielzahl von Krankenkassen gibt, führt nach den geltenden Versicherungsgrundsätzen zu höheren Reserven, die zur Abfederung von Risiken erforderlich sind. Wie hoch müssten bei einer Einheitskasse die Reserven der Versicherer sein? Welche Auswirkungen hätte eine Anlagerendite von minus 11 % (gemäss Medienmitteilung des BAG) auf die Prämien der Freiburgerinnen und Freiburger mit einer Einheitskasse?*

Es ist momentan nicht möglich, diese Frage zu beantworten, denn bislang gibt es keine Einheitskasse und keine spezifische Gesetzesgrundlage, auf die man sich bei der Schätzung der notwendigen Reserven stützen könnte. Eine Berechnung wäre gewagt.

*4. Ist der Staatsrat davon überzeugt, dass die Prämien der Freiburgerinnen und Freiburger so nah wie möglich an den Kosten für 2024 berechnet wurden? Könnte es sein, dass die Versicherer die Zahl der Versicherten, die 2024 die Kasse wechseln, überschätzt haben?*

Die Daten, die das BAG dem Kanton bereitgestellt hat, und der Austausch zwischen dem BAG und den zuständigen Dienststellen des Staates während des Genehmigungsverfahrens für die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung geben dem Staatsrat keinen Grund zur Annahme, die Prämien der Freiburgerinnen und Freiburger wären für 2024 nicht möglichst kostennah berechnet worden. Denn wie bereits erwähnt, kann sich der Kanton im Verfahren zur Prämienfestlegung nur zu den Kosten äussern. Er hat keinen Zugang zur Prämienberechnung und kann daher nicht präzise dazu Stellung nehmen.

Die Schätzungen der Krankenversicherer zu den Kassenwechseln im Jahr 2024 beruhen auf Projektionen und Voraussagen mit einem gewissen Unsicherheitsfaktor, der mit dem Verhalten der Versicherten zusammenhängt. Eine Über- oder Unterschätzung ist daher möglich.

5. *Führt das neue System des freiwilligen Reservenabbaus zu einem Jo-Jo-Effekt bei den Prämien, insbesondere beim Marketing zum Anlocken neuer Versicherter? Ist der Staatsrat der Ansicht, dass ein automatischer Reservenabbau ab einer bestimmten Schwelle, z. B. auf 150 % des gesetzlichen Minimums, vorzuziehen wäre? Wenn nein, warum nicht?*

Die Krankenversicherer kennen die Prämien der Konkurrenz nicht im Voraus und können daher nicht wissen, wo sie genau stehen und ob ihre Prämien sehr viel mehr Versicherte anziehen werden. Grundsätzlich scheinen die Krankenversicherer einen Jo-Jo-Effekt vermeiden zu wollen, da dieser zu erheblichen administrativen Komplikationen führt (Personalmangel für die Bearbeitung von mehr Dossiers, fehlende Infrastruktur, Nachholeffekt bei den Prämien im Folgejahr zur Bildung der gesetzlichen Reserven usw.).

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass ein automatischer Abbau der Reserven ab einer bestimmten Schwelle vorzuziehen wäre. Im Rahmen der Vernehmlassung zur Änderung der Krankenversicherungsaufsichtsverordnung bezüglich des freiwilligen Abbaus von Reserven und zum Ausgleich von zu hohen Prämieinnahmen im Jahr 2020 hatte er sich in diesem Sinne geäußert.

6. *Laut BAG tragen die vielen Kassenwechsel im letzten Jahr zum Prämienanstieg bei. Wie viel könnte eingespart werden mit einer Einheitskasse, bei der es keine Kassenwechsel gäbe?*

Der Kanton verfügt über keine Daten zu dieser Frage. Gemäss dem Bericht des BAG vom 28. September 2023 zu Versichererwechsel am 31. Dezember 2021 haben rund 4,5 % der Versicherten, d. h. rund 364 000 Personen in der Schweiz den Versicherer gewechselt. Die Anzahl Versichererwechsel am 31. Dezember 2022 scheint höher, allerdings werden die Daten zum Versichererwechsel nicht auf kantonaler Ebene erfasst. Darüber hinaus verfügt das BAG über keine Informationen zu den Kosten, die durch einen Versichererwechsel entstehen, weder beim alten noch beim neuen Versicherer. Daher ist es nicht möglich, die Beträge zu ermitteln, die der Kanton mit einer Einheitskasse einsparen könnte.