

Prüfung der Aufsicht im Versicherungswesen

Bundesamt für Gesundheit

Das Wesentliche in Kürze

Dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) obliegt die Aufsicht über die Kranken-, Unfall- und Militärversicherungen. Ende 2019 waren es 57 Krankenversicherer mit einem Prämienvolumen von 32,2 Milliarden Franken. Dazu kamen 27 Unfallversicherer, u. a. die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (Suva). Die Nettoprämien der Unfallversicherung betragen über 5 Milliarden Franken. Nicht zuletzt führt die Suva im Auftrag des Bundes die Militärversicherung, deren Leistungen sich im Jahr 2019 auf 178 Millionen Franken beliefen.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Organisation und die Aufsicht der Abteilung im BAG, die für die Versicherungen verantwortlich ist, unter dem Gesichtspunkt der Vollständigkeit und der Wirksamkeit geprüft. Sie hat die Umsetzung der Aufsicht durch das BAG in den folgenden drei Bereichen untersucht: beim Datenschutz der Krankenversicherer, beim Risikoausgleich und bei den Prämientarifen der Unfallversicherer.

Die Ergebnisse fielen positiv aus. Die vom BAG ausgeübte Aufsicht ist gesetzeskonform. Sie beruht weitgehend auf einem risikobasierten Ansatz und auf einer systematischen internen Koordinierung. Dennoch hat die EFK eine wesentliche Möglichkeit ausgemacht, die Aufsicht des Bundes über die Zahlung der Prämienverbilligungen durch die Kantone zu stärken. Die EFK identifizierte zudem in allen drei untersuchten Bereichen Verbesserungspotenzial.

Eine rationelle und auf den Risiken der Nichtkonformität basierende Aufsichtsorganisation

Die Aufsicht des BAG über die Versicherungen wird in drei Sektionen ausgeübt, die sich mit der Krankenversicherung befassen, eine Sektion Unfall- und Militärversicherung, eine juristische Sektion und eine Sektion Audit. Die interne Ressourcenverteilung ist rationell, koordiniert und transparent. Sie hängt von der Komplexität, vom Finanzvolumen und von den gesetzlichen Kontrollmöglichkeiten des BAG ab. Die EFK unterstreicht die Flexibilität der Abteilung, ohne zusätzliche Ressourcen neue Aufgaben zu übernehmen. Sie empfiehlt ein Rotationsprinzip für den Einsatz der Abteilungsreferentinnen und -referenten bei den Krankenversicherern anzuwenden, um das Risiko des Unabhängigkeitsverlustes zu minimieren.

Gemäss Krankenversicherungsgesetz beschränkt sich die Aufsicht des BAG auf die Risiken der Nichtkonformität. Die Kontrolle der Krankenversicherer stützt sich auf risikobasierte Aufsichtsinstrumente, u. a. auf ein Interventionskonzept für die Finanzdaten und ein Werkzeug zur Auswahl der Versicherer, die geprüft werden sollen. Die EFK begrüsst die kürzlich erfolgte Berücksichtigung von Querschnittsrisiken (Cyberangriffe, Business Continuity). Auch die Prüfung der Prämientarife der Unfallversicherer beruht seit Kurzem auf einem risikobasierten Ansatz.

Möglichkeit einer gestärkten Aufsicht über die Gewährung von Bundesbeiträgen an die Kantone

Die Gesetzeserlasse sehen eine individuelle Prämienverbilligung (IPV) bei der Krankenversicherung mit Beiträgen der öffentlichen Hand vor. Diese Verbilligung geht zulasten der Kantone, die die Versicherten direkt entschädigen. Allerdings erhalten die Kantone einen Bundesbeitrag. 2020 belief er sich auf 2,9 Milliarden Franken.

Die Aufsicht über die Entrichtung und Verwendung der Bundesbeiträge an die Prämienverbilligung der Krankenversicherung ist für die Kantone zu wenig verbindlich. Das BAG sollte von den Kantonen und deren Revisionsstellen einen expliziten Nachweis über die Einhaltung der Subventionierungskriterien des Bundes verlangen.

Drei Möglichkeiten, um die Aufsicht des BAG zu verbessern

Bei der Umsetzung der Aufsicht erfordern drei Bereiche einer besonderen Aufmerksamkeit. Zunächst prüft das BAG die Einhaltung der Datenschutzanforderungen, die sich aus dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) ableiten. Die EFK hat die proaktive Rolle des BAG bei deren Umsetzung und der Aufsicht bei den Krankenversicherern zur Kenntnis genommen. Die EFK stellt fest, dass in den Bereichen Sicherheit und nichtkonforme Verwendung von individuellen Daten der Versicherten bedeutende Risiken bestehen. Die EFK ist der Auffassung, dass Klärungsbedarf in Bezug auf die Rollen des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB)¹ und des BAG besteht und der Austausch zwischen den beiden grundsätzlich geregelt werden muss.

Ausserdem hat mit der Einführung des Morbiditätsindikators auf die pharmazeutischen Kostengruppen im Jahr 2020 die Komplexität des Risikoausgleichs in der Krankenversicherung stark zugenommen. Das BAG und die Gemeinsame Einrichtung KVG haben die erforderlichen organisatorischen und technischen Massnahmen getroffen, um die Ziele fristgerecht zu erreichen. Die EFK ist der Ansicht, dass die verschiedenen Stakeholder ein gemeinsames Qualitätssicherungsdispositiv errichten sollten, um die langfristige Zuverlässigkeit der Daten zum Risikoausgleich zu gewährleisten. Die EFK bittet zudem das BAG, seine Risikoanalyse- und Kontrolltätigkeiten bei den Krankenversicherern mit der Gemeinsamen Einrichtung KVG zu koordinieren.

Schliesslich wird die Aufsicht des BAG über die einheitliche Anwendung des Unfallversicherungsrechts trotz Selbstregulierungsprinzip als angemessen beurteilt. Der Vergleich der Risikostatistiken mit den von den Unfallversicherern über mehrere Jahre angebotenen Grundtarifen durch das BAG ermöglicht es, ungerechtfertigte Überschreitungen zwischen den tatsächlichen Nettoprämien und den Ausgaben zu ermitteln. Um die Wirksamkeit der Daten zu erhöhen, empfiehlt die EFK, die an die Präventionsmassnahmen und an die Unfallrisiken der Unternehmenskunden angepassten «Erfahrungswerte» bei den Prämientarifen in die Risikostatistiken der Unfallversicherer aufzunehmen. Die EFK hebt hervor, dass die Referenzstatistiken für die Tarifkontrolle zu wenig aktuell sind und empfiehlt, mit den betroffenen Akteuren die Möglichkeit zu prüfen, die Kontrollhäufigkeit von drei auf zwei Jahre zu senken.

Originaltext auf Französisch

¹ Zur Erinnerung: Die Totalrevision des Bundesgesetzes über den Datenschutz wurde vom Parlament am 25. September 2020 verabschiedet. Sie stärkt die Kompetenzen des EDÖB. Die neuen Bestimmungen sollten 2022 in Kraft treten.