

Preisliche Auswirkungen des Systemwechsels in der Hörgeräteversorgung

Seit der Einführung des neuen Vergütungssystems für die Versorgung mit Hörgeräten erstatten AHV und IV direkte einmalige Pauschalen. Durch die gestärkten Anreize für eine günstigere Versorgung, die der Systemwechsel geschaffen hat, sind die Preise der Hörgeräteversorgungen gefallen. Doch die Reduktion war bisher schwächer als erwartet und die tieferen Versicherungsbeiträge führen zu höheren Eigenleistungen der Versicherten.



Patrick Koch
Institut für Wirtschaftsstudien Basel



Christoph Hirter

Hörbehinderte haben gemäss geltendem Gesetz Anspruch auf Hilfsmittel. Bis Juni 2011 bezahlten die IV und die AHV bei jeder Hörgeräteversorgung die in Tarifverträgen vereinbarten Beiträge an die Akustiker. Die Schweiz zeichnete sich durch eine im internationalen Ver-

gleich überdurchschnittlich hohe Versorgungsqualität aus, allerdings auch durch sehr hohe Kosten. Gemäss einer Schätzung der Eidgenössischen Finanzkontrolle betragen die direkten Ausgaben für Hörmittelversorgungen im Jahr 2005 über 200 Mio. Franken. Die Schweizer Sozialversicherungen bezahlten zwei- bis dreimal mehr für eine Versorgung als die Versicherungen im europäischen Ausland. Besorgniserregend war vor allem die Dynamik der Kostenentwicklung: Die Ausgaben von AHV und IV für Hörmittel hatten sich zwischen 1995 und 2005 verdoppelt.¹ Die Kritik an der Hörgeräteversorgung

zielte im Kern auf systembedingte Faktoren.

Um den steigenden Kosten entgegenzuwirken, wurde auf den 1. Juli 2011 ein neues Finanzierungssystem eingeführt. Die IV-Versicherten erhalten fortan eine Pauschale in der Höhe von 840 Franken für eine einseitige (monaural) und 1650 Franken für eine zweiseitige (biaural) Versorgung, die AHV finanziert ihren Versicherten eine Pauschale von 630 Franken pro Versorgung. Gemäss Bundesamt für Sozialversicherungen entsprechen diese Vergütungen den Marktpreisen für qualitativ hochstehende Geräte in zweckmässiger, einfacher Ausführung und decken ebenfalls eine fachmännische Anpassung und einen einwandfreien Service ab. Die Pauschalen werden den Anspruchsberechtigten unabhängig davon ausbezahlt, wie hoch die tatsächlichen Kosten der Versorgung ausfallen. Hörbehinderte, die sich für eine kostengünstigere Versorgung unter dem Pauschalbetrag entscheiden, können die Differenz behalten. Demgegenüber müssen Versorgungskosten, welche die Pauschale überschreiten, von den Hörbehinderten selbst finanziert werden (sogenannte Eigenleistungen oder Zuzahlungen). Den Hörbehinderten ist neu auch überlassen, wo sie ihre Geräte beziehen und anpassen lassen, vorausgesetzt sie suchen dazu eine Fachperson in einem Akustikfachgeschäft, einer Apotheke oder Drogerie auf. Ebenso sind nun Käufe im Ausland möglich. Mit dem Systemwechsel wurden eine Verbesserung der Kundensouveränität und des Wettbewerbs und dadurch eine Preissenkung für Hörgeräte und Dienstleistungen angestrebt.

In der Zwischenzeit konnten erste Erfahrungen mit dem neuen Finanzierungssystem gesammelt und die preislichen Veränderungen im Hör-

1 Vgl. Eidgenössische Finanzkontrolle, *Hilfsmittelpolitik zugunsten der Behinderten – Evaluation der Abgabe von Hörmitteln in der IV und AHV*, Bern 2007

2 Neben den hier diskutierten Ergebnissen der preislichen Veränderungen wurden auch die qualitativen Auswirkungen des Systemwechsels untersucht (dazu: Sander, Monika und Martin Albrecht, «Evaluation der Qualität der Hörgeräteversorgung», in *Soziale Sicherheit CHSS*, Nr. 4/2014).

gerätemarkt evaluiert werden.² Für die quantitativen Auswertungen wurden stichprobenartig Rechnungen aus dem ersten Halbjahr 2011 (vor dem Systemwechsel) sowie für die Jahre 2012 und 2013 (nach dem Systemwechsel) erfasst. Die so generierte Datenbasis beinhaltet knapp 23 000 Versorgungen mit Hörgeräten inklusive der dazugehörigen Dienstleistungen. Diese Daten wurden einerseits deskriptiv ausgewertet, andererseits wurden mittels eines Regressionsmodells die Preisänderungen geschätzt, die durch den Systemwechsel entstanden sind.

Tiefere Versorgungskosten, höhere Eigenleistungen

In den deskriptiven Datenauswertungen wurden zunächst Durchschnittsbetrachtungen für das Tarif- und das Pauschalsystem angestellt. Um Verzerrungen durch die unterschiedlichen Zusammensetzungen der Stichproben zu vermeiden, wurden die Berechnungen für verschiedene Versorgungstypen getrennt durchgeführt. Für die vier Versorgungstypen IV-monaural (IV1), IV-binaural (IV2), AHV-monaural (AHV1) und AHV-binaural (AHV2)

liegen die durchschnittlichen Gesamtkosten einer Versorgung (Hörgeräte inkl. der dazugehörigen Dienstleistungen) im Pauschalsystem zwischen 0,9 und 5,1 Prozent tiefer als im Tarifsysteem.

Dagegen ist der Betrag, den die Hörbehinderten selbst finanzieren, durch den Systemwechsel deutlich gestiegen. Bei den genannten vier Versorgungstypen lag die durchschnittliche Zuzahlung bereits im Tarifsysteem zwischen 1000 und 3900 Franken. Mit dem Übergang zum Pauschalsystem haben die durchschnittlichen Zuzahlungen je nach Versorgungstyp zwischen 15 und 87 Prozent signifikant zugenommen.

Stärkere Streuung der Versorgungskosten

In der Grafik G1 ist die Verteilung der Gesamtkosten in den vier Versorgungstypen jeweils im Tarifsysteem und im Pauschalsystem dargestellt. Mit dem Übergang zum Pauschalsystem ist demnach sowohl die Nachfrage nach billigeren als auch nach teureren Versorgungsangeboten gestiegen, die Preisspanne hat sich dementsprechend vergrößert. Zu sehen ist diese Entwicklung an den

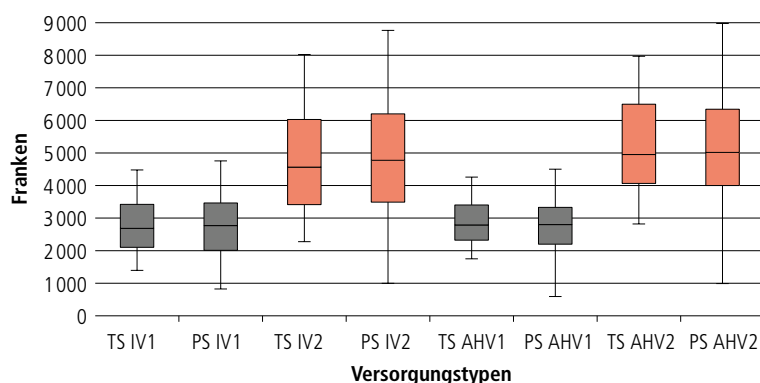
längeren schwarzen Linien, innerhalb derer jeweils 95 Prozent der Versorgungen liegen. Die stärkere Streuung ist für alle vier Versorgungstypen zu erkennen. Die Versorgungskosten der mittleren 50 Prozent der Verteilung (innerhalb der grauen Kästen) haben sich seit dem Systemwechsel hingegen nur wenig verändert und belegen eine schwache Preissensitivität vieler Hörbehinderter. Detailauswertungen zeigen, dass bei allen Versorgungstypen rund 20 bis 25 Prozent der Hörbehinderten neu auf günstigere Versorgungen setzen, eine teurere Versorgung leisten sich ca. 10 Prozent.

Leicht sinkende Preise für Hörgeräte

Mit einer Regressionsanalyse können – unter sonst gleichen Bedingungen (ceteris paribus) – die Faktoren ermittelt werden, welche die Gesamtkosten der Hörgeräteversorgungen beeinflussen. Neben der Schätzung von Einflussfaktoren wie Versorgungstyp, Anzahl der Hörgeräte, Sprachregionen, Geschlecht und Währungsraum der Versorgung wird auch analysiert, welchen Einfluss der Systemwechsel auf die Preise der Hörgeräteversorgungen hatte. Gemäss den Schätzmodellen lagen die Preise 2012 bereits ca. 8 Prozent und im Jahr 2013 ca. 10 Prozent unter den Preisen des Tarifsystems. Nach der Systemumstellung kam es demnach zu einer Reduktion der Preise, die sich im Betrachtungszeitraum der Evaluation weiter fortgesetzt hat. Weiter kann aus den Ergebnissen der Regressionsanalyse gefolgert werden, dass die IV-Versorgungen knapp 3 Prozent günstiger waren als die AHV-Versorgungen. Eine Versorgung mit zwei Hörgeräten kostete durchschnittlich etwa 53 Prozent mehr als eine Versorgung mit einem einzelnen Hörgerät.

Gesamtkosten der Versorgung im Tarifsysteem (TS) und im Pauschalsystem (PS)

G1



Quelle: eigene Berechnungen

³ Vgl. Bundesamt für Sozialversicherungen, IV-Rundschreiben Nr. 326, Bern 2013

In der Westschweiz waren die Versorgungen knapp 3 Prozent und im Tessin über 10 Prozent günstiger als in der Deutschschweiz. Die Versorgungen im Ausland waren deutlich billiger als in der Schweiz. Im Euroraum beispielsweise lag der Preisabschlag gegenüber der Schweiz bei rund 28 Prozent.

Kinderversorgungen und Härtefälle

Kinderversorgungen und Härtefälle wurden gesondert analysiert, weil für diese Gruppen Spezialregelungen implementiert wurden. So gilt für Kinder und Jugendliche bis 18 Jahre ein Höchstvergütungsbetrag, der mit 2830 Franken für eine einseitige Versorgung und 4170 Franken für eine zweiseitige Versorgung deutlich über den IV- bzw. AHV-Pauschalen liegt. Die Kostenvergütung erfolgt direkt an den jeweiligen Akustiker. Diese Art der Finanzierung schliesst eine Rückerstattung an die Versicherten im Falle einer günstigen Versorgung aus. Es existieren daher keine finanziellen Anreize für Versorgungen unterhalb der maximal vergüteten Beträge und entsprechend selten wurden Versorgungen mit Kosten unter dem Niveau der Höchstvergütungsbeträge getätigt. Die durchschnittlichen Gesamtkosten einer Hörgeräteversorgung haben sich in der Folge grosszügiger bemessener Höchstvergütungsbeiträge seit dem Systemwechsel erhöht (ca. fünf Prozent oder rund 150 Franken mehr für einohrige und knapp 200 Franken für beidohrige Versorgungen). Der Versicherungsanteil ist mit dem Systemwechsel um durchschnittlich fast 700 Franken gestiegen, die Zuzahlungen der Hörbehinderten sind demgegenüber im Durchschnitt rund 500 Franken gesunken.

Die Härtefallregelung ist für Personen vorgesehen, welche einer Erwerbstätigkeit oder einer Tätigkeit in

anderen Aufgabenbereichen (z.B. im Haushalt, bei der Mitarbeit im Betrieb des Ehegatten/der Ehegattin oder als Studierende) nachgehen und die aufgrund ihrer Hörstörung ausserordentlich schwierig zu versorgen sind. Die Anspruchsvoraussetzungen für die Geltendmachung eines Härtefalles sind streng definiert und müssen audiologisch begründet werden. Wird ein Härtefall festgestellt, finanziert die IV die über dem Pauschalbetrag liegenden Mehrkosten einer adäquaten, einfachen und zweckmässigen Versorgung.³ Die durchschnittlichen Gesamtkosten liegen bei Härtefällen rund tausend Franken über den durchschnittlichen Gesamtkosten einer Standardversorgung. Weil die Invalidenversicherung bei Härtefällen in der Regel die vollen Kosten übernimmt (und Zuzahlungen der Hörbehinderten nicht notwendig sind), liegen die Versicherungsbeiträge bei der einseitigen Versorgung gut 3000 Franken und bei der beidseitigen Versorgung gut 4000 Franken über den entsprechenden Durchschnitt der Standardversorgungen.

Zunehmende Wettbewerbsdynamik

Im analysierten Zeitraum waren laufend mehr Hörgerätemodelle von einer zunehmenden Anzahl Hersteller auf dem Markt. Versicherte wählen inzwischen aus einer deutlich breiteren Palette an Hörgeräten aus als noch im Tarifsysteem. Die grössere Produktvielfalt, die Reduktion der Marktanteile grosser Hersteller und die leicht sinkenden Preise sind Anzeichen für eine entstehende Wettbewerbsdynamik. Einem ausgeprägten Wettbewerb im Markt für Hörgeräte sind aufgrund der hohen Zahlungsbereitschaft und der tiefen Preissensitivität der Hörbehinderten jedoch Grenzen gesetzt.

Fazit

Das Marktumfeld hat sich seit dem Systemwechsel leicht verändert. Die Preise für Hörgeräte liegen im neuen System tiefer und die Versicherten versorgen sich zu tieferen Durchschnittskosten. Doch der Preisrückgang ist geringer als ursprünglich erwartet. Aufgrund der niedrigen Preissensitivität eines Grossteils der Hörbehinderten ist es den Anbietern gelungen, die tieferen Versicherungsleistungen weitgehend auf die Hörbehinderten zu überwälzen, ohne selbst einem massiven Preisdruck ausgesetzt zu werden. Obwohl einige Versicherte nach dem Systemwechsel günstigere Hörgeräte erwerben, hat sich an der Zahlungsbereitschaft für Hörgeräte insgesamt betrachtet nur wenig verändert. Unter dieser Voraussetzung dürfte eine starke Wettbewerbsdynamik im Hörgerätemarkt auch mittelfristig nur schwer erreichbar sein.

Forschungsbericht

Koch, Patrick, Dominik Hauri, Christoph Hirter, Lukas Mohler, Pierre-Yves Kocher und Lukas Scheiber, *Analyse der Preise in der Hörgeräteversorgung*. Beiträge zur sozialen Sicherheit, Forschungsbericht 11/14: www.bsv.admin.ch → Praxis → Forschung → Forschungspublikation

Patrick Koch, Dr. rer. pol., Institut für Wirtschaftsstudien Basel (IWSB)
E-Mail: patrick.koch@iwsb.ch

Christoph Hirter, MSc B&Ec, Institut für Wirtschaftsstudien Basel (IWSB)
E-Mail: christoph.hirter@iwsb.ch