

**Grundsätze der Evaluation des
Krankenversicherungsgesetzes in:
Soziale Sicherheit, Zeitschrift des
Bundesamtes für Sozialversicherung,
1/98, S.18-20**

Projektteam Interface
Dr. rer. pol. Balthasar A.

Luzern, 1998

Grundsätze der Evaluation des Krankenversicherungsgesetzes

Dr. A. Balthasar, Evaluationsberater des Bundesamts für Sozialversicherungen für das Krankenversicherungsgesetz

Das Bundesrat hat das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) beauftragt, die Wirkungen des Krankenversicherungsgesetzes systematisch zu evaluieren.¹ Das BSV hat zu diesem Zweck eine Projektorganisation aufgebaut und ein Grobkonzept erarbeitet. Vor einiger Zeit haben wir über die ausgewählten Teilprojekte und deren geplante Durchführung informiert.² Im folgenden wird der wissenschaftliche und der konzeptionelle Rahmen dieser Evaluationsarbeiten dargestellt. Dabei kommen auch die Grenzen zur Sprache, die es zu beachten gilt, wenn die Wirkungen von politischen Massnahmen in einem so komplexen Bereich wie dem KVG analysiert werden.

Es ist eine Binsenwahrheit, dass die Wirksamkeit des neuen Krankenversicherungsgesetzes (KVG) umstritten ist. Allerdings sind die Auswirkungen des Gesetzes so vielschichtig und die Einflussfaktoren auf die Zielerreichung so undurchsichtig, dass viele Effekte nur mit systematischen, wissenschaftlich fundierten Analysen zuverlässig ermittelt werden können. Die Erarbeitung solcher Hinweise ist aber unabdingbar, um am Gesetz allfällig notwendige Korrekturen vornehmen zu können.

Während der gesetzliche Auftrag also unbestrittenermassen gerechtfertigt ist, stellt sich die Frage, wie er angesichts der hohen Komplexität der Materie sachgerecht erfüllt werden kann. Glücklicherweise steht das Bundesamt für Sozialversicherung mit dieser schwierigen Aufgabenstellung nicht allein da. Es kann einerseits auf die Vorarbeiten des Nationalen Forschungsprogramms 27 „Wirksamkeit staatlicher Massnahmen“ aufbauen. Dieses hat viel dazu beigetragen, dass die methodischen Grundlagen der Politikevaluation in der Schweiz verbreitert wurden und dass heute zahlreiche Evaluatorinnen und Evaluatoren über die notwendige Kompetenz verfügen. Andererseits

¹ Art. 32 KVV.

² Vgl. Hunyadi, P.: Die Wirkungen des Krankenversicherungsgesetzes werden evaluiert, in: Soziale Sicherheit 3/1997, S. 147-151.

wurden in den letzten Jahren verschiedene Bundesgesetze mit Evaluationsklauseln versehen und Institutionen eingerichtet, welche den Auftrag haben, Evaluationen durchzuführen.³ Beides hat dazu geführt, dass sich ein erheblicher Bestand an Erfahrungen betreffend die Planung und die Durchführung von Wirkungsuntersuchungen herausgebildet hat.

Die Wirkungsanalyse des KVG baut auf diesem Fundus auf. Sie stützt sich auf die Grundsätze, welche sich für den Erfolg von Politikevaluationen als entscheidend herauskristallisiert haben.⁴ Im folgenden werden die drei wichtigsten dieser Grundsätze präzisiert und dargestellt, wie sie in der Wirkungsanalyse des KVG integriert werden. Es handelt sich *erstens* um die Notwendigkeit, dass an eine so komplexe Materie, wie sie die Evaluation des KVG darstellt, projektorientiert herangegangen werden muss. *Zweitens* wurde die Erfahrung der Evaluationsforschung aufgenommen, dass Evaluationen prozessorientiert angelegt sein müssen. Und *drittens* wird auf einen partizipativen Ansatz aufgebaut, weil er den Austausch von Informationen ins Zentrum stellt.

Projektorientierte Herangehensweise

Gute Evaluationen sind nicht nur wissenschaftlich korrekt gemacht, sondern auch praktisch nützlich. Sie konzentrieren sich auf präzise, sorgfältig abgegrenzte und aufgrund der vorhandenen Daten gut bearbeitbare Fragestellungen. Bei der Planung der Evaluation von vielschichtigen Politikbereichen sind demnach verschiedene kleinere Projekte zu formulieren. Sie bilden die Mosaiksteine, welche sich am Schluss zu einem ganzen Bild zusammenfügen werden. Der „direkte Weg“ über eine einzige „Gesamtevaluation“ ist nicht vielversprechend. Die bisherigen Erfahrungen haben dies ganz deutlich gemacht.

Mit der Beschränkung der Evaluation auf einzelne, klar abgegrenzte Fragestellungen gehen jedoch mindestens *zwei Gefahren* einher. Die eine liegt darin, dass mit einem solchen Ansatz zahlreiche einzelne Untersuchungen notwendig werden, was erhebliche finanzielle

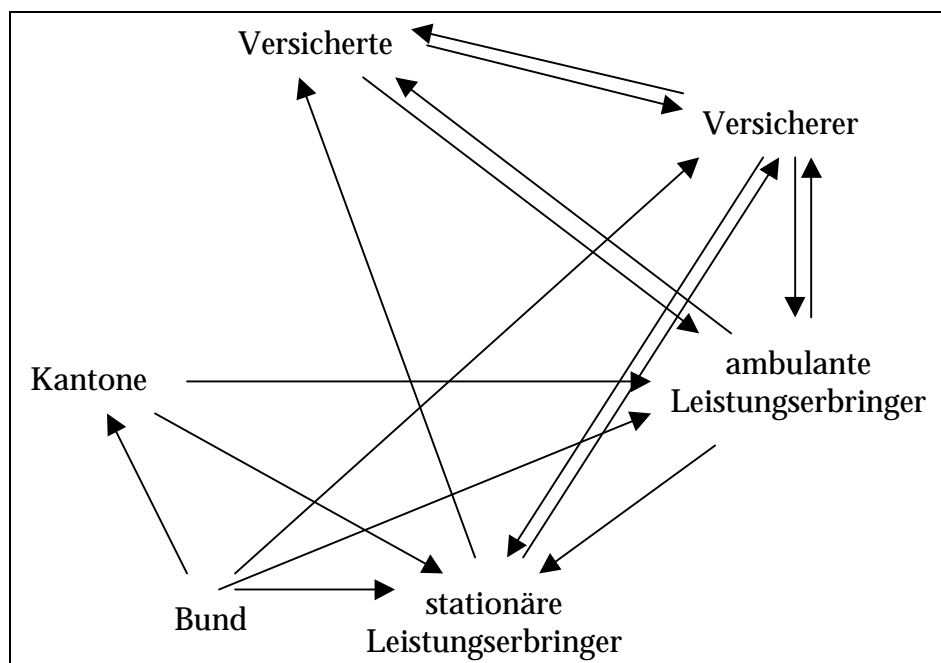
³ Vgl. dazu Bussmann/Klöti/Knoepfel, Einführung in die Politikevaluation, Basel/Frankfurt am Main 1997, S. 27 f.

⁴ Bussmann, W. (1996): Evaluationen – Mehr Transparenz über die Wirkungen staatlichen Handelns, Ergebnisse aus dem Nationalen Forschungsprogramm „Wirksamkeit staatlicher Massnahmen“ NFP 27, Bern 1996.

Aufwendungen bedingt. Angesichts der beschränkten finanziellen Mittel der Wirkungsanalyse des KVG war daher eine klare Priorisierung notwendig. Sie orientiert sich an den gesetzlichen Grundlagen und an der politischen Agenda. Dies bedeutet, dass in erster Linie jene Fragen bearbeitet werden, für welche politische Entscheidungen anstehen.

Das zweite Problem, das im Zusammenhang mit der projektorientierten Herangehensweise besteht, ist grundsätzlicherer Natur. Sie betrifft die Gefahr, dass durch die Konzentration auf einzelne Fragestellungen das Ganze aus dem Blickfeld gerät. Dieses Problem ist bei der Evaluation des KVG besonders dringlich, weil die verschiedenen Elemente des Systems aufs engste verknüpft sind. Einzelthemen müssen daher sehr sorgfältig ausgewählt und miteinander abgestimmt werden. Der Leitungsausschuss ist daher den Verknüpfungen der verschiedenen Elemente des KVG gezielt nachgegangen. In der folgenden *Darstellung 1* sind die wichtigsten direkten Beziehungen zwischen den zentralen Akteuren des Systems dargestellt.

Darstellung 1: Wichtigste direkte Verknüpfungen im Beziehungsnetz zwischen den zentralen Akteuren im Krankenversicherungssystem



Die Darstellung vereinfacht zwar das Beziehungsnetz des KVG stark und lässt verschiedene Beteiligte ausser acht. Dennoch lässt sie erkennen, dass der Bund in erster Linie über die Kantone, die Versicherer und die stationären Leistungserbringer auf das System einwirkt. Zuhanden der Kantone hat er vor allem Vorschriften zur Prämienverbilligung und zur Spitalplanung erlassen. Die Versicherer sind insbesondere vom Risikoausgleich und von der Prämien genehmigung betroffen. Die Aktivitäten der Leistungserbringer werden vor allem durch den Leistungskatalog beeinflusst. Die Vertiefung dieser systemischen Betrachtungsweise erleichtert die Auswahl von relevanten Fragestellungen und zeigt Lücken auf, die noch zu bearbeiten sind.

Prozessorientierter Ansatz

Die Evaluationsforschung geht von einer dynamischen, prozessorientierten Betrachtungsweise aus und unterscheidet insbesondere fünf Evaluationsgegenstände, die zeitlich nacheinander stehen. Sie können als Hürden aufgefasst werden, die übersprungen werden müssen, wollen Politiker wirksam sein. Die *erste Hürde* bildet bereits die Qualität der Konzeption der Politik. Evaluationen müssen prüfen, ob eine Politik konzeptionell so angelegt ist, dass sie überhaupt zielwirksam sein *kann*. Im Kontext des KVG stellt sich in diesem Zusammenhang etwa die Frage, ob der Risikoausgleich einen Beitrag zum Ausgleich der Prämien differenzen aufgrund unterschiedlicher Risikostrukturen einzelner Krankenkassen leisten kann.

Die *zweite Gruppe* von Evaluationsgegenständen thematisiert die Vollzugsebene. Dort wird unter anderem danach gefragt, ob und wie eine konzipierte Massnahme durch die Verwaltung implementiert wird. Insbesondere steht die Wirksamkeit und die Wirtschaftlichkeit des Vollzugs zur Debatte. Am Beispiel der Spitalplanung verdeutlicht ist in diesem Zusammenhang etwa nach der unterschiedlichen Herangehensweise der Kantone und nach den jeweiligen Kosten zu fragen.

Die *dritte Gruppe* von Untersuchungsgegenständen kreisen um die Leistungen der Verwaltung, das heisst um den sogenannten Output. Auch wenn solche Leistungen nachweisbar sind, können die Wirkungen noch auf sich warten lassen. Zuerst muss das Zielpublikum die Massnahme kennen und akzeptieren. Bei der Prämienverbilligung

haben die Kantone beispielsweise unterschiedliche Vollzugssysteme gewählt und aus der Sicht der Wirkungsanalyse stellt sich die Frage, welches System die besten Voraussetzungen für die intendierten sozialpolitischen Effekte schafft.

Darstellung 2: Evaluationsgegenstände und Evaluationskriterien

Evaluationsgegenstand	Evaluationskriterien
der Politik- oder Massnahmenkonzept	Konsistenz der Konzeption, das heisst Instrumente, Mittel, zeitlichen Vorstellungen etc.
↓	
Vollzugstrukturen	Eignung der Vollzugsstrukturen, Verfügbarkeit geeigneter Grundlagen, Mittel, u.s.w. zur Umsetzung der Konzepte
↓	
der Verwaltungsoutput	Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit Güter und Dienstleistungen, welche von einer Verwaltung bereitgestellt werden
↓	
Ver Impact der Politik	Wirksamkeit der Produkte der Verwaltung in Form der Herbeiführung von haltensänderungen bei den Zielgruppen
↓	
Outcome der Politik	Beitrag der Politik im Hinblick auf die Lösung des anvisierten politischen Problems

vereinfacht nach: Bussmann/Klöti/Knoepfel: Einführung in die Politikevaluation, Basel/Frankfurt am Main 1997, S. 70.

Erst wenn die Leistungen dem Zielpublikum im erwarteten Ausmass zukommen, sind zielrelevante Wirkungen oder sogenannte Impacts zu erwarten. Damit beschäftigt sich die vierte Gruppe von Evaluationsgegenständen. Impact-Studien fragen nach dem Verhalten der Zielgruppen, deren Handeln durch das Gesetz direkt beeinflusst

wird. Im Zusammenhang mit dem KVG kann es beispielsweise darum gehen, die Auswirkungen von politischen Entscheidungen, die den Leistungskatalog betreffen, auf das Verhalten von Versicherten, Spitälern, Krankenkassen und Ärzten abzuklären.

Das KVG will Verhaltensänderungen bei den beteiligten Akteuren nur herbeiführen, um die zentralen politischen Ziele des Gesetzes zu erreichen. Die *letzte Gruppe* von Evaluationsgegenständen kreist um die gewünschten gesellschaftlichen Veränderungen, das heisst um die sogenannten Outcomes. Hierbei geht es also etwa darum abzuklären, ob die Prämienverbilligung wirklich dazu beiträgt, wirtschaftliche Probleme von Bezugsberechtigten zu verhindern.

Der Erfolg des Krankenversicherungsgesetzes wird davon abhängen, dass alle Stufen des Policy-Prozesses erfolgreich durchlaufen werden. Die Wirkungsanalyse muss Fragen auf allen Stufen stellen. Zudem ist zu beachten, dass je nach Zeitpunkt unterschiedliche Themen evaluierbar sind. Gegenwärtige stehen darum die Überprüfung von Konzepten, von Vollzugsstrukturen und von Outputs im Zentrum. Erst vereinzelt – zum Beispiel bei der Prämienverbilligung - kann dagegen der Blick auf den Beitrag zur Lösung eines anvisierten Problems gelegt werden (vgl. *Darstellung 3*, von Herrn Wicki geliefert).

Partizipativer Ansatz

Evaluationen haben vielfach nicht nur aufgrund ihrer Resultate Wirkungen. Oft sind die Prozesse, die im Zuge der Untersuchungen eingeleitet werden, mindestens ebenso bedeutsam. Um sicherzustellen, dass der Evaluationsprozess bereits nutzbringend gestaltet wird, ist es unabdingbar, Evaluationen partizipativ anzulegen. Im Rahmen der Wirkungsanalyse des KVG bedeutet dies, dass die beteiligten und die betroffenen Akteurgruppen (z.B. andere Bundesstellen, Kantone, Versicherer, Leistungserbringer und Versicherte) ganz intensiv in den Planungs- und Evaluationsprozess einbezogen werden. Damit wird ein optimaler Informationsaustausch aufgebaut und ein Interesse an den Resultaten der Evaluation geschaffen. Dies stellt einerseits sicher, dass alle relevanten Informationen zur Verfügung gestellt werden. Andererseits ist dieses Interesse die Voraussetzung dafür, dass Ergebnisse später auch umgesetzt werden.

Der partizipative Ansatz birgt allerdings die Gefahr, dass die für die Beurteilung staatlichen Handelns notwendige Distanz zwischen den Verantwortlichen und den Evaluatoren nicht mehr selbstverständlich ist. Dieses Problem stellt sich auch dann, wenn die Durchführung der Untersuchungen durch unabhängige Expertenteams erfolgt, wie dies im Falle der Wirkungsanalyse des KVG der Fall ist. Hilfestellung bieten in diesem Zusammenhang professionelle Standards, welche Leitplanken für die Evaluationspraxis bieten. Dazu gehören insbesondere transparente Messlatten zur Beurteilung der Wirkungen staatlichen Handelns. Nur sie können garantieren, dass die von der Evaluation verlangte Bewertung von politischen Aktivitäten nicht nur nachvollziehbar, sondern auch unabhängig von den Wertvorstellungen und Erwartungen der Auftraggeber erstellt werden.

Die Ausführungen zeigen, dass die Wirkungsanalyse KVG auf zahlreichen wichtigen Erfahrungen der Evaluation aufbauen kann. Dies bedeutet aber nicht, dass die Aufgabe auf der Grundlage eines einfachen Schemas abgearbeitet werden kann. Die vielleicht wichtigste Erkenntnis der Evaluationspraxis ist nämlich, dass seriöse und nützliche Untersuchungen nur dann gelingen, wenn jede Fragestellung mit grosser Flexibilität angegangen wird.