

BEITRÄGE ZUR SOZIALEN SICHERHEIT

*Bericht im Rahmen des dritten mehrjährigen
Forschungsprogramms zu Invalidität und Behinderung (FoP3-IV)*

Analyse der Preise und der Qualität in der Hörgeräteversorgung

Forschungsbericht Nr. 15/20



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Département fédéral de l'intérieur DFI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Office fédéral des assurances sociales OFAS

Vorwort des Bundesamts für Sozialversicherungen

Die Invalidenversicherung (IV) und – in bestimmten Fällen – auch die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) finanzieren den Versicherten bei Bedarf Hilfsmittel in einfacher, zweckmässiger und wirtschaftlicher Ausführung.

Seit dem 1. Juli 2011 vergüten die IV und die AHV Hörgeräte für Erwachsene mit einem fixen Pauschalbetrag, welcher der versicherten Person direkt ausbezahlt wird. Vorher galt ein System mit abgestuften Tarifen, die mit der Hörgerätebranche ausgehandelt wurden und bei dem die IV direkt mit den Abgabestellen abrechnete. Diesem Tarifsystem hatte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) in einer Studie im Jahr 2007 attestiert, es habe zwar zu einer qualitativ hochstehenden Versorgung mit Hörgeräten geführt, sei jedoch im Vergleich zum Ausland mit sehr hohen Kosten für die Versicherungen und die Versicherten verbunden. Die festgelegten Tarife verhinderten einen (Preis-)Wettbewerb in der Akustikbranche, und trotz der im internationalen Vergleich sehr hohen Tarife zahlten die Versicherten zusätzlich ca. 60 Mio. private Zuzahlungen (Schätzung EFK 2007).

Mit der Mitte 2011 eingeführten Pauschalvergütung wurde beabsichtigt, den Wettbewerb zu stärken und durch verschärfte Konkurrenz die Preise zum Sinken zu bringen, sodass die von der IV und AHV eingesetzten Mittel effizienter zugunsten der Hörbehinderten verwendet werden.

Zwei kurz nach Einführung des Pauschalsystems vom BSV in Auftrag gegebene Studien „Evaluation der Qualität der Hörgeräteversorgung“ des IGES Instituts (Sander/Albrecht 2013) und «Analyse der Preise in der Hörgeräteversorgung» des IWSB Instituts (Koch/Mohler 2014) zeigten, dass die Qualität der Versorgung mit Hörgeräten unverändert hoch geblieben ist, das preisliche Angebot sich in beide Richtungen (tiefere und höhere Preise) erweitert hat, die Preise insgesamt jedoch kaum gesunken sind.

Da Marktveränderungen Zeit erfordern, wurde beschlossen, diese Untersuchungen nach ein paar Jahren zu wiederholen, um den Effekt des Pauschalsystems besser einschätzen zu können.

Die vorliegende Studie vergleicht nun die heutige Situation mit jener der Erststudien, also mit dem Pauschalssystem kurz nach dessen Einführung sowie mit dem alten Tarifvertragssystem.

Erfreulich ist, dass die Qualität der Hörgeräteversorgungen nach wie vor sehr hoch beurteilt wird. Ebenfalls erfreulich ist die Tatsache, dass es erwiesenermassen Angebote ohne Zuzahlungen gibt und die Zufriedenheit mit diesen Hörgeräteversorgungen gleich hoch ist wie bei denjenigen mit den höchsten Zuzahlungen. Dies zeigt, dass mit den IV-Pauschalbeiträgen qualitativ gute Versorgungen möglich sind. Allerdings entschieden sich nur gut fünf Prozent der erwachsenen IV-Versicherten für eine zuzahlungsfreie Versorgung. Aus Sicht des BSV konnte daher die Hypothese, dass der Systemwechsel zu tieferen Durchschnittskosten in der Versorgung führe, in der Gesamtbetrachtung nicht in befriedigendem Ausmass bestätigt werden.

Es wurde zwar eine durchschnittliche Preisreduktion über alle Versorgungen von total 9,2 Prozent festgestellt, Unter Berücksichtigung der Nachfrageänderung über die Zeit verzeichnen nur die AHV-Versicherten und Kinder eine nachhaltig günstigere Versorgung, nämlich ca. 8 Prozent bzw. 5 Prozent Kostenersparnis gegenüber dem Tarifsystem. Für die IV-Versicherten sind die Gesamtversorgungskosten im Vergleich zum Tarifvertragssystem zwar in den ersten Untersuchungen um ca. 6 Prozent gesunken, befindet sich aber heute wieder auf demselben Niveau wie im Tarifvertragssystem. Dies scheint daran zu liegen, dass die IV-Versicherten heute (noch) teurere Versorgungen wählen.

Die Studie zeigt allerdings, dass der erhöhte Wettbewerb einen geringen Einfluss auf die Margen bei den Hörgeräten gehabt hat, sondern die Dienstleistungskosten um 19.4 Prozent gesunken sind. Gemäss der Studie ist dieser Rückgang der Dienstleistungskosten eher auf die Überversorgung im Tarifsystem zurückzuführen als auf eine Unterversorgung im Pauschalssystem. Entsprechend gibt es keine Hinweise darauf, dass sich das Preisniveau gesenkt hat. Denn es wurde festgestellt, dass 85 Prozent der Versorgten maximal fünf Anpassungssitzungen bei der Abgabestelle benötigen und für die Dienstleistung durchschnittlich 1400 Franken für eine binaurale Versorgung belastet werden. Damit erscheinen die Stundenansätze der Abgabestellen weiterhin als sehr hoch.

Zusätzlich untersuchte die vorliegende Studie die Reparaturen, die Härtefälle und die Kinderversorgungen. Diese drei zusätzlichen Untersuchungen führten unter anderem zu folgenden Erkenntnissen: Die Notwendigkeit von Reparaturen eines Hörgerätes hängt vermutlich vor allem vom Verhalten des Hörgeräteträgers bzw. der Hörgeräteträgerin und weniger von der Marke ab, obwohl sich diese in Bezug auf die Reparaturanfälligkeit auch etwas unterscheiden.

Auf Hörgeräten, die nach den Bestimmungen für Härtefälle abgegeben werden, werden höhere Margen verlangt als auf identischen Geräten bei einer Standardversorgung. Die höheren Preise deuten darauf hin, dass die Abgabestellen die Preissetzungsspielräume ausreizen und somit Fehlansätze bei der Abrechnung bestehen. Bei den Kinderversorgungen überrascht, dass bei knapp der Hälfte lediglich ein bis zwei Anpassungssitzungen erfolgten und nur zehn Prozent der Kinder mehr als fünf Anpassungssitzungen benötigten. Dies, obwohl die IV wegen des von der Branche geltend gemachten erhöhten Aufwandes einen wesentlich höheren Betrag finanziert als bei den Erwachsenen.

Das BSV erwartete und die Abgabestellen befürchteten eine stärkere Preisreduktion bei den Hörgeräteversorgungen als die, welche die Studie nun aufzeigt. Insbesondere bewegen sich die Kosten für die Geräte nach wie vor auf einem Niveau, das aus Sozialversicherungssicht kaum zu rechtfertigen ist. Die Herstellungskosten eines Hörgerätes betragen ungefähr 150 Franken¹, die Geräte werden aber teilweise zu über 3000 Franken pro Stück verkauft (gemäss Studie bewegt sich der Durchschnittspreis bei 1644 Franken). Das BSV erachtet eine Marge in dieser Höhe auf einem Medizinprodukt als inakzeptabel. Zudem haben die Zuzahlungen durch die Versicherten insbesondere bei den IV-Versorgungen seit der ersten Studie sogar noch weiter zugenommen. Die durchschnittliche Zuzahlung bei einer Versorgung mit 2 Hörgeräten liegt heute bei 3721 Franken. Wenn man bedenkt, dass die Hilfsmittelversorgung der IV eigentlich von einer Versorgung ohne Zuzahlungen ausgeht, ist dieser Wert schon ausserordentlich hoch.

Dass der Preiswettbewerb nicht stärker spielt, liegt einerseits an der offenbar tiefen Preissensitivität der Hörgeräteträgerinnen und -träger. Andererseits lässt die in der Studie festgestellte subjektive Abnahme der Informiertheit sowie eine aus diversen Gründen bestehende Markttransparenz auch den Schluss zu, dass die hohen Zuzahlungen zumindest teilweise auf einer Informationsasymmetrie zu Gunsten der Abgabestellen basieren.

Zusammengefasst stellt das BSV Folgendes fest:

- Die Preise sind nur leicht gesunken, die Margen auf den Hörgeräten nicht.
- Die Zuzahlungen der Versicherten sind gestiegen.
- Verkauft werden kaum mittel- und wenig tiefpreisige Hörgeräte.
- Die Ziele des Pauschalsystems wurden aus Sicht BSV deshalb trotz hoher Qualität nicht erfüllt.

Daher sieht das BSV bei den Hörgeräteversorgungen Handlungsbedarf. Aktuell werden im Rahmen eines Kommissionspostulates Anpassungen für den gesamten Hilfsmittelbereich untersucht. Auf der Basis des Postulatsberichts wird der Bundesrat beschliessen, welche Stossrichtung bei den Hilfsmitteln eingeschlagen werden soll. In diesem Zusammenhang werden auch die Hörgeräte evaluiert und über das weitere Vorgehen in diesem Bereich entschieden.

Stefan Ritler, Vizedirektor

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

¹ Beispiel: <https://www.audicus.com/hearing-aid-price-bubble/>