

**EINSCHREIBEN**

Bundesamt für Gesundheit  
Facheinheit Kranken- und Unfallversicherung  
3003 Bern

Zürich, 29. November 2005/cp

**Aufsichtsbeschwerde obligatorische Krankenversicherung namens und im Auftrag von Consano**

Sehr geehrte Damen und Herren

1. Consano ist eine Vereinigung, welche sich zum Ziel gesetzt hat, einen konstruktiven Dialog wieder herzustellen, um dadurch eine Verbesserung des Zustandes des schweizerischen Gesundheitswesens zu erreichen. Wichtig ist dabei die Information und Transparenz für Versicherte, Leistungserbringerinnen und Leistungserbringer und die gesamte Öffentlichkeit (vgl. Näheres bei [www.consano.ch](http://www.consano.ch)). Consano wird vertreten durch Dr.med. Cyrill Jeger und Dr.med. Michel Romanens, beide in Olten. Die Vereinigung hat den unterzeichnenden Rechtsanwalt beauftragt, die vorliegende Aufsichtsbeschwerde auszuarbeiten und dem Bundesamt für Gesundheit einzureichen.
2. Die vorliegende

**Aufsichtsbeschwerde**

betrifft die Ausgestaltung von santésuisse. Es handelt sich dabei um den Branchenverband der Krankenversicherer, und es ist offensichtlich, dass die Ausgestaltung dieses Branchenverbandes und seine Tätigkeit in den Aufsichtsbereich des Bundesamtes für Gesundheit fallen.

Anwaltskanzlei  
Kieser Senn  
Partner  
Ulrichstrasse 14  
CH-8032 Zürich  
Tel. 044 388 57  
57  
Fax 044 388 57  
88

ukieser@kspartner  
.ch

Rechtsanwälte:

Susanne  
Friedauer  
lic. iur.

Rudolf Gautschi  
Fürsprecher

Kaspar Gehring  
lic. iur.

Ueli Kieser  
Dr. iur.

Thomas Laube  
Fürsprecher

Kaspar Saner  
lic. iur.

Herbert Schober  
Fürsprecher

Jürg Senn  
lic. iur.

Geschäftsführung:

Crista  
Ruedlinger  
Eidg. dipl.  
Versicherungs-  
und

Sozialversicherun  
gs-  
Expertin  
Diplom KMU HSG

Eidg. dipl.  
Versicherungs-  
bzw.

Sozialversicherun  
gs-  
Fachleute:

Ruth Fehr  
Rolf Hofmann  
Cécile Rizzotto

3. Zusammengefasst geht es darum, ob der Verband sich zutreffend organisiert hat und die ihm zukommenden Mittel in demjenigen Sinne verwendet, wie es das schweizerische Krankenversicherungsgesetz einzig zulässt.

Nachfolgend wird zunächst genauer aufzuzeigen sein, gestützt auf welche statutarische Grundlagen *santésuisse* tätig wird, bevor in der Folge einige Überlegungen zur Zulässigkeit der entsprechenden Ziele folgen.

4. Wir erlauben uns, Ihnen die Statuten von *santésuisse* beizulegen, weil sich daraus die massgebenden Überlegungen ableiten lassen.

*santésuisse* ist eine Branchenorganisation in der Schweizer Gesundheitspolitik. Im Leitsatz erklärt sich *santésuisse* für die gesamte Branche der Krankenversicherer in allen Regionen der Schweiz als repräsentativ. Die Branchenorganisation setzt sich dafür ein, dass die Positionen der Krankenversicherer in der Branchenpolitik und in allen gesundheits- und sozialpolitischen Fragen durchgesetzt werden; dabei soll die öffentliche Meinung durch glaubwürdiges, kohärentes und zeitgerechtes Auftreten geprägt werden (vgl. [www.santésuisse.ch](http://www.santésuisse.ch), Rubrik "über uns").

Vorgängerorganisation der *santésuisse* war das Konkordat der Schweizerischen Krankenversicherer (KSK). Auch das Konkordat vertrat die Interessen der Krankenversicherer. Zum KSK wurde in der Literatur ausgeführt, dass sich das Konkordat über einen Sockelbeitrag der ihm angeschlossenen Versicherer sowie mit einem zusätzlichen Beitrag je grundversicherter Person finanzierte. Die Beiträge an das Konkordat wurden von den Krankenversicherern aus den Prämienvolumen der Grundversicherung finanziert (dazu Daniel Staffelbach, in: *Krankenversicherung*, Zürich 1998, 264).

Zweifellos finanziert sich *santésuisse* analog dem KSK; auch hier erbringen die Mitglieder des Vereins Beiträge, welche aus den

Prämienvolumen der Grundversicherung finanziert werden. Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 34 Abs. 1 KVG die Krankenversicherer im Rahmen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung keine anderen Kosten als diejenigen für die Leistungen nach den Art. 25 bis Art. 33 KVG übernehmen dürfen. Nach Staffelbach (a.a.o., 264) stellt sich die Frage, ob eine solche Verwendung der Prämien der Grundversicherung überhaupt gesetzeskonform ist. Diese Frage stellt sich zudem unter Berücksichtigung von Art. 13 Abs. 2 lit. a KVG; hier ist festgelegt, dass die Krankenversicherer die Mittel der sozialen Krankenversicherung nur für deren Zwecke verwenden dürfen. Dies bedeutet, dass die Krankenversicherung bestrebt sein muss, eine einwandfreie Durchführung der gesetzlichen Grundversicherung mit den geringst möglichen Mitteln zu erreichen; wenn ein unverhältnismässiger Werbeaufwand betrieben wird oder übersetzte Vermittlungsprämien ausgerichtet werden, hat die Aufsichtsbehörde - hier das Bundesamt für Gesundheit - einzugreifen (vgl. dazu Gebhard Eugster, Krankenversicherung, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Basel/Genf/München 1998, Rz. 70).

5. Massgebend ist deshalb, gestützt auf welche statutarischen Grundlagen *santésuisse* tätig wird. Ein Blick in die hier beigelegten Statuten zeigt, dass der Zweck in Art. 4 der Statuten umschrieben ist. Hier ist in erster Linie als Zweck genannt, dass der Verband "die gemeinsamen Interessen seiner Mitglieder" wahrt und vertritt. Bereits daraus lässt sich ohne weiteres ableiten, dass nicht etwa diejenigen Zwecke als massgebend bezeichnet werden, die vom Gesetz vorgegeben sind. Mitglieder können nämlich nur Krankenversicherer werden (vgl. Art. 6), weshalb offensichtlich ist, dass *santésuisse*, welche über die Beiträge der versicherten Personen finanziert wird, ausschliesslich die Interessen der Krankenversicherer wahrt und vertritt.

Es kommt hinzu, dass in Art. 4 Abs. 2 der Statuten als Zweck die "Erhaltung einer freiheitlichen Krankenversicherung" genannt wird. Dies mag ein achtenswertes Ziel sein, doch ist offensichtlich, dass es dem gesetzlichen Ziel nicht entspricht. Das Gesetz selbst wird nämlich durch

das Parlament erlassen, und es ist Sache des Parlaments, eine Ausgestaltung der Krankenversicherung vorzunehmen. Wenn santésuisse sich darauf beschränken will, eine "freiheitliche Krankenversicherung" zu erhalten, ist dies ein Ziel, das so nicht angestrebt werden darf. santésuisse müsste sich autonom finanzieren, wenn dieses Ziel verfolgt werden soll. Zulässig im Rahmen des Gesetzes ist einzig, genau diejenigen Ziele zu verfolgen, die je und allenfalls wechselnd vom Gesetzgeber vorgegeben werden.

Damit steht fest, dass die in Art. 4 genannte Zwecksetzung eine solche ist, die nicht dem Gesetz entspricht, weshalb daraus abzuleiten ist, dass santésuisse ein Verband ist, der nicht durch Zwangsbeiträge der versicherten Personen finanziert werden darf.

Zusätzlich ist Art. 5 zu berücksichtigen, wo statutarisch die Aufgaben von santésuisse umschrieben werden. Zu bedenken Anlass gibt hier Abs. 6 der Bestimmung, wo festgehalten wird, dass santésuisse Einfluss auf die Gesundheitspolitik des Bundes, der Kantone und der Gemeinden nimmt. Damit ist offensichtlich ein Einfluss verbunden, der so nicht durch Mitgliederbeiträge finanziert werden darf. Wenn Einfluss auf die Gesundheitspolitik genommen werden soll, ist dies ein Anliegen, das nicht durch die versicherten Personen selbst finanziert werden kann. Offensichtlich verlässt santésuisse hier den Rahmen des Gesetzes, indem nämlich - gerade und bewusst über das Gesetz hinausgehend - die Gesundheitspolitik in einer bestimmten Richtung (nämlich Richtung freiheitliche Krankenversicherung) beeinflusst werden soll.

Dass santésuisse sehr direkt daran interessiert ist, eine bestimmte und mit dem Gesetz nicht in Übereinstimmung stehende Ausgestaltung der Krankenversicherung zu erreichen, ist letztlich auch bestätigt dadurch, dass das vorgenannte und in Art. 4 der Statuten festgelegte Ziel dahingehend konkretisiert wird, dass damit den Krankenversicherern ein optimaler unternehmerischer Handlungsspielraum geschaffen werden soll (vgl. [www.santésuisse.ch](http://www.santésuisse.ch), Rubrik "über uns").

6. Bei dieser Ausgangslage wird es zwingend notwendig sein, aufsichtsmässig dahin zu wirken, dass santésuisse umgehend die gesetzlichen Ziele wahrt. Es wird diesbezüglich der Erlass eines Bündels von Massnahmen beantragt:
- Sofortige Information der Öffentlichkeit.
  - Ansetzen einer kurz bemessenen Frist, damit sich santésuisse so organisiert, dass ab sofort keine Beiträge der versicherten Personen mehr für die Finanzierung von Aufgaben der santésuisse, welche nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprechen, verwendet werden.
  - Rückabwicklung der zu Unrecht geleisteten Beiträge an santésuisse in zutreffender Form.
7. Für eine Besprechung der Angelegenheit stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung. Uns scheint das Anliegen, das vorliegend verfochten wird, derart ernst und zentral zu sein, dass ein sofortiges Handeln der Aufsichtsbehörde notwendig ist. santésuisse wird in der Öffentlichkeit ausschliesslich als Interessenvertretung der Krankenversicherer wahrgenommen; weder die versicherten Personen selbst noch die Leistungserbringerinnen und Leistungserbringer können in irgend einer Form Einfluss auf santésuisse nehmen. Es ist nicht zulässig, dass eine solche Institution zudem durch die Beiträge der versicherten Personen selbst finanziert wird. Lediglich ergänzend ist diesbezüglich darauf zu verweisen, dass auch das internationale Recht vorsieht, dass unter bestimmten Voraussetzungen Vertreterinnen und Vertreter der geschützten Personen an der Verwaltung zu beteiligen sind. Nach Art. 72 Abs. 1 des Übereinkommens Nr. 102 der IAO über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit (vom 28. Juni 1952, SR 0.831.102) ist eine solche Vertretung dort notwendig, wo die Verwaltung nicht von einer nach Weisungen der Behörden tätigen Einrichtung oder von einer einem Parlament verantwortlichen Regierungsstelle wahrgenommen wird (ebenso Art. 71 Abs. 1 der Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit, vom 16. April 1964, SR 0.831.104). Auch diesbezüglich ist

somit zwingend, dass die Ausgestaltung von santésuisse - soll die Organisation weitergeführt werden - so ausgestaltet wird, dass eine Vertretung der versicherten Personen vorgesehen ist.

8. Wir danken Ihnen für die entsprechende Berücksichtigung dieser Aufsichtsbeschwerde.

Mit freundlichen Grüßen

Ueli Kieser

Beilagen: Statuten von santésuisse