

Bundesamt für Gesundheit BAG
Abteilung Kranken- und Unfallversicherung
3003 Bern
corinne.erne@bag.admin.ch

Bern, 9. Mai 2011

Entwurf des Bundesgesetzes betreffend die Aufsicht über die soziale Krankenversicherung

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung zur oben erwähnten Vernehmlassung. Wir nehmen dazu wie folgt Stellung:

Grundsätzliche Bemerkungen

Die Tatsache, dass die soziale Krankenversicherung nicht von einer Kasse, sondern von einer Vielzahl von Kassen durchgeführt wird, die vermehrt wie marktwirtschaftliche Unternehmen agieren, erfordert eine Stärkung der Aufsicht. Die Durchführung der Aufsicht wäre mit der Schaffung einer Öffentlichen Krankenkasse wesentlich einfacher.

Die Schaffung einer Aufsichtsbehörde ausserhalb der Bundesverwaltung lehnen wir ab. Die obligatorische Krankenversicherung gehört zu den Aufgaben, deren Erfüllung die öffentliche Hand sicherzustellen hat. Sie ist ein wichtiger Pfeiler der sozialen Sicherheit. Die Krankenversicherer sind mit der Durchführung der obligatorischen Krankenversicherung beauftragt. Wird die Aufsicht ausgelagert, ergibt sich so die Situation, dass die Bundesverwaltung sowohl Durchführung als auch Aufsicht auslagert. Eine Sicherstellung der Durchführung und Überwachung der Krankenversicherung durch die Bundesverwaltung mit dem Grundsatzentscheid, die Aufsichtstätigkeit auszulagern, ist so nicht mehr möglich. Mit der Auslagerung wird der politische Einfluss geschmälert. Anders als bei den Privatversicherungen ist der politische Einfluss bei den Sozialversicherungen, die in ihrer Gesamtheit das Netz der sozialen Sicherung darstellen, stärker zu gewichten und sollte deshalb nicht einfach geschmälert werden.

Die Kompetenzdelegation an den Bundesrat zur Ergreifung von Massnahmen bei Gefährdung des Krankenversicherungssystems lehnen wir ab. Der Vernehmlassungsbericht hält fest, dass seit Einführung des KVG im Jahr 1996 drei Krankenkassen zahlungsunfähig wurden. Der Insolvenzfonds übernahm an ihrer Stelle die Kosten für die gesetzlichen Leistungen. Gemäss diesem Bericht hat sich das System der sozialen Krankenversicherung bisher bewährt. Trotzdem wird im Bericht davon ausgegangen, dass die Instrumente des KVG in einem „Krisenfall“ unge-

nügend sind. So wird beispielsweise darauf hingewiesen, dass die Insolvenz einer mittleren oder einer grossen Krankenkasse das Funktionieren des gesamten Krankenversicherungssystems stark gefährden kann. Zum Schutz des Systems der sozialen Krankenversicherung und damit auch zum Schutz der Versicherten wird eine Kompetenzzuweisung an den Bundesrat vorgeschlagen, damit er, wenn er das System als gefährdet erachtet, die gesetzlichen Leistungen nach den Artikeln 24-31 KVG durch eine Verordnung einschränken oder streichen, die Tarife senken und die Kostenbeteiligung der Versicherten erhöhen könnte. Diese Massnahmen stünden dem Bundesrat bei Bedarf sofort zur Verfügung und wären rasch wirksam. Auch wäre es dem Bundesrat überlassen, welche Massnahme bzw. welche Kombination von möglichen Massnahmen er im Einzelfall ergreifen würde.

Wir fordern, Artikel 43 ersatzlos zu streichen. Für das Ergreifen von derart massiven Massnahmen, die Patientinnen und Patienten und auch die Leistungserbringer sehr hart und einseitig treffen könnten, würde gemäss Vernehmlassungsentwurf reichen, dass der Bundesrat „das System der sozialen Krankenversicherung“ als gefährdet erachtet. Das ist für eine derartig tiefgreifende Abweichung vom Gesetz inakzeptabel. Solche Massnahmen bedürfen einer breiten Abstützung und das Parlament muss Alternativen prüfen und beschliessen können.

Weitere Bemerkungen und Forderungen für den Fall, dass an der Auslagerung der Aufsicht festgehalten wird:

Finanzierung der Aufsichtsbehörde

Den Vorschlag, wonach die Aufsichtsbehörde über Prämiegelder finanziert werden soll, lehnen wir ab. Wir fordern, dass die Aufsicht wie bis anhin über Einnahmen des Bundes finanziert wird. Solange die unsoziale Kopfprämie nicht abgeschafft und schweizweit kein einheitlich festgelegtes Sozialziel¹ bei der Prämienverbilligung verwirklicht ist, ist diese zusätzliche Belastung der Prämienzahlenden nicht tragbar.

Massnahmen zum Schutz des Personals

Die Generalvollmacht des Verwaltungsrates für die Festlegung der Arbeitsbedingungen lehnen wir ab, und die Regelung beim Übergang der Arbeitsverhältnisse reicht nicht. Das Anstellungsverhältnis ist in Artikel 71 geregelt. Die im Entwurf vorgeschlagene öffentlich-rechtliche Anstellung begrüessen wir. Ein privat-rechtliches Anstellungsverhältnis würden wir strikt ablehnen. Der Verwaltungsrat erhält die ausschliessliche Kompetenz zur Festlegung aller Arbeitsbedingungen per bundesrätlicher Verordnung. Dies ist für uns inakzeptabel. Es braucht eine minimale sozialpartnerschaftliche Rücksichtnahme, wie sie im Bundespersonalgesetz (BPG) vorgesehen ist. Die gibt dem bisherigen Personal auch die Sicherheit, dass an seinem Status nichts ändert, wozu ja auch kein Anlass besteht. **Wir fordern, dass der Artikel 1 wie folgt geändert wird: „Die SASO stellt das Personal gemäss den Bestimmungen des BPG an.“**

¹ 8 Prozent des steuerbaren Einkommens bzw. 6 % des verfügbaren Einkommens

In Artikel 87 des vorliegenden Entwurfs ist der Übergang der Arbeitsverhältnisse des Personals der Versicherungsaufsicht des BAG auf die Aufsichtsbehörde SASO geregelt. In Absatz 4 ist festgehalten, dass die SASO sich bemüht, Umstrukturierungen sozialverträglich auszugestalten. Diese weiche Formulierung lehnen wir ab. Auch hier sollte zumindest die Gleichbehandlung mit dem Bundespersonal gelten. **Wir fordern, die Bestimmung wie folgt zu formulieren: „Die SASO gestaltet Umstrukturierungen sozialverträglich.“**

Telefonwerbung und Courtagen

Gemäss Entwurf (Artikel 19 Absatz 2) kann der Bundesrat Vorschriften betreffend Entschädigung der Maklertätigkeit und der Kosten für Werbung erlassen. Wir beantragen, eine Bestimmung aufzunehmen, die Telefonwerbung und Courtagen verbietet.

Fehlende Bestimmungen

Im Gesetzesentwurf fehlen wesentliche Bestimmungen zur Verbesserung der Aufsicht und zur Vermeidung und Sanktionierung von unerwünschtem oder Fehlverhalten der Versicherer. Wir beantragen, folgende Regelungen in den Gesetzesentwurf aufzunehmen:

Kapitalanlagen

Der Bericht äussert sich an keiner Stelle zum Thema Kapitalanlagen. Die Kompetenz des Bundesrates, Vorschriften zu den Kapitalanlagen zu machen, ist gemäss geltendem Recht in Art. 60 KVG geregelt. Diese Bestimmung soll nun ersatzlos gestrichen werden. Gemäss Art. 34 Absatz 1 Buchstabe d des Entwurfs bliebe zu diesem Thema nur noch die Kompetenz der Aufsichtsbehörde, darüber zu wachen, dass die Krankenkassen „die Vermögenswerte ordnungsgemäss verwalten und anlegen“. Was aber heisst „ordnungsgemäss“, wenn nicht definiert ist, welche Ordnung einzuhalten ist?

Da die obligatorische Krankenpflegeversicherung im Ausgabenumlageverfahren finanziert wird, braucht es Anlagevorschriften für die Rückstellungen und die Reserven. Es braucht mindestens Regelungen analog zu Art. 76 und 78 der Aufsichtsverordnung AVO, ergänzt durch eine Kompetenz für den Bundesrat, Grundsätze zur Kapitalanlage festzulegen analog dem Inhalt von Art. 79 AVO. Wir beantragen, den Entwurf entsprechend zu ergänzen.

Auch die Gesundheitsdirektorenkonferenz GDK bemängelt, dass wesentliche Bestimmungen im Vernehmlassungsentwurf fehlen, und sie beantragt, folgende Punkte aufzunehmen. Wir schliessen uns diesem Antrag an.

Prämiengestaltung innerhalb einer Gruppe

Es fehlen Bestimmungen gegen eine unbotmässige Segmentierung der Versicherten in sogenannte Billigkassen, über welche heute eine ungerechtfertigte Differenzierung der Prämien vorgenommen wird. Wir beantragen, eine Regelung vorzusehen, die den Betrieb von Tochtergesellschaften gänzlich verbietet oder welche zumindest eine Prämien differenzierung innerhalb derselben Gruppe stark einschränkt.

Trennung von Grund- und Zusatzversicherungen

Ungelöst ist das Problem der mangelhaften Trennung von Grund- und Zusatzversicherung. Wir beantragen eine institutionelle Trennung der Grund- und Zusatzversicherungen. Falls dieser Antrag nicht aufgenommen werden sollte, sind zumindest Regeln zur Abgrenzung zwischen Grund- und Zusatzversicherung in folgenden Bereichen festzulegen:

- Aufteilung der Verwaltungskosten aus der gemeinsamen Nutzung von Immobilien und Anlagen;
- Aufteilung von realisierten Vermögenserträgen und -verlusten;
- Verbuchung von Buchgewinnen und -verlusten aus Vermögensbeständen;
- Regelung bei der Übertragung von Wertschriften zwischen den beiden Versicherungszweigen.

Die Aufsichtsbehörde muss zusammen mit der Grundversicherung auch die Zusatzversicherung beaufsichtigen. Dies wird u.E. dank der Analogie zu den Regeln über die Finanzmarktaufsicht künftig ohne weiteres möglich sein. Die Gesamtsicht ist aber unerlässlich, um die oben angeführten Prinzipien überwachen zu können.

Solche Regeln sind notwendig um sicherzustellen, dass zwischen Grund- und Zusatzversicherung keine einseitige Zuweisung von Lasten und Gewinnen und keine opportunistischen Verschiebungen von Vermögenswerten möglich sind.

Bewertung von Aktiven

Falls keine entsprechende Regelung auf Verordnungsebene eingeführt wird, beantragen wir, eine Regelung aufzunehmen, wonach Aktiven marktnah bewertet werden.

Beschränkung der Entschädigungen

Wir beantragen, eine Bestimmung aufzunehmen, wonach Entschädigungen an die Direktion und den Verwaltungsrat zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung beschränkt werden. Bekanntlich können mit der an sich begrüssenswerten Offenlegung (Artikel 21) rasch Spiralbewegungen nach oben ausgelöst werden, denen im Sinne einer flankierenden Massnahme vorzubeugen ist.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Paul Rechsteiner
Präsident



Christina Werder
Zentralsekretärin