

Bundesamt für Gesundheit
Abteilung Kranken- und Unfallversicherung
3003 Bern

Zürich, 10. Mai 2011 RM/sm/sb
mueller@arbeitgeber.ch

**Vernehmlassung Entwurf des Bundesgesetzes
betreffend die Aufsicht über die soziale Krankenversicherung (KVAG)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die uns eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme und lassen Ihnen anbei unsere Bemerkungen zukommen.

1. Zusammenfassung der Position des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes (SAV)

Unsere Position lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- | | |
|---|--|
| – | Die Absicht, die Aufsicht über die Krankenversicherer zu verstärken und damit zu einer höheren Transparenz und adäquaten Governance beizutragen, wird grundsätzlich unterstützt. |
| – | Auch die Absicht, die Aufsichtsbehörde als von der Verwaltung unabhängig auszugestalten, wird an sich begrüsst. Es soll jedoch kein überdimensionierter Aufsichtsapparat geschaffen werden, der unter diesem Aspekt die Krankenkassenprämien zusätzlich massiv verteuert. Zudem fehlt in den Erläuterungen ein Mengengerüst über die Aufsichtskosten, um die Konsequenzen der vorgeschlagenen Änderungen realistisch beurteilen zu können. |
| – | Ein separates Aufsichtsgesetz wird jedoch als unnötig erachtet, da dies zu Abgrenzungsproblemen zu bestehenden Gesetzen (KVG) führt und die Tendenz zur Überregulierung verstärkt. Vielmehr ist eine Teilrevision des KVG in Betracht zu ziehen. |
| – | Die Aufsichtstätigkeit muss sich auf aufsichtsrechtliche Aufgaben beschränken und darf nicht Aufgaben der Geschäftsführung übernehmen. Unter diesem Aspekt sind einzelne Bestimmungen zu überarbeiten. |

2. Grundsätzliche Bemerkungen

Der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV) setzt sich im Bereich der Krankenversicherung für eine liberale und sozialverträgliche Markt- und Wettbewerbsordnung ein. Der SAV begrüsst die Absicht, die Aufsicht über die Krankenversicherer zu verstärken und damit eine höhere Transparenz und angepasste Governance zu verwirklichen. Auch die Absicht, die Aufsichtsbehörde in eine von der Verwaltung unabhängige Behörde umzuwandeln, wird begrüsst, soweit unter diesem Titel nicht überdimensionierte Parallelstrukturen geschaffen werden.

In den Reihen unserer Mitgliedorganisationen stiess der Vorentwurf des Bundesrates für ein KAVG dennoch auf grösste Skepsis. So birgt die in einem separaten, neuen Gesetz – also ausserhalb des KVG – formulierte Novelle sowohl die Gefahr von Doppelspurigkeiten als auch Abgrenzungsprobleme in sich. Schliesslich ist damit eine unausweichliche Tendenz zur Überregulierung verbunden. Andererseits werden auch zahlreiche, materielle Regelungen in Frage gestellt.

3. Kommentar zu den einzelnen Elementen des Gesetzesentwurfs (Auswahl)

3.1 Ausübung der Versicherungstätigkeit

3.1.1 Rechtsform (Art. 4 KVAG)

Wie bereits eingangs erwähnt, wäre – auch mit Blick auf eine sinnvolle Verstärkung der Aufsicht über die Krankenversicherer – eher eine KVG-Revision anzupfeilen als den Erlass eines neuen Gesetzes. Dies führt nicht nur zu den erwähnten Doppelspurigkeiten und Abgrenzungsschwierigkeiten, sondern schon systematisch gehören z.B. die Art. 3 und 4 (Durchführung der sozialen Krankenversicherung) nicht in den Themenkreis einer aufsichtsrechtlichen Kontrolltätigkeit, sondern ins KVG.

Der erwünschte Wettbewerb unter den Krankenversicherern setzt voraus, dass diesen gewisse Gestaltungsspielräume offen stehen. Beispielsweise die Vorschrift in Art. 4 Abs. 1 lit. a, wonach deren Rechtsform eine Aktiengesellschaft oder Genossenschaft sein muss, schränkt jedoch die Spielräume massiv ein. Das Gleiche gilt für die Vorschriften über die Kosten der Werbung, die der Bundesrat gestützt auf das Gesetz erlassen können soll (Art. 19 Abs. 2).

3.1.2 Prämien (Art. 15 – 18 KVAG)

Der SAV lehnt es ab, dass die Aufsichtsbehörde nicht nur Prämientarife genehmigen, sondern auch angemessene Prämien festsetzen und sogar die Rückerstattung unangemessen hoher Prämien verfügen können soll (Art. 16 f.). Es ist nicht Aufgabe einer Aufsichtsbehörde, an der Stelle des Beaufichtigten zu entscheiden. Abgesehen davon bleibt völlig unklar, nach welchen Massstäben die Unangemessenheit der Prämien beurteilt werden soll. Dass die Prämien an den Leistungen der Kassen zu messen sind, sollte eine Selbstverständlichkeit sein. «Quersubventionierungen» zwischen Grund- und Zusatzversicherungen lehnt auch der SAV ab.

Antrag zu Art. 16, 17 und 18:

Die Art. 16, 17 und 18 sind zu streichen.

3.1.3 Verwaltungskosten (Art. 19 KVAG)

Bezüglich Abs. 1 ist festzuhalten, dass es im Interesse der Versicherten vorteilhafter ist, wenn der Wettbewerb für möglichst tiefe Verwaltungskosten sorgt. Der Versuch einer Sicherstellung durch den

Gesetzgeber, derart, dass «die Verwaltungskosten für die soziale Krankenversicherung auf das für eine wirtschaftliche Geschäftsführung erforderliche Mass» beschränkt bleibt, erachtet der SAV als nicht zielführend. Zudem sei daran erinnert, dass bereits heute eine Maximierung der Verwaltungskosten auf 5% gilt.

Bereits weiter oben haben wir darauf hingewiesen, dass die in Abs. 2 vorgesehene Regelungskompetenz (Kosten der Werbung) als überflüssig erachtet wird.

Antrag:

Art. 19 ist zu streichen.

3.2 Corporate Governance (Art. 20 ff. KVAG)

Das unter dem Titel «Gewähr für einwandfreie Geschäftstätigkeit» in Art. 20 Abs. 3 formulierte Verbot eines Doppelmandats VR-Präsident/CEO ist zu absolut formuliert. Auch wenn dies nicht die Regel sein soll, kann es doch Fälle geben, in welchen dies nicht ausgeschlossen werden soll. Dies gilt insbesondere für kleinere und mittlere Kassen.

Antrag zu Art. 20:

Art. 20 Abs. 3 ist offener zu formulieren.

3.3 Aufsichtstätigkeit (diverse Artikel und ab Art. 34 ff. KVAG)

Der Aufgabenbereich der Aufsicht muss sich auf eine Kontrolltätigkeit beschränken und darf nicht Geschäftsführungsfunktion übernehmen.

Nachstehend seien einige Beispiele angeführt, in welchen diese klare Aufgabentrennung überschritten wird bzw. die Aufsichtstätigkeit als zu extensiv beurteilt wird:

- Art. 5: Hier wird der Katalog von innerhalb einer Versicherungsgruppe delegierbaren Aufgaben übermässig eingeschränkt. Das vorgesehene System (Delegationsverbot mit Ausnahmen) ist unverhältnismässig, da dadurch eine effiziente Organisation behindert wird. Vielmehr wäre hier umgekehrt vorzugehen, nämlich die Normierung einer Delegationserlaubnis unter Vorbehalt. Dabei könnte Art. 716a OR (Katalog unübertragbarer Aufgaben eines VR) als Vorlage dienen.
- Art. 16/17: Vgl. dazu oben Ziff. 3.1.2.
- Art. 41 Abs. 3: Die vorgesehene Beschränkung eines Versicherer-Wechsels greift zu stark in die Wahlfreiheit ein.

Anträge:

Die aufgeführten Artikel sind im erwähnten Sinne zu überarbeiten.

3.4 Risikoausgleich (Art. 59 KVAG)

Aus dem Kreise unserer Mitgliedorganisationen wird seit Jahren ein verbesserter Risikoausgleich gefordert. Es wird vorgeschlagen, den Risikoausgleich um den Indikator «Morbidität» zu erweitern. Es ist allgemein anerkannt und gemäss den Diskussionen in den letzten KVG-Revisionen unbestritten, dass diese weitere Verfeinerung des Risikoausgleichs dringend nötig ist. Weder die bisherigen Indikatoren noch die bereits verabschiedete Erweiterung um die Aufenthaltsdauer im Spital länger als drei Tage reichen aus, um die Risikoselektion bei den Versicherern einzudämmen.

Antrag zu Art. 59 f.:

Zusätzlich ist der Indikator «Morbidität» in die Gesetzesartikel aufzunehmen.

3.5 Organisation der Aufsichtsbehörde (Art. 66 ff. KVAG)

Die Absicht, die Aufsichtsbehörde als von der Verwaltung unabhängig auszugestalten, wird an sich begrüsst. Es darf jedoch kein überdimensionierter Aufsichtsapparat geschaffen werden, der unter diesem Aspekt die Krankenkassenprämien zusätzlich verteuert. Unter diesem Gesichtspunkt fällt auf, dass die Erläuterungen mit Blick auf diese finanziellen Auswirkungen keine Ausführungen zum Mengengerüst enthalten.

Antrag zu Art. 66 ff.:

Die Ausgestaltung einer unabhängigen Aufsichtsbehörde muss kostenbewusst erfolgen. Entsprechende Berechnungen sind nachzuliefern.

Wir bedanken uns nochmals für die Möglichkeit zur Stellungnahme und stehen für allfällige Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND

Thomas Daum
Direktor

Prof. Dr. Roland A. Müller
Mitglied der Geschäftsleitung

Per E-mail an: corinne.erne@bag.admin.ch