



CH-3003 Bern, BAG

An die KVG-Versicherer und ihre
Rückversicherer

Referenz/Aktenzeichen: 510.0005-5
Ihr Zeichen:
Unser Zeichen: Nr
Liebefeld, den 18. März 2008

Kreisschreiben Nr. : 7.6
Inkrafttreten : sofort

Information im Vorfeld von Abstimmungen

Im Hinblick auf die Eidgenössische Volksabstimmung vom 1. Juni 2008 über einen neuen Verfassungsartikel „Für Qualität und Wirtschaftlichkeit in der Krankenversicherung“ machen wir die Krankenversicherer und Rückversicherer auf das Gutachten des Bundesamtes für Justiz (BJ) vom 21. Juni 2007 betreffend die Überwachung der Dachverbände in der Krankenversicherung aufmerksam. Dieses ist öffentlich zugänglich und auf der Website des BAG aufgeschaltet:

<http://www.bag.admin.ch/themen/krankenversicherung/00295/index.html?lang=de>

Das Gutachten hält unter anderem die wesentlichen Grundsätze fest, welche die Behörden bei ihren Informationen im Vorfeld von Volksabstimmungen zu beachten haben. Es äussert sich zur Anwendbarkeit dieser Grundsätze auf die Krankenversicherer und santésuisse und gibt in übersichtlicher Weise die einschlägige Rechtsprechung und Literatur wieder. Seine Schlussfolgerungen können wie folgt zusammengefasst werden:

1. Grundsätze, Art und Weise behördlicher Information im Vorfeld von Abstimmungen

Art. 34 Abs. 2 BV; Art. 11 BPR; Gutachten Kapitel 3, Ziffern 1 - 3

Nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung gewährleistet das verfassungsrechtliche Stimmrecht einen Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (vgl. z.B. BGE 130 I 294 f., 129 I 244 f., 121 I 138 f.). Die Stimmberechtigten sollen ihre Entscheide gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit ihrer Stimme zum Ausdruck bringen können. Diese Garantie kann insbesondere durch unzulässige behördliche Beeinflussungen verletzt werden. Das Bundesgericht betrachtet deshalb behördliche Informationen im Abstimmungskampf grundsätzlich als eine Gefahr für den freien Entscheidungsprozess (vgl. z.B. BGE 119 Ia 271 f.).

Deshalb müssen Behörden objektiv und sachlich über eine Abstimmungsvorlage informieren. Wird diese Pflicht zur objektiven und sachlichen Information verletzt, liegt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts grundsätzlich eine unerlaubte Beeinflussung vor (vgl. z.B. BGE 130 I 294 f.).

Ausnahmsweise, wenn triftige Gründe vorliegen, dürfen Behörden weitergehend (als objektiv und sachlich) in den Abstimmungskampf eingreifen (z.B. Richtigstellung irreführender privater oder behördlicher Informationen; Auftauchen neuer, erheblicher Tatsachen; Zusatzinformationen infolge hoher Komplexität des Abstimmungsgegenstandes; vgl. BGE 119 Ia 273 f.; 117 Ia 456 f.; 114 Ia 433 f.; 116 Ia 466 f.; 89 I 437 f.). Jede darüber hinausgehende Beeinflussung ist hingegen unzulässig. Ist eine Vorlage umstritten, oder wollen Behörden bloss das Interesse der Stimmberechtigten wecken, so ist dies kein triftiger Grund für eine zusätzliche Information der Behörden (vgl. Praxis 2000, Nr. 129, S. 755 f.; 114 Ia 433 f.).

Behörden haben sich im Vorfeld von Abstimmungen grundsätzlich zurückzuhalten. Die Willensbildung soll in erster Linie den gesellschaftlichen und politischen Kräften vorbehalten bleiben.

Die Abstimmungsfreiheit stellt nach einhelliger Lehre und Praxis zudem Anforderungen an die Art und Weise behördlicher Informationen vor Abstimmungen (BGE 121 I 252 f.). Dabei geht es insbesondere um die Grundsätze der Sachlichkeit, der Objektivität, der Offenlegung der Herkunft und Höhe der eingesetzten Mittel und der Verhältnismässigkeit des Einsatzes der Mittel. Propaganda und Werbung durch Behörden im Vorfeld von Abstimmungen hat das Bundesgericht als unzulässig erkannt (BGE 114 Ia 443 f.). Behörden sind bei ihrer Information vor Abstimmungen zur Sachlichkeit und Objektivität verpflichtet.

Die Abstimmungsfreiheit verlangt ferner, dass Behörden vor Abstimmungen transparent informieren. Insbesondere muss für die Stimmberechtigten erkennbar sein, wer für die Information verantwortlich ist, und woher die eingesetzten Mittel in welcher Höhe stammen und wofür sie eingesetzt werden (BGE 114 Ia 444 f.; BGE 119 Ia 281 f.).

Die Information muss zudem verhältnismässig sein und der freien und unverfälschten Meinungsbildung der Stimmberechtigten dienen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist der behördliche Einsatz unverhältnismässig hoher finanzieller Mittel für die Information der Stimmberechtigten klar unzulässig (vgl. 114 Ia 432 f.). Nach dieser Rechtsprechung sollen die Behörden nach Erlass der Abstimmungserläuterungen insbesondere nicht mehr aufwenden, als den anderen Parteien und Interessengruppen möglich ist. Behördliche Aktivitäten dürfen über das unbedingt Notwendige nicht hinausgehen (vgl. BGE 108 Ia 157 f.; ZBI 1996, S. 242 f.). Die Gleichheit der an der Auseinandersetzung Beteiligten ist zu wahren.

Verstösse gegen diese Grundsätze können zu einer Verletzung der Abstimmungsfreiheit führen.

2. Geltung für Krankenversicherer und ihre Rückversicherer

Art. 41 Abs. 1 Bst. a und 117 BV; Art. 1a KVG; Art. 13 Abs. 2 Bst. a KVG; Art. 22 KVG; Gutachten Kapitel 1, Ziffer 1.1.1. und Kapitel 3, Ziffer 4

Das Krankenversicherungsgesetz regelt die soziale Krankenversicherung (Art. 1a KVG; SR 832.10) gestützt auf Artikel 117 Bundesverfassung. Diese Versicherung ist Teil der sozialen Sicherheit nach Artikel 41 Absatz 1 Buchstabe a Bundesverfassung.

Da das KVG die Rechte und Pflichten der Versicherten, die Voraussetzungen für den Leistungsbezug und die Finanzierung der sozialen Krankenversicherung im Detail regelt, ist die Führung dieser Versicherung eine öffentliche Aufgabe.

Bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe handeln die Versicherer danach grundsätzlich wie Behörden. Die Grundsätze für die behördliche Information im Vorfeld von Abstimmungen müssen konsequenterweise auch für sie gelten. Folglich müssen Krankenversicherer sich – im Rahmen der Wahrnehmung ihrer öffentlichen Aufgabe – im Vorfeld von Abstimmungen politisch neutral verhalten.

Politische Propaganda durch Krankenversicherer ist demnach als unzulässig zu qualifizieren. Jede Äusserung durch Krankenversicherer darf nur der sachlichen und objektiven Information dienen.

Eine besondere Betroffenheit kann zwar durchaus als ein triftiger Grund für ein Aktivwerden im Abstimmungskampf betrachtet werden. Doch auch in diesem Fall sind die Krankenversicherer zur Zurückhaltung verpflichtet und müssen sich zudem an die Grundsätze der Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit halten. Die verdeckte Finanzierung ist unzulässig, weil die Stimmberechtigten nicht erkennen können, wer für die Information verantwortlich ist.

Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe a KVG verpflichtet die Krankenversicherer ausdrücklich, die Mittel der sozialen Krankenversicherer nur zum Zwecke dieser Versicherung zu verwenden. Die Verwendung von solchen Geldern für Abstimmungskämpfe, würde deshalb auch den Grundsatz der Zweckbindung der Mittel verletzen.

Artikel 22 KVG erlaubt zwar den Krankenversicherern, einen Teil der Prämieinnahmen für Verwaltungskosten zu verwenden. Die Verwaltungskosten müssen sich aber auf das notwendige Mass beschränken und dürfen nicht für aufwändige politische Werbung eingesetzt werden.

Auch wenn die Krankenversicherer neben der sozialen Krankenversicherung privatrechtliche Zusatzversicherungen betreiben, dürfen sie bei Abstimmungen, die den ihnen übertragenen öffentlich-rechtlichen Bereich betreffen, grundsätzlich nicht in den Abstimmungskampf eingreifen. Der Grund liegt darin, dass für die Stimmberechtigten nicht klar ersichtlich wäre, ob die Krankenversicherer als Betreiber der sozialen Krankenversicherung oder der privatrechtlichen Zusatzversicherungen intervenieren würden.

3. Geltung für santésuisse

Gutachten Kapitel 3, Ziffer 5

Da santésuisse in erster Linie die Krankenversicherer vertritt, welche die soziale Krankenversicherung durchführen, gelten die oben dargestellten Grundsätze im Prinzip auch für diesen Dachverband.

Santésuisse vertritt zum Teil jedoch auch Krankenversicherer, die neben der sozialen Krankenversicherung auch privatrechtliche Zusatzversicherungen anbieten. In dieser Eigenschaft darf santésuisse nicht in Abstimmungskämpfe eingreifen, da für die Stimmberechtigten nicht klar wäre, wen dieser Dachverband tatsächlich vertritt und mit welchen Mitteln der Abstimmungskampf geführt würde (Prämien aus der sozialen Krankenversicherung oder aus den privatrechtlichen Zusatzversicherungen).

Da nicht mit Klarheit gesagt werden kann, woher die Mittel stammen, verstösst die Verwendung von solchen Geldern gegen den Grundsatz der Transparenz und verletzt damit das Recht auf unverfälschte Willenskundgabe. Gleichzeitig könnte auch nicht ausgeschlossen werden, dass bei Verwendung von solchen Geldern für Abstimmungskämpfe ein Teil aus der sozialen Krankenversicherung stammt, was zu einem Verstoß gegen den Grundsatz der Zweckbindung der Mittel gemäss Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe a KVG führen könnte.

4. Beurteilung durch das BAG

Das BAG legt den Krankenversicherern und ihren Rückversicherern sowie auch santésuisse nahe, sich im Vorfeld der Abstimmung vom 1. Juni 2008 an die im Gutachten festgehaltenen Grundsätze zu halten und insbesondere keine Mittel aus der sozialen Krankenversicherung (Grundversicherung) für die Abstimmung einzusetzen. Zu vermeiden ist in jedem Fall eine intransparente Mittelverwendung, so namentlich eine verdeckte Finanzierung von Kampagnen Dritter.

Die im Gutachten festgehaltenen Grundsätze gelten in erster Linie für die Krankenversicherer, welche bzw. soweit sie die soziale Krankenversicherung betreiben. Nach Ansicht des BAG sollten sie aber aus Transparenzgründen auch von den Krankenversicherern beachtet werden, welche bzw. soweit sie neben der sozialen Krankenversicherung privatrechtliche Zusatzversicherungen durchführen.

Für private Versicherungsgesellschaften, die sich nicht an der Durchführung der sozialen Krankenversicherung beteiligen und im Bereiche der Krankenversicherung nur Zusatzversicherungen anbieten, gelten die im Gutachten festgehaltenen Grundsätze hingegen nicht.

Leiter Direktionsbereich Kranken- und Unfallversicherung

Peter Indra
Vizedirektor
Mitglied der Geschäftsleitung