

## Aufsicht über die soziale Krankenversicherung

Unter dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) ist die Aufsicht über die soziale Krankenversicherung verwesentlich worden. Die Aufsichtsbehörden sind dafür besorgt, dass die Krankenkassen ihre Aufgaben richtig wahrnehmen. Durch eingehende Datenerhebungen soll ferner mehr Transparenz über das Funktionieren der sozialen Krankenversicherung geschaffen werden. Seit der Einführung des neuen KVGs sind drei Insolvenzverfahren (Konkursverfahren von Krankenkassen) und einige Verwaltungsstrafverfahren (primär wegen der Anwendung von nicht genehmigten Prämien) eingeleitet worden. In allen Fällen konnten die Interessen der Versicherten gewahrt werden.

soziale Krankenversicherung ist weitgehend gesetzlich geregelt und der Beitritt ist obligatorisch. Einerseits sind somit die Interessen der Versicherten zu schützen und andererseits ist der beschränkten Autonomie der Krankenkassen Rechnung zu tragen. Bei dieser Ausgangslage steht die Aufsicht des Bundesrates über die soziale Krankenversicherung im Spannungsfeld zwischen der notwendigen staatlichen Kontrolle und dem Wettbewerb der Krankenkassen im Rahmen der Handels- und Gewerbefreiheit.

### Allgemeines zur Aufsicht durch das BAG und das EDI

Nach Art. 21 KVG überwacht der Bundesrat die Durchführung der Krankenversicherung. Die Aufsicht über die Krankenversicherer ist insbesondere in den Art. 11 bis 23 KVG und 60 bis 66a KVG sowie in verschiedenen Bestimmungen der Verordnungen zum KVG geregelt. Der Bundesrat hat die Aufsicht über die Kranken- und Unfallversicherung grundsätzlich dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) übertragen. Namentlich bei der Gemeinsamen Einrichtung KVG übt das EDI selbst – in Zusammenarbeit mit dem BAG – die Aufsichtsfunktion aus. Bei den Krankenkassen in Stiftungsform übt das EDI die Stiftungsaufsicht und das BAG die Aufsicht über die soziale Krankenversicherung aus.

Die Aufsichtsbehörden erbringen in dieser Funktion auch eine Fülle von Dienstleistungen für die Versicherten, die Krankenkassen, den Bundesrat, das Parlament u.a.m. Dazu gehören etwa die ökonomische und juristische Begleitung der



**Robert Nyffeler**  
Aufsicht Krankenversicherung 2, BAG

### Ausgangslage

Gegenwärtig gibt es 92 zugelassene Krankenkassen. Die obligatorische Krankenpflegeversicherung wird von 87 Krankenkassen durchgeführt. Fünf Krankenkassen betreiben nur die freiwillige Taggeldversicherung. Krankenkassen sind juristische Personen des privaten und öffentlichen Rechts (17 Aktiengesellschaften, 29 Stiftungen, 34 Vereine, acht Genossenschaften, vier öffentlich-rechtliche Körperschaften), die keinen Erwerbszweck verfolgen, hauptsächlich die soziale Krankenversicherung betreiben und vom Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) anerkannt sind. Nach Art. 11 KVG kann die obligato-

rische Krankenpflegeversicherung durch Krankenkassen im Sinne von Art. 12 KVG und privaten Versicherungsunternehmen, die dem Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) unterstehen, betrieben werden. Was die privaten Versicherungsunternehmen betrifft, so hat aber bisher kein Unternehmen von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die soziale Krankenversicherung anzubieten. Die Krankenkassen als juristische Personen des privaten und öffentlichen Rechts stehen in einem Wettbewerbsverhältnis. Der primär organisatorische Autonomiebereich der Krankenkassen ist beschränkt.

Finanziert wird die soziale Krankenversicherung durch individuelle Kopf-Prämien der Versicherten. Die

Krankenversicherer, die Prämien-genehmigung, das Aufdecken von kriminellen Handlungen und Missbräuchen bei Inspektionen (Audits), allenfalls die Einleitung und Durchführung von Strafverfahren, statistische Erfassungen und mathematische Berechnungen.

Nach Art. 21 KVG kann das BAG den Krankenversicherern Weisungen zur einheitlichen Anwendung des Bundesrechts erteilen, von ihnen alle erforderlichen Auskünfte und Belege verlangen sowie Inspektionen (Audits) durchführen. Die Krankenversicherer sind verpflichtet, dem BAG beim Audit freien Zugang zu sämtlichen relevanten Informationen zu gewähren. Auch müssen sie dem BAG ihre Jahresrechnungen und Jahresberichte einreichen.

Nach Art. 24 der Verordnung über die Krankenversicherung (KVV) beaufsichtigt das BAG die Durchführung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung und der freiwilligen Taggeldversicherung. Das BAG hat gemäss Art. 25 KVV dafür zu sorgen, dass die Krankenkassen jederzeit in der Lage sind, die mit der Anerkennung und der Durchführungsbewilligung verbundenen Bedingungen zu erfüllen (institutionelle Aufsicht).

### Generelle Aufsichtsmittel

Missachtet ein Krankenversicherer die gesetzlichen Vorschriften oder die Weisungen, so kann das BAG je nach Art und Schwere der Mängel folgende Massnahmen ergreifen: 1. Es sorgt auf Kosten des Versicherers für die Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustandes. 2. Es verwarnt den Versicherer und spricht Ordnungsbussen aus. 3. Es beantragt dem EDI den Entzug der Bewilligung zur Durchführung der sozialen Krankenversicherung. Das BAG kann ferner die Öffentlichkeit über die oben erwähnten Massnahmen informieren. Dabei sind die all-

gemeinen Grundsätze des Sozialversicherungsrechts, des Verwaltungsrechts, des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsstrafrechts zu beachten. Die Versicherer können die Verfügungen des BAG durch Verwaltungsbeschwerde beim EDI anfechten. Der Entscheid des EDI ist durch Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Eidgenössischen Versicherungsgericht (zum Beispiel Entzug der Anerkennung) oder durch Verwaltungsbeschwerde beim Bundesrat (zum Beispiel Prämien-genehmigung) anfechtbar.

### Straf- und verwaltungsstrafrechtliche Aufsicht

Wird im Rahmen der Durchführung der sozialen Krankenversicherung ein Delikt begangen, so wird ein Strafverfahren oder ein Verwaltungsstrafverfahren durchgeführt. Im Bereich der sozialen Krankenversicherung gibt es nach den Art. 92-94 KVG sowohl die Möglichkeit von Strafverfahren (Anzeige durch das BAG oder einen Versicherer bei der zuständigen kantonalen Behörde, Strafverfolgung durch die Kantone) als auch die Möglichkeit von Verwaltungsstrafverfahren (Durchführung des Strafverfahrens durch das BAG und weitere Bundesbehörden). Nach Art. 79 des Allgemeinen Teils des Sozialversicherungsrechts (ATSG) finden die allgemeinen Bestimmungen des Strafgesetzbuches sowie Art. 6 des Verwaltungsstrafrechts Anwendung. Dies bedeutet unter anderem, dass in der Regel nur natürliche Personen (also nicht die Versicherer selbst) bestraft werden können. Die Strafverfolgung ist nach Art. 79 ATSG grundsätzlich Sache der Kantone. Eine Ausnahme sind die Ordnungswidrigkeiten gemäss Art. 93a KVG in Verbindung mit Art. 94 KVG. Dies ist die Ausgangslage für die straf- und verwaltungsstrafrechtliche Aufsicht über die obligatorische Krankenpflegeversicherung.

Mit den Art. 92 bis 94 KVG enthält das Krankenversicherungsgesetz selbst verschiedene Strafbestimmungen, die der ordnungsgemässen Durchführung der sozialen Krankenversicherung dienen. Es handelt sich dabei um eigentliches Strafrecht, weshalb auch die allgemeinen strafrechtlichen Grundsätze, wie insbesondere das Verschuldensprinzip, zu beachten sind. Da juristische Personen – abgesehen von Ausnahmen – nicht schuldfähig sind, können grundsätzlich nur natürliche Personen (Mitarbeiter von Krankenkassen) bestraft werden. Deshalb können die Krankenversicherer selbst (als juristische Personen) nur dann bestraft werden, wenn das Gesetz dies extra (wie zum Beispiel in Art. 93a KVG) vorsieht. Das heisst, dass die Tatbestände des Strafgesetzbuches (StGB) sowie des Nebenstrafrechts in der Regel nicht auf die Krankenversicherer als juristische Personen anwendbar sind. Nur unter den besonderen Voraussetzungen von Art. 100<sup>quater</sup> StGB und Art. 6 und 7 Verwaltungsstrafrecht können auch natürliche Personen bestraft werden. Die Strafverfolgung obliegt grundsätzlich den Kantonen. Die Art. 92-94 KVG verlangen einen Vorsatz, wobei Eventualvorsatz ausreicht.

Art. 92 KVG umschreibt die Vergehen. Wer eine solche strafbare Handlung begeht, wird mit Gefängnis bis zu sechs Monaten oder mit Busse bestraft, sofern nicht ein mit einer höheren Strafe bedrohtes Verbrechen oder Vergehen des StGB vorliegt. Gemäss Art. 92 KVG wird bestraft wer: 1. sich durch unwahre oder unvollständige Angaben oder in anderer Weise der Versicherungspflicht ganz oder teilweise entzieht; 2. durch unwahre oder unvollständige Angaben oder in anderer Weise für sich oder andere Leistungen nach diesem Gesetz, die ihm nicht zukommen, erwirkt; 3. als Durchführungsorgan im Sinne dieses Gesetzes seine Pflichten, namentlich die Schweigepflicht, verletzt oder

seine Stellung zum Nachteil Dritter, zum eigenen Vorteil oder zum unrechtmässigen Vorteil anderer missbraucht; 4. Vergünstigungen nach Art. 56 Abs. 3 KVG nicht weitergibt.

Nach Art. 93 KVG wird mit Haft oder Busse bestraft (Übertretungen), wenn Versicherte, Versicherer und Leistungserbringer vorsätzlich unwahre Auskünfte erteilen oder die Auskunft verweigern. Ferner werden Behörden und Versicherer nach diesem Artikel bestraft, wenn sie sich der Pflicht zur Amts- und Verwaltungshilfe entziehen, sich einer von der Aufsichtsbehörde angeordneten Kontrolle widersetzen oder diese auf andere Weise verunmöglichen oder gegen gesetzliche Verbote im Zusammenhang mit der Kostenbeteiligung verstossen.

Mit der ersten Teilrevision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 24. März 2000 wurde ein neuer Art. 93a KVG (Ordnungswidrigkeiten) eingeführt. Damit sollte die Möglichkeit geschaffen werden, dass das BAG selbst Bussen gegen Versicherer, Rückversicherer und gegen die gemeinsame Einrichtung aussprechen kann. Damit wollte der Gesetzgeber erreichen, dass das BAG seine Funktion als Aufsichtsbehörde besser wahrnehmen und dem Prinzip der Verhältnismässigkeit eine bessere Nachachtung verschafft werden kann. In Abweichung von Art. 79 ATSG (Strafverfolgung durch die Kantone) beurteilt das BAG gemäss Art. 94 KVG die Widerhandlungen nach diesem Art. 93a KVG (Ordnungswidrigkeiten) nach dem Verwaltungsstrafrecht.

Nach Art. 6 und 7 des Verwaltungsstrafrechts ist für die Ordnungswidrigkeiten des Art. 93a KVG ein Strafrahmen von maximal 5000 Franken möglich. Das BAG ist verpflichtet, Versicherer, Rückversicherer und die gemeinsame Einrichtung KVG mit Busse bis zu 5000 Franken zu bestrafen, wenn sie vorsätzlich oder fahrlässig: 1. die Durchsetzung der Versicherungs-

pflicht erschweren; 2. den Pflichten und Weisungen nach den Art. 21 bis 23 KVG zuwiderhandeln; 3. Vorschriften über das Finanzierungsverfahren und die Rechnungslegung verletzen; 4. Vorschriften über die Prämien der Versicherten verletzen; 5. Vorschriften über die Kostenbeteiligung verletzen; und 6. die Erfüllung von internationalen Abkommen über Soziale Sicherheit beeinträchtigen.

Seit der Einführung des neuen KVGs hat das BAG sechs Strafverfahren im Sinne von Art. 93a KVG durchgeführt. Dabei ging es primär um den Tatbestand der Verletzung der Vorschriften über die Prämien der Versicherten (Anwendung von nichtgenehmigten Prämien). Weitergehende Verfahren nach dem Strafgesetzbuch wurden von den Kantonen durchgeführt.

### Aufsicht bedeutet auch Dienstleistung

In der Funktion als Aufsichtsbehörde erbringt das BAG eine Fülle von Dienstleistungen für die Versicherten, die Krankenkassen, den Bundesrat, das Parlament usw. Die Aufsicht im Rahmen der Solvabilitätskontrolle der Krankenversicherer wurde bereits in der Sozialen Sicherheit/CHSS 1/2004 ausführlich dargestellt. Weiter erteilt das BAG Auskünfte an Versicherte und Versicherer. Es begleitet die Prämienberechnung im Rahmen der Prämien genehmigung. Das BAG bereitet zu Handen des EDI die Erteilung und den Entzug von Anerkennungen und Durchführungsbewilligungen in Form von Verfügungen vor, bearbeitet Fusionen, Spaltungen, Umwandlungen und Vermögensübertragungen ökonomisch sowie juristisch und erteilt Auskünfte betreffend die Allgemeinen Versicherungsbedingungen der Krankenkassen.

Ferner wirkt es mit bei der Erstellung von Studien, Gutachten usw.

Eine wichtige Dienstleistung des BAG ist die administrative Betreuung der Gesetzgebung im Auftrag des Parlamentes und des Bundesrates, die Beantwortung von parlamentarischen Anfragen sowie die juristische und finanzielle Begleitung aller Krankenkassen. Ferner gehört auch die Mitarbeit bei Wirkungsanalysen im Bereich der Kranken- und Unfallversicherung zum Tätigkeitsfeld des BAG. Die Entscheide der kantonalen Versicherungsgerichte (vgl. Art. 57 ATSG und Art. 87 KVG) werden dem BAG eröffnet. Das BAG kann gegen diese Entscheide beim Eidgenössischen Versicherungsgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde erheben (Art. 103 und 132 Bundesrechtspflegegesetz [OG]).

Da die soziale Krankenversicherung mehr und mehr zum öffentlichen Politikum wurde, ist das BAG auch immer öfter dazu verpflichtet, in den Medien aufzutreten, Fachartikel zu erstellen usw. Es versteht sich von selbst, dass auch die Durchführung von Verwaltungsverfahren zum Aufgabenbereich des BAG gehört.

In unserer sich immer stärker wandelnden Zeit hat das BAG gerade im Bereich der Krankenversicherung auch eine sehr intensive Zusammenarbeit mit anderen Bundesstellen im Rahmen der übrigen Gesetzgebung des Bundes (Datenschutz, Öffentlichkeitsgesetz, Allgemeiner Teil des Sozialversicherungsrechts usw.). Nach Art. 62 Abs. 1 ATSG kann gegen Entscheide der kantonalen Versicherungsgerichte Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Eidgenössischen Versicherungsgericht erhoben werden. Nach Art. 103 lit. b OG ist auch der Bund allgemein zur Erhebung einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide befugt. Diese Behördebeschwerde durch das BAG ermöglicht die gerichtliche Überprüfung hinsichtlich der richtigen, rechtsgleichen und einheitlichen Anwen-

derung des Bundessozialversicherungsrechts.

Eine eher neue Aufgabe des BAG ist die Kontrolle der Internetauftritte der Krankenkassen. Statistische Erfassungen und mathematische Berechnungen dienen ferner als Entscheidungsgrundlage in der Politik. Die Aufsicht über die Gemeinsame Einrichtung KVG in Solothurn (Durchführungsstelle für Aufgaben,

welche nicht von den Krankenkassen selbst wahrgenommen werden können, wie zum Beispiel: Internationale Koordination Krankenversicherung, Risikoausgleich, Übernahme der Kosten der gesetzlichen Leistungen anstelle zahlungsunfähiger Versicherer usw.) befindet sich formell beim EDI. Das BAG unterstützt jedoch das EDI bei der Durchführung dieser Aufgabe in

den ihm zugewiesenen Bereichen. Es prüft dabei namentlich auch die finanziellen Verhältnisse der gemeinsamen Einrichtung und erstattet dem EDI regelmässig Bericht.

---

Robert Nyffeler, Aufsicht Krankenversicherung 2, Bundesamt für Gesundheit.  
E-Mail: robert.nyffeler@bag.admin.ch