



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI  
**Bundesamt für Gesundheit BAG**  
Direktionsbereich Kranken- und Unfallversicherung

# Missbrauchskonzept

Regelung über das Vorgehen bei zu Unrecht in Rechnung gestellter Covid-19-Testkosten

Datum 24. November 2022  
Version 1.0



## Inhalt

<b>1</b>	<b>Ausgangslage</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Organisation</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Begriffsbestimmungen</b>	<b>4</b>
<b>4</b>	<b>Die Parteien im Zusammenhang mit der Abrechnung von Covid-19-Tests</b>	<b>5</b>
<b>5</b>	<b>Rechtliche Grundlagen</b>	<b>6</b>
5.1	Kanton.....	6
5.2	Versicherer.....	6
5.3	Bund.....	6
5.4	Rückforderung von geleisteten Vergütungen .....	6
5.5	Rechtliche Qualifikation der Testkosten .....	6
<b>6</b>	<b>Ablauf der Sachverhaltsermittlungen</b>	<b>8</b>
6.1	Erste Stufe der Sachverhaltsermittlung .....	8
6.2	Zweite Stufe der Sachverhaltsermittlung .....	9
6.2.1	Kontaktaufnahme mit dem Leistungserbringer .....	9
6.2.2	Erstes Gespräch mit dem Leistungserbringer .....	9
6.2.3	Sichtung der Unterlagen .....	10
6.2.4	Datenbasierte forensische Analysen .....	11
6.2.5	Weitere Kommunikation mit dem Leistungserbringer .....	12
6.3	Ergebnis der Sachverhaltsermittlungen .....	12
6.4	Verweigerung der Mitarbeit des Leistungserbringers .....	12
<b>7</b>	<b>Rückforderung</b>	<b>14</b>
<b>8</b>	<b>Strafverfahren</b>	<b>15</b>
<b>9</b>	<b>Kontakt</b>	<b>16</b>



## 1 Ausgangslage

Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) hat Kenntnis von Abrechnungen sowie diverse Meldungen erhalten, bei denen davon auszugehen ist, dass Beträge im Rahmen der Verordnung 3 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus vom 19. Juni 2020 (Covid-19-Verordnung 3)<sup>1</sup> zu Unrecht in Rechnung gestellt wurden.

Die Auffälligkeiten häufen sich und die Konstellationen der Geldflüsse sind vielfältig und komplex. Um möglichst effizient alle Konstellationen verfolgen und erledigen zu können, empfiehlt es sich, eine allgemeine Vorgehensweise festzulegen.

Im Frühjahr des Jahres 2022 hat das BAG die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) empfangen, welche das Abrechnungsverfahren bei den Covid-19-Testkosten überprüft hat<sup>2</sup>. In der Pandemie hat der Bund lange die Sicherstellung der Versorgung und der nötigen Testkapazitäten für eine breite niederschwellige Testung für alle stärker gewichtet, als die Kontrolle der Vergütung von Tests, sowie die Vergütung der effizienten Leistungserbringung. Die EFK hat jedoch anerkannt, dass es dem BAG innerhalb kurzer Zeit gelungen war, ein funktionierendes Vorgehen zur Kontrolle der Abrechnungen von Testkosten einzuführen.

## 2 Organisation

Das BAG hat für die Rückforderung zu Unrecht in Rechnung gestellter Testkosten ein Team zusammengestellt, das sich ausschliesslich mit den Aspekten dieses Missbrauchskonzepts befasst.

Das Team besteht aus externen und internen Fachkräften. Die Juristen und Ökonomen können dabei auf das Knowhow und die Erfahrung interner (Abteilung Recht; Abteilung Versicherungsaufsicht/Sektion Audit, Sektion Betriebliche Aufsicht; Abteilung Leistungen Krankenversicherung/Sektion Analysen, Mittel und Gegenstände; AG Covid Surveillance) und externer Spezialisten (zum Beispiel das Knowhow der Versicherungen) zurückgreifen.

Organisatorisch ist dieses Geschäft seit dem 1. Oktober 2022 in der Sektion Leistungsrecht der Abteilung Leistungen Krankenversicherung (LKV) im Direktionsbereich Kranken- und Unfallversicherungen (DB KUV).

---

<sup>1</sup> SR 818.101.24

<sup>2</sup> Bericht der EFK zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Missbrauchskonzepts noch nicht veröffentlicht.



### 3 Begriffsbestimmungen

Versicherte /Versicherter/Zu Testende Person	Person, die einen Covid-19-Test durchführen liess und bei einer der untenstehenden Versicherungen versichert ist
Versicherung/Versicherer	Krankenkasse nach Art. 2 des Bundesgesetzes betreffend die Aufsicht über die soziale Krankenversicherung vom 26. September 2014 (Krankenversicherungsaufsichtsgesetz) <sup>3</sup>
Leistungserbringer/Testeinrichtungen	<p>Leistungserbringer nach dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG)<sup>4</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Ärztinnen und Ärzte</li><li>- Apothekerinnen und Apotheker</li><li>- Spitäler</li><li>- Laboratorien nach Art. 54 Abs. 2 der Verordnung vom 27. Juni 1995 über die Krankenversicherung (KVV)<sup>5</sup></li><li>- Spitallaboratorien nach Art. 54 Abs. 2 KVV, die über eine Bewilligung nach Art. 16 Abs. 1 Epidemiengesetz vom 28. September 2012 (EpG)<sup>6</sup> verfügen</li><li>- Pflegeheime</li><li>- Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause</li></ul> <p>Testzentren, die vom Kanton oder in dessen Auftrag betrieben werden</p> <p>Sozialmedizinische Institutionen, die Personen zur Behandlung oder Betreuung, zur Rehabilitation oder zur Ausübung einer beruflichen und sozialen Rehabilitation oder Beschäftigung aufnehmen</p> <p>Assistenzpersonen nach dem Bundesgesetz über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959 (IVG)<sup>7</sup></p>
Zahlstellenregister ZSR	Das ZSR dient als offizielles «Kreditoren»-Verzeichnis zur Erfassung, Zahlung und Bearbeitung von Rechnungen der medizinischen Leistungserbringer. Es wird von der SASIS AG bewirtschaftet <sup>8</sup> .

---

<sup>3</sup> SR 832.12

<sup>4</sup> SR 832.10

<sup>5</sup> SR 832.102

<sup>6</sup> SR 818.101

<sup>7</sup> SR 831.20

<sup>8</sup> [www.sasis.ch](http://www.sasis.ch)

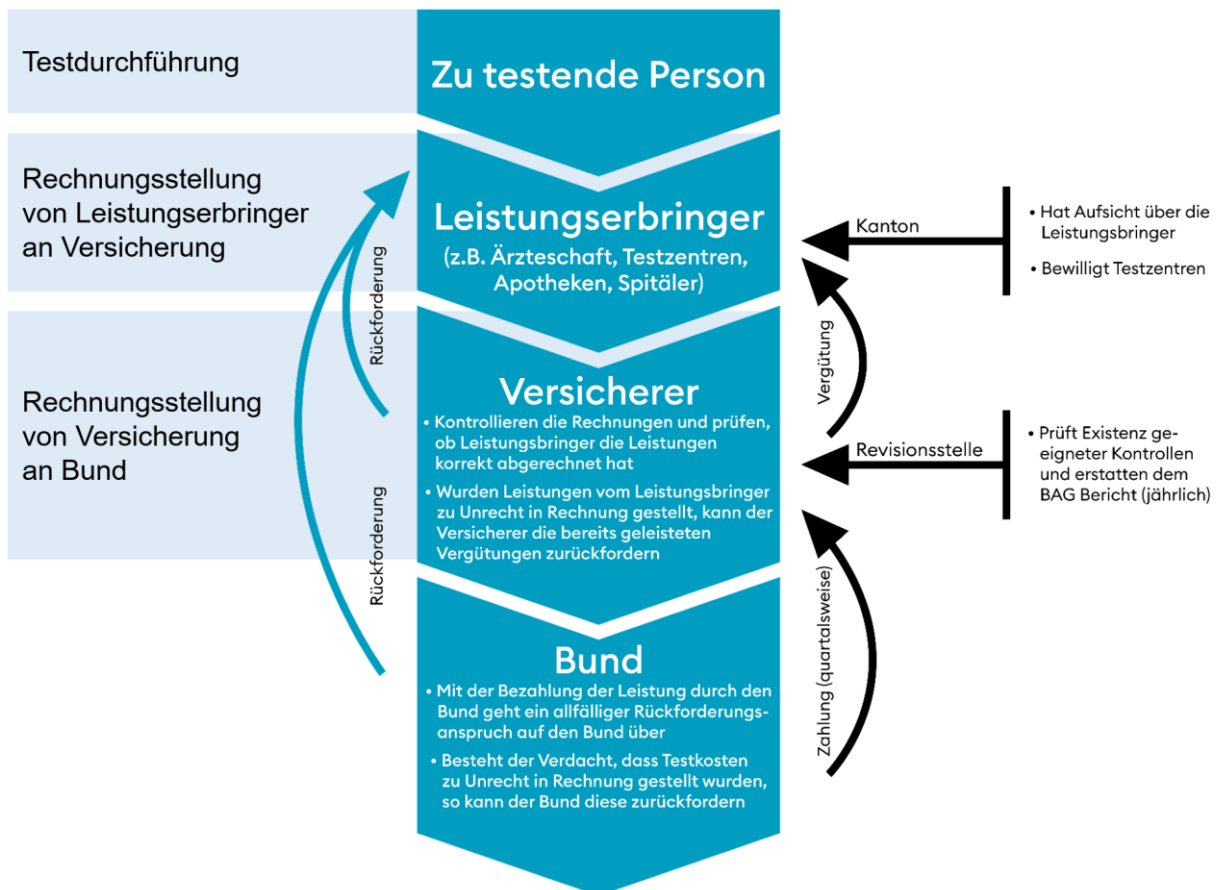


## 4 Die Parteien im Zusammenhang mit der Abrechnung von Covid-19-Tests

Die Versicherte macht bei einem zugelassenen Anbieter (= Leistungserbringer) einen Covid-19-Test. Wird die Leistung im Rahmen einer Analyse auf Sars-CoV-2 von einem Leistungserbringer durchgeführt, der über eine Zahlstellenregisternummer (ZSR-Nummer) verfügt, so wird die Leistung nach dem System des Tiers payant im Sinne von Art. 42 Abs. 2 KVG von der Versicherung geschuldet.

Die Versicherer kontrollieren die Rechnungen und überprüfen, ob die Leistung nach Anhang 6 der Covid-19-Verordnung 3 von einem Leistungserbringer korrekt abgerechnet wurde. Anschliessend melden die Versicherer dem BAG die Anzahl Analysen, die sie je Leistungserbringer nach Art. 26 Abs. 2 Covid-19-Verordnung 3 vergütet haben, sowie den vergüteten Betrag auf Anfang Januar, April, Juli und Oktober.

Der Bund zahlt nach Art. 26 Abs. 6 Covid-19-Verordnung 3 den Versicherern die von ihnen vergüteten Leistungen quartalsweise zurück.





## 5 Rechtliche Grundlagen

### 5.1 Kanton

Der Kanton ist in den Fällen von Art. 26c Abs. 1 Covid-19-Verordnung 3 Schuldner der Vergütung der Leistung. Der Kanton kontrolliert die Rechnung und prüft (Überwachungsfunktion), ob die Leistungserbringer die Leistungen nach Anhang 6 korrekt abgerechnet haben (Art. 26c Abs. 3 Covid-19-Verordnung 3). Wurde die Leistung zu Unrecht in Rechnung gestellt, so kann der Kanton bereits geleistete Vergütungen zurückfordern. Dabei darf der Bund die Leistungen noch nicht dem Kanton bezahlt haben (Art. 26c Abs. 6 Covid-19-Verordnung 3).

Zudem ist der Kanton gemäss Art. 24d Covid-19-Verordnung 3 insbesondere für die Kontrollen der Einhaltung und Durchsetzung der Anforderungen der Art. 24-24b Covid-19-Verordnung 3 bei bestimmten Sars-CoV-2-Schnelltests zuständig, sowie für die Aufsicht über die Leistungserbringer (vgl. Art. 24f Covid-19-Verordnung 3, Ziff. 1.1.2 lit. a Ziff. 2 Anhang 6 der Covid-19-Verordnung 3).

### 5.2 Versicherer

Der Versicherer ist in den Fällen von Art. 26b Abs. 1 Covid-19-Verordnung 3 Schuldner der Vergütung der Leistung. Der Versicherer kontrolliert die Rechnungen und prüft, ob der Leistungserbringer die Leistungen nach Anhang 6 der Covid-19-Verordnung 3 korrekt abgerechnet hat (Art. 26b Abs. 3 Covid-19-Verordnung 3). Wurde die Leistung zu Unrecht in Rechnung gestellt, so kann der Versicherer die bereits geleisteten Vergütungen zurückfordern. Dabei darf der Bund dem Versicherer die Leistungen noch nicht bezahlt haben (Art. 26b Abs. 6 Covid-19-Verordnung 3).

### 5.3 Bund

Der Bund übernimmt nach Art. 26 Abs. 1 Covid-19-Verordnung 3 die effektiven Kosten von Analysen auf Sars-CoV-2 unter den Voraussetzungen nach Anhang 6 der Covid-19-Verordnung 3.

Hat der Bund nach Art. 26b Abs. 6 und Art. 26c Abs. 6 Covid-19-Verordnung 3 die Leistungen an die Kantone oder Versicherer bereits beglichen, so geht ein Rückforderungsanspruch auf ihn über.

Die Abwicklung der Rückforderungsansprüche erfolgt (nach erfolgter Zession) basierend auf dem Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG)<sup>9</sup>. Der Bund erlässt gestützt auf Artikel 5 VwVG individuell-konkrete Verfügungen, im Rahmen derer die Leistungserbringer bzw. versicherten Personen zur Rückzahlung einer bestimmten Summe verpflichtet würden.

### 5.4 Rückforderung von geleisteten Vergütungen

Verordnungen des Bundesrates gelten als generell-abstrakte Rechtsnormen des Bundes. Die Covid-19-Verordnung 3 ist eine solche durch den Bundesrat erlassene generell-abstrakte Rechtsnorm. Sie stellt damit eine genügende Rechtsgrundlage für eine Rückforderungsverfügung dar. Der Bund kann bereits geleistete Vergütungen gestützt auf 26b Abs. 6 und Art. 26c Abs. 6 Covid-19-Verordnung 3 zurückfordern. Hierfür hat er eine Verfügung zu erlassen.

Nach Art. 40 VwVG werden Verfügungen auf Geldzahlungen oder Sicherheitsleistungen auf dem Wege der Schuldbetreibung vollstreckt. Diese richtet sich nach dem Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs vom 11. April 1889 (SchKG)<sup>10</sup>.

### 5.5 Rechtliche Qualifikation der Testkosten

Zur Durchführung von Sars-CoV-2 Tests sind die Einrichtungen nach Art. 24 Abs. 1 und 1<sup>bis</sup> und Art. 24e Abs. 1 Covid-19-Verordnung 3 berechtigt. Gestützt auf Art. 26a der Covid-19-Verordnung 3 ist die

---

<sup>9</sup> SR 172.021

<sup>10</sup> SR 281.1



Vergütung der Leistung von einer Krankenversicherung, Militärversicherung oder von den Kantonen geschuldet, welche anschliessend mit dem Bund abrechnen (vgl. Art. 26 ff Covid-19-Verordnung 3).

Art. 3 des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990 (SuG)<sup>11</sup> hält fest, dass Finanzhilfen geldwerte Vorteile sind, die Empfängern ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt werden, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten. Daraus ergeben sich für eine Qualifikation als Finanzhilfe die folgenden Voraussetzungen:

➤ **Geldwerter Vorteil ohne marktübliche Gegenleistung**

Die Gegenleistung kommt nicht dem Bund zugute, sondern den getesteten Personen und vor allem -im Sinne des Gesundheitsschutzes- der Allgemeinheit.

Dass letztendlich die getesteten Personen für das Testen nichts bezahlen müssen, ist für die Frage, ob es sich bei der Finanzierung der Testkosten durch den Bund um eine Subvention handelt, nicht ausschlaggebend. Es ist vielmehr die Perspektive des Bundes als Subventionsgeber einzunehmen: der Bund gibt einen geldwerten Vorteil an die Testeinrichtung ab (Geldleistung bzw. Übernahme der Testkosten) ohne direkt eine Gegenleistung von diesen Einrichtungen zu erhalten.

➤ **Freiwillige/selbst gewählte Tätigkeit**

Die Einrichtungen erfüllen eine Aufgabe, die sie selbst gewählt haben. Die Einrichtungen können Tests durchführen, müssen dies aber nicht tun. Der Bund fördert diese Tätigkeit.

➤ **Verhaltens-/Zweckbindung (Geld für bestimmte Tätigkeit)**

Es werden nur Kosten für bestimmte Tests übernommen. Folglich wird die Förderung einer bestimmten Tätigkeit, bzw. eines bestimmten Zwecks angestrebt.

➤ **Im öffentlichen Interesse liegende Tätigkeit**

Der Bund fördert die Durchführung der Testungen, da er ein Interesse an der Erhaltung der allgemeinen Gesundheit hat.

➤ **Empfänger ausserhalb der Bundeszentralverwaltung**

Die Testeinrichtungen gehören nicht zur Bundeszentralverwaltung und können folglich mit Subventionen unterstützt werden.

Damit sind die Covid-19-Testkosten als Finanzhilfe im Sinne des SuG zu qualifizieren. Als solche werden sie auch in der Datenbank der Bundessubventionen aufgeführt<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> SR 616.1

<sup>12</sup> [https://www.data.efv.admin.ch/subventionen/d/dokumentation/finanzpolitik\\_grundlagen/subv/detail\\_08.php?recordID=301](https://www.data.efv.admin.ch/subventionen/d/dokumentation/finanzpolitik_grundlagen/subv/detail_08.php?recordID=301) Stand 05.12.2022.



## 6 Ablauf der Sachverhaltsermittlungen

Das BAG erhält seine Meldungen von verschiedenen Quellen. Zum einen gibt es die Möglichkeit, dass sich Bürger direkt über eine der bekannten E-Mailadressen oder schriftlich per Postfach an das BAG wenden und auf Leistungserbringer aufmerksam machen.

Daneben führt das BAG in regelmässigen Abständen (in der Regel alle drei Wochen) Austauschsitzen mit den Versicherern und ihren Verbänden durch. In dieser Austauschsitzen sind sowohl Vertreter der Verbände Santésuisse und Curafutura anwesend, als auch Vertreter der grössten Versicherer der Schweiz, wie zum Beispiel Spezialisten der Helsana oder der Atupri. Im Rahmen dieser Austauschsitzen melden die Versicherer oder Versichererverbände Leistungserbringer, bei denen es gehäuft zu Reklamationen durch Versicherte kam, bei denen die Rechnung bereits in Rechnung gestellt wurde oder die auf andere Art und Weise auffällig waren.

Zudem besteht die Möglichkeit, dass die Kantone dem BAG eine Meldung über Leistungserbringer weiterleiten. In der Regel meldet sich die zuständige Gesundheitsdirektion mit konkreten Fragen beim BAG.

Letztlich besteht auch die Möglichkeit, dass das BAG selbst auch im Rahmen von Datenauswertungen Unregelmässigkeiten bei gewissen Leistungserbringern aufdeckt (zum Beispiel wenn überproportional oft das ausführliche Arzt-Patienten-Gespräch in Rechnung gestellt wurde, welches sich auf Risikopatienten beschränkt). Die beim BAG vorliegende Datengranularität ist jedoch limitiert, da das BAG vom Versicherer nur entsprechend den Vorgaben (Faktenblatt «Neue Krankheit Covid-19: Regelung der Kostenübernahme der Analyse auf Sars-CoV-2 und der damit verbundenen Leistungen») diejenige Daten erhält, welche für eine Vergütung notwendig sind. Daher ist es für eine möglichst vollständige Sachverhaltsabklärung dienlich datenbasierte forensische Analysen an einen Krankenversicherer mit hoher Marktabdeckung (bswp. Helsana) per Dienstleistungsauftrag auszulagern.

### 6.1 Erste Stufe der Sachverhaltsermittlung

Erhält das BAG nun Kenntnis von einem mutmasslichen Missbrauchsfall (Informationseingang), recherchiert es zunächst selbst (zum Beispiel Recherchen zum Leistungserbringer online, Zefix-Auszug bei Gesellschaften), ob der Vorfall bereits öffentlich bekannt wurde (zum Beispiel durch Medien). Erfolgte die Information zum fraglichen Leistungserbringer nicht durch die Versicherer oder ihre Verbände, so klärt das BAG im Rahmen der regelmässigen Austauschsitzen mit den Versicherern und ihren Verbänden ab, ob der Leistungserbringer den Versicherern bekannt ist bzw. bei der Rechnungsstellung als auffällig markiert wurde (Art. 26b Abs. 6 Covid-19-Verordnung 3).

Liegt den Versicherern keine Auffälligkeit vor, werden vorerst keine aktiven Schritte durch das BAG vorgenommen. Der fragliche Leistungserbringer wird allerdings nicht als «unbedenklich» erachtet, sondern verbleibt beim BAG mit der ursprünglichen Meldung gespeichert, bis der gesamte Prozess der Rückforderungen als abgeschlossen angesehen werden kann.

TASK	AKTEUR			
Erster Verdacht	Bürger	Versicherer und Verbände	Kanton	BAG-eigene Überprüfung
Erster Austausch mit Versicherern	BAG →	Versicherer und Verbände		

Verdacht bestätigt?	
Ja	Nein → Unterlagen speichern und pendent behalten
Weitere Meldungen erhalten?	
Ja	Nein → Fall abgeschlossen





Hat sich der Verdacht auf zu Unrecht in Rechnung gestellte Covid-19-Testkosten erhärtet (sei es durch auffällig hohe Bürgermeldungen, Meldungen durch die Medien oder Meldungen durch die Versicherer/Versichererverbände), gelangt man zur zweiten Stufe der Sachverhaltsermittlung.

## 6.2 Zweite Stufe der Sachverhaltsermittlung

### 6.2.1 Kontaktaufnahme mit dem Leistungserbringer

Im zweiten Schritt der Sachverhaltsermittlung nimmt das BAG Kontakt mit dem fraglichen Leistungserbringer auf. In der Regel erfolgt diese erste Kontaktaufnahme entweder telefonisch oder per E-Mail. Hier wird die Bereitschaft zur gegenseitigen Sachverhaltsaufklärung besprochen und gegebenenfalls ein Termin für ein erstes ausführliches Gespräch vereinbart.

Weigert sich der Leistungserbringer an der Sachverhaltsaufklärung mitzuarbeiten, so wird er auf seine Auskunftspflicht (Art. 15c Abs. 1 SuG) hingewiesen. Sollte sich der Leistungserbringer weiterhin als nicht kooperativ erweisen, siehe Ziff. 6.4.

TASK	AKTEUR	
Kontaktaufnahme mit dem Leistungserbringer	BAG	Leistungserbringer

Leistungserbringer kooperativ?	
Ja	Nein → auf Auskunftspflicht hinweisen
Kooperation nach Hinweis auf die Auskunftspflicht gegeben?	
Ja	Nein → Ziff. 6.4

### 6.2.2 Erstes Gespräch mit dem Leistungserbringer

Das erste Gespräch findet mit dem fraglichen Leistungserbringer und/oder seiner rechtlichen Vertretung statt. Dabei kann sowohl das BAG, als auch der Leistungserbringer weitere Personen zu den Gesprächen einladen, sofern dies für die rasche Sachverhaltsermittlung hilfreich ist.

So kann es beispielsweise hilfreich sein, den Softwareprogrammierer einer Verrechnungssoftware hinzuzuladen, sofern der Leistungserbringer geltend macht, bei ihm habe es Fehler aufgrund der Verrechnungssoftware gegeben.

Das erste Gespräch findet entweder in den Räumlichkeiten des BAG statt oder via Skype/MSTeams.

Ziel des ersten Gespräches ist es herauszufinden, wie sich aus Sicht des Leistungserbringers der Sachverhalt darstellt. Ebenso ist es ratsam, dem Leistungserbringer bereits auf dieser Stufe Gehör zu gewähren.

Während des Gesprächs erhält das BAG neue Informationen zum Sachverhalt. Es kann anschliessend die für die Sachverhaltsaufklärung nötigen Unterlagen beim Leistungserbringer einfordern. Während den Gesprächen werden interne Protokolle angefertigt und im entsprechenden Dossier abgelegt.

Am Schluss wird das gemeinsame Vorgehen bestimmt und nochmals verdeutlicht, welche Unterlagen der Leistungserbringer oder seine rechtliche Vertretung dem BAG in welchem Zeitraum zukommen zu lassen hat.



In der Regel fordert das BAG folgende Unterlagen an:

- Verträge (zum Beispiel Factoringverträge, Verträge zwischen Leistungserbringer und Testzentrum, Verträge zwischen Arzt und Assistenzarzt etc.);
- Detaillierte Abrechnungsdaten über die durchgeführten Covid-19-Tests, gesplittet nach den bereits an die Versicherer verrechneten Covid-19-Tests und nach den noch ausstehenden Covid-19-Tests;
- Bei einem Testzentrum eine Übersicht der für das Testzentrum tätigen Ärzte und eine Standortübersicht über alle Zweigstellen des Testzentrums;
- Eine Übersicht der Testmöglichkeiten, für die der Leistungserbringer seine ZSR-Nummer zur Verfügung gestellt hat;
- Etwaige wichtige Korrespondenz des Leistungserbringers (zum Beispiel mit kantonalen Staatsanwaltschaften, Drittparteien etc.).

TASK	AKTEUR			
Erstes Gespräch mit dem Leistungserbringer	BAG	Leistungserbringer	evtl. rechtliche Vertretung des Leistungserbringers	evtl. Drittpartei

Leistungserbringer weiterhin kooperativ?	
Ja	Nein → auf Auskunftspflicht hinweisen
Kooperation nach Hinweis auf die Auskunftspflicht gegeben?	
Ja	Nein → Ziff. 6.4

Hat der Leistungserbringer die vereinbarten Unterlagen innerhalb der Frist an das BAG gesendet?	
Ja	Nein → auf Auskunftspflicht hinweisen
Unterlagen nach Hinweis auf die Auskunftspflicht zugestellt?	
Ja	Nein → Ziff. 6.4

### 6.2.3 Sichtung der Unterlagen

Hat der Leistungserbringer dem BAG die gewünschten Unterlagen zur Verfügung gestellt, so sichtet das BAG diese in einem ersten Schritt. Stellen sich dabei Fragen zu den Unterlagen oder stösst das BAG auf Hinweise zu weiteren (aber nicht angeforderten) Unterlagen, so notiert sich der zuständige Sachbearbeiter dies für eine weitere Anfrage an den Leistungserbringer.

Da das BAG nicht über eigene Daten zu den Covid-19-Testrechnungen der Versicherten verfügt, ist es auf die Mithilfe der Versicherer angewiesen. Die Versicherer geben dem BAG die Daten bekannt, die für die Wahrnehmung des Rückforderungsanspruches erforderlich sind (Art. 26b Abs. 6 Covid-19-Verordnung 3). Die Daten enthalten keine besonders schützenswerte Personendaten.

Mit Hilfe dieser Daten erfolgt ein Abgleich der Unterlagen des Leistungserbringers mit denen der Versicherer. Lässt sich aus diesen Unterlagen bereits eruieren, ob zu Unrecht Covid-19-Testkosten in Rechnung gestellt wurden, wird eine Rückforderung in die Wege geleitet (siehe Ziff. 7).

TASK	AKTEUR		
Sichtung der Unterlagen	BAG	Leistungserbringer/rechtliche Vertretung/Drittpartei	Versicherung

Lassen die Daten zweifelsfrei einen Rückforderungsanspruch erkennen (an den Bund oder an den Leistungserbringer)?	
Ja	Nein → weitere Unterlagen anfordern



## 6.2.4 Datenbasierte forensische Analysen

Datenbasierte forensische Analysen kommen zu unterschiedlichen Zwecken zum Einsatz:

a) Reine datenbasierte Mustererkennungen zum Detektieren von Auffälligkeiten und Unregelmässigkeiten, die weder durch Bürger, Krankenversicherer, Kanton oder von weiteren Dritten gemeldet werden: bspw. Das Verschränken von Covid-Test mit stationären Aufenthalten an geografisch unterschiedlichem Ort oder Zeitreihenanalysen (hohe Testvolumen bei geringer Pandemieaktivität).

b) Systematische Überprüfung und Plausibilisierung von eingereichten Unterlagen/Forderungen der bereits gemeldeten, auffälligen Leistungserbringer: bspw. prüfen auf mehrfach verrechnete Tests, Plausibilitätsprüfung Wohnort vs. Ort des durchgeführten Tests, ausreichende Aufsichtspflicht in den Testzentren durch ärztliches Personal,

c) Retrospektive Musteranalysen auf den Abrechnungsdaten des Krankenversicherer der bereits als auffällig gemeldeten Leistungserbringer zur Herleitung von Evidenz für missbräuchlich oder betrügerisch abgerechnete Covid-Tests (identifizieren des Modus Operandi): bspw. Verteilungen von Testhäufigkeit pro Individuum, überlappende Patientenkollektive unterschiedlicher Testzentren (Detektion von Datenweitergabe resp. Datenverkauf), Plausibilität des geographischen Einzugsgebiets eines Testzentrums.

Folgende Analysen und entsprechende Visualisierungen, zugeordnet nach den drei vorgängigen Themenblöcken, wurden bereits durchgeführt:

Themenblock	Datengrundlage	Geprüftes Muster
a)	Daten Helsana	Mengenausweitung des ausführlichen Arztgesprächs Tariffziffer 01.01.1050: Es wurde mittels Abrechnungsdaten der Helsana die durchschnittliche Anwendungshäufigkeit pro Leistungserbringer geprüft. Visualisiert wurden die Benchmarks in Abhängigkeit der Leistungserbringer Obergruppe (Arzt/Spital) als auch der minimalen Anzahl durchgeführten Testvolumen pro Leistungserbringer (N>500, N>1000, N>2000). Weiter wurden einzelne auffällige Leistungserbringer visualisiert und eine potenzielle Schadenssumme berechnet.
b)	Daten Leistungserbringer	Prüfung auf Mehrfachverrechnete Test: Wird pro Individuum und Tag über mehrere ZSR derselbe Test mehrfach gefordert
b)	Daten Leistungserbringer und Daten Helsana	Plausibilitätsprüfung Wohnort vs. Ort des durchgeführten Tests: Visualisierung des geographischen Einzugsgebietes und Analyse der Distanzverteilung (Wohnort alternativ auch Arbeitsort vs. Test Ort)
b)	Daten Leistungserbringer	Ausreichende Aufsichtspflicht in den Testzentren durch ärztliches Personal. Visualisierung der durch den Leistungserbringer selbstdeklarierten Testcenter Verantwortung resp. Aufsicht
c)	Daten Helsana	Verzögerte Rechnungsstellung: Visualisierung der Zeitdifferenz zwischen durchgeführtem Test und Rechnungsstellung
c)	Daten Helsana	Anzahl Tests pro Individuum: Analyse und Visualisierung der relativen Testhäufigkeit pro Leistungserbringer
b) und c)	Daten Helsana / Daten Leistungserbringer	Überlappende Patientenkollektive unterschiedlicher Leistungserbringer: Welcher prozentuale Anteil der getesteten



		Individuen überlappt zwischen mindesten zwei unterschiedlichen Leistungserbringern (Detektion von Datenweitergabe resp. Datenverkauf)
c)	Daten Helsana	Fakturierte Coronatests bei Versicherungsnehmern, die zeitgleich einen stationären Aufenthalt hatten (Eintritts- und Austrittstag gelten nicht als Tag des stationären Aufenthalts).

### 6.2.5 Weitere Kommunikation mit dem Leistungserbringer

Lässt sich aus den erhaltenen Unterlagen noch kein Rückschluss auf mögliche zu Unrecht in Rechnung gestellte Covid-19-Testkosten ziehen, so fordert das BAG weitere Unterlagen beim Leistungserbringer an und stellt seine zusätzlichen Fragen.

Es kann hilfreich sein, weitere Treffen (elektronisch oder in den Räumlichkeiten des BAG) ggf. mit weiteren Personen durchzuführen, um den Sachverhalt weiter aufzuklären.

Auf dieser Stufe sind nebst dem Leistungserbringer auch die Versicherungen involviert. Sollten die Versicherungen zusätzliche Fragen haben, können diese über das BAG gestellt werden.

Die Anzahl der Besprechungen zwischen dem Leistungserbringer und dem BAG ist nicht limitiert. Sie erfolgen aber nur in der Anzahl, in der es nötig ist und Sinn macht. Sollte sich bei der Kommunikation herausstellen, dass der Leistungserbringer immer wieder falsche oder ungenügende Unterlagen liefert oder die Sachverhaltsermittlungen zeitlich in die Länge ziehen möchte, so hat das BAG die Möglichkeit nach Ziff. 6.4 vorzugehen.

TASK	AKTEUR		
Sichtung der Unterlagen	BAG	Leistungserbringer/rechtliche Vertretung/Drittpartei	Versicherung

Lassen die Daten zweifelsfrei einen Rückforderungsanspruch erkennen (an den Bund oder an den Leistungserbringer)?	
Ja	Nein → weitere Unterlagen anfordern
Ist abzusehen, dass der Leistungserbringer die ordentlichen Daten nicht liefern wird?	
Nein	Ja → Ziff. 6.4?

### 6.3 Ergebnis der Sachverhaltsermittlungen

Am Ende der Sachverhaltsermittlungen sollte das Ergebnis vorliegen,

- dass tatsächlich Covid-19-Testkosten zu Unrecht in Rechnung gestellt wurden und der Bund einen Anspruch gegenüber dem Leistungserbringer hat, oder
- dass zwar tatsächlich Covid-19-Testkosten zu Unrecht in Rechnung gestellt wurden, aber der Leistungserbringer gegenüber dem Bund einen Anspruch hat, da der Leistungserbringer weiterhin Leistungen im Rahmen der Covid-19-Testung erbracht hat, seine Rechnungen aber durch die Versicherer und den Bund über einen gewissen Zeitraum nicht mehr beglichen wurden und folglich ein Guthaben des Leistungserbringers entstanden ist, oder
- dass keine Covid-19-Testkosten zu Unrecht in Rechnung gestellt wurden.

### 6.4 Verweigerung der Mitarbeit des Leistungserbringers

Weigert sich der Leistungserbringer (egal auf welcher Stufe der Sachverhaltsermittlungen) an der Aufklärung des Sachverhaltes mitzuarbeiten, stehen dem BAG verschiedene Möglichkeiten zur Verfügung den Sachverhalt trotzdem aufzuklären.



Der Leistungserbringer hat dem BAG Einsicht in die Unterlagen zu gewähren (Auskunftspflicht; Art. 15c Abs. 1 SuG). Unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips muss der Leistungserbringer allenfalls eine Untersuchung vor Ort dulden (Art. 15c Abs. 1 SuG). Das BAG muss diese Massnahmen mittels Verfügung gegenüber dem Leistungserbringer unter Androhung von Sanktionen anordnen.

Als Sanktion steht dem BAG die Möglichkeit zu, die bereits erbrachte Leistungen samt Zins von jährlich fünf Prozent seit der Auszahlung zurückzufordern (Art. 40 SuG).

Die Auskunftspflicht besteht auch nach Gewährung von Finanzhilfen, damit die zuständige Behörde die notwendigen Kontrollen durchführen und Rückforderungsansprüche abklären kann (Art. 15c Abs. 2 SuG).



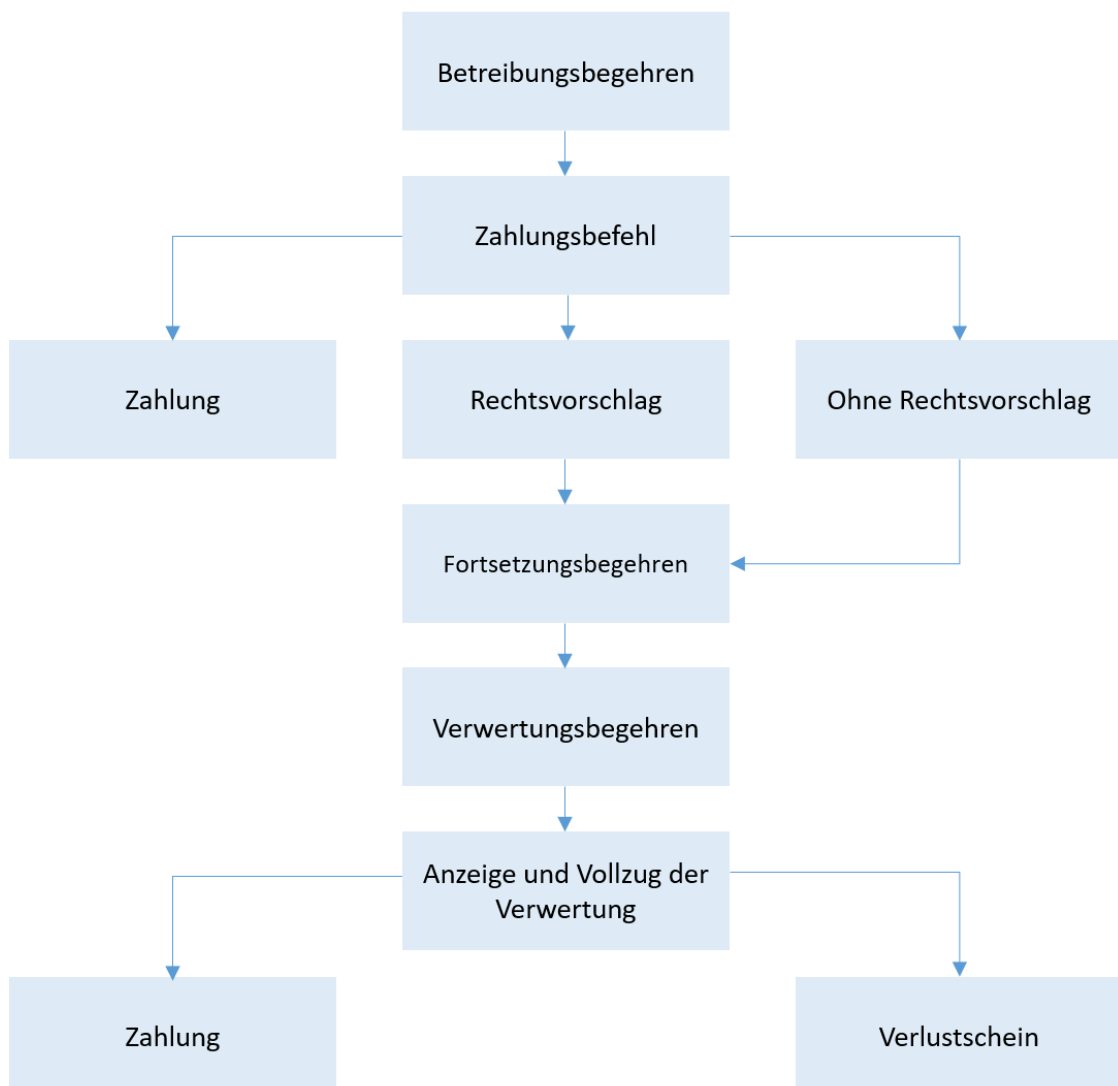
## 7 Rückforderung

Ergeben die Sachverhaltsermittlungen, dass zu Unrecht Covid-19-Testkosten in Rechnung gestellt wurden, so kann der Bund diese zurückfordern, sofern der Rückforderungsanspruch bereits auf ihn übergegangen ist (Art. 26b Abs. 6 Covid-19-Verordnung 3).

Die bereits geleisteten Vergütungen sind vom Leistungserbringer mit einer Verfügung zurückzufordern. Das BAG setzt seine öffentlich-rechtliche Forderung mittels Verfügung fest.

Bei der Wahrnehmung des Rückforderungsanspruches sind die allgemeinen Regeln über die Schuldbetreibung durch den Bund zu beachten.

Die finanziellen Forderungen einer Behörde gegenüber Privaten erfolgt nach Massgabe des SchKG durch die Betreibungsbehörden (Art. 38 Abs. 1 SchKG, Art. 40 VwVG). Nach Rechtskraft einer Verfügung kann das BAG ein Betreibungsverfahren einleiten. Eine Behörde kann eine Forderung aber auch ohne vorgängigen Erlass einer Verfügung durch Zustellung einer Rechnung geltend machen. Wird die Rechnung durch den Empfänger trotz Mahnung nicht gezahlt, kann die Behörde die Betreibung einleiten. Wird durch den Schuldner Rechtsvorschlag erhoben, kann die Behörde die Forderung nachträglich durch Verfügung festsetzen. Die durch den Bund erlassene Verfügung dient als definitiver Rechtsöffnungstitel (Art. 80 Abs. 1 SchKG, Art. 80 Abs. 2 Ziff. 2 SchKG).





## 8 Strafverfahren

Neben der Rückforderung zu Unrecht in Rechnung gestellter Testkosten steht dem BAG der Weg offen, gegen den Leistungserbringer ein Strafverfahren einzuleiten. Bei ernsthaftem Verdacht leitet das BAG ein solches Strafverfahren ein.

Für Leistungs- und Abgabebetrug, Urkundenfälschung oder Erschleichen einer falschen Beurkundung, Unterdrückung von Urkunden und Begünstigungen gelten die Art. 14-18 des Verwaltungsstrafrechtsgesetzes vom 22. März 1974<sup>13</sup> (Art. 37 SuG).

Widerhandlungen nach den Art. 37 und 38 SuG werden vom zuständigen Bundesamt verfolgt und beurteilt. Der Bundesrat kann eine andere Verwaltungseinheit des Bundes als zuständig bezeichnen (Art. 39 SuG).

Die Strafanzeige ist an die Direktorin des BAG zu richten.

Das Verwaltungsstrafverfahren wird anschliessend von der Sektion Rechtsbereich Strafverfahren der Abteilung Recht durchgeführt. Die Sektion Leistungsrecht stellt der Sektion Rechtsbereich Strafverfahren hierfür alle nötigen Unterlagen zur Verfügung und unterstützt die Sektion Rechtsbereich Strafverfahren.

---

<sup>13</sup> SR 313.0



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI  
**Bundesamt für Gesundheit BAG**  
Direktionsbereich Kranken- und Unfallversicherung

## 9 Kontakt

Alle Meldungen zu zu Unrecht in Rechnung gestellter Covid-19-Testkosten können dem BAG wie folgt übermittelt werden:

Per Post:

Bundesamt für Gesundheit BAG  
Sarah Leiendecker  
Schwarzenburgstrasse 157  
3003 Bern

Per E-Mail:

[rueckforderungen@bag.admin.ch](mailto:rueckforderungen@bag.admin.ch)

Per Telefon:

+41 58 467 18 53  
+41 58 465 95 00