
Neuchâtel, 21. April 2023

Verein Ethik und Medizin Schweiz VEMS
Sekretär
Flavian Kurth
Spitalstrasse 9
4600 Olten

Übermittlung per eMail

Wirtschaftlichkeitsverfahren, Bitte um Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Kurth

Mit Schreiben vom 27. März 2023 gelangten Sie an den Ethikrat der öffentlichen Statistik der Schweiz (Ethikrat) mit der Bitte um Stellungnahme bis Ende März, Mitte April in folgender Angelegenheit, der ich im Namen des Ethikrates gerne nachkomme.

Der Verein Ethik und Medizin Schweiz (VEMS) kritisiert die von den Krankenversicherern – vertreten durch den Branchenverband santésuisse – praktizierte Umsetzung des Wirtschaftlichkeitsverfahrens. Indem die Versicherer als klagende Partei die Beweismittel erstellten, könnten sie ihren im KVG verankerten Auftrag bezüglich Überprüfung der WZW-Kriterien in ihrem eigenen Interesse umsetzen. Dies würde begünstigt durch die Anwendung entsprechender statistischer Methoden, durch die mangelnde Unabhängigkeit involvierter Organe wie der FMH oder der paritätischen Kommissionen sowie durch eine fehlende gesetzliche Aufsichtspflicht des BAG über santésuisse.

Der VEMS hat die von santésuisse für die Jahre 2018 und 2019 im Hinblick auf das Wirtschaftlichkeitsverfahren erstellten Auswertungen zur Facharztgruppe 53 (Praktische/r Arzt/Ärztin) durch Experten überprüfen lassen. Diese unterstellen santésuisse bzw. ihrer Tochtergesellschaft SASIS AG Fehler im statistisch-methodischen Vorgehen und haben dies in einem Bericht festgehalten. Darin werden u.a. eine externe Überprüfung sämtlicher WZW-Statistiken seit 2004, welche durch santésuisse erstellt wurden, sowie die sofortige Sistierung sämtlicher WZW-Verfahren durch santésuisse bis zur Klärung der Sachverhalte gefordert. Vor einer allfälligen Zustellung an die Presse wurde der Bericht zur vertraulichen Einsichtnahme gewissen Stakeholdern (BAG, GDK, SAMW, FINMA, Swissmedic, Ethikrat) zugestellt, mit der Bitte um Stellungnahme. Der VEMS ist der Meinung, «dass diese Gremien übereinkommen sollten, wie in dieser Angelegenheit Klarheit zu schaffen ist.»

Der VEMS weist abschliessend darauf hin, dass der Ethikrat die Wirtschaftlichkeitsverfahren der Versicherer 2006 in seiner «Stellungnahme zur Leistungserbringerstatistik von santésuisse» scharf kritisiert und sich seither nicht mehr dazu geäußert habe, und fragt nach den Gründen für dieses Schweigen.

Der Ethikrat wird als unabhängiges Gremium im Auftrag des Bundesamtes für Statistik und der Konferenz der regionalen Statistischen Ämter der Schweiz von der Sektion Öffentliche Statistik der Schweizerischen Gesellschaft für Statistik bestellt, in welcher er als privatrechtlicher Verein institutionell verankert ist. Er hat die Aufgabe, zur Förderung der in der Charta der Öffentlichen Statistik der Schweiz (Charta) festgehaltenen Grundprinzipien beizutragen und deren Umsetzung zu unterstützen. Dazu klärt er z.B. Fragen zu einzelnen Grundprinzipien ab, die ihm von Stellen der öffentlichen Statistik zugetragen werden, ist beratend in Gremien dieser Stellen tätig wie aktuell zur Evaluation und zur Revision der Charta und trägt so zur Qualitätssicherung und zur Glaubwürdigkeit in die Produkte der öffentlichen Statistik bei.

Der Ethikrat besitzt Feststellungs-, Empfehlungs- und Informationsbefugnisse. Sanktionen kann er keine erlassen. Sein Mandat umfasst das Prüfen aller schriftlichen Eingaben, die ihm im Zusammenhang mit der Anwendung der Charta eingereicht werden. Sein Handlungsspielraum beschränkt sich auf Abgaben von Empfehlungen an Statistikproduzenten der öffentlichen Statistik, die überdies die Charta unterzeichnet haben.

Santésuisse ist ein privatrechtlicher Verband und gemäss der Verordnung über die Organisation der Bundesstatistik nicht dem Bundesstatistikgesetz unterstellt. Er war auch nie der Charta beigetreten. Die mit KVG Art. 56 und KVV Art. 76 den Versicherern übertragene und von deren Dachverband santésuisse wahrgenommene Prüfung der Wirtschaftlichkeit der medizinischen Leistungserbringer verfolgt eine administrative Tätigkeit; nicht mit Daten der öffentlichen Statistik, sondern mit jenen der Krankenversicherer. Dabei können auf rechtlicher Grundlage beruhende und zu diesem Zweck gesammelte Daten eines Arztes gegen diesen verwendet werden. Derartige administrative Verfahren unterstehen nicht der Charta.

Dennoch ist der Ethikrat 2005 auf eine Anfrage des VEMS eingetreten und befasste sich in den folgenden sieben Jahren wiederholt mit Anfragen zur Gesundheitsstatistik, mehrheitlich im Zusammenhang mit der Wirtschaftlichkeitsprüfung. Die entsprechenden Berichte sind auf der [Website des Ethikrats](#) zugänglich. Obschon nicht unter dem Label «öffentliche Statistik» laufend, wurde den von santésuisse und deren Tochtergesellschaften erarbeiteten Statistiken und Verfahren öffentliches Interesse attestiert. Seinem primären Auftrag folgend bearbeitete der Ethikrat entsprechende Anfragen in erster Linie unter dem Gesichtspunkt der Charta. Zentraler Kritikpunkt war demzufolge, dass die Bearbeitung dieser Daten von öffentlichem Interesse nicht durch ein öffentliches Organ, sondern mit dem privatrechtlichen Verband santésuisse durch die Versicherer selbst erfolgt und somit aufgrund der Interessenbindung zentrale Prinzipien der Charta wie Unabhängigkeit, Unparteilichkeit, Statistikgeheimnis usw. nicht erfüllt sind. Diese Kritik bezüglich der Datenzuständigkeit, verbunden mit dem Hinweis, dass etwaige Anpassungen Gesetzesänderungen voraussetzten und somit der Verantwortlichkeit der Politik unterstehen, wurde vom Ethikrat wiederholt angebracht.

Aufgrund der Verletzung grundsätzlicher Charta-Prinzipien erfolgten Anmerkungen zum methodischen Vorgehen in den Antworten des Ethikrates eher beiläufig. Neben vereinzelt Hinweisen auf fehlende Transparenz wurde v.a. das anfänglich alleinige Kriterium der Kosten zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit in Frage gestellt. Darüber hinaus verwies der Ethikrat auf weitere, damals schon vorliegende Gutachten und trat nicht auf eine Methodendiskussion ein.

Letztmals mit dem Thema beschäftigt hat sich der Ethikrat vor gut zehn Jahren nach einer Anfrage des VEMS. Der Ethikrat hat die Beurteilung einer wissenschaftlichen Studie, die nicht von einem Organ der öffentlichen Statistik (oder in dessen Auftrag) erstellt wurde, abgelehnt. Er ist dem Ersuchen des VEMS nachgekommen und hat die Korrespondenz auf seiner Website publik gemacht.

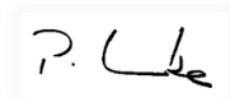
Seither hat sich der Ethikrat der Wirtschaftlichkeitsprüfung nicht mehr angenommen, da keine Anfragen mehr zu diesem Thema erfolgten. Das mag darin begründet sein, dass die Zuständigkeit im Verfahren der Wirtschaftlichkeitsprüfung mittlerweile seit Jahren bei den Versicherern bzw. deren Dachverband santésuisse und seinen Tochtergesellschaften liegt und dass gewisse Kontrollen der Versicherer auch der Versicherungsaufsicht des BAG obliegen. Anpassungen zur Überprüfung der WZW-Kriterien erfolgten in den vergangenen Jahren in erster Linie auf methodischer Ebene (Umsetzung der Screening-Methode gemäss Vertrag vom 1. Februar 2023 zwischen FMH, santésuisse und curafutura). Diese Anpassungen sind begleitet von Diskussionen zur angewandten statistischen Methode und deren Weiterentwicklung, d.h. zu Fragestellungen, zu deren Stellungnahme sich der Ethikrat im aktuellen Fall nicht mandatiert sieht. Die Tätigkeit des privatrechtlichen Dachverbandes der Versicherer, der auf dem KVG basierend mit den Daten der Versicherer mittels statistischer Methoden einer administrativen Tätigkeit nachgeht, untersteht nicht dem Beobachtungs- und Beurteilungsfeld des Ethikrates: Es wird keine öffentliche Statistik im Sinne der Charta erstellt.

Eine erneute Stellungnahme des Ethikrates würde grundlegende Änderungen im Bereich der Datenzuständigkeit voraussetzen. Dies würde gesetzliche Anpassungen des KVG oder konkret des Wirtschaftlichkeitsverfahrens bedingen. Das gilt wohl auch für eine vom VEMS in seinem Bericht angeregte behördliche Supervision von santésuisse.

Zusammenfassend sei festgehalten, dass Ihre Anfrage weder die öffentliche Statistik noch die Charta betrifft und dass der Ethikrat daher in dieser Sache nicht zuständig ist. Für allfällige Änderungen von Zuständigkeiten im Wirtschaftlichkeitsverfahren verweist er auf die Verantwortlichkeit der Politik.

Für allfällige Fragen stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'P. Laube', enclosed in a light gray rectangular box.

Peter Laube
Präsident

PS: Mit Ihrer Zustimmung würde der Ethikrat dieses Schreiben auf seiner Website der Öffentlichkeit nicht anonymisiert zugänglich machen.
