

CH_VB JAAC 58.83 vom 25. August 1993

Bundesverwaltung, 1993-08-25, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_JAAC_58.83__

FR: CH_VB JAAC 58.83 du 25 août 1993

IT: CH_VB JAAC 58.83 del 25 agosto 1993

Erwägungen

E. 1

Oktober 1991 zur definitiven Genehmigung eingereicht. Bereits am 19. Juli 1991 hatte das BSV der V. mitgeteilt, dass das geplante Vorgehen - zumal während eines laufenden Rechnungsjahres - grundsätzliche Fragen aufwerfe; eine Genehmigung könnte frühestens auf den 1. Januar 1992 erteilt werden. Es bat daher, die Änderungen nicht auf den 1. September 1991 in Kraft zu setzen, sondern seinen Entscheid, der im Monat September 1991 fallen sollte, abzuwarten. Am 23. Juli 1991 erklärte die V. jedoch, sie halte an ihrem Terminplan fest. Am 8. August 1991 bestätigte das BSV unter Hinweis auf den präjudiziellen Charakter des zu treffenden Entscheides

E. 1.1

(Formelles, vgl. VPB 56.32) 2. Die Rüge der Beschwerdeführerin, es liege eine Rechtsverzögerung vor, weil das BSV erst am 3. September 1991 eine Verfügung über das Gesuch vom 27. Juni 1991 getroffen habe, ist unberechtigt. Die vom BSV im Rahmen seiner Aufsicht zu entscheidenden Fragen waren grundsätzlicher Natur und bedingten eingehende Abklärungen. Die Beschwerdeführerin wusste dies und konnte - da es um eine negative Verfügung ging - auch nicht von der

E. 2

seinen Willen, die sich stellenden Rechtsfragen eingehend zu prüfen und daher einen Entscheid nicht vor September 1991 zu treffen. Darin liege weder eine Rechtsverweigerung noch eine Rechtsverzögerung. C. Mit Verfügung vom 3. September 1991 verweigerte das BSV gestützt auf Art. 1 Abs. 2 Bst. c, Art. 3, Art. 10 und Art. 15 V V die Genehmigung des neuen Rückversicherungsvertrages (inkl. Anhang) sowie der neuen Prämientarife für die Abteilungen A und B. Die Verfügungsform habe es angesichts einer Ankündigung des Rechtsvertreters der V., die geplanten Änderungen wie vorgesehen auf den 1. Oktober 1991 in Kraft zu setzen, gewählt. Zur Begründung führte es an, der alte Rückversicherungsvertrag sei fest auf

E. 5

Suspensivwirkung der Beschwerde ausgehen (Art. 55 Abs. 1 VwVG; BGE 116 Ib 350) beziehungsweise damit rechnen, dass einer Beschwerde die aufschiebende Wirkung erteilt würde. 3.1. Die Anerkennung von Krankenkassen setzt nach Art. 3 Abs. 4 KUVG voraus, dass diese Sicherheit dafür bieten, dass sie die übernommenen Verpflichtungen erfüllen können. Das BSV übt die Aufsicht über die Durchführung des KUVG aus und sorgt für dessen einheitliche Anwendung. Es kann zu diesem Zwecke den Kassen Weisungen erteilen, insbesondere über die Organisation und Geschäftsführung, die Rechnungsführung, die Anlage des Vermögens, die Bilanzierung, die Kontrollstelle sowie über Massnahmen im Hinblick auf die finanzielle Sicherheit (Art. 33 Abs. 1 KUVG). Gemäss Art. 41 KUVG

erlässt der Bundesrat die zum Vollzug des Gesetzes erforderlichen Verordnungen. Der Bundesrat hat in Ausführung dieser Kompetenz die zitierte V V erlassen, das BSV gestützt auf Art. 33 KUVG sowie Art. 30 Abs. 3 V V die Wegleitung vom Januar 1971 betreffend die Anwendung des Finanzierungsverfahrens in der Krankenversicherung. 3.2. Wie der Wegleitung des BSV zu entnehmen ist, dienen die Bestimmungen über die finanzielle Sicherheit der Kassen (Art. 3 Abs. 4 KUVG sowie Art. 9-15 V V) dazu, den Versicherten ihren Anspruch auf Leistungen ständig sicherzustellen. Das finanzielle Gleichgewicht kann mittels verschiedener Finanzierungsverfahren gesichert werden; eine der Möglichkeiten ist der Abschluss von Rückversicherungsverträgen (Art. 27 Abs. 2 KUVG beziehungsweise Art. 12 f. V V). Die Rückversicherungsverträge bedürfen der Genehmigung des BSV (Art. 15 V V). 3.3. Art. 10 V V umschreibt die Höhe der minimalen Reserven der Kassen (Sicherheitsfonds und Schwankungszuschlag), wobei die Höhe der Reserven je nach Mitgliederzahl abgestuft ist. Das finanzielle Gleichgewicht ist jeweils für eine Finanzierungsperiode von 3 Jahren sicherzustellen, über einen Sicherheitsfonds gemäss Art. 10 V V müssen sie ständig verfügen (Art. 9 V V). 3.4. Am 3. Dezember 1990 wurde mit Inkrafttreten per 1. Januar 1991 Art. 1 Abs. 2 Bst. c V V dahingehend geändert, dass die minimalen Reserven neuer Kassen nun denjenigen einer Kasse mit 5000 Mitgliedern entsprechen müssen. 4. Am 18. Oktober 1988 hat die Beschwerdeführerin mit der G. einen fest auf 5 Jahre vereinbarten Rückversicherungsvertrag abgeschlossen, welcher unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von 12 Monaten erstmals auf den 31. Dezember 1993 kündbar ist. Das EDI legt dieser festen Vertragsdauer grosse Bedeutung zu; sie sei Voraussetzung der Anerkennung der Beschwerdeführerin als Krankenkasse gewesen. Art. 9 V V sieht vor, dass die Kassen das finanzielle Gleichgewicht jeweils für eine Finanzierungsperiode von 3 Jahren sicherzustellen haben. Dass das BSV indes bei einer neuen Kasse, welche ihre finanzielle Sicherheit mit einem Rückversicherungsvertrag gewährleistet, für diesen Vertrag eine feste Vertragsdauer von 5 Jahren verlangt und damit über Art. 9 V V hinausgeht, erscheint einleuchtend. Dies insbesondere dann, wenn es sich wie bei der Beschwerdeführerin um eine Kasse mit einem sehr niedrigen Versichertenbestand und einer besonderen Zweckbestimmung handelt. Darüber, wie sich die Kosten bei einer auf

E. 6

Der Beschwerdeführerin ist zuzustimmen, dass der alte Rückversicherungsvertrag Vertragsänderungen - zum Beispiel im Zusammenhang mit Ziff. 5.2 - nicht grundsätzlich ausschliesst. Es ist daher zu prüfen, ob die in Ziff. 5.2 für eine Loslösung der Prämien von der G. vorgesehenen Voraussetzungen erfüllt sind. Die freie Prämiengestaltung setzt nach Massgabe dieser Bestimmung voraus, dass die Reserven und Rückstellungen die bundesrechtlich vorgeschriebene Höhe erreicht haben. Streitig ist hier, über welche Reserven die Beschwerdeführerin verfügen muss, wenn sie ihre Prämien frei gestalten und sich nicht mehr voll rückversichern will. Nach Ziff. 5.2 des Rückversicherungsvertrages ist diesbezüglich zu prüfen, ob die gesetzlichen Reserven und Rückstellungen erreicht sind. Die

E. 6.1

Art. 1 Abs. 2 Bst. c V V bestimmt, dass die Mindestreserven einer neuen Kasse jenen einer bestehenden Kasse mit 5000 Mitgliedern entsprechen müssen. Da es hier indes nicht um die Neugründung einer Kasse geht, ist Art. 1 Abs. 2 Bst. c V V auf die Beschwerdeführerin nicht anwendbar. Daran änderte sich auch dann nichts, wenn feststünde, dass sich die

Beschwerdeführerin dahingehend veränderte, dass sie einer Billigkasse gleichzusetzen wäre. Der Kampf gegen die Entsolidarisierung in der Krankenversicherung ist mit den vom Gesetz zur Verfügung gestellten Mitteln zu führen. Diesem Gesichtspunkt kann auch bei der Auslegung von Gesetzesbestimmungen Rechnung getragen werden; die Voraussetzungen einer Auslegung gegen den Wortlaut des Gesetzes scheinen hier allerdings offensichtlich nicht erfüllt zu sein (BGE 116 II 526 ff.; Imboden Max / Rhinow René A. / Krähenmann Beat, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 6 Aufl., Basel / Frankfurt am Main 1986, Nr. 20/B/IV). Im übrigen ist eine solche im Hinblick auf die Beschwerdeführerin zur Bekämpfung der Entsolidarisierung in der Krankenversicherung entbehrlich (vgl. hinten, E. 7).

E. 6.2

Art. 9 V V verlangt von den Kassen die Aufstellung von Finanzierungsplänen für Perioden von je drei Jahren. Art. 10 V V behandelt die minimalen Reserven einer Kasse; abzustellen ist nach Massgabe von Abs. 2 auf die Gesamtausgaben des letzten Geschäftsjahres. Diese betragen bei der Beschwerdeführerin für das Jahr 1990 (dies stellt bezogen auf das Datum der Verfügung des BSV das letzte Rechnungsjahr im Sinne von Art. 10 Abs. 2 V V dar) Fr. 94 574.-. Für die Beschwerdeführerin, die mit ihren (im Zeitpunkt der Verfügung des BSV) 280 Versicherten in die Kategorie «201 bis 300 Versicherte» fiel, hatten die minimalen Reserven per Ende 1990 96% (72% Sicherheitsfonds und 24% Schwankungszuschlag), das heisst Fr. 90 791.-, zu betragen. Daraus erhellt, dass die Beschwerdeführerin Ende 1990 über die nötigen Reserven verfügte, um im Sinne des Rückversicherungsvertrages die Prämien frei gestalten zu können.

E. 7

Rückstellungen - welche im Rahmen des Rückversicherungsvertrages durch die G.vorzunehmen waren - sind hier nicht weiter zu untersuchen, da die Höhe der Rückstellungen nicht streitig ist.

E. 7.1

Anders als bei der Frage nach den gesetzlich erforderlichen Reserven (Art. 10 V V) ist dagegen nach der Wegleitung des BSV im Hinblick auf die Beurteilung des finanziellen Gleichgewichts - und damit verbunden die Festlegung der Prämien (Notwendigkeit von Prämien erhöhungen) - grundsätzlich von der in Art. 9 festgelegten dreijährigen Finanzierungsperiode auszugehen. Im einzelnen unterscheidet die Wegleitung zwischen den verschiedenen Versicherungsarten (S. 15 ff.). Bei der Krankengeldversicherung wird ausgeführt, dass eine Schätzung der voraussichtlichen Kostenzunahme während einer dreijährigen Periode vorzunehmen ist. Grundsätzlich ist dabei von den letzten drei Jahren auszugehen, doch kann davon abgewichen werden, wenn Tatsachen bekannt sind, welche die weitere Kostenentwicklung entscheidend beeinflussen; in diesem Fall sind die betreffenden Umstände in die Schätzung miteinzubeziehen (S. 16 f.). Das BSV hat geltend gemacht, die Beschwerdeführerin gehe von einer massiven Zunahme des Versichertenbestandes aus, was versicherungstechnisch von Bedeutung sei. Selbst wenn mit einem grösseren

E. 7.2

Art. 12 Abs. 1 V V sieht vor, dass die minimalen Reserven im Falle von Rückversicherungen in einem durch das BSV zu bestimmenden Verhältnis herabgesetzt werden können. Dem BSV steht mithin ein Ermessensspielraum zu, den es mit seiner

Wegleitung vom Januar 1971 ausgefüllt hat. Hinsichtlich der Überprüfung des finanziellen Gleichgewichts fehlt indes eine entsprechende Bestimmung. Bereits aus diesem Grunde sieht der Bundesrat daher keinen Anlass, das BSV zu verpflichten, im Rahmen der von ihm auszuübenden Bundesaufsicht eine teilweise Rückversicherung und weitere finanzielle Garantien in dem von der Beschwerdeführerin gewünschten Masse zu berücksichtigen. Es erschiene im übrigen - gerade im Lichte des heutigen Kampfes gegen die Entsolidarisierung im Bereich der Krankenversicherung - ungerecht, bei der einen Kasse im Falle eines finanziellen Ungleichgewichts Prämien erhöhungen zu verlangen, wogegen sich eine andere - die sich zudem noch einer Billigkasse nähert - als Tochter einer grösseren Gesellschaft neu mit einer bloss teilweisen Rückversicherung sowie finanziellen Garantien begnügen dürfte. Eine solche Ungleichbehandlung widerspräche nicht nur dem Kampf gegen die Entsolidarisierung in der Krankenversicherung, sondern auch dem Gleichbehandlungsgrundsatz.

E. 7.3

Der Bundesrat ist nicht in der Lage, bloss aufgrund der vorliegenden Unterlagen zu prüfen, ob das finanzielle Gleichgewicht der Beschwerdeführerin gestört ist und sich demzufolge eine Anpassung der Prämien aufdrängt. Würde letzteres bejaht, wäre gleichzeitig gesagt, dass die neuen Prämientarife nicht genehmigt werden können. Aus diesem Grunde wie auch, weil erstinstanzliche aufsichtsrechtliche Massnahmen in den Zuständigkeitsbereich des BSV fallen, ist die Sache im Sinne einer Sprungrückweisung in analoger Anwendung von Art. 114 Abs. 2 OG direkt an das BSV zurückzuweisen (Gygi Fritz, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 231), welches den neuen Rückversicherungsvertrag sowie die Prämientarife im Sinne der vorstehenden Erwägungen einer nochmaligen Prüfung zu unterziehen hat.

E. 8

Die Beschwerdeführerin obsiegt demnach insoweit, als festzustellen ist, dass ihre Reserven das gesetzliche Minimum erreichen und sie mithin nach Massgabe des Rückversicherungsvertrages ihre Prämien grundsätzlich von jenen der G. abkoppeln dürfte. Aus dieser Sicht stünde auch einer Genehmigung des neuen Rückversicherungsvertrages nichts mehr im Wege. Dem Antrag auf Genehmigung des Prämientarifs kann dagegen nicht entsprochen werden.

E. 9

Die Beschwerde ist demzufolge im Sinne der Erwägungen gutzuheissen und zu neuem Entscheid an das BSV zurückzuweisen.

E. 10

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali JAAC 58.83 - Entscheid des Bundesrates vom 25. August 1993 In Verwaltungspraxis der Bundesbehörden Dans Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération In Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione Jahr 1994 Année Anno Band 58 Volume Volume Seite --- Page Pagina Ref. No 150 002 297 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert. Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale. Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.