

Stellungnahme des Ethikrates

zur Leistungserbringerstatistik von santésuisse

Inhalt

1. Statistik von santésuisse	3
2. Ethikrat	3
3. Eingabe an den Ethikrat	3
4. Abklärungen des Ethikrates	4
5. Überprüfung der Eingabe anhand der Grundsätze der Charta	5
5.1 Rechtliche Grundlage der Statistik (Frage 1)	5
5.2 Missbrauch der Statistik (Frage 2)	5
5.3 Datenqualität (Frage 3)	6
5.4 Veröffentlichung der Statistik (Frage 4)	6
6. Überprüfung zusätzlicher Aspekte	6
6.1 Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Verantwortlichkeit	6
6.2 Einsichtrecht	7
6.3 Persönlichkeitsschutz und Transparenz	7
7. Empfehlungen des Ethikrates	7
8. Chronik der Aktivitäten und Ereignisse	9

Dossier E05102005

1. Statistik von santésuisse

Der Dachverband der Schweizerischen Krankenversicherer, santésuisse, erfasst im Auftrag der Krankenversicherer seit 2001 die in den Rechnungen der Leistungserbringer (Ärzte, medizinische Institutionen, etc.) gemachten Angaben. Er führt dazu ein Register, einen sog. Datenpool. Die Statistik wird auch als Rechnungsstellerstatistik bezeichnet.

Santésuisse wertet die Daten des Datenpools nach den Leistungen aus, die frei praktizierende Ärzte ambulant erbringen oder bei Dritten veranlassen. Diese Auswertung dient den einzelnen Krankenversicherern dazu, die Wirtschaftlichkeit der medizinischen Leistungen der einzelnen Ärzte zu beurteilen. Darauf basierend behält sich santésuisse vor, in ihrem Sinne als unwirtschaftlich erkannte Leistungen zurückzufordern. Die Sozialversicherungsgerichte akzeptieren grundsätzlich dieses Vorgehen.

Das Register dient u.a. als Quelle für die Erstellung von Statistiken über Leistungen der Ärzte. Ferner dient der santésuisse-Datenpool dem Gesundheitsobservatorium des Bundesamtes für Statistik ([BFS](#)) als Quelle für ökonomische *Analysen* des ambulanten Bereiches. Der Sektion Mathematik und Statistik des Bundesamtes für Gesundheit ([BAG](#)) dient er als ergänzende Quelle für deren Krankenversicherungsstatistik.

2. Ethikrat

Der [Ethikrat](#) für öffentliche Statistik hat die Aufgabe, die Bekanntmachung der [Charta](#) (verabschiedet im Jahre 2002) der öffentlichen Statistik zu fördern und die Anwendung der in der Charta enthaltenen statistischen Grundprinzipien zu unterstützen. Die Grundprinzipien werden den Abschnitten Öffentliche Information, Unabhängigkeit, Veröffentlichung, Qualität, Persönlichkeitsschutz zugeordnet. Diese Grundprinzipien entsprechen internationalen Standards([UN](#), [EU](#))¹ für Statistikproduzenten.

Der Ethikrat behandelt alle schriftlichen Eingaben, die im Zusammenhang mit der Anwendung der Grundprinzipien der Charta eingereicht werden. Ausgenommen sind Anfragen, die unbegründet oder böswillig erscheinen.

Der Ethikrat ist der Schweizerischen Gesellschaft für Statistik ([SSS](#)) angegliedert. Er bildet eine Kommission der Sektion Öffentliche Statistik.

3. Eingabe an den Ethikrat

Der Antragsteller bemängelt das eingangs beschriebene Verfahren von santésuisse wie folgt:

¹ "Fundamental Principles of Official Statistics" (im Jahre 1993) und "The Code of Practice on European Statistics" (im Jahre 2006)

1. Es gibt keine gesetzliche Grundlage für die Durchführung der Rechnungsstellerstatistik
2. Das für die Wirtschaftlichkeitskontrolle verwendete Verfahren wird als Missbrauch der Statistik angesehen.
3. Die Statistik berücksichtigt sämtliche im Datenpool registrierten Angaben, also Praxen mit Teilzeittätigkeit, PhantomPraxen, Praxen verstorbener Ärzte usw.
4. Details der Statistik werden gegenüber interessierten Kreisen der Öffentlichkeit und der Ärzte geheim gehalten.
5. Die santésuisse ist der Charta der öffentlichen Statistik der Schweiz bisher nicht beigetreten, obwohl sie, wie andere ähnlich Institutionen (z.B. die Schweiz. Unfallversicherungsanstalt SUVA als [Unterzeichner](#) der Charta), Statistiken von öffentlichem Interesse erstellt.

4. Abklärungen des Ethikrates

Nach einer Vorprüfung entschied der Ethikrat, auf den vorliegenden Antrag einzutreten, obwohl santésuisse die Charta der öffentlichen Statistik bisher nicht unterzeichnet hat. Der Ethikrat begründet seinen Entscheid wie folgt:

Es besteht ein öffentliches Interesse an dieser von santésuisse aufbereiteten Statistik. Die Statistik wird nicht nur verbandsintern verwendet, sondern sie dient auch insbesondere der Bundesverwaltung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.

Mit seinem Schreiben vom 21.10.2005 gab der Ethikrat santésuisse Gelegenheit, zu den Vorwürfen Stellung zu beziehen. In ihrem Schreiben vom 29.11.2005 ging santésuisse nur zum Teil auf die gestellten Fragen ein. Die dem Ethikrat zur Verfügung gestellten Dokumente, vor allem das Gutachten von W. Stahel und H-R. Roth, beantworteten die Fragen teilweise.

Der Ethikrat beschloss deshalb, das Eidg. Departement des Innern ([EDI](#)) zur Abklärung einzelner Fragen im Zusammenhang mit der Gesundheitsstatistik zu befragen. Ferner konsultierte er weitere Statistikproduzenten, deren Statistiken für die Gesundheitspolitik relevant sind.

Santésuisse nahm in ihrem Schreiben vom 1.05.2006 abschliessend Stellung. Ihr statistisches Vorgehen sei durch den gesetzlichen Auftrag der Krankenversicherer (Art. 56 KVG² und Art. 76 KVV³) zur Durchführung der Wirtschaftlichkeitskontrolle gestützt. Ihr statistisches Vorgehen sei sowohl gerichtlich als auch wissenschaftlich abgestützt. Damit sei ihr statistisches Vorgehen sowohl gerichtlich als auch wissenschaftlich vor Anforderungen des Datenschutz- und Bundesstatistikgesetzes geschützt. Santésuisse sehe vorerst von einer Unterzeichnung der Charta der öffentlichen Statistik ab.

² KVG: Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung

³ KVV: Verordnung vom 27. Juni 1995 über die Krankenversicherung

5. Überprüfung der Eingabe anhand der Grundsätze der Charta

Im Folgenden werden die Fragen 1-4 der Eingabe beantwortet.

5.1 Rechtliche Grundlage der Statistik (Frage 1)

Der Ethikrat liess die juristischen Fragen in der Bundesverwaltung abklären. Die Abklärung ergab, dass damals, als die Verordnung über die Organisation der Bundesstatistik (1993) in Kraft gesetzt worden war, die Statistik über den Risikoausgleich noch vom Konkordat der Schweizerischen Krankenkassen (KSK) geführt wurde. Mit der Einführung des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG) wurde jedoch nicht *santésuisse* sondern „[die gemeinsame Einrichtung KVG](#)“⁴ mit der Durchführung der Statistik über den Risikoausgleich beauftragt. In diesem Sinne unterliegt nicht *santésuisse* mit dem Datenpool, sondern die Gemeinsame Einrichtung KVG mit der Risikoausgleichsstatistik dem Bundesstatistikgesetz (BstatG).

Der Ethikrat erachtet es nicht als seinen Auftrag, juristisch und formal-rechtliche Zusammenhänge und Karenzen abzuklären. Er geht in seiner Analyse von einem öffentlichen Interesse an den von *santésuisse* erarbeiteten und verwendeten Statistiken aus. Der Ethikrat bewertet deshalb die Lage unter dem Gesichtspunkt der Hauptanliegen der Charta, die seines Erachtens für alle Statistikerbringer im Gesundheitswesen gelten. (vgl. Anhang).

5.2 Missbrauch der Statistik (Frage 2)

Gemäss dem Ethikrat stellt die Verwendung statistischer Methoden zur Kontrolle der Wirtschaftlichkeit der medizinischen Leistungen keinen Missbrauch der Statistik dar. Zum einen wurden die verwendeten Daten explizit für die Wirtschaftlichkeitskontrolle und nicht für ein statistisches Ziel erhoben, zum anderen werden die statistischen Ergebnisse im Rahmen eines administrativen und legalen Verfahrens, das vom Gesetz vorgesehen wird, verwendet.

Im Rahmen der Wirksamkeits-, Zweckmässigkeits- und Wirtschaftlichkeitsüberprüfung der medizinischen Leistungen (sog. WZW-Verfahren) von *santésuisse* werden die gesammelten Daten eines Arztes gegen diesen verwendet. Die Zahlenwerte bilden die Grundlage einer Anklageschrift und einer finanziellen Forderung direkt vor der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK) oder vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht (EVG).

Der Ethikrat fragt sich jedoch, ob die verfügbaren Daten zu den Leistungskosten alleine ausreichend sind, um die Qualität der medizinischen Leistungen zu beurteilen. Es wäre von Nutzen, auf andere, qualitativere Indikatoren zurückgreifen zu können, um die Qualität

⁴ Die „gemeinsame Einrichtung KVG“ ist eine auf Art. 18 des KVG gestützte Stiftung. Am 4. September 1996 wurden die Stiftungsurkunde und die Reglemente über den Betrieb von der damaligen Vorsteherin des EDI genehmigt. Gemäss Stiftungsurkunde sind der Stiftungsrat, die Geschäftsleitung und die Revisionsstelle Organe der Gemeinsamen Einrichtung KVG. Die Stiftung untersteht der Aufsicht durch das EDI, das fachlich vom BAG unterstützt wird.

und die Wirksamkeit der Leistungen einzuschätzen, ohne sich dabei ausschliesslich auf deren Kosten zu konzentrieren.

5.3 Datenqualität (Frage 3)

Die Tatsache, dass alle Praxen, insbesondere auch Praxen mit Teilzeittätigkeit und Praxen verstorbener Ärzte, berücksichtigt werden, scheint a priori nicht falsch und die diesbezügliche Argumentation von santésuisse (Kostenschätzung pro Patient und allfällige Verspätungen bei der Rechnungsstellung) scheint vernünftig. Es fehlt jedoch eine präzise und vollständige Dokumentation, die auch statistische Informationen zu den verwendeten Daten (abgedeckte Praxen, berücksichtigte Kassen usw.), zu den durchgeführten Kontrollen und zu allfälligen Methoden, die zur Korrektur und Vervollständigung der Daten angewandt wurden, enthält.

Die behördlichen Empfänger (BAG, BFS) des statistischen Materials der santésuisse sind sich der Problematik der Datenqualität bestens bewusst und müssen erheblichen Aufwand für Plausibilisierungen der Statistik leisten, sofern sie die santésuisse Daten für ihre Statistiken verwenden wollen.

5.4 Veröffentlichung der Statistik (Frage 4)

Im vorliegenden Fall ist der Ethikrat der Auffassung, dass die von santésuisse verwendeten Methoden und die statistischen Ergebnissen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind, sofern folgende Kriterien erfüllt sind: (1) Die Veröffentlichung soll keine Rückschlüsse auf Einzeldaten erlauben, (2) die statistische Ergebnissen sollen vom öffentlichen Interesse sein und (3) der gesetzliche Auftrag der Krankenversicherer zur Durchführung der Wirtschaftlichkeitskontrolle soll nicht beeinträchtigt werden.

Der Ethikrat empfiehlt, bei der nächsten Gesetzesrevision die Veröffentlichung dieser Statistik besser zu regeln.

6. Überprüfung zusätzlicher Aspekte

Im Folgenden werden einige zusätzliche Aspekte zur Diskussion gestellt.

6.1 Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Verantwortlichkeit

Die Grundsätze 5 (*die fachliche Unabhängigkeit*), 6 (*die Unparteilichkeit*), 7 (*die Verantwortlichkeit*) der Charta können per se von santésuisse nicht eingehalten werden. Es wäre geradezu wider Natur und Mission des Branchenverbandes, der sich zur Umsetzung von Art. 56 KVG und Art. 76 KVV mandatiert sieht.

Problematisch wäre es, wenn z.B. die Presse die publizierten Statistiken der santésuisse be-nutzt würde. Deren auf partiellen Interessen beruhenden Auswertungen könnten somit

politische und gerichtliche Entscheide mit öffentlichem Charakter beeinflussen. In diesem Fall wäre aber die Einhaltung der oben erwähnten Kriterien 5, 6 und 7 durch die santésuisse sehr wünschenswert.

Der Ethikrat empfiehlt, bei der nächsten Gesetzesrevision diesen Widerspruch zu regeln.

6.2 Einsichtrecht

Der Ethikrat ist der Ansicht, dass Einzeldaten über den Leistungserbringer, auf Anfrage, diesem zur Einsicht bereitgestellt werden müssen (Einsichtsrecht). Gegenüber der Öffentlichkeit gelten diese Daten aber als vertraulich.

6.3 Persönlichkeitsschutz und Transparenz

Die Grundsätze 16 (*die Zweckbindung*) und 17 (*das Statistikgeheimnis*) der Charta kann vom Branchenverband nicht eingehalten werden. Dies ergibt sich aus der Natur seines Auftrages (siehe 5.2).

Ausserdem scheint es durchaus üblich zu sein, dass Vertreter der santésuisse an Verhandlungssitzungen mit namentlichen Auswertungen und Listen natürlicher und juristischer Personen operieren. Der Ethikrat sieht dieses Vorgehen als problematisch und eventuell im Widerspruch mit den Normen zum Persönlichkeitsschutz stehend an. Er empfiehlt, dieses Problem im Rahmen einer künftigen Gesetzesrevision zu analysieren und eine strengere Lösung zu finden.

7. Empfehlungen des Ethikrates

In der Gesundheitsökonomie wird das verwaltungstechnische Datenregister (Datenpool) der santésuisse als eine wichtige Quelle für die Statistik angesehen, zumal die darin erfassten Daten von öffentlichem Interesse sind.

Santésuisse ist aber ein privatrechtlicher Verband. Sie stützt ihren gesetzlichen Auftrag auf Art. 56 KVG und Art. 76 KVV. Ihre Unterstellung unter das Bundesstatistikgesetz (Art. 2 Abs.3 BStatG) kann nicht aus dem KVG abgeleitet werden, da santésuisse weder der Aufsicht des Bundes untersteht noch Finanzhilfen oder Abgeltungen des Bundes erhält oder eine Tätigkeit ausübt, die auf eine Konzession oder Bewilligung des Bundes gestützt ist.

Santésuisse kommt mit ihrem Datenpool und den daraus abgeleiteten Statistiken zwar einem gesetzlichen Auftrag nach. Diese Statistiken sind aber von öffentlichem Interesse. Darum sollten sie den Kriterien der Transparenz und der Nachvollziehbarkeit wie sie in der Charta der öffentlichen Statistik der Schweiz definiert sind, nachkommen.

Der Ethikrat findet eine Sonderbehandlung von santésuisse, die sich aus deren privatrechtlichen Organisationsform ergibt, nicht gerechtfertigt. Im Bereich Gesundheit

sollten die Kriterien der öffentlichen Statistik von allen Institutionen, unabhängig von ihrer Organisationsform, angewendet werden, sofern die produzierten Statistiken von *öffentlichem* Interesse sind. Da sich auch im Bereich Gesundheit ein verstärkter Trend zur Nutzung vorhandener Registerdaten abzeichnet, kommt dem Postulat der Unterstellung dieser Statistiken unter die rechtlichen Grundsätze der öffentlichen Statistik eine zunehmende Bedeutung zu.

Der oben erwähnte Trend wird begünstigt durch die verstärkte Nutzung der Informationstechnologie, die Kostenexplosion im Gesundheitsbereich, die Einführung von TARMED⁵ sowie die parlamentarische Genehmigung der neuen Sozialversicherungsnummer und des Registerharmonisierungsgesetzes. Insbesondere die erwähnte Entwicklung gebietet die Einhaltung der Grundsätze der Charta der öffentlichen Statistik.

Auf Betreiben des Ethikrates hat das Eidgenössische Departement des Innern in der Zwischenzeit den zuständigen Bundesämtern (BAG, BFS) die nötigen Aufträge für die Präzisierung des Anhanges zur Verordnung über die Organisation der Bundesstatistik erteilt.

In diesem Sinne empfiehlt der Ethikrat den zuständigen Bundesämtern, auch die *materiellen* Aspekte (Datenschutz, öffentliche Interesse und Medizincontrolling) der Nutzung von Registerdaten im Gesundheitsbereich so zu regeln, dass die gesetzlichen Kriterien für die Nutzung von Registerdaten bei allen Institutionen, unabhängig von ihrer Organisationsform, anwendbar sind, sofern diese einen öffentlichen Informationsauftrag erfüllen.

Der Ethikrat ist erfreut, dass das Bundesamt für Gesundheit am 15.5.2006 die Charta unterzeichnet hat. Er bittet ferner die zuständigen Bundesämter um Informationen über das weitere Vorgehen bei der Revision der rechtlichen Grundlagen der öffentlichen Statistik.

Ethikrat der öffentlichen Statistik

Präsident



⁵ TARMED ist ein Einzelleistungstarif, der für sämtliche in der Schweiz erbrachten ambulanten ärztlichen Leistungen im Spital und in der freien Praxis Gültigkeit hat. Art. 43. Abs. 5 KVG sieht vor, dass Einzelleistungstarife im Krankenversicherungsbereich auf einer gesamtschweizerisch vereinbarten Tarifstruktur beruhen müssen. Der Bundesrat hat im Jahre 2002 die Tarifstruktur TARMED 1.1r genehmigt. Am 1. Mai 2003 starteten die Unfall-, Militär- und Invalidenversicherer mit der Einführung von TARMED. Seit 1. Januar 2004 wird TARMED nicht nur für KVG sondern auch für Invalidenversicherungs-, Militärversicherungs- und Unfallversicherungsgesetz angewendet.

8. Chronik der Aktivitäten und Ereignisse

Datum	Aktivitäten und Ereignisse
05.10.2005	Anfrage betreffend Vorabklärung der Statistik des Branchenverbands der schweizerischen Krankenversicherer santésuisse durch den Ethikrat
21.10.2005	1. Schreiben des Präsidenten an santésuisse mit Bitte um Stellungnahme
21.10.2005 20.11.2005	Abklärungen bei den zuständigen Bundesämtern seitens des Ethikrates
29.11.2005	Stellungnahme der santésuisse zum 1. Schreiben des Präsidenten
01.12.2005	Sitzung des Ethikrates, Entscheid zur Weiterverfolgung des Dossiers santésuisse
12.12.2005	Schreiben des Präsidenten an Bundesrat P. Couchepin Schreiben des Präsidenten an Verwaltungsrat santésuisse Schreiben des Präsidenten an Antragsteller Herrn Dr. Guido Brusa
03.02.2006	Stellungnahme des Bundesrates zum Dossier santésuisse
03.02.2006	Auftrag des Bundesrates an die zuständigen Bundesämter zur Präzisierung des Anhangs zur Verordnung über die Organisation der Bundesstatistik
09.03.2006	Sitzung des Ethikrates, Beschluss weiterer Massnahmen
24.04.2006	Vernehmlassungsgrundlagen liegen vor
24.04.2006 22.05.2006	Konsultation der Statistikproduzenten, deren Statistik für Gesundheitspolitik relevant sind
15.05.2006	Charta - Unterzeichnungserklärung des Bundesamtes für Gesundheit
22.05.2006	Frist zur Einreichung von Stellungnahmen seitens der betroffenen Stellen
29.06.2006	Die endgültige Stellungnahme des Ethikrates unter Berücksichtigung der Vernehmlassungsergebnisse