



## **Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung und des Gesetzes betreffend individuelle Prämienverbilligung in der Krankenpflegeversicherung**

Bericht und Antrag der Kommission Gesundheit und Soziales  
vom 4. Oktober 2023

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kommission Gesundheit und Soziales hat die oben erwähnte Vorlage des Regierungsrats (Nummern 3554.1 / 3554.2 - 17284 / 17285) in zwei Sitzungen am 12. Juni 2023 sowie am 4. Oktober 2023 beraten und verabschiedet. Gesundheitsdirektor Martin Pfister vertrat das Geschäft im Namen des Regierungsrats. Er wurde in der ersten Sitzung unterstützt von Walter Dietrich, Generalsekretär der Gesundheitsdirektion, sowie – in beiden Sitzungen – von Christof Gügler, Beauftragter für gesundheitspolitische Fragen der Gesundheitsdirektion. Das Protokoll führte Christa Hegglin.

Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

1. In Kürze
2. Ablauf der Kommissionsberatung
3. Erläuterungen zur Vorlage / Eintreten
4. Detailberatung
5. Schlussabstimmung
6. Antrag

1. In Kürze

Die Kommission beschloss einstimmig Eintreten auf die Vorlage. Im Rahmen einer Grundsatzabstimmung entschied sich die Kommission grossmehrheitlich für die Abschaffung der Liste säumiger Prämienzahlender. Wichtig bleibt indessen das Case Management. Die Gemeinden sollen dazu als neues Instrument die Möglichkeit erhalten, verspätet eingereichte Prämienverbilligungsgesuche bis am 30. September entgegenzunehmen, wenn wichtige Gründe vorliegen. Es handelt sich dabei um einen Änderungsantrag der Kommission. Dieser wird von allen Gemeinden und dem Regierungsrat unterstützt, wie eine von der Kommission durchgeführte Konsultation ergab. In der Schlussabstimmung votierte die Kommission einstimmig und ohne Enthaltung für die Vorlage einschliesslich der erwähnten Änderung.

2. Ablauf der Kommissionsberatung

In der ersten Kommissionssitzung gab der Gesundheitsdirektor Martin Pfister einen Überblick zur Vorlage und präsentierte den politischen und rechtlichen Kontext. Christof Gügler erläuterte die vorgeschlagenen Änderungen im Einzelnen. Anschliessend bestand Gelegenheit zur Klärung spezifischer Fragen und zur Diskussion von Alternativen.

Eintreten war unbestritten, doch zeigte sich während der Detailberatung, dass ein Teil der Kommission an der Liste säumiger Prämienzahlender in modifizierter Form festhalten wollte.

Deshalb wurde eine Grundsatzabstimmung durchgeführt. Dabei befürwortete die Kommission mit 11 : 3 Stimmen ohne Enthaltung die Aufhebung der Liste.

Bei einer Gesetzesbestimmung zur Prämienverbilligung wurde ein Antrag gestellt, der über die Gesetzesvorlage im engeren Sinn hinausging. Die Kommission beschloss deshalb, zu diesem Thema eine Konsultation bei den Gemeinden und dem Regierungsrat durchzuführen.

Gestützt auf das Ergebnis der Konsultation wurde die Beratung des Antrags in einer zweiten Kommissionssitzung fortgesetzt. Anschliessend erfolgte die Schlussabstimmung.

An der ersten Kommissionssitzung waren 14 Kommissionsmitglieder anwesend, an der zweiten Sitzung 11 Mitglieder.

### 3. Erläuterungen zur Vorlage / Eintreten

Die Vorlage ist im Bericht des Regierungsrats umfassend dargestellt. Ergänzend interessierte sich die Kommission für mögliche Alternativen zur Abschaffung der Liste säumiger Prämienzahlender. Erwähnt wurde namentlich die vor der Verschärfung durch den Kantonsrat beantragte regierungsrätliche Variante, welche sich nur auf unkooperative Personen bezogen hätte und einen grossen Ermessensspielraum für die Gemeinden beinhaltete. Dieser Ansatz ist zwar rechtlich gut abgestützt, doch besteht das Problem, dass die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und den Schuldnerinnen und Schuldnern in der Praxis sehr oft nicht wie gewünscht funktioniert. Auch die zweite Alternative, nämlich die Beschränkung auf zahlungsunwillige Personen, erweist sich als schwer umsetzbar. So müsste für die Unterscheidung zwischen zahlungsunwilligen und zahlungsunfähigen Personen faktisch das Ergebnis des Betreibungsverfahrens vorweggenommen werden. Denn wenn jemand nur zahlungsunwillig ist, wird die Schuld im Rahmen der Betreibung in der Regel beglichen. Derweil kommt es in allen anderen Fällen zum Verluftschein, und die betroffene Person gilt nach der Definition des Gerichts als zahlungsunfähig. Schliesslich zeigt sich bei allen Alternativen, dass der Zeitraum für ein erfolgreiches Case Management meist zu kurz sein dürfte, weil der Leistungsaufschub bei Vorliegen des Verluftscheins bereits wieder aufgehoben werden muss. Damit entfällt ein wichtiges Druckmittel, um die Kooperationsbereitschaft der Schuldnerinnen und Schuldner zu erhöhen.

Sodann hat sich die Kommission mit den Auswirkungen auf die Prämien, auf die Schuldnerinnen und Schuldner und auf die übrigen Versicherten befasst. Für die Prämien wird der Effekt unmerklich bleiben. Denn selbst bei einem Ansteigen der Verluftscheine würden diese nur zu einem kleinen Teil die Krankenversicherung belasten; 85 Prozent tragen die Gemeinden. Für die Schuldnerinnen und Schuldner hat die Neuregelung ausschliesslich Vorteile, weil sie unabhängig von ihrem Zahlungsverhalten keine Einschränkungen der Leistungspflicht der Krankenkassen mehr befürchten müssen. Dies ist gleichzeitig der Wermutstropfen für die übrigen Versicherten, welche ihrer Prämienpflicht ordnungsgemäss nachkommen. Angesichts der gesetzlichen Situation und der Auslegung des Gerichts lässt sich dieses Dilemma jedoch nicht befriedigend lösen. Positiv ist derweil, dass sich der administrative Aufwand für die Gemeinden und die Versicherer reduzieren wird.

In Bezug auf die «Durchführungsstelle Krankenversicherungsausstände» hat die Kommission das Thema der Zentralisierung diskutiert. Wie sich zeigte, besteht hier kein Entscheidungsspielraum, weil das Bundesrecht vorschreibt, dass pro Kanton nur eine solche Stelle existieren darf. Es geht somit nur darum, wer für die Organisation und die Finanzierung zuständig sein

soll – die Gemeinden oder der Kanton. Die Verschiebung der entsprechenden Verantwortung zum Kanton wurde von der Kommission nicht in Frage gestellt.

Schliesslich besteht eine Verbindung zur Gesetzgebung über die Prämienverbilligung. Bisher konnten die Gemeinden bei Personen, die auf der «schwarzen Liste» verzeichnet waren, das Gesuch für die Prämienverbilligung stellvertretend einreichen. Dieser Anknüpfungspunkt wird künftig entfallen. Die Gemeinden werden für das Case Management jedoch weiterhin alle Betreuungsmeldungen erhalten. Ebenso können sie die Schuldnerinnen und Schuldner auch in Zukunft für die Prämienverbilligung anmelden, müssen sich dafür neu aber bevollmächtigen lassen.

Nach der Klärung der inhaltlichen Fragen ist die Kommission einstimmig auf die Vorlage eingetreten.

#### 4. Detailberatung

Sämtliche Änderungen des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (EG KVG; BGS 842.1) wurden von der Kommission stillschweigend gutgeheissen.

Im weiteren Verlauf der Beratung stellte ein Kommissionsmitglied jedoch einen Rückkommensantrag, wonach an der Liste säumiger Prämienzahlender festzuhalten sei. Im Zentrum stünden dabei unkooperative Personen im Sinne des ursprünglichen Konzepts des Regierungsrats. Aufgrund des Gerichtsurteils wäre allerdings der Listeneintrag bei Vorliegen eines Verlustscheins wieder zu löschen. Der Rückkommensantrag wurde mit 8 : 6 Stimmen ohne Enthaltung unterstützt. In der Folge zeigte sich, dass mehrere Gesetzesbestimmungen betroffen wären, wenn man die Liste beibehalten würde. Deshalb wurde zuerst die Grundsatzfrage geklärt, ob die Liste beibehalten oder aufgehoben werden soll. Die Kommission stimmte mit 11 : 3 Stimmen ohne Enthaltung für die Aufhebung. Eine detaillierte Beratung der für eine allfällige Fortführung der Liste erforderlichen Bestimmungen erübrigte sich somit.

Die Kommission zeigte sich auch mit den beantragten Änderungen des Gesetzes betreffend individuelle Prämienverbilligung in der Krankenpflegeversicherung (IPVG; BGS 842.6) stillschweigend einverstanden. Zusätzlich wurde der Antrag gestellt, § 11 Abs. 2 IPVG wie folgt zu ändern: «Verspätet eingereichte Gesuche können berücksichtigt werden, wenn sie bis 30. September gestellt werden und wichtige Gründe vorliegen.» Damit soll den Gemeinden ein zusätzliches Instrument in die Hand gegeben werden, um Personen in einer schwierigen finanziellen Situation gegebenenfalls zu entlasten und damit die Entstehung von Prämienausständen und Verlustscheinen zu verhindern.

Nach der bisherigen Gesetzesformulierung ist die Frist zur Einreichung zwar aus wichtigen Gründen bis 30. Juni verlängerbar, doch muss ein entsprechender Antrag bis am 30. April gestellt werden. Bis zu diesem Termin kann das Gesuch jedoch auch regulär eingereicht werden, weshalb die Bestimmung in der Praxis ohne Bedeutung ist. Teile der Kommission erachteten eine Ausnahmeregelung generell als unnötig. Die Frist von Ende April sei klar und alle hätten sich daran zu halten. Eine Aufweichung würde nur zu Verunsicherung und einer uneinheitlichen Praxis führen. Ein Kommissionsmitglied stellte deshalb den Antrag, § 11 Abs. 2 IPVG ganz zu streichen. Der Antrag wurde mit 8 : 5 Stimmen bei einer Enthaltung abgelehnt.

Entsprechend wurde in der Folge der Antrag zur Berücksichtigung verspäteter Prämienverbilligungsgesuche aus wichtigen Gründen vertieft diskutiert. Im Zentrum stand die Frage, was als

wichtiger Grund gelten soll und wie gross der Ermessensspielraum der Gemeinden sein soll. Für die wichtigen Gründe gibt es keine abschliessende Aufzählung. Ebenso ist nicht Bedingung, dass jemand bereits einen Verlustschein aufweist oder betrieben wird. Vielmehr besteht das Ziel der vorgeschlagenen Regelung genau darin zu verhindern, dass die Prämienausstände zur Zahlungsunfähigkeit führen oder eine Schuldensanierung scheitert, weil die Prämienlast zu gross wird. Von Bedeutung ist weiter, dass die Situation nicht selbstverschuldet ist, indem beispielsweise jemand ferienhalber den regulären Termin für die Einreichung des Gesuchs verpasst. Diese Differenzierung lässt sich nicht generell-abstrakt vornehmen, sondern braucht eine Beurteilung im Einzelfall. Den Gemeinden steht dabei ein gewisser Ermessensspielraum zu, welcher allerdings durch die Materialien zur Gesetzesberatung konkretisiert wird. Dazu zählen namentlich die schriftlichen Erläuterungen zum Vorschlag (**Beilage**). Darin sind auch die finanziellen Auswirkungen umschrieben. Diese bewegen sich im Rahmen des regulären Budgets für die Prämienverbilligung, da die Anspruchsberechtigung für die Prämienverbilligung nicht ausgeweitet wird.

Weil die Möglichkeit zur Berücksichtigung verspäteter Prämienverbilligungsgesuche aus wichtigen Gründen nicht Teil der ursprünglichen Vorlage war, wurde den Gemeinden und dem Regierungsrat die Möglichkeit gegeben, im Rahmen einer schriftlichen Konsultation Stellung zu nehmen. Grundlage dafür bildeten die Ausführungen gemäss Beilage. Sämtliche Einwohnergemeinden, der Verband der Bürgergemeinden, die Bürgergemeinde Risch und der Regierungsrat haben sich geäussert. Die Zustimmung war einhellig. Laut Regierungsrat handelt es sich beim Vorschlag um eine sinnvolle Ergänzung des Instrumentariums im Rahmen des gemeindlichen Case Managements, welche im Einklang mit der Vorlage des Regierungsrats steht. Ebenso unterstützten alle Gemeinden den Vorschlag. Während der Ermessensspielraum verschiedentlich begrüsst wurde, forderte eine Gemeinde, dass die wichtigen Gründe näher zu definieren seien. Drei Gemeinden forderten, dass statt dem 30. September der 31. Dezember als letzter Termin bestimmt werde.

Die Kommission erachtet den Ermessensspielraum für die Gemeinden als angemessen und erforderlich, um die vorgeschlagene Bestimmung wirksam zum Tragen zu bringen. Die Gesundheitsdirektion wird gebeten, die von der Kommission formulierten Eckpunkte für die Anwendung der neuen Regelung zuhanden der Gemeinden in einem Merkblatt zusammenzufassen. Zudem wird den Gemeinden empfohlen, bei Bedarf einen Erfahrungsaustausch zu implementieren und allenfalls gemeinsame Richtlinien für die Anwendung zu entwickeln. Betreffend die Frist stellte ein Kommissionsmitglied den Antrag, den 30. November als Stichtag zu bezeichnen. Dieser Antrag wurde mit 1 : 10 Stimmen ohne Enthaltung abgelehnt. Schliesslich stimmte die Kommission mit 11 : 0 Stimmen ohne Enthaltung für die vorgeschlagene Änderung von § 11 Abs. 2 IPVG, wonach verspätet eingereichte Gesuche berücksichtigt werden können, wenn sie bis 30. September gestellt werden und wichtige Gründe vorliegen.

## 5. Schlussabstimmung

Die Kommission stimmte der Vorlage einschliesslich der Änderung der Kommission in der Schlussabstimmung mit 11 : 0 Stimmen ohne Enthaltung zu.

## 6. Antrag

Die Kommission beantragt dem Kantonsrat, auf die Vorlagen 3554.1 - 17284 und 3554.2 - 17285 einzutreten und diesen einschliesslich der Änderung der Kommission gemäss Synopse zuzustimmen.

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Im Namen der vorberatenden Kommission

Die Präsidentin: Rita Hofer

### Beilagen:

- Vorschlag für die Berücksichtigung verspäteter Prämienverbilligungsgesuche aus wichtigen Gründen
- Synopse