

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 8. Dezember 2015

967

EINGANG GR			
16. Dez. 2015			
GRG Nr.	12	BS 42	425

Botschaft zur Einreichung einer Standesinitiative betreffend die Revision von Art. 64a des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Beschlussesentwurf zu einer Standesinitiative betreffend die Revision von Art. 64a des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10).

I. Allgemeines

1. Vorbemerkungen

Die Vollstreckung der finanziellen Verpflichtungen der Krankenkassenversicherten gegenüber den Krankenkassenversicherern sowie die Folgen der Nichterfüllung der Prämienzahlungspflicht waren bis zum Inkrafttreten von alt Art. 64a KVG auf den 1. Januar 2006 nicht geregelt. Mit der damaligen Teilrevision wurde eine formell-gesetzliche Grundlage für die Prämienzahlungspflicht und die Verzugsfolgen geschaffen.

Die Erfahrungen der Krankenversicherer zeigten, dass die Prämienausstände seit Inkrafttreten des KVG am 1. Januar 1996 stark zunahmen und sich auf hohem Niveau stabilisierten. In direktem Zusammenhang hierzu stand der damalige Art. 90 Abs. 4 der Verordnung über die Krankenversicherung (KVV; SR 832.102), welcher eine Sistierungsmöglichkeit der Leistungen erst nach der Einleitung des Vollstreckungsverfahrens und nach dem Vorliegen eines Verlustscheins vorsah. Ab Inkrafttreten von alt Art. 64a KVG am 1. Januar 2006 wurde nur noch ein erfolgloses Mahnverfahren sowie ein Fortsetzungsbegehren vorausgesetzt (alt Art. 64a Abs. 2 KVG).

Bei der Anwendung von alt Art. 64a KVG traten für die Kantone als auch für die Krankenversicherer jedoch Schwierigkeiten auf. Die Bestimmung sah den Aufschub der Kostenübernahme für Leistungen vor, wenn die versicherte Person trotz Mahnung nicht bezahlte und im Betreibungsverfahren ein Fortsetzungsbegehren erfolgte. Seit der Inkraft-

setzung von alt Art. 64a KVG am 1. Januar 2006 waren gemäss Schätzungen der GDK innert kurzer Zeit rund 150'000 Personen von einem solchen Aufschub betroffen. Auch sassen die Leistungserbringer auf unbezahlten Rechnungen (Spitäler rund Fr. 80 Mio.). Der Bundesrat versuchte, die Vollzugsprobleme per 1. August 2007 auf Verordnungsstufe zu regeln (alt Art. 105a ff. KVV). Insbesondere konnten die Kantone dadurch mit den Krankenversicherern Vereinbarungen abschliessen, damit die Versicherer auf die Sistierung der Kostenübernahme verzichteten. Da diese Bestimmungen die Vollzugsprobleme jedoch nicht beseitigten, stellte sich eine Revision von alt Art. 64a KVG als notwendig heraus. Ziel war es u. a., eine dauerhafte Lösung zu erarbeiten, die keine Leistungssistierung mehr vorsah, die Verfahren klar regelte sowie die finanziellen Verantwortungen der Kantone und der Versicherer festhielt. Der neu geschaffene Art. 64a KVG trat am 1. Januar 2012 in Kraft. Wie sich nachfolgend zeigt, brachte diese Revision jedoch insbesondere im finanziellen Bereich grosse Unstimmigkeiten mit sich.

2. Aktuelle Rechtslage

Gemäss Art. 64a Abs. 4 KVG müssen die Kantone beim Nachweis von Verlustscheinen betreffend nicht bezahlter Krankenkassenprämien 85 % der offenen Forderung (Prämien, Kostenbeteiligungen, Verzugszinse und Betreibungskosten) an die Krankenkassen überweisen. Im Kanton Thurgau sind solche Forderungen nach § 6 der Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über die Krankenversicherung (TG KVV RB 832.10) von den Gemeinden zu tragen. Sobald die versicherte Person ihre Schuld vollständig oder teilweise an die Krankenkasse bezahlt hat, erstattet die Krankenkasse dem Kanton bzw. der Gemeinde lediglich 50 % des von der versicherten Person erhaltenen Betrages (Art. 64a Abs. 5 KVG). Der Kanton bzw. die Gemeinde trägt damit einen Verlust von bis zu 35 %. Die Krankenkassen hingegen erhalten bis zu 135 % der ursprünglichen Forderung. Es ist für die im Kanton Thurgau diesbezüglich zuständigen öffentlichen Stellen äusserst störend, dass sie in der Zahlungspflicht stehen, ohne dabei Einfluss auf das Eintreiben der entsprechenden Forderungen nehmen zu können. Denn die Verlustscheine und gleichwertigen Rechtstitel verbleiben bei den Versicherern. Im Weiteren obliegt den Versicherern keine Pflicht, die offenen Forderungen zu bewirtschaften. Wie sich aus einer Auswertung der GDK vom 5. November 2014 ergibt, betrug der Anteil der Rückerstattungen von den Versicherern an die Kantone im gesamtschweizerischen Durchschnitt 2013 lediglich 0.55 % (Kanton TG: ca. 1.4 %). Im Jahr 2014 erhöhte sich die Quote auf knapp 2 % (Kanton TG ca. 5.7 %). Es ist offenkundig, dass das Interesse an einem effizienten und wirksamen Inkasso der Krankenkassenprämien durch die Versicherer mit der Einführung von Art. 64a KVG signifikant geschwächt wurde. Mit der vorliegenden Revision soll die nicht sachgerechte und ungleiche finanzielle Belastung von Kanton und Krankenversicherern aufgehoben oder zumindest abgeschwächt werden.

II. Erläuterungen zu neu Art. 64a KVG

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen schlagen wir Ihnen die Einreichung einer Standesinitiative gemäss Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101) vor, welche die folgende Änderung von Art. 64a KVG zum Ziel hat (Neuerungen sind unterstrichen).

neu Art. 64a Abs. 4 KVG:

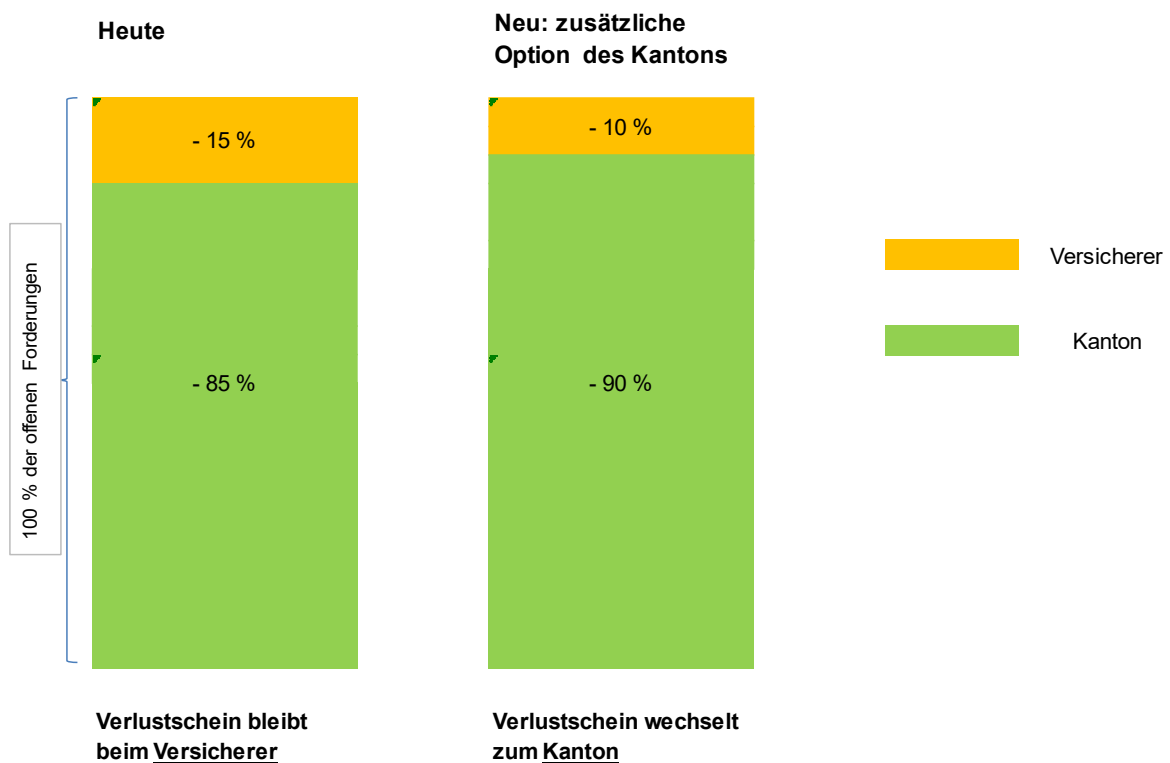
„Der Kanton übernimmt 85 Prozent der Forderungen, die Gegenstand der Bekanntgabe nach Absatz 3 waren. Übernimmt der Kanton 90 Prozent dieser Forderungen, überträgt ihm der Versicherer den Verlustschein oder gleichwertigen Rechtstitel zur Bewirtschaftung. Mit der Übertragung findet ein Gläubigerwechsel statt. Der Kanton zeigt der versicherten Person den Gläubigerwechsel an. Absatz 5 findet in diesen Fällen keine Anwendung.“

Gestützt auf das geltende Recht haben im Thurgau die Gemeinden (vgl. I Ziff. 2) beim Nachweis von Verlustscheinen betreffend nicht bezahlter Forderungen der Versicherten (Prämien, Kostenbeteiligungen, Verzugszinse und Betreuungskosten) 85 % der Forderungen an die Krankenversicherer zu bezahlen. Sobald die versicherte Person ihre Schuld teilweise oder vollständig gegenüber dem Krankenversicherer beglichen hat, erstattet dieser dem Kanton 50 % des von der versicherten Person erhaltenen Betrages. Da die Gemeinden beim Nachweis des Verlustscheins 85 % der Forderung übernehmen müssen und maximal 50 % der gesamten Forderung zurückerhalten, tragen sie einen Verlust von minimal 35 %. Die Krankenversicherungen hingegen erhalten von der Gemeinde zuerst 85 % der offenen Forderung und bei Durchsetzung des Verlustscheins zusätzlich bis zu 100 % vom Versicherten. Insgesamt verfügen sie somit über 185 % der ursprünglichen Forderung. Abzüglich 50 % des vom Versicherten erhaltenen Betrages verbleiben den Krankenversicherern bis zu 135 % der ursprünglichen Forderung. Gestützt auf diese Verlustscheinsregelung profitieren die Krankenversicherer zu Lasten der Gemeinden. Hinzu kommt, dass den Krankenversicherern keine Pflicht zur Bewirtschaftung der Verlustscheine obliegt. In den meisten Fällen von nicht bezahlten Prämien bleiben die Gemeinden deshalb auf 85 % der Forderungen sitzen. Durch die dargelegte Änderung von Art. 64a Abs. 4 KVG sollen den Gemeinden, wenn Verlustscheine durch erfüllte Forderungen getilgt werden, keine zusätzlichen Kosten über die ursprüngliche Forderung hinaus aufgebürdet werden. Mit Blick auf den Bewirtschaftungsaufwand der Verlustscheine sollen sie vielmehr die Möglichkeit haben, einen „Gewinn“ von bis zu 10 % zu erzielen, mit welchem sie ihren Aufwand decken können. Die Krankenversicherer hingegen sollen, wenn Verlustscheine durch erfüllte Forderungen getilgt werden, nicht mehr zusätzliche Erträge über die ursprüngliche Forderung hinaus erwirtschaften können. Sie sind mit der Abgeltung von 90 % der Forderungen bei Übernahme der Verlustscheine durch die Gemeinden sehr gut bedient. Unter Berücksichtigung der möglichst wirksamen Durchsetzung des Versicherungsschutzes für alle Einwohnerinnen und Einwohner muss eine Lösung gefunden werden, welche sowohl den Krankenversicherern als auch den Gemeinden die richtigen Anreize gibt, damit beide Seiten ein entsprechendes Interesse daran haben.

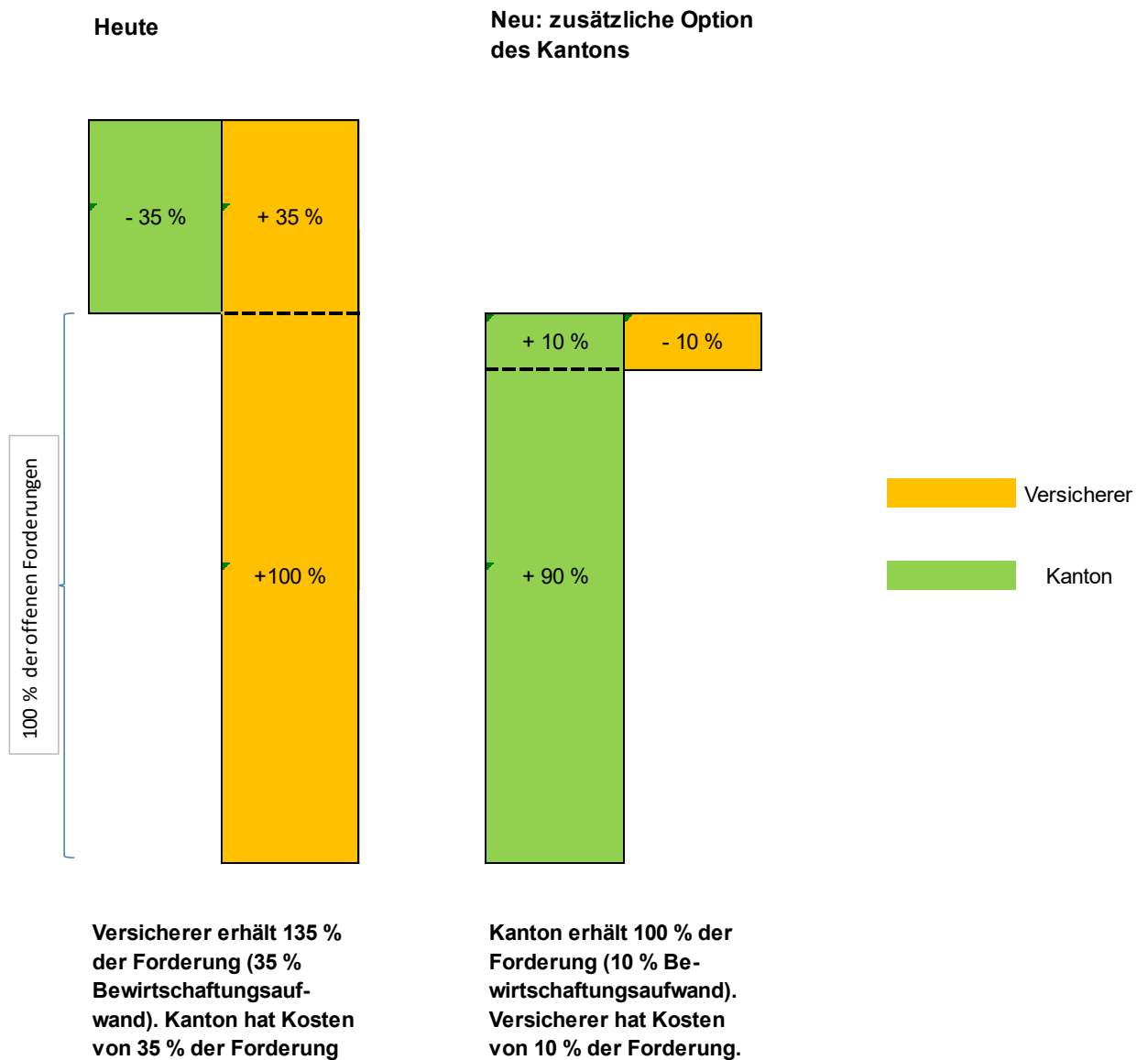
Mit der dargelegten Ergänzung von Art. 64a Abs. 4 KVG würde wie erwähnt die Möglichkeit geschaffen, dass der Kanton bzw. im Thurgau die Gemeinde die gesamte offene Forderung der säumigen versicherten Person mittels Betreuung einbringt. Bis anhin obliegt dies den Krankenkassen, wobei sie lediglich 50 % des von der versicherten Person erhaltenen Betrages an die Gemeinden rückerstatten müssen. Der dargelegte Revisionsvorschlag ist auch mit Blick auf den Bewirtschaftungsaufwand der Verlustscheine

durch den Kanton bzw. die Gemeinden eine faire und sachgerechte Lösung. Da es sich um eine „Kann-Vorschrift“ handelt, steht es den Kantonen frei, ob sie an der bisherigen Regelung festhalten wollen. Die Absätze 1 bis 3 und 5 bis 9 von Art. 64a KVG sind von diesem Regelungsvorschlag nicht tangiert und bleiben unverändert. Einzig der Art. 64a Abs. 5 KVG findet, wie dargelegt, unter Umständen keine Anwendung mehr. Schliesslich wird mit der vorgeschlagenen Lösung das Ziel des Versicherungsschutzes aller Einwohnerinnen und Einwohner weiterhin gewährleistet.

Kostenübernahme bei Verlustschein



Situation nach Begleichung der Verlustschein-Forderung



III. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Da die Politischen Gemeinden im Thurgau entscheidend am Vollzug der Versicherungspflicht beteiligt sind, hat das zuständige Departement für Finanzen und Soziales den Verband Thurgauer Gemeinden (VTG) mit Schreiben vom 25. September 2015 die dargelegte Ergänzung von Art. 64a Abs. 4 KVG zur Stellungnahme unterbreitet. Mit Eingabe vom 29. Oktober 2015 legte der VTG dar, dass er sich aufgrund von Meldungen aus den Gemeinden wiederholt mit dem Thema "Kostenbeteiligung der öffentlichen Hand bei der Übernahme von Verlustscheinen von Krankenversicherern" befasst habe. Dabei sei festgestellt worden, dass sich die öffentliche Hand mit der heutigen Regelung nach Art. 64a KVG unverhältnismässig an den Forderungen der Krankenversicherer beteiligen müsse. Deshalb werde die vorgesehene Ergänzung von Art. 64a Abs. 4 KVG sehr begrüsst.

IV. Antrag

Für die Durchsetzung des vorliegenden Revisionsvorschlags beantragen wir Ihnen die Einreichung einer Standesinitiative im Sinne des beiliegenden Beschlussentwurfs.

Wir ersuchen Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Entwurf Ihrer Beratung zu unterziehen und uns darüber in üblicher Weise zu benachrichtigen.

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Jakob Stark

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach

Beilage

- Entwurf des Regierungsrates