

Regierungsrat, Kasernenstrasse 31, 4410 Liestal

Eidgenössisches Departement
des Innern EDI, Bern.

Aufsicht-Krankenversicherung@bag.admin.ch
und gever@bag.admin.ch.

Liestal, 5. März 2024

Vernehmlassung betreffend Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) betreffend Versicherung für inhaftierte Personen

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Besten Dank für die Gelegenheit zur Meinungsäusserung.

Allgemeine Bemerkungen

Wir begrüssen die Grundidee der Revision, inhaftierte Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz einer Krankenversicherung unterstellen zu können.

Die rechtlichen Grundlagen, um inhaftierte Personen über einen Rahmenvertrag zu versichern, der die freie Wahl des Versicherers und der Leistungserbringer einschränkt, stellen eine praktikable Lösung für die oftmals komplexen Situationen in der Praxis dar.

Die im vorliegenden Vorentwurf vorgeschlagenen Änderungen sind daher grundsätzlich zu begrüssen.

Bemerkungen zum vorliegenden Entwurf

Zu Art. 3 Abs. 3 lit. c KVG

Die Möglichkeit für nichtversicherte inhaftierte Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz eine Krankenpflegeversicherung abzuschliessen, ist grundsätzlich zu begrüssen.

Gemäss erläuterndem Bericht sollen sowohl Inhaftierte des vorzeitigen und ordentlichen Straf- und Massnahmenvollzugs, der Untersuchungs- und Sicherheitshaft, (ausländerrechtlichen) Administrativhaft als auch vorläufig festgenommenen Personen erfasst werden, sofern ihre Haftzeit 90 Tage überdauert.

Unseres Erachtens sind Personen in Sicherheits- und Untersuchungshaft in der Verordnung von der Versicherungspflicht auszunehmen, da sich in diesen Fällen eine Entlassung (durch Nichtverlängerung der Sicherheits- oder Untersuchungshaft oder via Haftentlassungsgesuch) oder ein Wechsel in den vorzeitigen Strafvollzug (im Kanton Basel-Landschaft bei Langzeitstrafen in ausserkantonale Vollzugsanstalten) innert kurzer Frist ergeben kann und der, sich durch die Versicherungspflicht ergebende, administrative Mehraufwand, als für zu hoch erachtet wird.

Stand am 11. Dezember 2023 sind 25% der sich in Sicherheits- oder Untersuchungshaft befindlichen Personen länger als drei Monate inhaftiert. Es ist damit ein nicht unbeachtlicher Anteil von Personen, welche theoretisch versichert werden müsste, ohne dass absehbar ist, wie lange deren Haft andauert. Deshalb wäre sinnvollerweise der Entscheid über die Versicherung dieser Personengruppe unseres Erachtens im Einzelfall der zuständigen Vollzugsbehörde zu überlassen.

Zu Art. 4b KVG

Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht die Möglichkeit vor, dass für sämtliche inhaftierten Personen, auch für Inhaftierte, welche im In- oder Ausland bereits über eine Krankenversicherung verfügen, auf Basis eines Rahmenvertrags ein erzwungener Wechsel vorgesehen wird. Dies geht unseres Erachtens zu weit und greift im Falle von bereits krankenversicherten Personen zu sehr in deren Autonomie ein.

Zu erwähnen ist dabei insbesondere, dass aufgrund einer Kündigung resp. Wechsels Nachteile für einen späteren erneuten Eintritt in die Versicherung nicht ausgeschlossen werden können und eine unterjährige Kündigung mittels des Kündigungsgrundes des Hafteintritts aufgrund von datenschutzrechtlichen Überlegungen nicht vertretbar erscheint. Hinzu kommt, dass aufgrund des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit der Haft die persönliche Freiheit nicht stärker eingeschränkt werden darf, als es der Haftzweck sowie die Ordnung und Sicherheit in der Haftanstalt erfordern (so z.B. in Art. 235 StPO [Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007, SR 312.0] zum Ausdruck gebracht).

Dem erläuternden Bericht ist zwar zu entnehmen, dass es den Kantonen überlassen werden soll, ob sie in bestimmten Fällen davon absehen, bestimmte Kategorien von Inhaftierten in die jeweils vereinbarte besondere Versicherungsform zu überführen. Dem Wortlaut entsprechend ist es unseres Erachtens jedoch unklar, ob dies einen «Zwangswechsel» von versicherten Inhaftierten ausschliesst oder nur die Unterstellung unter ein bestimmtes Versicherungsmodell (wie z.B. das Hausarztmodell).

Aus diesen Gründen beantragen wir den Wortlaut des vorgeschlagenen Gesetzesentwurfs wie folgt zu ergänzen:

Art. 3 Abs. 3 Bst. c. «in der Schweiz inhaftiert sind und über keine Krankenpflegeversicherung verfügen».

In Übereinstimmung mit dem erläuternden Bericht sollen unseres Erachtens ausdrücklich z.B. Personen mit Wohnsitz in der Schweiz und bestehender Versicherungsdeckung und Personen, welche in einem EU-/EFTA-Staat (gesetzlich) krankenversichert sind, auch versichert bleiben können, wobei die Leistungsabrechnung weiterhin via der «Gemeinsamen Einrichtung KVG» über den Weg der internationalen Leistungsaushilfe erfolgen soll.

Zumindest aber erachten wir es für sinnvoll, dass bei KVG-versicherten Personen während der Inhaftierung nur eine Sistierung und keine Kündigung der ordentlichen Versicherung erfolgt.

Zu Art. 7 Abs. 9 Satz 1 KVG

Bezüglich der Beendigung des Versicherungsverhältnisses beim bisherigen Versicherer sei auf die Ausführungen hiervoor verwiesen.

Zu Art. 7 Abs. 9 Satz 3 KVG

Die Festlegung der Modalitäten eines allfälligen Versicherungswechsels bei einem Wechsel der Vollzugsanstalt ist zu befürworten. Insbesondere für Fälle, in welchen der eine Kanton einen Rahmenvertrag mit einer Krankenkasse geschlossen hat und der andere nicht, oder wenn sich zwei Rahmenverträge unterschiedlicher Krankenkassen gegenüberstehen.

Zu Art. 41 Abs. 5 KVG

Die vorgesehene ausdrückliche Einschränkung der Leistungserbringer (fehlende freie Arztwahl), in Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und der gelebten Praxis in den Vollzugsanstalten, wird begrüsst.

Weitere Bemerkungen**Tragung der Krankenkassenprämien durch die inhaftierten Personen**

Gemäss dem Ansatz in der konkordatlichen Kostgeldliste (SSED 20.1) beträgt das durchschnittliche Arbeitsentgelt pro Arbeitstag zu 8 Stunden CHF 30.00. In den Gefängnissen des Kantons Basel-Landschaft werden dabei 50% dem Freikonto, 40% dem Zweckkonto und 10% dem Sparkonto gutgeschrieben. Kann die inhaftierte Person nicht 8 Stunden pro Tag arbeiten, erhält sie, sofern sie zum berechtigten Personenkreis gehört, für die restliche Zeit eine Erwerbsersatzentschädigung.

Mittellose inhaftierte Personen in der Untersuchungs- und Sicherheitshaft, sowie im Vollzug von reinen Ersatzfreiheitsstrafen, die keine Möglichkeit auf Arbeit haben und nicht von einem subsidiären Kostenträger (z.B. mit Taschengeld) unterstützt werden, erhalten bei einem Kontostand (Freikonto) unter CHF 30.00 alle 7 Tage ein Sozialgeld von CHF 10.00. Dieses wird auf das Freikonto eingezahlt.

Alle anderen inhaftierten Personen erhalten unter den gleichen Bedingungen nur jeweils die ersten 30 Tage Sozialgeld, danach greift die Erwerbsersatzentschädigung. Eine Erwerbsersatzentschädigung in Höhe von CHF 8 pro Arbeitstag erhalten, sofern die Voraussetzungen dafür gegeben sind, alle inhaftierten Personen ausser diejenigen in Untersuchungs- und Sicherheitshaft, sowie im Vollzug von reinen Ersatzfreiheitsstrafen.

Gemäss Stand am 11. Dezember 2023 verfügen rund 44% der im Kanton Basel-Landschaft inhaftierten Personen über einen Kontostand (Frei- und Zweckkonto) von über CHF 400.-, knapp 30% der Inhaftierten verfügen über ein Guthaben von über CHF 600 und weniger als 15% verfügen über ein Guthaben von über CHF 1000.-. Bei Inhaftierten mit einem «höheren» Guthaben handelt es sich ausschliesslich um Inhaftierte, welche seit mind. 4 Monaten inhaftiert sind und deshalb Guthaben durch ihren Arbeitserwerb ansparen konnten oder seitens Sozialhilfe (zusätzlich) unterstützt werden.

Die Auswertung zeigt, dass nur wenig Inhaftierte in der Lage wären (anteilig), ihre Krankenkassenprämien (mit) zu finanzieren. Indessen ist es zwar so, dass es offiziell keinen Sparbetrag betr. Guthaben der Frei- und Zweckkonti gibt, dennoch sollte unseres Erachtens die Kostenbeteiligung mit einem gewissen Augenmass erfolgen, sodass die Arbeitsmotivation der inhaftierten Personen durch ihre Kostenbeteiligung nicht (gänzlich) vereitelt wird.

Entsprechend dem erläuternden Bericht sind die Voraussetzungen für eine allfällige individuelle Prämienverbilligung für die «Personengruppe» ohne Wohnsitz in der Schweiz von den Kantonen zu regeln. Essentiell wird dabei sein, dass keine Ungleichbehandlung von inhaftierten Personen stattfindet. Z.B. Inhaftierte ohne Wohnsitz wären bei der derzeitigen gesetzlichen Lage gegenüber Inhaftierten mit Wohnsitz benachteiligt hinsichtlich Prämienverbilligung, welche nur Personen offen steht, welche einen schweizerischen Wohnsitz haben.

Wünschenswerte Klärung/Harmonisierung versicherter Personen mit Asylstatus

Mit Stand am 11. Dezember 2023 haben rund 25% der Insassen in den Gefängnissen des Kantons Basel-Landschaft einen aktiven oder abgewiesenen Asylstatus. Das SEM kommt i.d.R. nur für Gesundheitskosten auf, welche im Zeitraum des Aufenthaltes in einem Asylzentrum anfallen. Dies hat zur Folge, dass die Personen mit Asylstatus ihre allf. Krankenversicherung mit Eintritt in ein Gefängnis verlieren (dieselbe Fragestellung kann sich wohl auch bei Abweisung/Wegweisung unter dem Regime der Nothilfe ergeben). Teilweise ist es nach Absprache möglich, dass die Personen ihren Krankenversicherungsschutz behalten können. Dies erscheint jedoch ausschliesslich mit «Goodwill» seitens der Migrationsbehörden verbunden zu sein. Wünschenswert wäre deshalb, wenn es auch für diese Fälle auf Verordnungsebene eine «Übergangsregelung» geben würde, ähnlich der Festlegung der Modalitäten eines allfälligen Versicherungswechsels bei einem Wechsel in eine Vollzugsanstalt in einem anderen Kanton.

Verwaltungsseitiger Mehraufwand und Kosten

Der Aufwand für die An- und Abmeldung der Krankenversicherung von inhaftierten Personen mit und ohne Wohnsitz in der Schweiz ist nicht zu unterschätzen. Des Weiteren ist, abhängig vom System Tiers payant oder Tiers garant, von einem Mehraufwand betreffend Einreichung der Rechnungen der medizinischen Leistungserbringer an die Krankenkasse auf Seiten der Vollzugsbehörden oder Sozialdienste der Gefängnisse zu rechnen. Hinzu kommt der Aufwand bei Weiterverrechnung allfälliger Kosten an die Inhaftierten (die Erstellung einer Rechnung muss intern an die Buchhaltung in Auftrag gegeben werden). Ein weiterer nicht unbedeutender Aspekt ist die individuelle Antragstellung für Prämienverbilligungen, welche jährlich erneut erfolgen muss.

Die anfallenden Gesundheitskosten werden mit der vorgeschlagenen Regelung zwar berechenbar und begrenzt, was insbesondere zu begrüssen ist, sollten für eine inhaftierte Person sehr kostspielige Untersuchungen und Behandlungen erforderlich sein (bspw. Krebstherapie). Es ist initial jedoch auf Seiten der Vollzugsbehörde Basel-Landschaft mit einer Kostensteigerung zu rechnen, sollten bei durchschnittlichen Prämienkosten von CHF 300 bis 450.- sowie den Kosten für Franchise und Selbstbehalt, keine Prämienverbilligungen möglich sein.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen und bitten um genügend Zeit für die kantonale Umsetzung.

Hochachtungsvoll

Monica Gschwind
Regierungspräsidentin

Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin