

Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail

Eidgenössisches Departement
des Innern EDI
Inselgasse 1
3003 Bern

Zug, 5. März 2024 sa

**Vernehmlassung zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung
(KVG) (Versicherung für inhaftierten Personen)
Stellungnahme des Kantons Zug**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 22. November 2023 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, sich bis am 7. März 2024 vernehmen zu lassen. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und stellen folgenden Antrag:

I. Antrag sowie Begründung

Von der vorgeschlagenen Änderung des KVG sei abzusehen und die Vorlage sei zurückzuweisen bzw. es sei nicht darauf einzutreten.

Aufgrund fehlender klarer Regelungen bringt der Umgang mit den Kosten für die medizinische Versorgung im Justizvollzug für die Vollzugsbehörden derzeit einen hohen administrativen Abklärungs- und Koordinationsaufwand mit sich und stellt sowohl auf organisatorischer als auch auf personeller Ebene eine grosse Herausforderung dar. Dies ist einerseits auf die bei Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz bestehende Versicherungslücke zurückzuführen. Andererseits sind aber auch Personen mit Wohnsitz in der Schweiz regelmässig nicht in der Lage, Versicherungsprämien, Franchise und Selbstbehalt der bestehenden Krankenversicherungen zu übernehmen. Auch in diesen Fällen ist der Abklärungs- und Administrationsaufwand zur Eruiierung der Kostenträger daher beträchtlich.

Vor diesem Hintergrund würden wir die Schaffung klarer Regelungen bezüglich Kostenträger sehr begrüssen. Allerdings führen die in der Vorlage vorgeschlagenen Regelungen aus unserer Sicht bedauerlicherweise nicht zu einer massgeblichen Vereinfachung und mehr Klarheit. Unklar bleiben insbesondere verschiedene Zuständigkeitsfragen, namentlich im Zusammenhang mit Versetzungen. Sodann fehlt weiterhin eine klare Regelung hinsichtlich Kostenträger von ungedeckten Kosten aus Franchise und Selbstbehalt. Auch eine Entlastung der zuständigen Behörden in Bezug auf den Arbeitsaufwand ist aus

unserer Sicht mit der in der Vorlage vorgeschlagenen Lösung nicht zu erwarten. So dürften die An- und Abmeldungen bei den Versicherern und die Anträge auf Prämienverbilligungen auch mit der vorgeschlagenen Lösung zu einem beträchtlichen Aufwand bei den zuständigen Behörden führen. Bei Personen mit Wohnsitz in der Schweiz wären sodann regelmässig weiterhin aufwändige Abklärungen bezüglich Kostenträger erforderlich und auch bei Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz wäre weiterhin zu klären, ob z.B. eine ausländische Versicherung besteht oder nicht.

Hinzu kommt, dass gemäss Vademekum «Übertragbare Krankheiten und Abhängigkeiten im Gefängnis» des Bundesamts für Gesundheit aus dem Jahr 2012 Studien in Gefängnissen verschiedener europäischer Länder ergeben haben, dass die allgemeine Morbidität in Haftanstalten höher ist als in der Freiheit. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Kopfprämie bei inhaftierten Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz im Durchschnitt nicht ausreichen würde, um die Krankheitskosten zu decken. Mit dem Eintritt in die Solidargemeinschaft der übrigen Versicherten käme es somit zu einer Mehrbelastung und damit zu einem Prämienanstieg. Selbst wenn dieser Effekt in absoluten Zahlen gering wäre, ändert dies nichts an der Tatsache, dass es nicht Aufgabe der Krankenversicherungen ist, die medizinische Versorgung im Strafvollzug von Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz zu subventionieren. Unbestrittenermassen haben inhaftierte Personen Anspruch auf eine wirksame und zweckmässige Gesundheitsversorgung. Diese bei Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz zu gewährleisten, ist aber eine allgemeine Staatsaufgabe und muss direkt aus staatlichen Mitteln finanziert werden.

Gemäss erläuterndem Bericht ist sodann davon auszugehen, «dass die Prämien von 90 Prozent der inhaftierten Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz durch die IPV zu tragen» wären. Bei einem vorgegebenen Budget für die individuelle Prämienverbilligung würde dies dazu führen, dass für die übrigen Anspruchsberechtigten weniger Geld zur Verfügung stünde.

Schliesslich würde die Vorlage auch zu einem grossen gesetzgeberischen Aufwand führen. Nebst den sieben Artikeln im Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG; SR 832.10) hätte der Bundesrat auf Verordnungsebene zusätzliche Regelungen zu schaffen. Auch auf kantonaler Ebene könnten noch Gesetzesänderungen im Bereich der Prämienverbilligung erforderlich sein. Und auch die Krankenversicherer wären gezwungen, ihre Systeme so anzupassen, dass verschiedene Spezialfälle abgebildet werden könnten, welche sich aus den neuen Bestimmungen ergäben. Dabei würden nicht einmal alle 2000 inhaftierten Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz effektiv nach KVG versichert werden, weil bei Kurzstrafen, welche gemäss erläuterndem Bericht zwischen 65 und 73 Prozent der Inhaftierungen ausmachen, in vielen Fällen auf eine Versicherung verzichtet werden dürfte.

Insgesamt verbessert die Vorlage die bestehende Situation für die Vollzugsbehörden damit nicht. Sie ist in diesem Sinne unnötig und erweist sich zudem als sozialpolitisch problematisch, weshalb sie abzulehnen ist.

Um die zweifellos bestehenden Unklarheiten hinsichtlich Träger der Kosten für die medizinische Versorgung im Justizvollzug zu beseitigen, ist als Lösungsansatz unserer Ansicht nach die Idee einer «Inhaftiertenversicherung» für alle Inhaftierten in der Schweiz mit ähnlicher Ausgestaltung wie die Militärversicherung weiterzuverfolgen. Diese könnte gleich wie die Militärversicherung von der SUVA als eigener Versicherungszweig betrieben werden. Bestehende Krankenversicherungen könnten mit dieser Lösung während der Dauer einer Inhaftierung sistiert und die Anmeldeformalitäten tief gehalten werden. Ausserdem würden keine zusätzlichen Kosten für Prämienverbilligungen, Franchise und Selbstbehalt anfallen, sondern es könnten mit einer Einheitsprämie sämtliche anfallenden Kosten staatlich finanziert werden. Dadurch würden auch nicht die Krankenversicherer bzw. die Solidargemeinschaft der Versicherungsnehmenden zusätzlich belastet. Der gesetzgeberische Aufwand wäre wohl nicht viel grösser als beim nun vorgeschlagenen Weg über eine KVG-Revision. Wir bedauern deshalb, dass dem erläuternden Bericht nicht zu entnehmen ist, ob eine solche Variante geprüft und gegebenenfalls aus welchen Gründen sie verworfen wurde.

II. Eventualanträge sowie Begründung

Sollte entgegen unseren Anträgen an der Vorlage festgehalten werden, stellen wir folgende Eventualanträge:

- 1. Die Zuständigkeiten gemäss Art. 4b Abs. 1 und Art. 7 Abs. 9 seien eindeutig zu gestalten und einfache An- und Abmeldeverfahren bei den Versicherern zu ermöglichen.**

Gemäss neuem Art. 4b Abs. 1 soll für die Einschränkung der Wahl des Versicherers und der Versicherungsform für die Dauer der Inhaftierung der Kanton zuständig sein, in dem die Person inhaftiert ist (Institutionskanton). Für die Kontrolle und Einhaltung der Versicherungspflicht soll gemäss erläuterndem Bericht demgegenüber der die Inhaftierung verfügende Kanton zuständig sein (Einweisungskanton), wobei das Vorgehen bei der An- und Abmeldung die Kantone zu bestimmen hätten. Für uns wird aus diesen Ausführungen nicht eindeutig klar, ob für den Abschluss bzw. die An- und Abmeldung der Versicherung der inhaftierten Personen im Einzelfall der Einweisungskanton oder der Institutionskanton zuständig sein soll. Mit dieser Zuständigkeit einhergehen dürfte wohl auch die Zuständigkeit für alle mit dem Versicherungsabschluss zusammenhängen Abklärungen, die sich teilweise aufwändig gestalten würden. So wäre beispielsweise bei Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz zu klären, ob sie über eine gültige Versicherung im Ausland verfügen. Bei Personen mit Wohnsitz in der Schweiz hätte die Mitteilung an die bestehende

Versicherung zu erfolgen, dass diese gemäss dem neu vorgesehenen Art. 7 Abs. 9 endet und es wäre allenfalls zu klären, wie mit allfälligen Ausständen aus Prämien oder Kostenbeteiligungen umzugehen ist. Diese Abklärungen bringen für die zuständige Behörde einen beträchtlichen Aufwand mit sich. Unklar bleibt ferner die Zuständigkeit für den Antrag auf Prämienverbilligung (vgl. nachstehend 3. Antrag).

Hinsichtlich der Zuständigkeitsfragen wäre aus unserer Sicht unbedingt eine eindeutige Regelung erforderlich. Eine solche geht weder aus dem Vorentwurf noch aus dem erläuternden Bericht hervor.

Sodann soll gemäss neuem Art. 7 Abs. 9 vom Bundesrat festzulegen sein, unter welchen Voraussetzungen bei der Verlegung einer inhaftierten Person in einen anderen Kanton ein Wechsel des Versicherers erfolgt. Solche Verlegungen sind im Justizvollzug keine Seltenheit, sondern vielmehr die Regel. Dies beginnt bereits beim Wechsel einer inhaftierten Person von der Untersuchungs- oder Sicherheitshaft in das «ordentliche» Vollzugsregime und setzt sich spätestens im Rahmen des progressiven Strafvollzugs (z.B. Versetzung in den offenen Vollzug) fort. Die Frage, ob es in diesen Fällen jeweils zu einem Versicherungswechsel kommen und wer dafür zuständig sein soll, ist für die Kantone deshalb von grosser Bedeutung. Sollte der Institutionskanton für den Abschluss der Krankenversicherung zuständig sein und eine Verlegung jeweils einen Versicherungswechsel nach sich ziehen, würde dies einen hohen administrativen Mehraufwand sowohl für die Institutionskantone als auch für die Versicherer nach sich ziehen. Es wären diesfalls unbedingt vereinfachte An- und Abmeldeverfahren erforderlich, um den administrativen Aufwand gering zu halten. Denkbar wären entsprechende Vereinbarungen der Kantone mit den Versicherern im Sinne von Kollektivversicherungen analog den Unfallversicherungen im Justizvollzug.

Versicherungswechsel während des Vollzugs und der damit einhergehende administrative Aufwand könnten vermieden werden, wenn vorgesehen würde, dass die erste bei Inhaftierung abgeschlossene Krankenversicherung während des gesamten Vollzugs bestehen bleibt oder wenn anstelle des Institutionskantons der Einweisungskanton für den Versicherungsabschluss zuständig wäre. Bei diesen Lösungsansätzen könnte es allerdings zu Schwierigkeiten kommen, wenn das vom Einweisungskanton oder der ersten Vollzugsinstitution festgelegte Versicherungsmodell in der (nächsten) Vollzugsinstitution nicht umsetzbar ist.

Wir gehen deshalb davon aus, dass das in der Vorlage vorgeschlagene Lösungsmodell gerade bei Verlegungen in jedem Fall mit mehr Schwierigkeiten behaftet wäre und für die zuständige Behörden zu mehr Aufwand führen würde, als dies bei einer einheitlichen Versicherung für alle in der Schweiz inhaftierten Personen der Fall wäre. Die Vorlage ist in jedem Fall so zu gestalten, dass die Zuständigkeiten eindeutig und einfache Verfahren für An- und Abmeldungen von inhaftierten Personen bei den Versicherern möglich sind.

- 2. Den Kantonen sei die Möglichkeit zu lassen, die Wahl des Versicherers und der Versicherungsform nur bei inhaftierten Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz einzuschränken. Alternativ sei in Art. 7 Abs. 9 vorzusehen, dass bestehende Versicherungsverhältnisse bei eingeschränkter Wahl des Versicherers mit der Inhaftierung sistiert werden und nicht enden.**

In Art. 7 Abs. 9 soll vorgesehen werden, dass im Falle einer Einschränkung der Wahl des Versicherers ein bereits bestehendes Versicherungsverhältnis mit der Inhaftierung endet. Dies würde bei Personen mit Wohnsitz in der Schweiz, die bereits über eine Versicherung verfügen, zu einem administrativen Mehraufwand für Beendigung und Neuabschluss der Versicherungen bei den zuständigen Behörden und den Versicherern führen. Erfahrungen aus der Praxis zufolge dürften sodann die wenigsten inhaftierten Personen in der Lage sein, sich im Hinblick auf ihre Entlassung selbständig um den Abschluss einer neuen Versicherung zu kümmern. Folglich müsste sich entweder das betreuende Personal im Rahmen der Austrittsvorbereitungen um den Versicherungsabschluss kümmern – was einen zusätzlichen Mehraufwand bedeuten würde – oder es bestünde die Gefahr, dass die Entlassenen über keine gültige Krankenversicherung verfügen. Die Kantone müssen deshalb die Möglichkeit haben, zu entscheiden, ob sie von der Möglichkeit der Einschränkung der Wahl des Versicherers auch bei Personen mit Wohnsitz in der Schweiz Gebrauch machen wollen oder ob in diesen Fällen bestehende Versicherungen aufrechterhalten werden sollen. Alternativ könnte in Art. 7 Abs. 9 vorgesehen werden, dass bestehende Versicherungsverhältnisse während der Dauer der Inhaftierung sistiert werden, aber nicht enden.

- 3. In Art. 65 Abs. 1^{ter} sei zu präzisieren, welcher Kanton für die Beantragung der Prämienverbilligung zuständig ist, und es sei ein vereinfachtes Antragsverfahren vorzusehen.**

Art. 65 Abs. 1^{ter} soll festhalten, dass für die Prämienverbilligung der die Inhaftierung verfügende Kanton zuständig ist. Wir gehen davon aus, dass damit die Zuständigkeit für den Entscheid über die Gewährung der Prämienverbilligung gemeint ist. Unklar bleibt indes, welcher Kanton für die Einreichung des entsprechenden Antrags zuständig ist (Einweisungs- oder Institutionskanton; vgl. auch 1. Antrag).

Die Anträge auf Prämienverbilligung werden voraussichtlich mit einigem Aufwand für Abklärungen und Beschaffung von Unterlagen verbunden sein. Gerade bei Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz dürfte es regelmässig äusserst aufwändig und den zuständigen Behörden nicht zuzumuten sein, Unterlagen zu den finanziellen Verhältnissen aus dem Ausland erhältlich zu machen. Ausserdem müsste während des ganzen Jahres die Möglichkeit bestehen, Prämienverbilligungen zu beantragen. Es wäre deshalb hilfreich, wenn für die Anträge auf Prämienverbilligung von inhaftierten Personen ein einheitliches und vereinfachtes Verfahren vorgesehen würde.

4. Die Zuständigkeit für die Übernahme ungedeckter Gesundheitskosten sei zu regeln.

Ausser bei langjährigen Sanktionsvollzügen, werden die inhaftierte Personen – sowohl mit als auch ohne Wohnsitz in der Schweiz – kaum in der Lage sein, für die Kosten von Selbstbehalt und Franchise selbst aufzukommen. Dies gilt insbesondere bei kürzeren Vollzügen sowie bei Inhaftierten in Untersuchungs- und Sicherheitshaft, bei denen keine Arbeitspflicht besteht. Bisher werden die ungedeckten Kosten für Selbstbehalt und Franchise bei Personen mit Wohnsitz in der Schweiz von der zuständigen Sozialbehörde getragen. Bei Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz fehlt ein gesetzlich vorgesehener Kostenträger. Derzeit werden die Kosten in diesen Fällen in der Regel von der zuständigen Vollzugsbehörde getragen. Wir würden es begrüßen, wenn hinsichtlich der Kostenträger für ungedeckte Gesundheitskosten eine klare Regelung geschaffen würde.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anträge.

Zug, 5. März 2024

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug



Silvia Thalmann-Gut
Frau Landammann



Renée Spillmann Siegwart
stv. Landschreiberin

Versand per E-Mail an:

- Eidgenössisches Departement des Innern (Aufsicht-Krankenversicherung@bag.admin.ch und gever@bag.admin.ch; als PDF- und Word-Version)
- Sicherheitsdirektion (info.sd@zg.ch)
- Gesundheitsdirektion (info.gd@zg.ch)
- Amt für Justizvollzug (info.ajv@zg.ch)
- Justizvollzugsanstalt Bostadel (andreas.gigon@bostadel.ch)
- Zuger Mitglieder der Bundesversammlung
- Staatskanzlei (info.staatskanzlei@zg.ch zur Aufschaltung der Vernehmlassungsantwort im Internet)