



Nr. 675

Stans, 13. September 2011

Gesundheits- und Sozialdirektion. Parlamentarische Vorstösse. Motion vom 9. März 2011 von Landrätin Christine Wagner und Mitunterzeichnenden betreffend Einführung einer schwarzen Liste von säumigen Krankenkassenprämienzahlern. Ablehnung. Antrag an den Landrat

Sachverhalt

1.

Mit Schreiben vom 9. März 2011 reichten Landrätin Christine Wagner, Wolfenschiessen, und Mitunterzeichnende die Motion betreffend Einführung einer schwarzen Liste von säumigen Krankenkassenprämienzahlern beim Kanton ein.

2.

Der Antrag der Motionärin und der Mitunterzeichnenden lautet, der Regierungsrat sei zu beauftragen, bei der bevorstehenden Revision des kantonalen Krankenversicherungsgesetzes von der Möglichkeit zur Einführung einer „schwarzen Liste“ und der Beibehaltung der Leistungssperre Gebrauch zu machen und alle erforderlichen kantonalen Gesetze und Verordnungen entsprechend dem (neuen) Art. 64a Abs. 7 des Krankenversicherungsgesetzes anzupassen. Zur Begründung wird auf den Motionstext verwiesen (siehe Anhang).

3.

An der Sitzung vom 20. April 2011 erklärte der Landrat die Beantwortung der Motion als nicht dringlich. Gemäss § 108 Abs. 2 des Reglements vom 16. September 1998 über die Geschäftsordnung des Landrates (Landratsreglement; NG 151.11) hat der Regierungsrat den Vorstoss binnen sechs Monaten seit der Überweisung zu beantworten. Nachdem die Motion am 21. März 2011 dem Regierungsrat überwiesen wurde, muss dessen Antwort bis spätestens 21. September 2011 erfolgen.

Erwägungen

1 Ausgangslage

Art. 64a des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) in der heutigen Fassung sieht vor, dass die Krankenversicherer bei Personen, welche trotz Mahnung ihrer Prämienzahlungspflicht nicht nachkommen, zum Zeitpunkt des Fortsetzungsbegehrens die Kostenübernahme für Leistungen aufschieben können. Werden die Prämien nachträglich bezahlt, so hat der Versicherer im Gegenzug auch die Kosten für die Leistungen während der Zeit des Aufschubes zu übernehmen. Diese Regelung wurde 2006 in Kraft gesetzt. Seither wurden eine stetige Zunahme von nicht bezahlten Prämien für die soziale Krankenversicherung und im Gegenzug eine wachsende Anzahl von Leistungssistierungen bei den Versicherern festgestellt. Zudem haben die Leistungserbringer zunehmend mit unbezahlten Rechnungen zu kämpfen, da die Krankenversicherer die (Rück-)Vergütung wegen einem Leistungsaufschub verweigerten und die Forderung uneinbringlich war.

Diese unbefriedigende Situation wurde bereits 2007 erkannt. Entsprechend wurde nach einer Lösung gesucht. Am 19. März 2010 wurde eine neue Fassung von Art. 64a KVG im

Bundesparlament verabschiedet. Ab 1. Januar 2012 müssen die Kantone neu 85 Prozent der ausstehenden Prämien und Kostenbeteiligungen übernehmen, welche zum Vorliegen eines Verlustscheines geführt haben. Im Gegenzug dürfen die Krankenversicherer keine Leistungssistierungen mehr vornehmen. Zugleich wurde auch eine Anpassung von Art. 65 KVG (Prämienverbilligung) vorgenommen. Um künftig zu verhindern, dass diejenigen Versicherten, denen eine Prämienverbilligung ausgerichtet wird, diese Gelder für andere Zwecke einsetzen, werden die Kantone verpflichtet, die Prämienverbilligung an die Versicherer direkt auszurichten. Für diese Anpassung (Umstellung Direktauszahlung an die Versicherer) wurde den Kantonen eine Übergangsfrist von zwei Jahren gewährt.

Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen wurde im Hinblick auf Personen, welche zwar ihre Prämien bezahlen könnten, dieser Pflicht aber aus verschiedenen Gründen nicht nachkommen, ein neuer Absatz 7 zu Art. 64a KVG eingefügt. Diese Bestimmung erlaubt den Kantonen, erneut den Leistungsaufschub einzuführen und eine Liste zu erstellen, auf der Personen erfasst werden, die ihrer Prämienpflicht trotz Betreibung nicht nachkommen. Die Krankenversicherer schieben für diese Versicherten auf Meldung des Kantons hin die Kostenübernahme auf, mit Ausnahme der Notfallbehandlungen.

Die Liste ist nur einem bestimmten Personenkreis zugänglich, nämlich den Leistungserbringern im Kanton Nidwalden (z.B. Ärztinnen und Ärzte, Spitäler, Therapeuten), den Gemeinden und dem Kanton. Die Kantone können frei entscheiden, ob sie eine schwarze Liste führen wollen, müssen jedoch die bundesrechtlichen Vorgaben umsetzen. Diese beinhalten insbesondere die Regelung, wer Einsicht in die Liste nehmen darf. Aufgrund der abschliessenden Aufzählung im Bundesrecht ist es für die Kantone ausgeschlossen, die Liste über den in Art. 64a Abs. 7 KVG genannten Kreis hinaus anderen Personen zugänglich zu machen oder die Liste in irgendeiner Form zu veröffentlichen.

2 Teilrevision des kantonalen Einführungsgesetzes betreffend neue Regelung für Verlustscheine

Wie in der Ausgangslage dargestellt, müssen die Kantone in erster Linie nicht über die Einführung einer schwarzen Liste entscheiden, sondern eine Regelung betreffend Übernahme der Verlustscheine im sozialen Krankenversicherungsbereich treffen. Der Regierungsrat hat dazu am 18. Mai 2011 eine entsprechende Vorlage des Einführungsgesetzes vom 25. Oktober 2006 zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (kKVG; NG 742.1) zur externen Vernehmlassung unterbreitet. Unter anderem ist darin eine aktive Fallführung durch die Sozialbehörden der Gemeinden vorgesehen. Es ist geplant, dass die Gemeinden die Kosten für die Verlustscheine tragen. Sie erhalten nach Anhebung der Betreibung Kenntnis von den betroffenen Personen und können so dazu beitragen, die Anzahl der Verlustscheine zu senken. Es handelt sich dabei um ein effektives Instrument des Fallmanagements, wie Erfahrungen aus dem Kanton Thurgau zeigen, der eine entsprechende Regelung bereits heute anwendet.

3 Sinn und Zweck einer „schwarzen“ Liste

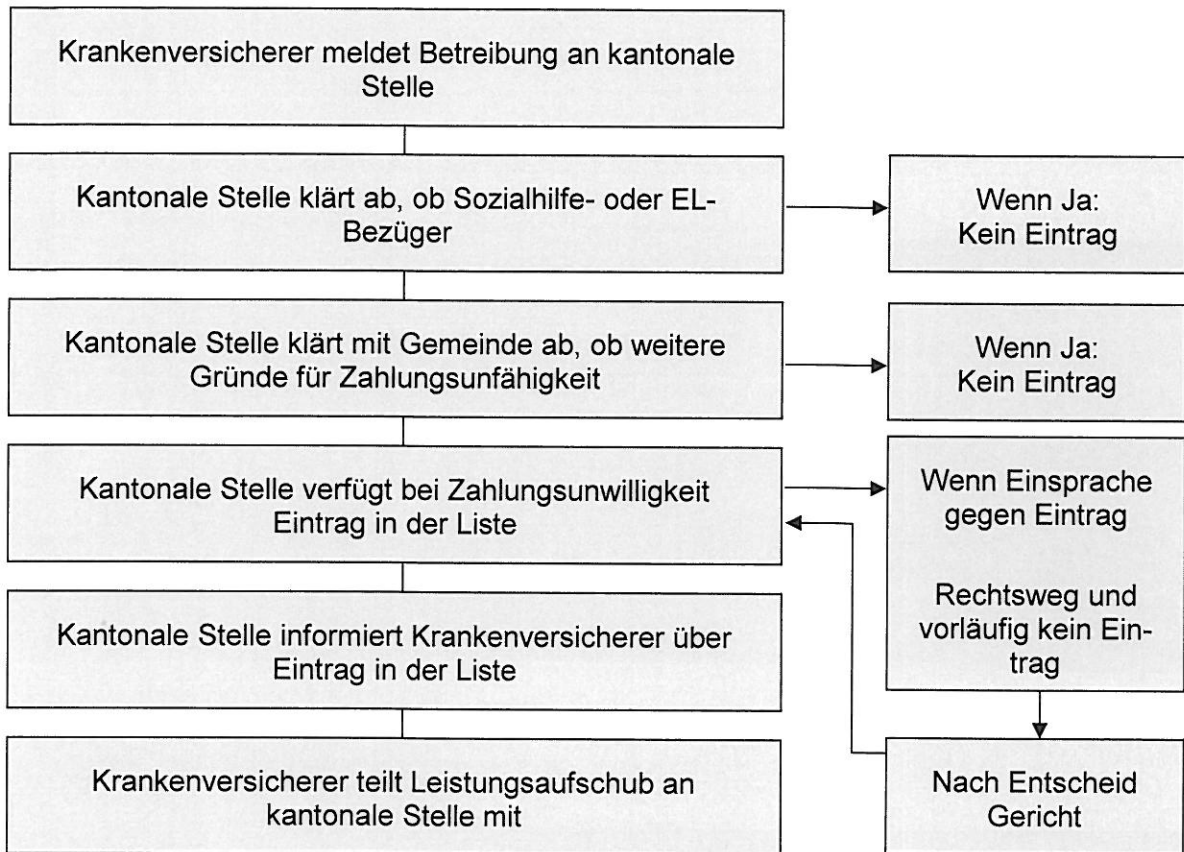
Die Diskussionen im Bundesparlament zeigen, dass durch die erneute Einführung eines Leistungsaufschubes durch die Krankenversicherer und der damit verbundenen Möglichkeit der schwarzen Liste den Kantonen ein Instrument in die Hand gegeben werden soll, Verlustscheine aufgrund offener Prämienforderungen gemäss KVG zu reduzieren. Es soll Druck auf die Versicherten aufgebaut werden, ihre Prämien zu zahlen. Im Fokus stehen dabei zahlungsunwillige, nicht jedoch zahlungsunfähige Personen (z.B. Sozialhilfebezüger, Ergänzungsleistungsbezüger).

Daneben kann das Kostenrisiko der Leistungserbringer verringert werden. Besteht ein Leistungsaufschub, haben sie mit der Einführung der schwarzen Liste die Möglichkeit, eine Behandlung abzulehnen (ausser Notfallbehandlungen) und somit uneinbringliche Forderungen zu verhindern.

4 Meldefluss

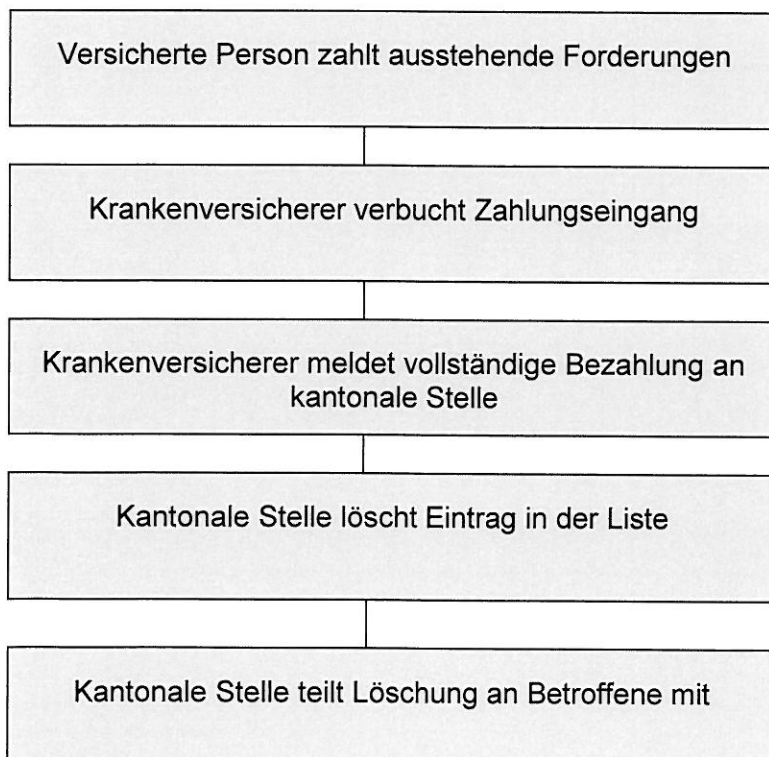
4.1 Eintrag

Betreffend Eintrag in die Liste ergibt sich aus dem Bundesrecht folgender Ablauf:



4.2 Löschung

Betreffend Löschung aus der Liste ergibt sich folgender Ablauf:



5 Vorteile einer „schwarzen“ Liste

5.1 Generalpräventive Wirkung

Mit der Liste wird eine gewisse generalpräventive Wirkung erreicht oder zumindest erhofft, wie dies für sämtliche Massnahmen gilt, welche mittels „Strafandrohung“ – im konkreten Fall Eintrag auf der Liste – ein bestimmtes Verhalten (Nichtbezahlen der Prämien) verhindern wollen. Ein Teil der Personen, welche ohne Liste die Prämien nicht bezahlen würden, wird sich im Wissen, dass ihnen allenfalls ein Eintrag in eine schwarze Liste droht, dazu bewegen lassen, die Prämien zu bezahlen.

5.2 Genereller Druck auf Versicherte

Neben der oben erwähnten generalpräventiven Wirkung wird auch ein gewisser Druck auf die Versicherten aufgebaut, die Krankenkassenprämien zu bezahlen. Spätestens dann, wenn eine Behandlung ansteht, werden nur noch diejenigen Personen in den Genuss von Krankenkassenleistungen kommen, welche ihre Prämien auch vollumfänglich bezahlt haben. Dieser Druck wird sich insbesondere auf Versicherte auswirken, die vor einem Wahleingriff stehen und ihre Prämien nicht vollumfänglich bezahlt haben.

5.3 Wirtschaftliches Risiko im Falle des Leistungsaufschubes minimieren

In den letzten Jahren haben die Leistungserbringer zunehmend mit unbezahlten Rechnungen zu kämpfen, die von den Krankenversicherern wegen einem Leistungsaufschub nicht übernommen wurden. Die schwarze Liste gibt den Leistungserbringern die Möglichkeit, vor einer Behandlung abzuklären, ob ein Leistungsaufschub besteht. Ist dies der Fall, können sie sämtliche Behandlungen - ausser Notfallbehandlungen - ablehnen. Was als Notfallbehandlung gilt, entscheidet der Leistungserbringer. Wenn nun die Leistungserbringer konsequent vor jeder Behandlung die notwendigen Abklärungen vornehmen, lässt sich mit der schwarzen Liste in Zukunft das Problem von unbezahlten Rechnungen zumindest für die im Kanton Nidwalden ansässigen Leistungserbringer bei der Behandlung von Personen lösen, die im Kanton Nidwalden Wohnsitz haben.

5.4 Reduktion der Anzahl Verlostscheine

Die generalpräventive Wirkung sowie der Druck auf die Versicherten, die bei einem Listeneintrag nur noch in den Genuss von Notfallbehandlungen kommen werden, können dazu führen, dass insgesamt weniger Verlostscheine vorliegen und somit die Ausgaben für die öffentliche Hand sinken. Über das effektive Ausmass können keine Aussagen gemacht werden. Der Kanton Thurgau, der als einziger Kanton bereits heute eine Liste führt, gibt an, dass sich die Anzahl der Verlostscheine reduziert habe. Allerdings besteht dort – wie auch in Nidwalden vorgesehen – vom Zeitpunkt der Beteibung an die Möglichkeit der aktiven Mitarbeit der Gemeinden (vgl. Ziff. 2), was zu einem erheblichen Teil für die Reduktion der Verlostscheine verantwortlich sein dürfte.

6 Nachteile einer „schwarzen“ Liste

6.1 Unnötiger Ausbau der Verwaltung

Die Versicherer müssen gegen säumige Prämienzahlende ein Beteibungsverfahren einleiten. Zusätzlich wird (vgl. Ziff. 2) die Sozialbehörde der Gemeinde eingeschaltet. Zahlungsunwillige Personen sehen sich mit dem Druck konfrontiert, der vom Beteibungsamt und der Sozialbehörde der Gemeinde ausgeht. Die Einführung einer schwarzen Liste hat die Involvierung einer dritten Stelle zur Folge. Drei Stellen, welche sich alleine mit dem Problem der nichtbezahlten Prämien befassen, sind unverhältnismässig. Zudem werden die Leistungserb-

ringer zu einem zusätzlichen administrativen Aufwand gezwungen, da sie vor jeder Behandlung einen möglichen Leistungsaufschub abklären müssen, was unweigerlich zu einer Verteuerung des Gesundheitssystems führen wird.

6.2 Aktualität/Datenqualität der Liste

Betroffenen Personen, die auf der schwarzen Liste eingetragen sind, drohen erhebliche Nachteile, indem sie nur noch beschränkten Zugang zu medizinischen Behandlungen haben. An die Aktualität und Datenqualität einer solchen Liste sind daher hohe Ansprüche zu stellen. Der Meldefluss für die Eintragung sowie die Streichung aus der Liste ist bereits auf Stufe Bundesrecht festgelegt (vgl. Darstellung in Ziff. 4). Das Schema zeigt, dass die Aktualität der Liste von verschiedenen Faktoren abhängt, insbesondere aber von den Meldungen der Krankenversicherer. Rein schon aus praktischen Gründen kann die Tagesaktualität der Liste nicht sichergestellt werden, beispielsweise wegen der Zeit, die zwischen der Bezahlung einer Prämienrechnung und der Verbuchung beim Krankenversicherer vergeht. Das kann letztlich bedeuten, dass Personen, die (wieder) volle Versicherungsdeckung geniessen, vom Leistungserbringer eine Behandlung verweigert wird, weil sie noch auf der Liste aufgeführt werden.

6.3 Keine gesamtschweizerische Lösung

Gemäss Bundesrecht bleibt es den Kantonen überlassen, eine schwarze Liste einzuführen oder nicht. Wie die Medienberichterstattung sowie eine Erhebung des Kantons Graubünden vom März 2011 zeigen, wird nicht in allen Kantonen die Einführung entsprechender Listen geprüft. Ausserdem haben die Kantone freie Wahl, ob sie die Liste allen Leistungserbringern in der Schweiz zugänglich machen wollen oder nicht. Das bereits bestehende Thurgauer Modell sowie weitere Gesetzesvorlagen im Rahmen der Umsetzung von Art. 64a KVG (z.B. Luzern) sehen vor, allenfalls die Einsichtsrechte nur den eigenen, kantonalen Leistungserbringern zu gewähren. In diesem Fall wird es auch in Zukunft nicht möglich sein, die notwendigen Abklärungen vor der Behandlung durchzuführen. Weil die Leistungserbringer im Kanton Nidwalden (z.B. Kantonsspital, Heime, Ärztinnen und Ärzte, Therapeuten) die notwendigen Abklärungen bei ausserkantonalen Patientinnen und Patienten nicht vornehmen können, werden sie weiterhin unbezahlte Rechnungen beklagen müssen.

6.4 Verfahren und Rechtsschutz

Der Eintrag auf der Liste führt bei den betroffenen Personen zu einem erheblichen Nachteil, da sie nur noch einen verminderten Zugang zu Leistungen nach KVG haben. Der Eintrag muss also mittels einer Verfügung mitgeteilt werden und mittels Einsprache angefochten werden können. Um den Minimalstandards an ein rechtsstaatlich haltbares Verfahren zu genügen, muss nachfolgend mindestens eine (unabhängige) Instanz, d.h. eine gerichtliche Behörde den Entscheid vollumfänglich überprüfen. Es wird somit zu einer zusätzlichen Belastung der Gerichte kommen.

6.5 Datenschutz

Bedenken bestehen auch aus datenschutzrechtlicher Sicht. Es ist nicht oder nur mit unverhältnismässigem Zusatzaufwand möglich die Liste so zu führen, dass jeder Leistungserbringer lediglich die Daten seiner Versicherten einsehen kann. Dies bedeutet, dass z.B. Therapeuten, selbständige Pflegefachpersonen usw. Einsicht nehmen können in Daten von Versicherten, für welche sie keinen Behandlungsauftrag haben und dementsprechend auch in keinem besonderen Vertrauensverhältnis stehen. Dies ist höchst problematisch.

6.6 Kosten-Nutzen-Verhältnis

Die Kosten für den Aufbau der Informatik beliefen sich im Kanton Thurgau nach eigenen Angaben auf rund 50'000 Franken. Beim Thurgauer Modell handelt es sich um eine kantonal

geführte Liste mit entsprechenden Zugriffsrechten ausschliesslich für die Leistungserbringer und die öffentliche Hand (z.B. Gemeinden) im eigenen Kanton. Um den Zweck der Liste vollumfänglich erreichen zu können, muss sie sämtlichen Leistungserbringern in der Schweiz zugänglich gemacht werden. Es sind somit Zugriffsrechte und Berechtigungsüberprüfungen für circa 20'000 Personen zu regeln. Die Kosten für den Aufbau der Liste sind mit rund 100'000 Franken zu veranschlagen. Kantone, welche bereits die Einführung der Liste vorsehen, rechnen mit ähnlichen oder höheren Aufwendungen (z.B. Luzern für den Aufbau der Liste mit 200'000 Franken). Dazu kommen, zumindest im Einführungsjahr, hohe Personalkosten und übriger Aufwand hinzu (Initialaufwand Zugriffsrechte). Es ist im Einführungsjahr mit einem Gesamtaufwand (Vollkostenrechnung) von rund 200'000 Franken zu rechnen. In den nachfolgenden Jahren werden sich die IT-Kosten sowie der übrige Aufwand reduzieren, jedoch immer noch auf rund 100'000 Franken pro Jahr geschätzt.

Es ist vorgesehen, dass die Kosten im Zusammenhang mit den Verlustscheinen (Art. 64a KVG, vgl. Ziff. 2) von den Gemeinden zu tragen sind. Da es sich bei der schwarzen Liste um einen Teilbereich der Verlustscheinregelung handelt, müssten bei einer Einführung die Kosten ebenfalls durch die Gemeinden getragen werden.

6.7 Schwache generalpräventive Wirkung

Entgegen der Ansicht vieler ist die Liste nur einem bestimmten Personenkreis zugänglich: Leistungserbringer, Gemeinden und Kanton. Sie darf also aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben und generell aus rechtlichen Gründen (u.a. Rechtsschutz, Datenschutz) nicht einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, wodurch die generalpräventive Wirkung weitgehend verpufft.

7 Fazit

Die mit der Liste verbundenen Nachteile überwiegen die Vorteile bei weitem. Zu denken ist insbesondere an die hohen Kosten, die in keinem Verhältnis zum Nutzen stehen, da die Ziele, welche mit einer schwarzen Liste angestrebt werden, nur unvollständig erreicht werden können.

Im Zusammenhang mit der Einführung der Verlustscheinregelung ist die aktive Fallführung bei den Gemeinden vorgesehen (Ziff. 2). Dies ist bereits ein effizientes Instrument, um die Anzahl der Verlustscheine und die damit verbundenen Kosten zu reduzieren. So kennt auch der Kanton Thurgau neben der schwarzen Liste die aktive Betreuung durch die Gemeinden. Die vorhandene Reduktion der Verlustscheine ist dort zu einem erheblichen Teil auf die aktive Fallführung zurückzuführen.

Da der Eintrag in die schwarze Liste nicht öffentlich einsehbar ist und sie auch nicht publiziert werden darf, entfaltet ein solcher Eintrag insbesondere bei gesunden Personen keine grosse Wirkung. Notfallbehandlungen werden weiterhin gewährt. Wenn ein Wahleingriff bevorsteht, kann durch das Nachzahlen der Prämie die Streichung von der schwarzen Liste erreicht werden. Es ist auch darauf hinzuweisen, dass – auch ohne Einführung der schwarzen Liste – das Betreibungsverfahren mit einem Eintrag ins Betreibungsregister endet. Dieser Eintrag ist mit erheblich schwereren Nachteilen (z.B. bei der Wohnungssuche) verbunden als ein Eintrag in die schwarze Liste. Auch unter diesem Aspekt ist ein (Zusatz-)Eintrag in eine sogenannte schwarze Liste fragwürdig.

Durch die Einführung der Liste wird den Krankenversicherern kein grösseres unternehmerisches Risiko aufgebunden. Die neue Regelung von Artikel 64a KVG sieht vor, dass die Kantone neu 85 Prozent der Forderungen übernehmen müssen und die Krankenversicherer nur noch mit 15 Prozent belastet werden. Damit wird das Kostenrisiko von den Krankenversicherern auf die Kantone verlagert. Die Einführung einer schwarzen Liste ändert nichts an dieser Aufteilung. Darüber hinaus wird aber ein Hauptziel der KVG-Vorlage wieder ausgehöhlt,

nämlich die Durchsetzung des KVG-Obligatoriums und die Verpflichtung der Krankenversicherer, keine Leistungssistierungen mehr vorzunehmen.

Soweit sich der Fokus auf Personen richtet, die Prämienverbilligung beziehen und diese zweckentfremden, ist darauf zu verweisen, dass diese Problematik mit der Umstellung auf Direktauszahlung an die Krankenversicherer gelöst wird. Diese ist im Kanton Nidwalden per 2013 vorgesehen. Auch unter diesem Aspekt ist die Einführung einer schwarzen Liste nicht notwendig.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass im Kanton Nidwalden mit der Einführung der aktuell sich in der Vernehmlassung befindenden Teilrevision des kantonalen KVG betreffend Verlustscheinregelung (Ziff. 2), die eine aktive Fallführung ab dem Zeitpunkt der Betreuung durch die Gemeinden vorsieht, ein genügend effektives Instrument zur Verfügung steht, um die Anzahl der Verlustscheine und die damit verbundenen Kosten zu reduzieren. Eine schwarze Liste als zusätzliche Massnahme ist insbesondere auch aus Kosten-Nutzen-Überlegungen abzulehnen.

Beschluss

Dem Landrat wird beantragt, die Motion von Landrätin Christine Wagner, Wolfenschiessen, und Mitunterzeichnenden betreffend Einführung einer schwarzen Liste von säumigen Prämienzahlern abzulehnen.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Kommission für Finanzen, Steuern, Gesundheit und Soziales FGS (Präsidium, Vizepräsidium und Sekretariat)
- Landrätin Christine Wagner, Kirchweg 4, 6386 Wolfenschiessen
- Landratssekretariat
- Ausgleichskasse Nidwalden, Stansstaderstrasse 88, 6370 Stans
- Gesundheits- und Sozialdirektion
- Finanzdirektion
- Finanzverwaltung
- Finanzkontrolle
- Staatskanzlei
- Rechtsdienst
- Sozialamt
- Gesundheits- und Sozialdirektion (3)

[NWLR.54]

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN



Landschreiber