



# **Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) - Korrektur der zwischen 1996 und 2011 bezahlten Prämien**

## **Zusammenfassung der Vernehmlassungsergebnisse (Ergebnisbericht)**

Bern, im Oktober 2011

# **Inhalt**

## **A. Einleitende Bemerkungen**

|                                  |          |
|----------------------------------|----------|
| <b>1. Ausgangslage</b>           | <b>3</b> |
| <b>2. Gegenstand</b>             | <b>3</b> |
| <b>3. Hauptergebnisse</b>        | <b>4</b> |
| <b>4. Zusätzliche Ergebnisse</b> | <b>4</b> |

## **B. Anmerkungen zum Gesetzestext**

|                                     |          |
|-------------------------------------|----------|
| <b>1. Allgemeine Bemerkungen</b>    | <b>6</b> |
| <b>2. Detaillierte Bestimmungen</b> | <b>6</b> |

# A. Einleitende Bemerkungen

## 1. Ausgangslage

Am 22. Juni 2011 eröffnete der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zur Revision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG). Die Vernehmlassung dauerte bis zum 30. September 2011.

Die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, die gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft, die Konsumentenschutzorganisationen, die Verbände der Leistungserbringer, die Patientenorganisationen, die Versicherer sowie weitere interessierte spezialisierte Organisationen wurden eingeladen, sich zum Entwurf der Vorlage zu äussern. Insgesamt wurden 191 Behörden und interessierte Organisationen angeschrieben. Die Vernehmlassungsvorlage wurde auch im Internet auf der Website des Bundesamtes für Gesundheit ([www.bag.admin.ch](http://www.bag.admin.ch)) veröffentlicht.

Das Eidgenössische Departement des Innern erhielt insgesamt knapp 70 materielle Stellungnahmen. Sämtliche Kantone haben sich am Vernehmlassungsverfahren beteiligt. Die Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektoren (GDK) hat eine Stellungnahme eingereicht. Von den 13 einbezogenen politischen Parteien antworteten deren 6 (FDP, SP, CVP, SVP, Grüne und CSP).

## 2. Gegenstand

Seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) haben sich die Ergebnisse aufgrund von zu viel respektive zu wenig bezahlten Prämien in den einzelnen Kantonen unterschiedlich entwickelt. In gewissen Kantonen wurden im Verhältnis zu den Leistungen zu hohe Prämien oder zu tiefe Prämien erhoben. In den Kantonen mit zu hohen Prämien haben sich entsprechend "Überschüsse" angehäuft, während in Kantonen mit zu tiefen Prämien "Defizite" entstanden. Diese Ungleichgewichte haben verschiedene Ursachen: In Kantonen mit Überschüssen haben die Versicherer die Leistungssteigerung über mehrere Jahre hinweg überschätzt. In diesen Kantonen wurden oftmals tiefgreifende Kostensenkungsmassnahmen umgesetzt, deren Effekte von den Versicherern nicht genügend gewertet wurden. In anderen Kantonen wurden die Kostenanstiege von den Versicherern unterschätzt.

Um die in dieser Vorlage relevanten finanziellen Ungleichgewichte der Vergangenheit teilweise zu bereinigen, erfolgt ein Ausgleich über die Prämien. Den Versicherten wird in deren Krankenversicherungspolice zeitlich auf sechs Jahre befristet zusätzlich zu den zu bezahlenden Prämien sowie dem Abzug aufgrund der Rückerstattung der VOC/CO<sub>2</sub>-Lenkungsabgabe neu auch eine Korrektur der Prämien auf der Basis der bestehenden Defizite bzw. Überschüsse in den einzelnen Kantonen in Rechnung gestellt, bzw. in Abzug gebracht.

Es würden somit bei allen Versicherten, also auch bei den Versicherten in den Kantonen, die in der Vergangenheit zu wenig bezahlt haben (sog. Geberkantone) und bei denjenigen, die in der Vergangenheit zu viel bezahlt haben (sog. Empfängerkantone), die Krankenversicherungsprämie voll erhoben. Alle Versicherten würden wie bis anhin die Rückerstattung der VOC/CO<sub>2</sub>-Lenkungsabgabe erhalten. Zusätzlich würde aber bei Prämienzahlenden in Geber- und Empfängerkantone eine Korrektur der Prämien mittels Abzügen und Zuschlägen erfolgen. Dabei soll der Zuschlag höchstens so gross sein wie der Betrag der VOC/CO<sub>2</sub>-Rückerstattung. Durch diese Regelung muss ein Versicherter in keinem Jahr einen höheren Beitrag bezahlen, als seine Prämie für das entsprechende Jahr ist.

### 3. Hauptergebnisse

Insgesamt hat die Absicht des Bundesrates eine Aufarbeitung der kantonalen Ungleichgewichte der Prämien 1996-2011 vorzunehmen sowohl Befürworter als auch Gegner. Umstritten ist insbesondere die Idee einer rückwirkenden Korrektur der Prämien.

Die unterbreitete Lösung über einen Ausgleich unter Berücksichtigung der CO-2/VOC-Rückerstattung befürworten im Grundsatz die Kantone Genf und Obwalden, sowie die politische Partei der FDP Schweiz, des Verbandes FMH, der Schweizerische Hebammenverband und Gesundheitsförderung Schweiz. Mit Vorbehalten bzw. notwendigen Ergänzungen unterstützen die Gesundheitsdirektorenkonferenz GDK, die Kantone Bern, Basel-Stadt, Jura, Luzern, Neuenburg, Solothurn, Tessin, Thurgau, Waadt und Zürich die Vorlage. Diverse Interessenverbände, wie das Centre Patronal, der Verband KV Schweiz, die Fédération des Entreprises Romandes FER, die Fédération romande des consommateurs FRC, das Konsumentenforum, der Verein Spitex Schweiz, die Schweizerische Belegärztevereinigung, ChiroSuisse und Vitaswiss unterstützen die Vorlage ebenfalls.

Hingegen stehen zahlreiche Stellen, darunter u.a. 14 Kantone (AG, AR, AI, BL, FR, GL, GR, NW, SH, SZ, SG, UR, VS, ZG), die Bundesratsparteien SP Schweiz, CVP Schweiz, SVP Schweiz, sowie die Grünen, santésuisse, der Verband der kleinen und mittleren Versicherer RVK, economiesuisse, der Schweizerische Versicherungsverband, der Schweizerische Gewerbeverband, der Schweizerische Bauernverband und Pro Familia der Vorlage kritisch gegenüber.

Kritisiert wird insbesondere, dass die Ursachen der finanziellen Ungleichgewichte vorab vertieft analysiert werden müssen bevor eine Lösung vorgeschlagen wird. Die vorgeschlagene Korrekturmassnahme über die CO-2/VOC-Lenkungsabgabe sei systemfremd, eine reine politische Steuerung der Prämien und verstosse gegen fundamentale Rechtsgrundsätze (insbesondere: Gebot der Rechtssicherheit und das damit zusammenhängenden Verbots der echten Rückwirkung, Verstoss gegen das Prinzip von Treu und Glauben). Die Lösung beinhalte zudem unhaltbare Ungerechtigkeiten in der Umsetzung, da lediglich auf das Kriterium eines kantonalen Wohnsitzes abgestellt wird.

Bedenken werden von den 13 Kantonen mit einer gemeinsamen Stellungnahme aber auch dahingehend geäußert, dass eine rückwirkende Korrektur der KVG-Prämien mangels Bestehen von kantonalen Reserven erst gar nicht möglich sei. Diese seien vielmehr ein künstliches Konstrukt. Sowohl Gegner als auch Befürworter der Vorlage fordern, dass künftig konsequent nur noch kostendeckende Prämien durch den Bund genehmigt werden. In einigen Stellungnahmen wird denn auch die Prämiengenehmigungspolitik des Bundes der Vergangenheit bemängelt. Der Bund habe entsprechend bei einer allfälligen Korrektur einen finanziellen Beitrag zu leisten bzw. den finanziellen Ausgleich mit eigenen Mitteln wiederherzustellen und allfällige interne Verantwortlichkeiten aus der Vergangenheit zu prüfen.

### 4. Zusatzergebnisse

Nachstehend sind die zusätzlichen Vernehmlassungsergebnisse zu den drei folgenden Punkten zusammengestellt:

- Rechnerische Grundlagen zur Berechnung der finanziellen Ungleichgewichte
- Juristische Bedenken zu einer rückwirkenden Korrektur
- Vorschläge für ergänzende bzw. andere Massnahmen

## 1. Rechnerische Grundlagen zur Berechnung der finanziellen Ungleichgewichte

Alle Vernehmlassungsteilnehmer, welche sich zu diesem Aspekt geäußert haben, verlangen verbesserte rechnerische Grundlagen zur Festlegung der finanziellen Situation in den einzelnen Kantonen. Insbesondere die Kantone selbst verlangen eine bessere Transparenz in der Berechnung der finanziellen Ungleichgewichte. Zudem verlangen sie detailliertere Ausführungen im Rahmen der Erläuterungen zur Umsetzung der befristeten Umverteilung. Beispielhaft fordert die Gesundheitsdirektorenkonferenz der Kantone: „Zusätzliche Ausführungen, welche eine Übersicht über die pro Kanton voraussichtlich entstehenden Transfervolumen sowie der geschätzten Be- und Entlastungen pro versicherte Person je Kanton aufzeigen, sind unseres Erachtens im Sinne der Transparenz und der Berechenbarkeit der Vorlage unerlässlich. Wir bitten Sie die Vorlage entsprechend zu ergänzen.“

## 2. Juristische Bedenken zu einer rückwirkenden Korrektur

### - **Die rückwirkende Korrektur genehmigter Prämien ist widerrechtlich**

Insbesondere die 14 Kantone und der Verband Santésuisse vertreten die Ansicht, dass eine rückwirkende Korrektur genehmigter Prämien widerrechtlich sei. Die Krankenversicherer hätten alljährlich ihre KVG-Prämien durch das Bundesamt für Gesundheit genehmigen lassen. Das Prämiengenehmigungsverfahren münde jeweils im Erlass einer anfechtbaren Verfügung. Nach unbenütztem Ablauf der Rechtsmittelfrist erwachse diese Verfügung in Rechtskraft, womit die Prämien des entsprechenden Krankenversicherers rechtsgültig festgelegt werde. Darauf müsse sich Versicherer und Versicherte verlassen können. Liege nicht der absolute Ausnahmefall des Vorliegens eines Nichtigkeits- oder Revisionsgrundes vor, seien alle in der Zeit zwischen 1996 und 2011 erhobenen Prämien unabänderlich gültig. Ein Ausnahmefall im Sinne eines Nichtigkeits- oder Revisionsgrundes sei vorliegend zweifelsohne nicht gegeben, weshalb eine rückwirkende Prämienkorrektur widerrechtlich sei.

Im Verwaltungsrecht sei zudem vom Grundsatz auszugehen, dass die echte Rückwirkung unzulässig ist. Eine echte Rückwirkung liege dann vor, wenn neues Recht auf einen Sachverhalt angewendet wird, der sich abschliessend vor Inkrafttreten dieses Rechts verwirklicht hat. Mit der rückwirkenden Korrektur der zwischen 1996 und 2011 bezahlten KVG-Prämien läge eine solche echte Rückwirkung vor.

Ein solche Rückwirkung widerspreche jedoch dem Grundsatz der Rechtssicherheit, der sich aus dem in Art. 5 BV verankerten Rechtsstaatsprinzip ergibt: Niemandem sollen Verpflichtungen auferlegt werden, die sich aus Normen ergeben, welche ihm zum Zeitpunkt, als sich der Sachverhalt verwirklichte, nicht bekannt sein konnten, mit denen er also nicht rechnen konnte und musste. Eine ausnahmsweise Zulässigkeit der echten Rückwirkung ist zwar gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung grundsätzlich möglich, jedoch nur unter sehr strengen Voraussetzungen, welche mit der beabsichtigten Gesetzesrevision zweifelsfrei nicht gegeben sind.

### - **Die rückwirkende Korrektur genehmigter Prämien verstösst gegen das Prinzip von Treu und Glauben**

Die Kantone, die Versicherer und auch die Versicherten müssten bei Annahme dieser Prämienkorrektur künftig damit rechnen, dass der Bund zu einem späteren Zeitpunkt seine eigene Rechtsetzung (z.B. im neuen Krankenversicherungs-Aufsichtsgesetz KVAG) bzw. den Vollzug dazu wieder korrigieren wird, indem er ein neues Kriterium auf abgeschlossene Sachverhalte anwenden wird, um politisch und nicht versicherungstechnisch hergeleitete Unterschiede in den verschiedenen kantonalen Prämien auszugleichen. Solche Massnahmen verstossen gegen das Prinzip von Treu und Glauben.

### 3. Vorschläge für ergänzende bzw. andere Massnahmen

Die Kantone Basel-Stadt, Waadt und Zürich, sowie die Fédération des entreprises romandes, die fédération romande des consommateurs, das Konsumentenforum und ChiroSuisse kritisieren den Wirkungsgrad von lediglich 55%. Sie fordern einen Ausgleich von mindestens 80% bzw. gar einen vollständigen Ausgleich der kantonalen Ungleichgewichte im Rahmen des Prämienausgleichs.

Die Kantone Aargau, Appenzell-Innerrhoden, Appenzell-Ausserrhoden, Bern, Basel-Land, Glarus, Graubünden, Nidwalden, Schwyz, Schaffhausen, St. Gallen, Uri, Wallis, Zug, Zürich, SVP Schweiz, economiesuisse, Schweizerischer Gewerbeverband, Centre Patronal, Fédération des entreprises romandes FER, santésuisse und RVK bemängeln, dass ausser dem kantonalen Wohnsitz keine Kriterien für die Umverteilung beigezogen werden. Insbesondere bedürfe es der Berücksichtigung der finanziellen Situation der Versicherer innerhalb der Kantone. Die Verteilung solle nicht nur pro Kanton, sondern auch pro Versicherer festgelegt werden.

Der Kanton Tessin wünscht, dass das Jahr 2012 ebenfalls in die Korrektur mitberücksichtigt wird, da die geplanten neuen Massnahmen zur Genehmigung von kostendeckenden Prämien nach dem neuen Krankenversicherungsaufsichtsgesetz, KVAG erst im Jahre 2013 greifen.

## **B. Anmerkungen zum Gesetzestext**

### **1. Allgemeine Bemerkungen**

Abgesehen von den unter den Haupt- und Zusatzergebnissen zusammengefassten generellen Bemerkungen haben nur wenige Stellen konkrete Anmerkungen zu Artikel 106 bzw. dessen Unterabsätze gemacht. Es sind dies lediglich die Kantone Jura und Zürich, welche sich zu den einzelnen Absätzen geäußert haben. Der Kanton Jura bemängelt die französische Fassung des Art.106 Abs. 2 KVG und den dazugehörigen Kommentar in der französischen Version. Es handelt sich um sprachliche Korrekturen. Der Kanton Zürich beantragt unter dem Artikel 106 Abs. 1 und 2 KVG, dass im Sinne des fiskalischen Äquivalenzprinzips die Zu- bzw. Abschläge pro Kanton und Versicherer festgelegt werden. Damit könne sichergestellt werden, dass einzelne Kassen von dieser Regelung weder benachteiligt noch bevorzugt werden.

### **2. Detaillierte Bemerkungen**

Es sind keine weiteren Detailbemerkungen zu den einzelnen Absätzen des Artikels 106 KVG eingereicht worden.