

99.064

**Botschaft
zum Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen
im Risikoausgleich in der Krankenversicherung**

vom 18. August 1999

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit der vorliegenden Botschaft den Entwurf für einen Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen im Risikoausgleich in der Krankenversicherung mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

18. August 1999

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Ruth Dreifuss

Der Bundeskanzler: François Couchepin

10518

Übersicht

Die Steigerung der Gesundheitskosten für Personen, die sich gestützt auf das Asylrecht in der Schweiz aufhalten, ist hauptsächlich auf zwei Gründe zurückzuführen: Einerseits hat die Zahl der Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen auf Grund der Verhältnisse im ehemaligen Jugoslawien stark zugenommen. Andererseits sind die Personen, die im Verlauf der letzten Monate aus dem Kosovo in die Schweiz eingereist sind, mit traumatisierenden Erlebnissen konfrontiert worden und leiden teilweise auch unter Kriegsverletzungen.

Die Krankenversicherung für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige wird nur von ganz wenigen Krankenversicherern durchgeführt, die mit den Kantonen Kollektivverträge abgeschlossen haben. Für diese Krankenversicherer ergeben sich besondere Probleme aus dem Umstand, dass in den letzten Jahren vor allem junge Männer aus dem ehemaligen Jugoslawien in der Schweiz um Asyl oder vorübergehende Aufnahme nachgesucht haben. Diese Entwicklung hat dazu geführt, dass insbesondere die Krankenversicherer, welche diese Personen aufnehmen, übermässig stark im Risikoausgleich belastet worden sind, weil nun die eigentlich als «gute Risiken» geltenden Versicherten infolge der Umstände höhere Kosten verursachen. Damit können mit den entsprechenden Prämien nicht mehr die Gesundheitskosten und die Abgaben an den Risikoausgleich in vollem Umfange gedeckt werden.

Der Bundesrat schlägt deshalb vor, die Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen, welche fürsorgeabhängig sind, für die Jahre 1999, 2000 und 2001 aus dem für den Risikoausgleich in der Krankenversicherung massgebenden Versichertenbestand herauszunehmen. Damit soll die finanzielle Belastung derjenigen Krankenversicherer vermindert werden, welche vor allem den oben umschriebenen Kreis von Personen auf Grund von Kollektivverträgen mit den Kantonen versichert haben.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

11 Ausgangslage

Der Vollzug der obligatorischen Krankenpflegeversicherung für (teil-) unterstützungsbedürftige Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige durch die Kantone erfolgt in der Regel nicht in Form von Einzelversicherungen, sondern von Rahmenverträgen (Kollektivverträgen). Beim Versichertenkreis der Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen hat sich generell gezeigt, dass diese – bedingt durch mangelhafte medizinische Versorgung im Herkunftsstaat, Kriegsverletzungen usw. – in der ersten Zeit ihres Aufenthaltes in der Schweiz einen erhöhten Bedarf an medizinischer Betreuung aufweisen.

Auf Grund dessen sowie der immer grösser gewordenen Anzahl Asylsuchender sind die von Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen verursachten Gesundheitskosten in den vergangenen Jahren überdurchschnittlich angestiegen. Im Zuge der Kosovo-Krise ist denn auch die Zahl der Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen in der Schweiz, welche insbesondere auf Grund von Kriegsverletzungen oder anderen traumatischen Erlebnissen medizinischer Behandlung bedürfen, angestiegen. Ausserdem setzte sich das Kollektiv der Asylsuchenden und vorläufig Aufgenommenen bis zum Beginn der kriegerischen Ereignisse in der Provinz Kosovo hauptsächlich aus jungen Männern zusammen, für welche die Krankenversicherer nebst den höheren Gesundheitskosten noch Abgaben an den Risikoausgleich zu leisten haben.

Heute sind deshalb nur noch wenige Krankenversicherer bereit, die Versicherungspflicht für Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige im Rahmen von Kollektivverträgen zu vollziehen. Um einen korrekten und effizienten Vollzug des Krankenversicherungsgesetzes sicherstellen zu können, sind die Kantone jedoch wesentlich auf die Mitwirkung der Krankenversicherer in Form von Kollektivverträgen angewiesen. Im Rahmen des revidierten Asylgesetzes wird der Bund den Kantonen die Kosten der Krankenversicherungsprämien neu gestützt auf die Verordnung über die kantonalen Durchschnittsprämien der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen¹ pauschal vergüten. Gleichzeitig werden die Kantone neu verpflichtet, das Recht auf freie Wahl des Krankenversicherers und des Leistungserbringers für (teil-)unterstützungsbedürftige Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene und Schutzbedürftige einzuschränken.

12 Risikoausgleich

Unter dem alten Bundesgesetz vom 13. Juni 1911² über die Krankenversicherung (KUVG) konnte eine zunehmende Entsolidarisierung in der sozialen Krankenversicherung beobachtet werden, indem jüngere Versicherte in kostengünstige Kranken-

¹ SR 831.309.1
² BS 8 281

kassen abwanderten. In der Folge begannen sich die Risikokollektive der Krankenkassen in jüngere und ältere aufzuteilen.

Deshalb wurde mit den dringlichen Massnahmen gegen die Entsolidarisierung in der Krankenversicherung³ auf den 1. Januar 1993 ein Risikoausgleich unter den Krankenkassen eingeführt. In seiner Botschaft vom 6. November 1991⁴ über die Revision der Krankenversicherung schlug der Bundesrat dann auch für das neue Krankenversicherungsgesetz einen auf zehn Jahre befristeten Risikoausgleich vor, mit welchem einerseits die Solidarität unter den Versicherten verbessert und andererseits der Risikoselektion entgegengewirkt werden sollte. Die entsprechende gesetzliche Grundlage für den Risikoausgleich wurde in Artikel 105 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994⁵ über die Krankenversicherung (KVG) geschaffen.

Der Risikoausgleich in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung dient dazu, die nach Alter und Geschlecht unterschiedlichen Kosten der Versicherten auszugleichen. Versicherte mit überdurchschnittlich vielen jungen und männlichen Versicherten (sprich «guten Risiken») sollten Versicherte mit eher älteren und weiblichen Versicherten (sprich «schlechten Risiken») unterstützen. Dadurch wird die unterschiedliche Risikostruktur ausgeglichen und einer gezielten Risikoselektion entgegengetreten.

13 Auswirkungen der Asyl- und Schutzsuchenden auf den Risikoausgleich

Personen, die ein Asylgesuch in der Schweiz gestellt haben, Personen, für welche die vorläufige Aufnahme verfügt worden ist, und Schutzbedürftige ohne Aufenthaltsbewilligung haben ihren zivilrechtlichen Wohnsitz in der Schweiz. Sie sind daher nach Artikel 3 Absatz 1 KVG der Versicherungspflicht der obligatorischen Krankenpflegeversicherung unterstellt und gehören damit zu dem für den Risikoausgleich massgebenden Versichertenbestand.

Damit der Verwaltungsaufwand im Zusammenhang mit der Versicherung von Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen ohne Aufenthaltsbewilligung möglichst gering bleibt, haben die Kantone mit einigen wenigen Krankenkassenern Kollektivverträge abgeschlossen. Dies führt dazu, dass die oben umschriebene Gruppe von Versicherten auf einige wenige Krankenkassener konzentriert ist.

In den vergangenen Jahren sind die Gesundheitskosten für Personen, die sich gestützt auf das Asylrecht in der Schweiz aufhalten können, überdurchschnittlich angestiegen. Diese Kostenentwicklung ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Zahl der Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen auf Grund der Verhältnisse im ehemaligen Jugoslawien stark zugenommen hat. Diese Personen haben die Erfahrungen eines Krieges machen müssen und haben traumatisierende Erlebnisse hinter sich. Zum Teil leiden sie auch unter Kriegsverletzungen. In einer ersten Phase kamen vor allem junge Männer in die Schweiz. Erst in letzter Zeit suchen vermehrt auch Familien und ältere Menschen Zuflucht in unserem Land. Diese Entwicklung hat dazu geführt, dass die Krankenkassener, welche mit den

³ BB vom 13.12.1991

⁴ BBl 1992 I 125

⁵ SR 832.10

Kantonen Kollektivverträge für die Asylsuchenden abgeschlossen haben, übermässig stark im Risikoausgleich belastet worden sind. Dies weil nun die eigentlich als «gute Risiken» geltenden Versicherten infolge der Gegebenheiten höhere Kosten verursachen, was dazu führt, dass mit den entsprechenden Prämien nicht mehr die Gesundheitskosten und die Abgaben an den Risikoausgleich in vollem Umfange gedeckt werden können. Es ist es daher nicht auszuschliessen, dass ein Krankenversicherer, welcher in einem Kanton eine verhältnismässig hohe Zahl an Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen unter seinen Versicherten aufweist, in diesem Kanton seine Prämien für alle seine Versicherten erhöhen muss.

14 Massnahmen im Risikoausgleich der Krankenversicherung

Damit nun die finanzielle Belastung derjenigen Krankenversicherer, welche die Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen in Kollektivverträgen versichert haben, vermindert werden kann, schlägt der Bundesrat vor, diese Versichertengruppe aus dem für die Berechnung des Risikoausgleichs massgebenden Versichertenbestand herauszunehmen.

Mit dieser Massnahme können die Krankenversicherer, welche die Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen versichert haben, finanziell entlastet werden. Mit den für diese Versicherten erhobenen Prämien müssten für die Dauer des Bundesbeschlusses grundsätzlich nur noch die Leistungen, nicht mehr aber die Abgaben an den Risikoausgleich gedeckt werden. Dies hätte zur Folge, dass die wenigen Krankenversicherer mit einer verhältnismässig grossen Anzahl an Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen im Risikoausgleich im Speziellen und in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung im Allgemeinen, finanziell entlastet werden.

Eine Ausklammerung der Versichertengruppe von Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen aus dem für den Risikoausgleich massgebenden Versichertenbestand, und damit aus den Berechnungen für den Risikoausgleich, kann frühestens für das Jahr 1999 vorgenommen werden. Dies weil die Krankenversicherer bis Ende April 1999 die Daten für den definitiven Risikoausgleich 1998 liefern mussten. Eine Herausnahme der oben umschriebenen Versichertengruppe aus dem für das Jahr 1998 massgebenden Versichertenbestand würde bedeuten, dass der definitive Risikoausgleich für das Jahr 1998 völlig neu berechnet werden müsste, was mit einem unverhältnismässig grossen Aufwand sowohl bei den Krankenversicherern wie auch bei der Gemeinsamen Einrichtung (Durchführungsstelle des Risikoausgleichs) verbunden wäre und zu einer Verzögerung der Ein- und Auszahlungen der Ausgleichsbeträge führen würde.

2 Besonderer Teil

21 Erläuterung der einzelnen Bestimmungen

Artikel 105a

In Absatz 1 wird der Kreis der Versicherten umschrieben, welcher aus dem für den Risikoausgleich massgebenden Versichertenbestand ausgenommen werden soll. Es handelt sich dabei um Asylsuchende, vorläufig Aufgenommene oder Schutzbedürft-

tige ohne Aufenthaltsbewilligung, die sich in der Schweiz aufhalten und fürsorgeabhängig sind.

Damit die Krankenversicherer auch tatsächlich die in Absatz 1 umschriebene Gruppe von Versicherten aus ihrem für den Risikoausgleich massgebenden Versichertenbestand herausnehmen können, benötigen sie gegebenenfalls Auskünfte und Unterlagen der Verwaltungsbehörden des Bundes, der Kantone und Gemeinden. Absatz 2 schafft für diesen Datenaustausch die notwendige gesetzliche Grundlage.

In Absatz 3 wird die gesetzliche Grundlage für die Weitergabe von Angaben über den aus dem für den Risikoausgleich massgebenden Versichertenbestand auszunehmenden Kreis der Versicherten an das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) geschaffen. Diese Angaben sind für das BSV insofern notwendig, als es damit unter anderem die Angaben der Versicherer, aber auch die allfälligen Auswirkungen dieser dringlichen Massnahmen überprüfen kann.

Schlussbestimmung

Die Absätze 1–3 enthalten die üblichen Schlussbestimmungen zu einem dringlichen Bundesbeschluss. Dieser wird rückwirkend auf den 1. Januar 1999 in Kraft treten (vgl. Ziff. 6.4 hiernach) und höchstens bis zum 31. Dezember 2001 gelten.

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Vorlage hat sowohl für den Bund wie auch für die Kantone keine finanziellen und personellen Auswirkungen.

4 Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Legislaturplanung 1995–1999 nicht angekündigt. Sie ist jedoch vordringlich (vgl. Ziff. 6.3 hiernach) und wird daher schon im jetzigen Zeitpunkt vorgelegt.

5 Verhältnis zum europäischen Recht

51 Das Recht der europäischen Gemeinschaft

Die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbstständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, sowie die Verordnung EWG Nr. 574/72 des Rates vom 21. März 1972 über die Durchführung der Verordnung EWG Nr. 1408/71 (beide ratifiziert durch die Verordnung EWG Nr. 118/97 des Rates, ABl. EG Nr. L 28 vom 30. Januar 1997, S. 1, letzte Änderung auf Grund der Verordnung EG Nr. 1223/98 des Rates, vom 4. Juni 1998, ABl. EG Nr. L 168 vom 13. Juni 1998, S. 1), die gestützt auf die Artikel 51 und 235 des Vertrages von Rom erlassen wurden, haben die Koordinierung der nationalen Sozialversicherungsgesetzgebungen zum Ziel. Mit diesen Verordnungen wird keine Harmonisierung (Rechtsangleichung) der verschiedenen Systeme innerhalb der Europäischen Union angestrebt, sondern sie bewirken nur deren Ergänzung um die für eine ungehinderte

Freizügigkeit notwendigen Vorschriften. Im Sozialversicherungsbereich können daher gestützt auf Artikel 51 des EG-Vertrages alle für die Einrichtung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer erforderlichen Massnahmen getroffen werden, sofern diese nicht gegen das Recht auf Inländergleichbehandlung verstossen. Vorliegend liegt eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit nicht vor, insbesondere nicht mit Bezug auf Angehörige aus EU-Mitgliedstaaten.

52 Die Instrumente des Europarates

Im Vergleich mit dem Recht der europäischen Gemeinschaft ist das Integrationsprojekt beim Europarat weniger stark fortgeschritten. Hier wird der Akzent vor allem auf die Förderung des sozialen Fortschritts gelegt, was durch die Aufstellung von Mindestnormen angestrebt wird. Diesbezüglich ist zu erwähnen, dass unser Land bisher noch nicht in der Lage war, die sich auf die Krankenversicherung beziehenden Abschnitte in der Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit zu ratifizieren.

53 Vereinbarkeit der Vorlage mit dem europäischen Recht

Mit der vorliegenden Revision wird das Verhältnis des Schweizer Rechts zum europäischen Recht weder verbessert noch verschlechtert, da es sich nur um eine beschränkte Ausnahmeregelung handelt. Mit anderen Worten: Die Schweizer Krankenversicherung ist und bleibt konform mit den Vorschriften des europäischen Rechts, ist aber weiterhin unvereinbar mit den Bestimmungen der Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit.

6 Rechtliche Grundlage

61 Verfassungsmässigkeit

Der Bundesbeschluss stützt sich auf Artikel 34^{bis} und 89^{bis} der Bundesverfassung.

Artikel 34^{bis} der Bundesverfassung gibt dem Bund eine umfassende Kompetenz zur Einrichtung der Krankenversicherung. Dazu zählen, wie dies bereits im geltenden Recht der Fall ist, auch Vorschriften über die Ausgestaltung des Risikoausgleichs.

62 Rechtsform

Die vorgeschlagenen Massnahmen sollen in Form eines zeitlich befristeten allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses erlassen werden. Solche Bundesbeschlüsse können nach Artikel 89^{bis} der Bundesverfassung dringlich erklärt werden, wenn sie sachlich und zeitlich dringlich sind.

63 Dringlichkeit

Die zeitliche Dringlichkeit ergibt sich aus dem Umstand, dass die Krankenversicherer sobald als möglich der Gemeinsamen Einrichtung ihre korrigierten Versichertenbestände melden müssen, damit diese noch auf Grund der korrigierten Versichertenbestände den definitiven Risikoausgleich für das Jahr 1999 berechnen kann. Die korrigierten Versichertenbestände der Krankenversicherer müssen spätestens im April 2000 der Gemeinsamen Einrichtung gemeldet werden, damit sie noch für die Berechnung des definitiven Risikoausgleichs 1999 berücksichtigt werden können.

Im Weiteren ist es dringend notwendig, die vorgeschlagenen Massnahmen so bald als möglich umzusetzen, damit die durch die Kollektivverträge stark belasteten Krankenversicherer möglichst bald im Risikoausgleich finanziell entlastet werden. Sollten die betroffenen Krankenversicherer auf Grund der Defizite in diesen Kollektivverträgen die Verträge mit den Kantonen kündigen, so hätte dies wohl einen Vollzugsnotstand im Bereich der Versicherung von Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen zur Folge.

64 Rückwirkung

Damit die dringlichen Massnahmen im Risikoausgleich ihre volle Wirkung bereits für das ganze Jahr 1999 entfalten, ist es notwendig, den Bundesbeschluss rückwirkend auf den 1. Januar 1999 in Kraft zu setzen. Nur mit dieser rückwirkenden Inkraftsetzung ist garantiert, dass die Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen für die gesamte Dauer des Jahres 1999 aus dem für den Risikoausgleich massgebenden Versichertenbestand herausgenommen werden können. Dies auf Grund des Umstandes, dass für die Berechnung der Risikoabgaben und Ausgleichsbeiträge die Versichertenbestände desjenigen Kalenderjahres massgebend sind, für welches der Risikoausgleich erfolgt (Ausgleichsjahr).

65 Befristung

Der dringliche Bundesschluss sollte längstens bis zum 31. Dezember 2001 gelten. Mit dieser Befristung können die Krankenversicherer die Versichertengruppe von Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen für die Jahre 1999, 2000 und 2001 aus dem für den Risikoausgleich massgebenden Versichertenbestand ausklammern.

Mit der Befristung auf drei Jahre kann die Situation im Bereich der Versicherung von Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen und Schutzbedürftigen wie auch die Wirksamkeit der dringlichen Massnahme im Risikoausgleich analysiert und beurteilt werden.

10518