



Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia

Eidgenössisches Departement des Innern
Bundesamt für Gesundheit

Per E-Mail an:

aufsicht-krankenversicherung@bag.admin.ch

gever@bag.admin.ch

Bern, 7. März 2024

10.12/hof/ksw

Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) (Versicherung für Inhaftierte Personen): Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 22. November 2023 haben Sie unsere Konferenz eingeladen, zur erwähnten Revisionsvorlage Stellung zu nehmen. Der Vorstand der KKJPD bedankt sich bei Ihnen dafür bestens und nimmt die Gelegenheit gerne wahr. Die Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren hat zu Händen der KKJPD einen Mitbericht verfasst, welcher ebenfalls in die vorliegende Stellungnahme eingeflossen ist.

Die KKJPD hat beim EDI mit Schreiben vom 7. Juni 2021 beantragt, dass es prüft, ob eine gesetzliche Grundlage zur Schaffung eines Krankenversicherungspflichtigkeits für inhaftierte Personen in der Schweiz geschaffen werden soll. Mit der vorgeschlagenen Änderung des KVG wird diesem Anliegen der KKJPD entsprochen. Die KKJPD ging ursprünglich von der Idee einer "Inhaftiertenversicherung" analog der Militärversicherung aus, mit welcher allenfalls bisherige bestehende Krankenversicherungen während der Haft sistiert werden, eine "Einheitskrankenkasse" für die ganze Schweiz mit niederschweligen Anmeldeformalitäten besteht, sowie für die Inhaftierten keine zusätzlichen Gesundheitskosten wie Franchise und Prämien anfallen. Da dies aus gesetzessystematischen Gründen über eine KVG-Revision nicht möglich ist, begrüsst die KKJPD daher die vorliegende Vorlage explizit.

Mit dem Grundsatz, inhaftierte Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz einer Krankenversicherung unterstellen zu können, wird eine von den Strafvollzugsbehörden kritisierte Lücke geschlossen. Die Versicherungspflicht wird die unterschiedlichen kantonalen Regelungen zur Finanzierung von medizinischen oder pflegerischen Leistungen für diese Personengruppe ablösen. Damit kann der Zugang zu Leistungen des Gesundheitswesens für inhaftierte Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz einheitlicher gewährleistet werden, was aus gesundheitspolitischer Sicht positiv zu beurteilen ist (Äquivalenzprinzip). Zudem entspricht die Einführung des Krankenversicherungspflichtigkeits für alle inhaftierten Personen der Empfehlung der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF) und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung.

Im Zusammenhang mit der Umsetzung dieser Versicherungspflicht besteht jedoch bezüglich verschiedener Punkte Klärungs- respektive Präzisierungsbedarf. Eine Reihe von praktischen Modalitäten müssen in der künftigen Verordnung des Bundesrates geregelt werden. Zu gegebener Zeit wird daher eine Konsultation erforderlich sein, um den Bedürfnissen der Praxis so weit wie möglich Rechnung zu tragen. Der Begriff "inhaftierte Personen" muss dabei sehr genau definiert werden, da eine Person auch ausserhalb einer Justizvollzugsanstalt der Vollzugsbehörde unterstellt bleiben kann.

Dass die Kantone für inhaftierte Personen die Wahl des Versicherers und der Versicherungsform für die Dauer der Inhaftierung einschränken können, unterstützen wir bezüglich Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz. Bei inhaftierten Personen mit Wohnsitz in der Schweiz (welche sowieso bereits dem Obligatorium unterstehen) wird diese Lösung zu einem grossen administrativen Aufwand bei den Kantonen und den Versicherern führen. Neben dem «ordentlichen» administrativen Aufwand für das Beenden und das neue Abschliessen der Versicherung, müssten in vielen Fällen auch bereits bezahlte Prämien zurückerstattet werden, weil das Versicherungsverhältnis kurzfristig und/oder ungeplant beendet wird. Es ist daher wichtig, dass die Bestimmung in Art. 4b Abs. 1 der Vorlage explizit als «kann»-Bestimmung ausgestaltet wird und zwischen Personen mit und Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz differenziert werden kann. Die Kantone müssen selbständig entscheiden, ob sie für alle inhaftierten Personen von der Versicherungslösung Gebrauch machen wollen oder nicht. Der Problematik könnte begegnet werden, indem bei Personen mit Wohnsitz in der Schweiz das Versicherungsverhältnis beim bisherigen Versicherer nicht endet, sondern lediglich für die Zeit der Inhaftierung sistiert würde.

Von den neuen Regelungen ausgenommen sind inhaftierte Personen, welche während der Dauer des Freiheitsentzugs in einem EU-/EFTA-Staat gesetzlich krankenversichert bleiben und über eine gültige EKVK verfügen. Diese Personen haben während der Dauer des Aufenthalts in der Schweiz Anspruch auf alle notwendigen Behandlungen, wie wenn sie in der Schweiz versichert wären. Die Kosten werden über die internationale Leistungsaushilfe übernommen. Aus Beweis- und Effizienzgründen ist zu empfehlen, dass nur bei Vorhandensein einer gültigen EKVK von einem entsprechenden ausländischen Versicherungsschutz auszugehen ist. Kann keine gültige EKVK erhältlich gemacht werden, müsste die inhaftierte Person über eine Krankenversicherung in der Schweiz versichert werden können, unabhängig davon, ob sie ihre ausländische Versicherung tatsächlich verloren hat. Wir bitten um dahingehende Klarstellung in der Botschaft.

Zudem sind wir der Auffassung, dass die Möglichkeit geschaffen werden sollte, einzelne Inhaftierte auch gegen ihren Willen zu versichern. Die Frage nach der Tragung der anfallenden Kosten (Prämien, Franchise, Selbstbehalt) müsste im Nachgang zur laufenden Revision möglichst einheitlich geregelt werden.

Wichtig erscheint, dass die interkantonale Zuständigkeit bei der Versicherung für inhaftierte Personen klar geregelt wird. Es ist dabei zwischen dem einweisenden, d.h. dem die Inhaftierung verfügenden Kanton, und dem Kanton, indem die Person inhaftiert ist, zu unterscheiden. In der Praxis sind dies oftmals zwei unterschiedliche Kantone. Es ist wichtig, dass die Zuständigkeiten und Kompetenzen klar einem einzigen Kanton zugewiesen werden, damit aufwändige Absprachen zwischen unterschiedlichen Kantonen verhindert werden können. **In Anbetracht sämtlicher Umstände spricht sich der Vorstand der KKJPD dafür aus, dass die Zuständigkeit für die Versicherung von inhaftierten Personen konsequent dem einweisenden, d.h. dem die Inhaftierung verfügenden Kanton zugewiesen wird.**

Zu den einzelnen Bestimmungen nehmen wir wie folgt Stellung:

Zu Art. 3 Abs. 3 Bst. c E-KVG

Gemäss erläuterndem Bericht (S. 11) soll auf Verordnungsstufe geregelt werden, dass den Behörden eine Frist von drei Monaten eingeräumt wird, bevor inhaftierte Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz zu versichern sind. Dies in Analogie zu Art. 3 Abs. 1 KVG. Somit müssten Personen, die während den ersten drei Monaten keine KVG-Leistungen bezogen haben und inzwischen bereits aus der Haft entlassen wurden, nicht versichert werden. Diese Regelung ist unter dem Gesichtspunkt eines möglichst praktikablen und effizienten Gesetzesvollzugs sowie mit Blick auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis absolut begrüssenswert, muss aber – ebenfalls analog zu Art. 3 Abs. 1 KVG – bereits auf Gesetzesstufe verankert werden.

Gemäss erläuterndem Bericht soll für die Kontrolle der Einhaltung der Versicherungspflicht der einweisende, d.h. der die Inhaftierung verfügende, Kanton zuständig sein. Diese Aussage ist unter Berücksichtigung der Prämisse, dass dieser umfassend zuständig sein soll (vgl. oben), konsistent.

Art. 4b in Verbindung mit Art. 7 Abs. 9 E-KVG

In Art. 4b Abs. 1 und Art. 7 Abs. 9 E-KVG sollte die Zuständigkeit entsprechend den vorerwähnten Ausführungen dem die Inhaftierung verfügenden Kanton zugewiesen werden. Der letzte Satz von Art. 7 Abs. 9 E-KVG könnte demzufolge gestrichen werden, da bei dieser Zuständigkeitsordnung eine Verlegung in einen anderen Kanton zu keinem Wechsel des Versicherers führt.

Dagegen sollte dem Bundesrat die Kompetenz eingeräumt werden, die Präzisierung des Begriffs der Haftentlassung auf Verordnungsstufe zu regeln. Es ist in der Praxis wichtig, dass klar definiert ist, wann das Versicherungsverhältnis für inhaftierte Personen endet.

Wie bereits erwähnt, kann die Einschränkung der Wahl des Versicherers und der Versicherungsform bei Personen mit Wohnsitz in der Schweiz zu ungebührendem Mehraufwand führen. Es muss den Kantonen daher möglich sein, diese Einschränkungen nur für Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz vorzusehen. Mit der vorgeschlagenen „kann“- Formulierung in Art. 4b Abs. 1 E-KVG ist diesem Umstand unseres Erachtens Rechnung getragen. Bei Art. 7 Abs. 9 E-KVG müsste der erste Satz entsprechend so ergänzt werden, dass sich diese Bestimmung nur an Personen mit Wohnsitz in der Schweiz richtet oder zumindest wäre dies im erläuternden Bericht so festzuhalten.

Im Ergebnis würde der Vorstand der KKJPD aber die Sistierung der bestehenden Versicherung während der Inhaftierung bevorzugen. Damit könnte der administrative Aufwand signifikant gesenkt werden. Eine Sistierung und die Neu-Aufnahme in die vorgeschriebene Versicherung(sform) oder in den spezifischen Rahmenvertrag sollten bei Personen mit Wohnsitz in der Schweiz zudem nur erfolgen, falls die Inhaftierung länger als 90 Tage dauert oder falls in den ersten 90 Tagen KVG-Leistungen beansprucht werden. In diesen Fällen soll die bisherige Versicherung rückwirkend sistiert und die inhaftierte Person in die vorgeschriebene Versicherung(sform) oder in den spezifischen Rahmenvertrag aufgenommen werden können. Der grosse Vorteil würde darin bestehen, dass die Inhaftierten in jedem Fall Versicherungsleistungen beziehen können. Die Praxis zeigt, dass bei Inhaftierten mit bereits bestehenden Versicherungen die Leistungen aufgrund ausstehender Prämienzahlungen nicht abgerufen werden können. Nach Haftentlassung soll die Sistierung aufgehoben werden und das frühere Versicherungsverhältnis weiterlaufen. Die lückenlose Einhaltung der Krankenversicherungspflicht von Personen mit Wohnsitz in der Schweiz kann damit auf einfache Weise sichergestellt werden. Zudem ist nicht nachvollziehbar, warum eine Person mit Wohnsitz in der Schweiz das Recht haben soll, eine neue Krankenkasse zu wählen, wenn sie aus der Haft entlassen wird. Dies gilt insbesondere, wenn sie nur kurze Zeit inhaftiert war.

Sollte am aktuellen Entwurf von Art. 4b und Art. 7 Abs. 9 festgehalten werden, müssten zusätzlich folgende Punkte geregelt werden:

- a) Wenn das Versicherungsverhältnis beim bisherigen Versicherer mit der Inhaftierung von Gesetzes wegen beendet wird (Art. 7 Abs. 9 E-KVG) und nach der Haftentlassung eine neue Versicherung bei einem anderen Versicherer abgeschlossen werden muss, ist zu klären, wie mit Personen umgegangen wird, welche beim alten Versicherer (vor der Inhaftierung) noch Ausstände aus Prämien oder Kostenbeteiligungen haben.
- b) Art. 7 Abs. 5 KVG stellt sicher, dass eine Person bei einem Wechsel des Versicherers nicht ohne Versicherungsschutz dastehen kann: Das Versicherungsverhältnis endet beim bisherigen Versicherer erst, wenn ihm der neue Versicherer mitgeteilt hat, dass die betreffende Person bei ihm ohne Unterbrechung des Versicherungsschutzes versichert ist. Für inhaftierte Personen muss eine analoge Regelung gelten, die sicherstellt, dass eine Person beim Wechsel lückenlos versichert bleibt. Das BAG hat in seinem [Informationsschreiben vom 15. Dezember 2022](#) unter Ziffer 4 Empfehlungen zuhanden der KVG-Versicherer, der Kantone und der Gemeinsamen Einrichtung KVG (GE KVG) ausgesprochen bezüglich des Umgangs mit Versicherten, die nicht mehr im Tätigkeitsbereich ihres Versicherers wohnen und die keinen neuen Versicherer wählen, obwohl sie weiterhin der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) unterstellt sind. Die Situation der aus der Haft entlassenen Personen mit Wohnsitz in der Schweiz ist identisch mit jener dieser umgezogenen Personen: Sie können nach der Haftentlassung nicht beim Versicherer bleiben, müssen aber weiterhin versichert sein. Für beide Personengruppen ist eine gesetzliche Grundlage im KVG entsprechend dem Inhalt dieser Empfehlungen zu schaffen.
- c) Aus dem erläuternden Bericht ergibt sich nicht, wer bei der Beendigung des Versicherungsverhältnisses wen informieren muss. Im erläuternden Bericht steht zu Art. 7 Abs. 9 E-KVG: «Der bisherige Versicherer soll den neuen Versicherer über den Wechsel aufgrund der Inhaftierung

informieren (S. 12). Es ist uns nicht klar, wer der «bisherige Versicherer» ist. Sofern damit der Versicherer vor Inhaftierung gemeint ist, können wir nicht nachvollziehen, wie der bisherige Versicherer von der Inhaftierung der versicherten Person erfahren soll. Sofern mit dem «bisherigen Versicherer» jener während der Inhaftierung gemeint ist, erschliesst sich uns nicht, wie er erfährt, wer der neue Versicherer ist. Wir bitten um Klärung in der Botschaft.

Unabhängig von den vorstehenden Ausführungen muss sichergestellt werden, dass auch mehrere Kantone gemeinsam eine besondere Versicherung(sform) festlegen können, zum Beispiel innerhalb der Strafvollzugskonkordate.

Zu Art. 41 Abs. 5 E-KVG

Das Bundesgericht hat in der Vergangenheit festgehalten, dass Gefangene grundsätzlich kein Recht auf freie Arztwahl haben. Wir begrüssen, dass dies nun auch im KVG festgehalten wird und gehen davon aus, dass die Einschränkung der Wahl der Leistungserbringer keine zusätzliche normative Regelung auf kantonaler Ebene erfordert und auch nicht bedingt, dass der Kanton die Wahl des Versicherers oder/und der Versicherungsform für inhaftierte Personen explizit einschränkt.

Zu Art. 25a Abs. 5, Art. 49a und Art. 65 Abs. 1ter E-KVG

Für die Restfinanzierung der Pflege, den kantonalen Anteil bei stationärem Spitalaufenthalt und für die Prämienverbilligung ist für inhaftierte Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz, die gestützt auf Art. 3 Abs. 3 Bst. c E-KVG versichert sind, der Kanton zuständig, der die Inhaftierung verfügt hat. Wir begrüssen diese Regelung, die Klarheit schafft.

Der Vorstand der KKJPD bedankt sich für die Berücksichtigung der angeführten Punkte und die gute Zusammenarbeit. Gerne bieten wir Ihnen für die Ausarbeitung der Verordnung und die Überarbeitung des erläuternden Berichts die Unterstützung der Konferenz der kantonalen Leitenden für den Justizvollzug (KKLJV), der Fachkonferenz der KKJPD für den Justizvollzug, an.

Freundliche Grüsse



Karin Kayser-Frutschi
Co-Präsidentin