

Sitzung vom 20. Juni 2012

636. Anfrage (Ausnahmen von der Krankenversicherungspflicht)

Kantonsrätin Linda Camenisch, Wallisellen, sowie die Kantonsräte Andreas Geistlich, Schlieren, und Jörg Kündig, Gossau, haben am 14. Mai 2012 folgende Anfrage eingereicht:

Ein Bericht im Tages-Anzeiger vom 13. April 2012 zeigt auf, wie Billigkassen ohne Risikoausgleich ausländische Studenten, Dozenten und Forscher sowie die sie begleitenden Familienangehörigen mit markant tieferen Prämien versichern. Dieses Privileg geniessen unter gewissen Umständen auch Fachkräfte in der Privatwirtschaft sowie deren Angehörige. Grundlage ist Art. 2 in der Verordnung über die Krankenversicherung. Gemäss KVV entscheidet die zuständige kantonale Behörde über die Gesuche zur Befreiung von der obligatorischen Versicherungspflicht. Die Krankenkassenprämien sind für die Bürgerinnen und Bürger eine stetig zunehmende Belastung. Deshalb stellt sich die Frage nach der Rechtfertigung dieser Privilegierung.

Wir bitten den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Trifft es zu, dass Billigkassen nur für Ausländer die volle Leistungsdeckung zu deutlich tieferen Prämien und Franchisen anbieten dürfen?
2. Trifft es zu, dass diese Kassen keinen Beitrag an den Risikoausgleich bezahlen müssen?
3. Wie viele Studenten und Dozenten sowie deren Angehörige haben sich durch den Kanton seit 2002 von der Versicherungspflicht entbinden lassen?
4. Wie viele Spezialisten/Fachkräfte in der Privatwirtschaft plus deren Angehörige haben sich seit 2002 ebenfalls von der Versicherungspflicht entbinden lassen?
5. Wie begründet der Kanton diese Privilegien und somit eine Ungleichbehandlung gegenüber der einheimischen Bevölkerung?

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Linda Camenisch, Wallisellen, Andreas Geistlich, Schlieren, und Jörg Kündig, Gossau, wird wie folgt beantwortet:

Das Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) sieht in Art. 3 ein Versicherungsobligatorium für Personen mit Wohnsitz in der Schweiz vor. Dieselbe Bestimmung delegiert an den Bundesrat die Befugnis, weitere Personen der Versicherungspflicht zu unterstellen und Ausnahmen von der Versicherungspflicht vorzusehen. Von der letztgenannten Kompetenz hat der Bundesrat in Art. 2 der Verordnung über die Krankenversicherung (Krankenversicherungsverordnung, KVV; SR 832.102) Gebrauch gemacht. In Abs. 1 dieser Bestimmung werden Personengruppen aufgeführt, die aufgrund von internationalem Recht oder von Bundesrecht der Versicherungspflicht nicht unterstehen. Diese Personen müssen kein Befreiungsgesuch stellen. In Abs. 2–8 werden sodann Personengruppen genannt, die auf Gesuch hin von der Versicherungspflicht ausgenommen werden. Der Vollzug dieser Vorschriften obliegt nach Art. 10 Abs. 2 KVV der zuständigen kantonalen Behörde. Als solche hat der Kanton Zürich in § 5 des Einführungsgesetzes zum KVG (EG KVG; LS 832.01) die für das Gesundheitswesen zuständige Direktion bezeichnet. Dabei ist zu beachten, dass die KVV lediglich die Zuständigkeit regelt und nicht etwa eine kantonale materielle Gesetzgebungskompetenz oder ein Ermessen einräumt. Vielmehr sind die Ausnahmen von der Versicherungspflicht durch das Bundesrecht umfassend und abschliessend geregelt (Gebhard Eugster, Krankenversicherung, in: SBVR XIV, Soziale Sicherheit, 2. Aufl. 2007, S. 425, Rz. 82). Diesen Ausnahmetatbeständen ist gemeinsam, dass die Gesuchsteller über einen (dem KVG) gleichwertigen Versicherungsschutz durch eine ausländische Versicherungsgesellschaft verfügen müssen. In den Fällen von Art. 2 Abs. 4 (Studierende, Schülerinnen und Schüler, Praktikantinnen und Praktikanten sowie Stagiaires) und Abs. 4^{bis} (Dozentinnen und Dozenten sowie Forscherinnen und Forscher, die sich im Rahmen einer Lehr- und Forschungstätigkeit in der Schweiz aufhalten) sind Höchstfristen für die Befreiung vorgesehen.

Die Beweggründe, die den Bundesgesetzgeber zu den einzelnen Ausnahmetatbeständen bewogen haben, sind unterschiedlicher Natur. Gewisse Teile der Regelung sind durch völkerrechtliche Verpflichtungen (insbesondere Freizügigkeitsabkommen im Rahmen der bilateralen Verträge) notwendig geworden (vgl. Abs. 5–7). Mit Bezug auf die Abs. 4 und 4^{bis} führt sodann das Bundesgericht im Urteil K 25/05 vom 29. März

2006 aus: «Die Befreiungstatbestände der Abs. 4 und 4^{bis} dürften vorgesehen worden sein, um zum einen der hohen Mobilität der betroffenen Personen, die darin besteht, dass sich diese voraussehbar oft nur für einige Monate oder Jahre in der Schweiz aufhalten, Rechnung zu tragen und um zum andern den Lehr- und Forschungsplatz Schweiz möglichst attraktiv zu gestalten (E. 8.5.3).»

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Bundesrecht die Ausnahmetatbestände vorgibt, sodass weder für eine kantonale materielle Regelung noch für ein kantonales Ermessen beim Vollzug Platz bleibt.

Zu Frage 1:

Es gibt ausländische Krankenkassen, die Studierenden, die sich für ihr Studium in die Schweiz begeben, besondere, im Vergleich mit Angeboten schweizerischer Versicherer günstigere Versicherungslösungen anbieten. Dieses Vorgehen ist bundesrechtskonform. Diese Besserstellung im Vergleich zu schweizerischen Studierenden wird aber dadurch relativiert, dass diese Personen keine Prämienverbilligung erhalten. In den übrigen Fällen dient die Befreiung vom Versicherungsobligatorium regelmässig dazu, einen vorbestehenden ausländischen Versicherungsschutz beibehalten zu können.

Zu Frage 2:

Ja. Am Risikoausgleich beteiligt sind gemäss KVG (Übergangsbestimmung zur Änderung vom 21. Dezember 2007, Risikoausgleich) die «Versicherer», womit im Kontext des KVG jene Versicherer gemeint sind, die im Sinne von Art. 12 KVG vom Eidgenössischen Departement des Innern als solche anerkannt sind. Die ausländischen Versicherungen sind folglich nicht am Risikoausgleich beteiligt.

Zu Fragen 3 und 4:

Die erteilten Bewilligungen werden statistisch nicht nach dem Grund der Befreiung erfasst. Es können daher keine genauen Angaben gemacht werden. Pro Jahr werden ungefähr 11 000 Gesuche behandelt, wovon 8000 bewilligt und 2000 abgelehnt werden. Die übrigen 1000 Gesuche werden (wegen Rückzugs und ähnlicher Gründe) hinfällig.

Von den bewilligten Gesuchen betreffen nach langjähriger Erfahrung um die 60% Studierende und andere in Ausbildung stehende Personen sowie Dozentinnen und Dozenten, etwa 30% entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach dem Freizügigkeitsabkommen und 10% die übrigen Befreiungsgründe. Damit ist auch gesagt, dass die deutlich überwiegende Mehrheit der Befreiungen nur befristet erteilt wird.

Zu Frage 5:

Wie dargelegt, handelt es sich um reine Anwendung von Bundesrecht; der Kanton Zürich hat keine eigene materielle Gesetzgebungskompetenz in dieser Sache.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Gesundheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi