

**Beschluss des Kantonsrates  
zum Postulat KR-Nr. 141/2019 betreffend  
Keine unnötigen Krankenkassen-Betreibungen**

(vom....)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 20. September 2023,

*beschliesst:*

I. Das Postulat KR-Nr. 141/2019 betreffend Keine unnötigen Krankenkassen-Betreibungen wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

---

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 27. September 2021 folgendes von den Kantonsrättinnen Céline Widmer und Sybille Marti sowie Kantonsrat Thomas Marthaler, Zürich, am 20. Mai 2019 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird gebeten, die Verordnung zum kantonalzürcherischen Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz (VEG KVG) dahingehend anzupassen, dass unnötige Krankenkassen-Betreibungen vermieden werden.

---

*Bericht des Regierungsrates:*

**I. Ausgangslage**

Gemäss Art. 64a Abs. 3 und 4 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10) ersetzen die Kantone den Krankenversicherern 85% ihrer Forderungen für ausstehende Prämien und Kostenbeteiligungen sowie Verzugszinse und Betreibungskosten aus nicht erfolgreichen Betreibungsverfahren. Der Kanton muss nur die Forderungen rückvergüten, die «zur Ausstellung eines Verlustscheins oder eines gleichwertigen Rechtstitels» geführt haben (Art. 64a Abs. 3 KVG). Gemäss Art. 64a Abs. 8 KVG bezeichnet der Bundesrat die einem Verlustschein gleichzusetzenden Rechtstitel. Diesem Auftrag ist der Bundes-

rat mit Art. 105i der Verordnung vom 27. Juni 1995 über die Krankenversicherung (KVV, SR 832.102) nachgekommen: Demnach sind die «Feststellungen über die Ausrichtung von Ergänzungsleistungen» sowie «gleichwertige Rechtstitel, die das Fehlen von finanziellen Mitteln der versicherten Person belegen» einem Verlustschein gleichgesetzt (Satz 1). Die Kantone haben die betreffenden Feststellungen über die Ausrichtung von Ergänzungsleistungen wie auch die gleichwertigen Rechtstitel zu bezeichnen (Satz 2).

Der Kanton Zürich hat in § 61 der Verordnung zum EG KVG vom 25. März 2020 (VEG KVG, LS 832.1) einen solchen gleichwertigen Rechtstitel bezeichnet: «Die rechtskräftige Feststellung betreffend Einstellung des Konkursverfahrens mangels Aktiven gemäss Art. 230 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG, SR 281.1) ist ein dem Verlustschein gleichgestellter Rechtstitel gemäss Art. 105 i KVV.»

Mit diesen Bestimmungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts soll sichergestellt werden, dass die Kantone den Versicherern nur solche Forderungen rückvergüteten, bei denen feststeht, dass sie von der versicherten Person tatsächlich nicht bezahlt werden können: Das aktuelle «Fehlen von finanziellen Mitteln der versicherten Person» muss feststehen.

Der Regierungsrat wurde mit vorliegendem Postulat beauftragt, zu prüfen, ob alternative Rechtstitel in die VEG KVG aufgenommen werden sollen, um die Ausgaben des Kantons für die Übernahme von unnötigen Betreibungskosten von Prämienausständen zu verringern.

## **2. Gleichwertige Rechtstitel**

Die Anforderungen an einen gleichwertigen Rechtstitel im Allgemeinen sind folgendermassen zu beschreiben: Der Rechtstitel muss den Nachweis enthalten, dass eine versicherte Person finanziell nicht in der Lage ist, die Rechnungen des Krankenversicherers zu begleichen (Zahlungsunfähigkeit). Die generelle oder konkrete Zahlungsunfähigkeit muss sodann in einem behördlichen Verfahren festgestellt werden.

Im Sinne einer zweckmässigen Alternative müsste der gleichwertige Rechtstitel zudem einfacher und mit weniger Aufwand für alle Beteiligten erhältlich gemacht werden können als ein Verlustschein. Nur so wäre gewährleistet, dass das Ziel des Postulats, Kosten einzusparen, erreicht werden könnte.

Die Aufnahme folgender möglicher Rechtstitel in die VEG KVG wurden geprüft: Pfändungsurkunden, betreibungsrechtliche Rechtstitel im Zusammenhang mit Erbschaften, Feststellungen über Sozialleistungen, behördliche Insolvenzbestätigungen aus einem EU-/EFTA-Staat und der Auszug aus dem Betreibungsregister.

### **Fazit:**

Verlustscheine haben einige Vorteile für Gläubigerinnen und Gläubiger, die einzigartig sind: Ausschliesslich Verlustscheine verjähren erst nach 20 Jahren (Art. 149a Abs. 1 SchKG); die Höhe der Forderung bleibt ab Ausstellung des Verlustscheins gleich, weil keine Zinsen mehr geschuldet sind (Art. 149 Abs. 4 SchKG). Schliesslich kann die Gläubigerin oder der Gläubiger während sechs Monaten nach Zustellung des Verlustscheins ohne neuen Zahlungsbefehl die Betreibung fortsetzen (Art. 149 Abs. 3 SchKG). Selbst wenn im kantonalen Recht nun gleichwertige Rechtstitel für die Geltendmachung von KVG-Ausständen erfasst werden würden, würden diese Vorteile der Verlustscheine nicht analog für diese Titel gelten.

Die lange Verwirkungsfrist gilt ausschliesslich für Verlustscheine. In allen anderen Fällen bleibt weiterhin die allgemeine Verwirkungsfrist für Forderungen der Krankenversicherer (Prämien, Franchise und Selbstbehalt) gültig. Das bedeutet, dass die Verwirkung für solche Forderungen bereits fünf Jahre nach Ende des Kalenderjahres, für das die Forderung geschuldet ist bzw. dem die Forderung zuzurechnen ist (Art. 1 Abs. 1 KVG in Verbindung mit Art. 24 Abs. 1 Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts [SR 830.1]), abläuft.

Entsprechend bleibt dem Versicherer erheblich weniger Zeit, um die Forderung dennoch bei der oder dem Versicherten einzutreiben. Von einem Erlös aus der Bewirtschaftung des Verlustscheins durch die Krankenversicherer gehen wiederum 50% an den Kanton. Diese Möglichkeit besteht allerdings nur so lange, als die Forderung nicht verjährt. Je länger die Verjährungsfrist ist, desto grösser ist die Chance, dass die betroffenen Personen wieder solvent werden.

Krankenversicherer können auch bei Aufnahme zusätzlicher gleichwertiger Rechtstitel nicht dazu verpflichtet werden, auf den betreibungsrechtlichen Weg zu verzichten. Solange für gleichwertige Rechtstitel nicht dieselben Verjährungsfristen wie für Verlustscheine gelten, werden die Krankenversicherer von alternativen Möglichkeiten nur sehr zurückhaltend Gebrauch machen. Der erhoffte finanzielle Einsparungseffekt von Betreibungskosten, die nicht notwendig gewesen wären, lässt sich durch die Aufnahme von gleichwertigen Rechtstiteln in die VEG KVG also nicht erreichen.

Die Vorgaben mit Bezug auf die Betreibung von Prämienausständen und die Abrechnung der Verlustscheine durch die Krankenkassen sind vorwiegend im Bundesrecht geregelt. Folglich sind Änderungen zur Vermeidung von aussichtslosen Betreibungen in erster Linie auf Bundesebene anzustreben. Der Regierungsrat unterstützt entsprechend laufende Bestrebungen zur Senkung der hohen Betreibungskosten und Vermeidung unnötigen Verwaltungsaufwands.

### **3. Änderung der Bundesgesetzgebung**

Am 18. März 2022 haben die eidgenössischen Räte eine Änderung des KVG beschlossen, welche die Durchsetzung der Prämienzahlungspflicht betrifft: Im KVG soll neu eine Beschränkung auf höchstens zwei Betreibungen pro Jahr und versicherte Person verankert werden. Dies ist eine wirksame Massnahme, um mittels Anzahl Betreibungen die zu übernehmenden Betreibungskosten zu senken. Zudem ist vorgesehen, dass ein Kanton anstelle von 85% einer Verlustscheinsforderung, neu 90% davon übernehmen kann und die Forderung dafür auf den Kanton übergeht. Dies bedeutet, dass die Verlustscheinsbewirtschaftung durch den Kanton selbst verfolgt werden kann und die «Einnahmen» aus der weiteren Verfolgung der Forderungen vollumfänglich beim Kanton – anstelle des bisherigen Anteils von 50% vom Ertrag der Krankenversicherer – verbleiben (Art. 64a Abs. 5 KVG).

Mit dieser Teilrevision des KVG wird das Gewicht künftig noch stärker auf die Durchführung eines Betreibungsverfahrens und die Ausstellung eines Verlustscheins als Grundlage für die Übernahme von offenen Forderungen der Krankenversicherer gelegt. Die Änderung des KVG soll am 1. Januar 2024 in Kraft treten. Es ist folglich von der Aufnahme weiterer gleichwertiger Rechtstitel in die VEG KVG abzusehen.

### **4. Antrag**

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr.141/2019 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:      Die Staatsschreiberin:  
Mario Fehr            Kathrin Arioli