

CAS Paralegal I/2009
ZHAW Winterthur
Philippe Senn

Ausschluss von Forderungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung nach KVG von der Konkursbetreibung

Ergänzung von Art. 43 SchKG

Abschlussarbeit CAS Paralegal I 2009
ZHAW Winterthur

8. Juni 2009

Betreut durch:

Lic. iur. Karolina Kuprecht, Rechtsanwältin LL.M., Zug

Verfasser:

Philippe Senn
In der Hohfurri 21
8172 Niederglatt ZH
ph.senn@hispeed.ch

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Inhaltsverzeichnis	2
Literaturverzeichnis	3
Abkürzungsverzeichnis	4
Einleitung	5
1. Ausgangslage	
1.1. Artikel 43 SchKG	6
1.2. Entstehungsgeschichte des Art. 43 SchKG	6
1.3. Heutige Regelung des Art. 43 SchKG	8
2. Forderungen aus der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (KVG)	
2.1. Das Versicherungsobligatorium	9
2.2. Inkasso von Forderungen aus der Grundversicherung	10
3. Rechtliche Aspekte	
3.1. Juristische Erwägungen	11
3.1.1. Begriff der öffentlich-rechtlichen Forderungen	11
3.1.2. Gläubiger öffentlich-rechtlicher Forderungen	12
3.1.3. Sonderstellung der Krankenkassen	12
3.2. Wirkung des Konkurses	13
3.3. Krankenkassenprämie als Dauerschuldverhältnis	13
3.4. Gläubigergleichstellung	14
3.5. Schuldnergleichstellung	15
4. Politische Aspekte	
4.1. Sozialpolitischer Fokus	16
4.2. Finanzpolitischer Fokus	
4.2.1. Direkte Einsparungen	17
4.2.2. Indirekte Einsparungen	19
5. Politischer Vorstoss	
5.1. Motion H.R. Gysin	19
5.2. Antwort des Bundesrates	20
5.3. Würdigung	20

Literaturverzeichnis

Zitierweise

Falls nicht anders vermerkt, werden Zitate im Text mit dem Nachnamen des Autors sowie der Fundstelle innerhalb des Werkes, wenn vorhanden mit Seitenzahl plus Randnummer, ansonsten als Seitenzahl genannt.

- | | |
|---|--|
| JAEGER CARL/WALDER HANS-
ULRICH/KULL THOMAS M./
KOTTMANN MARTIN | Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs, 4. Auflage,
Band II Art. 159 – 292, Zürich 1997/99
(zit.: JAEGER/WALDER/KULL/KOTTMANN, Art., N.) |
| REISER HANS | Blätter zu Schuldbetreibung und Konkurs 2005, Zu den Aus-
nahmen von der Konkursbetreibung gemäss Art. 43 SchKG, S.
58 – 65 (zit.: Reiser in BISchK 2005, Seite) |
| SPÜHLER KARL | Zeitschrift für Insolvenz- und Wirtschaftsrecht 4/2002, Nach-
lass/Konkurs, Betreibung und Vollstreckung von öffentlich-
rechtlichen Forderungen, S. 138 – 140 (zit. Spühler in Zeit-
schrift für Insolvenz- und Wirtschaftsrecht 4/2002, S.) |
| SPÜHLER KARL | Probleme der Schuldbetreibung für öffentlichrechtliche Geld-
forderungen, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und
Verwaltungsrecht 1999, S. 255 (zit. Spühler, Schweizerisches
Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 1999, S.) |
| STAEHELIN ADRIAN/BAUER
THOMAS/STAEHELIN DANIEL | Basler Kommentar zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung
und Konkurs, Band II, Basel 1998
(zit.: Basler Kommentar, Art. N.) |
| WIDMER DIETER | Die Sozialversicherungen in der Schweiz, 6. Auflage, Zürich
2008 (zit. WIDMER, Seite, Ziff.) |

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
ATSG	Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000
Aufl.	Auflage
BAG	Bundesamt für Gesundheitswesen
BBl	Bundesblatt
Bd./Bde.	Band/Bände
BGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heisst
E.	Erwägung
f./ff.	folgende/fortfolgende
Fn.	Fussnote
GebV	Gebührenverordnung
Hrsg.	Herausgeber
i.V.m.	in Verbindung mit
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (SR 832.10)
KVV	Verordnung über die Krankenversicherung vom 27. Juni 1995 (SR 832.102)
m.E.	meines Erachtens
N	Note; Randnote
Rn.	Randnummer
S.	Seite
SchKG	Bundesgesetz über Schuldbetreibung- und Konkurs vom 11. April 1889 (SR 281.1)
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
UVG	Bundesgesetz über die Unfallversicherung vom 20. März 1981 (SR 832.20)
VVG	Bundesgesetz über den Versicherungsvertrag vom 2. April 1908 / Versicherungsvertragsgesetz (SR 221.229.1)
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert

Einleitung

Prämien und Kostenbeteiligungen werden für im Handelsregister eingetragene natürliche Personen auch im Bereich der obligatorischen Krankenversicherung mittels Konkursverfahren eingefordert. Dieses Verfahren weist für den betroffenen Schuldner wie auch für den Krankenversicherer als Gläubiger im Betreibungsvollzug von Forderungen aus der obligatorischen Krankenversicherung nach KVG unnötige Mängel auf und verfehlt weitgehend seinen Zweck, auch deshalb, weil es sich bei den Krankenversicherungsprämien um ein Dauerschuldverhältnis handelt.

Diese Arbeit setzt sich mit der Frage auseinander, ob Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung den öffentlichrechtlichen Forderungen gleichgestellt werden können und ob der Artikel 43 des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs ebenfalls Prämien und Kostenbeteiligungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung von der Konkursbetreibung ausschliessen sollte oder nicht.

Unter Berücksichtigung sozial- und finanzpolitischer Überlegungen werden vor allem die rechtlichen Aspekte behandelt und letztlich auch der praxisorientierte Nutzen seitens des Schuldners und des Gläubigers abgewogen.

Nicht der Wind, sondern das Segel bestimmt die Richtung.

Chinesisches Sprichwort

1. Ausgangslage

1.1. Art. 43 SchKG

Die Bestimmung des Art. 43 SchKG lautet:

Art. 43¹ Ausnahmen von der Konkursbetreibung

Die Konkursbetreibung ist in jedem Fall ausgeschlossen für:

1. Steuern, Abgaben, Gebühren, Sporteln, Bussen und andere im öffentlichen Recht begründete Leistungen an öffentliche Kassen oder an Beamte;
- 1^{bis},² Prämien der obligatorischen Unfallversicherung;
- 2.³ Periodische familienrechtliche Unterhalts- und Unterstützungsbeiträge sowie Unterhaltsbeiträge nach dem Partnerschaftsgesetz vom 18. Juni 2004⁴;
3. Ansprüche auf Sicherheitsleistung.

¹ Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 16. Dez. 1994, in Kraft seit 1. Jan. 1997 (AS 1995 1227 1307; BBl 1991 III 1).

² Eingefügt durch Ziff. I des BG vom 3. Okt. 2003, in Kraft seit 1. Juli 2004 (AS 2004 2757 2758; BBl 2002 7107 7116).

³ Fassung gemäss Anhang Ziff. 16 des Partnerschaftsgesetzes vom 18. Juni 2004, in Kraft seit 1. Jan. 2007 (SR 211.231).

⁴ SR 211.231

1.2. Die Entstehungsgeschichte von Art. 43 SchKG

Durch den Einbezug öffentlich-rechtlicher Geldforderungen in den Anwendungsbereich des SchKG sah sich der Gesetzgeber im Jahre 1889 zur Schaffung der Ausnahmeregelung des Art. 43 SchKG veranlasst. Er stand vor der heiklen rechtspolitischen Frage, ob es hinsichtlich der Betreibungsart opportun sei, für das Betreibungsverfahren für öffentlich-rechtliche Forderungen die Betreibung auf Pfandverwertung vorzusehen, während privatrechtliche Forderungen auf dem Wege der Konkursbetreibung einzutreiben sind. In seiner Entscheidung entschied er sich für eine differenzierte Lösung.

Mit der Schaffung des Art. 43 SchKG wollte der Gesetzgeber verhindern, dass kein Schuldner wegen einer öffentlich-rechtlichen Forderung in den Konkurs getrieben wird¹. Er erachtete es als grundlegend falsch, beispielsweise einen Uhrenfabrikanten mit mehreren Angestellten im entlegenen Jura - ohnehin arm an Arbeitsplätzen - wegen einer Steuerschuld in den Konkurs zu treiben und so Arbeitsplätze zu vernichten. Ohne die Ausnahmeregelung wäre damit nicht nur die wirtschaftliche Existenz des Uhrenfabrikanten vernichtet worden, sondern auch gleich jene dessen Angestellten. Hätte man den Fabrikanten in den Konkurs getrieben, wäre der Staat selber zum „Arbeitsplatzvernichter“ geworden und hätte sich selber einerseits um seine Einnahmen aus den Steuern der nun arbeitslosen Arbeitern des Fabrikanten gebracht und sich andererseits auch gleich noch Kosten in der sozialen Wohlfahrt beschert. Aus Gedanken des Schuldnerschutzes wurde die Schutzbestimmung des Art. 43 SchKG deshalb unabdingbar.² Weder die Unfall- noch die Krankenversicherung waren zu diesem Zeitpunkt obligatorisch. Ihre Prämien waren damit auch nicht öffentlich-rechtlicher Natur.

Der Ausschluss von der Konkursbetreibung sollte nur für die Betreibung jener öffentlich-rechtlichen Forderungen ermöglicht werden, welche „an öffentliche Kassen oder an Beamte“ zu erbringen sind. Der Schuldner sollte also nur vor dem Konkurs bewahrt werden, wenn einerseits die Forderung ihren Rechtsgrund im öffentlichen Recht hat und andererseits der Gläubiger ein Rechtssubjekt des öffentlichen Rechts ist.³

Durch die Revision vom 16. Dezember 1994 erfuhr der Ausnahmekatalog des Ausschlusses aus der Konkursbetreibung eine zurückhaltende Erweiterung. Neu wurden mit dieser Erneuerung periodische familienrechtliche Unterhalts- und Unterstützungsbeiträge sowie Ansprüche auf Sicherheitsleistungen von der Konkursbetreibung ausgeschlossen. Damit änderte der Gesetzgeber erstmals die Bedingung, dass die durch Art. 43 SchKG betroffenen Forderungen an „öffentliche Kassen oder Beamte“ geschuldet sein müssen. Der Gläubiger von Unterhalts- und

1 BBI 1886 II S. 51; BBI 2002 S. 7109.

2 REISER in BISchK 2005 S. 59

3 REISER in BISchK 2005 S. 60

Unterstützungsbeiträgen ist durch diese Ausnahme damit nicht mehr gezwungen, für seine periodisch wiederkehrenden Ansprüche gleich die wirtschaftliche Existenz seines Alimentenschuldners zu zerstören.⁴

Am 3. Oktober 2003 schloss die Legislative schliesslich mit Art. 43 Abs. 1bis die Prämien der obligatorischen Unfallversicherung von der Konkursbetreibung aus. In einer parlamentarischen Motion wurde die Ungleichbehandlung der Gläubiger gerügt. Einerseits wurden die Prämien aus der obligatorischen Unfallversicherung von der SUVA als öffentlich-rechtliche Körperschaft auf dem Pfändungsweg betrieben und während andererseits jene von privaten Versicherungsunternehmen über die Konkursbetreibung einzutreiben waren. In den Augen des Initianten stellte dies eine schwerwiegende Ungleichbehandlung der Gläubiger dar. Viel gravierender war die Ungleichbehandlung aber für den Schuldner: Jener Betrieb, der seine Angestellten bei der SUVA versichert hatte, ging für unbezahlte Unfallversicherungsprämien nicht Konkurs, während das andere Unternehmen, welches sein Unfallrisiko durch einen privaten Versicherer abgedeckt hatte, gleich konkursamtlich Liquidiert wurde. Mit der Erweiterung von Art. 43 SchKG wurde also der private Gläubiger einer öffentlich-rechtlichen Forderung aus der Konkursbetreibung ausgeschlossen.

1.3. Heutige Regelung des Art. 43 SchKG

Die Ausnahmen von der Konkursbetreibung beschränken sich auf Forderungen öffentlich-rechtlichen Charakters, welche an öffentliche Kassen oder Beamte geschuldet sind (Art. 43 Abs. 1 SchKG), auf Versicherungsprämien öffentlich-rechtlichen Charakters, welche an öffentliche Kassen und private Versicherer geschuldet sind (Art. 43 Abs. 1bis SchKG), periodisch wiederkehrende Forderungen familienrechtlicher Natur (Art. 43 Abs. 2 SchKG) und letztlich Ansprüche auf Sicherheitsleistungen (Art. 43 Abs. 3 SchKG).

In der Praxis ist für den Betreibungsbeamten die Abgrenzung der Forderungen, welche von der Konkursbetreibung ausgeschlossen sind, oft schwierig und unklar. Bezogen auf Prämien und Leistungen der obligatorischen Grundversicherung nach KVG würden jene an öffentlich-rechtlich organisierte Krankenkassen wohl von der Konkursbetreibung ausgeschlossen, während jene, die einer privatrechtlich organisierten Krankenkasse⁵ geschuldet sind, auf dem Wege der Konkursbetreibung einzutreiben sind.⁶ Der Bund übertrug die Aufgabe der Umsetzung der obligatorischen Krankenversicherung nach KVG an die vorbestehenden, ausschliesslich privatrechtlich organisierten Krankenversicherer.⁷

2. Forderungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung

2.1. Das Versicherungsobligatorium

Jede Person mit Wohnsitz in der Schweiz muss sich zwingend für die Krankenpflege versichern lassen.⁸ Der Bundesrat kann Ausnahmen von der Versicherungspflicht vorsehen. Die Versicherer müssen in ihrem örtlichen Tätigkeitsgebiet jede versicherungspflichtige Person aufnehmen.⁹

Die obligatorische Krankenpflegeversicherung wird einerseits durch Krankenkassen des privaten oder öffentlichen Rechts betrieben, welche keinen Erwerbszweck verfolgen und hauptsächlich die soziale Krankenversicherung betreiben.¹⁰ Diese Kassen müssen vom Eidgenössischen Departement des Innern anerkannt sein. Andererseits kann die obligatorische Krankenversicherung auch durch private Versicherungsunternehmen, die dem Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG) unterstehen, betrieben werden. Voraussetzung ist eine entsprechende Bewilligung des Eidgenössischen Departements des Innern.⁷

5 BGE 125 III 250

6 REISER in BISchK 2005 S. 65

7 Art. 11 lit. b i.V.m. Art. 13 Abs. 1 KVG

8 Art. 3 Abs. 1 KVG

9 Art. 4 Abs. 2 KVG

10 Art. 12 Abs. 1 KVG

Zusammenfassend muss nicht nur jede in der Schweiz wohnhafte oder arbeitende Person obligatorisch für die Krankenpflege versichert sein, sondern der Versicherer erhält für den Betrieb dieser Versicherung eine Bewilligung und ist streng kontrolliert.

2.2. Inkasso von Forderungen aus der Grundversicherung

Bezahlt die versicherte Person ihre Prämien und Kostenbeteiligungen aus der obligatorischen Grundversicherung trotz Mahnung nicht, so hat der Versicherer seine Ansprüche auf dem Betreibungsweg einzufordern.

Bis Ende 2005 war der Krankenversicherer erst nach Ausstellung des Verlustscheines berechtigt, den Leistungsaufschub zu verfügen. Er informierte die Sozialhilfebehörde nach Vorliegen des Verlustscheines und konnte den Leistungsaufschub verfügen.¹¹

Seit Anfangs 2006 schiebt der Versicherer die Übernahme von Kosten und Leistungen auf, wenn in einer Betreibung das Fortsetzungsbegehren gestellt wurde. Der Leistungsaufschub bleibt bestehen, bis die ausstehenden Prämien, Kostenbeteiligungen, Verzugszinse und Betreibungskosten vollständig bezahlt sind. Gleichzeitig hat er die für die Einhaltung der Versicherungspflicht zuständige kantonale Stelle, in der Regel die für die betreffenden Versicherten zuständige Sozialbehörde, über den Leistungsaufschub zu informieren.¹²

Nach Unterbreitung des Verlustscheines übernehmen die zuständigen Sozialhilfebehörden der meisten Kantone die durch den Verlustschein titulierte Forderung.¹³ Voraussetzung für die Übernahme der unbezahlten Prämien und Kostenbeteiligung ist ein Pfändungs- oder Konkursverlustschein. Durch die

¹¹ Ehemals Art. 90 Abs. 4 KVV, gültig bis 31.12.2005

¹² Art. 64a Abs. 2 KVG i.V.m. Art. 105c Abs. 1 KVV

¹³ Aktuell übernehmen die Kantone AR, BE, GE, GL, GR, JU, LU, NE, SG, SH, SZ, VD, VS und ZH die Verlustscheine, teilweise bzw. nach kantonal unterschiedlichen Richtlinien werden sie in FR übernommen, während die Kantone AG, AI, BL, NW, OW, SO, TG, TI, UR und ZG die Verlustscheinübernahme gänzlich verweigern. Der Kanton BS richtet den Krankenversicherern jährlich nach Marktanteil und Giesskannenprinzip Pauschalbeträge nach Rahmenvertrag aus (Quelle: Gesamtübersicht kantonale Richtlinien der Helsana Versicherungen AG, Stand 13.05.2009).

Unterbreitungspflicht des Verlustscheines ist der Krankenversicherer gezwungen, das Inkassoverfahren jeweils bis zur Ausstellung des Verlustscheines durchzuführen.

3. Rechtliche Aspekte

3.1. Juristische Erwägungen

3.1.1. Begriff der öffentlich-rechtlichen Forderungen

Gemäss Prof. Dr. iur. Karl Spühler¹⁴: *„Bei Öffentlich-rechtlichen Geldforderungen handelt es sich um einen geldwerten Leistungsanspruch aus einem durch öffentliches Recht geschaffenen Subordinationsverhältnis zwischen Gemeinwesen und Bürger. Dieses bestimmt sich in Sachen des Methodenpluralismus nach der Subordinationstheorie, der Interessenstheorie oder modalen Theorie als öffentlich-rechtliche Forderung.*¹⁵ Weiter vertritt er die Auffassung: *„Um von einer Betreibung öffentlich-rechtlicher Forderung sprechen zu können, muss folglich die Forderung ihren Rechtsgrund im öffentlichen Recht haben und der Gläubiger eine Organisation öffentlichen Rechtes sein.*¹⁶ Bei den Krankenkassenprämien nach KVG handelt es sich um öffentlich-rechtliche Forderungen. Die Krankenkassen, in der Schweiz ausschliesslich privatrechtlich organisierte Körperschaften, erhielten vom Bund den Auftrag zur Durchführung der obligatorischen Krankenversicherung nach KVG. Da die daraus resultierenden öffentlich-rechtlichen Forderungen privaten Versicherer und nicht öffentlichen Körperschaften geschuldet sind, fallen die Forderungen aus dem KVG nicht der Regelung von Art. 43 Abs. 1 SchKG zu und müssen damit auf dem Wege der Konkursbetreibung eingefordert werden.

¹⁴ SPÜHLER in Zeitschrift für Insolvenz- und Wirtschaftsrecht 4/2002, S. 138

¹⁵ SPÜHLER, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 1999, S. 255

¹⁶ Basler SchKG-Kommentar, Art. 43 SchKG, N 5; BGE 115 III 90

3.1.2. Gläubiger öffentlich-rechtlicher Forderungen

Nebst Bundesanstalten, kantonalen und kommunalen Verwaltungen kommen als Gläubiger öffentlich-rechtlicher Forderungen auch Privatversicherer, welche das obligatorische Unfallrisiko absichern, in Frage.¹⁷ Die in Art. 43 Abs. 2 SchKG mit einbezogenen periodischen familienrechtliche Unterhalts- und Unterstützungsbeiträge sowie Unterhaltsbeiträge nach dem Partnerschaftsgesetz stellen keine öffentlich-rechtlichen Forderungen dar, sie sind Privatpersonen geschuldet. Anders als in der Konkursbetreibung müssen die Gläubiger in diesen Fällen nebst Betreibungs- und Fortsetzungsbegehren auch das Verwertungsbegehren stellen.

3.1.3. Sonderstellung der Krankenkassen

Die Krankenversicherer geniessen in der Schweiz eine Sonderstellung. Während sie ausschliesslich als privatrechtliche Körperschaften organisiert sind, bewirtschaften sie im Vertrieb der sozialen Krankenversicherung Forderungen öffentlich-rechtlicher Natur. Die Krankenversicherer müssen zum Vertrieb der sozialen Krankenversicherung anerkannt und bewilligt sein.¹⁸ Als Gläubiger öffentlich-rechtlicher Forderungen steht den Krankenkassen zudem eine Verfügungsgewalt zu.¹⁹ Bestreitet der Schuldner die Forderung, sind die Krankenkassen befugt, sich erstinstanzlich mittels Erlass einer Verfügung zur Beseitigung des Rechtsvorschlages die Rechtsöffnung gleich selber zu erteilen.²⁰ Dieses Recht kommt nebst den Krankenversicherern in ihrer Funktion als Betreiberin der sozialen Krankenversicherung ausnahmslos nur den Gläubigern öffentlich-rechtlicher Forderungen, mit anderen Worten der Gläubigern der in Art. 43 Abs. 1 und 1bis genannten Forderungen zu.

17 Art. 43 Abs. 1bis SchKG

18 Art. 12 Abs. 1 KVG i.V.m. Art. 13 Abs. 1 und 2 KVG

19 Art. 49 ATSG

20 BGE 121 V 109ff.; 119 V 329 Erw. 2b

3.2. Wirkung des Konkurses

Im Gegensatz zur Pfändung, bei welcher dem Schuldner nur der Vermögensteil entnommen wird, welcher zur Deckung der betriebenen Forderung genügt, kommt der Konkurs einer Generalexekution des Gesamtvermögens des Schuldners gleich. Oft bedeutet er für den Schuldner die Zerstörung der wirtschaftlichen Existenzgrundlage. Damit kann eine Konkursbetreibung nie im Interesse des Schuldners liegen.²¹ Bei jeder noch so kleinen Verpflichtung gegen den Fiskus, müsste der Schuldner eine Betreibung auf Konkurs befürchten, welche bei ungenügender Tilgung die allgemeine Liquidation seines Gesamtvermögens bedeuten würde.²² Die Regelung für die in Art. 43 SchKG verankerten öffentlich-rechtlichen Forderungen stellen damit eine Privilegierung des Schuldners dar.

3.3. Krankenkassenprämie als Dauerschuldverhältnis

In der Regel - sofern vom Versicherten nicht anders gewünscht - werden die Prämien der obligatorischen Grundversicherung nach KVG monatlich in Rechnung gestellt. Im Gegensatz dazu sind beispielsweise bei Sachversicherungen nach VVG die Jahresprämien geschuldet²³. Die Prämien sind für die Versicherungsperiode im Voraus geschuldet.

Die monatlich wiederkehrende Prämienschuld stellt für die nach KVG Versicherten ein Dauerschuldverhältnis dar. Ein Dauerschuldverhältnis ist ein Vertrag, der nicht durch einmaligen Austausch von Leistung und Gegenleistung (wie etwa beim Kauf- oder Werkvertrag) erfüllt wird, sondern der durch einen fortlaufenden Leistungsaustausch charakterisiert ist. Beim Dauerschuldverhältnis der Krankenversicherungsprämien nach KVG kommt hinzu, dass es sich um ein „obligatorisches Dauerschuldverhältnis“ handelt²⁴.

21 BGE 77 III 39

22 Basler SchKG-Kommentar, Art. 43 SchKG, N 2

23 Teilbarkeit der Prämie gemäss Art. 24 VVG

24 Jede in der Schweiz wohnhafte Person hat sich im Sinne von Art. 3 KVG obligatorisch für die Krankenpflege zu versichern.

Während der Dauer des Konkursverfahrens²⁵ genießt der Schuldner Rechtstillstand und kann für die fortlaufenden Prämien aus seinem Dauerschuldverhältnis nicht betrieben werden. Beahlt er seine laufenden Prämien nicht, wächst seine Schuld gegenüber seinem Krankenversicherer zusätzlich an. Damit ist während des Konkursverfahrens der Gläubiger eines Dauerschuldverhältnisses den übrigen Gläubigern schlechter gestellt. Dazu vermag auch der Umstand, dass die Prämien nach KVG im Konkursverfahren in der zweiten Kollokationsklasse eingereiht werden, nichts zu ändern.

Hingegen stellt sich dieses Problem bei den aus der Konkursbetreibung ausgenommenen Prämien der obligatorischen Unfallversicherung¹⁷ nicht. Diese Prämien werden in der Praxis durch eine provisorische Jahresprämie anhand der voraussichtlichen Lohnsumme des Versicherungsnehmers am Anfang der Versicherungsperiode²⁶ erhoben. Nach Ende der Versicherungsperiode wird die definitive Prämie durch die tatsächliche Lohnsummenmeldung ermittelt und durch Gutschrift oder Nachbelastung der Differenz ausgeglichen. Wird über den UVG-Versicherten auf Initiative eines dritten Gläubigers der Konkurs eröffnet, erlischt durch den Konkurs mit der Streichung der Firma aus dem Handelsregister jede Versicherungspflicht. Im Gegensatz zur obligatorischen Krankenversicherung endet hiermit bei der obligatorischen Unfallversicherung das Dauerschuldverhältnis.

Mit anderen Worten handelt es sich beim obligatorischen Krankenversicherungsvertrag um das einzige Dauerschuldverhältnis, welches nach einem Konkurs des Versicherten weiterhin, bis zum Wegfall dessen Versicherungspflicht²⁷, bestehen bleibt.

3.4. Gläubigergleichstellung

Der Art. 43 Abs. 1bis SchKG, wonach die Prämien der obligatorischen Unfallversicherung von der Konkursbetreibung auszunehmen sind, fand seinen Ursprung in

²⁵ Das Konkursverfahren, Art. 221 ff. SchKG

²⁶ In der Regel das Kalenderjahr

²⁷ Wegfall der Versicherungspflicht, Art. 5 Abs. 3 KVG i.V.m. Art. 3 KVG

einer am 20. März 1998 von Nationalrat Dr. Peter Baumberger eingereichten Parlamentarischen Initiative²⁸. Seinen Vorstoss begründete er vor allem mit der Gläubigergleichstellung der privaten Anbieter der obligatorischen Unfallversicherung nach UVG und der SUVA. Während die nach UVG begründeten Forderungen von Privatversicherern auf dem Wege der Konkursbetreibung eingetrieben wurden, waren jene der SUVA bereits vor Umsetzung des Art. 43 Abs. 1bis SchKG aufgrund des Art. 43 Abs. 1 SchKG von der Konkursbetreibung ausgeschlossen. Nebst den Alimentengläubigern sind damit die Privatversicherer für Forderungen aus der obligatorischen Unfallversicherung die einzigen privaten Gläubiger, deren Forderungen von der Konkursbetreibung ausgenommen sind. Würde nebst den bestehenden Krankenversicherern nun auch eine staatliche Institution ähnlich der SUVA die obligatorische Krankenversicherung nach KVG vertreiben, so läge die logische Schlussfolgerung nahe, dass man die öffentlich-rechtlichen Forderungen aus der Grundversicherung nach KVG ebenfalls von der Konkursbetreibung ausschliessen müsste. So war es auch die Auffassung einer Kommissionsminderheit, welche über die Initiative beriet, eine breitere Lösung ins Auge zu fassen, die *„für sämtliche öffentlich-rechtlichen Forderungen gelten würde, dies um zu vermeiden, dass der Ausnahmekatalog von Art. 43 SchKG schon bald wieder ergänzungsbedürftig wird“*²⁹. Durch den Umstand, dass die Prämien und Kostenbeteiligungen aus der obligatorischen Krankenpflegeversicherung allesamt privaten Krankenversicherern geschuldet sind, ist in dieser Hinsicht eine Gläubigergleichbehandlung ohnehin sichergestellt. Nicht aber sichergestellt bleibt die Gläubigergleichstellung hinsichtlich der Gesamtheit der öffentlich-rechtlichen Forderungen, da auch die Prämien und Leistungsabrechnungen aus der obligatorischen Krankenversicherung öffentlich-rechtlicher Natur sind.

3.5. Schuldnergleichstellung

Nebst der Gläubigergleichbehandlung stellt sich auch die Frage nach der Schuldnergleichstellung. Hierbei gilt es zu beachten, dass nach geltender Regelung der

²⁸ Parlamentarische Initiative von Peter Baumberger vom 20.03.1998

http://www.parlament.ch/D/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=19980411

²⁹ Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates vom 27. Mai 2002, Ziff. 3, Kommentar zum Entwurf, S. 7112

Schuldner für eine obligatorische, periodisch wiederkehrende öffentlich-rechtliche Forderung sogleich der Generalexécution unterstellt wird. Sein Vermögen wird konkursliquidiert. Obwohl die Krankenkassenforderungen nach KVG nichts mit den Geschäftsschulden des konkursfähigen Schuldners zu tun haben und wie bei dem nicht im Handelsregister eingetragenen Schuldner ausnahmslos einer reinen Privatschuld gleichkommt, hat die Eintreibung der KVG-Forderung beim konkursfähigen Schuldner den Konkurs seiner geschäftlichen Existenz zur Folge. Hingegen wäre eine Betreibung allfälliger im UVG begründeten Forderungen im Sinne von Art. 43 Abs. 1bis SchKG auf dem Pfändungsweg weitergeführt worden! Die Schuldnergleichstellung ist in der Betreibung der öffentlich-rechtlichen Forderungen aus der obligatorischen Krankenpflegeversicherung somit nicht gegeben. Eine plausible Erklärung, weshalb der konkursfähige Schuldner für seine Schulden aus der obligatorischen Unfallversicherung auf dem Wege der Pfändungsbetreibung betrieben wird, und die Betreibung seiner Schulden aus der obligatorischen Krankenpflegeversicherung seinen Konkurs zur Folge hat, lässt sich nicht finden. Beide Forderungsarten sind öffentlich-rechtlicher Natur.

4. Politische Aspekte

4.1. Sozialpolitischer Fokus

Seine parlamentarische Initiative vom 20. März 1998²⁸ begründete Peter Baumberger nicht nur mit der Gläubigergleichstellung der Versicherer der obligatorischen Unfallversicherung. Er wies ebenso darauf hin, dass sich die Verpflichtung die zum Teil geringen und wiederkehrenden Prämienforderungen auf dem Wege der Konkursbetreibung einzufordern *„gerade für kleinere und mittlere Unternehmen und insbesondere für deren Arbeitnehmer gravierende soziale Folgen hat.“*³⁰

Anlässlich der Vorprüfung der Kommission für Rechtsfragen wurde festgestellt, dass anlässlich der Totalrevision des SchKG die vom Initianten aufgeworfene Frage gar nicht gestellt worden war. Allein die Ungleichbehandlung der verschiedenen Gläubiger der Unfallversicherung nach UVG erschien der Rechtskommission als

³⁰ Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates vom 27. Mai 2002, Ziff. 1.1., Parlamentarische Initiative, S. 7108

nicht gerechtfertigt zu sein. Überdies teilte sie ausdrücklich die Meinung des Initianten, dass die schwerwiegenden Folgen des Konkurses aus sozialpolitischer Sicht vermieden werden sollten.³¹ Damit der Ausnahmekatalog von Art. 43 SchKG nicht bald wieder ergänzungsbedürftig werde, war eine Kommissionsminderheit bereits anlässlich der Beratung der Initiative Peter Baumberger der Auffassung, sämtliche öffentlich-rechtlichen Forderungen aus der Konkursbetreibung auszunehmen.³²

Rund 23 Prozent der Schweizweiten Konkurse werden von Krankenversicherern eingeleitet. Es könnten zirka 2'400 Konkurse verhindert werden, wenn Forderungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherungen von der Konkursbetreibung ausgeschlossen würden.³³

4.2. Finanzpolitischer Fokus

4.2.1. Direkte Einsparungen

Nach Einleitung des Konkursbegehrens³⁴ hat der Gläubiger den Kostenvorschuss³⁵ an den Konkursrichter für die Eröffnung des Konkurses zu leisten. Dieser deckt die Kosten der Konkurseröffnung. Der Überschuss wird dem Konkursamt überwiesen. Der Konkurstreibende Gläubiger haftet für die Kosten des Konkurses.³⁶ Die vom Gläubiger zu zahlenden Kostenvorschüsse für Konkurseröffnungen sind kantonal unterschiedlich. Sie variieren je Konkursbegehren zwischen CHF 150.— im Kanton Aargau, bis zu CHF 4'000.— im Kanton Schwyz, im Durchschnitt kann von durchschnittlichen Kosten von CHF 1'500.— je Konkursbegehren ausgegangen werden.

³¹ Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates vom 27. Mai 2002, Ziff. 1.2., Vorprüfung der Kommission für Rechtsfragen, S. 7108

³² Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates vom 27. Mai 2002, Ziff. 3.1., Öffentlich-rechtliche Forderungen, Kommentar zum Entwurf, S. 7112

³³ Hochrechnung der Zahlen der Helsana-Gruppe (Schweizer Branchenleader) multipliziert mit Faktor 6 – die Helsana-Gruppe versichert jede sechste in der Schweiz wohnhafte Person.

³⁴ Art. 166 SchKG; Basler SchKG-Kommentar, Art. 166 N 1; JAEGER/WALDER/KULL/KOTTMANN, Art. 166, N 5

³⁵ Art. 169 Abs. 2 SchKG; GebV SchKG Art. 49 Abs. 2

³⁶ Art. 169 Abs. 1 SchKG; JAEGER/WALDER/KULL/KOTTMANN, Art. 169, N 2 und 3; Umfang der Kostenpflicht siehe BGE 118 III 29 E.2b, 2c.

Der Branchenleader Helsana stellte im Jahre 2007 schweizweit allein für Forderungen nach KVG 1'333 Konkursöffnungsbegehren³⁷. Liefen die Betreuung nun auf Pfändung, so würden bei ungenügender Deckung, Pfändungskosten von schätzungsweise durchschnittlich CHF 100.— anfallen³⁸.

Von den 1'333 anberaumten Konkursöffnungen wurden 929 Konkurse nicht durchgeführt oder mangels Aktiven geschlossen. 404 Konkurse wurden durchgeführt.

Direkte Kosteneinsparungen

	Helsana	Schweiz
Anzahl Konkursbegehren	1333	7998
Durchschnittliche Kosten ³⁹	CHF 1'866'200.00	CHF 11'197'200.00

Mit 8'000 Kostenvorschüssen für Konkursöffnungen jährlich läge das Sparpotenzial für die Krankenversicherer durch die Anpassung von Art. 43 bei über 11 Millionen Schweizerfranken⁴⁰.

Konkurse im Jahr 2007

	Helsana	Schweiz	Prozent
Total aller Konkurse		10'469	100
Total Konkurse durch Krankenversicherer	404	2'424	23

Rund 23 Prozent aller Konkurse in der Schweiz werden durch Krankenversicherer eingeleitet. 2'424 Konkurse könnten jährlich durch den Ausschluss von Forderungen nach KVG aus der Konkursbetreuung verhindert werden. Nach Abschluss der

³⁷ Quelle: Jahresstatistik 2007 Debitorenmanagement Helsana-Gruppe (zentraler Betreuungsdienst)

³⁸ Anmerkung: Bei genügender Deckung werden sämtliche Betreuungskosten im Sinne von Art. 68 Abs. 1 SchKG durch den Schuldner getragen.

³⁹ Gerechnet wurden die durchschnittlichen Kosten je Konkursöffnung von CHF 1'500.—, von denen CHF 100.— an Pfändungskosten entfallen würden. Damit wird je Konkursbegehren mit einem Kostenvorschuss von CHF 1'400.— gerechnet. Nicht gerechnet wurde der Umstand, dass der konkurstreibende Gläubiger für sämtliche weiteren Kosten haftet. Die Helsana-Gruppe versichert rund einen Sechstel der Schweizer Wohnbevölkerung, weshalb für die Ermittlung der schweizweiten Zahlen mit dem Faktor 6 gerechnet wurde.

⁴⁰ Anmerkung: In diesem Betrag ist die Summe der zurückerstatteten Kostenvorschüsse nach Tilgung der Schuld durch den Schuldner vor Konkursöffnung nicht eingerechnet.

Konkurse werden den Gläubigern Konkursverlustscheine ausgestellt. Diese werden von den Krankenversicherern den zuständigen Sozialbehörden unterbreitet. Diese erstattet den Versicherern in der Regel die Verlustscheine mitsamt den Kosten zurück¹³, um einen Leistungsaufschub⁴¹ zu verhindern. Für diese Kosten kommt der Steuerzahler auf.

4.2.2. Indirekte Einsparungen

Die indirekten Einsparungen lassen sich nur schwer abschätzen. Diese sind enorm vom Einzelschicksal abhängig. Zu berücksichtigen gilt es hierbei die Folgekosten der zahlreichen Konkurse. Hinter jedem versteckt sich ein Einzelschicksal. Dem versicherten Konkurschuldner wird durch die Generalexekution die wirtschaftliche Existenzgrundlage entzogen. Als Folge fällt er der öffentlichen Hand als Fürsorgefall oder Arbeitsloser zur Last. Geht man bei den 2'424 Konkursiten von Folgekosten von durchschnittlich nur schon CHF 25'000.— je Konkurs aus, belaufen sich die indirekten Einsparungen der öffentlichen Hand insgesamt auf über 60 Millionen Schweizerfranken jedes Jahr. Nie ausgeschlossen ist eine allfällige Konkursöffnung über den Schuldner einen anderen Gläubigern.

5. Politischer Vorstoss

5.1. Motion H.R. Gysin

Der Nationalrat Hans Rudolf Gysin reichte am 19. Dezember 2008 die Motion ein, Art. 43 Abs. 1bis SchKG so zu ändern, dass neben den Prämien der obligatorischen Unfallversicherung auch die Prämien und Kostenbeteiligungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung zu den Ausnahmen von der Konkursbetreuung gehören.⁴²

41 SantéSuisse, Auswirkungen des Leistungsaufschubs gemäss Art. 64a KVG auf die versicherte Person und auf den Leistungserbringer(Link http://www.santesuisse.ch/upload/klippklar/microsoft_word_-_leistungsaufschub_information_07-11-8_jp_d_20080115105420.pdf)

42 Motion 08.3991, Curia-Vista http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20083991

Seine Motion begründete der Initiant vor allem mit der Vernichtung von Arbeitsplätzen in Kleinunternehmen. Überdies dauern Konkursverfahren wesentlich länger als Pfändungsverfahren. Die Pfändungsverlustscheine können früher als Konkursverlustscheine den Behörden unterbreitet und so die Leistungsaufschübe schneller wieder aufgehoben werden.

5.2. Antwort des Bundesrates

Obwohl die Versicherer in ihrer Funktion als Träger von Sozialversicherungen in der Regel als Institutionen des öffentlichen Rechts gelten⁴³, spricht sich der Bundesrat in seiner Antwort auf die Motion 08.3991 von Hans Rudolf Gysin vom 18. Februar 2009 gegen einen Einbezug der Forderungen nach KVG in Art. 43 SchKG aus und beantragt die Ablehnung der parlamentarischen Initiative⁴⁴. In seiner Erwägung stützt er sich einzig auf die Regelungen des SchKG ab, wonach dem Konkurs grundsätzlich das Prinzip der Gleichbehandlung aller Gläubiger zu Grunde liege. Forderungen gegen im Handelsregister eingetragene Personen seien grundsätzlich auf dem Wege der Konkursbetreibung zu vollstrecken. Er verweist dabei auf die Bestimmungen von Art. 39 SchKG. Hinsichtlich der Ausnahme der Prämien der obligatorischen Unfallversicherung im Sinne Art. 43 Abs. 1bis SchKG, sei diese Ergänzung einzig zum Ziel der Gleichstellung der privaten Versicherungsanbieter mit denjenigen der SUVA geschaffen worden. Obwohl es sich bei den Prämien der obligatorischen Grundversicherung nach KVG um im öffentlichen Recht begründete Forderungen handle, stelle sich das Problem der Gläubigergleichstellung, im Vergleich zur obligatorischen Unfallversicherung nach UVG, nicht.

5.3. Würdigung

In seiner Antwort fokussiert der Bundesrat einzig die Bestimmungen des SchKG ohne den Grundgedanken von Art. 43 Abs. 1 SchKG und der sozialen Krankenversicherung in seine Überlegungen mit einzubeziehen. Alleine auf Art. 43 Abs. 1bis SchKG bezogen, mag diese Sichtweise dem in der Antwort wiedergegebenem Standpunkt genügen.

43 WIDMER, S. 27, Ziff. 2.6

44 Motion 08.3991, Curia-Vista http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20083991, Antwort und Erklärung des Bundesrates vom 18.02.2008

Betrachtet man alle in Art. 43 SchKG genannten Ausnahmen, so wird die weitreichende Norm dieses Artikels offensichtlich. Die Grundidee dieses Artikels liegt nicht darin, die Gläubigergleichstellung zu sichern, sondern zu verhindern, dass wegen einer öffentlich-rechtlichen Forderung ein Schuldner in den Konkurs getrieben wird.⁴⁵ Mit dem Einschluss der periodischen familienrechtlichen Unterhalts- und Unterstützungsbeiträge sowie Unterstützungsbeiträge nach dem Partnerschaftsgesetz vom 18. April 2004⁴⁶ unterstrich der Gesetzgeber den sozialpolitischen Aspekt des Grundgedankens von Art. 43 SchKG zusätzlich.

Der Bundesrat hat in seiner Antwort die Stellung der Krankenkassen übersehen. Nach Meinung der Professoren Dres R. Rhinow und R. Kägi-Diener, ist: *„die Privatautonomie der Kassen rechtlich stark beschränkt, sowohl was ihre Organisation, ihre Reservebildung und ihre strategische Ausrichtung angeht. Namentlich dürfen Krankenkassen keinen Erwerbszweck verfolgen (Art. 12 Abs. 2 KVG). Sie unterliegen einem Kontrahierungszwang; sie sind verpflichtet, beitrittswillige Personen in die Grundversicherung aufzunehmen.“*⁴⁷ Noch klarer äussern sich die Rechtsgutachter hinsichtlich der Verfügungsgewalt der Krankenkassen: *„Die Verfügungsbefugnis bringt zum Ausdruck, dass es sich bei den Krankenkassen nicht um „gewöhnliche“ private juristische Personen handelt, sondern dass sie in ihrer Funktion als Versicherer der Verwaltung zuzuordnen sind. Gelegentlich spricht man von so genannten parastaatlichen Organisationen.“*⁴⁸ So betrachtet ist dem Einschluss der Forderungen nach KVG in die Ausnahme der Bestimmung von Art. 43 SchKG nichts entgegen zu setzen.⁴⁹

Die ablehnende Haltung des Bundesrats erscheint m.E. als wenig differenziert. In der Begründung fehlt der Weitblick über die Grenzen des Art. 43 Abs. 1 bis SchKG hinaus, die Gründe für die übrigen Ausnahmen aus der Konkursbetreibung wurden nicht in den Entscheid miteinbezogen. Hinsichtlich der erläuterten rechtlichen Erwägungen, wie auch der praktischen Umsetzung und der Folgen der Prämieninkassi für Gläubiger und Schuldner und dem ausgewiesenen Sparpotenzial kann die Antwort des Bundesrats doch als eine verpasste Chance betrachtet werden, eine allen involvierten Parteien zweckdienliche, praxisgerichtete Verbesserung einer gesetzlichen Bestimmung herbeizuführen.

45 vgl. Ziff. 1.2., Seite 7 dieses Artikels, mit Fussnote

46 Art. 43 Abs. 2 SchKG

- 47 Prof. Dr. iur. René Rhinow und Prof. Dr. iur. Regula Kägi-Diener in Gutachten betreffend Aufsicht über Santésuisse zuhanden Consano vom 07.11.2006, Art. II, Ziff. 1 b) Die Stellung der Krankenkassen: <http://www.consano.ch/memo1206.htm>
- 48 Prof. Dr. iur. René Rhinow und Prof. Dr. iur. Regula Kägi-Diener in Gutachten betreffend Aufsicht über Santésuisse zuhanden Consano vom 07.11.2006, Art. II, Ziff. 1 b) Die Stellung der Krankenkassen: <http://www.consano.ch/memo1206.htm>
- 49 BGE vom 19.09.2003, 2P.153/2003, E. 1.4

* * * * *