

# Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Prozess

**Volksinitiative "für eine finanziell tragbare Krankenversicherung" und  
indirekter Gegenvorschlag (BRG 88.014)**

# Impressum

## Herausgeber

Année Politique Suisse  
Institut für Politikwissenschaft  
Universität Bern  
Fabrikstrasse 8  
CH-3012 Bern  
[www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss)

## Beiträge von

Benteli, Marianne  
Hofmann, Stéphane  
Pellaton, Sylvie

## Bevorzugte Zitierweise

Benteli, Marianne; Hofmann, Stéphane; Pellaton, Sylvie 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Volksinitiative "für eine finanziell tragbare Krankenversicherung" und indirekter Gegenvorschlag (BRG 88.014), 1985 - 1992*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. [www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), abgerufen am 24.04.2024.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Allgemeine Chronik</b>	1
<b>Sozialpolitik</b>	1
Sozialversicherungen	1
Krankenversicherung	1

## Abkürzungsverzeichnis

<b>EDI</b>	Eidgenössisches Departement des Inneren
<b>KVG</b>	Bundesgesetz über die Krankenversicherungen
<b>SGB</b>	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
<b>SGV</b>	Schweizerischer Gewerbeverband
<b>SKS</b>	Stiftung für Konsumentenschutz
<b>VESKA</b>	Verband schweizerischer Krankenanstalten
<b>SBV</b>	Schweizerischer Behinderten- und Sehbehindertenverband
<b>SHIV</b>	Economiesuisse (ehem. Schweizerischer Handels- und Industrie-Verein)
<b>KSK</b>	Konkordat der Schweizerischen Krankenkassen
<b>CNG</b>	Christlichnationaler Gewerkschaftsbund (Vorgänger von Travail.suisse)

---

<b>DFI</b>	Département fédéral de l'intérieur
<b>LAMal</b>	Loi fédérale sur l'assurance-maladie
<b>USS</b>	Union syndicale suisse
<b>USAM</b>	Union suisse des arts et métiers
<b>SKS</b>	Stiftung für Konsumentenschutz (Fédération des consommateurs en Suisse alémanique)
<b>VESKA</b>	Association suisse des établissements hospitaliers
<b>FSA</b>	Fédération Suisse des aveugles et malvoyants
<b>USCI</b>	Economiesuisse (ancienne Union suisse du commerce et de l'industrie)
<b>CAMS</b>	Concordat des assureurs-maladie suisses
<b>CSC</b>	Confédération des syndicats chrétiens de Suisse (Prédécesseur de Travail.suisse)

# Allgemeine Chronik

## Sozialpolitik

### Sozialversicherungen

#### Krankenversicherung

VOLKSINITIATIVE  
DATUM: 17.10.1985  
SYLVIE PELLATON

Le **Concordat suisse des caisses-maladie**, pour sa part, a **déposé son initiative en faveur «d'une assurance maladie financièrement supportable»**, laquelle demande notamment une limitation des tarifs médicaux ainsi qu'une élévation des subsides de la Confédération aux caisses maladie. Lancée en 1984, elle a obtenu un nombre de signatures (390'273) jamais atteint depuis l'introduction de ce droit populaire en 1891. Cette mobilisation reflète de manière significative le mécontentement des assurés face à l'augmentation continue de leurs cotisations. De son côté, le Conseil fédéral a d'ores et déjà chargé le DFI d'élaborer un message proposant au parlement de la rejeter sans lui opposer de contre-projet formel. Son refus paraît avant tout motivé par son souci de ménager les finances étatiques.<sup>1</sup>

VOLKSINITIATIVE  
DATUM: 28.02.1988  
STÉPHANE HOFMANN

C'est précisément cette **disposition d'ordre financier qui a constitué la principale raison du rejet de l'initiative par le Conseil fédéral**. Celui-ci a mis en évidence l'incompatibilité de cette exigence avec la situation des finances fédérales. A son avis, la mise à disposition de plus grands moyens financiers ne suffirait pas à résoudre les problèmes qui se posent à l'assurance-maladie et contribuerait même à perpétuer le système actuel de financement qui ne tient pas compte de la capacité économique de l'assuré. Qui plus est, a-t-il ajouté, l'initiative n'apporte pas de solution au problème crucial de l'explosion des coûts de la santé puisqu'elle s'attaque davantage au financement qu'à la cause des dépenses. Pour le gouvernement, c'est au niveau législatif que l'on doit résoudre les problèmes de l'assurance-maladie et non au niveau constitutionnel. Le Conseil fédéral a également tenu à rappeler qu'il a chargé quatre experts d'élaborer séparément des propositions concrètes et réalisables en vue de trouver une solution aux problèmes de l'assurance-maladie.<sup>2</sup>

VOLKSINITIATIVE  
DATUM: 28.02.1988  
STÉPHANE HOFMANN

Le **Conseil fédéral a proposé le rejet, sans lui opposer de contre-projet, de l'initiative populaire "Pour une assurance-maladie financièrement supportable"** déposée en 1985 par le Concordat suisse des caisses-maladie. Pour justifier son renoncement à élaborer un contre-projet, le gouvernement a estimé inopportun de présenter un nouveau projet si rapidement après le rejet par le peuple de la révision de l'assurance-maladie et maternité en décembre 1987. L'initiative entend lutter contre la hausse des coûts de la santé sans remettre toutefois en question le principe de l'assurance facultative. Elle demande que la Confédération et les cantons fixent des normes en matière de tarifs et que les cotisations des assurés à ressources modestes et des familles soient réduites. Ces exigences sont assorties d'une disposition transitoire qui contraint la Confédération à augmenter de manière substantielle ses subventions aux caisses dans l'année qui suit l'acceptation de l'initiative, puis de les adapter constamment à l'accroissement des coûts de l'assurance-maladie. En d'autres termes, cela pourrait signifier qu'en 1991 la Confédération serait tenue de verser 2,5 milliards de francs aux caisses-maladie au lieu des 984 millions dus selon le régime actuel.<sup>3</sup>

VOLKSINITIATIVE  
DATUM: 17.10.1988  
STÉPHANE HOFMANN

Présenté sous la forme d'une **révision partielle de l'assurance-maladie**, le **contre-projet** reprend de nombreuses dispositions du programme d'urgence, à l'exception du volet consacré à l'assurance maternité, refusé en votation populaire. La révision prévue oblige les caisses-maladie à accueillir toutes les demandes d'assurance, soutient des mesures de médecines préventives, instaure un contrôle économique des traitements, permet la constitution de nouveaux modèles d'assurance et augmente de 10 à 15% la participation des assurés aux frais. Par rapport à la révision soumise au souverain en 1987, le contre-projet prévoit une augmentation de 200 millions de francs des subventions fédérales aux caisses-maladie.<sup>4</sup>

**VOLKSINITIATIVE**  
DATUM: 13.12.1988  
STÉPHANE HOFMANN

Une majorité du Conseil des Etats, composée de démocrates-chrétiens, de socialistes et de démocrates du centre, a soutenu le projet de sa commission en insistant sur la **nécessité de lutter sans tarder contre l'explosion des coûts de la santé** et la hausse des cotisations qui grèvent toujours plus lourdement le budget des plus défavorisés. Elle a aussi relevé que cette révision partielle n'était pas incompatible avec une refonte complète de la loi et a tenu à souligner qu'elle serait susceptible d'inciter les initiants à retirer leur initiative. Les détracteurs, radicaux et libéraux, ont dénoncé l'inopportunité de la démarche en rappelant que le peuple avait repoussé les solutions qui composent pour l'essentiel le contre-projet. Ils ont également souligné qu'il pouvait compromettre, ou tout au moins différer, les travaux du Conseil fédéral en la matière et qu'il était peu probable que l'initiative des caisses-maladie soit retirée.<sup>5</sup>

**VOLKSINITIATIVE**  
DATUM: 14.12.1988  
STÉPHANE HOFMANN

A l'instar du Conseil fédéral, le **Conseil des Etats** a jugé insupportable pour les finances de la Confédération la disposition transitoire de l'initiative prévoyant une adaptation régulière des subventions fédérales et a estimé que le remède préconisé par les caisses-maladie était peu apte à enrayer l'inflation des coûts de la santé. La chambre haute a également fait valoir que l'initiative aboutirait à un monopole des caisses-maladie, mettant à l'écart l'assurance privée. Elle a donc décidé, à l'unanimité, de recommander son rejet. Mais, afin de sortir le dossier de l'assurance-maladie de l'impasse dans laquelle il se trouve, le Conseil des Etats a, contre l'avis du Conseil fédéral, souscrit au **contre-projet** indirect au niveau législatif élaboré par sa commission.<sup>6</sup>

**VOLKSINITIATIVE**  
DATUM: 24.04.1989  
MARIANNE BENTELI

Eine Möglichkeit, die Last der Krankenkassenprämien für die Versicherten wieder erträglicher zu gestalten, könnte die Annahme der **Volksinitiative "für eine finanziell tragbare Krankenversicherung"** sein, welche vom Bund eine **massive Erhöhung seiner Subventionen** fordert. Der Initiator, das Konkordat der Schweizerischen Krankenkassen (KSK), würde sich davon einen Prämienrabatt von ca. 20% versprechen.<sup>7</sup>

**VOLKSINITIATIVE**  
DATUM: 25.04.1989  
MARIANNE BENTELI

**Doch gleich wie im Ständerat 1988, hatte die Vorlage auch im Nationalrat keine Chance.** Die vorberatende Kommission beschloss aber, wie zuvor schon die kleine Kammer, der Volksinitiative entgegen dem Willen des Bundesrates nicht mit leeren Händen entgegenzutreten. Bei ihren Beratungen ging die Kommission vorerst vom ständerätlichen Gegenvorschlag aus, der das 1987 in der Volksabstimmung gescheiterte Sofortprogramm ohne Mutterschaftstaggeld wiederaufgenommen hatte. Dabei schuf sie aber so zahlreiche und gewichtige Differenzen – so etwa mit der Einführung des Bonussystems und der Prämienungleichheit für Frauen und Männer –, dass bald einmal erkannt wurde, dass auf dieser Grundlage kein Konsens mehr zu erzielen war.<sup>8</sup>

**VOLKSINITIATIVE**  
DATUM: 08.09.1989  
MARIANNE BENTELI

Als dann im Spätsommer noch bekannt wurde, dass der Bundesrat eine Expertenkommission mit einer Totalrevision des KUVG betrauen werde, schloss sich die Nationalratskommission einem Vorschlag des Freisinnigen Früh (AR) an, wonach **auf eine materielle Revision des Gesetzes verzichtet** und dem Rat nur vorgeschlagen wurde, die **Bundesbeiträge an die Krankenkassen durch einen einfachen und auf fünf Jahre befristeten Bundesbeschluss** von heute rund 950 Mio. Fr. auf jährlich 1,3 Mia. Fr. zu **erhöhen**. Noch etwas griffiger gemacht wurde dieser Antrag in letzter Stunde durch die Präzisierung einer Kommissionsminderheit, der mit Früh (fdp, AR), Haller (sp, BE), Rychen (svp, BE) und Segmüller (cvp, SG) alle Bundesratsfraktionen angehörten: Danach sollen die zusätzlich bewilligten Mittel gezielt dazu verwendet werden, die Entsolidarisierung zwischen den Geschlechtern und den Altersgruppen zu mildern.<sup>9</sup>

**VOLKSINITIATIVE**  
DATUM: 13.12.1989  
MARIANNE BENTELI

**In der Wintersession lehnte der Nationalrat die Volksinitiative mit 116 zu einer Stimme ab**, da das Begehren finanziell überrissen sei, derartige Bestimmungen nicht in die Verfassung gehörten, sondern auf Gesetzesebene geregelt werden müssten, und der Initiativtext keine Bremsmechanismen zur Eindämmung der Gesundheitskosten enthalte. Einstimmig genehmigte der Zweitrat den präzisierten Antrag Früh.<sup>10</sup>

VOLKSINITIATIVE  
DATUM: 31.12.1989  
MARIANNE BENTELI

**Damit ist die Volksinitiative aber noch nicht vom Tisch.** Die Räte haben nur mehr bis zum April 1990 Zeit, sich auf einen **gemeinsamen Gegenvorschlag** zu einigen. Weder der ständerätliche noch der nationalrätliche Weg scheinen zudem dazu zu führen, dass das KSK seine Initiative zurückziehen könnte. Das Volk wird sich also voraussichtlich spätestens im Juni 1991 zu dieser Frage an der Urne äussern müssen.

VOLKSINITIATIVE  
DATUM: 23.03.1990  
MARIANNE BENTELI

In der Frühjahrssession beschloss der Ständerat auf die Weiterverfolgung seines materiellen Gegenvorschlags zur **Volksinitiative "für eine finanziell tragbare Krankenversicherung"** zu verzichten und auf den nationalrätlichen Kompromissvorschlag einzuschwenken. Einstimmig hiess die kleine Kammer die **Erhöhung der Bundesbeiträge an die Krankenkassen** um jährlich rund 300 Mio auf 1,3 Mia. Fr. von 1990 bis 1994 gut. Das Konkordat der Schweizerischen Krankenkassen (KSK), welches die Initiative eingereicht hatte, war mit diesem indirekten Gegenvorschlag nicht zufrieden und zog ihr Begehren nicht zurück.<sup>11</sup>

VOLKSINITIATIVE  
DATUM: 16.02.1992  
MARIANNE BENTELI

1985 hatte das Konkordat der Schweizerischen Krankenkassen mit der Rekordzahl von 390'273 Unterschriften seine **Volksinitiative "für eine finanziell tragbare Krankenversicherung"** eingereicht. Sie umschrieb summarisch die Grundsätze, nach welchen ein zu revidierendes Krankenversicherungsgesetz (KVG) ausgerichtet werden solle. Politischer Zündstoff fand sich vor allem in den Übergangsbestimmungen, denen zufolge der Bund bis zum Inkrafttreten des revidierten KVG zur alten Subventionsordnung aus dem Jahr 1974 zurückkehren und seine Abgeltungen an die Krankenkassen um jährlich ansteigende Beträge massiv erhöhen müsste. Bei anhaltender Teuerung wurde davon ausgegangen, dass sich die Bundessubventionen von 1992 bis 1995 auf über vier Mia. Fr. verdreifachen würden. 1988 bzw. 1989 hatten beide Kammern die Initiative mit deutlicher Mehrheit abgelehnt, da sie finanziell überrissen sei und keine kostendämpfenden Elemente enthalte. Gewissermassen als indirekter Gegenvorschlag hatte das Parlament den Krankenkassen dann 1990 in einem auf fünf Jahre befristeten Bundesbeschluss eine Anhebung der Subventionen um rund 300 Mio auf 1,3 Mia. Fr. pro Jahr gewährt.

**Bei der breiten Gegnerschaft** – alle bürgerlichen und rechtsbürgerlichen Parteien sowie der LdU und die Grünen, die Arbeitgeber, die Ärzteschaft, die Privatversicherer, aber auch einzelne Krankenkassen wie etwa die Artisanas sowie die Mehrheit der Medien – **war es nicht weiter erstaunlich, dass die Initiative in der Volksabstimmung recht deutlich verworfen wurde.** Mit Ausnahme von Uri lehnten alle Kantone ab. Überraschend war der geringe Ja-Stimmenanteil in der Westschweiz, welche das höchste Prämienniveau kennt. Nur 30,6 bzw. 31,2% der Stimmen konnte die Initiative in den Kantonen Freiburg und Waadt auf sich vereinigen, und auch Genf (34,9%), Wallis (38,1%) und Neuenburg (38,8%) blieben unter dem schweizerischen Durchschnitt.<sup>12</sup>

VOLKSINITIATIVE  
DATUM: 17.02.1992  
MARIANNE BENTELI

Die **Gegner** hatten vor allem ins Feld geführt, dass die Initiative **keine Anreize zu kostensparendem Verhalten** enthalte. Der Ausschluss der Privatversicherer und die pauschale Ausrichtung von Milliardenbeträgen führe vielmehr zu einer unkontrollierbaren und kostentreibenden Monopolstellung der anerkannten Krankenkassen. Das heutige System werde zementiert, was spätere Strukturvereinbarungen behindere. Gerügt wurde auch, die Subventionen würden nach dem Giesskannenprinzip verteilt und nicht – wie in der Vorlage für ein revidiertes Krankenversicherungsgesetz vorgesehen – als gezielte Prämienverbilligung zugunsten jener Versicherten, die darauf angewiesen sind. Zudem würde die Entlastung bei den Prämien durch die notwendig werdenden Steuererhöhungen weitgehend wieder aufgehoben.

Auch die **Befürworter** – neben den Krankenkassen in erster Linie SP und Gewerkschaften – mussten anerkennen, dass die Initiative **keine Systemverbesserungen** bringen und damit wenig zur Kosteneindämmung beitragen würde. Sie meinten jedoch, mit der generellen Prämienverbilligung könnten die niedrigeren Einkommen bereits vor Inkrafttreten des neuen KVG wirksam entlastet werden. Das Hauptargument für eine Annahme der Initiative war aber, dass damit der politische Druck erhalten bleibe, was die Chancen echter Reformen bei der Revision des KVG erhöhe.<sup>13</sup>

**Volksinitiative "für eine finanziell tragbare Krankenversicherung". Abstimmung vom 16. Februar 1992**

Beteiligung: 44,4%  
Nein: 1'195'550 (60,7%) / 19 6/2 Stände  
Ja: 772'995 (39,3%) / 1 Stand

Parolen:

- Nein: FDP, CVP (2\*) , SVP, LdU (1 \*), EVP (2), LP, GP (2 ), GB, AP, SD, EDU; CNG, Vorort, SGV, SBV, Veska; Fédération romande des consommatrices
- Ja: SP (1\*), PdA; SGB; Konkordat der Schweiz. Krankenkassen, Schweiz. Arbeitsgemeinschaft für Patienteninteressen (Sapi); Stiftung für Konsumentenschutz (SKS), Konsumentinnenforum Schweiz (KF).
- Stimmfreigabe: VSA.

\* In Klammer Anzahl abweichender Kantonalsektionen

Die Vox-Analyse dieses Urnengangs zeigte, dass das Verhalten der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in erster Linie vom politischen Links-Rechts-Schema beeinflusst wurde. Das Bildungsniveau spielte ebenfalls eine gewichtige Rolle. Weil Menschen mit schlechterer Ausbildung häufig in bescheidenen Verhältnissen lebten und deshalb von der Initiative eine Verringerung der finanziellen Belastung durch die Krankenkassenprämien erwarteten, hätten sie der Initiative häufiger zugestimmt. Die Gegner des Volksbegehrens sahen in der Vorlage keine geeignete Lösung für das Problem der Kostenexplosion. Aber auch das Ja vieler Befürworter ist gemäss dieser Analyse nicht immer als Zustimmung zur Initiative zu werten. Viele hätten die Initiative angenommen, um so die politischen Instanzen zur raschen Revision der heutigen Krankenversicherungsgesetzgebung zu drängen.<sup>14</sup>

---

1) FF, 1985, II, p. 515 ss.; 24 Heures, 1.5.85; 10.7.85; BZ, 1.5.85; Lib., 4.5.85; TW, 11.5.85; BaZ, 10.6.85; presse du 17.10.85; Suisse, 9.11.85.

2) FF, 1988, II, p. 256 ss.

3) FF, 1988, II, p. 256 ss.

4) FF, 1988, III, p. 1262 ss.; presse du 7.9. et 18.10.88.

5) BO CE, 1988, p. 892 ss.; DP, 8.9. et 22.12.88; USS, 4.1.89; SHZ, 5.1.89.

6) BO CE, 1988, p. 892 ss.

7) SHZ, 16.11.89; AT, 5.12.89.

8) Presse vom 25.4.89; SGT, 19.5.89; BZ, 3.6.89.

9) BaZ, 13.12.89; SZ, 14.12.89.; NZZ und BZ, 8.9.89; AT, SZ und TW, 9.12.89.

10) Amtl. Bull. NR, 1989, S. 2121ff.

11) Amtl. Bull. StR, 1990, S. 172 ff. und 275; Amtl. Bull. NR, 1990, S. 757 f.; BBI, 1990, I, S. 1594 f.; Presse vom 16.3.90; NZZ, 24.3.90 und Bund, 16.6.90 (KSK)

12) BBI, 1992, III, S. 723 f.; Presse vom 17.2.92.

13) TA, 6.1., 15.1., 24.1. und 13.2.92; Bund, 18.1.92; NZZ, 22.1., 31.1., 6.2., 10.2., 11.2.92; SHZ, 23.1.92; SZ und BaZ, 4.2.92; JdG, 6.2.92; BZ und SGT, 7.2.92; LNN, 12.2.92.

14) Vox, Analyse der eidgenössischen Abstimmungen vom 16. Februar 1993, Adliswil 1992.