



16.411

Parlamentarische Initiative

Eder Joachim.

**Für den Persönlichkeitsschutz
auch in der Aufsicht
über die Krankenversicherung**

Initiative parlementaire

Eder Joachim.

**Surveillance de l'assurance-maladie.
Garantir la protection
de la personnalité**

Differenzen – Divergences

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 13.12.18 (FRIST - DÉLAI)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 17.09.19 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 23.09.20 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 30.11.20 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)

Bundesgesetz über die Datenweitergabe der Versicherer in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung

Loi fédérale sur la transmission de données des assureurs dans l'assurance obligatoire des soins

Ziff. 1 Art. 21

Antrag der Mehrheit

Abs. 1, 2 Einleitung, Bst. c, d

Festhalten

Abs. 2bis

Streichen

Abs. 4

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

Antrag der Minderheit

(Stöckli, Carobbio Guscetti, Graf Maya, Rechsteiner Paul)

Abs. 2 Bst. d

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. 1 art. 21

Proposition de la majorité

Al. 1, 2 introduction, let. c, d

Maintenir

Al. 2bis

Biffer

Al. 4

... disposition les données récoltées aux fournisseurs ...

*Proposition de la minorité*

(Stöckli, Carobbio Guscetti, Graf Maya, Rechsteiner Paul)

Al. 2 let. d

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Präsident (Hefti Thomas, erster Vizepräsident): Bevor ich dem Berichterstatter das Wort gebe, möchte ich mich noch ganz herzlich für die ehrenvolle Wahl zum ersten Vizepräsidenten bedanken.

Ettlin Erich (M-CEB, OW), für die Kommission: Hier muss ich vielleicht ein bisschen weiter ausführen, weil das Geschäft doch – auch durch die Differenzen – etwas komplizierter geworden ist. Zuerst zu meiner Interessenbindung: Ich bin Verwaltungsrat der CSS-Krankenversicherung.

Es geht um die Datenweitergabe der Versicherer in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung an das entsprechende Bundesamt. Wie gesagt, wir sind in der Differenzvereinbarung. Das Konzept beruht ja auf der parlamentarischen Initiative Eder 16.411. Der Nationalrat hat dem ständerätlichen Beschluss bei Artikel 35 des Krankenversicherungsaufsichtsgesetzes zugestimmt. Somit ist die Frage der Datenweitergabe für Aufsichtszwecke bereinigt und nicht mehr Bestandteil unserer heutigen Beratung. Differenzen bestehen bei der Datenweitergabe durch die Krankenversicherer im Bereich des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung, namentlich bei Artikel 21 KVG, den wir hier vor uns haben.

Erlauben Sie mir eine Vorbemerkung: Ihre Kommission hat zur Ausarbeitung der Vorlage für die parlamentarische Initiative Eder eine Subkommission eingesetzt, die sich an neun Sitzungen detailliert mit der Problematik auseinandergesetzt. Danach hat auch die Kommission selber sich noch damit befasst. Wir haben über Jahre, muss man sagen, hier versucht, die Lösung zu finden, die sachgerecht ist. Die nun noch bestehenden Differenzen und Anliegen des Nationalrates waren auch Bestandteil der Diskussion, sowohl in der Subkommission als auch in der Gesamtkommission. Dazu kommt, dass wir basierend auf diesen Vorarbeiten das Postulat 18.4102 der SGK-S, "Kohärente Datenstrategie für das Gesundheitswesen", angenommen haben und auf dessen Beantwortung durch den Bundesrat warten. Ich werde das dann bei einer Differenz noch erläutern.

Der Nationalrat hat diese Vorlage nun beraten, ist ohne Gegenstimme darauf eingetreten und hat, wie gesagt, einige Differenzen geschaffen. Ich werde die Differenzen dann einzeln begründen. Es geht um die Daten, die hauptsächlich vom BAG benötigt werden und von den Versicherern im Bereich der OKP an das BAG weitergegeben werden müssen. Damit stellt sich die Frage der Verhältnismässigkeit der Datenabfrage und -lieferung. Es stellt sich die Frage, in welcher Form die Daten zu liefern sind. Diese sollen, wir werden dazu kommen, wenn möglich aggregiert geliefert werden. Individualdaten, bei denen die Gefahr der Rückverfolgbarkeit besteht, sollen nur in Ausnahmefällen geliefert werden und auch dann nur anonymisiert. Das ist die Grundlage. Ich komme jetzt zur ersten Differenz in Artikel 21 Absatz 1 KVG. Sie sehen in der Fahne, dass der Nationalrat entgegen der Formulierung im Entwurf der Kommission des Ständerates hier eine jährliche Weitergabe der Daten möchte. In der Formulierung Ihrer Kommission steht, dass die Versicherer "regelmässig" Daten weitergeben müssen. Der Nationalrat möchte das einschränken. Hier beantragt Ihnen Ihre Kommission mit 9 zu 0 Stimmen bei 4 Enthaltungen, bei der Version des Ständerates zu bleiben, und zwar mit der Begründung, dass auch Ausnahmemöglichkeiten bestehen müssten, zum Beispiel bei einer Pandemie, bei der auch unterjährige Dateneinforderungen möglich sein müssen. Die Beschränkung auf die jährliche Weitergabe erachtet Ihre Kommission als zu starr. Man sollte das nicht von vornherein so machen. Es wurde uns von der Verwaltung auch klar dargelegt, dass eine jährliche Lieferung die Regel sein sollte und sein wird.

Der zweite Satz dieses Artikels 21 Absatz 1 will auch noch weiter einschränken. Der Nationalrat will mit seiner Fassung, dass das Bundesamt den Versicherern den konkreten Zweck der Datenlieferung vorgängig bekannt geben muss. Auch hier hat Ihre Kommission natürlich mit dem gleichen Stimmenverhältnis, mit 9 zu 0 Stimmen bei 4 Enthaltungen, auf der Ständeratsversion beharrt. In der Diskussion wurde klar, dass es unnötig ist, diese konkrete Zweckangabe noch einzuverlangen, da das ganze Gesetz darauf ausgerichtet ist,

AB 2020 S 1089 / BO 2020 E 1089

anzugeben, für welchen Zweck die einzelnen Daten jeweils gebraucht werden. Das ist schon aus der Gesetzessystematik ersichtlich. Die Lösung des Nationalrates führt auch zu mehr Aufwand und zu einer Verlangsamung.

Ich würde Ihnen hier, Herr Präsident, nach dieser ersten Differenz das Wort zurückgeben, damit ich dann die nächste Differenz in einem Konzept erläutern kann. Die erste Differenz kann man isoliert betrachten.

Berset Alain, conseiller fédéral: Je voudrais juste vous inviter à vous en tenir à la proposition de votre com-



mission et, donc, à maintenir le terme "régulièrement". Cela nous paraît plus adéquat dans une loi au lieu de définir un rythme annuel. La transmission des données peut en effet se produire parfois plus souvent, parfois moins souvent. En réalité, c'est un devoir non contesté des assureurs auquel ils se plient sans difficulté. Cela ne pose aucun problème. Nous ne voyons donc pas pour quelle raison on créerait des difficultés là où il n'y en a pas.

Je vous invite à suivre votre commission.

Ettlin Erich (M-CEB, OW), für die Kommission: In Absatz 2 geht es eigentlich um eine Konzeptänderung vonseiten des Nationalrates. Das betrifft Absatz 2 und Absatz 2bis. Ich werde diese beiden Punkte zusammennehmen und dann Absatz 2 Buchstaben c und d separat beleuchten.

Wenn Sie jetzt Absatz 2 ansehen, sehen Sie, dass der Ständerat grundsätzlich entschieden hat, dass die Daten aggregiert sein müssen und die Weitergabe von individualisierten Daten nur im Ausnahmefall erlaubt ist. Also: Aggregiert ist der Normalfall, individualisiert der Ausnahmefall. Das ist schon in Absatz 2 so enthalten. Die entsprechenden Ausnahmefälle werden im Konzept des Ständerates dann explizit aufgeführt, in Absatz 2 Buchstaben a bis c. Der Ständerat hat sich also bereits für ein einschränkendes Konzept entschieden: grundsätzlich aggregiert, nur in Ausnahmefällen individualisiert.

Hier hat der Nationalrat einen Paradigmenwechsel vorgenommen. Ihm gemäss sollen die Daten nur aggregiert weitergegeben werden. Die Ausnahme ist neu in Absatz 2bis ausführlich umschrieben. Absatz 2bis wurde durch den Nationalrat deshalb neu eingefügt. Artikel 21 Absatz 2 nimmt in der Version des Ständerates und in der des Nationalrates jeweils eine andere Funktion ein. Der Ständerat definiert mittels der Buchstaben a bis c, für welche Zwecke auch individualisierte Daten beschafft werden können. Der Nationalrat hingegen definiert in den Buchstaben a bis c einfach die Zwecke der Datenbeschaffung, wobei die Daten aber grundsätzlich immer aggregiert beschafft werden müssen, ausser im Ausnahmeverfahren gemäss Absatz 2bis.

In dieser Logik hat Ihre Kommission denn auch über Artikel 21 Absatz 2 Buchstabe d nochmals abgestimmt, obwohl hier gemäss Fahne keine Differenz mehr bestanden hätte. Es ging um eine Konzeptabstimmung mit anderen Vorzeichen. Ich komme dann separat zu Buchstabe d.

Ihre Kommission hält an der ständerätlichen Version fest. Es ist klar festzuhalten, dass die aggregierte Datenweitergabe der Normalfall ist. Individualisierte Daten werden dann und nur dann eingefordert, wenn das Ziel mit aggregierten Daten nicht erreicht werden kann. Es ist auch zu unterscheiden, ob die Aufgabe einmalig oder dauerhaft zu erfüllen ist. Das heisst, dass, wenn einmalig Individualdaten nötig sind, die Daten nicht dauerhaft in dieser Form geliefert werden müssen. Auch dann bleibt die aggregierte Datenweitergabe die Norm, schon nach der ständerätlichen Version.

Ich würde hier Absatz 2bis mit einbeziehen, Herr Präsident, weil das im Konzept so vorgesehen ist. Wie gesagt: Der Nationalrat hat Absatz 2bis einfügen müssen, weil Individualdaten auch nach seinem Konzept trotzdem unter gewissen Umständen notwendig sind. Also ist Artikel 21 Absatz 2bis der zweite Teil des Konzeptwechsels durch den Nationalrat. Absatz 2 regelt die Datenlieferung, die aggregiert erfolgt. Absatz 2bis umschreibt die Bedingungen, unter denen im Konzept des Nationalrates ausnahmsweise Individualdaten geliefert werden können. Der Nationalrat wollte hier noch weitere Klärungen und Präzisierungen einfügen, also diese Möglichkeit praktisch einengen. Diese Eingrenzung, insbesondere auch der noch einmal festgehaltene Grundsatz der Verhältnismässigkeit, wurde in der Version des Ständerates als Grundsatz für die ganze Vorlage vorgegeben. Insofern könnte man den Beschluss des Nationalrates als Klärung ansehen, aber auch als weitere Einengung der Datenbeschaffung und unnötige Wiederholung.

In den Sitzungen der Subkommission und der Kommission hat man aber genau um diese Fragen gerungen. Ihre Kommission bleibt bei der Version des Ständerates.

Anzufügen ist, dass es auch das Kommissionspostulat 18.4102, "Kohärente Datenstrategie für das Gesundheitswesen", gibt. Wir haben in der Kommission nachgefragt, wie der Stand dieses Postulates ist. So gibt es eine Datenstrategie-Expertengruppe Lovis, deren Bericht dem Bundesrat noch in diesem Jahr vorgelegt werden soll. Der Bericht ist mittlerweile aufgeschaltet, er ist relativ aktuell, wenn auch vorderhand nur auf Französisch; wir werden ihn aber noch erhalten. Auf diesem Bericht basiert dann auch die Stellungnahme des Bundesrates zum Postulat. Das ist wichtig, weil wir gesagt haben, dass wir uns bei unserem Vorgehen und bei unserer Konzeption – mit "aggregiert" und "individualisiert" in bestimmten Fällen – dann auch darauf abstützen, dass wir mit diesem Postulat die generelle Sichtweise noch berücksichtigen werden.

In diesem Sinne bitte ich Sie, dem Konzeptwechsel des Nationalrates nicht zuzustimmen, sondern wie die Mehrheit Ihrer Kommission bei der bisherigen ständerätlichen Version zu bleiben.

Zu Artikel 21 Absatz 2 Buchstabe d würde ich dann separat noch Ausführungen machen.



Berset Alain, conseiller fédéral: En ce qui concerne l'alinéa 2, je m'exprimerai également plus tard, sur les lettres a et d, à propos desquelles il y a une proposition de minorité.

Je m'exprimerai essentiellement sur la proposition de la minorité. La situation est assez complexe avec ce concept. J'aimerais vous inviter, dans l'ensemble, à soutenir le concept du Conseil des Etats mais également la minorité Stöckli, dont j'aurai l'occasion de parler tout à l'heure.

Ettlin Erich (M-CEB, OW), für die Kommission: Bei Buchstabe d haben wir eine Minderheit Stöckli. Ich würde Ihnen jetzt die Begründung des Mehrheitsantrages vorstellen.

Im Rahmen der Beratung über die nationalrätliche respektive ständerätliche Konzeption wurde mit Buchstabe d auch der Antrag des Bundesrates wiederaufgenommen. Es geht um die Weitergabe zusätzlicher Daten, die in der ständerätlichen Version nicht vorgesehen waren. Dort hat man beschlossen, mit dem Postulat 18.4102, "Kohärente Datenstrategie für das Gesundheitswesen", weiter abzuklären, wo noch Daten notwendig wären und ob man diese nicht anders beschaffen könnte. Buchstabe d hatte der Ständerat ausdrücklich nicht aufgenommen.

In dieser Behandlung des Konzeptes kam die Frage von Buchstabe d nun wieder auf, den die Minderheit Stöckli auch einfügen möchte. Es geht dabei darum, dass man mehr Daten liefern würde. Die Kommissionsmehrheit möchte – der Entscheid fiel mit 9 zu 4 Stimmen – Buchstabe d nicht aufnehmen. Der Minderheitsantrag wird dann noch begründet.

Zur Erläuterung des Mehrheitsantrages: Wir haben an unserer letzten Beratung basierend auf dem Vorschlag Ihrer Kommission die Art der in Buchstabe d formulierten Daten nicht bei den zu liefernden Daten aufgenommen, haben aber gleichzeitig – wie erwähnt – das Postulat eingereicht. Damit sollte ein gesamtheitlicher Blick auf die Datenlieferung von Versicherern und Leistungserbringern an die verschiedenen Bundesämter ermöglicht werden, bevor man in einzelnen Gesetzen bezüglich Datenlieferung ausufernde Forderungen festlegt.

In der Diskussion Ihrer Kommission hat sich dann ergeben, dass eine Minderheit dies wieder aufgenommen hat; sie möchte, dass auch Buchstabe d betreffend die Daten im Bereich der Arzneimittel aufgenommen wird. Die Mehrheit möchte, wie gesagt, beim ursprünglichen Konzept bleiben.

AB 2020 S 1090 / BO 2020 E 1090

Die Kommissionsmehrheit empfiehlt Ihnen – der Entscheid fiel mit 9 zu 4 Stimmen –, hier ihrem Antrag zu folgen und Buchstabe d nicht aufzunehmen.

Stöckli Hans (S, BE): Ich vertrete hier die Minderheit, welche den Antrag des Bundesrates unterstützt.

Ich unterstütze selbstverständlich eine kohärente Datenstrategie, und wir sind sehr gespannt, wie die Anträge aussehen werden, welche der Bundesrat jetzt gestützt auf unseren Vorstoss am Ausarbeiten ist. Ich sehe aber nicht ein, weshalb mit dem Argument einer kohärenten Datenstrategie ausgerechnet in den Bereichen der Arzneimittel und der Mittel und Gegenstände die bereits bestehenden Daten nicht auch genutzt werden sollten, um die wichtigen Arbeiten für die Kosteneindämmung und die wichtigen Arbeiten rund um folgende Fragestellungen anzugehen: Wo gibt es Verlagerungseffekte, wo werden ungenügend Generika eingesetzt, wo sind Verbesserungen möglich, wo sind die Qualität und die Wirtschaftlichkeit der Arzneimittel und der Mittel und Gegenstände nicht gegeben? Es sind Bereiche, in denen die Kostenexplosion im Gesundheitswesen besonders gross ist, und es sind Bereiche, in denen eben die Daten bereits vorhanden sind. Es gilt als gut gehütetes Geheimnis, weshalb ausgerechnet in diesen beiden Bereichen die vorhandenen Daten nicht weitergeleitet werden sollen, mit dem Ziel, das wir ja alle unterstützt haben und das wir auch mit der Verabschiedung des entsprechenden Gesetzes in eine generell-abstrakte Norm gefasst haben.

Weshalb ich jetzt diesen Antrag noch stelle, möchte ich gerne bekannt geben. Mein Kanton, der Kanton Bern, der wirklich nicht als linker Kanton bekannt ist, hat mich dringend ersucht, dem Anliegen des Bundesrates mit einem Minderheitsantrag zum Durchbruch zu verhelfen. Denn auch die Leute im Kanton Bern möchten unbedingt, dass man anhand dieser Daten wichtige Bereiche im Gesundheitswesen besser kontrollieren und verbessern kann, dass man die Qualität und die Wirtschaftlichkeit auch bei der Abgabe der Arzneimittel und im Bereich der Mittel und Gegenstände überprüfen kann.

Deshalb habe ich den Minderheitsantrag eingereicht, und ich bitte Sie, diesem zuzustimmen.

Berset Alain, conseiller fédéral: Pour commencer, je rappelle que le projet qui vous est soumis, qui résulte d'une initiative parlementaire représente aujourd'hui déjà, tel qu'il est formulé, une limitation des possibilités d'action de l'Office fédéral de la santé publique pour pouvoir contrôler le caractère économique et la qualité des prestations en général. Avec la formulation du Conseil national, les possibilités seraient encore plus restreintes.



C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral, alors qu'il a été consulté en toute fin de parcours, a proposé de rajouter cette lettre d.

J'aimerais faire remarquer ici l'évolution asymétrique assez problématique que nous constatons. Dans le cadre des discussions que nous avons sur l'ordonnance sur la compensation des risques, les assureurs-maladie ont demandé, et d'ailleurs obtenu, de recevoir des données individuelles via l'institution commune LAMal. Mais, par ailleurs, on limite les informations qui vont à l'OFSP pour pouvoir contrôler le caractère économique et la qualité des prestations.

Donc d'un côté des données très détaillées sont mises à disposition des assureurs et, de l'autre côté, l'autorité de surveillance voit ses possibilités de plus en plus restreintes. Dans cette situation, on a quand même l'impression qu'on marche sur la tête! On doit avoir un système plus équilibré si on souhaite qu'il soit pérenne, et ce n'est pas le cas avec la version du Conseil national. J'aimerais d'ailleurs vous rappeler que dans ce cadre la version du Conseil des Etats est un minimum.

Cela vaut également pour la lettre d. Cette lettre se réfère aux médicaments, moyens et appareils. J'ai deux exemples à vous donner. On comprend assez bien pourquoi l'accès à ces informations peut être nécessaire. Imaginons – et cela arrive assez souvent – la baisse du prix d'un médicament. Il est évidemment essentiel, pour pouvoir mesurer la situation, de voir comment le marché réagit à cette nouvelle situation. Or, sans les données individuelles qui permettent de constater si la diminution du prix du produit a effectivement conduit à un changement de consommation ou si elle a induit une substitution par des médicaments plus chers, on ne peut pas voir quels sont les effets de la baisse de prix, qui peuvent aussi être paradoxaux. Si une baisse de prix conduit les individus à aller vers d'autres médicaments plus chers, on devrait alors mesurer si la baisse était nécessaire. Or on ne peut avoir accès à ce type d'informations que si on a cette lettre d.

L'autre élément, et là je suis aussi surpris que ce ne soit pas plus discuté, est celui qui concerne la liste des moyens et appareils. Les moyens et appareils ont entraîné des dépenses de 756 millions de francs en 2018. Et aujourd'hui, alors que le Parlement, de manière constante depuis des années, nous demande plus de transparence dans le domaine des moyens et appareils, plus d'action en ce qui concerne la liste des moyens et appareils – Migel, auf Deutsch –, d'agir dans ce domaine, alors qu'il y a de multiples interventions parlementaires qui ont été déposées, qu'il y a eu des rapports de la Commission de gestion du Conseil des Etats qui a, à de nombreuses reprises, pointé du doigt le manque de transparence dans ce domaine, alors qu'on essaie de répondre à ces exigences parlementaires en introduisant la lettre d – afin de savoir, dans le domaine des moyens et appareils, si un canal de vente est plus avantageux qu'un autre, si les montants maximaux correspondent encore aux conditions du marché –, eh bien cette lettre d ne trouve pas de majorité devant votre commission. Je crois qu'il faut être relativement prudent.

Ich möchte vielleicht auch einmal auf Deutsch etwas zu dieser ganzen Diskussion über Litera d sagen. Es ist genau das, was wir brauchen, um sehr viele parlamentarische Aufträge zu erfüllen. Man verlangt von uns mehr Transparenz, mehr Regelungen und eine bessere Situation bei der Mittel- und Gegenständeliste (Migel). Ohne diese Litera d haben wir einfach die Möglichkeit nicht mehr, das zu kontrollieren und besser zu begleiten. Ich kann Ihnen sagen: Dann können Sie diese Berichte der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates wirklich einfach weglassen; es wird nicht mehr möglich sein zu erfüllen, was Sie von uns verlangen. Ich bitte Sie, das im Moment des Entscheids zu berücksichtigen. Wenn Sie uns vom BAG Empfehlungen geben, die die Migel betreffen, und uns dann die Mittel wegnehmen, um diese zu erfüllen – was können wir dann noch tun? Werden wir bei diesen Empfehlungen sagen müssen, dass wir nicht in der Lage sind, diese umzusetzen, weil wir die Daten nicht mehr haben?

Bitte, noch einmal: Die Situation ist nicht so dramatisch. Es gibt noch eine Differenz. Wenn Sie der Mehrheit folgen, gibt es keine Differenz mehr, und die Beratung zur Migel ist erledigt. In einer solch unsicheren Situation ist es vielleicht auch nicht so schlecht, trotzdem noch einmal eine Differenz aufrechtzuerhalten, damit dieses Thema noch einmal vertieft werden kann. Sonst könnte es wirklich wie ein Schuss ins eigene Knie sein, wie man auf Deutsch sagt. Dann wären wir bei der Wirtschaftlichkeit und der Qualität im Bereich der Medikamente und der Migel einfach blind und könnten das nicht mehr gut bearbeiten.

Da es eine parlamentarische Initiative ist und damit wir die Arbeiten zu Ende führen können, bitte ich Sie noch einmal, die Position des Bundesrates und den Antrag der Minderheit Stöckli zu unterstützen.

Ettlin Erich (M-CEB, OW), für die Kommission: Ich ergreife das Wort nur noch zu Absatz 4. Bei Absatz 4 handelt es sich um einen Vorschlag des Nationalrates. In der Beratung hat uns der Bundesrat signalisiert, dass er mit diesem Vorschlag leben kann. In Ihrer Kommission gab es keine grosse Diskussion. Wir haben diese Differenz bereinigt, das heisst, die Kommission hat Absatz 4 einstimmig gemäss Nationalrat angenommen. Wir beantragen Ihnen deshalb auch einstimmig, diesen neuen Absatz 4 anzunehmen und der Nationalratsver-



sion zuzustimmen.

AB 2020 S 1091 / BO 2020 E 1091

Präsident (Kuprecht Alex, Präsident): Der Herr Bundesrat verzichtet auf das Wort.

Abs. 2 Bst. d – Al. 2 let. d

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit ... 13 Stimmen

Dagegen ... 26 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Übrige Bestimmungen angenommen

Les autres dispositions sont adoptées