



19.4180

**Motion Lombardi Filippo.
Wiederherstellung der Transparenz
bei den Gesundheitskosten**

**Motion Lombardi Filippo.
Coûts de la santé.
Rétablir la transparence**

**Mozione Lombardi Filippo.
Ripristinare la trasparenza
sui costi della salute**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 12.12.19 (ORDNUNGSANTRAG - MOTION D'ORDRE)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 08.03.21

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 16.09.21

Antrag der Mehrheit
Ablehnung der Motion

Antrag der Minderheit
(Wyss, Crottaz, Feri Yvonne, Lohr, Maillard, Porchet, Prelicz-Huber, Wasserfallen Flavia)
Annahme der Motion

Proposition de la majorité
Rejeter la motion

Proposition de la minorité
(Wyss, Crottaz, Feri Yvonne, Lohr, Maillard, Porchet, Prelicz-Huber, Wasserfallen Flavia)
Adopter la motion

Präsident (Aebi Andreas, Präsident): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

Hess Lorenz (M-E, BE), für die Kommission: Bei der Motion aus dem Ständerat, der Motion Lombardi, übernommen von Kollege Rieder, geht es um die Wiederherstellung von Transparenz bei den Gesundheitskosten, und zwar um Transparenz in folgendem Sinne: Es geht darum, wieder zu einer früheren Regelung zurückzukehren, bei der die Kantone in die Buchhaltung der Krankenversicherer Einblick haben konnten. Die SGK-N hat diesen Vorstoss behandelt, und sie empfiehlt Ihnen heute mit 11 zu 9 Stimmen die Ablehnung dieser Motion. Im Vordergrund stehen sicher einmal zwei Überlegungen. Die eine Überlegung der Mehrheit ist die ganz zentrale Frage, ob diese Änderung des Prämienfestlegungsprozesses im Bereich des Zugriffs der Kantone auf Daten tatsächlich eine Kostensenkung zur Folge hätte. Der Mehrheit der Kommission ist nicht ganz klar, warum dieses Einsichtsrecht zwingend zu einer Kostensenkung führen würde, und das ist ja trotz allem eigentlich einer der Hauptpunkte in der Begründung.

AB 2021 N 1655 / BO 2021 N 1655

Weiter wird in der Begründung Folgendes erwähnt: Mit der Wiedereinführung der alten Regelung hätten die Kantone die Möglichkeit, festzustellen – indem sie in die Buchhaltung der Versicherer Einblick haben –, ob "gewillkürte Reserven angehäuft" würden. Vielleicht könnte man auch "willkürliche Reserven" sagen; es steht





jedenfalls so in der Begründung. Hier ist natürlich ein Punkt zu nennen, der auch zur Ablehnung der Motion geführt hat: Die Reserven sind durchaus ein Thema. Dieses Thema haben wir hier drin behandelt, die Thematik ist angekommen. Wir haben die minimalen Solvenzgrenzen gesenkt, damit vermehrt Reserven abgebaut werden. Sie haben sehr wahrscheinlich auch festgestellt, dass bereits seit dieser Einführung vielerorts Reserven abgebaut und zurückbezahlt werden, was auch wichtig ist.

Diese zwei Punkte aus der Begründung der Motion also, die Kostensenkung zum einen und das Vermeiden von gewillkürten Reserven zum andern, scheinen der Mehrheit eher fragwürdig. Anders gesagt: Da scheint uns die Motion nicht ganz zielführend.

Es ist tatsächlich so, dass die Kantone bis 2015 Dokumente bei den Versicherern einsehen konnten. Das waren die Dokumente, welche die Bundesbehörde, also vornehmlich das BAG, dann benutzte, um die Prämientarife zu genehmigen. Um diese Dokumente geht es. 2016 haben wir, also das Parlament insgesamt, dann hier das Krankenversicherungsaufsichtsgesetz abgeändert. Darin ist nun vorgesehen, und das ist der aktuelle Stand, dass die Kantone vor der Genehmigung der Prämientarife zu den geschätzten Kosten in ihrem Kanton Stellung nehmen können. Sie können also eine Stellungnahme zu den geschätzten Kosten abgeben, und zwar eine Stellungnahme zuhanden des BAG und der Versicherer. Das ist auch richtig so, weil die Kantone sich – nach dem Sinn des Gesetzes – nicht zu den Tarifen äussern sollten. Diese Rolle haben sie hier nicht. Es ist der Bund, und es wird der Bund bleiben, der die Prämientarife genehmigt.

Die Kantone sollen sich aber zu den Kosten äussern können. Die Kosten und die Kostenschätzung in einem Kanton sind sozusagen eines der Kerngeschäfte der Kantone. Das können die Kantone: Sie haben den Überblick und können die Kosten sehr gut einschätzen.

Wenn wir die Motion Lombardi annehmen würden, käme das eigentlich einer Änderung des Prämienfestlegungsprozesses gleich. Das ist nicht anzustreben, denn wenn die Rollenverteilung, wie sie sich jetzt darstellt, geändert wird – dessen muss man sich bewusst sein –, würde eigentlich das Verfahren eher verkompliziert und geschwächt. Das ist nicht im Sinne von allen. Ich glaube, die Mehrheitsmeinung hier drin ist, dass man möglichst tiefe Prämientarife will. Es braucht einen klar definierten Prozess mit klaren Rollen, und somit ist diese Änderung hier nicht zielführend.

Deshalb empfiehlt Ihnen die Mehrheit der Kommission diese Motion zur Ablehnung.

Amaudruz Céline (V, GE), pour la commission: Réunie le 23 juin 2021, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique de notre conseil a procédé à l'examen préalable de la motion déposée par le conseiller aux Etats Filippo Lombardi "Coûts de la santé. Rétablir la transparence". Cette motion a été déposée le 25 septembre 2019, reprise par le conseiller aux Etats Beat Rieder et adoptée par le Conseil des Etats le 8 mars 2021.

Cette motion charge le Conseil fédéral de présenter une modification de la législation pertinente qui rétablisse le droit des cantons d'accéder aux données comptables des assurés pour le calcul des primes et de se prononcer sur celles-ci.

La chambre prioritaire était donc, comme je viens de vous l'expliquer, le Conseil des Etats. Le 8 mars 2021, le Conseil des Etats a adopté la motion par 22 voix contre 18 et 2 abstentions.

La commission de notre conseil est favorable à ce que les primes soient approuvées de manière transparente, mais considère que la motion ne permet pas d'atteindre cet objectif. Elle attire l'attention sur le fait que, dans cette procédure, la Confédération et les cantons n'ont pas les mêmes tâches. En tant qu'autorité de surveillance, l'Office fédéral de la santé publique est responsable de l'approbation des primes, qui doivent couvrir les coûts de la santé du canton concerné. De l'avis de la commission, les cantons jouent un rôle important dans l'estimation et la vérification de ces coûts de la santé: ceux-ci sont les mieux placés pour connaître la situation et les développements pertinents sur leur territoire. Pour l'approbation des primes, l'Office fédéral de la santé publique ne tient toutefois pas seulement compte des coûts de la santé au niveau cantonal, mais aussi de facteurs à l'échelle nationale, comme les réserves constituées par les assureurs ou les gains en capital qu'ils ont réalisés.

Par ailleurs, la commission rappelle que la transparence est établie, puisque l'Office fédéral de la santé publique communique déjà aux cantons des informations détaillées sur les coûts de la santé, mais aussi sur les primes et la solvabilité des assureurs.

En fin de compte, la commission doute que cette motion puisse contribuer à résoudre le problème fondamental de la hausse des coûts de la santé et des primes de l'assurance-maladie.

La minorité de la commission propose d'adopter la motion. Elle ne comprend pas pourquoi les cantons ne peuvent pas obtenir toutes les informations dont dispose l'Office fédéral de la santé publique lorsqu'il approuve les primes des caisses-maladie. Améliorer la transparence dans la mesure demandée par la motion permettrait



de mieux comprendre, selon la minorité, comment les primes sont établies et approuvées. La minorité de la commission relève que cet aspect est essentiel en regard de l'importante charge financière que constituent les primes maladie. Elle souligne en outre le rôle central joué par les cantons dans le financement du système de santé suisse. Elle rappelle également que cinq cantons ont déposé des initiatives d'une teneur pratiquement identique à celle de la motion.

Au nom de la commission, qui a pris sa décision par 11 voix contre 9 et 2 abstentions, je vous propose donc de rejeter la motion. Comme je l'ai dit, une minorité a été déposée.

Wyss Sarah (S, BS): Wir haben es gehört, bei dieser Motion geht es um die Prämiengenehmigungsverfahren und die Bedeutung der Kantone in diesem Prozess respektive um den Einbezug der Kantone. Ich würde es vielleicht ein bisschen anders und einfacher formulieren: Es geht um eine simple Transparenz, eine Transparenz, welche die Kantone, wir haben es vorhin gehört, früher hatten und die ihnen mit dem Inkrafttreten der Revision des Krankenversicherungsaufsichtsgesetzes per Anfang 2016 abhandengekommen ist.

Es geht hier aber nicht um eine Rollen- oder Kompetenzverschiebung. Die Kantone sind für die Gesundheitsversorgung ihrer Bevölkerung verantwortlich. Auch übernehmen sie einen grossen Teil der Kosten, so beispielsweise mindestens 55 Prozent bei stationären Behandlungen; sie bezahlen die gemeinwirtschaftlichen Leistungen, und sie spielen beim kantonalen Anteil der Prämienvorbereitungen eine wichtige Rolle. Und ganz wichtig: Sie kommunizieren die Höhe der Prämie, so, wie es wahrscheinlich in wenigen Tagen der Fall sein wird. Die Prämie selbst wird vom Bund genehmigt.

In dieser Motion geht es nun darum, die Transparenz bei der Berechnung dieser Prämien wiederherzustellen. Es sind die Kantone, besser gesagt die Regierungsräte und Regierungsrätinnen, welche die Prämien vor der Bevölkerung vertreten und auch erklären müssen, weshalb die Prämien stärker steigen als die Gesundheitskosten. Dafür ist es essenziell, dass alle Berechnungsgrundlagen zur Verfügung stehen, und dies auch zeitnah.

Das Prämiengenehmigungsverfahren ist komplex, und natürlich spielen bei der Festsetzung neben den Gesundheitskosten auch andere Faktoren eine Rolle. Der Bund muss bei der Genehmigung alle diese Faktoren berücksichtigen, und das ist richtig so, dies bestreitet diese Motion ja auch nicht. Aber es muss nachvollziehbar und objektiv sein, und es darf auch zu keinen interkantonalen Quersubventionierungen kommen. Wenn die Daten gegenüber den Kantonen nicht offengelegt werden, dann könnte ja der Anschein erweckt werden, die Krankenkassen oder der Bund hätten etwas zu verstecken. Aber das möchte ich natürlich niemandem unterstellen.

AB 2021 N 1656 / BO 2021 N 1656

Ich habe seitens der Mehrheit der Kommission leider keine Argumente gehört, die gegen eine Transparenz dieser Berechnung sprechen. Mein Verständnis für die Ablehnung dieser Motion ist deshalb etwas klein. Die Motion stammt aus der Feder der CVP. Wir haben es gehört: Fünf Kantone haben dazu eine Standesinitiative eingereicht.

Zum Schluss möchte ich auf zwei Punkte der Kommissionsmehrheit eingehen:

1. Das Argument, dass die Gesundheitskosten damit nicht gesenkt werden können – ja, das ist vielleicht tatsächlich so, es ist keine Kostendämpfungsmassnahme. Aber Transparenz hilft dem Kostenbewusstsein, und es ist auch eine Frage der Nachvollziehbarkeit der objektiven Berechnung. Warum dieses Recht den Kantonen nun verwehrt bleiben soll, ist mir schleierhaft.

2. Zu den Reserven, die angesprochen sind und wurden, heute aber eigentlich nicht das Thema sind – dies kommt ja auch nachher nochmals zur Sprache -: Es geht hier nicht um Reserven, sondern es geht um die Transparenz der Berechnungen. Wenn Sie Angst haben, dass offengelegt werden könnte, wie die Reserven der Krankenkassen berechnet werden und wie sie sich auf die Prämien auswirken, dann habe ich ein etwas flaes Gefühl. Wenn die Reserven gerechtfertigt sind, schadet die Transparenz nicht. Wenn Krankenkassen jedoch absichtlich zu hohe Reserven einbauen würden, dann wäre Transparenz natürlich etwas hinderlich und für die Krankenkassen nicht sehr förderlich; es würde sie in ein etwas schlechtes Licht rücken. Aber selbstverständlich unterstelle ich auch dies den Krankenkassen nicht.

Im Namen einer grossen Minderheit bitte ich Sie, diese Motion anzunehmen.

Berset Alain, conseiller fédéral: J'aimerais vous inviter à rejeter cette motion et à suivre la majorité de votre commission.

Nous comprenons bien, et c'est tout à fait légitime, que les cantons défendent leurs intérêts. C'est absolument logique. Nous travaillons ensemble de manière très étroite aussi pour ce qui concerne les primes. Il est très important pour nous de redire ici que tous les cantons doivent être traités de la même manière dans le cadre



de la fixation des primes. C'est le rôle de surveillance de l'Office fédéral de la santé publique qui est ici en question.

D'autre part, il faut que les primes couvrent les coûts dans chaque canton. Si la révision de la loi en 2016 a apporté quelque chose, c'est une clarification des rôles dans ce domaine, qui faisait défaut jusqu'alors et qui nous a permis d'améliorer la situation. Les cantons ont un rôle central à jouer dans l'évaluation des coûts. C'est dans ce domaine qu'ils sont vraiment très proches du terrain et qu'ils ont les meilleures connaissances. Les coûts ne sont pas les seuls éléments significatifs pour établir ensuite les primes. La situation financière des assureurs doit également être évaluée, et, là, c'est bien sûr plutôt le rôle de l'Office fédéral de la santé publique.

Depuis 2016, le rôle de l'autorité de surveillance et celui des cantons ont été clairement définis. Les cantons se prononcent désormais sur l'évaluation des coûts pour leur territoire. Ils reçoivent aussi toutes les estimations qui concernent leur propre situation, ils reçoivent également des éléments consolidés pour le plan suisse. Mais pour ce qui concerne l'évaluation et l'approbation des primes, il faut qu'une seule autorité soit compétente sur l'ensemble du pays pour approuver ces primes, sans quoi nous risquons de voir une situation plus chaotique se développer. Pour ce domaine, c'est l'Office fédéral de la santé publique qui est compétent.

Voilà ce que je voulais dire sur cette question. Il nous semble que la législation en vigueur depuis quatre à cinq ans fonctionne. Le travail pour la mettre en place a été assez difficile. Aujourd'hui, nous ne voyons pas de nécessité de changer ce système.

J'aimerais donc vous inviter à rejeter la motion.

Präsident (Aebi Andreas, Präsident): Die Mehrheit und der Bundesrat beantragen, die Motion abzulehnen. Eine Minderheit Wyss beantragt die Annahme der Motion.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 19.4180/23549)

Für Annahme der Motion ... 167 Stimmen

Dagegen ... 9 Stimmen

(2 Enthaltungen)

Amaudruz Céline (V, GE): Je dépose une motion d'ordre pour que le vote soit répété, car il y a eu une erreur. Je vous prie d'accepter le principe de procéder à un nouveau vote. Les députés favorables à la proposition de la majorité de la commission devaient voter oui et ceux qui étaient pour la proposition de la minorité de la commission devaient voter non. Or, tout le monde a voté non, donc je crois qu'il y a eu un problème dans l'énoncé.

Je vous prie de bien vouloir accepter ma motion d'ordre pour que nous puissions revoter.

Präsident (Aebi Andreas, Präsident): Wir stimmen nun über den Ordnungsantrag Amaudruz auf Wiederholung der Abstimmung ab.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 19.4180/23438)

Für den Ordnungsantrag Amaudruz ... 142 Stimmen

Dagegen ... 2 Stimmen

(2 Enthaltungen)

Präsident (Aebi Andreas, Präsident): Wir wiederholen also die Abstimmung über die Motion. Die Mehrheit und der Bundesrat beantragen, die Motion abzulehnen – das wäre der grüne Knopf. Eine Minderheit Wyss beantragt, die Motion anzunehmen – das wäre der rote Knopf. (*Heiterkeit*)

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 19.4180/23550)

Für Annahme der Motion ... 93 Stimmen

Dagegen ... 79 Stimmen

(3 Enthaltungen)