



20.315

**Standesinitiative Neuenburg.
Kantonale, regionale oder
interkantonale Krankenversicherung.
Allfällige Schaffung
im Kompetenzbereich der Kantone**

**Initiative déposée
par le canton de Neuchâtel.
Pour introduire la possibilité
pour les cantons de créer ou non
une institution cantonale,
régionale ou intercantonale
d'assurance-maladie**

Vorprüfung – Examen préalable

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 15.09.21 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

Antrag der Mehrheit

Der Initiative keine Folge geben

Antrag der Minderheit

(Carobbio Guscetti, Graf Maya, Rechsteiner Paul)

Der Initiative Folge geben

Proposition de la majorité

Ne pas donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité

(Carobbio Guscetti, Graf Maya, Rechsteiner Paul)

Donner suite à l'initiative

Präsident (Kuprecht Alex, Präsident): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

Dittli Josef (RL, UR), für die Kommission: Auch hier habe ich die gleiche Interessenbindung: Ich bin Präsident von Curafutura, jetzt aber als Kommissionssprecher unterwegs.

Diese Standesinitiative verlangt, das Bundesgesetz über die Krankenversicherung dahingehend zu ändern, dass die Kantone per Gesetz eine kantonale, regionale oder interkantonale Einrichtung schaffen können, welche die Prämien festlegt und erhebt, die Kosten finanziert, die zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung gehen, die administrativen Aufgaben einkauft und deren Ausführung kontrolliert sowie sich an der Finanzierung von Präventions- und Gesundheitsförderprogrammen beteiligt. Zudem soll die Einrichtung unabhängig sein und über ein Leitungsgremium verfügen, in welchem unter anderem die Leistungserbringer und die Versicherten vertreten sind. Ich zitiere einen Auszug aus der Begründung: "Mit dieser Standesinitiative soll dem Anstieg der Krankenkassenprämien [...] entgegengewirkt und eine bessere lokale Steuerung des Systems ermöglicht werden. Zudem würden die finanzielle Transparenz, die administrative Dezentralisierung, die Kontrolle allfälliger finanzieller Missbräuche, die Abschaffung abgestufter Prämien für dieselben Leistungen und die Schaffung lokaler Arbeitsplätze gefördert."





Zur Arbeit und zu den Erwägungen Ihrer Kommission: Nach der Anhörung einer Vertretung aus dem Kanton Neuenburg wurde die Vorlage eingehend diskutiert. Die Kommission beantragt mit 9 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung, der Standesinitiative keine Folge zu geben. Die Minderheit beantragt, der Initiative Folge zu geben. Zu den Erkenntnissen der Kommissionsmehrheit: Die Standesinitiative sieht vor, dass die Kantone bei Bedarf eine unabhängige kantonale, regionale oder interkantonale Einrichtung mit Vertretern aus dem Kreis der Leistungserbringer und der Versicherer im Leitungsgremium schaffen können, die im Rahmen der OKP konkret aufgelistete Aufgaben erfüllen soll. Auch nach den Ausführungen der Vertretung aus dem Kanton Neuenburg blieb allerdings offen, welche Aufgaben genau übernommen werden sollen. Die zu schaffenden Einrichtungen sollen nicht einfach eine Einheitskasse sein, sondern eine Alternative zu den heute bestehenden Krankenkassen darstellen. Und doch geht es hier um das Thema Einheitskasse, das, so stellt es die Kommission fest, bereits mehrfach Gegenstand politischer Debatten war. Die Schaffung einer nationalen Einheitskasse ist von der Schweizer Bevölkerung aber im Jahre 2007 und im Jahre 2014 abgelehnt worden.

Das Anliegen, auf kantonaler Ebene Einheitskassen schaffen zu können, ist in den Jahren 2012 bis 2015 mit zwei Standesinitiativen und einer parlamentarischen Initiative aufgenommen worden. Das Parlament hat jeweils beschlossen, keine Folge zu geben.

Im Jahre 2019 ist die eidgenössische Volksinitiative "Krankenversicherung. Für die Organisationsfreiheit der Kantone" in der Phase der Unterschriftensammlung gescheitert. Die vorliegende Standesinitiative ist im Wortlaut mit dieser gescheiterten Volksinitiative identisch. Im Jahre 2020 wurde ausserdem ein Antrag zur Legislaturplanung 2019–2023 abgelehnt, der die Verabschiedung einer Botschaft zur Änderung des KVG verlangt hatte, wonach den Kantonen die Möglichkeit gegeben werden sollte, öffentliche Krankenkassen zu errichten. Zur aktuellen Situation: Mit dem Krankenversicherungsaufsichtsgesetz (KVAG) ist im Jahr 2016 ein griffiges Aufsichtsgesetz über die Krankenversicherung in Kraft getreten. Es lässt einerseits Spielraum für Wettbewerb. Andererseits sorgt es für eine regulierte und einheitliche Durchführung der Krankenversicherung.

Dass die Versicherer aufgrund unterschiedlicher Strukturen auch unterschiedliche Prämien anbieten können, ist gemäss der aktuellen Gesetzgebung gewollt. Die Unterschiede verringern sich allerdings durch die stetige Weiterentwicklung des Risikoausgleichs, was auch dazu führt, dass die beklagte Jagd auf gute Risiken immer weniger attraktiv wird.

Diese Standesinitiative will den Kantonen mehr Kompetenzen geben. Da ist auch die Antwort auf die Frage interessant, welche Möglichkeiten den Kantonen denn schon heute offenstehen. Neben ihren originären Aufgaben im Bereich der Gesundheitsversorgung können die Kantone unter anderem im Prämiengenehmigungsverfahren zu den für ihren Kanton geschätzten Kosten Stellung nehmen. Ausserdem ist es den Kantonen nach aktuellem Recht unbenommen, eine Krankenkasse nach den Regeln des KVAG zu gründen. Artikel 2 Absatz 1 KVAG sieht nämlich explizit vor, dass auch juristische Personen des öffentlichen Rechts als Krankenkassen im Sinne des KVAG gelten, wenn sie keinen Erwerbszweck verfolgen und die soziale Krankenversicherung nach dem KVG durchführen.

Fazit der Kommissionsmehrheit: Die Umsetzung des Anliegens der Initiative würde das KVG grundlegend ändern, was mit einem radikalen Paradigmenwechsel bei der Festlegung

AB 2021 S 834 / BO 2021 E 834

und Erhebung der Prämien sowie bei der Finanzierung der OKP verbunden wäre.

Ausserdem hält die Mehrheit die Umsetzung der Initiative für schwierig, da diese zahlreiche Probleme mit sich bringen würde. So müssten unter anderem die rechtliche Stellung einer solchen Einrichtung und die Aufsicht über deren Tätigkeit geklärt werden. Was das Anliegen der Initiative betrifft, dem Prämienanstieg mithilfe einer Kostensenkung und Kostenkontrolle entgegenzuwirken, weist die Kommissionsmehrheit darauf hin, dass das Parlament derzeit mit der Diskussion um die Massnahmenpakete bereits mehrere Vorschläge prüft, die dasselbe Ziel verfolgen.

Ich empfehle Ihnen im Auftrag der Kommissionsmehrheit, der Standesinitiative keine Folge zu geben.

Carobbio Guscetti Marina (S, TI): Le rapporteur l'a rappelé, ce n'est pas la première fois que nous discutons du système actuel de l'assurance-maladie de base, ni que nous nous posons, en tant que parlementaires, des questions, ni qu'il y a des demandes de revoir le fonctionnement de ce système qui, il faut le dire, pose problème.

Nous le savons, il y a des problèmes de transparence au sujet de la définition des primes. Nous en avons déjà parlé lorsque nous avons traité des initiatives déposées par des cantons et des propositions individuelles. Il y a le problème de l'augmentation des primes. Vu les difficultés, l'initiative du canton de Neuchâtel propose un changement de système. Elle pose aussi des questions pertinentes qu'il faut discuter au cours de ce débat.



En particulier, le fonctionnement actuel du système des assurances sociales, qui est confié à des acteurs privés par le biais des caisses-maladie, pose des problèmes de concurrence, comme nous le savons. Nous devons donc nous interroger à propos du système de concurrence et également sur le fait que les prestations délivrées au titre de l'assurance obligatoire des soins doivent être les mêmes pour tout le monde.

Il y a aussi la question des réserves constituées par les caisses-maladie. C'est aussi un thème que les conseils, le nôtre en particulier, ont traité plusieurs fois. Comme nous le savons les réserves ne suivent pas les assurés lorsque ceux-ci changent de caisse-maladie.

Ce que les auteurs de l'initiative demandent, c'est que face à cette situation, face à ce problème de transparence, face aux difficultés dans la définition des primes qui doivent être supportables pour les assurés, il faut modifier la loi sur l'assurance-maladie de manière à ce que les cantons qui le souhaitent puissent créer, par voie législative, une institution cantonale, régionale ou intercantonale, chargée de fixer et percevoir les primes, financer les coûts à la charge de l'assurance obligatoire des soins, acheter et contrôler l'exécution de tâches administratives déléguées aux assurés autorisés à pratiquer à la charge de l'assurance obligatoire des soins et contribuer au financement de programmes de prévention et de promotion de la santé.

Il s'agit d'une proposition législative fédérale qui répond à la préoccupation majeure de l'augmentation des primes d'assurance et vise une meilleure conduite locale du système. Elle encouragera la transparence financière et la décentralisation administrative, permettra l'abolition des primes graduées pour une même prestation et également la création d'emplois locaux.

On parle d'un système de mutualisation qui amènerait des avantages. On aurait un système plus simple face à une situation qui est très complexe aujourd'hui et qui est très difficile aussi par rapport à la compensation des risques. Il est vrai qu'il y a peut-être moins d'incitations que par le passé en matière de chasse aux bons risques, mais le problème demeure. Le système permettrait aussi de réduire les écarts de primes et de supprimer les variations des frais administratifs qui existent maintenant entre les différentes assurances. Le modèle proposé permettrait de se concentrer sur l'encaissement des primes et sur le remboursement des frais médicaux. Il permettrait aussi une claire séparation du fonds de l'assurance de base de ceux liés aux assurances complémentaires.

Selon la représentante du Grand Conseil du canton de Neuchâtel qui s'est jointe à la commission et qui a présenté l'initiative, il s'agirait d'une institution cantonale qui permettrait de mutualiser les fonds. Il y aurait toujours une coexistence entre les différentes assurances, mais cela pourrait fonctionner de manière analogue à ce qui est prévu dans d'autres assurances. La loi sur l'assurance-chômage a par exemple été citée.

Donner suite à cette initiative en première phase aurait le mérite de présenter une alternative au système actuel, et de chercher des réponses aux problèmes qui ont été évoqués tout à l'heure et aux lacunes existantes. Les difficultés évoquées par la majorité de la commission, qui recommande de ne pas donner suite à l'initiative, pourraient faire l'objet d'une analyse plus approfondie en deuxième phase si aujourd'hui nous décidions d'y donner suite.

Je vous invite à suivre ma minorité et à donner suite à l'initiative du canton de Neuchâtel.

Abstimmung – Vote

Für Folgegeben ... 9 Stimmen

Dagegen ... 26 Stimmen

(0 Enthaltungen)