

12.4098

**Motion Kuprecht Alex.
Aufhebung einer praxisfremden
und rechtsungleichen Bestimmung im KVG**
**Motion Kuprecht Alex.
LAMal. Abrogation d'une disposition
inadéquate et inéquitable**

Ständerat/Conseil des Etats 18.03.13

Il presidente (Lombardi Filippo, presidente): Il Consiglio federale propone di accogliere la mozione.

Kuprecht Alex (V, SZ): Die Gründe, die zu dieser Motion geführt haben, sind in der Motion sehr eindrücklich und auch umfassend dargestellt. Ich verzichte heute auf ein weiteres begründendes Votum. Ich bedanke mich bei Herrn Bundesrat Berset für den Antrag auf Annahme der Motion. Ich glaube, es ist ein erster Schritt, um unnötige und aufwendige Verwaltungskosten zu vermeiden, und damit können auch Kosteneinsparungen zugunsten der gesamten Versicherten-gemeinschaft gemacht werden.

Ich bitte Sie deshalb, der Motion ebenfalls zuzustimmen.

Berset Alain, conseiller fédéral: Nous avons également creusé la question posée par la motion Kuprecht. Nous proposons de l'accepter, parce qu'elle soulève une question que l'on peut régler. C'est vrai qu'il est coûteux, sur le plan administratif, de vérifier que le tarif des prestations qui sont fournies en dehors du canton de résidence ou de travail n'est pas plus élevé que dans le canton de domicile. Si l'on supprimait cette disposition, cela engendrerait parfois des remboursements de prestations qui sont plus chères que si elles avaient été générées dans le canton de résidence ou de travail de l'assuré, mais en parallèle, les coûts administratifs générés par le contrôle auprès des assureurs seraient évités.

Le résultat chiffré de l'adoption de cette motion, et notamment pour le domaine ambulatoire, devrait être plus ou moins équilibré, plus ou moins nul, selon notre analyse. Mais les points critiques soulevés par l'argumentation de Monsieur Kuprecht seraient ainsi réglés.

Le Conseil fédéral vous propose donc d'adopter la motion.

Angenommen – Adopté

12.4277

**Motion Schwaller Urs.
Rasche Volksabstimmung
ohne Gegenvorschlag
über die Volksinitiative
«für eine öffentliche Krankenkasse»**

**Motion Schwaller Urs.
Initiative populaire
«pour une caisse publique
d'assurance-maladie».
Organiser rapidement
la votation populaire
sans contre-projet**

Ständerat/Conseil des Etats 18.03.13

*Antrag Egerszegi-Obrist
Ablehnung der Motion*

*Proposition Egerszegi-Obrist
Rejeter la motion*

Schwaller Urs (CE, FR): Ich bin überzeugt, dass ein funktionierender und transparenter Wettbewerb unter mehreren Versicherern dem Krankenversicherungsmonopol einer staatlichen Einheitskasse vorzuziehen ist. Eine staatliche Einheitskasse, in deren Leitung gemäss Initiativtext auch die Leistungserbringer sitzen und damit insbesondere die Höhe der Prämien mitbestimmen, aus denen sie dann ihre Einkommen und Leistungen finanzieren, wird sicher kostentreibend sein. Gleiches gilt für die Mehrfachrolle der Kantone, welche zum Beispiel auch gerade noch Spitäler mitbetreiben, welche sich nach dem Schlüssel «55 zu 45» mit 45 Prozent ebenfalls aus Krankenkassenprämien finanzieren. Der Anreiz, gute Tarife auszuhandeln, welche die Prämienzahler entlasten, fällt mit der Einheitskasse weg. Es gibt keine Konkurrenz mehr und damit auch weniger Sparanreize. Der einzelne Versicherte wird zum Zwangsversicherten, der jede Wahlmöglichkeit und jede Chance verliert, den Versicherer zu wechseln. Die Einheitskasse ist zudem, ich bin davon überzeugt, der entscheidende Schritt zur schweizerischen Einheitsprämie. Diese und noch mehr Argumente sprechen gegen die Einheitskasse. Aber das diskutieren wir dann im Detail zu einem späteren Zeitpunkt.

Ich bin ebenso überzeugt, dass die Abstimmung über die Initiative zur Einheitskasse – diesmal ohne einkommensabhängige Krankenkassenprämien – für die Gegner eine schwierige Abstimmung werden wird, und ich bin einer dieser Gegner einer Verstaatlichung der Grundversicherung. Gefordert sind dann sicher auch gerade die Krankenkassen, deren Wahrnehmung in der Öffentlichkeit nicht in allen Geschäftsbereichen gut ist. Hier ist einiges an Informationsarbeit zu leisten, beginnend vielleicht damit – ich sage das auch heute –, dass die nervige Telefonwerbung eingestellt oder zumindest zurückgefahren wird. Ich sehe, dass man pro Woche zum Teil sieben, acht Anrufe erhält, von Krankenversicherern, Telekom, Zeitungsverlagen, und am Schluss kommt noch die Deutsche Landeslotterie. Ebenso braucht es sicher in Sachen der 5 Prozent Verwaltungskosten, die in der letzten Vorlage angesprochen wurden, immer und immer wieder Informationen darüber, wie sich diese zusammensetzen und was damit tatsächlich bezahlt wird.

Gefordert sind dann aber auch die Initianten, welche darlegen müssen, wie sich denn nun die Umsetzung der Verstaatlichung konkret auf die Organisation und die Finanzen der Grundversicherung auswirkt.

Mit Blick auf die vielen Baustellen im Gesundheitsbereich muss diese erneute Diskussion um eine Einheitskasse rasch und vor allem ohne Gegenvorschlag geführt werden. Wir haben das auch verschiedentlich bei Zusammenkünften festgestellt, nicht zuletzt auch mit dem Bundesrat, wobei ich hier an die Von-Wattenwyl-Gespräche denke.

Die Einreichung einer Initiative ist ein demokratisches Recht. Je länger, desto mehr komme ich aber auch zur Auffassung, dass Initiativen dem Stimmbürger rasch und, wenn nicht absolut zwingend, ohne direkte und indirekte Gegenvorschläge unterbreitet werden sollen. Einerseits verhindert man damit, dass über Jahre an Gegenvorschlägen gebastelt wird, und andererseits wird mit diesen Gegenvorschlägen gerade auch erreicht, dass man während des Abstimmungskampfes vor allem über Stärken und Schwächen des direkten oder indirekten Gegenvorschlages diskutiert, aber nur sehr wenig über die Umsetzung der Initiative spricht; wir haben einige Beispiele hinter uns.

Mit der Motion – das war die Idee – soll dem Bundesrat vor allem offen und transparent gesagt werden, dass er, wenn er mit seinem Gegenvorschlag an der schrittweisen Einführung der Einheitskasse festhält, ein grosses Risiko eingeht, dass eine Mehrheit in diesem Parlament anders entscheidet und den Gegenvorschlag im gegebenen Zeitpunkt von der Vorlage abkoppeln wird. Diese transparente Darlegung dessen, was im Bereich des Möglichen liegt und was wahrscheinlich auch von einer Mehrheit gestützt werden wird, schien mir wichtig zu sein.

Gesagt sei noch, dass nichts gegen die in der abgelehnten Managed-Care-Vorlage bereits beschlossene Verfeinerung des Risikoausgleichs spricht: Dieser Teil der Vorlage kann, wenn das der Bundesrat will, sofort aufgelegt werden und benötigt hier auch nicht den Umweg über den indirekten Gegenvorschlag.

Damit lade ich Sie ein, mit einem Ja zur Motion dem Bundesrat klar zu sagen, dass eine Mehrheit des Parlamentes – ich hoffe, es ist eine Mehrheit – eine rasche Abstimmung über die Einheitskasse will. Mit dieser Aussage wird die Kompetenzordnung zwischen Exekutive und Legislative in keiner Art und Weise verletzt. Die erneute Beantwortung des Begehrens, eine staatliche Einheitskasse einzuführen, wird gerade auch die nächsten Reformschritte in der Gesundheitspolitik mitbestimmen. Ohne diese Antwort werden wir wiederum während ein bis zwei Jahren kaum einen Schritt vorwärts machen. Auch als Prämienzahler bin ich daran interessiert, dass wir in Organisationsfragen keine langen Zusatzschlaufen mehr drehen, sondern uns vor allem darum kümmern, dass in den nächsten Jahren die Kosten nicht weiterhin jährlich um 3 bis 4 Prozent ansteigen. Das ist Sinn und Zweck dieser Motion.

Ich möchte eine rasche Abstimmung ohne Gegenvorschlag, sei dieser direkt oder indirekt. Damit schaffen wir in verschiedenen Dossiers des Gesundheitsbereiches Klarheit.

Egerszegi-Obrist Christine (RL, AG): Ich bitte Sie aus rechtlichen, aber auch aus politischen Gründen, diese Motion abzulehnen. Ich werde inhaltlich nicht auf diese Initiative zu sprechen kommen, weil das, was ich hier sage, auch für jede andere Initiative gelten könnte.

Im Parlamentsgesetz sind die Rechte und Pflichten des Bundesrates in Bezug auf die Behandlung einer Volksinitiative klar geregelt. Artikel 97 Absatz 1 Buchstabe a lautet: «Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung spätestens ein Jahr nach Einreichen einer zustande gekommenen Volksinitiative eine Botschaft und den Entwurf eines Bundesbeschlusses für eine Stellungnahme der Bundesversammlung.» Und Absatz 2: «Unterbreitet der Bundesrat der Bundesversammlung gleichzeitig den Entwurf eines Bundesbeschlusses über einen Gegenentwurf oder den Entwurf zu einem mit der Volksinitiative eng zusammenhängenden Erlassentwurf, so verlängert sich diese Frist auf 18 Monate.»

Der Bundesrat hat also ganz klare Kompetenzen und Fristen: 18 Monate bei einem Gegenentwurf; 12 Monate, wenn es keinen Gegenentwurf gibt. Unser Gesetz, das Gesetz, das wir geschaffen haben, auferlegt ihm diese Fristen. Wir können doch eine derartige Gesetzesbestimmung nicht einfach mit einer Motion aushebeln. Der Bundesrat handelt in der gesetzlich vorgegebenen Zeit. Er hat die Eckpunkte eines Gegenentwurfes in die Vernehmlassung gegeben. Die Antworten kommen zurück. Das Parlament kann ihn doch nicht einfach auffordern, auf die Verwertung dieser Rückmeldungen zu verzichten. Ausserdem hat er die Verlängerung in Anspruch genommen und muss nach unserem Gesetz einen Gegenentwurf vorlegen. Bitte, liebe ehemalige Regierungsmitglieder – und davon gibt es ja hier viele –, stellen Sie sich einmal diese Aktion auf kantonaler Ebene vor!

Es stellt sich auch die Frage, ob mit diesem Vorgehen viel Zeit eingespart werden kann; das war ja die Idee des Motionärs. Wir haben hierzu im Ständerat eine Motion, im Nationalrat sind es deren vier – über eine Kommissionsmotion wäre das viel schneller möglich gewesen, aber Sie haben sich für fünf Vorstösse entschieden. Diese müssen im Zweitrat ebenfalls noch behandelt werden. Das kann frühestens im Sommer 2013 der Fall sein. Das Vernehmlassungsverfahren des Bundesrates zum indirekten Gegenvorschlag wird am 3. Juni 2013 abgeschlossen sein. Er muss bis zum 23. November die Botschaft verabschiedet haben, denn er muss ja die Fristen gemäss dem vorher zitierten Parlamentsgesetz einhalten. Das heisst, der Erstrat wird sich im ersten Quartal 2014 damit befassen. Dann können Sie Nichteintreten auf den Gegenvorschlag beantragen. Wenn die Mehrheiten klar sind, kommt das Geschäft in der Früh-

jahrssession in den Erstrat und in der Sommersession in den Zweitrat und in die Schlussabstimmung.

Der Bundesrat muss gemäss Artikel 75 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte innert zehn Monaten nach der Schlussabstimmung die Volksinitiative dem Volk unterbreiten. Das wäre dann im November 2014 möglich. Damit wäre das Ziel des Motionärs, eine Abstimmung vor den Wahlen 2015, auch erfüllt. Wenn wir jetzt aber die Motion annehmen, dann muss der Bundesrat nachher eine neue Botschaft schreiben, nämlich eine ohne Gegenentwurf, und dann kommt es praktisch auf dasselbe heraus.

Es gibt aber auch noch eine politische Begründung dafür, dass ich gegen diese Motion bin. Eine Volksinitiative ist das stärkste politische Mittel unserer Bürgerinnen und Bürger, um sich Gehör zu verschaffen, wenn sie ein Anliegen haben. Wir sind auch stolz, dass unsere Bevölkerung das Recht hat, direkt Einfluss auf Verfassungsbestimmungen zu nehmen – unabhängig davon, ob es jetzt der Regierung oder dem Parlament genehm ist. Dieses Volksrecht verdient es, dass es ernst genommen wird und dass wir in den Kommissionen verantwortungsbewusst prüfen, ob das Anliegen berechtigt ist, ob allenfalls Teile davon berechtigt sind – das ergäbe dann einen direkten oder indirekten Gegenentwurf – oder ob es nicht berechtigt ist. Wenn wir dieses Volksrecht ernst nehmen, können wir doch nicht von vornherein aus parteipolitischen Gründen jede Diskussion verweigern wollen. Gerade als Kantonskammer können wir das doch nicht. Ich sage das nicht zuletzt als Präsidentin des Initiativkomitees einer Volksinitiative, die hier in dieser Kammer ebenfalls einen Gegenentwurf durchgebracht hat, zu dem die Bevölkerung nachher mit 73 Prozent gesagt hat: Ja, die musikalische Bildung ist uns wichtig; wir wollen das in der Verfassung verankert haben.

Ich bitte Sie aus rechtlichen und politischen Gründen, diese Motion abzulehnen.

Janiak Claude (S, BL): Wir haben in letzter Zeit in diesem Rat viel über parlamentarische Gepflogenheiten gesprochen, über Traditionen auch, und Kolleginnen und Kollegen haben wiederholt betont, dass in diesem Rat wenn immer möglich Sachverstand vor Ideologie stehen soll.

Unsere Arbeitsweise basiert ausser auf Gepflogenheiten zuallererst auf der Parlamentsgesetzgebung. Das aktuelle Parlamentsgesetz wurde am 13. Dezember 2002 verabschiedet und trat auf die am 1. Dezember 2003 beginnende Legislatur in Kraft. Ich war als Nationalrat 2001 und 2002 Mitglied der Staatspolitischen Kommission, welche dieses Gesetz vorbereitet hat. Sie dürfen mir glauben, ich kenne dieses Gesetz.

Einige Bestimmungen hatten ihre Vorgängerinnen im alten Geschäftsverkehrsgesetz, auch Artikel 97 Absatz 3, auf den ja Herr Schwaller sich beruft. Es lohnt sich deshalb, sich die Geschichte dieser Bestimmung zu Gemüte zu führen, das heisst die Frage, von welchem Zeitpunkt an die Bundesversammlung mit der Beratung einer Volksinitiative beginnen kann. Ich zitiere Ihnen gerne noch einmal Artikel 97 Absatz 3: «Die Bundesversammlung kann ihre Beratungen beginnen, bevor der Bundesrat die Botschaft und den Entwurf eines Bundesbeschlusses unterbreitet hat.»

Es stellt sich die Frage, ob die Bundesversammlung jederzeit mit der Beratung einer Volksinitiative beginnen kann oder ob sie mit den Beratungen erst dann beginnen kann, wenn der Bundesrat die gesetzlich festgelegten Fristen nicht einhält. Wie bei Volksinitiativen vorzugehen ist, die bei der Bundeskanzlei eingereicht worden sind – Fristen usw. –, hat Frau Kollegin Egerszegi schon erwähnt. Ich erspare es mir, all die Artikel noch einmal zu zitieren. Sie wissen, wenn sich die Räte über eine Abstimmungsempfehlung nicht innert der gesetzlich vorgesehenen Frist einigen, so ordnet der Bundesrat die Volksabstimmung ohne Empfehlung an.

Die Bundesversammlung hat die verfassungsmässige Pflicht, eine Abstimmungsempfehlung zu beschliessen. Nach Artikel 97 Absatz 1 hat zudem der Bundesrat ebenfalls die gesetzliche Pflicht, innerhalb eines Jahres nach Einreichen der Volksinitiative der Bundesversammlung eine Bot-

schaft und einen Erlassentwurf zu unterbreiten. Sie kennen die Fristverlängerungen, die möglich sind. Auch das ist bereits erwähnt worden. In einem Zusammenspiel einigt sich am Schluss das Parlament über den Beschluss, der dem Volk unterbreitet wird.

Die Pflicht des Bundesrates, der Bundesversammlung einen Entwurf für eine Stellungnahme zu unterbreiten, wurde 1962 ins totalrevidierte Geschäftsverkehrsgesetz (GVG) aufgenommen. Damals führte der Bundesrat dazu aus, dass mit der Einführung dieser Pflicht, zu jedem Volksbegehren Bericht und Antrag zu stellen, festgehalten werden müsse, dass es ungeachtet dessen die verfassungsmässige Aufgabe der Bundesversammlung sei, Abstimmungsempfehlungen abzugeben. Deshalb muss ihr auch die Möglichkeit gegeben werden, diese Aufgabe selbst in Angriff zu nehmen, wenn der Bundesrat im Verzug ist. Dementsprechend wurde die vorgezogene Behandlung von Volksinitiativen durch die Bundesversammlung an die Bedingung geknüpft, dass der Bundesrat infolge besonderer Verhältnisse gemäss Artikel 29 Absätze 2 und 3 GVG nicht imstande sei, seine Anträge rechtzeitig zu unterbreiten. Später, 1978, wurden die Fristen für die Behandlungen verlängert; Frau Egerszegi hat darauf hingewiesen. Die Bestimmung, die ich eben erwähnt habe, wurde aus dem GVG gestrichen, aber 1986 wieder als Artikel 29 Absatz 3 GVG in einer verkürzten Formulierung aufgenommen: «Die Bundesversammlung kann ihre Beratungen beginnen, bevor der Bundesrat seinen Bericht und Antrag unterbreitet hat.» Das war diese Bestimmung. Sie lautet ungefähr gleich wie der neue Artikel.

Aus den Materialien geht hervor, dass trotz der verkürzten Formulierung die vorgezogene Beratung von Volksinitiativen durch die Bundesversammlung nur bei Verzug durch den Bundesrat vorgesehen sein soll. Es gibt dazu einen Bericht der Kommission des Nationalrates vom 14. September 1983. Bei der Totalrevision des GVG im Jahre 2003, die dann ins Parlamentsgesetz mündete, wollte der Gesetzgeber an dieser Praxis nichts ändern. Er ergänzte das Parlamentsgesetz nur mit Artikel 72 Absatz 2, mit dem Anhängigmachen von Volksinitiativen in den Räten mit ihrer Einreichung bei der Bundeskanzlei, damit diese vorgezogene Beratung durch die Bundesversammlung formell und verfahrensrechtlich überhaupt wahrgenommen werden kann, sofern der Bundesrat im Verzug ist.

Schreibt das Gesetz dem Bundesrat vor, der Bundesversammlung einen Erlassentwurf und eine Botschaft zu unterbreiten, und räumt es dem Bundesrat das Recht ein, einen Gegenentwurf vorzuschlagen, so ist Artikel 97 Absatz 3, wie es auch die Materialien zeigen, in Zusammenhang mit dieser Pflicht auszulegen. Die vorgezogene Beratung durch die Bundesversammlung soll dieser den nötigen Spielraum geben, sodass sie die für sie reservierte Behandlungsfrist in jedem Fall einhalten kann, sofern der Bundesrat ihr seinen Bericht und Erlassentwurf nicht rechtzeitig zur Stellungnahme unterbreitet. Das Gesetz gibt ihr aber ohne Fristverletzung durch den Bundesrat nicht das Recht, dessen Rechte und Pflichten zu beschränken. Auch dazu kann ich auf den entsprechenden Bericht der Kommission des Nationalrates vom 14. September 1983 verweisen.

Das Recht der Bundesversammlung ist also eine Verfahrensfolge bei Verletzung der Fristen durch den Bundesrat gemäss Artikel 97 Absätze 1 und 2. Die Schlussfolgerung: Artikel 97 Absatz 3 ist im Kontext der Absätze 1 und 2 auszulegen. Die Bundesversammlung kann mit der Behandlung einer Volksinitiative erst beginnen, wenn der Bundesrat den Entwurf und die Botschaft zur Stellungnahme unterbreitet oder wenn der Bundesrat die gesetzlich vorgesehenen Fristen zur Unterbreitung eines Entwurfes und einer Botschaft nicht einhält.

Im vorliegenden Fall ist der Bundesrat nicht im Verzug; deshalb haben wir aufgrund des Gesetzes, das wir selbst gestaltet haben, gar nicht die Möglichkeit, hier einer solchen Motion zuzustimmen. Ich appelliere an Sie: Nehmen Sie doch bitte zur Kenntnis, was das Parlament mit dieser Bestimmung bezweckte. Es geht hier nach meiner Auffassung

auch ein bisschen um die Ratshygiene. Ich bitte Sie aus diesem Grund, die Motion abzulehnen.

Frau Egerszegi hat es gesagt: Der Rat hat die Möglichkeit zu handeln, wenn die Botschaft da ist. Versenken Sie den Gegenentwurf so schnell wie möglich, wenn Ihnen das ein Anliegen ist, dann kommt es sehr schnell zu einer Volksabstimmung.

Ich habe jetzt noch eine Bemerkung zu machen, bei der ich mir lange überlegt habe, ob ich sie wirklich machen soll. Ich sage es jetzt aber doch: Ich hätte es sehr begrüsst, Herr Schwaller, wenn Sie sich bei diesem Vorstoss auch an Artikel 11 des Parlamentsgesetzes, «Offenlegungspflichten», erinnern hätten.

Maury Pasquier (Liliane (S, GE): Quelle que soit l'opinion que l'on peut avoir sur le contre-projet indirect à l'initiative populaire «pour une caisse publique d'assurance-maladie», celui-ci existe, ce qui pourrait conduire à penser que la motion dont nous parlons aujourd'hui arrive un peu, si je peux me permettre l'expression, comme la grêle après la vendange. De plus, le contre-projet a le mérite de participer à une démarche constructive de recherche de solutions. Car problèmes il y a et je ne parle pas que de la sélection des risques, qui semble être le souci prépondérant de Monsieur Schwaller et que la caisse publique permettrait effectivement de résoudre en instaurant une seule agence et une seule prime par canton ou par région.

Non, je parle aussi de l'opacité et du manque de contrôle du système actuel d'assurance-maladie, des coûts annexes liés à la publicité, au courtage et au changement de caisse, de la «désincitation» à rembourser des prestations de prévention, bref de tous ces aspects de l'organisation actuelle du système de l'assurance-maladie qui contribuent à l'augmentation continue des primes.

Je cite le Conseil fédéral: «Au vu de l'importance de la question, le Conseil fédéral a jugé utile de prendre le temps d'approfondir ses réflexions sur le système de l'assurance-maladie et d'en livrer le résultat sous forme de contre-projet indirect». A l'inverse le texte de la motion équivaut à un déni de l'importance de la question et de la nécessité de rechercher des solutions. Un déni, aussi, de la pertinence du texte de l'initiative et du contre-projet, dont la teneur n'était pas connue au moment du dépôt de la motion, que l'on soit d'accord ou non avec leur contenu. En affirmant que «le peuple a rejeté à plusieurs reprises et à une nette majorité l'idée d'une caisse unique» et que «la votation populaire sur cette nouvelle initiative doit donc être organisée au plus vite afin de clore à nouveau le débat», l'auteur de la motion me semble préjuger de l'inanité de l'initiative – qui, soit dit en passant, diffère beaucoup des autres textes sur la question, notamment parce qu'elle ne prévoit pas de prime proportionnelle au revenu – et préjuger aussi du résultat du scrutin. Autrement dit, au nom du peuple dont on prévoit d'avance le vote, il faudrait se débarrasser au plus vite de cette encombrante initiative sans se coltiner en plus un contre-projet et laisser le Parlement élaborer ses solutions dont le peuple ne veut pas davantage, si l'on pense à toutes les dernières votations sur l'assurance-maladie. Ce même Parlement pourra d'ailleurs, cela a été évoqué déjà, décider de soumettre l'initiative populaire au vote sans contre-projet et cela aussi de manière rapide puisque, quoi qu'il en soit, le Conseil fédéral parle de commencer les débats dès la fin de cette année. Bien sûr il nous faut être rapide mais pour proposer et trouver des solutions, non pas pour s'en débarrasser.

Pour cette raison je vous invite – comme le proposent le Conseil fédéral et Madame Egerszegi-Obrist – à rejeter la motion.

Stöckli (Hans (S, BE): Ich kann es nach den zutreffenden Äusserungen unseres lieben Kollegen Janiak sehr kurz machen: Auch wenn diese Motion angenommen würde, änderte das nichts an Artikel 97 unseres Parlamentsgesetzes. Das heisst, es wäre eine rein politische Willenskundgebung, eine Einladung, die der Bundesrat aber nicht annähme. Der Bundesrat hat das Recht, gestützt auf Artikel 97 Absatz 3

des Parlamentsgesetzes, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten. Er hat am 10. Oktober letzten Jahres, lange bevor der Vorstoss eingereicht wurde, den entsprechenden Entscheid gefällt, dass er eben einen indirekten Gegenvorschlag unterbreiten will. Er hat den Weg eingeschlagen, ohne Verzug. Er wird in der Lage sein, die Frist von 18 Monaten einzuhalten, und daran wird auch eine allfällige Annahme der Motion Schwaller nichts ändern. Dementsprechend wäre es wahrscheinlich klüger, sie zurückzuziehen oder sie dann zumindest abzulehnen.

Es gibt dann aber auch noch einen inhaltlichen Aspekt, und da teile ich die Auffassung von Kollege Schwaller nicht. Die Initiative wurde mit grosser Unterschriftenzahl nach kurzer Zeit eingereicht. Das heisst, es besteht ein Handlungsbedarf. Der Bundesrat hat diesen Handlungsbedarf definiert. Sie können bei der materiellen Beurteilung, sobald das Geschäft vorliegt, Ihre entsprechenden Anträge stellen. Aber die Diskussion betreffend einen indirekten Gegenvorschlag zu verweigern würde nicht nur wahrscheinlich, sondern tatsächlich der Problematik nicht gerecht werden. Dementsprechend ersuche ich Sie, diese Motion abzulehnen.

Kuprecht Alex (V, SZ): Die eingereichte Initiative «für eine öffentliche Krankenkasse» verlangt, dass die obligatorische Krankenversicherung nicht mehr wie heute von verschiedenen, in einem regulierten Wettbewerb stehenden Krankenversicherern, sondern von einer einzigen staatlichen Krankenversicherung abgewickelt wird. Es wird der Bevölkerung das Heil suggeriert, dass mit einem derartigen Systemwechsel eine Vereinfachung und tiefere Krankenkassenprämien erreicht werden können. Dabei ist festzuhalten – ich habe das heute schon einmal gemacht –, dass im Gesundheitswesen 95 Prozent der Kosten für den Konsum von Leistungen und lediglich 5 Prozent für die Verwaltung der Kassen anfallen.

Die anvisierte Staatsorganisation im Gesundheitswesen lehne ich ab. Als Kopräsident des Forums Gesundheit Schweiz – damit sind meine Interessen auch hier offengelegt – widerstrebt mir ein derartiger Eingriff in ein freiheitliches System, das vom regulierten Wettbewerb und von der freien Wahl des Krankenversicherers durch die Bürgerinnen und Bürger dieses Landes bestimmt wird. Eine derartige Einschränkung und Bevormundung entspricht nicht unserem freiheitlichen Staatswesen. Sie ist geprägt von staatlichem Dirigismus und eliminiert den Druck auf die Erbringung einer qualitativ hochstehenden und effizienten Gesundheitsversorgung. Das Ziel einer grösstmöglichen Wirtschaftlichkeit kann mit einem staatlichen Monopol ohne strukturelle Anreize und wettbewerbliche Elemente kaum oder gar nicht erreicht werden.

Wenn man nun schon aus ganz grundsätzlichen Überlegungen und Überzeugungen eine staatliche Einheitskasse ablehnt, macht es auch keinen Sinn, einer solchen Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Es geht dabei um eine ganz grundsätzliche Haltung. Eine Klärung vor weiteren gesundheitspolitischen Massnahmen ist für mich deshalb von zentraler und dringender Notwendigkeit.

Der vom Bundesrat in die Vernehmlassung geschickte Entwurf für einen Gegenvorschlag, der durch den Bundesrat erst nach der Einreichung der Motion beschlossen wurde, bringt weder die Lösung der anstehenden Probleme im Gesundheitswesen, noch vermag er in wesentlichen Teilen die Kosten einzudämmen. Ein wichtiger Bestandteil des Entwurfes, die Verfeinerung des Risikoausgleichs und damit die Elimination der Jagd nach guten Risiken, ist bereits durch in beiden Kommissionen verabschiedete parlamentarische Vorstösse eingeleitet worden. Die komplette administrative Trennung von Grund- und Zusatzversicherung verteuert die Administrationskosten zulasten der Versicherten und ist gemäss Umfragen bei den Versicherten nicht gewünscht. Der anvisierte Hochrisikopool respektive die Rückversicherung führt zu einem Kostenausgleich, der schlussendlich zu einer Schmälerung des Kostenbewusstseins führen wird. Wer hätte denn noch ein Interesse daran, auf Effizienz, Wirkung

und Wirtschaftlichkeit zu achten, wenn die hohen Kosten, die insbesondere bei Chronischkranken und mehrfach Morbiden entstehen, einfach automatisch durch diese Rückversicherung ausgeglichen würden?

Das ist für mich definitiv kein zu beschreitender Weg mit Blick auf ein wirksames und kostengünstiges Gesundheitswesen. Die Folgen sind voraussehbar. Das Volumen an Leistungskosten wird ungebremst steigen und damit auch in überdurchschnittlicher Masse die entsprechenden Prämien. Die Prämienspirale würde meines Erachtens massiv beschleunigt.

Der Nationalrat wird am 20. März gleichlautende Vorstösse behandeln. Es ist anzunehmen, dass auch diese Vorstösse angenommen werden. Die Position der bürgerlichen Politik war schon lange bekannt und dem Bundesrat auch anlässlich der Von-Wattenwyl-Gespräche klar dargelegt worden. Es ist für mich deshalb unverständlich, warum der Bundesrat danach und in Kenntnis dieser Haltung noch einen indirekten Gegenvorschlag beschlossen und nicht davon Abstand genommen hat.

Der nun mit dieser Motion eingeschlagene Weg ist deshalb konsequent. Ich bitte Sie deshalb, diese Motion Schwaller anzunehmen, den Einzelantrag Egerszegi abzulehnen und damit für einen ersten Schritt hin zu einem beschleunigten Verfahren zu sorgen.

Diener Lenz Verena (GL, ZH): Wir sprechen ja zur Motion Schwaller. Wenn ich an das Votum von Kollege Kuprecht denke, muss ich sagen, wir sprechen auch über Kassenpolitik. Im Grunde genommen sprechen wir aber über die Behandlung von Volksinitiativen.

Für mich sind Volksinitiativen ein ganz wichtiges politisches Instrument. Unsere Demokratie hat mit diesem Instrument die Möglichkeit, Anliegen, die bei der Bevölkerung einen hohen Stellenwert haben, zu formulieren und an uns zu überweisen. Es ist eigentlich so etwas wie ein Pulsmesser für unsere Bevölkerung. Es dient auch, das haben wir in der Vergangenheit mehrfach erlebt, als Aktivierungsmotor für die Politik hier im Bundeshaus. Darum ist die Behandlung einer Volksinitiative eine unserer ureigensten wichtigen Aufgaben. Wir haben den Auftrag, die entsprechende Fragestellung ernst zu nehmen. Die Bevölkerung erwartet von uns eine seriöse Prüfung der aufgeworfenen Fragestellung, aber nicht nur von uns, sie erwartet es auch vom Bundesrat. Die Bevölkerung erwartet von uns und vom Bundesrat eine Problemanalyse. Der Bundesrat und wir sind gehalten, falls wir Handlungsbedarf sehen, einen direkten oder einen indirekten Gegenvorschlag zu formulieren. Wir haben einen traditionellen Weg, der auch im Parlamentsgesetz festgehalten ist: der Bundesrat, das Parlament und dann die Bevölkerung – und jede Stufe hat ihre Entscheidungsfreiheit.

Die Motion Schwaller, getragen von 27 Mitgliedern aus unserem Rat, greift hier in die Kompetenz des Bundesrates ein. Das finde ich staatspolitisch äusserst bedenklich. Ich werde das auch sehr dezidiert ablehnen.

Dass einem politischen Prozess, der im Bundesrat und nachher hier im Parlament stattfindet, vorgegriffen werden soll, finde ich in dieser Art einmalig. Wenn das die Weichenstellung hier in unserem Rat und im Nationalrat sein wird, ohne dass wir vorgängig eine seriöse Prüfung der Fragestellung vorgenommen haben, dann beschneidet diese Motion eigentlich nicht nur die Möglichkeiten des Bundesrates. Diese Motion beschneidet gleichzeitig auch die Möglichkeiten in unserer Kommission. Wenn der Bundesrat keinen Gegenvorschlag mehr formulieren darf, dann ist die logische Konsequenz, dass auch die Kommission keinen Gegenvorschlag mehr formulieren kann – diese Konsequenz ist einfach vorgegeben, nur schon durch die Mehrheiten, die wir bei dieser Motion hier im Plenum, aber auch nachher wieder in der Kommission haben.

Da muss ich sagen: So verstehe ich das Instrument der Volksinitiative nicht! Ohne Dialog, ohne Anhörung der Initiantinnen und Initianten, ohne Auseinandersetzung mit der Fragestellung finde ich ein solches Vorgehen inakzeptabel. Es ist, von mir aus gesehen, des Ständerates auch nicht

würdig. Haben wir da nicht letzte Woche, als es um die Transparenz hier im Saal ging, darüber gesprochen, dass wir die *Chambre de Réflexion* seien? Dass wir die Stärke des Dialogs kennen? Dass wir die Kammer der Kompromisse sind und dass wir die Kammer der Lösungssuche und auch der Lösungsfindung sind? Wenn wir das auf unsere Fahne geschrieben haben, dann gehört auch die Behandlung einer solchen Volksinitiative entsprechend ausgestaltet, und das im Bundesrat genauso wie bei uns.

Ich bin nicht bereit, unsere Kultur, die bis jetzt bei der Behandlung von Volksinitiativen Bestand hatte, mit einer solchen Motion zu ändern, auch nicht, wenn 27 Mitglieder aus diesem Saal diese Motion unterschrieben haben. Ich verneine dieses Vorgehen wirklich mit aller Deutlichkeit. Ich werde diese Motion ablehnen, und ich hoffe, dass viele in diesem Rat das auch tun.

Rechsteiner Paul (S, SG): Im Anschluss an diese Überlegungen: Wir sind ja gewissermassen die *Chambre de Réflexion* oder der Rat, der die institutionellen Interessen in diesem Staat wahren sollte, mindestens auf der Ebene des Parlamentes. Da gibt es schon einige Überlegungen, die zu machen sind, und das gerade ausgehend von der Tatsache, dass 27 Unterschriften unter dieser Motion stehen, die ja gewissermassen eine automatische Mehrheit repräsentieren könnten.

Es gibt die Argumentation, die angetönt worden ist. Ende Februar hat der Bundesrat die Vernehmlassung eröffnet, hat die Vernehmlassungsteilnehmer aufgefordert, Stellung zu nehmen, auch die Kantone, die hier in diesem Rat vertreten sind. Sie sind jetzt aufgefordert, bis Juni zu diesem Gegenvorschlag des Bundesrates Stellung zu nehmen. Es wird nachher dann Aufgabe des Bundesrates sein, die Konsequenzen daraus zu ziehen, und Aufgabe des Parlamentes, zum Ergebnis Ja oder Nein zu sagen. Aber die Kantone nehmen Stellung, und die Motion, die ja gerade das verbieten will, ist gewissermassen wirkungslos. Die Frage stellt sich, ob es mit der Funktion des Parlamentes, des Ständerates vereinbar ist, eine wirkungslose Motion anzunehmen. Das ist die erste Überlegung.

Die zweite Überlegung mache ich – und hier möchte ich anschliessen an das, was Frau Diener, Frau Egerszegi, Herr Janiak ausgeführt haben – auf der Stufe des Parlamentsgesetzes. Es geht, wie man feststellt, wenn man es durchdenkt, noch sehr viel weiter als nur auf die Stufe des Gesetzes. Ich meine, dass es letztlich eine Frage der Bundesverfassung und des Spiels der Gewalten auf der Stufe der Bundesverfassung ist. Artikel 181 der Bundesverfassung regelt das Initiativrecht, indem gesagt wird: «Der Bundesrat unterbreitet der Bundesversammlung Entwürfe zu ihren Erlassen.» Das ist der normale Gesetzgebungsprozess. Der Bundesrat macht eine Botschaft, und der Entscheid liegt nachher beim Parlament; das ist der normale Prozess. Es gibt auch ein Initiativrecht des Parlamentes. Dieses besteht aber nicht in der Form einer Motion, sondern ist ein eigentliches, originäres Initiativrecht. Prinzipiell gibt es aber ein Initiativrecht des Bundesrates und das Recht, einen Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative zu formulieren. Wie es auf der Stufe des Parlamentsgesetzes im Detail geregelt ist, ist dann Ausfluss des Initiativrechtes.

Dieses Recht hat der Bundesrat, unabhängig davon, ob es jetzt dem Parlament oder einer Mehrheit im Parlament passt oder nicht. Der Bundesrat hat ein eigenes Initiativrecht, im Interesse der Gesetzgebung. Am Schluss entscheidet das Parlament, ob es einen Gegenvorschlag gibt, ob einer Botschaft des Bundesrates Rechnung getragen wird oder ob das auf der Stufe des Parlamentes alles abgeändert wird. Aber dieses Initiativrecht kann nicht ausgehebelt werden.

Artikel 171 der Bundesverfassung ist gewissermassen das Gegenstück zum Initiativrecht des Bundesrates. Der Artikel besagt, dass die Bundesversammlung dem Bundesrat Aufträge erteilen kann. Es wird aber auch klar umschrieben, dass das Gesetz die Einzelheiten und insbesondere die Instrumente regelt, mit welchen die Bundesversammlung auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates einwirken kann.

Das ist im Parlamentsgesetz geregelt. Das Parlament kann das Initiativrecht des Bundesrates, das Recht, eine Botschaft zu verabschieden, das Recht, einen Gegenvorschlag zu machen, nicht beeinträchtigen. Es kann dem Bundesrat nicht verbieten, einen Gegenvorschlag zu machen. Das Parlament hat nachher das Recht, dem Entwurf des Bundesrates nicht zuzustimmen. Dieser Entscheid liegt nachher beim Parlament. Dem Bundesrat aber zu verbieten, einen Gegenvorschlag vorzulegen, verletzt in diesem Sinn die Bundesverfassung und das Initiativrecht des Bundesrates.

Ich möchte Herrn Schwaller, der selber Jurist ist – wir haben gleichzeitig studiert –, an den Satz «*respice finem*» erinnern, «bedenke das Ende», wie es so schön heisst, wenn man so etwas macht. Ich habe mich erkundigt: Es ist präzedenzlos, was hier gemacht wird. Dieses Vorgehen, diese Art von Motion ist ohne Präzedenzen. Es konnte mir von den Parlamentsdiensten kein Beispiel genannt werden, wo beim Initiativrecht in den Kompetenzbereich des Bundesrates eingegriffen worden wäre und man gesagt hätte, der Bundesrat habe nicht das Recht, von seinem Initiativrecht Gebrauch zu machen. Man hat nie gesagt: Der Bundesrat hat nicht das Recht, von seinem Initiativrecht Gebrauch zu machen.

In diesem Sinne möchte ich den Motionär bitten, diese Sache nochmals durchzudenken, zu überlegen, auf welchem Wege er hier unterwegs ist. Die Frage der Wirkungslosigkeit der Motion ist eine Sache, die fatalen Signale, die damit ausgesandt werden, eine andere.

In diesem Sinne bitte ich Sie, die Motion Schwaller abzulehnen, falls sie nicht zurückgezogen wird.

Gutzwiller Felix (RL, ZH): Ich äussere mich gerne auch noch zur Sache. Um bei Ihnen anzuknüpfen, Herr Rechsteiner, Sie haben Recht, vermutlich gibt es, zumindest in den für mich überschaubaren letzten zehn Jahren, keine Präzedenzfälle. Aber die Frage ist ja: Warum gibt es den vorliegenden Fall? Ist das so grundlos? Diese Frage möchte ich kurz beantworten.

Aus meiner Optik stellt sich die Sache ein bisschen anders dar, als sie hier dargelegt wurde. Die Meinung der Mehrheit der Votanten, vielleicht nicht die Meinung im Saal, war: Man greift hier in die Kompetenzen des Bundesrates ein. Das steht für mich nicht im Vordergrund. Für mich ist es unstrittig, dass er jetzt weitermacht, da er einmal begonnen hat. Aber «*respice finem*» heisst auch: Beachte den Anfang, den Start. Da muss man auch etwas zurückblenden. Der Anfang war – das hat angeklungen bei Herrn Kuprecht –, dass man dem Bundesrat nach dreissig Jahren Diskussion über dieses leidige Thema, nach mindestens zwei oder drei Volksabstimmungen zu diesem Thema im letzten Herbst klar signalisiert hat, es sei die Meinung der Mehrheit des Parlamentes, der Bundesrat könne diese Volksinitiative ohne Gegenvorschlag verabschieden. Das war der Start des Ärgernisses: Denn diesem weisen Rat ist der Bundesrat nicht gefolgt. Das liegt in seiner Kompetenz. Er hätte aber doch zur Kenntnis nehmen können, dass die Argumente klar sind und dass die Argumente auf dem Tisch liegen. Das wäre kein Eingriff gewesen, das wäre keine Nichtanhörung der Initianten oder der Volksmeinung gewesen; auch das wurde vorhin falsch gesagt.

Es ist unbestritten, dass man auch zum zweiten, dritten, vierten und fünften Mal die Einheitskasse per Volksinitiative thematisieren kann, wenn man das will. Selbstverständlich, Frau Kollegin Diener, hätte es auch eine Behandlung der Volksinitiative gegeben, wenn der Bundesrat keinen Gegenvorschlag gemacht hätte. Wir hatten vor zwei Wochen die Diskussion über die Wehrpflicht. Selbstverständlich würden die Initianten in den Kommissionen angehört; selbstverständlich gäbe es eine reguläre demokratische Behandlung, auch wenn der Bundesrat sagen würde, er lege keinen Gegenvorschlag vor. Er hat einen anderen Weg gewählt.

Dass der Bundesrat jetzt an der Vernehmlassung festgehalten hat, scheint mir fast selbstverständlich zu sein. Er hat schon im Herbst einen Richtungsentscheid gefällt – aber da hat er vielleicht nicht genügend auf das Parlament gehört – und gesagt: Wir marschieren in diese Richtung. Jetzt hat er

sozusagen diese Richtung einfach bestätigt und gesagt, dass man die Vernehmlassung macht. Dass er aber im Herbst diesen Richtungsentscheid schon so gefällt hat, war auch aus meiner Optik nicht der Weisheit letzter Schluss. Das ist der Ursprung des Konfliktes. Wenn wir jetzt mit dem Parlamentsgesetz hantieren und sagen, dass man ihm jetzt nicht reinreden darf, dann ist das kurzfristig gedacht. Die Kolleginnen und Kollegen, die das getan haben, übersehen den Beginn dieser Sache.

Nun möchte ich aber zum Schluss noch etwas Inhaltliches sagen – ich sage das auch als Mitglied des Verwaltungsrates eines mittelgrossen Versicherers. Formell, wie gesagt, stört es mich institutionell gesehen nicht gewaltig; es kommt für mich aber dazu, dass dieses Produkt, das hier Gegenvorschlag genannt wird – das ist absehbar –, kein wirklicher Gegenvorschlag ist. Kollege Kuprecht hat die Elemente analysiert, ich muss nicht alle wiederholen, aber ich möchte folgende nennen:

1. Der Risikoausgleich ist auf bestem Wege. Er wird parlamentarisch beraten; da braucht es überhaupt keinen Gegenvorschlag.

2. Was die Trennung von Grund- und Zusatzversicherung betrifft, haben wir gerade vorher das neue Aufsichtsgesetz angenommen. Ich habe dazu nicht besonders viel gesagt. Einer seiner entscheidenden Beiträge ist aber, die Kommissionspräsidentin hat es ausgeführt, dass die finanziellen Ströme und Verflechtungen viel klarer gemacht werden, dass es Transparenz schafft und dass es dem Regulator ermöglicht, entsprechend einzugreifen, wenn etwas schiefgeht. Das sind klare Fortschritte. Eine absolute Trennung von Grund- und Zusatzversicherung ist aus den von Herrn Kuprecht genannten Gründen nicht unbedingt produktiv. Daher ist auch dieses Element eigentlich überflüssig.

3. Diese unselige Idee des Risikopools geistert seit zehn Jahren in der Diskussion herum; das will ich gar nicht nur dem jetzigen Minister ankreiden. Wir haben dieses Thema schon unter – *horribile dictu* – freisinnigen Vorgängern von Herrn Bundesrat Berset in den Kommissionen diskutiert. Es war immer klar, dass das nicht wirklich ein produktiver Vorschlag ist; auch der jetzige ist es nicht. Herr Kuprecht hat es kurz gesagt: Die Finanzschwellen sind so, dass die Anreize falsch gesetzt werden. Man will dann die Fälle in die höheren Kategorien schieben, damit sie vom Pool übernommen werden. Die integrierte Versorgung wird nicht mehr die gleichen Anreize haben. Gerade die Fälle mit hohen Kosten sind für die integrierte Versorgung, für die ich mich bei der Managed-Care-Vorlage eingesetzt habe, aber interessant. Bei Lichte besehen ist es also gar kein Gegenvorschlag, er bringt überhaupt nichts Neues. Wenn schon, dann hat er Elemente, die sehr nahe an der Einheitskassen-Initiative sind.

Zusammengefasst: Ich verstehe die Aufregung nicht ganz. In meiner Einschätzung – und deshalb stimme ich Herrn Kollege Schwaller zu – hat der Bundesrat, das Kollegium, in der Tat im Herbst eine Fehleinschätzung gemacht, man darf es so nennen, indem er vermutlich zumindest die Tonlage im Parlament falsch eingeschätzt hat. Dass er nun aufgrund dieser Fehleinschätzung das Verfahren laufen lässt, scheint mir klar. Da will ich auch gar nicht eingreifen. Dazu kommt inhaltlich, dass das, was als Gegenvorschlag angekündigt ist, aus meiner Sicht ja gar kein Gegenvorschlag mehr ist. Deshalb ist es richtig, hier zumindest jetzt zu sagen, dass diese Sache nichts bringt. Und das bringt die Motion zum Ausdruck.

Ich werde der Motion Schwaller zustimmen.

Schwaller Urs (CE, FR): Drei kurze Bemerkungen:

1. Frau Egerszegi hat von 2015 gesprochen. In der ganzen Motion steht überhaupt nirgendwo etwas von 2015, sondern das ist Ihre Interpretation.

2. Ich bin erstaunt über verschiedene Voten. Die Annahme der Motion verhindert in keiner Art und Weise die ernsthafte und seriöse Prüfung der Fragestellung. Ich weiss nicht, wo Sie das herleiten. Die Idee der Motion ist es, dass der Bundesrat diese Initiative mit einer Empfehlung auf Ablehnung

rasch in die Kommission und ins Parlament bringt. Wir werden uns in der Kommission – ohne viele Zusatzschlaufen, hoffe ich – intensiv mit der Initiative auseinandersetzen und selbstverständlich die Initianten einladen, von denen ich gerne wissen möchte, wie sie diese Initiative dann umsetzen würden.

Es ist überhaupt nicht geplant, hier in einem Hauruck-Verfahren diese Initiative vor das Parlament zu bringen. Davon steht hier nichts.

Kollege Rechsteiner, Sie haben das «*respice finem*» angesprochen. Insofern, als diese ganz seriöse Behandlung ja gewährleistet ist, ist sicher auch der Anfang – «*Quidquid agis, prudenter agas*» – erfüllt. Wir werden das intensiv behandeln, in der Kommission und im Rat. Die Motion verlangt hier nichts anderes.

3. Kollege Janiak hat die Interessenbindung angesprochen. Um das klarzustellen: Es ist richtig, dass ich seit einigen Monaten in der «*groupe de réflexion*» der Groupe Mutuel bin. Ich weise diese Bindung auch im Interessenbindungsregister aus. Ich brauche Ihnen – Sie sind ja Jurist – nicht zu erklären, was ein Beirat ist, was er kann und was er nicht kann. Auf jeden Fall hat das überhaupt keinen Einfluss auf meine tiefe Überzeugung, dass die Verstaatlichung des Gesundheitswesens und der Grundversicherung der falsche Weg ist und wir hier nicht dem schlechten Beispiel von umliegenden Ländern folgen sollten.

Berset Alain, conseiller fédéral: Ce qui fait la stabilité, la solidité, la crédibilité d'un Etat, c'est qu'il y a quelques règles. Ces règles définissent le fonctionnement de l'Etat: ce qui peut être fait, ce qui ne peut pas l'être. Et les règles prennent toute leur importance lorsqu'il existe une situation compliquée ou des divergences sur ce qu'il convient de faire. C'est là, précisément dans ces situations, que les règles que le Parlement et le peuple ont données à nos institutions prennent toute leur importance. Combien de fois dans ce conseil avez-vous ouvert la Constitution fédérale, la loi sur le Parlement, le règlement du Conseil des Etats, la loi sur la consultation, pour vérifier l'un ou l'autre point ou alors pour chercher la règle à appliquer dans telle situation? Ce respect des règles n'est pas seulement un luxe lorsque les temps vont bien, cela devient une nécessité lorsque nous faisons face à une situation qui alimente la controverse. Alors, dans ces cas-là, le respect des règles est essentiel; alors, dans ces cas-là, il permet d'éviter l'arbitraire et d'éloigner le risque de rendre les institutions imprévisibles. Parmi ces règles fondamentales figure la séparation des pouvoirs. Il y a des compétences et un temps pour les exercer qui sont dévolus à chaque autorité. Cela découle de la Constitution et des lois et cet équilibre est un des éléments essentiels de la prospérité et de la stabilité de notre pays et de ses institutions.

J'aimerais maintenant formuler des remarques de trois ordres. Tout d'abord, la question institutionnelle. La décision de principe du Conseil fédéral date du 10 octobre 2012. C'est une décision qui a été prise en toute conformité avec la lettre et l'esprit de la Constitution et des lois. C'est une décision du Conseil fédéral.

Cette décision a été communiquée le jour-même, le 10 octobre dans l'après-midi. La motion dont nous parlons maintenant a été déposée deux mois plus tard. Je crois qu'elle a été déposée – on peut le dire et je crois que c'est incontestable – en réaction à la décision du Conseil fédéral, et non l'inverse. Le 27 février dernier, en ayant connaissance de la motion et en agissant toujours dans le strict cadre de ses compétences, le Conseil fédéral a ouvert la consultation sur le message et vous a proposé de rejeter la motion. C'est une décision du Conseil fédéral. Donc, si la motion était adoptée, on devrait se demander maintenant quelles sont ses conséquences alors qu'elle porte sur une décision qui relève clairement du Conseil fédéral, prise dans un cadre légal. Autrement dit, une motion peut-elle contraindre un autre pouvoir, exécutif ou judiciaire, à prendre une décision spécifique dans un cas particulier où cet autre pouvoir s'en tient clairement aux compétences et aux règles fixées?

Il y a ensuite la question politique. Cela a été dit, cinq exemplaires de la motion, aux textes pratiquement identiques, ont été déposés dans les deux conseils: un exemplaire a été déposé au Conseil des Etats et quatre au Conseil national, soit environ un exemplaire pour 50 membres du Parlement. La motion a été déposée par des représentants de plusieurs groupes politiques. Monsieur Schwaller a été clair et je l'en remercie: il ne s'agit pas d'influencer par ce biais les délais – je dirai un mot tout à l'heure sur les délais. Mais nous ne pouvons pas faire abstraction du fait que, dans le débat public, et même dans l'argumentation qui figure dans les autres motions, il s'agit d'éviter la proximité des élections fédérales et d'un vote sur l'initiative. Il faut appeler un chat un chat!

Je sais – et je vous en sais gré – que vous ne portez pas cette argumentation. Mais j'aimerais quand même vous faire remarquer que cette législature est âgée de quinze mois, nous sommes en mars 2013.

La question qui se pose est de savoir si, pour la première fois, le Parlement devra se prononcer sur l'initiative populaire, en septembre 2013 ou en décembre 2013. La différence est de deux mois et demi – j'y reviendrai brièvement tout à l'heure. Il nous paraît souhaitable, dans ce premier tiers de la législature, de pouvoir mener des réflexions de fond sans avoir toujours dans le viseur les échéances électorales.

Il y a deuxièmement un risque de précédent dont il a été relativement peu question aujourd'hui. Est-ce que vraiment cela doit devenir une habitude au Parlement – c'est à vous d'en décider – de pouvoir, par voie de motion, alors que le Conseil fédéral, dans le cadre des délais qui lui sont fixés par la loi, fait son travail, mener ici en parallèle un débat sur les initiatives populaires? Il y a naturellement ici un risque de précédent.

Il y a troisièmement la question pratique: quels sont les effets concrets de la motion dont vous parlez maintenant? Faut-il interrompre la consultation? J'ai entendu que non, me semble-t-il. Nous n'allons donc pas interrompre la consultation, et c'est heureux! Elle a été ouverte le 27 février dernier, pour trois mois: 26 cantons, 4 conférences intercantionales, 12 partis politiques, des associations de communes, de villes, de régions de montagne, 20 organisations économiques et plus de 100 organisations dans le domaine de la santé ont été consultés. Le Conseil fédéral a souhaité, dans le cadre du délai qui lui est fixé, prendre l'avis de l'ensemble de ces organisations, avoir leur avis sur les propositions qu'il formule. Vous le savez, nous avons toujours accordé, dans notre pays, la plus grande importance aux consultations, institution nationale par excellence. Le Conseil fédéral ne souhaite pas décider sans avoir entendu les avis de toutes les organisations consultées, d'autant plus que tout se fait dans les délais qui sont fixés par la loi.

Je vous donne maintenant quelques informations. La consultation dure trois mois et elle se terminera au début du mois de juin prochain. Il est prévu – et j'aimerais que ce soit très clair ici – que le Conseil fédéral adopte le message en septembre de cette année. Il appartiendra ensuite au Parlement de décider du rythme de traitement, de décider s'il y a plusieurs éléments, de les séparer ou non. Ce sont des décisions qui appartiennent pleinement au Parlement.

J'aimerais en outre relever ici, comme je l'ai dit tout à l'heure, qu'avec le calendrier le plus rapide, celui selon lequel le Conseil fédéral n'aurait pas mené de consultation et aurait simplement adopté un message à la fin du mois de mai pour appeler au rejet de l'initiative sans contre-projet, il n'aurait pas été possible de traiter l'initiative au conseil avant la session d'automne. L'alternative est donc septembre 2013 ou décembre 2013. Si c'est en décembre 2013 et qu'ensuite le Parlement travaille rapidement, vous avez la garantie d'avoir une votation populaire en 2014, si vous le souhaitez. Il y a donc, avec ou sans la consultation, onze semaines de différence dans le traitement, soit moins de trois mois.

Quelques éléments maintenant sur le contenu, parce qu'il a été tout de même mentionné par plusieurs oratrices et orateurs dans ce débat. Le Conseil fédéral considère que la sélection des risques est l'un des problèmes qu'il faut corriger

dans l'assurance-maladie, à côté de la question de la surveillance ou du système de fixation des primes dont vous avez par exemple parlé tout à l'heure. La sélection des risques est reconnue largement comme un problème – je crois que de nombreux orateurs sont allés dans cette direction – parce qu'elle empêche la concurrence de fonctionner où elle devrait, notamment sur la qualité du service. Dans le cadre des réflexions menées, le Conseil fédéral a arrêté le 10 octobre 2012 une position claire. Il s'oppose à l'initiative populaire parce qu'elle représente un changement de système qui n'est pas souhaitable, qui ne permettrait pas d'améliorer la situation actuelle. Cette position est très claire, mais le Conseil fédéral souhaite modifier la LAMal sur deux points qui concernent l'amélioration de la compensation des risques: le nouveau critère de compensation des risques avec notamment les groupes de médicaments et un système de réassurance pour les très hauts coûts.

La différence entre ce système de réassurance et l'initiative populaire est assez simple. Avec l'initiative populaire, 100 pour cent des assurés quitteraient le système de concurrence. Avec le contre-projet du Conseil fédéral, 100 pour cent des assurés resteraient dans le système de concurrence, et environ 2 pour cent seraient soumis à une réassurance pour la part des coûts annuels qui dépasse 32 000 francs, soit ceux que l'on appelle les «très hauts coûts». D'autre part, le Conseil fédéral a souhaité également prendre l'avis des 200 organisations consultées sur la séparation plus claire de l'assurance de base et des complémentaires – ce qui peut également être envisagé comme un élément pour lutter contre la sélection des risques.

Je peux vous dire que le Conseil fédéral a compris le message qui est adressé par la motion. Le message est clair: une majorité de membres de votre conseil a signé une motion qui demande qu'une initiative populaire soit soumise en votation populaire sans contre-projet. Nous avons pris note du message envoyé par le Conseil des Etats, ne serait-ce qu'avec la motion et les 27 signatures. Le fait de savoir si vous adoptez, retirez ou rejetez la motion par la suite n'a plus grand-chose à voir avec ce message; le message a été envoyé et il a été entendu. La décision appartiendra alors au Parlement et le Conseil fédéral respectera toutes les décisions prises par le Parlement dans le cadre de ses compétences, comme il l'a toujours fait.

Connaissant ce message, le Conseil fédéral a néanmoins décidé d'ouvrir la consultation sur les réflexions qui ont été menées dans ce domaine, indépendamment des autres réflexions politiques, parce que nous avons souhaité donner à toutes les organisations consultées une occasion de transmettre leur avis sur les différentes idées qui sont discutées à présent.

Le Conseil fédéral va maintenant poursuivre son travail dans le cadre et les délais fixés par la Constitution fédérale et par les lois. Je ne sais pas ce que vous allez faire avec cette motion. La décision va vous appartenir. Mais j'ai bien entendu que personne ici ne souhaite que la consultation soit interrompue. J'ai bien entendu que de cette motion, telle qu'elle existe aujourd'hui, il est possible de déduire que le Conseil des Etats ne souhaite pas opposer de contre-projet à l'initiative populaire. Vous pourrez en décider librement au terme d'un deuxième débat, puisque celui d'aujourd'hui peut être considéré comme un premier débat.

Un autre message essentiel: vous souhaitiez que le travail avance vite. Or nous allons aussi vite que possible. Il est prévu que le Conseil fédéral adopte le message en septembre prochain.

Je vous invite, au nom du Conseil fédéral, à rejeter la motion.

Il presidente (Lombardi Filippo, presidente): Il Consiglio federale e la consigliera agli Stati Egerszegi-Obrist propongono di respingere la mozione.

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Motion ... 27 Stimmen

Dagegen ... 17 Stimmen

(0 Enthaltungen)