

**Regierungsrat**

Rathaus / Barfüssergasse 24  
4509 Solothurn  
www.so.ch

Kommission für soziale Sicherheit und  
Gesundheit (SGK)  
des Ständerates

3003 Bern

22. Oktober 2007

**Gegenvorschläge des National- und Ständerates zur Volksinitiative für tiefere Krankenkassenprämien in der Grundversicherung; Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. September 2007 haben Sie uns die Gegenvorschläge des National- und Ständerates zur Volksinitiative für tiefere Krankenkassenprämien in der Grundversicherung zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Eingangs möchten wir festhalten, dass die Anhörungsfrist für die Kantone eindeutig zu knapp bemessen ist, zumal die Anhörung in die Ferienzeit fällt. Wir bedauern es sehr, dass nach bereits getroffenen Entscheidungen des National- und des Ständerates nun in aller Eile ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden muss. Die aufgeworfenen Fragestellungen sind von so grosser Tragweite, dass sie einer sorgfältigeren Vorbereitung und einer vertieften Diskussion bedurft hätten.

Wir stimmen mit den beiden Räten überein, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen. Hingegen schliessen wir uns der Haltung des Bundesrates sowie der Mehrheit Ihrer sowie der nationalrätlichen Kommission an, wonach diese Empfehlung ohne Gegenvorschlag auszusprechen sei. Grundsätzlich sind wir der Auffassung, dass es keine weiteren gesundheitspolitischen Bestimmungen auf Verfassungsebene braucht.

Die beiden zur Vernehmlassung stehenden Gegenvorschläge lehnen wir insbesondere aus folgenden Gründen ab:

- Viele der vorgesehenen Bestimmungen sind insofern überflüssig, als sie bereits auf Gesetzesebene definiert sind oder sich im Rahmen der KVG-Revision derzeit in Diskussion befinden. Dabei sind Widersprüche zur KVG-Revision ebenso unzweckmässig wie Parallelitäten.

- Andere Elemente der Gegenvorschläge sind politisch äusserst umstritten, so dass sie an diesen Punkten scheitern dürften. Dies betrifft in erster Linie die Vertragsfreiheit, die monistische Finanzierung sowie die vagen Bestimmungen zum Leistungskatalog.
- Insbesondere der Vorschlag des Nationalrates zur monistischen Finanzierung mit Vertragsfreiheit für alle Leistungserbringer, welcher sich implizit auch im ständerätlichen Vorschlag findet, ist für die Kantone unannehmbar.

Der Ständerat hat am 25. September 2006 einen nicht sehr griffigen Gegenvorschlag verabschiedet. Er beinhaltet jedoch implizit Ansätze jener Elemente, die der Gegenvorschlag des Nationalrates (NR) explizit enthält. Im Einzelnen beurteilen wir diese Elemente anhand der expliziteren Fassung des Nationalrates. Diese Beurteilung gilt analog für die entsprechenden Elemente der ständerätlichen Fassung.

Vorschlag (Referenz NR)	Stellungnahme dazu
<p>117a Abs. 1<sup>bis</sup> (nur NR): Bund und Kantone koordinieren ihre Anstrengungen und stellen ihre Zusammenarbeit durch <b>gemeinsame Organe</b> und andere Vorkehrungen sicher.</p>	<p>Eine verstärkte Koordination und interkantonale Zusammenarbeit im Gesundheitswesen ist erwünscht. Die laufende KVG-Revision wird die interkantonale Kooperation erleichtern. So gesehen ist die bestehende Regelung auf Verfassungsebene ausreichend. Bei der Schaffung eines gemeinsamen Organs ist hingegen nicht klar, welche Aufgaben und Rolle der Bund übernehmen soll. Eine klare Aufgabenteilung und Verantwortung ist aber nötig. Klar abzulehnen wäre der Einbezug nicht staatlicher Organisationen in öffentliche Aufgaben.</p>
<p>117a Abs. 2 Bst. a (NR): Versicherte können unter den Leistungserbringern, die zur Tätigkeit zulasten der Krankenversicherung zugelassen sind, frei wählen.  SR: Möglichkeit zur Vertragsfreiheit: Abs. 2 Bst. e</p>	<p>Gemäss den Ausführungen im Nationalrat ist mit der Formulierung der "zugelassenen Leistungserbringer" eine Zulassung seitens der Versicherer gemeint, also die Vertragsfreiheit.</p> <p>Die <b>Vertragsfreiheit für ambulante Leistungserbringer</b> stösst bei den Kantonen auf grosse Vorbehalte. Der entsprechende Vorschlag des Bundesrates im Rahmen der laufenden KVG-Revision wurde von Ihrer Kommission als politisch nicht realisierbar sistiert. Es erscheint daher wenig sinnvoll, diesen umstrittenen Vorschlag auf Verfassungsebene verankern zu wollen.</p> <p>Die <b>Vertragsfreiheit für stationäre Leistungserbringer</b> lehnen wir entschieden ab. Sie käme einer Delegation der Versorgungszuständigkeit an die Versicherer gleich. Es ist aber primäre Aufgabe der öffentlichen Hand und damit der Kantone, die Versorgungssicherheit zu gewährleisten. Die Vergabe von Leistungsaufträgen unter Formulierung von Auflagen ist für den Interessenausgleich zwischen möglichst geringen Kosten zulasten des KVG einerseits und der Sicherstellung einer ausreichend zugänglichen und qualitativ hochstehenden Versorgung andererseits zentral. Dieser Grundsatz ist verfassungsrechtlich als öffentliche Aufgabe verankert; daran darf im Interesse einer guten und ausreichenden Versorgung nicht gerüttelt werden.</p> <p>Die Vertragsfreiheit für stationäre Leistungserbringer ist im Kontext der Forderung nach einer monistischen Finanzierung zu beurteilen, welche wir ebenso klar ablehnen (s. unten).</p>
<p>117a Abs. 2 Bst. e: Der <b>Binnenmarkt</b> ist gewährleistet. (nur NR)</p>	<p>Die Kantone haben sich gegen die freie Spitalwahl ausgesprochen, weil damit unnötigerweise Kosten von der Zusatzversicherung auf die Kantone verschoben werden und die kantonale Spitalplanung, welche die Optimierung des Angebots bezweckt, unterwandert wird. Die freie Spitalwahl wurde jedoch inzwischen im Rahmen der KVG-Revision zur Spitalfinanzierung beschlossen. Eine entsprechende Verankerung auf Verfassungsebene ist damit redundant.</p>

Vorschlag (Referenz NR)	Stellungnahme dazu
<p>117a Abs 2 Bst. c: Gewährleistung von <b>Qualitäts- und Preiswettbewerb</b>. (NR)</p> <p>Abs. 2 Bst. e: <b>Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsnachweis</b> (NR)</p>	<p>Die gewählte Formulierung des Nationalrates ist aus folgenden Gründen redundant oder gar schädlich:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Die laufende KVG-Revision verlangt bereits Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsvergleiche, wobei letztere nach Einführung schweizweit leistungsbezogener Pauschalen in jedem Fall umgesetzt werden.</li> <li>- Die in der KVG-Revision vorgesehenen "Vergleiche" sind sinnvoller als der harte "Qualitäts- und Preiswettbewerb", bei dem letztlich der Preis allein den Ausschlag zu geben droht, weil die Qualität weniger eindeutig messbar und operationalisierbar ist.</li> <li>- Die Forderung nach "Wettbewerb" könnte unerwünschte Konsequenzen in Bezug auf den Zugang zu Gesundheitsleistungen zeitigen und der Risikoselektion der Versicherer Vorschub leisten.</li> </ul>
<p>117a Abs 2 spricht von <b>Mindestversorgung</b> (Bst. e) (NR).</p> <p>Der Bund legt die Leistungen der OKP fest (Bst. b). (NR)</p> <p>dazu auch: 117a Abs. 1 (NR)</p>	<p>Damit könnte ein Leistungsabbau der OKP angestrebt werden. Dies ist weder wünschenswert noch sinnvoll, weil damit einzig die Solidargemeinschaft der Krankenversicherten geschwächt wird und letztlich die öffentliche Hand die nicht gedeckten Risiken auffangen müsste.</p> <p>Die nationalrätliche Fassung zu Art. 117a Abs. 1 erwähnt überdies lediglich Krankheit und Mutterschaft als Leistungsbereich der Krankenversicherung. Es wäre als gravierender Rückschritt zu bezeichnen, wenn Gesundheitsförderung, -prävention und Schwangerschaftsabbruch nicht mehr über das KVG vergütet würden. Die Interpretation im Nationalrat, wonach diese Leistungen unter dem Begriff der Krankheit zu subsumieren seien, vermag nicht zu überzeugen.</p>
<p>Art. 117a Abs. 3: Die Beiträge der öffentlichen Hand werden den Versicherern ausgerichtet (<b>monistische Finanzierung</b>) (NR).</p> <p>Abs. 2 Bst. c: Möglichkeit zur monistischen Finanzierung via "Transparenz" der Krankenversicherung: (SR)</p>	<p><b>Die Kantone lehnen ein monistisches Finanzierungssystem entschieden ab.</b></p> <p>Die klare Rollenteilung zwischen den Versicherern (Versicherungsgeschäft) und Kantonen (Steuerung und Gesamtverantwortung) muss unbedingt aufrechterhalten bleiben. Die gezielte Zuweisung öffentlicher Mittel ist ein zentrales Steuerungsinstrument zur Sicherstellung einer günstigen, ausreichenden und qualitativ hochstehenden Versorgung. Bei den kantonalen Beiträgen handelt es sich um Mittel für gezielte Leistungseinkäufe der öffentlichen Hand und nicht um sozialversicherungsrechtliche Beiträge. Die öffentlichen Mittel können allein schon aus diesen Gründen nicht den Versicherern übertragen werden.</p> <p>Das Parlament unterliegt einem Grundlagenirrtum mit weitreichenden Konsequenzen, wenn es glaubt, mit einer Finanzierung aus einer Hand könne echter Wettbewerb ohne Verzerrungen geschaffen werden. Allfällige Verzerrungen zwischen ambulanten und stationären Leistungen sind nicht auf unterschiedliche Direktzahler zurückzuführen, sondern auf unterschiedliche Tarif- und Kostenstrukturen und damit letztlich auf unterschiedliche Deckungsbeiträge der Vergütungen.</p> <p>Zur Frage der monistischen Finanzierung verweisen wir auch auf die gemeinsame und ablehnende Stellungnahme der Kantonsregierungen vom 14.11.2005 zuhanden Ihrer Kommission.</p>

Die Kantone bekennen sich hingegen klar zu gezielten Reformen des Gesundheitswesens zur Dämpfung der Kostenentwicklung. Die erforderlichen Massnahmen umfassen insbesondere:

- Einführung leistungsbezogener Pauschalen unter Einschluss der Investitionskosten.
- Einführung von Betriebsvergleichen und damit Übergang von der Kostenvergütung zu Preisen.  
Daraus ergibt sich mehr Wettbewerb unter den Leistungserbringern sowie eine weitere Stärkung der interkantonalen Kooperationen in der Spitalversorgung.
- Kontinuierliche Weiterentwicklung der Organisation der Spitalversorgung seitens der Kantone.
- Qualitätssicherung als flankierende Massnahme zum zunehmenden Kostendruck.
- Förderung von Managed Care-Modellen.
- Verbesserung des Risikoausgleichs unter den Versicherern.

Wir sind davon überzeugt, dass diese Massnahmen zielkonform sind. Es geht daher nicht um die müssige Frage nach mehr Markt oder Staat, sondern um eine massvolle und zielgerichtete Revision des KVG, wie sie derzeit im Parlament vorangetrieben wird.

Wir danken Ihnen nochmals bestens für die Möglichkeit zur Stellungnahme und im Voraus für die Berücksichtigung unserer Vorbehalte gegenüber den Gegenvorschlägen des National- und des Ständerates.

Mit freundlichen Grüssen

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.  
Peter Gomm  
Landammann

sig.  
Dr. Konrad Schwaller  
Staatsschreiber