



20.046

## KVG. Vergütung des Pflegematerials

### LAMal. Rémunération du matériel de soins

*Zweitrat – Deuxième Conseil*

#### CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 23.09.20 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 09.12.20 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 14.12.20 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.12.20 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 18.12.20 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

**Bischof** Pirmin (M-CEB, SO), für die Kommission: In den nächsten Minuten sprechen wir von Pflegematerial, das in der ambulanten Pflege, von der Spitex, oder in Pflegeheimen verwendet wird, genau genommen von Pflegematerial, das sich auf der Mittel- und Gegenständeliste (Migel) befindet; das sind etwa Verbandsmaterialien, Wundverbände, Inhalationsgeräte und Ähnliches.

Mit der Gesetzesvorlage, die Sie vor sich haben, soll eine Rechtsunsicherheit behoben werden, welche die Gemeinden, Spitex-Organisationen, Pflegeheime, aber auch Patientenorganisationen in den letzten Jahren beunruhigt hat. Es soll eine einheitliche Vergütung für diese Gegenstände durch die OKP sichergestellt werden. Um es vorwegzunehmen: Ihre Kommission beantragt Ihnen mit 12 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung, die Vorlage gutzuheissen. Der Nationalrat hat die Vorlage am 23. September seinerseits einstimmig gutgeheissen. Es gibt auch heute keine Minderheiten, nur einen Einzelantrag, auf den wir noch zurückkommen.

AB 2020 S 1286 / BO 2020 E 1286

Warum das Ganze? Nach dem Inkrafttreten der Neuordnung der Pflegefinanzierung 2011 war die Welt eigentlich noch in Ordnung. Pflegeleistungen, wie ich sie vorhin angetönt habe, die in einem Pflegeheim oder über ambulante Pflege durch Leistungserbringende erbracht wurden, wurden von der OKP übernommen. Es sind dann in der Folge verschiedene Beschwerdeverfahren vonseiten von Krankenversicherern angestrengt worden, und im Jahr 2017 hat das Bundesverwaltungsgericht in zwei Fällen entschieden, dass die Vergütung des von der Pflegefachperson verwendeten Pflegematerials nicht separat, sondern nach dem Verteilschlüssel der Pflegefinanzierung durch die drei Kostenträger – also OKP, Kantone und Versicherte – zu erfolgen habe. Es wurde bei diesem Pflegematerial also eine Unterscheidung geschaffen nach dem Kriterium, ob die Patientin bzw. der Patient das Pflegematerial selber verwendet oder ob es von einer ausgebildeten Pflegefachperson angewendet wird.

In einer Motion von 2018 der SGK des Nationalrates (18.3710), die im letzten Jahr in beiden Räten gutgeheissen worden ist, wurde nun eine Vereinheitlichung der Regel verlangt, wie sie vor dem Bundesverwaltungsgerichtsurteil bestanden hat. Dieselbe Forderung ist von Patientenorganisationen erhoben worden, vom Gemeinde- und vom Städteverband, aber auch von der Gesundheitsdirektorenkonferenz der Kantone. Mit der Änderung der Artikel 25a und 52 KVG – es handelt sich um die Änderung, die Sie heute vor sich haben – sollen nun diese beiden Arten von Applikationen gleichgestellt werden, und zwar so, dass diese Materialien separat, gemäss dem Prinzip der Migel, von der OKP, also vom Krankenversicherer, vergütet werden. In der Vergangenheit war es so, dass durch die unterschiedliche Behandlung, die das Bundesverwaltungsgericht 2017 angeordnet hatte, eine ganze Reihe von Kantonen und Gemeinden die Deckung der Pflegematerialkosten nicht mehr gewährleistete. Mit der Einführung der einheitlichen Vergütung soll nun die Versorgung der Patientinnen und Patienten mit Pflegematerial wieder sichergestellt werden.

Die Gesetzesänderung hat finanzielle Konsequenzen. Sie bedeutet, dass auf der einen Seite die finanzielle Belastung der Kantone und Gemeinden um etwa 65 Millionen Franken pro Jahr verringert wird und dass auf der anderen Seite die Kostentragung durch die Krankenversicherer im gleichen Umfang steigt. Das hat finanziell dann auch zur Konsequenz, dass automatisch die Bundesbeiträge an die Prämienverbilligung um etwa 4,9 Millionen Franken steigen werden.





In Ihrer Kommission wurde zunächst diskutiert und klargestellt, dass die Vorlage, die Sie vor sich haben, nur die Frage der Finanzierung der Mittel und Gegenstände betrifft, nicht die Frage, welche Mittel und Gegenstände vergütet werden. Also lautet die Faustregel: Was bisher vergütet wurde, wird auch künftig vergütet. Dies betrifft insbesondere auch Wundverbände. In diesem Zusammenhang ist der Einzelantrag Hegglin Peter zu verstehen. In der Kommission ist die Frage diskutiert worden, ob die Vereinheitlichung auf die ambulante Pflege beschränkt werden und die Heime nicht betreffen soll. Ein entsprechender Antrag ist in der Kommission aber abgelehnt worden. Die Kommission befürwortete mit 8 zu 4 Stimmen eine einheitliche Anwendung für Heime und für ambulante Pflege. Ein Minderheitsantrag ist nicht gestellt worden. Ich beantrage Ihnen mit der grossen Mehrheit der Kommission, auf die Vorlage einzutreten und sie gutzuheissen.

**Carobbio Guscetti** Marina (S, TI): Zuerst meine Interessenbindung: Ich bin Präsidentin von Palliative CH, der Gesellschaft, die sich mit der Förderung von Palliative Care in der Schweiz befasst. Ich möchte etwas sagen, weil ich von verschiedener Seite, von Personen, die mit der Palliativarbeit zu tun haben, aber auch von Personen aus anderen Bereichen, gewisse Rückmeldungen erhalten habe, die mich auf eine Frage aufmerksam gemacht haben, die einige Kollegen schon in der Kommission stellten – nach der Kommunikation der Kommission mit einer Medienmitteilung, nachdem wir das Gesetz diskutiert und beschlossen hatten.

Es geht darum, dass viele Produkte, insbesondere eben Produkte für die Palliativmedizin oder für seltene Krankheiten, nicht einer Position auf der Migel zugewiesen werden. Das Beispiel, das auch in der Kommission vorgebracht wurde, ist die Epidermolysis bullosa, das betrifft die sogenannten Schmetterlingskinder, die von dieser seltenen Krankheit betroffen sind und eben solche Produkte benötigen.

Ich bin auch für diese Vorlage. Es gibt, wie der Berichterstatter gesagt hat, eine Rechtsunsicherheit, die behoben werden soll. Aber ich wollte das hier noch einmal thematisieren, weil ich glaube, dass man eine Lösung finden muss, damit diese Produkte, die wie gesagt in verschiedenen Bereichen, auch in der Palliative Care oder bei seltenen Krankheiten, benötigt werden, nicht zulasten der Versicherten gehen. Die Versicherten sollen diese Kosten nicht übernehmen müssen, auch wenn keine Vergütung vorgesehen ist, weil die Produkte nicht auf der Migel sind. Sie können anführen, man müsse einfach die Prozedur durchmachen, damit die Produkte auch auf die Migel kommen. Aber das würde wirklich lange dauern, und dann hätten wir für eine gewisse Zeit in diesem Bereich Unsicherheiten, die zu Problemen führen würden.

Ich habe gesehen, dass es einen Einzelantrag Hegglin Peter gibt. Herr Hegglin wird nachher vielleicht erklären, wie das Problem behoben werden könnte. Ich habe jetzt das Wort ergriffen, damit wir vielleicht nachher in der Diskussion zum Antrag Hegglin Peter auch über diese Frage diskutieren können und insbesondere vom Bundesrat auch die Zusicherung erhalten können, dass für diese besondere Situation eine Lösung gefunden werden kann.

**Berset** Alain, conseiller fédéral: Le début de cette histoire est connu. En 2017, une décision du Tribunal administratif fédéral a confirmé la position du Conseil fédéral selon laquelle le matériel de soins utilisé par le personnel infirmier faisait partie intégrante des prestations de soins. Nous avons aussi bien sûr pris connaissance du fait que cela ne répondait pas aux souhaits et aux attentes de toute une série d'acteurs. Nous avons repris après cette décision, des discussions qui avaient été interrompues pendant que se déroulaient la discussion sur le plan juridique et les procédures judiciaires.

Nous avons donc repris ces discussions en avril 2018. Il n'était pas du tout question, à l'époque, de se dire que le Tribunal administratif fédéral avait donné raison au Conseil fédéral, et qu'il n'y avait plus qu'à dire: "Circulez, il n'y a rien à voir." Non, l'idée était de chercher une solution sur cette base, de se demander s'il y avait effectivement quelque chose qui pouvait être encore amélioré. Et je crois que nous avons abouti à une amélioration de la transparence dans le domaine du matériel de soins. cela nous permet aussi, avec l'ensemble des discussions, de bénéficier d'une meilleure vision d'ensemble des coûts de ce matériel.

Une consultation a eu lieu. L'ensemble des acteurs se sont exprimés et nous avons, de manière aussi constructive qu'il était possible de le faire, cherché une solution que je ne vais pas détailler maintenant, puisque le rapporteur l'a fait. Il a expliqué de quoi il s'agit.

J'aimerais juste encore vous donner quelques informations sur les conséquences financières. Vous avez vu que cette décision en a. Elle entraîne une réduction de la charge financière des cantons et des communes estimée à environ 65 millions de francs par année. Ce montant sera nouvellement à charge de l'assurance obligatoire des soins, ce qui a plusieurs conséquences. L'une des conséquences est que cela augmente de 4,9 millions de francs par année les subsides fédéraux pour la réduction des primes, puisque ces subsides fédéraux représentent 7,5 pour cent des coûts bruts de l'assurance obligatoire des soins. Donc, si on augmente



les dépenses de 65 millions de francs, soit 7,5 pour cent de ces dépenses, c'est environ 5 millions de plus à la charge de la Confédération.

Cela a aussi une incidence sur les primes. Cela dit, on peut considérer que cette dernière est assez mesurée pour plusieurs raisons. D'abord, ces 65 millions de francs représentent environ 0,2 pour cent des primes. Ce n'est quand même pas énorme. Et puis, surtout, il ne faut pas oublier que, jusqu'aux arrêts du Tribunal administratif fédéral en 2017, dans la plupart des cas, les coûts dont il est question étaient en fait déjà pris en charge par l'assurance obligatoire des

AB 2020 S 1287 / BO 2020 E 1287

soins. On peut donc s'attendre à une augmentation pour l'assurance obligatoire des soins, et par conséquent de la participation de la Confédération aux subsides, qui soit en fait inférieure à ces estimations.

J'aimerais donc vous inviter à soutenir ces propositions qui nous permettent de répondre à une question qui est depuis longtemps sur la table, avec une solution qui est vraiment acceptée par l'ensemble des acteurs. J'aurai l'occasion tout à l'heure de m'exprimer sur la proposition Hegglin Peter, sur les conséquences qu'elle peut avoir et sur la façon dont le Conseil fédéral voit cette situation.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen*  
*L'entrée en matière est décidée sans opposition*

## **Bundesgesetz über die Krankenversicherung (Vergütung des Pflegematerials)** **Loi fédérale sur l'assurance-maladie (Rémunération du matériel de soins)**

*Detailberatung – Discussion par article*

### **Titel und Ingress, Ziff. I**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

### **Titre et préambule, ch. I**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

*Art. 25a Abs. 1, 2 – Art. 25a al. 1, 2*

*Ausgabenbremse – Frein aux dépenses*

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 20.046/4085)

Für Annahme der Ausgabe ... 43 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(0 Enthaltungen)

*Das qualifizierte Mehr ist erreicht*

*La majorité qualifiée est acquise*

*Art. 52 Abs. 1, 3 – Art. 52 al. 1, 3*

*Ausgabenbremse – Frein aux dépenses*

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 20.046/4086)

Für Annahme der Ausgabe ... 43 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(0 Enthaltungen)





*Das qualifizierte Mehr ist erreicht  
La majorité qualifiée est acquise*

### **Übergangsbestimmung**

*Antrag Hegglin Peter*

*Titel*

Übergangsbestimmung zur Änderung vom ... (Vergütung des Pflegematerials)

*Text*

Während eines Jahres ab dem Inkrafttreten der Änderung vom ... erfolgt die Vergütung der der Untersuchung oder Behandlung dienenden Mittel und Gegenstände, die nach Artikel 25a Absätze 1 und 2 verwendet werden und für die das Departement noch keine Bestimmung über die Leistungspflicht und den Umfang der Vergütung nach Artikel 52 Absatz 1 Buchstabe a Ziffer 3 erlassen hat, weiterhin nach dem bisherigen Recht.

### **Disposition transitoire**

*Proposition Hegglin Peter*

*Titre*

Disposition transitoire de la modification du ... (Rémunération du matériel de soins)

*Texte*

Pendant une année après l'entrée en vigueur de la modification du ... la rémunération des moyens et appareils diagnostiques ou thérapeutiques qui sont utilisés conformément à l'article 25a alinéa 1 et 2 et dont le département n'a pas réglementé, conformément à l'article 52 alinéa 1 lettre a chiffre 3 les conditions de prise en charge, ainsi que l'étendue de la rémunération, reste régie par l'ancien droit.

**Hegglin Peter** (M-CEB, ZG): Da die Prämienzahlenden wegen der Gesetzesänderung 65 Millionen Franken mehr zu berappen haben – und dies nur, weil gewisse Kantone und Gemeinden ihren Verpflichtungen nicht nachgekommen sind –, bin ich nicht erfreut. Positiv ist aber, dass die Vorlage die Finanzierung neu und verbindlicher regelt. Das zu finanzierende Material bleibt dasselbe. Was also bisher vergütet wurde, soll auch in Zukunft vergütet werden.

Nach Artikel 52 Absätze 1 und 2 der Vorlage, die wir jetzt gerade beraten haben, erfolgt die Abrechnung neu über Artikel 52. Darin liegt das Problem. Ich wurde von einer Interessengruppe angesprochen, die sogenannte Schmetterlingskinder vertritt. Das sind Menschen, die unter einer seltenen Hauterkrankung leiden. Die Kosten für die Pflegematerialien wurden bis anhin gemäss Artikel 46 KVG vergütet. Mit der Abrechnung über Artikel 52 hätten die Betroffenen keinen Entschädigungsanspruch mehr, weil die Produkte nicht auf der Migel seien. Sie müssten die Kosten dann selber tragen. Auf meine diesbezügliche Frage an der Kommissionssitzung sagten die Verantwortlichen des Departementes, dass eine solche Auswirkung nicht beabsichtigt sei und man den Sachverhalt prüfen wolle. Aus diesem Grund stellte ich an der Kommissionssitzung keinen Antrag. Erst im Nachhinein erhielt ich von der Verwaltung die Mitteilung, dass meine Annahme richtig sei.

Der Sachverhalt ist inzwischen vertieft geprüft worden, mit dem Resultat, dass tatsächlich die Gefahr besteht, dass die Mittel und Gegenstände, die ausschliesslich vom Pflegefachpersonal angewendet werden, vom Zeitpunkt der Einführung der neuen Regelung bis zu ihrer Aufnahme auf der Migel weder separat von der OKP noch über die Regelung der Pflegefinanzierung, d. h. über die Restfinanzierung der Kantone, vergütet werden. Es werde einige Zeit dauern, bis die Mittel und Gegenstände der Kategorie C nach dem gewöhnlichen Verfahren, also nach dem Antrag der Leistungserbringer und dem Entscheid der Eidgenössischen Kommission für Analysen, Mittel und Gegenstände, in die Migel aufgenommen werden. Es besteht also das Risiko, dass besonders betroffene Personen durch die Maschen fallen und die Produkte eben selber bezahlen müssen.

Die Suche nach einer Lösung, die eine allfällige Finanzierungslücke verhindert, ergab, dass eine Übergangsbestimmung zur KVG-Änderung diesen Zweck erfüllen würde. Diese Übergangsbestimmung sollte festhalten, dass die Mittel und Gegenstände, die ausschliesslich vom Pflegepersonal verwendet werden, nach der Regelung der Pflegefinanzierung vergütet werden, bis das Departement über ihre Aufnahme in die Migel beschliesst. Die Übergangsbestimmung würde während eines Jahres nach dem Inkrafttreten der KVG-Änderung gelten. Mit dieser Lösung könnte namentlich die Finanzierung des für die Pflege der Schmetterlingskinder benötigten Materials in jedem Fall gesichert werden, ohne dass die KVG-Vorlage an sich geändert werden müsste. Mein Antrag enthält diese Eckwerte und ist mit dem Departement abgesprochen.

Ich empfehle Ihnen, meinem Antrag zu folgen und ihn zu unterstützen.

**Bischof Pirmin** (M-CEB, SO), für die Kommission: Der Antrag hat der Kommission nicht vorgelegen; Kollege Hegglin hat das gesagt. Die Kommission hat aber über diese Frage

**AB 2020 S 1288 / BO 2020 E 1288**

diskutiert, insbesondere über die Frage der Schmetterlingskinder und der relativ aufwendigen Wundpflegemittel, die für sie gebraucht werden. Es war unbestritten, dass die Vergütung auch hier sichergestellt sein müsste. Während der Kommissionssitzung war aber noch unklar, ob das nach geltendem Recht der Fall wäre oder nicht. Die Kommission ist von der Regel ausgegangen – ich habe das vorhin gesagt –, dass das, was bisher vergütet wurde, weiterhin vergütet werden soll. Das Problem mit Artikel 46, der hier eine Lücke entstehen lässt, war der Kommission nicht bekannt.

Ich glaube, Ihnen deshalb im Namen der Kommission beantragen zu können, dem Einzelantrag Hegglin Peter zuzustimmen.

**Berset** Alain, conseiller fédéral: La mise en oeuvre des modifications de la LAMaL, dont vous parlez aujourd'hui, et de ses ordonnances représente un changement important par rapport à la législation en vigueur. Il faut bien être conscient que cela peut prendre un certain temps pour que les moyens et appareils diagnostiques ou thérapeutiques utilisés pour les soins qui ne figureront pas sur la liste des moyens et appareils au moment de l'entrée en vigueur des modifications puissent être admis sur celle-ci.

C'est dans ce cadre que le conseiller aux Etats Peter Hegglin a relevé la situation particulière des enfants papillons. Cela a été fait, comme il l'a dit et comme l'a confirmé le rapporteur, dans le cadre de la séance de commission, et nous avons pris l'engagement à ce moment-là de contrôler cette situation et de voir s'il y avait encore quelque chose à effectuer.

Dès l'entrée en vigueur des modifications de la LAMaL et de ses ordonnances, et jusqu'à l'admission dans la liste des moyens et appareils, les moyens et appareils utilisés uniquement par le personnel infirmier, ceux de la catégorie C, ne seront rémunérés ni par l'assurance obligatoire des soins, ni par le régime de financement des soins. Cela pourrait effectivement entraîner un problème de financement de ce matériel, notamment dans le cas particulier des enfants papillons, dont les soins nécessitent principalement du matériel qui ne figure justement pas encore dans la liste.

Afin d'éviter une telle lacune de financement, il y a cette proposition qui vise à introduire une disposition transitoire pour que les moyens et appareils utilisés uniquement par le personnel infirmier soient rémunérés selon l'ancien droit, c'est-à-dire par le régime de financement des soins, et ce jusqu'à la décision subséquente de les admettre dans la liste.

Vous aviez prévu une disposition qui serait applicable jusqu'à une année après l'entrée en vigueur, et je peux vous communiquer que le Conseil fédéral soutient cette proposition individuelle. D'une part, elle complète le projet du Conseil fédéral en permettant d'assurer également le financement du matériel nécessaire à la fourniture des soins dans certaines situations particulières, et cela concerne bien entendu la situation des enfants papillons en particulier. D'autre part, avec cette proposition individuelle, la mise en oeuvre est simple, elle ne retarde pas les travaux ni l'entrée en vigueur des modifications prévues. Cette solution nous paraît donc être le bon chemin pour régler cette problématique particulière.

Je vous invite donc à soutenir la proposition Hegglin Peter.

**Abstimmung – Vote**

Für den Antrag Hegglin Peter ... 41 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(0 Enthaltungen)

**Ziff. II****Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. II****Proposition de la commission**

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*



*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

(namentlich – nominatif; 20.046/4088)

Für Annahme des Entwurfes ... 41 Stimmen

(Einstimmigkeit)

(0 Enthaltungen)

*Abschreibung – Classement*

*Antrag des Bundesrates*

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse

gemäss Brief an die eidgenössischen Räte

*Proposition du Conseil fédéral*

Classer les interventions parlementaires

selon lettre aux Chambres fédérales

*Angenommen – Adopté*

**Präsident** (Kuprecht Alex, Präsident): Da Sie dem Antrag Hegglin Peter zugestimmt und damit noch eine Übergangsbestimmung eingefügt haben, geht das Geschäft zurück an den Nationalrat. Wir hoffen, dass diese Differenz noch in dieser Session ausgeräumt werden kann.