



21.324

**Standesinitiative Waadt.
Für gerechte und angemessene Reserven**

**Initiative déposée
par le canton de Vaud.
Pour des réserves justes et adéquates**

Vorprüfung – Examen préalable

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 13.09.22 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 12.06.23 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

22.316

**Standesinitiative Basel-Stadt.
Rasche und proportionale
Rückerstattung
der Krankenkassenreserven
an die Bevölkerung**

**Initiative déposée
par le canton de Bâle-Ville.
Remboursement rapide et proportionnel
des réserves des caisses-maladie
à la population**

Vorprüfung – Examen préalable

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.03.23 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 12.06.23 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

21.324

Antrag der Mehrheit
Der Initiative keine Folge geben

Antrag der Minderheit
(Crottaz, Feri Yvonne, Gysi Barbara, Imboden, Maillard, Nantermod, Prelicz-Huber, Wasserfallen Flavia, Weichelt)
Der Initiative Folge geben

Proposition de la majorité
Ne pas donner suite à l'initiative



*Proposition de la minorité*

(Crottaz, Feri Yvonne, Gysi Barbara, Imboden, Maillard, Nantermod, Prelicz-Huber, Wasserfallen Flavia, Weichelt)

Donner suite à l'initiative

22.316*Antrag der Mehrheit*

Der Initiative keine Folge geben

Antrag der Minderheit

(Gysi Barbara, Crottaz, Feri Yvonne, Imboden, Maillard, Nantermod, Prelicz-Huber, Wasserfallen Flavia, Weichelt)

Der Initiative Folge geben

Proposition de la majorité

Ne pas donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité

(Gysi Barbara, Crottaz, Feri Yvonne, Imboden, Maillard, Nantermod, Prelicz-Huber, Wasserfallen Flavia, Weichelt)

Donner suite à l'initiative

Präsident (Candinas Martin, Präsident): Sie haben zu beiden Standesinitiativen einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

Crottaz Brigitte (S, VD): D'année en année, les primes d'assurance-maladie augmentent, bien plus que les salaires, ce qui résulte en une charge toujours plus importante pour la population, dont c'est actuellement une des préoccupations principales au moment de boucler les fins de mois. Dans le canton de Vaud, plus d'un tiers de la population peut bénéficier d'un allègement des primes, car leur montant dépasse 10 pour cent du revenu du ménage.

Malheureusement, le canton de Vaud est une exception et, comme vous le savez, le parti socialiste a déposé une initiative qui vise à introduire la même mesure dans l'ensemble de la Suisse, car, pour rappel, les primes ont augmenté de 134 pour cent entre 1996 et 2020, alors que les salaires n'ont augmenté que de 14 pour cent durant la même période.

La population, étranglée par le montant astronomique des primes d'assurance-maladie, s'étonne donc que, parallèlement, les réserves des caisses-maladie affichent des taux de couverture toujours plus élevés que le taux légal. Le Parlement n'a, de fait, pas défini un seuil spécifique au-delà duquel les réserves d'un assureur sont jugées excessives, mais l'ordonnance sur la surveillance de l'assurance-maladie sociale précise que les réserves sont excessives "lorsque la couverture du niveau minimal des réserves de l'assureur serait garantie à long terme avec un niveau inférieur de réserves". La formulation actuelle de l'article 26 de cette ordonnance laisse la compétence aux assureurs de décider de la restitution ou non des excédents. Cette restitution, qui se fait donc sur une base volontaire, n'est pas suffisante et entraîne une baisse de confiance des assurés envers les assureurs et le système de l'assurance-maladie.

Les cantons du Tessin, de Genève, du Jura, de Fribourg et de Neuchâtel ont déjà déposé des initiatives exigeant que les réserves des caisses-maladie soient réduites à un taux de solvabilité de 150 pour cent, initiatives auxquelles le Parlement a refusé de donner suite en juin 2021. Le canton de Vaud, avec un peu de retard, a déposé une initiative matériellement identique en octobre 2021.

Les réserves des assurances-maladie représentaient, en 2020, 200 pour cent du minimum requis et même 400 pour cent chez certains assureurs-maladie. On a toujours affirmé que ces réserves seraient indispensables pour faire face, par exemple, à une pandémie, mais la récente pandémie a démontré qu'il n'y a pas besoin de réserves aussi élevées. Alors que le minimum légal des réserves est fixé à

AB 2023 N 1255 / BO 2023 N 1255

100 pour cent, on constate, année après année, que ces réserves continuent à augmenter, et cela même après



deux ans de pandémie. C'est donc que les primes sont trop élevées. Cet argent doit être restitué aux assurés. La Confédération a pris des mesures par le biais d'une modification de l'article 16 de l'ordonnance sur la surveillance de l'assurance-maladie qui stipule que les primes doivent couvrir les coûts et ne pas conduire à créer des réserves excessives. Or, celles-ci sont clairement trop élevées. Ces réserves des assureurs-maladie appartiennent aux citoyennes et aux citoyens.

La proposition du canton de Vaud, comme celle des autres cantons romands, consiste donc à reprendre ce que font la plupart des assurances privées, à savoir rendre aux assurés l'argent qu'ils ont payé en trop. Cette restitution se fait le plus souvent en un versement ou par réduction de primes, mais ne modifie pas le montant de la prime de l'année suivante, qui doit toujours correspondre aux coûts pour éviter des sauts de prime d'une année à l'autre.

Si on a donc estimé que 100 pour cent de réserves dans la LAMal correspondaient à couvrir trois mois de prestations et que cela suffisait, on peut estimer que la restitution des excédents à partir d'un taux de réserve supérieur à 150 pour cent est tout à fait acceptable. Les gens paient déjà assez de primes, sans doute trop, vu les réserves massives accumulées, puisque les réserves excédentaires actuelles se montent à 3,5 milliards de francs, soit plus de 400 francs par habitant.

Je vous demande donc de soutenir ma minorité et de donner suite à cette initiative du canton de Vaud, qui prévoit de modifier l'article 14 de la loi sur la surveillance de l'assurance-maladie afin que les réserves d'un assureur soient considérées comme excessives si elles sont supérieures à 150 pour cent et que les assureurs soient tenus de réduire leurs réserves au niveau de la limite légale.

Gysi Barbara (S, SG): Ich spreche für meine Minderheit, die beantragt, der Standesinitiative des Kantons Basel-Stadt Folge zu geben. Auch hier geht es um die Krankenkassenreserven. Der Kanton Basel-Stadt fordert eine rasche und proportionale Rückerstattung der überschüssigen Krankenkassenreserven an die Bevölkerung.

Die Situation der Reserven ist je nach Kasse unterschiedlich, aber es ist so, dass die Reserven vor zwei Jahren, also 2021, im Durchschnitt bei einer Solvenzquote von 200 Prozent lagen. Das ist deutlich mehr, als eigentlich notwendig ist. Die Verordnung verlangt, dass ab einer Solvenzquote von ungefähr 150 Prozent die Reserven abgebaut werden, und das wurde nur spärlich gemacht.

Im Kanton Basel-Stadt – auch das können Sie im Text der Standesinitiative lesen – betragen die Überschüsse pro Kopf, pro versicherte Person, rund 1148 Franken. Das ist eine grosse Summe, auch angesichts dessen, dass eben gerade auf dieses Jahr die Krankenkassenprämien wieder massiv angestiegen sind, was sie, wie wir lesen können, auch nächstes Jahr tun werden. Natürlich wurden letztes Jahr gewisse Reserven abgebaut. Das Bundesamt für Gesundheit hat die Versicherten auch angehalten, über die Verordnung hinaus auch wirklich überschüssige Reserven abzubauen. Das wurde jetzt zum Teil angegangen. Aber die Vergangenheit zeigt einfach, dass es nicht reicht. Man hatte jetzt wirklich sehr hohe Reserven angehäuft, und das ist nicht korrekt, denn das sind zu diesem Zeitpunkt zu viel bezahlte Krankenkassenprämien. Es sollte jetzt wirklich auch gesetzlich verankert werden, dass die Reserven eben auf ein Minimum abzubauen sind. Diese Reserven braucht es, das sagt auch die Standesinitiative. Aber es ist nicht sinnvoll, wenn man unnötig hohe Reserven aufbaut, weil die Prämienzahlenden dann einfach noch mehr zur Kasse gebeten werden, was eigentlich nicht nötig wäre.

Jetzt kann man auch noch lesen, dass quasi der Reservenabbau schuld daran sei, dass die Krankenkassenprämien steigen. Das ist also auch ziemlich falsch. Der Reservenabbau führt dazu, dass die Prämien weniger steigen müssen, auch wenn eine Kostenerhöhung erfolgt. Es ist wichtig, dass nicht auf Vorrat Krankenkassenprämien bezahlt werden und dass diese Reserven, wenn sie zu hoch sind, auch wieder abgebaut werden.

Die Vergangenheit hat gezeigt: Es reicht nicht, wenn das freiwillig gemacht wird; es reicht nicht, wenn in der Verordnung darauf hingewiesen wird. Es ist sinnvoll, dass man hier eine gesetzliche Grundlage schafft.

Darum möchte ich Sie bitten, die Standesinitiative Basel-Stadt zu unterstützen.

Schläpfer Therese (V, ZH), für die Kommission: Ich berichte Ihnen gerade über beide Standesinitiativen. Bekanntlich werden die Reserven von zwei Faktoren beeinflusst: erstens von zu viel oder zu wenig bezahlten Prämien. Es gibt eben auch zu wenig bezahlte Prämien, die dann zu Buche schlagen. Die Prämien müssen immer im Vorhinein geschätzt werden, und deshalb sind sie naturgemäss immer ein wenig zu hoch oder zu tief. Wichtig für das BAG ist auch, dass sich dies über die Jahre ausgleicht. Dies war in den letzten zehn Jahren auch der Fall. Die Bevölkerung hat also weder zu viel noch zu wenig Prämien bezahlt, sondern exakt so viel, wie es auch Kosten gab.

Zweitens, zu den Kapitalerträgen: Diese sind weniger beeinflussbar. Die Erträge waren in den letzten Jahren



immer positiv, mit Ausnahme der zwei Jahre 2018 und 2022.

Die Reservesituation war bei der Einreichung der Vorstösse eine ganz andere als heute. Von 2018 bis 2020 gab es unerwartet hohe versicherungstechnische Erträge. Es wurden zu viele Prämien bezahlt, dazu kamen Kapitalgewinne. Deshalb war der Reservestand in diesen Jahren sehr hoch. Der Bundesrat setzte in der Folge Anreize, damit freiwillig Reserven abgebaut werden, und auch die Versicherer reagierten auf die Situation. So konnten in den vergangenen Jahren Reserven abgebaut werden, und das ist gut, weil es den Prämienzahlenden zugutekommt. Das funktioniert also.

Letztes Jahr gab es zudem aufgrund unerwartet hoher Kapitalverluste noch einen unfreiwilligen Reserveabbau im Umfang von rund 1,7 Milliarden Franken. Deshalb waren die Reserven Ende 2022 mit etwa 9 Milliarden Franken bedeutend niedriger als in den Vorjahren. Die Mindestreserven lagen Anfang 2022 bei 7,4 Milliarden Franken, die Höhe der Mindestreserven von Anfang 2023 kennen wir noch nicht. Wenn 2021 bereits die starre Regel mit 150 Prozent gegolten hätte, wären die Versicherer gezwungen gewesen, die Reserven im Jahr 2022 stark abzubauen. Zusammen mit den unerwartet hohen Verlusten bei den Kapitalanlagen hätte dies dazu geführt, dass viele Versicherer unter die minimale Solvenzquote von 100 Prozent gefallen wären.

Der freiwillige Reserveabbau funktioniert also. Die Versicherer müssen aber auch eine gewisse Flexibilität haben, weil gerade die Entwicklung des Kapitalmarktes nicht vorhersehbar ist. Deshalb ist es auch in Ordnung, auf dem Kurs der Freiwilligkeit zu bleiben und keinen starren Ansatz mit automatischem Abzug zu wählen.

Demgegenüber wurde erklärt, dass der freiwillige Abbau nur funktionierte, weil Druck gemacht wurde. Dazu gab es schon früher diverse parlamentarische Vorstösse. Es zeige, dass der freiwillige Abbau nicht ausreiche. Zudem solle eine gesetzliche Vorgabe dafür, dass nicht zu viele Reserven abgebaut würden. Deshalb solle der Standesinitiative 22.316 Folge gegeben werden. Man müsse auch für die Zukunft dafür sorgen, dass nicht unnötig Reserven aufgebaut würden. Mit diesen Vorstössen werde die Voraussetzung dafür geschaffen. Ausserdem sei nicht klar, ob gewisse Krankenversicherer weiterhin zu hohe Reserven hätten. Hier muss jedoch festgehalten werden, dass die Freiwilligkeit eben, wie ich vorhin erklärt habe, funktioniert.

Die Kommission hat beide Standesinitiativen abgelehnt, die erste mit 16 zu 9 Stimmen, die zweite, das Geschäft 22.316, mit 16 zu 8 Stimmen.

21.324

Präsident (Candinas Martin, Präsident): Die Mehrheit der Kommission beantragt, der Standesinitiative keine Folge

AB 2023 N 1256 / BO 2023 N 1256

zu geben. Eine Minderheit Crottaz beantragt, der Standesinitiative Folge zu geben.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 21.324/27041)

Für Folgegeben ... 68 Stimmen

Dagegen ... 112 Stimmen

(5 Enthaltungen)

22.316

Präsident (Candinas Martin, Präsident): Die Mehrheit der Kommission beantragt, der Standesinitiative keine Folge zu geben. Eine Minderheit Gysi Barbara beantragt, der Standesinitiative Folge zu geben.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 21.324/27042)

Für Folgegeben ... 68 Stimmen

Dagegen ... 111 Stimmen

(4 Enthaltungen)