



Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

Wirtschafts- und Abgabekommission

An den Grossen Rat

11.0667.02

Basel, 7. Dezember 2011

Kommissionsbeschluss
vom 1. Dezember 2011

Bericht der Wirtschafts- und Abgabekommission des Grossen Rates

zum

**Ratschlag betreffend Änderung des Gesetzes betreffend die
Versicherung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des
Kantons Basel-Stadt bei Unfall und Krankheit vom 29. April
1992**

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage und Zielsetzung des Ratschlags.....	3
2. Auftrag und Vorgehen der Kommission	4
3. Erwägungen der Kommission.....	4
3.1. Überblick und Gesamteinschätzung	4
3.2. Erwägungen der Kommission zum Rückweisungsantrag	5
4. Antrag der Kommission.....	7

1. Ausgangslage und Zielsetzung des Ratschlags

Am 3. Mai 2011 verabschiedete der Regierungsrat den Ratschlag Nr. 11.0667.01. In diesem Ratschlag beantragt der Regierungsrat, das Gesetz betreffend Versicherung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt bei Unfall und Krankheit vom 29. April 1992 zu ändern.

Im Gesetz betreffend die Versicherung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt bei Unfall und Krankheit wird festgehalten, welchen Schutz der Kanton bei Unfall und Krankheit seinen Angestellten in Ergänzung zu den bundesrechtlichen Bestimmungen gewährt. Grundsätzlich ist die Krankenversicherung Sache der Mitarbeitenden. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind gegen die Folgen von Berufsunfällen, Nichtberufs-unfällen und Berufskrankheiten gemäss den Bestimmungen des Bundesgesetztes über die Unfallversicherung (UVG) vom 20. März 1981 bei der SUVA grundversichert. Der Kanton Basel-Stadt unterhält als Ergänzung der Grundversicherung eine ausschliesslich von den Mitarbeitenden getragene Unfallversicherungskasse – die UVK. Alle Staatsangestellten werden obligatorisch im Bereich Unfall bei der UVK für Spitalbehandlung 2. Klasse zusatzversichert. Freiwillig können sich die Staatsangestellten bei der UVK zusätzlich für Spitalbehandlung 1. Klasse bei Unfall und bei Krankheit (so genanntes 'PRIMO'-Angebot) zusatzversichern lassen. Die Zusatzversicherungen können von pensionierten Staatsangestellten weitergeführt werden.

Mit den im Ratschlag vorgeschlagenen Änderungen soll das Gesetz erstens den Rechtsentwicklungen auf Bundesebene angepasst werden, indem eine Unvereinbarkeit des Gesetzes mit den bundesrechtlichen Vorgaben aus dem KVG beseitigt werden soll. Dies betrifft § 7 des Gesetzes (Übernahme von Franchise und Selbstbehalt durch die Kasse).

Zweitens wird im Ratschlag vorgesehen, dass sich die UVK künftig selber in ihren Statuten organisieren können soll. Drittens sollen redaktionelle Anpassungen im Gesetzestext vorgenommen werden.

Der vorliegende Ratschlag wird als das Resultat von längeren Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern präsentiert. Konkret wurde mit der UVK und der Arbeitsgemeinschaft der baselstädtischen Angestelltenverbände ausgehandelt, dass die obligatorische Zusatz-versicherung im Bereich Krankheit für Vollbeschäftigte der Lohnklassen 1 bis 6 aufgehoben sowie das Produkt 'PRIMO' per 31.12.2011 geschlossen werden. Neu wird im Bereich Krankheit ein dem Bundesrecht angepasstes Produkt 'ECO' angeboten. Zudem wird neu im Gesetz im Bereich Krankenzusatzversicherung die Möglichkeit des Abschlusses von Kollektivversicherungen durch den Kanton Basel-Stadt zugunsten der Mitarbeitenden eingeführt. Gemäss Ratschlag soll das Versicherungsobligatorium für Unfall 2. Klasse beibehalten werden. Im Verlaufe der Verhandlungen mit der UVK wurden die Prämien für die Mitarbeitenden bereits per 1.1.2011 von 0.12 Lohnprozenten auf 0.095 Lohnprozente gesenkt, was einer Reduktion um 21% entspricht.

Für den Kanton entstehen durch die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen wie bisher keinerlei Kosten.

2. Auftrag und Vorgehen der Kommission

Der Grosse Rat hat den Bericht des Regierungsrates Nr. 11.0637.01 betreffend Versicherung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt bei Unfall und Krankheit vom 29. April 1992 am 8. Juni 2011 der Wirtschafts- und Abgabekommission überwiesen.

Die Kommission hat das Geschäft an insgesamt vier Sitzungen (22. September 2011, 31. Oktober 2011, 10. November 2011 und 1. Dezember 2011) beraten und sich von Regierungsrätin Eva Herzog und von Andrea Wiedemann, Leiterin Zentrale Personaldienste, ausführlich informieren lassen.

Im Ratschlag wird ausschliesslich das Resultat der Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern dargestellt. Über den Verlauf der Verhandlungen sowie über die verwaltungsinternen Vorarbeiten wird darin hingegen nicht informiert. Die Kommission erbat und erhielt deshalb Einsicht in zusätzliche Dokumente, unter anderem in einen Preisvergleich, der vom Regierungsrat im Jahr 2010 aufgrund von Offerten von privaten Versicherungsgesellschaften erstellt wurde. Die Offerten wurden vom Regierungsrat während den Verhandlungen mit der Arbeitsgemeinschaft der baselstädtischen Staatspersonalverbände (AGSt) eingeholt. Die Kommission interessierte sich im Speziellen für den Vergleich der UVK-Prämien mit denjenigen Prämien, welche Einzelpersonen, die freiwillig eine Zusatzversicherung bei privaten Versicherungsgesellschaften abschliessen wollen, zu bezahlen hätten. Es hat sich gezeigt, dass ein direkter Vergleich der Prämien sehr schwierig ist, da die Prämie der UVK in Form von Lohnprozenten berechnet wird und in den Offerten der privaten Versicherungen Kopfprämien angegeben werden. Auch sind die angebotenen Leistungspakete nicht immer deckungsgleich. Die konkreten Prämien können nur für den Einzelfall unter Berücksichtigung des Gehalts und des Alters der zu versichernden Person verglichen werden. Beispielberechnungen haben allerdings gezeigt, dass für vollbeschäftigte Angestellte der Abschluss einer Zusatzversicherung bei einer privaten Versicherung in der Regel günstiger wäre. Wie der Kommission mitgeteilt wurde, würde die Prämie für Staatsangestellte für eine Zusatzversicherung möglicherweise nochmals bis zu 20% günstiger (Stand Mai 2010), wenn sie bei einer Versicherungsgesellschaft abgeschlossen wird, mit welcher der Kanton einen Kollektivvertrag abgeschlossen hat.

An der Sitzung vom 31. Oktober führte die Kommission zudem ein Hearing durch, an welchem Christian Manetsch, Leiter UVK, Christoph Tschan, Kassenkommissionspräsident, und Marianne Meyer Lorenceau, Vertreterin der AGSt angehört wurden.

3. Erwägungen der Kommission

3.1. Überblick und Gesamteinschätzung

Dass das Gesetz betreffend die Versicherung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt bei Unfall und Krankheit vom 29. April 1992 dem geltenden Bundesrecht angepasst und aktualisiert werden müsse, war in der Kommission unbestritten.

Zu würdigen ist dabei, dass das Gesetz und die UVK aus einer Zeit stammen, als die Kranken- und Unfallversicherung noch nicht obligatorisch durch den Bund geregelt wurden.

Heute bietet die UVK nur noch Zusatzversicherungen in den Bereichen Unfall und Krankheit an. Obligatorisch werden alle Staatsangestellten bei der UVK im Bereich Unfall für Spitalbehandlung 2. Klasse versichert. Von diesen insgesamt 25'296 Versicherten sind zusätzlich 10'983 freiwillig für Spitalbehandlung 1. Klasse und 5'127 freiwillig im Bereich Krankheit zusatzversichert.

Der Regierungsrat hält in seinem Ratschlag an § 6 dieses Gesetzes fest, wonach sich wie bis anhin alle Staatsangestellten obligatorisch bei Unfall für Spitalaufenthalt 2. Klasse bei der UVK versichern lassen müssen. Dieses Obligatorium war der Hauptdiskussionspunkt in der Kommissionsberatung. Es wird von einer Mehrheit der Kommission abgelehnt, die deshalb dem Grossen Rat Rückweisung des Geschäfts an den Regierungsrat beantragt. Die Gründe dafür werden in Ziffer 3.2. sogleich ausführlicher dargestellt.

Eine Minderheit der Kommission sprach sich demgegenüber für die Beibehaltung des Obligatoriums und entsprechend für die Verabschiedung des Gesetzesentwurfs gemäss regierungsrätslichem Ratschlag aus.

3.2. Erwägungen der Kommission zum Rückweisungsantrag

Die Kommission anerkennt die Qualitäten der UVK und hinterfragt deren Berechtigung nicht grundsätzlich. Sie ist jedoch mehrheitlich der Auffassung, dass das Versicherungsobligatorium für Unfall 2. Klasse für die Arbeitnehmenden des Kantons Basel-Stadt im heutigen Umfeld nicht mehr zu rechtfertigen ist.

Durch das Obligatorium wird dem/der einzelnen Angestellten der Entscheid über Abschluss einer Zusatzversicherung für Unfall 2. Klasse entzogen. Per Gesetz wird seitens des Kantons, also des Arbeitgebers, vorgeschrieben, dass eine derartige Zusatzversicherung zwingend abzuschliessen und die Prämie von ca. einem Promille des Jahreslohns zu entrichten ist. Die Kommissionsmehrheit hält dies für unzulässig. Sie möchte diesen Entscheid dem/der einzelnen Angestellten überlassen. Dieser resp. diese könnte dann in erster Linie entscheiden, ob er/sie sich überhaupt zusätzlich für Unfall versichern lassen möchte. Da die 2. Klasse-Versicherung kein medizinisches Grundbedürfnis, sondern darüber hinaus gehende zusätzliche Leistungskomponenten abdeckt, ist dieser Entscheid völlig offen. Anders als etwa im Bereich der Grundversicherung im KVG ist denn ein Obligatorium auch nicht überzeugend begründbar.

In zweiter Linie ist auch die Auswahl eines Versicherungsanbieters dem/der Angestellten zu überlassen. Die Kommissionsmehrheit sieht in diesem Bereich durchaus eine mögliche Rolle für die UVK, sofern dies wirtschaftlich realisierbar ist. Sie weist jedoch darauf hin, dass nicht wenige Versicherte über ihren KVG-Grundversorgungs-Anbieter ebenfalls günstig Zugang zur 2. Klasse-Versicherung für Unfall haben dürften und der Markt für entsprechende Angebote reichhaltig ist.

Die vom Regierungsrat eingeholten Offerten zeigen in den Augen der Kommissionsmehrheit zudem auf, dass für die meisten Angestellten der individuelle Abschluss einer Zusatzversicherung bei einer privaten Versicherungsgesellschaft günstiger sein dürfte.

Auch aus der Perspektive des Kantons Basel-Stadt als grosser, moderner und attraktiver Arbeitgeber kann das Obligatorium nicht mehr als zeitgemäß angesehen werden. Der Abschluss einer obligatorischen Zusatzversicherung bei Stellenantritt führt zu einer gewissen

Bevormundung sowie zu einer finanziellen Mehrbelastung des/der einzelnen Angestellten, in dem verhindert wird, dass Staatsangestellte von den Versicherungsangeboten auf dem freien Markt profitieren könnten. Dies gilt insbesondere bei Angestellten im oberen Lohnsegment, bei denen die Prämien aufgrund der lohnabhängigen Berechnung besonders hoch ausfallen. Dies liegt nach Auffassung der Kommissionsmehrheit nicht im Interesse des Kantons.

Die Kommissionsmehrheit ist sich bewusst, dass die Existenz und heutige Organisationsstruktur der UVK grundlegend auf dem Obligatorium für Unfall 2. Klasse aufbaut, und dass eine Aufhebung dieses Obligatoriums möglicherweise zu einer grundlegenden Umstrukturierung, allenfalls sogar zu einer Auflösung der Kasse führen könnte. Die Kommissionsmehrheit legt deshalb Wert darauf, dass die von ihr geforderte Aufhebung des Obligatoriums sorgfältig und im Dialog mit der UVK sowie den Sozialpartnern vorbereitet und durch die notwendigen Übergangsbestimmungen flankiert wird. Sie beantragt deshalb Rückweisung der Vorlage an den Regierungsrat und verknüpft dies mit der Forderung, in einem neuen Ratschlag neben den unbestrittenen (wenigen) anderen Revisionspunkten auch eine Aufhebung des Obligatoriums vorzusehen.

Die Kommissionsmehrheit hat sich vergewissert, dass durch die Rückweisung und den damit verbundenen Aufschub der übrigen Gesetzesanpassungen keine praktischen Schwierigkeiten entstehen. Zwar wird es länger beim unschönen Zustand bleiben, dass einzelne Paragraphen des Gesetzes nicht mehr aktuell sind. Geschädigt wird dadurch aber niemand. Der in Teilen bundesrechtswidrige § 7 des Gesetzes (Übernahme von Franchise und Selbstbehalt durch die Kasse) gilt aufgrund der derogatorischen Kraft des Bundesrechts bereits seit Inkrafttreten des KVG nicht mehr. Dieses Versicherungsprodukt wird seit Ende 2010 denn auch nicht mehr angeboten. Auch die Prämiensenkung erfolgte unabhängig von der Verabschiedung dieses Gesetzes und ist bereits seit 1. Januar 2011 in Kraft.

Die Kommissionsmehrheit erwartet vom Regierungsrat im Fall einer Rückweisung durch den Grossen Rat, dass rasch und im Dialog mit den Betroffenen ein entsprechender Ratschlag erarbeitet wird. In diesem sind auch grundsätzliche Fragen zur Zukunft der UVK (unabhängig vom Obligatorium) zu thematisieren, wie insbesondere die langfristige Solidität der Kasse, mögliche Konsequenzen der Verselbständigung der öffentlichen Spitäler für die Kasse sowie Haftungsrisiken für den Kanton im Falle einer Liquidierung der UVK.

Erwägungen einer Minderheit der Kommission

Eine Minderheit der Kommission möchte an der UVK mitsamt Obligatorium für Unfall 2. Klasse festhalten. Das Obligatorium ist für das Bestehen der UVK zentral. Die Prämien-einnahmen durch das Obligatorium sind für das Funktionieren der UVK existentiell. Wird das Obligatorium Unfall 2. Klasse aufgehoben, so müsste die Kasse möglicherweise liquidiert werden.

Dies würde dem Willen der Kantonsangestellten widersprechen. Der Ratschlag ist der aus mehreren Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern resultierende Kompromiss. Die in der AGSt vertretenen Verbände stehen alle hinter diesem ausgehandelten Kompromiss, wie anlässlich des Hearings bestätigt wurde. Dies möchte die Kommissionsminderheit respektieren, zumal dem Kanton als Arbeitgeber weiterhin keine Kosten entstehen, da die UVK gänzlich von den Mitarbeitenden getragen und finanziert wird.

Die Kommissionsminderheit kann sich den Ausführungen der AGSt anschliessen, dass die UVK einen gewissen sozialen Ausgleich bietet, da die Prämien nach Lohnprozenten berechnet werden. Auch die Aufrechterhaltung der Solidarität zwischen den aktiven und den pensionierten Staatsangestellten, die die UVK bietet, unterstützt die Kommissionsminderheit. Bei der UVK kann eine Zusatzversicherung ohne Risikoprüfung im Aufnahmeverfahren abgeschlossen werden und steht somit allen vorbehaltlos offen.

Im Übrigen hält die Kommissionsminderheit fest, dass das Obligatorium der UVK und den Versicherten auch Effizienzvorteile bringe. Aufgrund des Obligatoriums müsse die UVK nicht Werbung betreiben. Zudem habe diese Kasse keine Gewinnorientierung und keine Marge. Die Preisunterschiede im Vergleich zu den eingeholten Offerten möchte die Kommissionsminderheit relativieren, weil bei Offerten von privaten Anbietern nach Einschätzung der Kommissionsminderheit nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Prämienstruktur nach einigen Jahren zum Nachteil der Versicherungsnehmer angepasst werde.

Die UVK steht nach Auffassung der Kommissionsminderheit somit für eine transparente, nachhaltige und soziale Lösung im Interesse der Staatsangestellten. Sie möchte das Geschäft deshalb nicht zurückweisen, sondern wie vom Regierungsrat vorgeschlagen verabschieden. Die Minderheit der Kommission stellt keinen eigenen Antrag und verzichtet mit Verweis auf den regierungsrätlichen Gesetzesentwurf auf einen separaten Minderheitsbericht.

4. Antrag der Kommission

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat mit 6 zu 5 Stimmen Rückweisung an den Regierungsrat.

Die Kommission hat diesen Bericht am 1. Dezember 2011 einstimmig verabschiedet und den Kommissionspräsidenten zum Sprecher bestimmt.

Im Namen der Wirtschafts- und Abgabekommission



Dr. Lukas Engelberger, Präsident