



Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

Gesundheits- und Sozialkommission

An den Grossen Rat

07.0128.02

Basel, 23. Januar 2008

Kommissionsbeschluss
vom 23. Januar 2008

Bericht der Gesundheits- und Sozialkommission des Grossen Rates

zum

**Ratschlag Nr. 07.0128.01 betreffend Änderung des Gesetzes
über die Krankenversicherung im Kanton Basel-Stadt (GKV)
vom 15. November 1989**

und

Mitbericht der Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	2
2. Vorgehen der Kommission	4
3. Erwägungen der Kommission	5
4. Antrag an den Grossen Rat	8

Entwurf Gesetzesänderung

Mitbericht Finanzkommission

Statutenentwurf Sympany

1. Ausgangslage

Die Gründung der Öffentlichen Krankenkasse Basel (ÖKK) war zu Beginn des 20. Jahrhunderts eine sozialpolitische Pioniertat: dank ihr sollte auch für Menschen mit geringem Einkommen eine gesundheitliche Grundversorgung gewährleistet werden. Um die vom Regierungsrat im Ratschlag 07.0128.01 vorgeschlagene Gesetzesänderung einordnen zu können, ist es sinnvoll, sich die wichtigsten Etappen in der Entwicklung der ÖKK in Erinnerung zu rufen:

- 1914: Gründung durch den Kanton Basel-Stadt (erste kantonale Krankenkasse)
- 1944: kantonale öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit
- 1960: Einführung neuer Versicherungszweige (Privatversicherung)
- 1984: Annahme der Initiative für eine gesunde und soziale ÖKK und Ablehnung der Multifusions-Vorlage (Liquidation ÖKK, Einkauf in private Versicherungen)
- 1991: Gesetz über die Krankenversicherung (GKV) als Grundlage für die zeitlich befristete Abgeltung der ungünstigen Risikostruktur => Grundlage der erfolgreichen Chancenstrategie mit gesamtschweizerischem Wachstum
- 1996: gesamtschweizerische Einführung des Versicherungsobligatoriums durch das neue Krankenversicherungsgesetz (KVG)
- 2002: der Grosse Rat legt einen maximalen Kreditrahmen bis 2006 für die morbiditätsbedingten Mehrkosten der ÖKK fest
- 2005: Verabschiedung eines konkreten Staffelungsmodells zum Abbau der Risikobeiträge bis 2012 durch den Grossen Rat.

Dieser Auflistung ist zu entnehmen, dass der nun anstehende Entscheid keineswegs die sozialpolitische Bedeutung hat, die man ihm im ersten Moment vielleicht zukommen lassen möchte. Vielmehr ist dies ein letzter Schritt in einem langen Veränderungsprozess, in welchem die ÖKK immer mehr zu einer "normalen" Krankenkasse wurde, die allen Regelungen und Einschränkungen ebenso unterworfen ist, wie jede andere Krankenkasse in der Schweiz. Über die Jahre ist auch eine komplizierte Organisation entstanden: Weil eine Krankenkasse keine Tochtergesellschaften halten kann, wurde die "Stiftung ÖKK Schweiz" gegründet, die im Frühling 07 in "Stiftung Sympany" umbenannt wurde. Diese Stiftung hält vier AGs, welche in den Bereichen Privatversicherte, Grundversicherte in anderen Regionen und Versicherungsberatung tätig sind. Der Stiftungsrat besteht zur Zeit aus der Geschäftsleitung der ÖKK Basel. Mit 188'000 Grundversicherten - davon 70'000 in Basel – hat die ÖKK/Sympany-Gruppe eine Grösse, die durchaus zukunftstauglich ist.

Das finanzielle Engagement des Kantons in Form von Betriebsbeiträgen, respektive ab 2002 Risikobeiträgen, ging in den letzten Jahren deutlich zurück: von 73.5 Mio. Franken im Jahr 1991 auf 16 Mio. Fr. im Jahr 2008. Der Grosse Rat hat 2005 die stufenweise Abschaffung der Risikobeiträge bis ins Jahr 2012 beschlossen. Zudem wurden mit der Einführung des KVG und dem damit verbundenen Versicherungsobligatorium die Aufgaben und Leistungen der Krankenkassen detailliert vorgeschrieben, so dass auf gesundheitspolitischem und sozialpolitischem Gebiet kaum mehr ein Spielraum für eine öffentlich-rechtliche Krankenkasse vorhanden ist.

Aufgrund dieser Entwicklungen geht es für den Regierungsrat nun darum, die strategischen Weichen so zu stellen, dass die ÖKK in eine unabhängige Zukunft rollen kann – ohne den traditionellen Bezug zum Wirtschaftsstandort Basel zu verlieren. Dies soll als finanziell und markenmässig vom Kanton unabhängiges Unternehmen mit gesamtschweizerischem Wirkungsfeld geschehen.

Der Vorschlag des Regierungsrates lässt sich wie folgt zusammenfassen: Die "Stiftung Sympany" wird neben ihren bisherigen Aufgabenfeldern auch alleinige Besitzerin der Nachfolgeorganisation der ÖKK Basel, also der "Vivao Sympany AG". Die erfolgreiche Weiterführung dieser Rechtsnachfolgerin soll gemäss Stiftungsreglement ebenso zu den Aufgaben der Stiftung gehören wie der Einsatz für ein finanziell tragbares Gesundheitswesen und einen kostengünstigen Versicherungsschutz. Mit dieser Neuorganisation sollen auch die Aufsichtsfunktionen geklärt werden: bisher beschränkte sich nämlich der direkte Einfluss des ÖKK-Verwaltungsrates auf die ÖKK Basel, die übrigen Firmen und Geschäftsfelder waren ihm nicht direkt unterstellt – der neue Stiftungsrat soll aber für alle Tätigkeitsbereiche der Stiftung strategisch verantwortlich sein.

Die Kommissionberatung fand zu einem Zeitpunkt statt, als man bereits den neuen Auftritt der ÖKK in TV-Spots und im Internet betrachten konnte – das war eine etwas irritierende Ausgangslage. Doch dies führte der Kommission auch unmissverständlich den bescheidenen Spielraum der Einflussnahme durch das Parlament vor Augen. Wenn der Grosse Rat den Ratschlag nicht gutheisst, würde das Rechtsgefäss der ÖKK zwar erhalten bleiben, die neue Marke Sympany könnte aber trotzdem wie geplant eingeführt werden. Obwohl gerade die operativen Fragestellungen zu spannenden Grundsatz-Diskussionen führen könnten, fallen diese Themen nicht in den Bereich der parlamentarischen Kompetenz, und wurden deshalb von der GSK wenn immer möglich ausgeklammert.

2. Vorgehen der Kommission

Die Kommission hat sich - auch angesichts der hohen Wertschätzung, welche die ÖKK in der Öffentlichkeit genießt - dafür entschieden, sich an einer Doppelsitzung am 21.11.07 gründlich über die Hintergründe des Ratschlages orientieren zu lassen. An der Sitzung vom 9.1.08 hat sie nochmals einige Aspekte des Ratschlages diskutiert.

An der ersten Sitzung hat die GSK zwei Gäste begrüsst:

- Regierungsrat Ralph Lewin
- Beat Ochsner (Direktor ÖKK)

Nach ausführlichen Erläuterungen von Regierungsrat Ralph Lewin fand eine angeregte Diskussion zwischen der GSK, den anwesenden Mitgliedern der Finanzkommission und den beiden Gästen statt.

Es kristallisierten sich dabei zwei hauptsächliche Diskussionspunkte heraus:

- Die Möglichkeit eines Verkaufs der ÖKK wird im Ratschlag unter Verweis auf eine diesbezüglich negativ ausgegangene Abstimmung im Jahr 1984 nur ungenügend behandelt.
- Als Wahlgremium des Stiftungsrates ist der Regierungsrat vorgesehen, welcher damit eine fachlich optimale Zusammensetzung anstelle einer politisch motivierten Verteilung gewährleisten möchte. Dieser Vorschlag wurde sehr kritisch hinterfragt.

Obwohl das Thema grundsätzliche Fragestellungen streift, geht es letztlich materiell nur um zwei vergleichsweise einfache Beschlüsse:

- Einerseits um die geplante Gesetzesänderung (Aufhebung von §1, Abs. 4 und der §§ 28-50 des Gesetzes über die Krankenversicherung im Kanton Basel-Stadt), welche die Rechtsgrundlage der bisherigen Tätigkeit der ÖKK darstellten
- Andererseits geht es um die vorgesehene Ermächtigung des Regierungsrates zur Umwandlung der ÖKK in eine nicht-gewinnorientierte AG und zur Übertragung der Aktien an die Stiftung Sympany.

Die Stiftung als nur in sehr engem Rahmen veränderbare Rechtsform, die unter der Stiftungsaufsicht des Kantons steht, soll dabei auch in Zukunft grosse Stabilität und Sicherheit garantieren. Zudem sind die einzelnen Geschäftsbereiche überwiegend durch den Bund kontrolliert (Krankenversicherungsgesetz KVG: Bundesamt für Gesundheit, Versicherungsvertragsgesetz VVG: Bundesamt für Privatversicherungen).

Die Kommission bemühte sich, die im Ratschlag relevanten Themen zu diskutieren und die operative Diskussion zur Namensgebung, zum Logo und zum Claim möglichst auszuklamern, was angesichts der hohen Emotionalität des Themas nicht immer einfach war.

3. Erwägungen der Kommission

Die GSK hat sich in intensiven Diskussionen mit den beiden umstrittensten Themen "Möglichkeit eines Verkaufs" und "Wahl des Stiftungsrates" beschäftigt.

3.a) Möglichkeit eines Verkaufs

Die Möglichkeiten eines Verkaufs der ÖKK werden im Ratschlag nur sehr kurz behandelt. Der Verweis auf die Ablehnung der Multifusionsvorlage (Liquidation ÖKK, Einkauf in private Versicherungen) im Jahr 1984 reichte der Kommission zur Abhandlung dieser Thematik nicht. Der Verwaltungsrat der ÖKK hatte bereits früh im Verfahren um die Verselbständigung der ÖKK beschlossen, die Option eines Verkaufs nicht weiter zu verfolgen. Grundsätzlich gab es aber in der GSK durchaus Sympathien für diesen radikaleren Weg. Diese wurden allerdings durch folgende Überlegungen stark relativiert:

- Das Kerngeschäft der ÖKK, die Versicherung gemäss KVG, stellt für sich allein keinen sehr grossen Wert dar, das finanziell interessante Geschäft mit den Zusatzversicherungen ist heute aber nicht im Besitz der ÖKK Basel, sondern gehört einem gemeinsamen Konstrukt mit der ÖKK Graubünden.
- Wie sich bereits in den Fusionsverhandlungen mit anderen im ÖKK-Verband zusammengeschlossenen Krankenkassen gezeigt hat, stellt die aktuelle Struktur ein Hindernis für einen Zusammenschluss mit einer anders organisierten Kasse dar.
- Ein Verkauf in der heutigen Struktur wäre sehr schwierig, weil er eigentlich in kürzester Zeit abgewickelt werden müsste – die organisatorischen Voraussetzungen dafür aber nicht erfüllt sind.
- Die Klärung der strukturellen Fragen während eines allfälligen Verkaufsprozesses würde die vorhandenen Kunden sehr verunsichern – dies würde letztlich zu einem Abwandern der so genannten "guten Risiken" (gesunde, mobile Versicherte) führen. Damit würde sich aber der Wert, den man veräussern möchte, im Verkaufsprozess selber zerstören.

Aufgrund dieser Schwierigkeiten hat sich die Kommission auch die Frage gestellt, ob dann eine Nachfolge-Organisation der ÖKK überhaupt in Basel tätig sein muss. Es geht also um die Frage, ob wenigstens ein gesamtschweizerisch tätiger Krankenversicherer seinen Hauptsitz weiterhin in Basel haben sollte. Als grösster Versicherer in der Region spielt die ÖKK eine wichtige Rolle, etwa in der Verhandlung mit Leistungserbringern. Dabei können auch regionale Aspekte einfließen. Zudem ergeben sich aber auch wirtschaftliche Vorteile, wenn die ÖKK-Nachfolgeorganisation ihren Sitz in Basel behält:

- 400 Arbeitsplätze in Basel
- 750 Millionen Franken Umsatz – und entsprechend auch Investitionen im Kanton
- bei gutem Geschäftsgang fallen im steuerpflichtigen VVG-Bereich entscheidende Steuereinnahmen für den Kanton BS an

3.b) Wahl des Stiftungsrates

Der zweite Diskussionspunkt war die Wahl des Stiftungsrates. In der heutigen Struktur wirkt die Geschäftsleitung der ÖKK Basel als Stiftungsrat der bereits existierenden Stiftung Sympany. Der Regierungsrat schlägt vor, dass er inskünftig die Stiftungsräte auf Antrag des Stiftungsrates wählt, und dabei eine nach fachlichen Kriterien ausgewogene Zusammensetzung gewährleistet. Die Rolle der Stiftungsräte wird in Zukunft noch bedeutungsvoller, weil die Stiftung ja zum Dach aller Betriebszweige – also auch der ÖKK-Nachfolgerin Vivao Sympany – werden soll und die strategische Ausrichtung der gesamten Sympany-Gruppe festlegen wird.

Aus der Kommission wurde dagegen gefordert, dass - wie beim bisherigen ÖKK-Verwaltungsrat - der Grosse Rat ein entscheidendes Mitspracherecht bei der Wahl des Sympany-Stiftungsrates haben sollte. Dabei wurde auch die Schaffung eines eigenen Wahlgremiums aus Mitgliedern des Grossen Rates und des Regierungsrates diskutiert, aber rasch wieder verworfen.

In der Diskussion wurde darauf hingewiesen, dass die Arbeit in einem solchen Aufsichtsgremium immer höhere fachliche Anforderungen stelle, und nebst politischer auch eine fachliche Ausgewogenheit gewährleistet sein müsse. Diese Veränderung ist schon im heutigen Verwaltungsrat der ÖKK angesichts der steigenden Komplexität und der zunehmenden Kadenz der anstehenden Entscheide feststellbar. Aus diesem Gründen stellt sich eine klare Mehrheit der GSK hinter den Vorschlag, dass der Regierungsrat die Mitglieder des Stiftungsrates wählt. Es ist der GSK dabei ein wichtiges Anliegen, dass so die Anforderungen einer Corporate Governance umgesetzt werden können.

Die GSK wurde aber auch darüber informiert, dass die Finanzkommission in ihrer Diskussion die Wahl der Stiftungsratsmitglieder durch den Regierungsrat hinterfragt hat. Sie möchte dieses Vorgehen auf 10 Jahre begrenzen, und dem Stiftungsrat nach dieser Frist ermöglichen, sich selbst zu ergänzen (Kooptation). Damit würde der Kanton auch auf die letzte kleine Einflussnahme verzichten.

Die GSK – in der, wie erwähnt, ursprünglich Veränderungen im Sinne einer Erweiterung des Wahlgremiums erwogen wurden – hat nach nochmaliger Diskussion mit 8 Stimmen bei 4 Gegenstimmen und 2 Enthaltungen beschlossen, die vom Regierungsrat vorgeschlagene Variante gegenüber dem Vorschlag der Finanzkommission zu bevorzugen. Sie bittet den Regierungsrat, die Stiftungsstatuten in diesem Sinn zu verabschieden.

3.c) Liquidation der Stiftung bei einem Verkauf der ÖKK-Nachfolgegesellschaft

Aufgrund eines Vorschlags der Finanzkommission hat sich die GSK mit der Frage beschäftigt, ob die Stiftung Sympany nicht liquidiert werden müsste, falls sich der Stiftungsrat entschliessen sollte, die ÖKK-Nachfolgegesellschaft an eine andere Gesellschaft zu verkaufen oder sie aufzulösen. Als Kompromiss zwischen Regierung und Finanzkommission stand eine Befristung dieses Liquidationszwangs auf 12 Jahre zur Diskussion (die Regierung hatte ursprünglich 10 Jahre, die Finanzkommission 15 Jahre vorgeschlagen). Dabei müsste der Liquidationserlös dem Kanton Basel-Stadt übertragen werden, und von diesem zugunsten der Kantonsbevölkerung im Gesundheitswesen eingesetzt werden.

Eine längere Diskussion ergab sich in der GSK zu folgendem Vorschlag der Finanzkommission, wie man den Artikel 8 der Stiftungsstatuten ändern könnte, damit ein Liquidationserlös dem Kanton zufällt:

¹ Eine Aufhebung und Liquidation der Stiftung hat zu erfolgen

- wenn die Erfüllung des Stiftungszwecks unerreichbar geworden ist oder
- wenn der Stiftungsrat innerhalb von zwölf Jahren nach Übertragung der Nachfolgegesellschaft der Öffentlichen Krankenkasse Basel auf die Stiftung zur Auffassung gelangt, dass es aus betriebswirtschaftlichen Gründen nicht mehr sinnvoll ist, die Gesellschaft selbständig weiterzuführen und diese deshalb an eine Gesellschaft ausserhalb der Sympany-Gruppe verkauft bzw. sie mit einer solchen Gesellschaft fusioniert oder sie auflöst.

² In erster Linie sind allfällige Verpflichtungen der Stiftung zu erfüllen. Ein nach Deckung sämtlicher Ansprüche verbleibender Liquidationserlös ist dem Kanton Basel-Stadt zu übertragen, damit er ihn innert nützlicher Frist zugunsten der Kantonsbevölkerung im Gesundheitswesen (z.B. im Rahmen von Prämienverbilligungen) einsetzt.

³ Die Zustimmung der Aufsichtsbehörde zur Aufhebung und Liquidation der Stiftung bzw. eine entsprechende Bestätigung der Aufsichtsbehörde bleibt vorbehalten.

Da sich in der Abstimmung über die Streichung des zweiten Lemmas von Absatz 1 jedoch eine Pattsituation ergab, entschied das geschäftsführende GSK-Mitglied per Stichentscheid, über den unveränderten Vorschlag der Finanzkommission abzustimmen. Die GSK unterstützt mit 11 Stimmen bei 0 Gegenstimmen und 3 Enthaltungen den Vorschlag der Finanzkommission, den Regierungsrat zu ersuchen, den Artikel 8 der Stiftungsstatuten in oben erwähntem Sinn zu ergänzen. Damit fällt ein allfälliger Liquidationserlös dem Kanton zu, damit er ihn zugunsten der Kantonsbevölkerung im Gesundheitswesen einsetzt.

3.d) Weitere Erwägungen der GSK

Die GSK liess sich auch über die Fusionspläne aller im ÖKK-Verband zusammengeschlossenen Krankenkassen im Jahr 2002 orientieren, welche letztlich primär an den kaum über-

windbaren organisatorischen Unterschieden scheiterte. Es setzte aber in der Folge ein Konzentrationsprozess ein, in dem sich zwei grosse ÖKKs bildeten: jene in Graubünden und in Basel. Natürlich ging die GSK der Frage nach, warum es jetzt nicht zu der an sich nahe liegenden Fusion zwischen der ÖKK Basel und der ÖKK Graubünden gekommen ist. Dies hängt in erster Linie damit zusammen, dass beide Seiten eine Konzentration der Geschäftstätigkeit am anderen Standort fürchteten (Arbeitsplatzverlust) – und ohne diese Konzentration die Synergien nur ungenügend auszuschöpfen wären. Ein Fusionsversuch gegen den Widerstand der anderen Seite hätte jedoch – gerade in dem auf Vertrauen basierenden Versicherungsgeschäft – von Anfang an unter schlechten Rahmenbedingungen gelitten.

Weil nun jedoch die beiden noch unter der Marke "ÖKK" auftretenden Krankenkassen ohne Gebietsaufteilung gesamtschweizerisch wachsen möchten, muss eine der beiden einen neuen Namen übernehmen. Die ÖKK Basel kann sich ihren Namensverzicht aber von der ÖKK Graubünden mit einem bedeutenden Millionenbetrag entschädigen lassen – die Neupositionierung mit neuem Namen ist aber zweifellos keine einfache Aufgabe. Sympany hofft mit dem Slogan "erfrischend anders" aber auf viel Sympathie!

4. Antrag an den Grossen Rat

Die Gesundheits- und Sozialkommission empfiehlt dem Grossen Rat, beiliegendem Entwurf zur Gesetzesänderung zuzustimmen.

Die Gesundheits- und Sozialkommission hat den vorliegenden Bericht auf dem Zirkulationsweg verabschiedet und Michael Martig zu ihrem Sprecher bestimmt.

Für die Gesundheits- und Sozialkommission



Michael Martig

Beilagen

- Entwurf Gesetzesänderung
- Mitbericht der Finanzkommission
- Statutenentwurf Sympany

Gesetz über die Krankenversicherung im Kanton Basel-Stadt (GKV)

Änderung vom

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsicht in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. 07.0128.01 vom 25. September 2007 sowie in den Bericht der Gesundheits- und Sozialkommission Nr. 07.0128.02 vom 23. Januar 2008, beschliesst:

I.

Das Gesetz über die Krankenversicherung im Kanton Basel-Stadt (GKV) vom 15. November 1989 wird wie folgt geändert:

§1 Abs. 4 wird aufgehoben.

Das Kapitel **D. Öffentliche Krankenkasse Basel** mit den §§ 28 – 50 wird aufgehoben

II.

1. Der Regierungsrat wird beauftragt und ermächtigt, alle Rechtshandlungen vorzunehmen, um die Öffentliche Krankenkasse Basel (ÖKK) von einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt gemäss § 28 des Gesetzes über die Krankenversicherung im Kanton Basel-Stadt (GKV) vom 15. November 1989 in eine nicht-gewinnorientierte AG gemäss Art. 620 Abs. 3 OR umzuwandeln.
2. Nach der Umwandlung sind die Aktien an die bestehende, von der ÖKK gegründete Stiftung Sympany zu übertragen.

III.

Die Änderung und der Beschluss sind zu publizieren; sie unterliegen dem Referendum. Der Beschluss wird nach Eintritt der Rechtskraft wirksam. Die Änderung wird nach Eintritt der Rechtskraft und nach der Umwandlung wirksam. Ist die Umwandlung bis zum 31. Mai 2009 nicht erfolgt, fällt die Änderung dahin.



Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

Finanzkommission

An den Grossen Rat

Basel, 19. Januar 2008

Kommissionsbeschluss
vom 17. Januar 2008

Mitbericht der Finanzkommission

**zum Ratschlag 07.0128.01 betreffend Änderung des Gesetzes
über die Krankenversicherung im Kanton Basel-Stadt (GKV)
(Änderung der Rechtsform der ÖKK)**

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat eine Änderung des Gesetzes über die Krankenversicherung im Kanton Basel-Stadt (GKV). Die Öffentliche Krankenkasse Basel (ÖKK) soll von öffentlich-rechtlichen in privatrechtliche Strukturen überführt, namentlich in eine nicht gewinnorientierte Aktiengesellschaft umgewandelt werden. Deren Anteile wiederum würden danach der Stiftung Sympany übertragen. Damit einher geht ein neuer Markenauftritt der bisherigen ÖKK unter dem Kunstnamen Sympany. Dieser bereits beschlossene Schritt ist nicht Teil der dem Grossen Rat beantragten Änderungen des GKV.

Den entsprechenden *Ratschlag 07.0128.01 betreffend Änderung des Gesetzes über die Krankenversicherung im Kanton Basel-Stadt (GKV) (Änderung der Rechtsform der ÖKK)* hat der Grosse Rat am 7.11.2007 an seine Gesundheits- und Sozialkommission (GSK) überwiesen. Weil das Geschäft auch finanztechnische Fragen aufwirft, hat er gleichzeitig die Finanzkommission um einen Mitbericht gebeten. Diesen legt die Finanzkommission hiermit vor. Für die weiteren Aspekte des Geschäfts verweist die Finanzkommission auf den Bericht der GSK. Ausführliche Informationen zum Vorhaben finden sich ferner im Ratschlag des Regierungsrats.

2. Vorgehen

Die Finanzkommission hat das Geschäft an ihren Sitzungen vom 29.11.2007, 6.12.2007, 20.12.2007, 10.1.2008 und 17.1.2008 erörtert. Überdies hat ein Grossteil ihrer Mitglieder an der Orientierung durch Regierungsrat Ralph Lewin (Vorsteher des Wirtschafts- und Sozialdepartements) und Beat Ochsner (Direktor der ÖKK Basel) im Rahmen der Sitzung der GSK vom 21.11.2007 teilgenommen. Regierungsrat Ralph Lewin und Antonios Haniotis (Leiter des Amts für Sozialbeiträge) standen der Finanzkommission überdies an ihrer Sitzung vom 6.12.2007 für Auskünfte zur Verfügung. Am 7.12.2007 stellte die Finanzkommission dem Wirtschafts- und Sozialdepartement einen Fragekatalog zu, den dieses am 18.12.2007 beantwortete.

Für die offene und konstruktive Zusammenarbeit möchte die Finanzkommission allen Beteiligten danken – namentlich dem Vorsteher des Wirtschafts- und Sozialdepartements sowie den Verantwortlichen der GSK.

3. Erörterungen der Finanzkommission

3.1 Handlungsspielraum des Grossen Rats

Die Finanzkommission hat sich bei ihren Beratungen auf die beantragte Änderung der Rechts- und damit der Eigentümerstruktur der ÖKK Basel konzentriert. Die – in der Öffentlichkeit ausführlich diskutierte – faktische Namensänderung von „ÖKK“ in „Sympany“ liegt demgegenüber in der Kompetenz des heutigen Verwaltungsrats der ÖKK Basel. Die Finanzkommission erachtet diesen Umstand als richtig, schliesslich ist die ÖKK Basel bereits 1944 in eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt ausgegliedert worden. Obwohl weiter im Eigentum des Kantons, ist heute ein politisch zusammengesetzter Verwaltungsrat für die stra-

tegische Ausrichtung verantwortlich. Dazu zählt auch der Markenauftritt. Entsprechend hat die Finanzkommission die Einigung mit der ÖKK Graubünden, der anderen verbliebenen Schweizer ÖKK, die zu einem Verzicht der Basler auf den bisherigen Namen und das bisherige Logo geführt hatte, nicht im Detail aufgerollt. Rechtlich allerdings behält die Öffentliche Krankenkasse Basel (ÖKK) ihren Namen, solange der Grosse Rat die beantragte Änderung des GKV nicht beschlossen hat.

Die Finanzkommission hält fest, dass der vom Verwaltungsrat der ÖKK Basel bereits beschlossene Namenswechsel zum einen und die vom Grossen Rat zu beschliessende neue Rechts- und Eigentümerstruktur zum anderen zwar zusammen diskutiert werden können und sollen, sich aber nicht gegenseitig bedingen. So wäre das angestrebte Konstrukt aus Aktiengesellschaft und Stiftung auch unter dem bisherigen Namen möglich gewesen bzw. zwingt die Markenänderung des Stiftungsrats den Grossen Rat nicht, die heute öffentlich-rechtliche Organisation der ÖKK aufzugeben. Mit anderen Worten ist die dem Grossen Rat zustehende Handlungsbefugnis – entgegen anderer in der Öffentlichkeit geäusselter Meinungen – durch die vom Verwaltungsrat der ÖKK bereits eingeleiteten Änderungen nicht eingeschränkt.

3.2 Neue Rechts- und Eigentümerstruktur

Die Öffentliche Krankenkasse Basel (ÖKK) ist heute eine aus der Kantonsverwaltung ausgegliederte öffentlich-rechtliche Anstalt mit privatrechtlich geregelten Anstellungsverhältnissen. Der Kanton besitzt die ÖKK zwar, subventioniert sie seit 2003 aber nur noch über die Risikobeiträge, die gemäss Beschluss des Grossen Rats vom 7.9.2005 bis ins Jahr 2012 gestaffelt auf CHF 4,6 Mio. sinken und danach ganz entfallen. Zuvor unterstützte der Kanton die ÖKK über Betriebsbeiträge (global budgetierte, gesetzlich limitierte Defizitgarantie), die sich noch im Jahr 1996 auf gegen CHF 70 Mio. beliefen und bis 2002 nie unter CHF 30 Mio. pro Jahr fielen.

Der Grosse Rat wird bisher jährlich über den Geschäftsgang der ÖKK orientiert und wählt vierjährlich acht der elf Mitglieder des Verwaltungsrats, wovon eines auf Antrag des ÖKK-Personals. Die zwei weiteren Mitglieder sowie der Präsident des Verwaltungsrats werden durch den Regierungsrat bestellt.

Neu soll die ÖKK zu einer nicht gewinnorientierten Aktiengesellschaft umgewandelt und diese der bereits bestehenden Stiftung Sympany zugehalten werden. Die Gründung dieser Stiftung im April 2006 und deren Umbenennung im April 2007 auf „Sympany“ geht auf die Entkoppelung der Geschäftsaktivitäten der ÖKK Basel und der ÖKK Graubünden zurück und dient der ÖKK Basel heute als Sammelgefäss für alle Geschäftszweige, die über ihre engen Kernaktivitäten hinausreichen – namentlich das Zusatzversicherungs-, das Versicherungsbrokerage-Geschäft sowie die in der Vergangenheit übernommenen kleineren Krankenkassen ausserhalb der Region Basel.

Durch das Einbringen des Hauptgeschäfts der ÖKK Basel bzw. neu der Vivao Sympany AG in die Stiftung Sympany wird Letztere gleichsam von der faktischen Tochter zur rechtlichen Mutter. Damit einher geht ein Eigentümerwechsel: Während heute der Kanton Basel-Stadt Eigentümer der ÖKK Basel ist, wird neu die Stiftung, also ein rechtlich verselbständigtes, einem bestimmten Zweck dauerhaft gewidmetes Vermögen, Eigentümerin der Krankenkasse.

Wie jede Stiftung ist sie den Stiftungsstatuten verpflichtet, die den Willen des Stifters zum Ausdruck bringen und nur unter strengen Voraussetzungen und unter Mitwirkung der staatlichen Stiftungsaufsicht abgeändert werden können. Der bisherige Eigentümer, der Kanton Basel-Stadt, kann über die ihm in den Stiftungsstatuten zugestandenen Rechte hinaus keinen weiteren Einfluss mehr nehmen. Dies zeigt sich etwa daran, dass der Beschlussentwurf des Regierungsrats zu grossen Teilen aus der Streichung von rund der Hälfte des GKV besteht, das bisher Wesen und Organisation der ÖKK Basel definierte. Die Finanzkommission regt in diesem Zusammenhang an zu überprüfen, ob das GKV nicht komplett aufgehoben und seine verbleibenden Bestimmungen anderswo in der Rechtssammlung untergebracht werden können.

Eine letzte Neuerung betrifft die Wahl des Verwaltungsrats bzw. neu des Stiftungsrats. Auch wenn dieser Punkt theoretisch als unabhängige dritte Neuerung – neben dem Wechsel des Namens sowie der Rechts- und Eigentümerstruktur – betrachtet werden kann, schlägt sie die Finanzkommission sachlogisch letzterem zu. Gemäss Antrag des Regierungsrats soll der Stiftungsrat der Sympany – anders als der Verwaltungsrat der heutigen ÖKK – ausschliesslich durch ihn bestimmt werden.

3.3 Einschätzung der Finanzkommission

Die Finanzkommission erachtet das Vorgehen des Regierungsrats, die ÖKK Basel neu zu organisieren und einen Schritt weiter in die unternehmerische Freiheit zu entlassen, grossmehrheitlich als richtig. Schliesslich regeln und überwachen die nationalen Gesetzesbestimmungen und Amtsstellen die Aktivitäten der Krankenkassen sehr detailliert. Gerade der sozialpolitische Handlungsspielraum im Bereich der medizinischen Grundversicherung ist für die Krankenkassen und damit auch deren Eigentümer ausgesprochen klein. Auch begrüsst die Finanzkommission grossmehrheitlich, dass die heute nach der Auseinandersetzung mit der ÖKK Graubünden etwas amorphe Organisation der „ÖKK-Gruppe Basel“ rechtlich neu strukturiert werden soll. Ebenfalls als richtig erachtet sie, dass der Verwaltungs- bzw. Stiftungsrat nicht mehr zur Mehrheit durch den Grossen Rat gewählt und somit parteipolitisch besetzt wird, sondern aus unabhängigen Mitgliedern und Fachleuten bestehen soll.

Kritisiert und eingehend diskutiert hat die Finanzkommission indes folgende Punkte:

- Die grundsätzliche Frage, ob es eine Basler Krankenkasse braucht, bejaht der Regierungsrat ausdrücklich und begründet dies sowohl volkswirtschaftlich als auch gesundheitspolitisch. Er argumentiert dabei abwechselnd mit dem bereits eingeschlagenen und weiter zu forcierenden Kurs des „gesamtschweizerischen Wachstums“ und dem damit verbundenen „Abbau der einseitigen Abhängigkeit vom Markt Basel“ sowie dem „Engagement für den Standort Basel“ und dem „wichtigen Basler Partner im Gesundheitswesen“. Einem Teil der Finanzkommission erschliesst sich diese Argumentation nur bedingt. Die Auseinandersetzungen im bundesrechtlich stark reglementierten und ausgesprochen komplexen Gesundheitswesen verlaufen primär zwischen den Bezüglern, Zahlern und Erbringern von Leistungen – und nicht zwischen den Kantonen. Ausser Basel-Stadt unterhält heute denn auch kein anderer Kanton eine eigene Krankenkasse. Nicht einmal mehr die ÖKK Graubünden hat eine institutionalisierte Beziehung zu „ihrem“

Kanton. Standortpolitik wiederum kann und soll nur bedingt über Gefässe wie das GKV betrieben werden.

- Dies führt zur Frage nach möglichen Alternativen zu dem im Ratschlag präsentierten Vorgehen. Die im Vordergrund stehende Variante eines Verkaufs der ÖKK Basel handelt der Regierungsrat im Ratschlag eher kurz ab. Er verwirft dieses Szenario argumentativ vorab mit Verweis auf einen Volksentscheid aus den 1980er Jahren, als mit dem fehlenden Krankenkassenobligatorium allerdings komplett andere bundesrechtliche Bestimmungen geherrscht haben. Weiter führt er ins Feld, dass der Grosse Rat einen Verkauf nie gefordert habe. Die Finanzkommission hält fest, dass der Grosse Rat etwa auch den Markenwechsel von „ÖKK“ zu „Sympany“ nie gefordert hat – und wünscht, dass der Regierungsrat dem Grossen Rat künftig seine Beweggründe tatsächlich begründet.

Auch wenn ein Verkauf der ÖKK politisch nicht opportun sein mag, hätte die Finanzkommission namentlich eine Einschätzung des Regierungsrats über den Wert der ÖKK Basel erwartet, die der Stiftung Sympany letztlich „verschenkt“ werden soll. Die Finanzkommission selbst gelangt zur Einschätzung, dass der Wert der Grundversicherungen, die gemäss Bundesgesetz nicht gewinnbringend angeboten werden dürfen, wohl hauptsächlich in der Kundenkartei als Marketinginstrument für das profitable Zusatzversicherungsgeschäft sowie dem positiven Image liegt, das eine gute geführte Krankenkasse geniesst. Die Frage nach einem Verkauf – oder allgemeiner: eines Zusammenschlusses mit einer anderen Kasse – ist nicht nur hinsichtlich des allfälligen materiellen Werts der ÖKK Basel wichtig, den der Kanton als bisheriger Eigentümer entschädigungslos abgeben soll. Auch sind sich nicht alle Mitglieder der Finanzkommission sicher, ob die aktuelle Grösse der ÖKK Basel mittelfristig ausreichen wird, damit diese als eigenständige Kasse überleben kann.

- Auch wenn davon ausgegangen wird, dass es eine Basler Krankenkasse geben soll und kann, die der Kanton allerdings nicht mehr besitzen möchte, stellt sich die Frage, ob die Rechtsform einer Stiftung richtig ist. Die Stiftung ist ihrer Natur gemäss für die „Ewigkeit“ ausgelegt. Sollte eine Basler Krankenkasse dereinst nicht mehr bestehen können, sollen oder dürfen, würde die Stiftung Sympany weiterleben und ihrem sehr breit gehaltenen Stiftungszweck nachzukommen versuchen – ohne eine Krankenkasse zu betreiben, wofür sie ja ursprünglich ins Leben gerufen worden ist.
- Schliesslich zeigten sich grosse Teile der Finanzkommission gegenüber der angestrebten Wahl des Stiftungsrats durch den Regierungsrat skeptisch. Namentlich befürchtet die Finanzkommission, dass der Kanton aufgrund dieser Verknüpfung auch künftig für Risiken der ÖKK haftbar gemacht werden könnte. Zwar besteht eine rechtliche Haftung des Kantons bereits bei der heutigen Rechtsform nur bedingt und würde gemäss Auffassung des Regierungsrats durch die neue Rechts- und Eigentümerstruktur praktisch hinfällig. Gleichwohl dürfte der Kanton in der Einschätzung der Finanzkommission für allfällige Fehlleistungen einer Organisation, deren oberstes Gremium ausschliesslich durch den Regierungsrat bestimmt wird, zumindest moralisch und politisch haftbar gemacht werden können. Ferner ist nicht auszuschliessen, dass der Kanton auch rechtlich haftbar gemacht werden kann, wenn vom Regierungsrat gewählte Mitglieder des Stiftungsrats in einem Arbeitsverhältnis mit dem Kanton stehen.

Trotz dieser zahlreichen Bedenken hat die Finanzkommission schliesslich grossmehrheitlich das Ansinnen verworfen, den Ratschlag zurückzuweisen. Sie hat sich stattdessen entschieden, dem Grossen Rat im Sinne eines Kompromisses ein Alternativmodell vorzulegen.

4. Alternativmodell der Finanzkommission

Nach einer intensiven Diskussion und im Austausch mit dem Vorsteher des Wirtschafts- und Sozialdepartements hat sich die Finanzkommission mit 9:0 Stimmen ohne Enthaltungen auf folgendes Alternativmodell geeinigt, das die meisten – zum Teil gegensätzlichen – Bedenken am regierungsrätlichen Vorschlag weitgehend zu bereinigen vermag:

1. Die Finanzkommission übernimmt die Grundidee einer Stiftung. Wird beabsichtigt, dass es etwas gibt, das man aber weder besitzen noch verkaufen will, ist die Rechtsform der Stiftung sinnvoll. Auch hat sich das Modell der Stiftung als Eigentümerin, die als betriebliche Einheiten Aktiengesellschaften hält, als eine häufig gewählte Struktur von Krankenkassen bewährt. So sind etwa Visana, Swica und Assura entsprechend organisiert.
2. Die Stiftung soll aber nach einem allfälligen Wegfallen einer „Basler Krankenkasse“ – etwa, wenn der Stiftungsrat in einigen Jahren zum Schluss kommen sollte, es sei besser oder unabdingbar, die Kasse mit einer grösseren zusammenzubringen, oder wenn sich sonstige heute nicht absehbare Änderungen im Gesundheitswesen ergeben – aufgelöst werden. Ein im Auflösungsfall allenfalls vorhandenes Stiftungsvermögen soll an den Kanton fallen – zweckgebunden für die Verwendung innert kurzer Frist im Gesundheitswesen zugunsten der Bevölkerung des Kantons Basel-Stadt.
3. Diese Einschränkung der „Stiftungsewigkeit“ soll indes ihrerseits auch nicht ewig dauern, sondern auf zwölf Jahre beschränkt werden. Danach würde die Stiftung Sympany auch dann weiter bestehen, sollte sie keine Basler Krankenkasse mehr betreiben.
4. Der Regierungsrat soll den Stiftungsrat nur während der ersten zehn Jahre wählen. Danach würde der Stiftungsrat bei Vakanzen neue Mitglieder kooptieren. Damit möchte die Finanzkommission das Risiko für den Kanton weiter reduzieren.

Mit den unterschiedlichen Fristen gemäss den Punkten 3 und 4 des Vorschlags der Finanzkommission will diese sicherstellen, dass der vom Regierungsrat bestimmte Stiftungsrat nicht unter politischen Druck geraten kann, nach genau 10 bzw. 12 Jahren explizit über den Weiterbestand der Stiftung beschliessen zu müssen.

Mit elektronischem Schreiben vom 8.1.2008 zeigte sich der Regierungsrat bereit, auf die Änderungsvorschläge der Finanzkommission einzugehen – sofern auch die GSK dem zustimmt.

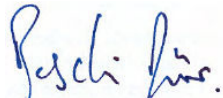
5. Antrag an den Grossen Rat

Der Kompromiss des Alternativmodells der Finanzkommission bedingt Änderungen am Entwurf der Stiftungsstatuten, nicht aber am Beschlussentwurf gemäss Ratschlag, der dem Bericht der GSK angehängt ist. Die Finanzkommission macht dem Regierungsrat beliebt, dem Grossen Rat einen neuen Entwurf der Stiftungsstatuten gemäss Kapitel 4 ihres Mitberichts

zu unterbreiten. Berücksichtigt dieser Vorschlag zumindest die Punkte 1 bis 3 des Alternativmodells der Finanzkommission, empfiehlt sie dem Grossen Rat, dem Beschlussentwurf zu folgen. Im anderen Falle beantragt sie, den Ratschlag zurückzuweisen.

Diesen Beschluss hat die Finanzkommission an ihrer Sitzung vom 17.1.2007 mit 6:2 Stimmen bei einer Enthaltung gefasst und gleichzeitig den vorliegenden Mitbericht verabschiedet. Sie hat ihren Präsidenten zum Sprecher bestimmt.

Im Namen der Finanzkommission



Baschi Dürr, Präsident

Entwurf Stiftungsstatuten

Artikel 1

Name und Sitz der Stiftung

Unter dem Namen

Sympany

besteht mit Sitz in Basel eine Stiftung im Sinne von Artikel 80 (achtzig) und Folgende des Schweizerischen Zivilgesetzbuches.

Artikel 2

Zweck der Stiftung

¹ Die Stiftung setzt sich ein für ein finanziell tragbares Gesundheitswesen und einen kostengünstigen Versicherungsschutz. Mit ihren Massnahmen unterstützt sie insbesondere auch den Standort Basel.

² Die Stiftung hält Beteiligungen an Versicherungsgesellschaften und an weiteren Unternehmungen im versicherungsnahen Geschäft, vornehmlich in der Schweiz. Insbesondere hat sie die Aufgabe, die erfolgreiche Weiterführung der Rechtsnachfolgerin der Öffentlichen Krankenkasse Basel zu ermöglichen.

³ Die Stiftung unterstützt Massnahmen, die diesen Unternehmungen bzw. deren Versicherten und sonstigen Kunden zugute kommen. Im Weiteren fördert sie Institutionen, mit denen sie zusammen arbeitet.

⁴ Die Stiftung kann alle Massnahmen vorkehren, Geschäfte tätigen und sich an Unternehmen beteiligen sowie solche gründen, welche die Erfüllung des Stiftungszweckes direkt oder indirekt fördern, insbesondere auch Stiftungsleistungen an Institutionen gleicher oder ähnlicher Zwecksetzung gewähren.

Artikel 3

Vermögen der Stiftung

¹ Die Stiftung äufnet ihr Vermögen

- durch eine erste Zuwendung der Stifterin von CHF 10'000.-- (Schweizer Franken zehntausend);
- durch weitere Zuwendungen der Stifterin und/oder Dritter;
- durch Erträge des Stiftungsvermögens, soweit diese nicht laufend zur Erfüllung des Stiftungszweckes in Anspruch genommen werden.

² Zur Erfüllung des Stiftungszweckes können sowohl die Erträge des Stiftungsvermögens als auch das Stiftungsvermögen selbst in Anspruch genommen werden. Ein Rechtsanspruch auf Gewährung von Stiftungsleistungen besteht nicht.

³ Über das Stiftungsvermögen ist angemessen Buch zu führen. Die Rechnung der Stiftung ist alljährlich auf den 31. (einunddreissigsten) Dezember abzuschliessen. Sie ist zusammen mit dem Prüfungsbericht der Revisionsstelle der zuständigen Aufsichtsbehörde zu unterbreiten.

Artikel 4 **Organisation der Stiftung**

Die Organe der Stiftung sind:

- a) der Stiftungsrat;
- b) die Geschäftsleitung;
- c) die Revisionsstelle.

Artikel 5 **Stiftungsrat**

¹ Der Stiftungsrat inklusive Stiftungsratspräsidium besteht aus mindestens fünf und maximal neun Mitgliedern; vorzugsweise sind es sieben Mitglieder. Diese werden vom Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt auf Vorschlag des Stiftungsrates gewählt.

² Der Stiftungsrat verwirklicht den Stiftungszweck und trägt die Verantwortung für die Oberleitung der Stiftung.

³ Der Stiftungsrat bezeichnet diejenigen Mitglieder und allfällige Dritte, die für die Stiftung rechtsverbindliche Unterschriften führen, und bestimmt die Art der Zeichnung.

⁴ Der Stiftungsrat delegiert die Geschäftsführung an die Geschäftsleitung. Diese besteht aus mindestens drei Personen.

⁵ Kompetenzen und Pflichten der Geschäftsleitung werden in einem vom Stiftungsrat erlassenen Reglement näher umschrieben.

⁶ Der Stiftungsrat ist insbesondere zuständig für

- die Genehmigung des Jahresberichtes und der Jahresrechnung, die Abnahme des jährlichen Revisionsstellenberichtes und die Berichterstattung an die Aufsichtsbehörde;
- die Genehmigung des Budgets;
- den Erlass, die Änderung und die Aufhebung von Reglementen, insbesondere über die Verwirklichung des Stiftungszweckes, die Organisation der Stiftung und die Anlage des Stiftungsvermögens;
- die Wahl des bzw. der Vorsitzenden der Geschäftsleitung sowie die Wahl der weiteren Mitglieder der Geschäftsleitung; die Wahl der weiteren Mitglieder der Geschäftsleitung erfolgt auf Vorschlag des bzw. der Vorsitzenden der Geschäftsleitung;

- die Wahl der Revisionsstelle.

Artikel 6 Geschäftsleitung

Die Geschäftsleitung ist zuständig für die sichere, erfolgsorientierte und zukunftsgerichtete Führung der Geschäfte der Stiftung.

Artikel 7 Revisionsstelle

Der Stiftungsrat wählt jeweils für eine Amtszeit von einem Jahr eine Revisionsstelle. Diese überprüft die alljährlich abzuschliessende Jahresrechnung der Stiftung und erstattet dem Stiftungsrat darüber schriftlichen Bericht.

Artikel 8 Aufhebung und Liquidation der Stiftung

¹ Eine Aufhebung und Liquidation der Stiftung hat zu erfolgen

- wenn die Erfüllung des Stiftungszwecks unerreichbar geworden ist oder
- wenn der Stiftungsrat innerhalb von zwölf Jahren nach Übertragung der Nachfolgegesellschaft der Öffentlichen Krankenkasse Basel auf die Stiftung zur Auffassung gelangt, dass es aus betriebswirtschaftlichen Gründen nicht mehr sinnvoll ist, die Gesellschaft selbständig weiterzuführen und diese deshalb an eine Gesellschaft ausserhalb der Sympany-Gruppe verkauft bzw. sie mit einer solchen Gesellschaft fusioniert oder sie auflöst.

² In erster Linie sind allfällige Verpflichtungen der Stiftung zu erfüllen. Ein nach Deckung sämtlicher Ansprüche verbleibender Liquidationserlös ist dem Kanton Basel-Stadt zu übertragen, damit er ihn innert nützlicher Frist zugunsten der Kantonsbevölkerung im Gesundheitswesen (z.B. im Rahmen von Prämienverbilligungen) einsetzt.

³ Die Zustimmung der Aufsichtsbehörde zur Aufhebung und Liquidation der Stiftung bzw. eine entsprechende Bestätigung der Aufsichtsbehörde bleibt vorbehalten.

Artikel 9 Änderungsvorbehalt

Der Stiftungsrat ist befugt, Änderungen des Stiftungsstatuts vorzunehmen. Beschlüsse betreffend Änderung des Stiftungszwecks bedürfen der Zustimmung von Zweidritteln sämtlicher Stiftungsratsmitglieder. Vorbehalten bleiben die Genehmigung der Aufsichtsbehörde sowie die zwingenden Vorschriften der Artikel 85 (fünfundachtzig) und 86 (sechsendachtzig) des Schweizerischen Zivilgesetzbuches.