



An den Grossen Rat

21.1335.02

Gesundheits- und Sozialkommission
Basel, 4. November 2021

Kommissionsbeschluss vom 28. Oktober 2021

Bericht der Gesundheits- und Sozialkommission

zum

**Ratschlag betreffend Rahmenausgabenbewilligung für die
Finanzierung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen und
ungedeckten Kosten (GWL) des Universitären Zentrums für
Zahnmedizin Basel (UZB) für die Jahre 2022–2025**

Inhalt

1. Ausgangslage	3
1.1 Entscheid- und Ausgabekompetenzen GR und RR	3
1.2 Definition	3
1.3 Leistungen und Ausgaben	4
2. Vorgehen der Kommission	5
3. Kommissionsberatung	5
3.1 Allgemeines.....	5
3.2 Anschubförderung Alterszahnmedizin	5
3.3 Lehre und Forschung (abgelehnter Antrag).....	6
3.4 Weiter- und Fortbildung.....	6
3.5 Kostenentwicklung	6
4. Kommissionsantrag	7
Grossratsbeschluss	8

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, eine Rahmenausgabenbewilligung zur Finanzierung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen und ungedeckten Kosten (GWL) des Universitären Zentrums für Zahnmedizin Basel (UZB) für die Jahre 2022–2025 über gesamthaft 12.732 Mio. Franken zu bewilligen.

1.1 Entscheid- und Ausgabekompetenzen GR und RR

Die gesamten gemeinwirtschaftlichen und ungedeckten Leistungen des UZB umfassen einen Gesamtbetrag von 28,032 Mio. Franken, wovon 15,3 Mio. in die Entscheidkompetenz des Regierungsrats fallen und 12,732 Mio. Franken in diejenige des Grossen Rats. Diese Kompetenzteilung ergibt sich aus dem Finanzhaushaltsgesetz § 25 Abs. 2. Die Abgeltung der unentgeltlichen Leistungen in der Schulzahnpflege sowie der Reduktionen der Behandlungskosten gelten als wiederkehrende gebundene Ausgaben. Bezüglich ihrer Vornahme und deren Modalitäten besteht keine Handlungsfreiheit.

Die Gesamtausgaben für GWL des UZB betragen 2017 noch 8.21 Mio. Franken. Für 2021 sind 6.97 Mio. Franken budgetiert. Dieser Betrag soll sich gemäss RAB bis 2025 leicht auf 7'046 Mio. Franken steigern.

1.2 Definition

GWL werden gemäss Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) nicht über die obligatorische Krankenpflegeversicherung finanziert. Sie müssen von den Kantonen bzw. Gemeinden oder Dritten, die sie bestellen, separat bezahlt werden. Zu den GWL gemäss Artikel 49 Abs. 3 KVG gehören:

- die Aufrechterhaltung von Spitalkapazitäten aus regionalpolitischen Gründen;
- die universitäre Lehre und Forschung (inkl. der ärztlichen Weiterbildung gemäss Art. 7 der Verordnung über die Kostenermittlung und die Leistungserfassung durch Spitäler, Geburtshäuser und Pflegeheime in der Krankenversicherung).

Die GWL sind im KVG allerdings nicht genau definiert. Die Kantone können weitere GWL festlegen. Es sind dies insbesondere:

- Leistungen in Ausübung von Bundesrecht;
- Leistungen aus sozialen und/oder gesellschaftlichen Gründen für die eigene kantonale Bevölkerung.

Ungedeckte Leistungen, also finanziell nicht abgedeckte Leistungen, müssen von den Spitälern zur Aufrechterhaltung einer qualitativ hochstehenden Versorgung erbracht werden. Diese Leistungen sind sinnvoll und notwendig, da sonst anderweitige Kosten generiert würden. Die Finanzierungslücken der ungedeckten Leistungen ergeben sich aus folgenden Gründen:

- Nicht kostendeckender oder fehlender KVG-Tarif;
- Widersprüchliche Empfehlungen des Preisüberwachers und/oder durch Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts.

1.3 Leistungen und Ausgaben

Die gemeinwirtschaftlichen und ungedeckten Leistungen des UZB werden gemäss Vorlage in den folgenden Hauptbereichen erbracht:

- Gesetzlich vorgeschriebene unentgeltliche Leistungen in der Schulzahnpflege. Diese Kosten fallen in die Entscheidkompetenz des Regierungsrats. Der Jahresbetrag erhöht sich um 125'000 (per 2025) gegenüber dem Budget 2021.
- Reduktionen der Behandlungskosten als Sozialkosten. Diese Kosten fallen in die Entscheidkompetenz des Regierungsrats. Der Betrag erhöht sich um 228'000 Franken (per 2025) gegenüber dem Budget 2021.
- Vorhalteleistungen der sozialen Zahnmedizin (Poliklinikbetrieb für Kinder und Erwachsene, Notfalldienste, Absenzenkosten, Behandlung von Patientinnen und Patienten mit erschwerten oder fehlenden Kooperationsressourcen und spezielle zahnmedizinische Dienstleistungen: Z.B. Behandlungen im Waaghof, UKBB, FPS). Der Jahresbeitrag reduziert sich um 544'000 Franken gegenüber dem Budget 2021.

Das UZB erbringt zudem sogenannte ungedeckte Leistungen. Diese leiten sich aus dem gesetzlichen Auftrag ab, können aber nicht kostendeckend erbracht werden. Es handelt sich um folgende Leistungen:

- Nicht kostendeckender Sozialtarif im KVG-Bereich. Der neue Zahnarzttarif Dentotar hat hierbei zu einer deutlichen Reduktion der Ausgaben geführt. Der Jahresbeitrag reduziert sich um 160'000 Franken gegenüber dem Budget 2021.
- Weiterbildung der Assistenz Zahnärztinnen und -zahnärzte (30 Mitarbeitende). Analog den Spitälern des Kantons Basel-Stadt werden beim UZB ungedeckte Kosten von 24'000 Franken pro Stelle pro Jahr anerkannt. Der Jahresbeitrag reduziert sich um 25'000 Franken gegenüber dem Budget 2021.

Die obigen Kostenbereiche wurden bereits in der laufenden Rahmenausgabenbewilligung 2017–2021 berücksichtigt. Das UZB beantragte für die neue Periode 2022–2025 zwei neue Finanzierungen:

- Nicht entsprochen wird dem Antrag zur Abgeltung einer Unterdeckung in der universitären Lehre und Forschung von rund 1,0 Mio. Franken. Die Ablehnung erfolgt aufgrund der laufenden Diskussionen darüber unter den Universitäten und Kliniken schweizweit sowie mit der Universität Basel und dem Kanton Basel-Landschaft im Besonderen.
- Akzeptanz fand hingegen der Antrag auf Anschubfinanzierung der Altersmedizin mit 452'000 Franken pro Jahr. Die Anschubfinanzierung soll es ermöglichen, die Bedürfnisse der wachsenden älteren Patientengruppe abzudecken, aber auch gegenüber anderen universitären zahnmedizinischen Kliniken wettbewerbsfähig zu sein. Finanziert werden die Personalkosten (neues ärztliches Fachpersonal und Administration). Die Infrastruktur ist durch das UZB gegeben. Der Anschub ist auf vier Jahre befristet. Nach deren Ablauf sollte sich die Alterszahnmedizin im UZB durch eigene Anstrengungen finanzieren

Die Einzelpositionen der Rahmenausgabenbewilligung 2022–2025 stellen sich demnach wie folgt dar:

GWL in Franken pro Jahr	2022	2023	2024	2025	Total 2022–2025
Vorhalteleistungen	1'861'000	1'861'000	1'861'000	1'861'000	7'444'000
Sozialversicherungstarif	150'000	150'000	150'000	150'000	600'000
Weiterbildung	720'000	720'000	720'000	720'000	2'880'000
Alterszahnmedizin (neu)	452'000	452'000	452'000	452'000	1'808'000
Gesamttotal in Kompetenz des Grossen Rats	3'183'000	3'813'000	3'813'000	3'813'000	12'732'000
*Schulzahnpflege	1'260'000	1'270'000	1'275'000	1'285'000	5'090'000
*Sozialkosten	2'527'000	2'544'000	2'561'000	2'578'000	10'210'000
*Gesamttotal Schulzahnpflege und Sozialkosten	3'787'000	3'814'000	3'863'000	3'863'000	15'300'000

*In Kompetenz des Regierungsrats

Für Details zur Vorlage wird auf den Ratschlag Nr. 21.1335.01 verwiesen.

2. Vorgehen der Kommission

Der Grosse Rat hat den Ratschlag Nr. 21.1335.01 der Gesundheits- und Sozialkommission (GSK) zum Bericht überwiesen. Die GSK hat das Geschäft und den Kommissionsbericht an zwei Sitzungen behandelt. An der Beratung haben seitens der Exekutive der Vorsteher des Gesundheitsdepartements sowie die Leiterin Bereich Gesundheitsversorgung und der Leiter Abteilung Spitalversorgung teilgenommen.

3. Kommissionsberatung

3.1 Allgemeines

Die GSK trat einstimmig auf die Vorlage ein. Sie begrüsst die Finanzierung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen, die durch die Rahmenausgabenbewilligung ermöglicht werden. Das UZB dient dank der kantonalen Beiträge ganz wesentlich der sozialen Zahnpflege, die im Interesse der öffentlichen Gesundheit liegt; es gewährleistet insbesondere die Behandlung von wirtschaftlich schwächer gestellten Personen mit Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt. Das UZB stellt auch bedarfsgerechte Leistungen für Kinder und Jugendliche zur Verfügung und sorgt für die Weiter- und Fortbildung im Bereich der Zahnmedizin.

3.2 Anschubförderung Alterszahnmedizin

Das UZB will mit dem Aufbau einer spezifischen Alterszahnmedizin (medizinisches und technisches Personal, Administration, Infrastruktur) auf die laufende demografische Veränderung und die besonderen Aspekte der Zahnmedizin für ältere Menschen reagieren. Die neue Alterszahnmedizin beinhaltet auch Elemente der Lehre und Forschung, da das UZB den Anspruch hat, auf universitärem Niveau führend zu sein. Im Wesentlichen fokussiert der Kantonsbeitrag aber auf die konkrete Umsetzung der Alterszahnmedizin. Die Ausgaben dafür können nicht über die Krankenversicherung (Dentotar) abgerechnet werden, da die Zahnmedizin mit wenigen Ausnahmen ausserhalb des KVG geschieht. Aus diesem Umstand ergibt sich auch die Notwendigkeit der sozialen Zahnmedizin mit der nun immer wichtiger werdenden Sparte Alterszahnmedizin.

Das Angebot des UZB hat vorbeugenden Charakter. Im besonderen Fall der älteren und hochbetagten Menschen gilt deren Zugang zur Zahnmedizin als sehr schlecht. In dieser Personengruppe nehmen Probleme bei Kauen und Schlucken zu, was sich auf die Gesundheit im Alter massiv auswirkt. Ein Umstand, der auch im Alltag der Heime unterzugehen droht. Nicht jede private Zahnarztpraxis kann gegenüber ihrer bisherigen Kundschaft mit speziellen Kenntnissen, Angeboten und Ausstattungen reagieren. Das UZB hat demgegenüber die Möglichkeit, ein Schwerpunktangebot zu entwickeln, das einem zunehmenden Bedarf entspricht.

3.3 Lehre und Forschung (abgelehnter Antrag)

Die Regierung hat den Antrag des UZB auf einen Beitrag von 1 Mio. Franken jährlich an die Lehre und Forschung (LuF) nicht in die Vorlage aufgenommen. Unbestritten ist, dass hier ein Finanzierungsproblem besteht. Prinzipiell sollte die Finanzierung der LuF an den Spitälern/Kliniken durch die Universitäten geschehen. Konkret bestehen aber zwischen den Kostenberechnungen der Universitäten und den Spitälern bzw. Kliniken für die LuF erhebliche Differenzen. Diese ergeben sich dadurch, dass die Kostenträger für LuF auf der einen Seite und Spitalbetrieb auf der anderen unterschiedlich abgegrenzt werden.

Der Kanton deckt zwar die Finanzierungslücke für LuF an den baselstädtischen Spitälern zumindest teilweise, will dies im speziellen Fall des UZB aber nicht tun. Aus systematischen Gründen soll sich die bikantonal getragene Universität Basel der Kostenperspektive der Spitälern und insbesondere des Universitären Zentrums für Zahnmedizin stärker annehmen. Ein neuer Beitrag für LuF am UZB würde die vom Kanton Basel-Stadt vertretene Position schwächen. Die Finanzierung der LuF am UZB durch die Universität wäre korrekt und bikantonal abgestützt. Der Beitrag an die Alterszahnmedizin stellt zwar ein sehr punktuell eingreifendes Eingreifen von Basel-Stadt dar, stellt aber die Position des Kantons nicht in Frage, wie es ein gesondert ausgewiesener Beitrag für LuF täte.

3.4 Weiter- und Fortbildung

Die Weiter- und Fortbildung ist nicht im Rahmen der Lehre und Forschung zu verstehen, sondern im Rahmen der nötigen Berufsausbildung. Auf Assistenzniveau ist Produktivität und Effizienz noch deutlich geringer als nach einigen Jahren Berufserfahrung (Wissensvertiefung und Arbeitsroutine). Das Assistenzpersonal generiert zwar Einnahmen, kostet aber auch bzw. generiert nicht gleiche Einnahmen wie langjährig erfahrene Zahnärztinnen und -ärzte. Im Sinne des Systemerhalts finanziert der Kanton an die Bildung nach dem Staatsexamen mit Mitteln, die andere (Kassen, Universität) nicht einbringen.

Angesichts der Frage, ob hinsichtlich der Weiterbildungsfinanzierung die Privaten auch Gelder erhalten sollten oder umgekehrt sich beteiligen müssten an der Ausbildung auf Assistenzebene vertritt das Departement die Position, dass die Systematik recht konsequent ist. Es betont, dass es sich angesichts der Taxpunktfreiheit der privaten Praxen um unterschiedliche Teilsysteme handelt mit entsprechenden verschiedenen Möglichkeiten und Rahmenbedingungen der Finanzierung. Der Branchenverband beteiligt sich mit Kostenbeteiligungen auch am System, während es angesichts der Grösse und der Bedeutung des UZB gerechtfertigt ist, dass die Weiterbildung in diesem besonders vorangetrieben wird.

3.5 Kostenentwicklung

Die über- und untergeordneten Kostenpositionen weisen unterschiedliche Entwicklungen (Steigerung oder Senkung) auf. Beispielsweise steigen die Behandlungskosten als Sozialkosten (Kompetenz Regierungsrat), bleiben annähernd gleich (Weiterbildungskosten) oder werden reduziert (Vorhalteleistungen). Auf Nachfrage der Kommission zu diesen uneinheitlichen Entwicklungen erklärte das Department, dass die erwarteten Kosten grundsätzlich aus Erfahrungswerten und Trends herrühren. Schwankungen der effektiven Kosten in den Vorjahren

ergeben sich dabei aus den Rahmenbedingungen. Diese führen dazu, dass beispielsweise eingeschränkte Einkommensklassen mit Anspruch auf Unterstützung aufgrund konjunktureller Verbesserungen die angebotenen Leistungen weniger als erwartet in Anspruch nehmen. Hinzuweisen ist auch, dass es sich bei den Beträgen um Rahmenausgabebewilligungen handelt. Diese werden nicht pauschal überwiesen und verbraucht, sondern bei Kostenanfall abgeholt.

In diesem Zusammenhang interessierte die Senkung der Rahmenausgaben bei den untergeordneten Positionen Absenzenkosten und erschwerte Kooperation besonders. Erhöhte Absenzen- und Kooperationskosten ergeben sich besonders bei Personen mit Einschränkungen (z. B. Obdachlosigkeit, Drogensucht oder Behinderungen). Diese Vorhalteleistungen der sozialen Zahnmedizin werden hierbei um 50 bzw. 25 Prozent gekürzt. Die Senkung der Rahmenausgaben wird damit begründet, dass es durch eine verbesserte Kontrolle und technische Lösungen gelungen ist, den hohen Aufwand für die hier angesprochene, schwierige Personengruppe zu senken. Allerdings sollen die engeren Rahmenbedingungen des UZB hierbei auch gegenüber den Personen weitervermittelt werden und so einen gewissen Druck aufsetzen. Auf Nachfrage der Kommission wurde erklärt, dass die Kostensenkung aber keinen Ausschluss der genannten Personengruppe beabsichtigt.

4. Kommissionsantrag

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt die Gesundheits- und Sozialkommission dem Grossen Rat einstimmig Stimmen, dem nachstehenden Beschlussentwurf zuzustimmen.

Die Gesundheits- und Sozialkommission hat diesen Bericht am 4. November 2021 einstimmig genehmigt und den Kommissionspräsidenten zum Sprecher bestimmt.

Im Namen der Gesundheits- und Sozialkommission



Oliver Bolliger, Präsident

Beilagen

Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

betreffend Rahmenausgabenbewilligung für die Finanzierung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen und ungedeckten Kosten (GWL) des Universitären Zentrums für Zahnmedizin Basel (UZB) für die Jahre 2022–2025

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. 21.1335.01 vom 28. September 2021 sowie in den Bericht der Gesundheits- und Sozialkommission Nr. 21.1335.02 vom 28. Oktober 2021, beschliesst:

Für die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen und ungedeckten Kosten des Universitären Zentrums für Zahnmedizin Basel werden für die Jahre 2022 – 2025 Ausgaben von Fr. 12'732'000 (Fr. 3'183'000 pro Jahr) bewilligt.

Dieser Beschluss ist zu publizieren. Er unterliegt dem Referendum.