



An den Grossen Rat

21.1344.02

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) der baselstädtischen Spitäler für die
Jahre 2022–2025**

Inhalt

1. Ausgangslage	3
1.1 Bezüger	3
1.2 Definition	3
1.3 Leistungen und Ausgaben	4
2. Vorgehen der Kommission	5
3. Hauptsächliche Leistungsbereiche und Kommissionsberatung	5
3.1 Allgemeines.....	5
3.2 Universitäre Lehre und Forschung (LuF)	6
3.3 Weiterbildung zur/zum eidgenössischen Fachärztin/Facharzt	6
3.4 Gemeinwirtschaftliche Leistungen im engeren Sinne	7
3.5 Spitalambulanter Bereich	8
4. Kommissionsantrag	8
Grossratsbeschluss	9

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, zur Finanzierung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen und ungedeckten Kosten der baselstädtischen Spitäler für die Jahre 2022–2025 eine Rahmenausgabenbewilligung von insgesamt Fr. 243'248'000 (für die Jahre 2022 und 2023 insgesamt Fr. 121'216'000 sowie für die Jahre 2024 und 2025 insgesamt Fr. 122'032'000) zu bewilligen.

Es handelt sich seit 2012 um die insgesamt fünfte Rahmenausgabenbewilligung. Die Umstellung von der bisher zwei- bzw. dreijährigen auf eine vierjährige Laufzeit (2022–2025) soll ermöglichen, dass die nächste Rahmenausgabenbewilligung ab 2026 im Gleichschritt mit dem Universitätsvertrag (Leistungsauftrag und Globalbudget) erfolgt. Die Verlängerung der Laufzeit ist angesichts des Aufwands für die Vorlage effizienter und dank der mittlerweile erzielten Erfahrungswerte gerechtfertigt.

1.1 Bezüger

Behandelt werden in diesem Ratschlag die ungedeckten und gemeinwirtschaftlichen Leistungen (GWL) für diese öffentlichen Spitäler:

- Universitätsspital Basel (USB);
- Universitäre Altersmedizin Felix Platter (UAFP);
- Universitäre Psychiatrische Kliniken Basel (UPK).

Weitere Bezüger von GWL sind diese privaten Spitäler:

- Adullam-Stiftung Basel (Adullam);
- Bethesda Spital (Bethesda);
- Merian Iselin-Klinik für Orthopädie und Chirurgie (Merian Iselin);
- Klinik Sonnenhalde AG (Klinik Sonnenhalde);
- REHAB Basel (REHAB);
- Schmerzklinik Basel (Schmerzklinik);
- St. Claraspital AG (St. Claraspital).

Nicht enthalten sind in diesem Ratschlag die gemeinwirtschaftlichen Leistungen und ungedeckten Kosten des Universitäts-Kinderspitals beider Basel (UKBB). Aufgrund der bikantonalen Trägerschaft wird eine Rahmenausgabenbewilligung zur Finanzierung der Kosten und Leistungen des UKBB dem Grossen Rat mit separatem Ratschlag als partnerschaftliches Geschäft beantragt. Ebenfalls in einem separaten Ratschlag erfolgt die Beantragung der gemeinwirtschaftlichen und ungedeckten Leistungen für das Universitäre Zentrum für Zahnmedizin Basel (UZB).

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 drei grössten Einzelposten der gemeinwirtschaftlichen Leistungen und ungedeckten Kosten 2022–2025 für die Spitäler sind:

- | | |
|---|---------------|
| • Finanzierung Deckungslücke universitäre Lehre und Forschung | Fr. 30.5 Mio. |
| • Weiterbildung zum eidgenössischen Facharzttitel | Fr. 15.2 Mio. |
| • Finanzielle Unterdeckung Tageskliniken | Fr. 3.9 Mio. |

Von den 30.5 Mio. Franken für universitäre Lehre und Forschung betreffen allein 24.4 Mio. Franken das USB. Dieses lässt die Kosten alle zwei Jahre mittels einer Tätigkeitsanalyse erheben. Eine universitäre Studie der Erhebungsmethode bewertet diese als zweckmässig und sachgerecht. Sämtliche Deutschschweizer Unispitäler erheben ihre Kosten für Lehre und Forschung auf gleicher Basis.

Der Sammelposten GWL im engeren Sinn beinhaltet als hauptsächliche Ausgaben den Spital-Sozialdienst, den Spitalunterricht und Vorhalteleistungen Notfall, zudem ambulante Angebote in der Kinder- und Jugendpsychiatrie und die Spital-Seelsorge. Er beläuft sich im Einzelnen auf:

Spital-Seelsorge	Fr. 790'000
Spital-Sozialdienst	Fr. 4'508'000
Spital-Schulunterricht	Fr. 1'080'000
Beratungsstellen	Fr. 58'000
Anlauf- und Beratungsstelle Notfall-Triagierung (MNZ)	Fr. 280'000
Sanität	Fr. 585'000
Leitendes Notarztsystem	Fr. 500'000
Antidotversorgung Kanton BS	Fr. 30'000
Vorhalteleistungen hochansteckende Krankheiten	Fr. 500'000
Vorhalteleistungen ABC-Kontaminierung	Fr. 112'000
Ambulante Angebote in der Kinder- und Jugendpsychiatrie	Fr. 800'000
Essstörungen	Fr. 285'000
Vorhalteleistungen Notfall	Fr. 1'000'000
Prävention	Fr. 100'000
Sozialkosten	Fr. 350'000
Total	Fr. 10'978'000

Gesamthaft besteht für die nächsten vier Jahre ein Finanzierungsbedarf von GWL der baselstädtischen Spitäler (ohne UKBB) von jährlich 60.61 Mio. Franken für 2022–2023 bzw. 61.02 Mio. Franken für 2024–2025. Dies entspricht einem Mehraufwand des Kantons von rund 1.97 Mio. Franken (2022–2023) bzw. 2.38 Mio. Franken (2024–2025) jährlich gegenüber der aktuellen Finanzierungsperiode.

Der finanzielle Aufwand für die GWL und die ungedeckten Kosten der Spitäler nahm in den letzten Jahren ab (2015: 64.888 Mio. Franken, 2020: 58.182 Mio. Franken). Die Leistungsperiode 2022–2025 sieht nun wieder eine Zunahme vor. Nachfolgend werden die Ausgaben der Jahre 2018–2021 den im vorliegenden Ratschlag beantragten Finanzierungsbedarf für die Jahre 2022–2025 der baselstädtischen Spitäler (ohne UKBB) gegenübergestellt:

Finanzierungsbedarf	Ist	Ist	Ist	RAB	Ausgabenbewilligung 2022–2025	
	2018	2019	2020	2019–2021	2022–2023	2024–2025
Unterdeckung im spitalambulanten Bereich / Tages- kliniken	3'576'000	3'542'000	2'876'000	3'885'000	3'885'000	
Universitäre Lehre und Forschung	34'096'000	30'507'000	30'373'000	30'507'000	30'507'000	
Weiterbildung zum eidg. Facharzt (inkl. Psychologen)	13'589'000	13'698'000	14'849'000	14'159'000	15'238'000	
Gemeinwirtschaftliche Leistungen im engeren Sinn inkl. Spitalseelsorge	7'478'000	10'084'000	10'084'000	10'084'000	10'978'000	11'386'000
Total	58'739'000	57'831'000	58'182'000	58'635'000	60'608'000	61'016'000

Für Details zur Vorlage wird auf den Ratschlag Nr. 21.1344.01 verwiesen.

2. Vorgehen der Kommission

Der Grosse Rat hat den Ratschlag Nr. 21.1344.01 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 die Leiterin Bereich Gesundheitsversorgung und der Leiter Abteilung Spitalversorgung teilgenommen.

3. Hauptsächliche Leistungsbereiche und Kommissionsberatung

3.1 Allgemeines

Die GSK trat einstimmig auf die Vorlage ein. Sie begrüsst die Finanzierung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen und ungedeckten Kosten, die durch die Rahmenausgabenbewilligung ermöglicht werden.

Die GWL bringen eine hochkomplexe Rahmenausgabenbewilligung mit sich. Gewisse Einzelposten haben eine solche finanzielle Grössenordnung (Lehre und Forschung, Weiterbildung), dass ohne die kantonalen Zahlungen an die GWL das ganze System von Gesundheits- und Spitalversorgung in Schieflage gerät. Die Beteiligung anderer Kantone an den GWL bzw. die breitere Abstützung der Kostenübernahme ist deshalb ein gesundheits- und finanzpolitisches Ziel des Kantons Basel-Stadt.

3.2 Universitäre Lehre und Forschung (LuF)

Die LuF beinhaltet sowohl die Forschungsaktivitäten als auch die Aus- und Weiterbildung von Ärztinnen und Ärzten. Dabei sind die Universitäten für die Ausbildung bis zur Erlangung des Staatsexamens verantwortlich. Die Spitäler ihrerseits bieten Plätze für die Weiterbildung zum eidgenössischen Facharzt an. Die universitäre Lehre und Forschung an den Spitälern wird durch drei Beitragsposten finanziert:

- Vergütungen der Universität;
- Teilweise Deckung der restlichen Finanzierungslücke durch den Kanton (wie bisher 30.507 Mio. Franken);
- Beitrag des Kantons an die ärztliche Weiterbildung (siehe weiter unten).

Die Vergütungen der Universität für LuF basieren auf Leistungsvereinbarungen der Universität mit dem USB, dem FPS und den UPK (sowie dem UKBB und dem UZB).

Allerdings entstehen im Rahmen der LuF Mehraufwendungen, die durch die Leistungsvereinbarungen mit der Universität nicht abgegolten werden. Ein Teil dieser Mehrkosten wird zurzeit mit Beiträgen für GWL durch den Kanton gedeckt. Diese Mehrkosten entstehen zu einem bedeutenden Teil dadurch, dass auch universitäre LuF am USB betrieben wird, die nicht explizit mit der Universität mittels Leistungsvereinbarungen vereinbart wird, sondern im Rahmen der Kliniken und Professuren im USB durchgeführt wird. Sie ist Teil der individuellen und gewollten Freiheit einer in die Klinik eingebundenen Professur. Sollte die Deckung dieser Kosten wegfallen, würde dies entsprechende Rückgänge bei der Leistungsfähigkeit der universitären LuF im USB mit sich bringen. Ein solcher Einbruch der Forschungsleistung des USB würde dessen Renommee als Universitätsspital und Forschungsstandort schaden und hätte Auswirkungen auf die medizinischen Forschungsschwerpunkte des Kooperationspartners Universität Basel.

Aufgrund dieser Erwägung ergibt sich die Finanzierung der Deckungslücke (Gesamtkosten Lehre und Forschung abzüglich Beiträge der Universität und des Kantons für die ärztliche Weiterbildung) in Form von GWL-Beiträgen. Der Kanton leistet aber aus fiskalischen Gründen keine volle Ausfinanzierung. Der Ausfinanzierungsgrad beläuft sich effektiv auf knapp 58 Prozent (ursprünglich 70 Prozent). Auf eine Erhöhung soll derzeit verzichtet werden, da die Diskussionen über eine ausgewogene und sachgerechte Kostenverteilung der klinischen LuF zwischen Universitäten und Spitälern schweizweit noch nicht abgeschlossen sind. Das GD geht davon aus, dass die Spitäler, insbesondere das USB, genug Spielraum haben, um mit der Teilfinanzierung den Auftrag zu LuF erfüllen zu können. Es besteht die Möglichkeit, quer zu finanzieren oder nicht alle ambitionierten Vorhaben an die Hand zu nehmen.

Die Laufzeiten der Finanzierung von Universität und GWL sind ab 2022 koordiniert. Dies erleichtert die Diskussion über die Vergütungen der Universität an die Spitäler. Langfristig soll die Universität Basel wesentlich mehr Kosten für Lehre und Forschung übernehmen, so dass keine Deckungslücke mehr besteht, in die der Kanton springt. Dieser Wechsel würde auch den aus Sicht von Basel-Stadt wünschenswerten Effekt haben, dass diese Kosten dann bikantonal getragen werden. Der Lenkungsausschuss Partnerschaft der Regierungen BS und BL ist mit einer Arbeitsgruppe daran, die Datengrundlage zu erarbeiten. Diese Aufgabe geschieht allerdings im Umfeld der strittigen Kostenabgrenzungen zwischen Universität und Spitälern und den umstrittenen Diskussionen zwischen BS und BL über Zentrumsleistungen und Zentrumsvorteile.

3.3 Weiterbildung zur/zum eidgenössischen Fachärztin/Facharzt

Da die Weiterbildung zum Facharzt an den Spitälern erst nach dem universitären Abschluss erfolgt, lehnen die schweizerischen Universitäten die Übernahme dieser Kosten ab. Hierbei handelt es sich um eine klassische gemeinwirtschaftliche Leistung, welche in der Verordnung über die Kostenermittlung und die Leistungserfassung durch Spitäler, Geburtshäuser und Pflegeheime in der Krankenversicherung in Art. 7 erwähnt ist.

Der Kanton Basel-Stadt hat in den vorangegangenen Perioden mit den baselstädtischen Spitälern Regelungen zur Finanzierung der ärztlichen Weiterbildung abgeschlossen. Seit 2014 zahlt der Kanton pro Assistenzärztin/Assistenzarzt und Jahr 24'000 Franken an Universitätsspitäler (USB, UPK und FPS im Bereich der Altersmedizin) und 15'000 Franken an nicht-universitäre Spitäler (Adullam, Bethesda, FPS, Klinik Sonnenhalde, Reha Chrischona, REHAB, Schmerzklinik, St. Claraspital). Für die kostengünstigere Weiterbildung der Assistenzpsychologinnen und Assistenzpsychologen der UPK entrichtet der Kanton einen Betrag von 15'000 Franken pro Jahr. Die Ausgaben in diesem Bereich steigern sich leicht auf 15.238 Mio. Franken. Die Berechnungen beruhen auf Prognosen der Spitäler zum Ressourcenbedarf, um ihr Angebotsniveau zu halten.

Sehr wünschenswert ist aus Sicht von Basel-Stadt das Zustandekommen der «Interkantonalen Vereinbarung über die kantonalen Beiträge an die Spitäler zur Finanzierung der ärztlichen Weiterbildung und deren Ausgleich unter den Kantonen» (Weiterbildungsfinanzierungsvereinbarung, WFV). Festgelegt sind darin die Vergütungen der einzelnen Kantone an die Ausbildung in die Medizinalberufe sowohl in den Standortkantonen der Institutionen als auch für die Herkunftskantone der Auszubildenden. Für Basel-Stadt würde die Vergütung eine Halbierung seiner Ausgaben von 12.722 Mio. Franken für Weiterbildung bedeuten. Für das Zustandekommen der WFV ist der Beitritt weiterer zwei Kantone zu den 16 bisher beigetreten nötig. Es darf moderat zuversichtlich davon ausgegangen werden, dass dies innert der kommenden vier Jahre geschehen wird.

3.4 Gemeinwirtschaftliche Leistungen im engeren Sinne

Bei den gemeinwirtschaftlichen Leistungen im engeren Sinn handelt es sich um eine Vielzahl von (Versorgungs-)Leistungen, die heute grösstenteils durch die öffentlichen Spitäler erbracht werden, die aber weder durch die Versicherungen noch andere Kostenträger finanziert werden. Hierzu gehören z.B. die Spital-Sozialdienste (mit knapp 5 Mio. Franken der grösste Einzelbetrag), die Schulangebote für Kinder bei längerem Spitalaufenthalt, aber auch Aufgaben, welche das Bundesrecht den Kantonen vorschreibt.

Trotz bundesrechtlicher Vorgaben sind es im Wesentlichen die Trägerkantone (Regierung und Parlament) selbst, welche die gemeinwirtschaftlichen Leistungen und ihre Finanzierung festlegen. Die regionalpolitischen Aspekte und Ziele spielen dabei eine wesentliche Rolle. Basel-Stadt gehört mit seinen Ausgaben zur Spitze der Deutschschweizer Kantone, von denen einige auch gar keine GWL finanzieren. Basel-Stadt befindet sich insgesamt im schweizerischen Mittelfeld. Die Kantone der Romandie verfolgen eine grosszügigere Finanzierungspolitik.

Im Bereich der gemeinwirtschaftlichen Leistungen im engeren Sinn ergeben sich in der Leistungsperiode 2022–2025 leichte Änderungen in der Finanzierungshöhe, die sich 2025 auf 11.386 Mio. Franken steigern wird. Es fielen aber keine bisherigen Aufgaben weg, noch kamen neue hinzu:

- Spital-Sozialdienst: 4.508 Mio. (2022–2023) bzw. 4.916 Mio. (2024–2025) Franken (bisher 4.1 Mio. Franken);
- Spital-Schulunterricht: 1.08 Mio. Franken (bisher 991'000 Franken);
- Beratungsstellen: 46'000 Franken (bisher 58'000 Franken);
- Sanität: 565'000 Franken (bisher 585'000 Franken)
- Vorhalteleistungen hochansteckende Krankheiten: 500'000 Franken (bisher 300'000 Franken);
- Essstörungen: 285'000 Franken (bisher 120'000 Franken).

3.5 Spitalambulanter Bereich

Die finanzielle Unterdeckung im spitalambulantem Bereich (wie bisher knapp 3.9 Mio. Franken pro Jahr gemäss Vorlage) fällt bei den Tageskliniken an. Tageskliniken versorgen die Patienten an der Schnittstelle von ambulanter und stationärer Behandlung, sie leisten eine intensivierete ambulante Behandlung, ohne die Patienten durch stationäre Betreuung aus dem Wohnumfeld zu nehmen. Tageskliniken bestehen hier: UAFP, Klinik Sonnenhalde, REHAB und UPK (Kinder- und Erwachsenenpsychiatrie).

Die Leistungen von psychiatrischen Tageskliniken gelten als ambulante Leistungen nach KVG und sind somit durch die Krankenversicherer zu tragen, wobei das Tarifsystem nicht kostendeckend finanziert (im Fall von psychosozialen Leistungen überhaupt nicht). Psychiatrische bzw. psychosoziale Leistungen finden jedoch in grossem Ausmass in den Tageskliniken statt, so dass eine entsprechend grosse Unterdeckung resultiert.

4. Kommissionsantrag

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt die Gesundheits- und Sozialkommission dem Grossen Rat einstimmig, 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) der basel-städtischen Spitäler für die Jahre 2022–2025

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. 21.1344.01 vom 28. September 2021 sowie in den Bericht der Gesundheits- und Sozialkommission Nr. 21.1344.02 vom 28. Oktober 2021, beschliesst:

Für die Finanzierung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen und ungedeckten Kosten der baselstädtischen Spitäler werden für die Jahre 2022 – 2025 Ausgaben von insgesamt Fr. 243'248'000 (für die Jahre 2022 und 2023 insgesamt Fr. 121'216'000 sowie für die Jahre 2024 und 2025 insgesamt Fr. 122'032'000) bewilligt.

Dieser Betrag setzt sich wie folgt zusammen:

- Ausgaben von Fr. 44'728'000 (für die Jahre 2022 und 2023 **jährlich Fr. 10'978'000** sowie für die Jahre 2024 und 2025 **jährlich Fr. 11'386'000**) für die gemeinwirtschaftlichen Leistungen im engeren Sinn der baselstädtischen Spitäler (ohne Universitäts-Kinderspital beider Basel) für die Jahre 2022, 2023, 2024 und 2025;
- Ausgaben von Fr. 122'028'000 (**jährlich Fr. 30'507'000**) für die ungedeckten Kosten der baselstädtischen Spitäler (ohne Universitäts-Kinderspital beider Basel) in universitärer Lehre und Forschung für die Jahre 2022, 2023, 2024 und 2025;
- Ausgaben von Fr. 60'952'000 (**jährlich Fr. 15'238'000**) für die ungedeckten Kosten der baselstädtischen Spitäler (ohne Universitäts-Kinderspital beider Basel) für die Weiterbildung zur eidgenössischen Fachärztin bzw. zum eidgenössischen Facharzt für die Jahre 2022, 2023, 2024 und 2025.
- Ausgaben von Fr. 15'540'000 (**jährlich Fr. 3'885'000**) für die ungedeckten Kosten der baselstädtischen Spitäler (ohne Universitäts-Kinderspital beider Basel) im spitalambulanten Bereich für die Jahre 2022, 2023, 2024 und 2025.

Dieser Beschluss ist zu publizieren. Er unterliegt dem Referendum.