



Auswirkungen der KVG-Revision im Bereich der Spitalfinanzierung: **Indikatoren zu Kosten und Finanzia- rung des Versorgungssystems**

Pflichtenheft für die Arbeiten des Obsan im Jahr 2015

Christian Vogt, Sektion Tarife und Leistungserbringer I
Markus Weber, Fachstelle Evaluation und Forschung

Bern, 13. März 2015

1. Ausgangslage

In Artikel 32 der Verordnung über die Krankenversicherung (KVV) ist festgehalten, dass wissenschaftliche Untersuchungen über die Durchführung und die Wirkungen des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) durchzuführen sind.

Für die Evaluation der Auswirkungen der KVG-Revision im Bereich der Spitalfinanzierung sind von 2012 bis 2019 in sechs Themenbereichen wissenschaftliche Studien vorgesehen. Das BAG hat die Evaluation im Rahmen eines Gesamtkonzepts konkretisiert und die zentralen Fragen pro Themenbereich festgelegt (vgl. BAG 2014).

Der Bundesrat hat am 25. Mai 2011 die Mittel für die erste Etappe (2012 bis 2015) einer entsprechenden Evaluation gesprochen. 2015, nach der Hälfte der Studiendauer, werden eine Zwischensynthese erstellt, der weitere Wissensbedarf und die Umsetzungsmöglichkeiten für eine zweite Etappe der Evaluation von 2016 bis 2019 geprüft sowie die Mittel dafür beantragt.

Einer der im Rahmen der **Evaluation** zu untersuchenden Themenbereiche befasst sich mit dem Einfluss der Revision auf die **Kosten und die Finanzierung des Versorgungssystems**. Ziel der Evaluation zu den Auswirkungen der KVG-Revision im Bereich der Spitalfinanzierung auf die Kosten und die Finanzierung des Versorgungssystems ist es, die Wirkung der Revision zu analysieren und zu bewerten. Insbesondere zwei Aspekte stehen im Zentrum:

- **Kostenentwicklung im Versorgungssystem:** Übergeordnetes Ziel der Revision ist eine Eindämmung des Kostenwachstums in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP), insbesondere im stationären Spitalbereich;
- **Entwicklung der Finanzierungsanteile unter den Kostenträgern des Versorgungssystems:** Ein weiteres Ziel der Revision ist es, die Finanzierungsanteile der Kantone und der OKP zu stabilisieren.

2. Untersuchungsgegenstand

Das Hauptziel der Revision ist die Kosteneindämmung im Bereich der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP). Dies soll primär mit Massnahmen erreicht werden, die zu mehr Transparenz der Kosten, zu einer effizienteren Leistungserbringung und zu einem intensivierten Wettbewerb zwischen den Spitälern führen. Gleichzeitig soll die Qualität der stationären Spitalleistungen mindestens gleich bleiben.

Zu den Massnahmen der KVG-Revision im Bereich der Spitalfinanzierung, die sich auf die Kosten und die Finanzierung des Versorgungssystems auswirken können, gehören insbesondere die Einführung von leistungsbezogenen Pauschalen, die auf schweizweit einheitlichen Tarifstrukturen basieren, die dual-fixe Finanzierung der stationären Spitalleistungen, die erweiterte freie Spitalwahl sowie die kantonalen Spitalplanungen entsprechend den Kriterien Qualität und Wirtschaftlichkeit. Die einzelnen Massnahmen sowie deren vom Gesetzgeber beabsichtigte Wirkungen werden ausführlich im Gesamtkonzept des BAG beschrieben (vgl. BAG 2014).

3. Fragestellungen

Im Rahmen des vorliegenden Mandats sollen die Grundlagen für die Beantwortung der folgenden zentralen Fragestellungen bereit gestellt werden (vgl. auch BAG 2014):

- Führt die Revision zu einer Eindämmung des Kostenwachstums im Bereich der stationären Spitalleistungen und für die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP)?
- Hat die Revision innerhalb der OKP Kostenverschiebungen zwischen Leistungserbringerkategorien zur Folge (insbesondere innerhalb der stationären Bereiche der Akutsomatik, Rehabilitation und Psychiatrie, zwischen stationärem und spitalambulanten Bereich, zwischen Krankenhäusern, sozialmedizinischen Versorgern und ambulanten Versorgern)?
- Welche Auswirkungen hat die Revision auf die Beiträge der Kantone und der Versicherer zur Vergütung der stationären Spitalleistungen?
- Führt die Revision zu einer Entlastung der Zusatzversicherung?

4. Auftrag an das Obsan und Rahmen des Auftrags

Das Schweizerische Gesundheitsobservatorium (Obsan) hat in den Jahren 2013 bis 2014 eine umfassende Grundlagenstudie zum Thema erstellt (vgl. Pellegrini und Roth 2015). Das vorliegende Pflichtenheft umfasst die im Jahre 2015 durchzuführenden Arbeiten im Themenbereich Kosten und Finanzierung, bei denen es insbesondere um die **Weiterführung der bestehenden Indikatoren sowie um die Interpretation der Entwicklungen** der einzelnen Indikatoren geht.

Neben der Aktualisierung der bestehenden Indikatoren sollen das Indikatorenset für die Akutsomatik um weitere geeignete Indikatoren erweitert sowie Indikatoren für die Bereiche Rehabilitation und Psychiatrie definiert werden.

Sofern die Mittel vom Bundesrat gesprochen werden, ist für die zweite Etappe von 2016 bis 2018 die Fortführung der Arbeiten des Obsan geplant, wobei voraussichtlich die Ergebnisse in den Jahren 2016 und 2017 als Fact Sheets und im Jahr 2018 in Form eines umfassenderen Berichts (Schlussbericht) veröffentlicht werden sollen. Der Schlussbericht des Jahres 2018 soll die Grundlagen legen, um im Rahmen des Syntheseberichts der Evaluation die Auswirkungen der Revision auf die Kosten und die Finanzierung des Versorgungssystems bewerten zu können. Die zweite Etappe ist nicht Gegenstand des vorliegenden Pflichtenhefts.

5. Aufgaben / Module

Die im Rahmen des vorliegenden Mandats zu leistenden Aufgaben gliedern sich in folgende **Module**:

- a. Aktualisierung der bestehenden Indikatoren;
- b. Erweiterung der Indikatoren (inhaltlich und methodisch).

Produkte sind

- ein Fact Sheet;
- eine knappe schriftliche Dokumentation der Ergebnisse wie auch des Vorgehens (zur internen Verwendung) und
- eine Präsentation für das BAG und die Begleitgruppe (Foliensatz).

Die aktuellen Befunde zu den bisherigen Indikatoren und die Vorschläge für die neuen Indikatoren sind der Begleitgruppe und dem BAG anlässlich der **Begleitgruppensitzung** zu präsentieren.

a. Aktualisierung Indikatoren

Grundsätzlich sollen alle bisherigen Indikatoren (vgl. hierzu Pellegrini und Roth 2015) mit den aktuell vorliegenden Daten aufdatiert werden (d.h. Aktualisierung der Indikatoren primär mit den Daten für das Jahr 2013).

In einem **Fact Sheet** sollen die aktuellen Befunde zur Beantwortung der zentralen Fragestellungen (vgl. Kapitel 3) zusammengestellt sowie die Entwicklung der folgenden zentralen Indikatoren dargestellt und interpretiert werden:

- Kosten und der Finanzierung des gesamten Gesundheitssystems mit Fokus auf den stationären Spitalbereich;
- Produktionskosten pro Fall und Anzahl Fälle im stationären Spitalbereich;
- Entwicklung der OKP-Kosten für den stationären Spitalbereich;
- Einnahmen der Spitäler;
- Anteile der Finanzierungsträger des stationären Spitalbereichs;
- Evtl.: Übersicht über die Entwicklung der Daten (quantitativ und qualitativ).

Die übrigen im Obsan-Bericht aufgeführten Indikatoren (vgl. Pellegrini und Roth 2015) sind ebenfalls aufzudatieren und im Hinblick auf einen in der zweiten Etappe der Evaluation im Jahr 2018 zu erstellenden Gesamtbericht zum Themenbereich Kosten und Finanzierung schriftlich zu dokumentieren. Ausserdem sind die relevanten Elemente zur Beantwortung der übergeordneten Fragen der Evaluation (vgl. BAG 2014) im Hinblick auf den Gesamtbericht zusammenzutragen und ebenfalls schriftlich zu dokumentieren.

b. Erweiterung (inhaltlich und methodisch)

Im Rahmen der 2015 durchzuführenden Arbeiten soll überprüft werden, inwiefern die bestehenden Indikatoren inhaltlich und methodisch erweitert werden können. Die Erweiterungen sollen wenn möglich in die geplanten Fact Sheets der Jahre 2016 und 2017 sowie in den Gesamtbericht des Jahres 2018 einfließen. Die Erweiterungen, die bereits in das Fact Sheet des Jahres 2015 (vgl. Modul a) aufgenommen werden sollen, sind unten explizit aufgeführt.

Insbesondere die Machbarkeit der untenstehenden Erweiterungen ist zu prüfen. Anschliessend ist ein Vorschlag zu erarbeiten, der nach Absprache mit dem BAG umzusetzen ist:

Inhaltliche Erweiterung

- Darstellung der Kosten und der Finanzierung des gesamten Gesundheitssystems inkl. Angabe der einzelnen Beträge in Franken (bereits für das Fact Sheet 2015);
- Detaillierte Darstellung der Kostenentwicklung pro Leistungserbringerkategorie (Kontrollgruppe bzw. «autres» secteurs des soins in Obsan 2015);
- Darstellung der Entwicklung von Leistungsmengen (sinnvolle Einteilung in Gruppen von Leistungen sowie Leistungserbringern, inkl. Quantifizierung der entsprechenden Kosten für die Kostenträger);
- Entwicklung von Indikatoren zum Thema Kosten und Finanzierung der stationären Bereiche der Rehabilitation und der Psychiatrie;
- Verfolgen der Entwicklung der MARS-Daten¹ und sofern sinnvoll Entwicklung entsprechender neuer Indikatoren (insbesondere zum spitalambulanten Bereich);
- Einbezug von Investitionen und gemeinwirtschaftlichen Leistungen (sofern machbar, dies ist insbesondere abhängig vom Outcome der entsprechenden Machbarkeitsstudie).

¹ Statistiken des BFS zur ambulanten Gesundheitsversorgung, vgl. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/00/06.html>.

Methodische Erweiterung

- Quantifizierung der Effekte der folgenden Elemente der Massnahmen der Revision auf die OKP-Kosten des stationären Spitalbereichs ggf. in Zusammenarbeit mit der Sektion Datenmanagement und Statistik des BAG (bereits für das Fact Sheet 2015):
 - Effekt der Übergangsbestimmung zur dual-fixen Finanzierung (Kantonsanteile);
 - Effekt des Einschlusses der Anlagenutzungskosten in die leistungsbezogenen Pauschalen (insbesondere Fallpauschalen SwissDRG).
- Überprüfen, ob multivariate Analysen möglich und sinnvoll sind (Ziel/Zweck: Quantifizierung des Effekts der Massnahmen der KVG-Revision im Bereich der Spitalfinanzierung sowie von Preis- und Mengeneffekten).

6. Methodik

Die Wahl der adäquaten Methodik zur Beantwortung der Fragestellungen ist grundsätzlich Sache des Auftragnehmers. In der Offerte sollen die Methodik und das Studiendesign dargestellt werden. Erwartet wird eine **Methodentabelle**, in der aufgezeigt wird, mit welchen Methoden und Daten die einzelnen Fragestellungen beantwortet werden sollen.²

7. Produkte und Leistungen

An die erwarteten Produkte und Leistungen werden folgende Anforderungen gestellt:

Produkte / Leistungen	Quantitative Beurteilungskriterien	Qualitative Beurteilungskriterien
Arbeits- und Zeitplan	<ul style="list-style-type: none"> - In elektronischer Form gelieferte Tabelle (max. 2 Seiten). - Deutsch oder Französisch 	<ul style="list-style-type: none"> - Klarer und detaillierter, chronologischer Ablauf der Arbeitsschritte - Nennung von Fristen, Leistungen und Produkten
Zwei Arbeitssitzungen mit dem BAG	Umfang / Dauer und Form der Sitzung werden mit dem BAG situationsgerecht festgelegt	<ul style="list-style-type: none"> - Adressatengerechte Aufbereitung der Inhalte - Offene Darlegung von Schwierigkeiten und Grenzen inkl. Ausführungen zur Machbarkeit - Fokussierung auf wichtigste handlungs- und entscheidungsrelevante Resultate
Foliensatz für mündliche Berichterstattung	<ul style="list-style-type: none"> - In elektronischer Form gelieferter Foliensatz - Deutsch oder Französisch 	<ul style="list-style-type: none"> - Klarer Aufbau, gute Lesbarkeit, Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit - Beschreibung des Mandats, der Methoden, der Daten, der Ergebnisse sowie der Schlussfolgerungen - Enthält sämtliche relevanten Indikatoren - Adressatengerechte Aufbereitung

² Zur Methodentabelle siehe Merkblatt zur Erstellung und Beurteilung von Evaluationsofferten (vgl. Kapitel 13).

Produkte / Leistungen	Quantitative Beurteilungskriterien	Qualitative Beurteilungskriterien
Sitzung mit der Begleitgruppe zur Diskussion der aktuellen Ergebnisse zu den bisherigen Indikatoren und der Vorschläge für neue Indikatoren	Umfang / Dauer und Form der Sitzung werden mit dem BAG situationsgerecht festgelegt. <ul style="list-style-type: none"> - Präsentation der Ergebnisse in elektronischer Form - Hand-out für Sitzungsteilnehmende 	<ul style="list-style-type: none"> - Klare Struktur, gute Lesbarkeit, Verständlichkeit des Textes und verständliche graphische Darstellungen - Adressatengerechte Aufbereitung der Inhalte - Offene Darlegung von Schwierigkeiten und Grenzen - Fokussierung auf wichtigste handlungs- und entscheidungsrelevante Resultate - Anstösse für eine vertiefte Diskussion (vor allem strategischer und politischer Erkenntnisse)
Fact Sheet	<ul style="list-style-type: none"> - Max. 8 A4-Seiten - In elektronischer Form als Word- und pdf-Dokument - In Deutsch und Französisch. 	<ul style="list-style-type: none"> - Gibt einen zusammenfassenden Überblick über Ausgangslage, wesentliche Fragestellungen, Methoden, Ergebnisse und Schlussfolgerungen - Klarer Aufbau, gute Lesbarkeit, Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit des Textes - Präzise Quellenangaben und Querverweise - Grafiken und Text ergänzen sich sinnvoll - Offene Darlegung von Schwierigkeiten und Grenzen - Klare Trennung von Beschreibung und Interpretation - Empirisch gestützte und plausible Schlussfolgerungen und Erkenntnisse zu einem möglichen Handlungsbedarf - Kontrolle der Qualität der Übersetzung des Fact Sheets durch Personen der entsprechenden Muttersprache
Schriftliche Dokumentation der Indikatoren und der Arbeitsschritte	<ul style="list-style-type: none"> - In elektronischer Form als Word- oder Excel-Dokument - In Deutsch oder Französisch. 	<ul style="list-style-type: none"> - Klare Struktur, gute Lesbarkeit, Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit der Daten und des Textes, verständliche graphische Darstellungen - Adressatengerechte Aufbereitung der Inhalte - Präzise Quellenangaben und Querverweise

8. Vertragsdauer und Kostenrahmen

Vertragsdauer: 1. Mai 2015 bis 15. Dezember 2015 (7,5 Monate)

Kostendach: CHF 50'000 - 60'000 (inkl. MWST.)

Die Auszahlung erfolgt in Raten und ist an die Erfüllung der Meilensteine gemäss nachstehender Planung gebunden. Gedeckt sind nur die effektiven Kosten. Zahlungen erfolgen nur gegen Vorweisung einer Rechnung samt Belegen.

9. Zeitplan und Meilensteine

Meilensteine und entsprechende Leistungen / Produkte	Fälligkeiten	Höhe der Auszahlungen
Detaillierter Arbeits- und Zeitplan	04.06.2015	
Erste Arbeitssitzung mit BAG zur Diskussion der Vorschläge bezüglich Indikatorenerweiterung	01.07.2015	1. Zahlung CHF 30'000
Zweite Arbeitssitzung mit BAG zur Diskussion der Umsetzung der Indikatorenerweiterungen und der Ergebnisse der Indikatorenaktualisierung	15.08.2015	
1. Entwurf Fact Sheet (D oder F, formelle Prüfung durch BAG)	01.09.2015	
Begleitgruppensitzung (Präsentation) und 2. Entwurf Fact Sheet (D oder F)	15.09.2015	2. Zahlung CHF 20'000
Finales Fact Sheet D oder F	01.11.2015	
Finales Fact Sheet D und F (Publikation durch BAG), Schlusszahlung und Vertragsende	15.12.2015	Schlusszahlung nach Aufwand Max. CHF 10'000

10. Rollen und Verantwortlichkeiten

Auftraggeber

Das BAG ist der Auftraggeber und zugleich Adressat und Nutzer der Resultate, erhält die Berichte, bewertet sie und entscheidet über die Verwendung der Resultate.

Innerhalb des BAG vertritt die Sektion Tarife und Leistungserbringer I (TARLE I) den Auftraggeber. Christian Vogt von TARLE I ist die Ansprechperson für diesen Themenbereich und leitet die operativen Geschäfte der Studie. Die Stellvertretung wird von Markus Weber von der Fachstelle Evaluation und Forschung (E+F) wahrgenommen. TARLE I, E+F sowie die Sektion Datenmanagement und Statistik sind für die Qualitätssicherung zuständig.

Begleitgruppe

Die Begleitgruppe unterstützt die Arbeiten fachlich. Sie hat eine beratende Funktion und setzt sich aus den wichtigsten Akteuren aus dem Bereich Kosten und Finanzierung des Versorgungssystems zusammen. Die Begleitgruppe ist neben dem Auftraggeber erste Empfängerin der Ergebnisse und gibt ein Feedback zur Berichterstattung im Rahmen der Begleitgruppensitzung.

Voraussichtliche Mitglieder der Begleitgruppe

Bundesamt für Gesundheit (BAG)	Christian Vogt (TARLE I) Markus Weber (E+F) Claude Vuffray (Sektion Statistik + Datenmanagement)
Bundesamt für Statistik (BFS)	Jacques Huguenin (Sektion Gesundheit) Michael Lindner (Sektion Gesundheit)
curafutura	Guido Klaus (Helsana) / Riccarda Schaller (CSS)
Dachverband Schweizerischer Patientenstellen (DVSP)	Erika Ziltener
Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV)	Carsten Colombier (Ökonomische Analyse + Beratung) Michael Egger (Finanzdienst I)
Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (FINMA)	Wolfgang Guetg (Aufsicht Krankenversicherung)
Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte (FMH)	Beatrix Meyer / Esther Kraft
Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK)	Stefan Leutwyler
H+ Die Spitäler der Schweiz	Pascal Besson / Martin Bienlein
santésuisse / tarifsuisse ag	Andrea Bumbacher / Christin Probst

11. Hinweise auf Vertraulichkeit, Unabhängigkeit und Unbefangenheit sowie den Umgang mit Interessenkonflikten

Mit der Unterzeichnung der Offerte bestätigen die Offerenten...

- ...die Wahrung der Vertraulichkeit. Sie behandeln alle Tatsachen vertraulich, die weder offenkundig noch allgemein zugänglich sind und stellen sicher, dass dies auch ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter tun.
- ...ihre Unabhängigkeit und Unbefangenheit. Unabhängig sein bedeutet, dass weder rechtliche noch wirtschaftliche Bindungen zum Evaluationsgegenstand bestehen. Unbefangen bedeutet, dass die innere Einstellung zum prüfenden Gegenstand frei ist.

Umgang mit Interessenkonflikten

- Die Offerenten/Auftragnehmer des BAG stellen insbesondere sicher, dass beigezogene Experten keinen Interessenkonflikten unterworfen sind und ihre Beratung unabhängig und unbefangen durchführen können.
- Mögliche Interessenkonflikte der Offerenten/Auftragnehmer des BAG sowie der einbezogenen Experten müssen vor und während dem Vergabeverfahren sowie während der Auftragserfüllung der projektverantwortlichen Person im BAG unverzüglich kommuniziert werden.

12. Valorisierung der Ergebnisse

Das BAG, das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern (GS-EDI), der Bundesrat und das Parlament sind primäre Nutzer der Studie. Das Fact Sheet wird veröffentlicht.

13. Ausschreibungsverfahren

Der vorliegende Auftrag wird als «In-House-Vergabe» direkt an das Obsan vergeben.

Vorgehen	Termine
Besprechung mit Obsan	19.02.2015
Einreichung der Offerte (elektronisch, max. 10 A4-Seiten)	09.04.2015
Erstellung des Vertrags mit dem Auftragnehmer	01.05.2015

Die Offerenten werden aufgefordert, im Hinblick auf die Ausarbeitung ihrer Offerte das [Merkblatt zur Erstellung und Beurteilung von Evaluationsofferten \(französische Version\)](#) zu lesen.

14. Literatur und Weblinks

Literatur

BAG 2014. Gesamtkonzept Evaluation KVG-Revision Spitalfinanzierung. Verfasst von Markus Weber und Christian Vogt. URL: <http://www.bag.admin.ch/EvalSpitalfinanzierung>.

Pellegrini, Sonia; Roth, Sacha 2015. Evolution des coûts et du financement du système des soins depuis l'introduction du nouveau financement hospitalier. Etude de base 2010–2012. (Obsan Rapport 61). Neuchâtel: Observatoire suisse de la santé.

Informationen zum Untersuchungsgegenstand

- Allgemeine Informationen zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG): <http://www.bag.admin.ch/themen/krankenversicherung/00305/index.html?lang=de>
- Informationen zur KVG-Revision im Bereich der Spitalfinanzierung: <http://www.bag.admin.ch/themen/krankenversicherung/00305/04104/06668/index.html?lang=de>
- Website der Evaluation der KVG-Revision im Bereich der Spitalfinanzierung: <http://www.bag.admin.ch/EvalSpitalfinanzierung>
- Machbarkeits- und Konzeptstudie zur Evaluation der KVG-Revision im Bereich der Spitalfinanzierung: <http://www.bag.admin.ch/evaluation/01759/07350/07641/index.html?lang=de>

Informationen zum Thema Evaluation beim BAG

- <http://www.bag.admin.ch/evaluation>

15. Kontakt

Christian Vogt, BAG, Sektion Tarife und Leistungserbringer I,
Tel. 058 465 36 37, christian.vogt@bag.admin.ch.

Stellvertretung: Markus Weber, BAG, Fachstelle Evaluation und Forschung,
Tel. 058 463 87 24, markus.weber@bag.admin.ch.