



Evaluation der KVG-Revision im Bereich der Spitalfinanzierung

Konsolidierte Stellungnahme der Begleitgruppe und des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) zum Bericht «Einfluss der KVG-Revision Spitalfinanzierung auf das Verhalten der Spitäler – Erste Bestandesaufnahme und Konzeptstudie» (Verfasst von B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG)

1. Hintergrund

Im Rahmen der Evaluation der KVG-Revision im Bereich der Spitalfinanzierung des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) werden in den Jahren 2012 bis 2019 in sechs Themenbereichen wissenschaftliche Studien über die Auswirkungen der Revision durchgeführt. Ein Themenbereich befasst sich mit den Auswirkungen der Revision auf das Verhalten der Spitäler.

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG (B,S,S.) wurde vom BAG beauftragt, den Einfluss der Revision auf das Verhalten der Spitäler zu untersuchen. Die hier beschriebene Teilstudie soll Antworten auf eine Reihe von Fragen liefern (vgl. hierzu Pflichtenheft des BAG vom 13. August 2013).¹ Im Zentrum stand die Frage, ob die vom Gesetzgeber mit den Massnahmen der KVG-Revision im Bereich der Spitalfinanzierung beabsichtigten Wirkungen des intensivierten Wettbewerbs sowie des Kosten- und Qualitätsdrucks in den Spitälern spürbar sind und inwiefern die Spitäler aufgrund der Revision ihr Verhalten anpassen. B,S,S. hatte den Auftrag, ein detailliertes Studienkonzept zu entwickeln, eine Bestandesaufnahme auf Basis einer Befragung zentraler Akteure und einer Dokumentenanalyse vorzunehmen sowie Studienvorschläge zur Untersuchung des Themas in der zweiten Etappe der Evaluation zu erarbeiten. Anhand von Literaturrecherchen und Interviews von Fachpersonen hat B,S,S. die wichtigsten Hypothesen zur Thematik geprüft und aufgezeigt, welche Themen vertieft untersucht werden sollten.

2. Stellungnahmen der Begleitgruppe

Die Mitglieder der Begleitgruppe² konnten zum Bericht Stellung nehmen. Die FMH, die GDK und tarifsuisse haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Die weiteren Mitglieder der Begleitgruppe hatten keine Anmerkungen zum Bericht oder haben auf eine Stellungnahme verzichtet.

Generelle Rückmeldungen zum Evaluationsprojekt des BAG

Die FMH ist der Meinung, dass die Begleitgruppe ausgewogen aus den Partnern des Gesundheitswesens zusammengesetzt ist. tarifsuisse weist darauf hin, dass zum Teil ähnliche Untersuchungen / Themen in anderen Teilbereichen der parallel laufenden Studien zum Einfluss der KVG-Revision im Bereich der Spitalfinanzierung ebenfalls behandelt werden (z.B. Patientenzufriedenheit). Doppelspurigkeiten seien zu vermeiden.

Formale Aspekte

Die FMH und die GDK finden, dass der Bericht klar strukturiert und die Inhalte verständlich formuliert sind.

¹ Das Pflichtenheft zur Studie ist unter <http://www.bag.admin.ch/EvalSpitalfinanzierung> abrufbar.

² Die Mitglieder der Begleitgruppe vertreten folgende Organisationen: curafutura, Dachverband Schweizerischer Patientengruppen (DVSP), Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV), Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte (FMH), Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK), H+ – Die Spitäler der Schweiz, Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner (SBK), Stiftung Schweizerische Patienten-Organisation (SPO) und tarifsuisse ag (tarifsuisse).

Methodik, Aussagekraft und Generalisierbarkeit der Ergebnisse

Die FMH ist der Meinung, dass eine dem Forschungsbudget angepasste Forschungsmethode gewählt wurde. Die Hinweise der Begleitgruppe seien von den Forschenden sorgfältig geprüft worden. Die FMH weist jedoch darauf hin, dass bei mehreren Hypothesen nur auf die Experteninterviews oder deskriptive Analysen verwiesen werden konnte. Um gesicherte, auf alle Schweizer Spitäler bezogene Schlüsse ziehen zu können, seien jedoch repräsentative Befragungen (insbesondere der Spitäler) sowie ökonomische Untersuchungen notwendig.

tarifsuisse ist der Meinung, dass die Experteninterviews einen Ausschnitt zu Meinungen von unterschiedlichen Gesundheitspartnern zeigen würden. Die Darstellungen der Experten seien für einen ersten Überblick sinnvoll und würden einen ersten Einblick in die Thematik bzw. Problematik geben. Jedoch seien die Experteninterviews subjektiver Natur und würden die Probleme von einzelnen Spitälern, Kantonen oder Versicherungen zeigen. Auch die Dokumentenanalyse könne nur bedingt herangezogen werden, da die Vergleichbarkeit vor Einführung der neuen Spitalfinanzierung fehle. Für eine breit gestützte und aussagekräftige Beurteilung des Verhaltens der Spitäler würde tarifsuisse eine Zeitreihenanalyse und die Auswertung von Daten bevorzugen.

Aus Sicht der GDK ist der Zeitraum zwischen dem Inkrafttreten der neuen Spitalfinanzierung und dem Untersuchungszeitpunkt zu kurz, um robuste Aussagen zu den Auswirkungen der Gesetzesänderungen machen zu können. Die Ergebnisse würden weitgehend auf den Aussagen der Beteiligten Institutionen und Organisationen beruhen, da auswertbare Daten noch nicht oder erst für ein Jahr nach Einführung der neuen Spitalfinanzierung vorliegen würden. Darauf würde im Bericht hingewiesen. Auch bei der Interpretation der Ergebnisse sei dieser Situation in den meisten Bereichen Rechnung getragen worden. Bei einem Grossteil der im Bericht festgestellten Auswirkungen beständen seitens der Kantone heute keine abweichenden Beobachtungen. Die Ergebnisse können aus Sicht der GDK erste Hinweise auf mögliche auch längerfristig bestehende Auswirkungen und Entwicklungen geben.

Inhaltliche Bemerkungen

Die GDK geht davon aus, dass die neusten Urteile des Bundesverwaltungsgerichts – welche bei der Tarifierung der Spitalleistungen eine Preissicht bestätigen und eine reine Kostenabgeltungssicht verneinen – sowie anstehende Urteile zu anderen noch strittigen Fragen weitere nicht unerhebliche Auswirkungen auf das Verhalten der Spitäler haben werden.

Betreffend der Rolle der Kantone und der gemeinwirtschaftlichen Leistungen übernimmt die Studie aus Sicht der GDK teilweise zu unkritisch Aussagen von Interviewpartnern und anderen Studien und weist zu wenig auf die angesichts der komplexen Ausgangslage notwendige vertiefte Auseinandersetzung mit der Thematik hin.

Vorschläge für künftige Studien

tarifsuisse stützt die im zweiten Teil der Studie gemachten Vorschläge zur Weiteruntersuchung der Verhaltensänderung der Spitäler aufgrund der KVG-Revision im Bereich der Spitalfinanzierung, zumal sie auf mehrheitlich deskriptiven statistischen Analysen basieren sollen.

Mengenentwicklung: B,S,S. empfiehlt die Untersuchung der Fragestellung, ob es als Folge der neuen Spitalfinanzierung zu einer Mengenausdehnung (angebotsinduzierte Nachfrage) kommt. Da aus Sicht der FMH Mengenausweitungen nicht per se mit unnötigen Operationen gleich gesetzt werden können, seien insbesondere folgende Aspekte wichtig: Feststellen der Gründe für Veränderungen (z.B. demographische Entwicklung, Innovation) mittels ökonomischer Analysen inkl. Kausalitätsüberprüfungen sowie Betrachtung von Kosten und Patientennutzen bei steigenden Mengen. Eine – wenngleich komplexe – Untersuchung³, bei welcher Diagnosen/Prozeduren tatsächlich unnötige Operationen durchgeführt werden und wie häufig dies allenfalls vorkommt, würde Anpassungen der Tarifstruktur SwissDRG und die Reduktion von Fehlanreizen und -versorgungen ermöglichen.

Patientenbefragungen: B,S,S. schlägt optional vor, Behandlungen, welche starke Brüche aufweisen, anhand von Patientenbefragungen (ein Jahr nach der Behandlung) vertieft zu untersuchen. Die FMH begrüsst eine solche Untersuchung, weist aber auf bestimmte Einschränkungen hin: Die Frage der Mengenentwicklung oder der unnötigen Operationen könne kaum anhand von Patientenbefragungen ermittelt werden, da es für Patientinnen und Patienten schwierig bis unmöglich sein dürfte, die Qualität

³ Die FMH verweist hier auf den jüngsten Forschungsbericht zur Mengenentwicklung in Deutschland (Schreyögg J., Busse R. et al. 2014. Forschungsauftrag zur Mengenentwicklung nach § 17b Abs. 9 KHG. <http://www.g-drg.de>).

der Diagnostik zu bewerten oder zu beurteilen, ob eine Operation unnötig war. Bei operativen Behandlungen sei unklar, welche Resultate eine konservative Behandlung gebracht hätte, und umgekehrt. Die Befragung solle sich auf etablierte Scores stützen. Patientinnen und Patienten seien bspw. zu Veränderungen betreffend Schmerzen und der Bewegungsfähigkeit, zur Erreichung der ursprünglich festgelegten Behandlungsziele sowie Änderungen der Behandlung (insbesondere konservativ statt operativ) aufgrund von Zweitmeinungen zu befragen.

Leistungsverlagerung stationär – ambulant: Die Untersuchung von Gesamtverlagerungen vom spital-ambulant in den stationären Bereich waren gemäss FMH bereits ein zentraler Auftragsbestandteil einer von B,S,S. und der Universität Basel im Auftrag der FMH und H+ durchgeführten Studie. Wichtig sei, vorab zu prüfen, ob diese Frage anhand der verfügbaren Daten nun definitiv untersucht werden könne.

Verlegungspraxis: Die FMH unterstützt eine entsprechende Studie. Zu untersuchen seien zusätzlich auch allfällige zu frühe oder zu späte Verlegungen in die Rehabilitation und andere Institutionen.

Aufenthaltsdauer: Die FMH teilt die Einschätzung von B,S,S., dass es eine Herausforderung ist, ökonomisch bzw. kausal zu belegen, ob sich die Aufenthaltsdauer aufgrund von SwissDRG oder aus anderen Gründen reduziert hat.

Patientenzufriedenheit: Die FMH begrüsst den Vorschlag, die ANQ-Befragung auszubauen und ältere, multimorbide Patientinnen und Patienten speziell zu untersuchen. Wichtig sei, dass dabei die Diagnose-, die Indikations- und die Behandlungsqualität untersucht würden.

Verhalten der Kantone: Aus Sicht der FMH ist es zentral, dass die Auswirkungen der KVG-Revision Spitalfinanzierung auf das Verhalten der Kantone längerfristig untersucht werden. Die FMH würde eine Aktualisierung der bestehenden Studie zur Überprüfung der Rolle der Kantone⁴ begrüssen.

3. Stellungnahme des BAG

Generelle Rückmeldungen zum Evaluationsprojekt des BAG: Doppelspurigkeiten sollen im Rahmen der Evaluation grundsätzlich vermieden werden.

Methodik, Aussagekraft und Generalisierbarkeit der Ergebnisse: Die Ziele des Auftrags (Bestandesaufnahme und Identifizierung vertieft zu untersuchender Hypothesen) rechtfertigen aus Sicht des BAG das vornehmlich qualitative Vorgehen. Das BAG ist der Meinung, dass die Resultate der Studie nur beschränkt generalisierbar sind. Die in der Studie erwähnten Expertenmeinungen weisen jedoch einen hypothesengenerierenden Charakter auf.

Inhaltliche Bemerkungen: Aus Sicht des BAG wurde der Auftrag erfüllt, eine Bestandesaufnahme zu den Verhaltensänderungen der Spitäler aufgrund der KVG-Revision im Bereich der Spitalfinanzierung durchzuführen. Die Studie gibt Hinweise auf eine heterogene Umsetzung in den Kantonen und zeigt erste Tendenzen zu Verhaltensanpassungen der Spitäler aufgrund der Revision auf. Für eine abschliessende Bewertung ist es aufgrund des kurzen Beobachtungszeitraums jedoch noch zu früh. Die wichtige Analyse über das Zusammenspiel von Wettbewerb und Planung im stationären Spitalbereich steht zudem noch aus.

Vorschläge für künftige Studien: Das BAG prüft im Hinblick auf die allfällige Durchführung der zweiten Etappe der Evaluation, welche vertiefenden Studien zum Themenbereich «Verhalten der Spitäler» durchgeführt werden sollen und wo Machbarkeitsabklärungen nötig sind sowie inwiefern die von der Begleitgruppe erwähnten Aspekte berücksichtigt werden können. Für die zweite Etappe ist geplant, einzelne Aspekte mit vornehmlich quantitativen Methoden und mit schweizweit repräsentativen Daten (d.h. möglichst aller Schweizer Spitäler) zu vertiefen. Es ist grundsätzlich nicht vorgesehen, im Rahmen der Evaluation zusätzliche Daten zu erheben.

Im Zusammenhang mit einer Studie zu Veränderungen der Aufenthaltsdauern kann auf die vom Schweizerischen Gesundheitsobservatorium (Obsan) durchgeführten Hauptstudie zum Themenbe-

⁴ Polynomics (2013): Die Spitalversorgung im Spannungsfeld der kantonalen Spitalpolitik, Studie im Auftrag von comparis.ch.

reich «Auswirkungen auf die Qualität der stationären Spitalleistungen» verwiesen werden. Die entsprechende Studie des Obsan kommt betreffend die Veränderung der Aufenthaltsdauer des Jahres 2012 zum Schluss, dass die KVG-Revision im Bereich der Spitalfinanzierung keinen signifikanten Effekt auf den Rückgang der Aufenthaltsdauer im akutsomatischen Spitalbereich hatte.

4. Weiteres Vorgehen

Die bisher im Auftrag des BAG durchgeführten Studien werden in einem Zwischensynthesebericht zur ersten Etappe der Evaluation (2012-2015) zusammen mit relevanten Studien Dritter zusammengefasst, um ein möglichst vollständiges Bild über bisherige Erkenntnisse zu den Auswirkungen der KVG-Revision im Bereich der Spitalfinanzierung zu erhalten. Der Zwischensynthesebericht wird voraussichtlich Mitte 2015 publiziert. Zum jetzigen Zeitpunkt ist es allerdings noch schwierig abzuschätzen, welche mittel- und langfristigen Auswirkungen die Revision haben wird. Ebenso ist es für eine Bewertung der Auswirkungen noch zu früh. Abschliessende Aussagen zu den Auswirkungen der Revision werden erst möglich sein, wenn die verschiedenen Massnahmen der Revision vollumfänglich umgesetzt worden sind und die Entwicklungen datengestützt über einen längeren Zeitraum beobachtet und analysiert werden können. Aus diesen Gründen ist die Publikation des abschliessenden Syntheseberichts zur Evaluation für 2019 geplant.

Bern, 28. Januar 2015

Für ergänzende Auskünfte steht die Abteilung Leistungen des BAG gerne zur Verfügung:
Abteilung-Leistungen@bag.admin.ch, Tel. 058 462 22 28.