



Bern, 30. Juni 2016

Kommentar zu den Ergebnissen der Machbarkeitsstudie «Finanzierung von Investitionen und gemeinwirtschaftlichen Leistungen von Spitälern»

Die von den eidgenössischen Räten verabschiedete Revision des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) im Bereich der Spitalfinanzierung ist am 1. Januar 2009 in Kraft getreten. Mit der Revision soll insbesondere das Kostenwachstum im stationären Spitalbereich eingedämmt werden, ohne die Sicherstellung des Zugangs zu einer qualitativ hochstehenden Versorgung zu gefährden. Die Auswirkungen der Revision werden vom Bundesamt für Gesundheit (BAG) im Auftrag des Bundesrates mit einer Evaluation untersucht (www.bag.admin.ch/EvalSpitalfinanzierung). Von 2012 bis 2019 werden wissenschaftliche Studien über die Auswirkungen der Revision durchgeführt.

Im Auftrag des BAG hat das Forschungs- und Beratungsunternehmen INFRAS abgeklärt, ob die in anderen Studien¹ festgestellten Wissenslücken in Bezug auf die Finanzierung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen (GWL²) und Investitionen³ geschlossen werden können. Nur mit einer vollständigen Datengrundlage kann die Kostenentwicklung im Gesamtsystem und speziell im stationären Spitalbereich umfassend analysiert und interpretiert werden. Insbesondere sollten einmalige Auswirkungen (Einführungsphase) und langfristige strukturelle Effekte auseinandergehalten werden können.

Da mehrere Kantone sehr an Informationen zu diesem Thema interessiert sind, wurde die Studie in Abstimmung mit dem Generalsekretariat der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) durchgeführt. Im Rahmen der Studie prüfte INFRAS die Verfügbarkeit und Qualität bestehender Daten und führte – angesichts der beschränkten Aussagekraft vorhandener Datenquellen – eine eigene Umfrage bei den Kantonen durch.

Die **Ergebnisse der Machbarkeitsstudie** lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Von den bestehenden Datenquellen kommt für die Analyse der Finanzierung von GWL und Investitionen nur die Krankenhausstatistik des Bundesamtes für Statistik (BFS) in Frage. Die anderen Datenquellen erwiesen sich als nicht geeignet.
- Die Krankenhausstatistik kann in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung (zu geringe Abdeckung; Umstellungsverzögerung in den Spitalbuchhaltungen; zu wenig klare Definitionen; nur teilweise, formale Plausibilisierung der Daten zu GWL und Investitionen durch das BFS) keine genügend verlässlichen Daten liefern, um die Auswirkungen der KVG-Revision Spitalfinanzierung auf die Finanzierung von Investitionen und GWL untersuchen zu können.
- Die Erhebung bei den Kantonen zeigt ein breites Spektrum an Finanzierungsarten sowie starke Unterschiede hinsichtlich der Höhe der Finanzierung von GWL und Investitionen.

¹ Vgl. hierzu insbesondere 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, S. 21f.

² Artikel 49 Absatz 3 KVG hält fest, dass die Vergütungen (in der Regel Fallpauschalen) keine Kostenanteile für gemeinwirtschaftliche Leistungen enthalten dürfen. Dazu gehören insbesondere Aufwendungen für die Aufrechterhaltung von Spitalkapazitäten aus regionalpolitischen Gründen sowie für die Forschung und die universitäre Lehre.

³ In den Vergütungen gemäss Artikel 49 Absatz 1 KVG sind neben den Betriebs- auch die Investitionskosten eingeschlossen.

Kommentar und Fazit des BAG

- Aus KVG-Sicht sind die Diskussionen um die offenen Fragen zur Finanzierung von Investitionen und zur Finanzierung von GWL voneinander zu trennen. Bei den Investitionen handelt es sich um eine klar abgrenzbare und erfassbare Kostenkomponente (sog. Anlagenutzungskosten).
- Im Gegensatz dazu wird es keine genau abgrenzbare GWL geben. Kosten- bzw. aufwandseitig bezeichnen GWL Aufgaben und Kostenelemente, welche die Spitäler gemäss Artikel 49 Absatz 3 KVG nicht als KVG-anrechenbare Kosten erfassen dürfen. In diesem Sinne ist der Katalog von GWL-Leistungen offen und die Kosten für die Erbringung von GWL sind aus bundesrechtlicher Sicht nur insofern relevant, als sie sich mit anrechenbaren Kosten vermischen können (also nicht in getrennten Kostenstellen erfasst sind) und nach einheitlichen Kriterien ausgeschieden werden müssen (z.B. Kosten Lehre und Forschung). Sowohl öffentliche wie auch private Spitalträgerschaften sind ansonsten aus KVG-Sicht grundsätzlich frei, im Einklang mit ihren jeweiligen Regularien GWL-Aufträge zu erteilen oder diesbezügliche Anforderungen zu erlassen. Ertragsseitig handelt es sich für die Spitäler bei den GWL um Zahlungen der öffentlichen oder privaten Trägerschaften in Abgeltung dieser Aufträge oder Anforderungen. Die Höhe dieser Abgeltung bzw. Finanzierung von GWL hat ebenfalls nur den jeweiligen Regularien der Trägerschaften zu entsprechen und bedarf mit der im Gesetz genannten Ausnahme Forschung und universitärer Lehre keiner bundesrechtlichen Regelung.
- Die bisher verfügbaren und im Rahmen dieser Studie erhobenen Daten lassen sich weder für einen Vergleich der Finanzierung von GWL und Investitionen zwischen den Kantonen noch für eine Analyse der Entwicklung über die Zeit verwenden. Dies mag auch daran liegen, dass die Zahlen betreffend Finanzierung von GWL und Investitionen die heterogene Situation bei den Investitionen (unterschiedliche Alter und entsprechende Anlagenutzungskosten) als auch bei den GWL (unterschiedliche Definition und Anwendung durch die Kantone) widerspiegeln. Die Autorinnen und Autoren der Machbarkeitsstudie zeigen in ihren Empfehlungen zwar Möglichkeiten auf, um die Entwicklung der Finanzierung von GWL und von Investitionen etwas «greifbarer» darzustellen. Dem möglichen, eher geringen Wissensgewinn stehen jedoch ein zu grosser Aufwand und zu grosse Unsicherheiten gegenüber. Das BAG verzichtet daher auf weitere Arbeiten zu diesem Thema.

Wie geht es weiter?

- Für die zukünftigen Arbeiten im Rahmen der Evaluation der KVG-Revision im Bereich Spitalfinanzierung werden die Ergebnisse der Umfrage bei den Kantonen als eine Grundlage für die Einordnung und Interpretation von Befunden zur Kostenentwicklung im stationären Spitalbereich genutzt.
- Die detaillierten Ergebnisse der Erhebung bei den Kantonen stehen dem Generalsekretariat der GDK und dessen Arbeitsgruppen und Gremien für ihre Arbeiten im Zusammenhang mit GWL zur Verfügung.
- Im Hinblick auf allfällige künftige Analysen müssten in erster Linie Abdeckung und Datenqualität der Krankenhausstatistik durch das BFS und die datenliefernden Akteure weiter verbessert werden, sowohl bezüglich GWL als auch bezüglich Investitionen.

Das BAG dankt allen Beteiligten für die geleistete Arbeit und den Input. Dies gilt insbesondere für die Mitarbeitenden der kantonalen Stellen, welche die Umfrage mit einem Rücklauf von 100% beantwortet haben.

Die Zusammenfassung der Machbarkeitsstudie und der ausführliche Bericht sind auf der Website der Evaluation (www.bag.admin.ch/EvalSpitalfinanzierung) zusammen mit diesem Kommentar veröffentlicht. Im Rahmen der Erhebung wurde den Kantonen Vertraulichkeit zugesichert. Daher sind im Bericht die detaillierten Ergebnisse pro Kanton so dargestellt, dass grundsätzlich keine Rückschlüsse auf einzelne Kantone oder Spitäler möglich sind.

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