

Vorlage an den Landrat

Beantwortung der Interpellation 2019/607 von Sven Inäbnit: «Verstösst die Kooperation des USB mit dem Bethesda Spital gegen den Staatsvertrag?»

2019/607

vom 17. Dezember 2019

1. Text der Interpellation

Am 26. September 2019 reichte Sven Inäbnit die Interpellation 2019/607 «Verstösst die Kooperation des USB mit dem Bethesda Spital gegen den Staatsvertrag?» ein. Sie hat folgenden Wortlaut:

Der Staatsvertrag „betreffend Planung, Regulation und Aufsicht in der Gesundheitsversorgung“ wurde vom Volk in beiden Kantonen am 10. Februar 2019 angenommen. So sollen die Spitalplanung in Zukunft aufeinander abgestimmt und die Leistungen koordiniert werden. Die Absicht zu Kooperationen zur Konzentration des Angebots und zur Entgegenwirkung von Überversorgung ist begrüssenswert und war mit ein erwünschtes Ziel des Staatsvertrags. Jetzt stellen sich aber juristische Fragen zur jüngsten Kooperation USB mit dem Bethesda Spital im Rahmen der bestehenden Leistungsaufträge; zudem droht damit die Gefahr einer Überversorgung und einer unerwünschten Mengenausweitung.

In der Vorlage der Regierung an den Landrat steht, dass die Kantonsgrenzen bei der Wahl der Leistungsanbieter keine Rolle spielen und regulatorische Alleingänge zum Scheitern verurteilt wären.

Der Staatsvertrag zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft betreffend Planung, Regulation und Aufsicht in der Gesundheitsversorgung ist am 1. Juli 2019 in Kraft getreten.

Drei Tage zuvor, am 28. Juni 2019, haben das USB und die Bethesda eine Kooperation im Bereich der Orthopädie kommuniziert: „Ab 2020 werden in der Universitären Orthopädie am Bethesda Spital elektive und ambulante Eingriffe durchgeführt, während am USB Traumatologie, Intensiv- und Notfallmedizin konzentriert werden.“

Gemäss Empfehlungen der GDK und gemäss den erteilten Leistungsaufträgen müssen die Leistungen „standortgebunden“ erfolgen. Das Bethesda Spital verfügt mit Ausnahme der Wirbelsäule über keinen Leistungsauftrag in Orthopädie. Es stellt sich die Frage nach der Rechtmässigkeit der Kooperationen. Eine entsprechende Zusammenarbeit muss durch das kantonale Recht vorgesehen und im jeweiligen Leistungsauftrag enthalten sein. Eine Ergänzung während laufender Verträge wäre sowieso nicht möglich.

In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen:

- 1. Haben die beiden Gesundheitsdirektionen die Leistungen koordiniert, wie das im Staatsvertrag vorgesehen ist?*
- 2. Falls Ja: Hat Basel-Landschaft die Zustimmung zur Kooperation erteilt?*
- 3. Falls Nein: Erachtet Basel-Landschaft die Kooperation als rechtmässig, obwohl sie den Empfehlungen der GDK widerspricht und eine generell-abstrakte Norm im kantonalen Recht fehlt?*
- 4. Falls Nein: Hat Basel-Landschaft beim Gesundheitsdirektor Basel-Stadt interveniert? Was ist das Resultat der Intervention?*
- 5. Welche Folgen hat die Kooperation auf die Orthopädie in Basel-Landschaft? Zu vermuten ist, dass die Aufteilung der Leistungen auf zwei Standorte mit einer Mengenausweitung verbunden ist, was mit einer Abnahme der Leistungen im Kanton Basel-Landschaft verbunden sein kann.*
- 6. Wäre eine Kooperation in Orthopädie im Rahmen der erteilten Leistungsaufträge zwischen der Hirslanden Klinik Birshof und dem Kantonsspital Basel-Landschaft oder der Hirslanden Klinik Birshof und der Merian Iselin Klinik als gesetzeskonform einzustufen? Können entsprechende Kooperationen ohne die Zustimmung der Gesundheitsdirektion/en erfolgen, wie dies in Basel-Stadt der Fall war?*

2. Einleitende Bemerkungen

Der in der Interpellation genannte Staatsvertrag zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt betreffend die Planung, Regulation und Aufsicht in der Gesundheitsversorgung ([SGS 930.001](#)) ist auf den 1. Juli 2019 hin in Kraft gesetzt worden¹. Den Vorgaben dieses Staatsvertrages folgend, arbeiten die Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion Basel-Landschaft und das Gesundheitsdepartement Basel-Stadt an den Grundlagen, die schlussendlich zum Erlass «gleichlautender Spitallisten» führen sollen. Die folgenden Ausführungen nehmen u.a. Bezug auf den Versorgungsplanungsbericht (VPB)², der am 4. September 2019 in diesem Zusammenhang publiziert worden ist.

3. Beantwortung der Fragen

- 1. Haben die beiden Gesundheitsdirektionen die Leistungen koordiniert, wie das im Staatsvertrag vorgesehen ist?*

Die am 28. Juni 2019 kommunizierte Kooperation des Universitätsspitals Basel (USB) und des Bethesda Spitals im Bereich der Orthopädie lag rechtlich gesehen nicht im Anwendungsbereich des Staatsvertrags, der am 1. Juli 2019 in Kraft getreten ist. Nicht zuletzt aufgrund der engen Zusammenarbeit der beiden Kantone wurde die Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion BL jedoch kurz vor dem 28. Juni 2019 zumindest über die Absichten des USB und des Bethesda Spitals in Kenntnis gesetzt.

Gemäss § 20 Staatsvertrag wollen die Vereinbarungskantone gleichlautende Spitallisten erlassen. Für die Beantwortung der Interpellation relevant sind die gleichlautenden Spitallisten für den akut-somatischen Bereich, welche auf den 1. Januar 2021 in Kraft treten sollen. Die entsprechenden Koordinationsarbeiten sind bereits weit fortgeschritten: sie beinhalten die Ermittlung der Nachfrage und des Bedarfs an stationären, akut-somatischen Gesundheitsleistungen sowie das (bereits abgeschlossene) Bewerbungsverfahren für alle Leistungsanbieter. Die eingegangenen

¹ Siehe RRB Nr. 2019-380 vom 26. März 2019

² https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/direktionen/volkswirtschafts-und-gesundheitsdirektion/medienmitteilungen/die-kuenftige-spitalplanung-aktiver-steuern/pdf/vpb-langfassung.pdf/@@download/file/VPB_Langfassung.pdf

Bewerbungen werden nun nach nachvollziehbaren und objektiven Kriterien bewertet, die sich an den Zielen des gemeinsamen Gesundheitsraumes ausrichten³. Medizinische Leistungsangebote, die für die gleichlautende Spitalliste 2021ff vorgesehen sind, werden nach dem oben beschriebenen Vorgehen unter den Kantonen koordiniert; dies wird auch für ein allfälliges Orthopädieangebot gelten, das zum Beispiel auf Basis von Kooperationen zustande kommen soll.

2. Falls Ja: Hat Basel-Landschaft die Zustimmung zur Kooperation erteilt?

Da es sich um die Absichten zweier basel-städtischer Häuser handelt, die bisher nicht auf der gleichlautenden Spitalliste geführt werden, war gemäss geltender Rechtslage eine Zustimmung (oder Ablehnung) seitens BL nicht erforderlich.

3. Falls Nein: Erachtet Basel-Landschaft die Kooperation als rechtmässig, obwohl sie den Empfehlungen der GDK widerspricht und eine generell-abstrakte Norm im kantonalen Recht fehlt?

Bei den aktuellen Empfehlungen der GDK⁴ handelt es sich um die revidierte Version vom 25. Mai 2018⁵. In einer Auslegung vom 9. Oktober 2019 zu Empfehlung 3e wird insbesondere zum akut-somatischen Bereich festgehalten, dass «Leistungsaufträge standortbezogen vergeben werden sollen und dass die Weitergabe von Leistungsaufträgen nicht zulässig ist».

Die am 28. Juni 2019 kommunizierte Kooperation des USB und des Bethesda Spitals untersteht basel-städtischem Recht. In seiner Antwort auf die Interpellation Nr. 96 von Christian C. Moesch «Verstärkte Zusammenarbeit zwischen dem Universitätsspital Basel und dem Bethesda Spital in der Orthopädie»⁶ macht der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt darauf aufmerksam, dass das USB schon seit dem Jahr 2012 mit dem Bethesda Spital zusammenarbeitet und die aktuellen Leistungsaufträge vereinbart wurden, bevor die erwähnten GDK-Empfehlungen verabschiedet worden sind. Auch hält er fest, dass die Leistungsaufträge des Bethesda Spitals nicht zur Anwendung gelangen, da das USB der Leistungserbringer sei.

Der Regierungsrat BL hält die Erarbeitung gleichlautender Spitallisten für ein gutes Instrument um sicherzustellen, dass künftig alle Angebote und allfälligen Kooperationen von Leistungserbringern den geltenden Empfehlungen entsprechen.

4. Falls Nein: Hat Basel-Landschaft beim Gesundheitsdirektor Basel-Stadt interveniert? Was ist das Resultat der Intervention?

Die Vorsteher der Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion BL und des Gesundheitsdepartements BS sind sich einig, dass sich die Leistungsaufträge in den gleichlautenden Spitallisten auf Angebote pro Spital-Standort beziehen sollen. Sie folgen damit den erwähnten GDK-Empfehlungen und führen dazu in Kapitel 5.1 des VPB aus, dass «für jeden Standort separate Bewerbungsunterlagen eingereicht werden müssen. Dies unabhängig allfälliger Kooperationen, Verbundzugehörigkeit oder sonstiger vertraglicher Verpflichtungen». [...] Dies bedeutet, dass «die Spitäler jederzeit über das erforderliche Fachpersonal und die notwendige medizinisch-technische Infrastruktur verfügen müssen, um alle im Leistungsauftrag definierten Leistungen am entsprechenden Spitalstandort anbieten zu können».

Die Definition eines Spitalstandortes ergibt sich sinngemäss aus dem Kapitel B (Glossar) der erwähnten GDK-Empfehlungen, insbesondere aus der «räumlichen Kontinuität in der

³ Siehe Kapitel 5.1 und 5.2 des VPB für vertiefere Erläuterungen

⁴ Konferenz der Schweizerischen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren

⁵ Siehe https://www.gdk-cds.ch/fileadmin/docs/public/gdk/themen/spitalplanung/EM_Spitalplanung_totalrevidiert_20180525_def_d.pdf

⁶ [Geschäft 19.5407.02 in der Geschäftsdatenbank des Grossen Rates BS](#)

Patientenversorgung». Ist diese räumliche Kontinuität nicht gegeben, ist der Betrieb als zwei (oder mehrere) Standorte zu betrachten. Für diese gelten dann differenzierte Auflagen betreffend die Leistungserbringung, die notwendige Infrastruktur oder weiteres.

Im Fall von Kooperationen ist nach Ansicht des Regierungsrates darauf zu achten, dass die Frage des jeweils anzuwendenden Basispreises (Baserate) geklärt wird. So kann es nicht sein, dass grundsätzlich die jeweils höhere Baserate angewandt wird; unter Umständen ist sogar ein gänzlich neuer Wert zu vereinbaren, bzw. festzulegen.

5. *Welche Folgen hat die Kooperation auf die Orthopädie in Basel-Landschaft? Zu vermuten ist, dass die Aufteilung der Leistungen auf zwei Standorte mit einer Mengenausweitung verbunden ist, was mit einer Abnahme der Leistungen im Kanton Basel-Landschaft verbunden sein kann.*

Eine Mengenausweitung muss nicht zwingend eintreten, wenn z.B. bestimmte Behandlungen ausschliesslich an einem Standort durchgeführt und am anderen Ort dafür keine entsprechenden Leistungsaufträge mehr beansprucht werden.

Der Regierungsrat spricht sich gegen eine Mengenausweitung in Disziplinen aus, in denen in unserer Region bereits ein Überangebot vorhanden ist. Im Zusammenhang mit dem Erlass der gleichlautenden Spitalisten wird in verschiedenen Spitalleistungsgruppen vielmehr eine Reduktion der Leistungsmengen angestrebt. Folglich muss die Vergabe zusätzlicher, respektive neuer Leistungsaufträge für jeden Standort individuell betrachtet werden und ist insbesondere im Bereich «Orthopädie» eher unwahrscheinlich. Jedoch sollen innerhalb der Rahmenbedingungen der gleichlautenden Spitalisten Verschiebungen der Marktanteile zwischen den Spitälern in der Region, die sich durch den Wahlentscheid der Patientinnen und Patienten ergeben und medizinisch indiziert sind, möglich bleiben (Nachvollzug der Patientenpräferenzen).

6. *Wäre eine Kooperation in Orthopädie im Rahmen der erteilten Leistungsaufträge zwischen der Hirslanden Klinik Birshof und dem Kantonsspital Basel-Landschaft oder der Hirslanden Klinik Birshof und der Merian Iselin Klinik als gesetzeskonform einzustufen? Können entsprechende Kooperationen ohne die Zustimmung der Gesundheitsdirektion/en erfolgen, wie dies in Basel-Stadt der Fall war?*

Kooperationen in Leistungsbereichen, für die beide Partner bereits über einen Leistungsauftrag verfügen, erscheinen grundsätzlich unproblematisch, wenn sie zu einer Konzentration respektive zu einer gezielten Reduktion von Überkapazitäten beitragen und damit helfen, den Kostenanstieg zu dämpfen. Daran müssen sich die potentiellen Leistungserbringer bei der Vergabe der Leistungsaufträge messen lassen. Im Zusammenhang mit dem Erlass gleichlautender Spitalisten in BL und BS wird die Zustimmung beider Regierungen erforderlich sein.

Liestal, 17. Dezember 2019

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Isaac Reber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich