



An den Grossen Rat

19.5407.02

GD/P195407

Basel, 6. November 2019

Regierungsratsbeschluss vom 5. November 2019

## **Interpellation Nr. 96 Christian C. Moesch betreffend «verstärkte Zusammenarbeit zwischen dem Universitätsspital Basel und dem Bethesda Spital in der Orthopädie»**

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 16. Oktober 2019)

„In einer gemeinsamen Medienmitteilung von Ende Juni 2019 haben die beiden Spitäler verlauten lassen, dass ab 2020 am Bethesda Spital elektive und ambulante Eingriffe durchgeführt werden, während am USB Traumatologie, Intensiv- und Notfallmedizin konzentriert werden. Von der verstärkten Zusammenarbeit erwarten beide Spitäler eine qualitativ hochstehende, effiziente und integrierte orthopädische Versorgung in der Gesundheitsregion Nordwestschweiz.

Was prima vista als sinnvolles Vorgehen erscheint, wirft beim genaueren Hinsehen doch einige Fragen auf, welche weitergehende Erläuterungen bedürfen.

Der Standort am Bethesda Spital wurde vor fünf Jahren temporär aufgebaut, weil am USB auf Grund der Umbauten der Chirurgie wenig Operations-Kapazitäten bestanden. Nach Abschluss der Umbauarbeiten am USB stellt sich nun aber vorab die Frage, auf welcher Rechtsgrundlage an dieser Kooperation festgehalten werden kann.

Denn die neue Kooperation sieht eine Aufteilung im Bereich Orthopädie vor, obwohl einzig beim USB ein vollumfänglicher Leistungsbereich für die Orthopädie (BEW1 bis BEW11) besteht

1. Wie begründet der Regierungsrat den Verstoß gegen den Leistungsauftrag des USB und gegen die Empfehlungen der GDK zur Spitalplanung?
2. Wieso können im Bethesda Spital via USB Orthopädie-Leistungen zu Lasten der Grundversicherung erbracht werden, obwohl ein entsprechender Leistungsauftrag im bzw. für das Bethesda Spital fehlt?

Sofern ein Spital, im vorliegenden Fall das USB, einen Leistungsauftrag an mehreren Standorten und bei resp. durch einen anderen Leistungserbringer erfüllen will, so müsste dies gesetzlich wohl vorgesehen und im Leistungsauftrag entsprechend festgehalten sein.

3. Auf welcher Rechtsgrundlage basiert die Kooperation zwischen dem USB und dem Bethesda Spital?
4. Sind die beiden Spitäler überhaupt ermächtigt, einen solchen Kooperationsvertrag einzugehen, welcher gegen die standortgebundene Erbringung der Leistung und somit gegen den Leistungsauftrag verstösst?
5. Hat der Regierungsrat einen solchen Vertrag genehmigt?
6. Sofern der Regierungsrat einen solchen Vertrag als rechtsungültig erachtet, gedenkt er dagegen einzuschreiten?
7. Auf welche kantonale Rechtsgrundlage stützt sich der Regierungsrat, falls im vorliegenden Fall nicht von einer Kooperation zwischen USB und Bethesda Spital ausgegangen werden muss sondern es sich um z.B. um eine Zweigniederlassung des USB handelt?
8. Sofern es sich um eine Zweigniederlassung handelt und dies ggf. auch in der Vergangenheit im Rahmen der bereits erfolgten Zusammenarbeit als solche betrachtet wurde, wie sahen bzw.

sehen die vertraglichen und finanziellen Konditionen aus zwischen USB und Bethesda Spital für die Abgeltung der zu erbringenden Leistungen?

9. Gemäss der gemeinsamen Mitteilung über die künftige Kooperation stellt das USB das gesamte ärztliche Personal (exkl. Anästhesie), die notwendigen Mitarbeitenden für die Administration sowie den Einkauf der Implantate. Wie erfolgt die Abrechnung der Leistung, welche durch das Bethesda Spital erbracht wird (Infrastruktur, Pflege, Anästhesie, Rehab, Physio etc.)?
10. Wird das aktuelle ärztliche Personal des Bethesda Spitals im Bereich Orthopädie neu durch das USB angestellt und wenn ja, zu welchen Konditionen? Falls nein, wie geht man mit den noch bestehenden Arbeitsverhältnissen um?

Falls nun Leistungen im Rahmen der geplanten Kooperation durch das USB im Bethesda Spital erbracht würden, für welche letzteres jedoch keinen entsprechenden Leistungsauftrag hat, so bestünde die Gefahr, dass Krankenkassen diese Leistungen zurückfordern könnten.

11. Müsste der Kanton Basel-Stadt bzw. das USB die Kosten zu 100% übernehmen, falls ein Gericht zum Schluss käme, dass die Leistungserbringung durch das Bethesda Spital auf Grund des fehlenden Auftrags für die Orthopädieleistung unrechtmässig ist?

Wenn für die Leistungserbringung durch das USB am Standort Bethesda die höhere Baserate zur Anwendung gelangt, hätte dies zur Folge, dass gleiche elektive Orthopädie-Eingriffe, durchgeführt an zwei privaten Spitälern, unterschiedliche Kosten für die Prämien und die Steuerzahler verursachen.

12. Wie begründet in diesem Fall der Regierungsrat die Rechtmässigkeit unterschiedlicher Tarife für gleiche Leistungen, wenn diese durch resp. in zwei privaten Spitälern durchgeführt würden?

Fallzahlen wie auch Mindestfallzahlen sind gemäss der Spitalliste pro Spital und Operateur auszuweisen und zu erbringen.

13. Wie können diese notwendigen (Mindest)Fallzahlen erreicht werden, insbesondere beim USB, wenn diese neu auf zwei Spitälern aufgeteilt werden?
14. Sieht der Regierungsrat Lücken in der Patientenversorgung bei der Orthopädie, welche durch diese Kooperation behoben werden?
15. Welche Massnahmen sind bei der geplanten Kooperation getroffen worden, um eine angebotsinduzierte Mengenausweitung zu verhindern?

Gemäss dem Staatsvertrag zu Planung, Regulation und Aufsicht in der Gesundheitsversorgung sind diese Aufgaben neu gemeinsam mit dem Kanton Basellandschaft umzusetzen.

16. Wurde eine vorgängige Stellungnahme von Baselland zur Kooperation des USB mit dem Bethesda Spital eingeholt?
17. Was passiert mit der Kooperation, falls Baselland diese nicht anerkennt und die Aufnahme in die gemeinsame Spitalliste verweigern würde?

Christian C. Moesch

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

## 1. Einleitung

Das Universitätsspital Basel (USB) arbeitet mit dem Bethesda Spital seit dem Jahr 2012 in der Orthopädie zusammen. Diese Zusammenarbeit wurde zwischen den beiden Häusern vertraglich vereinbart. Die Situation stellt sich seit 2012 und bis zum heutigen Tag wie folgt dar: Das USB betreibt am Standort Bethesda Spital unter seiner Verantwortung und unter seiner Haftung und mit seinen Leistungsaufträgen planbare Eingriffe der Orthopädie.

Der Regierungsrat sieht nicht, weshalb der Interpellant mehrfach in seiner Interpellation davon spricht, dass das USB Leistungen erbringen würde, welche es nicht erbringen darf oder das Bethesda Spital Leistungen erbringt, zu welchen das Bethesda Spital gar keine Leistungsaufträge besitzt. Beide Vorwürfe entsprechen nicht den Tatsachen.

Im Rahmen eines weiteren Fragekomplexes möchte der Interpellant wissen, weshalb der Regierungsrat nicht die Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) betreffend Definition der Vergabe von Leistungsaufträgen pro Standort anwendet. Dazu hält der Regierungsrat fest, dass die zurzeit gültigen Leistungsaufträge

für die Jahre 2018 bis 2020 mit den Spitälern abgeschlossen wurden. Die betreffenden Empfehlungen zur Vergabe von Leistungsaufträgen pro Standort wurden aber erst am 25. Mai 2018 durch die Plenarversammlung der GDK verabschiedet.

Dem Regierungsrat ist es wichtig, darauf hinzuweisen, dass im gemeinsamen Bericht zuhanden des Grossen Rats Basel-Stadt und des Landrats Basel-Landschaft zum Staatsvertrag zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft betreffend Planung, Regulation und Aufsicht in der Gesundheitsversorgung vom 6. Februar 2018 auf Seite 52 festgehalten ist, dass für die geplanten gleichlautenden Spitallisten per 1. Januar 2021 vorgesehen ist, dass sämtliche Leistungsaufträge nur noch pro Institution und pro Standort vergeben werden sollen. Dies unterstreicht, wie ernst der Regierungsrat die nachvollziehbare und transparente Vergabe von Leistungsaufträgen nimmt und dass er damit auch den Empfehlungen der GDK mit den geplanten gleichlautenden Spitallisten per 1. Januar 2021 folgen wird.

## **2. Zu den einzelnen Fragen**

*Frage 1: Wie begründet der Regierungsrat den Verstoß gegen den Leistungsauftrag des USB und gegen die Empfehlungen der GDK zur Spitalplanung?*

Aus Sicht des Regierungsrates handelt sich um keinen Verstoß gegen den Leistungsauftrag des USB, da der Leistungsauftrag des USB nicht geändert wurde. Die Leistungserbringung erfolgt unter der Verantwortung und Haftung des USB. Die Empfehlungen der GDK wurden erst nach der schon laufenden Leistungsvereinbarungsperiode von 2018 - 2020 durch die Plenarversammlung der GDK am 25. Mai 2018 genehmigt. Des Weiteren hält der Regierungsrat fest, dass im gemeinsamen Bericht zuhanden des Grossen Rates Basel-Stadt und des Landrates Basel-Landschaft zum Staatsvertrag betreffend Planung, Regulation und Aufsicht in der Gesundheitsversorgung zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft vom 6. Februar 2018 festgehalten wurde, dass im Rahmen der künftigen gleichlaufenden Spitallisten ab 1. Januar 2021 die Leistungsaufträge nur noch standortgebunden vergeben werden.

*Frage 2: Wieso können im Bethesda Spital via USB Orthopädie-Leistungen zu Lasten der Grundversicherung erbracht werden, obwohl ein entsprechender Leistungsauftrag im bzw. für das Bethesda Spital fehlt?*

Die Leistungen des USB werden unter der Verantwortung und Haftung des USB am Standort Bethesda erbracht. Die Leistungsaufträge des Bethesda Spitals gelangen nicht zur Anwendung, da das USB der Leistungserbringer ist und nicht das Bethesda Spital.

*Frage 3: Auf welcher Rechtsgrundlage basiert die Kooperation zwischen dem USB und dem Bethesda Spital?*

Die Leistungsaufträge, welche der Kanton mit den Spitälern aushandelt, stützen sich auf Art. 39 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) ab. Die Zusammenarbeit zwischen den beiden Spitälern wurde vertraglich vereinbart. Das Gesetz über die öffentlichen Spitäler (ÖSpG) sieht gemäss § 4 Abs. 1 vor, dass die öffentlichen Spitäler Kooperationen eingehen können. Ebenso ermächtigt die aktuelle Eigentümerstrategie des USB, Beteiligungen oder Kooperationen einzugehen.

*Frage 4: Sind die beiden Spitäler überhaupt ermächtigt, einen solchen Kooperationsvertrag einzugehen, welcher gegen die standortgebundene Erbringung der Leistung und somit gegen den Leistungsauftrag verstösst?*

Die beiden Spitäler sind juristische Rechtspersönlichkeiten (das Bethesda Spital eine AG und das USB eine öffentlich-rechtliche Anstalt), welche im Rahmen der Gesetze auch Verträge abschlies-

sen können. Der Regierungsrat hält nochmals fest, dass keine Verstösse gegen irgendeinen Leistungsauftrag vorliegen, wie der Interpellant moniert.

*Frage 5: Hat der Regierungsrat einen solchen Vertrag genehmigt?*

Es handelt sich um einen Zusammenarbeitsvertrag und nicht um einen Tarifvertrag gemäss KVG. Somit fällt der Zusammenarbeitsvertrag nicht in die Genehmigungskompetenz des Regierungsrates. Das ÖSpG sieht gemäss § 4 Abs. 1 vor, dass die öffentlichen Spitäler Kooperationen eingehen können. Nach §7 Abs. 2 lit. c ÖSpG obliegt die Festlegung der Kooperations- und Allianzstrategie dem Verwaltungsrat des USB.

*Frage 6: Sofern der Regierungsrat einen solchen Vertrag als rechtsungültig erachtet, gedenkt er dagegen einzuschreiten?*

Der Regierungsrat erachtet den Vertrag nicht als rechtsungültig.

*Frage 7: Auf welche kantonale Rechtsgrundlage stützt sich der Regierungsrat, falls im vorliegenden Fall nicht von einer Kooperation zwischen USB und Bethesda Spital ausgegangen werden muss sondern es sich um z.B. um eine Zweigniederlassung des USB handelt?*

und

*Frage 8: Sofern es sich um eine Zweigniederlassung handelt und dies ggf. auch in der Vergangenheit im Rahmen der bereits erfolgten Zusammenarbeit als solche betrachtet wurde, wie sahen bzw. sehen die vertraglichen und finanziellen Konditionen aus zwischen USB und Bethesda Spital für die Abgeltung der zu erbringenden Leistungen?*

Aus Sicht des Regierungsrates handelt es sich um eine Kooperationsvereinbarung, welche das USB gemäss § 4 Abs. 1 sowie §7 Abs. 2 lit. c des ÖSpG abschliessen darf.

*Frage 9: Gemäss der gemeinsamen Mitteilung über die künftige Kooperation stellt das USB das gesamte ärztliche Personal (exkl. Anästhesie), die notwendigen Mitarbeitenden für die Administration sowie den Einkauf der Implantate. Wie erfolgt die Abrechnung der Leistung, welche durch das Bethesda Spital erbracht wird (Infrastruktur, Pflege, Anästhesie, Rehab, Physio etc.)?*

Das Bethesda Spital stellt für die entsprechenden Leistungen dem USB Rechnung. Das USB als Leistungserbringer wiederum stellt den Krankenversicherungen nach Massgabe der ausgehandelten SwissDRG-Verträge Rechnung.

*Frage 10: Wird das aktuelle ärztliche Personal des Bethesda Spitals im Bereich Orthopädie neu durch das USB angestellt und wenn ja, zu welchen Konditionen? Falls nein, wie geht man mit den noch bestehenden Arbeitsverhältnissen um?*

Alle (Orthopädie-) Fachärztinnen und Fachärzte werden durch das USB angestellt. Dies ist nicht neu wie in der Frage erwähnt, die Ärztinnen und Ärzte der USB-Orthopädie im Bethesda Spital wurden seit Start der Zusammenarbeit im Jahr 2012 vom USB angestellt. Auch die Ärztinnen und Ärzte in Weiterbildung zum Facharztstitel Orthopädie und Traumatologie des Bewegungsapparates werden durch das USB angestellt. Dies erfolgt vor dem Hintergrund, dass das USB am Standort Bethesda Spital die elektive (planbare) Orthopädie unter seiner Verantwortung und unter seiner Haftung betreibt.

*Frage 11: Müsste der Kanton Basel-Stadt bzw. das USB die Kosten zu 100% übernehmen, falls ein Gericht zum Schluss käme, dass die Leistungserbringung durch das Bethesda Spital auf Grund des fehlenden Auftrags für die Orthopädieleistung unrechtmässig ist?*

Nein, diese Gefahr besteht nicht, da nicht das Bethesda Spital die Leistungen erbracht hat, sondern das USB. Des Weiteren fanden keine Änderungen des Leistungsauftrages statt. Die Zusammenarbeit zwischen Bethesda Spital und USB existiert wie bereits erwähnt schon seit 2012. In dieser Zeit hat kein Krankenversicherer diese Zusammenarbeit moniert oder Leistungen verweigert.

*Frage 12: Wie begründet in diesem Fall der Regierungsrat die Rechtmässigkeit unterschiedlicher Tarife für gleiche Leistungen, wenn diese durch resp. in zwei privaten Spitälern durchgeführt würden?*

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 11. September 2014 (BVGE 2014/36) festgehalten, dass Benchmarking-Vergleiche angestellt werden müssen und es durchaus akzeptabel sei, dass unterschiedliche Baserates (Basispreise) genehmigt werden können. Das KVG sieht einen begrenzten Wettbewerb unter den Spitälern vor.

*Frage 13: Wie können diese notwendigen (Mindest-)Fallzahlen erreicht werden, insbesondere beim USB, wenn diese neu auf zwei Spitäler aufgeteilt werden?*

Zurzeit gelten keine Mindestfallzahlen pro Operateur, sondern pro Spital. Das USB erbringt in den betreffenden orthopädischen Leistungsgruppen die geforderten Mindestfallzahlen pro Spital. Die unter seiner Verantwortung am Bethesda Spital durchgeführten Operationen werden in der Fallstatistik ebenfalls dem USB zugerechnet.

*Frage 14: Sieht der Regierungsrat Lücken in der Patientenversorgung bei der Orthopädie, welche durch diese Kooperation behoben werden?*

Wie im Rahmen der Medienorientierung zum Start des Bewerbungsverfahrens für die gleichlaufenden Spitalisten vom 4. September 2019 festgehalten wurde, vermutet der Regierungsrat im Bereich der Orthopädie eher eine Überversorgung. Aus diesem Grund machen Kooperationen und Konzentrationen im Bereich der Orthopädie sehr viel Sinn, da nicht alles überall angeboten werden muss. So kann die elektive (geplante) Orthopädie an einem Standort durchgeführt werden und die traumatologische (Unfall-/Notfall-Orthopädie) an einem andern, ohne dass die geplanten Eingriffe immer durch dazwischenkommende Notfälle verschoben werden müssen.

*Frage 15: Welche Massnahmen sind bei der geplanten Kooperation getroffen worden, um eine angebotsinduzierte Mengenausweitung zu verhindern?*

Der Regierungsrat verweist hier auf den Versorgungsplanungsbericht, welcher am 4. September 2019 veröffentlicht wurde. Dort wird beschrieben, dass und in welchem Verfahren der Regierungsrat mit Zielvereinbarungen mit den Leistungserbringern die Mengen steuern will.

*Frage 16: Wurde eine vorgängige Stellungnahme von Baselland zur Kooperation des USB mit dem Bethesda Spital eingeholt?*

Es gab keine Veranlassung, eine vorgängige Stellungnahme einzuholen, da die Zusammenarbeit schon seit dem Jahr 2012 existiert.

*Frage 17: Was passiert mit der Kooperation, falls Baselland diese nicht anerkennt und die Aufnahme in die gemeinsame Spitalliste verweigern würde?*

Der Regierungsrat hat keine Hinweise, dass der Kanton Basel-Landschaft die Kooperation nicht anerkennt, zumal die Zusammenarbeit zwischen USB und Bethesda Spital ja seit dem Jahr 2012

existiert. Mit Blick auf die gemeinsam zu erarbeitenden neuen Leistungsaufträge ab 2021 ist die Situation gemeinsam neu zu beurteilen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann  
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin