

Interpellation Mächler-Zuzwil / Götte-Tübach (52 Mitunterzeichnende) vom 16. September 2014

St.Galler Spitalliste – Detaillierungsgrad und gesetzliche Anforderungen der Wirtschaftlichkeitsprüfung

Schriftliche Antwort der Regierung vom 17. Mai 2016

Marc Mächler-Zuzwil und Michael Götte-Tübach erkundigen sich in ihrer Interpellation vom 16. September 2014 nach der Wirtschaftlichkeitsprüfung, die im Rahmen der St.Galler Spitalliste im Bereich Akutsomatik vorgenommen wurde.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Die Spitalliste Akutsomatik wurde von der Regierung am 17. Juni 2014 erlassen (ABI 2014, 1725). Am 24. Juli 2014 reichte die Klinik Stephanshorn Beschwerde gegen die Spitalliste ein, weil ihr Aufträge für 14 Leistungsgruppen nicht erteilt worden sind. Für zehn Leistungsgruppen konnte rund ein Jahr später eine aussergerichtliche Einigung erzielt werden. Die Klinik Stephanshorn zog die Anträge für fünf Leistungsgruppen zurück und erhielt fünf Leistungsgruppen zugesprochen. Für vier Leistungsgruppen konnte keine Einigung gefunden werden. Hier musste ein Entscheid des Bundesverwaltungsgerichtes Klarheit schaffen. Die Beantwortung der Interpellation wurde in Absprache mit den Interpellanten bis zum Vorliegen des Urteils sistiert, um nicht während eines laufenden Verfahrens in prozessrelevante Fragen einzugreifen.

Das Bundesverwaltungsgericht kam am 26. April 2016 zum Schluss, dass die Beschwerde der Klinik Stephanshorn unbegründet und daher vollumfänglich abzuweisen sei (C-4232/2014). Das Gericht führte in diesem Zusammenhang aus, dass die Wirtschaftlichkeitsprüfung grundsätzlich auf Kostendaten und nicht auf Preisen beruhen sollte. Im Fall der St.Galler Spitalliste hätte dies jedoch nicht zu einem anderen Ergebnis geführt. Das Bundesverwaltungsgericht bestätigte damit, dass die Erteilung der vier umstrittenen Leistungsgruppen zu Überkapazitäten geführt hätte. Es stützte das Gesundheitsdepartement in seiner Argumentation, dass einem Spital Leistungsaufträge aus Gründen des fehlenden Bedarfs bzw. einer übergeordneten Sicht der Wirtschaftlichkeit verwehrt werden dürfen, auch wenn alle anderen Kriterien erfüllt sind. Zur Leistungserbringung zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung seien nur so viele Spitäler zuzulassen, als für die Deckung des Bedarfs erforderlich seien. Ein Rechtsanspruch auf Aufnahme auf die Spitalliste bestehe nicht.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Das Gesundheitsdepartement des Kantons St.Gallen orientierte sich bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung für die Spitalliste am Vorgehen des Kantons Zürich, wonach ein Spital als unwirtschaftlich gilt, wenn dessen Fallkosten mehr als 15 Prozent höher liegen als der Durchschnittswert. Im Unterschied zum Kanton Zürich stützte sich das Benchmarking des Gesundheitsdepartementes nicht auf Fallkosten, sondern auf Tarifen ab, weil zum Zeitpunkt der Durchführung der Wirtschaftlichkeitsprüfung noch keine aussagekräftigen und zuverlässigen Kostendaten vorlagen. Das Bundesverwaltungsgericht führte dazu aus, dass ein Benchmarking idealtypisch kostenbasiert erfolgen sollte. Bei fehlenden verwertbaren Kostendaten wird vom Bundesverwaltungsgericht während einer Übergangsphase aber die Orientierung an festgesetzten oder genehmigten Tarifen zugelassen.

2. Massgebend für das Benchmarking sind bei den Spitalverbunden nicht Angaben je Spitalstandort, sondern Angaben für das gesamte Unternehmen. Von den vier Spitalunternehmen liegen Kostenrechnungen gemäss Rekole¹ (Revision der Kostenrechnung und Leistungserfassung) vor, die – wie in allen anderen Kantonen – z.T. noch bereinigt werden müssen. Insbesondere die Ermittlung der Kosten für die universitäre Lehre und Forschung bereitet derzeit noch Probleme. Ab dem Rechnungsjahr 2014 fordert das Gesundheitsdepartement von allen st.gal-lischen Listenspitälern Kostendaten ein. Der Kanton St.Gallen nimmt an dem von der Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) im November 2015 beschlossenen Datenaustausch unter den Kantonen (zwecks Durchführung von gesamtschweizerischen Betriebsvergleichen) teil. Dabei erhalten nur diejenigen Kantone Einblick in Kostendaten, die selber Daten bereitstellen.

- 3./4. Die Wirtschaftlichkeitsprüfung für die Spitalplanung/Spitalliste unterscheidet sich von der Wirtschaftlichkeitsprüfung zur Festlegung oder Genehmigung von Tarifen, auch wenn die gleichen Kostendaten herangezogen werden. Bei Tarifverfahren hat sich der Tarif gemäss Bundesverwaltungsgericht an den Kosten des Spitals zu orientieren, das betreffend Effizienz-massstab dem 40. Perzentil entspricht. Idealerweise wird ein gesamtschweizerischer Betriebsvergleich vorgenommen. Der Massstab des 40. Perzentils kann indes nicht auf die Spitalplanung übertragen werden, weil alle Spitäler oberhalb dieser Limite als unwirtschaftlich gelten würden und somit für die Spitalliste nicht berücksichtigt werden könnten. Damit wäre die Versorgung der Bevölkerung nicht mehr gewährleistet. Unklar ist ausserdem, ob sich der Wirtschaftlichkeitsvergleich im Rahmen der Spitalplanung ebenfalls – wie bei der Festlegung oder Genehmigung von Tarifen – auf gesamtschweizerische Daten beziehen muss oder ob nur die Daten derjenigen Spitäler massgebend sind, die sich für die Aufnahme auf die Spitalliste beworben haben.

Das Gesundheitsdepartement orientierte sich bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung für die Spitalplanung/Spitalliste am Vorgehen des Kantons Zürich. Der Kanton Zürich betrachtete Spitäler, deren Kosten mehr als 15 Prozent über dem Durchschnittswert lagen, als unwirtschaftlich. Dieses Vorgehen wurde im Urteil C-6088/2011 vom Bundesverwaltungsgericht als zulässig erachtet. Das Bundesverwaltungsgericht kam deshalb zum Schluss, dass dies im vorliegenden Fall – soweit das Gesundheitsdepartement analog vorgegangen ist – nicht zu beanstanden sei.

Für die nächste Überarbeitung der Spitalliste wird das Gesundheitsdepartement einen Wirtschaftlichkeitsvergleich auf der Basis von Kostendaten vornehmen, weil mit dem Beschluss der GDK vom November 2015 inzwischen ausreichend verwertbare Kostendaten vorliegen.

5. Mit der kantonalen Spitalplanung soll die bedarfsgerechte Spitalversorgung der Bevölkerung gewährleistet werden. Gleichzeitig sollen eine Kosteneindämmung und namentlich der Abbau von Überkapazitäten angestrebt werden. Der Wettbewerb ersetzt dabei nicht die kantonale Planung für eine bedarfsgerechte Spitalversorgung. Folglich können Spitäler und deren Angebote auf der Spitalliste berücksichtigt werden, wenn der Bedarf gegeben ist. Im Fall der vier umstrittenen Leistungsgruppen (Angiologie und Gefässchirurgie) sind die Fallzahlen im Kanton St.Gallen gering, weshalb diese nach Ansicht des Gesundheitsdepartementes aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Qualität am Kantonsspital St.Gallen zu konzentrieren sind. Die Zulassung der Klinik Stephanshorn in diesem Bereich hätte aufgrund der hohen Vorhalteleistungen insgesamt zu höheren Kosten geführt. Eine auf eine optimale Ressourcennutzung ausgerichtete Spitalplanung kann sich gemäss Bundesverwaltungsgericht nicht darauf be-

¹ H+ Die Spitäler der Schweiz: Handbuch Rekole - Betriebliches Rechnungswesen im Spital, 4. Auflage 2013.

schränken, nur die Wirtschaftlichkeit eines einzelnen Anbieters zu berücksichtigen. Vielmehr ist der planende Kanton verpflichtet, die Kostenentwicklung im Spitalbereich zu analysieren und zulässige Steuerungsmöglichkeiten zu prüfen und umzusetzen.

6. Das Gesundheitsdepartement orientierte sich bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung am Vorgehen des Kantons Zürich und hatte keine Veranlassung, die Wirtschaftlichkeitsprüfung mit weiteren Kantonen abzustimmen. Die Orientierung am Vorgehen des Kantons Zürich wurde vom Bundesverwaltungsgericht gestützt.