

Herr Bundespräsident Pascal Couchepin
Eidgenössisches Departement des Innern
EDI
Inselgasse
3003 Bern

30. April 2008

**Anhörung zu den Entwürfen der Teilrevisionen der Verordnungen VKL, KVV und KLV:
Stellungnahme von economisesuisse**

Sehr geehrter Herr Bundespräsident

In Ihrem Schreiben vom 4. Februar 2008 haben Sie economisesuisse eingeladen, im Rahmen der Anhörung zu den Entwürfen der Teilrevisionen der Verordnungen VKL, KVV und KLV eine Stellungnahme einzureichen. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Meinungsäusserung und nehmen diese gerne wahr. Unsere Stellungnahme basiert auf einer Umfrage bei den interessierten Handelskammern und Branchenverbänden.

Wir bedanken uns für die Beachtung unserer Überlegungen und Anträge.

1. Allgemeine Beurteilung

Mit den Verordnungsänderungen sollten die freie Spitalwahl, die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung und den Qualitätswettbewerb gefördert werden. Zugleich aber wollte der Gesetzgeber verhindern, dass sich die Mengen über die bedarfsgerechte Spitalversorgung hinaus ausweiten. Dafür wurden neue Planungskriterien und Planungsinstrumente eingeführt. Mit den vorgeschlagenen Verordnungsänderungen wird somit versucht, den Spagat zu machen zwischen freier Spitalwahl und Wettbewerb einerseits und einer bedarfsgerechten Spitalplanung andererseits. Da sich Wettbewerb und Detailplanung aber gegenseitig ausschliessen, ist dieser Spagat notwendigerweise zum Scheitern verurteilt. Der Gesetzgeber muss sich bei der Planungsinstrumenten auf die Setzung von groben Rahmenbedingungen beschränken. Es liegt im Wesen des Wettbewerbs, dass das konkrete Marktergebnis nicht geplant werden kann. Wenn nun trotzdem versucht wird, ein konkretes Marktergebnis über eine Mengensteuerung zu planen, so wird der Wettbewerb und insbesondere auch die Wahlfreiheit ausgeschaltet. **Niemals kann Mengensteuerung dazu führen, dass der Wettbewerb gefördert und die Wahlfreiheit der Konsumenten berücksichtigt wird.** Diese Unmöglichkeit des Unterfangens lässt sich verdeutlichen, wenn zwischen Mittel und Zweck unterschieden wird. Zweck der Verordnungsänderungen sind die Förderung von Spitalwahlfreiheit, Wirtschaftlichkeit der

Leistungserbringung und Qualitätswettbewerb. Vorgesehene Mittel dazu sind Leistungsfinanzierung und Planungsinstrumente. Unseres Erachtens torpedieren einige im Entwurf vorgeschlagenen Mittel die Zwecke nachhaltig, ja sie verunmöglichen diese sogar. Namentlich die Mengensteuerung steht im klaren Widerspruch zur Wahlfreiheit, wie sie im Gesetz (KVG, Art. 41) festgeschrieben ist. Ferner schwächt sie den Wettbewerb, der die KVG-Revision fördern soll. Falls die Mittel nicht zur Zweckerfüllung taugen, müssen andere Mittel gefunden werden, damit die Zwecke erreicht werden.

economiesuisse plädiert aus diesem Grund nachdrücklich zu einer vollständigen Überarbeitung des Verordnungsentwurfs. Die Planungsinstrumente dürfen die Wahlfreiheit und den Qualitätswettbewerb nicht behindern, sondern müssen sie fördern. Aus diesem Grund ist das Planungskonzept vollständig zu revidieren und auf eine Mengensteuerung strikte zu verzichten.

2. Anmerkungen zur Revision der Verordnung über die Krankenversicherung (KVV)

Generell richtet sich unsere Kritik auf die zu starke Planung und Kontrolle in der Vorlage. Im Folgenden werden wir nicht nur die einzelnen Artikel auf dieses Manko hin beleuchten, sondern auch eine Alternative vorgeschlagen, die sich auf eine schlanke Planung und die Setzung von Rahmenbedingungen beschränkt. Ferner möchten wir auf unsere Kritikpunkte bei weiteren Themen hinweisen. Hier ist vor allem auf die vielen unklaren Begriffe hinzuweisen, welche mehr Rechtsunsicherheit verursachen, als Lösungen anbieten.

2.1. Datenerhebung

In diesem Abschnitt schlagen wir eine Präzisierung des Wirtschaftlichkeitsbegriffs vor. Im Weiteren sollten Versicherer und Leistungserbringer im Rahmen der Datenlieferung gleich behandelt werden. Ebenfalls ist uns wichtig, dass die Datenlieferanten bei der Interpretation und Publikation der Daten einbezogen werden. Schliesslich beantragen wir die Streichung einer einzelnen Datenlieferung, welche viel administrativen Aufwand, aber wenig Informationsgehalt enthält.

Art. 28: Daten der Versicherer

Abs. 1 lit. c: Die Kontrolle der Wirtschaftlichkeit der erbrachten Leistungen ist nicht einzig und allein eine Sache der Kosten. Wesentlich ist auch das Ergebnis, das mit den erbrachten Leistungen erreicht wird. Aus diesem Grund müssen den Kosten die Leistungen gegenüber gestellt werden.

Abs. 1 lit. c ist in diesem Sinne zu ergänzen.

Art. 28 und Art. 30 Datenlieferung

economiesuisse begrüsst im Sinne der Transparenz die Veröffentlichung der Daten von Versicherern und Leistungserbringern. Der Aufwand für die Datenlieferungen von Versicherern und Leistungserbringern muss jedoch minimiert werden. **Wir begrüssen deshalb Art. 28 Abs. 2. Eine analoge Absichtserklärung wäre auch für die Leistungserbringer in Art. 30 zu ergänzen.**

Die Lieferung der Kostendaten (Art. 28 Abs. 3 lit. b resp. Art. 30) muss konkretisiert werden (vgl. auch Art. 31 lit. d). Dabei muss der Aufwand für die Datenlieferanten in vernünftigen Rahmen bleiben. Die Interpretation der Kostendaten der Leistungserbringer muss sorgfältig gemacht werden. Es dürfen beispielsweise keine Kosten gegenübergestellt werden, deren Leistungen ungleicher Natur sind (vgl. nachfolgender Punkt).

Art. 31 Veröffentlichung der Daten

Die Publikation des Bundesamtes für Statistik sollte **vorgängig mit den Leistungserbringern abgesprochen** werden, damit schwer interpretierbare Daten entweder nicht veröffentlicht werden oder aber gut kommentiert werden. Dies ist heute beispielsweise bei den medizinischen Qualitätsindikatoren notwendig.

Es ist unklar, was als „Qualifikation der Leistungserbringer“ verstanden werden soll. Unserer Ansicht nach genügt in lit. a. das Leistungsangebot, da die dazugehörigen Qualifikationen wenig Informationsgehalt haben. Der Aufwand für eine genaue Erhebung der Qualifikationen wäre unverhältnismässig.

Wir beantragen deshalb, in Art. 31 lit. a.: „... und-Qualifikation“ zu streichen.

2.2. Planung

Viele Formulierungen in diesem Abschnitt sind entweder missverständlich oder sie verunmöglichen Wettbewerb und Wahlfreiheit. Wir schlagen eine starke Kürzung dieses Abschnittes vor. Der Staat muss sich in seiner Planung auf wesentliche Grundsätze und wenige Bereiche beschränken. Eine Aufgabe des Staates ist die Sicherstellung von genügend grossen Kapazitäten, falls der Wettbewerb zu einem Versorgungsengpass führen würde. Ferner muss die Gleichbehandlung von privaten und öffentlichen Anbietern gewährleistet sein.

Art. 58a Grundsatz

In Art 58a werden der Grundsatz sowie die Schritte der Planung festgehalten. Dabei werden insbesondere die Ermittlung des Bedarfs und die Zuweisung und Sicherung von Leistungsmengen und Kapazitäten erwähnt.

Der künftige Bedarf ist sehr schwierig abzuschätzen. Wichtiger wäre es, den aktuellen Bedarf genauer unter die Lupe zu nehmen. Der aktuelle Bedarf ist eine gute und nachvollziehbare Prognose für einen künftigen Bedarf.

Grundsätzlich sollen weder Kapazitäten und schon gar nicht Leistungsmengen festgelegt werden. Dies haben wir bereits in der Einleitung erörtert. Im Falle einer drohenden Unterversorgung ist jedoch eine Sicherstellung der Kapazitäten sinnvoll.

Somit beantragen wir, Art. 58a wie folgt zu ändern:

- Art. 58a Abs. 2: a. Ermittlung des **aktuellen und** künftigen Bedarfs;
b. Beurteilung des Angebotes der in Frage kommenden Einrichtungen **und Koordination mit den anderen Kantonen**;
c. Zuweisung und Sicherung der **Kapazitäten im Falle von drohender Unterversorgung.**

Art. 58b Versorgungsplanung

Art 58b ist an die Kantone adressiert. Aus Sicht der Wirtschaft enthält der Artikel zwei wesentliche Mängel. Erstens werden diverse Kriterien bei der Auswahl des Angebots aufgelistete, ohne diese genauer zu erläutern oder zu gewichten. Dieses Sammelsurium von Kriterien trägt nichts zu einer verbesserten Planung auf Kantonsstufe bei. Art. 58b erhöht die Rechtssicherheit nicht, sondern suggeriert eine über die Kantonsgrenzen hinweg einheitliche Planung. Die einheitliche Planung in den Kantonen ist jedoch nicht in jedem Fall sinnvoll und wird auch nicht mit solchen Begriffen gewährleistet. Im Gegenteil sind Fehlinterpretationen der Kantone vorprogrammiert. Zweitens fehlt ein wichtiger Grundsatz bei der Planung, nämlich die Gleichbehandlung von öffentlichen und privaten Anbietern. Wir schlagen vor, diesen Grundsatz in Art. 58b Abs. 1 zu schreiben.

Art. 58b Abs. 1 sollte deshalb wie folgt gekürzt und ergänzt werden:

¹Die Kantone ermitteln den künftigen Bedarf in nachvollziehbaren Schritten **aufgrund einer analytischen oder normativen Methode**. Sie stützen sich auf statistisch ausgewiesene Daten, Vergleiche, Bedarfsdeterminanten sowie Strukturanalysen mit Berücksichtigung der vor- und nachgelagerten Bereiche. **Die Gleichbehandlung von öffentlichen und privaten Anbietern wird gewährleistet.**

Abs. 2 soll lediglich die Wirtschaftlichkeit und Qualität beinhalten, welche dann in Abs. 3 konkretisiert wird. Abs. 2 lit. b ist in der kleinräumigen Schweiz nicht prioritär und begünstigt höchstens das bereits zu starke lokale Denken. Abs. 2 lit. c öffnet unserer Ansicht nach Tür und Tor zu einer willkürlichen Umsetzung der Versorgungsplanung.

Wir schlagen somit einen verkürzten Absatz 2 vor:

²**Bei der Beurteilung und Auswahl des Angebotes berücksichtigen sie die Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungserbringung;**

Um Transparenz von Preis und Qualität - wie es in Abs. 3 lit. b und c vorgeschlagen wird - zu erfüllen, muss die Nachvollziehbarkeit von Preis-Leistungsdaten gewährleistet werden. Heute sind qualitätsbezogene Daten Mangelware. Um den Leistungserbringern einen Anreiz zu setzen, solche Daten zu generieren, könnte die Existenz von solchen qualitätsadjustierten Leistungsdaten ein Planungskriterium sein. So könnte die Transparenz im System verbessert werden. In diesem Sinne sollte auch von Preisen statt von Kosten ausgegangen werden, da erstere spezifischer sind.

Unser Vorschlag zu Abs. 3 lautet deshalb:

³Bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Qualität beachten sie insbesondere:

- a. eine effiziente Leistungserbringung;
- b. Transparenz von Preisen**
- c. Transparenz von Qualitäts- und Leistungsdaten**

Die Konzentration des Angebots sowie die Vermeidung von Doppelspurigkeiten sind kein Selbstzweck. Falls Wirtschaftlichkeit und Qualität erfüllt werden, ist die explizite Vermeidung von Konzentration und Doppelspurigkeiten nicht nötig. Für einen funktionierenden Wettbewerb können gewisse Doppelspurigkeiten sogar notwendig sein. Abs. 4 lit. b und c sollten deshalb gestrichen werden. Abs. 4 lit. a. wird in Art. 58a Abs. 2 lit. b bereits abgedeckt.

Abs. 4 kann deshalb ersatzlos gestrichen werden.

Art. 58c Art der Planung

Art. 58c definiert die Art der Planung. Diese soll „leistungsorientiert“ und „kapazitätsbezogen“ sein. Diese zwei Begriffe sind unklar und auch nicht nötig. Die Finanzierung, insbesondere die Pauschalen, muss leistungsbezogen sein. Die Planung hingegen sollte schlank sein und sich auf die Setzung von Rahmenbedingungen beschränken. Gemäss Art. 58a legt die Planung im Falle von drohender Unterversorgung die Kapazitäten fest, somit ist sie bereits kapazitätsbezogen. Aus diesen Gründen beantragen wir, **Art. 58c ersatzlos zu streichen.**

Art. 58d Interkantonale Koordination der Planungen

Art. 58d beinhaltet die interkantonale Koordination der Planung. Dieses Anliegen haben wir in unserem Vorschlag zu Art. 58a Abs. 2 lit. b berücksichtigt. Die Mengensteuerung, wie sie in Abs. 3 vorgesehen ist, lehnen wir ab, da sie im Widerspruch zu den Zielen der Ordnungsrevision steht (vgl. oben).

Wir beantragen deshalb, **Art. 58d zu streichen.**

Art. 58e Dienstleistungen und Infrastruktur

Mit der vorliegenden Verordnungsänderung sollen keine unnötigen Doppelspurigkeiten geschaffen werden. Analog des Cassis-de-Dijon-Prinzip innerhalb der EU sollen Spitäler, die im Heimatkanton anerkannt werden, von den anderen Kantonen ebenfalls anerkannt und nicht ein zweites Mal geprüft werden.

Wir beantragen deshalb, Art 58e folgendermassen zu ändern:

¹Die Überprüfung der Dienstleistungs- und Infrastrukturvoraussetzungen nach Artikel 39 Absatz 1 Buchstaben a–c des Gesetzes erfolgt ~~in der Regel~~ durch den Standortkanton. Nimmt ein Kanton eine ausserkantonale Einrichtung auf seine Liste (Art. 58f), die bereits auf der Liste des Standortkantons figuriert, **so entfällt eine neuerliche Prüfung.**

Art. 58f Listen

Art. 58f beschreibt den Inhalt der kantonalen Angebotslisten. Dieser Inhalt muss angepasst werden, da sich der Kanton bei seiner Planung auf die Zuweisung und Sicherung der Kapazitäten im Falle von drohender Unterversorgung beschränken soll. In diesem Sinne genügt ein gekürzter Abs. 1 dieses Artikels.

¹Auf den Listen nach Artikel 39 Absatz 1 Buchstabe e des Gesetzes wird für jede Einrichtung das Leistungsspektrum aufgeführt, ~~für das die Einrichtung die Versorgung sicherstellt.~~

In Abs. 2 sollte der Vorbehalt im letzten Satz auf Art. 58a Abs. 2 geändert werden. Abs. 3 und Abs. 4 sollen ersatzlos gestrichen werden.

Art. 58g Leistungsaufträge

Art. 58g befasst sich mit dem Inhalt der Leistungsaufträge. Hier besteht die Gefahr, dass zu eng definierte Leistungsaufträge die Leistungserbringer in ein zu starres Korsett zwingen. Besonders neue, innovative Methoden können erst verspätet in den Leistungsaufträgen berücksichtigt werden. Dies würde die Effizienz der Leistungen hemmen. Die Leistungsaufträge müssen offen formuliert sein, damit die Anbieter auf kurzfristige Veränderungen reagieren können. Auch sollen Leistungsaufträge individuell auf die Leistungserbringer abgestimmt werden. Eine offene Formulierung trägt auch diesem Kriterium Rechnung. In diesem Sinne schlagen wir eine Kürzung von Abs. 1 vor. Die Qualität der Ausbildung des Personals kann den Leistungserbringern überlassen werden. Diese müssen die Qualitätsmassnahmen gemäss Art. lit. e ergreifen. Lit. c kann deshalb gestrichen werden.

Wir beantragen, Art. 58g folgendermassen zu kürzen:

¹Die Kantone erteilen den zugelassenen Einrichtungen Leistungsaufträge. ~~Der Leistungsauftrag kann Auflagen enthalten. Leistungsspektrum und Auflagen sind Bestandteil des Leistungsauftrags.~~

⁵Auflagen nach Absatz 1 können insbesondere folgende Punkte beinhalten:

a. die Aufnahmepflicht;

b. den Notfalldienst;

~~c. die Aus- und Weiterbildung von medizinischem, therapeutischem und pflegerischem Personal;~~

d. den Ausweis der Wirtschaftlichkeit;

e. die Qualitätssicherungsmassnahmen.

Art. 59

Art. 59 betrifft die Rechnungsstellung und Rechnungskontrolle.

In Abs. 3 genügt eine gut erkennliche Trennung von OKP und VVG-Leistungen. Es sollten nicht zwei separate Rechnungen verlangt werden, da der administrative Aufwand dadurch vergrössert wird. Wir beantragen, Abs. 3 in diesem Sinne zu ändern.

Art. 59d Leistungsbezogene Pauschalen

Art. 59d behandelt den Inhalt eines Tarifvertrages. Die Genehmigung des Tarifvertrags durch den Bundesrat ist unbestritten. Die zusätzlichen Unterlagen sollen sich aber auf die Grundlagen und Methodik des Tarifs beschränken. Die Qualitätssicherung ist bereits in KVV Art. 77 genügend geregelt. Prognosen über die Auswirkungen eines neuen Vertrages sind schwierig und meistens zwischen den Vertragspartnern kontrovers. Der Erkenntnisgewinn solcher „verhandelter“ Prognosen ist äusserst klein. Deshalb sollte der Gesetzgeber auf solche verhandelten Prognosen der Verhandlungspartner verzichten. Ferner können die Vertragspartner ein allfälliges Kostenmonitoring im Vertrag selber regeln.

Aus diesem Grund genügt in Art. 59d Abs.1 lit. a. Daher sind Absatz 1 lit. b und c zu streichen.

Eine doppelte Rechnungskontrolle ist unnötig und vergrössert den administrativen Aufwand. Ein Konzept zur Kodierrevision ist nur dann sinnvoll, wenn der Versicherer im Rahmen der Rechnungsprüfung die Kodierung nicht rückverfolgen kann. Der Leistungserbringer wird ansonsten mit einer Kodierrevision zusätzlich administrativ belastet.

Die Pflicht zur Genehmigung von Änderungen der Tarifstruktur und der Anwendungsmodalitäten beim Bundesrat muss reduziert werden, da die Formulierung im Entwurf einen viel zu schwerfälligen Prozess bedeutet. Nur wenn es sich um wesentliche Änderungen handelt, macht eine neuerliche Genehmigung durch den Bundesrat Sinn. Andernfalls verhindert er unnötigerweise rasche Verbesserungen.

Deshalb sollte Art. 59d Abs. 3 wie folgt umformuliert werden:

³Bei einer grundlegenden Änderung namentlich der Tarifstruktur oder der Anwendungsmodalitäten müssen die Tarifpartner dem Bundesrat den Tarifvertrag erneut zur Genehmigung vorlegen.

Übergangsbestimmungen

Die Übergangsbestimmungen in Abs. 3 sehen einen engen Zeitplan vor. Dieser Zeitplan ist unrealistisch und sollte angepasst werden. Zu streichen ist ferner die Forderung nach Begleitmassnahmen zur Kostensteuerung. Wie schon erwähnt, greifen Kostensteuerungen schädlich in den Markt ein.

3. Anmerkungen zur Revision Verordnung über die Kostenermittlung und die Leistungserfassung durch Spitäler und Pflegeheime in der Krankenversicherung (VKL)

In diesem Abschnitt kritisieren wir die Definition der Langzeitbehandlung, weil sie die Spitäler benachteiligen kann. Bei der Finanzierung der Weiterbildung sollte kein Unterschied innerhalb des Personals gemacht werden. Ferner schlagen wir eine Limitierung der Belastung für die Grundversicherung vor.

Art. 6 Langzeitbehandlung.

Art. 6 definiert die Langzeitbehandlung.

Wenn jemand wegen zu geringer Pflegeheimkapazitäten im Spital bleiben muss, darf dies nicht als Langzeitbehandlung gelten. Deshalb darf in diesem Fall nicht der Tarif gemäss Art. 50 KVG zur Anwendung gelangen. Wenn zu geringe Pflegeheimkapazitäten zur Verfügung stehen, haben dies nicht die Spitäler zu verantworten. Es gibt daher keinen Grund, den Spitälern deshalb finanzielle Nachteile aufzubürden.

Art. 7 Kosten für Lehre und Forschung

Die Umschreibung der im Spital erbrachten Leistungen der nicht universitären Lehre in Abs. 2 ist zu eng. Sie sollte ausgedehnt werden auf jegliche theoretische und praktische Aus- und Weiterbildung von Personal, welches im Spital angestellt ist, auch wenn dieses nicht eine pflegerische Tätigkeit oder einen andern Spitalberuf ausübt. Die Entschädigung der Spitäler hat nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu erfolgen. Somit sind alle Kostenfaktoren in die Preisgestaltung einzubeziehen, soweit sie durch das Gesetz nicht explizit ausgeschlossen sind.

Die Definition in Abs. 2 ist entsprechend zu erweitern auf die Aus- und Weiterbildung jeglichen Personals im nicht universitären Bereich.

Allerdings ist eine vollständige Abwälzung jeglicher Weiterbildung auf die Grundversicherung zu vermeiden. Dies würden die Zwangsausgaben der Haushalte, welche die obligatorischen Krankenversicherungsprämien darstellen, unnötig erweitern. Im Rahmen der Tarifverhandlungen sollen sich die Vertragspartner auf eine Pauschale für die Weiterbildungskosten einigen, welche zu Lasten der Grundversicherung geht.

Art. 7 ist in diesem Sinne zu ergänzen.

Freundliche Grüsse

economiesuisse



Prof. Dr. Rudolf Minsch
Mitglied der Geschäftsleitung & Chefökonom



Dr. Fridolin Marty
Projektleiter Wirtschaftspolitik, Bildung & Energie

Kopie an:
Bundesamt für Gesundheit (BAG)
Herrn Stephan Frei
3003 Bern