

REGIERUNGSRAT

28. Juni 2017

17.23

Interpellation Elisabeth Burgener, SP, Gipf-Oberfrick (Sprecherin), Roland Agustoni, GLP, Rheinfelden, Colette Basler, SP, Zeihen, Andreas Fischer Bargetzi, Grüne, Möhlin, Kathrin Hasler, SVP, Hellikon, Alfons Paul Kaufmann, CVP, Wallbach, Peter Koller, SP, Rheinfelden, Franco Mazzi, FDP, Rheinfelden, Claudia Rohrer, SP, Rheinfelden, Christoph Riner, SVP, Zeihen, Martin Steinacher-Eckert, CVP, Gansingen, Daniel Suter, FDP, Frick, Tanja Suter, SVP, Gipf-Oberfrick, Désirée Stutz, SVP, Möhlin, Dr. Bernhard Scholl, FDP, Möhlin, Daniel Vulliamy, SVP, Rheinfelden, vom 10. Januar 2017 betreffend Gesundheitszentrum Fricktal; Beantwortung

I.

Text und Begründung der Interpellation wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat antwortet wie folgt:

Vorbemerkungen

Rechtliches

Der Kanton hat die Versorgungssicherheit für die Kantonsbevölkerung zu gewährleisten (Art. 58 a ff. Bundesgesetz über die Krankenversicherung [KVG]) und hat gemeinsam mit den Vertragspartnern darauf zu achten, dass eine zweckmässige gesundheitliche Versorgung in einer hochstehenden Qualität zu möglichst günstigen Kosten erreicht wird (Art. 43 Abs. 8 KVG).

Unter anderem ist dazu die nach Bundesrecht in regelmässigen Abständen durchzuführende Neu- beurteilung der Spitalplanung notwendig. Massgeblich für die Beurteilung sind primär die tatsächlichen Verhältnisse im Zusammenhang mit der Leistungserbringung und deren Organisation und nicht die rechtliche Qualifikation oder administrative Belange.¹

Art. 39 Abs. 1 KVG definiert als Spitäler "Anstalten oder deren Abteilungen, die der stationären Behandlung akuter Krankheiten oder der stationären Durchführung von Massnahmen der medizinischen Rehabilitation dienen". Der Kanton Aargau verhält sich somit KVG-konform, wenn er bei der Bewilligungserteilung nach Art. 8a Spitalgesetz (SpiG) oder bei der Spitalplanung und der entsprechenden Leistungsauftragsvergabe verschiedene Standorte einer Anstalt als jeweils separate Leistungserbringer betrachtet.² Standortübergreifende Leistungsaufträge führen zu unklaren Situationen, da nicht ersichtlich ist, an welchem Standort welche Leistungsaufträge ausgeführt werden. Häufige

¹ Urteile des BVGer C-2350/2014 vom 29. Januar 2015, C-5849/2013 vom 31. August 2015 und C-2290/2013 vom 16. Juni 2015.

² Urteil des BVGer C-2290/2013 vom 16. Juni 2015.

Verlegungen von Patientinnen und Patienten oder die erforderlichen Sicherstellungen der Anforderungen für das gesamte Leistungsspektrum an allen Standorten, können zudem zu Ineffizienzen führen.

Gesundheitszentrum Fricktal AG

Die beiden Standorte der Gesundheitszentrum Fricktal AG (Rheinfelden und Laufenburg) unterscheiden sich in der Leistungserbringung eindeutig in den Bereichen Gynäkologie und Geburtshilfe sowie Oto-Rhino-Laryngologie. Diese beiden Leistungsbereiche werden ausschliesslich im Spital Rheinfelden erbracht und machen dort rund 35 % aller KVG-Patientinnen und KVG-Patienten aus. Über beide Standorte der Gesundheitszentrum Fricktal AG hinweg betrachtet, machen diese Leistungsbereiche immer noch etwa 24 % aller KVG-Patientinnen und KVG-Patienten aus (Analyse der Daten 2015). Aufgrund dieser beiden Leistungsbereiche werden wesentlich höhere Ansprüche an die Notfallstation in Rheinfelden gestellt als an die Notfallstation in Laufenburg. Der Schwerpunkt der Leistungserbringung des Standorts Laufenburg liegt im Fachbereich Chirurgie. Dort werden tendenziell eher schwerere Fälle behandelt als in Rheinfelden. In der Inneren Medizin weist das Spital Laufenburg indes einen deutlich tieferen Schweregrad aus als der Standort Rheinfelden. Demzufolge unterscheidet sich die Leistungsstruktur der beiden Standorte.

Zur Frage 1

"Ist es aus Sicht des Regierungsrat trotz der aufgrund des Ausbaus des Strassennetzes und des technischen Fortschritts im Fahrzeugbau eingetretenen Verkürzung der Fahrzeit zwischen beiden Häusern auf durchschnittlich weniger als zwanzig Minuten sinnvoll, getrennte Betriebsbewilligungen und Leistungsaufträge für das Spital Rheinfelden und Laufenburg zu erteilen sowie die Wirtschaftlichkeitsprüfung getrennt vorzunehmen und damit wieder den Zustand herbeizuführen, welcher 1999 eine Fusion beider Spitäler notwendig machte?"

Für eine Betriebsbewilligung muss ein Spital eine ausreichende ärztliche Betreuung gewährleisten, über das erforderliche Fachpersonal und zweckentsprechende medizinische Einrichtung verfügen sowie eine zweckentsprechende pharmazeutische Versorgung gewährleisten (Art. 8a Spitalgesetz [SpiG]). Da die Kriterien stark standortbezogen sind, können sie nicht über mehrere Spitalstandorte hinweg beurteilt werden, sondern sind je Standort oder sogar je Abteilung zu betrachten. Dies bildet nicht nur die vorherrschende Meinung, sondern auch Bundesrecht ab. Die überwiegende Mehrheit der Kantone erteilt Betriebsbewilligungen daher strikt standortbezogen.

Bei der Vergabe von Leistungsaufträgen an die jeweiligen Standorte werden auch Kriterien wie die rechtliche Einordnung der Trägerschaft, die örtliche Distanz und Gebäudesituation, die Zusammensetzung und Aufteilung der Kliniken und Fachbereiche, die Führungsstruktur und Führungsorganisation, die Art der Rechnungsführung, die personelle Organisation und die Notfallorganisation zur Beurteilung herangezogen.

Die aktuell unterschiedliche Leistungsstruktur der beiden Standorte gebietet, die Standorte getrennt voneinander zu betrachten und die unterschiedlichen Anforderungen an das Fachpersonal, an die Infrastruktur, an die Organisation sowie an die Notfall- und die Intensivstation separat zu beurteilen.

Wie der Gesundheitszentrum Fricktal AG bereits mitgeteilt wurde, müssen die Anforderungen des gesamten Spektrums der vergebenen Leistungsaufträge an jedem Standort sichergestellt werden. Es ist darauf hinzuweisen, dass diese Auflage am Standort Laufenburg zum heutigen Zeitpunkt nicht erfüllt ist.

Nach aktueller Rechtsprechung ist ausserdem die Tarifffrage bei zwei separaten Spitalstandorten, die mit unterschiedlichem Leistungsspektrum geführt werden, grundsätzlich pro Standort zu beurteilen.³ Dies könnte gegebenenfalls dazu führen, dass der Tarif am Standort Laufenburg tiefer ausfällt wie der Tarif am Standort Rheinfelden.

Zur Frage 2

"Wird seitens des Regierungsrat eine Entwicklung befürwortet bzw. in Kauf genommen, welche letztlich dazu führt, dass die bisher erfolgreich genutzten Synergien wie zum Beispiel der Notfallverbund nicht mehr genutzt werden können was unweigerlich zu Kostensteigerungen oder Leistungsabbau insbesondere am Standort Laufenburg führen wird?"

Mit der neuen Spitalliste soll eine moderne und zukunftsgerichtete Spitalversorgung geschaffen werden. Allen Leistungserbringern soll die Möglichkeit gegeben werden, sich mit sinnvollen Versorgungsverbänden, Kooperationen oder besonderen Konzepten zur strategischen Ausrichtung des Unternehmens hervorzuheben. Die daraus resultierende Effizienz kommt in hohem Masse nicht nur den Leistungserbringern und den Patienten zugute, sondern wirkt sich auch positiv auf die kantonalen Finanzen aus.

Der Notfallverbund der Gesundheitszentrum Fricktal AG und die daraus entstehenden Synergien erscheinen dem Regierungsrat sinnvoll. Der Notfallverbund wird auch bei standortbezogenen Betriebsbewilligungen und Leistungsauftragsvergaben im Rahmen des Vorgesagten weiterhin möglich sein.

Eine Vergabe der Leistungsaufträge nach dem Standortprinzip hat auf bestehende Synergieeffekte somit keinen Einfluss. Und zwar weder in Form von Kostensteigerungen noch in Form eines Leistungsabbaus. De facto ändert sich für die Gesundheitszentrum Fricktal AG nichts, da sie ihr Leistungsspektrum bereits auf die beiden Standorte zugeteilt hat (siehe Vorbemerkung).

Zur Frage 3

"Wird seitens des Regierungsrat eine Entwicklung befürwortet bzw. in Kauf genommen, welche die bisher vom Kanton geförderte und geforderte vermehrte Zusammenarbeit zwischen Spitälern massiv erschwert, wenn nicht gar verunmöglicht?"

Der Regierungsrat unterstützt alle sinnvollen Bestrebungen der Leistungserbringer, welche, ohne die verlangten Anforderungen zu verletzen, kostendämpfend wirken. Es ist sehr erwünscht, dass Spitäler von einer verstärkten Zusammenarbeit profitieren und die daraus entstehenden Synergieeffekte nutzen. Dies fördert eine bessere Versorgungsqualität und erhöht das Verbesserungspotenzial in allen Bereichen.

Zur Frage 4

"Die vom Kanton gewünschten Kooperationen und Versorgungsverbände werden durch strikte Vorgaben und Forderungen durch das DGS massiv erschwert bzw. nahezu unterbunden. Ist der RR bereit, die damit verbundenen Kostensteigerungen bzw. nicht möglichen Einsparungen in Kauf zu nehmen, auch wenn diese Entwicklung den vorgesehenen Sparmassnahmen des Kantons Aargau zuwiderläuft?"

Es ist für den Regierungsrat nicht nachvollziehbar, welche strikten Vorgaben und Forderungen seitens des Departements Gesundheit und Soziales gewünschte Kooperationen und Versorgungsverbände massiv erschweren oder nahezu unterbinden sollen. Diese Behauptung entspricht nicht der

³ Urteile des BVGer C-2350/2014 vom 29. Januar 2015, C-5849/2013 vom 31. August 2015 und C-2290/2013 vom 16. Juni 2015.

Realität. Wie bereits mehrfach erwähnt, werden sinnvolle Kooperationen und Versorgungsverbände vom Kanton unterstützt. Als Beispiel sei die Kooperation der Kantonsspital Aargau AG und der Klinik Hirslanden Aarau im Bereich der Herzmedizin erwähnt.

Zur Frage 5

"Kann die vom Departement verlangte Transparenz in der Leistungserbringung und in der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nur bei getrennten Betriebsbewilligungen und getrenntem Leistungsauftrag gewahrt werden? Welche andere Möglichkeit besteht, um die verlangte Transparenz herzustellen und trotzdem die bestehenden Synergien aufgrund der häuserübergreifenden Planung bzw. dem häuserübergreifenden Einsatz des Personals weiterhin zu erhalten, insbesondere im Hinblick auf die Sparbemühungen im Gesundheitswesen?"

Zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit müssen die dafür erhobenen Daten genau, realitätsnah, transparent, nachvollziehbar und nach einheitlichen Kriterien ermittelt worden sein.⁴ Die Erstellung einer Kosten- und Leistungsrechnung nach REKOLE®, wie sie vom Bundesverwaltungsgericht empfohlen wurde, sollte mit einer angemessenen Vorlaufzeit eine Aufteilung auf zwei Standorte ohne übermässig grossen Aufwand ermöglichen. Zudem geht mit den hohen Anforderungen an die Datenqualität schweizweit für alle Leistungserbringer ein gewisser Aufwand für die Aufbereitung des Datenmaterials einher.

Darüber hinaus gibt es im Kanton Aargau mehrere Spitäler und Kliniken in ähnlicher Konstellation, die bereits seit einigen Jahren einen nach Standorten getrennten Kosten- und Leistungsausweis abgeben. Es ist ausserdem darauf hinzuweisen, dass die Gesundheitszentrum Fricktal AG bereits zum heutigen Zeitpunkt eine nach Standorten getrennte Datenbasis erstellt. Dies zum einen für das Bundesamt für Statistik (BfS) im Rahmen der jährlichen medizinischen Falldatenerhebung für die medizinische Statistik und zum anderen im Rahmen der jährlichen SwissDRG Datenerhebung der Fallkostendaten.

Die Trennung nach Standorten in der Leistungserbringung sowie den Fallkosten ist also systembedingt bereits seit mehreren Jahren gegeben. Der Jahresabschluss der Gesundheitszentrum Fricktal AG ist von der Trennung nach Standorten nicht betroffen. Bestehende Synergieeffekte und die Planung der Gesundheitszentrum Fricktal AG werden durch einen getrennten Kosten- und Leistungsausweis weder beeinflusst noch verunmöglicht. Vielmehr ist der höhere Detaillierungsgrad betrieblichen Belangen dienlich und entspricht den gesetzlich vorgeschriebenen Anforderungen für die Erfüllung kantonaler Aufgaben.

Zur Frage 6

"Das DGS greift mit seinem neuen Bewilligungsverfahren massiv in die unternehmerische Gestaltungsfreiheit der GZF AG ein. Wo sieht der Regierungsrat die Vorteile dieses Eingriffs, für die GZF AG, die Bevölkerung der Spitalregion Laufenburg / Rheinfelden und den Kanton?"

Die Anpassung der veralteten standortübergreifenden Betriebsbewilligungen an aktuelles Bundesrecht ist als kantonale Aufgabe im Rahmen der Gewährleistung der Versorgungssicherheit der Kantonsbevölkerung zu betrachten. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die standortbezogenen neuen Betriebsbewilligungen einen massiven Eingriff in die unternehmerische Gestaltungsfreiheit der Gesundheitszentrum Fricktal AG darstellen sollen. Kooperationen und Versorgungsverbände sind bereits heute unter Spitälern mit getrennten Betriebsbewilligungen üblich.

⁴ Urteil BVGE 2014/36 vom 11. September 2014 und BVGE 2014/3 vom 7. April 2014.

Sollten die standortbezogenen neuen Betriebsbewilligungen für die Gesundheitszentrum Fricktal AG tatsächlich derart massiv betriebliche Belangen beeinflussen, müsste angezweifelt werden, ob die vorgeschriebenen Kriterien für die Erteilung einer Betriebsbewilligung an beiden Standorten erfüllt werden. Gegebenenfalls könnte dies einen Entzug einer Betriebsbewilligung zur Folge haben.

Zur Frage 7

"Ist es aus Sicht des Regierungsrats gewünscht, dass das Departement ein aus seiner Sicht vorhandenes Ermessen konsequent gegen die Gesundheitszentrum Fricktal AG ausübt, obwohl dieser gleichzeitig grosse Effizienz und (damit verbunden) tiefe Kosten attestiert werden?"

Kein Leistungserbringer erfährt durch "konsequent ausgeübtes Ermessen" Nachteile, sofern dies, wie vorliegend, bundesrechtskonform erfolgt. Der Kanton hat kein Wahlrecht, ob er die gesetzlichen Vorgaben im Rahmen der vom Bund zugewiesenen Aufgaben anwendet oder nicht. Und zwar unabhängig davon, ob ein Leistungserbringer als effizient oder ineffizient einzustufen ist.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 2'293.–.

Regierungsrat Aargau