



An den Grossen Rat

22.5044.02

GD/P225044

Basel, 27. April 2022

Regierungsratsbeschluss vom 26. April 2022

Schriftliche Anfrage Catherine Alioth betreffend «Unterfinanzierung der Kosten für die akademische Lehre und Forschung am Universitären Zentrum für Zahnmedizin Basel (UZB)»

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Catherine Alioth dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

«Das Universitäre Zentrum für Zahnmedizin Basel (UZB) ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons Basel-Stadt. Es entstand am 1.1.2016 durch die Zusammenlegung der öffentlichen Zahnkliniken des Kantons (Schul- und Volkszahnklinik) mit den universitären Zahnkliniken der Universität Basel. Das UZB ist die jüngste und kleinste Gesundheitseinrichtung des Kantons. Das UZB dient der Sicherstellung der zahnmedizinischen Versorgung der Basler Bevölkerung. Es stellt insbesondere die soziale Zahnpflege sicher (SG 328.210 – Verordnung betreffend die soziale Zahnpflege). Zudem ist das UZB Trägerin der akademischen Lehre und Forschung im Bereich der Zahnmedizin.

Das UZB finanziert sich aus drei Quellen:

1. Erträge aus der Behandlung von Patienten/innen
2. Leistungsauftrag des Kantons Basel-Stadt zur Abgeltung der Leistungen in der sozialen Zahnmedizin und in der Alterszahnmedizin sowie Beitrag an die Weiterbildungskosten der Assistenz Zahnärzte/innen
3. Leistungsauftrag der Universität Basel zur Abgeltung der Leistungen in Lehre und Forschung (L+F).

Das UZB erwirtschaftet einen Jahresumsatz von rund CHF 38 Mio., davon macht die Leistungsvereinbarung mit dem Kanton rund 20%, jene mit der Universität rund 27% aus. Aufgrund von Sparmassnahmen der Universität reduzierte sich die Abgeltung für L+F zwischen 2016 und 2020 um TCHF 776 (-7.1%). Eine ganzheitliche Analyse der Kosten für L+F am UZB zeigt, dass diese Kosten (Basis 2020) im Umfang von CHF 1.1 Mio. unterfinanziert sind. Insbesondere die Personalkosten sowie die Kosten für die Nutzung der Räume und Anlagen sind nicht kostendeckend finanziert. Vor diesem Hintergrund hat das UZB zwei Handlungsoptionen. Einerseits können die Leistungen in der L+F so reduziert werden, dass die Unterfinanzierung beseitigt wird. Diese Massnahme wäre mit einem spürbaren Qualitäts- und Reputationsverlust in der L+F verbunden. Andererseits kann die Unterfinanzierung durch eine Quersubventionierung der Kosten für L+F mit Erträgen aus der Patientenbehandlung kompensiert werden. Da das Geschäftsmodell des UZB nur eine sehr bescheidene Marge zulässt, ginge diese Quersubventionierung zu Lasten des Ergebnisses des UZB. Das UZB optimiert seine Kosten und Prozesse laufend, um eine effiziente und effektive Leistungserbringung sicherzustellen. In der vom Regierungsrat verabschiedeten Eignerstrategie für das UZB, sind Profitabilitätsvorgaben definiert. Diese Vorgaben lassen eine Quersubventionierung der ungedeckten Kosten für L+F nicht zu.

Aus diesem Grund hat das UZB das Gesundheitsdepartement im April 2021 gebeten, die Unterdeckung der Kosten für L+F, wie bei allen anderen Gesundheitseinrichtungen im Kanton, anteilig über gemeinwirtschaftliche Leistungen (GWL) zu finanzieren. Der Regierungsrat lehnte dieses Ansinnen mit der Begründung ab, dass die Frage der Unterfinanzierung von L+F durch die Universität grundsätzlich und unter Einbezug des Kantons Basel-Landschaft anzugehen ist.

Um die kantonalen Profitabilitätsvorgaben dennoch einzuhalten, hat das UZB für das Geschäftsjahr 2022 die folgenden temporären Massnahmen beschlossen: Nichtbesetzung vakanter Stellen im Forschungsbereich, Betreuungsreduktion in der Studentenklinik sowie Ausdünnung der Sekretariatsdienste, Umlagerung von Forschungs- in klinische Tätigkeit. Eine Weiterführung dieser Massnahmen über das Jahr 2022 hinaus würde zum oben erwähnten Qualitäts- und Reputationsverlust in der L+F führen. Zudem erhöht die Universität die Abgeltung für die Räumlichkeiten für L+F.

Somit ist das UZB die einzige Gesundheitseinrichtung im Kanton, die die Unterdeckung der Kosten für L+F vollumfänglich selbst zu tragen hat. Folgende Institutionen erhalten vom Kanton GWL zur teilweisen Deckung der unterfinanzierten Kosten für L+F: USB, UPK, UAAP, Merian Iselin, REHAB, St. Claraspital. Insgesamt erhalten diese Institutionen für die GWL Periode 2022 – 2025 einen Betrag von CHF 30.507 Mio.

Im Sinne der Gleichbehandlung aller Gesundheitsinstitutionen des Kantons, müssten dem UZB die ungedeckten Kosten für L+F ab 2023 zu 57.6% (entspricht rund TCHF 634 pro Jahr) abgegolten werden. Damit wäre die Höhe des Ausfinanzierungsgrads der Deckungslücke beim UZB gleich hoch wie bei den anderen Gesundheitseinrichtungen¹.

Im Lichte obiger Ausführungen bitte ich den Regierungsrat um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie erklärt der Regierungsrat die Ungleichbehandlung des UZB gegenüber den übrigen öffentlich-rechtlichen Gesundheitseinrichtungen des Kantons und gegenüber von Privatspitälern bezüglich der Abgeltung der ungedeckten Kosten für Lehre und Forschung? Wie begründet er, dass ausgerechnet nur die kleinste Gesundheitseinrichtung die ungedeckten Kosten für Lehre und Forschung vollumfänglich selbst zu tragen hat?
2. Welchen Stellenwert misst der Regierungsrat einer hochstehenden akademischen Lehre und Forschung in der Zahnmedizin bei? Wie beurteilt er deren Bedeutung für den Life Sciences Cluster Basel sowie für die hier ansässigen global tätigen Medtech Firmen im Bereich der Zahnmedizin?
3. Ist der Regierungsrat bereit, die oben beschriebenen temporären Massnahmen 2022, wie z.B. Nichtbesetzung von Stellen im Forschungsbereich, Betreuungsreduktion in der Studentenklinik, Umlagerung von Forschungs- in klinische Tätigkeit, auch längerfristig in Kauf zu nehmen?
4. Wie beurteilt der Regierungsrat die systematische Unterfinanzierung von Lehre und Forschung im Bereich des Gesundheitswesens? Beabsichtigt der Regierungsrat konkrete Massnahmen zu ergreifen, um diese Situation zu korrigieren? Falls ja, was soll konkret und mit welchem Zeitplan unternommen werden?
5. Wie stellt sich der Regierungsrat zu einer Abgeltung der ungedeckten Kosten für Lehre und Forschung am UZB in der Höhe von CHF 634'000 pro Jahr für die Periode 2023 – 2025? Erachtet er einen solchen Betrag vor dem Hintergrund der Bedeutung der Lehre und Forschung in der Zahnmedizin für Basel sowie unter dem Aspekt der Gleichbehandlung der Gesundheitseinrichtungen des Kantons als vertretbar?
6. Wäre der Regierungsrat bereit, die Profitabilitätsvorgaben für das UZB in seiner Eignerstrategie zu reduzieren, falls dem UZB die ungedeckten Kosten für Lehre und Forschung nicht abgegolten würden?

¹ Gemäss Ratschlag 21.1344.01, Kap. 5.2.3, Seite 12
Catherine Alioth»

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

1. Ausgangslage

1.1 Leistungsvereinbarungen der Universität Basel

Zum 1. Januar 2016 wurden die Universitäre Zahnmedizin einerseits und die Öffentlichen Zahnklinien andererseits zum Universitären Zentrum für Zahnmedizin Basel (UZB) als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit zusammengeführt. Seit diesem Zeitpunkt werden die

konkreten Leistungen des UZB in klinischer Lehre und Forschung in einer Leistungsvereinbarung mit der Universität Basel definiert. Der Umfang der Leistungen und deren Abgeltung durch die Universität folgt den Modalitäten, die auch für die anderen Leistungsträger klinischer Lehre und Forschung gelten. Mit der Etablierung der gemeinsamen Universitätsträgerschaft mit dem Kanton Basel-Landschaft waren ab dem Rechnungsjahr 2007 die Leistungen der Universitätsspitäler und universitären Kliniken für die Lehre und Forschung in klinischer Medizin, die diese für die Universität erbringen, systematisch vom Dienstleistungsauftrag der beteiligten Spitäler ausgeschieden worden.¹

1.2 Deckungslücken in Lehre und Forschung generell

Die in Lehre und Forschung entstehenden Kosten werden nach verschiedenen Gesichtspunkten in verschiedenen Erhebungs- und Kostenrechnungsmodellen dargestellt. Es handelt sich um eine dynamische Fragestellung, welche von verschiedenen Interessenlagen komplex überlagert wird.

Die Regierungen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft haben deshalb – unter Bezug der Universität und der Spitäler – eine externe Überprüfung der von der Universität bestellten Leistungen und deren Abgeltung in Auftrag gegeben (siehe auch die Antwort zu Frage 4).

1.3 Gemeinwirtschaftliche Leistungen des UZB

Der Kanton Basel-Stadt bewilligte für die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen (GWL) des UZB für die Jahre 2022–2025 Ausgaben von insgesamt 28.032 Mio. Franken. Der Betrag der Rahmenausgabenbewilligung (RAB) setzt sich wie folgt zusammen:

GWL in Fr.	RAB 2022	RAB 2023	RAB 2024	RAB 2025	Total 2022–2025
Unentgeltliche Leistungen	1'260'000	1'270'000	1'275'000	1'285'000	5'090'000
Sozialkosten	2'527'000	2'544'000	2'561'000	2'578'000	10'210'000
Vorhalteleistungen	1'861'000	1'861'000	1'861'000	1'861'000	7'444'000
SV-Tarif ²	150'000	150'000	150'000	150'000	600'000
Weiterbildung	720'000	720'000	720'000	720'000	2'880'000
Alterszahnmedizin	452'000	452'000	452'000	452'000	1'808'000
Gesamttotal	6'970'000	6'997'000	7'019'000	7'046'000	28'032'000

Tabelle 1: Finanzierung der GWL und ungedeckten Kosten des UZB für die Jahre 2022–2025

Das UZB hatte mit Schreiben vom 1. Juni 2021 einen Antrag für GWL über 7.506 Mio. Franken jährlich gestellt, in welchem für die Unterdeckung der Lehre und Forschung ein Nachtrag von 770'000 Franken vermerkt war.

Der Regierungsrat hat es aufgrund der laufenden Diskussionen um die Finanzierung von Lehre und Forschung unter den Universitäten und Kliniken schweizweit sowie mit der Universität und dem Kanton Basel-Landschaft im Besonderen abgelehnt, dem Antrag des UZB zu entsprechen (Ratsschlag 21.1335.01 betreffend RAB für die Finanzierung der GWL des UZB für die Jahre 2022–2025). Die Gesundheits- und Sozialkommission (GSK) hat den Antrag in ihrem Bericht 21.1335.02 thematisiert: Aus systematischen Gründen solle sich die bikantonal getragene Universität Basel der Spitäler und insbesondere des UZB stärker annehmen. Ein neuer Beitrag für die Lehre und Forschung am UZB würde die vom Kanton Basel-Stadt vertretene Position schwächen. Der Grosse Rat ist dem Regierungsrat und der GSK gefolgt.

¹ § 31 Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel (Universitätsvertrag, SG 442.400).

² Nicht kostendeckender Sozialtarif.

2. Zu den einzelnen Fragen

1. *Wie erklärt der Regierungsrat die Ungleichbehandlung des UZB gegenüber den übrigen öffentlich-rechtlichen Gesundheitseinrichtungen des Kantons und gegenüber von Privatspitälern bezüglich der Abgeltung der ungedeckten Kosten für Lehre und Forschung? Wie begründet er, dass ausgerechnet nur die kleinste Gesundheitseinrichtung die ungedeckten Kosten für Lehre und Forschung vollumfänglich selbst zu tragen hat?*

Das UZB hat für die GWL-Periode 2022–2025 erstmals einen Antrag für die Finanzierung der ungedeckten Kosten der Lehre und Forschung gestellt. Die Analyse der Kostenrechnung durch das UZB ergab, dass im Jahr 2020 für Lehre und Forschung eine Unterdeckung von ca. 1.1 Mio. Franken vorliegt.

Die Gründe für die Unterdeckung sind in unterschiedlich definierten Ansätzen der Kostenrechnung zwischen der Universität und dem UZB sowie vor allem bei den höheren Anlagenutzungskosten durch den Neubau zu suchen.

Das UZB erhält nicht wegen seiner Grösse oder Priorisierung keine Finanzierung der Unterdeckung der Lehre und Forschung. Es kann in diesem Bereich nicht per se mit den Spitälern verglichen werden, wie es in der Anfrage dargelegt wird. Die Spitäler wenden für die genaue Bemessung der ungedeckten Kosten für Lehre und Forschung die Kostenträgerrechnung ITAR-K³ nach den Kriterien von Rekole⁴ an. Lehre und Forschung ist in der Kostenrechnung als eigener Kostenträger ausgewiesen. Zur Bemessung der Kosten wird eine Tätigkeitsanalyse durchgeführt, welche aufzeigt, in welcher Form die Ärztinnen und Ärzte für Ausbildung, Weiterbildung und Forschung tätig sind. Dies wird im UZB zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht oder nur teilweise umgesetzt. Zum Zeitpunkt der Erstellung des Ratschlags 21.1335.01 waren Unklarheiten, wie mit der erhaltenen GWL «Weiterbildung von Assistenzärztinnen und -ärzten» umgegangen wurde, zudem noch nicht bereinigt.

Das UZB wurde angehalten, für die Unterdeckung der Lehre und Forschung eine Tätigkeitsanalyse analog den Spitälern durchzuführen. Auch sind die Resultate aus der Überprüfung der Grundlagen für die universitären Leistungsvereinbarungen abzuwarten. Insbesondere für die neue Ausgangslage der höheren Anlagenutzungskosten am neuen Standort wurde aber durch die Universität bereits eine höhere Vergütung zugesichert, welche bereits ab dem Jahr 2022 im Budget der Universität mit einer Erhöhung von 193'000 Franken berücksichtigt werden konnte.

Aus diesen Gründen hält es der Regierungsrat für sinnvoll, die Ergebnisse der externen Analyse abzuwarten (siehe Antwort zu Frage 4).

2. *Welchen Stellenwert misst der Regierungsrat einer hochstehenden akademischen Lehre und Forschung in der Zahnmedizin bei? Wie beurteilt er deren Bedeutung für den Life Sciences Cluster Basel sowie für die hier ansässigen global tätigen Medtech Firmen im Bereich der Zahnmedizin?*

Für die Medizinische Fakultät und die Universität ist eine hochstehende akademische Lehre und Forschung in der Zahnmedizin von grosser Wichtigkeit. Die Zahnmedizin nimmt auch für den Wirtschaftsraum Basel eine gewichtige Funktion ein. Für ein aktuelles Beispiel wird auf die kürzlich geschaffene und durch Straumann finanzierte Stiftungsprofessur für Orale Implantologie verwiesen (vgl. Uni News vom 18. März 2021⁵).

³ ITAR-K steht für integriertes Tarifmodell auf Kostenträgerrechnungsbasis, mit der sich die tarifrelevanten Betriebskosten herleiten lassen.

⁴ Betriebliches Rechnungswesen im Spital.

⁵ Abrufbar unter: <https://www.unibas.ch/de/Aktuell/News/Uni-Info/Neue-Stiftungsprofessur-fuer-Orale-Implantologie.html> (zuletzt besucht am: 13. April 2022)

3. *Ist der Regierungsrat bereit, die oben beschriebenen temporären Massnahmen 2022, wie z.B. Nichtbesetzung von Stellen im Forschungsbereich, Betreuungsreduktion in der Studentenklinik, Umlagerung von Forschungs- in klinische Tätigkeit, auch längerfristig in Kauf zu nehmen?*

Eine Umlagerung von Lehr- und Forschungsaktivitäten in klinische Tätigkeiten hat es nicht gegeben. Die Medizinische Fakultät geht davon aus, dass sämtliche Mittel der Universität gemäss Leistungsvereinbarung an das UZB weiterhin für klinische Lehre und Forschung eingesetzt werden. Eine Umlagerung kann allenfalls andere Mittel des UZB betreffen bzw. jene Tätigkeiten, welche nicht von der Universität abgegolten werden.

Inwiefern die Abgeltung der Kosten von Lehre und Forschung durch die Universität zukünftig erhöht werden soll und wie hoch der allfällige Zusatzbetrag sein müsste, wird derzeit im Auftrag der Regierungen der beiden Universitätsträgerkantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt abgeklärt. Eine Erhöhung der Abgeltung aufgrund neuer Erkenntnisse durch diese Analyse wäre dabei erst ab der nächsten Leistungsperiode, d. h. ab dem Jahr 2026, möglich.

4. *Wie beurteilt der Regierungsrat die systematische Unterfinanzierung von Lehre und Forschung im Bereich des Gesundheitswesens? Beabsichtigt der Regierungsrat konkrete Massnahmen zu ergreifen, um diese Situation zu korrigieren? Falls ja, was soll konkret und mit welchem Zeitplan unternommen werden?*

Die Regierungen des Kantons Basel-Stadt und Basel-Landschaft haben beschlossen, einen externen Auftragnehmer mit der Überprüfung des Leistungsumfangs und der Kostendeckung der universitären Lehre und Forschung zu mandatieren. Die Resultate werden in den Entscheidungsprozess für die Leistungsauftragsperiode der Universität 2026–2029 einfließen.

Die beiden Regierungen entscheiden über die Zuweisung der Mittel an die Universität nach Vorliegen der Ergebnisse dieser Überprüfung im Rahmen der Globalbeitragsverhandlungen für die Leistungsauftragsperiode 2026–2029. Die Resultate können sich auch auf die Leistungsvereinbarungen auswirken, welche die Universität in der Leistungsauftragsperiode 2026–2029 mit den an klinischer Lehre und Forschung beteiligten Institutionen abschliessen wird. Die Kosten der Lehre und Forschung, die nicht in den Leistungsvereinbarungen enthalten sind und die nicht von der Universität abgegolten werden, verbleiben bei den betroffenen Institutionen, welche aktuell vom Kanton-Basel-Stadt teilweise über die GWL finanziert werden.

Aus diesem Grund wurden auch die Laufzeiten der GWL-RAB der baselstädtischen Spitäler, des UKBB und des UZB für die Jahre 2022–2025 vereinbart. Damit soll eine Kongruenz der Laufzeit der neuen Leistungsvereinbarung mit der Universität Basel und der Laufzeit der RAB für die GWL erreicht werden.

5. *Wie stellt sich der Regierungsrat zu einer Abgeltung der ungedeckten Kosten für Lehre und Forschung am UZB in der Höhe von CHF 634'000 pro Jahr für die Periode 2023 – 2025? Erachtet er einen solchen Betrag vor dem Hintergrund der Bedeutung der Lehre und Forschung in der Zahnmedizin für Basel sowie unter dem Aspekt der Gleichbehandlung der Gesundheitseinrichtungen des Kantons als vertretbar?*

Der Regierungsrat hat den Antrag des UZB aufgrund der laufenden Diskussionen um die Finanzierung der universitären Lehre und Forschung unter den Universitäten und Kliniken schweizweit sowie mit der Universität Basel und dem Kanton Basel-Landschaft im Besonderen abgelehnt. Der Grosse Rat ist dem Antrag des Regierungsrats gefolgt. Der Regierungsrat möchte die Ergebnisse der von den beiden Regierungen in Auftrag gegebenen externen Analyse abwarten (siehe Antwort zu Frage 4).

6. *Wäre der Regierungsrat bereit, die Profitabilitätsvorgaben für das UZB in seiner Eignerstrategie zu reduzieren, falls dem UZB die ungedeckten Kosten für Lehre und Forschung nicht abgegolten würden?*

Der Regierungsrat hat dem UZB in seiner Eignerstrategie bei den finanziellen Zielen die Vorgabe gemacht, seine Selbständigkeit und die Werthaltigkeit seines Vermögens sowie das langfristige Überleben wie auch die Kapital- und Kreditmarktfähigkeit aus eigener Kraft sicherzustellen. Um dieses Ziel zu erreichen, soll das UZB seine Mittel entsprechend einsetzen und eine EBITDA(R)-Marge von 10% anstreben.

Die Zielvorgabe für die EBITDA(R)-Marge ist als Orientierungsgrösse zu verstehen, damit das UZB sein Vermögen inklusive der Investitionen erhalten und langfristig sichern und refinanzieren kann. Der Kanton lässt sich weder das dem UZB mitgegebene Dotationskapital verzinsen noch betreibt oder beabsichtigt er eine Gewinnabschöpfung. Dies gilt auch für alle anderen Gesundheitsbeteiligungen, welche sich im vollständigen Besitz des Kantons befinden. Die Profitabilität des UZB kommt somit voll und ganz der Institution und seinen Leistungen zugute. Der Regierungsrat hält daher an seiner Zielgrösse für die Profitabilität des UZB fest.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin