



An den Grossen Rat

23.1505.02

Gesundheits- und Sozialkommission
Basel, 29. Februar 2024

Kommissionsbeschluss vom 21. Dezember 2023

Bericht der Gesundheits- und Sozialkommission

betreffend

Neunter Bericht über die Leistungs-, Kosten- und Prämienentwicklung sowie die Massnahmen zur Dämpfung der Höhe der Gesundheitskosten gemäss § 67 Abs. 2 des Gesundheitsgesetzes

Inhalt

1. Begehren	3
2. Ausgangslage	3
3. Vorgehen der Kommission	3
4. Übersicht zur Gesundheitsversorgung	3
5. Vertiefungsanalyse Arzneimittelkosten	7
6. Kommissionsantrag	8
Grossratsbeschluss	9

1. Begehren

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, vom neunten Bericht Nr. 23.1505.01 des Regierungsrats über die Leistungs-, Kosten- und Prämienentwicklung sowie die Massnahmen zur Dämpfung der Höhe der Gesundheitskosten gemäss § 67 Abs. 2 des Gesundheitsgesetzes (GesG) Kenntnis zu nehmen.

Dieser jährliche Bericht des Regierungsrats erscheint seit 2015. Er erfüllt den gesetzlichen Auftrag und bespricht diejenigen Finanzströme, die einen direkten Einfluss auf die Krankenkassenprämien im Kanton Basel-Stadt haben: Im Wesentlichen also Kosten für die Abgeltung der Pflichtleistungen der Obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) gemäss Krankenversicherungsgesetz (KVG).

2. Ausgangslage

Die jährliche Berichterstattung über Kosten, Leistungen, Massnahmen und Prämien gemäss gesetzlichem Auftrag beruht weitgehend auf Kostendaten aus dem Jahr 2022. Die Bedingungen der Berichtsperiode, Berichtsinhalte und Datengrundlage haben sich im Vergleich zum Vorjahr und den dazu in den Berichten von Regierung und GSK gemachten Ausführungen nicht grundsätzlich verändert. Die Bereitstellung der Daten durch den Bund und die Krankenkassen erfolgt zeitlich so, dass der Bericht zum Vorjahr erst Ende Jahr vorliegen kann. Im Sinne verstärkter Aktualität werden die jeweils im Herbst kommunizierten Prämien für das Folgejahr (in diesem Fall: 2024) dargestellt.

Gemäss Wunsch der GSK hat das GD im diesjährigen Bericht eine vertiefte Analyse der Arzneimittelkosten vorgenommen.

3. Vorgehen der Kommission

Der Grosse Rat hat den Bericht Nr. 23.1505.01 der Gesundheits- und Sozialkommission (GSK) zum Bericht überwiesen. Die GSK hat das Geschäft und den Kommissionsbericht an zwei Sitzungen behandelt. An der Beratung haben der Vorsteher des Gesundheitsdepartements und der Leiter Abteilung Finanzen und Dienste des Bereichs Gesundheitsversorgung im GD teilgenommen.

4. Übersicht zur Gesundheitsversorgung

Die nachstehenden Ausführungen folgen dem Bericht Nr. 23.1505.01 und der Berichtspräsentation des Gesundheitsdepartements vor der GSK. Detaillierte Ausführungen sind dem Bericht Nr. 23.1505.01 zu entnehmen.

Kontext

Die Gesundheitsversorgungseinrichtungen haben im Jahr 2022 einerseits die COVID-19-Krise überwunden. Andererseits aber erlebten sie erhebliche Schwierigkeiten durch den allgemeinen Teuerungsschub, den Mangel an Gesundheitsfachkräften und das Risiko einer Strommangellage im Winter 2022/23.

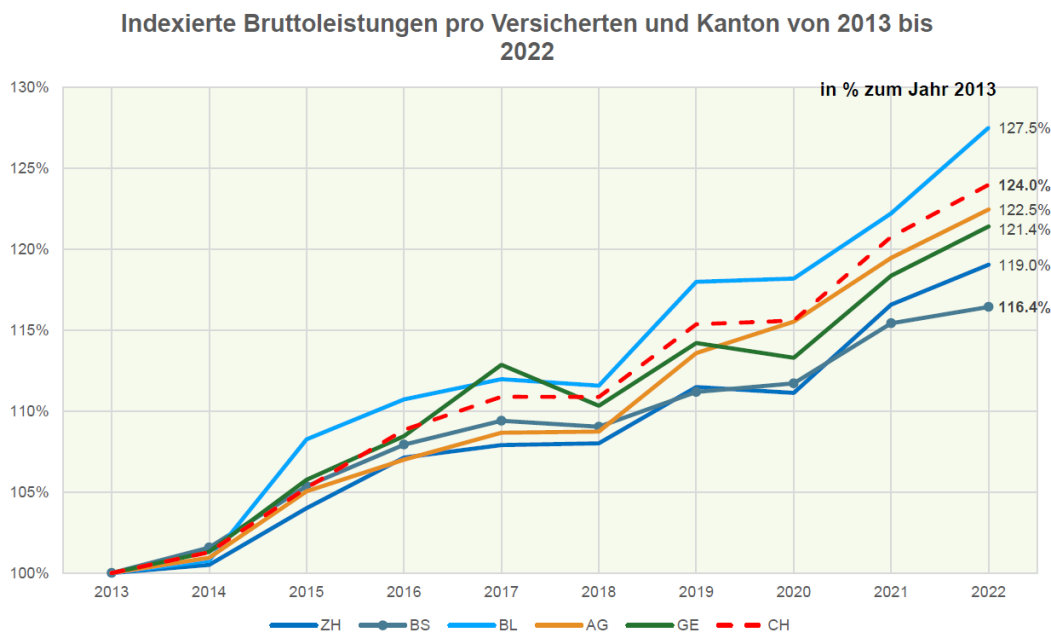
Das Bundesparlament setzte seine Beratungen über Massnahmen zur Kostendämpfung fort. Zudem hat der Bundesrat die Botschaft für ein weiteres Kostendämpfungspaket an die eidgenössischen Räte übermittelt.

Die Einführung des elektronischen Patientendossiers (EPD) und dessen Verbreitung in der Bevölkerung verläuft schweizweit wie auch im Kanton Basel-Stadt sehr schwerfällig. Hinderungsgrund sind technische, operationelle und finanzielle Schwachstellen. So ist das System noch nicht für die ganz grossen Datenmengen ausgelegt. Mittels einer schrittweise zunehmenden Nutzung wird sich – so die Erwartung – eine Dynamik einstellen, in der sich das EPD weiter entwickeln wird. Eine Revision des Bundesgesetzes befindet sich in der Vernehmlassung. Parallel dazu solle eine übergangsmässige finanzielle Unterstützung durch Bund und Kantone die Ausbreitung des EPD fördern.

Obligatorische Krankenpflegeversicherung OKP: Gesamthaft und nach Kostengruppen

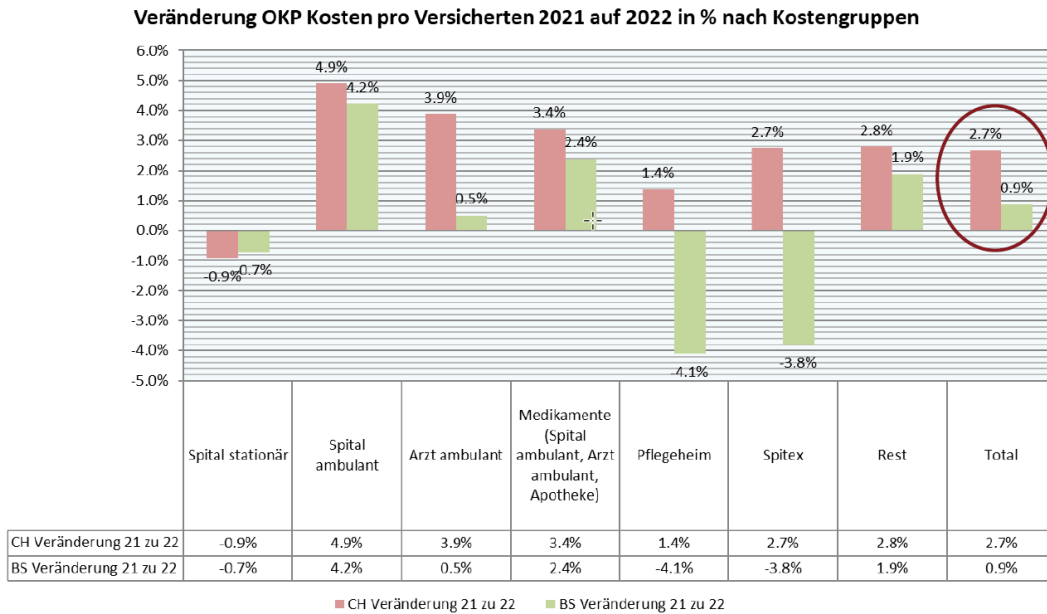
Gemäss Daten des Bundesamts für Gesundheit beträgt das durchschnittliche Kostenwachstum in Basel-Stadt (Zehnjahresreihe) 1.7%, was sich im Rahmen des BIP-Wachstums (Bruttoinlandsprodukt) bewegt. (Das Schweizer Wachstum hingegen beträgt im Durchschnitt 2.4%.) Aufgeteilt auf die einzelnen Kostengruppen wird in Einzelfällen sogar eine Kostensenkung ausgewiesen (Spitex und Spital stationär). Die Spitexzahlen sind davon beeinflusst, dass die Spitex-Kosten im Jahr 2021 wegen der Pandemie stark anstiegen. Es gab weniger bzw. verzögerte Eintritte in die Heime. Die Spitex-Kosten sind nun deutlich gesunken, weil sie zuvor überproportional gestiegen sind.

Es wurde allerdings auch eine Differenz zu den Zahlen, welche die baselstädtischen Spitäler liefern, wahrgenommen. Die Spitaldaten werden auf Basis des Behandlungsjahres geliefert, bei den BAG-Daten (von den Krankenkassen geliefert) stützt man sich auf das Abrechnungsjahr ab. In dieser Zahlenbasis wurde eine grössere Anzahl Abrechnungen aus dem Jahr 2022 ins Jahr 2023 verschoben. Dadurch weist der BAG-Zahlsatz 2022 zu tiefe Zahlen aus, 2023 zu hohe. Die Kostenexplosion des Jahres 2023 relativiert sich dadurch etwas.



Die Gewichtung der Ausgaben pro Kostengruppe ist im Grossen und Ganzen zwischen Basel-Stadt dem schweizerischen Durchschnitt ähnlich, mit den zwei Ausnahmen einer grösseren Gewichtung in Basel-Stadt bei stationären Spitalaufenthalten (mit einem allmählichen Rückgang) und einer grösseren Gewichtung im schweizerischen Durchschnitt bei der ambulanten ärztlichen Behandlung. Im zweiten Fall beeinflusst das Ergebnis die ärztliche Selbstdispensierung von Medikamenten, die es in Basel-Stadt eigentlich nicht gibt. In diesem Zusammenhang ist

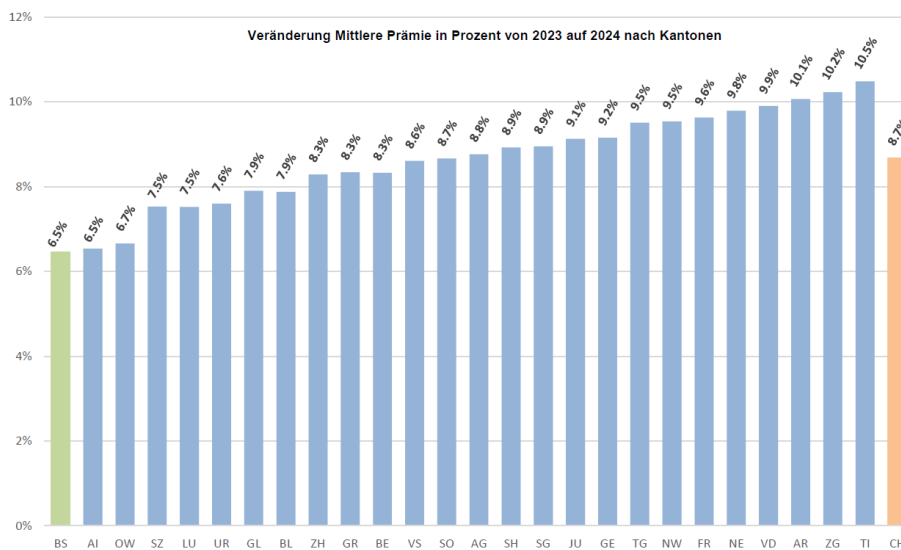
festzuhalten, dass seitens der Krankenkassen eine eindeutig bessere Kommunikation hinsichtlich der Generika-Pflicht bei bestimmten Medikamentengruppen stattfinden muss. Die Kostenfolgen für die Patientinnen und patienten sind erheblich.



Prämien

Die mittleren Prämien für das Jahr 2024 sind schweizweit stark gewachsen. Der Lichtblick für Basel-Stadt ist, dass das Wachstum hier von allen Kantonen am geringsten war. Das Wachstum an sich wird von den Versicherern mit Nachholbedarf aus dem Vorjahr begründet.

Der Unterschied zwischen den zwei Prämiendarstellungen besteht darin, dass die mittlere Prämie den Durchschnitt aller Prämien abbildet, die Standardprämie der Prämie mit der kleinsten Franchise im normalen Versicherungsmodell entspricht. Neu ist im Jahr 2024, dass die höchsten Prämien nun nicht mehr in Basel-Stadt anfallen, sondern im Kanton Genf. Hier zahlt sich aus, dass das Wachstum der letzten Jahre unterdurchschnittlich war.



Gesundheitspolitische Massnahmen

- Der Versorgungsplanungsbericht Psychiatrie wurde im Dezember 2022 veröffentlicht. Im Fokus steht die Leistungsorientierte Planung mit dem vermehrten Schwerpunkt auf intermediären Leistungsangeboten (z.B. Tageskliniken). Die Vergabe von Leistungsaufträgen ist im November 2023 erfolgt. Die Inkraftsetzung folgt per 1. Januar 2024.
- Der Versorgungsplanungsbericht Rehabilitation wurde im September 2023 veröffentlicht. Die Vergabe der Leistungsaufträge ist für Ende 2024 vorgesehen.
- Die Vorbereitung der Umsetzung des Verfassungsartikels Pflege beinhaltet insbesondere eine Ausbildungsoffensive: Angestrebt wird eine deutliche Erhöhung von ausgebildeten Pflegefachkräften auf Stufe Höhere Fachschule / Fachhochschule.
- Ambulante Zulassungssteuerung in der Gemeinsamen Gesundheitsregion: Griffige Massnahmen sind derzeit gehemmt durch einen Baselbieter Gerichtsentscheid: In Basel-Landschaft müssen erst gesetzliche Grundlagen geschaffen werden. In Basel-Stadt gibt es auf Verordnungsbasis bereits eine Steuerungsmöglichkeit. Um mit Basel-Landschaft auf der gleichen Ordnungsebene zu sein, liegt aber auch in Basel-Stadt ein Gesetzesratschlag vor.

Im Zusammenhang mit der Zulassungssteuerung und dem Fachkräftemangel erkundigte sich die GSK nach den Ü-70-Bewilligungen für Ärztinnen und Ärzte. Die Bewilligungen geschehen nicht ohne Sicherung der Qualität. Wer vollumfängliche ärztliche Behandlungsqualität nachweisen kann, soll eine Bewilligung erhalten. Rechtlich gesehen geht es hier um andere Ebenen als bei der Zulassungssteuerung. Viele der Bewilligungen betreffen die Grundversorgung. Es geht um Hausärzte oder Kinderärztinnen, um deren Verbleiben im System man froh sein muss. Es wird in den Grundversorgungsdisziplinen in den nächsten Jahren einen Engpass geben. Die Frage der Bewilligung stellt sich dort anders, wo Plätze besetzt werden, die von Jüngeren übernommen werden können. Für ein funktionierendes Gesundheitssystem ist auf die Altersgruppe Ü-70 ein wichtiges Element.

Zusammenfassung

Folgende Aspekte stehen in der Entwicklung der Gesundheitsversorgung heraus:

- Die Entwicklung der OKP-Kosten in Basel-Stadt beträgt über die letzten 10 Jahre 1.7% pro Jahr und liegt damit deutlich unter dem Schweizerischen Mittel von 2.4%. Der Anstieg ist vergleichbar mit dem Wachstum des kantonalen BIP.
- Auch im Jahr 2022 war die Kostenentwicklung mit +0.9% im schweizerischen Vergleich wiederum weit unterdurchschnittlich. Jedoch ist diese Zahl mit etwas Vorsicht zu betrachten, da eine stärkere Verlagerung der Abrechnungen von 2022 nach 2023 geschah.
- Der Prämienschub 2024 ist markant (+6.5%) aufgrund deutlich steigender Kosten im Jahr 2023.
- Die Versorgungsplanung in der GGR wird kontinuierlich weiterentwickelt (Psychiatrie und Reha).
- Der Mangel an Fachkräften stellt die Versorgungseinrichtungen vor immer grössere Herausforderungen. Er verursacht einen zusätzlichen Teuerungsschub, der nur bedingt über Tarifierhöhungen aufgefangen werden kann.
- Die Ausbildungsoffensive zur Umsetzung des Pflegeartikels soll zur Milderung des Fachkräftemangels beitragen.

5. Vertiefungsanalyse Arzneimittelkosten

Die Vertiefungsanalyse basiert auf den Daten des Gesundheitskostenberichts und wertet diese nach folgenden drei Aspekten aus:

Abgeltungssystem der Apotheken (leistungsorientierte Abgeltung LOA):

Das Ziel der LOA, die es seit gut 20 Jahren gibt, ist es, in den Apotheken die Medikamentenpreise und Kosten für die Abgabe (teilweise) zu entkoppeln. Dies soll durch den Anreiz zur Kostendämpfung durch Generikasubstitution geschehen, welche die eigenen Kosten der Apotheke nicht beeinträchtigt. Es gibt mehrere Pauschalen bei Medikamenten oder Bezug und eine bei der ersten Substitution durch Generika, so dass es sich lohnt, kostengünstigere Generika abzugeben. Die LOA wird auf 2025 hin erneuert und gestärkt und soll somit die Apothekerleistung und die Medikamentenpreise weiter entkoppeln.

Vergleich Arzneimittelkosten BS/CH-Mittel:

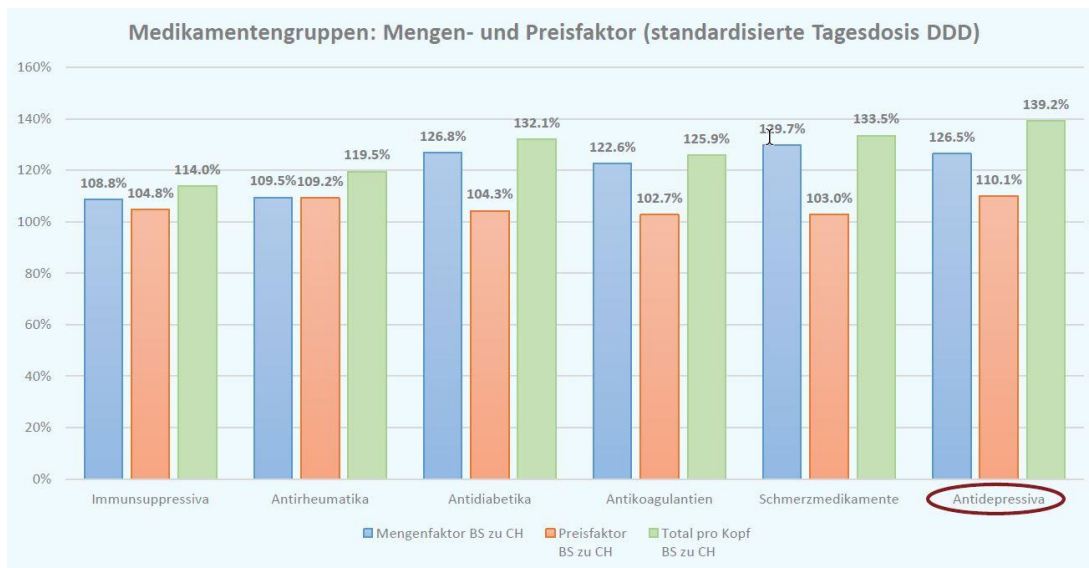
Obwohl das Wachstum der Arzneimittelkosten in Basel-Stadt während der letzten fünf Jahre unterdurchschnittlich war, sind die Kosten in Basel-Stadt in absoluten Zahlen weiterhin am höchsten. Auffällig ist der Vergleich mit Basel-Landschaft, wo das Wachstum deutlich stärker war, so dass sich die Kosten in Basel-Stadt und Basel-Landschaft in den letzten fünf Jahre fast angeglichen haben. Eine Interpretation dazu könnte das Verbot der Selbstdispensation in Basel-Stadt sein (keine direkte Arzneimittelabgabe in den Arztpraxen).

Kanton	2018	2019	2020	2021	2022	Δ 22/18
AG	814	835	872	925	946	3.8%
BL	882	952	999	1'043	1'122	6.2%
BS	996	1'049	1'076	1'118	1'144	3.5%
GE	963	969	986	1'018	1'057	2.4%
ZH	804	816	830	884	922	3.5%
CH	831	853	883	933	963	3.8%

Im Vergleich mit den OKP Gesamtkosten liegen die Arzneimittelkosten pro Person in Basel-Stadt nicht stärker über dem schweizerischen Mittel. Bei den Arzneimittelkosten beträgt dieser Wert 19% über dem schweizerischen Mittel, bei den OKP-Kosten sind es 23.5%. Diese Beobachtung ist dennoch relevant, weil die Preise bzw. Tarife schweizweit einheitlich sind.

Verschreibungs-/Abgabep Praxis anhand der 6 häufigsten Medikamentengruppen (rund 1/3 des Totals der Medikamentenkosten).

In allen sechs häufigsten Medikamentengruppen liegen die Kosten in Basel-Stadt über dem Schweizerischen Mittel (Berechnung aufgrund einer standardisierten Tagesdosis). Die Zerlegung der Kostenfaktoren zeigt, dass die Abweichung in Basel-Stadt vom Schweizerischen Mittel insbesondere durch höhere Mengen bedingt ist und die Abweichung vom schweizerischen Durchschnitt umso grösser erscheint, je unspezifischer eine Erkrankung daherkommt. So umfassen Schmerzmittel ein sehr weites Anwendungsfeld bei Diagnosen unterschiedlichster Art. Auffällig bei Menge und Preis in Basel-Stadt sind vor allem Antidepressiva. Die Preisdifferenz pro standardisierter Tagesdosis der Medikamente (zwischen +2.7% und +10.1%) deutet auf ein Kostendämpfungspotenzial von rund 5% der entsprechenden Arzneimittelkosten hin, wenn die Substitution verstärkt wird. In absoluten Zahlen sind das in Basel-Stadt rund 4 Mio. Franken. Die Immunsuppressiva (Einsatz z.B. bei Organtransplantationen oder Autoimmunkrankheiten) verursachen die höchsten ambulante Kosten (ca. 15% der gesamten Arzneimittelkosten schweizweit).



6. Kommissionsantrag

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt die Gesundheits- und Sozialkommission dem Grossen Rat einstimmig Stimmen, dem nachstehenden Beschlussantrag zuzustimmen.

Die Gesundheits- und Sozialkommission hat diesen Bericht am 29. Februar 2024 einstimmig genehmigt und den Kommissionspräsidenten zum Sprecher bestimmt.

Im Namen der Gesundheits- und Sozialkommission
Oliver Bolliger, Präsident

Beilagen

Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

betreffend Neunter Bericht über die Leistungs-, Kosten- und Prämienentwicklung sowie die Massnahmen zur Dämpfung der Höhe der Gesundheitskosten gemäss § 67 Abs. 2 des Gesundheitsgesetzes

(vom)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Bericht des Regierungsrates Nr. 23.1505.01 vom 8. November 2023 sowie in den Bericht der Gesundheits- und Sozialkommission Nr. 23.1505.02 vom 29. Februar 2024, beschliesst:

Der Grosse Rat nimmt Kenntnis vom neunten Bericht über die Leistungs-, Kosten- und Prämienentwicklung sowie die Massnahmen zur Dämpfung der Höhe der Gesundheitskosten gemäss § 67 Abs. 2 des Gesundheitsgesetzes.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.