



An den Grossen Rat

14.5428.02

GD/P145428

Basel, 9. November 2016

Regierungsratsbeschluss vom 8. November 2016

Anzug Otto Schmid und Konsorten betreffend Helpline des UKBB

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 19. November 2014 den nachstehenden Anzug Otto Schmid und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Das Universitäts-Kinderspital beider Basel (UKBB) hat im Dezember 2012 für medizinische Beratung und Auskunft eine kostenpflichtige Helpline eingerichtet, welche für die Anrufer Fr. 3.23 pro Minute kostet. Diese Kosten entsprechen einem Taxpunkt; davon gehen Fr. 0.80 an die Swisscom, mit den restlichen ca. Fr. 2.40 deckt die Klinik die Kosten der beratenden Pflegefachperson oder den weiter vermittelten ärztlichen Dienst. Die Helpline wird pro Tag durchschnittlich 30 Mal genutzt, die Beratungsdauer beträgt zwischen 4 und 5 Minuten. Obwohl es sich bei dieser telefonischen Beratung um eine medizinische Leistung handelt, wird dieser Betrag dem Leistungsempfänger nicht von seiner Krankenkasse rückerstattet.

Da die Kosten nicht von den Krankenkassen übernommen werden, und die Versicherer für diese Leistung selbst aufkommen müssen, bittet der Anzugsteller den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, ob

1. Es sich bei dieser Beratung um eine gemeinwirtschaftliche Leistung handelt.
2. Der Kanton, resp. die beiden Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft eine Leistungsvereinbarung mit dem UKBB abschliessen können oder
3. Der Kanton eine Leistungsvereinbarung mit den Krankenkassen abschliessen kann, welche die Kosten deckt.

Otto Schmid, Beatriz Greuter, Franziska Reinhard, Christian von Wartburg, Helen Schai-Zigerlig, Karl Schweizer, Urs Müller-Walz“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt.

1. Ausgangslage

Der Patientenerstkontakt mit den Institutionen des Gesundheitsversorgungssystems erfolgt in der Regel telefonisch. Anlässlich des Telefonkontaktes kann eine medizinische Beratung oder eine medizinische Triage stattfinden. Das medizinische Fachpersonal kann die eingehenden Anrufe mittels strukturierter Befragung nach medizinischer Dringlichkeit einteilen und entsprechend der Symptomatik erfolgt eine Anleitung zur Selbsthilfe, eine Vermittlung an die/den diensthabende/n niedergelassene/n Ärztin/Arzt, eine Terminvergabe in der Hausarztpraxis oder die Empfehlung, die Notfallstation eines Spitals aufzusuchen. Dies geschieht täglich im Rahmen der telefonischen Sprechstundenplanung jeder Arztpraxis, beim Telefonkontakt mit den medizinischen

24h-Notrufnummern und den Sanitätsnotrufzentralen oder bei den Gesundheitsberatungen durch die telemedizinischen Konsultationszentren.

Grundsätzlich steht bei den medizinischen Beratungen am Telefon die symptombasierte Evaluation der Dringlichkeit der Behandlung der Beschwerden und die Festlegung weiterführender Massnahmen im Vordergrund. Die Diagnosestellung erfolgt erst sekundär mit den dafür angemessenen und bereits bestehenden personellen und infrastrukturellen Ressourcen des Gesundheitswesens.

Diese Dienstleistung hat sich in den letzten 20 Jahren etabliert und mit ihr die medizinischen Callcenter-Anbieter. Nicht nur Krankenversicherer, auch Einzel- und Gruppenpraxen sowie ärztliche Notfalldienste und Kinderspitäler bieten Ratsuchenden die medizinische Beratung am Telefon (Beratungstelefon/Helpline) an.

Die medizinische Beratung und Telefontriage wird in der Schweiz von den Anbietern in der Regel 24 Stunden während 365 Tagen im Jahr zur Verfügung gestellt. In den meisten Fällen ist diese Dienstleistung kostenlos. Die Hauptaufgabe der medizinischen Helplines ist die medizinische Beratung und Triage von Anrufern. Das medizinische Fachpersonal beurteilt, welche Massnahmen angebracht erscheinen, ob die Gesundheitsstörung mit einem Hausmittel behoben werden kann, ob und in welcher Dringlichkeit ein Arztbesuch angezeigt ist oder ob es sich um einen Notfall handelt.

2. Situation im Kanton Basel-Stadt

Nachfolgend werden die wichtigsten medizinischen Helpline-Anbieter in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft aufgezeigt.

2.1 Medizinische Notrufzentrale

Die Medizinische Gesellschaft Basel (MedGes) gründete im Juni 1965 die Medizinische Notrufzentrale (MNZ), welche im Mai 2009 in eine gemeinnützige Stiftung überführt wurde. Die Stiftung MNZ agiert unabhängig von der MedGes.

2.1.1 Angebot der MNZ

Zu den Dienstleistungen der Stiftung MNZ gehören:

- Betrieb einer 24-Stunden-Notfallnummer/Helpline (061 261 15 15) zum Lokaltarif während 365 Tagen im Jahr. Unter dieser Telefonnummer nimmt erfahrenes Pflegefachpersonal Notrufe von Patientinnen und Patienten entgegen, berät über allfällig geeignete Erstmassnahmen (Triage), vermittelt eine erforderliche Notfallhilfe oder übt eine medizinische Beratung aus. Die Beratung erfolgt im Bereich der Kinder- und Erwachsenenmedizin;
- Zahnmedizinischer Notfalldienst beider Basel;
- Notfalldienst der Apotheken beider Basel;
- Organisation des Notfalldienstes der niedergelassenen Ärztinnen und Ärzte im Kanton Basel-Stadt;
- Betrieb des Notrufsystems für das Schweizerische Rote Kreuz Basel-Stadt;
- Hinterlegung von Patientenverfügungen.

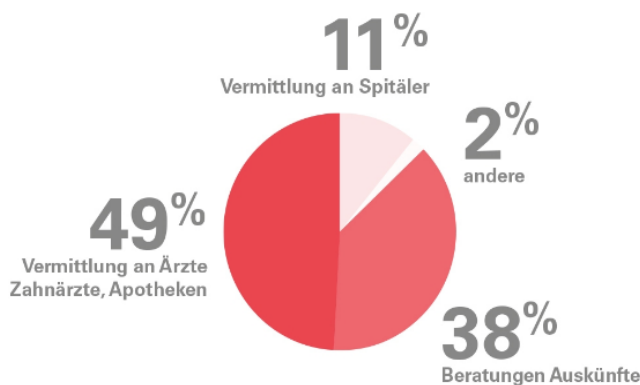
Das Team der MNZ besteht aus 13 Pflegefachkräften, welche mindestens eine fünfjährige Berufserfahrung vorweisen können und über unterschiedliche Sprachkompetenzen verfügen. Die 24-Stunden-Notrufnummer (061 261 15 15) der Stiftung MNZ wird zum Lokaltarif an 365 Tagen im Jahr betrieben und steht der Wohnbevölkerung der Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Teilen der Kantone Aargau (Fricktal) und Solothurn (Dorneck-Thierstein) uneingeschränkt zur Verfügung. Mittels strukturierter Befragung kann das Pflegefachpersonal die medizinische Dring-

lichkeit der Anrufe ermitteln und entsprechend eine Anleitung zur Selbsthilfe, eine medizinische Beratung oder eine Weiterleitung an andere Institutionen im Gesundheitswesen vermitteln.

2.1.2 Anzahl Telefonate MNZ

Pro Jahr nimmt die Stiftung MNZ unter ihrer Notrufnummer rund 60'000 Anrufe entgegen. In der Vergangenheit wurde knapp die Hälfte der Anrufe an niedergelassene Ärztinnen und Ärzte oder Apotheken weitergeleitet. Bei über einem Drittel der Anrufe konnten die Pflegefachkräfte der Stiftung MNZ abschliessend beraten, ohne dass hierfür ein Arztkontakt notwendig wurde. Bei rund 11% wurden die Anrufenden an ein Spital verwiesen.

Abbildung 1: MNZ – Betroffene Massnahmen nach Anrufen 2015.



Die Stiftung MNZ leistet mit ihrer Helpline wertvolle Dienste für die Bevölkerung und trägt durch ihre Beratung und die stufengerechte Triagierung dazu bei, dass nur „echte“ Notfälle an Ärztinnen und Ärzte weitergeleitet und dadurch die Belastung des Notfalldienstes und der Notfallstationen der Spitäler durch Bagatelldfälle vermindert wird. Finanziell wird die MNZ seit 2014 durch die MedGes, das Universitätsspital Basel, die Ärztesgesellschaft Baselland und das Kantonsspital Baselland getragen. Die Zahnärzte- und Apothekergesellschaften leisten ebenfalls namhafte Beiträge.

2.2 Helpline-Angebot des Universitäts-Kinderspitals beider Basel

Das Universitäts-Kinderspital beider Basel (UKBB) bietet seit Ende 2012 Anrufenden die beiden kostenpflichtige Helpline-Nummern 0900 71 27 12 (3.23 Franken/Minute aus dem Schweizer Festnetz) und 0900 71 27 13 (3.12 Franken/Minute für Anrufe von Prepaid-Handys) an. Die Helpline richtet sich an ratsuchende Eltern erkrankter Kinder im Einzugsgebiet der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft. Bei der Beratung wird auf eine effizient gestaltete und zeitlich klar limitierte Beratung geachtet. Sind Recherchen oder Rücksprachen notwendig, werden die Eltern zurückgerufen.

2.2.1 Organisation der UKBB-Helpline mit weiteren Kinderkliniken

Die kantonalen Kinderkliniken in Basel, Bern, Chur, Luzern, Winterthur und Zürich haben in der Vergangenheit in verschiedenen Ausprägungen eigene telefonische Beratungstelefone angeboten. Um Synergien zu nutzen, die Qualität zu steigern und die Kosten zu senken, haben sich die genannten Kinderkliniken zusammengefunden, um die telefonische Beratung von ratsuchenden Eltern gemeinsam zu organisieren und anzubieten. Jede der angeschlossenen Kinderkliniken hat eine eigene kostenpflichtige Beratungsnummer. Die eingehenden Telefonate werden gemäss vertraglich vereinbarten Zeiten an die zentrale Telefonberatung (örtlich in Zürich nahe dem Kinderspital Zürich) weitergeleitet. In Spitzenzeiten kann die Umleitung, nach Absprache, in eines

der beteiligten Häuser umgeleitet werden. Das Zentrum für die Telefonberatung ist von Montag bis Freitag mit einer Telefonlinie (Frühdienst 7-16 Uhr) und mit zwei Telefonlinien (Spätdienst von 15-23 Uhr) erreichbar. An den Wochenenden und Feiertagen mit deutlich mehr Telefonaten sind zwei Frühdienste und drei Spätdienste zur Bewältigung aller Anrufe eingerichtet. Die Beratung in der Nacht von 23-7 Uhr wird durch die jeweiligen Kinderspitäler selbst übernommen, da in dieser Zeit die Frequenz der Anrufe deutlich abnimmt.

Die nachfolgende Tabelle zeigt eine nicht abschliessende Auswahl der medizinischen Helpline-Angebote an pädiatrischen Spitälern in der Schweiz.

Kanton	Spital	Beratungstelefon/ Helpline-Nummer	Gebühren (alles in Franken)
AG	Kantonsspital Aarau Klinik für Kinder und Jugendliche	0900 00 04 80	3.25 /Min. ab Festnetz
AG	Kantonsspital Baden (KSB) Klinik für Kinder und Jugendliche	0900 13 11 31	3.16 /Min ab Festnetz
BE	Insel Spital Universitätsklinik für Kinderheilkunde	0900 63 29 27	0.95 /Min. ab Festnetz
BE	Spitalzentrum Biel Kinderklinik Wildermeth	0900 32 49 00	3.00 /Min. ab Festnetz
BS/BL	Universitäts-Kinderspital beider Basel	0900 71 27 12	3.23 /Min. ab Festnetz
GR	Kantonsspital Graubünden Kinder- und Jugendmedizin	0900 25 66 11	3.23 /Min. ab Festnetz
LU	Kinderspital Luzern	0900 55 47 74	3.23 /Min. ab Festnetz
SG	Ostschweizer Kinderspital	0900 14 41 00	1.92 /Min. ab Festnetz
ZH	Kinderklinik Trimlie	0900 11 22 66	3.16 /Min. ab Festnetz
ZH	Universitäts-Kinderspital Zürich	0900 26 67 11	3.23 /Min. ab Festnetz
ZH	Kantonsspital Winterthur (KSW) Klinik für Kinder- und Jugendmedizin	0900 26 62 12	3.23 /Min. ab Festnetz

Die Kosten für den Service werden durch die Einnahmen aus den jeweiligen Helpline-Telefonen auf der Basis von 3.23 Franken pro Minuten gedeckt. Historisch bedingt, sind die Tarifstrukturen in den beteiligten Spitälern je nach Kanton unterschiedlich.

2.2.2 Anzahl Telefonate UKBB

Im Jahr 2014 wurde die Helpline-Nummer des UKBB rund 11'400 Mal angewählt (rund 950 Mal/Monat), im Jahr 2015 waren es rund 8'500 Telefonate (700 Mal/Monat) und im 1. Quartal 2016 rund 900 Mal/Monat. 10-20% der Telefonate bewältigt das Notfallteam im UKBB, die restlichen 80-90% gehen in die mit den Partnerspitälern gemeinsam betriebene Beratungszentrale in Zürich. Der Anteil der aus dem Kanton Basel-Stadt eingehenden Anrufe am Pool macht ca. 10% aus. Die mittlere Anrufdauer beträgt 4-5 Minuten.

2.3 Helpline-Angebote der Krankenversicherer

Bei den zehn grössten Krankenversicherern sind 92%¹ der baselstädtischen Wohnbevölkerung versichert. Mit Ausnahme der Assura, bieten alle Krankenversicherer ihren Kunden eine kostenlose medizinische Helpline an, welche an 365 Tagen während 24 Stunden zur Verfügung steht. Diese Dienstleistung kaufen die Krankenversicherer bei telemedizinischen Beratungszentren (z.B. Medgate, medi24) ein. Die angebotene Beratung erfolgt neutral und unabhängig.

¹ Laut Angaben des Statistischen Amt Basel-Stadt liegt die Zahl der Wohnbevölkerung im Kanton Basel-Stadt Ende 2015 bei 197'204 Personen.

2.3.1 Angebot

Die nachfolgende Tabelle zeigt die zehn grössten Krankenversicherer des Jahres 2016 im Kanton Basel-Stadt, aufgeteilt nach der Anzahl Versicherter und der Bereitstellung einer telefonischen Helpline (24 Stunden/365 Tage).

Versicherungsgruppe (Ranking im Kanton BS)	Krankenversicherer	Prognose Versichertenbestand 2016 (Kanton BS)	Angebot telefonische Helpline
1. Sympany		41'976	
	Vivao Sympany	41'430	✓
	Moove Sympany	546	✓
2. Mutuel		31'600	
	Avenir	14'302	✓
	Mutuel	7'335	✓
	EasySana	9'517	✓
	Philos	227	✓
	Supra	219	✓
3. Assura	Assura	29'501	keine
4. Swica	Swica	18'447	✓
5. CSS		15'912	
	CSS	4'316	✓
	Arcosana	8'880	✓
	Intras	2'622	✓
	Sanagate	94	✓
6. Helsana		11'524	
	Helsana	4'455	✓
	avanex	4'587	✓
	Progrès	2'153	✓
	sansan	329	✓
	maxi.ch	0	✓
7. KPT	KPT	9'103	✓
8. Visana		8'497	
	Visana	7'119	✓
	Sana24	983	✓
	Vivacare	395	✓
9. Sanitas		8'141	
	Sanitas	6'773	✓
	Compact	810	✓
	Wincare	558	✓
10. Concordia	Concordia	6'748	✓
Total der 10 grössten Versicherer in BS		181'449	

Quelle: BAG Datenlieferung Prämien genehmigungsverfahren 2016; eigene Recherchen zur telefonischen Helpline.

3. Zu den einzelnen Fragen

3.1 Handelt es sich bei dieser Beratung um eine gemeinwirtschaftliche Leistung?

Es gibt auf nationaler Ebene keine Definition für gemeinwirtschaftliche Leistungen (GWL).

Art. 49 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG, SR 832.10) hält fest, dass die Vergütungen nach Absatz 1 (Fallpauschalen) keine Kostenanteile für GWL enthalten dürfen. Dazu gehören insbesondere Aufwendungen für:

- Die Aufrechterhaltung von Spitalkapazitäten aus regionalpolitischen Gründen und
- die Forschung und universitäre Lehre.

Mit anderen Worten bestimmt Art. 49 KVG, dass GWL nicht zu den KVG-pflichtigen Kosten gerechnet werden dürfen. Abgesehen davon, ist es den Kantonen im Prinzip freigestellt, was sie in welchem Umfang als GWL deklarieren wollen.

Der Kanton Basel-Stadt hat GWL mittels separater Leistungsvereinbarungen bei den entsprechenden Spitälern zu bestellen und diese zu finanzieren. Dabei handelt es sich um Leistungen, welche der Kanton z.B. in Ausübung von Bundesrecht erbringen muss (z.B. die Beschulung von Kindern/Jugendlichen) oder Leistungen, welche aus sozialen und/oder gesellschaftlichen Gründen für die Bevölkerung angeboten werden sollen (z.B. sozialdienstliche Leistungen).

Als GWL werden dem UKBB aktuell die folgenden Aufwendungen für die Jahre 2016-2018 finanziert:

- Finanzielle Unterdeckung im spitalambulantem Bereich;
- Weiterbildung Fachärzte FMH;
- Beschulung von Kindern/Jugendlichen;
- Sozialdienstliche Leistungen:
 - Psychosoziale Beratung der Patienten und deren Umfeld;
 - Nachsorgeorganisation;
 - Abklärung, Meldung und Gesuchstellung für gesetzliche Massnahmen bei Gefährdungssituationen;
 - Sozialrechtliche Beratung;
- Transplantationskoordination.

Neben den aktuell finanzierten GWL könnte das UKBB mit der Erbringung weiterer Leistungen vom Kanton beauftragt werden. Beispiele hierfür wären Leistungen der Prävention, die Triage von „vermeintlichen“ Notfallpatientinnen und -patienten, die Qualitätsoptimierung/evidenzbasierte Medizin oder Produktivitätsoptimierungen.

Fraglich ist, ob es sich bei der Beratung durch die UKBB-Helpline um eine Leistung handelt, welche durch den Kanton aus sozialen und/oder gesellschaftlichen Gründen zu finanzieren ist.

Die Kantone sind für die Sicherstellung der medizinischen Versorgung ihrer Bevölkerung verantwortlich. Dazu gehört auch die Versorgung im Notfall. Diese wird einerseits durch Spitäler mit rund um die Uhr geöffneten Notfallstationen, andererseits durch selbständig tätige universitäre Medizinalpersonen gewährleistet; die Pflicht für die letzteren ist sowohl im Medizinalberufegesetz (MedBG, SR 811.11) als auch im kantonalen Gesundheitsgesetz (GesG, SG 300.100) festgeschrieben. Für die Notfallversorgung ist es wichtig, dass eine bedarfsgerechte Behandlung stattfinden kann. Dies hilft einerseits, Kosten im Gesundheitswesen zu sparen, und andererseits wird dadurch verhindert, dass eine Spital-Notfallstation mit Bagatellfällen blockiert wird.

Im Kanton Basel-Stadt gibt es bereits entsprechende Angebote (siehe die Ausführungen in den vorstehenden Kapiteln 2.1 und 2.3), welche die medizinische Versorgung sicherstellen, so dass eine zusätzlich Leistung als nicht erforderlich erachtet wird.

Es handelt sich bei der UKBB-Helpline folglich nicht um eine GWL, welche vom Kanton zu finanzieren ist.

3.2 Können der Kanton bzw. die beiden Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft eine Leistungsvereinbarung mit dem UKBB abschliessen?

Vor dem Hintergrund steigender Kosten in der Gesundheitsversorgung ist eine gute Triage der zu behandelnden Patientinnen und Patienten für die Effizienz des Gesundheitswesens von grosser Bedeutung. Insbesondere in der ambulanten Notfallversorgung, welche ausserhalb der Sprechstundenzeiten mit einer beschränkten Anzahl an Fachkräften und einer reduzierten Infrastruktur einen grossen Bevölkerungskreis medizinisch versorgt, sind medizinische Helpline-Angebote für die Beratung und Triage unerlässlich.

Die aktuellen, in den vorstehenden Kapiteln 2.1 und 2.3 dargestellten Angebote zeigen deutlich auf, dass 100% der baselstädtischen und basellandschaftlichen Wohnbevölkerung einen uneingeschränkten Zugang zur 24-Stunden-Notrufnummer der Stiftung MNZ haben sowie rund 90% der baselstädtischen Wohnbevölkerung durch ihren Krankenversicherer ein kostenloses Helpline-Angebot nutzen können. Die Möglichkeit des Abschlusses einer Leistungsvereinbarung der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft mit dem UKBB und die damit verbundene Abgeltung der vom UKBB erbrachten Helpline-Leistung wäre mittels einer Finanzhilfe gemäss Staatsbeitragsgesetz (SG 610.500) vom 11. Dezember 2013 grundsätzlich möglich, jedoch aus Sicht des Kantons im konkreten Fall nicht notwendig.

3.3 Kann der Kanton eine Leistungsvereinbarung mit den Krankenkassen abschliessen, welche die Kosten deckt?

Das Bundesrecht (Art. 25 ff. KVG sowie die zugehörigen Verordnungen) regelt abschliessend, welche Leistungen von den Krankenkassen im Rahmen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung erbracht werden. Die Krankenkassen können sich im Rahmen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung nicht zu weiteren Leistungen verpflichten. Es besteht somit keine Möglichkeit, mittels Leistungsvereinbarung die entsprechenden Kosten durch die Krankenkasse decken zu lassen.

4. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Otto Schmid und Konsorten betreffend Helpline des UKBB abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin