



Ansprechperson
Dr. Petra Busch
T +41 31 511 38 40
petra.busch@anq.ch

Bundesamt für Gesundheit
Direktorin
Frau Anne Lévy

Per E-Mail an
Tarife-grundlagen@bag.admin.ch
gever@bag.admin.ch

Bern, 27. August 2021

**Stellungnahme der Geschäftsstelle des ANQ
im Rahmen der Konsultation «Strategie und Vierjahresziele im Hinblick auf die Sicherung und
Förderung der Qualität der Leistungen»**

Sehr geehrte Frau Lévy
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 29. Juni 2021 hat das BAG die Qualitätsstrategie sowie die Vierjahresziele zur Qualitätsentwicklung 2022–2024 zur Konsultation unterbreitet. Die Geschäftsstelle des ANQ bedankt sich für die Einladung zur Konsultation und nimmt nachfolgend Stellung.

Zusammenfassung der im Vorfeld der Konsultation eingebrachten Rückmeldungen

Die Geschäftsstelle des ANQ hatte zusammen mit weiteren Organisationen bereits im April und Mai 2021 die Möglichkeit, mündlich und schriftlich Rückmeldung zum Vorentwurf der aktuellen Version der Qualitätsstrategie des Bundesrats zu geben.

Die zum damaligen Zeitpunkt schriftlich eingebrachten Punkte fassen wir gerne nochmals zusammen:

- Die Qualitätsstrategie sollte sich nicht ausschliesslich auf den OKP-Bereich beschränken.
- Die bestehenden Nahtstellen zu weiteren gesetzlichen Vorgaben betreffend Qualität, Wirtschaftlichkeit, Innovation und Patientenzentriertheit (wie beispielsweise Datenschutz, Zulassungssteuerung, nationale Strategien, juristischer Schutz von Lernsystemen, Aus- und Weiterbildung der Health Professionals) sollten in der Qualitätsstrategie des Bundesrats thematisiert werden. Damit könnte die von der KVG-Revision intendierte Zielsetzung (vermehrte Koordination sowie (Weiter-)Entwicklung und Innovation der Qualitätsentwicklung in allen Leistungsbereichen) auf Systemebene gefördert und die dazu notwendigen Rahmenbedingungen geschaffen werden.
- Die vorliegende Qualitätsstrategie basiert in wesentlichen Punkten auf Themen und Grundlagen, welche nicht mehr aktuell und wenig lösungsorientiert sind und «am minimal Machbaren» ansetzen. Sie ist nicht visionär und blendet die Aktivitäten der auf Qualitätsentwicklung spezialisierten Organisationen (beispielsweise Stiftung Patientensicherheit, ANQ) aus. Damit wird unseres Erachtens eine grosse Chance verpasst, den mit der KVG-Revision beabsichtigten Paradigmenwechsel für die Themen Patientensicherheit und Qualitätsentwicklung zukunftsorientiert zu formulieren.
- Die Handlungsfelder sind dementsprechend ebenfalls anzupassen.

- Die Qualitätsstrategie ist zu umfangreich, und in den Kapiteln 3 und 4 sehen wir deutliche Kürzungsmöglichkeiten, da sie fehlerhaft sind und auf unvollständigen und wenig aktuellen Quellen beruhen.
- Die Eidgenössische Qualitätskommission (EQK) ist in die Erarbeitung der Qualitätsstrategie und die daraus abgeleiteten Vierjahresziele von Beginn an einzubeziehen.

Beim Vergleich der damaligen und der aktuellen Version fällt auf, dass die detaillierten mündlichen und die generellen schriftlichen Rückmeldungen weitestgehend unberücksichtigt blieben. Teilweise verändert wurde die Struktur des Dokumentes (Unterkapitel wurden neu zugeteilt und umbenannt). Neu aufgenommen und erläutert wurden die Nationalen Strategien des BAG.

Rückmeldungen zur aktuellen Version im Rahmen der Konsultation

In den definierten Handlungsfeldern der Qualitätsstrategie sowie in den Vierjahreszielen zeigen sich Elemente, welche zu der von der KVG-Revision beabsichtigten systematischen und strukturierten Verbesserung der Leistungserbringung zugunsten der Patientinnen und Patienten führen könnten. Trotzdem bestehen insgesamt zahlreiche grundsätzliche Vorbehalte, weshalb wir die **substanzielle Überarbeitung der Qualitätsstrategie und der Vierjahresziele als dringend notwendig** erachten. Die bereits im Vorfeld eingebrachten und oben zusammengefassten Rückmeldungen gelten auch für die aktuell vorliegende Version. Gerne ergänzen und erläutern wir unsere Einschätzung auf der Basis der aktuellen Version wie folgt:

- **Die klare Rollenteilung zwischen Bund, Kantonen und Akteuren des Gesundheitswesens ist einzuhalten**

Das KVG baut auf dem Grundsatz des regulierten Wettbewerbs auf. Der Bund hat die ordnungspolitische Aufgabe, adäquate Rahmenbedingungen bereitzustellen und die Einhaltung der Bundesgesetzgebung zu gewährleisten. Dem Bundesrat steht zudem eine subsidiäre Rolle zu, sofern sich die Tarif- und Qualitätsvertragspartner nicht auf Qualitätsverträge gemäss Art. 58a KVG einigen können. Die Gesundheitsversorgung und die Gewährleistung der Zulassungsqualität obliegt den Kantonen.

Die Qualitätsstrategie des Bundes sowie die Vierjahresziele sollten daher primär auf der Schaffung von bereichs- und berufsgruppenübergreifenden sowie rechtlichen Grundlagen zur Qualitätssicherung, Qualitätsentwicklung und Patientensicherheit fokussieren und sich auf die Makroebene konzentrieren. Stattdessen greift der Bundesrat mit der vorliegenden Strategie und den Vierjahreszielen erheblich in den Zuständigkeitsbereich der Leistungserbringer, der Versicherer und der Kantone ein. Die Rolle der Kantone wird zudem in der Qualitätsstrategie nur marginal angesprochen – obwohl diese einen wesentlichen Teil der Gelder mitfinanzieren müssen, welche die Eidgenössische Kommission (EQK) vergibt.

Nur mit geeigneten Rahmenbedingungen kann sich die Qualität der Leistungen auf der Meso- und Mikroebene stetig verbessern und die von der KVG-Revision gewünschte vermehrte Vernetzung und Koordination unter den einzelnen Leistungsbereichen erzielt werden. Entsprechende Handlungsfelder fehlen in der Qualitätsstrategie und den Vierjahreszielen beinahe vollständig. Zudem wird die Chance vergeben, den mit der KVG-Revision beabsichtigten Paradigmenwechsel für die Themen Patientensicherheit und Qualität visionär und zukunftsgerichtet für die Akteure zu formulieren. Die Koordination dieser Akteure sollte ein Grundanliegen des Bundesrats sein. Mit der Schaffung von entsprechenden Rahmenbedingungen könnte dieses strategische Ziel erreicht werden. Eine bundesrätliche Strategie muss zudem zwingend die Schnittstellen zum KVG aufnehmen und die relevanten Themenfelder einbinden – auch wenn diese über das KVG hinausgehen.

- **Einschränkung des Geltungsbereichs ist nicht zielführend**

Die Beschränkung des Geltungsbereichs der Qualitätsstrategie des Bundesrats auf den OKP-Leistungsbereich ist weder nachvollziehbar noch zielführend. Zumindest müsste der Wirkungszusammenhang mit anderen Geltungsbereichen ausgearbeitet, präzisiert und gestaltet werden. Beispielsweise sind signifikante, nachhaltige und umfassende Fortschritte in der Patientensicherheit und der Qualitätsentwicklung nicht möglich, wenn der Fokus einzig auf den OKP-Bereich gerichtet ist. Wie unabdingbar eine übergeordnete Sicht ist, belegt auch die Tatsache, dass die definierten Handlungsfelder zum Teil trotzdem über den OKP-Bereich hinausgehen: Der Entwicklung von Instrumenten zur Erhebung von Patientenpräferenzen wird eine nationale Forschungspriorität zugeordnet – obwohl die Forschung ausserhalb des OKP-Bereichs liegt. Die Qualitätsstrategie sichert zudem Patientenorganisationen finanzielle Mittel zu, die keinen direkten Zusammenhang mit dem OKP-Bereich haben.

Damit die heute bestehenden und teilweise widersprüchlichen Forderungen des Gesetzgebers erfüllbar werden, müssen die Vision und die Ziele der Qualitätsstrategie über den OKP-Bereich hinausgehen. Zu berücksichtigen sind dabei u. a.: die Datenschutzregelungen für Qualitätsmessungen, die Qualitätstransparenz, die Anwendung des HFG für die Qualitätsentwicklung, der Schutz von Lernsystemen und Massnahmen bezüglich Digitalisierung, die Vernetzung und die Sicherstellung der Finanzierung der im KVG gestellten Forderungen.

Qualitätsziele wie beispielsweise Kultur und Governance lassen sich zudem nicht vorschreiben, sondern müssen sich dank adäquater und motivierender Massnahmen bei den einzelnen Akteuren entwickeln können. Sie können nicht top-down verordnet werden und sprengen den vom Bund vorgesehenen Rahmen des «OKP-Bereichs» (bspw. Schulungen von Führungskräften und Verwaltungsräten, Evidence-Based-Design).

Der eingeschränkte Geltungsbereich wird bei einer entsprechenden Umsetzung für alle Akteure im Gesundheitswesen zu wesentlichen Problemen führen.

- **Weitreichende Eingriffe in die Ausgestaltung der Qualitätsverträge gemäss Art. 58 KVG gefährden Fortschritte**

Die Revision des KVG fordert den Abschluss von Qualitätsverträgen zwischen den Verbänden der Leistungserbringer und den Verbänden der Versicherer und gibt den Vertragspartnern den entsprechenden Spielraum. In diese Gestaltungsfreiheit greifen die in der Qualitätsstrategie und den Vierjahreszielen formulierten Handlungsfelder und Massnahmen teilweise stark ein. Diese Eingriffe erachten wir als problematisch. Wenn gewisse Bereiche nicht mehr in die Kompetenz der Vertragspartner fallen, besteht das Risiko, dass in den Qualitätsverträgen keine geeigneten und sinnvollen Indikatoren zur Qualitätsmessung und Verbesserung mehr vereinbart werden.

Durch eine zu starke Steuerung werden die Unterschiede zwischen den Leistungserbringergruppen und den Bereichen des Gesundheitswesens zu wenig berücksichtigt. Beispielsweise ist im stationären Bereich die Thematik der Qualitätsmessung und -verbesserung durch den seit mehr als 10 Jahren bestehenden Nationalen Qualitätsvertrag des ANQ sehr weit fortgeschritten. Auch sind im stationären Bereich durch die im Jahre 2019 durchgeführte Standortbestimmung des ANQ die relevanten und weiterzuentwickelnden Themenfelder bekannt. Die seit über 10 Jahren erhobenen Daten haben grosses Potenzial für zusätzliche Auswertungen, welche Mehrwerte für die Behandlung und die Qualitätsentwicklung in Spitälern und Kliniken geben. Eine zu strikte Regulierung gefährdet die Innovation, die integrierte Versorgung, die Weiterentwicklung von bestehenden Initiativen sowie die Eigeninitiative der Akteure im Gesundheitswesen.

- **Die Qualitätsstrategie lässt wichtigen Aspekt der Umsetzungsfinanzierung und die Analyse der Regulierungskosten aus**

Aus Sicht des ANQ lässt die vorliegende Qualitätsstrategie den mehrfach erwähnten und zentralen Aspekt der besseren Koordination und der Umsetzungsfinanzierung aus. Wie die bundesrätlichen Ziele, welche durch die Qualitätsvertragspartner umgesetzt werden sollen, zu koordinieren, aufeinander abzustimmen und zu finanzieren sind, bleibt unbeantwortet. Auch fehlt die Analyse der vorgesehenen Regulierungskosten. Es ist davon auszugehen, dass aufgrund der massiven Eingriffstiefe hohe Kosten für Leistungserbringer und somit letztlich für Steuer- und Prämienzahlende entstehen. Es stellt sich somit die Frage nach dem konkreten Regulierungsnutzen, nach der Verhältnismässigkeit der Regulierung und nach dem gesamtwirtschaftlichen Nutzen der in der Qualitätsstrategie und den Vierjahreszielen formulierten Massnahmen (vgl. auch WZW-Kriterien gemäss KVG).

- **Vierjahresziele sind im vorgegebenen Zeitrahmen kaum umzusetzen**

Der Bund, die EQK und auch die Qualitätsvertragspartner verfügen über limitierte personelle und finanzielle Ressourcen. Die Erreichung der formulierten Zielsetzungen – insbesondere der Vierjahresziele – ist ohne entsprechende Ressourcen nicht umsetzbar.

Die Ziele greifen zudem zeitlich dem Prozess der Qualitätsentwicklung vor: Qualitätsentwicklung, Qualitätskultur und Qualitätsmanagement brauchen Zeit, um sich zu entwickeln.

Der Zeitpunkt der Verabschiedung der vorliegenden Qualitätsstrategie ist nicht ideal. Die ersten Qualitätsverträge müssen 2022 genehmigt und ab dann umgesetzt werden. Der sehr kurzfristige Zeitplan mit äusserst ambitionierten und in die Vertragsfreiheit der Qualitätsvertragspartner eingreifenden Zielen ist in der Praxis nicht realisierbar und führt zur einer Überregulierung des gesamten Gesundheitssystems. Die zeitlichen Realitäten kollidieren mit den grundsätzlichen Überlegungen der bundesrätlichen Strategie. Die Vierjahresziele sollten daher in kurz-, mittel-, und langfristige Ziele unterteilt und stufenweise umgesetzt werden.

Unseres Erachtens sollten die Qualitätsstrategie als übergeordnete Vision und strategische Zielsetzung fungieren und die Vierjahresziele die Schaffung der notwendigen Rahmenbedingungen und Grundlagen vorsehen und beinhalten. Aktuell werden in der Strategie und den Vierjahreszielen konkrete Massnahmen gefordert, obwohl die entsprechenden Grundlagen dafür noch nicht bestehen und zuerst von der EQK erarbeitet werden müssen. Dieser Umstand sollte sich auch entsprechend in den Zielen widerspiegeln.

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer im Vorfeld und im Rahmen dieser Konsultation wiederholten und ergänzten Anliegen. Gerne stehen wir für Rückfragen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
ANQ



Dr. Petra Busch
Geschäftsleiterin