



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 174-2020
Vorstossart: Interpellation
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2020.RRGR.228

Eingereicht am: 10.06.2020

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: von Arx (Köniz, glp) (Sprecher/in)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 1128/2020 vom 14. Oktober 2020
Direktion: Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Compliance, Transparenz und Missbrauchsprävention an Berner Spitälern

In den letzten Wochen wurde in den Medien über mutmassliche schwere Verfehlungen seitens von Chefärzten am Zürcher Universitätsspital (USZ) berichtet:

- Ein Chefarzt soll sich über Jahre systematisch für mehrere Operationen von Privat- und Halbprivatpatientinnen und -patienten gleichzeitig eingetragen sowie parallel dicht getaktete Sprechstunden angesetzt haben, die eine einzelne Person nicht selbst durchführen könnte.
- Ein weiterer Chefarzt soll während Operationen aufgetretene Komplikationen nicht konsistent dokumentiert, wichtige Angaben in Operations- und Austrittsberichten nicht erwähnt, wissenschaftliche Publikationen geschönt oder gar stark irreführend verfasst, unrichtige oder irreführende Angaben in Bewilligungsgesuchen an die Swissmedic gemacht und gegen eine Ausnahmegewilligung der Swissmedic verstossen haben.
- Der dritte Chefarzt soll systematisch Patientinnen und Patienten des USZ zur Behandlung an seine Privatklinik überwiesen haben, wobei das USZ Räume und Assistenzpersonal finanzierte, der Chefarzt während der Behandlung teils nicht anwesend war und das Honorar mehrheitlich an die Privatklinik ging. Weiter soll er darauf hingewirkt haben, dass ein Teil des Ausbildungsprogramms, das Assistenzärztinnen und Assistenzärzte in seinem Zuständigkeitsbereich für den Facharztstitel absolvieren müssen, nicht durchgeführt, aber trotzdem bestätigt wurde.

Aufarbeitungen und Überprüfungen dieser Vorwürfe durch die zuständigen Gremien sind derzeit im Gange, die Zürcher Staatsanwaltschaft trifft Vorabklärungen für mögliche Strafverfahren. Die Beschuldigten wurden teils beurlaubt oder üben medizinische Leitungsfunktionen nicht mehr aus.

Vorfälle wie jene, die in Zürich mutmasslich stattgefunden haben, werfen Fragen zur Wirksamkeit des internen Kontrollsystems auf. Unter anderem liegt der Schluss nahe, dass in allen Fällen den Chefärzten

unterstellte Personen (jahrelang) von den beanstandeten Sachverhalten gewusst haben müssen. Mit einem funktionierenden internen Kontrollsystem wäre zu erwarten, dass Fehlverhalten frühzeitig und ohne landesweite Medienberichterstattung angegangen wird.

In diesem Zusammenhang von Belang ist, dass ein leitender Arzt die Spitaldirektion des USZ Ende 2019 auf Probleme im zweiten geschilderten Fall aufmerksam gemacht haben soll, von denen sich heute einige bewahrheitet hätten. Ihm sollen später ein Sabbatical nahegelegt und eine Schweigevereinbarung vorgelegt worden sein (die er nicht unterzeichnete). Darauf sollen ihm Kompetenzen entzogen worden sein, schliesslich, nach einer weiteren Meldung an den sogenannten Spitalrat, erhielt er die Kündigung mit sofortiger Freistellung. Wenn dies den Tatsachen entspricht, stellt es ein grosses Hindernis für das wirksame Funktionieren des internen Kontrollsystems dar.

Missbräuchliches Verhalten an Spitälern ist ärgerlich und demotivierend für alle, die ihre medizinische Arbeit fachlich und ethisch in hoher Qualität erbringen, und kann zum Abgang von mehr am Gemeinwohl interessierten Mitarbeitenden führen. Es schadet der Ausbildung von Assistenzärzten/-ärztinnen und der Reputation der Spitäler. Und es untergräbt das Vertrauen von Patientinnen und Patienten sowie Steuerzahlenden ins Gesundheitssystem. Es liegt daher im Interesse des Kantons Bern, solche Probleme durch gute Prävention und funktionierende Kontrollen möglichst zu verhindern.

Der Regierungsrat wird in Bezug auf die (öffentlichen) Spitäler im Kanton Bern, insbesondere auf das Universitätsspital, um Beantwortung folgender Fragen gebeten:

1. Wie wird die interne Kontrolle zur Verhinderung missbräuchlichen Verhaltens, wie mutmasslich am USZ vorgefallen, sichergestellt? Gibt es diesbezüglich grundsätzliche Unterschiede zwischen dem Inselspital und dem USZ?
2. Ist es erlaubt, dass Mitarbeitende für sich Leistungen abrechnen, die sie nicht selbst erbracht haben? Wenn nein, wie wird das überprüft?
3. Müssen Mitarbeitende gegenüber der internen Kontrollstelle ihre Interessenbindungen und Nebenbeschäftigungen melden? Die Frage bezieht sich insbesondere auf persönliche Beteiligungen an und Dienstleistungen für Unternehmen, die Medizinprodukte oder Medikamente entwickeln oder herstellen.
4. Können Mitarbeitende, die auch an anderen Spitälern oder an Privatkliniken (bzw. am Spital privatärztlich) tätig sind, die Triage der Patienten zwischen diesen Spitälern/Privatkliniken steuern? Wenn ja, gibt es für diese Triage Vorgaben und wer kontrolliert deren Einhaltung?
5. Sieht der Regierungsrat unerwünschte Anreize für Fehlverhalten in hohen variablen, insbesondere mengenabhängigen Lohnbestandteilen (z. B. abhängig vom Sammeln einer bestimmten Anzahl Tarmed-Punkte) oder darin, dass es für die persönliche Laufbahn wichtig ist, bedeutende medizinische Innovationen hervorzubringen?
6. Gibt es in Bern sogenannte Poolgelder (Gelder aus Honoraren für Zusatzversicherte)? Wenn ja: Nach welchen Kriterien werden diese verteilt, und wer kontrolliert dies?
7. An wen können sich Whistleblower wenden, die Fehlverhalten melden wollen? Mit welchen Konsequenzen, namentlich auf ihre Anstellung und ihre Laufbahn, müssen sie nach einer Meldung rechnen?
8. Wie beurteilt der Regierungsrat die hierarchische Struktur und die Machtverteilung zwischen Spitalleitung, Chefärztinnen und Chefarzten sowie ihren Mitarbeitenden (z. B. bezüglich Anstellung, Karrierechancen oder Verteilung von Poolgeldern)? Worauf stützt der Regierungsrat seine Antwort?

Antwort des Regierungsrates

Die Antwort des Regierungsrates stützt sich auf die Situation und die Beurteilung der Leitungsgremien der Insel Gruppe AG. Die Insel Gruppe AG ist als bernisches Universitätsspital am ehesten mit dem Zürcher Universitätsspital USZ vergleichbar, auf das sich der Interpellant aufgrund von Berichten über Vorkommnisse bezieht.

Allgemein kommt – gestützt auf die bestehenden kantonalen Rechtsgrundlagen im Bereich der Spitalversorgung – allen Listenspitälern eine umfassende Organisationsfreiheit auch in Bezug auf das Compliancemanagement zu, weshalb die gewählten Lösungen je Spitalgesellschaft unterschiedlich sind. Die Verantwortung für die in der Interpellation angesprochenen Themen kommt somit den jeweiligen strategischen Führungsorganen zu. Auch aus der Eigentümerstrategie für die Spitalgesellschaften, an denen der Kanton als Aktionär beteiligt ist¹, ergeben sich keine spezifischen Vorgaben.

Institutionsunabhängige regulatorische Vorgaben oder Standards in von der Interpellation angesprochenen Bereichen können sich allenfalls aus gewissen Vorgaben in der Verordnung über die Kostenermittlung und die Leistungserfassung durch Spitäler, Geburtshäuser und Pflegeheime in der Krankenversicherung (VKL; SR 832.104) des Bundes bzw. aus den gestützt darauf erlassenen Vorgaben des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) zur Leistungserfassung, aus den jeweiligen Rechnungslegungsstandards [vgl. Art. 16 Spitalversorgungsverordnung (SpVV; BSG 812.112)] oder aus standesrechtlichen Regelungen der FMH oder der Universität ergeben.

Zu Frage 1

Die Insel Gruppe AG betreibt ein professionelles Compliance Management-System, im Rahmen dessen verschiedene Massnahmen zur Verhinderung von Fehlverhalten umgesetzt werden. Die Universität Bern betreibt eine dedizierte Stelle für Integritätsfragen in der Forschung.

Präventiv erhalten alle Mitarbeitenden der Insel Gruppe AG bereits mit dem Arbeitsvertrag den Code of Conduct (Verhaltenskodex), der u.a. integrires Verhalten definiert, für alle verbindlich ist und einen Frage-Leitfaden enthält, mit dem jede Person für sich selber prüfen kann, ob das eigene Verhalten im Einklang mit dem Code of Conduct steht. Bei Unsicherheit stehen der Compliance Officer und die Rechtsabteilung der Insel Gruppe AG allen Mitarbeitenden beratend zur Verfügung. Weiteres präventives Element ist eine obligatorische Schulung der Mitarbeitenden zu Compliance-relevanten Themen wie Korruption, Interessenskonflikte, Datenschutz oder sexuelle Belästigung.

Zur Aufdeckung von Verstössen gegen interne Vorgaben oder gesetzliche Bestimmungen hat die Insel Gruppe AG eine Compliance-Meldestelle etabliert, die vom Compliance Officer geführt wird. An diese können sich Mitarbeitende – auch anonym – wenden, wenn sie Fehlverhalten feststellen oder vermuten. Die gemeldeten Sachverhalte werden untersucht. Bei Vorliegen von Fehlverhalten werden entsprechende Massnahmen ergriffen (wie personalrechtliche Sanktionierung der verantwortlichen Personen und allenfalls Anzeigenerstattung). Der Compliance Officer ist von der Linie unabhängig und berichtet regelmässig an die Direktion und an den Verwaltungsrat der Insel Gruppe AG. Besonders sensible Bereiche reguliert die Insel Gruppe AG in spezifischen Reglementen und Weisungen (z. B. Fondsreglement, Reglement über die privatärztliche Tätigkeit am Inselspital Bern, Weisung «Antikorruption und Umgang mit Zuwendungen Dritter»).

Da der Regierungsrat und die Insel Gruppe AG keine Kenntnisse bezüglich des Compliancemanagementsystems des USZ haben, kann auf die Unterschiede zwischen der Insel Gruppe AG und der USZ nicht eingegangen werden.

¹ Eigentümerstrategie des Kantons bezüglich der Regionalen Spitalzentren (RSZ) und der Regionalen Psychiatrischen Dienste (RPD) gemäss Spitalversorgungsgesetz (SpVG) vom 7. Januar 2020, RRB 2/2020.

Zu Frage 2

An der Insel Gruppe AG ist dies nicht zulässig. Die Leistungsabrechnung unterliegt der ordentlichen Prüfung der Jahresrechnung durch die interne und die externe Revision. Zudem kontrollieren die Krankenkversicherer die einzelnen Rechnungen. Bei Verdachtsfällen werden spezifische Überprüfungen durchgeführt und bei Vorliegen von Fehlverhalten entsprechende Massnahmen ergriffen.

Zu Frage 3

Die Klärung und Vermeidung von Interessenskonflikten ist ein Grundsatz der Compliance an der Insel Gruppe AG und wurde so im für alle verbindlichen Code of Conduct festgehalten. Nebenbeschäftigungen sind gemäss dem geltenden Personal- und Kaderreglement bewilligungspflichtig. Die Mitarbeitenden sind verpflichtet, ihren Vorgesetzten bestehende oder beabsichtigte Nebenbeschäftigungen zu melden. Die Bewilligung wird verweigert, wenn ein Interessenskonflikt besteht oder die Arbeitskraft dauernd und erheblich beansprucht wird. Untersagt ist jede Nebenbeschäftigung, die mit der dienstlichen Stellung nicht vereinbar ist. Vorgaben zu Beteiligungen an Unternehmen sind Gegenstand einer neuen internen Weisung, welche die Insel Gruppe AG derzeit erarbeitet.

Auch bei der Universität Bern sind Nebenbeschäftigungen grundsätzlich bewilligungspflichtig (vgl. Richtlinie betreffend Nebentätigkeiten) und die über die Universität angestellten Personen, in der Regel Ordinarien (Klinikdirektorinnen und -direktoren), müssen ihre Nebenbeschäftigungen und Interessensbindungen der Universität melden. Die Universität Bern legt mit der Liste der Stiftungs- und Verwaltungsratsmandate die Interessensbindungen von Dozierenden und Mitgliedern der Universitätsleitung offen, wodurch auch die Insel Gruppe Kenntnis von diesen Nebentätigkeiten erhält.

Bei Top-Kaderpersonen gibt es keine Doppelanstellungen. Wenn andere Personen sowohl mit der Universität Bern, als auch mit der Insel Gruppe einen Anstellungsvertrag haben, so wird die Anstellung hinsichtlich allfälliger Interessenskonflikte von den direkt Vorgesetzten in der Insel Gruppe geprüft. Es ist jede Nebenbeschäftigung untersagt, die mit der dienstlichen Stellung nicht vereinbar ist. Selbstverständlich gelten für diese Personen in ihrer Tätigkeit die Reglemente des jeweiligen Arbeitgebers, wie dies bei anderen Formen von Doppelanstellungen auch der Fall ist. Es sind keine besonderen Schwierigkeiten durch mögliche Doppelanstellungen in der Insel Gruppe bekannt.

Zu Frage 4

Arbeiten Mitarbeitende der Insel Gruppe AG auch an anderen Spitälern, regelt ein Allianz-/Kooperationsvertrag die Zusammenarbeit zwischen den Institutionen. Die Behandlung eines Patienten findet grundsätzlich in derjenigen Institution statt, der die Patientin oder der Patient zugewiesen wurde. Zu einer Verlegung kommt es in der Regel nur, wenn im erstbehandelnden Spital die Infrastruktur, das Personal oder spezifische Anforderungen im Bereich der spezialisierten oder hochspezialisierten Medizin für die Behandlung nicht gegeben sind. Werden Patientinnen und Patienten von Mitarbeitenden der Insel Gruppe AG im Partnerspital behandelt, so erfolgt die Entschädigung dafür nicht an die Ärztin oder den Arzt, sondern von Spital zu Spital.

Zu Frage 5

Am Inselspital der Insel Gruppe AG haben heute die meisten Kaderärztinnen und -ärzte noch variable Lohnbestandteile, die zum Teil mengenabhängig sind. Die Insel Gruppe AG ist derzeit daran, ein neues Lohnmodell für Kaderärztinnen und -ärzte zu erarbeiten. Darin soll der variable Lohnbestandteil auf ein Minimum gekürzt werden und sich nicht mehr an mengenabhängigen Zielen orientieren. Diese Umstellung

des Lohnsystems für Kaderärztinnen und -ärzte hat die Insel Gruppe AG in ihren Stadt-/ Landspitälern bereits umgesetzt. Die Bemühungen der Insel Gruppe AG, die Lohnmodelle zu reformieren, werden vom Regierungsrat begrüsst und unterstützt.

Eine wichtige Voraussetzung für eine wissenschaftliche Karriere sind, neben der Lehre, mindestens ein eigenständiges Forschungsgebiet und die kompetitive Publikation von neuen Forschungsergebnissen in internationalen Fachzeitschriften. Im Kontext der Forschungsarbeiten können wissenschaftliche Innovationen entstehen. Der Regierungsrat unterstützt die Förderung eines kompetitiven Umfelds und begrüsst medizinische Innovationen. Dass diese die berufliche Entwicklung der Beteiligten fördern können, stellt aus seiner Sicht keinen unerwünschten Anreiz dar.

Zudem ist die Übernahme von Verantwortung gegenüber der Öffentlichkeit Teil des Selbstverständnisses der Universität und ihrer Wissenschaft.

Zu Frage 6

An der Insel Gruppe AG verfügen medizinische Organisationseinheiten über Einnahmen aus privatärztlicher Tätigkeit (sogenannte Poolgelder). Die Verteilung dieser Einnahmen (Honorare für Mehrleistungen) ist im «Reglement über die privatärztliche Tätigkeit am Inselspital Bern» geregelt. Die Vertragsärztinnen und -ärzte der jeweiligen medizinischen Organisationseinheit entscheiden im Konsens über die Verteilung. Falls kein Konsens möglich ist, entscheidet die vorgesetzte Stelle. Dieses Vergütungsmodell wird an der Insel Gruppe AG in naher Zukunft durch ein neues Modell abgelöst werden, in welchem die Pools in dieser Form nicht mehr vorgesehen sind. Der Verwaltungsrat der Insel Gruppe AG hat der Direktion im Juni 2020 den Auftrag zur Entwicklung eines entsprechenden Modells erteilt. Der Regierungsrat unterstützt diese Neuorientierung ausdrücklich.

Zu Frage 7

Die Mitarbeitenden der Spitäler der Insel Gruppe AG können sich an ihre Vorgesetzten oder – auch anonym – direkt an die Compliance-Meldestelle resp. an den Compliance Officer wenden, wenn sie Fehlverhalten feststellen oder vermuten. Mit der Personalberatung und der Fachstelle Gleichstellung führt die Insel Gruppe AG zwei weitere Meldestellen, an die sich Mitarbeitende vertraulich wenden können. Dadurch wird unter anderem sichergestellt, dass sensible Themen wie sexuelle Belästigung, Mobbing, Gleichstellung oder Diskriminierung mit einer Person des gleichen Geschlechts besprochen werden können, wenn dies bevorzugt wird.

Alle drei Meldestellen der Insel Gruppe AG behandeln Meldungen und Informationen vertraulich und machen gegenüber Vorgesetzten und anderen Personen keine identifizierenden Angaben über die Meldeperson. Mitarbeitende, die in gutem Glauben potenzielles Fehlverhalten melden, Informationen weitergeben oder auf andere Weise bei der Aufklärung von Verstössen behilflich sind, handeln im Interesse der Insel Gruppe AG und haben keine Nachteile hinsichtlich ihrer Anstellung oder Laufbahn zu befürchten.

Zu Frage 8

Eine Eigenheit von Spitalorganisationen ist die berufsgruppenspezifische hierarchische Organisation in der Ärzteschaft und Pflege. Derzeit werden an der Insel Gruppe AG in der Ärzteschaft Beförderungen bis auf Stufe Oberärztin/Oberarzt innerhalb der Klinik entschieden. Beförderungen ab Stufe leitende Ärztin/leitender Arzt bzw. Chefärztin/Chefarzt in der Direktion Medizin bzw. in der Direktion. Klinikdirektorinnen und Klinikdirektoren werden durch den Verwaltungsrat gewählt. Ähnliche stufenabhängige Wahlverfahren gelten in der Pflegeorganisation.

Grundlage für die Organisation von Spitalorganisationen sind die jeweiligen Organisationsreglemente. In der Insel Gruppe AG ist das strategische Führungsorgan der Verwaltungsrat, die operative Führung obliegt der Direktion. Die Universitätskliniken werden jeweils von einer Klinikdirektorin bzw. einem Klinikdirektor geleitet. Im Rahmen einer Organisationsentwicklung ist die Insel Gruppe AG derzeit daran, diese Führungsstruktur zu verändern, in dem die verschiedenen Kliniken in Medizinbereiche gebündelt werden. Im Vordergrund stehen dabei die Patientenpfade. Organisationsveränderungen in diesen zentralen Führungsstrukturen ziehen auch Kulturveränderungen nach sich. Das neue Vergütungsmodell, das derzeit an der Insel Gruppe erarbeitet wird, wird die heutigen Poolregelungen der Kliniken in der bestehenden Form ersetzen. Die Herausforderung in der aktuellen Universitätsspitalorganisation liegt darin, dass die Klinikdirektorinnen und -direktoren Angestellte der Universität Bern sind, die mit einer Dienstleistungsvereinbarung am Spital arbeiten.

Der Regierungsrat kann die von der Insel Gruppe AG beschriebene Struktur nachvollziehen und begrüsst die Weiterentwicklung.

Verteiler

– Grosser Rat