

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 20. September 2017

837. Krankenversicherung (TARMED, Taxpunktwert für Arztpraxen im Kanton Zürich ab 1. Januar 2017; Vertragsverlängerung)

1. Ausgangslage

Für die Verrechnung von ambulanten Leistungen der Spitäler sowie der frei praktizierenden Ärztinnen und Ärzte gilt seit dem 1. Januar 2004 die gesamtschweizerisch einheitliche Tarifstruktur TARMED. Diese enthält rund 4500 Tarifpositionen, die ärztliche Leistungen benennen und ihnen aufgrund einer Bewertung Taxpunkte zuordnen. Der Preis einer Behandlung bzw. die Höhe der Vergütung ergibt sich aus der Multiplikation der Taxpunktzahl für die betreffenden Leistungen mit dem massgeblichen Taxpunktwert. Dieser ist auf kantonaler Ebene auszuhandeln oder festzusetzen.

Der nationale Rahmenvertrag zu TARMED, der auch die Tarifstruktur TARMED regelt, wurde vom Spitalverband «H+ Die Spitäler der Schweiz» (H+) auf den 31. Dezember 2016 gekündigt. Nachdem kein neuer Rahmenvertrag auf das Jahr 2017 zustande gekommen war, beantragten die Verbindung der Schweizer Ärztinnen und Ärzte (FMH), H+ sowie die Versichererverbände curafutura und santésuisse beim Bundesrat gemeinsam, die damals gültige Einzelleistungstarifstruktur TARMED bis Ende 2017 zu verlängern. Der Bundesrat entsprach diesem Antrag mit Beschluss vom 23. November 2016.

Am 16. August 2017 erklärte der Bundesrat die Absicht, die Tarifstruktur TARMED mit Wirkung ab 1. Januar 2018 in verschiedenen Bereichen anzupassen und «als gesamtschweizerisch einheitliche Tarifstruktur für ambulante ärztliche Leistungen» festzusetzen, wobei die Änderungen im Herbst 2017 formell verabschiedet würden (vgl. Faktenblatt Bundesamt für Gesundheit vom 16. August 2017, S. 1 und 2; <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/49259.pdf>).

Die Vergütung ambulanter Arztleistungen in Arztpraxen wurde seit 2008 vertraglich zwischen der Ärztesgesellschaft des Kantons Zürich (AGZ) und den Krankenversicherern geregelt. Der einheitliche Taxpunktwert von Fr. 0.89 wurde in Vertragsanhängen vereinbart. Diese waren separat kündbar.

Im Juni 2016 hat die AGZ die entsprechenden Vertragsanhänge und damit den seit 1. Januar 2008 geltenden Taxpunktwert von Fr. 0.89 auf Ende 2016 gekündigt. In den Tarifverhandlungen haben sich die Parteien nicht auf einen neuen Taxpunktwert einigen können. Der Regierungs-

rat hat deshalb mit Beschluss Nr. 1248/2016 mit Wirkung ab 1. Januar 2017 die Weitergeltung der erwähnten Vertragsanhänge samt bisherigem Taxpunktwert von Fr. 0.89 für die Dauer der Tariffestsetzungsverfahren provisorisch festgesetzt.

2. Anträge der Parteien

Die AGZ beantragte mit Schreiben vom 24. November 2016 gegenüber sämtlichen Versicherern, einen Taxpunktwert von Fr. 1 mit Wirkung ab 1. Januar 2017 festzusetzen; eventualiter von Fr. 0.95. Zusammengefasst begründete sie ihren Antrag mit dem in den letzten Jahren stark gestiegenen Betriebsaufwand der Arztpraxen (insbesondere Lohnkosten des Personals, Mieten und Investitionskosten).

2.1 Verfahren zwischen der AGZ und tarifsuisse

Tarifsuisse machte mit Eingabe vom 5. Dezember 2016 geltend, die AGZ habe keine ernsthaften Vertragsverhandlungen geführt. Die Eintretensvoraussetzungen für ein Tariffestsetzungsverfahren seien daher nicht erfüllt. Falls dennoch auf das Verfahren eingetreten werde, müsse die AGZ verschiedene Daten in der gesetzlich geforderten Detaillierungstiefe nachreichen. Erst nach Einsicht dieser Daten sei eine umfassende Stellungnahme zu den Anträgen der AGZ möglich.

Mit Schreiben vom 13. Januar 2017 beantragte die AGZ im Wesentlichen die Abweisung der von tarifsuisse gestellten Anträge. Sie hielt fest, die Verhandlungen seien deshalb gescheitert, weil tarifsuisse generell und unabhängig von konkreten Zahlen eine Erhöhung des Taxpunktworths ablehne und den Taxpunktworth sogar noch senken wolle. Die Voraussetzungen für ein Tariffestsetzungsverfahren seien daher erfüllt. Zudem sei die von tarifsuisse eventualiter beantragte Datenedition nicht begründet und unverhältnismässig.

Tarifsuisse stellte in der Folge mit Schreiben vom 30. März 2017 den Antrag, einen Taxpunktworth von höchstens Fr. 0.87 für 2017 festzusetzen. Weiter beantragte sie die Edition weiterer Daten und die Abweisung der Anträge der AGZ. Sie hielt daran fest, dass die AGZ keine ernsthaften Vertragsverhandlungen geführt habe. Zudem könne aufgrund der von der AGZ zur Verfügung gestellten Daten kein Taxpunktworth berechnet werden, da diese weder transparent noch repräsentativ seien. Tarifsuisse habe deshalb den Taxpunktworth mit einem eigenen Modell berechnet, das einen Taxpunktworth von Fr. 0.87 ergeben habe.

Mit Eingabe vom 6. Juni 2017 beantragte die AGZ, subeventualiter zu ihren Rechtsbegehren vom 24. November 2016, den bisherigen, zwischen ihr und tarifsuisse geltenden Tarifvertrag ab 1. Januar 2017 um ein Jahr zu verlängern. Zudem seien alle von tarifsuisse gestellten Anträge abzuweisen.

Tarifsuisse stellte mit Schreiben vom 21. Juli 2017 den Antrag, die Rechtsbegehren der AGZ abzuweisen. Falls der Regierungsrat bei der Festsetzung des Taxpunktswerts das Berechnungsmodell der AGZ anwende, seien tarifsuisse die entsprechenden Einzeldaten und Berechnungen nachzureichen und ihr zusätzlich die Möglichkeit zu gewähren, ihre Rechtsbegehren anzupassen.

2.2 Verfahren zwischen der AGZ und der Einkaufsgemeinschaft HSK

Die Einkaufsgemeinschaft HSK beantragte mit Eingabe vom 6. Februar 2017, der zwischen den Parteien bis Ende 2016 gültige Tarifvertrag mit einem Taxpunktswert von Fr. 0.89 sei im Sinne von Art. 47 Abs. 3 KVG um ein Jahr zu verlängern. Eventualiter sei mit Wirkung ab 1. Januar 2017 ein Taxpunktswert von Fr. 0.87 festzusetzen. Zudem habe die AGZ die Detaildaten zwecks Überprüfung ihrer Tarifberechnung nachzureichen. Ihren Eventualantrag begründete die Einkaufsgemeinschaft HSK mit der Unwirtschaftlichkeit der Arztpraxen, mit der negativen Teuerung der letzten Jahre und der von 2012 bis 2015 durchschnittlichen Erhöhung der TARMED-Leistungskosten von 5,8% pro Person und Jahr. Nach der bisherigen Preisfindungsmethode gemäss Leistungs- und Kostenvereinbarung zwischen Krankenversicherungen und Ärztinnen und Ärzten (LeikoV) rechtfertige dies eine Preissenkung von einem bis zwei Rappen.

Die AGZ stellte mit Eingabe vom 28. April 2017 den Antrag, die Rechtsbegehren der Einkaufsgemeinschaft HSK abzuweisen. Sie erklärte, die Verfahrensanträge der Einkaufsgemeinschaft HSK seien zu wenig substantiiert. Zudem habe sie die relevanten Daten aktualisiert und offengelegt, weshalb die Kostensituation der Zürcher Arztpraxen nachvollziehbar und die Edition weiterer Daten überflüssig sei.

Mit Eingabe vom 23. Juni 2017 erklärte die Einkaufsgemeinschaft HSK, sie lehne die Berechnungsmethode der AGZ zur Ermittlung des Taxpunktswerts ab. Zudem seien die von der AGZ eingereichten Daten weiterhin mangelhaft.

Die AGZ hielt mit Schreiben vom 13. Juli 2017 an ihren bisherigen Ausführungen fest.

2.3 Verfahren zwischen der AGZ und der CSS

Die CSS beantragte mit Eingabe vom 16. Februar 2017 die Durchführung einer Einigungsverhandlung. Eventualiter sei der Taxpunktswert für die Arztpraxen ab 1. Januar 2017 auf höchstens Fr. 0.89 festzusetzen. Darüber hinausgehende Anträge der AGZ seien abzuweisen. Zudem habe die AGZ verschiedene Daten nachzureichen, da die zur Verfügung gestellten Kosten- und Leistungsdaten für ein Festsetzungsverfahren ungenügend seien.

Die AGZ erklärte mit Eingabe vom 28. April 2017, sie habe keine Einwände gegen die beantragte Einigungsverhandlung. Ansonsten beantragte sie die Abweisung der von der CSS gestellten Anträge. Zudem hielt sie fest, dass die der CSS zur Verfügung gestellten Kosten- und Leistungsdaten eine Berechnung des Taxpunktwerts ermöglichen.

Die CSS und die AGZ hielten mit ihren Eingaben vom 27. Juni bzw. 13. Juli 2017 an ihren bisherigen Ausführungen fest.

3. Voraussetzung für eine Vertragsverlängerung oder Tariffestsetzung

Können sich die Parteien nicht auf die Erneuerung eines Tarifvertrags einigen, so kann die Kantonsregierung entweder den bestehenden Vertrag um ein Jahr verlängern (Art. 47 Abs. 3 KVG) oder den Tarif festsetzen (Art. 47 Abs. 1 KVG). Voraussetzung dafür ist ein Scheitern der Vertragsverhandlungen zwischen Versicherer und Leistungserbringer. Als gescheitert im Sinne von Art. 47 Abs. 1 KVG gelten Vertragsverhandlungen, wenn vorgängig ernsthafte Vertragsverhandlungen geführt worden sind oder zumindest eine Verhandlungsgelegenheit vorhanden gewesen ist. Diese Eintretensvoraussetzung ist von der Festsetzungsbehörde zu prüfen. Dabei hat sie einen beachtlichen Ermessensspielraum (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-3133/2013 vom 24. August 2015, E. 7.1).

Unbestrittenermassen fanden in der zweiten Jahreshälfte 2016 mehrere Verhandlungssitzungen zwischen den Parteien statt. Tarifsuisse macht geltend, die Verhandlungen seien nicht ernsthaft geführt worden, zumal aufgrund der von der AGZ zur Verfügung gestellten Daten keine hinreichende Übersicht über die konkrete Kostensituation der Arztpraxen bestünde. Die AGZ habe am 11. November 2016 zwar eine Modellpraxis präsentiert, jedoch keine weiteren Daten und Unterlagen zur Verfügung gestellt. Demgegenüber macht die AGZ geltend, die Kostensituation der Arztpraxen sei tarifsuisse bekannt, im Verlauf der Verhandlungen erläutert und mit Zahlenmaterial belegt worden. Es sei tarifsuisse, die sich nicht auf konstruktive Verhandlungen eingelassen habe.

Es ist unbestritten, dass bereits am 16. August 2016 Verhandlungen zwischen der AGZ und tarifsuisse aufgenommen und bis im November 2016 weitergeführt worden sind. Aus den eingereichten Unterlagen geht nicht hervor, dass sich tarifsuisse in der Folge um weitere Vertragsverhandlungen bemüht hat. Da ab August 2016 mehrere Verhandlungen zwischen tarifsuisse und der AGZ geführt worden sind und somit mehrere Verhandlungsgelegenheiten bestanden haben, ist im Sinne der erwähnten Rechtsprechung davon auszugehen, dass die Vertragsverhandlungen gescheitert sind. Die Voraussetzungen für eine Vertragsverlängerung oder Tariffestsetzung sind daher erfüllt.

4. Tariffestlegung ab 1. Januar 2017

Sowohl die AGZ als auch tarifsuisse lehnen im Grundsatz eine Vertragsverlängerung nach Art. 47 Abs. 3 KVG ab, während die Einkaufsgemeinschaft HSK und faktisch auch die CSS, die eine Festsetzung des bisherigen Taxpunktwerts von Fr. 0.89 verlangt, eine Vertragsverlängerung beantragen. Tarifsuisse macht geltend, die Kosten pro Patientin bzw. Patient seien im Kanton Zürich sehr hoch, weshalb der geltende Taxpunktwert die Prämienzahlerinnen und -zahler übermässig belaste. Demgegenüber hält die Einkaufsgemeinschaft HSK fest, sie erwarte von der AGZ künftig neue, detaillierte Daten, die eine vertragliche Einigung ermöglichen könnten. Dem entgegnet die AGZ, neue Daten seien alleine kein Grund für eine Vertragsverlängerung. Vielmehr erwarte sie auch von erneuten Verhandlungen nichts Neues, nachdem die Einkaufsgemeinschaft HSK das Angebot der AGZ deutlich abgelehnt habe. Mit einer Vertragsverlängerung werde die wirtschaftliche Situation der Arztpraxen verschlechtert, da der Betriebsaufwand der Arztpraxen in den letzten Jahren stark gestiegen sei.

Bei der Wahl, ob ein Tarif festzusetzen oder ob der bisherige Vertrag um ein Jahr zu verlängern ist, verfügt die Kantonsregierung über ein Auswahlermessen; ihr Ermessensspielraum ist nach herrschender Praxis weit (Gebhard Eugster, Krankenversicherung, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht [SBVR], Soziale Sicherheit, 3. Aufl., Basel 2015, N. 1159).

Seit 2008 gilt ein Taxpunktwert von Fr. 0.89. Die Tarifstruktur TARMED wird in der bisherigen Form nur noch bis Ende 2017 gelten, da sie der Bundesrat mit Wirkung ab 1. Januar 2018 anpassen wird. Bei der Anpassung geht es hauptsächlich darum, übertarifizierte Leistungen in gewissen Bereichen des TARMED zu korrigieren und dadurch die Tarifstruktur sachgerechter auszugestalten; zudem sollen durch die Tarifstruktur entstandene Anreize zur vermehrten oder unsachgemässen Abrechnung gewisser Positionen korrigiert werden (Faktenblatt BAG S. 2). Der Bundesrat verspricht sich dabei Einsparungen von rund 470 Mio. Franken, wobei er von gleichbleibenden Taxpunktwerten ausgeht. Damit bringt der Bundesrat zum Ausdruck, dass die bisherige Tarifstruktur – zusammen mit den bisherigen Taxpunktwerten – in den letzten Jahren zu einer zu hohen Vergütung geführt hat und dies nun einer Korrektur bedarf. Eine solche könnte durch eine Anpassung der Tarifstruktur auf nationaler Ebene oder durch eine Senkung der Taxpunktwerte auf kantonaler Ebene erfolgen. Der Bundesrat hat sich für Ersteres entschieden und passt die Tarifstruktur ab 2018 an. Eine zwischenzeitliche Erhöhung des Taxpunktwertes auf kantonaler Ebene würde dem Ansinnen des Bundesrates zuwiderlaufen. Eine Senkung des Taxpunktwertes entspräche einer doppelten Korrektur der Vergütung und wäre nicht sachgerecht.

Vor diesem Hintergrund ist der Status quo und somit der seit 2008 geltende Taxpunktwert von Fr. 0.89 auch für 2017 beizubehalten. Damit werden für das Jahr 2017 weder die Prämienzahlerinnen und -zahler noch die Arztpraxen zusätzlich belastet; aufgrund der geringfügigen Erhöhung des Landesindex der Konsumentenpreise gegenüber dem Vorjahr (zurzeit unter einem halben Prozent), kann – im Vergleich zu 2016 – auch nicht von einem bedeutsamen zusätzlichen Betriebsaufwand gesprochen werden. Mit Blick auf die auf den 1. Januar 2018 zu verhandelnden Tarife steht den Parteien mit einer Vertragsverlängerung nun Zeit zur Verfügung, ihre Positionen zu überprüfen, Lösungsoptionen zu entwickeln und eine für beide Seiten akzeptable Vereinbarung auszuhandeln; es ist vorab Sache der Tarifpartner, die Tarife in Verträgen zu vereinbaren. Damit wird dem im KVG festgelegten Verhandlungsprimat nachgelebt. Aus diesen Gründen ist eine Vertragsverlängerung nach Art. 47 Abs. 3 KVG vertretbar. Entsprechend sind folgende Vereinbarungen – samt Taxpunktwert von Fr. 0.89 – mit Wirkung ab 1. Januar 2017 bis 31. Dezember 2017 zu verlängern:

1. Anhang B vom Oktober 2007 zum kantonalen «Anschlussvertrag zum Rahmenvertrag TARMED» zwischen der AGZ und der santésuisse. Die Vertragsverlängerung gilt für die von der tarifsuisse ag und von der CSS vertretenen Versicherer.
2. Anhang 3 zum Vertrag vom 14. November 2015 zwischen der AGZ und der Helsana Versicherungen AG, Sanitas Grundversicherungen AG und KPT Krankenkasse AG betreffend «Vergütung ambulanter Leistungen in der Arztpraxis (TARMED)».

5. Provisorische Tariffestlegung ab 1. Januar 2018

Falls die Parteien bis 1. Januar 2018 keinen vom Regierungsrat genehmigten Taxpunktwert vereinbart haben, liegt ab diesem Zeitpunkt ein tarifloser Zustand vor bzw. ist für den vorliegenden Leistungsbereich eine geordnete Gesundheitsversorgung nicht mehr sichergestellt (vgl. Art. 113 Kantonsverfassung und RRB Nr. 1248/2016 Erwägung E.). Um dies zu vermeiden, ist die Weitergeltung der gemäss Ziff. 4 verlängerten Vereinbarungen – samt Taxpunktwert von Fr. 0.89 für Leistungen im Sinne der vom Bundesrat auf 1. Januar 2018 angepassten Tarifstruktur TARMED – ab 1. Januar 2018 provisorisch festzusetzen. Dabei ist die rückwirkende Geltendmachung einer allfälligen Tariffdifferenz zwischen dem provisorischen und dem definitiven Taxpunktwert vorzubehalten. Der provisorische Tarif gilt somit unpräjudiziell bis zum Vorliegen eines neuen, genehmigten Tarifvertrags bzw. bis zur Festsetzung von neuen Tarifen nach Scheitern von Vertragsverhandlungen, sofern die Tarifpartner bis 30. Oktober 2017 keine anderslautenden Anträge bezüglich *provisorischer* Tarife ab 1. Januar 2018 stellen.

6. Instanzenzug

Gegen den vorliegenden Entscheid kann beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden (Art. 53 Abs. 1 KVG in Verbindung mit Art. 31 ff. Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht [SR 173.32]).

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Folgende Vereinbarungen betreffend die Abgeltung ambulanter Leistungen nach TARMED in den Arztpraxen des Kantons Zürich werden – samt Taxpunktwert von Fr. 0.89 und den weiteren Modalitäten – mit Wirkung ab 1. Januar 2017 um ein Jahr bis 31. Dezember 2017 verlängert:

1. Anhang B vom Oktober 2007 zum kantonalen «Anschlussvertrag zum Rahmenvertrag TARMED» zwischen der Aerztegesellschaft des Kantons Zürich (AGZ) und der santésuisse. Die Vertragsverlängerung gilt für die von der tarifsuisse ag und von der CSS Kranken-Versicherung AG vertretenen Versicherer.
2. Anhang 3 zum Vertrag vom 14. November 2015 zwischen der AGZ und der Helsana Versicherungen AG, Sanitas Grundversicherungen AG und KPT Krankenkasse AG betreffend «Vergütung ambulanter Leistungen in der Arztpraxis (TARMED)».

II. Die in Dispositiv I verlängerten Verträge – samt Taxpunktwert von Fr. 0.89 für Leistungen im Sinne der vom Bundesrat auf den 1. Januar 2018 angepassten Tarifstruktur TARMED – gelten mit Wirkung ab 1. Januar 2018 für die Dauer der Tarifgenehmigungs- oder Festsetzungsverfahren im Sinne einer vorsorglichen Massnahme provisorisch weiter, sofern bis 30. Oktober 2017 keine anderslautenden Anträge auf Festsetzung von provisorischen Tarifen eingehen und mit Wirkung ab 1. Januar 2018 keine Tarife für die in Dispositiv I erwähnten ambulanten Leistungen nach TARMED vorliegen.

III. Betreffend die in Dispositiv II provisorisch festgesetzten Taxpunktwerte bleibt die rückwirkende Geltendmachung einer allfälligen Differenz zwischen dem provisorischen und dem definitiven Taxpunktwert durch die Berechtigten vorbehalten.

IV. Gegen diesen Beschluss kann innert 30 Tagen ab Eröffnung beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift des Beschwerdeführers oder seines Vertreters zu enthalten; dieser Beschluss und die als Beweismittel angerufenen Urkunden sind beizulegen, soweit der Beschwerdeführer sie in Händen hat.

V. Dispositiv I bis IV werden im Amtsblatt veröffentlicht.

VI. Mitteilung an folgende Parteien, je für sich sowie bei Verbänden zuhanden ihrer Mitglieder (E):

- Ärztesgesellschaft des Kantons Zürich, Nordstrasse 15, 8006 Zürich
 - CSS Kranken-Versicherung AG, Tarifverträge, Postfach 2568,
6002 Luzern
 - Einkaufsgemeinschaft HSK AG, Postfach, 8081 Zürich
 - tarifsuisse ag, Postfach 2018, 8021 Zürich
- sowie an die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi