

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 13. November 2019

1031. Krankenversicherung (Tarif für stationär erbrachte psychiatrische Leistungen des USZ gegenüber Versicherern der tarifsuisse ab 1. Januar 2019; Vertragsverlängerung)

A. Ausgangslage

Gemäss Art. 49 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10) vereinbaren die Tarifpartner für die Vergütung von stationären Behandlungen in einem Spital Pauschalen. In der Regel sind Fallpauschalen festzulegen. Die Pauschalen sind leistungsbezogen und beruhen auf gesamtschweizerisch einheitlichen Strukturen. Auf den 1. Januar 2018 wurde im Bereich stationäre Psychiatrie die Tarifstruktur TARPSY eingeführt. TARPSY teilt die psychiatrischen Fälle anhand von Hauptdiagnose, Alter, Symptomintensität und Nebendiagnosen in psychiatrische Kostengruppen (Psychiatric Cost Groups, PCG) ein. Jeder PCG ist ein Kostengewicht zugeordnet. Zur Ermittlung der Vergütung eines stationären psychiatrischen Falls ist das entsprechende Kostengewicht pro Tag mit der Anzahl der verrechenbaren Pflegetage und dem Basispreis zu multiplizieren. Der TARPSY-Basispreis wird auf kantonaler Ebene zwischen den Tarifpartnern ausgehandelt. Im Verhältnis zwischen dem Universitätsspital Zürich (USZ) und den von der tarifsuisse ag (tarifsuisse) vertretenen Versicherern kam vom 1. Januar 2018 bis 31. Dezember 2018 der zwischen den Parteien geschlossene Tarifvertrag zur Anwendung. Im mit RRB Nr. 646/2019 genehmigten Tarifvertrag wurde ein TARPSY-Basispreis von Fr. 860 vereinbart. Die von den Parteien geführten Verhandlungen über den TARPSY-Basispreis ab 1. Januar 2019 scheiterten. In der Folge setzte der Regierungsrat den bisherigen Tarif mit Wirkung ab 1. Januar 2019 provisorisch fest (RRB Nr. 679/2019).

B. Anträge der Parteien

Mit Schreiben vom 20. Mai 2019 beantragte die tarifsuisse die Festsetzung eines definitiven TARPSY-Basispreises von Fr. 638 für das Jahr 2019. Dieser Tarif entspreche dem 25. Perzentil des Benchmarkings der tarifsuisse, in dem die Kosten von schweizweit 58 Leistungserbringern berücksichtigt seien. Das USZ hätte keine datengestützten Unterlagen geliefert, die eine Abweichung von diesem Tarif rechtfertigen würden.

Mit Eingaben vom 28. Mai 2019 und 12. Juli 2019 beantragte das USZ die Festsetzung eines TARPSY-Basispreises von Fr. 922 mit unbefristeter Wirkung ab 1. Januar 2019. Dieser Tarif beruhe auf den entsprechenden Kosten des USZ. Die Kosten seien im Vergleich mit anderen Leistungserbringern höher, weil im USZ überdurchschnittlich viele schwere Fälle behandelt würden. Diese Fälle würden durch die Tarifstruktur TARPSY noch nicht ausreichend abgebildet, womit ein Betriebsvergleich mittels des Benchmarkings der tarifsuisse weder aussagekräftig noch zulässig sei. Weiter lehnt das USZ eine Vertragsverlängerung nach Art. 47 Abs. 3 KVG ab. Der bisherige Tarif sei zu tief, und es sei nicht absehbar, dass die Parteien sich auf einen Tarif ab dem Jahr 2020 vertraglich einigen könnten.

Mit Eingabe vom 19. Juli 2019 lehnte die tarifsuisse eine Vertragsverlängerung ab. Eine Einigung der Tarifpartner sei auch ein Jahr später nicht zu erwarten. Weiter sei das USZ im Rahmen des Festsetzungsverfahrens zu verpflichten, Leistungs- und Kostendaten gegenüber der Gesundheitsdirektion und der tarifsuisse zu edieren. Mit Stellungnahme vom 16. September 2019 hielt die tarifsuisse an ihren Anträgen fest.

Mit Schreiben vom 20. September 2019 stellte die Gesundheitsdirektion (GD) dem USZ die beiden Stellungnahmen der tarifsuisse vom 19. Juli und vom 16. September 2019 zur Kenntnisnahme zu. Das USZ beantragte mit Schreiben vom 23. Oktober 2019, es sei ihm eine angemessene Frist anzusetzen, um zu den oben erwähnten Eingaben der tarifsuisse sowie einer allfälligen Sachverhaltsfeststellung der GD Stellung zu nehmen. Eine Partei, die eine Eingabe ohne Fristansetzung erhält und dazu Stellung nehmen will, hat dies umgehend zu tun oder zumindest zu beantragen. Andernfalls wird angenommen, sie habe auf eine weitere Eingabe verzichtet (BGE 138 I 484 E. 2.2). Nach dem Ablauf von zehn Tagen darf im Allgemeinen von einem Verzicht auf das Replikrecht ausgegangen werden (Urteil 2C_469/2014 vom 9. Dezember 2014 E. 2.2). Die GD durfte deshalb davon ausgehen, dass das USZ auf sein Recht auf Stellungnahme verzichtet. Die GD informierte das USZ mit Schreiben vom 30. Oktober 2019 entsprechend.

C. 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, dass die Verhandlungen zwischen den Parteien gescheitert sind oder die Tarifpartner zumindest Gelegenheit hatten, eine Vereinbarung zu treffen.

Es ist unbestritten, dass die Parteien erfolglos Verhandlungen über einen neuen Tarifvertrag geführt haben. Die Voraussetzungen für eine Vertragsverlängerung oder Tariffestsetzung sind daher erfüllt.

D. Tariffestlegung ab 1. Januar 2019

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). Die Vertragsverlängerung dient dazu, den Tarifpartnern eine zusätzliche Chance zur autonomen Lösung ihres Konflikts einzuräumen (vgl. Botschaft über die Revision der Krankenversicherung vom 6. November 1991, BBl 1992 I 181). Damit bringt das Gesetz zum Ausdruck, dass Tarife und Preise in erster Linie auf vertraglicher Grundlage zwischen Versicherern und Leistungserbringern geregelt werden sollen. Eine Vertragsverlängerung kann auch gegen den Willen einer Vertragspartei, die eine Tariffestsetzung verlangt, angeordnet werden (vgl. Eugster, a.a.O., N. 1160).

Mit einer Vertragsverlängerung steht den Parteien zusätzliche Zeit zur Verfügung, eine für beide Seiten akzeptable Vereinbarung auszuhandeln. Die nationale TARPSY-Tarifstruktur ist seit dem 1. Januar 2018 in Kraft. Die für die Tarife 2020 massgebenden Kostendaten des Jahres 2018 wurden erstmals unter Anwendung der Tarifstruktur TARPSY erhoben. Es ist davon auszugehen, dass hinsichtlich dieser verbesserten Verhandlungsgrundlage eine Lösung möglich wird. Entsprechend ist der von den Parteien für das Jahr 2018 vereinbarte Tarifvertrag samt TARPSY-Basispreis von Fr. 860 um ein Jahr bis 31. Dezember 2019 zu verlängern.

Bei einer Vertragsverlängerung nach Art. 47 Abs. 3 KVG hat der Regierungsrat nicht erneut zu prüfen, ob der zu verlängernde Tarifvertrag mit dem Gesetz und dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Billigkeit im Einklang steht (vgl. Eugster, a.a.O., N. 1160). Entsprechend sind – entgegen dem Antrag der tarifsuisse – keine Daten zur Ermittlung des Tarifs zu edieren bzw. zu erheben.

E. Provisorische Tariffestlegung ab 1. Januar 2020

Falls für die Parteien ab 1. Januar 2020 kein vom Regierungsrat rechtskräftig genehmigter oder festgesetzter Tarif besteht, liegt ab diesem Zeitpunkt ein tarifloser Zustand vor. Entsprechend könnten die vom USZ stationär erbrachten psychiatrischen Leistungen gegenüber den von der tarifsuisse vertretenen Versicherern nicht mehr fakturiert werden. Um dies zu vermeiden, ist die Weitergeltung des gemäss Erwägung D zu verlän-

gernden Tarifvertrags ab 1. Januar 2020 provisorisch festzusetzen. Dabei ist die rückwirkende Geltendmachung einer allfälligen Tarifdifferenz zwischen dem provisorischen und definitiven Tarif vorzubehalten. Der provisorische Tarif gilt unpräjudiziell bis zum Vorliegen eines neuen, rechtskräftig genehmigten Tarifvertrags oder bis zur rechtskräftigen Festsetzung eines neuen Tarifs nach Scheitern von Vertragsverhandlungen.

F. Finanzielle Auswirkungen

Der zu erlassende Tarif ist vom Budget 2019 und vom Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2020–2023 abgedeckt und führt zu keiner direkten Mehrbelastung der Kantonsfinanzen (Leistungsgruppe Nr. 6400, Psychiatrische Versorgung).

Andere Gründe als der zu erlassende Tarif führen gemäss zweitem Zwischenbericht der Finanzdirektion über die Verwaltungsrechnung (RRB Nr. 908/2019) jedoch dazu, dass in der Leistungsgruppe Nr. 6400 Leistungsverpflichtungen im Umfang von rund 10 Mio. Franken nicht vom Budget 2019 abgedeckt sind. Darüber hinaus sind aufgrund eines Urteils des Bundesgerichts vom Budget 2019 weitere 10 Mio. Franken und jährlich 2 Mio. Franken vom KEF 2020–2023 nicht abgedeckt.

G. Rechtsmittel

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

H. Entzug der aufschiebenden Wirkung allfälliger Beschwerden in Bezug auf die Anordnung der vorsorglichen Massnahme

Das USZ muss im Interesse einer geordneten Versorgung ab 1. Januar 2020 mit dem provisorischen Tarif möglichst ohne Verzug abrechnen können. Deshalb ist dem Lauf der Beschwerdefrist und allfälligen Beschwerden gegen die Anordnung der vorsorglichen Massnahme gemäss Erwägung E die aufschiebende Wirkung zu entziehen.

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Der zwischen dem Universitätsspital Zürich und den von der tarifswisse ag vertretenen Versicherern geschlossene Vertrag betreffend die Vergütung von stationär erbrachten psychiatrischen Leistungen für das Jahr 2018 wird mit Wirkung ab 1. Januar 2019 um ein Jahr bis 31. Dezember 2019 verlängert.

II. Der in Dispositiv I verlängerte Tarifvertrag (samt TARPSY-Basispreis von Fr. 860) gilt mit Wirkung ab 1. Januar 2020 für die Dauer eines Tarifgenehmigungs- oder -festsetzungsverfahrens im Sinne einer vorsorglichen Massnahme provisorisch weiter.

III. Betreffend den in Dispositiv II provisorisch festgesetzten TARPSY-Basispreis bleibt die rückwirkende Geltendmachung einer allfälligen Differenz zwischen dem provisorischen und dem definitiven Tarif 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. Dem Lauf der Beschwerdefrist und allfälligen Beschwerden gegen Dispositiv II wird die aufschiebende Wirkung entzogen.

VI. Dispositiv I–V werden im Amtsblatt veröffentlicht.

VII. Mitteilung an:

- tarifsuisse ag, Lagerstrasse 107, Postfach 2018, 8021 Zürich,
- Universitätsspital Zürich, Rämistrasse 100, 8091 Zürich,
- VISCHER AG, Michael Waldner, Schützengasse 1, Postfach 5090, 8021 Zürich,
- Gesundheitsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:



Kathrin Arioli