Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 25. November 2020

1143. Krankenversicherung (SwissDRG, Festsetzungsverfahren betreffend Fallpauschalen für das Stadtspital Triemli ab 1. Januar 2019 und 1. Januar 2020; Verfahrensvereinigung)

A. Für die Abgeltung der stationär erbrachten akutsomatischen Spitalleistungen gilt seit 1. Januar 2012 ein diagnosebezogenes Fallpauschalen-System mit der Bezeichnung SwissDRG (DRG = Diagnosis Related Groups). Dieses System beruht auf einer gesamtschweizerisch einheitlichen Tarifstruktur, die jeder Fallgruppe (DRG) ein relatives Kostengewicht (Schweregrad) zuordnet, das den durchschnittlichen Behandlungsaufwand der betreffenden Fallgruppe abbildet. Die Höhe der Vergütung für einen konkreten Einzelfall ergibt sich durch die Multiplikation des Kostengewichtes der DRG, die dem betreffenden Fall zugeordnet ist, mit der frankenmässigen Vergütung für Leistungen mit einem Kostengewicht von 1.0 (Basisfallwert) für das konkrete Spital. Der Basisfallwert ist im Bereich der Krankenversicherung auf kantonaler Ebene auszuhandeln oder festzusetzen (Art. 46 Abs. 4 Krankenversicherungsgesetz [KVG, SR 832.10]).

Bis zum 31. Dezember 2017 war der Basisfallwert des Stadtspitals Triemli zwischen dem Gesundheits- und Umweltdepartement der Stadt Zürich (GUD) gegenüber den von der CSS Kranken-Versicherung AG (CSS) und gegenüber den von der tarifsuisse ag (tarifsuisse) vertretenen Versicherern vertraglich vereinbart. Da sich die Tarifpartner nicht auf einen Basisfallwert ab 1. Januar 2018 einigen konnten, verlängerte der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 657/2018 den bisherigen Vertrag samt dem ab 2016 geltenden Basisfallwert von Fr. 9700 um ein Jahr bis 31. Dezember 2018. Gleichzeitig setzte der Regierungsrat die Weitergeltung des Basisfallwerts von Fr. 9700 ab 1. Januar 2019 im Sinne einer vorsorglichen Massnahme bis zum Vorliegen eines definitiven Basisfallwerts provisorisch fest.

B. Da sich das GUD auch für die Zeit ab 1. Januar 2019 weder mit der CSS noch mit der tarifsuisse auf einen Basisfallwert für das Stadtspital Triemli einigen konnte, beantragte es mit Schreiben vom 22. März 2019 die Festsetzung eines Basisfallwerts von mindestens Fr. 10 181 gegenüber der CSS bzw. tarifsuisse (Verfahren 2019).

C. Auch für die Tarife des Folgejahres 2020 konnten sich die Tarifpartner nicht einigen. Deshalb beantragte das GUD mit Schreiben vom 27. Dezember 2019 die Festsetzung eines Basisfallwerts ab 1. Januar 2020 von mindestens Fr. 10251 gegenüber der CSS bzw. tarifsuisse (Verfahren 2020).

D. Im Rahmen des Verfahrens 2020 zwischen dem GUD und der tarifsuisse beantragte Letztere mit Schreiben vom 27. April 2020, die Verfahren der Jahre 2019 und 2020 seien zu einem Festsetzungsverfahren ab dem 1. Januar 2019 zusammenzuführen.

E. In ihrer Stellungnahme vom 3. Juli 2020 wandte sich das GUD gegen den Antrag der tarifsuisse mit der Begründung, dass möglichst rasch über den Basisfallwert 2019 entschieden werden solle.

F. Mit Schreiben vom 22. September 2020 stellte die CSS ihrerseits den Antrag, die Verfahren der beiden Jahre zu vereinen. Des Weiteren beantragte sie, dass aus Gründen der Verfahrensökonomie auch für die verschiedenen Versicherer-Gruppierungen (Versicherer) keine unterschiedlichen Verfahren zu führen seien. Weiter ersuchte die CSS darum, die ihr in beiden Verfahren gesetzten Fristen zur Einreichung von Stellungnahmen bis 23. Oktober 2020 einstweilen abzunehmen.

G. In der Folge lud die Gesundheitsdirektion mit Schreiben vom 25. September 2020 die tarifsuisse und das GUD ein, zum Antrag der CSS um Vereinigung der Festsetzungsverfahren Stellung zu nehmen. Gleichzeitig wurden den Versicherern die Fristen zur Einreichung von Stellungnahmen in den Verfahren 2019 und den Verfahren 2020 einstweilen abgenommen.

H. Das GUD erklärte sich in seiner Stellungnahme vom 2. Oktober 2020 mit einer Vereinigung der Verfahren, die sich auf die gleiche Zeitperiode beziehen, bezüglich der beteiligten Versicherer einverstanden. Hingegen seien die Verfahren für die Tarifjahre 2019 und 2020 nicht zu vereinen, zumal sich die Versicherer ohnehin bezüglich beider Tarifjahre zu den Festsetzungsanträgen zu äussern hätten und die zugrunde liegenden Daten für die Festsetzung der Tarife 2019 und 2020 unterschiedlich seien. Zudem könne mit dem beantragten Vorgehen eine Verzögerung der Festsetzung der Basisfallwerte für das Stadtspital Triemli ab 1. Januar 2019 verhindert werden. Schliesslich seien sämtliche bei der Gesundheitsdirektion anhängigen Verfahren zur Festsetzung des Tarifs für stationäre Leistungen von Zürcher Listenspitälern des Tarifjahres 2020 in zeitlicher und materieller Hinsicht (insbesondere betreffend Benchmarking) untereinander zu koordinieren.

I. Die tarifsuisse erklärte sich in ihrer Stellungnahme vom 20. Oktober 2020 mit einer Vereinigung der Verfahren der Tarifjahre 2019 und 2020 einverstanden, wobei aber die Verfahrensvereinigung lediglich zwischen der tarifsuisse und dem GUD erfolgen solle. Zur Begründung machte sie geltend, dass sie und die CSS die Interessen von unterschiedlichen Versicherergruppen mit je eigenständigen Strategien vertreten würden. Da die eingereichten Benchmarkings und folglich auch die beantragten Tarifhöhen von tarifsuisse bzw. CSS verschieden seien, führe dies zu unterschiedlichen Argumentationen in den Verfahren. Zudem sei zu befürchten, dass schutzwürdige Daten und Argumente den anderen Versicherern zugänglich gemacht würden.

J. Da keine Einigkeit über die Ausprägung der Verfahrensvereinigung besteht, ist diesbezüglich ein Zwischenentscheid zu fällen.

K. Das Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG, LS 175.2) enthält keine Regelung über die Vereinigung von Verfahren. In der Praxis ist jedoch dieses Rechtsinstitut, das der Vereinfachung von Verfahren dient, anerkannt. Eine Verfahrensvereinigung ist zulässig, wenn diese prozessökonomisch sinnvoll erscheint (Martin Bertschi / Kaspar Plüss, in: Kommentar VRG, Vorbem. zu §§ 4–31, N. 50 ff.). Die Vereinigung von Verfahren rechtfertigt sich namentlich dann, wenn zwei Verfahren derselbe Sachverhalt zugrunde liegt und sich die gleichen oder ähnliche Rechtsfragen stellen. Die instruierende Behörde verfügt in dieser Frage über einen grossen Ermessensspielraum und kann die Vereinigung in jedem Stadium des Verfahrens anordnen (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-4505/2013 / C-4480/2013 vom 22. Juli 2016, E. 1.4).

Das GUD hat in den Verfahren für die Tarifjahre 2019 und 2020 sowie jeweils gegenüber beiden Versicherern die Festsetzung des Basisfallwerts für das Stadtspital Triemli beantragt. In allen Verfahren müssen dieselben Argumente und Rechtsgrundlagen geprüft werden; eine Verzögerung durch die Zusammenlegung der Verfahren für die Tarifjahre 2019 und 2020 ist nicht ersichtlich. Die Verfahren für die Tarifjahre 2019 und 2020 sind deshalb aus prozessökonomischen Gründen zu vereinigen.

Auch eine Vereinigung der Verfahren zwischen den Versicherern erscheint sowohl aus prozessökonomischer als auch aus inhaltlicher Sicht sinnvoll: Die Festsetzungsverfahren betreffend Stadtspital Triemli können dadurch formal koordiniert und gestützt auf eine Auseinandersetzung mit unterschiedlichsten Argumenten breit abgestützt werden. Bei der Festsetzung von Tarifen hat die Festsetzungsbehörde zudem den Sachverhalt von Amtes wegen abzuklären, weshalb alle von den Versicherern eingereichten Akten einzubeziehen und zu beurteilen sind. Entsprechend hat der Entscheid auf denselben Fakten zu beruhen und gestützt auf die ermittelte Datenlage besteht aus Gründen der Rechtsgleichheit

kein Spielraum für unterschiedliche Tarife für ein und dieselbe Leistung. Dies im Gegensatz zur Genehmigung von vertraglich vereinbarten Tarifen, wo das Verhandlungsprimat spielen darf. Hier besteht für die Kantonsregierung ein gewisser Ermessensspielraum, sodass vertraglich vereinbarte Tarife zwischen den Einkaufsgemeinschaften der Versicherer differieren können. Die Verfahrensvereinigung ist deshalb gegenüber beiden Versicherer-Gruppierungen festzulegen. Soweit tarifsuisse ein Geheimhaltungsinteresse geltend macht, ist festzuhalten, dass sie entsprechende Dokumente bei deren Einreichung genau zu bezeichnen hätte und dannzumal über die Schutzwürdigkeit der Dokumente entschieden werden müsste.

Soweit das GUD eine formale Koordination sämtlicher DRG-Festsetzungsverfahren des Tarifjahres 2020 im Kanton Zürich verlangt, ist festzuhalten, dass dies nur über die Vereinigung sämtlicher laufender Festsetzungsverfahren im Bereich SwissDRG zu erreichen wäre. Dies ist weder zielführend noch sinnvoll, weil sich die Parteien, die Verfahrensverläufe sowie die Parteieingaben in zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht unterscheiden und es bei einer Vereinigung der Verfahren für alle Spitäler und Versicherer so zu Verfahrensverzögerungen käme.

L. Der Instanzenzug richtet sich nach demjenigen des Endentscheids. Demgemäss steht gegen diesen Zwischenentscheid das Rechtsmittel der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht offen (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. Die Verfahren zur Festsetzung des Basisfallwerts für das Stadtspital Triemli ab 1. Januar 2019 und ab 1. Januar 2020 zwischen dem Gesundheits- und Umweltdepartement der Stadt Zürich und den von der CSS Kranken-Versicherung AG bzw. den von der tarifsuisse ag vertretenen Versicherern werden vereinigt.

II. 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.

III. Dispositiv I und II werden im Amtsblatt veröffentlicht.

IV. Mitteilung an:

- Gesundheits- und Umweltdepartement der Stadt Zürich, Departementssekretariat, Obere Zäune 26, Postfach, 8022 Zürich (E)
- CSS Kranken-Versicherung AG, Tribschenstrasse 21, Postfach, 6002 Luzern (E)
- Stadtspital Triemli, Birmensdorferstrasse 497, 8063 Zürich (E)
- tarifsuisse ag, Lagerstrasse 107, 8004 Zürich (E)
- VISCHER AG, Schützengasse 1, Postfach, 8021 Zürich, zuhanden von Rechtsanwalt lic. iur. et Dipl. Natw. ETH, Michael Waldner (E)
- Gesundheitsdirektion

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli