

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 15. September 2021

1018. Krankenversicherung (Forel Klinik, HSK, Tarif für stationär erbrachte psychiatrische Leistungen ab 1. Januar 2021; Vertragsverlängerung)

A. Ausgangslage

Das schweizweite Tarifsystem für Leistungen in der stationären Psychiatrie (TARPSY) regelt seit dem 1. Januar 2018 die einheitliche Vergütung in der stationären Erwachsenenpsychiatrie. Ein Jahr später folgte die Einführung von TARPSY in der Kinder- und Jugendpsychiatrie. Seit dem 1. Januar 2020 gilt TARPSY auch für die forensische Psychiatrie. Für die Abgeltung der stationär erbrachten psychiatrischen Leistungen nach TARPSY war zwischen der Forel Klinik AG (nachfolgend Forel Klinik genannt) und den durch die Einkaufsgemeinschaft HSK AG vertretenen Krankenversicherer (nachfolgend HSK) ein befristeter Tarifvertrag mit Gültigkeit vom 1. Januar 2020 bis 31. Dezember 2020 in Kraft. Dieser wurde vom Regierungsrat mit Beschluss Nr. 608/2020 genehmigt und sah einen TARPSY-Basispreis von Fr. 620 vor. Im Tarifvertrag haben die Parteien vereinbart, dass der genehmigte Tarifvertrag – samt dem darin vereinbarten, per Vertragsende geltenden Tarif – nach Ablauf des Vertrags bis zum Vorliegen eines neuen, genehmigten oder festgesetzten Tarifs im Sinne einer vorsorglichen Massnahme provisorisch weiter gilt und die rückwirkende Geltendmachung einer allfälligen Differenz zwischen dem provisorischen und dem definitiven Tarif durch die Befreiteten vorbehalten bleibt. Aus diesem Grund gilt seit 1. Januar 2021 bis zum Vorliegen eines neuen rechtskräftigen Tarifs ein provisorischer TARPSY-Basispreis von Fr. 620.

B. Anträge und Parteivorbringen

Da sich die Forel Klinik und die HSK für die Abgeltung der stationär erbrachten psychiatrischen Leistungen nach TARPSY ab 1. Januar 2021 nicht einigen konnten, reichte die Forel Klinik mit Schreiben vom 15. März 2021 einen Antrag auf hoheitliche Festsetzung des TARPSY-Basispreises ein. In ihrer Eingabe beantragt sie die Festsetzung des TARPSY-Basispreises in einer Höhe von mindestens Fr. 695. Die Forel Klinik erläutert, dass sie sich dabei auf die Datengrundlage des Vereins SpitalBenchmark (nachfolgend VSB) stütze, da sie selber über kein Einsichtsrecht in die Kostendaten anderer Psychiatriekliniken verfüge. Das Benchmar-

king des VSB für das Tarifjahr 2021 umfasst Kostendaten von schweizweit 51 Psychiatriekliniken. Beim verwendeten Benchmarking unterscheide sich die Methodik bei der Herleitung der benchmarkrelevanten Kosten im Vergleich zu anderen Benchmarkings insbesondere darin, dass der VSB die effektiv ausgewiesenen Mehrkosten der zusatzversicherten Patientinnen und Patienten verwendet, anstatt einen normativen Abzug anzuwenden. Insgesamt betrachtet die Forel Klinik die Datengrundlage des VSB als plausibel und begründet dies unter anderem mit einem Vergleich der Ergebnisse mit dem Benchmarking der HSK. Die Forel Klinik erläutert, dass sich die Tarifstruktur TARPSY nach wie vor in der Einführungsphase befindet, und wählt deshalb im Benchmarking als Effizienzmaßstab das 40. Perzentil. Weiter erachtet sie eine Gewichtung der Beobachtungen nach Fällen als angebracht, um eine Verzerrung durch Kleinstspitäler zu verhindern. Zuzüglich zum hergeleiteten Benchmarkwert erachtet die Forel Klinik einen allgemeinen Zuschlag als angebracht, weil im Kanton Zürich im Vergleich zu anderen Kantonen ein höheres regionales Kostenniveau vorherrsche. Auch inhaltlich sieht die Forel Klinik die beantragte Erhöhung des TARPSY-Basispreises als angebracht, weil das Spital bei der Weiterentwicklung der Tarifstruktur TARPSY von Version 2.0 auf Version 3.0 (Anwendung im Tarifjahr 2021) stark von einem negativen Katalogeffekt («Grouper-Effekt») betroffen sei und die Vergütung bei gleicher Leistung aufgrund der neuen Kodierung um rund 4% sinken würde. Weiter führt die Klinik aus, dass im Tarifjahr 2021 erhebliche Mehrkosten anfallen würden. Sie erwähnt dabei unter anderem Kosten, die durch die Covid-19-Massnahmen oder die Einführung des elektronischen Patientendossiers anfallen.

Aufgrund der unterschiedlichen Haltungen im Hinblick auf die Höhe eines angemessenen Tarifs ab 1. Januar 2021 in den gescheiterten Verhandlungen zwischen der Forel Klinik und der HSK erachtet die Forel Klinik eine Vertragsverlängerung als wenig sinnvoll. Eine Vertragsverlängerung gemäss Art. 47 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10) beantragt die Forel Klinik aus diesem Grund nur im Sinne eines Eventualantrages.

Mit Schreiben vom 10. Juni 2021 hat die HSK zum Festsetzungsantrag der Forel Klinik Stellung genommen. Die HSK lehnt den von der Forel Klinik beantragten TARPSY-Basispreis ab und beantragt ihrerseits eine Festsetzung des Tarifs auf Fr. 600. Sie stützt sich dabei auf ihr eigenes Benchmarking ab, bei dem sie die Daten von insgesamt 62 Kliniken als plausibel erachtet, und erläutert, wie sie die benchmarkrelevanten Kosten pro Spital zur Bestimmung des TARPSY-Basispreises hergeleitet hat. Die HSK spricht sich in ihrem Benchmarking dafür aus, dass jedes Spital mit dem gleichen Gewicht einfliest. Eine andere Gewichtung

(nach Fällen oder nach Day Mix) würde aus Sicht der HSK die Effizienzbeurteilung der einzelnen Leistungserbringer verwässern und dem Ziel der Spitalfinanzierung widersprechen, Kliniken unabhängig ihrer Grösse durch eine nationale Tarifstruktur miteinander vergleichbar zu machen. Die HSK legt in ihrem Benchmarking im Rahmen der Einführungsphase von TARPSY den Benchmarkwert ebenfalls beim 40. Perzentil fest. Sie teilt die Kliniken aber aufgrund von datenbasierten Besonderheiten zusätzlich in Cluster ein, bei denen der Benchmarkwert pro Cluster teilweise nach oben oder nach unten abweicht. Für Suchtkliniken sieht sie dabei einen um mindestens 9% nach unten abweichenden Benchmarkwert.

Die HSK setzt sich in ihrer Stellungnahme zum Festsetzungsantrag auch mit der von der Forel Klinik eingebrachten Datengrundlage auseinander. Sie kommt dabei zum Schluss, dass die von der Forel Klinik erwähnten Projektionskosten für das Tarifjahr 2021, beispielsweise Kosten für die Covid-19-Massnahmen oder für die Einführung des elektronischen Patientendossiers, mehrheitlich nicht den Anforderungen des Bundesverwaltungsgerichts bezüglich Projektionskosten entsprächen, weshalb sie nicht zu berücksichtigen seien. Auch bezüglich des von der Forel Klinik erwähnten negativen Katalogeffekts weist die HSK darauf hin, dass sie die Veränderungen der Tarifstruktur 3.0 gegenüber der Vorversion 2.0 bereits vollumfänglich berücksichtigt habe, weil die Berechnungen auf den TARPSY-relevanten Planungsdaten der Version 3.0 basierten.

Aus Sicht der HSK seien die mit TARPSY-Version 3.0 für die Psychiatrie eingeführten spezifischen Zusatzentgelte im Benchmarking als Minderleistungen zu berücksichtigen, da sie Mehreinnahmen darstellen würden. Dies betrifft beispielsweise die neu geschaffenen Zusatzentgelte für Belastungserprobungen. In diesem Kontext schätzt es die HSK bei einer durchschnittlichen Aufenthaltsdauer der Patientinnen und Patienten in der Forel Klinik von 50,4 Tagen als unrealistisch ein, dass gemäss den Angaben der Forel Klinik im Durchschnitt nur rund zwei Belastungserprobungen pro Fall stattfinden sollen. Aus Sicht der HSK wären durchschnittlich drei Belastungserprobungen pro Fall deutlich realistischer, wodurch höhere Kosten für die Belastungserprobungen abzuziehen seien und die benchmarkrelevanten Kosten auf Fr. 600 sinken.

Die HSK führt weiter aus, dass der Tarif 2020 der Forel Klinik mit Fr. 620 deutlich über den entsprechenden Kosten des relevanten Berichtsjahres 2018 in der Höhe von Fr. 609 gelegen habe. Seit TARPSY-Version 2.0 profitiere die Forel Klinik zusätzlich davon, dass das tiefste Kostengewicht erst nach einer höheren Anzahl Behandlungstage erreicht werde. Zudem würden in TARPSY-Version 3.0 die wichtigsten Kostengewichte für die Forel Klinik im Vergleich zur TARPSY-Version 2.0 deut-

lich steigen, was zu durchschnittlich höheren Fallabgeltungen in den relevanten Kostengruppen führe. Auch die Weiterentwicklung der TARPSY-Version 4.0 falle zugunsten der Forel Klinik aus, weil künftig bis zu vier Belastungserprobungen verrechnet werden könnten. Die Summe der Zusatzentgelte werde deshalb in Zukunft nochmals ansteigen.

Weiter führt die HSK aus, dass aus ihrer Sicht auf eine Vertragsverlängerung ebenfalls zu verzichten sei, und verweist an dieser Stelle auf die Ausführungen der Forel Klinik, welche die Erfolgsschancen für eine vertragliche Einigung als gering einschätzt.

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 Partner zumindest Gelegenheit hatten, eine Vereinbarung zu treffen. Die Parteien haben ab dem 2. Halbjahr 2020 erfolglos Verhandlungen über einen neuen Tarifvertrag geführt. Die Voraussetzungen für eine Vertragsverlängerung oder Tariffestsetzung sind daher erfüllt.

D. Tariffestsetzung

Ist ein Tarifvertrag ausgelaufen, steht es im Ermessen der Kantonsregierung, ihn um ein Jahr zu verlängern oder einen neuen Tarif festzusetzen. Der Ermessensspielraum ist dabei nach herrschender Praxis weit (Gebhard Eugster, Krankenversicherung, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht [SBVR], Soziale Sicherheit, 3. Aufl., Basel 2015, N. 1159; BSK-KVG, Lino Etter, Art. 47 N. 17). Mit dem Instrument der Vertragsverlängerung steht der Kantonsregierung die Möglichkeit zu, 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.

Anders als bei der Einführung der Fallpauschalen nach SwissDRG, bei der auf jahrzehntelange Vorarbeiten im In- und Ausland aufgebaut werden konnte, stellt die Einführung der Tarifstruktur TARPSY eine Neuentwicklung dar. Die SwissDRG AG beabsichtigt, die Tarifstruktur TARPSY weiterzuentwickeln mit dem Ziel, Leistungen noch differen-

zirter in der Tarifstruktur darzustellen und Unterschiede zwischen den Versorgungsniveaus der Psychiatriekliniken und im Patientenmix möglichst gut abzubilden. Durch eine Vertragsverlängerung wird den Parteien zusätzliche Zeit eingeräumt, ihre Positionen zu überprüfen, sich über die relevante Kostengrundlage einig zu werden, neue Lösungsoptionen und Benchmarkingansätze zu entwickeln und eine für beide Seiten akzeptable Vereinbarung auszuhandeln. Deshalb ist eine Vertragsverlängerung nach Art. 47 Abs. 3 KVG zweckmässig. Entsprechend ist der zwischen der Forel Klinik und der HSK geschlossene Tarifvertrag betreffend die Abgeltung von stationär erbrachten psychiatrischen Leistungen nach TARPSY von 2020 um ein Jahr bis 31. Dezember 2021 zu verlängern.

E. Provisorische Tariffestsetzung ab 1. Januar 2022

Falls für die Parteien ab 1. Januar 2022 kein vom Regierungsrat genehmigter oder festgesetzter Tarif besteht, liegt ab diesem Zeitpunkt ein tarifloser Zustand vor. Entsprechend könnten stationär erbrachte psychiatrische Leistungen der Forel Klinik gegenüber der HSK nicht mehr fakturiert werden und damit eine geordnete Gesundheitsversorgung im Sinne von Art. 113 der Kantonsverfassung (LS 101) allenfalls nicht mehr sichergestellt sein. Um dies zu vermeiden, ist die provisorische Weitergeltung des gemäss Erwägung D zu verlängernden Tarifvertrags – samt TARPSY-Basispreis in Erwägung A und weiteren Modalitäten – ab 1. Januar 2022 festzusetzen. Dabei ist die rückwirkende Geltendmachung einer allfälligen Tarifdifferenz zwischen den provisorischen und den definitiven Tarifen vorzubehalten. Die provisorischen Tarife gelten somit nicht präjudiziell bis zum Vorliegen eines neuen, genehmigten Tarifvertrags oder bis zur Festsetzung von neuen Tarifen nach Scheitern der Vertragsverhandlungen.

F. Finanzielle Auswirkungen

Der vorliegend zu verlängernde Tarif für stationär erbrachte psychiatrische Leistungen ist vom Budget 2021, vom Budgetentwurf 2022 und vom Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2022–2025 abgedeckt und führt zu keiner direkten Mehrbelastung der Kantonsfinanzen (Leistungsgruppe Nr. 6400, Psychiatrische Versorgung).

G. Rechtsmittel

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. Der Vertrag vom 1. Januar 2020 zwischen der Forel Klinik AG und den von der Einkaufsgemeinschaft HSK AG vertretenen Krankenversicherern betreffend die Abgeltung der stationär erbrachten psychiatrischen Leistungen nach TARPSY wird um ein Jahr bis zum 31. Dezember 2021 verlängert.

II. Der verlängerte Tarifvertrag gilt mit Wirkung ab 1. Januar 2022 für die Dauer des Tarifgenehmigungs- oder -festsetzungsverfahrens im Sinne einer vorsorglichen Massnahme provisorisch weiter, sofern mit Wirkung ab 1. Januar 2022 kein genehmigter oder festgesetzter Tarif für die in Dispositiv I erwähnten stationären psychiatrischen Leistungen nach TARPSY vorliegt.

III. Betreffend den in Dispositiv II provisorisch festgesetzten Basispreis bleibt die rückwirkende Geltendmachung einer allfälligen Differenz zwischen dem provisorischen und dem definitiven Basispreis 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–IV werden im Amtsblatt veröffentlicht.

VI. Mitteilung an (je für sich sowie bei Verbänden zuhanden ihrer Mitglieder [E]):

- Forel Klinik AG, Islikonerstrasse 5, 8548 Ellikon an der Thur
- Einkaufsgemeinschaft HSK AG, Postfach, 8081 Zürich
- Gesundheitsdirektion

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:



Kathrin Arioli