

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 5. Juli 2023

857. Krankenversicherung (TARMED-Taxpunktwert; Tarifgenehmigung zwischen dem Universitätsspital Zürich und Visana, Verfahrenssistierung und vorsorgliche Massnahmen für vom Verband Zürcher Krankenhäuser vertretene Spitäler)

I. Ausgangslage

Im Bereich der obligatorischen Krankenversicherung obliegt es den Leistungserbringern und Versicherern, Tarife auszuhandeln und Tarifverträge abzuschliessen. Nach Art. 46 Abs. 4 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10) bedürfen Tarifverträge der Genehmigung durch den Regierungsrat. Kommt zwischen Leistungserbringern und Versicherern kein Tarifvertrag zustande, setzt die Kantonsregierung nach Anhörung der Beteiligten den Tarif fest (Art. 47 Abs. 1 KVG).

Der Verband Zürcher Krankenhäuser (VZK) teilte mit, dass die Verhandlungen für den TARMED-Taxpunktwert ab 2023 gegenüber der CSS Kranken-Versicherung AG (CSS), der Einkaufsgemeinschaft HSK AG (HSK) und der tarifsuisse ag (tarifsuisse) für folgende von ihm vertretenen Spitälern gescheitert seien und beantragte, der TARMED-Taxpunktwert sei ab 1. Januar 2023 neu festzusetzen: Adus Medica, Forel Klinik, GZO AG Spital Wetzikon, Kantonsspital Winterthur, Universitäts-Kinderspital Zürich, Klinik Lengg, Klinik Susenberg, Limmattklinik, Rehaklinik Standorte Zollikerberg, Kilchberg und Limmattal, Schulthess Klinik, See-Spital, Spital Affoltern, Spital Bülach, Spital Limmattal, Spital Männedorf, Spital Uster, Spital Zollikerberg, Stadtspital Zürich Standorte Triemli und Waid, Universitätsklinik Balgrist, Universitätsspital Zürich (ohne CSS und ohne Visana), Uroviva Klinik AG (ohne HSK), Zürcher RehaZentrum Wald (ohne HSK).

Im Zuge des Festsetzungsantrags betreffend definitiven TARMED-Taxpunktwert ab 2023 beantragte der VZK für die Dauer des Verfahrens für die gleichen Spitäler auch eine Erhöhung des provisorischen Taxpunktworths. Aufgrund des noch hängigen Beschwerdeverfahrens gegen den Festsetzungsentscheid für den TARMED-Taxpunktwert ab 2018 (RRB Nr. 443/2022) gilt aktuell die mit RRB Nr. 838/2017 im Sinne vorsorglicher Massnahmen angeordnete provisorische Weitergeltung der verlängerten Tarifverträge samt TARMED-Taxpunktwert von Fr. 0.89 weiter.

Betreffend das Universitätsspital Zürich, für das der VZK gegenüber der Visana-Gruppe keinen Festsetzungsantrag einreichte, wurde der Gesundheitsdirektion vom Universitätsspital Zürich ein Tarifvertrag zur Genehmigung eingereicht.

2. Tarifvertrag zwischen dem Universitätsspital Zürich und der Visana ab 1. Januar 2023

Mit Schreiben vom 17. März 2023 reichte das Universitätsspital Zürich der Gesundheitsdirektion den mit der Visana ausgehandelten Tarifvertrag betreffend TARMED-Taxpunktwert zur Genehmigung ein. Der Vertrag regelt befristet für die Dauer vom 1. Januar bis 31. Dezember 2023 die Vergütung von den vom Universitätsspital Zürich erbrachten ambulanten ärztlichen TARMED-Leistungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung gemäss KVG gegenüber den von der Visana vertretenen Versicherern (Visana AG, sana24 AG, vivacare AG, Galenos AG). Der vertraglich vereinbarte TARMED-Taxpunktwert beträgt Fr. 0.89.

Nach Art. 46 Abs. 4 KVG bedürfen Tarifverträge der Genehmigung durch den Regierungsrat. Dieser prüft, ob die Tarifverträge mit dem Gesetz in Einklang stehen. Dazu gehört auch die Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Tarife. Für die Tarife im ambulanten Bereich sind keine gesamtschweizerischen Kosten- und Leistungsdaten vergleichbarer Leistungen verfügbar, mit denen Benchmarkings analog zum stationären Bereich durchgeführt werden könnten. Die Wirtschaftlichkeits- und Billigkeitsprüfung nach Art. 46 Abs. 4 Satz 2 KVG muss daher insbesondere unter Berücksichtigung der letztmaligen Tarife sowie der Tarife anderer Leistungserbringer erfolgen, wobei den Parteien bei Tarifvereinbarungen ein grösserer Ermessensspielraum zusteht.

Bevor der Regierungsrat über die Genehmigung einer Preiserhöhung entscheidet, ist die Preisüberwachung anzuhören (Art. 14 Preisüberwachungsgesetz [SR 942.20]). Da der mit vorliegendem Vertrag geregelte Tarif gegenüber dem bisher geltenden Tarif (RRB Nr. 1217/2018) nicht erhöht wurde, hat die Gesundheitsdirektion keine Empfehlung bei der Preisüberwachung eingeholt.

Die Prüfung der vereinbarten Vertragsbestimmungen und Tarife durch die Gesundheitsdirektion hat ergeben, dass der Vertrag keine unzulässigen Vertragsbestimmungen im Sinne von Art. 46 Abs. 3 KVG (Sonderverbotsverbote, Verpflichtung von Verbandsmitgliedern auf bestehende Verbandsverträge, Konkurrenzverbote oder Exklusivitäts- und Meistbegünstigungsklauseln) enthält. Die Vertragsbestimmungen sind mit dem KVG vereinbar. Weiter bestehen in Bezug auf die Wirt-

schaftlichkeit keine Hinweise dahingehend, dass sich der zur Genehmigung beantragte Tarif zwischen dem Universitätsspital Zürich und den von der Visana vertretenen Versicherern ausserhalb des den Tarifpartnern zustehenden Ermessensspielraums bewegen würde. Der eingereichte Tarifvertrag ist deshalb zu genehmigen.

Liegt für die Zeit nach Auslaufen eines Tarifvertrags nicht rechtzeitig ein genehmigter oder festgesetzter Tarif vor, befinden sich die Tarifpartner in einem tariflosen Zustand. Gemäss vorliegendem Tarifvertrag könnten die erbrachten Leistungen nach Vertragsablauf nicht mehr verrechnet werden. Im Interesse einer geordneten Gesundheitsversorgung im Sinne von Art. 113 der Kantonsverfassung (LS 101), wozu auch die Sicherung der Liquidität der Leistungserbringer gehört, ist deshalb unter Berücksichtigung der Erwägungen unter Ziff. 4 die provisorische Weitergeltung des vorliegenden Tarifvertrags und des darin vereinbarten, am Vertragsende geltenden Tarifs festzusetzen.

3. Verfahrenseinleitung zur Festsetzung betreffend definitiven TARMED-Taxpunktwert zwischen den vom VZK vertretenen Spitälern und den Versicherer-Gruppierungen ab 1. Januar 2023

3.1. Anträge und Ausführungen der Parteien

Mit Schreiben vom 31. Januar 2023 teilte der VZK das Scheitern der Verhandlungen über den TARMED-Taxpunktwert ab 1. Januar 2023 mit allen Versicherer-Gruppierungen mit und beantragte, der Taxpunktwert sei für das Jahr 2023 für folgende Spitäler auf Fr. 1.10 (eventualiter Fr. 1.06) festzusetzen: Adus Medica, Forel Klinik, GZO AG Spital Wetzikon, Kantonsspital Winterthur, Universitäts-Kinderspital Zürich, Klinik Lengg, Klinik Susenberg, Limmatklinik, Rehaklinik Standorte Zollikerberg, Kilchberg und Limmattal, Schulthess Klinik, See-Spital, Spital Affoltern, Spital Bülach, Spital Limmattal, Spital Männedorf, Spital Uster, Spital Zollikerberg, Stadtspital Zürich Standorte Triemli und Waid, Universitätsklinik Balgrist, Universitätsspital Zürich (ohne CSS und ohne Visana), Uroviva Klinik AG (ohne HSK), Zürcher RehaZentrum Wald (ohne HSK). Der VZK begründete seinen Antrag mit aufbereiteten Daten der Kosten- und Leistungsrechnung 2021 und einem darauf basierenden Benchmarking, zuzüglich Teuerung.

Mit Schreiben vom 10. Februar 2023 lud die Gesundheitsdirektion die Versicherer-Gruppierungen zur Stellungnahme bezüglich des Festsetzungsantrags des VZK ein.

Die HSK beantragte mit Schreiben vom 20. Februar 2023, das Festsetzungsverfahren betreffend TARMED-Taxpunkt看wert ab 2023 sei bis zum definitiven Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts betreffend definitiven TARMED-Taxpunkt看wert ab 2018 (RRB Nr. 443/2022) zu sistieren. Es sei davon auszugehen, dass mit dem Bundesverwaltungsgerichtsurteil betreffend TARMED-Taxpunkt看wert ab 1. Januar 2018 für das vorliegende Festsetzungsverfahren betreffend TARMED-Taxpunkt看wert ab 1. Januar 2023 rechtserhebliche Erkenntnisse erwartet werden dürften. Deshalb sei auch im Sinne der Prozessökonomie das vorliegende Festsetzungsverfahren bis zum rechtskräftigen Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts bzw. bis zum Vorliegen eines rechtskräftigen Tarifs ab 1. Januar 2018 zu sistieren. Mit Schreiben vom 21. März 2023 nahm die Gesundheitsdirektion die Frist zur Stellungnahme zum Tariffestsetzungsantrag des VZK ab 1. Januar 2023 gegenüber allen Einkaufsgemeinschaften der Versicherer ab und lud den VZK, die tarifsuisse und die CSS ein, zu einer Verfahrenssistierung Stellung zu nehmen. Mit Schreiben vom 17. April 2023 und vom 20. April 2023 stimmten die tarifsuisse und die CSS einer Verfahrenssistierung zu. Mit Schreiben vom 17. April 2023 beantragte die tarifsuisse zudem, die Verfahren zwischen ihnen und dem VZK getrennt von den Verfahren zwischen dem VZK und den weiteren Versicherer-Gruppierungen zu führen. Über diesen Antrag wird der Regierungsrat bei Wiederaufnahme des Verfahrens entscheiden.

Mit Schreiben vom 20. April 2023 beantragte der VZK, es sei nach pflichtgemäsem Ermessen zu entscheiden, das Festsetzungsverfahren betreffend TARMED-Taxpunkt看wert ab 1. Januar 2023 zu sistieren. Der VZK äusserte sich dahingehend, dass der mit Beschluss Nr. 443/2022 festgesetzte TARMED-Taxpunkt看wert erheblich unter dem aktuell datenbasiert berechneten Taxpunkt看wert liege, und die von den Spitälern erbrachten OKP-Leistungen nicht kostendeckend vergütet würden. Mit einer Sistierung des Festsetzungsverfahrens würde eine überfällige Erhöhung des TARMED-Taxpunkt看werts verzögert. Angesichts der möglichen Auswirkungen der Entscheide des Bundesverwaltungsgerichts in Sachen TARMED Festsetzung Taxpunkt看wert ab 2018 auf das vorliegende Verfahren sei der Entscheid über den Sistierungsantrag betreffend die definitive Festsetzung jedoch ins pflichtgemässe Ermessen der Festsetzungsbehörde zu stellen. Dabei sei aber zu berücksichtigen, dass die allgemeine Kostensteigerung seit 2011, seitdem der aktuell geltende Taxpunkt看wert von Fr. 0.89 unverändert gelte, sowie der Einfluss der Teuerung auf die Kosten der Spitäler notorisch seien und für die Spitäler eine immer grössere Belastung seien.

3.2. Verfahrenssistierung

Zwischen den vom VZK vertretenen Spitälern und den drei Versicherer-Gruppierungen ist, wie bereits erwähnt, ein Verfahren zur Festsetzung des TARMED-Taxpunktwerts ab 1. Januar 2018 hängig (RRB Nr. 443/2022). Das Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG, LS. 175.2) enthält keine Regelung der Verfahrenssistierung (Martin Bertschi / Kaspar Plüss, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG] [zit.: Kommentar VRG], 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, §§ 4–31 N. 34). Gemäss Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts kann eine Behörde ein hängiges Verfahren bei Vorliegen besonderer Gründe sistieren (Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2021.00632 vom 25. August 2022, E. 4.1). Insbesondere ist eine Verfahrenssistierung dann angezeigt, wenn der Entscheid massgeblich vom Ausgang eines anderen Verfahrens abhängt. Im vorliegenden Fall ist davon auszugehen, dass die zu erwartenden Entscheide betreffend den vom Regierungsrat festgesetzten und beim Bundesverwaltungsgericht angefochtenen TARMED-Taxpunktwert ab 1. Januar 2018 (RRB Nr. 443/2022) präjudiziell für die Ermittlung des TARMED-Taxpunktwerts ab 1. Januar 2023 sein können. Vor diesem Hintergrund rechtfertigt es sich aus verfahrensökonomischen Gründen, das neu eröffnete Tariffestsetzungsverfahren zwischen dem VZK und den drei Versicherer-Gruppierungen für den TARMED-Taxpunktwert ab 1. Januar 2023 bis zur rechtskräftigen Erledigung des Tariffestsetzungsverfahrens für den ab 1. Januar 2018 geltenden TARMED-Taxpunktwert zu sistieren.

4. Vorsorgliche Massnahmen zwischen den vom VZK vertretenen Spitälern und den Versicherer-Gruppierungen ab 1. Januar 2023

4.1. Anträge und Ausführungen der Parteien

Mit Schreiben vom 31. Januar 2023 beantragte der VZK, der TARMED-Taxpunktwert sei für die Dauer des Verfahrens für folgende Spitäler provisorisch auf Fr. 0.93, eventualiter Fr. 0.91, festzusetzen:

Adus Medica, Forel Klinik, GZO AG Spital Wetzikon, Kantonsspital Winterthur, Universitäts-Kinderspital Zürich, Klinik Lengg, Klinik Susenberg, Limmattlinik, Rehaklinik Standorte Zollikerberg, Kilchberg und Limmattal, Schulthess Klinik, See-Spital, Spital Affoltern, Spital Bülach, Spital Limmattal, Spital Männedorf, Spital Uster, Spital Zollikerberg, Stadtspital Zürich Standorte Triemli und Waid, Universitätsklinik Balgrist, Universitätsspital Zürich (ohne CSS und ohne Visana), Uroviva Klinik AG (ohne HSK), Zürcher RehaZentrum Wald (ohne HSK). Der VZK macht zur Begründung im Wesentlichen geltend, dass sich die Kostensituation in den letzten Jahren erheblich zulasten der Spitäler verändert habe, wobei für sich alleine die aktuelle Teuerung eine erhebliche

Belastung darstellen würde. Die Differenz der Tarife zu den Kosten wirke sich negativ auf die Liquiditätssituation der Spitäler aus und zwingt diese, Kapital zur Zwischenfinanzierung zu beschaffen und notwendige Investitionen einstweilen zurückzustellen. Mit Blick auf die zu erwartende Teuerung würde sich die Liquiditätssituation noch weiter verschärfen. Allein für das Tarifjahr 2023 sähen sich die gesuchstellenden Spitäler mit einer Teuerung von rund 2,31% konfrontiert. Der VZK macht geltend, dass die Spitäler unverschuldet von erheblichen, teuerungsbedingten Mehrkosten betroffen seien. Den Zürcher Listenspitälern würde aufgrund des veralteten provisorischen Tarifs Liquidität vorenthalten, welche in der gegenwärtigen Situation dringend benötigt würde. Zudem sei zu berücksichtigen, dass aufgrund der Beschwerden der Versicherer gegen den Festsetzungsentscheid des Regierungsrates, der aktuelle provisorische Tarif weiterhin Bestand habe, wovon nur die Versicherer einseitig profitieren würden. Die Erhöhung des provisorischen Tarifs sei geeignet, um die finanzielle Situation der Spitäler zu entspannen. Es sei für die Spitäler nicht weiter zumutbar, über Jahre hinweg Defizite anzuhäufen und Liquidität einzubüssen. Zudem würden sich mit einer Erhöhung des provisorischen Tarifs auch die Nachforderungen der Spitäler zulasten der Versicherer etwas minimieren. Die Teuerung treffe die Spitäler aktuell, weshalb eine Anpassung des provisorischen Tarifs zeitlich dringend sei. Mit Schreiben vom 10. Februar 2023 lud die Gesundheitsdirektion die Versicherer-Gruppierungen zur Stellungnahme zu den Anträgen des VZK betreffend provisorischen Tarif ein.

Mit Stellungnahme vom 20. Februar 2023 beantragte die HSK, dass der Antrag des VZK zur Festsetzung eines provisorischen Taxpunktwerts von Fr. 0.93, eventualiter Fr. 0.91, abzuweisen sei. Sinn und Zweck von provisorischen Tarifen sei es, tariflose Zustände zu verhindern, was bereits mit dem mit RRB Nr. 838/2017 festgesetzten Taxpunktwert von Fr. 0.89 sichergestellt sei. Höhere provisorische Tarife seien – wenn überhaupt – erst dann zu prüfen, wenn tatsächlich ein existenzgefährdender Liquiditätsengpass dargelegt würde. Die HSK macht geltend, dass die erforderlichen Daten (z. B. drohende Illiquidität) für eine Erhöhung eines provisorischen Tarifs im Antrag des VZK fehlen würden. Der VZK lege konkret nicht dar, inwiefern sich die Verhältnisse seit dem erwähnten Regierungsratsentscheid verändert hätten. Zudem sei festzuhalten, dass gemäss Rechtsprechung grundsätzlich der niedrigste unter den beantragten provisorischen Tarifen festzulegen sei, da Rückforderungen zulasten der Versicherer einfacher abzuwickeln seien. Darüber hinaus herrsche bei vielen Kantonsregierungen die Praxis vor, die letztmals gültigen Tarife bis zum Vorliegen von neuen definitiven Tarifen provisorisch festzulegen.

Mit Stellungnahme vom 13. März 2023 beantragte die CSS, auf das Gesuch des VZK um Erlass vorsorglicher Massnahmen sei nicht einzutreten, eventualiter sei dieses vollumfänglich abzuweisen und für die Dauer des Verfahrens ein TARMED-Taxpunkt看wert von Fr. 0.89 festzusetzen bzw. zu bestätigen. Zudem sei eine rückwirkende Geltendmachung einer allfälligen Tariffdifferenz zwischen dem provisorisch geltenden Tarif und dem dereinst genehmigten bzw. definitiv festgesetzten Tarif vorzusehen bzw. vorzubehalten. Die CSS macht zur Begründung geltend, der Entscheid über die Anordnung vorsorglicher Massnahmen setze Dringlichkeit voraus, d. h., es müsse sich als notwendig erweisen, die fraglichen Vorkehrungen sofort zu treffen. Diese Dringlichkeit sei aufgrund des geregelten provisorischen Tarifs nicht gegeben und auch nicht substantiiert dargetan worden. Es sei zudem nicht erwähnt, ob Betriebs-schliessungen oder Liquiditätssengpässe mit erheblichen Folgen drohten, was gemäss Rechtsprechung nötig wäre. Würden zudem die Beschwerden der Versicherer gegen den Festsetzungsentscheid des Regierungsrates gutgeheissen, käme es bei einer Erhöhung des provisorischen Tarifs zu Rückforderungen gegenüber den Leistungserbringern. Infolge der geltend gemachten Liquiditätssituation könne den Versicherern nicht zugemutet werden, Rückforderungen unter Umständen nicht einbringlich machen zu können. Eine Abweisung des Gesuchs sei zudem aus Praktikabilitäts-überlegungen und im Sinne der gefestigten Praxis geboten, wonach Nachforderungen gegenüber den Krankenversicherern leichter abzuwickeln seien als gegenüber Leistungserbringern, welche durch substantielle Rückforderungen in existenzielle finanzielle Schwierigkeiten gebracht werden könnten. Sodann seien im Jahr 2021 die TARMED-Leistungskosten der VZK-Spitäler im gesamtschweizerischen Vergleich sowohl gesamthaft als auch pro Versicherte überdurchschnittlich gestiegen, weshalb auch vor diesem Hintergrund der Taxpunkt看wert nicht zu erhöhen sei. Sollte auf das Gesuch eingetreten werden, so würde in der Regel der niedrigste unter den beantragten oder vorinstanzlich verfüigten Taxpunkt看werten festgesetzt. Der tiefste im Raum stehende Taxpunkt看wert sei der provisorische Tarif von Fr. 0.89. Es sei kein hinreichend begründeter Nachteil ersichtlich, der ein Abrechnen mit dem aktuell geltenden provisorischen Tarif verbieten würde. Die vom VZK vorgebrachten Argumente seien für die Erhöhung des provisorischen Tarifs auch unter dem Gesichtspunkt des nicht leicht wiedergutzumachenden Nachteils überwiegend irrelevant. Zur Thematik der Teuerung sei zudem festzustellen, dass das KVG keinen automatischen Teuerungsausgleich vorsehe.

Mit Stellungnahme vom 13. März 2023 beantragte die tarifsuisse, auf das Gesuch des VZK sei für die Spitäler mit einem gültigen provisorischen TARMED-Taxpunkt看wert nicht einzutreten, im Falle des Eintretens sei dieses abzuweisen. Eventualiter sei der derzeit gültige provisorische Taxpunkt看wert von Fr. 0.89 zu bestätigen bzw. festzusetzen. Für das Universitätsspital Zürich und die Uroviva Klinik AG sei das Gesuch um Erhöhung des provisorischen TARMED-Taxpunkt看werts abzuweisen und für die Dauer des Verfahrens ein provisorischer TARMED-Taxpunkt看wert von Fr. 0.89 festzusetzen. Die tarifsuisse macht zur Begründung ihres Hauptantrags geltend, dass der Regierungsrat am 16. März 2022 mit Beschluss Nr. 443/2022 die Weitergeltung der bisherigen Tarife beschlossen habe (Dispositiv V). Entsprechend läge ab 1. Januar 2023 ein rechtskräftiger provisorischer Tarif vor, weshalb sich die Umstände seither wesentlich verändert haben müssten, dass der provisorische Tarif angepasst werden könnte. Zur Begründung ihres Eventualantrags verweist die tarifsuisse auf die Rechtsprechung, wonach bei der Festsetzung eines provisorischen Tarifs grundsätzlich immer der niedrigste unter den beantragten Tarifen zur Anwendung komme, da Rückabwicklungen gegenüber den Krankenversicherern leichter abzuwickeln seien. Über diesen Tarif sei dann hinauszugehen, wenn nicht wiedergutzumachende Nachteile zulasten der Leistungserbringer entstünden. Vorliegend hätten die Spitäler jedoch nicht aufgezeigt, inwiefern für sie existenzgefährdende Liquiditätsengpässe entstünden und sie diese auch nicht durch anderweitige Einnahmen oder Darlehen ausgleichen könnten. Schliesslich sei eine Erhöhung der provisorischen Tarife auch vor dem Hintergrund einer damit verbundenen höheren Prämienlast nicht angezeigt.

In einer weiteren Stellungnahme vom 20. April 2023 schreibt der VZK, dass angesichts der Teuerung und des Fachkräftemangels die Voraussetzungen für eine Anpassung des provisorischen Taxpunkt看werts gegeben seien. Es sei nicht der niedrigste unter den beantragten Taxpunkt看wert, sondern der teuerungsangepasste Taxpunkt看wert von Fr. 0.93 festzulegen, ansonsten nicht wiedergutzumachende Nachteile drohten. Die Teuerung im ambulanten Bereich gänzlich ausser Betracht zu lassen, würde einer einseitigen Gewichtung von Wirtschaftlichkeitsüberlegungen gleichkommen, das Gebot der Billigkeit verletzen und überdies die Versorgungssicherheit gefährden.

Nach Eingang der Stellungnahmen betreffend vorsorgliche Massnahmen stellte die Gesundheitsdirektion diese mit Schreiben vom 12. Mai 2023 den Gegenparteien zur Kenntnisnahme zu.

4.2. Notwendigkeit zur Anpassung von provisorischen Tarifen nicht erwiesen

Kommt zwischen Leistungserbringern und Versicherern kein Tarifvertrag zustande, setzt die Kantonsregierung nach Anhörung der Beteiligten den Tarif fest (Art. 47 Abs. 1 KVG). Die Genehmigung eines Tarifvertrags (Art. 46 KVG) oder die Festsetzung eines Tarifs (Art. 47 KVG) durch den Regierungsrat hat konstitutive Wirkung. Die Anwendung der Tarife ist deshalb grundsätzlich nicht vor einem in Rechtskraft erwachsenen Genehmigungs- oder Festsetzungsentscheid möglich. Ist jedoch die vorläufige Regelung eines Rechtsverhältnisses dringlich, können vorsorgliche Massnahmen angeordnet werden. Solche sind nach § 6 VRG zulässig, wenn die vorläufige Regelung des Rechtsverhältnisses dringlich ist, wichtige öffentliche oder private Interessen vor schweren, nicht wiedergutzumachenden Nachteilen zu schützen sind und die Massnahmen geeignet, erforderlich und verhältnismässig sind. Vorsorgliche Massnahmen sollen den Endentscheid nicht präjudizieren oder verunmöglichen (vgl. Regina Kiener, in: Kommentar VRG, § 6 N. 1 f. und 15 ff.). Entscheide über vorsorgliche Massnahmen beruhen auf einer bloss summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage und ergehen in der Regel gestützt auf die aktuelle Aktenlage und allenfalls auf die Anträge des Gesuchstellers; weitere Beweismassnahmen werden nicht ergriffen (vgl. Regina Kiener, a. a. O., § 6 N. 31).

Nachdem nun die Leistungserbringer ein Festsetzungsbegehren für die Tarife ab 1. Januar 2023 eingereicht haben und mithin eine neues Verfahren anhängig ist, erscheint es zulässig, im Rahmen eines Zwischenentscheids grundsätzlich auch über neue vorsorgliche Massnahmen ab 1. Januar 2023 zu befinden. Dies auch deshalb, weil provisorische Tarife «lediglich» provisorischen Charakter haben und insoweit materiell nicht in Rechtskraft erwachsen. Dazu kommt, dass die Verwaltungsbehörden einen Entscheid grundsätzlich sowohl auf Antrag eines Betroffenen als auch von Amtes wegen in Wiedererwägung ziehen können und mit diesem Rechtsbehelf zudem selbst dann auf einen Entscheid zurückgekommen werden kann, wenn kein Revisionsgrund vorliegt (vgl. Martin Bertschi, a. a. O., Vorbem. zu §§ 86a–86d N. 19). Schliesslich hält § 6 VRG fest, dass die Verwaltungsbehörde die «nötigen» vorsorglichen Massnahmen zu treffen habe. Diese Bestimmung umfasst auch die Verpflichtung der Verwaltungsbehörde, bereits getroffene Massnahmen bei Notwendigkeit wiederzuerwägen und gegebenenfalls abzuändern (vgl. Regina Kiener, a. a. O., § 6 N. 16 und 41).

Nachfolgend ist deshalb zu prüfen, ob materielle Gründe bzw. veränderte Verhältnisse eine Anpassung der provisorischen Tarife rechtfertigen.

Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 443/2022 den TARMED-Taxpunktwert mit Wirkung ab 1. Januar 2018 für vom VZK vertretene Spitäler einerseits und alle Versicherer-Gruppierungen anderseits datenbasiert hergeleitet und festgelegt. Dieser hergeleitete Tarif orientiert sich gemäss Art. 43 Abs. 4^{bis} KVG an der Entschädigung jener Leistungserbringer, welche die tarifizierte obligatorisch versicherte Leistung in der notwendigen Qualität effizient und günstig erbringen. Der mit Wirkung ab 1. Januar 2018 festgesetzte TARMED-Taxpunktwert liegt genau Rp. 2 oder rund 2% über den derzeit gültigen provisorischen Tarifen. Die Versicherer-Gruppierungen haben gegen RRB Nr. 443/2022 Beschwerde erhoben und bestreiten in ihren Beschwerdeschriften an das Bundesverwaltungsgericht das Vorgehen der Vorinstanz im Grundsatz. Es liegen (noch nicht rechtskräftig) festgesetzte Tarife vor, wobei die Versicherer-Gruppierungen auch in den entsprechenden Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht nicht anerkennen, dass die Tarife grundsätzlich zu erhöhen seien. Mangels bisheriger ähnlicher Entscheide und bewährter Methoden für die Tarifherleitung im ambulanten Bereich bestehen grosse Unsicherheiten zu den noch ausstehenden Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts. Vor diesem Hintergrund ist eine Erhöhung der provisorischen Tarife auf das vom Regierungsrat festgesetzte Niveau von Fr. 0.91 bzw. darüber hinaus nicht angezeigt.

Die Versicherer machen geltend, dass gemäss Bundesverwaltungsgericht in der Regel der niedrigste unter den beantragten provisorischen Tarifen festzusetzen sei (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-124/2012 vom 23. April 2012). Es ist darauf hinzuweisen, dass das gleiche Urteil auch festhält, dass bei der Festlegung von provisorischen Tarifen zu prüfen sei, welche Folgen mit den beantragten Tarifen verbunden seien und welche Art der Rückabwicklung sich nach Abschluss des Verfahrens über die definitiven Tarife mutmasslich als praktikabler erweisen würde. Im ambulanten Bereich dürfte sich die Rückabwicklung von tiefen Tarifen als praktikabler erweisen als die Rückabwicklung zu hoch abgegoltenen Tarifen. Eine Erhöhung des aktuellen provisorischen Tarifs von Fr. 0.89 gegenüber allen Versicherer-Gruppierungen ist deshalb auch vor diesem Hintergrund nicht angezeigt.

Auch wenn die vom VZK vertretenen Spitäler nicht konkret aufzeigen, in welchem Ausmass sie von Liquiditätsengpässen betroffen sind, so ist davon auszugehen, dass im Zusammenhang mit dem Fachkräftemangel und der Umsetzung der Pflegeinitiative der Personalaufwand ab 2023 stark steigen wird. Dennoch sieht das KVG weder einen expliziten noch einen automatischen Teuerungsausgleich für die Anpassung von Tarifen vor, da der Leistungs- und Kostenausweis bzw. effektiv ausgewiesene Mehrkosten der Tarifierung vorangehen. Auch deshalb ist vorliegend angezeigt, bei der Anpassung des provisorischen Tarifs Zurückhaltung auszuüben.

4.3. Provisorischer TARMED-Taxpunktwert

Aus vorgenannten Gründen wird der Antrag des VZK, den provisorischen TARMED-Taxpunktwert für die Dauer des Verfahrens auf Fr. 0.93, eventualiter Fr. 0.91, zu erhöhen, abgewiesen. Somit wird der im Sinne einer vorsorglichen Massnahme festgelegte provisorische Taxpunktwert von Fr. 0.89 samt der mit RRB Nr. 838/2017 im Sinne vorsorglicher Massnahmen angeordneten provisorischen Weitergeltung der verlängerten Tarifverträge zwischen den vom VZK vertretenen Spitälern (ohne Universitätsspital Zürich gegenüber der Visana und der CSS, ohne Uroviva Klinik gegenüber der HSK, ohne Rehazentrum Wald gegenüber der HSK), der Gesundheitsdirektion und den jeweiligen Versicherer-Gruppierungen bestätigt bzw., sofern kein provisorischer TARMED-Taxpunktwert vorliegt, ab 1. Januar 2023 ein TARMED-Taxpunktwert von Fr. 0.89 provisorisch festgesetzt.

4.4. Rückwirkende Geltendmachung der Tarifiedferenz zwischen provisorischem und definitivem Tarif

Vorsorgliche Massnahmen müssen verhältnismässig sein und sollen den Endentscheid nicht präjudizieren (vgl. Erwägung 4.2). Deshalb ist die rückwirkende Geltendmachung einer allfälligen Tarifiedferenz zwischen dem provisorischen und dem definitiven Tarif vorzubehalten. Mit anderen Worten bedeutet dies, dass – je nach Ausgang des Endentscheids bezüglich definitiven TARMED-Taxpunktwerths – die Leistungserbringer oder die Versicherer für die Tarifiedferenz rückerstattungs- bzw. nachzahlungspflichtig werden. Der provisorische Tarif gilt somit unpräjudiziell bis zum Vorliegen definitiver und in Rechtskraft erwachsener Tarife (entweder durch Genehmigung eines Tarifvertrags oder Festsetzung von neuen Tarifen nach Scheitern von Vertragsverhandlungen). Mit dieser Festlegung ist sichergestellt, dass die Parteien keinen nicht wiedergutzumachenden Nachteil erleiden.

5. Finanzielle Auswirkungen

Die mit vorliegendem Beschluss neu geregelten definitiven und provisorischen TARMED-Taxpunktwerte für ambulant ärztliche Leistungen werden zu 100% durch die Versicherer finanziert und wirken sich somit nicht auf die Kantonsfinanzen aus.

6. Parteientschädigung

Verschiedene Tarifpartner beantragen eine Parteientschädigung. Gemäss § 17 Abs. 1 VRG werden im Verfahren vor den Verwaltungsbehörden keine Parteientschädigungen zugesprochen. Es sind deshalb keine Parteientschädigungen zuzusprechen.

7. 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]).

Auf Antrag der Gesundheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Der Vertrag zwischen dem Universitätsspital Zürich und den von der Visana vertretenen Versicherern betreffend Vergütung von ambulanten Leistungen nach TARMED ab 1. Januar 2023 bis 31. Dezember 2023 wird genehmigt.

II. Der in Dispositiv I genehmigte Tarifvertrag – samt dem darin vereinbarten, per Vertragsende geltenden Tarif – gilt nach Ablauf des Vertrags bis zum Vorliegen eines neuen genehmigten oder festgesetzten Tarifs im Sinne einer vorsorglichen Massnahme provisorisch weiter.

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

IV. Das Tariffestsetzungsverfahren zwischen den vom VZK vertretenen folgenden Spitälern und den von der CSS Kranken-Versicherung AG, der Einkaufsgemeinschaft HSK AG und der tarifsuisse ag vertretenen Versicherern betreffend die Vergütung von ambulanten Leistungen ab 1. Januar 2023 nach TARMED wird bis zur rechtskräftigen Erledigung der Tariffestsetzungsverfahren für den ab 2018 geltenden TARMED-Taxpunktwert sistiert: Adus Medica, Forel Klinik, GZO AG Spital Wetzikon, Kantonsspital Winterthur, Universitäts-Kinderspital Zürich, Klinik Lengg, Klinik Susenberg, Limmatklinik, Rehaklinik Standorte Limmattal, Zollikerberg und Kilchberg, Schulthess Klinik, See-Spital, Spital Affoltern, Spital Bülach, Spital Limmattal, Spital Männedorf, Spital Uster, Spital Zollikerberg, Stadtspital Zürich Standorte Triemli und Waid, Universitätsklinik Balgrist, Universitätsspital Zürich (ohne CSS und ohne Visana), Uroviva Klinik AG (ohne HSK), Zürcher Reha-Zentrum Wald (ohne HSK).

V. Für die ambulanten Leistungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung, die nach TARMED abgerechnet werden, wird gegenüber den von der CSS Kranken-Versicherung AG, der Einkaufsgemeinschaft HSK AG und der tarifsuisse ag vertretenen Versicherern für folgende Spitäler bis zum Vorliegen rechtskräftiger Tarife der provisorische TARMED-Taxpunktwert von Fr. 0.89 und die mit RRB Nr. 838/2017 provisorische Weitergeltung der verlängerten Tarifverträge bestätigt bzw., sofern kein provisorischer TARMED-Taxpunktwert vorliegt, ab 1. Januar 2023 ein TARMED-Taxpunktwert von Fr. 0.89 provisorisch festgesetzt: Adus Medica, Forel Klinik, GZO AG Spital Wetzikon, Kantonsspital Winterthur, Universitäts-Kinderspital Zürich, Klinik Lengg, Klinik Susenberg, Limmatklinik, Rehaklinik Standorte Limmattal, Zollikerberg und Kilchberg, Schulthess Klinik, See-Spital, Spital Affoltern, Spital Bülach, Spital Limmattal, Spital Männedorf, Spital Uster, Spital Zollikerberg, Stadtspital Zürich Standorte Triemli und Waid, Universitätsklinik Balgrist, Universitätsspital Zürich (ohne CSS und ohne Visana), Uroviva Klinik AG (ohne HSK), Zürcher RehaZentrum Wald (ohne HSK).

VI. Betreffend den in Dispositiv V provisorisch bestätigten bzw. festgesetzten TARMED-Taxpunktwerten bleibt die rückwirkende Geltendmachung einer allfälligen Differenz zwischen dem provisorischen und dem definitiven Tarif durch die Berechtigten vorbehalten.

VII. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

VIII. 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.

IX. Dispositiv I–VIII werden im Amtsblatt veröffentlicht.

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

- CSS Kranken-Versicherung AG, Recht & Compliance,
Tribtschenstrasse 21, Postfach, 6002 Luzern
- Helsana Versicherungen AG, Recht & Compliance,
Postfach, 8081 Zürich
- Preisüberwachung, Einsteinstrasse 2, 3003 Bern
- tarifsuisse ag, Lagerstrasse 107, 8004 Zürich
- Universitätsspital Zürich, Rämistrasse 100, 8091 Zürich
- Verband Zürcher Krankenhäuser, Nordstrasse 15, 8006 Zürich
- Visana Services AG, Weltpoststrasse 19, Postfach 253, 3015 Bern
- Gesundheitsdirektion



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli