

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 2. Juli 2025

702. Krankenversicherung (Tarif für ambulante physiotherapeutische Leistungen zwischen Physioswiss und den Versicherern der Einkaufsgemeinschaft HSK AG sowie der CSS Kranken-Versicherung AG ab 1. Januar 2025; Vertragsverlängerung)

A. Ausgangslage

Der Kantonalverband Physio Zürich-Glarus, vertreten durch den Schweizer Physiotherapieverband (Physioswiss), einerseits und die von der Einkaufsgemeinschaft HSK AG (HSK) und der CSS Kranken-Versicherung AG (CSS) vertretenen Versicherer andererseits einigten sich im Jahr 2018 über einen Taxpunktwert von Fr. 1.11 zur Vergütung von physiotherapeutischen Leistungen im Kanton Zürich. Der entsprechende Tarifvertrag wurde mit Beschluss Nr. 937/2018 vom Regierungsrat genehmigt. Mit Schreiben vom 24. Juni 2024 kündigte Physioswiss namens und im Auftrag der Kantonal- und Regionalverbände diesen Vertrag auf den 31. Dezember 2024. Da in der Folge die Verhandlungen über den Taxpunktwert ab 1. Januar 2025 scheiterten, beantragten Physioswiss gegenüber der HSK und der CSS sowie die HSK gegenüber Physioswiss die hoheitliche Tariffestlegung durch den Regierungsrat mit Wirkung ab 1. Januar 2025. Da wegen des tariflosen Zustands keine ambulanten physiotherapeutischen Leistungen mehr abgerechnet werden konnten, setzte der Regierungsrat daraufhin mit Beschluss Nr. 13/2025 den bis 31. Dezember 2024 gültigen Taxpunktwert von Fr. 1.11 mit Wirkung ab 1. Januar 2025 bis zum Vorliegen eines definitiven Taxpunktwerks provisorisch fest. Vorbehalten wurde die rückwirkende Geltendmachung einer allfälligen Differenz zwischen diesem provisorischen und dem definitiven Tarif. Da der Regierungsrat über die vorsorgliche Massnahme ab 1. Januar 2025 bereits entschieden hat und vorliegend über den definitiven Tarif ab 1. Januar 2025 zu entscheiden ist, erübrigt sich nachfolgend die Anmerkung von Parteivorbringen betreffend vorsorgliche Massnahmen für das Jahr 2025 (vgl. RRB Nr. 13/2025).

B. Anträge der Parteien

Mit Schreiben vom 10. Dezember 2024 beantragte Physioswiss, den gekündigten Vertrag mit der CSS und der HSK gemäss Art. 47 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Krankversicherung (KVG, SR 832.10) um ein halbes Jahr bis zum 30. Juni 2025 zu verlängern. Physioswiss führt

an, dass trotz intensiven Verhandlungen seit der Kündigung keine Einigung erzielt werden konnte. Dennoch bestehe weiterhin Hoffnung auf eine einvernehmliche Lösung für das Jahr 2026. Durch eine Vertragsverlängerung werde den Parteien die Möglichkeit eröffnet, auf Basis der erhobenen Kosten- und Leistungsdaten eine tragfähige Vereinbarung auszuarbeiten.

Mit Schreiben vom 14. Januar 2025 beantragte die HSK ihrerseits eine Verlängerung des bisherigen Tarifvertrags, jedoch um ein ganzes Jahr. Die HSK stellt sich dabei auf den Standpunkt, dass wegen Uneinigkeiten, insbesondere hinsichtlich nicht erhobener Lohndaten, keine rechtzeitige Einigung bis Ende 2024 erzielt werden konnte. Da jedoch für das Jahr 2025 eine bessere Datenlage erwartet werde, sei in einem Jahr eine Vertragslösung erzielbar. Zudem schliesse eine Verlängerung um ein Jahr eine frühere Einigung und den Abschluss eines Tarifvertrags (mit Wirkung ab 1. Januar 2026) nicht aus.

Mit Schreiben vom 11. Februar 2025 lud die Gesundheitsdirektion die involvierten Parteien dazu ein, bis am 14. März 2025 zu einer Vertragsverlängerung um ein Jahr Stellung zu nehmen. Da im Falle einer Vertragsverlängerung um ein Jahr und einer fehlenden rechtzeitigen Einigung wiederum ein tarifloser Zustand ab 1. Januar 2026 eintreten würde, wurde den Parteien zudem die Gelegenheit eingeräumt, zu einer provisorischen Tariffestsetzung mit Wirkung ab 1. Januar 2026 Stellung zu nehmen. Darüber hinaus teilte die Gesundheitsdirektion mit Schreiben vom 28. Februar 2025 den Parteien mit, dass sie beabsichtige, die beiden von Physioswiss und der HSK initiierten Verfahren im Endentscheid formal zu vereinigen.

Mit Stellungnahme vom 27. Februar 2025 teilte Physioswiss mit, dass eine Verlängerung des Vertrags um ein Jahr unverhältnismässig sei. Dadurch seien Physioswiss bzw. deren Mitglieder ein Jahr lang an den bisherigen Tarifvertrag mit einem zu tiefen Taxpunktwert gebunden. Wegen der prekären tarifarischen Situation der Physiotherapeutinnen und Physiotherapeuten sei eine Verlängerung des Tarifvertrags um ein halbes Jahr zu beschliessen. Art. 47 Abs. 3 KVG schliesse ein entsprechendes Vorgehen nicht aus und zudem sei ein Vertragsabschluss bis Ende Juni 2025 realistisch. Weiter sei der zuständige Kantonalverband der Auffassung, dass es derzeit noch verfrüht sei, über einen allfälligen provisorischen Taxpunktwert zu entscheiden. Eventualiter werde ein Tarif ab dem 1. Januar 2026 von Fr. 1.40 beantragt.

Mit Schreiben vom 11. März 2025 bestätigte die CSS, mit einer Verfahrensvereinigung einverstanden zu sein. Zudem seien die Vertragsverhandlungen zwischen den Parteien nicht gescheitert und beide Seiten seien immer noch an einer vertraglichen Lösung interessiert. Eine Einigung auf Mitte 2025 erachte sie aber nicht als realistisch, weshalb der

bisherige Vertrag um ein Jahr zu verlängern sei. Dies entspräche auch dem Vorgehen anderer Kantone und würde somit klare Verhältnisse schaffen für weitere Verhandlungen. Sollte zwischen den Parteien auch ab 2026 keine Tariflösung zustande kommen, sei ab 1. Januar 2026 vorsorglich ein Taxpunktwert in unveränderter Höhe von Fr 1.11 festzusetzen, was der Praxis entspreche und rechtssicher sei.

Die HSK verzichtete auf eine Stellungnahme.

C. Verfahrensvereinigung

In separaten Anträgen beantragten Physioswiss und die HSK die Verlängerung des ab 1. Januar 2025 geltenden Taxpunkt werts für ambulante physiotherapeutische Leistungen um ein halbes bzw. um ein ganzes Jahr. Dabei wurde der Verlängerungsantrag von Physioswiss sowohl gegenüber der HSK als auch der CSS gestellt. Die HSK ihrerseits reichte einen Antrag auf Vertragsverlängerung gegenüber Physioswiss ein. Im Schreiben vom 28. Februar 2025 kündigte die Gesundheitsdirektion an, dass die Verfahren im Endentscheid zu vereinigen seien.

Das Verwaltungsrechtspflegegesetz (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: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, 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 ähnlichen Rechtsfragen stellen. Die instruierende Behörde verfügt in dieser Frage über einen grossen Ermessensspielraum und kann die Vereinigung in jedem Stadium des Verfahrens anordnen (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-4505/2013/C-4480/2013 vom 22. Juli 2016, E. 1.4).

Wegen der Anträge von Physioswiss ist vorliegend über eine Vertragsverlängerung gegenüber der HSK und der CSS zu entscheiden. Infolge der separat eingereichten Anträge der HSK führte die Gesundheitsdirektion zudem ein Verfahren alleinig zwischen Physioswiss und der HSK. Da zwischen Physioswiss und der HSK ohnehin nur ein Beschluss über den Tarif ab 2025 gefasst werden kann, beiden Verfahren der gleiche Sachverhalt zugrunde liegt und sich lediglich der Kreis der involvierten Verfahrensparteien hinsichtlich der CSS unterscheidet, sind die beiden Verfahren im Sinne der Prozessökonomie zu vereinen. Kommt hinzu, dass der Tarifvertrag, über dessen Verlängerung vorliegend zu entscheiden ist, ursprünglich durch alle involvierten Parteien gemeinsam abgeschlossen worden war.

D. Voraussetzung für eine Vertragsverlängerung oder Tarif- festsetzung

Können sich die Parteien nicht auf die Erneuerung eines Tarifvertrags einigen, 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 Tarifverhandlungen zwischen den Parteien gescheitert sind oder die Partner zumindest Gelegenheit hatten, eine Vereinbarung zu treffen. Eine Vertragsverlängerung kommt nur dann infrage, wenn bereits ein genehmigter Tarifvertrag vorbestanden hat (Urteile des Bundesverwaltungsgerichts 01627/2012, E. 6.5, und 427 0-5961/2016, E. 8.2). Gleichzeitig bestand bis zum 31. Dezember 2024 zwischen Physioswiss einerseits und den von der HSK und der CSS vertretenen Versicherer andererseits ein genehmigter Tarifvertrag vom 1. Januar 2018. Die Parteien haben erfolglos Verhandlungen über einen neuen Tarifvertrag für das Tarifjahr 2025 geführt. Die Voraussetzungen für eine Tarifvertragsverlängerung sind daher erfüllt.

E. Tariffestlegung ab 1. Januar 2025

Fällt ein Tarifvertrag weg, steht es im Ermessen der Kantonsregierung, diesen um ein Jahr zu verlängern oder einen neuen Tarif festzusetzen. Dabei ist der Ermessensspielraum nach herrschender Praxis gross (Gebhard Eugster, Krankenversicherung, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht [SBVR], Soziale Sicherheit, 3. Aufl., Basel 2015, N. 1159; Lino Etter, in: Gabor Blechta / Philomena Colatrella / Hubert Rüedi / Daniel Staffelbach [Hrsg], Basler Kommentar, Krankenversicherungsgesetz, Krankenversicherungsaufsichtsgesetz [nachfolgend: KVG/KVAG], Basel 2020, Art. 47 N. 17). 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). Den Tarifpartnern wird zusätzliche Zeit zur Verfügung gestellt, unterschiedliche Positionen zu überprüfen, individuelle Besonderheiten vertieft abzuklären, neue Lösungsoptionen zu entwickeln und eine für beide Seiten akzeptable Vereinbarung auszuhandeln. Damit wird dem im KVG festgelegten Verhandlungsprimat nachgelebt, nachdem es vorab Sache der Parteien ist, die Tarife in Verträgen zu vereinbaren. Im vorliegenden Fall sind alle Parteien willens, eine einvernehmliche Lösung zu finden. Eine Vertragsverlängerung erscheint auch vor dem Hintergrund zweckmässig, dass der Bundesrat die Tarifpartner beauftragte, auf nationaler Ebene bis Ende Mai 2025 gemeinsam eine neue, schweizweit gültige Tarifstruktur für physiotherapeutische Leistungen zu erarbeiten. Diese

Frist wurde nun zwischenzeitlich bis März 2026 verlängert. Es ist davon auszugehen, dass dies auch die Ausgangslage für die Tarif- bzw. Taxpunktwert-Verhandlungen verändern wird. In diesem Zusammenhang ist es angezeigt, entgegen den Anträgen von Physioswiss den bisherigen Vertrag um ein ganzes Jahr bis Ende 2025 zu verlängern. Dies entspricht zudem der gängigen Praxis und dem Wortlaut des KVG, auch wenn die Literatur offenlässt, ob allenfalls auch kürzere Vertragsverlängerungen möglich sind (vgl. Lino Etter, in: Basler Kommentar, KVG/KVAG, N. 20 zu Art. 47 KVG). Somit ist der zwischen Physioswiss einerseits und HSK und CSS anderseits geschlossene Tarifvertrag betreffend Taxpunktwert für ambulante physiotherapeutischen Leistungen ab 1. Januar 2018, mit Wirkung ab 1. Januar 2025 gemäss Art. 47 Abs. 3 KVG jeweils um ein Jahr bis am 31. Dezember 2025 zu verlängern.

F. Provisorische Tariffestlegung ab 1. Januar 2026

Falls für die Parteien ab 1. Januar 2026 kein vom Regierungsrat genehmigter oder festgesetzter Tarif besteht, liegt ab diesem Zeitpunkt ein tarifloser Zustand vor. Entsprechend könnten ambulant erbrachte physiotherapeutische Leistungen der von Physioswiss vertretenen Physiotherapeutinnen und -therapeuten gegenüber den von der HSK und der CSS vertretenen Versicherern wiederum nicht mehr fakturiert werden. Soweit Physioswiss beantragt, es sei ein provisorischer Taxpunktwert von Fr. 1.40 festzusetzen, ist festzuhalten, dass grundsätzlich der letztmals gültige Tarif provisorisch festzusetzen ist. Damit kann voraussichtlich verhindert werden, dass komplizierte Rückabwicklungen zwischen dem provisorischen und dem definitiven Tarif zulasten der Leistungserbringer notwendig werden. Zudem wurde der letztmals gültige Tarif in der Vergangenheit bereits auf dessen Wirtschaftlichkeit überprüft, womit dieser im Rahmen der vorsorglichen Massnahme und einer Prima facie-Prüfung einen sachgerechten provisorischen Tarif darstellt.

Somit ist der oben gemäss Erwägung E für das Jahr 2025 festgelegte Taxpunktwert von Fr. 1.11 mit Wirkung ab 1. Januar 2026 provisorisch festzusetzen. Dabei ist die rückwirkende Geltendmachung einer allfälligen Tariffdifferenz zwischen dem provisorischen und dem definitiven Tarif vorzubehalten. Der provisorische Tarif ist somit unpräjudiziell und gilt bis zum Vorliegen eines neuen, genehmigten Tarifvertrags oder bis zur Festsetzung eines neuen Tarifs nach Scheitern der Vertragsverhandlungen. Mit dieser Festlegung entsteht den vom Festsetzungsbeschluss Betroffenen (Tarifpartnern, Patientinnen und Patienten, Kanton) kein unmittelbar, nicht wiedergutzumachender Nachteil.

G. Finanzielle Auswirkungen

Der Kanton beteiligt sich nicht an der Vergütung der ambulanten physiotherapeutischen Leistungen, die gemäss dem vorliegend zu verlängerndem Vertrag bzw. festzusetzenden Tarif abgerechnet werden, womit sich der Beschluss nicht auf die Kantonsfinanzen auswirkt.

H. 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. Die Tarifverfahren ab 1. Januar 2025 zur Verlängerung des bisherigen Tarifvertrags zwischen Physioswiss und der Einkaufsgemeinschaft HSK AG sowie zwischen Physioswiss und der CSS Kranken-Versicherung AG sowie der Einkaufsgemeinschaft HSK AG werden vereinigt.

II. Der Vertrag vom 1. Januar 2018 zwischen Physioswiss und den von der Einkaufsgemeinschaft HSK AG und der CSS Kranken-Versicherung AG vertretenen Krankenversicherern betreffend Taxpunkt看rt für ambulante physiotherapeutischen Leistungen wird mit Wirkung ab 1. Januar 2025 für im Kanton Zürich erbrachte Leistungen gegenüber Physioswiss und der Einkaufsgemeinschaft HSK AG um ein Jahr bis zum 31. Dezember 2025 verlängert.

III. Der Vertrag vom 1. Januar 2018 zwischen Physioswiss und den von der Einkaufsgemeinschaft HSK AG und der CSS Kranken-Versicherung AG vertretenen Krankenversicherern betreffend Taxpunkt看rt für ambulante physiotherapeutischen Leistungen wird mit Wirkung ab 1. Januar 2025 für im Kanton Zürich erbrachte Leistungen gegenüber Physioswiss und der CSS Kranken-Versicherung AG um ein Jahr bis zum 31. Dezember 2025 verlängert.

IV. Der in Dispositiv II und III festgelegte Taxpunkt看rt von Fr. 1.11 gilt für die Dauer des Tarifgenehmigungs- oder -festsetzungsverfahrens im Sinne einer vorsorglichen Massnahme provisorisch weiter, sofern mit Wirkung ab 1. Januar 2026 keine genehmigten oder festgesetzten Tarife für die in Dispositiv II und III erwähnten ambulanten physiotherapeutischen Leistungen vorliegen.

V. Betreffend den in Dispositiv IV provisorisch festgesetzten Taxpunktwert bleibt die rückwirkende Geltendmachung einer allfälligen Differenz zwischen dem provisorischen und dem definitiven Taxpunktwert durch die Berechtigten vorbehalten.

VI. 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.

VII. Dispositiv I–VI werden im Amtsblatt veröffentlicht.

VIII. Mitteilung an folgende Parteien, je für sich sowie bei Verbänden zuhanden ihrer Mitglieder (E): CSS Kranken-Versicherung AG, Postfach, 6002 Luzern, Domenig & Partner Rechtsanwälte AG, Laupenstrasse 1, 3001 Bern (zuhanden HSK AG), Physioswiss – Schweizer Physiotherapeutenverband, Dammweg 3, 3013 Bern, Physio Zürich-Glarus, Bergwerkstrasse 68, 8810 Horgen, sowie die Gesundheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli