



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

12.1962.01

GD/P121962
Basel, 5. Dezember 2012

Regierungsratsbeschluss
vom 6. Dezember 2012

Ratschlag

Revision des Gesetzes über die Krankenversicherung im Kanton Basel-Stadt (GKV) – Formell-gesetzliche Grundlage für die Gebührenpflichtigkeit von Tarifverfahren gemäss KVG

Inhaltsverzeichnis

Revision des Gesetzes über die Krankenversicherung im Kanton Basel-Stadt (GKV) – Formell-gesetzliche Grundlage für die Gebührenpflichtigkeit von Tarifverfahren gemäss KVG	1
1. Begehren	3
2. Ausgangslage	3
3. Gründe für Gebührenpflicht	4
4. Anforderungen an eine gesetzliche Grundlage	4
5. Interkantonaler Vergleich	5
6. Vorgeschlagene Änderungen	5
6.1 Einfügung in das Gesetz über die Krankenversicherung	5
6.2 Bemessung der Gebührenhöhe	6
6.3 Gebührentragung	7
6.4 Härtefallregelung (Verzicht auf die Gebühr).....	7
7. Die neue Bestimmung im Wortlaut	7
8. Finanzielle Auswirkungen.....	8
9. Prüfung durch das FD und das JSD	8
10. Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)	8
11. Antrag	8

1. Begehren

Mit diesem Ratschlag beantragen wir Ihnen, die vorgelegte Teilrevision des Gesetzes über die Krankenversicherung im Kanton Basel-Stadt (GKV) zu genehmigen.

2. Ausgangslage

Durch die am 21. Dezember 2007 vom National- und Ständerat beschlossene Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10) wurde die Spitalfinanzierung neu geregelt. Das revidierte KVG trat am 1. Januar 2009 mit einer dreijährigen Übergangsfrist in Kraft. Die Einführung der neuen Spitalfinanzierung erfolgte am 1. Januar 2012. Diese Änderungen erfordern eine grundlegende Neuordnung der Zusammenarbeit zwischen den Leistungserbringern, den Versicherern und den Kantonen.

Mit der neuen Spitalfinanzierung erfolgte die Einführung leistungsbezogener Fallpauschalen nach dem Tarifsystem SwissDRG Version 1.0 (Diagnosis Related Groups) im akutsomatischen Bereich per 1. Januar 2012 (Art. 49 KVG). Beim Fallpauschalen-System DRG wird jeder Spitalaufenthalt anhand von bestimmten medizinischen und weiteren Kriterien, wie Hauptdiagnose, Nebendiagnosen, Aufenthaltsdauer, Behandlungen und Schweregrad, einer möglichst homogenen Fallgruppe zugeordnet und pauschal vergütet. Der damit verbundene Systemwechsel von der Rückerstattung anrechenbarer Kosten hin zur Abgeltung erbrachter medizinischer Leistungen bringt eine tiefgreifende Änderung der Tarifgestaltung gegenüber dem bisherigen System mit sich. Die neue Spitalfinanzierung ist aber nicht nur für akutsomatische Leistungen massgebend, sondern auch für die weiteren stationären Bereiche Rehabilitation (inklusive palliative Versorgung) und Psychiatrie. Diese Bereiche werden bis zur Einführung eines schweizweit einheitlichen Tarifsystems nicht mit Fall-, sondern weiterhin mit Tagesvollpauschalen abgerechnet.

Privatkliniken werden, sofern sie auf einer kantonalen Spitalliste verzeichnet sind, bezüglich Finanzierung mit öffentlichen Spitätern gleichgestellt. Gemäss neuem dual-fixen Finanzierungsschlüssel erhalten alle auf der Spitaliste aufgeführten Spitäler unabhängig von ihrer Trägerschaft pro Patientin oder Patient eine Fallpauschale, welche zu mindestens 55% vom Wohnkanton und zu höchstens 45% von den Krankenversicherern finanziert wird (Art. 49a Abs. 2 KVG).

Bezüglich der Tarifgestaltung gilt der Grundsatz der Tarifautonomie, d.h. Tarife und Preise werden in Verträgen zwischen Versicherern und Leistungserbringern grundsätzlich frei vereinbart (Art. 43 Abs. 4 Satz 1 KVG). Gemäss Art. 46 Abs. 4 KVG bedarf ein Tarifvertrag der Genehmigung durch die zuständige Kantonsregierung oder, wenn er in der ganzen Schweiz gelten soll, durch den Bundesrat. Die Genehmigungsbehörde prüft, ob der Tarifvertrag mit dem Gesetz und dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Billigkeit in Einklang steht. Kommt zwischen den Leistungserbringern und den Versicherern kein Tarifvertrag zustande, so setzt nach Art. 47 Abs. 1 KVG die Kantonsregierung nach Anhören der Beteiligten den Tarif fest. Können sich Leistungserbringer und Versicherer nicht auf die Erneuerung eines Tarifvertrages einigen, so kann nach Art. 47 Abs. 3 KVG die Kantonsregierung den bestehenden Ver-

trag um ein Jahr verlängern. Kommt innerhalb dieser Frist kein Vertrag zustande, so setzt die Kantonsregierung nach Anhören der Beteiligten wiederum den Tarif fest.

Die Tarifaufsicht fällt dem Kanton nicht nur über alle Listenspitäler, sondern auch über andere Leistungserbringer gemäss Art. 35 Abs. 2 KVG zu, nämlich über Ärzte und Ärztinnen (lit. a), Chiropraktoren und Chiropraktorinnen (lit. c), Hebammen (lit. d), Personen, die auf Anordnung oder im Auftrag eines Arztes oder einer Ärztin Leistungen erbringen, und Organisationen, die solche Personen beschäftigen (lit. e), Spitäler (lit. h), Geburtshäuser (lit. i), Transport- und Rettungsunternehmen (lit. m) und Einrichtungen, die der ambulanten Krankenpflege durch Ärzte und Ärztinnen dienen (lit. n).

3. Gründe für Gebührenpflicht

Die Tarifaufsicht ist mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden, da das Gesundheitsdepartement im Rahmen der Tarifvertragsgenehmigungs-, Tariffestsetzungs- und Tarifvertragsverlängerungsverfahren gehalten ist, vertiefte Tarifprüfungen und damit verbundene aufwändige Berechnungen vorzunehmen. Deshalb sind für diese Verfahren Gebühren zu erheben. Eine Grundgebühr soll für alle Tarifverfahren erhoben werden, um einen Teil der verursachten Verwaltungskosten zu decken. Damit wird nicht die ganze Last dem Steuerzahler aufgebürdet, was dem Verursacherprinzip entspricht. Bei Tariffestsetzungen soll eine höhere Gebühr erhoben werden, weil diese Verfahren einerseits aufwändiger sind; andererseits soll damit aber auch eine gewisse Lenkungsfunktion ermöglicht werden. Die Tarifpartner sollen einen Anreiz erhalten, sich zu einigen und damit Kosten zu sparen.

4. Anforderungen an eine gesetzliche Grundlage

Das KVG selbst sieht keine Gebührenpflichtigkeit vor. Auch in den kantonalen Erlassen lässt sich keine konkrete Regelung zur Gebührenpflichtigkeit der Tarifverfahren finden. Es stellt sich daher die Frage, ob die bestehenden Gebührenerlasse – das Gesetz über die Verwaltungsgebühren vom 9. März 1972 (SG 153.800) und die Verordnung zum Gesetz über die Verwaltungsgebühren vom 20. Juni 1972 (SG 153.810) – als gesetzliche Grundlage genügen.

Zu den Anforderungen an eine gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Gebühren und Abgaben besteht eine konstante Rechtsprechung des Bundesgerichts, wonach der Gegenstand einer Abgabe, der Kreis der Abgabepflichtigen sowie die Bemessungsgrundlagen in einem Gesetz im formellen Sinn festgelegt werden müssen.

Bei gewissen Arten von Kausalabgaben können die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage gelockert werden. Wenn aus dem formellen Gesetz hervorgeht, dass eine kostendeckende Gebührenbemessung dem Zweck und Charakter einer bestimmten Abgabe entspricht, dann müssen die Bemessungsgrundlagen dieser Gebühr nicht auf Gesetzesstufe geregelt sein. Das Höchstmass der Abgabe kann diesfalls bereits durch das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip bemessen und begrenzt werden. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung führt jedoch die Tatsache, dass der Staat aufgrund eines gesetzlichen Auftrags gewisse Aufgaben wahrnimmt, nicht ohne weiteres dazu, dass er dafür kostende-

ckende Gebühren verlangen kann. Denn zuweilen erbringt der Staat Dienstleistungen, für welche er keine Gebühren erhebt. Bei den Tarifaufsichtsverfahren nach KVG entspricht eine kostendeckende Gebührenbemessung nicht vorbehaltlos dem Zweck und Charakter der Gebühr (dies lässt sich insbesondere daraus ableiten, dass nicht alle Kantone für die Tarifverfahren Gebühren erheben). Das Kostendeckungsprinzip vermag damit die formell-gesetzliche Grundlage für die Bemessung der Gebühren in den Tarifaufsichtsverfahren nicht zu ersetzen.

Die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage sind auch im Allgemeinen je nach Natur der Abgabe zu differenzieren. Besteht eine lang andauernde Übung im Hinblick auf eine bestimmte Gebühr, so kann unter Umständen auf eine formell-gesetzliche Grundlage verzichtet werden. Soweit es hingegen um eine neuartige Gebühr im Rahmen eines wesentlichen politischen Entscheids geht, muss dieser vom formellen Gesetzgeber getroffen werden.

Das Bundesgericht hat mit einem Urteil vom 3. März 1999 die §§ 1 und 4 des baselstädtischen Gesetzes über die Verwaltungsgebühren vom 9. März 1972 (SG 153.800) als ungenügende gesetzliche Grundlage zur Erhebung einer Gebühr für die Zulassungsprüfung für das Medizinstudium an der Universität Basel erachtet. Es wäre dem Gesetzgeber laut Bundesgericht zumutbar gewesen, zumindest den Grundsatz einer Kostenbeteiligung der Kandidatinnen und Kandidaten im Gesetz zu verankern. Aufgrund dieser Rechtsprechung drängt sich eine Regelung der Gebührenpflichtigkeit der Tarifaufsichtsverfahren in einem formellen Gesetz auf.

5. Interkantonaler Vergleich

Die Mehrheit der Kantone erhebt heute keine Gebühren für die Tarifaufsicht. Die Kantone, welche eine Gebühr erheben (LU, TG, ZG), stützen sich auf die allgemeinen kantonalen Gebührengesetze, Gebührenverordnungen oder Verwaltungsrechtspflegegesetze. Die Gebührenrahmen bewegen sich zwischen CHF 1'500 und 5'000. Die Kantone, welche keine Gebühren für die Tarifaufsicht erheben (ZH, BE, UR, SZ, OW, NW, GL, FR, SO, BL, SH, AI, AR, SG, GR, AG, VS, NE, GE), verzichten entweder aus politischen Überlegungen darauf oder halten die bei ihnen bestehende gesetzliche Grundlage für ungenügend. Eine Umfrage bei den zuständigen Stellen der Kantone hat ergeben, dass eine zunehmende Anzahl Kantone die Entwicklung von den Tarifaufsichtsverfahren beobachten möchte und die Einführung von Gebühren zumindest für prüfenswert hält.

6. Vorgeschlagene Änderungen

6.1 Einfügung in das Gesetz über die Krankenversicherung

Die Tarifaufsicht durch die Kantone ist im KVG geregelt. Die gesetzliche Grundlage für die Gebührenpflichtigkeit der Tarifvertragsgenehmigungen, der Tariffestsetzungen und der Tarifvertragsverlängerungen ist daher im Gesetz über die Krankenversicherung im Kanton Basel-Stadt vom 15. November 1989 (GKV, SG 834.400) zu schaffen.

Da das GKV bisher weder Gebührenbestimmungen noch Bestimmungen zur Tarifaufsicht enthält, ist ein neuer Titel einzufügen. Vorgeschlagen wird ein neuer Titel D^{bis} mit einem § 51a, sodass die Systematik und die Nummerierung nicht geändert werden müssen.

6.2 Bemessung der Gebührenhöhe

Wie bereits erläutert, muss das formelle Gesetz nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung einen Rahmen für die Gebührenbemessung enthalten. Diese Anforderung wird mit der neuen Bestimmung erfüllt. Der Rahmen für die Gebühr beträgt CHF 500 bis 5'000.

Dieser Gebührenrahmen ist so bemessen, dass die durch die Tarifverfahren verursachten Verwaltungskosten zu einem grossen Teil gedeckt werden können. Damit wird dem Kosten-deckungsprinzip Rechnung getragen. Dieses schreibt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung vor, dass die Gesamterträge den Gesamtaufwand des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen dürfen. Das Äquivalenzprinzip wiederum verlangt in Konkretisierung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes insbesondere, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der bezogenen Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen bewegen muss.

Im Folgenden ist somit zu ermitteln, wie hoch der Verwaltungsaufwand für die einzelnen Tätigkeiten im Rahmen der Tarifaufsichtsverfahren ist. Die Personalkosten für eine juristische Mitarbeiterin oder einen juristischen Mitarbeiter des Bereichs Gesundheitsversorgung betragen im Schnitt inklusive aller Nebenleistungen pro Jahr ca. CHF 156'000, woraus sich unter Einbezug der weiteren (Raum-, Administrativ-, Sach-) Kosten von ca. CHF 30'000 Gesamtkosten von rund CHF 186'000 oder bei 261 Arbeitstagen pro Jahr ein Personaltagesessatz von rund CHF 713 ergibt.

Der Zeitaufwand für eine **Tarifvertragsgenehmigung** und eine **Tarifvertragsverlängerung** gemäss Art. 46 Abs. 4 bzw. Art. 47 Abs. 3 KVG beträgt gemäss den bisherigen Erfahrungen des Gesundheitsdepartements in der Regel zwischen ein bis zwei Arbeitstagen, woraus sich für diese beiden Verfahrensarten ein Gesamtkostenaufwand von CHF 713 bis CHF 1'425 pro Verfahren ergibt.

Der Zeitaufwand für eine **Tariffestsetzung** gemäss Art. 47 Abs. 1 KVG beläuft sich in der Regel auf fünf bis zehn Arbeitstage, was einem Gesamtkostenaufwand von CHF 3'563 bis CHF 7'126 pro Verfahren entspricht.

Ein Gebührenrahmen von CHF 500 bis CHF 5'000 gewährleistet damit das Kosten-deckungsprinzip und steht auch nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung (Äquivalenzprinzip). Die konkreten Gebührenrahmen der einzelnen Verfahren werden vom Regierungsrat auf Verordnungsstufe festgelegt.

Es wird mit Gesamterträgen aus den Gebühren für die Tarifverfahren von mindestens CHF 217'000 und maximal CHF 434'000 gerechnet, der Mittelwert beträgt also CHF 325'500.

6.3 Gebührentragung

Die Gebühren sollen grundsätzlich hälftig auf die Tarifpartner aufgeteilt werden. Da es sich bei den Tarifvereinbarungen um Verträge handelt, haben die beiden Parteien – Krankenversicherer und Leistungserbringer – ein gleich grosses Interesse an den Tarifverfahren und eine hälftige Teilung der Kosten ist daher verursachergerecht.

Mit der Formulierung der *grundsätzlich* hälftigen Gebührentragung wird dem Verordnungsgeber indessen die Möglichkeit belassen, in besonderen Fällen – beispielsweise bei trölerischem Verhalten eines Tarifpartners – von dieser Aufteilung abzuweichen. Damit können stossende Ergebnisse vermieden werden, da besonders unkooperatives Verhalten einer Partei zu höherem Verwaltungsaufwand führt, welcher nach dem Verursacherprinzip durch die den Verwaltungsaufwand verursachende Partei zu tragen ist. Der Regierungsrat regelt die Fälle, in welchen von der hälftigen Teilung abgewichen werden kann.

6.4 Härtefallregelung (Verzicht auf die Gebühr)

In begründeten Fällen soll von der Erhebung der Gebühr ganz oder teilweise abgesehen werden können. Dies ist beispielsweise dann denkbar, wenn ein Physiotherapeut oder eine Physiotherapeutin nicht Verbandsmitglied und damit gezwungen ist, mit sämtlichen Versicherergruppen Tarifverträge abzuschliessen und für die behördliche Genehmigung jeweils eine hälftige Gebühr zu bezahlen. Dies könnte Einzel- und Kleinunternehmer wirtschaftlich überfordern. Um dies zu verhindern, soll die rechtsanwendende Behörde hier über einen Ermessensspielraum verfügen; sie soll die Gebühr gegenüber einem oder beiden Tarifpartnern reduzieren oder erlassen können. Damit wird die Einzelfallgerechtigkeit gewährleistet. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

7. Die neue Bestimmung im Wortlaut

D^{bis} Gebühren

§ 51a. Tarifvertragsgenehmigungs-, Tariffestsetzungs- und Tarifvertragsverlängerungsverfahren

¹ Für die Tarifvertragsgenehmigung, die Tariffestsetzung und die Tarifvertragsverlängerung gemäss Art. 46 Abs. 4 sowie Art. 47 Abs. 1 und 3 KVG wird eine Gebühr erhoben.

² Die Gebühr beträgt zwischen CHF 500 und CHF 5'000.

³ Die Gebühr wird in der Regel von den Tarifpartnern hälftig getragen.

⁴ In begründeten Fällen kann von der Erhebung der Gebühr ganz oder teilweise abgesehen werden.

⁵ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

Auf eine synoptische Darstellung wird aufgrund der fehlenden bestehenden Regelung verzichtet.

8. Finanzielle Auswirkungen

Es wird mit Gesamterträgen aus den Gebühren für die Tarifverfahren von mindestens CHF 217'000 und maximal CHF 434'000 gerechnet, der Mittelwert beträgt also CHF 325'500. Zusätzliche Aufwendungen für den Kanton entstehen durch den Neuerlass keine. Die neuen Einnahmen werden verwendet, um die zwei zusätzlichen Stellen im Umfang von 180 Stellenprozenten, welche für die Tarifaufsicht notwendig wurden, zu finanzieren.

9. Prüfung durch das FD und das JSD

Das Finanzdepartement hat das vorliegende Geschäft gemäss § 8 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 14. März 2012 (SG 610.100) geprüft. Ebenso hat das Justiz- und Sicherheitsdepartement die Vorlage im Hinblick auf die Aufnahme in die Gesetzessammlung geprüft.

10. Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)

Der RFA-Vortest zeigt eine Betroffenheit von KMU auf, weshalb eine Regulierungsfolgenabschätzung durchgeführt wurde. Die detaillierte RFA ist der Beilage zu diesem Bericht zu entnehmen.

11. Antrag

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Beschlussentwurfes.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Dr. Carlo Conti
Vizepräsident

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilagen: Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

Ratschlag Revision des Gesetzes über die Krankenversicherung im Kanton Basel-Stadt (GKV) – Formell-gesetzliche Grundlage für die Gebührenpflichtigkeit von Tarifverfahren gemäss KVG

(Änderung vom [Hier Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsicht in den oben stehenden Ratschlag und in den Bericht Nr. [Hier Nummer des GRK-Berichts eingeben] der [Hier GR-Kommission eingeben]-Kommission, beschliesst:

I.

Das Gesetz betreffend über die Krankenversicherung im Kanton Basel-Stadt (GKV) wird wie folgt geändert:

Nach § 51 wird folgender § 51a samt Titel D^{bis} eingefügt:

D^{bis} Gebühren

§ 51a. Tarifvertragsgenehmigungs-, Tariffestsetzungs- und Tarifvertragsverlängerungsverfahren

¹ Für die Tarifvertragsgenehmigung, die Tariffestsetzung und die Tarifvertragsverlängerung gemäss Art. 46 Abs. 4 sowie Art. 47 Abs. 1 und 3 KVG wird eine Gebühr erhoben.

² Die Gebühr beträgt zwischen CHF 500 und CHF 5'000.

³ Die Gebühr wird in der Regel von den Tarifpartnern hälfzig getragen.

⁴ In begründeten Fällen kann von der Erhebung der Gebühr ganz oder teilweise abgesehen werden.

⁵ Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

II.

Diese Änderung ist zu publizieren; sie unterliegt dem fakultativen Referendum und wird nach Eintritt der Rechtskraft sofort wirksam.