

Dr. Muriel Brinkrolf
+41 31 388 88 00
muriel.brinkrolf@fsp.psychologie.ch

Bundesrätin Elisabeth Baume-Schneider
Eidgenössisches Departement des Innern
(EDI)
Bundesamt für Gesundheit (BAG)
Abteilung Tarife und Grundlagen
Elektronischer Versand an
tarife-grundlagen@bag.admin.ch

Bern, 05.05.2025

Stellungnahme der FSP zur Änderung der Verordnung über die Krankenversicherung (KVV) (Kosten- und Qualitätsziele)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Föderation der Schweizer Psycholog:innen (FSP) dankt Ihnen für Ihre Einladung zur Stellungnahme vom 29. Januar 2025. Die FSP ist die Stimme von über 11'000 psychologischen Fachpersonen mit einem Masterabschluss in Psychologie.

Mit der vorliegenden KVV-Änderung setzt der Bundesrat eine Eidgenössische Kommission für das Kosten- und Qualitätsmonitoring (EKKQ) in der OKP ein. Diese hat gemäss Art. 75d unter anderem die Aufgabe, eine «systematische und kontinuierliche Überwachung der Kosten» einzurichten und darauf basierend Empfehlungen zuhanden des Bundes und der Tarifpartner abzugeben.

Die FSP weist die KVV-Revision in der vorliegenden Form zurück. Trotz einigen begrüssenswerten Elementen bleiben zu viele Themen und deren Umsetzung unklar. Wir befürchten insbesondere viel administrativen Mehraufwand, der keinerlei Mehrwert aber dafür zusätzliche Kosten generiert.

Die FSP fordert eine grundlegende Überarbeitung des Entwurfs und im Hinblick auf das psychotherapeutische Tätigkeitsgebiet ihrer Mitglieder folgende Korrekturen und Präzisierungen:

- **Problematische Eingriffe und verpasste Chance zur Konkretisierung bestehender Tarifregeln (Art. 59c ff. E-KVV)**

Die Vernehmlassung sieht verschiedene Neuerungen bei den Tarifregeln vor. Dabei werden aus Sicht der FSP Rechtsbegriffe eingeführt, die unklar sind und einer Präzisierung bedürfen:

- In Art. 59c E-KVV wird festgehalten, dass der Tarif höchstens die transparent ausgewiesenen Kosten decken darf, ohne jedoch zu konkretisieren, was unter den transparent ausgewiesenen Kosten zu verstehen ist, in welcher Form

diese gegenüber welchen Parteien offenzulegen sind und wie sich dies mit dem Erfordernis des Datenschutzes der einzelnen Leistungserbringer vereinbaren lässt. In der Praxis hat diese Frage eine grosse Relevanz und führt immer wieder zu Diskussionen, welche die Tarifverhandlungen verzögern. Eine mögliche Lösung könnte darin bestehen, dass beispielsweise aggregierte Kostendaten als genügende Grundlage für den Nachweis der Kosten gegenüber den Vertragspartnern definiert wird. Dass die transparent ausgewiesenen Kosten in der Verordnung nicht konkretisiert werden, stellt aus Sicht der FSP eine verpasste Chance dar.

- In Art. 59c E-KVV wird zudem die spezielle Situation neuer Leistungserbringer nicht erwähnt. Bei neuen Leistungserbringern ist unklar, welche Kostendaten bisher gegolten haben und als Basis herangezogen werden sollten. Die Leistungen neuer Leistungserbringer, wie beispielsweise bei den Pflegenden oder den Psychotherapeut:innen sind grundsätzlich nicht vergleichbar mit deren bisherigen Tätigkeitsbereich, so dass deren Kosten auf andere Weise erhoben werden müssen.
- ➔ Position FSP: Es muss präzisiert werden, was unter «die transparent ausgewiesenen Kosten der Leistung» zu verstehen ist. Zudem sind die besonderen Rahmenbedingungen neuer Leistungserbringer angemessen zu berücksichtigen. Insbesondere ist sicherzustellen, dass die Anforderungen an die spezifische Ausgangssituation neu in das System eintretender Personen angepasst werden.

Art. 59 c Abs. 1 E-KVV

lit.a: Ihr Tarif darf höchstens die transparent ausgewiesenen Kosten der Leistung decken. ***Gegenüber den Tarifpartnern erfolgt die Ausweisung der Kosten in aggregierter Form.***

lit. d (neu): Die besonderen Umstände neuer Leistungserbringer sind angemessen zu berücksichtigen.

- Bei der Definition des Inhalts des Genehmigungsgesuches wird die heutige gelebte Praxis neu kodifiziert. Bei Pauschalen sollen die Kostenschätzungen neu auch die vor- und nachgelagerten Bereiche beinhalten.
- ➔ Position FSP: Beim Punkt «Genehmigung eines Tarifvertrags über leistungsbezogene Pauschalen (Art. 59 c^{ter} Abs. 2 E-KVV)» ist unklar, was mit «einschliesslich der vor- und nachgelagerten Bereiche» gemeint ist. In der französischen Version ist von «y compris les domaines concernés avant et après l'hospitalisation» die Rede. Dieser Absatz muss unbedingt geklärt werden.

Art. 59 c^{ter} Abs. 2 E-KVV

Es muss präzisiert werden, was unter «einschliesslich der vor- und nachgelagerten Bereiche» zu verstehen ist und dass alle Sprachversionen eindeutig übereinstimmen.

- Solche Aufgaben sind sehr zeitintensiv, und es ist unklar, welche Auswirkungen auf die Genehmigungsfähigkeit des Tarifes die entsprechenden Resultate haben können.

→ Position FSP: Aus Sicht der FSP sollte darauf verzichtet werden.

- **Drohender Wildwuchs von kantonal unterschiedlichen Korrekturen (Art. 75a E-KVV)**

Das Gesetz geht davon aus, dass die Kantonsregierung oder der Bundesrat in den Bereichen ihrer jeweiligen Zuständigkeit prüfen, ob Massnahmen zur Korrektur unerwünschter Entwicklungen für einen bestimmten Kostenblock notwendig sind, wenn die effektiven Kostensteigerungen in einem Jahr über den festgelegten Kostenzielen liegen. In solchen Fällen gibt es den Genehmigungsbehörden die Möglichkeit, die Tarife selbst festsetzen. Weitere Vorgaben an die Tarifbehörden sind keine erwähnt. Was als unerwünscht gelten soll, wird nicht spezifiziert. Die Kompetenzen der Behörden werden damit ausgeweitet.

→ Position FSP: Die Deutung darüber, was eine unerwünschte Entwicklung ist, bleibt den Behörden ohne jegliche Vorgaben vorbehalten. Ohne weitere Spezifizierung droht ein Wildwuchs von kantonal unterschiedlichsten Korrekturen, was aus Gründen der Berechenbarkeit und Rechtssicherheit verhindert werden muss.

- **Anpassung der Kostenziele ermöglichen (Art. 75a Abs. 2 E-KVV)**

Gemäss Art. 54 KVG legt der Bundesrat nach Anhörung der Versicherer, der Versicherten, der Kantone und der Leistungserbringer jeweils für vier Jahre für die Leistungen Kosten- und Qualitätsziele fest. In der Vorlage sind jedoch keinerlei Bestimmungen oder rechtliche Möglichkeiten für die Leistungserbringer vorgesehen, um sich zu festgelegten Kostenzielen zu äussern, die beispielsweise nicht praxistauglich sind oder eine betriebswirtschaftliche Erbringung von Leistungen verunmöglichen. Die Entscheidung über Kostenziele ist somit nicht justiziabel und rechtsstaatlich höchst fragwürdig. Vier Jahre erscheinen in diesem Kontext unverhältnismässig.

Im erläuternden Bericht zur Gesetzesvorlage ist erwähnt, dass der Bundesrat genauer definieren müssen, wie die Kostenziele festgelegt werden.

→ Position FSP: In einem solch langen Zeitraum können sich relevante Aspekte entwickeln, weshalb Anpassungen der Ziele möglich sein sollten. Ein solcher Prozess ist aber offenbar nicht vorgesehen.

→ Position FSP: Es sind Präzisierungen hinsichtlich dessen vorzunehmen, was der Bundesrat bei der Festsetzung der Kostenziele zwingend zu berücksichtigen hat – dies nicht zuletzt als Basis bzw. Auftrag für die Arbeiten der EKKQ. Bis auf einige Stichworte (Morbidity, Fortschritt, wirtschaftliche Entwicklung, Effizienzpotenzial) sind keinerlei methodische Erwartungen formuliert. Das lässt sehr viel Spielraum bei der Herleitung von Empfehlungen, was Unberechenbarkeit und Unsicherheit generieren kann. Mindestens muss der konkrete Arbeitsmarkt unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Fachkräfte in die Beurteilung einfließen.

- ➔ Position FSP: Aus Sicht der FSP müssen spezifische Entwicklungen im Bereich der psychischen Gesundheit (bspw. verstärkte Sensibilisierung und Entstigmatisierung), Prävalenz und der demografische Wandel berücksichtigt werden. Des Weiteren muss das Effizienzpotenzial nachgewiesen sein.

Art. 75a Abs. 2 E-KVV

c. die wirtschaftliche Entwicklung und die Lohn- und Preisentwicklung *unter Berücksichtigung des Fachkräftemarktes*;

- **Keine angemessene Vertretung aller Akteure (Art. 75c ff. e E-KVV)**

In der EKKQ sollte eine angemessene Vertretung der Akteure gewährleistet sein, wie es das KVG vorschreibt (Art. 54c Abs. 3). Der vorliegende Entwurf (Art. 75c Abs. 2 e-KVV) genügt dieser Vorschrift nicht, denn die Leistungserbringer sind nur durch eine einzige Person vertreten. Es erscheint aus Sicht der FSP unmöglich, auf dieser Basis eine repräsentative und wissenschaftlich fundierte Meinung zur Analyse der Kostenentwicklung zu vertreten.

- ➔ Position FSP: Es sollten mindestens drei Vertreter auf Leistungserbringerseite sein. Dies sorgt für Parität, denn die Kostenträger (Versicherer, Kantone und Versicherte) sind ebenfalls mit drei Personen vertreten.

Art. 75c Abs. 2 Bst. a E-KVV

- Streichung des Begriffs: «...eine...»
- Hinzufügung des Begriffs: «...mindestens drei...»

- **Weniger Administration – nicht noch mehr! (Art. 75d E-KVV)**

Die EKKQ hat den expliziten Auftrag, Empfehlungen für Massnahmen zur Eindämmung von Kostenentwicklungen abzugeben. Die FSP befürchtet beispielsweise aufgrund neuer, von der Kommission empfohlener Kostenüberwachungsprozesse bzw. -systeme eine Erhöhung des sonst schon überbordenden administrativen Aufwands für die Leistungserbringer. Die EKKQ soll bei ihren Empfehlungen die Versorgungssituation explizit mitberücksichtigen müssen.

- ➔ Position FSP: Aus Sicht der FSP wäre es hinsichtlich der Dämpfung des Kostenwachstums deutlich wirksamer, existierende administrative Prozesse regelmässig zu evaluieren und deren Verschlinkung voranzutreiben. Zur Illustration: Eine Studie des Büro BASS im Auftrag der FSP vom September 2023 zeigte, dass psychologische Psychotherapeut:innen insgesamt 29.3% ihrer Arbeitszeit für Administration aufwenden.

Könnte zumindest ein Teil dieser Zeit direkt in die Behandlung von Patient:innen investiert werden, würde sich dies positiv auf die aktuell sehr angespannte psychotherapeutische Versorgungslage auswirken. Ein konkreter Anwendungsfall wäre der Verlängerungsprozess, wenn eine Psychotherapie mehr als 30 Sitzungen in Anspruch nimmt. Dieser Prozess bedeutet heute einen enormen administrativen Aufwand, der insgesamt vier Spezialist:innen beschäftigt.

Art. 75d E- KVV

lit. b: Sie überwacht **die Versorgung und** Entwicklung [...].

lit. c: Sie gibt basierend auf der Kostenüberwachung, **der Überwachung der Versorgung sowie der Empfehlungen der EQK** Empfehlungen [...].

Allgemeine Bemerkungen

Die FSP erachtet Kostenziele in einem offenen Gesundheitswesen, in dem die erforderlichen Leistungen jederzeit erbracht werden sollen, per se als wenig zielführend. Sie sind insbesondere für psychologische Psychotherapeut:innen fragwürdig, die selbst keine Leistungen veranlassen können, sondern auf ärztliche Anordnung tätig werden und deren Beitrag aus der OKP per Gesetz resp. KLV vorgegeben wird.

Bei den Korrekturmassnahmen sollte deshalb zwingend berücksichtigt werden, wer über die entsprechenden Kompetenzen verfügt und beispielsweise Anordnungen ausstellt. Es ist auf jeden Fall zu verhindern, dass Korrekturen aufgrund nicht erreichter Kostenziele ungerechtfertigterweise diejenigen treffen, welche die Entwicklungen nicht verursacht haben.

Vorlage schafft neue Doppelspurigkeiten

Auch wenn der Wille zur Koordination und Verhinderung von Überschneidungen deutlich aus den Vernehmlassungsunterlagen hervorgeht, sind Doppelspurigkeiten kaum zu verhindern:

- So sind die Tarifpartner bereits heute gemäss Art. 47c KVG verpflichtet, *«ein gemeinsames Monitoring der Entwicklung der Mengen, Volumen und Kosten sowie Korrekturmassnahmen bei nicht erklärbaren Mengen-, Volumen- und Kostenentwicklungen»* vorzusehen. Da in dieses Monitoring leistungsspezifische Aspekte, das Knowhow und die Kompetenzen der direktbetroffenen Akteure einfließen, ist davon auszugehen, dass es qualitativ hochstehend ist und die Realität besser abbildet, als ein Aggregat von Daten bereits vorhandener allgemeiner Monitoringinstrumente (MOKKE, Statistik der OKP oder Dashboard Krankenversicherung, usw.), das die EKKQ, in der nicht alle OKP-Bereiche mit Fachpersonen vertreten sein können, gemäss erläuterndem Bericht analysieren soll.
- Es besteht das Risiko, dass die auf Basis von Art 47c KVG durch die Vertragspartner vereinbarten Massnahmen bei unerklärbaren Entwicklungen den Interventionen des Bundes und der Kantone im Rahmen der Umsetzung der vorliegenden Bestimmungen widersprechen.
- Um die Auswirkungen der Neuregelung der psychologischen Psychotherapie auf die Kosten und die Versorgung nachzuverfolgen, hat der Bundesrat bereits ein Monitoring sowie eine Evaluation vorgesehen. Der erste Monitoringbericht erschien am 30. April 2024 und analysierte die Daten des SASIS-Tarifpools. Es stellt sich die Frage, inwiefern dieses Monitoring künftig noch eine Rolle spielt, respektive, ob diesem hinsichtlich Kostenentwicklung noch Bedeutung zugemessen wird.

Unklare Verantwortung, Gewichtung und Deutungshoheit

Insgesamt besteht aus Sicht der FSP ein erhebliches Risiko, sich aufgrund der sehr zahlreichen Instrumente und Analysen zu verzetteln. Auch bleibt völlig unklar, wie die in der Vorlage festgehaltene Festlegung von Kosten- und Qualitätszielen durch den Bundesrat, die in

der Verordnung vorgesehenen Empfehlungen durch die neu gebildeten EKKQ und die gesetzlich von den Tarifpartnern verlangte Umsetzung von Art. 47c KVG und 58a KVG aufeinander abgestimmt werden sollen.

Die Änderungen führen zu Unklarheit betreffend Verantwortung, Gewichtung und Deutungshoheit und können Inkonsistenzen zur Folge haben. Kommen die unterschiedlichen Akteure aufgrund unterschiedlicher Instrumente und Analysen zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen, könnten beispielsweise Tarifverhandlungen oder die Umsetzung von sinnvollen Massnahmen blockiert werden, was der Grundidee der Vorlage grundlegend widerspricht.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen für Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Dr. phil. Muriel Brinkrolf
Geschäftsführerin



Cathy Maret
Leiterin Berufspolitik und Kommunikation