

BGer K 68/05 vom 7. Dezember 2005

Bundesgericht, 2005-12-07, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_K_68_05

FR: TF K 68/05 du 7 décembre 2005

IT: TF K 68/05 del 7 dicembre 2005

Regeste

Krankenversicherung | Krankenversicherung

Erwägungen

E. 1

Der Beschwerdeführer beantragt die Durchführung einer mündlichen Verhandlung. Das Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist grundsätzlich schriftlich (Art. 110 OG). Der Präsident kann zwar eine mündliche Parteiverhandlung anordnen (Art. 112 OG). Dies geschieht indessen nur ausnahmsweise, wenn der zu beurteilende Fall tatsächliche oder rechtliche Fragen aufwirft, die nicht allein auf Grund der Akten entschieden werden können (Urteil des Bundesgerichts vom 22. Januar 2003 in Sachen A. gegen IGE [4A.5/2002] Erw. 2; RKUV 2003 Nr. KV 250 S. 222 Erw. 4.2.3 mit Hinweisen). Auch Art. 6 Ziff. 1 EMRK und Art. 30 Abs. 3 BV vermitteln keinen Anspruch auf eine mündliche Verhandlung. Es geht vorliegend nicht um eine zivilrechtliche oder strafrechtliche Angelegenheit im Sinne der Konventionsbestimmung, sondern es ist lediglich über eine prozessuale Vorfrage zu entscheiden (vgl. Urteile des Bundesgerichts vom 14. Dezember 2002 in Sachen K. gegen T. AG [1P.428/2001] Erw. 2 und vom 25. September 1996 in Sachen M. gegen O. [1P.327/1996] Erw. 1b betreffend Ausstandsverfahren; vgl. auch Mark Villiger, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention, 2. Aufl., Zürich 1999, S. 255 und Ruth Herzog, Art. 6 EMRK und kantonale Verwaltungsrechtspflege, Berner Diss. 1995, S. 71 ff.; ferner BGE 125 V 39 Erw. 3, 124 I 324 Erw. 4a). Es besteht somit kein Anlass, eine mündliche Verhandlung durchzuführen.

E. 2

Die angefochtene Verfügung vom 2. Mai 2005 bezeichnet die vom leitenden Mitglied des Schiedsgerichts zur Mitwirkung am Rückforderungsprozess vorgesehenen Schiedsrichter. Das Begehren um Aufhebung dieses Entscheids wird damit begründet, die Vorinstanz sei kein Gericht mit verfassungsrechtlich ausreichender gesetzlicher Regelung von Organisation und Verfahren sowie ab 1. Januar 2005 ohne gesetzliche Fachrichter und verfassungswidrig konstituiert. In diesem Sinne lauten auch die Feststellungsbegehren in Ziffer 3 der Anträge in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Im Einzelnen wird gerügt, das schiedsgerichtliche Verfahren sei nicht durch eine gültige Prozessordnung geregelt. Im Weiteren seien die mit Regierungsratsbeschluss vom 8. Januar 2002 für die Amtsdauer 2001-2007 ernannten Fachrichter und Fachrichterinnen, zu denen auch die in der angefochtenen Verfügung bezeichneten Personen gehören, seit 1. Januar 2005 nicht mehr rechtsgültig gewählte Schiedsrichter. Ab diesem Zeitpunkt sei gemäss dem geänderten § 39 Abs. 2 des Gesetzes vom 7. März 1993 über das Sozialversicherungsgericht (GSVGer) neu der Kantonsrat Wahlbehörde. Dieser habe bisher noch keine Schiedsrichter ernannt. Nach Auffassung des Beschwerdeführers kann die Rüge der Gesetzes- und Verfassungswidrigkeit

des Gerichtsverfahrens jederzeit geltend gemacht werden. Es sei ihm im Besonderen nicht zuzumuten, «als Beklagter ein umfangreiches und kostenintensives Prozessverfahren vor ungesetzlichem Gericht und ungesetzlichen Richtern zu erdulden». Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen die verfahrensleitende Verfügung vom 2. Mai 2005 sei daher zulässig.

E. 3.1

Beim hängigen Klageverfahren geht es um die Rückforderung von Vergütungen wegen Unwirtschaftlichkeit der Leistungen nach Art. 56 Abs. 1 und 2 KVG für das Jahr 2001. Dabei handelt es sich um eine Streitigkeit zwischen Versicherern und Leistungserbringern im Sinne von Art. 89 Abs. 1 KVG (vgl. BGE 123 V 285 Erw. 5). Zu deren Beurteilung ist das zürcherische Schiedsgericht in Sozialversicherungsstreitigkeiten zuständig (Art. 89 Abs. 2 und 4 KVG in Verbindung mit § 35 [bis 31. Dezember 2004: § 36] GSVGer). Im Verfahren gilt grundsätzlich kantonales Prozessrecht (Art. 89 Abs. 5 erster Satz KVG und RKUV 2003 Nr. KV 250 [K 9/00] S. 220 Erw. 3.2 mit Hinweisen). Über Ausstandsbegehren im Besonderen entscheiden die voll und teilsamtlichen Mitglieder einer Kammer des Sozialversicherungsgerichts, der weder das leitende Mitglied des Schiedsgerichts noch seine Stellvertretung angehören (§ 36 Abs. 2 GSVGer). Deren Entscheide können mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Eidgenössische Versicherungsgericht weitergezogen werden (Art. 1 Abs. 1 KVG in Verbindung mit Art. 2 und Art. 1 lit. b ATSG sowie Art. 62 Abs. 1 ATSG ; nicht veröffentlichtes Urteil S. vom 9. September 1998 [K 87/98]).

E. 3.2

Nach Art. 128 OG beurteilt das Eidgenössische Versicherungsgericht letztinstanzlich Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 97, 98 lit. b-h und 98a OG auf dem Gebiet der Sozialversicherung. Hinsichtlich des Begriffs der mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbaren Verfügungen verweist Art. 97 OG auf Art. 5 VwVG (vgl. auch Art. 49 Abs. 1 ATSG ; BGE 130 V 391 Erw. 2.3). Nach Art. 5 Abs. 1 VwVG gelten als Verfügungen Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen (oder richtigerweise hätten stützen sollen; BGE 125 V 186 Erw. 2d, 123 II 20 Erw. 2a) und zum Gegenstand haben: Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten oder Pflichten, Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder Umfangs von Rechten oder Pflichten, Abweisung von Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten oder Pflichten, oder Nichteintreten auf solche Begehren (BGE 124 V 20 Erw. 1, 123 V 296 Erw. 3a, je mit Hinweisen). Zu den auf bundessozialversicherungsrechtlicher Grundlage beruhenden Verfügungen im dargelegten Sinne gehören nach Art. 5 Abs. 2 VwVG und Art. 45 Abs. 2 lit. b VwVG auch die Zwischenverfügungen über den Ausstand von Mitgliedern eines kantonalen Schiedsgerichts nach Art. 89 KVG (BGE 124 V 25 Erw. 2a), und zwar auch insoweit als sie sich auf kantonales Verfahrensrecht stützen (BGE 126 V 143). Dagegen kann selbstständig Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Eidgenössische Versicherungsgericht erhoben werden, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können (Art. 45 Abs. 1 VwVG) und wenn dieses Rechtsmittel auch gegen die Endverfügung offen steht (Art. 129 Abs. 2 OG in Verbindung mit Art. 101 lit. a OG ; BGE 128 V 201 Erw. 2a, 124 V 85 Erw. 2 mit Hinweisen). Beides ist im Rückforderungsprozess eines Versicherers gegen einen Leistungserbringer nach Art. 56 Abs. 1 und 2 KVG der Fall (BGE 124 V 25 Erw. 2b und Art. 1 Abs. 2 lit. e KVG in Verbindung mit Art. 2 ATSG und Art. 91 KVG).

E. 3.3

Ginge es um die Beurteilung eines Ausstandsbegehrens, könnte auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht eingetreten werden. Zwar sind derartige Entscheide grundsätzlich mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar (Art. 97 und 128 OG in Verbindung mit Art. 5 und 45 Abs. 2 lit. b VwVG ; BGE 124 V 25 Erw. 2b), jedoch nur, wenn sie kantonal letztinstanzlich sind (Art. 98 lit. g und 128 OG), was hier nicht erfüllt ist, da noch kein Entscheid der nach § 36 Abs. 2 GSVGer zuständigen Gerichtsbehörde vorliegt (Erw. 3.1). Indessen macht der Beschwerdeführer nicht Ausstandsgründe geltend, sondern er erhebt die Rüge der fehlenden formellen Richtereigenschaft gegen alle mit Regierungsratsbeschluss vom 8. Januar 2002 ernannten Fachrichterinnen und Fachrichter. Im Weiteren handelt es sich bei der gerügten fehlenden formellen Richtereigenschaft zwar von der Bedeutung her um einen Ausschlussgrund im Sinne des nach § 12 und 37 GSVGer auf das Verfahren vor dem Schiedsgericht anwendbaren § 95 des Gerichtsverfassungsgesetzes vom 13. Juni 1976 (GVG; Urteil S. vom 31. Juli 2002 [K 56/02] Erw. 4c). Die fehlende formelle Richtereigenschaft wird in dieser Bestimmung indessen nicht erwähnt. Das ist insofern von Bedeutung, als die Aufzählung der Ausschlussgründe in § 95 GVG abschliessend ist; auch beziehen sie sich nicht auf die Gesamtbehörde (Robert Hauser/ Erhard Schweri, Kommentar zum zürcherischen Gerichtsverfassungsgesetz, Zürich 2002, S. 312 Rz 4 zu den Vorbemerkungen zu §§ 95 ff. und S. 317 Rz 2 zu § 95). Schliesslich wird die Verfügung vom 2. Mai 2005 im Wesentlichen mit der selben Begründung angefochten wie die ebenfalls beanstandete Durchführung des schiedsgerichtlichen Verfahrens auf der Grundlage einer nicht gültigen Organisations- und Prozessordnung (Erw. 2) Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist demnach einzutreten.

E. 4

Im Rahmen der von Amtes wegen vorzunehmenden Prüfung der formellen Gültigkeitsvoraussetzungen des vorinstanzlichen Verfahrens beurteilt das Eidgenössische Versicherungsgericht frei und ohne an die erhobenen Einwände gebunden zu sein, ob die - als nicht willkürlich befundene - Auslegung und Anwendung kantonalen Rechts mit der in Art. 30 Abs. 1 BV gewährleisteten Garantie eines durch Gesetz geschaffenen, zuständigen, unabhängigen und unparteiischen Gerichts vereinbar ist (BGE 129 V 338 Erw. 1.3.2 mit Hinweisen). Diese kognitionsrechtliche Ordnung ist hier insofern von Bedeutung, als gemäss Art. 89 Abs. 5 KVG die nähere Ausgestaltung des schiedsgerichtlichen Verfahrens in Streitigkeiten zwischen Versicherern und Leistungserbringern grundsätzlich Sache der Kantone ist (RKUV 2003 Nr. KV 250 [K 9/00] S. 220 Erw. 3.2 mit Hinweisen; vgl. zu alt Art. 25 Abs. 4 KUVG BGE 115 V 261 Erw. 2c). Nach der Rechtsprechung ist eine Entscheidung willkürlich, wenn sie eine Norm oder einen klaren und unumstrittenen Rechtsgrundsatz offensichtlich schwer verletzt, sich mit sachlichen Gründen schlechthin nicht vertreten lässt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Willkürliche Rechtsanwendung liegt nicht schon vor, wenn eine andere Lösung in Betracht zu ziehen oder sogar vorzuziehen wäre (BGE 129 I 9 Erw. 2.1, 58 Erw. 4, 127 I 41 Erw. 2a; zu Art. 4 Abs. 1 aBV ergangene, weiterhin geltende Rechtsprechung: BGE 125 I 168 Erw. 2a, 125 II 15 Erw. 3a, 124 I 316 Erw. 5a, 124 V 139 Erw. 2b, je mit Hinweisen). Dabei genügt es nicht, wenn sich nur die Begründung des angefochtenen Entscheides als unhaltbar erweist. Die Aufhebung eines Entscheides rechtfertigt sich nur, wenn dieser auch im Ergebnis verfassungswidrig ist (BGE 119 Ib 385 unten, 117 Ia 139 Erw. 2c mit Hinweisen;

Urteil S. vom 20. Oktober 2004 [K 27/04] Erw. 2.2).

E. 4.1

Auf den 1. Januar 2005 ist das Gesetz vom 7. März 1993 über das Sozialversicherungsgericht (GSVGer) geändert worden. Unter anderem bestimmt § 39 Abs. 2 GSVGer neu, dass der Kantonsrat auf Antrag des Regierungsrates unter Beachtung von hier nicht interessierenden Modalitäten die Schiedsrichter ausgenommen das leitende Mitglied wählt. Unter altem Recht erfolgte die Ernennung durch die Exekutive (alt § 38 Abs. 2 GSVGer und § 3 Abs. 2 der Verordnung vom 10. Dezember 1964 über das Schiedsgericht in Sozialversicherungsstreitigkeiten, in Kraft gestanden bis 31. März 2005). Laut Übergangsbestimmung finden die revidierten oder neuen Vorschriften mit Ausnahme der Zuständigkeit sowie der Zusammensetzung des Organs auch auf die bei ihrem In-Kraft-Treten rechtshängigen Verfahren Anwendung. Im Zuge der Gesetzesänderung vom 30. August 2004 sind mit Wirkung auf 1. April 2005 die Verordnungen vom 10. Dezember 1964 über das Schiedsgericht in Sozialversicherungsstreitigkeiten und vom 6. Oktober 1994 über die sozialversicherungsrechtlichen Gebühren, Kosten und Entschädigungen total revidiert worden. Auf den gleichen Zeitpunkt ist die Verordnung vom 26. Oktober 2004 über die Organisation und den Geschäftsgang des Sozialversicherungsgerichts in Kraft getreten (OS Band 59 S. 398 ff. und Band 60 S. 145 ff.).

E. 4.2

In seiner Eingabe vom 24. Mai 2005 nach Kenntnis des Zeitpunktes des In-Kraft-Tretens der erwähnten Ordnungsänderungen hält der Rechtsvertreter des Beklagten und heutigen Beschwerdeführers u.a. fest, das Schiedsgericht sei formell vom 1. Januar bis 31. März 2005 ohne - ausreichende - gesetzliche Grundlage gewesen. Er hält somit zu Recht an der Rüge in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, die Vorinstanz sei kein Gericht mit einer verfassungsrechtlich ausreichenden gesetzlichen Regelung von Organisation und Verfahren für die Zeit nach dem 31. März 2005 nicht fest. Die Verfügung vom 2. Mai 2005 erging jedoch später. Seine Kritik stösst daher ins Leere oder es ist darauf mangels eines schutzwürdigen Interesses nicht einzutreten (Art. 103 lit. a OG).

E. 4.3.1

Entgegen dem Beschwerdeführer kann sodann aus § 39 Abs. 2 GSVGer und der übergangsrechtlichen Ordnung zur Änderung vom 26. August 2004 nicht gefolgert werden, dass mit In-Kraft-Treten des neuen Rechts die Amtsdauer 2001-2007 der mit Regierungsratsbeschluss vom 8. Januar 2002 ernannten Schiedsrichter ohne weiteres endete. Gegen diese Rechtsauffassung spricht vorab, dass Regelungsgegenstand der Übergangsbestimmung die Anwendung des neuen Rechts auf hängige Verfahren ist. Darunter lassen sich Fragen betreffend die Wahl der Mitglieder des Schiedsgerichts nicht subsumieren. In den Materialien zur Änderung des GSVGer vom 26. August 2004 finden sich keine gegenteiligen Hinweise. Die Rüge des Beschwerdeführers ist zwar bezüglich eines Verfahrens erhoben worden, das im Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens der Gesetzesänderung rechtshängig war. Sie richtet sich indessen auch gegen die Mitwirkung von Fachrichtern, die vom Regierungsrat gewählt worden waren, in Prozessen, die später eingeleitet werden.

E. 4.3.2

Im Weiteren beruft sich der Beschwerdeführer vergeblich auf das Urteil S. vom 20. Oktober 2004 (K 27/04). In dieser Entscheidung ging es darum, ob vier vom Regierungsrat am 8. Januar 2002 rückwirkend auf den 1. Juli 2001 wiedergewählte Schiedsrichter, die an einem am 29. November 2001 ergangenen Entscheid mitgewirkt hatten, in diesem Zeitpunkt die formelle Richtereigenschaft besaßen. Es stellte sich somit eine ganz andere Rechtsfrage als im hier zu beurteilenden Fall. Aber auch aus der Urteilsbegründung ergibt sich nichts, was den Standpunkt des Beschwerdeführers stützte. Das Eidgenössische Versicherungsgericht hat im Wesentlichen festgestellt, dass nach dem einschlägigen zürcherischen Recht ohne Wahl in dem hierfür gesetzlich vorgesehenen Verfahren mit Ablauf der Amtsdauer die formelle Richtereigenschaft von Gesetzes wegen dahinfällt. Ebenso scheidet eine rückwirkende Ernennung zum Schiedsrichter oder zur Schiedsrichterin mangels einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage aus (BGE 122 V 408 Erw. 3b/aa, 119 Ia 258 Erw. 3b mit Hinweisen). «Die gegenteilige (...) Auffassung stiesse sich am verfassungsmässigen Anspruch auf ein durch Gesetz geschaffenes Gericht (Art. 30 Abs. 1 BV). Diese Garantie verbietet unter anderem Ausnahmegerichte und die Bestellung von ad hoc oder ad personam berufenen Richtern und verlangt damit zum Zwecke der Verhinderung jeglicher Manipulation eine durch Rechtssatz bestimmte Gerichts- und Verfahrensordnung (BGE 129 V 198 Erw. 4.1, 338 Erw. 1.3.1 mit Hinweisen). Wesentlicher Bestandteil dieser Ordnung ist eine feste Amtsdauer der Mitglieder der Gerichtsbehörde» (Erw. 4.3.2 des Urteils S. vom 20. Oktober 2004). Diese Erwägungen haben auch im vorliegenden Zusammenhang Gültigkeit.

E. 4.3.3

Aufgrund des Vorstehenden ist, ohne in Willkür zu verfallen, davon auszugehen, dass mit Erlass von § 39 Abs. 2 GSVGer der Kantonsrat als Wahl- und Entlassungsbehörde die im Jahr 2007 ablaufende Amtsdauer der Ende Dezember 2004 im Amt gestandenen Mitglieder des Schiedsgerichts in Sozialversicherungsstreitigkeiten (Mitrichter) nicht verkürzt hat. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist somit unbegründet.

E. 5

Das Verfahren ist kostenpflichtig (Art. 134 OG e contrario). Dem Prozessausgang entsprechend sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 OG in Verbindung mit Art. 135 OG). Demnach erkennt das Eidg. Versicherungsgericht: 1. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist. 2. Die Gerichtskosten von Fr. 1000.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet. 3. Dieses Urteil wird den Parteien, dem Schiedsgericht in Sozialversicherungsstreitigkeiten des Kantons Zürich und dem Bundesamt für Gesundheit zugestellt. Luzern, 7. Dezember 2005 Im Namen des Eidgenössischen Versicherungsgerichts Die Präsidentin der III. Kammer: Der Gerichtsschreiber:

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.