

# **BVGer C-124/2012 vom 23. April 2012**

Bundesverwaltungsgericht, 2012-04-23, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_C-124\\_2012](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-124_2012)

FR: TAF C-124/2012 du 23 avril 2012

IT: TAF C-124/2012 del 23 aprile 2012

## **Regeste**

Krankenversicherung (Übriges)

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde ergibt sich aus Art. 53 Abs. 1 bzw. Art. 90a Abs. 2 KVG. Das Beschwerdeverfahren richtet sich grundsätzlich nach dem VwVG, wobei Art. 53 Abs. 2 KVG jedoch - im Sinne der Verfahrensstraffung - verschiedene Ausnahmen statuiert.

### **E. 2**

Die Beschwerde richtet sich formell gegen die RRB 1493 und 1578 (provisorische Tarife) sowie gegen RRB 1579 (Referenztarife). Die Beschwerdebegründung bezieht sich jedoch ausschliesslich auf die Beschlüsse betreffend provisorische Tarife. Die Beschwerdeführerinnen haben auch in ihrer Beschwerdeverbesserung nicht hinreichend dargelegt, worin ihr schutzwürdiges Interesse an einer Aufhebung oder Änderung des RRB 1579 betreffend Referenztarife bestehen soll. Auf die Beschwerde gegen RRB 1579 ist deshalb androhungsgemäss mangels ausreichender Substantiierung (vgl. art. 3 sowie Art. 52 Abs. 2 und 3 VwVG) nicht einzutreten.

### **E. 3**

Zu prüfen bleibt, ob auf die Beschwerden gegen RRB 1493 und 1578 eingetreten werden kann.

#### **E. 3.1**

Die in Art. 53 Abs. 1 KVG aufgeführten Beschlüsse von Kantonsregierungen sind unabhängig davon, ob sie als Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG zu qualifizieren sind, grundsätzlich beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar (vgl. auch Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001 [BBI 2001 4202], S. 4391). Entsprechend den Art. 44 - Art. 46 VwVG ist jedoch zu unterscheiden, ob es sich um End- oder Zwischenentscheide handelt.

#### **E. 3.2**

Verfügungen über vorsorgliche Massnahmen sind in der Regel Zwischenverfügungen (Hansjörg Seiler, in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Zürich 2009 [im Folgenden: Praxiskommentar VwVG], Art. 56 N 56, vgl. auch Felix Uhlmann, in: Marcel Alexander Niggli/Peter Uebersax/Hans Wiprächtiger [Hrsg.], Bundesgerichtsgesetz, Basler Kommentar, 2. Aufl., Basel 2011, Art. 92 N 4).

### **E. 3.2.1**

Nach Art. 45 Abs. 1 VwVG kann gegen selbständig eröffnete Zwischenverfügungen über die Zuständigkeit und über Ausstandsbegehren Beschwerde geführt werden. Andere selbständig eröffnete Zwischenverfügungen sind gemäss Art. 46 Abs. 1 VwVG nur anfechtbar, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können (Bst. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (Bst. b). Andernfalls können Zwischenverfügungen erst mit Beschwerde gegen die Endverfügung angefochten werden (vgl. Art. 46 Abs. 2 VwVG). Die beschränkte Anfechtbarkeit von Zwischenverfügungen soll verhindern, dass die Beschwerdeinstanz Zwischenentscheide überprüfen muss, die durch einen günstigen Endentscheid für die betroffene Person jeden Nachteil verlieren. Die Rechtsmittelinstanz soll sich in der Regel nur einmal mit einer Streitsache befassen und sich überdies nicht bereits in einem frühen Verfahrensstadium ohne genügend umfassende Sachverhaltskenntnis teilweise materiell festlegen müssen (Urteil BVGer A-3997/2011 vom 13. September 2011 E. 2.1 mit Hinweisen, vgl. auch BGE 135 II 30 E. 1.3.2).

### **E. 3.2.2**

In ihrer Beschwerde rügten die Beschwerdeführerinnen zwar, dass die Vorinstanz provisorische Tarife festgesetzt habe, ohne vorher ein Tariffestsetzungsverfahren (Ziff. 14) bzw. ein Genehmigungsverfahren (Ziff. 17) einzuleiten (vgl. auch Ziff. 28). Sie hielten jedoch fest, dass es sich bei den Anfechtungsobjekten (wobei nicht zwischen RRB 1493 bzw. 1578 einerseits und RRB 1579 andererseits unterschieden wurde) um Zwischenverfügungen handle, obwohl die Beschlüsse nicht als solche bezeichnet worden seien (Ziff. 4). In der Beschwerdeverbesserung vom 23. Januar 2012 machten sie hingegen geltend, die angefochtenen Beschlüsse seien keine Zwischenverfügungen, weil kein Hauptverfahren eröffnet worden sei.

### **E. 3.2.3**

Die Abgrenzung zwischen Endverfügungen (im Sinne von Art. 44 VwVG) und Zwischenverfügungen (im Sinne von Art. 46 VwVG) ist entsprechend der Praxis des Bundesgerichts zu Art. 90 ff. des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) vorzunehmen (vgl. Felix Uhlmann/Simone Wälle-Bär, Praxiskommentar VwVG, Art. 44 N 12). Vor- und Zwischenentscheide sind nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts Entscheide, die das Verfahren nicht abschliessen, sondern bloss eine formell- oder materiellrechtliche Frage im Hinblick auf die Verfahrenserledigung regeln, mithin einen Schritt auf dem Weg zum Endentscheid darstellen. Für die verfahrensrechtliche Qualifizierung eines angefochtenen Erkenntnisses unter dem Gesichtspunkt der Art. 90 ff. BGG ist nicht dessen formelle Bezeichnung entscheidend, sondern sein materieller Inhalt. Zwischenverfügungen sind akzessorisch zu einem Hauptverfahren; sie können nur vor oder während eines Hauptverfahrens erlassen werden und nur für die Dauer desselben Bestand haben bzw. unter der Bedingung, dass ein solches eingeleitet wird. Sie fallen mit dem Entscheid in der Hauptsache dahin. Eine Anordnung, die der (wenn auch befristeten, vorläufigen oder vorübergehenden) Regelung eines Rechtsverhältnisses dient, aber nicht im Hinblick auf ein Hauptverfahren, sondern in einem selbstständigen Verfahren ergeht oder ergehen kann, ist demgegenüber ein Endentscheid (BGE 136 V 131 E. 1.1.2 mit Hinweisen auf Rechtsprechung und Literatur). Diese Abgrenzungskriterien gelten auch bei Entscheiden über vorsorgliche Massnahmen.

Demnach sind selbständig eröffnete Massnahmeentscheide, die vor oder während eines Hauptverfahrens erlassen werden und nur für die Dauer des Hauptverfahrens Bestand haben bzw. unter der Bedingung, dass ein Hauptverfahren eingeleitet wird, Zwischenentscheide im Sinne von Art. 93 BGG (BGE 137 III 324 E. 1.1).

#### **E. 3.2.4**

Selbst wenn die Behauptung der Beschwerdeführerinnen zutreffen würde, dass die Vorinstanz vor der Festsetzung provisorischer Tarife kein Verfahren zur Tarifvertragsgenehmigung oder Tariffestsetzung eröffnete (vgl. jedoch Vernehmlassungsbeilage 9 [Schreiben GD vom 4. November 2011]), würde dies nicht bedeuten, dass die betreffenden Beschlüsse deshalb als Endverfügungen zu qualifizieren wären. Massgebend ist die Akzessorietät zum Hauptverfahren, nicht die Frage, ob die Verfügung vor oder nach Eröffnung des Hauptverfahrens erlassen wurde. Ohne Zweifel erfolgte die Anordnung im Hinblick auf derartige Verfahren. Sobald der Regierungsrat entweder einen Tarifvertrag genehmigt (Art. 46 Abs. 4 KVG) oder gestützt auf Art. 47 Abs. 1 KVG einen Tarif hoheitlich festgesetzt hat, fallen die mit RRB 1493 bzw. 1578 festgesetzten provisorischen Tarife (für die betreffenden Parteien) dahin. Die beiden Beschlüsse sind deshalb - für die Frage der Anfechtbarkeit - als Zwischenverfügungen im Sinne von Art. 45 f. VwVG zu betrachten.

#### **E. 3.3**

Soweit die Beschwerdeführerinnen geltend machen, die Beschlüsse seien mangels Zuständigkeit des Regierungsrates nichtig, wäre auf die Beschwerde grundsätzlich einzutreten (vgl. Art. 45 Abs. 1 VwVG; wobei eine Nichtigkeit auch von Amtes wegen zu berücksichtigen wäre). Die Beschwerde ist diesbezüglich jedoch nicht substantiiert. Insbesondere machen die Beschwerdeführerinnen nicht geltend, es wäre eine andere Behörde zum Erlass vorsorglicher Tarife zuständig gewesen, sondern rügen, der Regierungsrat habe diese ohne entsprechende gesetzliche Grundlage erlassen (was unzutreffend ist, ergibt sich doch die Zuständigkeit zum Erlass vorsorglicher Massnahmen in Verfahren nach Art. 46 Abs. 4 und Art. 47 Abs. 1 KVG aus § 6 VRG sowie aus dem materiellen Bundesrecht [vgl. Urteil BVGer C-676/2008 vom 21. Juli 2009 E. 4.2 mit Hinweisen]). Es handelt sich somit nicht um eine Beschwerde im Sinne von Art. 45 Abs. 1 VwVG, weshalb nachfolgend zu prüfen ist, ob eine der beiden Voraussetzungen von Art. 46 Abs. 1 VwVG erfüllt sind.

#### **E. 3.4**

Unzutreffend ist die Behauptung der Beschwerdeführerinnen, mit der Gutheissung der Beschwerde würde sofort ein Endentscheid herbeigeführt. Sie beantragten unter anderem, es seien die von ihnen mit verschiedenen Spitälern ausgehandelten Tarife (vgl. Ziff. 20) für die Dauer des Genehmigungsverfahrens nach Art. 46 Abs. 4 KVG für anwendbar zu erklären. Damit würden jedoch lediglich andere provisorische Tarife festgesetzt, mithin die vorsorglichen Massnahmen der Vorinstanz durch diejenigen des Gerichts ersetzt. Werden die von den Tarifparteien vereinbarten Tarife nicht als provisorische Tarife festgesetzt, sind sie erst bzw. nur dann anwendbar, wenn sie von der zuständigen Kantonsregierung (nach Anhörung der Preisüberwachung) genehmigt wurden, weil dem Genehmigungsentscheid konstitutive Wirkung zukommt (vgl. Urteil BVGer C-536/2009 vom 17. Dezember 2009 E. 6.5.3 mit Hinweisen, siehe auch Gebhard Eugster, Rechtsprechung des Bundesgerichts zum KVG, Zürich etc. 2010, Art. 46 N 11).

### **E. 3.5**

Von einem nicht wieder gutzumachenden Nachteil im Sinne von Art. 46 Abs. 1 Bst. a VwVG wäre dann auszugehen, wenn dieser auch durch einen für die Beschwerdeführerinnen günstigen Entscheid in der Zukunft nicht mehr behoben werden könnte (vgl. BGE 134 I 83 E. 3.1), wobei dieser Nachteil im Anwendungsbereich des Art. 46 VwVG nicht rechtlicher Natur sein muss (vgl. Uhlmann/Wälle-Bär, Praxiskommentar VwVG, Art. 46 N 6). Das Bundesgericht hat bis anhin bei Zwischenentscheiden, mit denen vorsorgliche Massnahmen erlassen bzw. verweigert wurden, einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil regelmässig bejaht (BGE 134 I 83 E. 3.1 mit Hinweisen). In BGE 137 III 324 hat es die Frage offen gelassen, ob an dem Verständnis des nicht wieder gutzumachenden Nachteils, welches dieser Rechtsprechung zugrunde liege, festgehalten werden könne. Beschwerdeführende hätten jedoch auch bei Massnahmeentscheiden im Einzelnen darzulegen, inwiefern ihnen im konkreten Fall ein nicht wieder gutzumachender Nachteil droht (BGE 137 III 324 E. 1.1).

#### **E. 3.5.1**

Die Beschwerdeführerinnen bringen vor, mit der Gutheissung der Beschwerde würde ein aufwändiges Rückabwicklungsverfahren im Bereich der Leistungsabrechnung zwischen den Tarifpartnern vermieden. Sie unterstellen somit - zu Unrecht -, dass die unter den Tarifparteien vereinbarten Tarife mit Sicherheit genehmigt werden und übersehen deshalb, dass ebenfalls Rückabwicklungen erforderlich wären, wenn die provisorischen Tarife jetzt gemäss ihren Anträgen festgesetzt würden und sich später die Tarifverträge als nicht KVG-konform erweisen sollten (was erst im Hauptverfahren zu prüfen ist). Allein der Umstand, dass möglicherweise rückwirkend eine Tariffdifferenz geltend zu machen ist, vermag keinen nicht wieder gutzumachenden Nachteil im Sinne von Art. 46 Abs. 1 Bst. a VwVG zu begründen (vgl. auch Urteil BVGer C-351/2008 vom 24. Januar 2008 E. 4.3, unveröffentlichter Bundesratsentscheid [BRE] vom 10. November 1999 [provisorischer Tarif, TG] E. II. 2.1.2). In Beschwerdeverfahren gegen Tariffestsetzungsbeschlüsse sind vom Bundesverwaltungsgericht regelmässig provisorische, für die Dauer des Beschwerdeverfahrens gültige Tarife festzulegen. Bei der Interessenabwägung wird jeweils geprüft, welche Folgen mit den beantragten Tarifen verbunden sind und welche Art der Abwicklung sich nach Abschluss des Verfahrens mutmasslich als praktikabler erweisen wird. In der Regel wird provisorisch der niedrigste unter den beantragten oder vorinstanzlich verfügten Tarifen festgesetzt, weil davon ausgegangen werden kann, dass Nachforderungen gegenüber Krankenversicherern regelmässig leichter abzuwickeln sind als umgekehrt Rückforderungen gegenüber Leistungserbringern. Über diesen niedrigsten Tarif ist jedoch dann hinauszugehen, wenn auf den ersten Blick erkennbar ist, dass dies zur Vermeidung nicht wieder gutzumachender Nachteile für die Leistungserbringer notwendig ist (vgl. Zwischenverfügung BVGer C-1390/2008 vom 27. Mai 2008 E. 4.1). Mit BRE vom 10. November 1999 ist der Bundesrat auf die Beschwerde des Verbandes Krankenversicherer St. Gallen-Thurgau (KST) gegen einen vom Regierungsrat des Kantons Thurgau als vorsorgliche Massnahme festgesetzten Tarif nicht eingetreten, obwohl der provisorische Tarif mehr als doppelt so hoch war als die bisher vergütete Tagespauschale. Zur Begründung führte er insbesondere aus, von einem rechtsrelevanten Nachteil könnte nur dann gesprochen werden, wenn die Versicherer durch den provisorisch festgesetzten Tarif in ihrer Existenz bedroht wären oder im Falle eines für sie günstigen Entscheides die Rückforderungsansprüche nicht durchsetzen könnten, weil die Klinik in Konkurs geraten

sei (E. II. 2.1.3).

### **E. 3.5.2**

Mit ihrem Vorbringen betreffend Rückabwicklung machten die Beschwerdeführerinnen nicht (mit hinreichender Begründung) einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil im Sinne von Art. 46 Abs. 1 Bst. a VwVG geltend. Im Übrigen ist, wie die Vorinstanz zu Recht bemerkte, auch nicht ersichtlich, weshalb die Beschwerdeführerinnen - als die OKP betreibende Versicherer (vgl. Art. 11 ff. KVG) - dadurch einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil erleiden könnten, dass sie für die Leistungen provisorisch einen tieferen als den mit den Leistungserbringern vereinbarten Tarif bezahlen.

### **E. 3.6**

Zusammenfassend ergibt sich, dass auf die Beschwerde gegen RRB 1493 und 1578 (provisorische Tarife) sowie gegen RRB 1579 (Referenztarife) nicht einzutreten ist. Damit erübrigt sich die Beurteilung der Verfahrensanträge.

### **E. 4**

Bei diesem Ergebnis haben die Beschwerdeführerinnen die Verfahrenskosten zu tragen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese sind vorliegend auf Fr. 1'500.- festzusetzen (vgl. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]) und mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 4'000.- zu verrechnen. Der Restbetrag von Fr. 2'500.- ist den Beschwerdeführerinnen zurückzuerstatten. Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 3 VGKE).

### **E. 5**

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht gegen Entscheide auf dem Gebiet der Krankenversicherung, die das Bundesverwaltungsgericht gestützt auf Art. 33 Bst. i VGG in Verbindung mit Art. 53 Abs. 1 KVG getroffen hat, ist gemäss Art. 83 Bst. r des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) unzulässig. Das vorliegende Urteil ist somit endgültig.

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