

BVGer C-2907/2008 vom 26. Mai 2011

Bundesverwaltungsgericht, 2011-05-26, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-2907_2008_d20110526

FR: TAF C-2907/2008 du 26 mai 2011

IT: TAF C-2907/2008 del 26 maggio 2011

Erwägungen

E. 1

Laut Art. 34 des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen die Zulassung von Spitälern nach Art. 39 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10). Aufgrund von Art. 37 VGG richtet sich das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nach dem Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), soweit das VGG nichts anderes bestimmt. Die Instruktion des Verfahrens und mithin der Erlass von Zwischenverfügungen obliegt nach Art. 39 Abs. 1 VGG dem Instruktionsrichter.

E. 2

Aufgrund der Parteibegehren - welche durch die Beschwerdebegründung (lediglich) konkretisiert werden können (vgl. Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 403 ff., insbesondere 406, mit Hinweisen) - bildet Streitgegenstand im vorliegenden Hauptverfahren, ob dem Beschwerdeführer in Ergänzung zu Ziff. 2.6.4 des Anhangs des vorinstanzlichen Beschlusses vom 31. März 2008 Leistungsaufträge für die Bereiche Orthopädie, ORL, pneumologische Chirurgie sowie für die Implantation und Revision von Herzschrittmachern zu erteilen sind, und ob Ziff. 2.6.5 desselben Anhangs dahingehend abzuändern ist, dass die Zahl der ihm bewilligten Betten im Jahresdurchschnitt 61 Betten - ohne Festlegung einer fixen Anzahl der KVG- beziehungsweise Zusatzversicherungsbetten - beträgt. Im vorliegenden Zwischenentscheid ist zu befinden über den Antrag der Gesuchstellerin auf Gewährung der Parteirechte, in concreto auf Gewährung der Akteneinsicht und der Möglichkeit zur Stellungnahme.

E. 3

Als Parteien gelten im Bundesverwaltungsverfahren gemäss Art. 6 VwVG alle Personen, deren Rechte oder Pflichten die Verfügung berühren soll, sowie andere Personen, Organisationen oder Behörden, denen ein Rechtsmittel gegen die Verfügung zusteht. Massgebend für die Parteistellung im vorliegenden gerichtlichen Verfahren sind die Vorschriften über die Beschwerdelegitimation (BGE 124 V 393 E. 2a, BGE 123 II 376 E. 2). Nach Art. 48 Abs. 1 VwVG ist zur Beschwerde legitimiert, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (a), durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (b) und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (c). Der Beschwerdeführer muss durch den angefochtenen Entscheid stärker als jedermann betroffen sein und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stehen. Ob die besondere Beziehungsnähe gegeben ist, muss jeweils unter Berücksichtigung der Umstände des

Einzelfalls entschieden werden. Das Interesse eines Beschwerdeführers ist schutzwürdig, wenn er durch das Beschwerdeverfahren einen materiellen oder ideellen Nachteil von sich abwenden kann (BGE 131 II 587 E. 2.1, BGE 123 II 376 E. 2, BGE 121 II 176 E. 2, BGE 120 Ib 379 E. 4b). Diese Anforderung ist besonders zentral bei Beschwerden von Dritten, die nicht Verfügungsadressaten sind, und soll die Popularbeschwerde ausschliessen (BGE 131 II 587 E. 3; Fritz Gygi, Vom Beschwerderecht in der Bundesverwaltungsrechtspflege, recht 1986, S. 10).

E. 3.1

Zunächst ist für die Beschwerdelegitimation erforderlich, dass der Dritte am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Art. 48 Abs. 1 Bst. a VwVG): Die Gesuchstellerin hatte im Verfahrensverlauf mehrmals Gelegenheit, sich zur Spitalplanung - sowohl hinsichtlich ihrer eigenen Stellung als auch hinsichtlich jener des Beschwerdeführers - zu äussern. So hatte sie insbesondere mit Eingabe vom 8. Mai 2007 beantragt, dass ihr in den Bereichen Orthopädie, Neurochirurgie, ORL, innere Medizin und Onkologie exklusive Leistungsaufträge erteilt werden; für die Bereiche Gynäkologie und Chirurgie seien hingegen sowohl der Gesuchstellerin als auch dem Beschwerdeführer Leistungsaufträge zu erteilen (vgl. auch die Eingabe der Gesuchstellerin vom 9. September 2007). Aus dem Gesagten ergibt sich, dass die Gesuchstellerin am Verfahren vor der Vorinstanz teilgenommen hat (vgl. auch nachfolgend E. 3.3; Isabelle Häner, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Zürich 2000, Rz. 265 ff.).

E. 3.2

Die Gesuchstellerin sieht ihre besondere Beziehungsnähe zur Streitsache darin, dass im Fall der Gutheissung der Beschwerde die Spitalliste - durch das Gericht selbst oder durch die Vorinstanz - zu Gunsten des Beschwerdeführers revidiert würde, was sich entsprechend zum Nachteil der Gesuchstellerin auswirkte. Im Folgenden ist daher zu prüfen, ob die Gesuchstellerin durch das vorliegende Verfahren besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Ausgang hat.

E. 3.2.1

Nach ständiger Rechtsprechung sind Konkurrenten eines Bewilligungsinhabers nicht schon aufgrund der blossen Befürchtung, in ihrer Marktstellung beeinträchtigt zu werden, zur Beschwerde legitimiert, ergibt sich doch aus Beeinträchtigungen, die im Prinzip des freien Wettbewerbs begründet sind, keine schutzwürdige Beziehungsnähe (BGE 125 I 7 E. 3d). Erforderlich ist vielmehr eine spezifische Beziehungsnähe, die von der einschlägigen gesetzlichen Ordnung erfasst wird. So kann ein schutzwürdiges Interesse für Konkurrenten in Wirtschaftszweigen vorliegen, die durch wirtschaftspolitische oder sonstige spezielle Regelungen (z.B. Kontingentierung) in eine solche besondere Beziehungsnähe untereinander versetzt werden. Dies ist namentlich dann der Fall, wenn der staatlich zu bewilligende Marktzutritt von einer gewissen Bedürfnisprüfung abhängt und konkurrierende Gesuche gegeneinander abzuwägen sind. Ferner ist ein Konkurrent zur Beschwerde legitimiert, soweit er geltend macht, andere Konkurrenten würden privilegiert behandelt (zum Ganzen: BGE 127 II 264 E. 2c, BGE 125 I 7 E. 3d und e, BGE 123 II 376 E. 5b; Urteil des Bundesgerichts 2A.19/2006 vom 24. Mai 2006, E. 2.2; René A. Rhinow/Gerhard Schmid/Giovanni Biaggini, Öffentliches Wirtschaftsrecht, Basel/Frankfurt 1998, S. 351, insbesondere Rz. 29 ff.; Alfred Kölz/Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren

und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 554; Lucretia Glanzmann-Tarnutzer, Die Legitimation des Konkurrenten zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht, St. Gallen 1997, insbesondere S. 107 und 122).

E. 3.2.2

Um zur Tätigkeit zu Lasten der sozialen Krankenversicherung zugelassen und gemäss Art. 39 Abs. 1 Bst. e KVG in die nach Leistungsaufträgen in Kategorien gegliederte kantonale Spitalliste aufgenommen zu werden, müssen Spitäler die in Art. 39 Abs. 1 Bst. a-c KVG umschriebenen Dienstleistungs- und Infrastrukturvoraussetzungen erfüllen. Diese Prüfung erfolgt in erster Linie durch die Behörden des Standortkantons, welche aufgrund ihrer besonderen Kenntnisse der lokalen Verhältnisse dazu am besten in der Lage sind (RKUV 4/1997 262 E. 4.1). Weiter müssen die Spitäler für die Zulassung nach Art. 39 Abs. 1 Bst. d KVG der von einem oder mehreren Kantonen gemeinsam aufgestellten Planung für eine bedarfsgerechte Spitalversorgung entsprechen, wobei private Trägerschaften angemessen zu berücksichtigen sind. Aus der Entstehungsgeschichte von Artikel 39 Abs. 1 Bst. d KVG ergibt sich, dass nach dem Willen des Parlaments der Abbau von überkapazitäten im Spitalbereich auch ohne formellen Bedürfnisnachweis geboten ist (vgl. Amtl. Bull. 1993 N 1727 und 1863 f.; Amtl. Bull. 1993 S 1077 f. und 1994 94). Zwar haben die eidgenössischen Räte diesen Nachweis bei den ausserordentlichen Massnahmen zur Eindämmung der Kostenentwicklung gestrichen (Amtl. Bull. 1992 S 1318 ff. und 1322; Amtl. Bull. 1993 N 1865 und 1870). Angesichts der Vorgeschichte kann dieser Umstand indes die Annahme nicht stützen, dass die Räte für ausserordentliche Lagen eine Steuerung des Angebots nicht gewollt hätten, bedeute, dass dies erst recht für die Planung des Normalfalls im Spitalbereich gelten müsse. Der Regierungsrat kann und muss daher gemäss Bundesrecht einen Abbau der überkapazitäten an Spitalbetten in der allgemeinen Abteilung anstreben (zur Spitalliste Zürich vgl. RKUV 3/1999 225 E. 3.4.2-3.4.4). Dies gilt nicht nur für die erstmalige Zulassung neuer oder bestehender Privatspitäler zur Tätigkeit zu Lasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung und für die Aufnahme solcher Spitäler in eine Spitalliste, sondern auch dann, wenn ein Kanton in einer neuen Spitalliste die Leistungsaufträge von Spitälern gegenüber der alten Spitalliste einschränkt, wie dies vorliegend zutrifft. Durch die genannten Voraussetzungen soll eine Koordination der Leistungserbringer, eine optimale Ressourcennutzung und die Eindämmung der Kosten erreicht werden (Botschaft des Bundesrates über die Revision der Krankenversicherung vom 6. November 1991, BBl 1992 I 167).

E. 3.2.3

Wie ausgeführt (vgl. E. 3.2.1) verschaffen die einem Unternehmen aus im Prinzip des freien Wettbewerbs begründeten Beeinträchtigungen erwachsenden faktischen Nachteile in der Regel noch keine Legitimation zur Konkurrentenbeschwerde. Vorliegend werden jedoch die Konkurrenten durch die gesetzliche Ordnung in einem weitergehenden Masse erfasst, indem wie aufgezeigt im Rahmen der nach Art. 39 Abs. 1 Bst. d KVG vorgeschriebenen bedarfsgerechten Planung bei der Erstellung der Spitalliste insbesondere ein Abbau von Überkapazitäten anzustreben ist und somit die Aufnahme eines Spitals in die Spitalliste (auch) von einer Bedürfnisprüfung abhängt. Damit findet im Bereich der Spitalplanung die Wirtschaftsfreiheit nur beschränkt Anwendung, und der Wettbewerb kann seine Funktionen als Koordinations- und Steuerungsprinzip nur beschränkt entfalten (vgl. hierzu RKUV 4/1997 257 ff. E. 11.2 und 11.3, mit Verweis auf das Gutachten der

Wettbewerbskommission zuhanden des Bundesamtes für Justiz zur Frage der Anwendbarkeit des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen [Kartellgesetz; SR 251] im Bereich des Gesundheitswesens). Wiewohl keine eigentliche Kontingentierung besteht und die vom Kanton zu treffende selektive Auswahl nicht (oder zumindest nicht vornehmlich) auf wirtschaftspolitischen Überlegungen beruht, schaffen die dargelegten Besonderheiten doch eine spezielle Beziehungsnähe zwischen den Konkurrenten, die weiter geht als in jenen Fällen, in denen ein Dritter in einem System des freien Wettbewerbs (ohne Geltendmachung einer rechtsungleichen Behandlung) lediglich die einem Konkurrenten erteilte Betriebsbewilligung oder Baubewilligung anfechten will. Im vorliegenden Zusammenhang erblickt das Bundesverwaltungsgericht die schützenswerten Interessen eines Dritten, einem nicht beschwerdeführenden Privatspital, einerseits darin, dass eine aufgrund des Beschwerdeverfahrens indizierte Revision der Spitalplanung insofern eine Änderung der Spitalliste mit sich bringen könnte, als dessen Leistungsaufträge eingeschränkt würden; andererseits aber auch darin, dass - sofern der beschwerdeführenden Partei zusätzliche Leistungsaufträge erteilt, jene des Dritten jedoch nicht geändert würden - sich die Versicherten fortan in beiden Privatspitalern zu Lasten der obligatorischen Krankenversicherung stationär behandeln lassen könnten und somit dem Dritten eine finanzielle Einbusse drohte. Diese schützenswerte Beziehungsnähe kann zwischen Konkurrenten jedenfalls dann nicht abgesprochen werden, wenn wie im vorliegenden Fall in einem Kanton (neben einem öffentlichen Spital) lediglich zwei private Spitäler (desselben Bezirks) Leistungsaufträge in bestimmten Leistungsbereichen wahrnehmen möchten.

E. 3.3

Vor diesem Hintergrund ergibt sich, dass der Gesuchstellerin im vorliegenden Beschwerdeverfahren Parteistellung zukommt (vgl. jedoch den unveröffentlichten Entscheid des Bundesrates vom 17. Januar 2007, E. 2, in dem dieser mit Verweis auf den [insofern] korrekten, ebenfalls unveröffentlichten Entscheid des Bundesrates vom 25. November 1998, E. 3, wonach eine einzelne Institution eine kantonale Spital- oder Pflegeheimliste nur insoweit anfechten könne, als ihre eigenen schützenswerten Interessen reichten, ohne weitere Begründung festhielt, dass Mitbewerber in einem Evaluationsverfahren betreffend die Erstellung einer Pflegeheimliste keine direkten Anträge gegen bestimmte Mitbewerber stellen, sondern nur ihre eigene Bewerbung in einem besseren Licht erscheinen lassen könnten; somit seien sie nicht Gegenparteien und besäßen in diesem Umfang keinen Anspruch auf rechtliches Gehör. Eine solche Praxis ist nach dem Gesagten nicht weiter haltbar.).

E. 4

Aufgrund ihrer Parteistellung ist folglich das Gesuch der Gesuchstellerin um Gewährung der Akteneinsicht und der Möglichkeit zur Stellungnahme, namentlich gestützt auf Art. 29 VwVG in Verbindung mit Art. 31 VwVG, gutzuheissen. Vor der Gewährung dieser Parteirechte ist jedoch dem Beschwerdeführer Frist anzusetzen zur Stellungnahme, ob er der Einsichtnahme in bestimmte Aktenstücke wesentliche private Interessen nach Art. 27 Abs. 1 Bst. b VwVG entgegenzusetzen hat, so dass der Gesuchsteller - sofern es sich hierbei um massgebliche Akten handeln würde - über deren wesentlicher Inhalt in geeigneter Form in Kenntnis zu setzen wäre (Art. 28 VwVG).

E. 5

Die Beiladung der Gesuchstellerin in das vorliegende Verfahren erweist sich somit als nicht notwendig (vgl. in diese Richtung auch Peter Saladin, Das Verwaltungsverfahren des Bundes, Basel 1979, S. 187; Marino Leber, Die Beteiligten am Verwaltungsprozess, recht 1985, S. 29; siehe auch die Hinweise bei Isabelle Häner, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Zürich 2000, Rz. 298.).

E. 6

Die aufschiebende Wirkung einer Beschwerde bemisst sich am Streitgegenstand. Aufgrund des in casu eingeschränkten Streitgegenstandes (siehe oben E. 2) erfasst sie - trotz des eben Gesagten (vgl. insbesondere E. 3.2.3) - im vorliegenden Fall lediglich die Ziff. 2.6.4 (in Verbindung mit Ziff. 2.6.6) und Ziff. 2.6.5 des vorinstanzlichen Beschlusses vom 31. März 2008 (im Ergebnis gleich die ständige Praxis des EJPD als Instruktionsbehörde des Bundesrates, vgl. z.B. die [nicht publizierte] Zwischenverfügung 97-41-0121 vom 23. Dezember 1997 E. 7.1).

E. 7

Über die Kosten für diesen Zwischenentscheid und allfällige Parteientschädigungen wird zusammen mit dem Entscheid in der Hauptsache zu befinden sein.

E. 8

Dieser Entscheid unterliegt keiner Beschwerde, da der Endentscheid endgültig ist (Art. 83 Bst. r des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]).

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