

BVGer C-4034/2014 vom 4. Februar 2016

Bundesverwaltungsgericht, 2016-02-04, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-4034_2014

FR: TAF C-4034/2014 du 4 février 2016

IT: TAF C-4034/2014 del 4 febbraio 2016

Regeste

Zulassung als Leistungserbringer

Erwägungen

E. 1

Gegen Beschlüsse des HSM-Beschlussorgans im Sinne von Art. 39 Abs. 2bis KVG (SR 832.10) kann beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde nach Art. 53 Abs. 1 KVG geführt werden (BVGE 2012/9 E. 1; vgl. auch Art. 12 Abs. 1 der interkantonalen Vereinbarung über die hochspezialisierte Medizin vom 14. März 2008 [IVHSM], < <http://www.gdk-cds.ch> > Themen > Hochspezialisierte Medizin, besucht am 12.01.2016). Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich gemäss Art. 37 VGG und Art. 53 Abs. 2 Satz 1 KVG grundsätzlich nach den Vorschriften des VwVG. Vorbehalten bleiben allfällige Abweichungen des VGG und die besonderen Bestimmungen des Art. 53 Abs. 2 KVG.

E. 1.1

Angefochten ist vorliegend nicht ein Beschluss im Sinne von Art. 39 Abs. 2bis KVG. Die vom HSM-Beschlussorgan erlassene Verfügung (Nichteintreten auf das Begehren um Erlass einer Feststellungsverfügung) betrifft jedoch die Frage der Tragweite eines solchen Beschlusses beziehungsweise der in diesem Bereich ergangenen Urteile des Bundesverwaltungsgerichts. Die in der Sache zuständige Behörde ist auch zum Erlass einer allfälligen Feststellungsverfügung zuständig (vgl. Art. 25 Abs. 1 VwVG). Feststellungsverfügungen sind analog bei derjenigen Rechtsmittelbehörde anzufechten, welche im betreffenden Bereich auch die Gestaltungs- oder Leistungsverfügungen zu beurteilen hat. Die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts ist demnach gegeben (vgl. auch Urteil BVGer C-877/2014 vom 10. Juni 2014 E. 1).

E. 1.2

Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen und ist als direkte Adressatin der angefochtenen Verfügung zweifellos zur Beschwerde legitimiert (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die frist- und formgerecht erhobene Beschwerde ist, nachdem auch der Kostenvorschuss rechtzeitig geleistet wurde, grundsätzlich (vgl. nachfolgend) einzutreten (vgl. Art. 50 Abs. 1, Art. 52 Abs. 1 und Art. 63 Abs. 4 VwVG).

E. 1.3

Angefochten ist eine Verfügung, mit welcher die Vorinstanz auf das Feststellungsbegehren der Beschwerdeführerin nicht eingetreten ist (vgl. Dispositiv Ziff. 1 der angefochtenen Verfügung). Weil der Anfechtungsgegenstand den möglichen Streitgegenstand beschränkt, hat das Bundesverwaltungsgericht in einem solchen Fall grundsätzlich nur zu beurteilen, ob

die Vorinstanz zu Recht nicht auf das Begehren eingetreten ist. Auf darüber hinausgehende Anträge ist daher nicht einzutreten (vgl. BGE 132 V 74 E. 1.1; Moser/Beusch/Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, S. 30 Rz. 2.7 f.).

E. 1.3.1

Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Vorinstanz habe zwar formell eine Nichteintretensverfügung, materiell aber eine Feststellungsverfügung erlassen. Sie habe - wenn auch mit für die Beschwerdeführerin negativem Ergebnis - genau die Feststellung getroffen, welche die Beschwerdeführerin im vorinstanzlichen Verfahren verlangt habe. Da die Vorinstanz über die Streitfrage bereits befunden habe, käme eine Rückweisung durch das Bundesverwaltungsgericht mit der Anweisung, auf das Begehren einzutreten, einem prozessualen Leerlauf gleich. Aufgrund der besonderen Konstellation rechtfertigten sich eine materielle Prüfung und der Erlass einer Feststellungsverfügung durch das Bundesverwaltungsgericht.

E. 1.3.2

Die Begründung der Vorinstanz, weshalb ein Feststellungsinteresse zu verneinen sei, enthält tatsächlich eine - negative - Feststellung betreffend Zulassung zur Erbringung von OKP-Leistungen im Bereich der tiefen Rektumchirurgie. Allein daraus kann aber noch nicht der Schluss gezogen werden, dass materiell eine Verfügung vorliege, denn auch Feststellungsverfügungen müssen die einzelnen Elemente des Verfügungsbegriffs aufweisen und insbesondere eine Begründung enthalten (vgl. Art. 5 Abs. 1 und Art. 35 Abs. 1 VwVG; Beatrice Weber-Dürler, in: Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2008, Rz. 2 zu Art. 25). Zudem ist nur die Entscheidformel (das Dispositiv) einer Verfügung der formellen und materiellen Rechtskraft zugänglich und kann Bindungswirkung entfalten, woraus folgt, dass auch nur das Dispositiv einer Verfügung anfechtbar ist (vgl. BGE 140 I 114 E. 2.4.2 mit Hinweisen). Die Frage kann indessen offenbleiben, weil die Beschwerde - wie nachfolgend darzulegen ist - ohnehin abzuweisen ist.

E. 2.1

Gemäss Art. 25 Abs. 1 VwVG kann die in der Sache zuständige Behörde über den Bestand, den Nichtbestand oder den Umfang öffentlichrechtlicher Rechte oder Pflichten von Amtes wegen oder auf Begehren eine Feststellungsverfügung treffen (vgl. auch Art. 5 Abs. 1 Bst. b VwVG). Dem Begehren um eine Feststellungsverfügung ist zu entsprechen, wenn der Gesuchsteller ein schutzwürdiges Interesse nachweist (Art. 25 Abs. 2 VwVG).

E. 2.1.1

Feststellungsverfügungen im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Bst. b VwVG haben - gleich wie Gestaltungs- und Leistungsverfügungen - stets individuelle und konkrete Rechte und Pflichten, das heisst Rechtsfolgen zum Gegenstand. Mit Feststellungsverfügungen können nur Rechtsfragen geklärt, nicht aber Tatsachenfeststellungen getroffen werden. Nicht feststellungsfähig ist namentlich auch eine abstrakte Rechtslage, wie sie sich aus einem Rechtssatz für eine Vielzahl von Personen und Tatbeständen ergibt. Ferner werden mit behördlichen Zusicherungen, Auskünften, Empfehlungen oder Belehrungen keine Rechtsfolgen verbindlich festgelegt; solche Mitteilungen stellen demnach keine Verfügungen dar und sind folglich nicht anfechtbar (zum Ganzen: BGE 130 V 388 E. 2.5 m.w.H.).

E. 2.1.2

Unter einem schutzwürdigen Interesse im Sinne von Art. 25 Abs. 2 VwVG ist nach der Rechtsprechung ein rechtliches oder tatsächliches und aktuelles Interesse an der sofortigen Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses zu verstehen, dem keine erheblichen öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen, und welches nicht durch eine rechtsgestaltende Verfügung gewahrt werden kann (BGE 130 V 388 E. 2.4 m.w.H.; vgl. auch BGE 137 II 199 E. 6.5 f.). Ist eine Frage bereits formell rechtskräftig entschieden, bestehen keine Rechtsungewissheit und damit von vornherein kein schutzwürdiges Interesse an einer Rechtsklärung (Weber-Dürler, a.a.O., Rz. 17 zu Art. 25).

E. 2.2

Die Vorinstanz stellt sich auf den Standpunkt, die von der Beschwerdeführerin im Feststellungsverfahren aufgeworfene Frage sei bereits aufgrund des HSM-Beschlusses 2013 und den dazu ergangenen Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts geklärt beziehungsweise rechtskräftig entschieden.

E. 2.2.1

Spitäler sind gemäss Art. 39 Abs. 1 KVG (i.V.m. Art. 35 KVG) zur Tätigkeit zu Lasten der OKP zugelassen, wenn sie die Dienstleistungs- und Infrastrukturvoraussetzungen im Sinne von Bst. a-c erfüllen, die von einem oder mehreren Kantonen gemeinsam aufgestellten Planung für eine bedarfsgerechte Spitalversorgung entsprechen (Bst. d) und in der nach Leistungsaufträgen in Kategorien gegliederten Spitalliste des Kantons aufgeführt sind (Bst. e). Nach Abs. 2bis (in Kraft seit 1. Januar 2009) beschliessen die Kantone im Bereich der hochspezialisierten Medizin gemeinsam eine gesamtschweizerische Planung. Kommen sie dieser Aufgabe nicht zeitgerecht nach, so legt der Bundesrat fest, welche Spitäler für welche Leistungen auf den kantonalen Spitallisten aufzuführen sind.

E. 2.2.2

Um die gesamtschweizerische Planung zu gewährleisten, haben die Kantone am 14. März 2008 die IVHSM beschlossen, die - nachdem alle Kantone beigetreten sind - am 1. Januar 2009 in Kraft getreten ist (vgl. BVGE 2012/9 E. 1.2.2 m.w.H.). Das Beschlussorgan bestimmt gemäss Art. 3 Abs. 3 IVHSM die Bereiche der hochspezialisierten Medizin, die einer schweizweiten Konzentration bedürfen, und trifft die Planungs- und Zuteilungsentscheide. Hierzu erstellt es eine Liste der Bereiche der hochspezialisierten Medizin und der mit der Erbringung der definierten Leistungen beauftragten Zentren. Die Liste wird periodisch überprüft. Sie gilt als gemeinsame Spitalliste der Vereinbarungskantone gemäss Art. 39 KVG. Die Zuteilungsentscheide werden befristet (Art. 3 Abs. 4 IVHSM). Art. 9 Abs. 1 IVHSM hält zudem fest, dass die Vereinbarungskantone ihre Zuständigkeit gemäss Art. 39 Abs. 1 Bst. e KVG zum Erlass der Spitalliste für den Bereich der hochspezialisierten Medizin dem HSM-Beschlussorgan übertragen. Ab dem Zeitpunkt der Bestimmung eines HSM-Bereiches und seiner Zuteilung an HSM-Zentren gelten abweichende Spitallistenzulassungen der Kantone im entsprechenden Umfang als aufgehoben (Art. 9 Abs. 2 IVHSM).

E. 2.3

Mit dem HSM-Beschluss 2013 hat die Vorinstanz die im Anhang I aufgeführten Eingriffe im Bereich tiefe Rektumresektion der HSM zugeordnet und befristete Leistungsaufträge an 35 Spitäler (für die Periode vom 1. Januar 2014 - 31. Dezember 2015) erteilt. Für diese

Zeitperiode derogiert die gesamtschweizerische Spitalliste des HSM-Beschlussorgans - soweit sie in Rechtskraft erwachsen ist - allfällige Leistungsaufträge gemäss kantonaler Spitalliste im entsprechenden Bereich.

E. 2.3.1

Nach der Rechtsprechung ist die Spitalliste als Rechtsinstitut sui generis zu qualifizieren. Für die Bestimmung des Anfechtungsgegenstandes ist wesentlich, dass die Spitalliste aus einem Bündel von Individualverfügungen besteht (BVGE 2012/9 E. 3.2.6). Ein Leistungserbringer kann nur die Verfügung, welche das ihn betreffende Rechtsverhältnis regelt, anfechten. Die nicht angefochtenen Verfügungen einer Spitalliste erwachsen in Rechtskraft (BVGE 2012/9 E. 3.3; Urteil BVGer C-4302/2011 vom 15. Juli 2015 E. 2.2.1).

E. 2.3.2

Entsprechend dieser Rechtsprechung hat das Bundesverwaltungsgericht mit seinen Urteilen betreffend HSM-Beschluss 2013 jeweils nur die Verfügungen aufgehoben, welche die Nichtzuteilung eines Leistungsauftrages an die Beschwerde führenden Spitälern betrafen (vgl. vorne A.b). Die nicht angefochtenen Verfügungen sind in Rechtskraft erwachsen. Dazu gehören namentlich die Verfügungen, mit welchen das HSM-Beschlussorgan verschiedenen Spitälern einen Leistungsauftrag im Bereich tiefe Rektumresektion (gemäss Definition im Anhang I des Beschlusses) erteilt hat. Ebenfalls in Rechtskraft erwachsen ist die negative Verfügung gegenüber der Beschwerdeführerin, wonach ihr kein Leistungsauftrag zu erteilen sei. Soweit die gesamtschweizerische Spitalliste gemäss HSM-Beschluss 2013 in Rechtskraft erwachsen ist, geht sie - wie bereits festgestellt - kantonalen Spitallisten beziehungsweise entsprechenden Leistungsaufträgen eines Kantons vor. Für die Periode vom 1. Januar 2014 - 31. Dezember 2015 verfügte die Beschwerdeführerin demnach über keinen Leistungsauftrag im HSM-Bereich tiefe Rektumresektion und war insoweit nicht zur Tätigkeit zu Lasten der OKP zugelassen.

E. 2.3.3

An diesem Ergebnis ändert der Umstand, dass das Bundesverwaltungsgericht das von der Vorinstanz geführte Verfahren auf Erlass von HSM-Spitallisten als rechtswidrig qualifizierte und ein zweistufig ausgestaltetes Verfahren verlangte (BVGE 2013/45 E. 6 ff., insbes. E. 7.3), nichts. Die beanstandeten Mängel führen nicht zu einer Nichtigkeit des HSM-Beschlusses, wie das Bundesverwaltungsgericht bereits in Urteil C-877/2014 (E. 3.3 ff.) festgestellt hat. Dies wird im Grundsatz auch von der Beschwerdeführerin anerkannt. Ist aber ein Verwaltungsakt nicht nichtig, wird er bei Nichtanfechtung rechtsgültig (vgl. C-877/2014 E. 3.2 m.w.H.).

E. 2.4

Ist - wie vorliegend - bereits eine Verfügung ergangen, kann deren Gültigkeit nicht mit einem Feststellungsbegehren infrage gestellt werden. Hierzu stehen die ordentlichen Rechtsmittel zur Verfügung. Das Prinzip der Einmaligkeit des Rechtsschutzes schliesst eine nochmalige Überprüfung einer individuell-konkreten, formell rechtskräftigen Anordnung in einem späteren Verwaltungsverfahren grundsätzlich aus (C-877/2014 E. 4.2; zum Rechtsbehelf des Wiedererwägungsgesuchs vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 2010, Rz. 1828 ff.; Kölz/ Häner/Bertschi, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 715 ff.; C-877/2014 E. 5). Das Feststellungsbegehren kann - wie die Vorinstanz zutreffend ausführt - nicht dazu benützt werden, die nachteiligen Konsequenzen einer verpassten Beschwerdefrist zu umgehen

(Weber-Dürler, a.a.O., Rz. 17 zu Art. 25).

E. 2.5

Demnach ist die Vorinstanz zu Recht nicht auf das Begehren um Erlass einer Feststellungsverfügung eingetreten. Die Beschwerde ist deshalb abzuweisen.

E. 3

Zu befinden ist abschliessend über die Verfahrenskosten und eine allfällige Parteientschädigung.

E. 3.1

Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Die Gerichtsgebühr richtet sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (vgl. Art. 63 Abs. 4bis VwVG; Art. 2 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Vorliegend sind die Verfahrenskosten auf CHF 2'000.- festzusetzen. Der Betrag wird dem Kostenvorschuss von CHF 5'000.- entnommen. Der Restbetrag von CHF 3'000.- wird der Beschwerdeführerin zurückerstattet.

E. 3.2

Gemäss Art. 64 Abs. 1 VwVG hat die obsiegende Partei Anspruch auf eine Parteientschädigung für die ihr erwachsenen notwendigen und verhältnismässig hohen Kosten. Der obsiegenden Vorinstanz ist jedoch keine Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE).

E. 3.3

Der zum Verfahren beigelegene Regierungsrat des Kantons Zürich hat sich am Verfahren nicht beteiligt. Es ist ihm weder eine Parteientschädigung zuzusprechen noch sind ihm Verfahrenskosten aufzuerlegen (vgl. auch Art. 63 Abs. 2 VwVG; Urteil BVGer C-1966/2014 vom 23. November 2015 E. 2.3).

E. 4

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 BGG (SR 173.110) unzulässig (vgl. auch BGE 141 V 361). Das vorliegende Urteil ist somit endgültig.

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