

BVGer C-4168/2014 vom 23. Oktober 2014

Bundesverwaltungsgericht, 2014-10-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-4168_2014

FR: TAF C-4168/2014 du 23 octobre 2014

IT: TAF C-4168/2014 del 23 ottobre 2014

Regeste

Tarife der Leistungserbringer

Erwägungen

E. 1

Die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde beziehungsweise die Zulässigkeit der Beschwerde hängt massgeblich von der Qualifikation des angefochtenen Aktes ab. Davon gehen auch die Beschwerdeführenden aus.

E. 1.1

Gemäss Art. 31 VGG (SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG (SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 VGG genannten Behörden. Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich gemäss Art. 37 VGG nach den Vorschriften des VwVG, wobei abweichende Vorschriften des VGG vorbehalten bleiben.

E. 1.2

Eine Beschwerde gegen generell-abstrakte Erlasse sieht das VGG nicht vor. Auch nach Art. 44 VwVG unterliegt lediglich die Verfügung der Beschwerde. Verordnungen des Bundesrates können vom Bundesverwaltungsgericht nur akzessorisch auf ihre Gesetz- und Verfassungsmässigkeit geprüft werden (BVGE 2011/61 E. 5.4.2.1).

E. 1.3

Unabhängig von ihrer rechtlichen Qualifikation sind indessen die in Art. 53 Abs. 1 KVG aufgeführten Beschlüsse der Kantonsregierungen beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar (vgl. Art. 90a Abs. 2 KVG). Dazu gehören namentlich Beschlüsse betreffend Spital- oder Pflegeheimlisten im Sinne von Art. 39 KVG, die Genehmigung beziehungsweise Nichtgenehmigung eines Tarifvertrages durch die zuständige Kantonsregierung (Art. 46 Abs. 4 KVG) sowie die hoheitliche Tariffestsetzung durch die Kantonsregierung nach Art. 47 Abs. 1 KVG. Ist gemäss kantonaler Zuständigkeitsordnung beziehungsweise kraft kantonalrechtlicher Übertragung der Entscheidzuständigkeit nicht die Kantonsregierung, sondern eine andere kantonale oder interkantonale Behörde für den Beschluss zuständig, fallen diese praxisgemäss ebenfalls in den Anwendungsbereich des Art. 53 Abs. 1 KVG, obwohl die Bestimmung nur Beschlüsse der Kantonsregierungen nennt (vgl. BVGE 2012/9 E. 1.2.3). Nicht von Art. 53 Abs. 1 KVG erfasst werden hingegen Beschlüsse des Bundesrates (BGE 134 V 443 E. 3.2) oder des EDI (vgl. BVGE 2011/61 E. 5.4). Gegen Akte von Bundesbehörden kann daher nur Beschwerde erhoben werden, wenn es sich dabei um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG handelt.

E. 2

Als Verfügungen gelten gemäss Art. 5 Abs. 1 VwVG Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und die Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten oder Pflichten (Bst. a), die Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder Umfangs von Rechten oder Pflichten (Bst. b) sowie die Abweisung von Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten oder Pflichten, oder Nichteintreten auf solche Begehren (Bst. c) zum Gegenstand haben. Als Verfügungen gelten mithin autoritative, einseitige, individuell-konkrete Anordnungen der Behörde, die in Anwendung von Bundesverwaltungsrecht ergangen, auf Rechtswirkungen ausgerichtet sowie verbindlich und erzwingbar sind (BGE 139 V 72 E. 2.2.1, BGE 135 II 38 E. 4.3 m.H.). Ist zur Umsetzung ein weiterer - konkretisierender - Hoheitsakt erforderlich, liegt keine Verfügung vor (vgl. BGE 134 II 272 E. 3.2, Urteil BVGer C-520/2012 vom 10. August 2012 E. 1.2.4).

E. 2.1

Bevor auf die Rechtsnatur der streitigen Anpassungsverordnung einzugehen ist, sind die im vorliegenden Kontext wesentlichen gesetzlichen Grundlagen darzulegen.

E. 2.1.1

Die Grundsätze des Tarifrechts werden in Art. 43 KVG geregelt. Gemäss Abs. 1 erstellen die (zugelassenen) Leistungserbringer ihre Rechnungen nach Tarifen oder Preisen. Nach Abs. 4 werden Tarife und Preise in Verträgen zwischen Versicherern und Leistungserbringern (Tarifvertrag) vereinbart oder in den vom Gesetz bestimmten Fällen von der zuständigen Behörde festgesetzt. Dabei ist auf eine betriebswirtschaftliche Bemessung und eine sachgerechte Struktur der Tarife zu achten. Abs. 5 bestimmt, dass Einzelleistungstarife auf einer gesamtschweizerisch vereinbarten einheitlichen Tarifstruktur beruhen müssen. Können sich die Tarifparteien nicht einigen, so legt der Bundesrat diese Tarifstruktur fest. Nach Abs. 5bis (in Kraft seit 1. Januar 2013, vgl. AS 2012 4085) kann der Bundesrat Anpassungen an der Tarifstruktur vornehmen, wenn sie sich als nicht mehr sachgerecht erweist und sich die Parteien nicht auf eine Revision einigen können.

E. 2.1.2

Parteien eines Tarifvertrages sind einzelne oder mehrere Leistungserbringer oder deren Verbände einerseits sowie einzelne oder mehrere Versicherer oder deren Verbände andererseits (Art. 46 Abs. 1 KVG). Der Tarifvertrag bedarf der Genehmigung durch die zuständige Kantonsregierung oder, wenn er in der ganzen Schweiz gelten soll, durch den Bundesrat (Art. 46 Abs. 4 Satz 1 KVG). Die Genehmigungsbehörde prüft, ob der Tarifvertrag mit dem Gesetz und dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Billigkeit in Einklang steht (Art. 46 Abs. 4 Satz 2 KVG). Dem Genehmigungsentscheid kommt konstitutive Wirkung zu (BVGE 2013/8 E. 2.1.4 m.w.H.).

E. 2.1.3

Gesamtschweizerisch einheitliche Tarifstrukturen sind seit 1. Januar 2012 nicht mehr nur für Einzelleistungstarife, sondern auch für Spitaltarife (Fallpauschalen für die stationäre Behandlung) vorgesehen (vgl. Art. 49 Abs. 1 KVG [in Kraft seit 1. Januar 2009, umgesetzt für den akutsomatischen Bereich per 1. Januar 2012]). Nach Art. 49 Abs. 2 KVG setzen die Tarifpartner gemeinsam mit den Kantonen eine Organisation ein, die für die Erarbeitung und Weiterentwicklung sowie die Anpassung und Pflege der Strukturen zuständig ist. Zur

Finanzierung der Tätigkeiten kann ein kostendeckender Beitrag pro abgerechnetem Fall erhoben werden. Die Spitäler haben der Organisation die dazu notwendigen Kosten- und Leistungsdaten abzuliefern. Fehlt eine derartige Organisation, so wird sie vom Bundesrat für die Tarifpartner verpflichtend eingesetzt. Die von der Organisation erarbeiteten Strukturen sowie deren Anpassungen werden von den Tarifpartnern dem Bundesrat zur Genehmigung unterbreitet. Können sich diese nicht einigen, so legt der Bundesrat die Strukturen fest. Als Organisation im Sinne von Art. 49 Abs. 2 KVG erarbeitete die SwissDRG AG die ab 1. Januar 2012 im akutsomatischen Bereich anwendbare Tarifstruktur; diese wurde vom Bundesrat am 6. Juli 2011 genehmigt (Mitteilung des Bundesrates vom 6. Juli 2011: Bundesrat genehmigt die neue Tarifstruktur SwissDRG).

E. 2.2

Zunächst ist festzustellen, dass die streitige Anpassungsverordnung eine Tarifstruktur betrifft, nicht einen Tarifvertrag, welcher die Vergütung für erbrachte Leistungen definitiv festlegt. Auch der Rahmenvertrag TARMED ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts (bzw. des früheren Eidgenössischen Versicherungsgerichts) kein "eigentlicher Tarifvertrag", sondern eine Tarifstruktur im Sinne von Art. 43 Abs. 5 KVG (RKUV 3/2005 KV 329 S. 200, E. 4. 1). Soweit sich die Beschwerdeführenden auf die Rechtsprechung zur Genehmigung von Tarifverträgen oder zur Tariffestsetzung berufen (bspw. auf BGE 126 V 344 E. 4a [act. 1 Rz. 42]), lässt sich daraus nichts für die vorliegend zu beurteilende Frage ableiten. Entgegen den Vorbringen in der Beschwerde (Rz. 61 ff.) kann sodann weder aus BGE 134 V 443 E. 2.1, noch aus E. 10 im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-7720/2009 vom 13. Juni 2012 (vgl. insbes. E. 10.4) oder aus BVGE 2011/61 (C-4131/2010) gefolgert werden, die Genehmigung oder hoheitliche Anpassung einer Tarifstruktur sei als anfechtbare Verfügung zu qualifizieren.

E. 2.3

Die Tarifstruktur enthält Angaben zur Art und Weise, wie eine medizinische Leistung bewertet und abgerechnet werden soll. Sie weist - im Bereich TARMED oder SwissDRG - einer Behandlung (oder einer Diagnose) eine bestimmte Anzahl Taxpunkte oder ein bestimmtes relatives Kostengewicht zu (Thomas Brumann, Tarif- und Tarifstrukturverträge im Krankenversicherungsrecht, Hamburg 2012, S. 46 und 109; vgl. auch Gebhard Eugster, Rechtsprechung des Bundesgerichts zum KVG, 2010, Rz. 14). Der Tarif im engeren Sinn, d.h. die Höhe des Taxpunktwertes oder des Basisfallwertes, ist regelmässig auf kantonaler Ebene mittels (genehmigungsbedürftigem) Tarifvertrag (vgl. Art. 46 Abs. 4 KVG) oder hoheitlicher Festsetzung durch die Kantonsregierung (Art. 47 Abs. 1 KVG) festzulegen. Gegen solche - die Rechtsstellung der Tarifparteien unmittelbar tangierenden - Beschlüsse der Kantonsregierungen sieht das KVG eine Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht vor.

E. 2.4

Nach Brumann sagt die Tarifstruktur "nicht im Geringsten etwas darüber aus, wie hoch letztlich die Vergütung für eine medizinische Leistung sein wird, sondern misst jeder Leistung lediglich einen abstrakten relativen Wert zu und stellt die Leistungen dadurch in Relation zueinander" (a.a.O., S. 109). Das Bundesgericht hat denn auch in BGE 134 V 443 die Tarifstruktur TARMED als generell-abstrakte Regelung bezeichnet (E. 3.3) und die Anfechtbarkeit des Genehmigungsentscheides des Bundesrates verneint. Sodann ist auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2461/2013 vom 28. August 2014 zu verweisen,

wonach die hoheitliche Festsetzung einer nationalen Tarifstruktur generell-abstrakter Natur ist und in Verordnungsform zu erfolgen hat (E. 5.5.3). Im Urteil 9C_524/2013 vom 21. Januar 2014 hat das Bundesgericht erwogen, der Unterhalt beziehungsweise die Pflege von Tarifstrukturen obliege nach der Gesetzesanpassung per 1. Januar 2013 weiterhin primär den Tarifpartnern. Entscheidend dafür sei, dass die Gesichtspunkte, welche der Strukturierung eines Tarifs zu Grunde lägen, als nicht oder schwer justiziabel betrachtet würden. Der Gesetzgeber habe nun bei der Lösung von Problemen mit der Tarifstruktur folgende Richtung vorgesehen: "Können sich die Tarifparteien nicht einigen, soll zunächst der Verordnungsgeber tätig werden; die Gerichte sollen erst später allenfalls zum Zuge kommen, wenn bei der Anwendung eines durch die Vertragsparteien oder subsidiär durch den Bundesrat angepassten Tarifes die Frage strittig ist, ob die erbrachten Leistungen tarifkonform in Rechnung gestellt sind oder ein Rückerstattungsanspruch besteht" (E. 4 m.H.).

E. 2.5

Dafür, dass Anpassungen an der Tarifstruktur gestützt auf Art. 43 Abs. 5bis KVG mittels Verordnung vorzunehmen sind, spricht weiter, dass der Bundesrat gemäss Art. 182 Abs. 1 BV rechtssetzende Bestimmungen erlässt, soweit er durch Verfassung oder Gesetz dazu ermächtigt ist. Art. 43 Abs. 5bis KVG erteilt dem Bundesrat eine solche Ermächtigung. Es bestehen keine Hinweise dafür, dass der Gesetzgeber versehentlich einen nicht (beim Bundesverwaltungsgericht) anfechtbaren Akt vorgesehen haben könnte. Vielmehr liegt dem KVG-Tarifrecht die Konzeption zu Grunde, dass gesamtschweizerisch einheitliche Tarifstrukturen vom Bundesrat genehmigt oder festgesetzt (vgl. Art. 43 Abs. 5 und Art. 49 Abs. 2 KVG) werden und dagegen kein Rechtsmittel ergriffen werden kann (vgl. dazu auch BGE 134 V 443 E. 3.2 und BVGE 2011/61 E. 5.4.2.2, wonach Art. 53 Abs. 1 KVG diesbezüglich keine Gesetzeslücke aufweist). In einem Grundsatzurteil vom 11. September 2014 zu Spitaltarifen hat das Bundesverwaltungsgericht zudem festgehalten, dass die Kompetenz, angebliche oder tatsächliche Mängel der Tarifstruktur zu korrigieren, beim Bundesrat und nicht beim Bundesverwaltungsgericht liege (Urteil C-2283/2013 E. 5.3; zur Publikation vorgesehen). Beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar und von diesem zu überprüfen sind Beschlüsse von Kantonsregierungen (und allenfalls Verfügungen des EDI, vgl. dazu BVGE 2013/58) betreffend Taxpunktwert beziehungsweise Baserate. Nicht beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar sind in einzelnen - der Vertragsfreiheit vollständig entzogenen - Bereichen sogar Tariffestsetzungen. Hinzuweisen ist namentlich auf die vom EDI gestützt auf Art. 52 Abs. 1 Bst. a KVG erlassene Analysenliste (Art. 28 i.V.m. Anhang 3 KLV [SR 832.112.31]), welche die Vergütung von Laborleistungen abschliessend regelt (vgl. RKUV 5/2001 353 KV 177; vgl. auch Urteil BGer 9C_1011/2012 vom 18. April 2013 E. 2.1; vgl. auch betreffend Pflegeleistungen im Rahmen der neuen Pflegefinanzierung Art. 25a Abs. 4 KVG sowie BVGE 2011/61 E. 5.3 ff.).

E. 2.6

Zu prüfen bleibt, ob Art. 3 der Anpassungsverordnung Verfügungscharakter zukommt, wie von den Beschwerdeführenden geltend gemacht wird. Die Bestimmung lautet: "Die Tarifpartner müssen dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) auf Verlangen kostenlos alle Informationen und Daten übermitteln, die notwendig sind, um die Auswirkungen der Anpassungen der Tarifstruktur zu evaluieren". Es handelt sich um eine ähnliche Bestimmung wie diejenige in Art. 49 Abs. 2 Satz 3 KVG, mit dem Unterschied, dass vorliegend das EDI Empfänger der Informationen bzw. Daten ist und diese erst auf

Verlangen zu liefern sind. Aus der Formulierung "auf Verlangen" wird ohne Weiteres ersichtlich, dass die mit der Verordnungsbestimmung auferlegte Pflicht nicht erzwingbar ist, sondern eines weiteren Hoheitsaktes bedarf. Der Verfügungscharakter ist daher zu verneinen (vgl. vorne E. 2).

E. 2.7

Zusammenfassend ergibt sich, dass die angefochtene Anpassungsverordnung nicht als Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG, sondern als Verordnung zu qualifizieren ist. Die dagegen erhobene Beschwerde ist demnach unzulässig. Daran vermag auch die Berufung auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK und Art. 29a BV nichts zu ändern. Diese Garantien räumen keinen individuellen Anspruch auf direkte Anfechtung generell-abstrakter Regelungen ein (vgl. BGE 132 V 299 E. 4.3.1 m.w.H., BGE 134 V 443 E. 3.2 und 3.3). Auf die Beschwerde ist deshalb nicht einzutreten.

E. 2.8

Bei diesem Ergebnis hat das Bundesverwaltungsgericht auch nicht über die Anträge betreffend aufschiebende Wirkung zu entscheiden (vgl. Moser/Beusch/Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 3.18).

E. 3

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

E. 3.1

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens werden die Beschwerdeführenden gemäss Art. 63 Abs. 1 VwVG kostenpflichtig. Unter Berücksichtigung des Umfangs und der Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (vgl. Art. 63 Abs. 4bis VwVG; zur Qualifikation als vermögensrechtliche Streitigkeit vgl. BVGE 2010/14 E. 8.1.3) sind die Verfahrenskosten vorliegend auf Fr. 4'000.- festzusetzen. Diese sind dem geleisteten Kostenvorschuss zu entnehmen. Der Restbetrag von Fr. 4'000.- ist den Beschwerdeführenden zurückzuerstatten.

E. 3.2

Eine Parteientschädigung ist nicht zuzusprechen (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 3 VGKE).

E. 4

Gegen die Anpassungsverordnung haben die Beschwerdeführenden auch beim Bundesgericht Beschwerde erhoben. Dieses hat das Verfahren bis zum Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts über die Eintretensfrage ausgesetzt. Das vorliegende Urteil ist daher auch dem Bundesgericht zur Kenntnis zuzustellen. Auf das Anfügen einer Rechtsmittelbelehrung wird angesichts der besonderen Umstände verzichtet.

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