

# **BVGer C-4457/2014 vom 9. April 2015**

Bundesverwaltungsgericht, 2015-04-09, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_C-4457\\_2014](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-4457_2014)

FR: TAF C-4457/2014 du 9 avril 2015

IT: TAF C-4457/2014 del 9 aprile 2015

## **Regeste**

Tarife der Leistungserbringer

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 VGG genannten Behörden, wobei insbesondere Instanzen des Bundes aufgeführt werden. Verfügungen kantonaler Instanzen sind gemäss Art. 33 Bst. i VGG nur dann beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar, wenn dies in einem Bundesgesetz vorgesehen ist.

### **E. 1.2**

Art. 90a Abs. 2 KVG sieht vor, dass das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Beschlüsse der Kantonsregierungen nach Art. 53 KVG beurteilt. Zu den gemäss Art. 53 Abs. 1 KVG anfechtbaren Beschlüssen der Kantonsregierungen gehören namentlich Beschlüsse nach Art. 46 Abs. 4 und 47 Abs. 1 KVG. Beim angefochtenen Regierungsbeschluss vom 5. Februar 2013 handelt es sich um einen Beschluss im Sinne von Art. 47 Abs. 1 KVG. Das Bundesverwaltungsgericht ist demnach zur Beurteilung der Beschwerde zuständig.

### **E. 1.3**

Zur Beschwerde berechtigt ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a); durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (Bst. b); und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c).

#### **E. 1.4.1**

Die INTRAS Krankenversicherung AG, die Arcosana AG und die Sanagate AG werden im vorliegenden Beschwerdeverfahren durch die CSS Krankenversicherung AG vertreten (Beilage zu BVGer act. 5, C-4457/2014).

#### **E. 1.4.2**

Die Beschwerdeführerinnen 1-4 haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, sind durch den angefochtenen Beschluss ohne Zweifel besonders berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung. Sie sind daher zur Beschwerde legitimiert (vgl. zur Beschwerdelegitimation der Krankenversicherer auch Urteil des Bundesgerichts [BGer] 2C\_856/2011 vom 18. Januar 2012 E. 3; Urteil des

Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] C 6460/2011 vom 23. Juni 2014 E. 2.3).

#### **E. 1.5**

Die Beschwerdeführerinnen 1-4 (und die 44 weiteren Krankenversicherer der tarifsuisse-Gruppe) haben ihre Beschwerde am 7. März 2013 der Schweizerischen Post übergeben; der angefochtene Regierungsbeschluss vom 5. Februar 2013 wurde am 6. Februar 2013 versandt (Beilagen 1 zu BVGer act. 1; C-1232/2013). Demnach ist die 30-tägige Beschwerdefrist jedenfalls gewahrt (Art. 50 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 VwVG und Art. 53 Abs. 2 Bst. b KVG). Die Beschwerde ist somit fristgerecht erhoben worden.

#### **E. 1.6**

Da die Beschwerde im Übrigen formgerecht (Art. 52 VwVG) eingereicht und der Kostenvorschuss innert Frist geleistet wurde (BVGer act. 4; BVGer act. 5, C-1232/2013), ist auf die Beschwerde der Beschwerdeführerinnen einzutreten.

#### **E. 1.7**

Im Verfahren des Pilotentscheides (publiziert als BVGE 2014/18) wurde mit Teilentscheid vom 29. Januar 2014 betreffend Festsetzung des Taxpunktwerts für physiotherapeutische Leistungen ab 2013 im Kanton Thurgau der physioswiss die Parteistellung abgesprochen, da sie weder im eigenen Namen legitimiert war, noch die Voraussetzungen einer egoistischen Verbandsbeschwerde erfüllte (vgl. dazu näher E. 3 des genannten Teilentscheides). Mit der im Teilentscheid vom 29. Januar 2014 enthaltenen Begründung, auf welche vollumfänglich verwiesen wird, ist der physioswiss auch im hier strittigen Verfahren die Parteistellung abzusprechen. Insbesondere vermag physioswiss auch in Bezug auf das vorliegende Beschwerdeverfahren kein eigenes schutzwürdiges Interesse darzutun (vgl. hierzu E. 3.4 des genannten Teilentscheides), und die Voraussetzungen für eine egoistische Verbandsbeschwerde - namentlich das Erfordernis der gemeinsamen Interessenlage bezüglich der Mehrheit oder eines Grossteils seiner Mitglieder (vgl. dazu BGE 136 II 539 E. 1.1) - sind vorliegend nicht gegeben (vgl. hierzu E. 3.5 des genannten Teilentscheides). Auf die beschwerdegegnerischen Anträge von physioswiss ist daher nicht einzutreten. Demgegenüber kommt physio graubünden und den auf der Mitgliederliste bezeichneten Physiotherapeuten (Beilagen 2a, 3a + 3b zu BVGer act. 8) Parteistellung als Beschwerdegegner zu.

#### **E. 1.8**

In Bezug auf den Antrag der Beschwerdegegner auf Begründungsverzicht mit entsprechender Berücksichtigung bei den Kosten- und Entschädigungsfolgen (vgl. Sachverhalt, Bst. G.e hiervor) ist festzuhalten, dass der begründete Entscheidentwurf im Zeitpunkt des Gesuchseinganges bereits vorlag. Das Gesuch um Begründungsverzicht mit entsprechender Berücksichtigung bei den Kosten- und Entschädigungsfolgen ist demnach bereits aus diesem Grund abzuweisen.

#### **E. 2.1**

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich gemäss Art. 37 VGG und Art. 53 Abs. 2 Satz 1 KVG grundsätzlich nach dem VwVG. Die Beschwerdeführerinnen können daher im Rahmen des Beschwerdeverfahrens betreffend eine Tariffestsetzung nach Art. 47 Abs. 1 KVG die Verletzung von Bundesrecht unter Einschluss des Missbrauchs oder der Überschreitung des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts sowie die Unangemessenheit des angefochtenen Entscheids

rügen (Art. 49 VwVG).

### **E. 2.2**

Neue Tatsachen und Beweismittel dürfen nur so weit vorgebracht werden, als erst der angefochtene Beschluss dazu Anlass gibt. Neue Begehren sind unzulässig (Art. 53 Abs. 2 Bst. a KVG).

### **E. 2.3**

Das Bundesverwaltungsgericht wendet das Recht von Amtes wegen an. Es ist folglich weder an die in der Beschwerde geltend gemachten Argumente (Art. 62 Abs. 4 VwVG) noch an die Erwägungen der Vorinstanz gebunden; es kann eine Beschwerde aus einem anderen als dem angerufenen Grund gutheissen, und es kann eine Beschwerde mit einer von der Argumentation der Vorinstanz abweichenden Begründung abweisen (vgl. BGE 133 II 249 E. 1.4; BVGE 2007/41 E. 2).

### **E. 3**

Vorliegend umstritten ist die Festsetzung des Taxpunktwertes durch die Regierung des Kantons Graubünden für physiotherapeutische Leistungen in freier Praxis auf Fr. 0.97, geltend ab 1. Juli 2011.

#### **E. 3.1**

Die Beschwerdegegner haben mit Beschwerdeantwort vom 16. September 2013 beziehungsweise mit Präzisierung vom 22. Januar 2014 die Aufhebung des angefochtenen Beschlusses und Festsetzung des kantonalen Taxpunktwertes auf mindestens Fr. 1.00, basierend auf der seit 1. Juli 1998 gültigen Tarifstruktur für physiotherapeutische Leistungen, beantragt (BVGer act. 23 + 32).

#### **E. 3.2**

Die Beschwerdegegner stellen demnach einen Antrag auf Verschlechterung der Rechtsposition der Beschwerdeführerinnen (*reformatio in peius*). Da das VwVG jedoch keine Anschlussbeschwerde vorsieht, kommt einem solchen Antrag - insbesondere auch in Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht betreffend OKP-Tariffestsetzungen - lediglich die Bedeutung einer prozessualen Anregung an die Beschwerdeinstanz zu. Solche Anträge können indessen Kostenfolgen nach sich ziehen (vgl. BVGE 2010/24 E. 3.3 m.w.H.). Das besagte Begehren der Beschwerdegegner ist daher lediglich als prozessuale Anregung zu behandeln.

#### **E. 4.1**

Art. 43 Abs. 1 KVG bestimmt, dass die Leistungserbringer ihre Rechnungen nach Tarifen oder Preisen erstellen, welche in Verträgen zwischen Versicherern und Leistungserbringern (Tarifvertrag) vereinbart oder in den vom Gesetz bestimmten Fällen von der zuständigen Behörde festgesetzt werden. Einzelleistungstarife müssen auf einer gesamtschweizerisch vereinbarten einheitlichen Tarifstruktur beruhen. Können sich die Tarifpartner nicht einigen, so legt der Bundesrat diese Tarifstruktur fest (Art. 43 Abs. 5 KVG). Kommt zwischen den Leistungserbringern und den Versicherern kein Tarifvertrag zustande, so setzt die Kantonsregierung nach Anhören der Beteiligten den Tarif fest (Art. 47 Abs. 1 KVG; BVGE 2014/18 E. 4.3 ff.).

#### **E. 4.2**

Am 1. Juli 1998 hatte der Bundesrat mit Wirkung ab 1. Januar 1998 den nationalen Tarifvertrag für die Behandlung durch Physiotherapeuten in freier Praxis (Nationaler Tarifvertrag 1998) samt Anhang 1 und 2 genehmigt; zugleich legte er den Tarif nach Anhang 1 dieses Vertrages als gesamtschweizerisch einheitliche Tarifstruktur für Einzelleistungstarife fest (vgl. dazu den BVGE 2014/18 E. 5.4 und vorne, Bst. A.a).

### **E. 4.3**

Mit BGVE 2014/18 kam das Bundesverwaltungsgericht nach eingehender Prüfung zum Schluss, dass mit der Vertragskündigung durch physioswiss und dem Wegfall des Nationalen Tarifvertrags per 30. Juni 2011 (vgl. Sachverhalt, Bst. A.c hiervor) keine nationale Tarifstruktur für in freier Praxis erbrachte Physiotherapieleistungen mehr bestehe; ferner sei auch zwischenzeitlich keine neue Tarifstruktur vom Bundesrat genehmigt oder festgesetzt worden. Da eine Einzelleistungsstruktur gesamtschweizerisch vereinbart und genehmigt oder gesamtschweizerisch festgesetzt werden müsse, und im Zeitpunkt des Erlasses des angefochtenen Beschlusses keine nationale Einzelleistungsstruktur mehr bestanden habe, sei mit dem angefochtenen Beschluss kein gültiger Einzelleistungstarif festgesetzt worden, weshalb der Beschluss bereits aus diesem Grund aufzuheben sei (E. 5.5.3 und 5.5.4; vgl. auch Art. 43 Abs. 5 KVG). Ferner führte das Bundesverwaltungsgericht aus, es sei den Kantonsregierungen verwehrt, einseitig ein (fiktives) nationales Modell zu entwickeln beziehungsweise auf einem früheren nationalen Modell aufzubauen, und von diesem nach selbst festgelegten Regeln auf den für ihren Kanton geltenden Tarif zu schliessen, zumal hiermit Art. 46 Abs. 4 i.V.m. Art. 47 Abs. 1 KVG in doppelter Hinsicht (fehlende Einigung der Tarifpartner über ein nationales Modell, Unzuständigkeit der Kantonsregierung zur [Teil-]Festlegung eines nationalen Tarifmodells) verletzt werde. Soweit der Regierungsrat eine Hochrechnung auf ein (fiktives) nationales Modell vorgenommen und daraus den kantonalen Tarif hergeleitet habe, verstosse er damit gegen Bundesrecht; der angefochtene Beschluss sei deshalb auch aus diesem Grund aufzuheben (E. 5.6). Schliesslich sei die Kantonsregierung im vertragslosen Zustand verpflichtet, im Sinne von Art. 59c KVV eine kantonsbezogene Sachverhaltsermittlung zu gewährleisten und gestützt darauf eine den Grundsätzen des KVG (insb. Wirtschaftlichkeit, betriebswirtschaftliche Bemessung, sachgerechte Struktur, möglichst günstige Kosten) entsprechenden kantonalen Tarif festzusetzen (E. 5.7).

### **E. 5**

Zu prüfen ist im Folgenden, ob der angefochtene Regierungsbeschluss der Vorinstanz den vorstehenden genannten Anforderungen des KVG und der KVV, insbesondere Art. 47 Abs. 1 KVG und Art. 59c KVV gerecht wird.

#### **E. 5.1**

Vorliegend hat die Regierung im angefochtenen Beschluss (E. 7) ausgeführt, Ausgangsbasis zur Neuberechnung des kantonalen Taxpunktwertes bilde der im Entscheid des Bundesrates vom 4. Dezember 2000 rückwirkend auf 1. Januar 1998 festgelegte TPW von Fr. 0.86. Nachdem das Bundesamt für Statistik über keine statistischen Unterlagen für eine Bündner beziehungsweise kantonale Lohnentwicklung verfüge, werde für die Festlegung des kantonalen TPW mit der Veränderung des Landesindexes für Konsumentenpreise eine auf nationaler Ebene anerkannte und nachvollziehbare Berechnungsmethode berücksichtigt. Dieser habe sich in der massgebenden Zeit von Januar 1998 bis Juni 2011 um 12.4 % erhöht, womit sich ein kantonaler TPW von Fr. 0.97 ergebe

(BVGer act. 1, Beilage 1; C-4457/2014).

### **E. 5.2**

Aus dem vorstehend Dargelegten (E. 4 hiervor) geht hervor, dass im Zeitpunkt des angefochtenen Beschlusses keine entsprechende nationale Einzelleistungsstruktur für physiotherapeutische Leistungen in freier Praxis mehr bestand (BVGE 2014/18 E. 5.4 f.). Die Regierung ging somit für die Ermittlung des festgesetzten Tarifs von einem Taxpunktwert aus, der im Rahmen einer nationalen Tarifstruktur 1998 vereinbart und genehmigt worden war. Indem er diesen Taxpunktwert mit Hinweis auf die aufgelaufene Teuerung erhöht hat, bezieht sich auch der neu festgesetzte Taxpunktwert (implizit) auf die nationale Tarifstruktur 1998. Da letztere indes auf nationaler Ebene ausser Kraft getreten ist, hat sich die Regierung bei der Tariffestsetzung auf eine nicht mehr bestehende und damit fiktive nationale Tarifstruktur abgestützt. Ein solches Vorgehen verstösst gegen Art. 43 Abs. 5 KVG, wonach Einzelleistungstarife auf einer gesamtschweizerisch vereinbarten einheitlichen Tarifstruktur beruhen müssen, und in doppelter Hinsicht gegen Art. 46 Abs. 4 i.V.m. Art. 47 Abs. 1 KVG (fehlende Einigung der Tarifpartner über ein nationales Modell, Unzuständigkeit der Kantonsregierung zur [Teil-] Festlegung eines nationalen Tarifmodells), sodass der angefochtene Regierungsbeschluss auch deswegen als bundesrechtswidrig aufzuheben ist (vgl. dazu auch BVGE 2014/18 E. 5.6). Wenn die Vorinstanz vorliegend den kantonalen Tarif auf der Basis der weggefallenen Tarifstruktur festgesetzt hat, so erweist sich dieses Vorgehen als bundesrechtswidrig. Dementsprechend wurde hiermit kein gültiger OKP-Tarif festgesetzt. Der angefochtene Beschluss ist somit bereits aus diesem Grund aufzuheben.

### **E. 5.3**

Zu prüfen ist weiter, ob die Vorinstanz gegen Art. 59c KVV verstossen hat und welche Schlüsse daraus für das Verwaltungsverfahren zu ziehen sind. In BVGE 2014/18 hat das Bundesverwaltungsgericht die Grundsätze dargelegt, die bei der Tariffestsetzung gemäss Art. 59c KVV i.V.m. Art. 43 KVG zu berücksichtigen sind (E. 4.4 f., 5.7.1 ff.). Diese Grundsätze (namentlich gesteigerte Überprüfungs-, Untersuchungs- und Anpassungspflichten, Gebot der Wirtschaftlichkeit der betriebswirtschaftlichen Bemessung und der sachgerechten Struktur sowie der möglichst günstigen Kosten) waren namentlich in jenem, zum vorliegenden parallelen, Verfahren betreffend die Festsetzung eines kantonalen KVG-Tarifs zu beachten. Diese Grundsätze gelten auch für die vorliegend umstrittene Tariffestsetzung. Da die Vorinstanz - soweit aus den Akten und den Ausführungen der Parteien ersichtlich - jedoch davon abgesehen hat, von den Parteien konkretere Mitwirkungshandlungen zu verlangen, um den Sachverhalt im Sinne der oben genannten Grundsätze zu ermitteln, hat sie (auch) ihre Untersuchungspflicht verletzt und den Sachverhalt ungenügend abgeklärt, sodass der Regierungsratsbeschluss (auch) aus diesem Grund aufzuheben ist (vgl. BVGE 2014/18 E. 5.7).

### **E. 6.1**

In Bezug auf den Verfahrensantrag der Beschwerdegegner auf Sistierung des Verfahrens bis zur Genehmigung der kantonalen Taxpunktwertvereinbarung (BVGer act. 34) ist festzuhalten, dass dieser aufgrund des vorliegenden Verfahrensausganges abzuweisen ist.

### **E. 6.2**

Auf den Verfahrensantrag der Beschwerdegegner, wonach der Bundesrat zu ersuchen sei, sich darüber zu äussern, ob und wann mit einem Entscheid betreffend die Genehmigung des

vorgelegten Nationalen Rahmenvertrages Physiotherapie vom 1. April 2014 zu rechnen sei (vgl. dazu Sachverhalt, Bst. G.c und G.d), ist nicht einzutreten, da diese Frage nicht zum Anfechtungsgegenstand im vorliegenden Verfahren gehört.

## **E. 7**

An der dargelegten Beurteilung vermögen auch die von den Beschwerdegegnern mit Eingabe ihrer Rechtsvertreter vom 27. Oktober 2014 (BVGer act. 43) vorgebrachten Einwendungen gegen das Piloturteil nichts zu ändern.

### **E. 7.1**

Zunächst bringen die Beschwerdegegner vor, die langjährige Anwendung der vom Bundesrat 1998 festgesetzten Tarifstruktur, das Bedürfnis nach Rechtssicherheit sowie der Vertrauensschutz müssten zur weiteren Anwendung der bisherigen Tarifstruktur führen. Die Beschwerdegegner beziehungsweise die physioswiss haben am 11. Dezember 2009 den Nationalen Tarifvertrag 1998 beziehungsweise am 23. Juni 2011 auch die kantonalen Tarifverträge gekündigt. Zu diesem Zeitpunkt hatte sich aber weder das Bundesamt für Gesundheit noch der Bundesrat dazu geäußert, ob die 1998 festgesetzte Tarifstruktur noch gültig sei. Die von den Beschwerdegegnern zitierten Äusserungen des BAG vom 13. Juli 2011 beziehungsweise jene von Bundesrat Berset vom 29. August 2012 datieren später, weshalb sich die Beschwerdegegner bei ihrer Kündigung nicht auf eine behördliche Zusage oder sonstiges, bestimmtes Verhalten einer Behörde verlassen haben (vgl. hierzu auch Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2012, Rz. 823).

### **E. 7.2**

Bezüglich des weiteren Vorbringens einer Verletzung des Prinzips der Verhältnismässigkeit ist festzuhalten, dass eine solche nicht ausreichend substantiiert begründet wurde, weshalb auf die entsprechende Rüge auch aus diesem Grund nicht näher einzugehen ist.

## **E. 8**

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass dem Tariffestsetzungsentscheid der Regierung des Kantons Graubünden vom 5. Februar 2013 keine gültige Tarifstruktur zugrunde liegt. Darüber hinaus hat sie auch die gebotene kantonsbezogene Abklärung nicht vorgenommen. Der angefochtene Beschluss erweist sich somit als bundesrechtswidrig und ist daher vollumfänglich aufzuheben.

## **E. 9**

Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt gemäss Art. 63 Abs. 1 VwVG die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei, wobei unterliegenden Vorinstanzen keine Verfahrenskosten auferlegt werden können (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

### **E. 9.1**

Angesichts des teilweisen Obsiegens aller Parteien rechtfertigt es sich, den Leistungserbringern (Beschwerdegegnern) und den Beschwerdeführerinnen reduzierte Verfahrenskosten von je Fr. 2'000.- aufzuerlegen. Dieser Betrag ist vom seitens der Beschwerdeführerinnen, zusammen mit 43 weiteren Krankenversicherern der tarifsuisse-Gruppe, im Beschwerdeverfahren C-1232/2013 geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 4'000.- beziehungsweise dem diesem Verfahren im Umfang von Fr. 2'000.- gutgeschriebenen Betrag zu entnehmen. Der Vorinstanz sind keine Verfahrenskosten

aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 2 erster Halbsatz VwVG).

### **E. 9.2**

Die Beschwerdeinstanz kann der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG; vgl. auch Art. 7 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht; VGKE, SR 173.320.2). Nachdem die Parteien vorliegend nur teilweise obsiegen, rechtfertigt es sich, die Parteientschädigungen wettzuschlagen (vgl. hierzu Urteil des BVGer C-2345/2014, C-2365/2014, C-2408/2014 vom 19. November 2014, S. 13). Hinzu kommt, dass die Vertretung der Beschwerdeführerinnen vorliegend durch im Arbeitsverhältnis zur CSS stehende Vertreter erfolgt ist (Art. 9 Abs. 2 VGKE). Dementsprechend kann den Beschwerdeführerinnen auch aus diesem Grund keine Parteientschädigung zugesprochen werden (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 9 Abs. 2 VGKE).

### **E. 10**

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.