

BVGer C-995/2021 vom 29. November 2021

Bundesverwaltungsgericht, 2021-11-29, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-995_2021

FR: TAF C-995/2021 du 29 novembre 2021

IT: TAF C-995/2021 del 29 novembre 2021

Regeste

Tarmed

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 (zum Rechtsmittelweg bei der Anfechtung von Zwischenverfügungen vgl. Urteil des BVGer C-2415/2009 vom 19. Juni 2009 E. 1.2). Das Beschwerdeverfahren 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. 2

Bei der angefochtenen Verfügung betreffend Akteneinsicht handelt es sich um eine selbständig eröffnete Zwischenverfügung (vgl. Kayser/Papadopoulus/Altmann, in: Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2. Aufl. 2019, Art. 46 Rz. 2 und Fn. 5).

E. 2.1

Beschwerden gegen selbständig eröffnete Zwischenverfügungen, die wie hier nicht die Zuständigkeit oder den Ausstand betreffen (Art. 45 Abs. 1 VwVG), sind gemäss Art. 46 Abs. 1 VwVG nur zulässig, wenn die angefochtene Zwischenverfügung einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken kann (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). Ist die Beschwerde nach Absatz 1 nicht zulässig oder wurde von ihr kein Gebrauch gemacht, so sind die betreffenden Zwischenverfügungen durch Beschwerde gegen die Endverfügung anfechtbar, soweit sie sich auf den Inhalt der Endverfügung auswirken (Art. 46 Abs. 2 VwVG). Mit der beschränkten Anfechtbarkeit soll verhindert werden, dass die Beschwerdeinstanz Zwischenverfügungen überprüfen muss, die durch einen günstigen Endentscheid für den Betroffenen jeden Nachteil verlieren. Die Rechtsmittelinstanz soll sich in der Regel nur einmal mit einer Streitsache befassen müssen (BVGE 2015/26 E. 3.2).

E. 2.2

Eine Gutheissung der Beschwerde würde im vorliegend zu beurteilenden Fall nicht sofort einen Endentscheid herbeiführen. Es ist daher zu prüfen, ob die angefochtene Zwischenverfügung einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken kann.

E. 2.2.1

Ein nicht wieder gutzumachender Nachteil im Sinn von Art. 46 Abs. 1 Bst. a VwVG muss - im Gegensatz zur Beschwerde ans Bundesgericht - nicht rechtlicher Natur sein; eine Beeinträchtigung der schutzwürdigen tatsächlichen Interessen genügt, sofern es dem Beschwerdeführer bei der Anfechtung nicht lediglich darum geht, eine Verlängerung oder Verteuerung des Verfahrens zu verhindern (Urteil des BGer 2C_1009/2014 vom 6. Juli 2015 E. 2.2 mit Hinweisen). Es ist zudem nicht erforderlich, dass der Entscheid tatsächlich einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil zur Folge hat, sondern es reicht vielmehr aus, dass dieser droht beziehungsweise nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann. Ob ein Nachteil als nicht wieder gutzumachend gilt, beurteilt sich nicht anhand eines einzigen Kriteriums. Vielmehr ist jedes Merkmal zu prüfen, das dem angefochtenen Entscheid am besten entspricht (BGE 131 V 362 E. 3.1 m.w.H.). Mit dem Erfordernis des irreparablen Nachteils wird mithin die Voraussetzung eines schutzwürdigen Interesses an der sofortigen Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Zwischenentscheids umschrieben. Das eine sofortige Anfechtbarkeit begründende Rechtsschutzinteresse liegt im Schaden, der entstünde, wenn die Zwischenverfügung erst zusammen mit der Endverfügung angefochten werden beziehungsweise der Nachteil auch durch einen an sich günstigen Endentscheid nicht oder nur teilweise behoben werden könnte (BVGE 2015/26 E. 3.2; vgl. auch Kayser/Papadopoulus/Altmann, a.a.O., Art. 46 Rz. 8 ff.). Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Praxis zu Art. 46 Abs. 1 VwVG festgehalten, dass überdies der drohende Nachteil nicht geradezu irreparabel sein müsse, er müsse aber von einigem Gewicht sein (vgl. BVGE 2015/26 E. 3.3 mit Hinweisen).

E. 2.2.2

Die Verfahrenspartei trifft eine Substantiierungspflicht. Sie hat mithin darzulegen, inwiefern die angefochtene Zwischenverfügung einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil nach sich ziehen könnte (Kayser/Papadopoulus/Altmann, a.a.O., Art. 46 Rz. 11).

E. 2.2.3

Die Beschwerdeführerinnen halten fest, dass es ihnen in dieser Beschwerde einerseits darum gehe, dass ihnen sämtliche Verfahrensakten (amtliche Belege, Sitzungsprotokolle, Weiterentwicklung des Kostenmodells etc.) der letzten Jahre zugestellt werden und andererseits, dass ihnen die bereits in anonymisierter Form vorliegenden Kosten- und Leistungsdaten der Ärzte (RoKo-Einzeldaten der Jahre 2011 bis 2015) in elektronischer Form zugänglich gemacht werden. Sie bringen vor, dass im vorliegenden Festsetzungsverfahren ihre verfassungsmässigen Verfahrensrechte mehrfach verletzt worden seien, wie zum Beispiel das Recht auf rechtliches Gehör, das Recht auf Mitwirkung bei der Beweiserhebung, das Recht auf Gleichbehandlung im Verfahren und das Recht auf willkürfreie Behandlung. Die in der angefochtenen Zwischenverfügung auferlegten Einschränkungen für die Akteneinsicht führten offensichtlich zu diversen nicht wiedergutmachenden rechtlichen und tatsächlichen Nachteilen. Als tatsächliche Nachteile seien insbesondere Mehrkosten, Verfahrensverzögerungen und fehlende Rechtssicherheit zu nennen. Die Mehrkosten liessen sich nicht nur mit der Anreise zur Akteneinsicht vor Ort begründen, sondern auch damit, dass sie den Festsetzungsentscheid beim Bundesverwaltungsgericht anfechten müssen, sollte auf die vorliegende Beschwerde nicht eingetreten werden. Die intransparente Verfahrensführung der Vorinstanz verletze nicht nur die verfassungsmässigen Rechte der Beschwerdeführerinnen, sondern erhöhe auch das Risiko einer Ungleichbehandlung, was offensichtlich zu weiteren erheblichen Verfahrensverzögerungen in einem bereits seit 2013 hängigen Verfahren führen

werde. Ein Ende des Festsetzungsverfahrens sei zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht in Sicht. Mit der von der Vorinstanz verursachten Verfahrensverzögerung hänge dann auch die fehlende Rechtssicherheit hinsichtlich des festzusetzenden Tarifs bzw. der gestützt darauf zu ermittelnden Prämien zusammen. Als rechtlicher Nachteil sei die Verweigerung bzw. das Verunmöglichen der Beweisführung bei einer solch eingeschränkten Akteneinsichtsrecht zu nennen.

E. 2.2.4

Die Vorinstanz geht in ihrer Vernehmlassung davon aus, dass die Beschwerdeführerinnen aufgrund der angefochtenen Zwischenverfügung keinen nicht wiedergutzumachenden Nachteil erleiden. Sie habe trotz der eingeschränkten Akteneinsicht Einsicht in alle tarifrelevanten Unterlagen erhalten. Die Vorinstanz bringt vor, dass sie die Akteneinsicht forciert habe, um eine Verfahrensverzögerung und erhebliche Mehrkosten zu verhindern. Die Akteneinsicht sei mit Bereitstellung von ausreichend zeitlichen Ressourcen und technischen Hilfsmitteln bewilligt worden, so dass es den Beschwerdeführerinnen möglich sei, das neue Tarifmodell zu plausibilisieren. Von einer Verfahrensverzögerung könne keine Rede sein.

E. 2.2.5

Der Beschwerdegegner hält fest, dass aus prozessökonomischen Gründen auf die Beschwerde nicht einzutreten sei. Sollte sich die Vorinstanz auf die von den Beschwerdeführerinnen einverlangten Dokumente abstützen, hätte sie vor Erlass des Endentscheids die Akteneinsicht ohnehin noch zu gewähren. Sollte dies nicht geschehen, könne dies mit der Anfechtung des Endentscheids gerügt werden. Im Gegenteil könnte die vorschnelle Herausgabe aller Verfahrensdokumente, die möglicherweise für den Endentscheid überhaupt nicht relevant seien, für die involvierten Ärzte, die die entsprechenden Daten geliefert hätten, insofern zu einem nicht wiedergutzumachenden Nachteil führen, als die einmal gewährte Akteneinsicht nicht wieder rückgängig gemacht werden könne. In einem solchen Fall würden sich seine Mitglieder künftig nicht mehr an der rollenden Kostenstudie (RoKo) beteiligen, zumal man diesen verbindlich zugesichert habe, dass die eingereichten Daten nur der Vorinstanz, aber unter keinen Umständen den Versicherern zugänglich gemacht würden. Die Beschwerdeführerinnen würden auch verkennen, dass die materielle Prüfung keinen nicht wiedergutzumachende Nachteile bewirken könne. Das wäre Thema der Anfechtung eines Endentscheids. Soweit die Beschwerdeführerinnen die Herausgabe von diversen verfahrensrelevanten Akten forderten, übersehe sie einerseits, dass mit der (auch impliziten) Verweigerung durch die Vorinstanz kein nicht wieder gutzumachender Nachteil verbunden sei. Sie könne das entsprechende Akteneinsichtsgesuch jederzeit neu stellen. Selbst wenn ein Anspruch auf Akteneinsicht bestehe, so sei dieser in zeitlicher Hinsicht nicht definiert und müsse spätestens mit dem Endentscheid gewährt werden. Zudem würden die Beschwerdeführerinnen ihre Rolle im vorliegenden Tariffestsetzungsverfahren verkennen. Sie seien zwar Partei, jedoch sei es Sache der Vorinstanz, die eingeholten Daten im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprüfung (analog dem stationären Bereich) zu prüfen und zu plausibilisieren. Das Ergebnis dieser Abklärungen sei im Endentscheid den Parteien zu eröffnen und zu begründen, mithin sei dann die Anfechtung möglich. Betreffend Mehrkosten liege offensichtlich kein nicht wieder gutzumachender Nachteil vor. Mehrkosten entstünden nur durch die Anfechtung des Zwischenentscheids. Die geltend gemachten Mehrkosten für die Anreise zur Akteneinsicht seien erst recht nicht relevant, nachdem ohnehin kein Anspruch darauf bestehe, dass die

Akten an die Parteien zugestellt werden. Mögliche Verfahrensverzögerungen stellen gemäss Praxis des Bundesverwaltungsgerichts alleine keinen nicht wieder gutzumachenden Nachteil dar. Hier sei es das Verhalten der Beschwerdeführerinnen selbst, das zu Verfahrensverzögerungen führe.

E. 2.2.6

Die Beschränkung der Akteneinsicht bewirkt grundsätzlich keinen nicht wieder gutzumachenden Nachteil, da sie - wie die Ablehnung eines Beweisantrags oder jede andere Verweigerung des rechtlichen Gehörs - bei der Anfechtung des Endentscheids voll wirksam gerügt werden kann. Anders verhält es sich im umgekehrten Fall der Gewährung der Akteneinsicht, weil eine bereits gewährte Akteneinsicht nicht wieder rückgängig gemacht werden kann (Urteil des BGer 1C_331/2019 vom 23. September 2019 E. 2.2 mit Hinweisen; Kayser/Papadopoulus/Altmann, a.a.O., Art. 46 Rz. 20 und Rz. 32; Uhlmann/Wälle-Bär, in: Praxiskommentar zum VwVG, 2. Aufl. 2016, Art. 46 Rz. 15). Auch gemäss konstanter Praxis des Bundesverwaltungsgerichts ist davon auszugehen, dass die Beschränkung des Akteneinsichtsrechts, die Ablehnung eines Beweisantrags oder andere Verweigerungen des rechtlichen Gehörs in der Regel mit Anfechtung des Endentscheides wirksam gerügt werden können und sich der allfällige Nachteil der Betroffenen damit wieder gutmachen lässt (vgl. Urteil des BVGer B-3638/2017 vom 19. September 2017 E. 4.2 mit Hinweisen). Auch im vorliegenden Fall können die Beschwerdeführerinnen gegebenenfalls mit einer Beschwerde gegen den Tariffestsetzungsbeschluss die Einschränkung der Akteneinsicht voll wirksam rügen. Bejaht das Bundesverwaltungsgericht eine Verletzung des Akteneinsichtsrechts, so führt dies grundsätzlich zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids und zur Rückweisung an die Vorinstanz, um nach Gewährung der Akteneinsicht neu zu entscheiden. Der geltend gemachte rechtliche Nachteil kann somit durch einen für die Beschwerdeführerinnen günstigen Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts vollständig behoben werden (vgl. Urteil des BGer 2C_887/2019 vom 22. Oktober 2019 E. 2.2.2), zumal auch nicht ersichtlich ist, dass allfällige Beweismittel gefährdet sind.

E. 2.2.7

Soweit sich die Beschwerdeführerinnen darauf berufen, dass ihnen durch die festgelegten Modalitäten der Akteneinsicht tatsächliche nicht wiedergutzumachende Nachteile in Form von Mehrkosten, Verfahrensverzögerungen und fehlende Rechtssicherheit entstehen, verkennt sie, dass die blosser Möglichkeit der Verfahrensverlängerung oder Verteuerung keinen unheilbaren Nachteil darstellt (vgl. Urteil des BVGer B-3638/2017 vom 19. September 2017 E. 4.2 mit Hinweisen; A-670/2015 vom 22. Mai 2015 E. 1.2). Zwar kann es unter dem Aspekt des verfassungsrechtlichen Gebots, im Rahmen eines fairen Verfahrens innert angemessener Frist einen wirksamen Rechtsschutz zu gewähren (Art. 29 Abs. 1 BV; Art. 6 Ziff. 1 EMRK), ausnahmsweise verfassungsrechtlich geboten sein, bereits auf eine Beschwerde gegen einen Zwischenentscheid einzutreten, wenn es rechtsstaatlich unzumutbar wäre, die Parteien auf die Anfechtung des Endentscheids zu verweisen (vgl. BGE 136 II 165 E. 1.2.1; Urteile des BGer 8C_1071/2009 vom 9. April 2010 E. 3.3). Im vorliegenden Verfahren besteht indessen kein Anlass für ein solches - restriktiv zu handhabendes - Vorgehen. Obwohl das Verfahren zur Festsetzung des Taxpunktwertes ab 1. Januar 2013 ursprünglich bereits Ende September 2012 eingeleitet wurde (vgl. Urteil des BVGer C-4505/5013, C-4480/2013 vom 22. Juli 2016 Sachverhalt A.c), kann das vorliegende Verfahren nicht mit einem Verfahren gleichgesetzt werden, in

dem eine rechtsuchende Person einer Behörde gegenübersteht. Vielmehr sieht Art. 46 KVG vor, dass die OKP-Tarife zwischen Leistungserbringern und Versicherern auszuhandeln sind (Verhandlungsprimat). Somit liegt es primär in der Verantwortung der Tarifpartner, dass ein Tarif vereinbart wird (vgl. BVGE 2010/24 E. 5.2.1). Die Kantonsregierung hat nur dann einen Tarif festzusetzen, wenn zwischen den Beteiligten kein Tarifvertrag zustande kommt (Art. 47 Abs. 1 KVG). Im vorliegenden Fall hat die Vorinstanz das Tariffestsetzungsverfahren nach (erneutem) Scheitern der Tarifverhandlungen am 23. April 2019 wieder eröffnet. Überdies hat die Vorinstanz die Akteneinsicht nicht derart stark eingeschränkt, dass eine Beschwerdebegründung unmöglich wäre. Vielmehr wird den Beschwerdeführerinnen eine mehrtätige Akteneinsicht in den Räumlichkeiten der Vorinstanz gewährt. Das wurde gemäss Angaben der Vorinstanz und des Beschwerdegegners in Parallelverfahren von anderen Einkaufsgemeinschaften, die keine Beschwerde gegen die Einschränkung der Akteneinsicht erhoben haben, akzeptiert bzw. als ausreichend erachtet. Es ist daher aus rechtsstaatlicher Sicht zumutbar, die Beschwerdeführerinnen auf die Anfechtung des Endentscheids zu verweisen. Es schiene auch nicht sachgerecht, im jetzigen Zeitpunkt isoliert von der materiellen Tarifüberprüfung über die Herausgabe von Leistungs- und Kostendaten zu befinden, bezüglich derer Geheimhaltungsinteressen bzw. Bedenken hinsichtlich einer Zweckentfremdung geltend gemacht werden.

E. 2.3

Insgesamt fehlt es damit an einem nicht wieder gutzumachenden Nachteil der Beschwerdeführerinnen im Sinne von Art. 46 Abs. 1 Bst. a VwVG. Demgemäss sind die Voraussetzungen für die Anfechtung einer Zwischenverfügung betreffend Akteneinsicht nicht erfüllt. Auf die Beschwerde ist nicht einzutreten.

E. 3.1

Die Verfahrenskosten sind vorliegend auf Fr. 3'000.- festzusetzen und entsprechend dem Ausgang des Verfahrens den Beschwerdeführerinnen aufzuerlegen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG, Art. 2 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Dieser Betrag wird dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 5'000.- entnommen. Der Restbetrag von Fr. 2'000.- wird den Beschwerdeführerinnen 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 (vgl. auch Art. 7 ff. VGKE). Die Entschädigung wird der Körperschaft oder autonomen Anstalt auferlegt, in deren Namen die Vorinstanz verfügt hat, soweit sie nicht einer unterliegenden Gegenpartei auferlegt werden kann (Art. 64 Abs. 2 VwVG). Dem beim vorliegenden Verfahrensausgang als obsiegend zu betrachtenden, anwaltlich vertretenen Beschwerdegegner ist daher zu Lasten der Beschwerdeführerinnen eine Parteientschädigung zuzusprechen. Da keine Kostennote eingereicht wurde, ist die Entschädigung aufgrund der Akten festzusetzen (Art. 14 Abs. 2 Satz 2 VGKE). Unter Berücksichtigung des Verfahrensausgangs, des gebotenen und aktenkundigen Aufwands, der Bedeutung der Streitsache und der Schwierigkeit des vorliegend zu beurteilenden Verfahrens ist eine Parteientschädigung von pauschal Fr. 2'000.- gerechtfertigt.

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 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.