Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

9C 742/2015 {T 0/2}

Urteil vom 5. Juli 2016

II. sozialrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichterin Glanzmann, Präsidentin,
Bundesrichterinnen Pfiffner, Moser-Szeless,
Gerichtsschreiberin Fleischanderl.

Verfahrensbeteiligte
1. Sanagate AG,

2. CSS Kranken-Versicherung AG,

3. Arcosana AG,

alle drei vertreten durch Rechtsanwalt Prof. Dr. Tomas Poledna,
Beschwerdeführerinnen,

gegen

Bundesamt für Gesundheit, Kranken- und Unfallversicherung, Schwarzenburgstrasse 157, 3003 Bern,
Beschwerdegegner.

Gegenstand
Krankenversicherung; Krankenversicherungsaufsicht (Prozessvoraussetzung),

Beschwerde gegen den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts vom 7. September 2015.

Sachverhalt:

A.

A.a. Im Zeitraum vom 1. Januar 1996 bis 31. Dezember 2013 hatten sich zwischen den Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung und den Kosten für die medizinischen Leistungen in einigen Kantonen Ungleichgewichte gebildet. In gewissen Kantonen waren im Verhältnis zu den Leistungen zu hohe oder zu tiefe Prämien erhoben worden. In den Kantonen mit zu hohen Prämien hatten sich entsprechend Überschüsse angehäuft, während in Kantonen mit zu tiefen Prämien Defizite entstanden waren. In der Folge leitete die Bundesversammlung am 21. März 2014 mit dem Erlass von Art. 106 bis 106c KVG, in Kraft vom 1. Januar 2015 bis 31. Dezember 2017, Massnahmen zu einer Prämienkorrektur in die Wege (AS 2014 2463;ergänzt durch die bundesrätliche Verordnung vom 12. September 2014 über die Prämienkorrektur [SR 832.107.21; nachfolgend: Prämienkorrekturverordnung]; vgl. Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 15. Februar 2012, BBl 2012 1923). Mit den Gesetzesnovellen sollen die jeweils zu viel oder zu wenig bezahlten Prämien zu rund der Hälfte ausgeglichen werden. Die Finanzierung wird je zu einem Drittel durch den Bund, die Versicherten in den begünstigten Kantonen sowie die Krankenversicherer bestritten. Art. 106a KVG regelt die Beiträge zur Prämienkorrektur durch die Versicherer und den Bund. Da-

bei bezahlen gemäss dessen Abs. 1 die Versicherer und der Bund einen Beitrag in einen Fonds zugunsten der Versicherten, in deren Wohnsitzkanton zu viel Prämien bezahlt wurden. Die Versicherer leisten in den Fonds einen einmaligen Beitrag von Fr. 33.- pro versicherte Person am Ende des zweiten Jahres nach Inkrafttreten der Änderung des KVG vom 21. März 2014 (Abs. 2). Die Versicherer finanzieren ihre Beiträge über einen Einmalzuschlag auf den Prämien. Sie können ihre Beiträge auch aus den Reserven finanzieren, falls diese übermässig sind (Abs. 3). Die Versicherer unterbreiten die Einmalzuschläge auf den Prämien dem Bundesamt für Gesundheit (BAG) zur Genehmigung und informieren die Versicherten transparent darüber (Abs. 4).

A.b. Im Rahmen der Analyse der provisorischen Berichterstattung zum Geschäftsjahr 2014 stellte das BAG fest, dass die in Luzern domizilierte CSS Holding AG Zuschüsse in der Höhe von Fr. 8,5 Mio. in die Sanagate AG, von Fr. 58,6 Mio. in die CSS Kranken-Versicherung AG und von Fr. 12,8 Mio. in die Arcosana AG, allesamt mit Sitz in Luzern (nachfolgend: KVG-Gesellschaften), geleistet hatte. Diese bezweckten, die Umsetzung der sog. Prämienkorrektur nach Art. 106a KVG zu finanzieren und die Solvenz einzelner KVG-Gesellschaften zu steigern. Am 20. Februar 2015 teilte das BAG den KVG-Gesellschaften mit, dass die getätigten Zuschüsse einen Verstoss gegen Art. 60 Abs. 2 KVG (aufgehoben - wie auch weitere nachfolgend mit ältgekennzeichnete Bestimmungen - durch Anhang Ziff. 2 des Krankenversicherungsaufsichtsgesetzes vom 26. September 2014, mit Wirkung seit 1. Januar 2016 [AS 2015 5137; BBl 2012 1941]) darstellten, wonach die Finanzierung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung selbsttragend sein müsse. Gleichzeitig forderte es die KVG-Gesellschaften auf, Massnahmen zur Wiederherstellung des gesetzmässigen Zustands zu nennen. Mit Stellungnahme vom 9. März 2015 bestätigten die betroffenen Unternehmen, dass die CSS Holding AG als Muttergesellschaft entschieden habe, einen Teil ihrer freien Gewinnreserven zur einmaligen Alimentierung der Reserven einzelner KVG-Gesellschaften zu verwenden und deren Eigenkapital mit Zuschüssen aufzustocken. Für die Umsetzung der sog. Prämienkorrektur gemäss Art. 106a KVG sei einmalig eine entsprechende zweckgebundene Rückstellung gebildet worden. Am 23. März 2015 liess das BAG den KVG-Gesellschaften Weisungen betreffend Zuschüsse in die obligatorische Krankenpflegeversicherungzustellen. Darin forderte es diese gestützt auf altArt. 21 Abs. 3, 5 und 5bis KVG, altArt. 13 Abs. 2 und altArt. 60 Abs. 2 sowie Art. 106a Abs. 3 KVG im Sinne der Erläuterungen einzuhalten und die erhaltenen Zuschüsse bis Ende April 2015 rückgängig zu machen. Im Weiteren wies das Bundesamt darauf hin, dass die vorsätzliche oder fahrlässige Zuwiderhandlung gegen die Weisungen mit Busse bis zu Fr. 5'000.- bestraft würde (altArt. 93a Abs. 1 lit. b KVG) und die Öffentlichkeit über die zu treffende Massnahme informiert werden könne.

A.c. Die KVG-Gesellschaften beantragten dem BAG Mitte September 2015, den Einmalzuschlag auf den Prämien freiwillig, unpräjudiziell und ohne Anerkennung einer Rechtspflicht - im Sinne der Rückerstattung der Einmalzuschläge an die Versicherten für den Fall der gerichtlich bestätigten Rechtmässigkeit der Finanzierung der Zuschüsse durch die Konzernmutter - im Rahmen der Prämientarifierung 2016 zu erheben. Das BAG nahm die Anträge als Genehmigungsgesuche entgegen und bewilligte mit Verfügungen vom 22./23. September 2015 die entsprechenden Prämientarife wie auch die einmaligen Prämienzuschläge (in voller Höhe von Fr. 33.- pro versicherte Person).

B.

B.a. Gegen die Weisungen des BAG vom 23. März 2015 liessen die KVG-Gesellschaften Beschwerden beim Bundesverwaltungsgericht einreichen. Dieses vereinigte die Verfahren und trat mit Entscheid vom 7. September 2015 auf die Rechtsvorkehren nicht ein.

B.b. Die gegen die Verfügungen des BAG vom 22./23. September 2015 angehobenen Beschwerdeprozesse wurden ebenfalls vereinigt und mit Entscheid vom 3. Dezember 2015 sistiert.

C.
Die KVG-Gesellschaften lassen Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten führen und das Rechtsbegehren stellen, in Aufhebung des bundesverwaltungsgerichtlichen Nichteintretensentscheids vom 7. September 2015 sei die Angelegenheit zum Entscheid in der Sache an die Vorinstanz zurückzuweisen.
Das Bundesverwaltungsgericht verzichtet auf eine Vernehmlassung. Das BAG beantragt, auf die Beschwerde

sei nicht einzutreten, eventualiter sei sie abzuweisen; subeventualiter sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Sache zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen.
Die Beschwerdeführerinnen lassen sich am 11. Januar 2016 erneut vernehmen.

Erwägungen:

1.
Das Bundesgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob ein Rechtsmittel zulässig ist (Art. 29 Abs. 1 BGG; BGE 138 V 339 E. 1 S. 340; Urteil 8C 366/2014 vom 1. Dezember 2015 E. 1 mit Hinweisen, nicht publ. in: BGE 141 II 411).

2.
Beschwerden sind primär zulässig gegen Entscheide, die das Verfahren abschliessen (Art. 90 BGG), sei es insgesamt, sei es unter bestimmten Voraussetzungen hinsichtlich eines Teils (Art. 91 BGG). Gegen selbstständig eröffnete Zwischenentscheide, die weder die Zuständigkeit noch den Ausstand betreffen (Art. 92 BGG), ist die Beschwerde nur zulässig, wenn diese einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können (Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG) oder die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (Art. 93 Abs. 1 lit. b BGG). Die selbstständige Anfechtbarkeit von Zwischenentscheiden bildet aus prozessökonomischen Gründen eine Ausnahme vom Grundsatz, dass sich das Bundesgericht mit jeder Angelegenheit nur einmal befassen soll. Die Ausnahme ist restriktiv zu handhaben (BGE 138 III 94 E. 2.2 S. 95; 135 I 261 E. 1.2 S. 263). Dabei hat die Beschwerde führende Partei die Voraussetzungen nach Art. 93 Abs. 1 BGG darzulegen, soweit sie nicht offensichtlich erfüllt sind (geradezu in die Augen springen; BGE 141 III 80 E. 1.2 S. 81; 138 III 46 E. 1.2 S. 47; 137 III 324 E. 1.1 S. 329 und 522 E. 1.3 am Ende S. 525 mit
Hinweis; Urteile 9C 707/2015 vom 9. Februar 2016 E. 1.2 mit Hinweisen und 4A 140/2015 vom 1. April 2015 E. 2).

3.
Die Beschwerdeführerinnen sind der Meinung, dass es sich beim vorinstanzlichen Nichteintretensentscheid um einen - letztinstanzlich ohne weiteres anfechtbaren - Endentscheid im Sinne von Art. 90 BGG handelt.

3.1. Die Weisungen des BAG vom 23. März 2015 stellen nach Rechtsauffassung der Vorinstanz Zwischenverfügungen dar. Rechtsmittelentscheide betreffend Zwischenentscheide bilden regelmässig ihrerseits wiederum Zwischenentscheide (BGE 134 IV 43 E. 2 S. 44 ff.; Urteile 2C 1207/2012 vom 20. Dezember 2012 E. 1 und 4A 542/2009 vom 27. April 2010 E. 3). Dies gilt - entgegen der Betrachtungsweise der Beschwerdeführerinnen - auch, wenn der angefochtene Rechtsmittelentscheid auf Nichteintreten lautet. Zwar schliessen Nichteintretensentscheide grundsätzlich ein Verfahren ab; betrifft der Nichteintretensentscheid aber eine Beschwerde gegen eine Zwischenverfügung, kann er lediglich den Streit um den Gegenstand der Zwischenverfügung und nicht das Hauptverfahren beenden. Ein solcher Nichteintretensentscheid ist daher als letztinstanzlich nur unter den Voraussetzungen von Art. 93 Abs. 1 BGG anfechtbarer Zwischenentscheid zu qualifizieren (vgl. BGE 137 III 380 E. 1.1 S. 382; Urteile 2C 1009/2014 vom 6. Juli 2015 E. 1.3, 2C 475/2011 vom 13. Dezember 2011 E. 2.1 und 4A 542/2009 vom 27. April 2010 E. 3, je mit Hinweisen).

3.2. In der Beschwerde wird nicht dargelegt, dass und inwiefern diese Eintretenserfordernisse erfüllt sein sollen.

3.2.1. Offensichtlich nicht gegeben ist die Voraussetzung nach lit. b der Bestimmung, vermöchte die Gutheissung der Beschwerde doch nicht sofort einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparenden Endentscheid herbeizuführen.

3.2.2. Ein nicht wieder gutzumachender Nachteil im Sinne von Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG liegt sodann grundsätzlich nur vor, wenn er rechtlicher Natur ist, d.h. auch durch einen günstigen Endentscheid nicht mehr behoben werden kann, wogegen - im Unterschied zu Art. 46 Abs. 1 lit. a VwVG (vgl. vorinstanzlicher Entscheid, S. 15 oben) - eine rein tatsächliche oder wirtschaftliche Erschwernis in der Regel nicht genügt (BGE 137 V 314 E.

2.2.1 S. 317; 134 I 83 E. 3.1 S. 87; je mit Hinweisen). Es erscheint fraglich, ob der angefochtene Entscheid hier einen derartigen Nachteil bewirkt.

3.2.2.1. Gemäss Art. 61 Abs. 1 Satz 1 KVG legt der Krankenversicherer die Prämien für seine Versicherten fest. Laut Art. 92 Abs. 1 KVV (aufgehoben - wie auch weitere nachfolgend mit ägekennzeichnete Bestimmungen - durch Anhang Ziff. 3 der Krankenversicherungsaufsichtsverordnung vom 18. November 2015, in Kraft seit 1. Januar 2016 [AS 2015 5165]) haben die Krankenversicherer die Prämientarife der obligatorischen Krankenpflegeversicherung sowie deren Änderungen dem BAG spätestens fünf Monate, bevor sie zur Anwendung gelangen, zur Genehmigung zu unterbreiten. Diese Tarife dürfen erst angewandt werden, nachdem sie vom BAG genehmigt worden sind (vgl. auch altArt. 61 Abs. 5 KVG). Mit der Genehmigung der Tarife oder im Anschluss daran kann das BAG dem Krankenversicherer Weisungen für die Festsetzung der Prämien der folgenden Geschäftsjahre erteilen (aArt. 92 Abs. 5 KVV; vgl. BGE 135 V 39 E. 4.2 S. 42 f.). Die Krankenversicherer reichen dem BAG ferner bis zum 31. Juli 2015 ein Gesuch um Genehmigung des Einmalzuschlags auf den Prämien gemäss Art. 106a Abs. 3 Satz 1 KVG ein (Art. 5 Abs. 2 Satz 1 der Prämienkorrekturverordnung). Das BAG genehmigt die Einmalzuschläge auf den Prämien gleichzeitig mit den Prämien (Art. 5 Abs. 2 Satz 2 der
Prämienkorrekturverordnung). Reicht ein Krankenversicherer dem BAG kein Gesuch um Genehmigung des Einmalzuschlags auf den Prämien ein, so muss er nachweisen, dass er nach Bezahlung des Beitrags in den Fonds nach Art. 106a Abs. 1 KVG immer noch über ausreichende Reserven nach aArt. 78a Abs. 1 KVV verfügt, wobei dieser Nachweis nach aArt. 78b Abs. 3 KVV zu erbringen ist. Letztere Norm sieht vor, dass der Krankenversicherer in seinem Gesuch um Prämiengenehmigung eine Schätzung der möglichen vorhandenen Reservebestände per Ende des laufenden Jahres und eine Prognose der Mindesthöhe der Reserven für das folgende Kalenderjahr beilegt.

3.2.2.2. Vor dieser im angefochtenen Entscheid einlässlich dargestellten Rechtslage hat das Bundesverwaltungsgericht die Weisungen der Beschwerdegegnerin vom 23. März 2015 als Ṡchritt auf dem Wegżu einem Endentscheid betreffend Prämiengenehmigung im aufgezeigten Sinne - und damit als Zwischenverfügungen - eingestuft und die Beschwerdeführerinnen auf das entsprechende (Haupt-) Verfahren verwiesen. Steht es den Beschwerdeführerinnen nach den Ausführungen der Vorinstanz somit offen, ihre Einwendungen betreffend den durch die Weisungen des BAG untersagten Reservetransfer im betreffenden Prämiengenehmigungsverfahren einzubringen, ist nicht erkennbar, inwiefern ihnen durch den Nichteintretensentscheid ein nicht wieder gutzumachender rechtlicher Nachteil gemäss Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG erwachsen sollte. Jedenfalls springt ein solcher nicht geradezu in die Augen. Anzumerken bleibt, dass das Bundesverwaltungsgericht diesen - seinen - Erwägungen im Rahmen des bereits bei ihm anhängig gemachten, zur Zeit sistierten Prämiengenehmigungsprozesses Rechnung zu tragen haben wird. Die Beschwerdeführerinnen haben Anspruch darauf, dass darin auf ihre gegen die Rechtmässigkeit der Weisungen der Beschwerdegegnerin vom 23. März 2015 vorgebrachten Argumente eingegangen wird (vgl. Art. 93 Abs. 3 BGG).

4.
Dem Verfahrensausgang entsprechend haben die Beschwerdeführerinnen die Gerichtskosten zu gleichen Teilen und unter solidarischer Haftung zu tragen (Art. 66 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 5 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 1’500.- werden den Beschwerdeführerinnen zu je einem Drittel und unter solidarischer Haftung auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird den Parteien und dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung III, schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 5. Juli 2016

Im Namen der II. sozialrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Die Präsidentin: Glanzmann

Die Gerichtsschreiberin: Fleischanderl