Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung III
C-6092/2013

Urteil vom 22. Januar 2014

Besetzung

Einzelrichter Beat Weber,
Gerichtsschreiber Daniel Golta.

Parteien

1.-47. [47 Krankenversicherer],
alle vertreten durch tarifsuisse ag,
diese wiederum vertreten durch Dr. iur. Vincent Augustin, Rechtsanwalt,
Beschwerdeführerinnen,

gegen

physioswiss - Regionalverband A._____,
vertreten durch lic. iur. LL.M. Christine Boldi, SwissLegal Dürr + Partner,
Beschwerdegegner,

Regierungsrat des Kantons B._____,
Vorinstanz.

Gegenstand

Provisorische Festsetzung Taxpunktwert für physiotherapeutische Leistungen ab 1. Oktober 2013; Beschluss des Regierungsrats des Kantons B._____ vom 24. September 2013 (Nr. X._____).

Sachverhalt:

A.
Am 14. Dezember 2011 beantragten physioswiss – Regionalverband A._____ (nachfolgend auch Beschwerdegegner) und am 5. März 2012 die tarifsuisse ag, Solothurn, es sei für die Leistungen der Physiotherapeutinnen und Physiotherapeuten im Kanton B._____ ein Taxpunktwert von mindestens Fr. 1.13 (per 1. Juli 2011) bzw. Fr. 0.92 (per 1. Januar 2012) festzusetzen. Ausserdem sei für die Dauer des eingeleiteten Festsetzungsverfahrens ein provisorischer Taxpunktwert in der entsprechenden Höhe festzusetzen. Der Regierungsrat des Kantons B._____ (nachfolgend Regierungsrat oder Vorinstanz) legte mit Beschluss vom 24. September 2013 – mit Wirkung ab 1. Oktober 2013 bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens zur Festsetzung des Taxpunktwertes – den Taxpunktwert für physiotherapeutische Leistungen im Kanton B._____ provisorisch auf 99 Rappen fest. Dieser Taxpunktwert gelte für alle selbständig tätigen Physiotherapeutinnen und Physiotherapeuten sowie für Organisationen der Physiotherapie und für alle Krankenversicherer, sofern keine anderslautenden Tarifverträge abgeschlossen worden seien. Das Tariffestsetzungsverfahren werde sistiert, bis eine Partei dessen Wiederaufnahme beantrage, längstens jedoch bis zum 30. Juni 2014 (RRB X._____).

B.
Mit Datum vom 25. Oktober 2013 erhob die tarifsuisse ag, in Vertretung von 47 im Rubrum genannten Krankenversicherer, Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragte, der angefochtene Beschluss sei aufzuheben und stattdessen ein provisorischer Taxpunktwert von Fr. 0.95 festzusetzen. Im Übrigen sei die Vorinstanz anzuweisen, das Festsetzungsverfahren fortzusetzen (B-act. 1).

Zur Begründung wird namentlich geltend gemacht, die Krankenversicherer seien, weil der Beschluss finanzielle Auswirkungen in bedeutendem Umfang habe und sie den erhöhten Taxpunktwert schon *pendente lite* zu bezahlen hätten, vom Entscheid formell berührt und auch materiell beschwert. Angefochten werden könne der vorliegende Beschluss des Regierungsrates, der als Zwischenverfügung im Sinne von Art. 46 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) zu qualifizieren sei, wenn er entweder einen nicht wiedergutzumachenden Nachteil bewirken könne – was bei Tarifentscheidungen praxisgemäss nicht der Fall sei – oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen be-

deutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde. Letzterer Tatbestand sei *in casu* gegeben. Der Beschluss des Regierungsrates B._____, der eine Erhöhung des Taxpunktwerts vorweg und *pendente lite* mit der teuerungsbedingten Kostensteigerung in mehr als 10 Jahren begründe, widerspreche den Tariffestsetzungsvorgaben in Art. 59*c* Abs. 1 der Verordnung vom 27. Juni 1995 über die Krankenversicherung (KVV, SR 832.102); diese gälten bereits für die provisorische Tariffestsetzung. Mit der Beschwerdeerhebung solle ein unnützes Verfahren erspart werden, das in einen genau gleich begründeten *definitiven* Entscheid münde, wie sich in den bisherigen Tariffestsetzungsentscheiden anderer Kantonsregierungen bereits gezeigt habe. Mit einem Entscheid könne bezüglich des rechtswidrigen "Tarifgestaltungsansatzes" vorweg rechtswesentlich (für eine definitive Entscheidung) ein Urteil gesprochen werden, dergestalt, dass den Tarifgestaltungsvorgaben des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10) und der KVV (insb. Art. 59*c* Abs. 1 Bst. a/b KVV) nachzuleben sei. Dies müsse selbst dann gelten, wenn materiell die Sache durch den Regierungsrat B._____ noch definitiv zu entscheiden sei (B-act. 1).

C.
Mit Zwischenverfügung vom 30. Oktober 2013 wurden die Beschwerdeführerinnen aufgefordert, bis zum 28. November 2013 einen Kostenvorschuss von Fr. 4'000.- zu leisten und eine Vollmacht nachzureichen. Der Vorinstanz und dem BAG wurde gleichzeitig ein Doppel der Beschwerde zur Kenntnis gegeben (B-act. 2).

D.
Die Vollmacht wurde am 31. Oktober 2013 eingereicht (B-act. 3). Der Kostenvorschuss von Fr. 4'000.- ging am 7. November 2013 bei der Gerichtskasse ein (B-act. 5).

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.
Die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde ergibt sich aus Art. 53 Abs. 1 bzw. Art. 90*a* Abs. 2 KVG. Das Beschwerdeverfahren richtet sich grundsätzlich nach dem VwVG, wobei Art. 53 Abs. 2 KVG jedoch – im Sinne der Verfahrensstraffung – verschiedene Ausnahmen statuiert.

2.
Die Beschwerde richtet sich formell gegen den RRB X._____ (provisorische Tariffestsetzung).

2.1. Die in Art. 53 Abs. 1 KVG aufgeführten Beschlüsse von Kantonsregierungen sind unabhängig davon, ob sie als Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG zu qualifizieren sind, grundsätzlich beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar (vgl. auch Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001 [BBl 2001 4202], S. 4391). Entsprechend den Art. 44 – Art. 46 VwVG ist jedoch zu unterscheiden, ob es sich um End- oder Zwischenentscheide handelt.

2.2. Die Abgrenzung zwischen Endverfügungen (im Sinne von Art. 44 VwVG) und Zwischenverfügungen (im Sinne von Art. 46 VwVG) ist entsprechend der Praxis des Bundesgerichts zu Art. 90 ff. des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) vorzunehmen (vgl. FELIX UHLMANN/SIMONE WÄLLE-BÄR in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], Praxiskommentar VwVG, Zürich 2009, Art. 44 N 12). Vor- und Zwischenentscheide sind nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts Entscheide, die das Verfahren nicht abschliessen, sondern bloss eine formell- oder materiellrechtliche *Frage im Hinblick auf die Verfahrenserledigung* regeln, mithin einen Schritt auf dem Weg zum Endentscheid darstellen. Für die verfahrensrechtliche Qualifizierung eines angefochtenen Erkenntnisses unter dem Gesichtspunkt der Art. 90 ff. BGG ist nicht dessen formelle Bezeichnung entscheidend, sondern sein materieller Inhalt. Zwischenverfügungen sind akzessorisch zu einem Hauptverfahren; sie können nur vor oder während eines Hauptverfahrens erlassen werden und nur für die Dauer desselben Bestand haben bzw. unter der Bedingung, dass ein solches eingeleitet wird. Sie fallen mit dem Entscheid in der Hauptsache dahin. Eine Anordnung, die der (wenn auch befristeten, vorläufigen oder vorübergehenden) Regelung eines Rechtsverhältnisses dient, aber nicht im Hinblick auf ein Hauptverfahren, sondern in einem selbstständigen Verfahren ergeht oder ergehen kann, ist demgegenüber ein Endentscheid (BGE 136 V 131 E. 1.1.2 mit Hinweisen auf Rechtsprechung und Literatur). Diese Abgrenzungskriterien gelten auch bei Entscheiden über vorsorgliche Massnahmen. Demnach sind selbständig eröffnete Massnahmenentscheide, die vor oder während eines Hauptverfahrens erlassen werden und nur für die Dauer des Hauptverfahrens Bestand haben bzw. unter der Bedingung, dass ein Hauptverfahren eingeleitet wird, Zwischenentscheide im Sinne von Art. 93 BGG (BGE 137 III 324 E. 1.1).

2.3.

2.3.1. Nach Art. 45 Abs. 1 VwVG kann gegen selbständig eröffnete Zwischenverfügungen über die Zuständigkeit und über Ausstandsbegehren Beschwerde geführt werden. Andere selbständig eröffnete Zwischenverfügungen sind gemäss Art. 46 Abs. 1 VwVG nur anfechtbar, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können (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). Andernfalls können Zwischenverfügungen erst mit Beschwerde gegen die Endverfügung angefochten werden (vgl. Art. 46 Abs. 2 VwVG).

Die beschränkte Anfechtbarkeit von Zwischenverfügungen soll verhindern, dass die Beschwerdeinstanz Zwischenentscheide überprüfen muss, die durch einen günstigen Endentscheid für die betroffene Person jeden Nachteil verlieren. Die Rechtsmittelinstanz soll sich in der Regel nur einmal mit einer Streitsache befassen und sich überdies nicht bereits in einem frühen Verfahrensstadium ohne genügend umfassende Sachverhaltskenntnis teilweise materiell festlegen müssen (Urteil BVGer A-3997/2011 vom 13. September 2011 E. 2.1 mit Hinweisen; vgl. auch BGE 135 II 30 E. 1.3.2).

2.3.2. Vorliegend ist seitens der Beschwerdeführerinnen zu Recht unbestritten, dass es sich beim RRB X._____ um eine Zwischenverfügung im Sinne von Art. 46 Abs. 1 VwVG handelt. Sie führen in der Beschwerdebegründung weiter aus, von einem nicht wieder gutzumachenden Nachteil im Sinne von Art. 46 Abs. 1 Bst. a VwVG sei vorliegend nicht auszugehen. Jedoch könne eine Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen (Art. 46 Abs. 1 Bst. b VwVG).

2.3.3. Die Voraussetzungen für ein auf Art. 46 Abs. 1 Bst. b VwVG gestütztes Eintreten auf die Beschwerde sind vorliegend klarerweise nicht erfüllt. Auch mit einem Entscheid bezüglich des zu wählenden „Tarifgestaltungsansatzes“ wäre weder über die – auch im provisorischen Tariffestsetzungsverfahren streitige – *Höhe* des Taxpunktwerts entschieden noch ein Endentscheid in der Hauptsache (Höhe des definitiven Taxpunktwerts) möglich. Zudem stellen der "Tarifgestaltungsansatz" und die Höhe des Taxpunktwerts nicht losgelöste Aspekte des Tarifentscheides dar, die unabhängig voneinander beurteilt werden könnten. Damit würde

ein Entscheid, der sich nur zum "Tarifgestaltungsansatz" äussern würde, lediglich eine *materiellrechtliche Teilfrage* im Hinblick auf die Verfahrenserledigung regeln, mithin einen Schritt auf dem Weg zum Endentscheid darstellen und wäre dementsprechend als Zwischenentscheid und nicht als eigenständig anfechtbarer Teilentscheid zu qualifizieren (vgl. dazu die in E. 2.2 dargelegte Praxis des Bundesgerichts sowie Urteile des Bundesgerichts 2C_412/2012 vom 27. März 2013 E. 1.2.1 und 5A_920/2010 vom 11. März 2011 E. 4 m.H.). Hinzu kommt schliesslich, dass für einen Tariffestsetzungsentscheid des Regierungsrats verschiedene Abklärungen erforderlich sind (vgl. bereits Art. 47 Abs.1 KVG und die in Ziff. 3 der angefochtenen Verfügung enthaltene Einladung an die Parteien, bis spätestens zum 30. Juni 2014 allfällige neue sachdienliche Unterlagen einzureichen), von deren Ausgang das Ergebnis des Verfahrens selbst dann abhängt, wenn über den „Tarifgestaltungsansatz“ im Sinne der Beschwerdeführerinnen entschieden würde, sodass auch in diesem Fall eine Rückweisung an die Vorinstanz erfolgen müsste (vgl. BGE 133 V 477 E. 5.1; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2418/2009 vom 22. Juni 2009 E. 1.5.6 *in fine*). Ein sofortiger Endentscheid kann somit durch das Bundesverwaltungsgericht im vorliegenden Beschwerdeverfahren von vornherein nicht herbeigeführt werden.

2.4. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Beschwerde gegen den Regierungsratsbeschluss X._____ vom 24. September 2013 offensichtlich unzulässig ist, weshalb darauf im einzelrichterlichen Verfahren (Art. 23 Abs. 1 Bst. b des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]) nicht einzutreten ist. Damit erübrigt sich die Beurteilung des Verfahrensantrags auf Fortsetzung des Festsetzungsverfahrens.

3.

Bei diesem Ergebnis haben die Beschwerdeführerinnen die Verfahrenskosten zu tragen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG). Diese sind vorliegend auf Fr. 1'500.- festzusetzen (vgl. Art. 1 ff. des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]) und mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 4'000.- zu verrechnen. Der Restbetrag von Fr. 2'500.- ist den Beschwerdeführerinnen zurückzuerstatten.

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

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, unzulässig. Das vorliegende Urteil ist somit endgültig.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.
Die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.- werden den Beschwerdeführerinnen auferlegt. Sie werden in diesem Betrag mit dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 4'000.- verrechnet. Der Restbetrag von Fr. 2'500.- wird den Beschwerdeführerinnen zurückerstattet.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerinnen (Gerichtsurkunde Beilage: Rückerstattungsformular)
– den Beschwerdegegner (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. RRB X._____; Gerichtsurkunde)
– das Bundesamt für Gesundheit (Einschreiben)

Der Einzelrichter:	Der Gerichtsschreiber:
Beat Weber	Daniel Golta

Versand: