Urteilskopf

121 V 112

19. Urteil vom 31. Mai 1995 i.S. Artisana Kranken- und Unfallversicherung gegen Bundesamt für Sozialversicherung und Eidg. Departement des Innern
Regeste (de):
Art. 1, Art. 16 Vo IX KUVG, Art. 1 Abs. 2 lit. a, Art. 4, 45 Abs. 2 lit. g VwVG, Art. 79 BZP, Art. 43 SchKG.

- Das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) als erst- und das Eidg. Departement des Innern als beschwerdeinstanzliche Behörde im Sinne des VwVG auf dem Gebiet der sozialen Krankenversicherung sind bereits während der Dauer des Verfahrens vor der Schlichtungsstelle des Krankenkassenkonkordates zuständig zum Erlass vorsorglicher Massnahmen.

- Der Grundsatz der Prozessökonomie rechtfertigt, dass das Departement selber das Begehren um vorsorgliche Massnahmen materiell behandelt hat, nachdem das BSV darauf zu Unrecht nicht eingetreten war.

- Nicht wieder gutzumachender Nachteil im Zusammenhang mit der beantragten Sicherstellung allfälliger Rückerstattungsansprüche aus dem Risikoausgleich verneint.

Regeste (fr):
Art. 1, art. 16 Ord. IX LAMA, art. 1 al. 2 let. a, art. 4, 45 al. 2 let. g PA, art. 79 PCF, art. 43 LP.

- En leur qualité, respectivement d'autorité de première instance et d'autorité de recours au sens de la PA dans le domaine de l'assurance-maladie sociale, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et le Département fédéral de l'Intérieur sont compétents pour ordonner des mesures provisionnelles déjà au stade de la procédure devant l'organe de conciliation du Concordat des caisses-maladie.

- Il est conforme au principe de l'économie de procédure que le Département examine au fond la requête de mesures provisionnelles, après que l'OFAS eut refusé à tort d'entrer en matière sur ladite requête.

- Une décision incidente sur une requête tendant à la garantie d'éventuelles prétentions en restitution fondées sur la compensation des risques n'est pas susceptible de causer un préjudice irréparable.

Regesto (it):
Art. 1, art. 16 O IX LAMI, art. 1 cpv. 2 lett. a, art. 4, 45 cpv. 2 lett. g PA, art. 79 PC, art. 43 LEF.

- L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) quale autorità di primo grado e il Dipartimento federale dell'interno quale istanza di ricorso ai sensi della PA nel settore dell'assicurazione sociale contro le malattie sono competenti a emanare provvedimenti d'urgenza già in fase della procedura innanzi all'organo di conciliazione nominato dal Concordato delle casse malati.

- Il principio dell'economia processuale giustifica che lo stesso Dipartimento abbia in casu provveduto all'evasione materiale della domanda di provvedimenti d'urgenza, dal momento che l'UFAS a torto non era entrato nel merito della medesima.

- Pregiudizio irreparabile negato per quel che concerne la richiesta garanzia di eventuali pretese di restituzione dalla compensazione dei rischi.

Erwägungen ab Seite 113

BGE 121 V 112 S. 113

In Erwägung:
dass die Risikoausgleichsstelle des Konkordats der Schweizerischen Krankenkassen (nachfolgend: Stelle) der Artisana Kranken- und Unfallversicherung (nachfolgend: Krankenkasse) am 3. August 1994 im Rahmen des definitiven Risikoausgleichs 1993 eine Differenzabrechnung zustellte; dass die Krankenkasse, dem Hinweis auf den Rechtsbehelf folgend, sich mit Eingabe vom 5. September 1994 an die Schlichtungsstelle des Konkordats wandte "betreffend definitiver Risikoausgleich 1993" und den "Verfahrensantrag" stellte, es "sei dieser Fall umgehend dem Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) zwecks Einleitung eines vollständigen erstinstanzlichen Verwaltungsverfahrens" im Sinne von Art. 16 Vo IX/KUVG zu überweisen, ferner in materieller Hinsicht Anträge stellte, in welcher Weise der definitive Risikoausgleich 1993 festzulegen sei; dass die Krankenkasse sich mit Schreiben vom 2. Dezember 1994 (nicht bei den Akten) an das BSV wandte, worin sie mit einem Begehren die Feststellung des Umfangs ihrer Pflicht zur Teilnahme am Risikoausgleich für die Jahre ab

BGE 121 V 112 S. 114

1994 verlangte und mit einem weiteren Begehren um Erlass vorsorglicher Massnahmen nachsuchte, indem ein einstweiliger Rückbehalt von 30% der auszuzahlenden Risikoausgleichsgelder ab sofort, d.h. ab der definitiven Schlusszahlung für 1993, fällig am 31. Januar 1995 (Art. 13 Abs. 2 Vo IX), anzuordnen sei, dies zur Sicherung der Urteilsvollstreckung für den Fall, dass sie mit ihren Begehren betreffend die definitive Veranlagung 1993 und die Veranlagungen ab 1994 im Feststellungsverfahren durchdringe; dass das BSV auf beide Begehren gemäss Eingabe vom 2. Dezember 1994 (Erlass einer Feststellungsverfügung, Erlass einer vorsorglichen Massnahme) nicht eintrat, weil, laut amtlicher Erkundigung beim Konkordat, die Schlichtungsstelle den am 5. September 1994 anhängig gemachten Streitfall noch nicht beurteilt, insbesondere noch keine Einigungsverhandlung durchgeführt habe, folglich das Schlichtungsverfahren im Sinne der Art. 16 Vo IX/KUVG noch anhängig sei, weshalb das BSV noch nicht als für einen Entscheid in der vorliegenden Sache zuständige Behörde betrachtet werden könne, schreibe doch Art. 16 Vo IX/KUVG zwingend vor, dass ein Streitfall über die Festlegung der definitiven Ausgleichsbeiträge und Risikoabgaben gemäss Art. 7 Abs. 3 Vo IX/KUVG erst von der Schlichtungsstelle an das Bundesamt zum Entscheid überwiesen werden könne, wenn das Schlichtungsverfahren abgeschlossen sei und nicht zu einer Einigung geführt habe, woran die generelle Aufsichtsbefugnis des Bundesamtes auf dem Gebiet der sozialen Krankenversicherung nichts ändere (Nichteintretensverfügung des BSV vom 4. Januar 1995); dass die Krankenkasse dagegen Verwaltungsbeschwerde an das Eidg. Departement des Innern (EDI) erhob und darin - nebst beantragten materiellrechtlichen Feststellungen, wie eine rechtskonforme Ausgestaltung des Risikoausgleichs anzusetzen sei - folgendes Begehren um Erlass einer vorsorglichen Massnahme stellte: "Es sei der Nichteintretensentscheid der Vorinstanz gemäss Ziff. 1 des Dispositivs der angefochtenen Verfügung vom 4. Januar 1995 aufzuheben, und es sei im Sinne des Antrags an die Vorinstanz wie folgt zu entscheiden: Die Risikoausgleichsstelle des Konkordats der Schweizerischen Krankenkassen, Solothurn ("KSK-Risikoausgleichsstelle") wird im Sinne einer vorsorglichen Massnahme angewiesen, ab sofort von den provisorischen oder definitiven Auszahlungen nach Art. 6 Abs. 1 und Art. 13 der Verordnung IX über die Krankenversicherung betreffend den Risikoausgleich unter den Krankenkassen ("VO IX") 30 Prozent einzubehalten und zinsbringend im Sinne der Anlagevorschriften von Art. 9 der Verordnung I über die Krankenversicherung

betreffend das Rechnungswesen und die Kontrolle der vom Bund anerkannten Krankenkassen und Rückversicherungsverbände sowie die Berechnung der Bundesbeiträge ("VO I") anzulegen, bis über die Rechtmässigkeit der Art. 3, 4, 5 und 13 Abs. 4 VO IX rechtskräftig entschieden ist"; dass das BSV dem mit Vernehmlassung vom 30. Januar 1995 opponierte und insbesondere die Abweisung des Begehrens um Erlass vorsorglicher Massnahmen beantragte; dass das EDI mit Zwischenverfügung vom 31. Januar 1995 das Begehren um Erlass einer vorsorglichen Massnahme abwies; dass die Krankenkasse mit am 10. Februar 1995 der Post übergebener Verwaltungsgerichtsbeschwerde sich gegen die Zwischenverfügung vom 31. Januar 1995 wendet und erneut das Begehren um Erlass einer vorsorglichen Massnahme stellt; dass die Krankenkasse an einer gerichtlichen Beurteilung der Eröffnung des angefochtenen Departementsentscheides - am 31. Januar 1995 mit FAX, am 1. Februar 1995 postalisch - kein schutzwürdiges Interesse (Art. 103 lit. a OG) hat, nachdem die Verwaltungsgerichtsbeschwerde rechtzeitig eingereicht worden ist, sich ein allfälliger Eröffnungsfehler somit in keiner Weise auf die prozessuale Stellung der Krankenkasse ausgewirkt hat; dass dem Begehren um Durchführung eines 2. Schriftenwechsels nicht stattzugeben ist (Art. 110 Abs. 4 OG; RKUV 1985 Nr. K 646 S. 239 Erw. 3b); dass der angefochtene Entscheid insoweit verfahrensrechtlich widersprüchlich ist, als er in den Erwägungen Unzuständigkeit des BSV zum Erlass vorsorglicher Massnahmen annimmt und damit das Nichteintreten des Bundesamtes schützt, anderseits aber die Beschwerde der Krankenkasse betreffend vorsorgliche Massnahme materiell (ablehnend) beurteilt, was in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an sich zu Recht gerügt wird; dass die richtige Behandlung der Eintretensvoraussetzungen durch die Vorinstanzen vom Eidg. Versicherungsgericht zu prüfen ist (in RKUV 1993 Nr. U 175 S. 200 nicht publizierte Erw. 2 des Urteiles K. vom 5. Mai 1993); dass das BSV als erst- und das EDI als beschwerdeinstanzliche Behörde im Sinne des VwVG auf dem Gebiet der sozialen Krankenversicherung zu betrachten sind (Art. 1 Abs. 2 lit. a VwVG), woran Art. 16 Vo IX/KUVG nichts geändert hat, weshalb grundsätzlich durchaus die Möglichkeit besteht, während eines laufenden Administrativverfahrens beim BSV oder, wenn es sich weigert, beim Departement um den Erlass vorsorglicher

Massnahmen nachzusuchen (Art. 45 Abs. 2 lit. g VwVG; Art. 4 VwVG in Verbindung mit Art. 79 BZP); dass demnach das Departement an sich die Sache hätte an das BSV zurückweisen müssen, damit es über das Begehren um den Erlass der beantragten vorsorglichen Massnahmen verfüge; dass es indes, in Anbetracht des gesamten bisherigen Verfahrensablaufs, ein Verstoss gegen den zentralen Grundsatz der Prozessökonomie (GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., S. 68) wäre, deswegen den angefochtenen Departementsentscheid aufzuheben und die Sache an das BSV zurückzuweisen, nachdem dieses in seinen Rechtsschriften klar zum Ausdruck brachte, dass es den beantragten vorsorglichen Massnahmen opponiert; dass es demnach im Ergebnis nicht bundesrechtswidrig (Art. 104 lit. a OG) ist, wenn das Departement selber auf Beschwerde hin den verfahrensrechtlichen Entscheid über die beantragte vorsorgliche Massnahme getroffen hat; dass der angefochtene Departementsentscheid eine selbständig anfechtbare Zwischenverfügung betreffend vorsorgliche Massnahmen darstellt (Art. 45 Abs. 2 lit. g VwVG), welche nur dann mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Eidg. Versicherungsgericht weitergezogen werden kann, wenn die Zwischenverfügung einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken kann (Art. 45 Abs. 1 VwVG), gilt doch dieser grundsätzliche Vorbehalt des nicht wieder gutzumachenden Nachteils als Voraussetzung für die Zulässigkeit eines selbständigen, der Endverfügung vorangehenden Beschwerdeverfahrens insbesondere für alle in Art. 45 Abs. 2 VwVG - nicht abschliessend - aufgezählten Zwischenverfügungen (BGE 117 V 187 Erw. 1a, 116 V 132 Erw. 1, 110 V 354 Erw. 1a, 109 V 231 Erw. 1, 105 V 267 Erw. 1, 104 V 176 Erw. 1, 98 V 220 f. mit Hinweisen; GYGI, a.a.O., S. 140 ff.; KNAPP, Précis de droit administratif, 4. Aufl., S. 236 Nr. 1059); dass nach der Rechtsprechung sich das

Vorliegen eines nicht wieder gutzumachenden Nachteils nicht nur anhand eines einzigen Kriteriums beurteilt. Vielmehr prüft das Gericht jenes Merkmal, das dem angefochtenen Entscheid am besten entspricht. Namentlich beschränkt sich das Gericht nicht nur darauf, allein den Nachteil als nicht wieder gutzumachend zu betrachten, den auch ein für den Beschwerdeführer günstiges Endurteil nicht vollständig zu beseitigen vermöchte (BGE 117 V 190 Erw. 1d, BGE 110 V 355 Erw. 1c; ZAK 1992 S. 369 Erw. 1c);

dass diese Eintretensvoraussetzung für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde von Amtes wegen zu prüfen ist; dass sich der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zur Frage des nicht wieder gutzumachenden Nachteils im wesentlichen folgende Vorbringen - wenn auch in anderem Zusammenhang, nämlich der für die vorsorglichen Massnahmen durchzuführenden Interessenabwägung (BGE 117 V 191 Erw. 2) erhoben - entnehmen lassen: - die anbegehrte vorsorgliche Massnahme betreffe weder die Berechnung von Ausgleichsbeiträgen und Risikoabgaben der Art. 4 f. Vo IX/KUVG noch die Einzahlungen der ausgleichspflichtigen Kassen an den Risikoausgleich, sondern einzig und allein die Reduktion der Auszahlungsbeträge an die gemäss den provisorischen oder definitiven Berechnungen ausgleichsberechtigten Kassen, - die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes bedeute, dass der Risikoausgleich unter Umständen für mehrere Jahre neu festgesetzt und neu abgerechnet werden müsse, was aufgrund des bei der Stelle vorhandenen Datenmaterials unproblematisch und mit relativ geringem administrativen Aufwand verbunden sei, da keine neuen Daten erhoben werden müssen, - diese Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes bei einem Obsiegen in der Sache sei ohne Erlass der vorsorglichen Massnahme gefährdet, weil in der Zukunft am Risikoausgleich beteiligte Kassen aufgrund finanzieller Schwierigkeiten möglicherweise nicht mehr zu Rückerstattungen fähig seien, ferner dass, aufgrund des fortschreitenden Konzentrationsprozesses, im Zeitpunkt allfälliger Rückzahlungen erstattungspflichtige Kassen möglicherweise nicht mehr existieren würden, - im Falle eines Obsiegens der Kasse würden die anderen neu oder in vermehrtem Masse rückerstattungspflichtig werdenden Krankenkassen voraussichtlich Zahlungen verweigern, weil sie sich auf den Vertrauensschutz berufen könnten; deshalb sei der einstweilige teilweise Rückbehalt von Risikoausgleichsgeldern (in Höhe von 30%) der einzig gangbare Weg zur Sicherung der Urteilsvollstreckung: schon aufgrund der massgeblichen Datenschutzbestimmungen sei der Kasse nicht bekannt, welche anderen Krankenkassen in welchem Umfang vom Risikoausgleich begünstigt würden; die Stelle sei eine reine Clearingstelle ohne eigene Mittel; obsiege die Krankenkasse in der Hauptsache (Feststellungsprozess), stünden, ohne Anordnung der vorsorglichen Massnahme, keine Mittel zur Befriedigung ihrer Ansprüche zur Verfügung, wodurch sie einen erheblichen finanziellen Ausfall und damit einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil erleide; dass alle diese Vorbringen keinen nicht wieder gutzumachenden Nachteil belegen: Sollte sich die derzeitige Berechnung des Risikoausgleichs als

rechtswidrig herausstellen, hätte eine Neuberechnung und Neufestsetzung des Risikoausgleichs - nach den eigenen Ausführungen in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unproblematisch und mit relativ geringem administrativem Aufwand verbunden - so zu erfolgen, dass Rückerstattungsansprüche der Krankenkasse gedeckt wären und durch Verrechnung getilgt werden könnten; denn nach Art. 5 Abs. 2 Vo IX/KUVG sind die Abgaben so zu bemessen, dass dadurch die Finanzierung der Ausgleichsbeiträge gesichert und die anderen mit der Durchführung des Risikoausgleichs verbundenen Kosten gedeckt sind, worunter auch allfällige Rückerstattungen fallen, weshalb nicht einzusehen ist, dass die Krankenkasse dereinst nicht zu ihren Rückerstattungsforderungen aus einem allfällig modifizierten Berechnungssystem kommen sollte; dass die Annahme, die anderen am Risikoausgleichssystem beteiligten Kassen könnten sich im Falle einer Rückerstattung auf den öffent-

lichrechtlichen Vertrauensschutz berufen, rechtlich ausscheidet, nachdem diese Eventualität den beteiligten Kassen durch Rundschreiben des Konkordats vom 20. Dezember 1994 mitgeteilt wurde und sie ausdrücklich auf die Möglichkeit einer späteren Umverteilung mit damit einhergehenden Rückerstattungsverpflichtungen hingewiesen worden sind; dass die weitere Befürchtung in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, rückerstattungspflichtige Kassen, die nach dem bisher praktizierten Abrechnungssystem zuviel an Ausgleichsbeiträgen erhalten oder zuwenig an Risikobeiträgen bezahlt hätten, würden als rückerstattungspflichtige Schuldnerinnen ausfallen, unwahrscheinlich ist, nachdem es sich bei diesen Rückerstattungsverpflichtungen um Verbindlichkeiten handelt, für die im Rahmen einer Liquidation ohne Rechtsnachfolge Rückstellungen zu machen oder die im Falle von, wie in den letzten Jahren häufig aufgetretenen, Fusionen durch die absorbierende Kasse als Verpflichtung mitzuübernehmen wären; dass schliesslich die beantragte Sicherstellung eines allfälligen Rückerstattungsanspruches - würde auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingetreten - deswegen nicht in Frage käme, weil sie auf Geldzahlung lautet, folglich nach SchKG zu vollstrecken ist (Art. 43 SchKG; vgl. auch Art. 40 VwVG), was - mangels eines ersichtlichen Arrestgrundes - vorsorgliche Verfügungen ausschliesst (Art. 4 VwVG in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 BZP); dass dieses Urteil im Hinblick auf seine Tragweite auch dem Konkordat zu eröffnen ist mit der Auflage, die am Risikoausgleichssystem beteiligten

Kassen über dessen wesentlichen Inhalt unter Beachtung der Datenschutzbestimmungen zu informieren,

Dispositiv

erkennt das Eidg. Versicherungsgericht:
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist. ...