

Erstellung und Revision ambulanter nationaler Tarifstrukturen im KVG

Juristische und praktische Perspektiven
und die Revision des Tarifrechts



DIE SPITÄLER DER SCHWEIZ
LES HÔPITAUX DE SUISSE
GLI OSPEDALI SVIZZERI

Schulthess § 2017

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, vorbehalten. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme.

© Schulthess Juristische Medien AG, Zürich · Basel · Genf 2017
ISBN 978-3-7255-7717-0

www.schulthess.com

3. Kapitel:

Zweites Rechtsgutachten

Das Beschwerderecht von H+ in einem revidierten Krankenversicherungsgesetz

PROF. DR. ANDREAS KLEY

3.1 Zweck der geltenden Regelung des Art. 53 KVG

Art. 53 KVG sieht beim Beschwerderecht folgende Regel vor: Gegen Beschlüsse der Kantonsregierungen nach den Art. 39 (Spitalliste des Kantons), 45 (Sicherung der medizinischen Versorgung), 46 Abs. 4 (Genehmigung des Tarifvertrages), 47 (Fehlen eines Tarifvertrages), 48 Abs. 1–3 (Tarifvertrag mit Ärzteverbänden), 51 und 54 (Globalbudget), 55 (Tariffestsetzung) und 55a (Ärztestopp) kann seit dem 1. Januar 2007 beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde geführt werden. Vorher war der Bundesrat die zuständige Beschwerdeinstanz. Dieses Beschwerderecht soll erreichen, dass die tarifrechtlichen Ziele und Grundsätze nach Art. 43 Abs. 6 (Erreichung einer qualitativ hochstehenden und zweckmässigen gesundheitlichen Versorgung zu möglichst günstigen Kosten) und nach Art. 46 Abs. 4 Satz 2 (Übereinstimmung der Tarifverträge oder -beschlüsse mit dem Gesetz und den Geboten der Wirtschaftlichkeit und der Billigkeit) eingehalten sind (Botschaft über die Revision der Krankenversicherung vom 6. November 1991, BBl 1992 I 93-292, im Folgenden zit. «Botschaft KVG 1991», 188).

In der ursprünglichen Fassung verwies Abs. 2 für das Verfahren auf das Verwaltungsverfahrensgesetz und Abs. 3 sah Fristen bis zur Entscheidung des Bundesrates vor (AS 1995 1328). Mit dem Inkrafttreten des Verwaltungsgerichtsgesetzes am 1. Januar 2007 hob der Bundesgesetzgeber Art. 53 (KVG) auf und verschob die Norm ohne Änderungen in Art. 34 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (SR 173.32, VGG), der neu die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts begründete. Per 1. Januar 2009 hob der Bundesgesetzgeber Art. 34 VGG auf und verschob die Norm im Bundesgesetz über die Spitalfinanzierung vom 21. Dezember 2007 (eine blosse KVG-Änderung, AS

2008 2049) wieder an seinen ursprünglichen Ort in Art. 53 KVG zurück. Zusätzlich führte der Bundesgesetzgeber in Art. 53 Abs. 2 KVG eine Reihe von Verfahrensbeschleunigungen ein, indem bestimmte zeitraubende Verfahrensschritte in diesem speziellen Beschwerdeverfahren nicht möglich sein sollten. Diesem Stand entspricht der aktuell geltende Art. 53 KVG.

Für die vorliegende Frage des Beschwerderechts ist der anwendbare Art. 48 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (vom 20. Dezember 1968, SR 172.021, VwVG) entscheidend. Demnach ist beschwerdeberechtigt, wer durch den angefochtenen Entscheid der Kantonsregierung «besonders berührt» ist (Art. 48 Abs. 1 Bst. b VwVG) und ein «schutzwürdiges Interesse» an dessen Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Abs. 1 Bst. c VwVG). Damit gelten die Ausführungen des Bundesrates in seiner KVG-Botschaft 1991 scheinbar unverändert (BBl 1992 I 93-292, S. 188): «Beschwerdebefugt sind somit einerseits die betroffenen Tarifpartner, andererseits aber auch die einzelnen von der angefochtenen Tarifregelung betroffenen Leistungserbringer und Versicherten (Art. 48 VwVG). Die Beschwerdebefugnis der letzteren ist unseres Erachtens wichtig; denn die Tarifpartner (Leistungserbringer und Versicherer bzw. ihre Verbände) schliessen letztlich Verträge zulasten Dritter ab, und zwar insbesondere zulasten der Versicherten, welche «das Geschäft» mit ihren Prämien dann zu berappen haben.» Der Bundesrat machte ferner auch deutlich, dass die «egoistische Verbandsbeschwerde» im Falle von Art. 53 KVG zulässig ist, d.h., Verbände von legitimierten Parteien (wie etwa Spitäler als Leistungserbringer, Vereinigungen von Patienten usw.) können an ihrer Stelle und zusätzlich zu diesen Beschwerde erheben. Danach kann nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung ein Verband zur Wahrung der Interessen seiner Mitglieder Beschwerde führen. Das setzt voraus, dass es sich um Interessen «handelt, die er nach seinen Statuten zu wahren hat, die der Mehrheit oder doch einer Grosszahl seiner Mitglieder gemeinsam sind und zu deren Geltendmachung durch Beschwerde jedes dieser Mitglieder befugt wäre» (BGE 136 II 539 E. 1.1 S. 542). Diese Anforderungen wollen die verpönte Popularbeschwerde (Jedermanns-Beschwerde) ausschliessen. Der Bundesrat hatte bis zum Ende seiner Zuständigkeit im Jahr 2006 nicht nur die direkt Betroffenen, sondern auch deren Verbände zur (egoistischen Verbands-)Beschwerde zugelassen (Entscheid des Bundesrates vom 13. März 2000, i.S. Krankenversicherer H./S. gegen Regierungsrat BS, VPB 66 Nr. 77). Das Bundesverwaltungsgericht hat in einem Grundsatzurteil vom 8. September 2010 eine wichtige Änderung der Rechtsprechung vorgenommen und den Verband *santésuisse* nicht mehr als legitimiert betrachtet, eine Beschwerde gegen eine Spitalliste des Kantons Zürich einzureichen (BVGE 2010 Nr. 51, ähnlich analoges Urteil des BVG vom 8. Sep-

tember 2010, C-623/2009). Es handelte sich um eine Drittbeschwerde kontra Verfügungsadressat (E. 6.6.3, S. 741). Das bedeutet, dass dieser Beschwerdeführer die gegenteiligen Interessen des Verfügungsadressaten verfolgt. Aber auch der Drittbeschwerdeführer muss die Voraussetzungen des Art. 48 Abs. 1 VwVG erfüllen («besonders berührt» sein und ein «schutzwürdiges Interesse» haben). Das setze für den Verband und seine Mitglieder, so das Bundesverwaltungsgericht, eine materielle Beschwerde voraus, die bislang in der Tatsache erblickt wurde, dass die Spitalliste eine wichtige Rolle bei der Kostenkontrolle der Krankenkassen im Bereich der Krankenversicherung spiele. Es kam zum Ergebnis, dass dieses vom Verband *santésuisse* geltend gemachte Interesse an der «richtigen» Rechtsanwendung lediglich ein allgemeines und objektives Interesse darstelle, womit die nötige persönliche Betroffenheit («besonders berührt») gerade nicht dargetan sei. Damit bestehe gerade kein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung der Spitalliste und die Legitimation sei deshalb nicht gegeben (E. 6.8, S. 744). Das Urteil bedeutet nicht zwingend, dass den Verbänden die egoistische Beschwerde in jedem Fall verschlossen ist, da sich das Argument der Verfolgung objektiver, und nicht individueller, schutzwürdiger Interessen speziell auf die Drittbeschwerde kontra Adressat bezieht. Selbstverständlich gibt es auch egoistische Verbandsbeschwerden, bei denen der Verband die gleichen Interessen wie die Verfügungsadressaten verfolgt. Freilich ist die Drittbeschwerde kontra Adressat in der Anlage der Interessenparteien bei Art. 53 KVG eine häufig vorkommende Konstellation und das egoistische Verbandsbeschwerderecht wird daher erheblich eingeschränkt.

Die Legitimationsvoraussetzung von Art. 48 Abs. 2 VwVG («Zur Beschwerde legitimiert sind ferner Personen, Organisationen und Behörden, denen ein anderes Bundesgesetz dieses Recht einräumt.») bezieht sich auf die «altruistische» (oder «ideelle») Verbandsbeschwerde. Sie wäre für den Verband H+ interessant und ist im geltenden Recht nicht verwirklicht, wohl aber für andere Verbände in andern Sachbereichen (vor allem im Umwelt-, Natur- und Heimatschutz). Das Bundesverwaltungsgericht hat im erwähnten Grundsatzurteil vom 8. September 2010 (BVGE 2010 Nr. 51, E. 7, S. 744 ff.) ausführlich erörtert, dass gemäss Art. 53 KVG auch keine Möglichkeit einer ideellen Verbandsbeschwerde besteht. Die Bundesversammlung hat diesen Vorschlag anlässlich des Erlasses von Art. 53 KVG ausführlich diskutiert, aber am Ende verworfen. Sie ist in Ziff. 3 als ein rechtspolitischer Vorschlag zu diskutieren.

Art. 53 KVG ermöglicht es, dass wichtige Leistungs- und Tarifentscheide der Kantonsregierung beim Bundesgericht auf ihre Konformität mit den Grundsätzen des Krankenversicherungsrechts überprüft werden können. Dabei sind

alle relevanten Betroffenen der Gesundheitsversorgung beschwerdelegitimiert. Auf diese Weise können die Beschwerdeführer ihre wirtschaftlichen und anderen Interessen wahrnehmen, darüber hinaus sorgt dieses Beschwerderecht – und das scheint sein Hauptzweck zu sein – dafür, dass die tarifrechtlichen Ziele und Grundsätze des Gesetzes umfassend durchgesetzt werden. Der individuelle Rechtsschutz der Tarifparteien kann im Rahmen einer konkreten Streitigkeit betreffend die Anwendung des fraglichen Tarifs überprüft werden (vgl. BGE 132 V 299 E. 4.3.2 S. 302). Art. 53 KVG hat daher vor allem die Funktion, das objektiv geltende Krankenversicherungsrecht und seine Grundsätze durchzusetzen. Bis Ende 2006 war denn auch der Bundesrat die Beschwerdeinstanz und in seiner Rechtsprechung konnte er durchaus gesundheitspolitisch motiviert auf die Ausgestaltung der Spitalplanung und der Tarifordnung einen grossen Einfluss nehmen. Insofern waren die Fälle willkommen und für den Bundesrat stets die Gelegenheit zur Gestaltung und zur Überprüfung. Deshalb hatte er die Beschwerdelegitimation gemäss Art. 48 Abs. 1 VwVG eher grosszügig gehandhabt. Das Bundesverwaltungsgericht arbeitet juristischer und gebraucht die Legitimationsregelung des Art. 48 Abs. 1 VwVG neutraler und ohne Blick auf die Gesundheitspolitik. Das widerspiegelt sich in der Tatsache, dass das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerdelegitimation vertieft und kritischer abklärt. Dabei wendet es Art. 48 Abs. 1 VwVG durchaus gesetzeskonform an, aber die strengere Praxis zur Legitimation endet für die Beschwerdeführer mit einem Nichteintreten: Der Fall wird inhaltlich gar nicht überprüft. Die Legitimationsregelung will Popularbeschwerden zur Verfolgung allgemeiner Interessen verhindern und das Bundesverwaltungsgericht betont diesen Aspekt stark. In diesem Sinne befindet sich der Zweck des Art. 53 KVG (objektive Prüfung von Grundsätzen des KVG) und des Art. 48 Abs. 1 VwVG (Rechtsschutz in individuellen, nicht kollektiven Angelegenheiten) in einer gegenläufigen Zielrichtung. Das ist eine durchaus unbeabsichtigte Folge der Verschiebung der Rechtsprechungszuständigkeit vom Bundesrat auf das Bundesverwaltungsgericht.

3.2 Versperrter Rechtsweg gegen die Verordnung des Bundesrates über die Anpassung von Tarifstrukturen in der Krankenversicherung vom 20. Juni 2014 (AS 2014 1883)

Im Folgenden sind die beiden Urteile des Bundesverwaltungs- und des Bundesgerichts von 2014 gegen den Verband H+ Die Spitäler der Schweiz zu diskutieren. Die erwähnte Verordnung des Bundesrates nahm gestützt auf die subsidiäre Kompetenz gemäss Art. 43 Abs. 5^{bis} KVG Anpassungen in der Tarifstruktur für ärztliche Leistungen (TARMED, Version 1.08) vor, nachdem sich die Tarifparteien nicht einigen konnten. Dagegen erhoben der Verband H+ Die Spitäler der Schweiz sowie 104 Spitäler als Leistungserbringer Beschwerde einerseits vor dem Bundesverwaltungsgericht (Urteil C-4168/2014 vom 23.10.2014), andererseits auch vor dem Bundesgericht (Urteil 9C_562/2014 vom 7.11.2014). Beide Gerichte traten mit ähnlich lautenden Begründungen nicht auf die Beschwerde ein. Der Bundesrat sei in der Aufzählung der Vorinstanzen von Art. 33 VGG (abgesehen von Bst. a und b) bzw. Art. 86 Abs. 1 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (SR 173.110) nicht erwähnt und nach Art. 189 Abs. 4 BV könnten Akte des Bundesrates nicht beim Bundesgericht angefochten werden. Beim angefochtenen Akt handle es sich nicht um eine Verfügung, sondern um einen generell-abstrakten Erlass, weshalb der Delegationsautomatismus des Art. 47 Abs. 6 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (SR 172.010, «Geschäfte des Bundesrates gehen von Rechts wegen auf das in der Sache zuständige Departement über, soweit Verfügungen zu treffen sind, die der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht unterliegen.») nicht zum Zug komme. Die Unanfechtbarkeit von Verordnungen des Bundesrates sei gesetzgeberisch gewollt. Der Rechtsweggarantie werde Genüge getan, wenn im Rahmen einer individuellen Streitigkeit über die Anwendung des Tarifs die Verordnung geprüft würde. Ferner verlange die Rechtsweggarantie des Art. 29a BV und Art. 6 Ziff. 1 EMRK keine abstrakte Gesetzesprüfung. Das Bundesgericht konnte in seinem Kurzurteil auf das ausführlich begründete Urteil BGE 134 V 443 verweisen, das dieselbe Rechtsfrage abgehandelt hatte.

Die beiden Beschwerden gegen die Verordnungen warfen grundlegende Rechtsfragen auf, welche die beiden Gerichte aufgrund der Rechtslage wohl schwerlich anders beurteilen konnten. Die Ausführungen zur Rechtsweggarantie treffen grundsätzlich zu, aber sie sind in beiden Urteilen etwas verkürzt.

Namentlich hätte das Bundesverwaltungsgericht in seinem ausführlich begründeten Urteil darauf eingehen müssen. Beide Gerichte stellen zu Recht fest, dass die Rechtsweggarantie des Art. 29a BV und speziell Art. 6 Ziff. 1 EMRK kein abstraktes Gesetzesprüfungsverfahren erfordert (§ 81 EGMR-Urteil *James a.o. v. United Kingdom*, Appl. no. 8793/79, 21.2.1986; ebenso § 138 des Urteils *Hatton a.o. v. United Kingdom*, Appl. no. 36022/97, Urteil vom 8.7.2003, zu Art. 13 EMRK). Die Verordnungen des Bundesrates müssen daher nicht grundsätzlich angefochten werden können. Eine Anfechtung von Gesetzen ist freilich dann gefordert, wenn allein schon die Existenz eines Gesetzes die individuellen Rechte von Menschen bedroht. Im Urteil *Norris gegen Irland* (Appl. no. 10581/83, Urteil vom 26.10.1988) hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte diese Tatsache auf das Recht zur Beschwerdeführung bezogen: «The Court has held that Article 25 of the Convention entitles individuals to contend that a law violates their rights by itself, in the absence of an individual measure of implementation, if they run the risk of being directly affected by it» (m.w.H.). Diese Argumentation bezieht sich auch zwanglos auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK, wonach unter diesen Umständen eine innerstaatliche Gesetzesprüfung gefordert sein kann. Im vorliegenden Fall ist freilich nicht erkennbar, dass die Verordnung des Bundesrates ihres Bestehens wegen schon Konventionsrechte verletzt. Vielmehr lassen sich Streitigkeiten über den Tarif vor Gericht bringen und in diesen Verfahren wäre auch die betreffende Verordnung überprüfbar.

Die Urteile des Bundesgerichts ergingen im Ergebnis gestützt auf das geltende Recht und sind insoweit unproblematisch. Sie sind gut begründet und durch eine lange Rechtsprechungspraxis abgestützt. Das geltende Recht verneint kategorisch eine Überprüfung von Akten des Bundesrates (und der Bundesversammlung) durch irgendeine Gerichtsinstanz. Diese Anschauung fand auch Eingang in die Bundesverfassung (Art. 189 Abs. 4 BV). Sie steht in einem fundamentalen Kontrast zur Tatsache, dass man die Kantone und deren oberste Staatsorgane, wie etwa die Kantonsregierung, ohne Bedenken der Kontrolle durch das Bundesverwaltungsgericht (im Fall von Art. 53 KVG) und in den übrigen Rechtsbereichen generell durch das Bundesgericht unterwarf. Die völlige Inkonsistenz dieser Sachlage zeigt sich etwa in Art. 46 Abs. 4 KVG: «Der Tarifvertrag bedarf der Genehmigung durch die zuständige Kantonsregierung oder, wenn er in der ganzen Schweiz gelten soll, durch den Bundesrat.» Im letzteren Fall besteht im Unterschied zum ersteren keinerlei gerichtliche Kontrolle; Art. 53 KVG bezieht sich ausschliesslich auf die Kantonsregierung.

Die Rechtslage widerspiegelt sich auch in den bisher gescheiterten Bemühungen um eine umfassende Verfassungsgerichtsbarkeit in der Schweiz. Seit 1874

sind immer wieder Vorstösse unternommen worden, die Akte von Bundesrat und Bundesversammlung einer Gerichtskontrolle zu unterwerfen. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit konnte erst im Gefolge der Mirage-Affäre von 1964 mit den Gesetzesrevisionen von 1968 (Erlass des VwVG, AS 1969 737, Revision des Organisationsgesetzes der Bundesrechtspflege, AS 1969 767) eingeführt werden. Sie ist freilich immer noch unvollständig, weil sich der Bundesrat, wenn er Einzelakte setzt, weiterhin keiner Kontrolle stellen muss. Seit der Inkraftsetzung der Bundesverfassung von 1999 haben National- und Ständeräte zahlreiche parlamentarische Vorstösse eingereicht, um wenigstens eine partielle Verfassungsgerichtsbarkeit einzuführen. Die Parlamentsmehrheit hat sich jedoch diesen Bestrebungen konsequent und erfolgreich widersetzt.

3.3 Rechtspolitische Folgerungen

Die in den unter 3.2 aufgeführten Gerichtsurteilen zum Ausdruck kommenden Probleme können nicht auf rechtlichen Wegen, sondern nur politisch angegangen werden. Das Desiderat einer auch nur begrenzten Verfassungsgerichtsbarkeit im Bund gegenüber dem Bundesrat erscheint in normalen Zeiten politisch nicht realisierbar. Der Widerstand ist nicht nur stark und anhaltend, sondern scheint auch jede Einsicht, dass damit eine wesentliche Verbesserung des Rechtsschutzes erreicht werden könnte, bei der grossen Mehrheit der Parlamentarier gänzlich zu fehlen. Richtig ist tatsächlich, dass der abstrakte Rechtsstaatsbegriff keine Verfassungsgerichtsbarkeit fordert. Gleichwohl ist nicht zu übersehen, dass ein massvoller Ausbau nicht nur Rechtsschutzlücken schliessen könnte; er würde auch die Ungleichgewichte zwischen Bund und Kantonen beheben.

Eine zweite rechtspolitische Forderung ergibt sich zwanglos aus Art. 48 Abs. 2 VwVG. Obwohl dem Verband H+ wie jedem Interessenverband die egoistische Verbandsbeschwerde zur Verfügung steht, könnte man überlegen, im Anwendungsbereich des Art. 53 KVG die ideelle Verbandsbeschwerde einzuführen, nachdem das Bundesverwaltungsgericht klar und gut begründet festgestellt hat, dass diese nicht besteht (BVGE 2010 Nr. 51). Dafür würde auch sprechen, dass die Zwecke des Art. 53 KVG und Art. 48 Abs. 1 VwVG gegenläufig sind; eine ideelle Verbandsbeschwerde könnte hier für eine bessere Durchsetzung des objektiven Rechts sorgen.

In einem Gutachten von YVO HANGARTNER (Rechtliche Beurteilung der Volksinitiative «Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungs-

politik – Mehr Wachstum für die Schweiz», vom 29. Dezember 2007, S. 12) finden sich grundlegende Überlegungen zum ideellen Verbandsbeschwerderecht. Die Beschwerdebefugnis ideeller Vereinigungen beruhte auf der Annahme, «dass die für die Bewilligung von Projekten zuständigen Staatsorgane nicht genügend Gewähr für die Einhaltung der gesetzlichen Regelungen bieten und auch die Beschwerderechte der in eigenen Interessen geschützten Privaten nicht gewährleisten, dass die für die Korrektur von Fehlentscheiden nötigen Beschwerden ergriffen» würden. In manchen Fällen sei «überhaupt keine Beschwerde eines Privaten möglich, weil nach der Praxis zum Ausschluss der sogenannten Popularbeschwerde von vornherein niemand speziell betroffen» sei. In diese Lücken des Rechtsschutzes solle die Verbandsbeschwerde treten. Verbände mit ideeller und altruistischer Ausrichtung «erhalten mit der Möglichkeit, Beschwerde einzureichen, ein Instrument zur Durchsetzung der gesetzlichen Bestimmungen im betreffenden Bereich. Sie werden, neben den Behörden und allfällig besonders betroffenen Privaten, als Wächter der entsprechenden Regelungen eingesetzt; dass sie insoweit die Rolle von Behörden übernehmen, ist gewollt.»

Das ideelle Verbandsbeschwerderecht bezweckt die «Durchsetzung des materiellen Rechts» gerade in jenen Sachbereichen, in denen die öffentlichen Interessen ungenügend wahrgenommen werden (Botschaft zur Volksinitiative «Verbandsbeschwerderecht: Schluss mit der Verhinderungspolitik – Mehr Wachstum für die Schweiz!» vom 8. Juni 2007, BBl 2007 4347 ff., 5358). Im Fall von Art. 53 KVG trifft diese Ausrichtung des Verbandsbeschwerderechts auf den Zweck des Beschwerderechts gegen Entscheide der Kantonsregierung, denn dieses will den tarifrechtlichen Zielen und Grundsätzen des Krankenversicherungsgesetzes zum Durchbruch verhelfen. Man könnte das ideelle Verbandsbeschwerderecht mit Art. 53 KVG verbinden und so zusätzlich dafür sorgen, dass die relevanten Fälle zur gerichtlichen Beurteilung gelangen.

Gegen die Einführung eines ideellen Verbandsbeschwerderechts in Art. 53 KVG ergeben sich drei Diskussionspunkte. (1) Der seit dem 1. Januar 2009 geltende Abs. 2 von Art. 53 KVG dient der Verfahrensbeschleunigung. Die betreffenden Beschwerden sollen in einem raschen Verfahren entschieden werden. Deshalb sind verschiedene Frist- und Verfahrensbestimmungen bei Verfahren nach Art. 53 KVG ausgenommen. Die Verbandsbeschwerde könnte das Ziel eines raschen Verfahrens vereiteln. Freilich ist es keinesfalls zwingend, dass zusätzliche Verfahrensbeteiligte Zeit kosten. Der Abs. 2 mit den Beschleunigungsmassnahmen würde weiterhin gelten und die Tatsache, ob in Form eines Verbandes eine Partei mehr beteiligt ist, dürfte nicht zu einer Verzögerung

rung führen. (2) Der ideellen Verbandsbeschwerde kommt vor allem im Umweltbereich eine grosse Rolle zu. Doch kann die Verbandsbeschwerde auf die Krankenversicherung, speziell auf das Tarifrecht und die Spitalplanung übertragen werden? Fehlen im Krankenversicherungsrecht, wie zum Teil im Umweltrecht, Beschwerdeführer völlig, sodass eben ideelle Verbände nötig sind, welche die kritischen Fälle vor Gericht bringen, damit das öffentliche Interesse an der Durchsetzung des objektiven Rechts wahrgenommen werden kann? Im Themenbereich des Art. 53 KVG sind manche, wenn nicht viele potenzielle Beschwerdeführer vorhanden, die im Streitfall, Beschwerde einlegen werden. Die geänderte und viel striktere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu Art. 48 Abs. 1 VwVG i.V.m. Art. 53 KVG führt nun freilich dazu, dass mögliche Beschwerdeführer prozessual ferngehalten werden. Dazu kommt noch, dass es regelmässig um die Kontrolle von gesundheitspolitischen Akten der Kantone geht. Diese entscheiden keinesfalls objektiv, da sie vielfältige eigene Interessen haben. Es wäre gerade wegen der Praxisänderung vom 8. September 2010 (BVGE 2010 Nr. 51) notwendig, in diesem Bereich eine ideelle Verbandsbeschwerde einzuführen, damit überhaupt Beschwerdeführer kritische Fälle vor Gericht bringen können. (3) Gegen eine Verbandsbeschwerde im Bereich des Art. 53 KVG spricht gerade nicht, dass im Kreis von Art. 53 KVG vorwiegend «egoistische» Verbände agieren, die für die Interessen ihrer Mitglieder sorgen. Denn die verschiedenen Akteure im Gesundheitswesen haben naturgemäss gegenläufige Interessen. Die gleiche Situation besteht auch im Bereich von Art. 58 des Arbeitsgesetzes vom 13. März 1964 (SR 822.11). Dort sieht das Gesetz ein ideelles Beschwerderecht der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände gegen bestimmte kantonale (Arbeitszeit-)Bewilligungen vor, obwohl diese Verbände je das diametral entgegengesetzte Interesse ihrer Mitglieder und nicht etwa das öffentliche Interesse wahrnehmen. Das ideelle Verbandsbeschwerderecht will die kritischen Fälle einer sachlichen und objektiven Beurteilung zuführen; sie will nicht einseitige Interessen von wirtschaftlich oder anderswie ausgerichteten Verbänden durchsetzen.

3.4 Zusammenfassung

Für die ideelle Verbandsbeschwerde sprechen genau die Gründe, die in anderen Sachbereichen wie etwa dem Umweltrecht oder dem öffentlichen Arbeitsrecht auch gelten. Freilich kann deren Einführung nicht mit einer juristischen Begründung, etwa über die Rechtsweggarantie, gefordert werden. Vielmehr handelt es sich um eine rechtspolitische Frage, die das Urteil des Bundesver-

3. Kapitel: Zweites Rechtsgutachten

waltungsgerichts vom 8. September 2010 noch akzentuiert hat. Art. 53 KVG befindet sich, vergleicht man die ursprüngliche Anlage der Norm, in einer Schiefelage. Denn das Bundesverwaltungsgericht sorgt hier verstärkt für individuellen Rechtsschutz, obwohl Art. 53 KVG vorrangig das objektive Recht, etwa die Grundsätze des Tarifrechts und der Spitalplanung nach KVG, durchsetzen wollte. Selbstverständlich müsste das Verbandsbeschwerderecht im Bereich des Art. 53 KVG allen Verbänden zuerkannt werden, also etwa den Verbänden der Leistungserbringer (H+, Ärzteverbänden, Heimverbänden und weiteren Leistungserbringern), der Patienten (Patientenorganisationen, Konsumentenverbänden) und den Verbänden der Krankenversicherer.

Abkürzungen:

Es werden die amtlichen Abkürzungen verwendet, wie sie das Bundesgericht festgelegt hat.