



Urteil vom 10. August 2012

Besetzung

Richter Michael Peterli (Vorsitz),
Richterin Madeleine Hirsig-Vouilloz,
Richter Beat Weber,
Gerichtsschreiberin Sandra Tibis.

Parteien

Stadt Schaffhausen,
handelnd durch den Stadtrat Schaffhausen, Stadthaus,
8200 Schaffhausen,
Beschwerdeführerin,

gegen

Bundesamt für Gesundheit BAG,
Schwarzenburgstrasse 165, 3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Krankenversicherung (Zuordnung zur Prämienregion).

Sachverhalt:**A.**

Per 1. Januar 2009 hat die Gemeinde Hemmental mit der Stadt Schaffhausen fusioniert. Vor der Fusion war die Gemeinde Hemmental in Bezug auf die Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung der Prämienregion 2 und die Stadt Schaffhausen der Prämienregion 1 zugeordnet. Anlässlich der Überprüfung der Prämienregionen durch das Bundesamt für Gesundheit (nachfolgend: BAG oder Vorinstanz) wurde die ehemalige Gemeinde Hemmental mit Wirkung ab 1. Januar 2011 ebenfalls der Prämienregion 1 zugeordnet.

B.

Mit Schreiben vom 30. August 2011 wandte sich der Stadtrat Schaffhausen an das BAG und beantragte eine Wiedererwägung des Zuordnungsentscheids. Zur Begründung führte der Stadtrat aus, Hemmental sei zwar neu ein Ortsteil von Schaffhausen, bleibe geographisch aber klar abgetrennt und habe von der Struktur her mehr Ähnlichkeiten mit den umliegenden kleinen Gemeinden, welche der Prämienregion 2 zugeordnet seien, als mit der Stadt; deshalb rechtfertige sich weiterhin die Zuordnung zur Prämienregion 2.

C.

Mit "Feststellungsverfügung" vom 27. Dezember 2011 beschloss das BAG Folgendes: "Das Gebiet der bisherigen Gemeinde Hemmental wird ab 1. Januar 2011 der Prämienregion 1 zugeordnet. Dies entspricht der Zuordnung in die gleiche Prämienregion wie das Restgebiet der bisherigen Gemeinde Schaffhausen."

D.

Gegen die "Feststellungsverfügung" vom 27. Dezember 2011 erhob die Stadt Schaffhausen (nachfolgend: Beschwerdeführerin) mit Eingabe vom 27. Januar 2012 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragte im Wesentlichen die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und die Einstufung der Ortschaft 8231 Hemmental in die Prämienregion 2. In verfahrensrechtlicher Hinsicht beantragte sie, Hemmental sei für die Dauer des Verfahrens in die Prämienregion 2 einzuteilen; alles unter Verzicht auf Kosten- und Entschädigungsfolgen. Zur Begründung führte die Beschwerdeführerin aus, das Gebiet der früheren Gemeinde Hemmental gehöre entsprechend seiner demographischen, wirtschaftlichen und sozialen Struktur zum ländlichen Gebiet des Kantons Schaffhausen; eine Einteilung in die Prämienregion 1 verletze Art. 61 des Bundesgesetzes vom

18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10) und Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101). Ferner machte die Beschwerdeführerin geltend, bei der Umteilung in eine andere Prämienregion sei das rechtliche Gehör verletzt worden, und auch unter dem Aspekt des Schutzes von Treu und Glauben sei das Handeln des BAG problematisch, da sich das BAG anlässlich einer Anfrage dahingehend geäußert habe, dass die Fusion der Gemeinden nicht automatisch eine Umteilung in Bezug auf die Prämienregionen zur Folge habe.

E.

Am 29. Februar 2012 ist beim Bundesverwaltungsgericht der mit Zwischenverfügung vom 6. Februar 2012 einverlangte Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 4'000.-- eingegangen.

F.

Mit Vernehmlassung vom 4. April 2012 beantragte das BAG die Abweisung der Beschwerde und des Antrags auf Anordnung einer provisorischen Massnahme. Zur Begründung führte das BAG in formeller Hinsicht aus, die Umteilung in eine andere Prämienregion sei nicht mittels anfechtbarer Verfügung, sondern mittels Allgemeinverfügung erfolgt, weshalb auf Verlangen der Beschwerdeführerin die vorliegend anfechtbare Feststellungsverfügung gestützt auf Art. 25 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) erlassen worden sei, da jene ein schützenswertes Interesse am Erlass einer solchen Verfügung habe. In materieller Hinsicht machte die Vorinstanz geltend, die Umteilung respektive die Veränderung der Rechtslage sei nicht auf einen Entscheid des BAG, sondern auf den Fusionsentscheid der beiden Gemeinden zurückzuführen. Es rechtfertige sich nicht, die Einwohner der Stadt Schaffhausen nach der Fusion in zwei verschiedene Prämienregionen einzuteilen, damit würde das Gleichbehandlungsgebot verletzt.

G.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien sowie die eingereichten Beweismittel ist – soweit für die Entscheidungsfindung erforderlich – in den nachfolgenden Erwägungen einzugehen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Die vorliegend zu beurteilende Beschwerde richtet sich gegen einen Entscheid des BAG betreffend Zuordnung einer Gemeinde zu einer Prämienregion der obligatorischen Krankenversicherung.

1.1 Gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), sofern keine Ausnahme in Bezug auf das Sachgebiet nach Art. 32 VGG vorliegt, was vorliegend nicht der Fall ist. Das BAG gehört zu den Behörden nach Art. 33 lit. d VGG und ist daher eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts.

1.2 Anfechtungsobjekt im Beschwerdeverfahren ist gemäss Art. 44 VwVG eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG. Das Vorliegen einer Verfügung ist Sachurteilsvoraussetzung im Beschwerdeverfahren. Ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und auf eine Beschwerde einzutreten ist, hat die entscheidende Instanz von Amtes wegen und mit freier Kognition zu prüfen (BVGE 2007/6 E. 1 mit Hinweisen). Liegt keine Verfügung vor, ist auf eine Beschwerde nicht einzutreten (Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [BVGer] E-5667/2011 vom 4. April 2012 E. 4.3). Als Verfügungen gelten gemäss Art. 5 Abs. 1 VwVG Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und die Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten und Pflichten (lit. a), die Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder Umfanges von Rechten und Pflichten (lit. b) oder die Abweisung von Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten oder Pflichten, oder Nichteintreten auf solche Begehren (lit. c) zum Gegenstand haben.

Rechte und Pflichten werden in aller Regel erst durch die Konkretisierung eines Rechtssatzes durch eine Verfügung begründet (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 764). Eine Verfügung liegt vor, wenn eine Verwaltungshandlung die vom Verfügungsbegriff geforderten Strukturmerkmale aufweist (materieller Verfügungsbegriff, vgl. dazu BVGE 2009/43 E. 1.1.4). Eine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG ist ein individueller, an den Einzelnen gerichteter Hoheitsakt, der sich auf das öffentliche Recht des Bundes stützt und durch den eine kon-

krete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird.

Nachfolgend ist anhand dieser Elemente des Verfügungsbegriffs zu prüfen, ob die Zuordnung zur Prämienregion Verfügungscharakter hat und somit anfechtbar ist.

1.2.1 Eine (hoheitliche) Anordnung einer Behörde liegt vor, wenn namentlich Departemente, ihnen unterstellte Dienstabteilungen oder Anstalten in ihrem Wirkungskreis gegenüber Privaten einseitig und übergeordnet, also nicht konsensual, auftreten.

Die Verfügung ist ein Akt der Anwendung des Rechts auf einen konkreten Fall und für einen individuellen Adressaten (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, a.a.O., Rz. 859). Wobei der Adressat nicht unbedingt ein Einzelner sein muss, sondern es kann sich dabei auch um eine Vielzahl von bestimmten oder zumindest bestimmbar Adressaten handeln. Ist der Adressatenkreis einer konkreten Anordnung sehr gross und nicht individuell bestimmbar, handelt es sich um eine Allgemeinverfügung, welche jedoch in der Regel wie eine gewöhnliche Verfügung zu behandeln ist (vgl. FELIX UHLMANN, in: Praxiskommentar VwVG, Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], Zürich 2009, Art. 5 N 41 ff.).

Das BAG ist eine Behörde im obgenannten Sinn, die im Rahmen ihrer Kompetenz gemäss Art. 61 Abs. 2 KVG eine hoheitliche Anordnung, die Bestimmung der Prämienregionen, vorgenommen hat. Die Zuordnung zur Prämienregion richtet sich an die gemäss Art. 12 f. KVG zugelassenen Krankenversicherer der obligatorischen Krankenpflegeversicherung und gibt diesen für die Festsetzung der Krankenversicherungsprämien die gemäss Art. 61 Abs. 2 KVG vorgesehenen Einteilung in Regionen vor. Die Festsetzung der Regionen erfolgt durch das BAG einseitig und übergeordnet im Sinne der obgenannten Definition, weshalb damit das erste Element des Verfügungsbegriffs gegeben ist.

1.2.2 Die Verfügung ist eine Anordnung in Anwendung von Verwaltungsrecht (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, a.a.O., Rz. 861).

Die Einteilung der Prämienregionen erfolgt gestützt auf Art. 61 Abs. 2 KVG; es handelt sich somit um die Anwendung von (Bundes-)Verwaltungsrecht (vgl. FELIX UHLMANN, a.a.O., Art. 5 N 69 mit Hinweisen).

1.2.3 Das Handeln einer Behörde erzeugt Rechtswirkungen, wenn die Behörde im Einzelfall ein Rechtsverhältnis (Begründung von Rechten und/oder Pflichten, Feststellung über Rechte und/oder Pflichten sowie die Abweisung oder das Nichteintreten auf entsprechende Begehren) regelt (vgl. Art. 5 Abs. 1 VwVG; vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, a.a.O., Rz. 862).

Art. 61 Abs. 2 KVG ist als Kann-Vorschrift ausgestaltet, weshalb die Versicherer die Wahl haben, ob sie die vorgegebene Einteilung anwenden wollen oder ob sie auf eine Prämienabstufung nach Regionen verzichten (vgl. GEBHARD EUGSTER, in: Ulrich Meyer/Heinrich Koller/Georg Müller/Thierry Tanquerel/Ulrich Zimmerli [Hrsg.], Soziale Sicherheit, schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, 2. Aufl., Basel/Genf/München 2007, Rz. 1004). Entscheiden sie sich aber für die Abstufung nach Regionen, so sind sie verpflichtet, sich an die vorgegebene Einteilung des BAG zu halten. Die Festlegung der Prämienregionen respektive die Zuteilung der Regionen zur entsprechenden Prämienstufe erzeugt somit keine direkten Rechtswirkungen, da die Versicherer ein Wahlrecht haben und nicht verpflichtet sind, die Einteilung anzuwenden.

1.2.4 Erzwingbarkeit bedeutet, dass die Verfügung ohne weitere Präzisierung zwangsweise vollstreckt werden kann (FELIX UHLMANN, a.a.O., Art. 5 N 113).

Die Zuordnung bedarf – wie vorstehend bereits ausgeführt – der Konkretisierung durch die Versicherer, indem diese die vom BAG vorgegebene Zuordnung zur Prämienregion der individuellen Prämienfestsetzung zu Grunde legen und die Prämien entsprechend abstufen. Die vom BAG erlassene Zuordnung zur Prämienregion hat somit weder direkte Auswirkung auf die Versicherer noch auf die Versicherten und kann alleine nicht vollstreckt werden. Die vorliegende Rechtslage ist demzufolge mit der rechtlichen Qualifikation von Spitalplanung und Spitalliste zu vergleichen. In jenem Fall geht die Rechtsprechung davon aus, dass die Spitalplanung zwar die Grundlage für den Erlass der Spitalliste schafft, erstere jedoch nicht selbständig anfechtbar ist, da erst der Erlass der Spitalliste konkrete Rechte und Pflichten begründet (vgl. BRE vom 7. Mai 1997 betreffend kantonale Spitalplanung [96-41-0076] E. II. 2.2). Das Kriterium der Erzwingbarkeit ist demnach beim vorliegend angefochtenen Entscheid mangels Konkretisierung vorliegend nicht erfüllt.

1.2.5 Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass die vom BAG erlassene Zuordnung zur Prämienregion nicht alle Elemente des Verfügungsbegriffs enthält, weshalb sie nicht als Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 lit. a VwVG zu qualifizieren ist. Daher liegt auch – entgegen der Meinung des BAG – keine Allgemeinverfügung vor, da diese grundsätzlich den Regeln der Verfügung folgt und ebenfalls unter den Begriff von Art. 5 VwVG fällt; jene unterscheidet sich lediglich von individuell-konkreten Anordnungen durch den Adressatenkreis, welcher grösser und individuell nicht bestimmt ist (vgl. FELIX UHLMANN, in: Praxiskommentar VwVG, Waldmann/Weissenberger (Hrsg.), Zürich 2009, Art. 5 N 43; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 2009, § 28 Rz. 50; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, a.a.O., Rz. 923; TOBIAS JAAG, Die Allgemeinverfügung im schweizerischen Recht, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl] 85/1984 S. 433 ff.). Der Entscheid über die Zuordnung zur Prämienregion ist somit nicht anfechtbar.

1.3 Vorliegend wurde durch die Beschwerdeführerin allerdings nicht der ursprüngliche Entscheid über die Zuordnung zur Prämienregion, sondern der vom BAG als "Feststellungsverfügung" bezeichnete Entscheid, welcher auf Ersuchen der Beschwerdeführerin ergangen war, angefochten. Es ist nachfolgend zu prüfen, ob sich dadurch in Bezug auf die Anfechtbarkeit etwas ändert.

1.3.1 Stellt eine Behörde für einen konkreten Einzelfall lediglich fest, welches die konkrete Rechtslage ist, ohne im Einzelnen Rechte und Pflichten zu begründen, zu ändern oder aufzuheben, liegt eine Feststellungsverfügung vor (MARKUS MÜLLER, in: Auer/Müller/Schindler (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), Zürich 2008, Art. 5 Rz. 57; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, a.a.O., Rz. 895). Die Feststellungsverfügung hat stets individuelle und konkrete Rechte und Pflichten zum Gegenstand; nicht feststellungsfähig sind reine Tatsachen und Realakte sowie abstrakte Rechtsfragen (vgl. MARKUS MÜLLER, a.a.O., Art. 5 Rz. 57 f.).

1.3.2 Wie bereits ausgeführt, ist die Zuordnung zur Prämienregion insbesondere deshalb nicht als Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG zu qualifizieren, weil sie keine konkreten Rechte und Pflichten begründet, ändert oder aufhebt. Demzufolge kann es sich auch bei einer nachträglichen Feststellung über die Zuordnung nicht um eine anfechtungsfähige Feststellungsverfügung handeln, zumal mit der Zuordnung eben gerade noch

keine konkrete Änderung der Rechtslage erfolgt, sondern erst die Voraussetzung dafür geschaffen wird, dass die Versicherer in Anwendung dieser Vorgaben die Prämien festlegen. Somit ist auch die vom BAG erlassene "Feststellungsverfügung" kein taugliches Anfechtungsobjekt. Dasselbe würde gelten, wenn es sich beim Anfechtungsobjekt – entgegen der Bezeichnung durch die Vorinstanz – um eine Wiedererwägungsverfügung handeln würde. Da sich auch durch die Wiedererwägung eines Entscheids, der keinen Verfügungscharakter hat und nicht anfechtbar ist, in Bezug auf die Anfechtbarkeit nichts ändert. Das heisst, dass auch die Wiedererwägung eines nicht anfechtbaren Entscheids nicht anfechtbar ist.

1.4 Zusammenfassend ist daher festzuhalten, dass das vorliegende Anfechtungsobjekt die Voraussetzungen eines anfechtbaren Entscheids nicht erfüllt, weshalb auf die dagegen eingereichte Beschwerde vom 27. Januar 2012 sowie auf den gestellten Verfahrensantrag nicht einzutreten ist.

2.

Zu befinden bleibt noch über die Verfahrenskosten und eine allfällige Parteientschädigung.

2.1 Gemäss Art. 63 Abs. 1 VwVG werden die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt. Keine Verfahrenskosten werden Vorinstanzen oder beschwerdeführenden und unterliegenden Bundesbehörden auferlegt; anderen als Bundesbehörden, die Beschwerde führen und unterliegen, werden Verfahrenskosten auferlegt, soweit sich der Streit um vermögensrechtliche Interessen von Körperschaften oder autonomen Anstalten dreht (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind der unterliegenden Beschwerdeführerin die Kosten aufzuerlegen. Vorliegend handelt es sich – wie auch die Beschwerdeführerin in ihrer Beschwerde einräumt – um eine Streitigkeit, die die Beschwerdeführerin in ihren vermögensrechtlichen Interessen tangiert. Deshalb ist die Beschwerdeführerin als Gemeinwesen ausnahmsweise kostenpflichtig. Die Kosten sind unter Berücksichtigung des Umfangs und der Schwierigkeit der Streitsache (vgl. Art. 63 Abs. 4^{bis} VwVG) auf Fr. 2'000.-- festzulegen und sind mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 4'000.-- zu verrechnen. Der Rest (Fr. 2'000.--) ist der Beschwerdeführerin auf ein von ihr bekannt zu gebendes Konto zurückzuerstatten.

2.2 Die Beschwerdeinstanz kann der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Keinen Anspruch auf Parteientschädigung haben Bundesbehörden und, in der Regel, andere Behörden, die als Parteien auftreten (Art. 7 Abs. 3 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Dem BAG ist als obsiegender Vorinstanz somit keine Parteientschädigung zuzusprechen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.-- werden der Beschwerdeführerin auferlegt. Sie werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 4'000.-- verrechnet. Der Restbetrag (Fr. 2'000.--) wird ihr zurück-erstattet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz
- das Eidgenössische Departement des Innern

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Michael Peterli

Sandra Tibis

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie der Beschwerdeführer in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: