Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Abteilung III
C-1517/2012

Urteil vom 22. Dezember 2014

Besetzung

Richter Beat Weber (Vorsitz),
Richter Christoph Rohrer, Richter Daniel Stufetti,
Gerichtsschreiber Daniel Golta.

Parteien

1.-46. [46 Krankenversicherer],
alle vertreten durch tarifsuisse ag,
diese wiederum vertreten durch Dr. iur. Vincent Augustin, Rechtsanwalt,
Beschwerdeführerinnen,

gegen

LAK CURAVIVA (Luzerner Altersheimleiter und -leiterinnen Konferenz),
Beschwerdegegnerin,

Stadt Luzern, nämlich:
Betagtenzentrum A._____,
Betagtenzentrum B._____,
Betagtenzentrum C._____,
Betagtenzentrum D._____,
Betagtenzentrum E._____,
Pflegewohnungen Stadt Luzern,
handelnd durch den Stadtrat Luzern,
dieser wiederum vertreten durch Prof. Dr. iur. Tomas Poledna, Rechtsanwalt, P / B / K Zürich,
Beigeladene,

Regierungsrat des Kantons Luzern,
handelnd durch Gesundheits- und Sozialdepartement
des Kantons Luzern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Tarifvertrag vom 15. November 2011 betreffend Pflegeleistungen 2012; Beschluss des Regierungsrates des Kantons Luzern vom 10. Februar 2012 (Nr. 171).

Sachverhalt:

A.

A.a Der Regierungsrat des Kantons Luzern beschloss am 1. Februar 2011 die Verordnung vom 30. November 2010 zum Pflegefinanzierungsgesetz (Pflegefinanzierungsverordnung [PFV; SRL 867a]; im Folgenden: Pflegefinanzierungsverordnung bzw. PFV) rückwirkend per 1. Januar 2011 wie folgt zu ändern (vgl. Systematische Rechtssammlung [SRL] des Kantons Luzern < http://www.srl.lu.ch >, abgerufen am 12.11.2014):

> § 4 Absatz 5 (neu)
>
> 5 Für die Erfassung des Pflegebedarfs bei der Krankenpflege im Pflegeheim können die Leistungserbringer unter folgenden Systemen wählen:
>
> a. BESA 99 mit Leistungskatalog 2005: Die Umrechnung erfolgt mit 3,06 Minuten pro BESA-Punkt,
>
> b. BESA Version 4.0 mit Leistungskatalog 2010,
>
> c. RAI/RUG in der Version CH-Index 2011 (gemäss Anhang).

A.b Am 21. März 2011 stellten santésuisse und ihr als Mitglieder angeschlossene Krankenversicherer beim Verwaltungsgericht des Kantons Luzern (Abteilung für die Prüfung von Erlassen) Antrag auf (abstrakte) Erlassprüfung, wonach § 4 Abs. 5 Bst. c (mitsamt Anhang) PFV wegen Verfassungswidrigkeit bzw. Widerspruch zum übergeordneten Recht (KVG) aufzuheben sei (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Luzern P 12 1 vom 14. September 2012 [B-act. 19 Beilage 1; s. unten Bst. C.g]).

A.c Mit Schreiben vom 8. November 2011 teilte das Gesundheits- und Sozialdepartements des Kantons Luzern (im Folgenden: GS-Departement) santésuisse (mit Kopie an die Luzerner Altersheimleiter und -leiterinnen Konferenz [LAK] CURAVIVA und den Verband Luzerner Gemeinden) mit, dass der Regierungsrat ihren Antrag auf Revision von § 4 Abs. 5 PFV ablehne. Die Pflegeheime des Kantons seien somit aufgrund von § 4 Abs. 5 PFV verpflichtet, im Jahr 2012 ihre Pflegeeinstufungen gegenüber den Krankenversicherern und den restfinanzierenden Gemeinden nach den bisherigen Systemversionen vorzunehmen. Das GS-Departement rechne damit, dass auch santésuisse bzw. die Krankenversicherer sich an diese Vorgaben halten würden (Akte des Beschwerdeverfahrens [B-act.] 8 Beilage 5).

B.

B.a Am 15. Dezember 2011 schlossen CURAVIVA Zentralschweiz für die kantonalen CURAVIVA-Verbände Luzern, Nidwalden, Obwalden, Schwyz, Uri und Zug einerseits und tarifsuisse ag (im Folgenden: tarifsuisse) als Vertreterin von 48 Krankenversicherern andererseits einen "Vertrag gemäss KVG vom 1. Januar 2012 betreffend Pflegeleistungen" (im Folgenden: Pflegeheimvertrag; B-act. 6 Beilage 2). Der Vertrag enthält unter anderem die folgenden Bestimmungen:

> **Artikel 3 Leistungsumfang**
>
> 1 Voraussetzung für die Leistungspflicht ist die Einhaltung der gesetzlichen und vertraglichen Bestimmungen.
>
> 2 Dieser Vertrag regelt die administrative Abwicklung der Behandlung und Pflege in Pflegeheimen gemäss Art. 39 Abs. 3 KVG sowie von Aufenthalten in angeschlossenen Tages- oder Nachtstrukturen. Er bezieht sich auf Pflichtleistungen gemäss KVG, welche durch Pflegeheime für Versicherte erbracht werden. Sind die Voraussetzungen während der Laufzeit nicht mehr erfüllt, entfällt die gesetzliche Leistungspflicht aus der obligatorischen Krankenversicherung.
>
> 3 Dieser Vertrag bezieht sich nicht auf Regelungen im Bereich des betreuten Wohnens oder Inhouse-Pflege sowie nicht auf Akut- und Übergangspflege.
>
> 4 Der Vertrag gilt für Versicherte, die bei einem Versicherer versichert sind und bei einem Leistungserbringer Leistungen in Anspruch nehmen (Art. 1).
>
> 5 Die Anhänge 1-5 sind integraler Bestandteil dieses Vertrages.
>
> **Art. 5 Bedarfsabklärungsinstrumente / Bedarfsmeldung**
>
> 1 Es kann weiterhin zwischen den 3 Systemen zur Erfassung des Pflegebedarfs gewählt werden:
>
> a. BESA 99 mit Leistungskatalog 2005: Die Umrechnung erfolgt jedoch mit 3,00 Minuten pro BESA-Punkt (statt mit 3,06);
>
> b. BESA 4.0 mit Leistungskatalog 2010: Die bisher resultierenden Minutenwerte werden um 8,45 % reduziert. Die Reduktion erfolgt nach dem Ausweis der MP's auf den ausgewiesenen Gesamtminuten.
>
> c. RAI/RUG in der Version CH-Index 2012 gemäss der folgenden Umrechnungstabelle […].
>
> 2 Der Bezug von Krankenversicherungsleistungen setzt eine ärztliche Anordnung voraus.

3-5 […].

Artikel 18 Inkrafttreten und Vertragsdauer

1 Der Vertrag tritt per 01.01.2012 in Kraft und gilt bis am 31.12.2012.

B.b Am 23. Dezember 2011 unterbreitete die Luzerner Altersheimleiter und -leiterinnen Konferenz (LAK) CURAVIVA (im Folgenden: LAK CURAVIVA) den Pflegeheimvertrag dem Regierungsrat des Kantons Luzern (im Folgenden: Regierungsrat) und ersuchte ihn darum, den Vertrag zu prüfen und ihn gestützt auf die PFV ohne den Artikel 5 Abs. 1 zu genehmigen (B-act. 6 Beilage 1).

B.c Am 12. Januar 2012 verzichtete die Eidgenössische Preisüberwachung (PUE) auf die Abgabe einer Empfehlung (B-act. 6 Beilage 4).

B.d Am 30. Januar 2012 nahm tarifsuisse für die von ihr vertretenen Versicherer Stellung zur Eingabe der LAK CURAVIVA vom 23. Dezember 2011 und beantragte, der – von ihr als nicht substantiell begründet erachtete – Antrag der LAK CURAVIVA sei abzuweisen (B-act. 6 Beilage 6). Beide Parteien seien sich über den Vertragsinhalt einig geworden, hätten den Vertrag vorbehaltlos unterzeichnet und vereinbart, die Genehmigung vorbehaltlos zu beantragen. Dies müsse sich die LAK CURAVIVA entgegenhalten lassen. Die Genehmigung des Tarifs sei der Regierung vorbehalten, die allerdings den Vertrag nur genehmigen oder nicht genehmigen könne. Eine Teilgenehmigung des Vertrages oder eine Genehmigung unter Vorbehalt, welcher den anzuwendenden Tarif beschlage, sei rechtlich nicht haltbar. Aus der Sicht von tarifsuisse bestehe kein Grund, den Vertrag nicht zu genehmigen.

B.e

B.e.a Mit Beschluss vom 10. Februar 2012 (Protokoll-Nr. 171 [B-act. 1 Beilage 1]) beschloss der Regierungsrat des Kantons Luzern:

1. Der Vertrag zwischen Curaviva Zentralschweiz und der Tarifsuisse AG vom 15. Dezember 2011 betreffend die Vergütung [von] Pflegeleistungen wird rückwirkend auf den 1. Januar 2012 genehmigt, soweit auf das Gesuch um Genehmigung gemäss Ziffer I.1.b der Erwägungen einzutreten ist.
2. Auf anderslautende oder weitergehende Begehren wird nicht eingetreten.

3. und 4. [Rechtsmittelbelehrung und Publikation]

B.e.b Zur Begründung führte der Regierungsrat (im Folgenden auch: Vorinstanz) aus, dass Tarife in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) nach Art. 43 Abs. 4 und Art. 46 Abs. 4 KVG (SR 832.10) zwischen Leistungserbringern und Versicherern (bzw. ihren jeweiligen Verbänden) zu vereinbaren seien, entsprechende kantonale Vereinbarungen der konstitutiven Genehmigung durch den Regierungsrat bedürften und dieser prüfe, ob der Vertrag mit dem Gesetz und dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Billigkeit in Einklang stehe. Als Leistungserbringer gälten auch Pflegeheime, soweit sie sich auf der Pflegeheimliste eines Kantons befänden (Erwägung Ziffer I.1.a des Beschlusses). Allerdings seien seit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Neuordnung der Pflegefinanzierung am 1. Januar 2011 die von den OKP-Krankenversicherern für Langzeitpflegeleistungen zu vergütenden Beiträge nicht mehr Gegenstand einer Vereinbarung zwischen den Tarifpartnern, sondern würden mittels bundesrechtlicher Verordnung festgelegt. Die KVG-Tarifbestimmungen fänden diesbezüglich keine Anwendung mehr und es entfalle die Kompetenz der Kantonsregierungen, Tarifvereinbarungen zu genehmigen. Dies gelte auch für diesbezügliche Durchführungsbestimmungen, die bisher in Tarifverträgen geregelt worden seien: Soweit diese Durchführungsbestimmungen im Zusammenhang mit den Pflegeleistungen stünden, unterlägen sie nicht mehr der Genehmigungspflicht nach Art. 46 Abs. 4 KVG (mit Ausnahme der nicht einschlägigen Regelung des Kontroll- und Schlichtungsverfahrens im Bereich der ambulanten Pflege). Dementsprechend unterliege der Pflegeheimvertrag nur soweit der Genehmigungspflicht nach Art. 46 Abs. 4 KVG, als er nicht die Pflegeleistungen nach Art. 7 Abs. 2 der Verordnung des EDI vom 29. September 1995 über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Krankenpflege-Leistungsverordnung, KLV, SR 832.112.31) zum Gegenstand habe, sondern andere KVG-pflichtige "Nebenleistungen", die von oder in Pflegeheimen erbracht würden. Dies treffe vorliegend grundsätzlich nur auf die Nebenleistungen "Mittel und Gegenstände" (Anhang 3) sowie "Arzt, Medikamente und Therapien" (Anhang 4) zu. Hingegen unterlägen die im Pflegeheimvertrag enthaltenen Durchführungsbestimmungen (Art. 1-20, Anhänge 1, 2 und 5) der Genehmigungspflicht nur soweit, als sie mit diesen Nebenleistungen in Zusammenhang stünden (Erwägung I.1.b).

Weiter führte der Regierungsrat aus, dass Art. 5 Abs. 1 des Pflegeheimvertrages die so genannten Bedarfsinstrumente regle, die von den dem Vertrag beigetretenen Pflegeheimen gewählt werden dürften. Diese Bestimmung stehe in unmittelbarem Zusammenhang zu den Pflegeleistun-

gen nach Art. 7 Abs. 2 KLV und weise keinen Bezug zu den erwähnten Nebenleistungen auf. Art. 5 Abs. 1 des Pflegeheimvertrages unterliege demzufolge nicht der Genehmigungspflicht nach Art. 46 Abs. 4 KVG, weshalb auf die in Bezug darauf gemachten Begehren nicht einzutreten sei. Obwohl Art. 5 Abs. 1 des Pflegeheimvertrages nicht der Genehmigungspflicht unterliege, sei darauf hinzuweisen, dass diese Bestimmung nur innerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Schranken gültig sei. Art. 5 Abs. 1 des Pflegeheimvertrages stehe in Widerspruch zu § 4 Abs. 5 PFV, sei somit rechtswidrig und dürfe von den Pflegeheimen nicht angewendet werden (Erwägung II.1).

B.f Mit Schreiben vom 13. Februar 2012 (B-act. 6 Beilage 8) informierte das GS-Departement tarifsuisse und die LAK CURAVIVA dahingehend, dass der Regierungsrat am 10. Februar 2012 den Pflegeheimvertrag soweit genehmigt habe, als dieser ab dem Inkrafttreten der Neuordnung der Pflegefinanzierung am 1. Januar 2011 überhaupt noch der Genehmigungspflicht nach Art. 46 Abs. 4 KVG unterliege, was in Bezug auf die Pflegeleistungen und die diesbezüglichen Durchführungsbestimmungen nicht mehr der Fall sei. Für die nicht genehmigungspflichtigen Bestandteile des Pflegeheimvertrages gelte nichtsdestotrotz, dass sie nur innerhalb der Schranken des Rechts erfolgen könnten. Mit Befremden habe das GS-Departement feststellen müssen, dass der Pflegeheimvertrag im nicht genehmigungspflichtigen Teil mit Art. 5 Abs. 1 eine Bestimmung über die Bedarfserfassungssysteme enthalte, welche die geltende Regelung von § 4 Abs. 5 PFV übergehe und – entgegen dem bereits am 8. November 2011 mitgeteilten Entscheid des Regierungsrates – die Kalibrierung der Bedarfserfassungssysteme per 2012 bereits umsetze. Diese Vertragsbestimmung sei widerrechtlich. Zum wiederholten Mal werde darauf hingewiesen, dass im Kanton Luzern die Regelung der Bedarfserfassungssysteme nicht Gegenstand einer Vereinbarung der Tarifpartner, sondern Sache des Regierungsrates sei. Der § 4 Abs. 5 PFV sei von den Pflegeheimen und Krankenversicherern anzuwenden, solange die behauptete Widerrechtlichkeit dieser Bestimmung nicht gerichtlich rechtskräftig festgestellt worden sei. Tarifsuisse und die LAK CURAVIVA würden deshalb aufgefordert, ihre Mitglieder dahingehend zu informieren, dass die Bedarfserfassung in den Pflegeheimen sich ausschliesslich nach den in § 4 Bst. 5 PFV genannten Systemversionen richte und die im Pflegeheimvertrage vorgesehene Kalibrierung im Jahr 2012 noch nicht umgesetzt werde. Das GS-Departement würde es bedauern, die Verordnungsbestimmungen zwangsweise oder auf dem aufsichtsrechtlichen Weg durchsetzen (lassen) zu müssen.

C.

C.a Am 16. März 2012 erhoben 46 durch tarifsuisse vertretene, dem Pflegeheimvertrag beigetretene Krankenversicherer (im Folgenden: Krankenversicherer bzw. Beschwerdeführerinnen) Beschwerde gegen den Beschluss vom 10. Februar 2012 (Nr. 171 [im Folgenden: angefochtener Beschluss, Regierungsratsbeschluss, RRB]) und beantragten neben Kosten- und Entschädigungsfolgen gemäss Gesetz:

> Der angefochtene Beschluss des Regierungsrates des Kantons Luzern vom 10.02.2012, Protokoll-Nr. 171, sei insoweit teilweise aufzuheben, als der Regierungsrat auf den Antrag der Tarifvertragsparteien Art. 5 Abs. 1 des Pflegeheimvertrages zu genehmigen, nicht eintrat, um gleichzeitig festzuhalten, Art. 5 Abs. 1 des Pflegeheimvertrages sei rechtswidrig und dürfe von den Pflegeheimen nicht angewendet werden. Entsprechend sei die Rechtssache der Vorinstanz zu neuem Entscheid zurückzuverweisen.

Die Beschwerdeführerinnen machen geltend, der angefochtene Beschluss erweise sich mindestens partiell als bundesrechtswidrig. Zur Begründung führen sie aus, der Regierungsrat halte in Erwägung I.1.b des angefochtenen Beschlusses an sich richtigerweise fest, der Pflegeheimvertrag unterliege nur soweit einer Genehmigungspflicht gemäss Art. 46 Abs. 4 KVG, als er nicht Pflegeleistungen nach Art. 7 Abs. 2 KLV, sondern andere KVG-pflichtige Leistungen tarifrechtlich regle. Indem der Regierungsrat einerseits auf den Genehmigungsantrag betreffend Art. 5 Abs. 1 des Pflegeheimvertrages formell nicht eingetreten sei, andererseits materiell ausgeführt habe, diese Bestimmung erweise sich als rechtswidrig, und damit – jedenfalls erwägungsweise – dennoch einen materiellen Sachentscheid gefällt habe, sei dies allerdings widersprüchlich und verletze damit Treu und Glauben gemäss Art. 9 BV. Der angefochtene Beschluss stelle ausserdem einen Eingriff in die Vertragsautonomie der Tarifpartner nach KVG dar und missachte damit den Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts gemäss Art. 49 Abs. 1 BV im Zusammenhang mit Art. 117 BV. Denn gemäss Art. 25*a* KVG sei der Bundesrat für die Bezeichnung der Pflegeleistungen und die Regelung des Verfahrens der Bedarfsermittlung zuständig, habe von letzterer Kompetenz bisher aber nicht Gebrauch gemacht, weshalb aufgrund des grundsätzlichen Vertragsprimats nach KVG den Tarifvertragsparteien zweifelsohne das Recht zukomme, Aspekte der Bedarfsermittlung und der Normierung/Kalibrierung entsprechender Bedarfsermittlungssysteme vertraglich zu regeln. Hingegen fehle den Kantonen jegliche Kompetenz, mittels Kantonsrecht oder mittels auf solches gestützter Verfügungen im Einzelfall einzugreifen. Da die Krankenversicherer und Leistungserbringer sich

für den Kanton Luzern auf den thematisierten Pflegeheimvertrag geeinigt hätten, hätte der Regierungsrat nur die Möglichkeit gehabt, entweder diesen Vertrag inklusive Art. 5 Abs. 1 in toto zu genehmigen oder mangels Genehmigungskompetenz auf die gegenteiligen Anträge nicht einzutreten.

C.b Am 30. März 2012 leisteten die Beschwerdeführerinnen den ihnen auferlegten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'500.- (B-act. 2-4).

C.c Mit Vernehmlassung vom 18. April 2012 (B-act. 6) stellte der Regierungsrat – unter Beilage der vorinstanzlichen Akten (B-act. 6 Beilagen 1-8) – die folgenden Anträge:

1. Die Beschwerde sei abzuweisen, soweit auf sie einzutreten sei.
2. Eventualiter sei das Beschwerdeverfahren bis zum rechtskräftigen Abschluss des Erlassprüfungsverfahrens betreffend § 4 Absatz 5 Pflegefinanzierungsverordnung zu sistieren.
3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdeführerinnen.

Seinen Nichteintretensantrag begründete der Regierungsrat im Wesentlichen damit, dass die Beschwerdeführerinnen seine Rechtsauffassung teilten, wonach Art. 5 Abs. 1 des Pflegeheimvertrages der Genehmigungspflicht nach Art. 46 Abs. 4 KVG nicht unterstehe. Daher sei nicht ersichtlich, inwiefern die Beschwerdeführerinnen diesbezüglich ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheides haben sollten. Mangels Beschwerdelegitimation sei auf die Beschwerde dementsprechend nicht einzutreten. Seine Ausführungen zur Rechtmässigkeit von Art. 5 Abs. 1 des Pflegeheimvertrages wiederum stellten einen blossen Hinweis, eine reine Information dar, ein obiter dictum, dem keine entscheidtragende Bedeutung und keine materielle Wirkung zukomme. Der besagte Hinweis sei nicht Teil des Dispositivs und habe nicht an der Rechtskraft des Entscheides teil. Dementsprechend würden dadurch weder die Beschwerdeführerinnen noch die Beschwerdegegnerin zu einem Tun, Lassen oder Dulden verbindlich verpflichtet.

Abschliessend führte der Regierungsrat aus, die Beschwerde erscheine mutwillig und querulatorisch. Das Bundesverwaltungsgericht sollte diesen Umstand bei den Kosten- und Entschädigungsfolgen entsprechend würdigen und die Auferlegung einer Busse im Sinne von Art. 60 VwVG zu Lasten der Beschwerdeführerinnen und ihres Rechtsvertreters in Erwägung ziehen.

C.d Mit Eingabe vom 4. Mai 2012 (B-act. 8) erklärte die Luzerner Altersheimleiter und -leiterinnen Konferenz [LAK] CURAVIVA, dass die vorliegende Sache (nur) den Kanton Luzern betreffe, daher die Position des kantonalen CURAVIVA-Verbandes massgebend sei und diese Beschwerdeantwort daher (nur) im Namen der LAK CURAVIVA eingereicht werde. Die Position von CURAVIVA Zentralschweiz decke sich zwar mit der von LAK CURAVIVA vertretenen, sei auf kantonaler Ebene aber nicht massgebend, weshalb keine Beschwerdeantwort der CURAVIVA Zentralschweiz eingereicht werde. In der Sache führte die LAK CURAVIVA (im Folgenden: Beschwerdegegnerin) aus, dass sie in Kraft getretene Gesetze oder Verordnungen nicht kommentiere und zu den materiellen Punkten und zur Handlungsweise des Regierungsrates keine Stellung nehme. Hingegen stehe die vorinstanzliche beantragte Teilgenehmigung mit den zum Vertragsabschluss führenden Verhandlungen im Einklang.

C.e Mit Eingabe vom 5. Juli 2012 ersuchte die Stadt Luzern um Beiladung zum vorliegenden Beschwerdeverfahren und um Einräumung der entsprechenden Verfahrensrechte (B-act. 10).

C.f Am 5. Juli 2012 reichte die PUE eine Stellungnahme ein und erklärte, dass sie § 4 Abs. 5 der Pflegefinanzierungsverordnung als nicht bundesrechtswidrig erachte, solange die Übergangsbestimmungen betreffend die Neuordnung der Pflegefinanzierung gälten. Eine fallspezifische Empfehlung gab sie hingegen nicht ab (B-act. 11).

C.g Mit Urteil P 12 1 vom 14. September 2012 kam das Verwaltungsgericht des Kantons Luzern zum Schluss, dass § 4 Abs. 5 Bst. c (mitsamt Anhang) PFV nicht gegen Bundesrecht verstosse (E. 7 des Urteils) und wies den von santésuisse und ihr angeschlossenen Krankenversicherern gestellten Erlassprüfungsantrag vom 21. März 2011 ab (s. oben Bst. A.b). In der Folge führten die Antragstellerinnen gegen dieses Urteil Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht, zogen sie zurück, und das Bundesgericht schrieb das Verfahren infolge Rückzugs der Beschwerde ab (Verfügung des BGers 2C_1049/2012 vom 7. Januar 2013 [B-act. 25]; vgl. auch B-act. 21 inkl. Beilage, B-act. 24 inkl. Beilage 1).

C.h Am 1. November 2012 nahm das Bundesamt für Gesundheit (BAG) Stellung und kam zum Schluss, dass soweit auf die Beschwerde einzutreten sei, die Beschwerdesache an die Vorinstanz zurückzuweisen sei (B-act. 23).

C.i Mit Eingabe vom 3. Januar 2013 machten die Beschwerdeführerinnen unter Bezugnahme auf das Urteil des BGer 2C_333/2012 vom 5. November 2012 geltend, dass die Tarifautonomie auch für die Pflegebedarfsermittlung gelte und eine diesbezügliche vertragliche Vereinbarung den Normen des kantonalen Gesetzgebers vorginge (B-act. 24).

C.j Mit Zwischenverfügung vom 1. Februar 2013 lud das Gericht die Stadt Luzern zum vorliegenden Beschwerdeverfahren bei und wies den Sistierungsantrag der Vorinstanz vom 18. April 2012 ab (B-act. 26; s. oben Bst. C.c).

C.k Mit Schlussstellungnahme vom 18. Februar 2013 beantragt die Vorinstanz erneut, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei (B-act. 27). Sie macht insbesondere geltend, sie habe im angefochtenen Beschluss zu Recht ausgeführt, dass Art. 5 Abs. 1 des Pflegeheimvertrages nicht der Genehmigungspflicht nach Art. 46 Abs. 4 KVG unterliege, und sei diesbezüglich zu Recht nicht auf das Gesuch um Vertragsgenehmigung eingetreten. Dies werde von den Beschwerdeführerinnen auch nicht grundsätzlich bestritten. Soweit die Vorinstanz im angefochtenen Beschluss festgehalten habe, dass der nicht der Genehmigungspflicht nach Art. 46 Abs. 4 KVG unterstehende Art. 5 Abs. 1 des Pflegeheimvertrages kantonalem Recht widerspreche und daher nicht angewendet werden dürfe, ergebe sich dies nicht erst aufgrund des angefochtenen Beschlusses, sondern bereits daraus, dass die kantonale Regelung einer vertraglichen Regelung der Tarifpartner vorgehe. Selbst wenn Art. 5 Abs. 1 des Pflegeheimvertrages der Genehmigungspflicht nach Art. 46 Abs. 1 KVG unterläge, und der Regierungsrat auf seine Bemerkung betreffend diese Vertragsbestimmung zurückkäme, würde dies an der Widerrechtlichkeit der Vertragsbestimmung nichts ändern. Vor diesem Hintergrund stelle die Vorinstanz in Frage, ob die Voraussetzungen für ein Eintreten auf die Beschwerde, namentlich ein aktuelles Rechtsschutzinteresse und eine entsprechende Beschwerdelegitimation gegeben seien.

C.l In ihrer Schlussstellungnahme vom 28. Februar 2013 hielten die Beschwerdeführerinnen an ihren Rechtsbegehren und bisherigen Ausführungen fest (B-act. 28). Sie führten insbesondere aus, dass im Rahmen der neu geordneten Pflegefinanzierung das Verfahren der Bedarfsermittlung primär durch die Tarifvertragspartner zu vereinbaren sei. Der umstrittene Passus (Art. 4 Abs. 5 PFV i.V.m. Art. 5 Abs. 1 des Pflegeheimvertrages) unterstehe nicht der Genehmigungspflicht und dem Regierungsrat

fehle somit die Kompetenz, in die Vertragsautonomie der Parteien einzugreifen bzw. Art. 5 Abs. 1 des Pflegeheimvertrages als rechtswidrig zu qualifizieren. Selbst wenn der Regierungsrat für die Beurteilung der Vereinbarung kompetent wäre, dürfte er die Genehmigung nur vorbehaltlos erteilen oder verweigern. Soweit die Vorinstanz in ihrer Vernehmlassung anführe, dass die im angefochtenen RRB enthaltenen Ausführungen zur Rechtmässigkeit von Art. 5 Abs. 1 des Pflegeheimvertrages einem obiter dictum entsprächen, sei dies eine blosse Ausrede und widerspräche eklatant dem Schreiben des GS-Departements vom 8. November 2011. Auch die Leistungserbringer, insbesondere die Pflegeheime der Stadt Luzern hätten den im RRB enthaltenen Ausführungen nicht nur deklaratorischen Charakter, sondern Rechtsfolgebedeutung attestiert. Die im angefochtenen Beschluss enthaltenen Ausführungen, wonach Art. 5 Abs. 1 des Pflegeheimvertrages gegen § 4 Abs. 5 der Pflegeheimfinanzierungsverordnung verstosse, somit rechtswidrig sei und von den Pflegeheimen nicht angewandt werden dürfe, stellten somit keinen blossen Hinweis (obiter dictum) dar, sondern eine rechtsverbindliche Schlussfolgerung, die Rechtsfolgen nach sich ziehe.

C.m Am 1. März 2013 reichte die Stadt Luzern (im Folgenden: Beigeladene) Schlussbemerkungen ein und beantragte, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei – unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdeführerinnen (B-act. 29). Sie führt namentlich aus, dass der Vorinstanz die Kompetenz zur Genehmigung von Art. 5 Abs. 1 des Pflegeheimvertrages fehle, weshalb sie zu Recht diesbezüglich auf das Genehmigungsgesuch nicht eingetreten sei, was denn auch aus dem Dispositiv des angefochtenen Beschlusses klar hervorgehe. Bei den Ausführungen der Vorinstanz zur Rechtmässigkeit handle es sich um ein sogenanntes obiter dictum, das nicht Eingang ins Dispositiv gefunden habe und deshalb nicht materiell in Rechtskraft erwachsen sei. Dementsprechend sei der angefochtene Beschluss formell korrekt und frei von Widersprüchen. Ausserdem sei darauf hinzuweisen, dass die Beschwerdeführerinnen sich mit dem Beschwerdeantrag lediglich gegen die Geltung des besagten obiter dictums wendeten, ansonsten aber die fehlende Kompetenz der Vorinstanz zur Genehmigung von Art. 5 Abs. 1 des Pflegeheimvertrages befürworteten, weshalb die Beschwerdeführerinnen über kein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung des angefochtenen Entscheides hätten und daher nicht zur Beschwerde legitimiert seien (Rz. 11 f., 27 f.).

C.n Mit Eingabe vom 4. März 2013 verzichtete die Beschwerdegegnerin auf eine abschliessende Stellungnahme (B-act. 30).

C.o Am 19. März 2013 schloss das Bundesverwaltungsgericht den Schriftenwechsel (B-act. 31).

D.
Auf die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten und auf die eingereichten Akten wird – soweit erforderlich – im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Vorliegend wird gegen den Beschluss des Regierungsrats vom 10. Februar 2012 (Protokoll-Nr. 171) Beschwerde geführt.

1.2 Das Bundesverwaltungsgericht ist grundsätzlich zur Beurteilung von Beschwerden zuständig, die gegen Beschlüsse kantonaler Regierungen in KVG-Tarifangelegenheiten erhoben werden (vgl. Urteil des BVGer C-4131/2010 vom 9. September 2011 [in BVGE 2011/61 nicht publizierte] E. 1.1). Angefochten werden können gemäss Art. 53 Abs. 1 KVG insbesondere gestützt auf Art. 46 Abs. 4 KVG ergangene Beschlüsse der Kantonsregierungen (vgl. auch Art. 90*a* Abs. 2 KVG). Diese Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts gilt nicht nur für materielle Entscheide der kantonalen Regierung, sondern auch soweit letztere im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens gemäss Art. 46 Abs. 4 KVG einen Nichteintretensentscheid gefällt hat (vgl. Urteil des BVGer C-7498/2008 vom 31. August 2012 E. 1.2; vgl. auch Urteil C-4131/2010 [nicht in BVGE 2011/61 publizierte] E. 1.2).

2.
Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich gemäss Art. 37 VGG und Art. 53 Abs. 2 Satz 1 KVG grundsätzlich nach dem VwVG. Neue Tatsachen und Beweismittel dürfen allerdings nur so weit vorgebracht werden, als erst der angefochtene Beschluss dazu Anlass gibt. Neue Begehren sind unzulässig (Art. 53 Abs. 2 Bst. a KVG).

3.
Das Bundesverwaltungsgericht prüft von Amtes wegen, ob die Eintre-

tensvoraussetzungen gegeben sind (vgl. BVGE 2007/6 E. 1). Dazu gehört die Bestimmung des Streitgegenstandes, da dieser grundsätzlich die Beurteilungsbefugnis des Bundesverwaltungsgerichts limitiert.

3.1 Während gemäss Art. 44 VwVG eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG Beschwerde- bzw. Anfechtungsobjekt ist, ist nicht sie Streitgegenstand im Beschwerdeverfahren, sondern das Rechtsverhältnis, das Gegenstand der angefochtenen Verfügung ist, soweit es im Streit liegt. Der Streitgegenstand wird somit erstens durch den Gegenstand der angefochtenen Verfügung, wie er sich aus ihrem (materiellen) Dispositiv ergibt (Anfechtungsobjekt; s. unten E. 3.2), und zweitens durch die Parteibegehren bestimmt. Anfechtungsobjekt und Streitgegenstand sind identisch, wenn die Verfügung insgesamt angefochten wird. Bezieht sich demgegenüber die Beschwerde nur auf einen Teil des durch die Verfügung bestimmten Rechtsverhältnisses, gehört der andere Teil zwar zum Anfechtungsobjekt, nicht aber zum Streitgegenstand (vgl. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor Bundesverwaltungsgericht, 2. Aufl. 2013, Rz. 2.8, nachfolgend: Prozessieren vor BVGer; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Aufl. 2013, Rz. 685 ff., nachfolgend: Verwaltungsverfahren; MARKUS MÜLLER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zürich 2008, Rz. 5 zu Art. 4; FELIX UHLMANN, in: Praxiskommentar VwVG, Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], 2009, Art. 5 N 4, je mit weiteren Hinweisen, insbesondere auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts). Wird mit einem Entscheid lediglich auf einen Antrag nicht eingetreten, bildet nur dieser Nichteintretensentscheid Gegenstand der Verfügung und kann und darf das angerufene Gericht nur die Rechtsfrage prüfen, ob die Vorinstanz auf das ihm unterbreitete Gesuch zu Recht nicht eingetreten ist; eine materielle Prüfung ist ihm hingegen versagt, und es hat auf Anträge um materielle Prüfung nicht einzutreten (vgl. BGE 132 V 74 E. 1.1; 125 V 503 E. 1.). Richten sich die Beschwerdebegehren nicht einmal gegen einen Teil des Verfügungsgegenstandes, fehlt es an einem Streitgegenstand und ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

3.2 Anfechtbar ist grundsätzlich nur das *Dispositiv* einer Verfügung, nicht aber die *Begründung* des Entscheids, denn grundsätzlich ist nur das Dispositiv für die Rechtskraftwirkung des Entscheids massgebend. Doch ist zum Verständnis des Dispositivs auch die Begründung des Entscheids beizuziehen (vgl. BGE 110 II 44 E. 5; 84 II 134 E. 2, je m.w.H.). Bei der

Beurteilung der Frage, ob ein Verfügungsbestandteil überhaupt zum (materiellen) Dispositiv oder (nur) zur Begründung gehört, kann ausserdem nicht ohne Weiteres auf die textliche Gestaltung des Entscheids, namentlich auf eine formelle Abgrenzung von "Erwägungen" und "Dispositiv", abgestellt werden. Vielmehr drängt sich entsprechend dem Verfügungsbegriff in Art. 5 VwVG die Prüfung auf, ob die fragliche Textstelle im Einzelfall zum Gegenstand hat: a) die Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten oder Pflichten; b) die Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder Umfanges von Rechten oder Pflichten; c) die Abweisung von Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten oder Pflichten, oder das Nichteintreten auf solche Begehren. Trifft dies zu, so ist der Dispositivcharakter zu bejahen. Insbesondere werden Erwägungen (Begründungen, Motive) dann zum Bestandteil des (materiellen) Dispositivs, wenn im (formellen) Dispositiv ausdrücklich darauf verwiesen wird, und haben dann, soweit sie zum Streitgegenstand gehören, an der formellen Rechtskraft des Dispositivs teil. Begründungselemente bzw. Motive eines Entscheids, die nicht zum materiellen Dispositiv gehören, sind hingegen nicht anfechtbar (vgl. BGE 113 V 159 E. 1.c m.w.H.; 115 V 416 E. 3.b.aa.; Urteil des BVGer C-7498/2008 vom 31. August 2012 [publiziert als SVR 2013 KV Nr. 10] E. 3.2; Prozessieren vor BVGer, Rz. 2.9 f. m.w.H.; Verwaltungsrechtspflege, Rz. 1196 m.w.H.). Dies gilt umso mehr für im Entscheid enthaltene Ausführungen, die nicht einmal der Begründung des Dispositivs dienen, sondern lediglich zusätzliche Meinungsäusserungen, Empfehlungen oder sonstige nicht entscheidwesentliche Erwägungen der verfügenden Behörde darstellen (sogenannte obiter dicta) und keine bindende Wirkung entfalten (vgl. Prozessieren vor BVGer, Rz. 2.10; Verwaltungsrechtspflege, Rz. 1196; Urteile des BGer 8C_565/2013 vom 14. November 2013 E. 3; 8C_609/2012 vom 8. November 2011 E. 3).

4.
Zu prüfen ist, ob vorliegend die Voraussetzungen für ein Eintreten auf die Beschwerde erfüllt sind, was im Übrigen von der Vorinstanz und der Beigeladenen bestritten wird. Zu untersuchen ist, was im Beschwerdeverfahren Streitgegenstand ist.

4.1 Aus dem Wortlaut des Rechtsbegehrens geht zunächst hervor, dass sich die Beschwerde (nur) soweit gegen den Regierungsratsbeschluss richtet, wie dieser die beantragte Genehmigung von *Art. 5 Abs. 1 des Pflegeheimvertrages* betrifft. Für eine zusätzliche Konkretisierung des (unklar formulierten) Begehrens sind die entsprechenden Ausführungen

der Beschwerdeführerinnen heranzuziehen (vgl. dazu Verwaltungsverfahren, Rz. 689). Aus diesen wird ersichtlich, dass sich die Beschwerde im Resultat (nur) gegen die im angefochtenen Beschluss enthaltenen *materiellen Ausführungen* der Vorinstanz *zur Rechtmässigkeit von Art. 5 Abs. 1 des Pflegeheimvertrages* richtet, welchen die Beschwerdeführerinnen Rechtsfolgewirkungen attestieren. Für eine solche materielle Beurteilung der Rechtmässigkeit von Art. 5 Abs. 1 des Pflegeheimvertrages, die im Übrigen gegen Bundesrecht verstosse, sei die Vorinstanz gar nicht zuständig. So führten die Beschwerdeführerinnen bereits in der Beschwerdeeingabe aus, dass der Regierungsrat im angefochtenen Beschluss "an sich richtigerweise" festgehalten habe, er sei für eine Genehmigung von Art. 5 Abs. 1 des Pflegeheimvertrages im Sinne von Art. 46 Abs. 4 KVG nicht zuständig, und dementsprechend zu Recht diesbezüglich auf den Genehmigungsantrag nicht eingetreten (vgl. Rz. 10, 12, 15; vgl. oben Bst. C.a). In ihrer Schlussstellungnahme betonen sie, Art. 5 Abs. 1 des Pflegeheimvertrages unterstehe nicht der konstitutiven Genehmigungspflicht der Kantonsregierung (gemäss Art. 46 Abs. 4 KVG), sodass die Vorinstanz ihre Rechtszuständigkeit überschritten habe, soweit sie in das Vertragsverhältnis der Parteien eingegriffen habe (vgl. Ziff. 4.2, 8; vgl. oben Bst. C.l). Dass die Kantonsregierungen für die Festsetzung des anzuwendenden Pflegebedarfssystems nicht zuständig seien, sondern die diesbezügliche Zuständigkeit den Tarifpartner zukomme, ist denn auch eines der Hauptargumente, mit welchen die Beschwerdeführerinnen die von ihnen geltend gemachte Bundesrechtswidrigkeit der materiellen Beurteilung von Art. 5 Abs. 1 des Pflegeheimvertrages begründen. Auch die weiteren Ausführungen und Rügen der Beschwerdeführerinnen zielen in erster Linie darauf ab darzulegen, dass die im angefochtenen Beschluss vorgenommene materielle Beurteilung der Rechtmässigkeit von Art. 5 Abs. 1 des Pflegeheimvertrages bundesrechtswidrig sei. Dass die Beschwerdeführerinnen zusätzlich den Beschluss insofern anfechten, als der Regierungsrat *auf das Genehmigungsgesuch in Bezug auf Art. 5 Abs. 1 des Pflegeheimvertrages nicht eingetreten* ist und dessen Aufhebung und die Rückweisung der Sache an die – von ihnen selbst als für einen materiellen Entscheid unzuständig erachtete – Vorinstanz beantragen, geht aus ihren Eingaben hingegen nicht hervor und wäre zudem nicht nachvollziehbar. Auch soweit die Beschwerdeführerinnen geltend machen, die Vorinstanz habe formell nicht auf den Genehmigungsantrag betreffend Art. 5 Abs. 1 des Pflegeheimvertrages nicht eintreten und dennoch diesbezüglich – jedenfalls erwägungsweise – einen materiellen Entscheid fällen dürfen (vgl. Beschwerde Rz. 10 ff., 15), richtet sich diese Rüge im Resultat nicht gegen den Nichteintretensentscheid, sondern ge-

gen die Vornahme einer materiellen Beurteilung der Rechtmässigkeit von Art. 5 Abs. 1 des Pflegeheimvertrages. Da der Entscheid der Vorinstanz, in Bezug auf Art. 5 Abs. 1 des Pflegeheimvertrages nicht einzutreten, nicht angefochten wird, ist er nicht Streitgegenstand des vorliegenden Beschwerdeverfahrens (vgl. oben E. 3.1).

4.2 Zu prüfen ist, ob die im Beschluss enthaltenen materiellen Ausführungen betreffend die Rechtmässigkeit von Art. 5 Abs. 1 des Pflegeheimvertrages Teil des materiellen Dispositivs sind, wie dies die Beschwerdeführerinnen geltend machen, und damit Teil des Streitgegenstandes sein können (vgl. oben E. 3.2).

4.2.1 Gemäss dem – wenn auch kompliziert formulierten – Wortlaut des angefochtenen Beschlusses ist der Regierungsrat damit auf das Gesuch um Genehmigung des Pflegeheimvertrages insoweit *nicht eingetreten*, als sich das Gesuch nicht auf Vertragsbestimmungen bezieht, die Pflegeleistungen nach Artikel 7 Absatz 2 KLV zum Gegenstand haben, sondern andere KVG-pflichtige Leistungen ("Nebenleistungen"). Grundsätzlich hätten nur Anhang 3 ("Nebenleistungen Mittel- und Gegenstände") und Anhang 4 ("Nebenleistungen Arzt, Medikamente und Therapien") solche Nebenleistungen zum Gegenstand. Die übrigen "Durchführungsbestimmungen" des Vertrages (Art. 1-20, Anhänge 1, 2 und 5) unterlägen der Genehmigungspflicht nur soweit, als sie mit diesen Nebenleistungen in Zusammenhang stünden (vgl. Dispositivziffer 1 f. in Verbindung mit Ziffer I.1.b der Erwägungen). Auf anderslautende oder weitergehende Begehren werde *nicht eingetreten*.

In Ziffer II.1 der Erwägungen ("Artikel 5 Absatz 1 des Vertrages") des angefochtenen Beschlusses führte der Regierungsrat weiter Folgendes aus:

> "Wie in Ziffer I.1.b [der Erwägungen] ausgeführt, unterliegen die Bestimmungen des Vertrages der Genehmigungspflicht nach Artikel 46 Absatz 4 KVG nicht, soweit sie die Pflegeleistungen nach Artikel 7 Absatz 2 KLV betreffen. Artikel 5 Absatz 1 des Pflegeheimvertrages regelt die so genannten Bedarfsinstrumente. […] Diese Bestimmung steht […] in unmittelbarem Zusammenhang zu den Pflegeleistungen nach Artikel 7 Absatz 2 KLV. Ein Bezug zu den Nebenleistungen Mittel- und Gegenstände, Arzte, Medikamente und Therapien besteht nicht. Artikel 5 Absatz 1 des Pflegeheimvertrages *unterliegt demzufolge der Genehmigungspflicht* nach Artikel 46 Absatz 4 KVG *gar nicht*, weshalb auf die im Zusammenhang damit ge-

machten Begehren, wie schon oben ausgeführt, *nicht einzutreten* ist."

Im Anschluss daran führte der Regierungsrat aus, dass, *obwohl* diese Bestimmung der Genehmigungspflicht *nicht* unterliege, darauf *hinzuweisen* sei, dass Art. 5 Abs. 1 des Pflegeheimvertrages gegen § 4 Abs. 5 PFV verstosse, damit rechtswidrig sei und deshalb von den Pflegeheimen nicht angewandt werden dürfe. Das (formelle) Dispositiv nimmt – weder direkt noch indirekt – Bezug auf diese Überlegungen zur Rechtmässigkeit der besagten Vertragsbestimmung.

4.2.2 Schon aus dem Wortlaut des angefochtenen Beschlusses ergibt sich somit, dass der Regierungsrat auf das Genehmigungsgesuch, soweit es die Genehmigung von Art. 5 Abs. 1 des Pflegeheimvertrages betrifft, bedingungs- und vorbehaltlos *nicht eingetreten* ist, was denn auch von den Beschwerdeführerinnen nicht (substantiiert) bestritten wird. Weiter wird daraus ersichtlich, dass es sich bei den regierungsrätlichen Äusserungen betreffend die Rechtmässigkeit von Art. 5 Abs. 1 des Pflegeheimvertrages bloss um einen unverbindlichen *"Hinweis"* handelt, der nicht zum materiellen Dispositiv der angefochtenen Verfügung gehört und neben dem Nichteintretensbeschluss im Sinne von Art. 46 Abs. 4 KVG keine Rechtsfolgewirkungen hat.

4.2.3 Der Vollständigkeit halber ist Folgendes festzuhalten: Bereits mit Schreiben vom 8. November 2011 hat das GS-Departement gegenüber santésuisse, LAK CURAVIVA und dem Verband Luzerner Gemeinden ausgeführt, dass die Pflegeheime des Kantons Luzern *aufgrund von § 4 Abs. 5 PFV verpflichtet* seien, im Jahr 2012 ihre Pflegeeinstufungen gegenüber den Krankenversicherern und den restfinanzierenden Gemeinden nach den bisherigen Systemversionen vorzunehmen (B-act. 8 Beilage 5 = B-act. 10 Beilage 7; s. oben Bst. A.b). Diese Deklaration erfolgte vor Erlass des angefochtenen Beschlusses und ohne für die Befolgungspflicht einen solchen vorauszusetzen oder in Aussicht zu stellen. Weiter ist auf das Schreiben vom 13. Februar 2012 hinzuweisen (B-act. 6 Beilage 8; s. oben Bst. B.f), mit welchem das GS-Departement tarifsuisse und LAK CURAVIVA über den angefochtenen Beschluss informierte – *bevor* dieser am 14. Februar 2012 versandt und am 18. Februar 2012 im Luzerner Kantonsblatt Nr. 7 vom 18. Februar 2012 publiziert wurde (vgl. RRB S. 4 unten und http://www.luzernerkantonsblatt.ch, abgerufen am 12. November 2014). Darin teilte das GS-Departement mit, dass der Regierungsrat an seiner Sitzung vom 10. Februar 2012 in Bezug auf Art. 5

Abs. 1 des Pflegeheimvertrages auf das Genehmigungsgesuch *nicht eingetreten* sei. Ausserdem *wies* das GS-Departement *"zum wiederholten Mal"* darauf *hin*, dass diese Vertragsbestimmung kantonalem Verordnungsrecht widerspreche. Dem Schreiben ist hingegen nicht zu entnehmen, dass das GS-Departement dem angefochtenen Beschluss im Zusammenhang mit der festgestellten Rechtswidrigkeit (rechtliche) Bedeutung zugemessen hat. So drohte es denn auch damit, dass *das Verordnungsrecht* nötigenfalls zwangsweise oder auf aufsichtsrechtlichem Weg durchgesetzt werde, nicht der Regierungsratsbeschluss. In dieser Gesamtschau erscheinen die im angefochtenen Beschluss enthaltenen Ausführungen zur Rechtswidrigkeit von Art. 5 Abs. 1 des Pflegeheimvertrages als blosse Wiederholung bzw. Bekräftigung einer vom Regierungsrat bzw. dem GS-Departement bereits mehrfach geäusserten rechtlichen Beurteilung. Ein "eklatanter Widerspruch" kann darin – entgegen dem Dafürhalten der Beschwerdeführerinnen nicht erkannt werden. Ausserdem haben sie selbst erklärt, dass sie die Aussage im Schreiben des GS-Departements vom 8. November 2011, wonach die Pflegeheime des Kantons aufgrund von § 4 Abs. 5 PFV verpflichtet seien, im Jahr 2012 ihre Pflegeeinstufungen gegenüber den Krankenversicherern und den restfinanzierenden Gemeinden nach den bisherigen Systemversionen vorzunehmen, als rechtsverbindliche Schlussfolgerung verstanden hätten (vgl. Schlussstellungnahme Ziff. 7.1). Würde von einer solchen Interpretation ausgegangen, wäre allerdings nicht ersichtlich, inwiefern der im angefochtenen Beschluss postulierte Vorrang von § 4 Abs. 5 PFV über das Schreiben vom 8. November 2011 hinausgehende Rechtswirkungen nach sich ziehen sollte. Ausserdem hat die Vorinstanz im Rahmen des Beschwerdeverfahrens mehrfach erklärt, dass es sich bei ihren entsprechenden Ausführungen um obiter dicta ohne Rechtswirkung handle. Auch aus allfälligen Stellungnahmen der Beschwerdegegnerin, der Stadt Luzern oder der Pflegeheime betreffend die Rechtsverbindlichkeit der regierungsrätlichen Feststellung der Rechtswidrigkeit von Art. 5 Abs. 1 des Pflegeheimvertrages können die Beschwerdeführerinnen nichts zu ihren Gunsten herleiten. Soweit solche Aussagen vor Erlass des angefochtenen Beschlusses gemacht wurden, können sie sich ausserdem nicht auf diesen beziehen. Im vorliegenden Beschwerdeverfahren wiederum äussert sich die Beschwerdegegnerin nicht zur allfälligen Rechtsfolgewirkung der Ausführungen betreffend die Rechtmässigkeit von Art. 5 Abs. 1 des Pflegeheimvertrages, und die Beigeladene qualifiziert diese als obiter dicta. Auch diese Umstände sprechen somit dafür, dass es sich bei den im angefochtenen Beschluss enthaltenen Aussagen zur Rechtmässigkeit von Art. 5 Abs. 1 des Pflegeheimvertrages um unverbindliche obiter dicta

handelt, und sich aus einer Gegenüberstellung des Schreibens vom 8. November 2011 und des angefochtenen Beschlusses keineswegs ein von den Beschwerdeführerinnen postulierter Widerspruch ergibt.

4.3 Da sich die Beschwerde nur gegen die im angefochtenen Beschluss enthaltenen Ausführungen zur Rechtmässigkeit von Art. 5 Abs. 1 des Pflegeheimvertrages richtet und diese Ausführungen nicht zum (materiellen) Dispositiv gehörige obiter dicta darstellen, die nicht mittels Beschwerde angefochten werden können, ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

4.4 Bei diesem Ausgang des Verfahrens kann offen bleiben, ob die Beschwerdeführerinnen im Sinne von Art. 48 VwVG zur Beschwerde legitimiert wären. Auch ist auf die weiteren Rügen und Ausführungen der Beteiligten nicht weiter einzugehen. Insbesondere ist nicht zu prüfen, wer dafür zuständig war oder ist, die Pflegebedarfserfassung und -ermittlung für die im Jahr 2012 von den Pflegeheimen im Kanton Luzern erbrachten Pflegeleistungen gemäss Art. 7 KLV zu regeln, auf welchem Weg eine solche Regelung zustande zu kommen hat (z.B. mittels Vereinbarung oder kantonaler Verordnung), inwiefern eine solche verbindliche Regelung besteht, sowie ob § 4 Abs. 5 PFV und/oder Art. 5 Abs. 1 des Pflegeheimvertrages rechtskonform sind.

5.
Zu befinden bleibt über die Verfahrenskosten und allfällige Parteientschädigungen.

5.1 Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens werden die unterliegenden Beschwerdeführerinnen gemäss Art. 63 Abs. 1 VwVG kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten sind gemäss dem Reglement vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) zu bestimmen. Die Gerichtsgebühr bemisst sich nach Umfang und Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien (Art. 2 Abs. 1 VGKE). Vorliegend sind Verfahrenskosten von Fr. 2'000.- zu erheben und aus dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 2'500.- zu entnehmen. Demzufolge ist den Beschwerdeführerinnen der Restbetrag von Fr. 500.- auf ein von ihnen zu bezeichnendes Konto zurückzuerstatten.

Den obsiegenden Verfahrensbeteiligten – Beschwerdegegnerin, Beigeladene und Vorinstanz – sind keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (vgl. Art. 63 Abs. 1 VwVG e contrario; vgl. auch Art. 63 Abs. 2 VwVG).

5.2 Die unterliegenden Beschwerdeführerinnen haben keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung, weshalb ihnen keine solche zuzusprechen ist (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG e contrario und Art. 7 Abs. 1 VGKE e contrario).

5.3 Bundesbehörden und, in der Regel, andere Behörden, die als Parteien auftreten, haben keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE), es sei denn die Gegenpartei habe mutwillig, leichtsinnig oder querulatorisch Beschwerde geführt, was aber nicht leichthin anzunehmen ist (vgl. Urteil des BVGer C-877/2014 vom 10. Juni 2014 E. 8.2 m.w.H.). Die Vorinstanz wirft die Frage auf, ob den Beschwerdeführerinnen eine solche Beschwerdeführung anzulasten ist. Anlass zur vorliegenden Beschwerde boten hauptsächlich die Ausführungen betreffend die Rechtmässigkeit von Art. 5 Abs. 1 des Pflegeheimvertrages, welche die Vorinstanz für nicht entscheidwesentlich erachtete, aber trotzdem in den angefochtenen Beschluss aufgenommen hat. Das BAG als Fachbehörde kam zum Schluss, dass – sofern auf die Beschwerde einzutreten sei – die Beschwerdesache an die Vorinstanz zurückzuweisen sei. Unter diesen Umständen kann vorliegend nicht von einer mutwilligen, leichtsinnigen oder querulatorischen Beschwerde gesprochen werden. Der Vorinstanz ist somit keine Parteientschädigung zuzusprechen.

Keine Parteientschädigung ist der Beschwerdegegnerin zuzusprechen (vgl. Art. 9 Abs. 2 VGKE), zumal keine Entschädigung geschuldet ist, wenn der Vertreter oder die Vertreterin in einem Arbeitsverhältnis zur Partei steht, was analog auch für die Vertretung durch eigene Organe gilt (vgl. B-act. 8 S. 1), und nicht ersichtlich ist, dass der Beschwerdegegnerin notwendige Kosten im Sinne von Art. 64 Abs. 1 VwVG entstanden sind (vgl. Urteil des BVGer C-5550/2010 vom 6. Juli 2012 E. 24.2). Solche Kosten sind vorliegend auch nicht geltend gemacht worden.

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens ist der anwaltlich vertretenen Beigeladenen eine Parteientschädigung zulasten der Beschwerdeführerinnen zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 VGKE; Verwaltungsverfahren, Rz. 930). Die Parteientschädigung umfasst die Kosten der Vertretung sowie allfällige weitere notwendige Auslagen der Partei. In Anbetracht des Umfangs des Beiladungsantrages und der Schlussbe-

merkungen sowie der eingereichten Unterlagen erscheint eine Entschädigung von Fr. 2'000.- (inkl. Auslagen und Mehrwertsteuer) als angemessen.

6.

Die von der Vorinstanz aufgeworfene Frage, ob die Beschwerdeführerinnen und ihr Rechtsvertreter mit einer Ordnungsbusse gemäss Art. 60 VwVG zu bestrafen sind (vgl. dazu bspw. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-2096/2006 vom 5. März 2007 E. 3), ist zu verneinen. Denn sie haben im vorliegenden Verfahren den Anstand nicht verletzt und den Geschäftsgang nicht gestört, und es kann ihnen auch keine bös- oder mutwillige Prozessführung vorgeworfen werden (s. oben E. 5.3).

7.

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.
Den Beschwerdeführerinnen werden Verfahrenskosten in Höhe von Fr. 2'000.- auferlegt, aus dem geleisteten Kostenvorschuss von Fr. 2'500.- entnommen und die Restanz von Fr. 500.- auf ein von ihnen anzugebendes Konto zurückerstattet.

3.
Der Beigeladenen wird zulasten der Beschwerdeführerinnen eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 2'000.- zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an:

– die Beschwerdeführerinnen (Gerichtsurkunde; Beilage: Formular Zahlstelle)
– an die Beschwerdegegnerin (Gerichtsurkunde)
– die Beigeladene (Gerichtsurkunde)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. Beschluss vom 10.02.2012 [Nr. 171]; Gerichtsurkunde)
– das Bundesamt für Gesundheit (Einschreiben)
– die Eidgenössische Preisüberwachung (A-Post)

Der vorsitzende Richter:	Der Gerichtsschreiber:
Beat Weber	Daniel Golta

Versand: