

(Entscheid des Bundesrates vom 4. April 1990)

Art. 55 Abs. 2 und 3 VwVG. Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung.

- Letztinstanzliche Zuständigkeit des Bundesrates, nicht des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes, zur Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde einer Krankenkasse gegen eine vom BSV für die Mindestbeiträge in der Kollektivversicherung verfügte Neueinreihung der Regionen.

- Keine Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung, aufgrund einer prima facie Überprüfung der Interessenabwägung der Entzugsverfügung, zur Wahrung der Rechtsgleichheit unter den Kassen.

Art. 55 al. 2 et 3 PA. Restitution de l'effet suspensif.

- Compétence du Conseil fédéral en dernière instance, non du Tribunal fédéral des assurances, pour restituer l'effet suspensif à un recours formé par une caisse-maladie contre un nouveau classement des régions fixé par l'OFAS pour les cotisations minimales de l'assurance-collective.

- Non-restitution de l'effet suspensif, après examen prima facie de la pesée des intérêts fondant la décision de retrait, pour garantir l'égalité de traitement entre les caisses.

Art. 55 cpv. 2 e 3 PA. Restituzione dell'effetto sospensivo.

- Competenza del Consiglio federale quale ultima istanza e non del Tribunale federale delle assicurazioni in merito alla restituzione dell'effetto sospensivo di un ricorso presentato da una cassa malati contro una nuova classificazione delle regioni, stabilita dall'UFAS, per le quote minime dell'assicurazione collettiva.

- Non vi può essere restituzione dell'effetto sospensivo sul fondamento di un esame prima facie della ponderazione degli interessi della decisione di ritira al fine di garantire l'uguaglianza di trattamento tra le casse.

I

A. Mit Zirkular Nr. 199 vom 15. Dezember 1988 teilte das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) allen Krankenkassen und Rückversicherungsverbänden mit, dass nach Art. 6 Abs. 1 der V 5 des EDI vom 12. November 1965 betreffend die Mindestbeiträge in der Kollektivversicherung (V 5, SR 832.133) die Mindestbeiträge für die kollektive Krankenversicherung entsprechend den örtlich bedingten Kostenunterschieden nach Risikogruppen abgestuft würden. Die seit der letzten Anpassung eingetretene Teuerung erfordere eine neuerliche Änderung der bisherigen Einreihung der einzelnen Regionen und Zonen im Sinne des Zirkulars Nr. 197 vom 25. Januar 1988. Die neue Einreihung werde in der beiliegenden Tabelle festgesetzt. Diese Tabelle ersetze diejenige vom 1. März 1988 und trete am 1. Januar 1989 in Kraft. Die darin festgesetzten Mindestbeiträge würden für Neuabschlüsse (Art. 13a Abs. 3 der V II vom 22. Dezember 1964 über die Krankenversicherung betreffend die Kollektivversicherung bei den vom Bund anerkannten Krankenkassen, SR 832.132) gelten. Verträge mit Beiträgen, die zu den bisher geltenden Ansätzen offeriert worden seien, müssten bis zum 30. Dezember 1988 abgeschlossen werden.

Weil eine Krankenkasse die Rechtmässigkeit dieser Anordnung in Frage stellte, erliess das BSV am 6. Februar 1989 eine an alle anerkannten Krankenkassen gerichtete Verfügung, mit welcher es die im Zirkular Nr. 199 bekannt gegebene Neueinreihung der Regionen in die Risikogruppen bestätigte. Im weiteren hielt es fest, dass einer gegen diese Verfügung gerichteten Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen werde.

B. Hingegen liess am 3. März 1989 die S. G. beim EDI Beschwerde führen mit den Anträgen:

«1. Es sei festzustellen, dass Art. 13a Abs. 3 der Verordnung II über die Krankenversicherung sowie die darauf beruhende Verordnung 5 des EDI betreffend die Mindestbeiträge in der Kollektivversicherung insoweit verfassungs- und gesetzwidrig und damit nichtig sind, als sie den Bundesbehörden die Kompetenz zur Festsetzung verbindlicher Mindestbeiträge in der Kollektivversicherung einräumen, und es seien demzufolge die angefochtene Verfügung des BSV vom 6.2.1989 und das durch sie bestätigte Zirkular Nr. 199 vom 15.12.1988 ersatzlos aufzuheben.

2. Eventuell:

Für den Fall, dass wider Erwarten die Kompetenz der Bundesbehörden zur Festsetzung von verbindlichen Mindestbeiträgen in der Kollektivversicherung bestätigt werden sollte, seien die angefochtene Verfügung des BSV vom 6.2.1989 und das durch sie bestätigte Zirkular Nr. 199 vom 15.12.1988 aufzuheben, und es seien die bisherigen Mindestbeiträge in der Kollektivversicherung gemäss Tabelle vom 1.3.1988 auch als für die Zeit nach dem 1.1.1989 gültig zu bestätigen.

3. Der durch die angefochtene Verfügung entzogene Suspensiveffekt der Beschwerde sei durch die Beschwerdeinstanz unverzüglich gemäss Art. 55 Abs. 3 VwVG wiederherzustellen und bis zum letztinstanzlichen rechtskräftigen Entscheid über die vorliegende Beschwerde bei sämtlichen anerkannten Krankenkassen und Rückversicherungsverbänden anzuwenden.»

Mit Zwischenverfügung vom 27. April 1989 wies das EDI das Begehren der S. G. um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Beschwerde ab. Die Rechtsmittelbelehrung lautete dahin, dass gegen diesen Entscheid beim Bundesrat Beschwerde erhoben werden könne.

C. Die S.G. führt Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim EVGer und beantragt, die aufschiebende Wirkung der beim EDI eingereichten Beschwerde sei in Aufhebung der Zwischenverfügung vom 27. April 1989 wiederherzustellen.

Das EVGer ist mit Entscheid vom 10. Januar 1990 auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht eingetreten, da nicht die konkrete Anwendung einer Tarifposition im Einzelfall, sondern der Tarif als solcher zur Diskussion stehe.

D. Für den Fall, dass das EVGer seine Zuständigkeit zur Behandlung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde verneinen sollte, führt

die S.G. auch Beschwerde beim Bundesrat. In der Beschwerdeschrift vom 5. Mai 1989 wird beantragt, die Zwischenverfügung des EDI vom 27. April 1989 aufzuheben und die aufschiebende Wirkung der Beschwerde wiederherzustellen. Zur Begründung wird im wesentlichen geltend gemacht, dass es sich bei der angefochtenen Verfügung um keine Sammelverfügung, sondern vielmehr um eine Allgemeinverfügung handle. Im Zeitpunkt des Erlasses der Verfügung beziehungsweise des Kreisschreibens stünden nämlich noch nicht sämtliche Adressaten fest; vielmehr sei der Adressatenkreis offen. Ferner verneine die Vorinstanz zu Unrecht auch die rechtssatzähnliche Eigenschaft der Allgemeinverfügung. Folglich könne sich die beschwerdeführende Kasse zu Lasten anderer Kassen auch keine Wettbewerbsvorteile verschaffen. Ausserdem dürfe die aufschiebende Wirkung nicht entzogen werden, um administrative Umtriebe zu verhindern.

...

II

1. Nach Art. 129 Abs. 2 und Art. 101 Bst. a OG in Verbindung mit Art. 72 ff. VwVG ist der Bundesrat bei Tarifstreitigkeiten im Bereich der Krankenversicherung Beschwerdeinstanz sowohl in der Hauptsache als auch für eine selbständige anfechtbare Verfügung wie den Entzug der aufschiebenden Wirkung. Der Rechtsmittelzug für die Anfechtung von Zwischenverfügungen folgt nach dem Grundsatz der Einheit des Verfahrens dem Rechtsweg, der für die Anfechtung von Endverfügungen massgebend ist (BGE 100 Ib 329 f.; VPB 42.67; Gygi Fritz, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 143; s. o. I. C).

(Formelles)

2. Nach Art. 55 Abs. 2 VwVG kann die Vorinstanz oder Beschwerdeinstanz eine Beschwerde die ihr von Gesetzes wegen (Art. 55 Abs. 1 VwVG) zukommende aufschiebende Wirkung entziehen, sofern die angefochtene Verfügung keine Geldleistung zum Gegenstand hat.

Eine Verfügung auf eine Geldleistung im Sinne von Art. 55 Abs. 2 VwVG liegt nur vor, wenn sie der Beschwerdeführerin eine Verpflichtung zu einer solchen Leistung auferlegt (BGE 99 Ib 220; VPB 41.37). Um eine solche handelt es sich vorliegend nicht, weshalb einem allfälligen Entzug der aufschiebenden Wirkung unter diesem Blickwinkel nichts im Wege stünde.

3. Nach Art. 55 Abs. 1 VwVG hat die Beschwerde aufschiebende Wirkung. Der Grundsatz der aufschiebenden Wirkung bedeutet nach der Rechtsprechung aber nicht, dass nur ganz aussergewöhnliche Umstände ihren Entzug zu rechtfertigen vermögen. Vielmehr ist es Sache der nach Art. 55 VwVG zuständigen Behörde zu prüfen, ob die Gründe, die für eine sofortige Vollstreckbarkeit der Verfügung sprechen, gewichtiger sind als jene, die für eine gegenteilige Lösung angeführt werden können. Dabei steht der Behörde ein gewisser Beurteilungsspielraum zu. Im allgemeinen wird sie ihren Entscheid auf den Sachverhalt abstützen, der sich aus den vorhandenen Akten ergibt, ohne zeitraubende Erhebungen anzustellen. Bei der Abwägung der Gründe für und gegen die sofortige Vollstreckbarkeit können auch die Aussichten auf den Ausgang des Verfahrens in der Hauptsache ins Gewicht fallen; sie müssen allerdings eindeutig sein. Im übrigen darf die verfügende Behörde die aufschiebende Wirkung nur entziehen, wenn sie hierfür überzeugende Gründe geltend machen kann (BGE 110 V 45 E. 5b, BGE 105 V 268 E. 2; VPB 51.40, VPB 45.20, VPB 42.67, VPB 42.101, VPB 41.28, VPB 41.51, VPB 41.37; Gygi, a. a. O., S. 244/45; Saladin Peter, Das Verwaltungsverfahren des Bundes, Basel/Stuttgart 1979, S. 206 ff.; Knapp Blaise, Précis de droit administratif, 3. Aufl., Basel/Frankfurt a. M. 1988, S. 201 ff.; Zollikofer Gerold, Aufschiebende Wirkung und vorsorgliche Massnahmen im Verwaltungsverfahren des Bundes und des Kantons Aargau, Diss. Zürich 1981, S. 100 ff.).

Nur in seltenen eindeutigen Fällen kann der voraussichtliche Ausgang des Verfahrens den Ausschlag für den Entscheid über die aufschiebende Wirkung der Beschwerde geben (BGE 99 Ib 221), der im übrigen ohne Verzug zu fällen ist (Art. 55 Abs. 3 VwVG). Es sollen daher keine zeitraubenden Erhebungen angestellt werden, sondern Grundlage dafür sollen die vorhandenen Akten bilden. Es handelt sich gewissermassen um einen prima facie-Entscheid (BGE 99 Ib 221).

4.a. Das BSV hat in seiner Verfügung vom 6. Februar 1989 einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen; diese Verfügung hat das EDI am 27. April 1989 bestätigt, in dem es eine dagegen erhobene Beschwerde abgewiesen hat. Der Begründung ist zu entnehmen, dass die VV vom 2. Februar 1965 über die Krankenversicherung betreffend die Anerkennung von Krankenkassen und Rückversicherungsverbänden sowie ihre finanzielle Sicherheit (SR 832.121) den Kassen detailliert vorschreibe, wie gross ihre Vermögensreserven zu sein hätten. Seien die Anzahl der Mitglieder sowie deren Jahresausgaben usw. bekannt, so lasse sich aus den erwähnten Bestimmungen der durchschnittliche Mitgliederbeitrag errechnen. Dasselbe gelte auch für die Kollektivversicherung in ihrer Gesamtheit. So seien nach Art. 6bis Abs. 1 des BG vom 13. Juni 1911 über die Krankenversicherung (KUVG, SR 832.10) die Beiträge in der Kollektivversicherung unter Berücksichtigung der besonderen Risiken festzustellen. Dementsprechend verlange Art. 13a Abs. 3 der V II vom 22. Dezember 1964 über die Krankenversicherung betreffend die Kollektivversicherung bei den vom Bund anerkannten Krankenkassen, dass die Mitgliederbeiträge in den einzelnen Verträgen aufgrund der Erfahrungszahlen über die einzelnen Personengruppen festzulegen seien. Wenn Erfahrungszahlen fehlten, müssten ersatzweise andere Erfahrungswerte zur Verfügung stehen; in solchen Fällen würden die Mitgliederbeiträge nach einem vom EDI erlassenen Minimaltarif festgesetzt. Von dieser Ordnung ausgehend stelle die Verfügung des BSV keine Allgemeinverfügung, sondern eine Sammelverfügung dar; der Kreis der Adressaten sei geschlossen und zum voraus bekannt. Ferner habe man keine Rechtsnormen erlassen; den Kassen seien nur die Kostenentwicklung angepassten durchschnittlichen Erfahrungswerte mitgeteilt worden. Stelle die angefochtene Verfügung somit eine Einzelverfügung dar, die separat an jede Kasse gerichtet sei, trete auch die von der Beschwerdeführerin genannte Folge, nämlich die Wirkung des Suspensiveffektes gegenüber der gesamten Allgemeinverfügung (bzw. gegenüber sämtlichen Adressaten), nicht ein, sondern die aufschiebende Wirkung könne einzig von der beschwerdeführenden Kasse geltend gemacht werden. Demgemäss dürfe auch nur diese Kasse bis zum rechtskräftigen Entscheid noch die alten Mindestansätze offerieren, was dazu führe, dass sie eben doch gegenüber den anderen Kassen Konkurrenzvorteile erhalte. Die Wiederherstellung des Suspensiveffektes würde ausserdem bewirken, dass de facto eine Ungleichbehandlung der Kassen entstünde. Die Beschwerdeführerin könnte bis zum letztinstanzlichen Entscheid in der Sache auf Kosten der anderen, nicht beschwerdeführenden Kassen eine höhere Anzahl Verträge abschliessen.

b. Das EDI ist in seinen Erwägungen zutreffend davon ausgegangen, dass die von der Beschwerdeführerin eingereichte Beschwerde gegen die Mindestbeiträge in der Kollektivversicherung nicht dazu Anlass geben dürfe, während des Beschwerdeverfahrens gegenüber anderen Versicherungsgesellschaften Konkurrenzvorteile zu erhalten; mit anderen Worten: Würde gegenteilig entschieden, so müssten die anderen Kassen für geraume Zeit Marktnachteile in Kauf nehmen. Eine solche

Behandlung würde das Gebot der rechtsgleichen Behandlung verletzen, zudem wäre sie willkürlich. Somit ist es richtig, dass das BSV schon in seiner Verfügung vom 6. Februar 1989 einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen hat.

c. Wird der Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen, so wird damit gleichzeitig zum Ausdruck gebracht, dass es sich bei der angefochtenen Verfügung um eine Sammelverfügung, nicht dagegen um eine Allgemeinverfügung handelt (Jaag Tobias, Die Abgrenzung zwischen Rechtssatz und Einzelakt, Zürich 1985, S. 52 ff.). Somit ist die Aussage des EDI in diesem Punkt richtig; eine weitere Prüfung ist daher nicht notwendig, und zwar um so weniger, als es sich um einen prima facie-Entscheid handelt. Die Beschwerdeinstanz darf sich ferner nicht abschliessend und verbindlich zu Rechtsfragen äussern, bevor die Vorinstanz darüber entschieden hat. Anders entscheiden wäre willkürlich, denn man hätte den zwingend vorgeschriebenen Instanzenzug nicht eingehalten (BGE 99 Ia 322 E. 4a). Somit spielt es auch keine Rolle, ob die vom BSV erlassene Verfügung rechtssatzähnliche Eigenschaften hat. Ausserdem sind allfällige administrative Nachteile wie Prämiennachforderungen von untergeordneter Bedeutung, geht es hier doch nur um eine Übergangslösung, ohne den materiellen Sachentscheid in irgendwelcher Weise zu präjudizieren.

Daraus ergibt sich, dass das BSV in seiner erwähnten Verfügung einer allfälligen Beschwerde die aufschiebende Wirkung zu Recht entzogen hat; alle Einwände dagegen sind nicht stichhaltig.

Dokumente des Bundesrates