

(Entscheidung des Bundesrates vom 13. März 2000, i. S. Krankenversicherer H. und S. gegen den Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt; auch erschienen in RKUV 5/2001, S. 353 ff.)

Art. 47 Abs. 3 KVG. Verlängerung eines Tarif- und Kollektivvertrages. Ausnahme für Laborleistungen nach Analysenlisten des Eidgenössischen Departementes des Innern.

- Die Frage, ob der Regierungsrat einen bestehenden Tarifvertrag auch teilweise verlängern darf, beschlägt nicht eine Frage der Zuständigkeit, sondern jene nach der Kognition und ist inhaltlicher Natur (E. 1.1 ff.).
- Nicht nur die Verbände, sondern auch jene Leistungserbringer und Versicherer, für welche die autoritativ angeordnete Vertragsverlängerung Wirkung hat, sind zur Beschwerde legitimiert (E. 1.2.2).
- Die Vertragsparteien dürfen innerhalb der Grenzen des KVG den Tarifvertrag nach ihrem Gutdünken inhaltlich frei ausgestalten, weshalb eine nachträgliche Beschränkung der Vertragsfreiheit beim Genehmigungsverfahren nicht in Frage kommt (E. 3.2).
- Die Kantonsregierung hat zu prüfen, ob den Vertragsparteien im ganzen Regelungsbereich des zu verlängernden Tarifvertrages tatsächlich (noch) Vertragsfreiheit zusteht. Damit hat die Kantonsregierung jene Teile des Tarifvertrages, welche durch die obligatorische Krankenpflegeversicherung abschliessend geregelt werden, von der Vertragsverlängerung auszunehmen. Präzisierung der Rechtsprechung (E. 4 ff.).

Art. 47 al. 3 LAMal. Prolongation d'une convention collective et tarifaire. Exception pour les prestations de laboratoire figurant dans la liste des analyses établie par le Département fédéral de l'intérieur.

- La question de savoir si le gouvernement cantonal est habilité à ne prolonger que partiellement une convention tarifaire n'est pas une question de compétence mais de pouvoir d'examen, et elle porte sur le fond (consid. 1.1 ss).
- Ont qualité pour recourir non seulement les fédérations ou associations, mais aussi les fournisseurs de prestations et assureurs à l'égard desquels la prolongation décidée par l'autorité produit effet (consid. 1.2.2).
- Les partenaires peuvent déterminer librement le contenu de la convention tarifaire, dans les limites de la LAMal; toute restriction ultérieure de leur liberté contractuelle à l'occasion de la procédure d'approbation est donc exclue (consid. 3.2).
- Il incombe au gouvernement cantonal de vérifier si les parties disposent effectivement encore d'une liberté contractuelle dans tout le domaine réglementé par la convention à prolonger. Si un domaine de la convention, autrefois laissé à la liberté contractuelle, est réglementé de manière exhaustive par l'assurance obligatoire des soins, le gouvernement cantonal doit exclure ce domaine de la prolongation. Précision de la jurisprudence (consid. 4 ss).

Art. 47 cpv. 3 LAMal. Proroga di una convenzione tariffale e collettiva. Eccezione per esami di laboratorio secondo la lista delle analisi del Dipartimento federale dell'interno.

- La questione di sapere se il governo cantonale può prorogare, anche solo parzialmente, una convenzione tariffale non concerne il problema della competenza, ma quello della cognizione ed è relativa al contenuto (consid. 1.1 segg.).
- Hanno diritto di ricorrere non solo le federazioni, bensì anche i fornitori di prestazioni e gli assicuratori toccati dalla proroga della convenzione decisa dall'autorità (consid. 1.2.2).
- Le parti contrattuali sono libere, entro i limiti fissati dalla LAMal, di fissare il contenuto della convenzione tariffale, per cui non è possibile limitare a posteriori la libertà contrattuale nella procedura d'approvazione (consid. 3.2).
- Il governo cantonale deve esaminare quale sia la libertà contrattuale delle parti nel merito della convenzione tariffale che deve essere prorogata. Il governo cantonale deve pertanto escludere dalla proroga le parti della convenzione tariffale che sono regolate in modo definitivo dall'assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie. Precisazione della giurisprudenza (consid. 4 segg.).

Zusammenfassung des Sachverhalts:

1. Auf Gesuch des Kantonalverbands Baselstädtischer Krankenversicherer (KVBS) verlängerte der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt mit Beschluss vom 22. Dezember 1998 den vom KVBS per 31. Dezember 1998 gekündigten Kollektiv- und Tarifvertrag mit der Medizinischen Gesellschaft Basel um ein Jahr bis Ende 1999. Gegen diesen Beschluss gelangten die H. und die S. (Beschwerdeführerinnen) am 1. Februar 1999 gemeinsam an den Bundesrat und beantragen, der Tarif für Laborleistungen müsse von der Verlängerung ausgenommen werden, da seit dem 1. Januar 1998 zwingend die Analysenliste des Eidgenössischen Departementes des Innern (EDI) anwendbar sei.

Aus den Erwägungen:

Abgrenzung der Zuständigkeiten des Bundesrates als Beschwerdeinstanz und der kantonalen Schiedsgerichte

1.1. (Rechtsweg)[162]

1.1.3. Anfechtungsgegenstand der vorliegend eingereichten Beschwerde bildet unbestritten ein Beschluss des Regierungsrates, mit welchem (auf Gesuch hin) die befristete Verlängerung des Kollektiv- und Tarifvertrages angeordnet wurde. Mit dem Beschwerdeantrag, der Regierungsrat hätte die Laborleistungen von der Verlängerung ausnehmen müssen beziehungsweise nur einen Teil des Kollektiv- und Tarifvertrages verlängern dürfen, bezieht sich der Streitgegenstand eindeutig auf den angefochtenen Entscheid und geht auch nicht über diesen hinaus. Bei einer Streitigkeit, welche die Verlängerung eines gekündigten Tarifvertrages betrifft, geht es aber nicht um die Anwendung eines Tarifs im Einzelfall, sondern um den Tarif als Ganzes (unveröffentlichter Beschwerdeentscheid des Bundesrates vom 23. September 1996 i.S. Kantonalverband Thurgauischer Krankenkassen).

Damit bestehen keine Zweifel, dass eine Streitigkeit zwischen Versicherern und einer Kantonsregierung über die hoheitlich angeordnete Verlängerung eines Tarifvertrages gestützt auf Art. 47 Abs. 3 KVG vorliegt. Diese wäre von der Sache her gestützt auf Art. 53 Abs. 1 KVG durch den Bundesrat zu beurteilen.

1.1.4. (Zuständigkeit des Bundesrates, vgl. Art. 73 Abs. 1 Bst. c in Verbindung mit Art. 74 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 [VwVG], SR 172.021)[163]

Beschwerdebefugnis einzelner Versicherer gegen die Verlängerung eines Tarifvertrages

1.2. Was die Beschwerdelegitimation angeht, so ist zur Beschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (Art. 48 Bst. a VwVG). Die beschwerdeführende Person muss dabei ein eigenes, praktisches Interesse verfolgen (BGE 122 II 367 E. 1d; VPB 61.22). Genossenschaftlern oder Aktionären fehlt es beispielsweise an der Legitimation, eine die Genossenschaft oder die Aktiengesellschaft betreffende Verfügung anzufechten (VPB 59.105 E. 4.2, VPB 63.56 E. 4.3.1; BGE 116 Ib 331 E. 1c). Weiter ist das Interesse im allgemeinen nur dann schutzwürdig, wenn es nicht bloss beim Einreichen der Beschwerde, sondern auch noch im Zeitpunkt der Urteilsfällung aktuell ist (BGE 123 II 285 E. 4, BGE 111 Ib 56 E. 2b).

1.2.1. Unbestritten sind die beiden Beschwerdeführerinnen als im Kanton Basel-Stadt tätige Versicherer durch den Beschluss des Regierungsrates berührt. Der Regierungsrat und die Medizinische Gesellschaft sprechen ihnen jedoch ein selbständiges schutzwürdiges Interesse zur Beschwerdeführung mit Hinweis auf deren Mitgliedschaft im KVBS ab. Der KVBS habe das Gesuch um Verlängerung des Kollektiv- und Tarifvertrages eingereicht und dessen Handlungen seien für die Verbandsmitglieder verbindlich.

1.2.2. Den Vorbringen des Regierungsrates und der Medizinischen Gesellschaft steht Art. 46 KVG entgegen. Danach können nicht nur Verbände Parteien eines Tarifvertrages sein, sondern auch einzelne oder mehrere Leistungserbringer oder Versicherer (Abs. 1). Und ein durch einen Verband abgeschlossener Tarifvertrag ist für die Mitglieder des Verbandes nur verbindlich, wenn sie dem Vertrag beigetreten sind (Abs. 2). Weiter steht den Mitgliedern die Möglichkeit offen, unter Einhaltung einer Frist von sechs Monaten vom Vertrag zurückzutreten (Abs. 4). Zudem ermöglicht Art. 46 Abs. 2 KVG auch Nichtmitgliedern, die im Vertragsgebiet tätig sind, dem Verbandsvertrag beizutreten. Diese auf Empfehlung der damaligen Kartellkommission mit dem KVG neu eingeführte Regelung verhindert, dass die Verbandszugehörigkeit automatisch die Unterstellung unter die Verbandstarifverträge zur Folge hat. Mit ihr soll die Möglichkeit geschaffen werden, dass beispielsweise einzelne Leistungserbringer mit den Versicherern eigene Verträge abschliessen können und auf diese Weise die Vertragsfreiheit gefördert, der Wettbewerb unter den Leistungserbringern gestärkt und dämpfend auf die Kostenentwicklung eingewirkt wird (vgl. Gebhard Eugster,

Krankenversicherung, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, hrsg. von Heinrich Koller, Georg Müller, René Rhinow, Ulrich Zimmerli, Basel, Genf, München 1998, Rz. 290, mit Hinweisen; Alfred Maurer, Das neue Krankenversicherungsrecht, Basel 1996, S. 83). Verdeutlicht wird diese Zielsetzung des KVG in Art. 46 Abs. 3, welcher Sondervertragsverbote zu Lasten von Verbandsmitgliedern, Verpflichtung von Verbandsmitgliedern auf bestehende Verbandsverträge, Konkurrenzverbote zu Lasten von Verbandsmitgliedern sowie Exklusivitäts- und Meistbegünstigungsklauseln für ungültig erklärt.

Geht es nicht um den Abschluss eines neuen Tarifvertrages, sondern um die befristete Verlängerung eines gekündigten Vertragsverhältnisses (Art. 47 Abs. 3 KVG), so liegt eine hoheitliche Anordnung der Kantonsregierung vor, wonach weiterhin das Vertragsregime an Stelle des vertragslosen Zustandes herrscht. Die logische Folge dieser Vertragsverlängerung besteht darin, dass der Tarifvertrag - unabhängig davon, ob Verbände oder einzelne oder mehrere Verbandsmitglieder Vertragspartei sind - für jene Leistungserbringer und Versicherer weiterhin verbindlich ist, die dem Tarifvertrag vor dessen Kündigung bereits unterstellt beziehungsweise diesem beigetreten waren. Auf Grund der hoheitlichen Anordnung der Vertragsverlängerung ist ein erneuter Beitritt nicht erforderlich. Für jene, die im Hinblick auf den vertragslosen Zustand einen Sondervertrag abgeschlossen haben - von Gesetzes wegen sind sie dazu ausdrücklich befugt (Art. 46 Abs. 3 Bst. a und b KVG) - vermag demgegenüber die Vertragsverlängerung keine Wirkung mehr zu entfalten. Denn diese stellt nur für Leistungserbringer und Versicherer, zwischen denen ein vertragsloser Zustand droht, eine befristete Lösung dar. Weiter kann dem Gesuch eines Verbandes um Verlängerung des

gekündigten Tarifvertrages keine verbindliche Wirkung für seine Mitglieder zukommen. Dies würde vielmehr der Intention von Art. 46 KVG, welcher im Tarifbereich jeglichen Verbandszwang für ungültig erklärt, widersprechen. Daraus folgt wiederum, dass nicht nur der Verband, sondern auch jene Leistungserbringer und Versicherer, für welche die autoritativ angeordnete Vertragsverlängerung Wirkung hat, über die Möglichkeit verfügen müssen, den Verlängerungsbeschluss anzufechten.

1.2.3. Auf den vorliegenden Fall bezogen hätte mit der Kündigung des Kollektiv- und Tarifvertrages per 31. Dezember 1998 durch den KVBS im Kanton Basel-Stadt ab 1. Januar 1999 keine tarifvertragliche Vereinbarung mehr zwischen Versicherern und ärztlichen Leistungserbringern bestanden. Unbestritten ist, dass die Beschwerdeführerinnen dem Kollektiv- und Tarifvertrag vor dessen Kündigung unterstellt waren und die Vertragskündigung auch für sie Wirkung hatte. Weiter ist zu berücksichtigen, dass die Beschwerdeführerinnen mit Leistungserbringern keine sondervertragliche Regelung im Hinblick auf den drohenden vertragslosen Zustand ab 1. Januar 1999 getroffen haben. Demzufolge gilt die angeordnete Vertragsverlängerung auch für die Beschwerdeführerinnen und ihnen steht gestützt auf die in Art. 46 KVG festgehaltene individualisierende Wirkung von Verbandstarifverträgen ein selbständiges und eigenes schutzwürdiges Interesse zu, den Beschluss des Regierungsrates anzufechten.

(...)

Optionen der Kantonsregierung im vertragslosen Zustand

2. Tarife und Preise sind in Verträgen zwischen Versicherern und Leistungserbringern (Tarifverträge) zu vereinbaren oder werden in den vom Gesetz bestimmten Fällen von der zuständigen Behörde festgesetzt; dabei ist auf eine betriebswirtschaftliche Bemessung und eine sachgerechte Struktur der Tarife zu achten. Es soll eine qualitativ hochstehende und zweckmässige gesundheitliche Versorgung zu möglichst günstigen Kosten erreicht werden (Art. 43 Abs. 4 und 6 KVG). Ein Tarifvertrag bedarf der Genehmigung durch die zuständige Kantonsregierung oder, wenn er in der ganzen Schweiz gelten soll, durch den Bundesrat. Die Genehmigungsbehörde prüft, ob der Tarifvertrag mit dem Gesetz und dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Billigkeit in Einklang steht (Art. 46 Abs. 4 KVG). Da ein Tarifvertrag als Wettbewerbsabrede zu betrachten ist, hat die Kantonsregierung überdies vor der Genehmigung eines solchen Vertrages den Preisüberwacher anzuhören (Rechtsprechung und

Verwaltungspraxis zur Kranken- und Unfallversicherung [RKUV] 6/1997 S. 348 f.).

2.1. Kommt zwischen den Leistungserbringern und Versicherern kein Vertrag zustande oder wird ein Tarifvertrag gekündigt, ohne dass die Parteien sich auf die Vertragserneuerung einigen können, herrscht mithin ein vertragsloser Zustand, so setzt die Kantonsregierung nach Anhörung der Beteiligten den Tarif fest (Art. 47 Abs. 1 KVG) oder sie kann den bestehenden Vertrag um ein Jahr verlängern und, wenn innerhalb dieser Frist kein Vertrag zustande kommt, nach Anhörung der Beteiligten den Tarif selber festsetzen (Art. 47 Abs. 3 KVG).

Beim Entscheid darüber, welchen Weg die Kantonsregierung beschreiten will, verfügt sie über ein Auswahlermessen; ihr Ermessensspielraum ist nach herrschender Praxis weit. Dabei hat sie zu beachten, dass die Bestimmung, wonach sie bei der Genehmigung von Tarifverträgen zu prüfen hat, ob diese mit dem Gesetz und dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Billigkeit im Einklang stehen (Art. 46 Abs. 4 KVG), auch bei der Tariffestsetzung im vertragslosen Zustand gilt (RKUV 6/1997 S. 348, VPB 58.49 E. 3). Analog zur Vertragsgenehmigung ist die Genehmigungsbehörde verpflichtet, vor der hoheitlichen Tariffestsetzung den Preisüberwacher anzuhören (RKUV 6/1997 S. 349). Der Preisüberwacher ist ebenso zu konsultieren, wenn es um die Frage geht, ob ein bestehender Preis weiterhin angewendet werden kann oder gegebenenfalls zu senken ist (unveröffentlichter Beschwerdeentscheid des Bundesrates vom 28. September 1998 i.S. Tariferlass des Regierungsrats des Kantons Bern).

2.2. Geht es um einen Tarifvertrag mit Ärzteverbänden und kommt ein solcher von Anfang an nicht zustande, so kann die Genehmigungsbehörde auf Antrag der Parteien einen Rahmentarif festlegen (Art. 48 Abs. 3 KVG). Beim Rahmentarif handelt es sich um einen Reservetarif, der als Auffangnetz zur Anwendung gelangt (KVG-Botschaft, BBl 1992 I 182). Die Mitwirkungsbefugnisse des Preisüberwachers sind auch beim Rahmentarif zu beachten (Eugster, a.a.O., Fn. 676). Bei fehlendem Tarifvertrag mit Ärzteverbänden muss die Behörde indessen nicht in jedem Fall einen Rahmentarif festlegen. Obwohl es sich bei Art. 48 Abs. 3 KVG um eine *lex specialis* handelt, schliessen sich der Rahmentarif einerseits und die Vertragsverlängerung und Tariffestsetzung andererseits nicht gegenseitig aus, sondern ergänzen sich (RKUV 2/1997 S. 135).

Kommt ein Tarifvertrag mit einem oder mehreren Ärzteverbänden zustande, so setzt die Genehmigungsbehörde bei dessen Genehmigung nach Anhörung der Vertragsparteien einen Rahmentarif fest, dessen Mindestansätze unter und dessen Höchstansätze über denjenigen des genehmigten Vertragstarifes liegen. Dieser Rahmentarif kommt beim Wegfall des Tarifvertrages zur Anwendung. Ein Jahr nach Wegfall des Tarifvertrages kann die Genehmigungsbehörde den Rahmen ohne Rücksicht auf den früheren Vertragstarif neu festsetzen (Art. 48 Abs. 1 und 2 KVG).

Der Bundesrat hat zur Frage nach dem Verhältnis zwischen Art. 48 Abs. 2 KVG und Art. 47 Abs. 1 und 3 KVG bis anhin nicht Stellung genommen. Offen ist damit, ob die Genehmigungsbehörde bei Wegfall eines Tarifvertrages mit einem Ärzteverband in jedem Fall verpflichtet ist, den seinerzeit gestützt auf Art. 48 Abs. 1 KVG festgesetzten Rahmentarif für anwendbar zu erklären oder ob sie als Alternative dazu den weggefallenen Vertrag verlängern beziehungsweise selber einen Tarif festsetzen kann (Art. 47 KVG) und welche Optionen sie ein Jahr nach Wegfall des Tarifvertrages hat.

2.3. Was den vorliegenden Fall angeht, so besteht ein im Rahmen der kantonalen Verordnung vom 27. November 1990 über die Krankenversicherung festgelegter Rahmentarif zum Kollektiv- und Tarifvertrag mit einem Taxpunktwert von Fr. 4.- bis Fr. 6.- pro Taxpunktzahl (vgl. zu diesem Rahmentarif VPB 58.49).

Demzufolge stellt sich die Frage, ob der Regierungsrat nicht diesen Rahmentarif hätte für anwendbar erklären müssen. Dabei ist immerhin zu berücksichtigen, dass es sich um einen vor Inkrafttreten des KVG festgesetzten, mithin altrechtlichen Rahmentarif handelt. Weiter ist zu beachten, dass vorliegend einzig der massgebende Tarif für die Vergütung der Laborleistungen strittig ist. Die Frage, welcher Tarif für die anderen, bisher vom gekündigten Kollektiv- und Tarifvertrag erfassten ärztlichen Leistungen gilt, bildet nicht Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens, behauptet doch keine Partei, der Regierungsrat hätte an Stelle der Vertragsverlängerung den Rahmentarif für anwendbar erklären müssen. Was aber die strittigen Laborleistungen angeht, so ist vorab zu untersuchen, ob, wie die Beschwerdeführerinnen dafürhalten, die Analysenliste zwingendes Recht darstellt und daher keinen Raum für eine Vertragsverlängerung oder einen Rahmentarif lässt. Nur wenn der Bundesrat zu einem anderen Ergebnis käme, wäre weiter zu prüfen, ob der Regierungsrat an Stelle der Vertragsverlängerung den Rahmentarif hätte anwendbar erklären müssen.

3. Was die in Art. 47 KVG vorgesehenen Möglichkeiten angeht, so verzichtete der Regierungsrat darauf, den Tarif selber festzusetzen (Art. 47 Abs. 1 KVG). Vielmehr entschied er sich, unter Berücksichtigung des Gesuches des KVBS, den Kollektiv- und Tarifvertrag gestützt auf Art. 47 Abs. 3 KVG um ein Jahr zu verlängern.

3.1. Die Vertragsverlängerung dient dazu, den Tarifpartnern eine zusätzliche Chance zur autonomen Lösung ihres Konflikts einzuräumen (KVG-Botschaft, BBl 1992 I 181). Damit bringt das Gesetz zum Ausdruck, dass Tarife und Preise in erster Linie auf vertraglicher Basis zwischen Versicherern und Leistungserbringern geregelt werden sollen und der behördliche Ersatztarif erst dann zu greifen hat, wenn keine oder wenig Aussicht auf eine absehbare vertragliche Regelung besteht und durch den vertragslosen Zustand eine ausreichende medizinische Versorgung zu den Bedingungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung gefährdet ist (vgl. Eugster, a.a.O., Rz. 295).

3.2. Als Folge der Vertragsverlängerung herrscht weiterhin, wenn auch behördlich angeordnet, ein Vertragsregime. Dem Wortlaut des Gesetzes ist zu entnehmen, dass die Behörde - im Gegensatz zur Vertragsgenehmigung (Art. 46 Abs. 4 KVG) und zur Tariffestsetzung (Art. 47 Abs. 1 KVG) - nicht zu prüfen hat, ob der zu verlängernde Tarifvertrag mit dem Gesetz und dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Billigkeit im Einklang steht. Vielmehr hat der Gesetzgeber im Hinblick auf eine absehbare vertragliche Regelung unter den Verhandlungspartnern in Kauf genommen, dass ein bestehender Vertrag noch während eines weiteren Jahres allfällige Widersprüche zu den gesetzlichen Zielsetzungen aufweist. Dafür ist die Vertragsverlängerung auf ein Jahr befristet. Eine behördliche Abänderung des Vertragsinhaltes würde demgegenüber angesichts des damit verbundenen aufwändigen Verfahrens in keinem Verhältnis zur kurzen Verlängerungsdauer stehen und könnte der Zielsetzung des KVG, den Abschluss von Verträgen zu fördern, hemmend entgegen stehen.

In diesem Zusammenhang ist die Rechtsprechung des Bundesrates zur Genehmigung von Tarifverträgen zu berücksichtigen. Danach dürfen die Vertragsparteien innerhalb der Grenzen des KVG den Tarifvertrag nach ihrem Gutdünken inhaltlich frei ausgestalten, weshalb eine nachträgliche Beschränkung der Vertragsfreiheit beim Genehmigungsverfahren nicht in Frage kommt. Deshalb darf die Genehmigungsbehörde dem Tarifvertrag nur die Genehmigung erteilen oder verweigern. Mit der bloss teilweisen Genehmigung oder der behördlichen Abänderung des genehmigungsbedürftigen Vertrages würde der Vertragsinhalt und damit die gegenseitige Willensübereinstimmung der vertragsschliessenden Parteien in Frage gestellt. Die Vertragsparteien

hätten jedoch die vertragliche Einigung davon abhängig gemacht, dass der Tarifvertrag als Gesamtpaket in Kraft trete (VPB 56.44 E. 6).

3.3. Gestützt auf diese Überlegungen hat der Bundesrat wiederholt festgehalten, dass die Kantonsregierung im vertragslosen Zustand einzig über die Möglichkeiten verfügt, einen auslaufenden Vertrag zu verlängern oder selber den Tarif festzusetzen. Eine weitere Möglichkeit im Sinne einer Vertragsverlängerung mit Änderung einzelner Bestimmungen besteht nach konstanter Praxis des Bundesrates nicht, ansonsten die Kantonsregierung ihr Auswahlermassen überschreitet (VPB 54.34; unveröffentlichte Beschwerdeentscheide des Bundesrates vom 28. September 1998 i.S. Tarifierlass des Regierungsrates des Kantons Bern und vom 8. März 1999 i.S. Pflegeheimtarif des Regierungsrates des Kantons Schwyz; vgl. zu den Besonderheiten des Rahmentarifs bei Tarifverträgen mit Ärzteverbänden E. 2.2).

Vertragsverlängerung und Vertragsfreiheit (Präzisierung der Rechtsprechung)

4. Für den Bundesrat besteht kein Grund, von dieser Rechtsprechung abzuweichen. Allerdings sieht er sich veranlasst, folgende Präzisierung anzubringen:

4.1. Die Vertragsfreiheit von Versicherern und Leistungserbringern ist nicht unbeschränkt. So kann gemäss den auch hier anwendbaren privatrechtlichen Grundsätzen der Inhalt des Vertrages nur innerhalb der Schranken des Gesetzes festgesetzt werden (Art. 19 und 20 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, Obligationenrecht [OR], SR 220). Ein Vertragsinhalt, der beispielsweise gegen die Vorschriften des öffentlichen Rechts verstösst, ist widerrechtlich, was zur Nichtigkeit des Vertrags führen kann, aber nicht muss (Gauch/Schluemp/Schmid/Rey, Schweizerisches Obligationenrecht, Allgemeiner Teil, Band I, 7. Aufl., Zürich 1998, Rz. 648 und 684). Zu beachten ist auch, dass es für die Beurteilung der Widerrechtlichkeit grundsätzlich auf den Zeitpunkt des Vertragsschlusses ankommt (Ingeborg Schwenzer, Schweizerisches Obligationenrecht, Allgemeiner Teil, Bern 1998, Rz. 32.09).

4.2. Die Schranken, welche das KVG den Vertragsparteien setzt, bestehen unter anderem darin, dass in den Verträgen auf eine betriebswirtschaftliche Bemessung, eine sachgerechte Struktur der Tarife sowie eine qualitativ hochstehende und zweckmässige gesundheitliche Versorgung zu möglichst günstigen Kosten zu achten ist (Art. 43 Abs. 4 und 6 KVG) und die in Art. 46 Abs. 3 KVG aufgezählten wettbewerbsbeschränkenden Massnahmen nicht zulässig sind. Dementsprechend prüft die Genehmigungsbehörde, ob der Tarifvertrag mit dem Gesetz und dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Billigkeit im Einklang steht (Art. 46 Abs. 4 KVG).

Diesen Bestimmungen ist gemeinsam, dass sie die Vertragsfreiheit der Parteien nicht aufheben, sondern ihr Leitlinien setzen. Wie bereits ausgeführt, hat der Gesetzgeber in Kauf genommen, dass ein bestehender Tarifvertrag während der einjährigen Dauer seiner behördlich angeordneten Verlängerung dazu im Widerspruch stehen kann (vgl. E. 3.2).

4.3. Weiter enthält das KVG Bestimmungen, welche gewisse Bereiche der Vergütung medizinischer Leistungen abschliessend regeln, so dass für Tarifvereinbarungen zwischen Leistungserbringern und Versicherern oder die Tariffestsetzung durch die Kantonsregierung kein Raum mehr bleibt, mithin diese Bereiche der Vertragsfreiheit entzogen sind. So hat der Bundesrat festgehalten, dass die Vergütung von Mitteln und Gegenständen, die der Untersuchung oder der Behandlung dienen, in den Art. 20 ff. der Verordnung vom 29. September 1995 über die Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (KLV, SR 832.112.31) abschliessend geregelt ist (unveröffentlichter Bundesratsentscheid vom 1. Juli 1998 i.S. Tarife im Kanton Genf). Dasselbe gilt bezüglich der Arzneimittelliste gemäss Art. 29 KLV für Leistungen der Apothekerin oder des Apothekers bei der Herstellung oder Vorbereitung von Rezepturen, und zwar auch dann, wenn in der Arzneimittelliste eine offensichtliche Lücke vorliegt (unveröffentlichter Bundesratsentscheid vom 17. Februar 1999 i.S. Tarife im Kanton Genf).

Liegt nun ein Bereich vor, in dem der Umfang und die Vergütung von Leistungen abschliessend durch die obligatorische Krankenpflegeversicherung geregelt werden, so ist dieser Bereich einer vertraglichen Regelung zwischen Versicherern und Leistungserbringern entzogen. Beabsichtigt eine Kantonsregierung, einen gekündigten Tarifvertrag um ein Jahr zu verlängern, so hat sie deshalb von Amtes wegen zu prüfen, ob der Inhalt des zu verlängernden Tarifvertrages (noch) vollumfänglich einer vertraglichen Regelung zugänglich ist. Denn die Vertragsverlängerung bezweckt einzig, den Parteien angesichts des drohenden vertrags- und tariflosen Zustandes nochmals eine Chance zu geben, sich über die Vergütung der Leistungen zu einigen (vgl. E. 3.1). Dies setzt allerdings voraus, dass tatsächlich auch ein entsprechender Verhandlungsspielraum besteht. Mit anderen Worten macht eine Vertragsverlängerung dort keinen Sinn, wo gar keine Vertragsfreiheit herrscht und ein vertrags- und tarifloser Zustand überhaupt nicht eintreten kann. Vielmehr haben hier die Bestimmungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung zu greifen. Da diese Bestimmungen in der Regel zwingender Natur sind, widerspräche es dem Prinzip der Kosteneindämmung als ein Schwerpunkt der obligatorischen Krankenpflegeversicherung sowie dem Grundsatz des Tarifschutzes (Art. 44 Abs. 1 KVG), wenn ein der Vertragsfreiheit entzogener Leistungsbereich auf Grund der behördlich angeordneten Vertragsverlängerung ein weiteres Jahr abweichend von zwingenden gesetzlichen Bestimmungen vergütet würde. Demzufolge sind den Kompetenzen der Kantonsregierung insoweit Schranken gesetzt, als sie nur die weiterhin der Vertragsfreiheit zugänglichen Bereiche eines bestehenden Tarifvertrages verlängern darf.

Verweigert die Kantonsregierung jenen Teilen eines Tarifvertrages, in denen Leistungserbringern und Versicherern im Hinblick auf eine Verhandlungslösung gar keine Vertragsfreiheit zusteht, die Verlängerung, beschränkt sie im übrigen weder die Vertragsfreiheit noch ändert sie den Tarifvertrag inhaltlich ab. Sie berücksichtigt lediglich den Geltungsbereich des zwingenden Rechts. Wo keine Vertragsfreiheit herrscht, besteht schliesslich auch nicht ein zu berücksichtigender Parteiwille, der verfälscht werden könnte.

4.4. Ein abschliessend durch die obligatorische Krankenversicherung geregelter Bereich ist aber nicht bloss jeglicher vertraglichen Vereinbarung entzogen. Vielmehr steht eine solche abschliessende Regelung auch einer hoheitlichen Tariffestsetzung durch die Genehmigungsbehörde entgegen. Damit bleibt in diesem Bereich auch kein Raum für einen Rahmentarif, bei welchem es sich ohnehin von seinem Wesen her um einen Reservetarif beziehungsweise ein Auffangnetz handelt (vgl. E. 2.2).

4.5. Damit hält der Bundesrat an seiner Rechtsprechung fest, dass die Kantonsregierung im Rahmen der Vertragsverlängerung gestützt auf Art. 47 Abs. 3 KVG zwar einzelne Bestimmungen inhaltlich nicht abändern darf. Demgegenüber präzisiert er diese Rechtsprechung dahingehend, dass die Kantonsregierung zu prüfen hat, ob den Vertragsparteien im ganzen Regelungsbereich des bestehenden Tarifvertrages tatsächlich (noch) Vertragsfreiheit zusteht. Jene Teile des zu verlängernden Tarifvertrages, welche durch die obligatorische Krankenpflegeversicherung abschliessend und zwingend geregelt werden, hat sie von der

Vertragsverlängerung auszunehmen, ansonsten sie ihre Kompetenzen überschreitet. Ebenso bleibt in diesem Bereich kein Raum für eine Tariffestsetzung durch die Genehmigungsbehörde oder für einen Rahmentarif.

Analysenliste

5. (Prüfung der Tarife der Laborleistungen nach der Analysenliste des Eidgenössisches Departement des Innern [EDI])[164]

Ergebnis

6. Aus vorstehenden Erwägungen folgt, dass der Regierungsrat die Analysen auf Grund der seit dem 1. Januar 1998 zwingend anwendbaren Analysenliste von der Vertragsverlängerung hätte ausnehmen müssen, da diesbezüglich für die Versicherer und die Leistungserbringer keine Vertragsfreiheit mehr bestand, insoweit mit der Vertragskündigung kein tarifloser Zustand eintreten konnte und der Verhandlungsspielraum für den Taxpunktwert der Teilliste 1 des Anhangs A nur im Rahmen der Analysenliste ausgeübt werden durfte.

Bei diesem Ergebnis kann der Bundesrat die Frage, ob bei einem gekündigten Tarifvertrag mit einem Ärzteverband an Stelle der Vertragsverlängerung der Rahmentarif für anwendbar erklärt werden muss, offen lassen (vgl. E. 2.3).

(...)

[162]

if !supportFootnotes]>[160]

endif]>

Vgl. RKUV 5/2001, S. 356.

[163]

if !supportFootnotes]>[161]

endif]>

Vgl. RKUV 5/2001, S. 358.

[164]

if !supportFootnotes]>[162]

endif]>

Vgl. RKUV 5/2001, S. 367.

Dokumente des Bundesrates