



Urteil vom 31. Juli 2020

Besetzung

Einzelrichterin Viktoria Helfenstein,
Gerichtsschreiberin Rahel Schöb.

Parteien

A. _____ AG,
vertreten durch Prof. Dr. iur. Isabelle Häner, Rechtsanwältin,
und Dr. iur. Livio Bundi, Rechtsanwalt,
Beschwerdeführerin,

gegen

Regierungsrat des Kantons Zürich,
handelnd durch Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich,
Vorinstanz.

Gegenstand

Zulassung zur Tätigkeit zulasten der OKP nach Art. 55a
KVG; Einführungsverordnung zur Verordnung über die Ein-
schränkung der Zulassung von Leistungserbringern zur Tä-
tigkeit zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversiche-
rung (RRB Nr. 1175/2019 des Kantons Zürich vom 10. De-
zember 2019).

Sachverhalt:

A.

A.a Der Regierungsrat des Kantons Zürich (*nachfolgend*: Regierungsrat) beschloss am 10. Dezember 2019 die Totalrevision der Einführungsverordnung zur Verordnung über die Einschränkung der Zulassung von Leistungserbringern zur Tätigkeit zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (*nachfolgend*: kantonale Zulassungsverordnung oder EV VEZL ZH). Die neue Verordnung sollte am 13. Dezember 2019 in Kraft treten und die Einführungsverordnung zur eidgenössischen Verordnung über die Einschränkung der Zulassung von Leistungserbringern zur Tätigkeit zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung vom 10. Juli 2013 auf dieses Datum aufgehoben werden. Der Beschluss enthält sodann eine Rechtsmittelbelehrung, wonach innert 30 Tagen gegen die neue Verordnung und die Aufhebung der bisherigen Verordnung sowie gegen Dispositiv Ziffer III, von der Veröffentlichung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden könne.

A.b Der Beschluss des Regierungsrats, die neue Verordnung sowie die Begründung wurden am 13. Dezember 2019 im Amtsblatt des Kantons Zürich publiziert (Meldungsnummer: RS-ZH03-0000000167).

B.

B.a Die A. _____ AG (*nachfolgend*: Beschwerdeführerin) liess am 13. Januar 2020 (Datum Eingabe und Poststempel), vertreten durch die Rechtsanwältin Isabelle Häner und den Rechtsanwalt Livio Bundi, beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde erheben und folgende Rechtsbegehren stellen (Akten im Beschwerdeverfahren [*nachfolgend*: BVGer-act.] 1):

1. Der angefochtene Beschluss des Beschwerdegegners vom 10. Dezember 2019 bzw. die EV VEZL seien im Ausmass ihrer Rechtswidrigkeit aufzuheben. Im Übrigen sei deren Rechtswidrigkeit festzustellen.
2. Es seien im Sinne einer angemessenen Übergangsregelung diejenigen Arztpersonen bzw. Institutionen vom Zulassungsstopp auszunehmen, welche ihr Gesuch um Erteilung der Berufsausübungsbewilligung bzw. Assistenzbewilligung bis Ende Januar 2020 bei der Gesundheitsdirektion eingereicht haben.
3. **Vorsorglich**: Es sei die aufschiebende Wirkung des Laufs der Beschwerdefrist und der Einreichung der Beschwerde wiederherzustellen.

4. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge, zuzüglich Mehrwertsteuerzuschlag, zulasten des Beschwerdegegners.

Zur Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts liess die Beschwerdeführerin ausführen, die Rechtsmittelbelehrung des angefochtenen Regierungsratsbeschlusses erweise sich als unzutreffend, zumal das Bundesverwaltungsgericht im Zusammenhang mit der Anfechtung von Beschlüssen der Kantonsregierungen unter anderem nach Art. 55a KVG in Art. 53 KVG eine Spezialregelung erfahre. Bei Art. 53 KVG handle es sich um eine spezialgesetzliche Regelung der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht im Sinne von Art. 33 Bst. i VGG. Der Art. 53 Abs. 1 KVG in Verbindung mit Art. 83 Bst. r BGG regle den Rechtsmittelweg abschliessend, womit kein zusätzlicher Instanzenzug innerhalb der Kantone möglich sei. Bei der EV VEZL ZH handle es sich um eine kantonale Vollzugsregelung, welche eine bundesrätliche Verordnung ausführe, die sich ihrerseits auf Art. 55a KVG stütze. Sowohl der Erlass der EV VEZL ZH als auch die Aufhebung der aEV VEZL ZH vom 10. Juli 2013 durch den Regierungsrat basierten damit grundsätzlich auf Art. 55a KVG. Damit stehe fest, dass entgegen der im angefochtenen Beschluss enthaltenen Rechtsmittelbelehrung nicht etwa das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, sondern das Bundesverwaltungsgericht die vorliegend zuständige Beschwerdeinstanz sei. Beim vorliegenden Anfechtungsgegenstand handele es sich um eine generell-abstrakte Verordnung, welche die Ausnahmen vom Zulassungsstopp gemäss Art. 55a KVG und Art. 1 VEZL regele. Das Bundesverwaltungsgericht habe den Erlass unabhängig vom konkreten Anwendungsfall im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle zu überprüfen.

B.b Gleichzeitig liess die Beschwerdeführerin eine Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich erheben (Beilage 2 zur BVGer-act. 4).

B.c Der von der Beschwerdeführerin mit Zwischenverfügung vom 16. Januar 2020 geforderte Kostenvorschuss von Fr. 5'000.– ging am 21. Januar 2020 bei der Gerichtskasse ein (BVGer-act. 2 und 5).

B.d Mit Verfügung vom 18. März 2020 eröffnete die Instruktionsrichterin einen Meinungsaustausch zur Frage der Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts und ersuchte die Parteien sowie das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich zur Einreichung einer entsprechenden Stellungnahme. Gleichzeitig wurde die Vorinstanz ersucht, ebenfalls eine Stellungnahme

zum Antrag der Beschwerdeführerin auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung einzureichen (BVGer-act. 6).

B.e In seiner Stellungnahme vom 17. April 2020 führte das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich aus, Art. 53 Abs. 1 KVG umfasse – vorbehaltlich gewisser durch die Verweise miteingeschlossener, besonders gelagerter Anfechtungsobjekte im Grenzbereich zwischen Verfügung und Rechtssatz (Tarife, Spitallisten; mit Verweis auf die Botschaft) – keine Erlasse. Dies ergebe sich zum einen aus dessen französischer bzw. italienischer Text, der lediglich von «les décisions des gouvernements cantonaux» bzw. «le decisioni del governo cantonale» spricht (mit Verweis auf BGE 134 V 45 E. 1.1). Zum anderen bestimme das Gesetz über das Bundesverwaltungsgericht als dessen Vorinstanzen zwar auch kantonale Instanzen, allerdings bloss soweit ein Bundesgesetz gegen ihre *Verfügungen* die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht vorsieht (Art. 33 Bst. i VGG), womit es als abstrakte Normenkontrollinstanz gegenüber kantonalen Erlassen (auch in jenen Bereichen) ausscheide. Hinzu komme, dass die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht gegen kantonale Erlasse (Art. 82 Bst. b BGG) auch im Bereich des Ausnahmekatalogs von Art. 83 BGG stets möglich sei, jedoch als Vorinstanzen des Bundesgerichts – sofern vorhanden – nur (obere) kantonale Gerichte in Betracht kommen würden (Art. 87 Abs. 2 BGG). So habe das Bundesgericht schon im Rahmen einer Beschwerde gegen eine vormalige Einführungsverordnung zum Zulassungsstopp des Kantons Zürich vom 23. Oktober 2002 erkannt, dass die (frühere) staatsrechtliche Beschwerde unmittelbar gegen kantonale Erlasse gegeben sei, sofern der Kanton (wie damals auch noch der Kanton Zürich) kein eigenes Verfahren der abstrakten Normenkontrolle kenne und die Beschwerdeführenden nicht an den Bundesrat (der damals noch anstelle des Bundesverwaltungsgerichts für Beschwerden nach Art. 53 Abs. 1 KVG zuständig gewesen wäre) verweise. Dass nicht das Bundesverwaltungsgericht, sondern – wo vorhanden – ein kantonales Gericht Vorinstanz des Bundesgerichts ist, wenn ein kantonaler Ausführungserlass zu Art. 55a KVG (abstrakt) im Streit liegt, habe sich unter dem Geltungsbereich der aktuellen bundesrechtlichen Verfahrensordnung mit BGE 140 V 574 E. 1 bestätigt. Ferner sei vom Bundesgericht auch im Bereich der Spitalplanung ausdrücklich festgehalten worden, dass das Bundesverwaltungsgericht nicht für die Behandlung abstrakter Normenkontrollen in den von Art. 53 Abs. 1 KVG erwähnten Bereichen zuständig sei (mit Verweis auf das Urteil des BGer vom 25. April 2012, 2C_825/2011, E. 1.2.4). Nach dem Gesagten umfasse Art. 53 Abs. 1 KVG keine Erlasse und es bestehe somit keine von § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 Bst. d

und Abs. 2 VRG abweichende bundesgesetzliche Regelung. Das Verwaltungsgericht sei zur Behandlung der Beschwerden daher zuständig (BVGer-act. 7).

B.f Mit Eingabe vom 29. April 2020 nahm die Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich, handelnd für den Regierungsrat, zum Gesuch der Beschwerdeführerin auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung Stellung und verwies zur Frage der Zuständigkeit auf das Schreiben vom 13. Februar 2020 an das kantonale Verwaltungsgericht (BVGer-act. 8). Darin führt die Gesundheitsdirektion aus, gestützt auf die Delegation in Art. 55a KVG habe der Bundesrat die Zulassung von verschiedenen Gruppen von ambulant tätigen Ärztinnen und Ärzten von einem Bedürfnis abhängig gemacht und die Verordnung über die Einschränkung der Zulassung von Leistungserbringern zur Tätigkeit zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (VEZL) erlassen. Nach Art. 3 VEZL obliege die Ausgestaltung der Regelung den Kantonen, wovon der Kanton Zürich mit Einführung der EV VEZL ZH Gebrauch gemacht habe. Dabei handle es sich um ein unselbstständiges Ausführungsrecht der Kantone, das keiner zusätzlichen formell-gesetzlichen Grundlage im kantonalen Recht bedürfe (mit Verweisen). Gemäss Art. 53 Abs. 1 KVG könne gegen Beschlüsse der Kantonsregierungen nach Art. 55a KVG beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde geführt werden. Art. 53 Abs. 1 KVG (i.V.m. Art. 83 Bst. r BGG) regle den Rechtsmittelweg abschliessend und ein zusätzlicher Instanzenzug innerhalb der Kantone sei damit ausgeschlossen (mit Verweisen). Wegen der derogatorischen Kraft des Bundesrechts wäre eine entgegenstehende kantonale Regelung, die ein Rechtsmittel an ein kantonales Gericht vorsähe, bundesrechtswidrig (mit Verweis auf das Urteil des BGer vom 8. Juni 2012 2C_399/2012 E. 2.5). Daraus ergebe sich das Bundesverwaltungsgericht als zuständige Beschwerdeinstanz und nicht das kantonale Verwaltungsgericht (mit Verweis auf das Urteil des BVGer vom 11. Dezember 2018 C-35/2018 E. 2.5; Beilage 1 zu BVGer-act. 8).

B.g Mit Stellungnahme vom 4. Mai 2020 liess die Beschwerdeführerin vorbringen, sie vertreten weiterhin die Auffassung, wonach die in casu zuständige Beschwerdeinstanz das Bundesverwaltungsgericht sei. Das Beschwerdeverfahren im Zusammenhang mit der Anfechtung von Beschlüssen der Kantonsregierungen unter anderem nach Art. 55a des Krankenversicherungsgesetzes erfahre in Art. 53 KVG einer Spezialregelung. Zuständige Beschwerdeinstanz sei gemäss Art. 53 Abs. 1 KVG das Bundesverwaltungsgericht, wobei sich das Beschwerdeverfahren gemäss Art. 53 Abs. 2 KVG nach dem Verwaltungsgerichtsgesetz richte. Keine Rolle

spiele vorliegend, dass Anfechtungsgegenstand im Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht gemäss Art. 44 VwVG Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG seien. Beschlüsse nach Art. 55a KVG seien kraft Art. 53 Abs. 1 KVG unabhängig von deren Verfügungscharakter beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar (mit Verweis auf BVGE 2012/9 E. 3). Im Übrigen sei auf die Stellungnahme der Gesundheitsdirektion vom 13. Februar 2020 verwiesen, worin sich diese nunmehr der Auffassung der Beschwerdeführerin anschliesse. Die falsche Rechtsmittelbelehrung sei bei der Kostenauflegung zu berücksichtigen (BVGer-act. 9).

B.h Mit Verfügung vom 7. Mai 2020 liess das Bundesverwaltungsgericht die Stellungnahmen der Parteien den Verfahrensbeteiligten zur Kenntnisnahme zukommen (BVGer-act. 10).

C.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die eingereichten Akten wird, soweit für die Entscheidungsfindung erforderlich, im Rahmen der nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Das Bundesverwaltungsgericht prüft seine Zuständigkeit von Amtes wegen und mit freier Kognition (Art. 7 Abs. 1 VwVG; vgl. auch BVGE 2007/6 E. 1 m.w.H.).

1.1 Die vorliegende Beschwerde richtet sich primär gegen die Einführungsverordnung des Regierungsrats des Kantons Zürich zur Verordnung über die Einschränkung der Zulassung von Leistungserbringern zur Tätigkeit zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung vom 10. Dezember 2019 sowie eventualiter gegen Ziff. III des Beschlusses des Regierungsrats vom 10. Dezember 2019 betreffend die Einführungsverordnung zur Verordnung über die Einschränkung der Zulassung von Leistungserbringern zur Tätigkeit zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Totalrevision), welche das Inkrafttreten der Einführungsverordnung regelt.

2.

2.1 Gemäss Art. 31 VGG beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern keine Ausnahme

nach Art. 32 VGG vorliegt. Als Vorinstanzen gelten die in Art. 33 VGG genannten Behörden, wobei insbesondere Instanzen des Bundes aufgeführt werden. Verfügungen kantonaler Instanzen sind gemäss Art. 33 Bst. i VGG nur dann beim Bundesverwaltungsgericht anfechtbar, wenn dies in einem Bundesgesetz vorgesehen ist.

2.2 Gemäss Art. 53 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 90a Abs. 2 KVG (SR 832.10) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht auch Beschwerden gegen Beschlüsse der Kantonsregierungen nach Art. 53 Abs. 1 KVG. Zu den gemäss Art. 53 Abs. 1 KVG anfechtbaren Beschlüssen der Kantonsregierungen gehören u.a. Einschränkungen der Zulassung von Leistungserbringern zur Tätigkeit zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (*nachfolgend*: OKP) im Sinne von Art. 55a KVG. Dabei ist der Begriff «Kantonsregierung» so auszulegen, dass auch Beschlüsse kantonaler Direktionen oder Departemente beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden können (BGE 134 V 45 E. 1.3). Art. 53 Abs. 1 KVG in Verbindung mit Art. 83 Bst. r BGG regelt den Rechtsmittelweg abschliessend, womit grundsätzlich kein zusätzlicher Instanzenzug innerhalb der Kantone möglich ist (Urteil des BGer 2C_399/2012 vom 8. Juni 2012 E. 2.2; vgl. auch MARTIN ZOBEL, in: Basler Kommentar, Krankenversicherungsgesetz, Krankenversicherungsaufsichtsgesetz, 2020, Art. 53 KVG N. 4).

2.3

2.3.1 Der Beschluss des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 10. Dezember 2019 hat die Inkraftsetzung eines generell-abstrakten Erlasses zum Gegenstand. Der Inkraftsetzungsbeschluss ist Teil des kantonalen Gesetzgebungsprozesses und fällt damit nicht in den Zuständigkeitsbereich des Bundesverwaltungsgerichts im Bereich des KVG.

2.3.2 Demgegenüber führt die angefochtene kantonale Vollzugsregelung die bundesrätliche Verordnung über die Einschränkung der Zulassung von Leistungserbringern zur Tätigkeit zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (SR 832.103, VEZL) aus, die sich ihrerseits auf Art. 55a KVG stützt und folglich grundsätzlich in die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts gemäss Art. 53 Abs. 1 KVG fällt.

3.

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich gemäss Art. 37 VGG und Art. 53 Abs. 2 Satz 1 KVG grundsätzlich nach den Vorschriften des VwVG. Vorbehalten bleiben allfällige Abweichungen des VGG und die besonderen Bestimmungen des Art. 53 Abs. 2 KVG.

3.1 Anfechtungsobjekte im Beschwerdeverfahren sind gemäss Art. 31 VGG Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG. Unabhängig von ihrer Rechtsnatur können zudem die in Art. 53 Abs. 1 KVG aufgeführten Beschlüsse – so auch Beschlüsse der Kantonsregierungen im Sinne von Art. 55a KVG – beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden. Allerdings enthält Art. 53 Abs. 1 KVG eine nur unvollständige Liste der anfechtbaren Beschlüsse, wie die Rechtsprechung verschiedentlich festgestellt hat (vgl. BVGE 2013/7 E. 1.2; 2012/9 E. 1.2.3.2 f. mit Hinweisen).

3.2

3.2.1 Nach Art. 35 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 Bst. a KVG sind diejenigen Ärztinnen und Ärzte zur Tätigkeit zulasten der OKP zugelassen, welche die Voraussetzungen nach den Art. 36 bis 40 KVG erfüllen. Einrichtungen, die der ambulanten Krankenpflege durch Ärztinnen und Ärzte dienen, sind zugelassen, wenn die dort tätigen Ärztinnen und Ärzte die Voraussetzungen nach Art. 36 erfüllen (Art. 36a KVG).

3.2.2 Gemäss Art. 55a Abs. 1 KVG in der vorliegend anwendbaren Fassung (Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 14. Dezember 2018, in Kraft vom 1. Juli 2019 bis zum 30. Juni 2021 [AS 2019 1211; BBl 2018 6357 6741]) kann der Bundesrat die Zulassung von folgenden Personen zur Tätigkeit zulasten der OKP von einem Bedürfnis abhängig machen:

- Ärztinnen und Ärzte nach Art. 36 KVG, ob sie nun ihre Tätigkeit selbstständig oder unselbstständig ausüben (Bst. a);
- Ärztinnen und Ärzte, die ihre Tätigkeit in Einrichtungen nach Art. 36a KVG oder im ambulanten Bereich von Spitälern nach Art. 39 KVG ausüben (Bst. b)

Es ist kein Bedürfnisnachweis erforderlich für Personen, welche mindestens drei Jahre an einer anerkannten schweizerischen Weiterbildungsstätte gearbeitet haben (Abs. 2). Der Bundesrat legt die Kriterien fest, die für den Bedürfnisnachweis massgeblich sind; vorgängig hört er die Kantone sowie die Verbände der Leistungserbringer, der Versicherer sowie der Patientinnen und Patienten an (Abs. 3). Die Kantone bestimmen die Personen nach Abs. 1. Sie können deren Zulassung an Bedingungen knüpfen (Abs. 4).

3.2.3 Mit dem Erlass der VEZL hat der Bundesrat von der ihm mit Art. 55a Abs. 1 KVG eingeräumten Möglichkeit, die Zulassung zur Tätigkeit zulas-

ten der OKP von einem Bedürfnis abhängig zu machen, Gebrauch gemacht. Die Ausgestaltung der Regelung obliegt gemäss Art. 3 VEZL den Kantonen. Diese können vorsehen, dass die in der VEZL festgelegten Höchstzahlen für ein oder mehrere Fachgebiete nicht gelten (Bst. a) oder dass für ein oder mehrere Fachgebiete unter gewissen Umständen keine neuen Zulassungen zur Tätigkeit zulasten der OKP erteilt werden (Bst. b). Laut Art. 4 VEZL können die Kantone zusätzlich zu den in Anhang 1 festgelegten Höchstzahlen Personen zulassen, wenn im Fachgebiet eine Unterversorgung besteht. Wie das Bundesgericht sodann festgehalten hat (BGE 130 I 26 E. 5.3.2), ergibt sich aus dem Wortlaut, der Systematik und der Entstehungsgeschichte von Art. 55a KVG hinsichtlich des den Kantonen zustehenden Spielraums, dass der Bundesrat mit dem Erlass der VEZL eine unmittelbar anwendbare bundesrechtliche Zulassungsregelung aufgestellt hat, die im Einzelfall von den Kantonen nur noch vollzogen wird und durch entsprechende Ausführungsverordnungen lediglich konkretisiert werden kann. Art. 55a KVG sowie die VEZL sind folglich für die Kantone direkt anwendbar und erfordern nicht zwingend kantonales Ausführungsrecht (BGE 130 I 26 E. 5.3.2.2; Urteil des BVGer C-7349/2008 vom 22. Juli 2010 E. 5.3).

3.3 Wie die Vorinstanz zu Recht vorbringt, hat der kantonale Gesetzgeber des Kantons Zürich von seiner Kompetenz zum Erlass einer solchen unselbstständigen Ausführungsverordnung mit Erlass der EV VEZL Gebrauch gemacht. Dass es sich bei der angefochtenen Einführungsverordnung nicht um eine individuell-konkrete Anordnung im Sinne von Art. 5 VwVG handelt, ist offensichtlich. Ebenfalls ist unstrittig, dass es sich bei der kantonalen Zulassungsverordnung als rechtssetzenden Akt eines kantonalen Organs um einen Erlass handelt und es wird von der Beschwerdeführerin nicht geltend, gegen sie sei eine individuell-konkrete Anordnung bzw. Verfügung erlassen worden (vgl. BVGer act. 1), womit sich weitere Ausführungen zur Rechtsnatur des Anfechtungsobjekts erübrigen. Kantonale Erlasse bilden im Gegensatz zu Verfügungen (Art. 35 Abs. 1 VwVG) grundsätzlich kein taugliches Anfechtungsobjekt der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht, sondern können vielmehr nur (in den Grenzen von Art. 190 BV) im konkreten Anwendungsfall vorfrageweise überprüft werden (BGE 131 II 735 E. 4.1; FELIX UHLMANN, in: Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Aufl. 2016, N 46 zu Art. 5 VwVG).

3.4 Die Beschwerdeführerin und die Vorinstanz verkennen, dass auch wenn die in Art. 53 Abs. 1 KVG aufgeführten Beschlüsse «unabhängig ihrer

Rechtsnatur» beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden können (siehe dazu E. 2.2 hiervor; vgl. BVGer-act. 9), dies keine Ausweitung der Anfechtbarkeit auf Erlasse vor Bundesverwaltungsgericht miteinschliesst. Mit Blick auf den französischen und den italienischen Wortlaut («décisions» bzw. «decisioni») dieser Bestimmung ergibt sich vielmehr eine Beschränkung auf die Beurteilung von Beschlüssen (Verfügungen), mit denen im Einzelfall über eine Zulassung entschieden wird (BGE 134 V 45 E. 1.1). Der Bundesgesetzgeber beabsichtigte dabei einzig Beschlüsse mit zu erfassen «deren Verfügungscharakter fraglich ist (z.B. Tarife, Spitallisten)» (BBI 2001 4202, 4391 zu Art. 30 E-VGG). Bezüglich der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu den Spitallisten ist hier anzumerken, dass das Bundesverwaltungsgericht Spitallisten in ständiger Rechtsprechung als Bündel von Individualverfügungen qualifiziert (vgl. BVGE 2012/9 E. 3.2.6). Anfechtungsgegenstand im Beschwerdeverfahren betreffend Spitallisten ist sodann grundsätzlich nur diejenige Verfügung, welche das die Beschwerde führende Klinik betreffende Rechtsverhältnis regelt (vgl. E. 3.3). Folglich kann aus der angeführten Rechtsprechung keine Anfechtbarkeit von Erlassen abgeleitet werden. Eine abstrakte Normenkontrolle, d.h. die Prüfung der Vereinbarkeit einer Rechtsnorm mit dem übergeordneten Recht (Verfassung und Bundesrecht), unabhängig von einer konkreten Anwendung im Einzelfall mittels einer Verfügung, ist im Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht ausgeschlossen. Daher hat das Bundesverwaltungsgericht erkannt, dass es generell-abstrakte Normen nicht selbständig prüfen und gegebenenfalls nachträglich aufheben kann; gleiches gilt für Verwaltungsverordnungen (vgl. BVGE 2013/51; vgl. auch das Urteil des BGer vom 25. April 2012 2C_285/2011 E. 1.2.4, in welchem die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts im Bereich der Spitalplanung im Fall einer abstrakten Normenkontrolle ausdrücklich verneint wurde).

3.5 Zusammenfassend ist demnach festzuhalten, dass aufgrund der generell-abstrakten Natur der hier angefochtenen kantonalen Zulassungsverordnung eine Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht gegen die EV VEZL ZH als vorliegend angefochtenem Erlass von vornherein nicht möglich ist.

4.

4.1 Es ist von einem generellen Ausschluss eines Rechtsmittels an das Bundesverwaltungsgericht gegen kantonale Ausführungsbestimmungen zur Verordnung über die Zulassung zur Tätigkeit von Leistungserbringern

zulasten der OKP auszugehen. Eine selbständige Anfechtung eines entsprechenden generell-abstrakten Erlasses ist aus den genannten Gründen vor Bundesverwaltungsgericht ausgeschlossen. Demnach ist zufolge offensichtlicher sachlicher Unzuständigkeit der angerufenen Beschwerdeinstanz im einzelrichterlichen Verfahren auf die Beschwerde nicht einzutreten (Art. 23 Abs. 1 Bst. b VGG) und die Sache an das für die Beurteilung zuständige Verwaltungsgericht des Kantons Zürich zum Entscheid weiterzuleiten (Art. 8 Abs. 1 VwVG).

4.2 Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 82 Bst. b des BGG gegen kantonale Erlasse die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offensteht. Die Ausnahmen gemäss Art. 83 BGG finden gemäss ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung bei Beschwerden gegen Erlasse (abstrakte Normenkontrolle) keine Anwendung (anstelle Vieler: BGE 145 I 26 E. 1.1; 138 I 435 E. 1.2; Urteil des BGer 2C_72/2017 vom 25. März 2020 E. 1; vgl. insbesondere auch zur abstrakten Normenkontrolle der Ausführungsverordnung des Kantons Genf zur VEZL: BGE 140 V 574; sowie betreffend die Ausführungsverordnung des Kantons Tessin: Urteil des BGer 2C_796/2011 vom 10. Juli 2012). Soweit das kantonale Recht, wie im vorliegenden Fall, gegen den Erlass selbst ein Rechtsmittel vorsieht, ist der kantonale Instanzenzug auszuschöpfen (Art. 87 Abs. 2 i.V.m. Art. 86 Abs. 1 Bst. d BGG).

5.

Zu befinden ist abschliessend über die Verfahrenskosten und die Parteientschädigung.

5.1 Die Verfahrenskosten können ganz oder teilweise erlassen werden, wenn Gründe in der Sache oder in der Person der Partei es als unverhältnismässig erscheinen lassen, diese der Partei aufzuerlegen (Art. 6 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigung vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Angesichts der vorliegenden Konstellation ist auf die Erhebung von Verfahrenskosten zu verzichten. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 5'000.– wird zurückerstattet.

5.2 Die Beschwerdeinstanz kann der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG und Art. 7 Abs. 1 VGKE). Keinen Anspruch auf Par-

teientschädigungen haben Bundesbehörden und, in der Regel, andere Behörden, die als Parteien auftreten (Art. 7 Abs. 3 VGKE). Der Vorinstanz ist demzufolge keine Parteientschädigung zuzusprechen.

6.

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 KVG getroffen hat, ist gemäss Art. 83 Bst. r BGG unzulässig. Der vorliegende Entscheid ist damit endgültig.

(Für das Urteilsdispositiv wird auf die nachfolgende Seite verwiesen.)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten. Die Sache wird an das zuständige Verwaltungsgericht des Kantons Zürich überwiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der Beschwerdeführerin wird der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 5'000.– zurückerstattet.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde; Beilage: Formular Zahladresse)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. RRB EV VEZL; Gerichtsurkunde)
- das Bundesamt für Gesundheit (Einschreiben)
- das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich (Einschreiben)

Die vorsitzende Richterin:

Die Gerichtsschreiberin:

Viktoria Helfenstein

Rahel Schöb

Versand: