



## Urteil vom 25. März 2019

---

Besetzung

Richter Daniel Stufetti (Vorsitz),  
Richterin Caroline Gehring, Richter David Weiss,  
Gerichtsschreiberin Anna Wildt.

---

Parteien

1. **Helsana Versicherungen AG**  
2. **Progrès Versicherungen AG**,  
3. **indivo Versicherungen AG**,  
4. **Sanitas Grundversicherungen AG**,  
5. **Compact Grundversicherungen AG**,  
6. **KPT Krankenkasse AG**,  
alle vertreten durch Helsana Versicherungen AG,  
Recht & Compliance,  
Beschwerdeführerinnen,

gegen

**Regierungsrat des Kantons Thurgau**,  
Vorinstanz.

---

Gegenstand

Krankenversicherung, Genehmigung eines Tarifvertrags,  
Auferlegung einer Gebühr, Beschluss des Regierungsrates  
des Kantons Thurgau vom 28. März 2017.

**Sachverhalt:****A.**

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau (Vorinstanz) genehmigte mit Beschluss vom 28. März 2017 den Tarifvertrag zwischen der Klinik Aadorf AG und der Einkaufsgemeinschaft HSK (bestehend aus Helsana Versicherungen AG, Progrès Versicherungen AG, indivo Versicherungen AG, Sanitas Grundversicherungen AG, Compact Grundversicherungen AG, KPT Krankenkasse AG) betreffend die Abgeltung für stationäre Behandlung gemäss KVG (SR 832.10) sowie gemäss Leistungsauftrag der Thurgauer Spitalliste Psychiatrie ab 1. Januar 2017 (Dispositivziffer 1; kantonale Vorakten 1). Gleichzeitig legte die Vorinstanz die Kosten des Verfahrens auf Fr. 1'200.– fest und überband sie anteilmässig der Klinik Aadorf AG und der Einkaufsgemeinschaft HSK (Dispositivziffer 2).

**B.**

Dagegen erhob die Einkaufsgemeinschaft HSK (nachfolgend: Beschwerdeführerinnen) am 26. April 2017 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und beantragte die Aufhebung des Entscheids vom 28. März 2017 im Punkt der Gebührenerhebung (Akten im Beschwerdeverfahren [BVGer act.] 1).

**C.**

Am 15. Mai 2017 ging der eingeforderte Kostenvorschuss von Fr. 2'000.– bei der Gerichtskasse ein (BVGer act. 7).

**D.**

In ihrer Vernehmlassung vom 21. Juni 2017 nahm die Vorinstanz zur Beschwerde Stellung, hielt an dem angefochtenen Entscheid vom 28. März 2017 fest und beantragte das Nichteintreten auf die Beschwerde, eventualiter die Abweisung der Beschwerde (BVGer act. 8).

**E.**

In ihrer Replik vom 26. Juli 2017 äusserten sich die Beschwerdeführerinnen zu den Vernehmlassungsanträgen und hielten an ihren Beschwerdebegehren fest (BVGer act. 10).

**F.**

In ihrer Duplik vom 12. September 2017 hielt die Vorinstanz an ihrem Entscheid und ihren Anträgen fest (BVGer act. 12).

**G.**

Am 2. Oktober 2017 verzichtete die Eidgenössische Preisüberwachung auf die Einreichung einer Stellungnahme (BVGer act. 14).

**H.**

Am 3. November 2017 nahm das Bundesamt für Gesundheit (BAG) als Fachbehörde Stellung (BVGer act. 16).

**Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:****1.**

**1.1** Der angefochtene Regierungsratsbeschluss vom 28. März 2017 wurde gestützt auf Art. 46 Abs. 4 KVG erlassen. Gemäss Art. 53 Abs. 1 KVG kann gegen Beschlüsse der Kantonsregierungen nach Art. 46 Abs. 4 KVG beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde geführt werden. Das Bundesverwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde zuständig (vgl. auch Art. 90a Abs. 2 KVG).

**1.2** 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.

**1.3** Die Verfahrensparteien gehen übereinstimmend davon aus, dass es sich beim Beschluss vom 28. März 2017 um eine anfechtbare Verfügung handelt, mit der die Vorinstanz den Tarifvertrag zwischen den Beschwerdeführerinnen und der Klinik Aadorf AG genehmigte (Dispositivziffer 1) und Verfahrenskosten von Fr. 1'200.– erhob, welche sie den Verfahrensparteien anteilmässig auferlegte (Dispositivziffer 2). Die Beschwerdeführerinnen beehrten die Aufhebung dieses Entscheids im Punkt der Gebührenauflegung in der Höhe von Fr. 600.–. Hiergegen machte die Vorinstanz zunächst geltend, dass auf die Beschwerde nicht einzutreten sei, da die Beschwerdeführerinnen statt der Aufhebung der Dispositivziffer 2 die Aufhebung der Erwägung Ziffer 9 des Entscheids beantragt hätten.

Es trifft zwar zu, dass in der Beschwerde nur die Aufhebung der Ziffer 9 beantragt wurde, welche lediglich rechtliche Erwägungen enthält. Dennoch wäre es überspitzt, nicht auf die Beschwerde einzutreten, da der Beschwerdewille eindeutig aus der Eingabe vom 26. April 2017 hervorgeht. Die Beschwerdeführerinnen wollen die ihnen auferlegten Gebühren von

Fr. 600.– nicht zahlen (BVGer act. 1, Seite 2 Ziffer 3). Streitgegenstand bildet daher die Dispositivziffer 2 des angefochtenen Regierungsratsbeschlusses vom 28. März 2017.

**1.4** Zur Beschwerde berechtigt ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG (SR 172.021), wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (lit. a); durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist (lit. b); und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (lit. c). Die Beschwerdeführerinnen haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, sind Adressatinnen des angefochtenen Entscheids und aufgrund der Auferlegung von Gebühren von Fr. 600.– ohne Zweifel besonders berührt. Sie haben ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung der Dispositivziffer 2 des angefochtenen Entscheids und sind daher zur Beschwerde legitimiert (vgl. Art. 48 Abs. 1 VwVG). Auf die frist- und formgerecht erhobene Beschwerde ist, nachdem auch der Kostenvorschuss rechtzeitig geleistet wurde, einzutreten (vgl. Art. 50 Abs. 1, Art. 52 Abs. 1 und Art. 63 Abs. 4 VwVG).

**1.5** Die Beschwerdeführerinnen können im Rahmen des Beschwerdeverfahrens die Verletzung von Bundesrecht unter Einschluss des Missbrauchs oder der Überschreitung des Ermessens, die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts sowie die Unangemessenheit des Entscheids beanstanden (Art. 49 VwVG). Tarifgenehmigungsbeschlüsse nach Art. 46 Abs. 4 KVG sind vom Bundesverwaltungsgericht mit voller Kognition zu überprüfen (Art. 53 Abs. 2 Bst. e KVG e contrario; BVGE 2010/24 E. 5.1).

Aus Art. 49 VwVG folgt, dass sich das Bundesverwaltungsgericht mit kantonalem Recht grundsätzlich nicht zu befassen hat. Eine Bundesrechtsverletzung im Sinne von Art. 49 VwVG liegt nur vor, wenn die Anwendung kantonalen Rechts, sei es wegen seiner Ausgestaltung oder aufgrund des Ergebnisses im konkreten Fall, zu einer Verfassungsverletzung führt oder anderweitig bundesrechtswidrig angewendet wird (vgl. BVGE 2016/8 E. 5.3 m.w.H.; ZIBUNG/HOFSTETTER, in: Waldmann/Weissenberger, Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2. Aufl. 2016, Ziff. 11 zu Art. 49).

## 2.

**2.1** Soweit keine gesonderten Bestimmungen existieren, überprüft das Bundesverwaltungsgericht die Rechtmässigkeit eines angefochtenen Verwaltungsakts in der Regel anhand der bei dessen Ergehen geltenden materiellen Rechtslage.

**2.2** Nach Art. 117 Abs. 1 BV erlässt der Bund Vorschriften über die Kranken- und Unfallversicherung. Der Bund verfügt dabei über eine umfassende Bundeskompetenz mit nachträglich derogatorischer Wirkung und die Kantone dürfen in diesem Bereich nur soweit gesetzliche Regelungen erlassen, als der Bund seine Kompetenz nicht ausgeschöpft hat (sogenannte konkurrierende Kompetenz; vgl. GÄCHTER/RENOLD-BURCH, in: Basler Kommentar, Bundesverfassung, 2015, Art. 117 BV N. 4 S. 1835 m.w.H.).

**2.3** Sofern die Bundesverfassung oder das Bundesgesetz keine andere Regelung trifft, sind nach Art. 46 Abs. 1 BV die Kantone für die Umsetzung des Bundesrechts zuständig. Gemäss Art. 46 Abs. 3 BV belässt der Bund den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit und trägt den kantonalen Besonderheiten Rechnung. Im Rahmen der Verwaltungsdelegation können die Kantone auch ohne ausdrückliche Ermächtigung zum Erlass der für den Vollzug des Bundesrechts notwendigen Bestimmungen befugt sein (vgl. HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl. 2016, N. 1165 ff.).

**2.4** Parteien eines Tarifvertrages sind einzelne oder mehrere Leistungserbringer oder deren Verbände einerseits sowie einzelne oder mehrere Versicherer oder deren Verbände andererseits (Art. 46 Abs. 1 KVG). Gemäss Art. 46 Abs. 4 Satz 1 KVG bedarf der Tarifvertrag 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 Satz 2 KVG). Gestützt auf Art. 43 Abs. 7 KVG hat der Bundesrat Art. 59c KVV (SR 832.102) erlassen (in Kraft seit 1. August 2007; AS 2007 3573). Nach dessen Abs. 1 prüft die Genehmigungsbehörde (im Sinne von Art. 46 Abs. 4 KVG), ob der Tarifvertrag namentlich folgenden Grundsätzen entspricht: Der Tarif darf höchstens die transparent ausgewiesenen Kosten der Leistung decken (Bst. a). Der Tarif darf höchstens die für eine effiziente Leistungserbringung erforderlichen Kosten decken (Bst. b). Ein Wechsel des Tarifmodells darf keine Mehrkosten verursachen (Bst. c). Im Bereich der Tarifvertragsgenehmigung gilt es

weiter zu beachten, dass die Kantonsregierung vorher die Preisüberwachung anhören muss (vgl. Art. 14 Abs. 1 PüG [SR 942.20]) und zudem begründen muss, wenn sie deren Empfehlung nicht folgt (Art. 14 Abs. 2 PüG).

**2.5** § 76 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Thurgau vom 23. Februar 1981 (VRG, RB 170.1; Stand 1. Oktober 2014) regelt, dass für Amtshandlungen der Behörden die vorgeschriebenen Gebühren zu entrichten und die anfallenden Barauslagen zu ersetzen sind. Gemäss § 78 Abs. 2 VRG kann auf die Erhebung amtlicher Kosten verzichtet werden, sofern es die Umstände rechtfertigen. Abs. 3 der Bestimmung sieht vor, dass von Kanton, Gemeinden, öffentlich-rechtlichen Korporationen und Anstalten mit Ausnahme der Kantonalbank in der Regel keine Gebühren zu erheben sind. Nach § 36 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Thurgau vom 16. März 1987 (KV, 101; Stand 1. April 2017) kann der Grosse Rat Verordnungen erlassen, soweit ihn die Verfassung dazu ermächtigt. Gemäss § 40 Abs. 4 KV regelt der Grosse Rat die Gebühren des Kantons und der kantonalen Anstalten, soweit nicht das Gesetz den Regierungsrat oder Anstaltsorgane als zuständig erklärt. § 9 Abs. 1 der Verordnung des Grossen Rates über die Gebühren der kantonalen Verwaltungsbehörden vom 16. Dezember 1992 (VGV, RB 631.1; Stand 1. Januar 2016) regelt den Gebührenrahmen. Nach § 9 Abs. 1 Ziff. 1 VGV kann der Regierungsrat Gebühren in der Höhe von Fr. 100.– bis Fr. 5'000.– auferlegen. Nach § 5 Abs. 1 VGV bemessen sich die Gebühren innerhalb des vorgesehenen Rahmens nach Aufwand und Bedeutung der Sache.

**2.6** Die Verpflichtung zu einer öffentlichrechtlichen Geldleistung bedarf einer formell-gesetzlichen Grundlage, welche die Leistungspflicht mindestens in den Grundzügen festlegt (Art. 127 Abs. 1 BV, analog auch auf andere Geldleistungen anwendbar; vgl. statt vieler BGE 141 V 509 E. 7.1.1 und BGer 2C\_1061/2015 vom 9. Januar 2017 E. 2). Während Art. 127 Abs. 1 BV für die Regelungselemente des Abgabensubjekts, des Abgabensubjekts und der Bemessungsgrundlagen ein Gesetz im formellen Sinn verlangt, ist dies bei den Bemessungsgrundlagen für Kausalabgaben nicht unbedingt der Fall. Bezüglich deren Bemessung existiert zum Bestimmtheitsanfordernis und zur Rechtssetzungsdelegation eine differenzierte Praxis. Wie weit die Bemessung der Exekutive überlassen werden kann, hängt zum einen von der Art der Abgabe ab und zum anderen von der Frage, ob das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip zur Anwendung gelangen (ISABELLE HÄNER, Kausalabgaben – eine Einführung, in: Häner/Waldmann [Hrsg.], Kausalabgaben, 2015, S. 20 f.). Nach bundesgerichtlicher Recht-

sprechung gilt das Kostendeckungsprinzip für kostenabhängige Kausalabgaben, wo keine (genügend bestimmte) formell-gesetzliche Grundlage besteht oder wo der Gesetzgeber ausdrücklich oder sinngemäss zum Ausdruck gebracht hat, dass die von ihm festgelegte Abgabe kostenabhängig sein soll. Es besagt, dass der Gebührenertrag die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen soll, was eine gewisse Schematisierung oder Pauschalisierung der Abgabe nicht ausschliesst. Das Äquivalenzprinzip konkretisiert das Verhältnismässigkeitsprinzip und das Willkürverbot für den Bereich der Kausalabgaben (Art. 5 Abs. 2 und Art. 8 BV); es bestimmt, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen halten muss (BGE 141 V 509 E. 7.1.2; 126 I 180 E. 3 a) aa) und bb).

### **3.**

**3.1** Die Vorinstanz stützte die anteilmässige Gebührenauflegung von Fr. 600.– auf § 76 Abs. 1 VRG i.V.m. §§ 5 und 9 Abs. 1 Ziff. 1 VGV (Vorakten 1.1). Vernehmlassungsweise führte sie aus, der Gesetzgeber habe in Art. 46 Abs. 4 KVG lediglich die Grundsätze des Tarifvertragsgenehmigungsverfahrens festgelegt und die Regelung der Verfahrenskosten den Kantonen überlassen. Vorliegend handle es sich um eine Verwaltungs- respektive Spruchgebühr, die ein Entgelt für eine bestimmte, von den Parteien des Genehmigungsverfahrens veranlasste Amtshandlung darstelle und die Kosten für das Gemeinwesen wenigstens teilweise decken solle. Die ausgedehnten Prüfungspflichten, denen der Regierungsrat respektive das zuständige Departement hinsichtlich der Frage der Gesetzmässigkeit, Wirtschaftlichkeit und Billigkeit eines Tarifvertrages gemäss Art. 46 Abs. 4 KVG nachzukommen habe, zögen entsprechende Verwaltungsaufwendungen personeller wie materieller Natur nach sich. Diese seien grundsätzlich von den Parteien zu decken. Schliesslich verlange das einschlägige Bundesrecht auch den Einbezug des Preisüberwachers in das Genehmigungsverfahren, dies sei mit zusätzlichen Aufwendungen verbunden. In ihrer Duplik hielt die Vorinstanz im Weiteren fest, das Tarifgenehmigungsverfahren sei aufgrund der Verwaltungsdelegation Sache der Kantone. Es wäre stossend und würde dem Subsidiaritätsprinzip widersprechen, wenn der Bund den Kantonen Vollzugsaufgaben übertragen und ihnen gleichzeitig verbieten würde, Verfahrenskosten zu erheben.

**3.2** Hiergegen machten die Beschwerdeführerinnen geltend, es bestehe keine ausreichende Rechtsgrundlage für eine Gebührenauflegung bei

Tarifvertragsgenehmigungen. Die Kantone könnten nicht selbständig liefern, wenn der Bund seine in Art. 117 Abs. 1 BV vorgesehene Kompetenz ausgeschöpft habe. Der Gesetzgeber habe in Art. 46 KVG bezüglich Tarifvertragsgenehmigungen keine Gebühren vorgesehen, wohingegen er sich in zahlreichen anderen Bestimmungen des KVG zu Kosten und Gebühren geäussert habe. Im Weiteren stellten Krankenkassen Durchführungsorgane der sozialen Krankenpflegeversicherung dar und seien der mittelbaren Staatsverwaltung zugehörig, weshalb die Möglichkeit bestehe, dass die Kantone entsprechend Art. 3 Abs. 1 der Allgemeinen Gebührenverordnung (AllgGebV; SR 172.041.1) Gegenrecht gewährten und keine Gebühren erheben würden. Replikweise führten sie aus, die Verwaltungsdelegation in Art. 46 Abs. 4 KVG erfasse nicht die Gebührenerhebung, welche jedoch aufgrund ihrer grossen Tragweite in der Delegationsnorm einer ausdrücklichen Erwähnung bedürfe.

**3.3** In seiner Vernehmlassung hielt das BAG fest, dass Art. 46 Abs. 4 KVG die Gebührenfrage nicht regle. Die Bestimmung regle die Genehmigung von Tarifverträgen, welche nicht schweizweit gültig seien. Sie lege fest, dass Tarifverträge mit dem Gesetz und dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Billigkeit in Einklang zu stehen hätten, und weise die Kompetenz für die Genehmigung den Kantonen zu. Dies impliziere die Kompetenz, das dazugehörige Verfahren und die Modalitäten zu regeln. Ob die Kantone Gebühren erheben dürften, bestimme sich im Einzelfall nach dem jeweiligen kantonalen Verfahrensrecht. Für die Erhebung von Kausalabgaben, wozu auch Gebühren zählten, sei das Gesetzmässigkeitsprinzip von besonderer Bedeutung. Es verlange, dass der Gegenstand der Abgabe, der Kreis der Abgabepflichtigen und die Höhe der Abgabe in den Grundzügen im Gesetz festgelegt würden. Aus dem verfassungsrechtlichen Legalitätsprinzip folge, dass Gebühren in rechtssatzmässiger Form festgelegt sein müssten, so dass den Behörden kein übermässiger Spielraum verbleibe und die Abgabepflichten voraussehbar und rechtsgleich seien. Eine Lockerung gebe es bei den Kausalabgaben hinsichtlich der Normdichte, diese dürfe bezüglich der Bemessungsgrundlagen herabgesetzt werden. Bedingung sei, dass die Rechtmässigkeit der Abgabe im Einzelfall aufgrund des Kostendeckungs- oder des Äquivalenzprinzips überprüft werden könne. Im Weiteren äusserte sich das BAG in der Vernehmlassung zur Gebührenfrage bei der Genehmigung durch den Bundesrat. Nach Art. 1 Abs. 2 AllgGebV richte sich die Erhebung von Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen des *Bundesrates* nach der AllgGebV. Die Genehmigung von Tarifverträgen mit einem gesamtschweizerischen Geltungsbe-

reich durch den Bundesrat stelle keine eigentliche Dienstleistung und mangels Anfechtbarkeit auch keine herkömmliche Verfügung dar. Da keine anderweitige Grundlage für die Gebührenerhebung bestehe, erhebe der Bundesrat praxisgemäss keine Gebühren bei der Tarifgenehmigung.

#### 4.

**4.1** Wie in der Beschwerde angeführt, sehen die in Art. 46 KVG geregelten Grundsätze des Genehmigungsverfahrens keine Verwaltungsgebühren vor. Die Beschwerdeführerinnen verkennen aber, dass es im Zuge der hier unstrittigen Verwaltungsdelegation an den Kanton (Durchführung des Genehmigungsverfahrens) für die damit verbundene Frage der Gebührenerhebung für Amtshandlungen nicht notwendiger Weise weiterer Grundlagen im KVG bedarf.

Im Folgenden ist daher näher darauf einzugehen, ob die angefochtene Gebührenauflegung zulasten der Beschwerdeführerinnen auf einer ausreichenden Rechtsgrundlage beruht (E. 4.2). Im Weiteren ist zu klären, ob den Beschwerdeführerinnen möglicherweise aus anderen Gründen ein vollständiger Gebührenverzicht zusteht (E. 4.3) und schliesslich ist die Bemessung beziehungsweise die Höhe der Gebühren nach kausalabgabenrechtlichen Grundsätzen zu überprüfen (E. 4.4).

**4.2** Dass in Art. 46 KVG keine Gebührenregelung enthalten ist, bedeutet unter kausalabgabenrechtlichen Gesichtspunkten nicht, dass die Amtshandlung, mit der der Regierungsrat des Kantons Thurgau das Gesetz vollzogen hat, kostenlos ist. Gebühren sollen die Kosten, welche dem Gemeinwesen durch eine von einer abgabepflichtigen Person veranlasste Amtshandlung entstanden sind, ganz oder teilweise decken; die Verwaltungsgebühr stellt – wie im vorliegenden Fall – das Entgelt für eine staatliche Tätigkeit, nämlich die von den Vertragspartnern veranlasste Genehmigung des Tarifvertrags dar (vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, N. 2764 f.; HÄNER, a.a.O., S. 4). Das Legalitätsprinzip verlangt zunächst zwingend, dass sich der Gegenstand einer Kausalabgabe und der Kreis der Abgabepflichtigen aus dem Gesetz erschliesst (vgl. E. 2.6 hiervor). Beides wird unzweifelhaft in Art. 46 KVG mit dem Begriff der Vertragspartner und des Tarifvertrags, der vom Kanton zu genehmigen ist, festgelegt (vgl. E. 2.4 hiervor); die Beschwerdeführerinnen sind Vertragsparteien des Tarifvertrags, der in ihrer Kenntnis und in ihrem Interesse einem Genehmigungsverfahren unterzogen wurde (Vorakten 1.3, 1.8). Im Weiteren ist auf die Frage einzugehen, ob die Bemessungsgrundlagen ausreichend normiert wurden. Der Kanton Thurgau hat die Gebühren

für Verwaltungsbehörden auf Verordnungsstufe geregelt, wobei sich aus §§ 9 Abs. 1 Ziff. 1 und 5 Abs. 1 VGV die einschlägigen Bemessungsgrundlagen ergeben. Entgegen der Einwände der Beschwerdeführerinnen ist dies eine kausalabgabenrechtlich nicht zu beanstandende Vorgehensweise, da – wie nachfolgend aufzuzeigen sein wird (vgl. E. 4.4.4) – keine Verletzung des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips erkennbar ist.

Die von der Vorinstanz verfügte Gebührenauflegung zulasten der Beschwerdeführerinnen hat sowohl hinsichtlich ihres Bestandes wie auch betragsmässig eine ausreichende Rechtsgrundlage.

**4.3** Die Beschwerdeführerinnen machten im Weiteren unter Bezugnahme auf Art. 3 Abs. 1 AllgGebV geltend, der Kanton könne auf die Gebührenerhebung verzichten. Krankenkassen seien Durchführungsorgane der sozialen Krankenpflegeversicherung und der mittelbaren Staatsverwaltung zugehörig, weshalb die Möglichkeit bestehe, dass die Kantone Gegenrecht gewährten und keine Gebühren auferlegten. Die Vorinstanz wandte hiergegen ein, dass die Allgemeine Gebührenverordnung auf Kantone nicht anwendbar sei (BVGer act. 8, Seite 6). An anderer Stelle führte sie aus, die Verwaltungsgebühren bewegten sich mit gesamthaft Fr. 1'200.- im untersten Viertel des zulässigen Gebührenrahmens; die den Beschwerdeführerinnen auferlegten Verwaltungsgebühren von Fr. 600.- stellten bloss einen bescheidenen Bruchteil der tatsächlich durch das von ihr angestossene Genehmigungsverfahren verursachten Kosten dar (BVGer act. 8, S. 5).

Zur Frage, ob Gegenrecht zu gewähren sei, ist zunächst auf die Vernehmlassung des BAG hinzuweisen, wonach der Bundesrat auf die Gebührenerhebung bei Tarifvertragsgenehmigungen zwar verzichte, aber hierfür die Rechtsnatur der Tarifvertragsgenehmigung durch den Bundesrat ursächlich sei. Da jene weder eine Dienstleistung noch eine anfechtbare Verfügung darstelle, komme die AllgGebV nicht zur Anwendung. Mit der Vorinstanz ist im Weiteren festzuhalten, dass sich im vorliegenden Fall die Auflegung der Kosten nach kantonalem Recht richtet (vgl. auch E. 1.5 hier vor). § 78 Abs. 2 VRG räumt der Vorinstanz bezüglich der Frage des vollständigen Gebührenverzichts einen weiten Beurteilungs- und Ermessensspielraum ein (vgl. E. 2.5 hiervor). Soweit die Vorinstanz vorliegend keinen Gebührenverzicht verfügte, erscheint ihr Vorgehen nicht als bundesrechtswidrig, zumal sie sich mit der Frage insoweit auseinandergesetzt hat, als dass sie die Gebühren in nachvollziehbarer Weise als nicht kostendeckend

bezeichnete und offenbar ohnehin bereits die restlichen Kosten auf die Staatskasse nahm (vgl. E. 4.4.4 hiernach).

**4.4** Weiter ist auf die Höhe der erhobenen Gebühren einzugehen.

**4.4.1** Im vorliegenden Fall bemessen sich die Gebühren innerhalb des vorgesehenen Rahmens von Fr. 100.- bis 5'000.- nach Aufwand und Bedeutung der Sache (vgl. E. 2.5 hiervor).

**4.4.2** Die Vorinstanz hat die Gebührenhöhe gestützt auf die massgeblichen Bestimmungen festzusetzen. Angesichts des vorliegend zur Anwendung gebrachten Gebührenrahmens steht ihr dabei ein Ermessensspielraum zu. Diesen hat das Bundesverwaltungsgericht zu respektieren, solange die Vorinstanz ihr Ermessen pflichtgemäss, das heisst unter Anwendung sachgerechter Kriterien, ausübt.

**4.4.3** Aus den Akten geht hervor, dass die Klinik Aadorf AG für die Vertragsparteien das vorinstanzliche Tarifvertragsgenehmigungsverfahren mit Gesuch vom 1. Februar 2017 angestossen hat. Die Vorinstanz hat die Beschwerdeführerinnen darüber in Kenntnis gesetzt, die Preisüberwachung zur Stellungnahme aufgefordert und die Unterlagen in Anwendung der einschlägigen Bestimmungen geprüft (vgl. E 2.4 hiervor). Darauf basierend hat sie einen vierseitigen Regierungsratsbeschluss erlassen. Für diese Tätigkeiten legte sie Verfahrenskosten in der Höhe von gesamthaft Fr. 1'200.– fest, welche sich im untersten Viertel des zulässigen Gebührenrahmens bewegten, und bezeichnete die Gebühren als nicht kostendeckend, es sei auch zu bedenken, dass Tarifverträge eine Hebelwirkung in Millionenhöhe hätten, weshalb die auferlegte Gebühr als gering erscheine.

**4.4.4** Die vernehmlassungsweisen Ausführungen der Vorinstanz, wonach die von ihr zu erhebenden Gebühren nicht die Kosten des von ihr durchzuführenden Verfahrens deckten, sind in Anbetracht der Obergrenze des Gebührenrahmens (bis maximal Fr. 5'000.-) und der ausgedehnten Prüfungspflichten unter dem KVG und der KVV nicht zu beanstanden (vgl. E. 2.4 hiervor). Zu den Ausführungen der Beschwerdeführerinnen, es komme nicht auf die wirtschaftliche Hebelwirkung an (BVGer act. 10), ist festzuhalten, dass nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung bei der Festsetzung von Verwaltungsgebühren innerhalb eines gewissen Rahmens auch der wirtschaftlichen Situation des Pflichtigen und dessen Interesse am abzugeltenden Akt Rechnung getragen werden darf (vgl. BGE 139 III 334 E.

3.2.4). Da die Vorinstanz den Gebührenrahmen bei der vorliegenden Tarifvertragsgenehmigung lediglich bis zu annähernd einem Viertel ausschöpft, geht sie von einem viermal geringeren Aufwand als bei komplexeren (Tariffestsetzungs-) Verfahren aus. Damit hat sie im vorliegenden Fall die Gebühren nach sachlich vertretbaren Kriterien pauschal bemessen und nicht Unterscheidungen getroffen, für die keine vernünftigen Gründe ersichtlich sind, zumal eine Schematisierung kein Optimum an Rechtsgleichheit herstellen kann, sondern in erster Linie der Praktikabilität auf Seiten der Verwaltung dient. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung verlangt das Äquivalenzprinzip in Konkretisierung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes insbesondere, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der bezogenen Leistung stehen darf, dabei ist es aber nicht notwendig, dass die Gebühren in jedem Fall genau dem Verwaltungsaufwand entsprechen (vgl. BGE 139 III 334 E. 3.2.4; FELIX UHLMANN, Kriterien der Kausalabgabenbemessung in der Praxis, in: Häner/Waldmann [Hrsg.], Kausalabgaben, 2015, S. 90).

**4.5** Nach dem Gesagten ist die anteilmässig den Beschwerdeführerinnen auferlegte Gebühr von Fr. 600.– nicht zu bestanden. Aus den Akten ist keine Verletzung der kausalabgabenrechtlichen Prinzipien ersichtlich geworden. Zum einen ist die Festlegung der Gebühren durch den Rahmen in Art. 9 Abs. 1 VGV begrenzt, zum anderen ist vorliegend kein offensichtliches Missverhältnis zur objektiven Leistung erkennbar. Bei dieser Sachlage ist auf die übrigen Einwände hinsichtlich des Vorliegens einer Gesetzeslücke nicht mehr weiter einzugehen. Die Beschwerde ist abzuweisen.

## **5.**

**5.1** Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Verfahrenskosten den Beschwerdeführerinnen aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Sie werden unter Berücksichtigung des Umfangs und der Schwierigkeit der Streitsache, Art der Prozessführung und finanzieller Lage der Parteien im vorliegenden Verfahren auf Fr. 800.– festgesetzt (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Dieser Betrag wird dem Kostenvorschuss von Fr. 2'000.– entnommen. Der Restbetrag von Fr. 1'200.– wird den Beschwerdeführerinnen zurückerstattet.

**5.2** Den unterliegenden Beschwerdeführerinnen ist keine Parteientschädigung auszurichten (vgl. Art. 64 Abs. 1 VwVG e contrario und Art. 7 Abs. 1 VGKE e contrario).

**5.3** Der Vorinstanz ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

**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 Abs. 1 KVG getroffen hat, ist gemäss Art. 83 Bst. r BGG unzulässig. Das vorliegende Urteil ist somit endgültig (vgl. auch BGE 141 V 361).

(Dispositiv nächste Seite)

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird abgewiesen.

**2.**

Die Verfahrenskosten von Fr. 800.– werden den Beschwerdeführerinnen auferlegt und aus dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 2'000.– entnommen. Der Restbetrag von Fr. 1'200.– wird den Beschwerdeführerinnen aus der Gerichtskasse zurückerstattet.

**3.**

Der Vorinstanz wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

**4.**

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerinnen (Gerichtsurkunde; Beilage: Formular Zahladresse)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Gerichtsurkunde)
- das Bundesamt für Gesundheit (Einschreiben)
- die Preisüberwachung (Einschreiben)

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Daniel Stufetti

Anna Wildt

Versand: