



Urteil vom 2. Dezember 2013

Besetzung

Richter Stefan Mesmer (Vorsitz),
Richterin Franziska Schneider,
Richterin Elena Avenati-Carpani,
Gerichtsschreiber Matthias Burri-Küng.

Parteien

Hirslanden Klinik Aarau AG, Schänisweg, 5001 Aarau,
vertreten durch Prof. Dr. iur. Urs Saxer, Rechtsanwalt,
und durch lic. iur. Thomas Rieser, Rechtsanwalt, beide
Steinbrüchel Hüssy Rechtsanwälte, Grossmünsterplatz 8,
8001 Zürich,
Beschwerdeführerin,

gegen

Regierungsrat des Kantons Aargau, Staatskanzlei,
5001 Aarau,
Vorinstanz.

Gegenstand

KVG; Spitalliste des Kantons Aargau per 1. Januar 2012
(Verfügung des Regierungsrates des Kantons Aargau
vom 7. September 2011).

Das Bundesverwaltungsgericht stellt fest,

dass der Regierungsrat des Kantons Aargau (*im Folgenden*: Regierungsrat oder Vorinstanz) auf Antrag des Grossen Rats mit Beschluss Nr. 2011-001349 vom 7. September 2011 die Spitalliste ab dem 1. Januar 2012 festsetzte und darin einzelnen Leistungserbringern bis zum 31. Dezember 2014 befristete Leistungsaufträge erteilte,

dass der Regierungsrat die Nichterteilung von beantragten Leistungsaufträgen in dem als Verfügung bezeichneten Anhang vom 7. September 2011 begründete (*im Folgenden*: Verfügung vom 7. September 2011),

dass der Regierungsrat in der Verfügung vom 7. September 2011 mehrere von der Hirslanden Klinik Aarau AG (*im Folgenden auch*: Beschwerdeführerin) beantragte Leistungsaufträge mit der Begründung der Angebotskonzentration bzw. der fehlenden Infrastruktur-Anforderungen abwies (act. BVGer 1, Beilage 2),

dass die Hirslanden Klinik Aarau AG gegen diese Verfügung am 10. Oktober 2011 Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht (BVGer) erheben liess (act. BVGer 1),

dass die Beschwerdeführerin unter Kosten- und Entschädigungsfolgen die Aufhebung der Verfügung vom 7. September 2011 und die Aufnahme auf die Spitalliste 2012 hinsichtlich der Leistungsaufträge für die Leistungsgruppen AUG 1.2 (Orbitaprobleme), GAE 1.1 (Spezialisierte Gastroenterologie), NEP 1 (Nephrologie), VIS 1.1 (Grosse Pankreaseingriffe), VIS 1.2 (Grosse Lebereingriffe), VIS 1.3 (Oesophaguschirurgie), VIS 1.5 (Tiefe Rektumeingriffe) beantragte,

dass die Beschwerdeführerin eventualiter beantragte, die Verfügung vom 7. September 2011 sei in vorgeanntem Umfang aufzuheben und zur ergänzenden Sachverhaltsfeststellung und Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen,

dass die Beschwerdeführerin im Wesentlichen geltend machte, die Vorinstanz habe ihre Begründungspflicht verletzt, das rechtliche Gehör verletzt und den Sachverhalt betreffend die Fallzahlen falsch und nicht nachvollziehbar berechnet,

dass die Vorinstanz mit Vernehmlassung vom 21. Dezember 2011 ausführte (act. BVGer 6), sie habe die angefochtene Verfügung betreffend die

Leistungsgruppen GAE 1.1 (Spezialisierte Gastroenterologie) und NEP 1 (Nephrologie) in Wiedererwägung gezogen und diese Leistungsgruppen der Spitalliste 2012 hinzugefügt,

dass die Vorinstanz im Übrigen die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde beantragte (act. BVGer 6),

dass das als Fachbehörde zur Stellungnahme eingeladenes Bundesamt für Gesundheit (BAG) am 9. Februar 2012 auf Abweisung der Beschwerde schloss (act. BVGer 8),

dass die Vorinstanz anlässlich ihrer Schlussbemerkungen vom 7. März 2012 an ihrem Antrag auf der Abweisung der Beschwerde festhielt (act. BVGer 10),

dass im Rahmen ihrer Eingabe vom 30. März 2012 auch die Beschwerdeführerin an ihren Anträgen festhielt (act. BVGer 13),

dass das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil C-5647/2011 vom 16. Juli 2013 eine Beschwerde des Kantonsspitals Baden gegen den Erlass der Spitalliste des Kantons Aargau per 1. Januar 2012 bzw. gegen die im Anhang zur Liste erlassenen Verfügung des Regierungsrats des Kantons Aargau vom 7. September 2011 guthiess, soweit es auf die Beschwerde eintrat und die Sache nicht gegenstandslos geworden war,

dass der Instruktionsrichter den Schriftenwechsel in der Folge wieder eröffnete und der Vorinstanz Gelegenheit bot, die angefochtene Verfügung vom 7. September 2011 zu widerrufen bzw. in Wiedererwägung zu ziehen (act. BVGer 17),

dass die Vorinstanz in ihrer Stellungnahme vom 27. September 2013 die Sistierung des Verfahrens bis zum 31. Dezember 2014 beantragte (act. BVGer 18),

dass sie ihren Sistierungsantrag im Wesentlichen damit begründete, die vorliegend umstrittenen Leistungsaufträge seien wiederum Gegenstand der Bewerbung für die Spitalliste 2015 und es bestehe die realistische Möglichkeit, die Differenzen aus der Spitalliste 2012 im Rahmen des Bewerbungsverfahrens für die Spitalliste 2015 aufzugreifen und unter Berücksichtigung der aktuellen Situation sowie der Wirtschaftlichkeitsprüfung neu zu beurteilen,

dass sie ferner ausführte, ein rückwirkender Beschluss erscheine aus sachlichen Gründen und unter Berücksichtigung einer möglichst effizienten Nutzung der Ressourcen beim Kanton und den Spitälern unter diesen Umständen wenig zielführend, zumal die Spitäler in der Regel vom Grundsatz der aufschiebenden Wirkung profitierten und die umstrittenen Leistungen weiterhin hätten anbieten können,

dass die Beschwerdeführerin in ihrer Stellungnahme vom 14. Oktober 2013 festhielt, sie könne der Sistierung des Verfahrens nicht zustimmen (act. BVGer 20),

dass sie zur Begründung im Wesentlichen ausführte, die Sistierung des Verfahrens diene nicht der Vereinfachung des Verfahrens, zumal der Erlass der Spitalliste 2015 das vorliegende Verfahren nicht *per se* obsolet mache und das Bundesverwaltungsgericht auch nach Inkrafttreten der Spitalliste 2015 über die Gültigkeit der Spitalliste 2012 zu befinden hätte,

dass unabhängig davon, ob das Verfahren sistiert oder der Entscheid der Vorinstanz aufgehoben werde, hinsichtlich der angefochtenen Leistungsaufträge die vor 2012 geltende Spitalliste bis zum Erlass einer neuen Spitalliste zur Anwendung gelange,

dass es zudem fraglich sei, ob eine Sistierung über die Dauer von eineinviertel Jahren mit Blick auf Art. 53 Abs. 2 Bst. c und d des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (KVG, SR 832.10) zulässig sei,

und zieht in Erwägung,

dass gemäss Art. 53 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10) gegen Beschlüsse der Kantonsregierungen nach Art. 39 KVG beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde geführt werden kann,

dass der angefochtene Regierungsratsbeschluss vom 7. September 2011 gestützt auf Art. 39 KVG erlassen wurde und das Bundesverwaltungsgericht deshalb zur Beurteilung der Beschwerde zuständig ist (vgl. auch Art. 90a Abs. 2 KVG),

dass das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht sich gemäss Art. 37 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR

173.32) und Art. 53 Abs. 2 Satz 1 KVG grundsätzlich nach dem Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) richtet, wobei allfällige Abweichungen des VGG und die besonderen Bestimmungen des Art. 53 Abs. 2 KVG vorbehalten bleiben,

dass die Beschwerdeführerin am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen hat und als Trägerin eines Spitals, dem aufgrund der neuen Spitalliste die vorgenannten Leistungsaufträge nicht erteilt worden sind, durch die angefochtene Verfügung ohne Zweifel besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der angefochtenen Verfügung hat, sodass sie zur Beschwerde legitimiert ist (Art. 48 Abs. 1 VwVG),

dass die Beschwerde im Übrigen form- und fristgerecht eingereicht wurde (Art. 52 VwVG) und der Kostenvorschuss innert Frist geleistet wurde, sodass auf die Beschwerde einzutreten ist,

dass die Vorinstanz der Beschwerdeführerin am 23. November 2011 in Wiedererwägung der angefochtenen Verfügung in den Leistungsgruppen GAE 1.1 (Spezialisierte Gastroenterologie) und NEP 1 (Nephrologie) je einen Leistungsauftrag erteilt hat (vgl. act. BVGer 6),

dass die Beschwerde in diesen beiden Punkten gegenstandslos geworden ist, der Streitgegenstand sich entsprechend schmälert (Art. 58 Abs. 3 VwVG) und vorliegend nur noch über die verweigerten Leistungsaufträge für die Leistungsgruppen AUG 1.2 (Orbitaprobleme), VIS 1.1 (Grosse Pankreaseingriffe), VIS 1.2 (Grosse Lebereingriffe), VIS 1.3 (Oesophaguschirurgie) und VIS 1.5 (Tiefe Rektumeingriffe) zu befinden ist,

dass die Vorinstanz mit Stellungnahme vom 27. September 2013 die Sistierung des Verfahrens bis zum 31. Dezember 2014 beantragt hat,

dass das Bundesverwaltungsgericht auf Antrag hin oder von Amtes wegen ein Beschwerdeverfahren bei Vorliegen besonderer Gründe sistieren kann (vgl. ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Basel 2008, S. 113 Rz. 3.14),

dass die Sistierung des Verfahrens durch zureichende Gründe gerechtfertigt sein muss, andernfalls läge eine mit dem Beschleunigungsgebot gemäss Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eid-

genossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) nicht zu vereinbarenden Rechtsverzögerung vor (vgl. BGE 134 IV 45 E. 3.2),

dass insbesondere Zweckmässigkeitsüberlegungen und prozessökonomische Gründe, wie etwa die Hängigkeit eines anderen Verfahrens, dessen Ausgang von präjudizieller Bedeutung ist, ausnahmsweise eine Sistierung rechtfertigen können (vgl. BGE 130 V E. 90, 122 II 211 E. 3e),

dass die Sistierung dagegen ausgeschlossen ist, wenn überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen (ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, a.a.O., S. 113 f. Rz. 3.15),

dass beim Entscheid darüber, ob ein Verfahren sistiert werden soll, der Verwaltungsjustizbehörde ein erheblicher Ermessensspielraum zukommt (ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, a.a.O., S. 114 Rz. 3.16),

dass die bedarfsgerechte Spitalversorgung nach Art. 39 Abs. 1 Bst. d KVG i.V.m. Art. 58a und Art. 58b der Verordnung über die Krankenversicherung vom 27. Juni 1995 (KVV, 832.102) sowohl hinsichtlich des Versorgungsbedarfs als auch der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung einem stetigen Wandel unterliegt,

dass die Ergebnisse der sich im Gang befindenden Versorgungsplanung für die Spitalliste 2015 (insbesondere auch die damit verbundene Wirtschaftlichkeitsprüfung) daher nicht ohne Weiteres auf die Spitalliste 2012 übertragen werden können,

dass der Erlass der Spitalliste 2015 hinsichtlich der im Rahmen der Spitalliste 2012 umstrittenen Erteilung von Leistungsaufträgen nicht von präjudizieller Bedeutung ist,

dass daher sowohl über die Spitalliste 2012 als auch die Spitalliste 2015 in einem eigenständigen, grundsätzlich voneinander unabhängigen Verfahren zu befinden ist,

dass eine Sistierung des vorliegenden Verfahrens zudem dem verfassungsmässigen Beschleunigungsgebot und der mit Art. 53 Abs. 2 KVG beabsichtigten Verfahrensbeschleunigung widersprechen würde,

dass keine sonstigen Gründe für eine Sistierung des Verfahrens sprechen, die Streitsache spruchreif ist und ein sofortiger Entscheid sowohl im privaten als auch im öffentlichen Interesse liegt,

dass daher der Sistierungsantrag der Vorinstanz abzuweisen und in der Sache zu entscheiden ist,

dass mit der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht gerügt werden kann, die angefochtene Verfügung verletze Bundesrecht (einschliesslich der Überschreitung oder des Missbrauchs von Ermessen), beruhe auf einer unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts oder sei unangemessen (Art. 49 VwVG),

dass allerdings in Abweichung von Art. 49 Bst. c VwVG die Rüge der Unangemessenheit in Beschwerdeverfahren gegen Beschlüsse der Kantonsregierungen nach Art. 39 KVG nicht zulässig ist (Art. 53 Abs. 2 Bst. e KVG),

dass neue Begehren unzulässig und zudem neue Tatsachen und Beweismittel nur so weit vorgebracht werden dürfen, als erst der angefochtene Beschluss dazu Anlass gibt (Art. 53 Abs. 2 Bst. a KVG),

dass das Bundesverwaltungsgericht nach dem Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen nicht an die Begründung der Begehren der Parteien gebunden ist (Art. 62 Abs. 4 VwVG) und es die Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen oder den angefochtenen Entscheid im Ergebnis mit einer Begründung bestätigen kann, die von jener der Vorinstanz abweicht (vgl. FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Auflage, Bern 1983, S. 212),

dass die Kantone gemäss Art. 39 Abs. 1 Bst. d KVG verpflichtet sind, vor Erlass ihrer Spitalliste und der Erteilung von Leistungsaufträgen eine Planung für eine bedarfsgerechte Spitalversorgung aufzustellen,

dass im Rahmen dieser Versorgungsplanung insbesondere auch die Wirtschaftlichkeit und Qualität der Leistungserbringung zu ermitteln ist (Art 58b Abs. 4 Bst. a KVV), wobei die Effizienz der Leistungserbringung, der Nachweis der notwendigen Qualität, die Mindestfallzahlen und die Nutzung von Synergien zu berücksichtigen sind (Art. 58b Abs. 5 KVV),

dass das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil C-5647/2011 vom 16. Juli 2013 zum Schluss gekommen ist, dass der Kanton Aargau im

Hinblick auf den Erlass der Spitalliste 2012 und der damit verbundenen Erteilung von Leistungsaufträgen keine den Anforderungen des Bundesrechts entsprechende Wirtschaftlichkeitsprüfung durchgeführt hat,

dass sich daher die Spitalliste 2012 des Kantons Aargau und die Erteilung von Leistungsaufträgen mangels bundesrechtskonformer Versorgungsplanung als rechtswidrig erwiesen hat, so dass die im Verfahren C-5647/2011 angefochtene Verfügung aufgehoben und die Sache im Sinne der Erwägungen – zur Durchführung einer rechtskonformen Versorgungsplanung – an die Vorinstanz zurückgewiesen worden ist,

dass sich somit auch die vorliegend angefochtene Verfügung vom 7. September 2011, worin die Vorinstanz ohne die Durchführung der bundesrechtlich zwingend vorgeschriebene Wirtschaftlichkeitsprüfung über die Vergabe der Leistungsaufträge an die Beschwerdeführerin befunden hat, als rechtswidrig erweist (zur näheren Begründung sei auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts C-5647/2011 vom 16. Juli 2013 E. 5 ff. verwiesen),

dass die angefochtene Verfügung vom 7. September 2011 somit in Gutheissung der Beschwerde – soweit sie nicht gegenstandslos geworden ist – teilweise aufzuheben und die Sache zur Neuurteilung nach Durchführung einer bundesrechtskonformen Versorgungsplanung mit genügender Wirtschaftlichkeitsprüfung an die Vorinstanz zurückzuweisen ist,

dass es sich bei diesem Ergebnis erübrigt, auf die weiteren von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Rügen einzugehen,

dass die unterliegende Partei gemäss Art. 63 Abs. 1 VwVG in der Regel die Verfahrenskosten trägt, den unterliegenden Vorinstanzen allerdings keine Verfahrenskosten auferlegt werden können (Art. 63 Abs. 2 VwVG),

dass der obsiegenden Beschwerdeführerin der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 4'000.- auf eine dem Bundesverwaltungsgericht bekannt zu gebende Zahlstelle zurückzuerstatten ist,

dass gemäss Art. 64 Abs. 1 VwVG die Beschwerdeinstanz der ganz oder teilweise obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren hin eine Entschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen kann, die vorliegend mangels Kostennote aufgrund der Akten festzusetzen ist (vgl. Art. 14 Abs. 2 des Reglements vom

21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]),

dass unter Berücksichtigung des gebotenen und aktenkundigen Aufwands eine Parteientschädigung zugunsten der anwaltlich vertretenen Beschwerdeführerin von Fr. 5'000.- (einschliesslich Auslagenersatz und Mehrwertsteuer) als angemessen erscheint,

dass eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen Entscheide auf dem Gebiet der Krankenversicherung die das Bundesverwaltungsgericht gestützt auf Art. 33 Bst. i VGG i.V.m. Art. 53 Abs. 1 KVG getroffen hat, gemäss des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) unzulässig ist, und das vorliegende Urteil somit endgültig ist und mit Eröffnung in Rechtskraft tritt.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Das Gesuch der Vorinstanz um Sistierung des vorliegenden Beschwerdeverfahrens bis zum 31. Dezember 2014 wird abgewiesen.

2.

Die Beschwerde wird, soweit sie nicht gegenstandslos geworden ist, in dem Sinne gutgeheissen, als die angefochtene Verfügung aufgehoben wird, soweit sie die Verweigerung der Leistungsaufträge für die Leistungsgruppen AUG 1.2 (Orbitaprobleme), VIS 1.1 (Grosse Pankreaseingriffe), VIS 1.2 (Grosse Lebereingriffe), VIS 1.3 (Oesophaguschirurgie) und VIS 1.5 (Tiefe Rektumeingriffe) betrifft.

Die Sache wird in diesem Umfang zur Neubeurteilung nach Durchführung einer bundesrechtskonformen Versorgungsplanung mit genügender Wirtschaftlichkeitsprüfung an die Vorinstanz zurückgewiesen.

3.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 4'000.- wird der Beschwerdeführerin zurückerstattet.

4.

Der Beschwerdeführerin wird eine Parteientschädigung zu Lasten der Vorinstanz in der Höhe von Fr. 5'000.- (inkl. Auslagenersatz und Mehrwertsteuer) zugesprochen.

5.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde; Beilage: Formular Zahlstelle)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. Spitalliste Kt. AG 1. Januar 2012; Gerichtsurkunde)
- das Bundesamt für Gesundheit

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Stefan Mesmer

Matthias Burri-Küng

Versand: