



Urteil vom 17. Dezember 2014

Besetzung

Richter Beat Weber (Vorsitz),
Richter David Weiss, Richter Daniel Stufetti,
Gerichtsschreiber Daniel Golta.

Parteien

1. **CSS Kranken-Versicherung AG,**
2. **INTRAS Krankenversicherung AG,**
3. **Arcosana AG,**
4. **Sanagate AG,**
alle vertreten durch CSS Versicherung AG,
Beschwerdeführerinnen,

gegen

1. **physio solothurn,**
2. **A. _____, et al.** (Mitglieder von physio solothurn und physioswiss, gemäss Liste und Vollmachten),
3. **B. _____, et al.** (Organisationen der Physiotherapie gemäss Art. 52a KVV und Mitglieder von physio solothurn und physioswiss, gemäss Liste und Vollmachten),
alle vertreten durch Schweizer Physiotherapie Verband physioswiss,
diese wiederum vertreten durch Rechtsanwältin
lic. iur. LL.M. Christine Boldi, SwissLegal Dürr + Partner,
Beschwerdegegnerinnen,

Schweizer Physiotherapie Verband

physioswiss, vertreten durch Rechtsanwältin

lic. iur. LL.M. Christine Boldi, SwissLegal Dürr + Partner, weitere Beteiligte,

Regierungsrat des Kantons Solothurn,

handelnd durch Departement des Inneren,
Vorinstanz.

Gegenstand

Festsetzung Taxpunktwert für physiotherapeutische Leistungen in freier Praxis ab 1. Juli 2012; Beschluss des Regierungsrats des Kantons Solothurn vom 2. Juli 2013 (Nr. 2013/1357).

Sachverhalt:**A.**

Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass das Bundesverwaltungsgericht für die ursprünglich in den vereinigten Beschwerdeverfahren C-4404/2013, C-4426/2013 als Beschwerdeführerinnen geführten CSS Kranken-Versicherung AG, Sanagate AG, INTRAS Krankenversicherung AG und Arcosana AG (im Folgenden: CSS, Sanagate, INTRAS und Arcosana), vertreten durch die tarifsuisse ag, im Juli 2014 das vorliegende separate Verfahren angelegt hat (vgl. unten Bst. C.f). Soweit im Folgenden auf Beschwerdeverfahrensakten (B-act.) oder Akten der Vorinstanz (Vorakten; SO) verwiesen wird, handelt es sich – soweit nichts anderes ausgeführt wird – um im Verfahren C-4404/2013 eingereichte Akten.

B.

Am 1. Juli 1998 genehmigte der Bundesrat mit Wirkung ab 1. Januar 1998 den nationalen Tarifvertrag für die Behandlung durch Physiotherapeuten in freier Praxis (nachfolgend: Nationaler Tarifvertrag 1998) samt Anhang 1 und 2; zugleich legte er den Tarif nach Anhang 1 dieses Vertrages als gesamtschweizerisch einheitliche Tarifstruktur für Einzelleistungstarife fest (im Folgenden: nationale Tarifstruktur 1998; vgl. das zur Publikation vorgesehene Urteil des BVGer C-2461/2013, C-2468/2013 vom 28. August 2014, welches eine analoge Tariffestsetzung für physiotherapeutische Leistungen in freier Praxis im Kanton Thurgau betrifft [im Folgenden: Urteil C-2461/2013 oder Piloturteil] Bst. A.a). Mit Beschluss Nr. 1998/2662 vom 22. Dezember 1998 genehmigte der Regierungsrat des Kantons Solothurn eine Vereinbarung zwischen dem Schweizerischen Physiotherapeutenverband, Sektion Solothurn, und dem Verband Solothurnischer Krankenversicherer, in welcher im Rahmen der nationalen Tarifstruktur 1998 rückwirkend ab 1. Januar 1998 ein kantonaler Taxpunktswert von Fr. 0.95 vereinbart worden war (B-act. 10 Beilagen 1 und 2). Am 11. Dezember 2009 kündigte physioswiss den Nationalen Tarifvertrag 1998 per 30. Juni 2010 und am 23. Juni 2011 alle kantonalen Tarifverträge, im Namen der kantonalen Physiotherapieverbände, per 31. Dezember 2011 (vgl. Piloturteil Bst. B.a).

Mit Beschluss (RRB) Nr. 2013/1357 vom 2. Juli 2013 setzte der Regierungsrat des Kantons Solothurn gestützt auf Art. 47 KVG (SR 832.10) den Taxpunktswert für physiotherapeutische Leistungen in freier Praxis im Kanton Solothurn rückwirkend ab 1. Juli 2012 auf Fr. 1.06 fest (RRB Ziff. 6.1), erklärte die betroffenen physiotherapeutischen Leistungserbringer und Leistungserbringerinnen (Physiotherapeuten und Physiotherapeutinnen,

die ihren Beruf selbständig und auf eigene Rechnung ausübten, sowie Organisationen der Physiotherapie im Sinne von Art. 52a KVV [SR 832.102]; im Folgenden: [physiotherapeutische] Leistungserbringerinnen) für berechtigt, die Differenz zum vom Regierungsrat für die Dauer des Festsetzungsverfahrens provisorisch festgesetzten Tarif (provisorischer Taxpunkt-wert: Fr. 0.95; RRB Nr. 2012/1379), der im Übrigen auch während eines allfälligen Beschwerdeverfahrens vor Bundesverwaltungsgericht gelte, nachzufordern (RRB Ziff. 6.2), und hielt fest, dass für die der association suisse des physiothérapeutes indépendants (ASPI) angeschlossenen Leistungserbringerinnen der zwischen der ASPI und den Krankenversicherern vereinbarte Tarif gelte (RRB Ziff. 6.3).

C.

C.a Gegen diesen Regierungsratsbeschluss erhoben 47 Krankenversicherer, darunter die CSS, Sanagate, INTRAS und Arcosana, alle vertreten durch die tarifsuisse ag (im Folgenden: tarifsuisse-Gruppe) am 5. August 2013 Beschwerde und beantragten die Aufhebung von Ziff. 6.1 bzw. 6.2 des angefochtenen Beschlusses und Rückweisung der Sache zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz, eventualiter die Festsetzung des Taxpunktwerts ab 1. Juli 2012 auf höchstens Fr. 0.95 – unter Kosten- und Entschädigungsfolgen gemäss Gesetz (Beschwerdeverfahren C-4404/2013). Ebenfalls am 5. August 2013 erhoben die Helsana Versicherungen AG (im Folgenden: Helsana) und 12 weitere Krankenversicherer (alle vertreten durch Helsana, Recht; im Folgenden: HSK-Gruppe) Beschwerde gegen den besagten Beschluss und beantragten die Aufhebung der Festsetzung des Taxpunktwerts und Rückweisung der Sache zu neuer Entscheidung an die Vorinstanz, eventualiter die Festsetzung des Taxpunktwerts ab 1. Juli 2012 auf Fr. 0.93 – unter Kosten- und Entschädigungsfolgen gemäss Gesetz (Beschwerdeverfahren C-4426/2013).

C.b Am 14. August 2013 leistete die tarifsuisse-Gruppe den ihr auferlegten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 4'000.-.

C.c Mit Vernehmlassungen vom 24. September 2013 beantragte die Vorinstanz in beiden Verfahren die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde und Bestätigung des Beschlusses (im Folgenden: angefochtener [Regierungsrats-]Beschluss, RRB) sowie dass die Kosten des Beschwerdeverfahrens den Beschwerdeführerinnen auferlegt werden. Ihre Begründung stützte sie auf die bereits im RRB dargelegten Überlegungen und verwies zusätzlich auf das analoge Vorgehen der Regierungen der Kantone Aargau, Basel-Stadt, Graubünden und St. Gallen.

C.d Am 2. Oktober 2013 reichte die rubrizierte Rechtsanwältin lic.iur. LL.M. Christine Boldi in den Verfahren C-4404/2013 und C-4426/2013 im Namen von (1.) physio solothurn, (2.) physioswiss, (3.) A._____ et al. (Mitglieder von physio solothurn und physioswiss, gemäss Liste und Vollmachten), (4.) B._____ et al. (Organisationen der Physiotherapie gemäss Art. 52a KVV und Mitglieder von physio solothurn und physioswiss, gemäss Liste und Vollmachten) je eine Beschwerdeantwort ein. Darin beantragte sie das Nichteintreten auf die Beschwerde der Beschwerdeführerinnen 46 und 47, die Abweisung der Beschwerde der tarifsuisse-Gruppe, soweit darauf einzutreten sei, bzw. die Aufhebung des angefochtenen Beschlusses und – basierend auf der seit 1. Juli 1998 gültigen Tarifstruktur für physiotherapeutische Leistungen – rückwirkend ab 1. Juli 2012 die Festsetzung des kantonalen Taxpunktwerts auf Fr. 1.08, eventualiter die Aufhebung des Beschlusses und Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zur erneuten Festsetzung des Taxpunktwerts – unter o-/e-Kostenfolge.

C.e Mit Verfügung vom 5. Dezember 2013 vereinigte das Bundesverwaltungsgericht die beiden Beschwerdeverfahren unter der Verfahrensnummer C-4404/2013. In der Folge wurden je eine Stellungnahme der Eidgenössische Preisüberwachung (PUE) vom 10. Februar 2014 (B-act. 12), des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) vom 12. März 2014 (B-act. 14), ein gemeinsamer Antrag auf Verfahrenssistierung von tarifsuisse und physioswiss vom 17. und 22. April 2014 (B-act. 17), Schlussbemerkungen der tarifsuisse-Gruppe vom 25. April 2014 (B-act. 18), Schlussbemerkungen der Beschwerdegegnerinnen vom 28. April 2014 (B-act. 19), ein Begehren der Beschwerdegegnerinnen vom 5. Mai 2014 um Zulassung einer Einzelvollmacht (B-act. 20), eine Stellungnahme von Rechtsanwältin Boldi zur Passivlegitimation der von ihr Vertretenen vom 12. Juni 2014 (B-act. 23) sowie Schlussbemerkungen der HSK-Gruppe vom 12. Juni 2014 (B-act. 24) zu den Akten genommen.

C.f Mit Eingabe vom 14. Juli 2014 teilte der Vertreter der tarifsuisse-Gruppe unter Beilage eines Schreibens der CSS Versicherung vom 3. Juli 2014 mit, seine Vollmacht sei für die Krankenversicherer CSS [CSS *Krankenversicherung* AG], INTRAS, Arcosana und Sanagate mit Wirkung ab 11. Juli 2014 widerrufen worden und die CSS *Versicherung* führe das Verfahren für die CSS Gruppe weiter (Beschwerdeakte des vorliegenden Verfahrens 2 und Beilage dazu).

D.

Am 28. November 2014 hat das Bundesverwaltungsgericht im vereinigten

Verfahren C-4404/2013, C-2468/2013 die Beschwerde der tarifsuisse-Gruppe gutgeheissen und den angefochtenen Beschluss des Regierungsrats des Kantons Solothurn vom 2. Juli 2013 aufgehoben (im Folgenden: Urteil C-4404/2013).

E.

Auf die weiteren Ausführungen der Parteien und sonstigen Verfahrensbeteiligten und die eingereichten Unterlagen wird – soweit erforderlich – in den nachfolgenden Erwägungen näher eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen einen Tariffestsetzungsbeschluss des Regierungsrates des Kantons Solothurn (im Folgenden: Regierungsrat, Vorinstanz) nach Art. 47 Abs. 1 KVG, deren Beurteilung in die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts fällt (vgl. Art. 31, 33 Bst. i VGG i.V.m. Art. 53 Abs. 1 KVG; vgl. auch Piloturteil E. 1).

1.2 Die Beschwerdeführerinnen haben am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen. Sie sind durch den angefochtenen Beschluss ohne Zweifel besonders berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung. Sie sind daher zur Beschwerde legitimiert (vgl. Piloturteil E. 1.3 m.w.H.).

1.3 Da die Beschwerde frist- und formgerecht erhoben wurde und der Kostenvorschuss innert Frist geleistet wurde, ist darauf einzutreten.

2.

Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richtet sich gemäss Art. 37 VGG und Art. 53 Abs. 2 Satz 1 KVG grundsätzlich nach dem VwVG. Neue Tatsachen und Beweismittel dürfen nur so weit vorgebracht werden, als erst der angefochtene Beschluss dazu Anlass gibt. Neue Begehren sind unzulässig (Art. 53 Abs. 2 Bst. a KVG). Das Bundesverwaltungsgericht wendet das Recht von Amtes wegen an und kann eine Beschwerde auch aus anderen als den geltend gemachten Gründen gutheissen (vgl. Piloturteil E. 2.3 m.w.H.).

3.

3.1 Zu prüfen ist, wer – neben den Beschwerdeführerinnen und der Vorinstanz – im vorliegenden Beschwerdeverfahren je als Partei / Beschwerdegegnerin zuzulassen ist (vgl. oben Bst. C.d). Dazu äusserte sich Rechtsanwältin Boldi in ihren Beschwerdeantworten und Schlussbemerkungen und in ihrer Eingabe vom 12. Juni 2014.

3.2 Für das Beschwerdeverfahren gilt der Parteibegriff von Art. 6 i.V.m. Art. 48 VwVG, auch für die Zulassung als Partei zum Beschwerdeverfahren (vgl. dazu ausführlich Teilentscheid des Bundesverwaltungsgerichts C-2461/2013, C-2468/21013 vom 29. Januar 2014 [im Folgenden: Teilentscheid C-2461/2013] E. 2.2 ff.).

3.3 Zunächst ist festzuhalten, dass die Passivlegitimation des Kantonalverbandes physio solothurn (als Kantonalverband von physioswiss) zu Recht unbestritten und zu bejahen ist (vgl. Urteil C-4404/2013 E. 3.3).

3.4

3.4.1 Betreffend Zulassung von physioswiss als Partei / Beschwerdegegnerin zum vorliegenden Verfahren (Passivlegitimation) ist zunächst Folgendes festzuhalten: Im Teilentscheid C-2461/2013 befand das Bundesverwaltungsgericht, dass physioswiss kein eigenes schutzwürdiges Interesse aufweise und daher nicht in eigenem Namen und Interesse dazu legitimiert sei, am Beschwerdeverfahren als Partei teilzunehmen, dass die Voraussetzungen für eine egoistische Verbandsbeschwerdegegnerschaft nicht erfüllt seien, und dass das Bundesrecht kein ideelles Beschwerderecht kenne, auf welches sich physioswiss berufen könne. Physioswiss komme daher in jenem Beschwerdeverfahren keine Parteistellung zu (E. 3.4 ff.). Auf diese Ausführungen ist zu verweisen; daran ist festzuhalten (vgl. Urteil C-4404/2013 E. 3.4.3).

3.4.2 Soweit Rechtsanwältin Boldi zusätzlich zum bereits im Verfahren C-2461/2013 Vorgebrachten im vorliegenden Verfahren zusätzliche Argumente vorbringt, ist diesbezüglich Folgendes auszuführen (ausführlicher dazu Urteil C-4404/2013 E. 3.4.2 f. m.w.H.):

Allfällige faktische Ungleichgewichte im Verhältnis zwischen verschiedenen Verbänden rechtfertigen – entgegen dem Dafürhalten von Rechtsanwältin Boldi – kein Abweichen von der gefestigten Rechtsprechungspraxis, dass die Interessen eines Grossteils der Verbandsmitglieder betroffen sein müssen. Massgebend ist vorliegend somit, ob ein Grossteil der Mitglieder von *physioswiss* vom angefochtenen Beschluss unmittelbar betroffen ist.

Wie viele Mitglieder physio solothurn hat, ist aus den Akten nicht ersichtlich, doch ist aufgrund der Aktenlage und den Ausführungen von Rechtsanwältin Boldi davon auszugehen, dass vom angefochtenen Beschluss nicht mehr als die (maximal 450) im Verfahren C-2461/2013 betroffene Anzahl von Verbandsmitgliedern betroffen ist. Deshalb sind hier wie dort die Voraussetzungen für ein *egoistisches* Verbandsbeschwerderecht nicht gegeben.

Soweit Rechtsanwältin Boldi neu anführt, es sei vom Gericht zu prüfen, ob aus einer ganzheitlichen Auslegung des 4. Abschnittes des 4. Kapitels des KVG auf ein *ideelles* Beschwerderecht (im Sinne von Art. 48 Abs. 2 VwVG) von physioswiss zu schliessen sei, ist Folgendes auszuführen: Der Gesetzgeber hat im KVG-Tarifwesen – gerade anders als im von ihr angerufenen Art. 58 des Arbeitsgesetzes vom 13. März 1964 (ArG, SR 822.11) – kein *ideelles* Verbandsbeschwerderecht geschaffen. Vielmehr hat er in Art. 46 Abs. 1 KVG vorgesehen, dass auf der einen Seite sowohl einzelne als auch mehrere Leistungserbringer zusammen (Vertragsgemeinschaft) oder deren Verbände und auf der anderen Seite sowohl einzelne als auch mehrere Krankenversicherer gemeinsam (Vertragsgemeinschaft) oder deren Verbände als Tarifpartner stehen und beide Seiten in jeder Kombination miteinander Tarifverträge abschliessen können. Ferner sieht Art. 46 Abs. 2 KVG vor, dass der von einem Verband abgeschlossene Tarifvertrag für seine Mitglieder nur verbindlich ist, wenn sie dem Vertrag beigetreten sind. Wiederum können auch Nichtmitglieder, die im Vertragsgebiet tätig sind, dem Verbandsvertrag beitreten. Insgesamt wurde durch diese Bestimmungen die Bindungswirkung von Verbandstarifen limitiert und das Prinzip der Vertragsfreiheit in den Vordergrund gestellt, welches eine formelle und inhaltliche Vielfalt an Verträgen zwischen verschiedenen Tarifpartnern ermöglichen, den Wettbewerb im KVG-Tarifwesen stärken und Kosteneindämmungen begünstigen soll. Dafür, mittels Auslegung ein implizites ideelles Verbandsbeschwerderecht als Korrektiv zu bejahen, bleibt bei dieser gesetzlichen Konzeption kein Platz.

Soweit Rechtsanwältin Boldi geltend macht, dass physioswiss als *nationaler* Verband – entgegen den Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts in E. 3.5.6 des Teilentscheids C-2461/2013 – durchaus statutarisch zur Wahrung der in Frage stehenden Interessen der vom angefochtenen *kantonalen* Beschluss betroffenen Mitglieder sei, verkennt sie, dass das Bundesverwaltungsgericht diese Frage offengelassen und seinen Entscheid nicht darauf abgestützt hat, sodass die diesbezüglich erhobene Kritik ins

Leere stösst. Soweit sie geltend macht, die Regional- und Kantonalverbände hätten physioswiss vor Jahren explizit zur Führung der Tarifverhandlungen und der Tariffestsetzungsverfahren *beauftragt* und dem gesamtschweizerischen Vorgehen nie widersprochen, ist festzuhalten, dass ein allfälliges Vertretungsverhältnis kein Recht des Bevollmächtigten begründet, um in *eigenem* Namen und Interesse oder mittels egoistischer Verbandsbeschwerde Beschwerde zu führen. Soweit sich die Regional- und Kantonalverbände mit dem jeweiligen Vorgehen von physioswiss einverstanden erklärten, bestätigt dies lediglich, dass sie es für ausreichend erachteten, *ihre* Rechte mittels Vertretung durch physioswiss wahrzunehmen.

Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass physioswiss im vorliegenden Verfahren keine Parteistellung als Beschwerdegegnerin zukommt (vgl. Urteil C-4404/2013 E. 3.4.3).

3.5 Mit Stellungnahme vom 12. Juni 2014 – unter Bezugnahme auf die Verfügung des Bundesverwaltungsgerichts vom 14. Mai 2014 – deklarierte Rechtsanwältin Boldi, dass sie ausserdem (nur) für jene natürlichen und juristischen Personen die Zulassung zum Verfahren als Partei beantrage, für welche sie Vollmachten eingereicht habe (B-act. 19 Beilage 22; B-act. 20 inkl. Beilage). Angesichts des Urteilsausgangs (vgl. unten E. 7.1) kann bezüglich dieser natürlichen wie juristischen Personen offengelassen werden, ob sie passivlegitimiert sind (vgl. Urteil C-4404/2013 E. 3.5, Piloturteil E. 6.1)

4.

Vorliegend umstritten ist die Festsetzung des Taxpunktwertes durch den Regierungsrat des Kantons Solothurn für physiotherapeutische Leistungen in freier Praxis auf Fr. 1.06, geltend ab 1. Juli 2012.

Die Beschwerdegegnerinnen haben in ihren Beschwerdeantworten die Festsetzung eines Taxpunktwertes von Fr. 1.08 im Rahmen der nationalen Tarifstruktur 1998 beantragt. In ihren Schlussbemerkungen haben sie diesen Antrag dahingehend verändert, als der Taxpunktwert auf mindestens Fr. 1.21, eventualiter mindestens Fr. 1.08, festzusetzen sei.

Da das VwVG keine Anschlussbeschwerde vorsieht, kommt diesen Anträgen lediglich die Bedeutung prozessualer *Anregungen* an das Bundesverwaltungsgericht zu, die allerdings Kostenfolgen nach sich ziehen können (vgl. Piloturteil E. 3.1 m.w.H.).

5.

Entsprechend den im Piloturteil (E. 4 m.w.H.) detailliert dargelegten rechtlichen Grundlagen für das Zustandekommen eines Tarifs der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) sind vorliegend in intertemporal-rechtlicher Hinsicht grundsätzlich die am 1. Juli 2012 (Zeitpunkt, ab welchem der umstrittene Tarif Geltung haben soll) in Kraft stehenden materiellen Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen massgebend, auf welche im Folgenden – soweit nicht anders vermerkt – Bezug genommen wird (E. 4.1). Als OKP-Leistungserbringerinnen und -Leistungserbringer sind unter anderem Physiotherapeutinnen und Physiotherapeuten, die ihren Beruf selbständig und auf eigene Rechnung ausüben, und Organisationen der Physiotherapie zugelassen (E. 4.2). Sie stellen ihre Rechnungen nach Tarifen, die Grundlage für die Berechnung der Vergütung sind und namentlich für die einzelnen Leistungen Taxpunkte festlegen und den Taxpunktwert bestimmen (Einzelleistungstarif [Art. 43 Abs. 2 Bst. b KVG]) können. Diese Tarife werden in Verträgen zwischen Versicherern und Leistungserbringern (Tarifvertrag) vereinbart bzw. – kommt kein Tarifvertrag zustande – subsidiär durch die Kantonsregierung festgesetzt (E. 4.3, 5.1). Einzelleistungstarife müssen auf einer gesamtschweizerisch vereinbarten einheitlichen Tarifstruktur beruhen. Können sich die Tarifpartner nicht einigen, so legt der Bundesrat diese Tarifstruktur fest (E. 4.4).

6.

6.1 Unter den Parteien ist unumstritten, dass die Voraussetzungen für eine Tariffestsetzung durch die Kantonsregierung nach Art. 47 Abs. 1 KVG (kein bestehender Tarif, gescheiterte Tarifverhandlungen) gegeben sind und die Vorinstanz mit dem angefochtenem Beschluss zu Recht einen Tarif für physiotherapeutische Leistungen in freier Praxis, geltend ab 1. Juli 2012, gestützt auf Art. 47 Abs. 1 KVG festgesetzt hat.

6.2 Umstritten ist vorliegend die Höhe des festzusetzenden kantonalen Taxpunktwertes. Zu prüfen ist, ob der vom Regierungsrat festgesetzte Taxpunktwert im Rahmen einer geltenden gesamtschweizerischen Tarifstruktur festgesetzt wurde (E. 6.3), ob die von der Vorinstanz gewählte Methode zur Ermittlung des kantonalen Taxpunktwertes bundesrechtskonform ist (E. 6.4), und inwieweit sie bei der Festsetzung des umstrittenen Taxpunkt-werts Art. 59c KVV zu berücksichtigen hatte und berücksichtigt hat (E. 6.5).

6.2.1 Die tarifsuisse-Gruppe macht hauptsächlich geltend (vgl. B-act. 1 S. 8 ff., B-act. 18), dass der Regierungsrat gegen Art. 59c KVV verstossen

habe, namentlich indem er seiner Untersuchungspflicht nicht nachgekommen sei, den Tarif nicht auf konkretes und transparentes kantonspezifisches Datenmaterial (namentlich Leistungs- und Kostendatenmaterial) der betroffenen Leistungserbringerinnen abgestützt und keine Effizienzprüfung durchgeführt und zu Unrecht den Taxpunktwert unter teuerungsbezogener Aufindexierung auf das verfügte Niveau angehoben habe. Ferner sei der Regierungsrat zu Unrecht auf ihre Beweisanträge nicht eingegangen und habe den seit 1998 erfolgten Verschiebungen in den abgerechneten Tarifpositionen und den seit 1998 vorgenommenen Revisionen von Art. 5 der Verordnung des EDI vom 29. September 1995 über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Krankenpflege-Leistungsverordnung, KLV, SR 832.112.31) und der Entwicklung der Praxenstrukturen unter Berücksichtigung der mit Art. 52a KVV geschaffenen Organisationen der Physiotherapie zu Unrecht nicht Rechnung getragen. Auch die beantragte Parallelisierung der Taxpunktwerte für in Spitalambulatorien erbrachte physiotherapeutische Leistungen sei nicht berücksichtigt worden.

6.2.2 Der Regierungsrat hat im angefochtenen Beschluss sowie in seinen Vernehmlassungen im Wesentlichen ausgeführt, dass die nationale Tarifstruktur 1998 seit Kündigung des Nationalen Tarifvertrages 1998 keine Anwendung mehr finde und er – so wie andere Kantone auch – zu Recht stattdessen ein "Teuerungsmodell" angewandt habe, wobei die Berücksichtigung der Teuerung im KVG-Tarifwesen durchaus üblich sei. Im Resultat hat er aber einen auf die nationale Tarifstruktur 1998 abstützens Taxpunktwert festgesetzt (B-act. 1 Beilage 1; B-act. 6; Akten des Verfahrens C-4426/2013 B-act. 8; s. dazu auch E. 6.4).

6.2.3 Die Beschwerdegegnerinnen machen in ihren Beschwerdeantworten und in ihren Schlussbemerkungen (B-act. 7, 19; Akte 9 des Verfahrens C-4426/2013) im Wesentlichen geltend, dass die Kantonsregierungen seit der Kündigung des Nationalen Tarifvertrages 1998 nicht mehr an die sogenannte Bundesratsformel gebunden seien und die Vorinstanz zu Recht stattdessen in eigener Kompetenz das im angefochtenen RRB angewandte Teuerungsmodell angewandt habe. Auch seien die Beschwerdeführerinnen ihrer Beweis- und Substantiierungspflicht nicht nachgekommen und seien deren Rechtsbegehren, soweit darauf einzutreten sei, im Sinne von Art. 53 Abs. 2 Bst. a KVG unzulässig neu. Ferner ergebe sich aus der in Art. 27 und Art. 94 Abs. 3 BV garantierten Wirtschaftsfreiheit i.V.m. Art. 35 Abs. 2 KVG und Art. 47 und 52a KVV sowie Art. 59c Abs. 2 KVV ein Anspruch auf mindestens vollen Teuerungsausgleich und damit

auf einen Taxpunktwert für den Kanton Solothurn von Fr. 1.08. Das Vorgehen des Regierungsrates sei jedenfalls vertretbar. Die Vorinstanz habe auf offizielle Daten der Schweiz abgestützt, der Entscheid sei somit datenbezogen erfolgt. Ausserdem sei davon auszugehen, dass der Regierungsrat auch Datenerhebung 2010 in seine Überlegungen einbezogen habe. Da die Versicherer, sekundiert vom BAG, im ungekündigten Zustand jegliche Tarifierhöhung blockiert hätten, könne die langjährig nicht erfolgte Anpassung der Tarife im Sinne von Art. 59c Abs. 2 KVV den Physiotherapeuten nicht entgegengehalten werden (Verbot des Rechtsmissbrauchs gemäss Art. 9 BV).

6.2.4 Die PUE verweist in ihrer Stellungnahme vom 10. Februar 2014 (B-act. 12) auf ihre Empfehlung vom 21. Februar 2013 (SO Lasche 5), worin sie die Festsetzung eines Taxpunktwertes von maximal Fr. 0.93.- empfohlen hatte. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, dass das in der Rechtsprechung vom Bundesrat entwickelte Berechnungsmodell (Bundesratsformel) anzuwenden und dementsprechend (auch) von einem automatischen Teuerungsausgleich abzusehen sei.

6.2.5 Das BAG vertritt in seiner Stellungnahme vom 12. März 2014 (B-act. 14) die Ansicht, dass die Beschwerde im Sinne seiner Erwägungen teilweise gutzuheissen und die Sache an die Vorinstanz zu neuem Entscheid zurückzuweisen sei. Es ging dabei davon aus, dass die nationale Tarifstruktur 1998 auch nach Kündigung des Nationalen Tarifvertrages 1998 gesamtschweizerisch gültig sei und es Sache der Kantonsregierungen sei, innerhalb dieser Tarifstruktur einen Taxpunktwert festzusetzen, falls sich die Tarifpartner nicht einigen könnten. Weiter stelle der von der Rechtsprechung entwickelte Modelltaxpunktwert keine eigenständige, alleine ausschlaggebende Grösse dar, denn es müssten auch zwingend die Grundsätze des KVG berücksichtigt werden. Deshalb dürften lediglich von transparent ausgewiesenen Kosten diejenigen vergütet werden, die einer effizienten Leistungserbringung entsprächen. Es bestehe vorliegend kein Anlass dafür, einen Teuerungsausgleich in Erwägung zu ziehen. Auch habe der Regierungsrat der Voraussetzung der wirtschaftlichen Tragbarkeit einer Tarifierhöhung nicht ausreichend Rechnung getragen und zu Unrecht eine Auseinandersetzung mit Art. 55 KVG (Tarifstopp) unterlassen.

6.3 Die Festsetzung eines kantonalen Taxpunktwertes kann nur Wirkung entfalten, wenn dieser in Bezug auf eine geltende nationale Tarifstruktur festgesetzt wird. Wie das Bundesverwaltungsgericht im Piloturteil dargelegt hat, besteht in Folge der Kündigung des Nationalen Tarifvertrages

1998 durch physioswiss seit dem 1. Juli 2011 keine nationale Einzelleistungstarifstruktur für in freier Praxis erbrachte physiotherapeutische Leistungen mehr. Da eine Einzelleistungstarifstruktur gesamtschweizerisch vereinbart und genehmigt oder gesamtschweizerisch festgesetzt werden muss, und für den vorliegend massgeblichen Zeitraum (ab 1. Juli 2012) keine entsprechende nationale Einzelleistungstarifstruktur mehr bestand, wurde mit dem angefochtenen Beschluss auch kein gültiger OKP-Tarif festgesetzt. Der Beschluss ist bereits aus diesem Grund aufzuheben (vgl. Urteil C-4404/2013 E. 6.3, Piloturteil E. 5.5).

Soweit die Parteien und übrigen Verfahrensbeteiligten Ausführungen dazu machen, wie der Taxpunktwert *innerhalb* dieser (nur bis zum 30. Juni 2011 geltenden) Tarifstruktur zu ermitteln bzw. in welcher Höhe er festzusetzen ist, ist unter diesen Umständen auf ihre Ausführungen nicht weiter einzugehen (vgl. Urteil C-4404/2013 E. 6.3).

6.4 Der Regierungsrat ist für die Ermittlung des umstrittenen Taxpunkt werts vom Taxpunkt wert in der Höhe von Fr. 0.95 ausgegangen, der mit Wirkung ab 1. Januar 1998 zwischen der Sektion Solothurn des Schweizerischen Physiotherapeutenverbandes und dem Verband der Solothurnischen Krankenversicherer vereinbart und vom Regierungsrat bewilligt worden war (vgl. RRB Ziffn. 1, 3.2; Beilagen zu B-act. 10). Diesen Ausgangswert erhöhte er unter Berufung auf einen Anstieg des Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) von Dezember 1997 auf Juni 2012 in der Höhe von 11.25 %, was den festgesetzten Taxpunkt wert von Fr. 1.06 ergebe, welche Erhöhung sich im Übrigen als wirtschaftlich tragbar erweise (RRB Ziff. 3.2 f.).

Der Regierungsrat ging somit für die Ermittlung des festgesetzten Tarifs von einem Taxpunkt wert aus, der im Rahmen einer nationalen Tarifstruktur 1998 vereinbart und genehmigt worden war. Indem er diesen Taxpunkt wert mit Hinweis auf die aufgelaufene Teuerung erhöht hat, bezieht sich auch der neu festgesetzte Taxpunkt wert (implizit) auf die nationale Tarifstruktur 1998. Da letztere auf nationaler Ebene ausser Kraft getreten ist, hat sich der Regierungsrat bei der Tariffestsetzung auf eine nicht mehr bestehende und damit fiktive nationale Tarifstruktur abgestützt. Ein solches Vorgehen verstösst allerdings gegen Art. 43 Abs. 5 KVG, wonach Einzelleistungstarife auf einer gesamtschweizerisch vereinbarten einheitlichen Tarifstruktur beruhen müssen, und in doppelter Hinsicht gegen Art. 46 Abs. 4 i.V.m. Art. 47 Abs. 1 KVG (fehlende *Einigung* der *Tarifpartner* über ein nationales Mo-

dell, Unzuständigkeit der Kantonsregierung zur [Teil-] Festlegung eines *nationalen* Tarifmodells), sodass der angefochtene Regierungsratsbeschluss auch deswegen als bundesrechtswidrig aufzuheben ist (vgl. dazu auch Piloturteil E. 5.6).

6.5 Zu prüfen ist weiter, ob die Vorinstanz gegen Art. 59c KVV verstossen hat und welche Schlüsse daraus für das Verwaltungsverfahren zu ziehen sind.

Im Piloturteil hat das Bundesverwaltungsgericht Grundsätze dargelegt, die bei der Tariffestsetzung gemäss Art. 59c KVV i.V.m. Art. 43 KVG zu berücksichtigen sind (E. 4.4 f., 5.7.1 ff.). Diese Grundsätze (namentlich gesteigerte Überprüfungs-, Untersuchungs- und Anpassungspflichten, Gebot der Wirtschaftlichkeit der betriebswirtschaftlichen Bemessung und der sachgerechten Struktur sowie der möglichst günstigen Kosten) waren namentlich in jenem, zum vorliegenden parallelen, Verfahren betreffend die Festsetzung eines kantonalen KVG-Tarifs zu beachten. Diese Grundsätze gelten auch für die vorliegend umstrittene Tariffestsetzung.

Da die Vorinstanz – soweit aus den Akten und den Ausführungen der Parteien ersichtlich – jedoch davon abgesehen hat, von den Parteien konkretere Mitwirkungshandlungen zu verlangen, um den Sachverhalt im Sinne der oben genannten Grundsätze zu ermitteln, hat sie (auch) ihre Untersuchungspflicht verletzt und den Sachverhalt ungenügend abgeklärt, sodass der Regierungsratsbeschluss (auch) aus diesem Grund aufzuheben ist (vgl. Urteil C-4404/2013 E. 6.5 m.w.H.).

6.6 Darauf hinzuweisen bleibt, dass die Beschwerdegegnerinnen aus den Übergangsbestimmungen der Änderung des KVG vom 20. Dezember 2006 (Pflegetarife) und aus Tariffestsetzungsentscheiden anderer Kantone nichts zu ihren Gunsten ableiten können (vgl. Piloturteil E. 5.8).

6.7 Offen bleiben kann bei diesem Ausgang des Verfahrens, ob der angefochtene Entscheid die Wirtschaftsfreiheit der Physiotherapeuten, das Rechtsgleichheitsgebot und das Verbot des Rechtsmissbrauchs verletzt, sowie ob sich die Vorinstanz mit Art. 55 KVG und der beantragten Parallelisierung der Taxpunktwerte für in Spitalambulatorien erbrachte physiotherapeutische Leistungen hätte auseinandersetzen müssen (vgl. Urteil C-4404/2013 E. 6.7).

7.

7.1 Damit bleibt festzuhalten, dass dem Tariffestsetzungsentscheid des Regierungsrates des Kantons Solothurn vom 2. Juli 2013 keine gültige Tarifstruktur zugrunde liegt und sich der Beschluss in mehrfacher Hinsicht als bundesrechtswidrig erweist, weshalb er aufzuheben ist.

7.2 Mit Erlass des vorliegenden Urteils fallen die Verfahrensanträge der tarifsuisse-Gruppe und der physioswiss auf Sistierung des Verfahrens wegen Gegenstandslosigkeit dahin. Auch erübrigt sich damit das von der tarifsuisse-Gruppe geforderte Einholen einer Gerichtsexpertise (B-act. 1 Rz. 31; vgl. Urteil C-4404/2013 E. 7.2).

8.

Zu befinden bleibt über die Verfahrenskosten und die Parteientschädigung.

8.1 Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt gemäss Art. 63 Abs. 1 VwVG die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei. Den obsiegenden Beschwerdeführerinnen sind daher keine Verfahrenskosten aufzuerlegen. Die Rückerstattung des von der tarifsuisse-Gruppe geleisteten Kostenvorschusses von Fr. 4'000.- wurde im Verfahren C-4404/2013 angeordnet, darauf ist zu verweisen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat im Urteil C-4404/2013 den dort überwiegend unterliegenden Beschwerdegegnerinnen sowie physioswiss, auf deren Anträge nicht eingetreten wurde, Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 4'000.- bzw. Fr. 1'000.- auferlegt (E. 3, 8.1; Dispositiv Ziff. 3). Mit dem vorliegenden Verfahren entstand dem Gericht ein Mehraufwand. Analog zum Urteil C-4404/2013 sind somit den – auch im vorliegenden Verfahren – überwiegend unterliegenden Beschwerdegegnerinnen Verfahrenskosten von Fr. 800.- aufzuerlegen. Physioswiss, auf deren Anträge nicht eingetreten wird (s. oben E. 3.4), sind Verfahrenskosten von Fr. 200.- aufzuerlegen.

Der Vorinstanz sind keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 2 erster Halbsatz VwVG).

8.2 Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens wäre den obsiegenden Beschwerdeführerinnen eine Parteientschädigung zulasten der Beschwerdegegnerinnen und den zum Beschwerdeverfahren zugelassenen Beschwerdegegnerinnen aufgrund ihres mehrheitlichen Unterliegens eine reduzierte Parteientschädigung zulasten der Beschwerdeführerinnen zuzusprechen (Art. 64 Abs. 1 VwVG, Art. 7 Abs. 1 VGKE).

Jedoch sind die Aufwände der Parteien bis zur Abtrennung der Beschwerdeführerinnen von der tarifsuisse-Gruppe im Rahmen des Verfahrens C-4404/2013 bereits entschädigt worden und sind der CSS-Gruppe, die nicht anwaltlich vertreten ist, seit der Abtrennung keine weiteren Aufwendungen entstanden. Es sind deshalb keine Parteientschädigungen auszurichten.

9.

Das vorliegende Urteil ist endgültig (vgl. Piloturteil E. 9).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Auf die von physioswiss gestellten Anträge wird mangels Parteistellung nicht eingetreten.

2.

Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der angefochtene Beschluss vom 2. Juli 2013 wird aufgehoben.

3.

Den Beschwerdeführerinnen werden keine Verfahrenskosten auferlegt.

Den Beschwerdegegnerinnen werden Verfahrenskosten von Fr. 800.- auferlegt. Der Betrag ist innert 30 Tagen nach Versand des vorliegenden Urteils zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen.

Physioswiss werden Verfahrenskosten von Fr. 200.- auferlegt. Der Betrag ist innert 30 Tagen nach Versand des vorliegenden Urteils zu Gunsten der Gerichtskasse zu überweisen.

4.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

5.

Dieses Urteil geht an:

- die Beschwerdeführerinnen (Gerichtsurkunde)
- die Beschwerdegegnerinnen (Gerichtsurkunde; Beilage: Einzahlungsschein)
- die weitere Beteiligte (Gerichtsurkunde; Beilage: Einzahlungsschein)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. RRB 2013/1357; Gerichtsurkunde)
- das Bundesamt für Gesundheit (Einschreiben)
- die Eidgenössische Preisüberwachung (A-Post)

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Beat Weber

Daniel Golta

Versand: