

## JAAC 64.16

Entscheid des Schweizerischen Bundesrates vom 15. Dezember 1997, auch erschienen in Kranken- und Unfallversicherung, Rechtsprechung und Verwaltungspraxis [RKUV] 2/3/1998, S. 153 ff.

---

*Art. 53 al. 2 LAMal. Art. 48 PA. Qualité pour recourir. Exclusion de l'action populaire.*

*- Selon l'art. 53 al. 2 LAMal, la procédure de recours au Conseil fédéral est régie par la loi fédérale sur la procédure administrative. La qualité pour recourir s'examine d'après l'art. 48 PA (consid. 2).*

*- Chaque recourant, même s'il agit à titre d'assuré, doit être touché plus que quiconque par la décision attaquée et démontrer l'existence d'un lien particulier et important avec l'objet litigieux. L'action populaire, c'est-à-dire un recours visant uniquement la sauvegarde d'intérêts publics, n'est pas admis (consid. 2.1).*

---

*Art. 53 Abs. 2 KVG. Art. 48 VwVG. Beschwerdelegitimation. Ausschluss der Popularbeschwerde.*

*- Gemäss Art. 53 Abs. 2 KVG richtet sich das Beschwerdeverfahren bei Beschwerden an den Bundesrat nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz; die Beschwerdelegitimation ist nach Art. 48 VwVG zu beurteilen (E. 2).*

*- Jeder Beschwerdeführer, auch wenn er als Versicherter handelt, muss durch den angefochtenen Entscheid stärker als jedermann betroffen sein und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stehen. Eine Popularbeschwerde, d.h. eine Beschwerde in Wahrnehmung allein öffentlicher Interessen, ist auch in diesem Beschwerdeverfahren unzulässig (E. 2.1).*

---

**Art. 53 cpv. 2 LAMal. Art. 48 PA. Diritto di ricorrere. Esclusione dell'azione popolare.**

**- Giusta l'art. 53 cpv. 2 LAMal, la procedura di ricorso al Consiglio federale è retta dalla legge federale sulla procedura amministrativa; il diritto di ricorrere va giudicato in base all'art. 48 PA (consid. 2).**

**- Ciascun ricorrente, anche se agisce come assicurato, deve essere colpito più di chiunque dalla decisione impugnata e dimostrare l'esistenza di un rapporto particolare e degno di nota con l'oggetto del contendere. Non è ammessa l'azione popolare, vale a dire un ricorso inteso unicamente a salvaguardare interessi pubblici (consid. 2.1).**

---

A. Am 13. August 1997 genehmigte der Regierungsrat des Kantons Aargau eine Vereinbarung zwischen dem Aargauischen Krankenkassen-Verband, der Vereinigung Aargauischer Krankenhäuser und den vier aargauischen Rheuma- und Rehabilitationskliniken (R+R-Kliniken), darunter der R+R-Klinik S. Letztere ist eine Konkurrentin der Klinik P, deren Exponenten die vier Beschwerdeführer sind.

Aus den Erwägungen:

1. (Rechtsweg<sup>[27]</sup>)

2. Gemäss Art. 53 Abs. 2 KVG richtet sich das Beschwerdeverfahren bei Beschwerden an den Bundesrat nach dem Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren. Dabei handelt es sich um einen gängigen Verweis, welcher ohne weiteres auch die verfahrensrechtliche Frage der Beschwerdelegitimation umfasst.

Aus diesem Grunde ist die Beschwerdelegitimation - vorbehältlich einer allfälligen gegenteiligen Sondernorm des KVG (s. dazu hinten, E. 4) - nach Art. 48 VwVG zu beurteilen.

2.1. Zur Verwaltungsbeschwerde berechtigt ist nach Art. 48 Bst. a VwVG, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Das Interesse kann sowohl rechtlicher als auch bloss tatsächlicher Art sein und braucht mit dem Interesse, das durch die vom Beschwerdeführer als verletzt bezeichnete Norm geschützt wird, nicht übereinzustimmen. Der Beschwerdeführer muss jedoch durch den angefochtenen Entscheid stärker als jedermann betroffen sein und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stehen; die tatsächliche oder rechtliche Situation des Beschwerdeführers muss durch den Ausgang des Verfahrens beeinflusst werden können (BGE 116 Ib 323 f.).

2.2. Vor dem Inkrafttreten des KVG beurteilte der Bundesrat die Beschwerdelegitimation im Bereich der Krankenversicherung in der Regel ohne nähere Begründung nach Art. 48 Bst. a VwVG.

Hin und wieder wies der Bundesrat auf die Übereinstimmung dieser Bestimmung mit Art. 103 Bst. a OG hin (z.B. in dem in der VPB 48.46 nicht vollständig publizierten Entscheid des Bundesrates vom 18. April 1984 in

Sachen X. gegen den Regierungsrat des Kantons Zürich und den Verband der Krankenkassen des Kantons Zürich, in welchem der Bundesrat in Sachen Hebammentarif die Beschwerdelegitimation einer einzelnen Hebamme bejaht hatte).

Näher Stellung zur Frage der Beschwerdelegitimation nahm der Bundesrat in einem Entscheid vom 7. November 1990 (VPB 56.44), in welchem er sich - wenn auch ohne ausdrückliche Erwähnung - auf Art. 48 Bst. a VwVG stützte. Er bejahte dabei unter Hinweis auf BGE 114 V 95 E. 2, VPB 48.45 und BBl 1962 II 1285 f. die Beschwerdelegitimation aller in einem Kanton wohnhafter Mitglieder von Krankenkassen. Er ging dabei allerdings davon aus, dass die substantielle Erhöhung des Ärztetarifs wesentliche wirtschaftliche Folgen für die Versicherten haben könne und diese daher stärker denn jedermann betroffen seien beziehungsweise in einer besonders beachtenswerten Beziehung zur Streitsache stünden.

**2.3.** Insoweit das Bundesgericht im Bereich der Krankenversicherung über Verwaltungsgerichtsbeschwerden zu befinden hatte, äusserte es sich nur selten zur Frage der Beschwerdelegitimation, weil diese zumeist offenkundig war und daher nicht näher begründet werden musste (insbesondere Beschwerden durch Versicherte betreffend Versicherungsleistungen, Beschwerden von Vertragsparteien oder Beschwerden in Zuständigkeitsstreitigkeiten, bei welchen sich die Beschwerdelegitimation aus der Parteistellung im vorinstanzlichen Verfahren ergab). Ging das Bundesgericht auf die Frage der Beschwerdelegitimation näher ein, stützte es sich auf Art. 103 Bst. a OG, welcher inhaltlich mit Art. 48 Bst. a VwVG übereinstimmt (BGE 111 V 342 ff.).

**2.4.** Mit Blick auf die Regelungen im Verwaltungsverfahrensgesetz und im Bundesrechtspflegegesetz lehnen in konstanter Rechtsprechung und im Einklang mit der Doktrin sowohl der Bundesrat (gestützt auf Art. 48 Bst. a VwVG) als auch das Bundesgericht (in Anwendung von Art. 103 Bst. a OG) die Zulässigkeit der Popularbeschwerde, das heisst einer Beschwerde in Wahrnehmung allein öffentlicher Interessen, ab (BGE 116 Ib 323 f., 119 Ib 60, 121 II 43 ff. u. 121 II 176 ff.; VPB 57.21 A, 57.42 und 59.41; Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 149; Alfred Kölz / Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Zürich 1993, S. 147 f., Rz. 239 und 241; Pierre Moor, Droit administratif, Vol. II, Les actes administratifs et leur contrôle, Berne 1991, Ziff. 5.6.1, S. 411 f.; René Rhinow / Heinrich Koller / Christina Kiss, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basel u. Frankfurt a.M., 1996, Rz. 1264; Peter Saladin, Das Verwaltungsverfahren des Bundes, Basel 1979, S. 174 f., Ziff. 20.331).

Allerdings macht die grosse Zahl möglicher Beschwerdeführer eine Beschwerde noch nicht zur Popularbeschwerde, wenn für alle die Voraussetzungen der Beschwerdelegitimation (schutzwürdiges Interesse bzw. Betroffenheit) vorliegen.

**3.1.** Die Beschwerdelegitimation gehört als Rechtsmittelvoraussetzung zu den besonderen Prozessvoraussetzungen, die von den Parteien nachzuweisen sind und deren Vorliegen von Amtes wegen zu prüfen ist (Gygi, a.a.O., S. 73 f.;

Kölz/Häner, a.a.O., S. 111 f., Rz. 184 ff.; Rhinow/Koller/Kiss, a.a.O., Rz. 947 ff., insbesondere 950; Saladin, a.a.O., S. 169 f., Ziff. 20.1, S. 173, Ziff. 20.31, und S. 186, Ziff. 20.35).

**3.2.** Die Beschwerdeführer machten aber in ihrer Beschwerde keine stärkere Betroffenheit als jedermann oder eine besonders beachtenswerte Beziehung zum Streitgegenstand geltend; sie argumentierten allein mit der Zulässigkeit der Popularbeschwerde.

Nun war allerdings aufgrund des Wohnsitzes der Beschwerdeführer und des Obligatoriums der Krankenpflegeversicherung auch ohne besondere Geltendmachung seitens der Beschwerdeführer bekannt, dass diese durch den angefochtenen Tarif zumindest formal in ihrer Stellung als Versicherte betroffen waren, was aber noch keine Beschwerdelegitimation begründet.

Dass sie durch den angefochtenen Genehmigungsbeschluss nicht in höherem Mass als andere Versicherte des Kantons Aargau betroffen sind, haben sie sogar ausdrücklich bestätigt. Ihre Beschwerde erfolgt daher zwecks Wahrung öffentlicher Interessen und stellt eine unzulässige Popularbeschwerde dar.

**3.3.** In sämtlichen vorne (E. 2.2) geschilderten Präzedenzfällen war den Beschwerdeführern eine stärkere Betroffenheit als jedermann oder eine besonders beachtenswerte Beziehung zum Streitgegenstand zuzubilligen. Am weitesten gespannt war die Beschwerdelegitimation in einem Fall, in welchem sie allen in einem Kanton wohnhaften Mitgliedern von Krankenkassen zugebilligt wurde; dabei ist aber zu beachten, dass noch kein Versicherungsobligatorium bestand, die Zahl der Krankenkassenmitglieder sich mithin nicht mit der Wohnbevölkerung deckte, und es um eine substantielle Erhöhung eines Ärztetarifs ging, weshalb davon ausgegangen wurde, dass dieser Tarif wesentliche wirtschaftliche Folgen für die Versicherten haben könne.

Ein Fall, in welchem die Einwohner eines ganzen Kantons ohne Begründung ihrer Betroffenheit, bloss aufgrund ihrer Eigenschaft als Versicherte, als beschwerdelegitimiert betrachtet worden wären, ist nicht bekannt. Es erscheint auch nicht einsichtig, weshalb hier - ohne gesetzliche Grundlage - vom allgemeinen Grundsatz abgewichen werden sollte, dass die Betroffenheit beziehungsweise das schutzwürdige Interesse an der Beschwerdeführung zu begründen ist. Der Bundesrat geht jedenfalls davon aus, dass die Eigenschaft als Versicherte mit Wohnsitz in einem bestimmten Kanton noch nicht genügt, um jeden für diesen Kanton erlassenen oder vereinbarten Spitaltarif anfechten zu können.

In der Botschaft des Bundesrates vom 6. November 1991 über die Revision des Krankenversicherungsgesetzes wird klar festgehalten, dass sich das Beschwerdeverfahren nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz richten soll (BBl 1992 I 188).

Im Übrigen erweist sich die Bedeutung der vorliegenden Beschwerde für die Beschwerdeführer - abgesehen von ihren in diesem Kontext nicht schutzwürdigen Interessen als Konkurrenten der Rheuma- und Rehabilitationsklinik S. - ohnehin als gering und im Sinne von Art. 48 Bst. a VwVG wohl kaum schutzwürdig. Die Beschwerdeführer bestätigen nämlich, dass für die Rheuma- und Rehabilitationsklinik S. von anrechenbaren Kosten von rund Fr. 254.- (Fr. 253.72) ausgegangen werden kann, was aufgrund der

vom AKV gelieferten Zahl von Pflagetagen in der allgemeinen Abteilung der Rheuma- und Rehabilitationsklinik S. im Jahre 1996 (20 784) für sie als Versicherte im Falle einer Gutheissung der Beschwerde nur minime finanzielle Auswirkungen von rund 2 Rappen pro Monat hätte (20 784 Pflage tage à Fr. 5.28 [Differenz zum angefochtenen Tarif von Fr. 259.-] = Mehrkosten pro Jahr von Fr. 109 739.52, was sich in den Monatsprämien mit rund 2 Rappen auswirkt).

4. Die Beschwerdeführer berufen sich darauf, Art. 53 KVG statuiere die Zulässigkeit der Popularbeschwerde, weshalb es gar nicht nötig sei, im Sinne von Art. 48 Bst. a VwVG ein schutzwürdiges Interesse an der Beschwerdeführung darzutun.

Zur Begründung verweisen sie auf die Botschaft des Bundesrates und das Ergebnis der parlamentarischen Beratungen der entsprechenden Bestimmung des bundesrätlichen Entwurfs (Art. 45; BBl 1992 I 188). Sie schildern dabei ausführlich den Verlauf der Beratungen insbesondere im Ständerat, welcher vorerst beschlossen hatte, die Beschwerdelegitimation einschränkender zu regeln als gemäss früherem Recht und insoweit hinter den Entwurf des Bundesrates zurückging. In der Differenzbereinigung liess dann aber der Ständerat seinen Vorschlag wieder fallen und schloss sich dem Nationalrat an, welcher am bundesrätlichen Entwurf festhielt (zusammenfassendes Votum des Berichterstatters im Ständerat, Huber, AB 1994 S 94).

Da kein abweichender Beschluss zustande kam, ergibt sich ohne weiteres, dass gemäss KVG - wie in der Botschaft des Bundesrates erwähnt - in Sachen Beschwerdelegitimation entsprechend der früheren Regelung unter der Herrschaft des Bundesgesetzes vom 13. Juni 1911 (KUVG, AS 1995 1363) weiterhin das Verwaltungsverfahrensgesetz Anwendung findet.

Auch unter dem neuen KVG ist daher der Bundesrat für die Frage der Beschwerdelegitimation ohne weiteres von der Anwendbarkeit des VwVG ausgegangen.

Nichts an dieser Sachlage ändert auch das von den Beschwerdeführern zitierte Votum des früheren Vorstehers des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) im Ständerat, in welchem dieser erklärte, dass gemäss früherem Recht auch die Versicherten beschwerdelegitimiert gewesen seien. Aus dem ganzen Kontext ist nämlich davon auszugehen, dass als selbstverständliche Voraussetzung galt, dass die Versicherten nach den Regeln des anwendbaren Verfahrensrechts, nämlich des VwVG, über eine besonders beachtenswerte Beziehung zum Streitgegenstand verfügten oder stärker betroffen sein mussten als jedermann, damit sie zur Beschwerde legitimiert waren.

5. Da sich die Beschwerdeführer ausschliesslich darauf berufen, Art. 53 KVG statuiere die Zulässigkeit der Popularbeschwerde, beziehungsweise ihre Stellung als im Kanton Aargau Versicherte begründe ihre Beschwerdelegitimation, ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

Da der vorliegende Entscheid allein die Legitimation der Beschwerdeführer und damit eine Eintretensfrage betrifft, beschränkte sich auch der Anspruch der Beschwerdeführer auf rechtliches Gehör auf jenen Bereich, der Grundlage der Entscheidung bildet (*Georg Müller* in Kommentar BV, Basel/Bern/Zürich 1996 Art. 4, Rz. 108).

Darüber hinaus bestand im vorliegenden Verfahren, das sich - auch wenn aus verfahrensökonomischen Gründen bereits Stellungnahmen zur Sache eingingen - vorerst auf die Frage der Beschwerdelegitimation beschränkt, kein Anspruch auf Akteneinsicht (Gygi, a.a.O., S. 155). Die Instruktionsbehörde des Bundesrates, die den Beschwerdeführern nur bezogen auf die strittige Legitimationsfrage Akteneinsicht gewährte, hat daher den Anspruch der Beschwerdeführer auf rechtliches Gehör nicht verletzt.

[27] siehe [VPB 64.13](#) E. 1.1.

---

**JAAC 64.16 - Entscheid des Schweizerischen Bundesrates vom 15. Dezember 1997, auch erschienen in Kranken- und Unfallversicherung, Rechtsprechung und Verwaltungspraxis [RKUV] 2/3/1998, S. 153 ff.**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2000
Année	
Anno	
Band	64
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 004 655

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.

Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.