

# BGE 112 V 106

Bundesgericht (BGE), 1986-01-01, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge\\_BGE\\_112\\_V\\_106](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_BGE_112_V_106)

FR: ATF 112 V 106

IT: DTF 112 V 106

## Regeste

Regeste Art. 97 und 128 OG, Art. 5 VwVG: Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. - Ob eine anfechtbare Verfügung vorliegt, ist von Amtes wegen zu prüfen (Erw. 1). - Wann beruht eine Verfügung auf dem Bundes(sozialversicherungs)recht? (Präzisierung der Rechtsprechung; Erw. 2.) Art. 2 KUVG: Vom Kanton obligatorisch erklärte Krankenversicherung. Eine Verfügung betreffend Beiträge der Stadt Zürich an die Krankenkassen als Durchführungsorgane der obligatorischen Krankenversicherung und betreffend die Festsetzung der Mitgliederprämien beruht nicht auf Bundesrecht, so dass die Verwaltungsgerichtsbeschwerde unzulässig ist (Erw. 3).

Regeste Art. 97 et 128 OJ, art. 5 PA: Recevabilité du recours de droit administratif. - Le point de savoir s'il existe une décision susceptible de recours doit être examiné d'office (consid. 1). - Quand une décision se fonde-t-elle sur le droit fédéral (des assurances sociales)? (Précision apportée à la jurisprudence; consid. 2.) Art. 2 LAMA: Assurance-maladie déclarée obligatoire par un canton. Une décision portant sur des subsides que la ville de Zurich alloue aux caisses-maladie, en leur qualité d'organes d'exécution de l'assurance-maladie obligatoire, et sur la fixation des cotisations des assurés n'est pas fondée sur le droit fédéral, de sorte que le recours de droit administratif est irrecevable (consid. 3).

Regesto Art. 97 e 128 OG, art. 5 PA: Ammissibilità del ricorso di diritto amministrativo. - La presenza di una decisione impugnabile è esaminata d'ufficio (consid. 1). - Quando una decisione trova base nel diritto federale (delle assicurazioni sociali)? (Precisazione della giurisprudenza; consid. 2.) Art. 2 LAMI: Assicurazione contro le malattie dichiarata obbligatoria da parte di un cantone. Una decisione concernente i sussidi che la città di Zurigo stanziava alle casse malati nella loro veste di organismi esecutivi dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie e sulla determinazione dei premi degli assicurati non è basata sul diritto federale, pertanto il ricorso di diritto amministrativo è inammissibile (consid. 3).

## Erwägungen

### E. 1

Gemäss Art. 128 OG beurteilt das Eidg. Versicherungsgericht letztinstanzlich Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 97 und 98 lit. b-h OG auf dem Gebiet der Sozialversicherung. Hinsichtlich des Begriffs der mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbaren Verfügungen verweist Art. 97 OG auf Art. 5 VwVG. Nach Art. 5 Abs. 1 VwVG gelten als Verfügungen Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen (und im übrigen noch weitere, nach dem Verfügungsgegenstand näher umschriebene Voraussetzungen erfüllen). Die

vorliegende Verwaltungsgerichtsbeschwerde richtet sich gegen den Beschluss vom 18. Januar 1984, in welchem der Regierungsrat die Leistungsbegehren abgewiesen und festgestellt hat, dass die GKK keinen Anspruch auf städtische Beiträge hat, "die über die sich aus der Verordnung der Stadt Zürich über die obligatorische BGE 112 V 106 S. 109 Krankenpflegeversicherung ergebenden hinausgehen". Ob es sich bei diesem vorinstanzlichen Beschluss um einen Anfechtungsgegenstand handelt, der mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Eidg. Versicherungsgericht herangetragen werden kann, ist als Eintretensvoraussetzung von Amtes wegen zu prüfen ( BGE 111 V 151 Erw. 1a, 110 Ia 68 Erw. 1, je mit Hinweisen, 110 Ib 257 Erw. 1 mit Hinweis).

## **E. 2**

a) Gemäss Art. 1 Abs. 1 KUVG fördert der Bund nach Massgabe dieses Gesetzes die Krankenversicherung durch Gewährung von Beiträgen an Krankenkassen. Alle Krankenkassen, die den Anforderungen des Gesetzes genügen, haben Anspruch auf Bundesbeiträge; soweit das Gesetz keine entgegenstehenden Vorschriften enthält, richten sich die Krankenkassen nach ihrem Gutfinden ein ( Art. 1 Abs. 2 KUVG ). Während das Bundesrecht bezüglich der Bundesbeiträge (Art. 22 ff. Vo I zum KUVG [SR 832.190]) und der Prämienfestsetzung ( Art. 6bis KUVG , Art. 16-22 Vo V zum KUVG [SR 832.121]) eingehende Vorschriften enthält, trifft dies für kantonale und kommunale Beiträge an die Krankenkassen nicht zu. Das KUVG verpflichtet weder Kantone noch Gemeinden zu Beiträgen an die Krankenversicherung (LÜÖND, Die obligatorische Krankenversicherung nach kantonalem Recht, in: SZS 1979 S. 49; STEINMANN, Die Stellung der Kantone in der Krankenversicherung unter besonderer Berücksichtigung des Obligatoriums, Diss. Zürich 1973, S. 82). Die Krankenversicherung ist, wie sich aus Art. 2 KUVG ergibt, von Bundesrechts wegen keine obligatorische Versicherung. Die Kantone sind jedoch ermächtigt, die Krankenversicherung allgemein oder für einzelne Bevölkerungsklassen obligatorisch zu erklären ( Art. 2 Abs. 1 lit. a KUVG ). Der Kanton Zürich hat diese Kompetenz zur Einführung des Obligatoriums an die Gemeinden delegiert, wobei diese die Versicherungspflicht nur unter Beachtung bestimmter Einkommensgrenzen einführen dürfen (§§ 1-3 des zürcherischen Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Kranken- und Unfallversicherung vom 3. Oktober 1965; EG ZH/KUVG). Gestützt hierauf hat der Gemeinderat der Stadt Zürich die Verordnung über die obligatorische Krankenpflegeversicherung vom 30. November 1966 mit Änderungen vom 30. Juni 1976 (KVO) erlassen. Diese Verordnung regelt insbesondere die Versicherungspflicht und deren Erfüllung (Art. 1 bis 9 KVO), die Durchführung der obligatorischen Versicherung durch zugelassene Vertragskrankenkassen (Art. 10 ff. KVO) sowie die im Rahmen BGE 112 V 106 S. 110 der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Art. 26 Abs. 2 KVO) zu erbringenden Mindestleistungen (Art. 27 ff. KVO). Gegenstand dieses kommunalen Erlasses sind sodann die Beiträge der Stadt an die Vertragskrankenkassen (Art. 23 KVO) und die Festsetzung der Mitgliederprämien, welche "nach einem vom Stadtrat im Einvernehmen mit den Vertragskrankenkassen festgelegten Verfahren" erfolgt, "das den Kosten- und Risikoausgleich innerhalb der obligatorisch und freiwillig versicherten Mitgliedschaft sicherstellt" (Art. 34 Abs. 2 KVO). b) Zum Rechtsweg macht die Beschwerdeführerin geltend, der angefochtene regierungsrätliche Beschluss bilde einen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid, der zwar "in Anwendung von kantonalem Recht, insbesondere von Recht der Stadtgemeinde Zürich, ergangen" sei, jedoch "die Regelung des Krankenpflegeversicherungs-Obligatoriums ( Art. 2 KUVG )" betreffe. Nach der bundesgerichtlichen Praxis würden die von den Kantonen im Rahmen von Art. 2 Abs. 1

KUVG erlassenen Normen kantonales Recht bilden. Wenn aber die Rüge erhoben werde, dass die Vorinstanz fälschlicherweise nur kantonales Recht angewendet habe, ohne auch den bundesrechtlichen Vorschriften Rechnung zu tragen, sei die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig. Nach der neuesten, auf dem Gebiet des Forstpolizeirechtes ergangenen Praxis des Bundesgerichts gelte dies indessen nicht, wenn das dem Kanton vorbehaltene Recht selbständige Bedeutung habe, so dass in solchen Fällen nur die staatsrechtliche Beschwerde offenstehe. Die vorliegende Sache betreffe jedoch das Sozialversicherungsrecht, eine "ursprüngliche Domäne des Bundes", und überdies werde gerügt, dass der angefochtene Beschluss Bundesrecht, einschliesslich Verfassungsrecht, missachte; "daher" sei "aufgrund der doch sehr klaren Stellungnahmen der früheren Praxis" die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Eidg. Versicherungsgericht gegeben. c) Das Eidg. Versicherungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung die von den Kantonen im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenz gemäss Art. 2 Abs. 1 KUVG erlassenen Bestimmungen als kantonales Recht betrachtet, dies ungeachtet der nach Art. 2 Abs. 3 KUVG erforderlichen Genehmigung solcher kantonalen oder kommunalen Normen durch den Bundesrat ( BGE 98 V 163 f., BGE 102 V 130 Erw. 1, 110 V 324 Erw. 1b; RSKV 1981 Nr. 451 S. 125 Erw. 2a). Demzufolge ist das Eidg. Versicherungsgericht auf Verwaltungsgerichtsbeschwerden nicht eingetreten, wenn der BGE 112 V 106 S. 111 angefochtene Entscheid gestützt auf kantonales Recht erging und der Beschwerdeführer lediglich dessen unrichtige Anwendung rügte ( BGE 102 V 129 betreffend die Anwendung der Bestimmungen des Kantons Waadt über die für die kantonalrechtliche Versicherungspflicht massgeblichen Einkommensgrenzen). Eingetreten ist das Eidg. Versicherungsgericht andererseits auf Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen Entscheide, die zwar wohl im Rahmen einer vom betreffenden Kanton obligatorisch erklärten Krankenversicherung ergingen, jedoch Gegenstände betrafen, welche durch das Krankenversicherungsrecht des Bundes geregelt sind. Wo also etwa die Entstehung und Rechtsnatur des Krankenversicherungsverhältnisses ( BGE 101 V 131 Erw. 1b), der Umfang der von der Kasse gemäss KUVG und ihren Statuten geschuldeten Versicherungsleistungen (RKUV 1984 Nr. K 568 S. 43) oder der Freizügigkeitsanspruch nach KUVG (unveröffentlichtes Urteil Gemeindekrankenkasse Mels vom 22. Oktober 1984) Gegenstand der angefochtenen Verfügung waren, hat das Eidg. Versicherungsgericht die Sache jeweils materiell geprüft. Seit jeher hat das Eidg. Versicherungsgericht sodann - in Übereinstimmung mit der Praxis des Bundesgerichts ( BGE 109 Ib 143 Erw. 1, BGE 107 Ib 173 , je mit Hinweisen) und der Lehre (GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., S. 90 f.; KÄLIN, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, S. 269) - das Eintreten auf Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen Entscheide bejaht, die sich zu Unrecht auf kantonales statt auf Bundesrecht stützten ( BGE 98 V 164 , BGE 101 V 131 Erw. 1b, 110 V 56 und 324 f.) bzw. wo in der ausschliesslichen Anwendung kantonaler Bestimmungen eine Verletzung von Vorschriften des Bundessozialversicherungsrechts lag ( BGE 110 V 325 oben). In anderen Urteilen schliesslich machte das Eidg. Versicherungsgericht die Eintretensfrage davon abhängig, ob der Beschwerdeführer eine Verletzung von Bundessozialversicherungsrecht rügte oder ob die Akten Anhaltspunkte für eine solche Bundesrechtsverletzung aufwiesen ( BGE 102 V 131 Erw. 1 in fine; RSKV 1981 Nr. 451 S. 126 und 1982 Nr. 512 S. 261 Erw. 2). Ausserhalb des Bereichs von Art. 2 Abs. 1 KUVG tritt das Eidg. Versicherungsgericht ebenfalls nach ständiger Rechtsprechung auf Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen Entscheide nicht ein, die auf kantonalem (Verfahrens-)Recht beruhen. Dies trifft beispielsweise für kantonalrechtliche

Entschädigungsbemessungen in Sozialversicherungszweigen zu, wo das Bundesrecht für das kantonale Beschwerdeverfahren keinen Anspruch auf Parteientschädigung BGE 112 V 106 S. 112 gewährleistet ( BGE 98 V 121 betreffend die Krankenversicherung [ Art. 30bis Abs. 3 KUVG ]; BGE 98 V 123 betreffend das bis Ende 1983 in Kraft gewesene Unfallversicherungsrecht [Art. 120 f. KUVG], vgl. nunmehr Art. 108 Abs. 1 lit. g UVG ; unveröffentlichtes Urteil Bärtschi vom 7. November 1978 betreffend das bis Ende 1983 gültig gewesene Arbeitslosenversicherungsrecht [ Art. 54 AIVG ], ebenso Art. 103 AVIG und, bezüglich der beruflichen Vorsorge, Art. 73 BVG ). Nichteintreten gilt auch bezüglich anderer rein kantonaler Verfahrenspragen, z.B. für Ordnungsbussen, die anlässlich eines kantonalen Beschwerdeverfahrens ausgesprochen werden (unveröffentlichte Urteile Conti vom 9. April 1985 und Wernli vom 20. Juli 1984). Wo das Bundessozialversicherungsrecht hingegen einen Parteientschädigungsanspruch für das kantonale Beschwerdeverfahren einräumt ( Art. 56 Abs. 1 lit. e MVG und Art. 85 Abs. 2 lit. f AHVG , der auch in der Invalidenversicherung, der Erwerbsersatzordnung sowie bei den Ergänzungsleistungen und den Familienzulagen in der Landwirtschaft gilt), kann die Entschädigungsbemessung mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden; doch prüft das Eidg. Versicherungsgericht die Höhe einer Partei- oder Armenrechtsentschädigung nur daraufhin, ob die Anwendung des hierfür massgeblichen kantonalen Rechts zu einer Verletzung von Bundesrecht ( Art. 104 lit. a OG ) geführt hat, wobei in diesem Bereich als Beschwerdegrund praktisch nur das Willkürverbot des Art. 4 Abs. 1 BV in Betracht fällt ( BGE 111 V 48 Erw. 3 und 54 Erw. 4c, BGE 110 V 58 , 136 Erw. 6 und 362 Erw. 1b; ZAK 1986 S. 130 Erw. 1c; zur Überprüfung kantonalrechtlicher Revisionsfristen vgl. BGE 110 V 393 ). Der Verwaltungsgerichtsbeschwerde offen stehen ferner auf kantonalem Prozessrecht beruhende Nichteintretensentscheide, wenn durch sie die Anwendung des materiellen Bundesverwaltungsrechts verunmöglicht wird ( BGE 102 V 125 Erw. 1b, BGE 101 V 221 Erw. 1, BGE 99 V 56 Erw. 1 und 184 Erw. 1). Schliesslich ist nach der Rechtsprechung die Beurteilung der Anwendung kantonalen Rechts möglich, wenn ein enger Sachzusammenhang mit einer im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu prüfenden Frage des Bundesverwaltungsrechts besteht, wobei sich auch hier die Prüfung des kantonalen Rechts praktisch auf eine Willkürkontrolle beschränkt (ZAK 1984 S. 173 Erw. 1a betreffend kantonale festgelegte Verwaltungskostenbeiträge in der AHV; unveröffentlichtes Urteil Schmidt vom 4. März 1985 betreffend die Ordnungsbussenverfügung einer Ausgleichskasse). BGE 112 V 106 S. 113 d) Deutlicher als es die bisherige Rechtsprechung zum Ausdruck bringt, ist für die richtige Behandlung der Eintretensfrage das Erfordernis einer anfechtbaren Verfügung von dem mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu rügenden Beschwerdegrund der Bundesrechtsverletzung zu unterscheiden. Der Umstand allein, dass ein Entscheid Bundesrecht verletzt, öffnet nicht den Weg zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Voraussetzung für deren Zulässigkeit ist stets und zunächst, dass ein Entscheid angefochten wird, der sich auf öffentliches Recht des Bundes stützt ( Art. 5 Abs. 1 VwVG ). PFISTER (Staatsrechtliche und Verwaltungsgerichts-Beschwerde; Abgrenzungsschwierigkeiten, in: ZBJV 121 1985 S. 533 ff.) hat darauf hingewiesen, dass die Wahl des Rechtsweges vielfach dann verfehlt wird, wenn man sich verleiten lässt, wie bei der Berufung ( Art. 43 OG ) auf die zu erhebenden bzw. erhobenen Rügen zu achten; es kommt nach seinen Worten nur auf die Grundlage der Verfügung an, ob sie dem Recht des Bundes oder des Kantons angehört (a.a.O., S. 549 und S. 565). Unter Verfügungsgrundlage versteht PFISTER "die Norm, welche die Verfügung unmittelbar trägt, oder die Norm, die durch die Verfügung

verwirklicht wird und aus der die Verfügung ihren Bestand und ihre Verbindlichkeit ableitet"; die Verfügungsgrundlage ist "die Norm, die eine Behörde anweist, die Verfügung zu treffen", sie bestimmt "dass und was die zuständige Behörde anordnen soll" (a.a.O., S. 550). Da die Behörde beim Erlass einer Verfügung nicht nur deren Grundlage im eben erwähnten Sinn, sondern "oft weitere Rechtsnormen zu beachten und anzuwenden" hat, unterscheidet PFISTER zwischen den die Verfügungsgrundlage bildenden "Basisnormen" und den für den Inhalt einer Verfügung ebenfalls massgeblichen weiteren "Bestimmungsnormen". Für die Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist einzig ausschlaggebend, dass die Basisnormen, welche die Verfügungsgrundlage ausmachen, dem Bundesrecht angehören (a.a.O., S. 550 unten). Für die Annahme einer kantonalrechtlichen Verfügungsgrundlage ist u.a. erforderlich, dass dem kantonalen Recht im betreffenden Sachgebiet gegenüber den bundesrechtlichen Vorschriften selbständige Bedeutung zukommt (a.a.O., S. 560). Wenn eine solche, durch kantonalrechtliche Basisnormen gebildete Verfügungsgrundlage besteht und die Behörde allfälligen Bestimmungsnormen der Bundesverfassung oder des einfachen Bundesrechts nicht gebührend Rechnung trägt, so steht gegen einen solchen Entscheid nicht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde, sondern die staatsrechtliche Beschwerde wegen BGE 112 V 106 S. 114 Verletzung verfassungsmässiger Rechte, insbesondere des Grundsatzes der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 2 der Übergangsbestimmungen der BV) offen ( Art. 84 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 OG ; PFISTER, a.a.O., S. 538 f. und S. 562 f.). Dieser Konzeption schliesst sich das Eidg. Versicherungsgericht grundsätzlich an. Sie führt im Bereich des Art. 2 Abs. 1 KUVG dazu, dass weiterhin auf Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen Entscheide einzutreten ist, die zwar im Rahmen der kantonal obligatorisch erklärten Krankenversicherung ergehen, die aber bundesrechtlich geregelte Fragen (Versicherungsleistungen, Freizügigkeit, Franchisen- und Selbstbehaltsregelungen usw.) betreffen. Wo andererseits über Gegenstände verfügt wird, die durch das soziale Krankenversicherungsrecht des Bundes nicht normiert sind, fehlt es dem angefochtenen Entscheid an einer bundesrechtlichen Grundlage, so dass die Verwaltungsgerichtsbeschwerde entfällt. Dass bei einem solchen, auf kantonalen Basisnormen beruhenden Entscheid unter Umständen auch Regeln und Grundsätze des Bundesrechts, sei es der Bundesverfassung, sei es des KUVG oder seiner Ausführungsverordnungen, als Bestimmungsnormen beachtet werden müssen und dass deren Verletzung gerügt wird, ändert am Fehlen einer bundesrechtlichen Verfügungsgrundlage nach dem Gesagten nichts.

### **E. 3**

a) Im vorliegenden Fall hat das Bundesgericht im Meinungs austauschverfahren die Auffassung vertreten, die angefochtene Verfügung betreffend die Höhe der städtischen Subventionen und die Prämienlimite lasse sich nur auf das Gemeinderecht, nicht aber auf das Bundesrecht stützen, weil dieses weder die städtische Subvention noch die Prämienlimite regle. Dabei handle es sich um in Anwendung von Art. 2 Abs. 1 KUVG erlassenes kantonales bzw. kommunales Recht, gegen dessen Anwendung im Einzelfall die Verwaltungsgerichtsbeschwerde grundsätzlich nicht gegeben sei. Dies schliesse nicht aus, dass trotz Fehlens einer bundesrechtlichen Verfügungsgrundlage die allein auf städtischem Recht beruhende Verfügung (und allenfalls die KVO selbst) Bundesrecht verletze; eine solche Verletzung sei mit der staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung des Grundsatzes der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 2 der Übergangsbestimmungen der BV) zu rügen. b) Das Eidg. Versicherungsgericht schliesst sich der Auffassung des Bundesgerichts an. Der angefochtene Entscheid beruht in der Tat

auf der KVO, insbesondere auf deren Art. 23 und 34 betreffend BGE 112 V 106 S. 115 die städtischen Prämien- und Sonderbeiträge sowie die Festsetzung der Mitgliederprämien. Diesen kommunalen Basisnormen über die Ausgestaltung des Obligatoriums kommt gegenüber den Bestimmungen des Krankenversicherungsrechtes des Bundes nach dem in Erw. 2 Gesagten selbständige Bedeutung zu. An der kommunalrechtlichen Grundlage der angefochtenen Entscheidung ändern die von der Beschwerdeführerin erhobenen Rügen der Verletzung von Bundes(sozialversicherungs)recht nichts. Ob und inwieweit die angerufenen bundesrechtlichen Normen und Grundsätze (insbesondere über die Prämien-gestaltung; vgl. Erw. 2a) als Bestimmungsnormen für den Inhalt des angefochtenen Beschlusses massgeblich sind bzw. zu einer inhaltlich anderen Verfügung der kantonalen Behörden hätten führen müssen, kann nach dem Gesagten nicht Gegenstand des verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahrens sein. Es bleibt der Beurteilung der ebenfalls eingereichten staatsrechtlichen Beschwerde vorbehalten, zu prüfen, ob und inwieweit die erhobenen Rügen unter dem Gesichtswinkel der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (hier des sozialen Krankenversicherungsrechts gemäss dem KUVG und seinen Verordnungen) zulässig und begründet sind.

#### **E. 4**

(Kostenpunkt.) Dispositiv Demnach erkennt das Eidg. Versicherungsgericht: Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird nicht eingetreten.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.