

# **BVGer C-6251/2018 vom 9. März 2020**

Bundesverwaltungsgericht, 2020-03-09, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_C-6251\\_2018](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-6251_2018)

FR: TAF C-6251/2018 du 9 mars 2020

IT: TAF C-6251/2018 del 9 marzo 2020

## **Regeste**

Befreiung Versicherungspflicht

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG, SR 173.32) Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021), soweit diese von einer Vorinstanz i.S.v. Art. 33 VGG erlassen worden sind und kein Ausnahmegrund i.S.v. Art. 32 VGG vorliegt.

### **E. 1.2**

Das Bundesverwaltungsgericht prüft seine Zuständigkeit wie auch das Vorliegen der weiteren Sachurteilsvoraussetzungen von Amtes wegen (Art. 7 Abs. 1 VwVG). Dies gilt mithin auch für die Zuständigkeit der Vorinstanz (Thomas Flückiger, in: Praxiskommentar VwVG, 2. Aufl. 2016, Art. 7 Rz. 24; vgl. auch BGE 127 V 1 E. 1a und Urteil des BGer 8C\_852/2011 vom 12. Juni 2012 E. 4.1, je mit Hinweisen).

### **E. 1.3**

Streitgegenstand bildet der Einspracheentscheid vom 27. September 2018. Damit hat die GE KVG die Registrierung des Beschwerdeführers für die internationale Leistungsaushilfe aufgehoben.

### **E. 1.4**

Es ist daher im Folgenden zunächst zu prüfen, ob die GE KVG als Vorinstanz zu diesem Entscheid über die Einstellung der internationalen Leistungsaushilfe sachlich zuständig war. Gegebenenfalls ist in einem zweiten Schritt zu prüfen, ob gegen eine entsprechende Verfügung der Vorinstanz die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht offen steht und dieses mithin zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde sachlich zuständig ist.

## **E. 2**

Das Gericht hat zur Frage der Zuständigkeit zu einem Meinungsaustausch eingeladen, wobei folgende Ausführungen gemacht wurden:

### **E. 2.1**

Der Beschwerdeführer hat sich in seiner Rechtsschrift ans Bundesverwaltungsgericht zur Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts geäußert, nicht jedoch die Vorinstanz. Diese stellt auf den Anhang zum Reglement über die Durchführung der internationalen Koordination in der Krankenversicherung (Stand vom 26. Oktober 2017) ab, gemäss welchem das Bundesverwaltungsgericht gegen Verfügungen zuständig sei, welche

aufgrund von Art. 19 Abs. 1 KVV (SR 832.102) und bei Wohnsitz in der Schweiz erlassen (Ziff. 6.12.) worden sind (Ziff. 8.2). Der Beschwerdeführer geht hingegen davon aus, dass in Abweichung von Art. 58 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG, SR 830.1) für Beschwerden gegen Einspracheentscheide der GE KVG im Sinne der Art. 18 KVG das Bundesverwaltungsgericht zuständig sei (Art. 90a KVG; SR 832.10).

### **E. 2.2**

Die Vorinstanz räumte mit ihrer Stellungnahme vom 5. April 2019 ein (BVGer-act. 13), dass die übliche Rechtsmittelbelehrung in Bezug auf die amtliche Zuweisung von Rentner/-Innen mit Wohnsitz im EU/EFTA-Raum, welche der schweizerischen Versicherungspflicht nach Art. 18 Absatz 2ter KVG in Verbindung mit Art. 90a KVV unterliegen, nicht direkt auf Sachverhalte über die Leistungsaushilfe bei Wohnsitz in der Schweiz passen würden. Sowohl die eidgenössische Stiftungsaufsicht als auch der EDI-Vorsteher hätten im Jahre 2017 einen Anhang zum Reglement über die internationale Koordination in der Krankenversicherung genehmigt, welcher nach Ziff. 8.2 i.V.m. Ziff. 6.1.2 des genannten Anhangs sehr wohl für Fragen rund um fehlende Anspruchsbescheinigungen in der internationalen Leistungsaushilfe im Bereich des Risikos Krankheit einen Instanzenzug über das Bundesverwaltungsgericht vorsehe. Nach formal-juristischen Gesichtspunkten müsse aber für die Zukunft eine ausreichende formelle gesetzliche Grundlage im Regelwerk des KVG und dessen ausführenden Verordnungen legiferiert werden. Die Vorinstanz habe allerdings keinerlei Ermessen, unbedarft den für sie geltenden verabschiedeten Reglementen und Anhängen, welche sowohl durch den Stiftungsrat der GE KVG, als auch durch die eidgenössische Stiftungsaufsicht und den EDI-Vorsteher unterzeichnet worden seien, nicht anzuwenden. Vielmehr unterliege die Vorinstanz der gesetzlichen Aufsicht des Bundes. Das BAG prüfe denn auch die konsequente Umsetzung der geltenden Gesetze, Verordnungen und Vorgaben des Departementes EDI. Sachlich biete sich ein Instanzenzug über das Bundesverwaltungsgericht zudem durchaus sinnvollerweise an. Nur so könne nämlich sichergestellt werden, dass in Bezug auf eine internationale Rechtsfrage mit Bezug zum Versicherungssystem eines EU-Mitgliedstaates eine einheitliche Rechtsprechung gewahrt werde. Die Ermessensspielräume der kantonalen Gerichte hätten dort ihre Grenzen, in welchen ein ausländischer Staat in einem Einzelfall zur Übernahme der Leistungen im Rahmen der internationalen Leistungsaushilfe verpflichtet werden solle und ein analoger Fall, welcher in einem anderen Kanton beurteilt werde, nicht zum gleichen Resultat führen würde. Dies sei im Rahmen der geltenden koordinationsrechtlichen Grundlagen über die soziale Sicherheit aus Sicht der Schweiz und der betroffenen EU-Staaten nicht haltbar. Die Vorinstanz war aus den besagten Gründen der Ansicht, dass Fälle welche die Austragung bzw. Beendigung der internationalen Leistungsaushilfe betreffen, im Einklang mit dem Willen des EDI-Vorstehers und systemisch bedingt, durch das Bundesverwaltungsgericht behandelt werden müssten.

### **E. 2.3**

Das Amt für Sozialbeiträge des Kantons Basel-Stadt argumentierte in ihrer Stellungnahme vom 4. April 2019 (BVGer-act. 12), dass die Vorinstanz klar unter den Behördenbegriff gemäss dem Bundesverwaltungsrecht falle und der Verwaltungsakt, mittels welchem sie die Leistungsaushilfe für den Beschwerdeführer einstellte, als Verfügung nach Art. 5 VwVG gelte. Unter Verweis auf namentlich Art. 47 VwVG sei die Zuständigkeit des

Bundesverwaltungsgerichts gegeben und dies unabhängig von den Eigenheiten dieses Falles. Diese Zuständigkeit gewähre schweizweit eine einheitliche Rechtsprechung und damit auch eine Stärkung der Rechtssicherheit - dies in einem Umfeld vernetzter nationaler und internationaler Rechtsbeziehungen.

#### **E. 2.4**

Das BAG führte am 4. April 2019 aus (BVGer-act. 14), dass im vorliegenden Beschwerdefall die Vorinstanz in Erfüllung ihrer Aufgaben die Aufhebung der Registrierung für die internationale Leistungsaushilfe verfügt habe. Die dagegen erhobene Einsprache habe sie mit Einspracheentscheid abgewiesen und das Bundesverwaltungsgericht als zuständige Beschwerdeinstanz angegeben. Die Vorinstanz habe gegenüber Versicherten im Rahmen von Art. 18 Abs. 2bis, 2ter sowie 2quinquies KVG und im Bereich der Leistungsaushilfe in der Schweiz nach Art. 19 Abs. 1 Satz 2 KVV Verfügungsbefugnis. In Art. 1 Abs. 1 KVG werde geregelt, dass die Bestimmungen des ATSG auf die Krankenversicherung anwendbar seien, soweit das KVG nicht ausdrücklich eine Abweichung vom ATSG vorsehe. Eine solche Abweichung enthalte Art. 90a KVG. Diese Bestimmung sehe explizit vor, dass das Bundesverwaltungsgericht über Beschwerden gegen die auf Grund von Art. 18 Abs. 2bis, 2ter und 2quinquies KVG erlassenen Verfügungen und Einspracheentscheide der Vorinstanz, in Abweichung von Art. 58 Abs. 2 ATSG, entscheide. Die Aufgaben, welche die Vorinstanz gestützt auf Art. 18 Abs. 3 KVG und Art. 19 Abs. 1 KVV als aushelfender Träger wahrnehme, würden in Artikel 90a KVG nicht aufgeführt. Wenn das Bundesverwaltungsgericht nicht zuständig sei, dann könne unter Anwendung des ATSG gegen Verfügungen und Einspracheentscheide der Vorinstanz Beschwerde an das kantonale Versicherungsgericht erhoben werden (Art. 56 ff. ATSG). Die Vorinstanz erlasse für ihre unterschiedlichen Aufgaben Reglemente. Gestützt auf Art. 18 Abs. 1 KVG würden diese der Genehmigung durch das Departement bedürfen. Im Anhang zum Reglement über die Durchführung der internationalen Koordination in der Krankenversicherung, letztmals revidiert am 26. Oktober 2017 und vom Vorsteher des EDI am 8. Dezember 2017 genehmigt, seien die Aufgaben der Vorinstanz im internationalen Bereich näher umschrieben. In Ziffer 6.1.2. des Anhangs seien die Aufgaben der Vorinstanz als aushelfender Träger, welche sie gestützt auf Art. 18 Abs. 3 KVG und Art. 19 Abs. 1 KVV wahrnehme, aufgeführt. Dazu würde auch die Verweigerung der Leistungsaushilfe, wenn die Versicherungspflicht in der Schweiz bestünde, gehören. Gegen die aufgrund von Ziff. 6.1.2. erlassenen Verfügungen der Vorinstanz könne gestützt auf Ziff. 8.2. des Anhangs Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht erhoben werden. Dabei handle es sich leider um ein redaktionelles Versehen, da bei der letzten Teilrevision des Anhangs die Verweise in den Bestimmungen über die Rechtspflege nicht angepasst worden seien. Es stelle sich die Frage, ob eine solche Zuständigkeitsbestimmung auf der Stufe eines Reglements der Vorinstanz eingeführt werden könne. Nach Ansicht des BAG können die Reglemente der Vorinstanz nur die Aufgaben, die ihr von den Gesetzen und den Verordnungen übertragen werden, näher ausführen. Darin könnten keine neuen Rechte und Pflichten begründet werden. Eine solche Zuständigkeitsbestimmung sei auf Gesetzesstufe zu regeln. Da in Art. 90a KVG die Verfügungen und Einspracheentscheide der Vorinstanz, die sie gestützt auf Art. 18 Abs. 3 KVG und Art. 19 Abs. 1 KVV erlasse, nicht aufgeführt würden, sei zu beurteilen, ob eine Gesetzeslücke vorliege, die durch Auslegung gefüllt werden müsse. Bei den in Art. 90a KVG explizit erwähnten Fälle handle es sich um Verfügungen und Einspracheentscheide der Vorinstanz gegenüber Rentnern und ihren Familienangehörigen, die ihren Wohnsitz in einem EU-/EFTA-Staat hätten und in der

Schweiz krankenversichert seien (Befreiung von der Versicherungspflicht, Zuweisung an einen Krankenversicherer und Durchführung der-Prämienverbilligung). In allen diesen Bereichen handle die Vorinstanz anstelle einer Bundesbehörde. Deshalb sei in diesen Fällen auf Gesetzesstufe das Bundesverwaltungsgericht als zuständige Beschwerdeinstanz bezeichnet. Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben als aushelfender Träger für Personen, die in der Schweiz wohnen und in einem EU-/EFTA-Staat gesetzlich versichert seien, handle die Vorinstanz anstelle eines Krankenversicherers. Deshalb scheine es gerechtfertigt, dass bei einem Streitfall zwischen der Vorinstanz und einer solchen Person der analoge Rechtsweg wie bei einem Streitfall zwischen einem schweizerischen Krankenversicherer und einem Versicherten anwendbar sei. Dabei handle es sich um den Rechtsweg, den das ATSG vorsehe: Erlass einer Verfügung, Einspracheverfahren bei der Vorinstanz, Beschwerdeverfahren beim zuständigen kantonalen Versicherungsgericht, Beschwerdeverfahren beim Bundesgericht. Wegen der Rechtssicherheit sei es zwar nicht abwegig, dass in diesem internationalen Bereich ein nationales Gericht, das Bundesverwaltungsgericht, und nicht die kantonalen Versicherungsgerichte zuständig wären. Aus den dargelegten Gründen handle es sich nach Ansicht des BAG in Art. 90a KVG um eine abschliessende Aufzählung und über das vorliegende Beschwerdeverfahren müsse daher das zuständige kantonale Versicherungsgericht entscheiden.

#### **E. 2.5**

In ihrer Stellungnahme vom 5. April 2019 (BVGer-act. 15) verwies das BSV auf die Stellungnahme des BAG (BVGer-act. 14).

#### **E. 2.6**

Der Beschwerdeführer gab im Rahmen des Meinungs-austausches keine Stellungnahme ab.

#### **E. 3.1**

Was zunächst die Frage betrifft, ob die GE KVG zum Erlass des im Streite liegenden Einspracheentscheides befugt war, ist Art. 18 KVG heranzuziehen. In dieser Bestimmung ist die GE KVG gesetzlich verankert.

#### **E. 3.2**

Gemäss Art. 18 Abs. 2bis KVG entscheidet die GE KVG über Anträge um Befreiung von der Versicherungspflicht von Rentnern und Rentnerinnen sowie deren Familienangehörigen, die in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union, in Island oder in Norwegen wohnen. Nach Abs. 2ter KVG weist sie Rentner und Rentnerinnen sowie deren Familienangehörige, die in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union, in Island oder in Norwegen wohnen und die ihrer Versicherungspflicht nicht rechtzeitig nachkommen, einem Versicherer zu. Gemäss Abs. 2quinqüies KVG führt sie die Prämienverbilligung nach Artikel 66a durch (dabei betrifft Art. 66a die Prämienverbilligung durch den Bund für Versicherte, die in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union, in Island oder in Norwegen wohnen). Gemäss Art. 18 Abs. 2sexies KVG kann die GE KVG von den Kantonen gegen Entschädigung weitere Vollzugsaufgaben übernehmen (wobei sie das für den hier interessierenden Kanton Basel-Stadt getan hat). Sodann kann der Bundesrat nach Art. 18 Abs. 3 KVG der GE KVG weitere Aufgaben übertragen, namentlich zur Erfüllung internationaler Verpflichtungen. Von dieser Kompetenz hat der Bundesrat in Art. 19 KVV Gebrauch gemacht. Gemäss Art. 19 Abs. 1 KVV nimmt die GE KVG die sich aus Artikel 95a des Gesetzes ergebenden Aufgaben als Verbindungsstelle wahr. Sie erfüllt auch die Aufgaben als aushelfender Träger am Wohn- oder Aufenthaltsort der Versicherten, für die

auf Grund von Art. 95a des Gesetzes Anspruch auf internationale Leistungsaushilfe besteht. Sie ist ausserdem zuständig für die Durchführung der Leistungsaushilfe und die Aufgaben als Verbindungsstelle aufgrund anderer internationaler Vereinbarungen. Dabei erklärt Art. 95a KVG die Verordnungen (EG) Nr. 883/2004, (EG) Nr. 987/2009,, (EWG) Nr. 1408/71 sowie (EWG) Nr. 574/72 in Bezug auf Personen, für die die Rechtsvorschriften der sozialen Sicherheit der Schweiz oder eines oder mehrerer EU-Mitgliedstaaten gelten oder galten und die Staatsangehörige der Schweiz oder eines EU-Mitgliedstaates sind, auf Flüchtlinge oder Staatenlose mit Wohnort in der Schweiz oder einem EU-Mitgliedstaat sowie auf die Familienangehörigen und Hinterlassenen dieser Personen für verbindlich.

### **E. 3.3**

Konkret nimmt die GE KVG damit vielfältige Aufgaben im Rahmen der internationalen Leistungsaushilfe wahr, indem sie einerseits Schweizer Versicherten den Zugang zum Gesundheitssystemen der EU-/EFTA-Staaten erleichtert (vgl. z.B. bei Notfallbehandlung: BGE 141 V 612), andererseits auch EU-/EFTA-Bürgern den Zugang zum Schweizerischen Gesundheitssystem unter bestimmten Voraussetzungen gewährleistet.

### **E. 3.4**

Im vorliegenden Fall wurde der Beschwerdeführer durch das Amt für Sozialbeiträge des Kantons Basel-Stadt ab 4. Januar 2008 vom schweizerischen Krankenversicherungsobligatorium befreit. Ab 2015 bis zum angefochtenen Einspracheentscheid fungierte die GE KVG als aushelfender Träger, indem sie von Leistungserbringern in der Schweiz Behandlungskosten vorfinanzierte und hernach beim zuständigen Träger - der französischen Krankenversicherung - einforderte. Damit erfüllte sie eine Aufgabe nach Art. 19 Abs. 1 KVV in Verbindung mit Art. 18 Abs. 3 KVG. Sie war entsprechend für die Gewährung der Leistungsaushilfe zuständig und konnte damit mittels Verfügung diese auch wieder aufheben, mit einem Versicherten, dem zuerst Leistungsaushilfe gewährt und hernach wieder abgesprochen wurde, weil neue Tatsachen (hier: die Schweizer Altersrente) zu einer Unterstellung unter das Schweizerische Versicherungsobligatoriums führten.

### **E. 4**

Damit ist weiter zu prüfen, welcher Rechtsweg gegen eine solche Verfügung zu beschreiten ist, ob also gegen eine entsprechende Verfügung der GE KVG die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht offen steht und dieses mithin zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde sachlich zuständig ist.

#### **E. 4.1**

Gesetzliche Grundlage bildet einerseits Art. 90a Abs. 1 KVG. Danach entscheidet über Beschwerden gegen die auf Grund von Artikel 18 Absätze 2bis und 2ter erlassenen Verfügungen und Einspracheentscheide der GE KVG in Abweichung von Artikel 58 Absatz 2 ATSG das Bundesverwaltungsgericht. Es entscheidet auch über Beschwerden gegen die auf Grund von Artikel 18 Absatz 2quinquies erlassenen Verfügungen der GE KVG. Gleichzeitig wird in Art. 18 Abs. 8 KVG festgehalten, dass auf Beschwerden an das Bundesverwaltungsgericht gegen Verfügungen der GE KVG nach den Absätzen 2bis, 2ter und 2quinquies Artikel 85bis Absätze 2 und 3 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung sinngemäss anwendbar ist. Art. 85bis AHVG besagt, dass über Beschwerden von Personen im Ausland in Abweichung von Artikel 58 Absatz 2 ATSG das Bundesverwaltungsgericht entscheidet.

#### **E. 4.2**

Wie aufgezeigt (E. 3 hiervor), ist der streitige Einspracheentscheid gestützt auf Art. 18 Abs. 3 KVG ergangen. Art. 18 Abs. 8 KVG nennt jedoch nur Beschwerden betreffend die Absätze 2bis, 2ter und 2quinqües, Abs. 3 bleibt unerwähnt. Damit stellt sich die Frage, ob der Gesetzgeber absichtlich Absatz 3 in Absatz 8 unerwähnt gelassen und damit vom Verweis auf Art. 85bis AHVG ausgenommen hat, weil er bewusst die Beschwerden betreffend Aufgaben nach Art. 18 Abs. 3 KVG in Verbindung mit Art. 19 Abs. 1 KVV einem kantonalen Gericht unterstellen wollte oder es sich dabei um ein gesetzgeberisches Versehen handelt und die explizite Nennung eines Rechtsweges betreffend Aufgaben nach Art. 18 Absatz 3 KVG vergessen ging, was im Rahmen einer Lückenfüllung zu korrigieren wäre.

#### **E. 4.3**

Die Rechtsprechung hat sich soweit ersichtlich bisher noch nicht mit dieser Frage befasst, insbesondere nicht im Zusammenhang mit einem Versicherten, dem zuerst Leistungsaushilfe gewährt und hernach wieder abgesprochen wurde, weil neue Tatsachen (hier: die Schweizer Altersrente) zu einer Unterstellung unter das Schweizerische Versicherungsobligatorium führten.

#### **E. 4.4**

Eine echte Gesetzeslücke liegt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts vor, wenn der Gesetzgeber etwas zu regeln unterlassen hat, was er hätte regeln sollen, und dem Gesetz diesbezüglich weder nach seinem Wortlaut noch nach dem durch Auslegung zu ermittelnden Inhalt eine Vorschrift entnommen werden kann. Von einer unechten oder rechtspolitischen Lücke ist demgegenüber die Rede, wenn dem Gesetz zwar eine Antwort, aber keine befriedigende zu entnehmen ist. Echte Lücken zu füllen, ist dem Richter aufgegeben, unechte zu korrigieren, ist ihm nach traditioneller Auffassung grundsätzlich verwehrt, es sei denn, die Berufung auf den als massgeblich erachteten Wortsinn der Norm stelle einen Rechtsmissbrauch dar (BGE 136 III 96 E. 3.3 S. 99 mit Hinweisen; Urteil des BGer 6B\_17/2010 vom 6. Juli 2010).

#### **E. 4.5**

Ausgangspunkt der Gesetzesauslegung ist der Wortlaut der Bestimmung (grammatikalisches Element). Ist er klar, d.h. eindeutig und unmissverständlich, darf von ihm nur abgewichen werden, wenn ein triftiger Grund für die Annahme besteht, er ziele am «wahren Sinn» der Regelung vorbei. Anlass für eine solche Annahme können die Entstehungsgeschichte der Bestimmung (historisches Element), ihr Zweck (teleologisches Element) oder der Zusammenhang mit anderen Vorschriften (systematisches Element) geben, so namentlich, wenn die grammatikalische Auslegung zu einem Ergebnis führt, das der Gesetzgeber nicht gewollt haben kann (BGE 145 V 57 E. 9.1 S. 68 mit Hinweis, 142 V 02 E. 4.1 S. 404 f. mit Hinweis; Urteil des BGer 9C\_891/2017 vom 14. September 2018 E. 4.2.2). Verordnungsrecht ist gesetzeskonform auszulegen. Es sind die gesetzgeberischen Anordnungen, Wertungen und der in der Delegationsnorm eröffnete Gestaltungsspielraum mit seinen Grenzen zu berücksichtigen (BGE 142 V 466 E. 3.2 S. 471 mit Hinweisen).

#### **E. 5.1**

Der Wortlaut von Art. 18 KVG erweist sich mit dem Umkehrschluss als klar: Alle Aufgaben der GE KVG, die unter die Absätze 2bis, 2ter und 2quinqües subsumiert werden

können, unterliegen der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht gemäss Art. 90a und Art. 18 Abs. 8 KVG.

### **E. 5.2**

Fällt hingegen eine Aufgabe unter Art. 18 Abs. 3 KVG in Verbindung mit Art. 19 Abs. 1 KVV, wird sie von Art. 90a und Art. 18 Abs. 8 KVG nicht erfasst. Es kommt Art. 58 ATSG zum Zug, welcher ein kantonales Versicherungsgericht für zuständig erklärt. Dabei sind der französische und der italienische Wortlaut mit Bezug auf die Nicht-Erwähnung von Absatz 3 deckungsgleich (L'art. 85bis, al. 2 et 3, de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants<sup>14</sup> s'applique par analogie aux recours formés devant le Tribunal administratif fédéral contre les décisions de l'institution commune fondées sur les al. 2bis, 2ter et 2quiquies / Ai ricorsi al Tribunale amministrativo federale contro decisioni dell'istituzione comune secondo i capoversi 2bis, 2ter e 2quiquies è applicabile per analogia l'articolo 85bis capoversi 2 e 3 della legge federale del 20 dicembre 1946<sup>14</sup> sull'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti).

### **E. 5.3**

In systematischer Hinsicht fällt auf, dass in Art. 18 KVG die Aufgaben nach den Absätzen 2bis bis 2quiquies und die weiteren vom Bundesrat gemäss Absatz 3 übertragenen Aufgaben bei der Festlegung der Finanzierung getrennt behandelt werden (je in Absatz 5bis und 6). Dies spricht grundsätzlich gegen ein Versehen des Gesetzgebers bei der Nichterwähnung in Art. 18 Abs. 8 KVG und Art. 90a KVG. Vielmehr kann daraus geschlossen werden, dass der Gesetzgeber - wie bei der Finanzierung - eine separate Behandlung als nötig erachtete und deshalb Absatz 3 absichtlich unerwähnt liess.

### **E. 5.4**

Entstehungsgeschichtlich sind folgende Eckpunkte von Bedeutung: - Schaffung und Legiferierung der GE KVG sowie Einführung des Einspracheverfahrens im KVG (E. 5.3.1); - Einführung des ATSG und Anpassung der Rechtspflege im KVG (E. 5.3.2); - Gesetzliche Zuweisung von weiteren Aufgaben an die GE KVG und Schaffung von Art. 90a KVG (E. 5.3.3); - Totalrevision der Bundesrechtspflege (E. 5.3.4).

#### **E. 5.4.1**

Im Rahmen der Neueinführung des Krankenversicherungsgesetzes als Nachfolge des Kranken- und Unfallgesetzes KUVG, zusammen mit dem Unfallversicherungsgesetz UVG wurde beschlossen, eine gemeinsame Einrichtung der Versicherer zu schaffen (BB1 1992 I 148), deren Zuständigkeiten in den Abs. 2, 3 und 4 von aArt. 15 KVG (in Kraft bis 31. Dezember 2015) geregelt wurden (AS 1995 1333). Der Bundesrat hielt hierzu fest (BB1 1992 I 148), dass sich gemeinsame Aufgaben nach Abs. 3 auch aus Bestimmungen ergeben können, die er selber erlässt. Der gemeinsamen Einrichtung könne namentlich die internationale Verwaltungshilfe übertragen werden (d. h. die Erstattung von in der Schweiz angefallenen Pflegekosten für Personen, die der Sozialgesetzgebung eines anderen Staates unterstellt sind), wenn sie in einem Übereinkommen über die soziale Sicherheit oder einem anderen internationalen (oder europäischen) Abkommen vorgesehen sei, welches auch die Schweiz binde. Auch die Rechtspflege wurde in diesem Zusammenhang thematisiert. Der Bundesrat hielt dabei fest, dass sich das Einspracheverfahren bewährt habe, weswegen es auch für die soziale Krankenversicherung vorzusehen sei (BB1 1992 I 208, Artikel 77). Demzufolge wurde die Rechtspflege wie folgt geregelt (AS 1995 1355): - Einspracheverfahren beim Versicherer (aArt. 85 KVG in der bis 1. Januar 2003 gültig

gewesenen Fassung); - Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim kantonalen Versicherungsgericht am Wohnsitz des Beschwerdeführenden (aArt. 86 Abs. 1 KVG in der bis 1. Januar 2003 gültig gewesenen Fassung), wobei bei einem Wohnsitz im Ausland das Versicherungsgericht desjenigen Kantons zuständig war, in dem sich dessen letzter schweizerischer Wohnsitz befand oder in dem sein letzter schweizerischer Arbeitgeber Wohnsitz hatte (Abs. 3); - Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Eidgenössischen Versicherungsgericht (aArt. 91 KVG in der bis 1. Januar 2003 gültig gewesenen Fassung).

#### **E. 5.4.2**

Im Zusammenhang mit der Einführung des ATSG vom 6. Oktober 2000 (AS 2002 3371) wurde in Art. 1 KVG festgesetzt, dass die Bestimmungen des ATSG auf die Krankenversicherung anwendbar sind, soweit das KVG oder das Krankenversicherungsaufsichtsgesetz (KVAG; SR 832.12) nicht ausdrücklich eine Abweichung vom ATSG vorsehen. Das KVG wurde zudem auch hinsichtlich der Rechtspflege revidiert und namentlich die vorab genannten aArt. 85, 86 und 91 KVG angepasst (AS 2002 3422): - Die Einsprache richtet sich seit dann nach Art. 52 ATSG, wobei weiterhin innerhalb von 30 Tagen bei der verfügbaren Stelle Einsprache erhoben werden kann. - Die Beschwerde wurde in Art. 56 ff. ATSG geregelt. Als zuständig gilt dabei das Versicherungsgericht desjenigen Kantons, in dem die versicherte Person oder der Beschwerde führende Dritte zur Zeit der Beschwerdeerhebung Wohnsitz hat (Art. 58 Abs. 1 ATSG). Befindet sich der Wohnsitz des Beschwerdeführenden im Ausland, so ist das Versicherungsgericht desjenigen Kantons zuständig, in dem sich sein letzter schweizerischer Wohnsitz befand oder in dem sein letzter schweizerischer Arbeitgeber Wohnsitz hat (Art. 58 Abs. 2 ATSG). - Gegen Entscheide der kantonalen Versicherungsgerichte kann nach Art. 62 aATSG (in Kraft gestanden bis 31. Dezember 2006) eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Eidgenössischen Versicherungsgericht, EVG, (bzw. nunmehr Bundesgericht; AS 2006 2197; BBl 2001 4202) erhoben werden.

#### **E. 5.4.3**

Am 21. Juni 1999 wurden die sieben sektoriellen Abkommen von der Schweiz, der Europäischen Gemeinschaft (EG) und ihren Mitgliedstaaten unterzeichnet. Das Volk hat am 21. Mai 2000 diesen Abkommen zugestimmt. Ziel eines dieser Abkommen, des Abkommens über die Freizügigkeit, war die stufenweise Einführung der Freizügigkeit für alle Bürgerinnen und Bürger der Schweiz und der EG-Staaten. Das Abkommen über die Freizügigkeit sah unter anderem die Koordination der Sozialen Sicherheit nach dem Muster der in der EG geltenden Regelungen vor, damit der freie Personenverkehr nicht durch einschränkende sozialversicherungsrechtliche Regelungen behindert würde. Für den Bereich der Krankenversicherung ergaben sich dadurch verschiedene Neuerungen, einige davon wurden in der Vorlage verankert, zu welcher der Bundesrat am 31. Mai 2000 eine Botschaft erliess (BBl 2000 4083) und die am 6. Oktober 2000 in einer Änderung des KVG resultierten (AS 2002 858). Der erste Schwerpunkt der Vorlage bildeten spezielle Bestimmungen über die Durchführung der Prämienverbilligung an versicherungspflichtige Personen mit Wohnort in einem Mitgliedstaat der EG (Art. 18 Abs. 2quater, Art. 18 Abs. 2quinquies, Art. 18 Abs. 5bis, Art. 65a, Art. 66 Abs. 3, Art. 66a und Art. 90a KVG). Auf Grund des Abkommens über die Freizügigkeit mit der EG musste die Schweiz Prämienverbilligungen an Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen auch dann gewähren, wenn diese in der Schweiz versichert sind, aber in einem EG-Staat wohnen. Der Bundesrat hielt bei der Erfüllung dieser Verpflichtung an der kantonalen Zuständigkeit

für die Durchführung der Prämienverbilligung an versicherungspflichtige Personen mit einem aktuellen Anknüpfungspunkt an einen bestimmten Kanton (z.B. Grenzgängerinnen und Grenzgänger sowie deren Familienangehörige) fest. Für die versicherungspflichtigen Personen ohne einen aktuellen Anknüpfungspunkt an die Schweiz (Bezügerinnen und Bezüger einer Schweizer Rente sowie deren Familienangehörige) sollte ein Bundesverfahren mit reiner Bundesfinanzierung mit der GE KVG als Durchführungsstelle geschaffen werden (BBl 2000 4084). Den zweiten Schwerpunkt der Vorlage bildeten Massnahmen, welche sicherstellen sollten, dass die neuen versicherungspflichtigen Personen, die in einem EG-Staat wohnen, bezüglich ihrer Versicherungspflicht in der Schweiz ausreichend informiert, kontrolliert und gegebenenfalls einem Versicherer zugewiesen werden (Art. 6a, Art. 18 Abs. 2bis, Art. 18 Abs. 2ter und Art. 18 Abs. 5bis KVG). Der Bundesrat schlug insb. die Schaffung der Abs. 2bis, 2ter, 2quater sowie 2quinquies zu Art. 18 KVG vor (BBl 2000 4098), in welchen allesamt der GE KVG Pflichten im Zusammenhang mit einem mangelnden Anknüpfungspunkt an einen Kanton auferlegt wurden. Diese Gesetzesartikel wurden entsprechend am 6. Oktober 2000 legiferiert (AS 2002 858). In der gleichen Revision wurde auch die Rechtspflege angepasst. Der Bundesrat schlug vor (BBl 2000 4099, Art. 90a), dass in denjenigen Fällen, in denen die GE KVG anstelle einer Bundesbehörde Verfügungen erlasse und Entscheidkompetenzen gegenüber Rentnern und Rentnerinnen sowie ihren Familienangehörigen in den Bereichen Befreiung von der Versicherungspflicht, Zuweisung an einen Versicherer und Prämienverbilligung (Art. 18 Abs. 2bis, Abs. 2ter und Abs. 2quinquies) erhalte, eine Beschwerdemöglichkeit an die bereits bestehende Eidgenössische Rekurskommission der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung für die im Ausland wohnenden Personen vorzusehen sei. Die Entscheide dieser Eidgenössischen Rekurskommission sollten anschliessend mittels Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim EVG angefochten werden können. Hierzu hielt namentlich Nationalrat Jost Gross in der Herbstsession am 25. September 2000 fest (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=1215>), abgerufen am 28. November 2019), dass die Prämienverbilligung grundsätzlich in den Kompetenzbereich der Kantone falle. Wo nun der Bund die Prämienverbilligung und die damit zusammenhängende Finanzierung übernehme, also bei Personen ohne Arbeits- und Wohnsitzanknüpfung in der Schweiz bzw. an einen Kanton, werde demnach eine neue Bundesaufgabe kreiert, die einer formell-gesetzlichen Grundlage bedürfe. Dies gelte ebenfalls für das Verfahren vor der GE KVG mit dem entsprechenden Rechtsmittelverfahren. Die Rechtspflege sei bundesrechtlich geregelt, weswegen einer Verfügung der GE KVG allenfalls das Einspracheverfahren vor dieser Instanz folge. Anschliessend komme der Weiterzug des Einspracheentscheides an die Eidgenössische AHV/IV-Rekurskommission für die im Ausland wohnenden Personen, da diese mit dieser Materie ja vertraut sei, und schliesslich noch die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Eidgenössische Versicherungsgericht. Da hierzu Konsens herrschte, wurde mit Änderung vom 6. Oktober 2002 nebst den oben genannten Art. 18 Abs. 2bis-2sexies KVG zeitgleich auch Art. 90a KVG entsprechend legiferiert (AS 2002 860).

#### **E. 5.4.4**

Im Rahmen der Totalrevision der Bundesrechtspflege wurde am 17. Juni 2005 namentlich Art. 90a KVG angepasst. Infolge Aufgehens der Eidgenössischen AHV/IV-Rekurskommission für die im Ausland wohnenden Personen in das Bundesverwaltungsgericht, wurde ebendieses für Beschwerden gegen Einspracheentscheide

der GE KVG zuständig (BBl 2001 4461; AS 2006 2278).

#### **E. 5.4.5**

Es steht somit fest, dass Beschwerden gegen Einspracheentscheide der GE KVG, die im Zusammenhang mit Art. 18 Abs. 2bis, 2ter und 2quinquies KVG ergangen sind, nach Art. 90a KVG ans Bundesverwaltungsgericht gerichtet werden müssen. Anknüpfungspunkt bildet dabei der Wohnsitz im Ausland. Dies war der klare Wille des Gesetzgebers, da die entsprechenden Beschwerdeführenden keinen Bezug zu einem bestimmten Kanton haben, weswegen der entsprechende Art. 90a KVG auch explizit in der gleichen Revision als Ausnahme von der Grundnorm zur Rechtspflege im KVG geschaffen wurde. Diese Zuständigkeit ergibt sich eindeutig aus dem Gesetz. Damit besteht aber auch eine Zuständigkeit, wenn ein Betroffener die Schweiz ins Ausland verlässt.

#### **E. 5.4.6**

Handelt es sich hingegen um einen Einspracheentscheid im Zusammenhang mit Art. 18 Abs. 3 KVG, so kommt nicht Art. 90a KVG zur Anwendung, sondern die reguläre Rechtspflege gemäss KVG beziehungsweise infolge des Verweises in Art. 1 Abs. 1 KVG das ATSG. Dies hängt damit zusammen, dass Art. 90a KVG zu einem späteren Zeitpunkt als Art. 18 Abs. 3 KVG eingeführt wurde und dies explizit, um damit die Rechtspflege für das spezifische Problem des mangelnden Konnexes zu einem Kanton infolge der gleichzeitig geschaffenen Art. 18 Abs. 2bis-2sexies KVG sicherzustellen. Es gibt zudem keine Anzeichen dafür, dass der Gesetzgeber den Anwendungsbereich von Art. 90a KVG auf weitere Normen, namentlich Art. 18 Abs. 3 KVG, ausdehnen wollte.

#### **E. 5.5**

Mit Blick auf das teleologische Auslegungselement ist festzuhalten, dass der Zweck der GE KVG in einer internationalen (Leistungs-)koordination besteht im Rahmen der internationalen Verpflichtungen und auch der Durchsetzung KVG-Obligatoriums. Nun könnte man davon ausgehen, dass diese Aufgaben von einer Stelle erfüllt und hernach auch nur von einem Gericht, dem Bundesverwaltungsgericht, anstatt verschiedener kantonaler Gerichte beurteilt werden sollten, um eine einheitliche Rechtsprechung sicherzustellen, wie das die Vorinstanz ausführt. Ein Blick auf die verschiedenen Aufgaben der GE KVG und Organisation der Kantone zeigt indes, dass die kantonalen Gerichte auch andere Verfügungen der GE KVG beurteilen: Gemäss Art. 18 Abs. 2bis -2sexies KVG und Art. 18 Abs. 3 KVG in Verbindung mit Art. 19 Abs. 1 KVV: Risikoausgleich (Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 21. Dezember 2007 des KVG), Übernahme der Kosten für die gesetzlichen Leistungen anstelle zahlungsunfähiger Versicherer (Art. 18 Abs. 2 KVG), Rückerstattung Mehreinnahmen Pharmaindustrie (Art. 67a KVV), Vollzugsaufgaben für bestimmte Kantone (Art. 18 Abs. 2sexies KVG), Aufteilung des kantonalen Anteils auf die Kantone (Art. 19a, Art. 36b Abs. 2 KVV), Führen des Lebendspende-Nachsorgefonds (Art. 18 Abs. 2septies KVG), Führen des Insolvenzfonds (Art. 18 Abs. 2 KVG, Art. 47-51 KVAG, Art. 67-69 KVAV). Daraus folgt, dass das Ziel war, für alle Beschwerden gegen Verfügungen der GE KVG betreffend Versicherte mit Wohnsitz im Ausland das Bundesverwaltungsgericht als Beschwerdeinstanz einzusetzen, hingegen bei Versicherten mit Wohnsitz in der Schweiz das zuständige kantonale Versicherungsgericht.

#### **E. 5.6**

Zusammenfassend spricht die Auslegung im vorliegenden Fall eines in der Schweiz wohnhaften Versicherten für eine Zuständigkeit des kantonalen Gerichts.

#### **E. 6.1**

An diesem Auslegungsergebnis ändert auch das Reglement über die Durchführung der internationalen Koordination in der Krankenversicherung der Vorinstanz nichts.

#### **E. 6.2**

Die Vorinstanz hält in ihrem Reglement fest, dass sie für die Durchführung der internationalen Koordination der Krankenversicherung nach den internationalen Verpflichtungen der Schweiz zuständig sei (Ziff. 1.1). Die ihr vom Bundesrat und vom Parlament übertragenen Aufgaben würden dabei im KVG bzw. in der KVV festgehalten (Ziff. 1.2.1). Für den Vollzug dieser Aufgaben verweist das Reglement auf dessen Anhang (Ziff. 4; hiernach: Anhang; letztmals revidiert am 26. Oktober 2017 und vom Vorsteher des EDI am 8. Dezember 2017 genehmigt). Der Zweck des Anhangs besteht in einer Präzisierung des Koordinationsrechts der EU, des Personenfreizügigkeitsabkommens bzw. des revidierten EFTA-Abkommens, des innerstaatlichen Rechts bzw. des Reglements über die Durchführung der internationalen Koordination in der Krankenversicherung (Ziff. 1.1). Der Anhang hält zur Rechtspflege fest, dass gegen Verfügungen, die aufgrund der Ziff. 2.5 (Art. 18 Abs. 2ter KVG) sowie Ziff. 3.6 (Art. 18 Abs. 2ter KVG) erlassen wurden, Einsprache an die GE KVG und anschliessend Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht erhoben werden können (Ziff. 8.1). Gemäss Anhang steht zudem gegen Verfügungen, die aufgrund der Ziff. 6.1.2. erlassen wurden, die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht offen (Ziff. 8.2). Bei der Ziff. 6.1.2. handelt es sich in der neusten Fassung des Anhangs um Verfügungen nach Art. 19 Abs. 1 KVV bzw. um Fälle der internationalen Leistungsaushilfe. Das BAG betitelt demgegenüber die Ziff. 8.2. des Anhangs als redaktionelles Versehen, da bei der letzten Teilrevision des Anhangs die Verweise in den Bestimmungen über die Rechtspflege nicht angepasst worden seien (BVGer-act. 14).

#### **E. 6.3**

Ungeachtet der Rechtsnatur dieses Reglements, welches einerseits ein Reglement einer Stiftung darstellt, andererseits gemäss Art. 18 Abs. 1 KVG der Genehmigung des Departements bedarf, mangelt es der Vorinstanz an der Regelungskompetenz für Zuständigkeitsvorschriften. Die Bestimmung einer gerichtlichen Zuständigkeit bedarf zwingend einer gesetzlichen Grundlage, welche hier fehlt. Die entsprechende Ziffer im Anhang des Reglements kann deshalb keine Anwendung finden.

#### **E. 7.1**

Nach dem Gesagten ist das Bundesverwaltungsgericht nicht für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Auf die Beschwerde ist daher in Anwendung von Art. 21 Abs. 1 VGG nicht einzutreten. Die Sache ist (mitsamt dem bereits eingeholten Schriftenwechsel) an das für die Beurteilung zuständige Sozialversicherungsgericht des Kantons Basel-Stadt zum Entscheid weiterzuleiten (Art. 8 Abs. 1 VwVG; vgl. Art. 58 Abs. 3 ATSG).

#### **E. 7.2**

Im Rahmen des weiteren Beschwerdeverfahrens wird es sodann auch Aufgabe des zuständigen Sozialversicherungsgerichts des Kantons Basel-Stadt sein, das Replikrecht des

Beschwerdeführers in materieller Hinsicht zu gewährleisten (vgl. BVGer-act. 16).

#### **E. 8**

Gemäss Art. 61 VwVG auferlegt die Beschwerdeinstanz in der Entscheidungsformel die Verfahrenskosten, bestehend aus Spruchgebühr, Schreibgebühren und Barauslagen, in der Regel der unterliegenden Partei (Satz 1). Ausnahmsweise können sie ihr erlassen werden (Satz 3). Bei einer formlosen Überweisung werden keine Kosten erhoben, ebenso beim Meinungs austausch. Für den Entscheid in der Hauptsache oder die Verfügung über die Zuständigkeit bei Kompetenzkonflikten mit einer Partei im Sinne von Art. 9 Abs. 1 und 2 VwVG gelten jedoch die allgemeinen Kostenbestimmungen (Michael Daum, in: Auer/Müller/Schindler (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/St.Gallen 2008, Art. 8 VwVG Rz. 20). Beim vorliegenden Ergebnis sind dem Beschwerdeführer umstände halber keine Kosten aufzuerlegen. (Für das Urteilsdispositiv wird auf die nächste Seite verwiesen)

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