

GR_GERICHTE S 2019 92 vom 14. Juli 2020

GR Gerichte, 2020-07-14, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_S 2019 92](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_S_2019_92)

FR: GR_GERICHTE S 2019 92 du 14 juillet 2020

IT: GR_GERICHTE S 2019 92 del 14 luglio 2020

Regeste

Versicherungsleistungen nach KVG; Restfinanzierung von Pflegekosten | Krankenversicherung

Erwägungen

E. 3

Am 4. März 2016 reichten C._____ und D._____ zwei separate, inhaltlich im Wesentlichen übereinstimmende Beschwerden an das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden ein (Verfahren S 16 33 und S 16 34). Sie beantragten, die Gemeinde O.1._____ sei zu verpflichten, eine Verfügung betreffend Zuständigkeit zur Restfinanzierung gemäss Art. 25a Abs. 5 KVG zu erlassen. Mit Schreiben vom 11. April 2016 teilte die Gemeinde O.1._____ mit, sie anerkenne den Anspruch auf Erlass einer Verfügung. Die beiden Verfahren wurden daraufhin mit Verfügungen vom 19. und 20. Mai 2016 als gegenstandslos abgeschlossen.

E. 4

Trotz entsprechender Nachfragen durch die A._____ erliess die Gemeinde O.1._____ in der Folge die zugesicherte Verfügung nicht. Am 10. April 2019 stellte die A._____ deshalb ein formelles Gesuch mit dem Antrag, die Gemeinde O.1._____ habe ihre Zuständigkeit für die Pflegekosten-Restfinanzierung von C._____ und D._____ anzuerkennen und mittels anfechtbarer Verfügung festzustellen. Bis zum 25. März 2018 (recte: 2019) schulde die Gemeinde O.1._____ ihr den Betrag von Fr. 66'625.10. Mit Schreiben vom

- 3 -

E. 6

Gegen diese Verfügung erhob die A._____ am 12. August 2019 Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden. Sie beantragte, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass die Gemeinde O.1._____ für die Pflegekosten-Restfinanzierung für C._____ und D._____ zuständig sei. Weiter sei die Gemeinde O.1._____ zu verpflichten, ihr für D._____ Fr. 15'291.80 zu bezahlen, für C._____ Fr. 43'992.80 bis 25. März 2019 und seither sämtliche unter dem Titel der Pflegekosten-Restfinanzierung aufgelaufenen Kosten zu 75 %. Zur Begründung machte die Beschwerdeführerin im Wesentlichen geltend, die kantonalen Krankenpflegegesetze seien nur auf innerkantonale Verhältnisse anwendbar, nicht aber für die Bestimmung der interkantonalen Zuständigkeit. Die Gemeinde O.1._____ vermische die inner- und ausserkantonalen Verhältnisse und sie missachte die Rechtsprechung gemäss

- 4 - BGE 140 V 563, wonach sich die Zuständigkeit für die Pflegekosten-Restfinanzierung im interkantonalen Verhältnis so lange nach dem zivilrechtlichen Wohnsitz

richte, als es keine anderslautende bundesrechtliche Vorschrift gebe. Eine solche Vorschrift gebe es erst seit dem 1. Januar 2019 mit dem revidierten Art. 25a Abs. 5 KVG. Diese Regelung sei für die Pflegekosten von C._____ und D._____ nicht anwendbar; der neue Art. 25a Abs. 5 KVG könne nicht zurückwirken.

E. 7

Die Gemeinde O.1._____ beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 4. September 2019 die Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung machte sie im Wesentlichen geltend, das kantonale Recht der Kantone Graubünden, St. Gallen und Zürich sehe ausdrücklich vor, dass in der vorliegenden Konstellation die Restfinanzierung der Pflegekosten durch die vorherige Wohnsitzgemeinde zu tragen sei. In BGE 140 V 563 E.5.4.1 habe das Bundesgericht ausdrücklich festgehalten, dass mangels einer bundesrechtlichen oder interkantonalen Regelung auf die kantonale Rechtslage abzustellen sei. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin bezögen sich die kantonalen Regelungen nicht nur auf innerkantonale Verhältnisse, sondern enthielten ausdrücklich Bestimmungen über den Aufenthalt und die Kostentragung in ausserkantonalen Pflegeheimen. Die Kostentragung für den Aufenthalt von C._____ und D._____ durch die jeweiligen früheren Wohnsitzgemeinden könne sich somit auf entsprechende kantonale Regelungen stützen, welche im Zeitpunkt der beiden Eintritte ins Pflegeheim B._____ in Kraft gestanden hätten.

E. 7.1

In der hier relevanten Phase vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2018 war die Zuständigkeit für die Pflegekosten-Restfinanzierung bei interkantonalen Sachverhalten im KVG nicht geregelt und die Praxis in den Kantonen uneinheitlich (vgl. vorne E.6). Dies kritisierte das Bundesgericht in

- 10 - seinem Grundsatzentscheid 9C_54/2014 vom 18. Dezember 2014, publiziert in BGE 140 V 563. Es führte aus, die interkantonale Zuständigkeit bei der Restfinanzierung der Pflegekosten sei nicht bundesrechtlich geregelt. Bis zum Inkrafttreten einer bundesrechtlichen Regelung bestimme sich zumindest im interkantonalen Verhältnis die Finanzierungszuständigkeit nach dem Wohnsitzprinzip, gestützt auf Art. 1 KVG in Verbindung mit Art. 13 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) und Art. 23 des Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210). Dies weil die aktuellen kantonalen und kommunalen Legiferierungskompetenzen nicht über die Kantongrenze hinausgingen und keine Regelung im Sinne einer "Zuständigkeitsperpetuierung" begründen könnten, wie sie in Art. 21 ELG und in Art. 5 ZUG vorgesehen sei (BGE 140 V 563 E.5.4.1).

E. 7.2

Mit dem Entscheid 9C_822/2015 vom 6. Januar 2016 bestätigte das Bundesgericht die in BGE 140 V 563 geäusserte Sichtweise. Dabei hielt es fest, eine kantonale Finanzierungszuständigkeit, welche an den Wohnsitz vor dem Heimeintritt anknüpfe ("Modell ELG"), könne bei interkantonalen Sachverhalten keine Anwendung finden, bevor der Bundesgesetzgeber entsprechend tätig geworden sei. Bis zum Inkrafttreten einer bundesrechtlichen Regelung richte sich die Finanzierungszuständigkeit – unabhängig von der Ausgestaltung einer kantonalen Regelung – nach dem massgeblich aufgrund zivilrechtlicher Kriterien zu bestimmenden Wohnsitz. Davon abzuweichen bestehe kein Anlass. Insbesondere hänge das – bis auf Weiteres – massgebliche Wohnsitzprinzip nicht ab von der im betreffenden kantonalen Erlass gewählten Zuständigkeitsordnung und es

finde namentlich auch dann Anwendung, wenn die kantonale Regelung bereits das "Modell ELG" vorsehe (Urteil des Bundesgerichts 9C_822/2015 vom 6. Januar 2016 E.2.1 und 2.2).

- 11 -

E. 7.3

In seinem Urteil S 16 112 vom 10. Oktober 2017 hielt das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden fest, die bundesgerichtliche Rechtsprechung sei in dem Sinne zu interpretieren, dass in der Zeit bis zum Inkrafttreten einer bundesrechtlichen Zuständigkeitsregelung bei interkantonalen Sachverhalten in jedem Fall auf den zivilrechtlichen Wohnsitz abzustellen sei. Daran ist festzuhalten. Die Urteile BGE 140 V 563 und 9C_822/2015 sind klar und eindeutig. Hinweise darauf, dass in der Phase vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2018 ausnahmsweise das Herkunftsprinzip gelten könnte, finden sich in diesen Entscheiden entgegen der Ansicht der Beschwerdegegnerin nicht. Zudem werden weder Gründe namhaft gemacht noch besteht Anlass dazu, von dieser Praxis abzuweichen.

E. 8

C._____ und D._____ verlegten ihren zivilrechtlichen Wohnsitz bei Heimeintritt am 16. Juli 2013 bzw. am 26. Januar 2015 nach O.1._____. Beide waren zunächst für einige Zeit nicht auf Dienstleistungen der Pflege angewiesen. Der Anspruch auf Restfinanzierung ihrer Pflegekosten entstand deshalb erst, als sie im Dezember 2014 bzw. im Herbst 2015 pflegebedürftig wurden. Zu diesen beiden Zeitpunkten bestimmte sich die Zuständigkeit für die Pflegekosten-Restfinanzierung gemäss der Rechtsprechung – wie in der vorstehenden Erwägung aufgezeigt – ausschliesslich nach dem Wohnsitzprinzip. Die Beschwerdegegnerin hat deshalb der Beschwerdeführerin sämtliche für C._____ und D._____ bis zum 25. März 2019 angefallenen Pflege-Restkosten zu bezahlen. An diesem Ergebnis vermögen die Vorbringen der Beschwerdegegnerin – wie nachstehend gezeigt wird – nichts zu ändern.

E. 8.1

Die Beschwerdegegnerin ist der Ansicht, nach BGE 140 V 563 sei zwar der Kanton Graubünden zuständig für den Kantonsanteil der Pflegekosten-Restfinanzierung bei C._____ und D._____, aus dieser Entscheidung lasse sich aber ihre Kostenpflicht für den Gemeindeanteil nicht ableiten. Dem kann nicht gefolgt werden. Sowohl in BGE 140 V 563 als auch im Urteil

- 12 - 9C_822/2015 differenziert das Bundesgericht nicht zwischen der Zuständigkeit des Kantons und der Zuständigkeit der Gemeinde. Zwar erwähnt das Bundesgericht nirgends explizit, dass bei einem interkantonalen Sachverhalt die Zuständigkeit eines Kantons immer auch die Zuständigkeit der in diesem Kanton liegenden Gemeinde zur Folge hat. Implizit geht das Bundesgericht indessen stets hiervon aus. Dies zeigt sich unter anderem darin, dass das Bundesgericht in BGE 140 V 563 und im Urteil 9C_822/2015 die Begriffe „Wohnsitzkanton“, „Herkunftskanton“ und „Standortkanton“ verwendet, obwohl in beiden Fällen eine Gemeinde und nicht ein Kanton Partei war und obwohl es genau genommen nicht um den zuständigen Kanton, sondern um die zuständige Gemeinde ging. Eine Aufteilung der Zuständigkeit auf einen Kanton und eine nicht in diesem Kanton gelegene Gemeinde fällt auch ausser Betracht, weil Art. 25a Abs. 5 KVG es den Kantonen

überlässt, zu welchem Anteil sie die Pflegerestkosten selber übernehmen und zu welchem Anteil sie diese Kosten den Gemeinden auferlegen. Diese Regelung beruht klarerweise auf der Vorstellung, dass immer ein Kanton und eine in diesem Kanton gelegene Gemeinde zuständig sind. Ein Auseinanderfallen der Zuständigkeit auf einen Kanton und eine ausserkantonale Gemeinde wäre systemwidrig und unpraktikabel, variiert doch die Höhe der Kantons- und Gemeindeanteile von Kanton zu Kanton.

E. 8.2

Die Beschwerdegegnerin macht geltend, gemäss BGE 140 V 563 sei bei interkantonalen Sachverhalten das Herkunftsprinzip anzuwenden, wenn die Gesetze der involvierten Kantone dies übereinstimmend vorsehen, was vorliegend der Fall sei. Dem kann nicht gefolgt werden. Zwar trifft es zu, dass die Kantone Graubünden, St. Gallen und Zürich übereinstimmend das Herkunftsprinzip statuieren, der Kanton Graubünden in Art. 34 Abs. 4 KPG bzw. in Art. 21c Abs. 4 KPGaF, der Kanton St. Gallen in Art. 4 Abs. 1 des Gesetzes über die Pflegefinanzierung (PFG; sGS 331.2) und der Kanton Zürich in § 9 Abs. 5 des Pflegegesetzes (LS 855.1). Diese Bestimmungen sind aber entgegen der Ansicht der Beschwerdegegnerin nur auf innerkan-

- 13 - tonale und nicht auf interkantonale Sachverhalte anwendbar. Daran ändert die Tatsache nichts, dass alle drei Kantone vorsehen, dass bei einem Aufenthalt in einem ausserkantonalen Pflegeheim die ungedeckten Pflegekosten nur in dem Umfang zu übernehmen sind, der bei einem Aufenthalt in einer kantonalen Einrichtung anfällt (Art. 34 Abs. 3 KPG [GR]; Art. 2 Abs. 2 PFG [SG]; § 15 Pflegegesetz [ZH]). Diese Regelung ist im vorliegenden Fall nicht einschlägig, denn sie betrifft Situationen, in welchen Personen in ein ausserkantonales Heim ziehen ohne ihren zivilrechtlichen Wohnsitz dorthin zu verlegen. Art. 34 Abs. 3 KPG [GR], Art. 2 Abs. 2 PFG [SG] und § 15 Pflegegesetz [ZH] sprechen demnach nicht dafür, dass die Kantone Graubünden, St. Gallen und Zürich das innerkantonal geltende Herkunftsprinzip auch für interkantonale Sachverhalte vorsehen. Vielmehr beschränken diese Bestimmungen den Umfang der Leistungen in denjenigen Fällen, bei welchen Personen mit Wohnsitz im betreffenden Kanton ausserkantonale Pflegeleistungen beziehen. Aber selbst dann, wenn man davon ausgeht, dass die Pflegegesetze der Kantone Graubünden, St. Gallen und Zürich das Herkunftsprinzip auch für interkantonale Sachverhalte statuieren würden, käme dieses Prinzip vorliegend nicht zur Anwendung. In seinem Urteil 9C_822/2015 hielt das Bundesgericht nämlich klar und eindeutig fest, dass sich die Finanzierungszuständigkeit im interkantonalen Verhältnis bis zum Inkrafttreten einer bundesrechtlichen Regelung unabhängig von der Ausgestaltung der kantonalen Regelungen nach dem zivilrechtlichen Wohnsitz richtet. Dies verdeutlichte das Bundesgericht, indem es ausführte, dass bis auf Weiteres massgebliche Wohnsitzprinzip hänge nicht ab von der im betreffenden kantonalen Erlass gewählten Zuständigkeitsordnung und es finde namentlich auch dann Anwendung, wenn die kantonalen Regelungen kein anderes Gemeinwesen zur Kostenübernahme verpflichteten, sondern bereits das "Modell ELG" vorsehen (Urteil 9C_822/2015 vom 6. Januar 2016 E.2.2).

- 14 -

E. 8.3

Die Beschwerdegegnerin macht geltend, die am 1. Januar 2019 in Kraft getretene Nachbesserung der Pflegefinanzierung sei auch ausdrücklich damit begründet worden, die bestehende Rechtsunsicherheit zu beseitigen und Rechtsstreitigkeiten zwischen der

aktuellen und früheren Wohnsitzge- meinde über die Kostenpflicht zu verhindern. Dies trifft nicht zu. Die Be- schwerdegegnerin bezieht sich auf den Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats vom 21. März 2016 (www.ad-min.ch/opc/de/federal-gazette/2016/3961.pdf, besucht am 14. Juli 2020). In diesem Bericht wurde ausgeführt, die unregelmässige Zuständigkeit für die Restfinanzierung der Pflegekosten sei von der Initiantin der parlamentari- schen Initiative «Nachbesserung der Pflegefinanzierung» als grössten Mangel bei der Neuordnung der Pflegefinanzierung bezeichnet worden (S. 3962). Im Kapitel „Probleme bei ausserkantonale erbrachten Pflegeleistun- gen“ wurde die uneinheitliche Praxis der Kantone und die daraus resultie- renden Probleme beschrieben (S. 3967 ff.). Die Beschwerdegegnerin über- sieht, dass der Bericht im darauffolgenden Kapitel „Rechtsprechung“ das „wichtige Urteil“ BGE 140 V 563 zitierte und festhielt, mit dem Urteil sei klargestellt worden, dass bei der aktuellen Rechtslage für interkantonale Verhältnisse der Wohnsitz der versicherten Person massgebend und somit die Restfinanzierung vom Wohnsitzkanton sicherzustellen sei (S. 3969 f.).

E. 9

Seit dem 1. Januar 2019 gilt der revidierte Art. 25a Abs. 5 KVG, wonach für die Festsetzung und Auszahlung der Restfinanzierung der Kanton zustän- dig ist, in dem die versicherte Person ihren Wohnsitz hat, wobei der Auf- enthalt in einem Pflegeheim keine neue Zuständigkeit begründet. Das In- krafttreten dieser Bestimmung führt aber nicht dazu, dass die Zuständigkeit für die Restfinanzierung der Pflegekosten für C._____ per 1. Januar 2019 von der Gemeinde O.1._____ und vom Kanton Graubünden auf dessen Herkunftsgemeinde O.2._____ und den Kanton St. Gallen übergehen würde. Die Beschwerdegegnerin macht dies denn auch zu Recht nicht gel- tend. Eine echte Rückwirkung des revidierten Art. 25a Abs. 5 KVG auf

- 15 - Sachverhalte, welche sich vor dessen Inkrafttreten ereignet haben, käme nur in Frage, wenn diese Rückwirkung ausdrücklich angeordnet wäre. Es gibt aber keine solche Übergangsregelung zur Änderung von Art. 25a Abs. 5 KVG per 1. Januar 2019. Intertemporalrechtlich kommt deshalb der Grundsatz zur Anwendung, dass zur Beurteilung einer Sache jene Rechts- normen zugrunde zu legen sind, die zu dem Zeitpunkt in Geltung stehen, in welchem sich der zu den materiellen Rechtsfolgen führende und somit rechtserhebliche Sachverhalt verwirklicht (BGE 129 V 1 E.1.2). Im vorlie- genden Fall besteht der rechtserhebliche Sachverhalt darin, dass C._____ bei Beginn seiner Pflegebedürftigkeit im Dezember 2014 seinen zivilrecht- lichen Wohnsitz in O.1._____ hatte, weil er zuvor bei Eintritt ins Pflegeheim B._____ am 16. Juli 2013 seinen Lebensmittelpunkt von O.2._____ nach O.1._____ verlegt hatte. Es handelt sich dabei um einen abgeschlossenen Sachverhalt, dessen Rechtsfolge sich entsprechend auf die damalige Rechtslage stützt. Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des revidierten Art. 25a Abs. 5 KVG per 1. Januar 2019 lag bei C._____ gar kein interkantonaler Sachverhalt mehr vor, hatte er doch seinen Wohnsitz schon viele Jahre zuvor nach O.1._____ verlegt. Aus diesen Gründen hat die Beschwerde- gegnerin auch die vom 1. Januar 2019 bis zum 25. März 2019 für C._____ angefallenen Pflegerestkosten zu bezahlen.

E. 10

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass die Beschwer- degegnerin verpflichtet ist, für C._____ Pflegerestkosten von Fr. 43'992.80 für die Zeit vom 16. Juli

2013 bis zum 25. März 2019 zu bezahlen, für D._____ solche von Fr. 15'291.80 für die Zeit vom 26. Januar 2015 bis zum 31. Dezember 2017.

E. 11

Zu prüfen bleibt, ob die Beschwerdegegnerin in der Zeit nach dem 25. März 2019 für die Pflegekosten-Restfinanzierung für C._____ zuständig ist. Diese Frage lässt sich unter Verweis auf die vorstehenden Ausführungen bejahen. Die Zuständigkeit der Beschwerdegegnerin wurde dadurch be-

- 16 - gründet, dass bei Beginn der Pflegebedürftigkeit der zivilrechtliche Wohnsitz massgeblich war und dass C._____ seinen Wohnsitz damals in O.1._____ hatte (vgl. vorne E.8). An dieser vorbestehenden Zuständigkeit ändert das Inkrafttreten des revidierten Art. 25a Abs. 5 KVG nichts (vgl. vorne E.9).

E. 12

Bevor über die Kosten dieses Beschwerdeverfahrens entschieden werden kann ist zu klären, welches Verfahrensrecht für die Beurteilung von Ansprüchen nach Art. 25a Abs. 5 KVG zur Anwendung kommt. Diese Frage ist bundesrechtlich nicht geregelt. Ob sich das Verfahren gestützt auf Art. 1 KVG nach dem ATSG richtet oder ob das kantonale Verwaltungsverfahren anwendbar ist, entscheidet sich gemäss der Rechtsprechung nach dem kantonalen Recht (BGE 140 V 563 E.4.1, 138 V 377 E.5.6). Lässt das kantonale Recht die Frage des anwendbaren Verfahrensrechts offen, so findet das ATSG Anwendung (BGE 140 V 58 E.4.2). Diese Sichtweise wird in der Lehre geteilt (KIESER/GEHRING/BOLLINGER, KVG/UVG Kommentar, 2018, S. 74, Rz. 14 f.). Im Kanton Graubünden findet sich zur Frage des anwendbaren Verfahrensrechts bei Streitigkeiten betreffend die Restfinanzierung von Pflegekosten weder im KPG noch in der Verordnung zum Krankenpflegegesetz (VOzKPG; BR 506.060) eine Regelung. Gestützt auf Art. 1 Abs. 1 KVG und die Rechtsprechung ist deshalb vorliegend auf das ATSG abzustellen. Damit hält das Gericht nicht an seiner Sichtweise im Urteil S 16 112 vom 10. Oktober 2017 fest, wo aus Art. 17 VOzKPG der Wille des bündnerischen Gesetzgebers zur Anwendbarkeit des kantonalen Verfahrensrechts abgeleitet wurde.

E. 13

Gemäss Art. 61 lit. a ATSG ist das kantonale Beschwerdeverfahren für die Parteien grundsätzlich kostenlos. Vorliegend werden deshalb keine Gerichtskosten erhoben.

- 17 -

E. 14

Nach Art. 61 lit. g ATSG hat die obsiegende Beschwerde führende Person Anspruch auf Ersatz der Parteikosten. Diese werden vom Versicherungsgericht festgesetzt und ohne Rücksicht auf den Streitwert nach der Bedeutung der Streitsache und nach der Schwierigkeit des Prozesses bemessen. Diese Regel gilt indessen nicht uneingeschränkt. Art. 61 lit. g ATSG wird nach der Lehre in Übereinstimmung mit Art. 68 Abs. 3 des Bundesgerichtsgesetzes (BGG; SR 173.110) ausgelegt, wonach dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden sowie den mit öffentlichen Aufgaben betrauten Organisationen in der Regel keine Parteientschädigung zugesprochen wird, wenn sie in ihrem amtlichen Wirkungskreis obsiegen (KIESER, Kommentar zum Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts ATSG, 2020, S. 1132, Rz. 219). Diese Auslegung von Art. 61 lit. g ATSG deckt sich mit Art. 78 Abs. 2 VRG. Vorliegend ist die Beschwerde-

führerin als Organisation mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben einzustufen. Sie ist Trägerin des Pflegeheims B. _____, welches auf der kantonalen Pflegeheimliste figuriert und vom Kanton mit Investitions- und Betriebsbeiträgen unterstützt wird (Art. 39 Abs. 3 KVG; Art. 2, 28, 31 und 34 KPG; Pflegeheimliste des Kantons Graubünden, einsehbar unter www.gr.ch, besucht am 14. Juli 2020). Die Restfinanzierung der Pflegekosten ist dem amtlichen Wirkungskreis eines Pflegeheims zuzurechnen, womit eine aussergerichtliche Entschädigung entfällt.

- 18 - Demnach erkennt das Gericht:

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