

GR_GERICHTE S 2016 112 vom 10. Oktober 2017

GR Gerichte, 2017-10-10, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gr_gerichte_S_2016_112

FR: GR_GERICHTE S 2016 112 du 10 octobre 2017

IT: GR_GERICHTE S 2016 112 del 10 ottobre 2017

Regeste

Restfinanzierung von Pflegekosten | Krankenversicherung

Erwägungen

E. 3

Bei einer internen Überprüfung kam die Gemeinde X._____ zum Schluss, sie sei nicht zuständig für die Bezahlung der Pflegekostenbeiträge für A._____. Sie stellte deshalb ab dem 1. Januar 2015 die Bezahlung von Beiträgen ein. Mit Schreiben vom 27. Mai 2015 teilten die Sozialen Dienste der Gemeinde X._____ dem Pflegeheim C._____ mit, die Kostengutsprache werde widerrufen. Am gleichen Tag wurde die Gemeinde Y._____ aufgefordert, die von der Gemeinde X._____ in den Jahren 2011 bis und mit 2014 geleisteten Beiträge in der Höhe von Fr. 79'153.10 zurückzuerstatten. Mit Schreiben vom 2. Juni 2015 erwiderte die Gemeinde Y._____, nicht sie sondern die Sozialversicherungsanstalt des Kantons Z._____ (im Folgenden kurz: SVA Z._____) sei für die Bearbeitung

- 3 - der Rückforderung zuständig. Mit Schreiben vom 9. Juni 2015 forderte die Gemeinde X._____ daraufhin die SVA Z._____ zur Rückerstattung der geleisteten Beiträge auf. Mit Schreiben vom 29. Juni 2015 lehnte die SVA Z._____ die Rückerstattung sinngemäss ab und verlangte den Erlass einer Verfügung.

E. 4

Mit Gesuch vom 7. Juli 2015 meldete sich A._____ bei der SVA Z._____ zum Bezug von Beiträgen an die Pflegefinanzierung an. Mit Schreiben vom 12. August 2015 wurde ihr mitgeteilt, ihr Gesuch werde bis zur Klärung der Zuständigkeit sistiert.

E. 5

Am 19. Januar 2016 verfügte die Vorsteherin des Departements 2 der Gemeinde X._____, dass die Finanzierung der Restkosten im Zusammenhang mit der Pflege von A._____ ab dem 1. Januar 2015 eingestellt werde (Ziffer 1) und dass die SVA Z._____ und die Gemeinde Y._____ solidarisch verpflichtet würden, die Restkosten zur Pflegefinanzierung von A._____ in der Höhe von Fr. 79'153.10 für den Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2014 nebst 5 % Zins ab Rechtskraft dieser Verfügung zurückzuerstatten (Ziffer 2).

E. 6

Die gegen diese Verfügung erhobene Beschwerde der SVA Z._____ vom 27. Januar 2016 wies der Gemeinderat von X._____ mit Entscheid vom 5. Juli 2016 ab. Zur Begründung wurde im Wesentlichen geltend gemacht, die interkantonale Zuständigkeit für die Restfinanzierung der stationären Pflegekosten bestimme sich nach dem Wohnsitzprinzip.

Zuständig sei deshalb der Kanton Z._____, A._____ habe ihren Wohnsitz per 1. September 2010 von X._____ nach Y._____ verlegt. Die Gemeinde X._____ habe grundlos Leistungen erbracht, welche die zuständigen Behörden des Kantons Z._____ hätten erbringen müssen. Diese Leistungen seien gemäss Art. 25 Abs. 1 ATSG zurückzuerstatten. Der Widerruf der Kostengutsprache stehe nicht im Widerspruch zu Art. 25 VRG.

- 4 -

E. 7

Gegen diesen Entscheid erhob die SVA Z._____ am 9. September 2016 Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden. Sie beantragte die Aufhebung der Verfügung vom 19. Januar 2016 und des Entscheides der Vorinstanz vom 5. Juli 2016, eventualiter die Aufhebung von Ziffer 2. der Verfügung vom 19. Januar 2016. Zur Begründung machte die SVA Z._____ im Wesentlichen geltend, die Voraussetzungen für einen Widerruf gemäss Art. 25 VRG seien nicht erfüllt, weder die Sach- noch die Rechtslage hätten sich geändert. Nach der Rechtsprechung sei bei ausserkantonalen Pflegeheimaufenthalten die Anwendung des Herkunftsprinzips jedenfalls dann nicht ausgeschlossen, wenn zwischen den betroffenen Kantonen hinsichtlich der interkantonal geltenden Regelung ein Konsens bestehe. Der Kanton Graubünden und der Kanton Z._____ hätten im gegenseitigen Verhältnis aufgrund von BGE 140 V 563 keine Praxisänderung vorgenommen, sondern wendeten weiterhin das Herkunftsprinzip an. Sollte dennoch aufgrund von BGE 140 V 563 von einer geänderten Rechtslage ausgegangen werden, so verstosse die in Ziffer 2. verfügte Rückforderung gegen das Verbot der echten Rückwirkung.

E. 8

Die Gemeinde X._____ beantragte in ihrer Vernehmlassung vom 4. Oktober 2016 die Abweisung der Beschwerde. Sie hielt an der Sichtweise im angefochtenen Entscheid fest und argumentierte, die Entscheidungsgrundlage habe sich sehr wohl geändert, da erst im Mai 2015 festgestellt worden sei, dass A._____ Wohnsitz in Y._____ genommen habe. Die Rechtslage habe sich aufgrund von BGE 140 V 563 dahingehend geändert, dass bei der Pflegefinanzierung im interkantonalen Verhältnis gesamtschweizerisch stets auf das Wohnsitzprinzip abzustellen sei. Es sei nicht relevant, ob zwischen den Verwaltungen der Kantone Graubünden und Z._____ ein Konsens in Sachen Herkunftsprinzip bestehe, was im Übrigen bestritten werde. Im Zusammenhang mit der Rückforderung der

- 5 - geleisteten Beiträge liege keine echte, sondern nur eine unechte Rückwirkung vor, welche grundsätzlich zulässig sei.

E. 9

Die SVA Z._____ ergänzte in ihrer Replik vom 17. Oktober 2016, der Entscheid BGE 140 V 563 verwehre es den Kantonen nicht, bis zum Vorliegen einer verbindlichen Regelung des Bundesgesetzgebers im gegenseitigen Einvernehmen im interkantonalen Verhältnis eine eigenständige Regelung zu treffen. Zwischen den Kantonen Graubünden und Z._____ bestehe bezüglich der Anwendung des Herkunftsprinzips eine auf einer gemeinsamen Rechtsüberzeugung basierende ständige Praxis. Das Gleichheitsgebot und der Grundsatz der Rechtssicherheit verlangten, dass an dieser Praxis festgehalten werde, eine singuläre Abweichung sei nicht zulässig.

E. 10

Die Gemeinde X. _____ wies in ihrer Duplik vom 15. November 2016 darauf hin, dass die Gemeinde Y. _____ die Einstellung der Pflegekostenrestfinanzierung und die Rückforderung der geleisteten Beiträge anerkannt habe, und dass auch der Kanton Graubünden die Pflegefinanzierung für A. _____ eingestellt habe. Auf die weiteren Ausführungen im angefochtenen Entscheid und in den Rechtsschriften wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen. Das Gericht zieht in Erwägung: 1. a) Anfechtungsobjekt ist der Entscheid der Gemeinde X. _____ vom 5. Juli 2016 zur Frage der Pflegekostenrestfinanzierung. Gemäss Art. 49 Abs. 1 lit. a des kantonalen Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; BR 370.100) ist das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden für das

- 6 - vorliegende Beschwerdeverfahren zuständig. Die beschwerdeführende Sozialversicherungsanstalt des Kantons Z. _____ ist als formelle und materielle Adressatin durch den angefochtenen Entscheid berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Überprüfung (Art. 50 VRG). Die Beschwerde wurde sodann frist- und formgerecht eingereicht (Art. 38 und 52 VRG). b) Die dem angefochtenen Entscheid zugrunde liegende Verfügung vom 19. Januar 2016 richtete sich sowohl an die Beschwerdeführerin als auch an die Gemeinde Y. _____. Letztere hat die Verfügung nicht angefochten und ist auch im vorliegenden Verfahren nicht beteiligt. Dies ist nicht zu beanstanden. Gemäss Art. 10 Abs. 1 des Gesetzes über die Pflegefinanzierung des Kantons Z. _____ (PFG; sGS 331.2) ist die Sozialversicherungsanstalt die Durchführungsstelle für sämtliche Abrechnungsverfahren im Bereich der Pflegekostenrestfinanzierung bei stationärer Pflege. Entsprechend ist die Beschwerdeführerin legitimiert, dieses Verfahren eigenständig zu führen, eine notwendige Streitgenossenschaft mit der Gemeinde Y. _____ besteht nicht. c) Die Beschwerdeführerin beantragt nicht nur die Aufhebung des Entscheids des Gemeinderates von X. _____ vom 5. Juli 2016 sondern auch die Aufhebung der diesem Entscheid zugrunde liegenden Verfügung der Vorsteherin des Departements 2 der Gemeinde X. _____ vom 19. Januar 2016. Diesbezüglich gilt es zu beachten, dass gemäss ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts der Entscheid der Rechtsmittelinstanz an die Stelle der zugrunde liegenden Verfügung tritt und damit alleiniger Anfechtungsgegenstand für den nachfolgenden Instanzenzug bildet. Nach dem Prinzip des Devolutiveffekts verliert die Verfügung, soweit angefochten, jede rechtliche Bedeutung (BGE 130 V 424 E.1.1, Urteil des Bundesgerichts 2C_348/2010 vom 19. Oktober 2010 E.1.1). Auf die Beschwerde

- 7 - ist somit nicht einzutreten, insoweit die Verfügung vom 19. Januar 2016 angefochten wird. Ansonsten ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. Streitig und zu prüfen ist zunächst, ob die Beschwerdegegnerin die Finanzierung der Restkosten im Zusammenhang mit der Pflege von A. _____ im Pflegeheim C. _____ in Y. _____ im Kanton Z. _____ zu Recht ab dem 1. Januar 2015 eingestellt hat, beziehungsweise ob sie die Kostengutsprache vom 31. Januar 2013 zu Recht mit Wirkung ab dem 1. Januar 2015 widerrufen hat. Die Beschwerdeführerin macht diesbezüglich im Wesentlichen geltend, die Beschwerdegegnerin sei nach wie vor zur Bezahlung der Pflegekosten verpflichtet, die Voraussetzungen für einen Widerruf der Kostengutsprache seien nicht erfüllt, weder die Sach- noch die Rechtslage hätten sich geändert. a) Am 1. Januar 2011 ist das Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung in Kraft getreten. Damit sollte einerseits die bisherige sozialpolitisch schwierige Situation vieler pflegebedürftiger Personen entschärft, zugleich aber eine zusätzliche Belastung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung verhindert werden. Deshalb wurde einerseits in Art. 25a Abs. 1

des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10) ausdrücklich festgelegt, dass die Krankenversicherung nicht die gesamten Pflegekosten übernimmt, sondern nur einen Beitrag daran leistet. Andererseits begrenzte der Gesetzgeber aus sozialpolitischen Gründen die von den Heimbewohnern zu leistenden Pflegekosten betragsmässig (Art. 25a Abs. 5 KVG) und erleichterte zugleich für bedürftige Heimbewohner die Bezahlung dieser Pflegekosten durch eine Erhöhung der Ergänzungsleistungen. Gemäss Art. 25a Abs. 5 KVG regeln die Kantone die Restfinanzierung. Das bedeutet, dass der verbleibende Betrag, der weder von der Krankenversicherung noch von den Pflegeheimbewohnern bezahlt wird, von der öffentlichen Hand zu übernehmen ist. Leistungserbringer sind - je nach kantonaler Regelung - Kantone oder Ge-

- 8 - meinden (BGE 138 V 377 E.5.1 und E.5.2). Im Kanton Graubünden wird Art. 25a Abs. 5 KVG im Krankenpflegegesetz (KPG; BR 506.000) umgesetzt. Gemäss Art. 21c Abs. 2 KPG (beziehungsweise gemäss Art. 34 Abs. 2 KPG in der seit dem 1. Januar 2018 geltenden Version) sind die nicht durch die obligatorische Krankenpflegeversicherung und die maximale Kostenbeteiligung der Bewohner gedeckten anerkannten Pflegekosten zu 25 Prozent vom Kanton und zu 75 Prozent von der Gemeinde zu übernehmen. Für den Kanton Z._____ sieht Art. 9 Abs. 1bis PFG vor, dass die zuständige politische Gemeinde die Pflegekosten trägt, soweit diese nicht von Sozialversicherungen und dem Beitrag der versicherten Person gedeckt sind. Der Kanton Z._____ hat sich nicht an den Pflegekosten zu beteiligen, übernimmt aber durch die kantonale Sozialversicherungsanstalt die Durchführung der Abrechnungsverfahren und damit einen grossen Teil der Verwaltungskosten (Art. 10 Abs. 1 PFG). b) Bei einem interkantonalen Sachverhalt stellt sich die Frage, ob die Finanzierungszuständigkeit für die ungedeckten Kosten bei der stationären Pflege wohnsitzunabhängig - wie im Recht der Ergänzungsleistungen und der Sozialhilfe - zu bestimmen ist, oder ob der wohnsitzbegründende Eintritt in ein Alters- oder Pflegeheim zur Finanzierungszuständigkeit des Standortkantons führt. Diese Frage wurde im Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung nicht geregelt, so dass in der Folge die Umsetzung in den Kantonen nicht einheitlich war. Während 14 Kantone, darunter die Kantone Graubünden und Z._____, in Analogie zu Art. 21 des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG; SR 831.30) und zu Art. 5 des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG; SR 851.1) das Herkunftsprinzip anwendeten, stellten die übrigen Kantone auf das Wohnsitzprinzip ab (Bericht der ständerätlichen Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit SGK-S vom 28. Juli 2011 zur Umsetzung der Pflegefinanzierung; zitiert in BGE 140 V 563 E.5.1 und

- 9 - abrufbar unter www.parlament.ch). Dies führte zu Umsetzungsschwierigkeiten, welche wiederum zur Folge hatten, dass verschiedene parlamentarische Vorstösse zur Schaffung einer bundesrechtlichen Zuständigkeitsregelung eingereicht wurden (z.B. Standesinitiative "Ergänzung von Art. 25a KVG betreffend die Pflegefinanzierung", eingereicht am 4. November 2013; parlamentarische Initiative "Nachbesserung der Pflegefinanzierung", eingereicht am 21. März 2014 [vgl. BGE 142 V 94 E.3.3]). In seinem grundsätzlichen Urteil 9C_54/2014 vom 18. Dezember 2014, publiziert in BGE 140 V 563, kritisierte auch das Bundesgericht die uneinheitliche Anwendung von Herkunfts- und Wohnsitzprinzip in den Kantonen. 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. Dies weil die aktuellen kantonalen und kommunalen Lieferungsleistungen nicht über die Kantongrenze hinausgehen 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.5.3 und 5.4). Seit dieser Entscheidung im Dezember 2014 erging, hat sich die Rechtslage auf Bundesebene nicht verändert, es gibt bis zum heutigen Zeitpunkt für die Pflegekostenrestfinanzierung keine bundesrechtliche Zuständigkeitsregelung für interkantonale Sachverhalte. c) Im vorliegenden Fall sind sich die Parteien nicht einig darin, wie BGE 140 V 563 zu interpretieren ist. Die Beschwerdeführerin ist der Ansicht, seit dem Erlass dieses Entscheides sei interkantonale immer auf das Wohnsitzprinzip abzustellen. Die Beschwerdeführerin hingegen ist der Meinung, BGE 140 V 563 schliesse eine Anwendung des Herkunftsprinzips jedenfalls dann nicht aus, wenn bei kantonsübergreifenden Sachverhalten zwischen zwei Kantonen hinsichtlich der interkantonale geltenden Regelung Übereinstimmung beziehungsweise ein Konsens bestehe. Dieser Auffas-

- 10 - sung kann, aus den nachstehend dargelegten Gründen, nicht gefolgt werden. aa) Das Bundesgericht kam in BGE 140 V 563 in einer absoluten Weise zum Schluss, dass sich die Finanzierungszuständigkeit bis zum Inkrafttreten einer bundesrechtlichen Regelung nach dem Wohnsitzprinzip bestimmt (E.5.4). Hinweise darauf, dass Ausnahmen möglich sein sollen, finden sich in dieser Entscheidung nicht. bb) 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 (E.2.1). 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 (E.2.2). cc) Die bundesgerichtliche Rechtsprechung ist somit - wie dies die Beschwerdeführerin geltend macht - in dem Sinne zu interpretieren, dass in der Übergangszeit bis zum Inkrafttreten einer bundesrechtlichen Zuständigkeitsregelung bei interkantonalen Sachverhalten in jedem Fall auf den zivilrechtlichen Wohnsitz abzustellen ist. Weil dabei nach der Rechtsprechung nicht einmal ein im kantonalen Recht vorgesehenes ELG-Prinzip eine Abweichung vom Wohnsitzprinzip rechtfertigt, vermag ein

- 11 - blosser Konsens der Verwaltungsorgane die Anwendbarkeit des Herkunftsprinzips nicht zu legitimieren. d) Somit ergibt sich, dass im Verhältnis der Kantone Graubünden und Z._____ gemäss der mit BGE 140 V 563 begründeten Praxis auf das Wohnsitzprinzip abzustellen ist. Dabei spielt es keine Rolle, dass weder das KPG (GR) noch das PFG (Z._____) eine interkantonale Zuständigkeitsregelung enthalten. Ebenfalls nicht relevant ist, dass die Kantone Graubünden und Z._____ zunächst das Herkunftsprinzip angewendet hatten (Bericht der ständerätlichen Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit SGK-S vom 28. Juli 2011 zur Umsetzung der Pflegefinanzierung; zitiert in BGE 140 V 563 E.5.1). Unerheblich ist schliesslich auch, ob zwischen den Kantonen Graubünden und

Z._____ nach wie vor ein Kon- sens bezüglich der Anwendung des Herkunftsprinzips besteht. Die dies- bezüglichliche Uneinigkeit der Parteien kann deshalb im vorliegenden Ver- fahren ungeklärt bleiben. 3. Weil sich die interkantonale Zuständigkeit zur Finanzierung der Pflege- restkosten seit BGE 140 V 563 - wie gerade gezeigt - nach dem zivilrecht- lichen Wohnsitz richtet, ist nun zu klären, wo sich dieser im Falle von A._____ befindet. a) Der Wohnsitz einer Person befindet sich gemäss Art. 23 Abs. 1 des schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) an dem Ort, wo sie sich mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält. Massgeblich sind zwei Kriterien, einerseits der tatsächliche physische Aufenthalt an einem bestimmten Ort und andererseits die Tatsache, dass dieser Ort aufgrund sämtlicher objektiver Umstände als Mittelpunkt der Lebensinteressen er- scheint. Hält sich eine Person in einem Heim auf, setzt die Wohnsitznah- me am Standort des Heims voraus, dass der Aufenthalt auf Dauer ange- legt und nicht bloss vorübergehend ist, und dass die Person sich freiwillig

- 12 - und eigenständig für den Einzug in dieses Heim entschieden und ihren Lebensmittelpunkt dorthin verlegt hat (Art. 23 Abs. 1 Satz 2 ZGB; BGE 137 III 93 E.4.1; Urteil des Bundesgerichts 9C_181/2015 vom 10. Februar 2016 E.2.2). Für verbeiständete Personen gelten die dargelegten Regeln ebenfalls, ausser bei umfassender Beistandschaft, wo der Wohnsitz gemäss Art. 26 ZGB am Sitz der Erwachsenenschutzbehörde liegt. b) Vorliegend sind sich die Parteien zu Recht darin einig, dass A._____ am 31. August 2010, als sie ins Pflegeheim C._____ eintrat, ihren Lebensmit- telpunkt in dieses Heim verlegte und damit in dessen Standortgemeinde Y._____ im Kanton Z._____ einen neuen zivilrechtlichen Wohnsitz be- gründete. A._____ trat freiwillig und selbstbestimmt ins Pflegeheim C._____ ein, welches sie zusammen mit ihrem Sohn ausgewählt hatte, um näher bei dessen Wohnort zu leben (vgl. Protokoll der Besprechung vom 13. August 2015, Akten der Beschwerdeführerin Dossier 1 [Bf-D1- act.] Nr. 18 S. 1). Sodann steht A._____ nicht unter einer umfassenden Beistandschaft im Sinne von Art. 398 ZGB, sondern nur unter einer Ver- tretungsbeistandschaft gemäss Art. 394 ZGB (vgl. Protokoll der Vor- mundschaftsbehörde Y._____ vom 26. Januar 2011; Bf-D1-act. 40 S. 7 ff.), so dass sie frei war, ihren Wohnsitz eigenständig zu wählen. Für die Begründung des Wohnsitzes in Y._____ spricht schliesslich auch, dass sich A._____ am 1. September 2010 bei den Einwohnerdiensten der Ge- meinde X._____ abmeldete, und dass ihr die Vormundschaftsbehörde Y._____ am 26. Januar 2011 einen neuen Beistand ernannte (Bf-D1-act. 40 S. 7). Dass die Beschwerdegegnerin auf der Kostengutsprache vom 31. Januar 2013 irrtümlich eine Wohnsitzbestätigung für X._____ abgab, vermag hieran nichts zu ändern (Bf-D1-act. 40 S. 6). 4. Im Folgenden wird geklärt, wie sich die Wohnsitznahme von A._____ in Y._____ per 1. September 2010 auf die interkantonale Finanzierungszu- ständigkeit für die Pflegerestkosten auswirkt.

- 13 - a) Wie erwähnt wendeten die Kantone Graubünden und Z._____ nach dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Neuordnung der Pflegefinan- zierung das Herkunftsprinzip an (vorne E.2b). Entsprechend übernahm der Herkunftskanton Graubünden die Restkosten für die Pflege von A._____ im Pflegeheim C._____ ab dem 1. Januar 2011. Die Beschwer- degegnerin übernahm 75 % der Restkosten, der Kanton Graubünden 25 %. Sie stützten sich dabei auf Art. 21c Abs. 3 KPG, wonach bei einem Aufenthalt in einem ausserkantonalen Alters- und Pflegeheim die unge- deckten Pflegekosten maximal in dem Umfang übernommen werden, der bei einem Aufenthalt in einer kantonalen Einrichtung anfallen würde. Ak- tenkundig sind diverse Schreiben des

Gesundheitsamtes Graubünden, in welchen die Beschwerdegegnerin über ihren Kostenanteil informiert und zu dessen Zahlung aufgefordert wurde (Bf-D1-act. 6 S. 16 ff. und 29 S. 5 ff.), sowie eine Zusammenstellung der geleisteten Beiträge (Bf-D1-act. 34 und 35 S. 3). Aktenkundig ist sodann die „Kostengutsprache für Heimauf- enthalte ausserhalb des Kantons Graubünden“ vom 31. Januar 2013, worin die Beschwerdegegnerin dem Pflegeheim C._____ bestätigte, dass sie bereit sei, ihren Anteil an den ungedeckten Pflegekosten gestützt auf Art. 21c Abs. 3 KPG zu übernehmen (Bf-D1-act. 40 S. 6). Bis zum Ende des Jahres 2014 leistete die Beschwerdegegnerin im Rahmen der Pflege- restkostenfinanzierung für A._____ insgesamt Fr. 79'153.10. Diese Zah- lungen ergingen vor der Klärung der Rechtslage durch BGE 140 V 563 in einer Phase, in welcher auch zahlreiche andere Kantone das Herkunfts- prinzip anwendeten (vgl. vorne E.2b). Wie das Bundesgericht in BGE 140 V 563 ausführte, war die Anwendung des Herkunftsprinzips nicht unge- rechtfertigt. Vielmehr sprachen gute Gründe für das Herkunftsprinzip, ei- nerseits die Analogie zur Normierung in Art. 21 Abs. 1 ELG und in Art. 5 ZUG und andererseits die Tatsache, dass bei dieser Variante eine Be- nachteiligung jener Kantone verhindert wurde, welche gemessen am ei- genen Bedarf über ein überdurchschnittliches Pflegeplatzangebot verfüg-

- 14 - ten (BGE 140 V 563 E.5.2). Bis zu dem Zeitpunkt, in welchem sich das Bundesgericht mit BGE 140 V 563 eindeutig und absolut für das Wohn- sitzprinzip aussprach, war es deshalb legitim, die Finanzierungszustän- digkeit nach dem Herkunftsprinzip festzulegen. Daraus folgt, dass die Be- schwerdegegnerin in den Jahren 2011 bis und mit 2014 ungeachtet des Wohnsitzes von A._____ in Y._____ gestützt auf das Herkunftsprinzip zur Finanzierung der Pflegerestkosten zuständig war, und dass die Kosten- gutsprache vom 31. Januar 2013 zunächst rechtmässig war. b) Ab dem 1. Januar 2015 stellte die Beschwerdegegnerin die Bezahlung des Gemeindeanteils an den Restkosten für die Pflege von A._____ ein. Sie setzte damit – in materiell korrekter Weise - den am 18. Dezember 2014 gefällten BGE 140 V 563 um, gemäss welchem der Kanton Z._____ beziehungsweise die Wohnsitzgemeinde Y._____ zur Pflegekostenrestfi- nanzierung verpflichtet ist. 5. Zu prüfen ist nun, ob die Beschwerdegegnerin die unbefristet ausgespro- chene Kostengutsprache vom 31. Januar 2013 (Bf-D1-act. 40 S. 6) mit Wirkung ab dem 1. Januar 2015 aufheben durfte. a) Vorneweg ist dabei 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 Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) richtet oder ob das kantona- le Verwaltungsverfahren anwendbar ist, entscheidet sich gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nach dem kantonalen Recht (BGE 138 V 2012 E.5.6). Für den Kanton Graubünden bedeutet dies, dass die verfahrensrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Pflege- kostenrestfinanzierung nach dem kantonalen Verwaltungsverfahren zu beurtei- len sind, weil sich im KPG keinerlei Hinweise auf die Anwendbarkeit des

- 15 - ATSG finden und weil nicht die Sozialversicherungsanstalt sondern das Gesundheitsamt für die Abwicklung der Pflegekostenrestfinanzierung zu- ständig ist (Art. 17 der Verordnung zum Krankenpflegegesetz; VOZKPG; BR 506.060; Bf-act. 6 S. 16 ff.). Vorliegend beurteilen sich die verfahrens- rechtlichen Fragen somit nach dem VRG, welches nicht nur auf das Ver- waltungsverfahren vor Kantonalbehörden sondern auch auf das Verwal- tungsverfahren vor Regional- und Gemeindebehörden anwendbar ist (Art. 2

VRG). b) Die Beschwerdegegnerin hat ihre Pflicht zur Pflegekostenrestfinanzierung im Falle von A._____ zunächst durch ihre entsprechenden Zahlungen in- formell anerkannt und dann mittels der Kostengutsprache vom 31. Januar 2013 explizit festgestellt. Die Parteien sind sich darin einig, dass diese Kostengutsprache als Verfügung zu qualifizieren ist, regelt sie doch in der Form eines individuellen Hoheitsaktes eine konkrete verwaltungsrechtli- che Rechtsbeziehung in verbindlicher und erzwingbarer Weise (BGE 126 II 300 E.1a). Nach ihrer zeitlichen Geltung ist die Kostengutsprache an ein Pflegeheim der Kategorie der Dauerverfügungen zuzuteilen. Sie bezieht sich auf den Aufenthalt von A._____ im Pflegeheim C._____, mithin auf einen zeitlich nicht abgeschlossenen Sachverhalt, und sie regelt ein Rechtsverhältnis angesichts eines in einem bestimmten Zeitpunkt gege- benen Sachverhaltes, hat aber Rechtsfolgen in die Zukunft (Urteil des Bundesgerichts 2C_495/2015 vom 13. April 2016 E.5.1, PVG 2010 Nr. 24 E.4). c) Erinstanzliche Verfügungen entfalten keine materielle Rechtskraft; sie werden lediglich rechtsbeständig beziehungsweise for- melle rechtskräftig. Sie sind daher grundsätzlich nicht unabänderlich, son- dern unter bestimmten Voraussetzungen revidierbar (TSCHANNEN/ZIMMER- LI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, S. 299 Rz. 9 und S. 303 Rz. 21). Mit Bezug auf formell rechtskräftige Dauerverfügungen

- 16 - werden vier Konstellationen unterschieden, in denen sich die Frage eines Rückkommens stellt: 1. Anfängliche tatsächliche Unrichtigkeit (fehlerhafte Sachverhaltsfeststellung) 2. Anfängliche rechtliche Unrichtigkeit (fehlerhafte Rechtsanwendung) 3. Nachträgliche tatsächliche Unrichtigkeit (Änderung des Sachverhalts) 4. Nachträgliche rechtliche Unrichtigkeit (Änderung der Rechtsgrundlagen) Das VRG sieht zur Korrektur von formell rechtskräftigen Verfügungen zwei Rechtsmittel vor, für anfänglich unrichtige Verfügungen die Revision gemäss Art. 67 VRG und für Verfügungen, welche ursprünglich recht- mässig waren und erst nachträglich unrichtig geworden sind, den Wider- ruf gemäss Art. 25 Abs. 1 VRG (PVG 2010 Nr. 24 E.4). Vorliegend kommt eine Revision infolge anfänglicher Unrichtigkeit nicht in Frage. Die Kos- tengutsprache vom 31. Januar 2013 beruhte zum Zeitpunkt ihres Erlasses weder auf fehlerhafter Rechtsanwendung noch auf fehlerhafter Sachver- haltsfeststellung. Wie bereits dargelegt – vgl. vorne E.4a – wendeten da- mals zahlreiche Kantone inklusive Graubünden und Z._____ bei interkan- tonalen Sachverhalten mit guten Gründen das Herkunftsprinzip an. Die Zuständigkeit für die Finanzierung der Restkosten der Pflege von A._____ im Pflegeheim C._____ lag deshalb nach der damaligen Praxis beim Kan- ton Graubünden als „Herkunftskanton“, ungeachtet dessen, dass A._____ seit dem 1. September 2010 Wohnsitz im Kanton Z._____ hatte. Eine Re- vision gemäss Art. 67 VRG ziehen denn auch die Parteien nicht in Be- tracht. Hingegen stellt sich die Frage, ob die Kostengutsprache nachträg- lich unrichtig wurde und ob die Voraussetzungen für einen Widerruf erfüllt sind. d) Nach Art. 25 Abs. 1 VRG kann die Verwaltungsbehörde einen rechtskräf- tigen Entscheid von Amtes wegen oder auf Gesuch hin ändern oder auf- heben, wenn sich die Sach- oder Rechtslage gegenüber der ursprüngli- chen Entscheidungsgrundlage geändert hat (lit. a) und nicht überwiegen- de öffentliche oder private Interessen dem Widerruf entgegenstehen (lit.

- 17 - b). Diese Voraussetzungen sind vorliegend, wie nachstehend gezeigt wird, erfüllt. aa) Die Beschwerdegegnerin macht geltend, die Rechtslage habe sich auf- grund von BGE 140 V 563 geändert. Dies trifft zu. Vor dem Erlass von BGE 140 V 563 war unklar, ob bei interkantonalen Sachverhalten auf das Herkunfts- oder das Wohnsitzprinzip abzustellen ist,

so dass rund die Hälfte der Kantone sich für die Anwendung des Herkunftsprinzips entschied, während die übrigen Kantone auf das Wohnsitzprinzip abstellten (vorne E.2b). Mit BGE 140 V 563 legte das Bundesgericht dann aber fest, dass bis zum Erlass einer bundesrechtlichen Zuständigkeitsregelung immer auf das Wohnsitzprinzip abzustellen ist (vorne E.2c). Mit BGE 140V 563 änderte sich somit die Rechtslage für den Kanton Graubünden und für alle Kantone, welche bisher auf das Herkunftsprinzip abgestellt hatten. Die Kostengutsprache vom 31. Januar 2013 wurde deshalb vor dem Hintergrund der durch BGE 140 V 563 geänderten Rechtsgrundlage nachträglich unrichtig. Die in Art. 25 Abs. 1 lit. a VRG für einen Widerruf vorausgesetzte Änderung der Rechtslage ist deshalb vorliegend gegeben. Bei diesem Ergebnis kann offen bleiben, ob auch eine nachträgliche Änderung des Sachverhalts vorliegt, wie dies die Beschwerdegegnerin geltend macht mit ihrer Behauptung, sie habe erst im Mai 2015 festgestellt, dass A._____ ihren Wohnsitz nach Y._____ verlegt habe. bb) Als zweite Voraussetzung statuiert Art. 25 Abs. 1 lit. b VRG, dass nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen dem Widerruf entgegenstehen dürfen. Auch diese Voraussetzung ist vorliegend erfüllt. A._____ erleidet keine relevanten Nachteile dadurch, dass ab dem 1. Januar 2015 im interkantonalen Verhältnis nicht mehr der Kanton Graubünden, sondern der Kanton Z._____ zuständig ist für die Finanzierung der Pfliegerestkosten.

- 18 - cc) Mit einem Widerruf gemäss Art. 25 Abs. 1 VRG können die nachträglich unrichtig gewordenen Dauerverfügungen frühestens ab dem Zeitpunkt geändert werden, in welchem die Fehlerhaftigkeit eingetreten ist, die Wirkung ist mit anderen Worten „*ex nunc*“ (PROF. A. KLEY, *Verwaltungsverfahrensrecht online*, Kapitel 4.6, zuletzt eingesehen auf www.rwi.uzh.ch am 8. Januar 2018). Vorliegend ergab sich die Unrichtigkeit der Kostengutsprache durch BGE 140 V 563 am 18. Dezember 2014. Dass die Beschwerdegegnerin den Widerruf per 1. Januar 2015 ansetzte, ist deshalb korrekt. e) Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Voraussetzungen für den Widerruf der Kostengutsprache der Beschwerdegegnerin vom 31. Januar 2013 erfüllt sind, weil sich mit BGE 140 V 563 im Kanton Graubünden die Rechtslage bezüglich der Zuständigkeit für die Pfliegerestkostenfinanzierung geändert hat, und weil dem Widerruf keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen. Die Beschwerdegegnerin hat deshalb die Kostengutsprache vom 31. Januar 2013 zu Recht mit Wirkung ab dem 1. Januar 2015 widerrufen und die Beschwerde ist in diesem Punkt nicht begründet. 6. Zu prüfen ist nun, ob die Beschwerdegegnerin die Beschwerdeführerin und die Gemeinde Y._____ zu Recht verpflichtet hat, die für den Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2014 geleisteten Beiträge in der Höhe von Fr. 79'153.10 zurückzuerstatten. Die Beschwerdeführerin macht in diesem Zusammenhang im Wesentlichen geltend, die Rückforderung verstosse gegen das Verbot der echten Rückwirkung. Die Beschwerdegegnerin ist demgegenüber der Ansicht, es liege keine echte, sondern nur eine unechte Rückwirkung vor, welche grundsätzlich zulässig sei.

- 19 - a) Nach den allgemeinen intertemporalrechtlichen Grundsätzen wird der zeitliche Geltungsbereich der Gesetzesregeln vom Prinzip der Nichtrückwirkung beherrscht (BGE 141 III 1 E.2). Dieses resultiert aus dem in Art. 5 der Bundesverfassung (BV; SR 101) verankerten Rechtsstaatsprinzip und hängt zusammen mit den Geboten der Rechtssicherheit, der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) und dem Vertrauensschutz (Art. 9 BV). Eine echte Rückwirkung liegt vor, wenn bei der Anwendung neuen Rechts an ein Ereignis angeknüpft wird, das sich vor dessen Inkrafttreten ereignet hat und das im Zeitpunkt des

Inkrafttretens der neuen Norm abgeschlossen ist. Von dieser eigentlichen, echten Rückwirkung, die verfassungsrechtlich nur ausnahmsweise zulässig ist, muss nach der Praxis des Bundesgerichts die unechte Rückwirkung unterschieden werden. Bei der unechten Rückwirkung wird auf Verhältnisse abgestellt, die zwar unter der Herrschaft des alten Rechts entstanden sind, beim Inkrafttreten des neuen Rechts aber noch andauern, wobei das neue Recht lediglich für die Zeit seit Inkrafttreten des neuen Rechtes Anwendung findet (ex nunc et pro futuro). Diese unechte Rückwirkung wird als verfassungsrechtlich unbedenklich betrachtet, soweit ihr nicht wohlverworbene Rechte entgegenstehen (BGE 138 I 189 E.3.4). Die dargelegten intertemporalrechtlichen Grundsätze gelten primär bei einer Änderung des objektiven Rechts, sie sind sinngemäss aber auch bei einer Änderung der Rechtsprechung anwendbar. Auch bei Praxisänderungen gilt mit anderen Worten der Grundsatz der Nichtrückwirkung (Urteil des Bundesgerichts 2A.321/2002 vom 2. Juni 2003 E.2.4.3.7). Dabei ist die neue Rechtsprechung grundsätzlich sofort auf alle offenen Sachverhalte anzuwenden (Urteil des Bundesgerichts 2A.471/2005 vom 10. November 2006 E.3.7). b) Vorliegend fällt die Entscheidung BGE 140 V 563 am 18. Dezember 2014. Mit dieser Entscheidung änderte sich für den Kanton Graubünden die Rechtslage in der Frage der Zuständigkeit bei interkantonalen Sachverhalten zur Restfinanzierung der Pflegekosten. Indem die

- 20 - Beschwerdegegnerin ihre Kostengutsprache per 1. Januar 2015 widerrief, wendete sie die neue Rechtsprechung im Sinne einer unechten Rückwirkung ab dem Zeitpunkt der veränderten Rechtslage an, was – wie gezeigt - nicht zu beanstanden ist. Mit der Rückforderung der Beiträge für die Jahre 2011 bis und mit 2014 hingegen weitete die Beschwerdegegnerin die neue Rechtsprechung auf die Zeit vor der Änderung der Rechtslage aus, was vor dem Hintergrund der dargelegten intertemporalrechtlichen Grundsätze nicht zulässig ist. Der Beschwerdeführerin ist deshalb darin beizustimmen, dass die Rückforderung der Beiträge der Jahre 2011 bis und mit 2014 nicht rechtmässig ist. c) Die Beschwerdegegnerin stützt ihren Rückforderungsanspruch auf Art. 25 Abs. 1 ATSG, wonach unrechtmässig bezogene Sozialversicherungsleistungen zurückzuerstatten sind. Dem kann nicht gefolgt werden. Zum einen ist die Restfinanzierung der Pflegekosten nicht als Leistung einer Sozialversicherung im Sinne von Art. 25 Abs. 1 ATSG zu qualifizieren. Die Pflegekostenrestfinanzierung betrifft weder den Umfang der krankensicherungsrechtlichen Grundversorgung noch die Leistungspflicht der Grundversicherung, sondern das Ausmass einer Vergütung, die nicht von der obligatorischen Krankenpflegeversicherung zu bezahlen ist. Leistungserbringer sind - je nach kantonaler Regelung - Kantone oder Gemeinden, also Personen öffentlichen Rechts, die grundsätzlich nicht dem KVG unterstellt sind, zumal sie ihre Leistungen nicht zu Lasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung abrechnen (BGE 138 V 377 E.5.2). Sodann ist im Kanton Graubünden im Zusammenhang mit der Pflegekostenrestfinanzierung ohnehin nicht das ATSG sondern das VRG anwendbar (vorne E.6a). Entgegen der Ansicht der Beschwerdegegnerin ist Art. 25 Abs. 1 ATSG aus diesen Gründen vorliegend nicht anwendbar. 7. a) Somit ergibt sich, dass die Beschwerdegegnerin die Finanzierung der Restkosten für die Pflege von A. _____ im Pflegeheim C. _____ zu Recht

- 21 - ab dem 1. Januar 2015 eingestellt hat. Hingegen hat die Beschwerdegegnerin die für die Zeit vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2014 geleisteten Beiträge von Fr. 79'153.10 zu Unrecht zurückgefordert. Der angefochtene Entscheid ist deshalb korrekt,

soweit er Ziffer 1. der Verfügung vom 19. Januar 2016 betrifft. Aufzuheben ist er hingegen, insoweit er Ziffer 2. der Verfügung bestätigt. b) Gemäss Art. 72 Abs. 1 VRG können den Parteien für Verfahren, die sie verlangt oder veranlasst haben, die Kosten auferlegt werden, soweit das Verfahren nicht aufgrund besonderer Vorschriften kostenlos ist. Im Rechtsmittelverfahren hat in der Regel die unterliegende Partei die Kosten zu tragen (Art. 73 Abs. 1 VRG). Vorliegend wird die Staatsgebühr angesichts der mittleren Komplexität des Falles auf Fr. 3'000.-- festgelegt. Diese Kosten sind zu einem Drittel, mithin im Umfang von Fr. 1'000.-- von der Beschwerdeführerin zu übernehmen. Die Beschwerdegegnerin hat zwei Drittel, das heisst Fr. 2'000.--, zu bezahlen. c) Aussergerichtliche Entschädigung ist nach Art. 78 Abs. 2 VRG nicht zu leisten, da beide Parteien das Verfahren in ihrem amtlichen Wirkungskreis führten. Demnach erkennt das Gericht:

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