Eidgenössisches Versicherungsgericht
Tribunale federale delle assicurazioni
Tribunal federal d'assicuranzas

Sozialversicherungsabteilung
des Bundesgerichts

Prozess
{T 7}
K 86/01

Urteil vom 17. Juli 2003
I. Kammer

Besetzung
Präsident Schön, Bundesrichter Borella, Bundesrichterin Leuzinger, Bundesrichter Lustenberger und Ursprung; Gerichtsschreiber Flückiger

Parteien
Krankenkasse Turbenthal, Tösstalstrasse 147, 8488 Turbenthal, Beschwerdeführer,

gegen

1. L._____,
2. M._____,
3. N._____,
4. A._____,
5. O._____,
Beschwerdegegner, alle vertreten durch L._____

Vorinstanz
Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich, Winterthur

(Entscheid vom 7. Mai 2001)

Sachverhalt:
A.
L._____ und M._____ sowie die Kinder N._____, A._____ und O._____ (Familie Z._____) hatten bei der Krankenkasse Y._____ die obligatorische Krankenpflegeversicherung abgeschlossen. Sie kündigten diese Versicherung auf den 31. Dezember 1998. Mit Schreiben vom 24. Dezember 1998 ersuchten sie die Krankenkasse Turbenthal (nachfolgend: Kasse) um Aufnahme in die obligatorische Krankenpflegeversicherung mit Wirkung ab 1. Januar 1999. Die Kasse lehnte das Aufnahmegesuch mit einem Anfang November 1998 verfassten Standardbrief ab und hielt daran in zwei weiteren Schreiben (verfasst Ende November 1998 und Mitte Januar 1999) fest. Auf Beschwerde hin verpflichtete das Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich die Kasse, die genannten Personen "spätestens auf den Beginn des dem Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils folgenden Monats im Sinne der Erwägungen in die obligatorische Krankenpflegeversicherung aufzunehmen" (Entscheid vom 21. April 1999).

Mit Schreiben von Anfang August 1999 teilte die Kasse der Familie Z._____ mit, sie habe im Einvernehmen mit dem Bundesamt für Sozialversicherung ihr Tätigkeitsgebiet auf den 30. Juni 1999 definitiv auf die Gemeinden T._____, W._____ und G._____ eingeschränkt. Damit entfalle die Pflicht, Bewerber mit Wohnsitz ausserhalb dieser drei Gemeinden aufzunehmen. L._____ machte daraufhin Schadenersatz in der Höhe der Differenz zwischen den Prämien der Kasse und jenen des bisherigen Versicherers für die Monate Ja-

nuar bis Juni 1999, total Fr. 897.–, geltend. Die Kasse lehnte es mit Verfügung vom 17. Oktober 1999 ab, diesen Betrag zu bezahlen. Daran hielt sie auf Einsprache hin, in welcher zusätzlich Schadenersatz für die Monate Juli bis Dezember 1999 verlangt worden war, mit Einspracheentscheid vom 4. Dezember 1999 fest.
B.
In Gutheissung der dagegen erhobenen Beschwerde verpflichtete das Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich die Kasse, den Beschwerdeführern Fr. 1'794.– nebst Zins zu 5% seit dem 25. Oktober 1999 zu bezahlen (Entscheid vom 7. Mai 2001).
C.
Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beantragt die Krankenkasse Turbenthal die Aufhebung des kantonalen Entscheids.

Die Familie Z._____ beantragt die Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Das Bundesamt für Sozialversicherung verzichtet auf eine Vernehmlassung.

Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:
1.
Am 1. Januar 2003 ist das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vom 6. Oktober 2000 in Kraft getreten. Mit ihm sind zahlreiche Bestimmungen im Krankenversicherungsbereich geändert worden. Weil in zeitlicher Hinsicht grundsätzlich diejenigen Rechtssätze massgebend sind, die bei der Erfüllung des zu Rechtsfolgen führenden Tatbestandes Geltung haben (BGE 127 V 467 Erw. 1), und weil ferner das Sozialversicherungsgericht bei der Beurteilung eines Falles grundsätzlich auf den bis zum Zeitpunkt des Erlasses des streitigen Einspracheentscheids (hier: 4. Dezember 1999) eingetretenen Sachverhalt abstellt (BGE 121 V 366 Erw. 1b), sind im vorliegenden Fall die neuen Bestimmungen nicht anwendbar.
2.
2.1 Jede Person mit Wohnsitz in der Schweiz muss sich für Krankenpflege versichern (Art. 3 Abs. 1 KVG). Sie kann unter den Versicherern frei wählen (Art. 4 Abs. 1 KVG). Unter Einhaltung einer dreimonatigen Kündigungsfrist kann sie den Versicherer auf das Ende eines Kalendersemesters (Art. 7 Abs. 1 KVG), bei einer Prämienerhöhung unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von einem Monat seit Ankündigung der Prämienerhöhung auf das Ende eines Monats wechseln (Art. 7 Abs. 2 KVG in der vorliegend anwendbaren, bis 30. September 2000 gültig gewesenen Fassung).
2.2 Die Versicherer müssen in ihrem örtlichen Tätigkeitsbereich jede versicherungspflichtige Person aufnehmen (Art. 4 Abs. 2 KVG). Das Versicherungsverhältnis endet beim bisherigen Versicherer erst, wenn ihm der neue Versicherer mitgeteilt hat, dass die betreffende Person bei ihm ohne Unterbrechung des Versicherungsverhältnisses versichert ist (Art. 7 Abs. 5 Satz 1 KVG). Unterlässt der neue Versicherer diese Mitteilung, so hat er der versicherten Person den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen, insbesondere die Prämiendifferenz (Art. 7 Abs. 5 Satz 2 KVG).
3.
Streitig und zu prüfen ist, ob die Beschwerdeführerin den Beschwerdegegnern, welche mit Schreiben vom 24. Dezember 1998 die Aufnahme in die obligatorische Krankenpflegeversicherung per 1. Januar 1999 verlangt hatten, aber nicht aufgenommen wurden, zu Schadenersatz verpflichtet ist.
4.
Zunächst stellt sich die Frage nach dem Rechtsweg, auf welchem die Schadenersatzforderung geltend zu machen ist.
4.1 Das Bundesgesetz vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten (VG; SR 170.32), welchem alle Personen unterstehen, insoweit sie unmittelbar mit öffentlichrechtlichen Aufgaben des Bundes betraut sind (Art. 1 Abs. 1 lit. f VG), regelt in Art. 19 unter anderem die Haftung mit öffentlichrechtlichen Aufgaben des Bundes betrauter und ausserhalb der ordentlichen Bundesverwaltung stehender Organisationen für Dritten widerrechtlich zugefügte Schäden. Forderungen aus Staatshaftung - gestützt auf das Verantwortlichkeitsgesetz des Bundes oder auf kantonales Recht - fallen nicht in die sachliche Zuständigkeit des Eidgenössischen Versicherungsgerichts (BGE 117 V 353 Erw. 3 am Ende mit Hinweisen). Gemäss Art. 3 Abs. 2 VG richtet sich jedoch bei Tatbeständen, welche unter die Haftpflichtbestimmungen anderer Erlasse fallen, die Haftung nach jenen besonderen Bestimmungen. Derartige besondere Entschädigungsregelungen sind gemäss der Rechtsprechung ausschliesslich und abschliessend. Sie verdrängen

in ihrem Anwendungsbereich die allgemeine Regelung des Verantwortlichkeitsgesetzes. Dieses kommt auch nicht ergänzend zur Anwendung; es kann demnach nicht als Auffangregelung angerufen werden, wenn eine Spezialhaftungsordnung für bestimmte Schäden keinen oder keinen vollständigen Ersatz vorsieht. Das Verantwortlichkeitsgesetz steht im Verhältnis zu den besonderen Entschädigungsregelungen auf dem Boden der so genannten exklusiven Gesetzeskonkurrenz und ist zu ihnen in diesem Sinne subsidiär (Urteildes Schweizerischen Bundesgerichts vom 18. Februar 2000 i.S. Z., 5A.27/1999, Erw. 3a mit Hinweisen). Entscheidend für die Anwendbarkeit des VG ist demzufolge, ob ein Tatbestand vorliegt, der unter eine Haftpflichtbestimmung eines anderen Erlasses, insbesondere des KVG, fällt.

4.2 Das KVG enthält keine allgemeine Verantwortlichkeitsnorm. Art. 7 Abs. 5 Satz 2 KVG sieht jedoch eine Schadenersatzpflicht des Krankenversicherers für den Fall vor, dass er die in Art. 7 Abs. 5 Satz 1 KVG vorgesehene Meldung an den bisherigen Versicherer (vgl. Erw. 2.2 hievor) unterlässt. Damit besteht eine spezialgesetzliche Haftungsregelung, welche den zur Diskussion stehenden Problemkreis von Pflichtverletzungen des neuen Versicherers im Zusammenhang mit einem Kassenwechsel beschlägt. Die Absicht des Gesetzgebers, derartige Schadenersatzansprüche im KVG abschliessend zu regeln, wird daraus deutlich, dass in der Zwischenzeit Art. 7 Abs. 6 KVG (in Kraft seit 1. Oktober 2000) erlassen wurde. Laut dieser Bestimmung hat der bisherige Versicherer, wenn er seinerseits den Kassenwechsel verunmöglicht, der versicherten Person den daraus entstandenen Schaden, insbesondere die Prämiendifferenz, zu ersetzen. Die Regelung des KVG bezüglich der Haftung für Schaden im Zusammenhang mit Pflichtverletzungen eines Versicherers beim Kassenwechsel hat nach dem Gesagten (Erw. 4.1 hievor) als ausschliesslich und abschliessend zu gelten. Das VG ist demzufolge nicht anwendbar, und die Beurteilung des Schadenersatzanspruchs fällt in die Zuständigkeit des Eidgenössischen Versicherungsgerichts. Anzufügen bleibt, dass Art. 78 ATSG nunmehr die Verantwortlichkeit für den Bereich des Sozialversicherungsrechts normiert.

5.

5.1 Art. 7 Abs. 5 Satz 2 KVG bezieht sich nach seinem Wortlaut zunächst auf die Konstellation, dass ein Versicherer zwar bereit ist, die beitrittswillige versicherte Person aufzunehmen, die entsprechende Meldung an den bisherigen Versicherer jedoch mit Verspätung erlässt. Diesfalls bleibt die Versicherung beim bisherigen Versicherer bis zum Ende des Monats bestehen, in welchem die Meldung schliesslich bei ihm eintrifft (BGE 127 V 42). Der neue Versicherer hat der versicherten Person für diesen Zeitraum den entstandenen Schaden, insbesondere die Prämiendifferenz, zu erstatten. Indessen legen weder Wortlaut noch Sinn der Norm eine Beschränkung ihres Anwendungsbereichs in Abhängigkeit von den Gründen nahe, welche zur Unterlassung der Meldung führten. Art. 7 Abs. 5 Satz 2 KVG ist deshalb in dem Sinne auszulegen, dass als neuer Versicherer derjenige gilt, bei welchem die Aufnahme anbegehrt wurde - wobei keine Rolle spielt, ob er dem Beitrittsgesuch entsprechen will -, und die Schadenersatzpflicht unabhängig davon eintritt, welche Gründe zur Unterlassung der Meldung an den bisherigen Versicherer führten. Die Haftung für den entstandenen Schaden besteht demnach sowohl bei Säumnis bezüglich der Meldung als auch bei Verweigerung der Aufnahme.

5.2 Der Tätigkeitsbereich der Beschwerdeführerin umfasste bis 30. Juni 1999 das gesamte Gebiet des Kantons C._____. Daher war sie gemäss Art. 4 Abs. 2 KVG verpflichtet, die in der Stadt B._____ wohnhaften Beschwerdegegner aufzunehmen. Diese Pflicht bestand von Gesetzes wegen und entstand nicht erst durch das Urteil des Sozialversicherungsgerichts des Kantons Zürich vom 21. April 1999. Auf Grund des Aufnahmegesuchs vom 24. Dezember 1998, welches bei der Kasse gemäss Eingangsvermerk am 28. Dezember 1998 eintraf, hatte sie dem bisherigen Versicherer mitzuteilen, die Beschwerdegegner seien bei ihr ohne Unterbruch versichert. Da der 31. Dezember einen gesetzlichen Kündigungstermin darstellt, war es der Kasse zuzumuten, sich in einer Weise einzurichten, welche es ermöglicht hätte, diese Mitteilung umgehend vorzunehmen, sodass das bisherige Versicherungsverhältnis Ende Dezember 1998 erloschen wäre. Als Folge der Unterlassung der Meldung hat die Kasse den Beschwerdegegnern den entstandenen Schaden, insbesondere die Prämiendifferenz, zu ersetzen.

5.3 Mit Verfügung des Bundesamtes für Sozialversicherung vom 25. November 1999 wurde der Beschwerdeführerin mit Wirkung ab 1. Juli 1999 die Bewilligung zur Durchführung der sozialen Krankenversicherung gemäss Art. 1 Abs. 1 KVG in sämtlichen Gemeinden des Kantons C._____ mit Ausnahme von T._____, W._____ und G._____ entzogen. Gemäss Ziffer 2 der Verfügung endete in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung das Versicherungsverhältnis der betroffenen Versicherungspflichtigen per 31. Dezember 1999. Bei einer pflichtgemässen Meldung an den bisherigen Versicherer hätten die Beschwerdegegner dem-

zufolge vom 1. Januar bis 31. Dezember 1999 die Prämien der Beschwerdeführerin (Fr. 414.50 pro Monat) bezahlen müssen. Durch die Unterlassung der Meldung ist ihnen ein Schaden in Höhe der Differenz zu den während dieses Zeitraums angefallenen Prämien des bisherigen Versicherers (Fr. 564.– pro Monat) entstanden, was einem Betrag von Fr. 1'794.– ([Fr. 564.– - Fr. 414.50]x 12) entspricht.
6.
Die Vorinstanz hat die Beschwerdeführerin ausserdem verpflichtet, auf dem Betrag von Fr. 1'794.– -einen Verzugszins von 5% ab 25. Oktober 1999 zu entrichten.
6.1 Nach ständiger Rechtsprechung werden im Bereich der Sozialversicherung grundsätzlich keine Verzugszinsen geschuldet, wenn sie nicht gesetzlich vorgesehen sind (BGE 117 V 351, 108 V 13, je mit Hinweisen). Dieser Grundsatz gilt indessen nicht ausnahmslos. So hat das Eidgenössische Versicherungsgericht wiederholt Verzugszinsen zugesprochen, wenn "besondere Umstände" vorlagen. Solche Umstände erachtete das Gericht als gegeben bei widerrechtlichen oder trölerischen Machenschaften der Verwaltungsorgane. Für die ausnahmsweise Verzugszinspflicht bedarf es neben der Rechtswidrigkeit überdies eines schuldhaften Verhaltens der Verwaltung (oder einer Rekursbehörde), wobei das Eidgenössische Versicherungsgericht es abgelehnt hat, die Verzugszinspflicht generell für bestimmte Gruppen von Fällen zu bejahen. Wegleitend dafür war die Überlegung, dass die Auferlegung von Verzugszinsen im Sozialversicherungsrecht nur ausnahmsweise gerechtfertigt ist, wenn das Rechtsempfinden in besonderer Weise tangiert ist (BGE 119 V 81 Erw. 3a mit Hinweisen).
6.2 In Bezug auf die Schadenersatzforderung gemäss Art. 7 Abs. 5 Satz 2 KVG sieht das Gesetz keine Verzugszinspflicht vor. Eine solche wäre demnach nur dann zu bejahen, wenn ein Ausnahmetatbestand vorläge, der das Rechtsempfinden in besonderer Weise tangiert. Der Umstand allein, dass eine Kasse die entsprechende Mitteilung unterlässt, kann, da er nur eine "einfache" Verletzung der entsprechenden Pflicht darstellt, nicht zur Auferlegung von Verzugszinsen führen. Unter den gegebenen Umständen, insbesondere angesichts der bevorstehenden Einschränkung des örtlichen Tätigkeitsgebietes, ist auch darin kein das Rechtsempfinden in besonderer Weise tangierendes Fehlverhalten zu erblicken, dass die Beschwerdeführerin die Aufnahme der Beschwerdegegner ausdrücklich ablehnte. Der kantonale Entscheid ist deshalb aufzuheben, soweit er die Beschwerdegegnerin zur Leistung von Verzugszinsen verpflichtet.
7.
Das Verfahren ist kostenpflichtig (Art. 134 OG e contrario). Da die Beschwerdeführerin beinahe vollumfänglich unterliegt, hat sie die Gerichtskosten zu tragen (Art. 135 in Verbindung mit Art. 156 OG).

Demnach erkennt das Eidg. Versicherungsgericht:

1.
In teilweiser Gutheissung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird der Entscheid des Sozialversicherungsgerichts des Kantons Zürich vom 7. Mai 2001 insoweit aufgehoben, als er die Beschwerdeführerin zur Bezahlung von Verzugszinsen verpflichtet. Im Übrigen wird die Verwaltungsgerichtsbeschwerde abgewiesen.
2.
Die Gerichtskosten von Fr. 600.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.
3.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich und dem Bundesamt für Sozialversicherung zugestellt.

Luzern, 17. Juli 2003
Im Namen des Eidgenössischen Versicherungsgerichts
Der Präsident der I. Kammer: Der Gerichtsschreiber:

i.V.