Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
2P.153/2003/leb

Urteil vom 19. September 2003
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Müller, Ersatzrichter Seiler,
Gerichtsschreiberin Müller.

Parteien
santésuisse, Die Schweizer Krankenversicherer, Geschäftsstelle Graubünden, Lukmaniergasse 11A, 7000 Chur,
Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt
Dr. Vincent Augustin, Vazerolgasse 2, Postfach 731, 7002 Chur,

gegen

Regierung des Kantons Graubünden, Graues Haus, Reichsgasse 35, 7001 Chur.

Gegenstand
Art. 9 und 29 Abs. 2 BV,

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Beschluss der Regierung des Kantons Graubünden vom 5. Mai 2003.

Sachverhalt:
A.
Mit Beschluss vom 12. September 1988 anerkannte die Regierung des Kantons Graubünden die Alpine Kinderklinik Pro Juventute in Davos als beitragsberechtigte Institution gemäss Art. 7 Abs. 2 des kantonalen Gesetzes vom 2. Dezember 1979 über die Förderung der Krankenpflege und der Betreuung von betagten und pflegebedürftigen Personen (Krankenpflegegesetz; Bündner Rechtsbuch 506.000).

Mit Beschluss vom 29. April 2003, mitgeteilt am 5. Mai 2003 (Protokoll Nr. 559), erwog die Regierung, angesichts der angespannten Finanzlage des Kantons sehe sie sich veranlasst, die Anerkennung der Alpinen Kinderklinik Davos als beitragsberechtigte Institution aufzuheben, und beschloss:
1. Die mit Regierungsbeschluss vom 12. September 1988 (Protokoll Nr. 2403) vorgenommene Anerkennung der Alpinen Kinderklinik Davos als beitragsberechtigte Institution im Sinne von Art. 7 Abs. 2 des Krankenpflegegesetzes wird auf den 1. Januar 2004 aufgehoben.
2. Mitteilung an die Verwaltung der Alpinen Kinderklinik Davos, Scalettastrasse 5, 7270 Davos, an santésuisse Graubünden, Lukmaniergasse 11a, Postfach 762, 7002 Chur, an die Mitglieder der kantonalen Sanitätskommission, an die kantonale Finanzkontrolle, an den Kantonsarzt, dreifach an das Gesundheitsdepartement (mit den Akten) und an das Justiz-, Polizei- und Sanitätsdepartement.
B.
Santésuisse, Geschäftsstelle Graubünden, erhob am 5. Juni 2003 beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde mit dem Antrag, die Verfügung der Regierung sei aufzuheben.

Die Regierung des Kantons Graubünden beantragt, die staatsrechtliche Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Die staatsrechtliche Beschwerde ist nur zulässig, wenn die behauptete Rechtsverletzung nicht sonstwie durch Klage oder Rechtsmittel beim Bundesgericht oder einer anderen Bundesbehörde gerügt werden kann (Art. 84 Abs. 2 OG). Der angefochtene Entscheid stützt sich auf ein kantonales Gesetz, so dass die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht grundsätzlich nicht zulässig ist (Art. 97 OG in Verbindung mit Art. 5 VwVG). Der Beschwerdeführer macht nicht geltend, die Anerkennung beziehungsweise Aberkennung als beitragsberechtigte Institution im Sinne von Art. 7 Abs. 2 Krankenpflegegesetz habe die Funktion der Aufnahme in die bzw. Streichung aus der Spitalliste im Sinne von Art. 39 Abs. 1 lit. e des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10), wogegen die Beschwerde an den Bundesrat unter Ausschluss einer Beschwerde an das Bundesgericht möglich wäre (Art. 53 Abs. 1 KVG; BGE 126 V 172 E. 5 und 6). Es geht auch nicht um eine direkte Kostenübernahme im Sinne von Art. 41 Abs. 3 KVG, wobei die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig wäre (Art. 128 OG; BGE 123 V 310 E. 3a S. 315), sondern um die Subventionierung einer Heilanstalt. Die staatsrechtliche Beschwerde ist somit grundsätzlich zulässig
(vgl. Pra 2001 Nr. 24 S. 139, E. 1a; ZBl 1999 S. 273 E. 1a; Urteil 2P.310/1999 vom 9.2.2000, E. 1).
1.2 Als juristische Personen konstituierte Verbände können mit staatsrechtlicher Beschwerde die Interessen einer Mehrheit oder einer Grosszahl ihrer Mitglieder vertreten, soweit deren Wahrung zu den statutarischen Aufgaben gehört und die einzelnen Mitglieder ihrerseits beschwerdebefugt wären (BGE 125 I 71 E. 1b/aa S. 75, mit Hinweisen). Der Beschwerdeführer ist ein Verein im Sinne von Art. 60 ff. ZGB (Art. 1 der Statuten, in Kraft seit dem 1. Juli 2001). Er wahrt als Branchenverband die gemeinsamen Interessen seiner Mitglieder und setzt sich ein für die Erhaltung einer freiheitlichen Krankenversicherung (Art. 4 der Statuten). Seine Mitglieder können Versicherer sein, die ihre Haupttätigkeit im Bereich der sozialen Krankenversicherung haben, sowie Rückversicherungsverbände (Art. 6 der Statuten). Der Beschwerdeführer vertritt somit statutarisch die Interessen seiner Mitglieder.

Zu prüfen ist im Folgenden, ob diese ihrerseits zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert wären.
1.3 Zur staatsrechtlichen Beschwerde sind Private und Korporationen bezüglich solcher Rechtsverletzungen legitimiert, die sie durch allgemein verbindliche oder sie persönlich treffende Erlasse oder Verfügungen erlitten haben (Art. 88 OG). Die staatsrechtliche Beschwerde ist ein Rechtsmittel zum Schutz der Träger verfassungsmässiger Rechte gegen Übergriffe der Staatsgewalt. Solche Rechte stehen grundsätzlich nur dem Bürger zu, nicht aber (unter Vorbehalt der Gemeinden, die sich auf die Gemeindeautonomie berufen können, Art. 189 Abs. 1 lit. b BV) dem Gemeinwesen als Inhaber hoheitlicher Gewalt (BGE 121 I 218 E. 2a S. 219; 120 Ia 95 E. 1a S. 96). Ebenso wenig steht die staatsrechtliche Beschwerde Privaten zu, soweit diese öffentliche Aufgaben wahrnehmen und gegenüber anderen Privaten als Hoheitsträger auftreten. Solche Private können sich mit staatsrechtlicher Beschwerde nur dagegen wehren, dass ihnen durch das kantonale Recht hoheitliche Aufgaben neu überbunden werden; ebenso sind sie im Rahmen der Erfüllung übertragener öffentlicher Aufgaben bei Streitigkeiten mit dem Staat über die ihnen zustehenden finanziellen Abgeltungen zur Anrufung individualrechtlicher Verfassungsgarantien dann befugt, wenn sie einen Erwerbszweck bzw. ein
unternehmerisches Ziel verfolgen oder zumindest ein eigenes finanzielles Risiko tragen; im Übrigen sind sie aber im Rahmen ihrer öffentlichen Aufgabe zur staatsrechtlichen Beschwerde nicht legitimiert (BGE 121 I 218 E. 2b S. 220 f.; Urteil des Bundesgerichts vom 10.5.1994, ZBl 1994 S. 531, E. 1a/bb; Urteile 2P.310/1999 vom 9.2.2000, E. 2b; 2P.147/1999 vom 8.9.1999, E. 2a; 2P.428/1993 vom 13.11.1995, E. 1c).
1.4 Die soziale Krankenversicherung ist eine öffentlichrechtliche Aufgabe, die zwar teilweise von privatrechtlich organisierten Versicherern betrieben wird, aber für die Bevölkerung obligatorisch (Art. 3 KVG) und durch öffentlichrechtliche Vorschriften bis in die Details geregelt ist. Die Versicherer treten gegenüber den Versicherten hoheitlich auf, indem sie Verfügungen erlassen können, die der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterliegen und vollstreckbar werden (Art. 49, 54 und 56 ff. des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts [ATSG; SR 830.1]). Sie sind deshalb nicht legitimiert, kantonale Beschlüsse über die Finanzierung dieser hoheitlichen Tätigkeit durch staatliche Beiträge mit staatsrechtlicher Beschwerde anzufechten (BGE 112 Ia 356 E. 5d S. 366 f.; Urteil 2P.193/1995 vom 11.1.1996, E. 2b).
1.5 Die Aufhebung der Anerkennung als beitragsberechtigte Institution bedeutet, dass der Alpinen Kinderklinik keine Subventionen mehr ausgerichtet werden. Dies hat zur Folge, dass für Behandlungen in der Klinik die Differenzzahlungspflicht des Wohnkantons gemäss Art. 41 Abs. 3 KVG und die 50%-Regel gemäss Art. 49

Abs. 1 KVG nicht mehr gelten. Entsprechend entstehen möglicherweise Mehrkosten zu Lasten der Krankenversicherer. Dabei handelt es sich jedoch erstens nicht um direkte Eingriffe in verfassungsmässige Rechte der Krankenversicherer, sondern um rein faktische, mittelbare Auswirkungen, hinsichtlich derer die staatsrechtliche Beschwerde grundsätzlich ohnehin nicht gegeben ist (BGE 122 I 44 E. 2b S. 45 f.; 121 I 367 E. 1b S. 369; Ausnahmen: BGE 126 I 213 E. 1b S. 214 ff.). Zweitens geht es nicht um eine Frage der finanziellen Abgeltung einer den Privaten überbundenen öffentlichen Aufgabe (diesbezüglich wäre allenfalls die staatsrechtliche Beschwerde gegeben, s. vorne E. 1.3), sondern um eine generelle spitalplanerische und gesundheitspolitische Frage in Erfüllung einer kantonalen öffentlichen Aufgabe und die entsprechende Finanzierung. Gleich wie die (allenfalls privatrechtlich organisierten) Träger bisher öffentlich
subventionierter Spitäler (dazu Urteil 2P.310/1999 vom 9.2.2000, E. 3b) sind die Krankenversicherer durch solche Entscheide nicht in ihrer Eigenschaft als private Trägerinnen verfassungsmässiger Rechte, sondern in der Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe betroffen und nicht zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert, selbst wenn sie in ihren Vermögensinteressen beeinträchtigt werden (Urteil 2P.147/1999 vom 8.9.1999, E. 2c). Der Beschwerdeführer macht übrigens auch nicht geltend, der angefochtene Beschluss verletze ihn bzw. seine Mitglieder in verfassungsmässigen Rechten, sondern er nimmt für sich in Anspruch, mit der Beschwerdeerhebung die Interessen sämtlicher Krankenversicherer und damit der ganzen schweizerischen Bevölkerung wahrzunehmen. Zur Wahrung allgemeiner öffentlicher Interessen ist indessen die staatsrechtliche Beschwerde nicht gegeben (BGE 126 I 81 E. 3b S. 85).
1.6 Sind somit die einzelnen Krankenversicherer zur staatsrechtlichen Beschwerde nicht legitimiert, so gilt dasselbe auch für den Beschwerdeführer als Verband der Krankenversicherer (Urteil 2P.193/1995 vom 11.1.1996, E. 2c).
1.7 Im Übrigen wäre auf die in der Sache einzig erhobene Rüge der Willkür (Art. 9 BV) schon deshalb nicht einzutreten, weil die Willkürbeschwerde nur gegeben ist, wenn die willkürliche Anwendung einer Bestimmung gerügt wird, die dem Beschwerdeführer einen Rechtsanspruch einräumt oder den Schutz seiner Interessen bezweckt (BGE 126 I 81 E. 3b S. 85; 123 I 279 E. 3c/aa S. 280), wobei in der Beschwerdeschrift dargelegt werden muss, dass und inwiefern eine solche geschützte Stellung beeinträchtigt wird (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG). Der Beschwerdeführer begründet nicht in rechtsgenüglicher Weise, dass und inwiefern Art. 7 Abs. 2 des bündnerischen Krankenpflegegesetzes einen Rechtsanspruch auf Anerkennung der Beitragsberechtigung einräumen oder den Schutz der Interessen der Krankenversicherer bezwecken soll.

2.
Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör; er macht geltend, die Regierung habe die Krankenversicherer vor Erlass des angefochtenen Entscheids nicht angehört.
2.1 Unabhängig von der Legitimation in der Sache ist die staatsrechtliche Beschwerde zulässig zur Anfechtung der Verletzung von Verfahrensgarantien, deren Missachtung eine formelle Rechtsverweigerung darstellt (grundlegend: BGE 114 Ia 307 E. 3c S. 312 f.; vgl. BGE 127 II 161 E. 3b S. 167, mit Hinweisen).
2.2 Diese Rechtsprechung gilt indessen für private Körperschaften, die mit hoheitlichen Aufgaben betraut sind, nur insofern, als die entsprechenden Rügen in einem engen Zusammenhang mit jener einer Verletzung der Autonomie oder Bestandesgarantie stehen (BGE 121 I 218 E. 4a S. 223; 112 Ia 356 E. 6b S. 367 f.; Urteile 2P.310/1999 vom 9.2.2000, E. 4; 2P.428/1993 vom 13.11.1995, E. 1e). Dies trifft vorliegend auf den Beschwerdeführer nicht zu.
2.3 Zudem gilt der Anspruch auf rechtliches Gehör nur für die Parteien eines Verfahrens (Art. 29 Abs. 2 BV). Der Beschwerdeführer legt nicht dar, dass und weshalb er nach dem massgeblichen kantonalen Recht als bloss mittelbar Interessierter im Verfahren vor dem Regierungsrat Parteistellung gehabt haben soll. Der blosse Umstand, dass ihm der Entscheid mitgeteilt worden ist, vermag eine solche Stellung nicht zu begründen, kann doch eine solche Mitteilung auch bloss zur Kenntnisnahme an mittelbar Interessierte erfolgen.
3.
Auf die staatsrechtliche Beschwerde ist aus diesen Gründen nicht einzutreten. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 153 und Art. 153a OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.

Auf die staatsrechtliche Beschwerde wird nicht eingetreten.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer und der Regierung des Kantons Graubünden schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 19. September 2003
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: