Urteilskopf

112 Ia 356

57. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 28. November 1986 i.S. Schweizerische Gewerbekrankenkasse gegen Stadt Zürich und Regierungsrat des Kantons Zürich (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 84 Abs. 2 OG; Art. 88 OG; Legitimation einer privatrechtlich organisierten, vom Bund anerkannten Krankenkasse zur Führung staatsrechtlicher Beschwerde gegen einen das kommunale Versicherungsobligatorium betreffenden kantonalen Entscheid.

1. Gibt es anstelle der staatsrechtlichen Beschwerde ein anderes bundesrechtliches Rechtsmittel, mit dem sich eine vom Bund anerkannte Krankenkasse gegen die Festsetzung von Mitgliederprämien und Prämien-Verbilligungsbeiträgen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung durch kommunale oder kantonale Behörden zur Wehr setzen kann? Frage offengelassen (E. 4).

2. Eine vom Bund anerkannte Krankenkasse ist selbst dann nicht zur staatsrechtlichen Beschwerde gegen einen die Festsetzung von Mitgliederprämien und Prämien-Verbilligungsbeiträgen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung betreffenden kantonalen Entscheid legitimiert, wenn sie privatrechtlich organisiert ist (E. 5).

Regeste (fr):
Art. 84 al. 2 OJ; art. 88 OJ; qualité d'une caisse-maladie organisée selon le droit privé et reconnue par la Confédération pour agir par la voie du recours de droit public contre une décision cantonale relative à l'obligation de s'assurer imposée par une commune.

1. Existe-t-il, en lieu et place du recours de droit public, un autre moyen de droit fédéral qui permette à une caisse-maladie reconnue par la Confédération de s'opposer, dans l'assurance obligatoire des soins médicaux et pharmaceutiques, à la fixation des primes à la charge des membres, et aux contributions versées en vue de réduire ces primes, par les autorités communales et cantonales? Question laissée ouverte (consid. 4).

2. Même si elle est organisée selon le droit privé, une caisse-maladie reconnue par la Confédération n'a pas qualité pour former un recours de droit public contre les décisions cantonales qui, dans l'assurance obligatoire des soins médicaux et pharmaceutiques, portent sur la fixation des primes et les contributions visant à réduire ces primes (consid. 5).

Regesto (it):
Art. 84 cpv. 2 OG; art. 88 OG; legittimazione di una cassa malati organizzata secondo il diritto privato e riconosciuta dalla Confederazione a proporre ricorso di diritto pubblico contro una decisione cantonale concernente l'obbligo assicurativo stabilito da un Comune.

1. Sussiste, in luogo del ricorso di diritto pubblico, un altro rimedio di diritto federale con cui una cassa malati riconosciuta dalla Confederazione può, nell'assicurazione obbligatoria della cura medica e dei medicamenti, opporsi alla determinazione da parte di autorità comunali o cantonali dei premi a carico dei suoi membri e dei contributi destinati a ridurre tali premi? Questione lasciata indecisa (consid. 4).

2. Neppure se è organizzata secondo il diritto privato una cassa malati riconosciuta dalla Confederazione è legittimata a proporre ricorso di diritto pubblico contro una decisione cantonale concernente la determinazione dei premi a carico dei suoi membri e dei contributi destinati a ridurre tali premi nell'assicurazione obbligatoria della cura medica e dei medicamenti (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 357

BGE 112 Ia 356 S. 357

Gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. a des Bundesgesetzes über die Kranken- und Unfallversicherung vom 13. Juni 1911 (KUVG; ab 1. Januar 1984 Bundesgesetz über die Krankenversicherung; SR 832.10) sind die Kantone ermächtigt, die Krankenversicherung allgemein oder für einzelne Bevölkerungsklassen obligatorisch zu erklären. Es steht ihnen frei, diese Befugnis ihren Gemeinden zu überlassen (Art. 2 Abs. 2 KUVG). Gemäss Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Kranken- und Unfallversicherung vom 3. Oktober 1965 (EGKUVG) ermächtigt der Kanton Zürich seine Gemeinden, das Versicherungsobligatorium für Personen einzuführen, deren Einkommen unter einer bestimmten Grenze liegt. In der Stadt Zürich besteht nach Massgabe dieser bundesrechtlichen und kantonalen Bestimmungen die Versicherungspflicht (Art. 1 der Verordnung über die obligatorische Krankenpflegeversicherung vom 30. November 1966, mit Änderungen vom 30. Juni 1976; KVO). Zur Durchführung der obligatorischen Versicherung werden jene bundesrechtlich anerkannten Krankenkassen als sogenannte Vertragskrankenkassen zugelassen, die bestimmte Bedingungen erfüllen (Art. 10 KVO). Die Vertragskrankenkassen erhalten von der Stadt Zürich für die obligatorisch Versicherten Prämienbeiträge, die sie zur Ermässigung der Mitgliederprämien zu verwenden haben, sowie Sonderbeiträge zur Abgeltung zusätzlicher Lasten (Art. 23 KVO). Die verbilligten Prämien für diese Mitglieder werden in einem vom Stadtrat im Einvernehmen mit den Vertragskrankenkassen festgelegten Verfahren vereinbart und sind vom Stadtrat zu genehmigen (Art. 34 Abs. 2 und 3 KVO).

BGE 112 Ia 356 S. 358

Die Schweizerische Gewerbekrankenkasse in Zürich ist eine vom Bund anerkannte Krankenkasse (Art. 3 ff. KUVG) in Form des Vereins gemäss Art. 60 ff. ZGB, die sich an der Durchführung des Versicherungsobligatoriums in der Stadt Zürich beteiligt. Seit 1980 forderte sie vom Gesundheits- und Wirtschaftsamt der Stadt Zürich in mehreren Eingaben eine Erhöhung der Mitgliederprämien in der obligatorischen Versicherung oder alternativ eine Erhöhung der städtischen Beiträge ab 1981 sowie einen Ausgleich für die nach ihrer Berechnung ab 1976 in der obligatorischen Versicherung erlittenen Verluste. Diese Begehren wurden von den städtischen und kantonalen Behörden, letztinstanzlich vom Regierungsrat des Kantons Zürich, abgewiesen. Das Bundesgericht tritt auf eine gegen den Regierungsratsbeschluss gerichtete staatsrechtliche Beschwerde der Schweizerischen Gewerbekrankenkasse nicht ein aus den folgenden

Erwägungen

Erwägungen:

4. a) Gemäss Art. 84 Abs. 2 OG ist die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte nur zulässig, wenn die behauptete Rechtsverletzung nicht sonstwie durch Klage oder Rechtsmittel beim Bundesgericht oder einer anderen Bundesbehörde gerügt werden kann. Der Grundsatz der absoluten Subsidiarität der staatsrechtlichen Beschwerde gilt nach ständiger Praxis des Bundesgerichts nicht bloss gegenüber der Verwaltungsgerichtsbeschwerde (BGE 110 Ib 257 E. 1, mit Hinweis), die im vorliegenden Fall gemäss Urteil

des Eidg. Versicherungsgerichts vom 26. März 1986 nicht in Betracht kommt (BGE 112 V 106 ff.), sondern insbesondere auch - mit einer Ausnahme (BGE 99 Ia 83 /4 E. 1c; BGE 98 Ia 284 /5 E. 3; SALADIN, Das Verwaltungsverfahrensrecht des Bundes, S. 189) - im Verhältnis zur Beschwerde an den Bundesrat nach Art. 73 VwVG (BGE 107 Ia 264 E. 2c; BGE 102 Ia 203 E. 1; KÄLIN, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, S. 265; vgl. auch BGE 108 Ia 113 E. 1b). Ebenso gilt dieser Grundsatz, wie das Bundesgericht mit Urteil vom 13. Juni 1986 i.S. Verband Schweizerischer Assistenz- und Oberärzte, Sektion Bern, gegen Regierungsrat des Kantons Bern (BGE 112 Ia 180 ff.) entschieden hat, gegenüber einer als förmliches Rechtsmittel ausgestalteten Beschwerde an eine Aufsichtsbehörde, deren Entscheid mit Verwaltungsbeschwerde an eine Eidg. Rekurskommission und sodann mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht weitergezogen werden kann (Art. 61 ff.

i.V.m. Art. 74 BVG). Dementsprechend ist die staatsrechtliche Beschwerde auch ausgeschlossen, wenn die behauptete Rechtsverletzung mit einer Beschwerde beim Eidg. Departement des Innern oder beim Bundesamt für Sozialversicherung - weiterziehbar in letzter Instanz an den Bundesrat oder mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Eidg. Versicherungsgericht - beseitigt werden kann. b) In seiner Duplik vom 2. November 1984 zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde der Schweizerischen Gewerbekrankenkasse an das Eidg. Versicherungsgericht regte das Bundesamt für Sozialversicherung an, zu prüfen, ob allenfalls die Zuständigkeit des Bundesrates zur Beurteilung einer Verwaltungsbeschwerde gemäss Art. 72 lit. d i.V.m. Art. 73 Abs. 1 lit. c VwVG im Rahmen seiner sogenannten Restkompetenz gegeben wäre. aa) Von einer Restkompetenz des Bundesrates als Verwaltungsbeschwerdeinstanz, die von sehr eingeschränkter Bedeutung ist, kann für das Verfahren in Bundesverwaltungssachen allgemein gesprochen werden, da die Beschwerde nach Art. 72 ff. VwVG gegenüber der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht oder an das Eidg. Versicherungsgericht und gegenüber der Beschwerde an eine eidgenössische Rekurskommission subsidiär ist (Entscheid des Bundesrates vom 21. Januar 1981, E. 1, in VPB 45/1981 Nr. 46 S. 247; Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., S. 112). Die in diesem Sinne verstandene Restkompetenz des Bundesrates ergibt sich aus ausdrücklichen Bestimmungen des Bundesverwaltungsrechts, die die Beschwerde an den Bundesrat vorsehen oder die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht oder das Eidg. Versicherungsgericht ausschliessen. bb) Im Gebiet der sozialen Krankenversicherung ist die Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat lediglich in Art. 22quinquies KUVG vorgesehen; sie ist nach dieser Bestimmung nur gegen Erlasse und Entscheide der Kantonsregierungen gemäss den Art. 22 bis 22quater KUVG (insbesondere über Tarife für Ärzte und Heilanstalten) gegeben. Die Art. 22 bis 22quater KUVG fallen indessen als Grundlage für kantonale oder kommunale Vorschriften über das Obligatorium der Krankenpflegeversicherung und damit für den angefochtenen Beschluss des Zürcher Regierungsrates von vornherein nicht in Betracht (vgl. dazu den Entscheid des Bundesrates vom 4. Juli 1984, E. 1, in VPB 48/1984 Nr. 45 S. 309), so dass sich eine Beschwerde an den Bundesrat nicht auf Art. 22quinquies KUVG stützen könnte. Andere Vorschriften, die

eine Beschwerde an den Bundesrat vorsehen, bestehen im Bundesgesetz über die Kranken- und Unfallversicherung nicht. cc) Die Beschwerde an den Bundesrat könnte möglicherweise aufgrund von Art. 72 lit. d i.V.m. Art. 73 Abs. 1 lit. c VwVG wegen Verletzung anderer weder privat- noch strafrechtlicher Bestimmungen des Bundesrechts - d.h. von öffentlichrechtlichen Bestimmungen des Bundesrechts, zu denen auch das Bundesgesetz über die Kranken- und Unfallversicherung und seine Ausführungsbestimmungen zu zählen sind - gegen den angefochtenen kantonalen Entscheid zulässig sein. Allerdings ist die Restkompetenz des Bundesrates diesbe-

züglich sehr eingeschränkt. Denn nach ständiger Praxis des Bundesgerichts soll die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte oder wegen Verletzung von Staatsverträgen mit dem Ausland (Art. 84 Abs. 1 lit. a und c OG) - obwohl in Art. 74 VwVG nicht erwähnt - der Beschwerde an den Bundesrat nicht weichen (BGE 99 Ia 83 /4 E. 1c; BGE 98 Ia 284 /5 E. 3; KÄLIN, a.a.O., S. 271/2; GRISEL, Traité de droit administratif, Band II, S. 965). Nach der ausdrücklichen Bestimmung von Art. 73 Abs. 2 lit. a VwVG ist zudem die Beschwerde an den Bundesrat ausgeschlossen - und damit die staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht vorbehalten -, soweit ein Beschwerdeführer die Verletzung von Art. 2 ÜbBest. BV geltend macht. Da die Beschwerdeführerin zur Hauptsache eine Verletzung von Art. 2 ÜbBest. BV sowie von weiteren verfassungsmässigen Rechten rügt, ist es somit fraglich, ob der Bundesrat zur Behandlung der Beschwerde als Verwaltungsbeschwerde zuständig wäre. Ausserdem hat das Bundesamt für Sozialversicherung in seiner Vernehmlassung vom 1. Juni 1984 zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde der Schweizerischen Gewerbekrankenkasse an das Eidg. Versicherungsgericht den Standpunkt vertreten, die Beschwerde an den Bundesrat nach Art. 72 lit. d i.V.m. Art. 73 Abs. 1 lit. c VwVG sei nur gegen letztinstanzliche kantonale Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG zulässig, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen. Gleicher Meinung scheint auch der Bundesrat zu sein (Entscheid des Bundesrates vom 17. Dezember 1984, E. 1, in VPB 49/1985 Nr. 34 S. 192 und weitere). Nachdem das Eidg. Versicherungsgericht im Hinblick auf die Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde in Übereinstimmung mit der vom Bundesgericht im Meinungsaustausch vertretenen Ansicht (vgl. dazu im übrigen BGE 107 Ia 338 ff. E. 1b und c) entschieden hat, dass

sich der angefochtene Regierungsratsbeschluss nicht auf öffentliches Recht des Bundes stütze, scheint es fraglich, ob der Bundesrat dies anders betrachten und die Beschwerde nach Art. 72 lit. d i.V.m. Art. 73 Abs. 1 lit. c VwVG von daher als zulässig erachten würde. Es ist allerdings zweifelhaft, ob die Beschwerde nach Art. 73 VwVG nur insoweit gegeben sein soll, als das Anfechtungsobjekt auf Bundesrecht beruht, denn gerade die im Ingress von Art. 73 Abs. 1 VwVG ausdrücklich erwähnten kantonalen Erlasse werden sich nicht immer auf Bundesrecht stützen (vgl. dazu auch GYGI, a.a.O., S. 113). Unter diesen Umständen kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass der Bundesrat für die Behandlung einer Beschwerde gegen den angefochtenen Regierungsratsbeschluss zuständig wäre. c) Denkbar ist auch, dass die Beschwerdeführerin die in der staatsrechtlichen Beschwerde behaupteten Rechtsverletzungen im sogenannten Genehmigungsverfahren hätte geltend machen können oder unter Umständen heute noch geltend machen könnte. aa) Das Bundesgesetz über die Kranken- und Unfallversicherung, das die soziale Krankenversicherung nicht den Kantonen, sondern im wesentlichen den anerkannten Krankenkassen zum Vollzug überträgt, behält dem Bundesrat unter anderem die Genehmigung der Kassenstatuten und der übrigen Bestimmungen über die Rechte und Pflichten der Mitglieder (Art. 4 KUVG), der Erlasse von Kantonen und Gemeinden über das Versicherungsobligatorium (Art. 2 Abs. 3 KUVG) und ein weit über das beim Vollzug von Bundesverwaltungsrecht durch die Kantone Übliche hinausgehendes Aufsichtsrecht vor (Art. 33 KUVG), mit dem er für die einheitliche Anwendung des Gesetzes zu sorgen hat und bei dessen Ausübung er den anerkannten Krankenkassen verbindliche Weisungen erteilen kann. Der Bundesrat hat diese allgemeinen und einzelne spezielle Befugnisse, die ihm nach dem Bundesgesetz über die Kranken- und Unfallversicherung zustehen, in seinen Ausführungsbestimmungen dem Bundesamt für Sozialversicherung und vereinzelt dem Eidg. Departement des Innern übertragen. Von der Sache her sollten an sich die Entscheidungen und konkreten Weisungen des Bundesamtes für Sozialversicherung mit Verwaltungsbeschwerde gemäss Art. 44 ff. VwVG an das Eidg. Departement des Innern und in letzter Instanz an den Bundesrat weitergezogen werden können, soweit nicht gegen Beschwerdeentscheide des Departements oder direkt gegen Verfügungen des Bundesamtes die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Eidg. Versicherungsgericht

zur Verfügung steht (vgl. dazu auch MAURER, Schweizerisches Sozialversicherungsrecht, Band II, S. 288 ff., speziell S. 290 [inkl. Anmerkung 641], und S. 422 ff., speziell S. 424/5; BONER/HOLZHERR, Die Krankenversicherung, S. 10/1). bb) Gemäss Art. 8 Abs. 2 der Verordnung V über die Krankenversicherung betreffend die Anerkennung von Krankenkassen und Rückversicherungsverbänden sowie ihre finanzielle Sicherheit vom 2. Februar 1965 (VO V; SR 832.121) ist die Genehmigung von Bestimmungen der Gemeinden über das Krankenpflegeversicherungsobligatorium dem Bundesamt für Sozialversicherung übertragen. Das Bundesamt hat demgemäss die Verordnung über die obligatorische Krankenpflegeversicherung der Stadt Zürich vom 30. November 1966 und ihre Änderung vom 30. Juni 1976 genehmigt. Dagegen ist nicht ersichtlich, ob es jeweils die alljährlich gemäss Art. 34 Abs. 3 KVO zwischen der Beschwerdeführerin und dem städtischen Amt für Sozialversicherung vereinbarten Prämien der obligatorisch versicherten Mitglieder genehmigte. Es ist denn auch fraglich, ob es sich bei den Prämientarifen für die obligatorisch versicherten Mitglieder, die gemäss Art. 34 Abs. 3 KVO vom Stadtrat genehmigt werden müssen, um Gemeindebestimmungen handelt, die (auch) der Pflicht zur Genehmigung durch das Bundesamt unterliegen. cc) Diese Frage kann indessen offenbleiben. Denn soweit es sich bei diesen jährlich festgesetzten Prämientarifen nicht um kommunale Bestimmungen im Sinne von Art. 2 Abs. 3 KUVG handelt, die als solche der Genehmigung durch das Bundesamt für Sozialversicherung bedürfen, stellen sie einen Beitragstarif dar, der bei jeder Änderung dem Bundesamt zur Genehmigung zu unterbreiten ist (Art. 2 Abs. 3 und Art. 3 VO V in Verbindung mit Art. 4 KUVG). Die Beschwerdeführerin hat somit - soweit dies im vorliegenden Fall für einzelne im Streit liegende Jahre nicht bereits geschehen oder infolge Zeitablaufs ausgeschlossen ist - die Möglichkeit, im Genehmigungsverfahren die von ihr in der staatsrechtlichen Beschwerde behauptete Unvereinbarkeit des Beitragstarifes mit dem übergeordneten Bundesrecht geltend zu machen und dem Bundesamt zu beantragen, der von der Stadt Zürich nach ihrer Auffassung rechtswidrig verlangten Änderung die Genehmigung zu versagen. Sie kann sich auf diese Weise allfällig zu niedrigen Prämien ihrer obligatorisch Versicherten, die ihr die Stadt ohne Ausgleich durch städtische Beiträge zumuten will, widersetzen, ohne auf die Mitwirkung an der obligatorischen Versicherung

verzichten zu müssen. Einen für sie ungünstigen Entscheid des Bundesamtes für Sozialversicherung kann sie sodann mit den einschlägigen Rechtsmitteln des sozialen Krankenversicherungsrechts weiterziehen. dd) Soweit für die vorliegend streitigen Jahre das Genehmigungsverfahren noch offenstehen sollte, könnte auf die staatsrechtliche Beschwerde somit auf jeden Fall nicht eingetreten werden. Fraglich wäre nur, ob unter dem Gesichtspunkt von Art. 84 Abs. 2 OG die staatsrechtliche Beschwerde insoweit zulässig wäre, als es die Beschwerdeführerin unterlassen hat, im Genehmigungsverfahren für frühere Jahre ihre Einwendungen zu erheben. d) Die Fragen, ob und inwieweit der Bundesrat oder das Bundesamt für Sozialversicherung im Rahmen eines der vorstehend aufgezeigten Verfahren die Vorbringen der Beschwerdeführerin hätten prüfen können oder allenfalls immer noch prüfen könnten, müssen allerdings vom Bundesgericht weder entschieden noch in einem Meinungsaustausch nach Art. 96 Abs. 2 OG mit dem Bundesrat näher geklärt werden. Denn auf die vorliegende Beschwerde kann auf jeden Fall aus einem andern Grund nicht eingetreten werden.

5. a) Gemäss Art. 88 OG steht das Recht zur Beschwerdeführung Bürgern (Privaten) und Korporationen bezüglich solcher Rechtsverletzungen zu, die sie durch allgemein verbindliche oder sie persönlich treffende Erlasse und Verfügungen erlitten haben. Die staatsrechtliche Beschwerde ist ein Rechtsbehelf zum Schutz der Träger verfassungsmässiger Rechte gegen Übergriffe der Staatsgewalt; allein diesen Trägern steht sie zur Verfügung. Dementsprechend sind öffentlichrechtliche Korporationen - wie Kantone und Gemeinden oder ihre Behörden sowie öffentlichrechtliche Genossenschaften usw. -, die als Träger öffentlicher Gewalt handeln, zur staatsrecht-

lichen Beschwerde gegen einen sie in dieser Eigenschaft treffenden Entscheid nicht legitimiert (BGE 109 Ia 174 /5 E. 1, mit Nachweisen). Eine Ausnahme gilt für Gemeinden und andere öffentlichrechtliche Körperschaften nur, soweit sie sich mit staatsrechtlicher Beschwerde gegen eine Verletzung ihrer durch das kantonale Verfassungs- oder Gesetzesrecht garantierten Autonomie zur Wehr setzen. Ausserdem sind öffentlichrechtliche Körperschaften zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert, soweit sie nicht hoheitlich handeln, sondern sich auf dem Boden des Privatrechts bewegen und vom angefochtenen

BGE 112 Ia 356 S. 364

Entscheid in gleicher Weise wie ein Privater betroffen sind (BGE 111 Ia 148 E. 1b; BGE 109 Ia 175 E. 2, mit Nachweisen). Ebensowenig wie öffentlichrechtliche Körperschaften sind privatrechtlich organisierte Korporationen, die vom kantonalen Recht mit öffentlichen Aufgaben betraut werden und gegenüber den ihrer Gewalt unterworfenen Privaten als Hoheitsträger auftreten, zur staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte der Bürger gegen Entscheide einer ihnen in diesem Bereiche übergeordneten Verwaltungs- oder Gerichtsbehörde berechtigt (BGE 111 Ia 148 E. 1b, mit Hinweisen; nicht publiziertes Urteil vom 5. März 1984 i.S. diverser Ausgleichskassen gegen Kanton St. Gallen, E. 1b). Eine Ausnahme besteht nur dann, wenn sie im Rahmen der staatsrechtlichen Beschwerde geltend machen, die streitige Rechtsbeziehung sei im kantonalen Verfahren zu Unrecht als Zivilsache statt als öffentlichrechtliche Angelegenheit behandelt worden (BGE 111 Ia 146 ff.). Ausserdem müsste eine privatrechtliche Körperschaft oder Anstalt insoweit zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert sein, als sie sich gegen die Übertragung hoheitlicher Aufgaben überhaupt wehren will. b) Zur staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte ist eine öffentlichrechtliche oder privatrechtliche Korporation in dem Bereich, in dem sie als Hoheitsträger auftritt, auch dann nicht berechtigt, wenn der angefochtene Erlass oder Entscheid sie in ihren eigenen Vermögensinteressen betrifft. So trat das Bundesgericht nicht ein auf staatsrechtliche Beschwerden von Korporationen gegen Entscheide oder Erlasse betreffend Steuern oder Beiträge zur Finanzierung der hoheitlichen Tätigkeit (BGE 109 Ia 173 ff.; nicht publiziertes Urteil vom 31. Oktober 1985 i.S. Stadt Wädenswil gegen Rehau GmbH, E. 2), betreffend anteilig auferlegte Kosten einer Zivilschutzbaute (BGE 103 Ia 63 f.), betreffend den gesetzlichen oder vertraglichen Lastenausgleich unter verschiedenen Korporationen (nicht publizierte Urteile vom 9. Dezember 1983 i.S. Gemeinden Trimmis, Zizers und Untervaz gegen Kanton Graubünden und vom 12. März 1984 i.S. Gemeinde Tesserete gegen Kanton Tessin) oder betreffend die Finanzierung hoheitlicher Aufgaben der Korporation durch Beiträge des Kantons (nicht publiziertes Urteil vom 24. Juli 1986 i.S. Gemeinde Möhlin gegen Grosser Rat des Kantons Aargau; offengelassen noch im nicht publizierten Urteil vom 31. August 1982 i.S. Gemeinde Gelterkinden gegen Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft). In Betracht kommt gegen Entscheide und Erlasse

BGE 112 Ia 356 S. 365

über die Finanzierung hoheitlicher Aufgaben von Körperschaften nur die staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung in ihrer Autonomie. Von solchen im weitesten Sinne die Finanzierung der hoheitlichen Tätigkeit betreffenden Entscheiden oder Erlassen sind kantonale Hoheitsakte zu unterscheiden, die eine Korporation in ihrer Eigenschaft als Eigentümerin von Gegenständen des Finanz- oder Verwaltungsvermögens betreffen; soweit es sich nicht um Sachen im Gemeingebrauch handelt, ist eine Körperschaft diesbezüglich wie ein Privater betroffen und zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert (BGE 104 Ia 387 E. 1; BGE 97 I 640 /1 E. 2b, mit zahlreichen Nachweisen; ungenau KÄLIN, a.a.O., S. 254, der nicht von Gegenständen des Finanz-

oder Verwaltungsvermögens, sondern von Eingriffen in das Finanz- oder Verwaltungsvermögen [recte: Verwaltungsvermögen generell spricht). c) Die anerkannten Krankenkassen führen in der Krankenversicherung eine bundesrechtlich nicht obligatorische Sozialversicherung durch, die jedoch vom Bund subventioniert wird und im Bundesgesetz sowie den entsprechenden Ausführungserlassen in öffentlichrechtlicher Art und bis in die Details geordnet ist, insbesondere was die wesentlichen Beziehungen zu den Aufnahmebewerbern und den Mitgliedern betrifft (Aufnahme, Freizügigkeit, Ausschluss, vgl. Art. 5 bis 6 und Art. 7 bis 11 KUVG sowie Art. 1 bis 13 der Verordnung III über die Krankenversicherung betreffend die Leistungen der vom Bund anerkannten Krankenkassen und Rückversicherungsverbände vom 15. Januar 1965 [VO III; SR 832.140]; Mindestleistungen, vgl. Art. 12 bis 20 KUVG und Art. 14 ff. der VO III; Prämien und Kostenbeteiligung der Versicherten, vgl. Art. 6bis KUVG und Art. 16 bis 28 VO V). Die anerkannten Krankenkassen sind als Hoheitsträger (MAURER, a.a.O., Band I, S. 142 und S. 244; Band II, S. 287) berechtigt, Verfügungen zu erlassen (Art. 30 Abs. 1 KUVG), die der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterliegen (Art. 30 Abs. 2 und Art. 30ter Abs. 1 KUVG). Sie haben ihre Tätigkeit als Hoheitsträger nach den für die öffentliche Verwaltung geltenden Rechtsgrundsätzen der Gesetzmässigkeit, Rechtsgleichheit usw. auszuüben (MAURER, a.a.O., Band I, S. 146 ff.; Band II, S. 287). Es bleibt ihnen nur eine durch die Bundesgesetzgebung stark eingeschränkte Autonomie bei der Gestaltung der Prämientarife (vgl. Art. 3 Abs. 2 und 3 KUVG sowie Art. 9 bis 13 VO V), bei der Versicherung zusätzlicher Leistungen über die gesetzlichen Mindestleistungen hinaus, bei der Organisation ihrer Mitgliedschaftsbeziehungen und ihrer

Verwaltung sowie bei der Ordnung ihrer vertraglichen Beziehungen zu den Medizinalpersonen und Heilanstalten; von dieser Autonomie dürfen sie nur im Rahmen ungeschriebener Regeln des Bundesrechts und unter Berücksichtigung des Prinzips der Gegenseitigkeit Gebrauch machen (BGE 106 V 180 /1 E. 3). Eine grössere Autonomie verbleibt den Krankenkassen allenfalls, soweit sie noch andere Versicherungsarten betreiben, die nicht zur sozialen Krankenversicherung des Bundesrechts zählen (Art. 3 Abs. 5 KUVG; BGE 107 V 39 ff.). Im Bereiche der sozialen Krankenversicherung stehen sie - auch wenn sie wie die Beschwerdeführerin privatrechtlich organisiert sind - als Hoheitsträger den Behörden von Bund und Kantonen nicht wie Private gegenüber, die sich auf dem Boden des Privatrechts bewegen. Dies gilt noch in höherem Masse, wenn sich die Krankenkassen an der Durchführung der obligatorischen Krankenversicherung beteiligen, die die Kantone oder mit deren Ermächtigung die Gemeinden für ihre gesamte Bevölkerung oder für einzelne Bevölkerungsklassen einführen (Art. 2 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 KUVG). Dabei vollziehen sie nebst dem öffentlichen Recht des Bundes zusätzlich auch öffentliches Recht des Kantons und allenfalls der Gemeinde (MAURER, a.a.O., Band II, S. 304). Dieses kantonale oder kommunale Recht schränkt ihre Autonomie hinsichtlich der Aufnahme von Mitgliedern und damit verbundener Vorbehalte ein, schliesst ihnen bestimmte Personen nötigenfalls zwangsweise an und verbietet ihren Ausschluss (für Zürich: §§ 10 und 11 EGKUVG, Art. 19 und 20 KVO). Beim Vollzug eines auf die Bevölkerung unterer Einkommensschichten begrenzten Obligatoriums müssen die beteiligten Krankenkassen ausserdem die Vorschriften über die mit öffentlichen Beiträgen verbilligten Prämien der obligatorisch versicherten Mitglieder (§§ 18 und 19 EGKUVG, Art. 23 KVO) und über die zusätzlich zu deckenden Krankheitskosten (§ 13 Abs. 2 EGKUVG, Art. 28 Abs. 1 Ziff. 3, 5, 6 und 9 KVO) als zwingendes öffentliches Recht anwenden. Bewegen sie sich schon als anerkannte Krankenkassen im Gebiet der sozialen Krankenversicherung nicht auf dem Boden des Privatrechts, sondern als Hoheitsträger im öffentlichen Bereich, so stehen sie beim Vollzug der obligatorischen Krankenversicherung dem Kanton oder der Gemeinde, deren Obligatorium sie durchsetzen helfen, erst recht nicht als Privatpersonen gegenüber. d) Der angefochtene Beschluss des Zürcher Regierungsrates betrifft die Finanzierung der hoheitlichen Tätigkeit der Beschwerdeführerin

durch Beiträge der Stadt Zürich und durch Prämien der obligatorisch Versicherten. Obwohl dieser Entscheid die Vermögensinteressen der als Verein organisierten Beschwerdeführerin berührt, ist sie nicht legitimiert, ihn wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte anzufechten, da sie die gerügten Verletzungen nicht in ihrer Eigenschaft als privatrechtliche Korporation auf der Ebene des Privatrechts erleidet. Auf die Rügen der rechtsungleichen Behandlung und der Willkür sowie der Verletzung von Art. 31 BV, Art. 34bis BV, Art. 2 ÜbBest. BV und Art. 19 KV kann daher nicht eingetreten werden. Ob die Beschwerdeführerin allenfalls darüber hinaus mit staatsrechtlicher Beschwerde die Verletzung einer Autonomie - wie sie Gemeinden und öffentlichrechtlichen Körperschaften zusteht - geltend machen könnte, scheint fraglich, kann aber im vorliegenden Fall offenbleiben, da sie keine selbständige Autonomierüge erhebt, sondern sich nur im Zusammenhang mit Art. 2 ÜbBest. BV auf ihre angebliche Autonomie beruft.

6. Zu prüfen bleibt, ob auf die Rüge der formellen Rechtsverweigerung, d.h. der Verweigerung des rechtlichen Gehörs, eingetreten werden kann. a) Das Bundesgericht billigte in seiner früheren Rechtsprechung mehrfach die Legitimation zur staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung des rechtlichen Gehörs durch Verletzung wesentlicher Verfahrensvorschriften auch demjenigen Beschwerdeführer zu, der in der Sache selbst zur Beschwerde nicht legitimiert ist (BGE 105 Ia 276 E. 2d; BGE 102 Ia 94 E. 1, mit weiteren Nachweisen). In seiner neueren Praxis ist es davon abgerückt, und es hat namentlich dann, wenn der Beschwerdeführer in der Sache selbst nicht rechtlich geschützte Interessen geltend machen konnte und somit aus diesem Grund zur Beschwerde nicht berechtigt war, wesentlich differenziert (BGE 110 Ia 72 ff.; BGE 107 Ia 185 /6 E. 3c). Nach dieser neueren Praxis ist ein Privater, der in der Sache selbst mangels rechtlich geschützter Interessen zur staatsrechtlichen Beschwerde nicht legitimiert ist, zur Beschwerde wegen Verweigerung des rechtlichen Gehörs insoweit berechtigt, als er die Verletzung von Verfahrensrechten rügt, die ihm nach kantonalem Prozessrecht als Partei zustanden (BGE 110 Ia 75 E. 2a in fine; BGE 107 Ia 185 /6 E. 3c). b) Diese Berechtigung zur Gehörsverweigerungsrüge eines Privaten, der in der Sache selbst keine rechtlich geschützten Interessen hat, kann nicht auf öffentlichrechtliche oder privatrechtliche

Korporationen ausgedehnt werden, die mit hoheitlichen Aufgaben betraut sind und deshalb einen kantonalen Entscheid in der Sache selbst nicht mit staatsrechtlicher Beschwerde anfechten können. Denn der aus Art. 4 BV hergeleitete Anspruch auf rechtliches Gehör soll als verfassungsmässiges Recht den Bürger gegen staatliche Hoheitsakte - hier der Prozessleitung usw. - schützen, und nicht eine hoheitlich handelnde Behörde gegen (prozessuale) Fehler einer im Rechtsmittelverfahren übergeordneten Behörde. Eine sich auf dem Boden des öffentlichen Rechts bewegende (privatrechtliche oder öffentlichrechtliche) Korporation kann daher aus prozessualen Vorschriften im kantonalen Verfahren, in dem sie nicht bloss als Vorinstanz, sondern als Partei behandelt wurde und bestimmte Parteirechte ausübte, keine Legitimation zur staatsrechtlichen Beschwerde wegen Gehörsverweigerung durch Verletzung solcher Parteirechte herleiten. Somit ist auch auf diese Rüge der Beschwerdeführerin nicht einzutreten.