Urteilskopf

112 V 106

18. Urteil vom 26. März 1986 i.S. Schweizerische Gewerbekrankenkasse gegen Stadt Zürich und Regierungsrat des Kantons Zürich
Regeste (de):
Art. 97 und 128 OG, Art. 5 VwVG: Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

- Ob eine anfechtbare Verfügung vorliegt, ist von Amtes wegen zu prüfen (Erw. 1).

- Wann beruht eine Verfügung auf dem Bundes(sozialversicherungs)recht? (Präzisierung der Rechtsprechung; Erw. 2.)

Art. 2 KUVG: Vom Kanton obligatorisch erklärte Krankenversicherung. Eine Verfügung betreffend Beiträge der Stadt Zürich an die Krankenkassen als Durchführungsorgane der obligatorischen Krankenversicherung und betreffend die Festsetzung der Mitgliederprämien beruht nicht auf Bundesrecht, so dass die Verwaltungsgerichtsbeschwerde unzulässig ist (Erw. 3).

Regeste (fr):
Art. 97 et 128 OJ, art. 5 PA: Recevabilité du recours de droit administratif.

- Le point de savoir s'il existe une décision susceptible de recours doit être examiné d'office (consid. 1).

- Quand une décision se fonde-t-elle sur le droit fédéral (des assurances sociales)? (Précision apportée à la jurisprudence; consid. 2.)

Art. 2 LAMA: Assurance-maladie déclarée obligatoire par un canton. Une décision portant sur des subsides que la ville de Zurich alloue aux caisses-maladie, en leur qualité d'organes d'exécution de l'assurance-maladie obligatoire, et sur la fixation des cotisations des assurés n'est pas fondée sur le droit fédéral, de sorte que le recours de droit administratif est irrecevable (consid. 3).

Regesto (it):
Art. 97 e 128 OG, art. 5 PA: Ammissibilità del ricorso di diritto amministrativo.

- La presenza di una decisione impugnabile è esaminata d'ufficio (consid. 1).

- Quando una decisione trova base nel diritto federale (delle assicurazioni sociali)? (Precisazione della giurisprudenza; consid. 2.)

Art. 2 LAMI: Assicurazione contro le malattie dichiarata obbligatoria da parte di un cantone. Una decisione concernente i sussidi che la città di Zurigo stanzia alle casse malati nella loro veste di organismi esecutivi dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie e sulla determinazione dei premi degli assicurati non è basata sul diritto federale, pertanto il ricorso di diritto amministrativo è inammissibile (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 107

BGE 112 V 106 S. 107

A.- Die vom Bund anerkannte Schweizerische Gewerbekrankenkasse (nachfolgend: GKK) beteiligt sich an der Durchführung der in der Stadt Zürich obligatorischen Krankenpflegeversicherung. Als sogenannte Vertragskrankenkasse erhält sie von der Stadt einerseits Prämienbeiträge an die Krankenpflegeversicherung jedes obligatorisch versicherten Mitgliedes und anderseits Sonderbeiträge zur Abgeltung der zusätzlichen Lasten, welche sich aus der Durchführung des Obligatoriums ergeben. Die GKK vertritt den Standpunkt, dass seit der Änderung der entsprechenden Rechtsgrundlagen durch die Stadt Zürich im Jahre 1976 deren Beiträge zu tief seien und dass die Mehrkosten, welche die obligatorisch Versicherten im Vergleich zu den freiwillig Versicherten verursachten, nicht ausgeglichen würden. Mit Eingabe vom 12. August 1980 an den Vorstand des Gesundheits- und Wirtschaftsamtes der Stadt Zürich beantragte die GKK deshalb die Erhöhung ihrer Einnahmen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung je Mitglied auf Fr. 1'300.– ab 1981 in der Weise, dass sie von den obligatorisch Versicherten höhere Prämien verlangen dürfe und/oder von der Stadt Zürich höhere Prämien- und Sonderbeiträge erhalte, dies verbunden mit der Übernahme der in den Jahren 1976 bis 1980 aufgelaufenen Fehlbeträge; für den Fall der Abweisung des rückwirkenden Ausgleichsbegehrens beantragte die GKK die Erhöhung der jährlichen Einnahmen je versicherungspflichtiges Mitglied mit Wirkung ab 1981 auf Fr. 1'650.–. Am 31. März 1981 lehnte der Vorstand des Gesundheits- und Wirtschaftsamtes diese Anträge ab, soweit er darauf eintrat. Die hiegegen erhobene Einsprache wies der Stadtrat von Zürich am 10. Februar 1982 ab, welchen Beschluss der Bezirksrat Zürich auf Rekurs hin, soweit er darauf eintrat, bestätigte (Beschluss vom 7. April 1983).

B.- Die GKK reichte hiegegen Rekurs an den Regierungsrat des Kantons Zürich ein. Dieser gelangte zur Auffassung, dass die Festsetzung der Prämien und die Ausrichtung der städtischen Beiträge in Übereinstimmung mit den massgeblichen Normen des stadtzürcherischen Rechts erfolgt seien. Auch würden die angewendeten Bestimmungen des Gemeinderechts weder Art. 4 BV noch das Krankenversicherungsrecht des Bundes verletzen. Der Regierungsrat wies die Beschwerde ab und stellte fest, dass die GKK keinen Anspruch auf städtische Beiträge habe, die über die sich aus dem kommunalen Recht ergebenden hinausgehen (Beschluss vom 18. Januar 1984).

BGE 112 V 106 S. 108

C.- Die GKK führt gegen den regierungsrätlichen Beschluss Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Sie beantragt die Erhöhung der Jahreseinnahmen je versicherungspflichtiges Mitglied auf Fr. 1'300.– (unter Übernahme der aufgelaufenen Defizite der Jahre 1976 bis 1980 aus der obligatorischen Krankenpflegeversicherung durch die Stadt Zürich) oder eine Erhöhung der Jahreseinnahmen auf Fr. 2'000.– ohne eine solche rückwirkende Übernahme der Defizite; eventualiter wird die Aufhebung des vorinstanzlichen Beschlusses und die Rückweisung der Sache an den Regierungsrat zur Neubeurteilung beantragt. Während der Stadtrat von Zürich auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde schliesst, beantragt das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV), es sei mangels Zuständigkeit des Eidg. Versicherungsgerichts auf die Beschwerde nicht einzutreten. Im Rahmen des zweiten Schriftenwechsels halten die GKK und das BSV an ihren Anträgen fest, während der Stadtrat von Zürich nunmehr ebenfalls Nichteintreten beantragt.

D.- Die GKK leitete gegen den regierungsrätlichen Beschluss vom 18. Januar 1984 auch ein staatsrechtliches Beschwerdeverfahren ein, welches das Bundesgericht sistierte. Das Bundesgericht und das Eidg. Versicherungsgericht führten über die Eintretensvoraussetzungen bezüglich der Verwaltungsgerichtsbeschwerde einen Meinungsaustausch durch.

Erwägungen

Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:

1. Gemäss Art. 128 OG beurteilt das Eidg. Versicherungsgericht letztinstanzlich Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen Verfügungen im Sinne von Art. 97 und 98 lit. b-h OG auf dem Gebiet der Sozialversicherung. Hinsichtlich des Begriffs der mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbaren Verfügungen verweist Art. 97 OG auf Art. 5 VwVG. Nach Art. 5 Abs. 1 VwVG gelten als Verfügungen Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen (und im übrigen noch weitere, nach dem Verfügungsgegenstand näher umschriebene Voraussetzungen erfüllen). Die vorliegende Verwaltungsgerichtsbeschwerde richtet sich gegen den Beschluss vom 18. Januar 1984, in welchem der Regierungsrat die Leistungsbegehren abgewiesen und festgestellt hat, dass die GKK keinen Anspruch auf städtische Beiträge hat, "die über die sich aus der Verordnung der Stadt Zürich über die obligatorische

BGE 112 V 106 S. 109

Krankenpflegeversicherung ergebenden hinausgehen". Ob es sich bei diesem vorinstanzlichen Beschluss um einen Anfechtungsgegenstand handelt, der mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Eidg. Versicherungsgericht herangetragen werden kann, ist als Eintretensvoraussetzung von Amtes wegen zu prüfen (BGE 111 V 151 Erw. 1a, 110 Ia 68 Erw. 1, je mit Hinweisen, 110 Ib 257 Erw. 1 mit Hinweis).

2. a) Gemäss Art. 1 Abs. 1 KUVG fördert der Bund nach Massgabe dieses Gesetzes die Krankenversicherung durch Gewährung von Beiträgen an Krankenkassen. Alle Krankenkassen, die den Anforderungen des Gesetzes genügen, haben Anspruch auf Bundesbeiträge; soweit das Gesetz keine entgegenstehenden Vorschriften enthält, richten sich die Krankenkassen nach ihrem Gutfinden ein (Art. 1 Abs. 2 KUVG). Während das Bundesrecht bezüglich der Bundesbeiträge (Art. 22 ff. Vo I zum KUVG [SR 832.190]) und der Prämienfestsetzung (Art. 6bis KUVG, Art. 16-22 Vo V zum KUVG [SR 832.121]) eingehende Vorschriften enthält, trifft dies für kantonale und kommunale Beiträge an die Krankenkassen nicht zu. Das KUVG verpflichtet weder Kantone noch Gemeinden zu Beiträgen an die Krankenversicherung (LÜÖND, Die obligatorische Krankenversicherung nach kantonalem Recht, in: SZS 1979 S. 49; STEINMANN, Die Stellung der Kantone in der Krankenversicherung unter besonderer Berücksichtigung des Obligatoriums, Diss. Zürich 1973, S. 82).
Die Krankenversicherung ist, wie sich aus Art. 2 KUVG ergibt, von Bundesrechts wegen keine obligatorische Versicherung. Die Kantone sind jedoch ermächtigt, die Krankenversicherung allgemein oder für einzelne Bevölkerungsklassen obligatorisch zu erklären (Art. 2 Abs. 1 lit. a KUVG). Der Kanton Zürich hat diese Kompetenz zur Einführung des Obligatoriums an die Gemeinden delegiert, wobei diese die Versicherungspflicht nur unter Beachtung bestimmter Einkommensgrenzen einführen dürfen (§§ 1-3 des zürcherischen Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Kranken- und Unfallversicherung vom 3. Oktober 1965; EG ZH/KUVG). Gestützt hierauf hat der Gemeinderat der Stadt Zürich die Verordnung über die obligatorische Krankenpflegeversicherung vom 30. November 1966 mit Änderungen vom 30. Juni 1976 (KVO) erlassen. Diese Verordnung regelt insbesondere die Versicherungspflicht und deren Erfüllung (Art. 1 bis 9 KVO), die Durchführung der obligatorischen Versicherung durch zugelassene Vertragskrankenkassen (Art. 10 ff. KVO) sowie die im Rahmen

BGE 112 V 106 S. 110

der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Art. 26 Abs. 2 KVO) zu erbringenden Mindestleistungen (Art.

27 ff. KVO). Gegenstand dieses kommunalen Erlasses sind sodann die Beiträge der Stadt an die Vertragskrankenkassen (Art. 23 KVO) und die Festsetzung der Mitgliederprämien, welche "nach einem vom Stadtrat im Einvernehmen mit den Vertragskrankenkassen festgelegten Verfahren" erfolgt, "das den Kosten- und Risikoausgleich innerhalb der obligatorisch und freiwillig versicherten Mitgliedschaft sicherstellt" (Art. 34 Abs. 2 KVO).
b) Zum Rechtsweg macht die Beschwerdeführerin geltend, der angefochtene regierungsrätliche Beschluss bilde einen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid, der zwar "in Anwendung von kantonalem Recht, insbesondere von Recht der Stadtgemeinde Zürich, ergangen" sei, jedoch "die Regelung des Krankenpflegeversicherungs-Obligatoriums (Art. 2 KUVG)" betreffe. Nach der bundesgerichtlichen Praxis würden die von den Kantonen im Rahmen von Art. 2 Abs. 1 KUVG erlassenen Normen kantonales Recht bilden. Wenn aber die Rüge erhoben werde, dass die Vorinstanz fälschlicherweise nur kantonales Recht angewendet habe, ohne auch den bundesrechtlichen Vorschriften Rechnung zu tragen, sei die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig. Nach der neuesten, auf dem Gebiet des Forstpolizeirechtes ergangenen Praxis des Bundesgerichts gelte dies indessen nicht, wenn das dem Kanton vorbehaltene Recht selbständige Bedeutung habe, so dass in solchen Fällen nur die staatsrechtliche Beschwerde offenstehe. Die vorliegende Sache betreffe jedoch das Sozialversicherungsrecht, eine "ursprüngliche Domäne des Bundes", und überdies werde gerügt, dass der angefochtene Beschluss Bundesrecht, einschliesslich Verfassungsrecht, missachte; "daher" sei "aufgrund der doch sehr klaren Stellungnahmen der früheren Praxis" die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Eidg. Versicherungsgericht gegeben.
c) Das Eidg. Versicherungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung die von den Kantonen im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenz gemäss Art. 2 Abs. 1 KUVG erlassenen Bestimmungen als kantonales Recht betrachtet, dies ungeachtet der nach Art. 2 Abs. 3 KUVG erforderlichen Genehmigung solcher kantonalen oder kommunalen Normen durch den Bundesrat (BGE 98 V 163 f., BGE 102 V 130 Erw. 1, 110 V 324 Erw. 1b; RSKV 1981 Nr. 451 S. 125 Erw. 2a). Demzufolge ist das Eidg. Versicherungsgericht auf Verwaltungsgerichtsbeschwerden nicht eingetreten, wenn der

angefochtene Entscheid gestützt auf kantonales Recht erging und der Beschwerdeführer lediglich dessen unrichtige Anwendung rügte (BGE 102 V 129 betreffend die Anwendung der Bestimmungen des Kantons Waadt über die für die kantonalrechtliche Versicherungspflicht massgeblichen Einkommensgrenzen). Eingetreten ist das Eidg. Versicherungsgericht anderseits auf Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen Entscheide, die zwar wohl im Rahmen einer vom betreffenden Kanton obligatorisch erklärten Krankenversicherung ergingen, jedoch Gegenstände betrafen, welche durch das Krankenversicherungsrecht des Bundes geregelt sind. Wo also etwa die Entstehung und Rechtsnatur des Krankenversicherungsverhältnisses (BGE 101 V 131 Erw. 1b), der Umfang der von der Kasse gemäss KUVG und ihren Statuten geschuldeten Versicherungsleistungen (RKUV 1984 Nr. K 568 S. 43) oder der Freizügigkeitsanspruch nach KUVG (unveröffentlichtes Urteil Gemeindekrankenkasse Mels vom 22. Oktober 1984) Gegenstand der angefochtenen Verfügung waren, hat das Eidg. Versicherungsgericht die Sache jeweils materiell geprüft. Seit jeher hat das Eidg. Versicherungsgericht sodann - in Übereinstimmung mit der Praxis des Bundesgerichts (BGE 109 Ib 143 Erw. 1, BGE 107 Ib 173, je mit Hinweisen) und der Lehre (GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., S. 90 f.; KÄLIN, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, S. 269) - das Eintreten auf Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen Entscheide bejaht, die sich zu Unrecht auf kantonales statt auf Bundesrecht stützten (BGE 98 V 164, BGE 101 V 131 Erw. 1b, 110 V 56 und 324 f.) bzw. wo in der ausschliesslichen Anwendung kantonaler Bestimmungen eine Verletzung von Vorschriften des Bundessozialversicherungsrechts lag (BGE 110 V 325 oben). In anderen Urteilen schliesslich machte das Eidg. Versicherungsgericht die Eintretensfrage davon abhängig, ob der Beschwerdeführer eine Verletzung von Bundessozialversicherungsrecht rügte oder ob die Akten Anhaltspunkte für eine solche Bundesrechtsverletzung aufwiesen (BGE 102 V 131 Erw. 1 in fine; RSKV 1981 Nr. 451 S. 126 und 1982 Nr. 512 S. 261 Erw. 2). Ausserhalb des Bereichs von Art. 2 Abs. 1 KUVG tritt das Eidg. Versicherungsgericht ebenfalls nach ständiger Rechtsprechung auf Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen Entscheide nicht ein, die auf kantonalem

(Verfahrens-)Recht beruhen. Dies trifft beispielsweise für kantonalrechtliche Entschädigungsbemessungen in Sozialversicherungszweigen zu, wo das Bundesrecht für das kantonale Beschwerdeverfahren keinen Anspruch auf Parteientschädigung

BGE 112 V 106 S. 112

gewährleistet (BGE 98 V 121 betreffend die Krankenversicherung [Art. 30bis Abs. 3 KUVG]; BGE 98 V 123 betreffend das bis Ende 1983 in Kraft gewesene Unfallversicherungsrecht [Art. 120 f. KUVG], vgl. nunmehr Art. 108 Abs. 1 lit. g UVG; unveröffentlichtes Urteil Bärtschi vom 7. November 1978 betreffend das bis Ende 1983 gültig gewesene Arbeitslosenversicherungsrecht [Art. 54 AlVG], ebenso Art. 103 AVIG und, bezüglich der beruflichen Vorsorge, Art. 73 BVG). Nichteintreten gilt auch bezüglich anderer rein kantonalrechtlicher Verfahrensfragen, z.B. für Ordnungsbussen, die anlässlich eines kantonalen Beschwerdeverfahrens ausgesprochen werden (unveröffentlichte Urteile Conti vom 9. April 1985 und Wernli vom 20. Juli 1984). Wo das Bundessozialversicherungsrecht hingegen einen Parteientschädigungsanspruch für das kantonale Beschwerdeverfahren einräumt (Art. 56 Abs. 1 lit. e MVG und Art. 85 Abs. 2 lit. f AHVG, der auch in der Invalidenversicherung, der Erwerbsersatzordnung sowie bei den Ergänzungsleistungen und den Familienzulagen in der Landwirtschaft gilt), kann die Entschädigungsbemessung mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden; doch prüft das Eidg. Versicherungsgericht die Höhe einer Partei- oder Armenrechtsentschädigung nur daraufhin, ob die Anwendung des hierfür massgeblichen kantonalen Rechts zu einer Verletzung von Bundesrecht (Art. 104 lit. a OG) geführt hat, wobei in diesem Bereich als Beschwerdegrund praktisch nur das Willkürverbot des Art. 4 Abs. 1 BV in Betracht fällt (BGE 111 V 48 Erw. 3 und 54 Erw. 4c, BGE 110 V 58, 136 Erw. 6 und 362 Erw. 1b; ZAK 1986 S. 130 Erw. 1c; zur Überprüfung kantonalrechtlicher Revisionsfristen vgl. BGE 110 V 393). Der Verwaltungsgerichtsbeschwerde offen stehen ferner auf kantonalem Prozessrecht beruhende Nichteintretensentscheide, wenn durch sie die Anwendung des materiellen Bundesverwaltungsrechts verunmöglicht wird (BGE 102 V 125 Erw. 1b, BGE 101 V 221 Erw. 1, BGE 99 V 56 Erw. 1 und 184 Erw. 1). Schliesslich ist nach der Rechtsprechung die Beurteilung der Anwendung kantonalen Rechts möglich, wenn ein enger Sachzusammenhang mit einer im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu prüfenden Frage des Bundesverwaltungsrechts besteht, wobei sich auch hier die Prüfung des kantonalen Rechts praktisch auf eine Willkürkontrolle beschränkt (ZAK 1984 S. 173 Erw. 1a betreffend kantonalrechtlich festgelegte Verwaltungskostenbeiträge in der AHV; unveröffentlichtes Urteil Schmidt vom 4. März 1985 betreffend die Ordnungsbussenverfügung einer Ausgleichskasse).

BGE 112 V 106 S. 113

d) Deutlicher als es die bisherige Rechtsprechung zum Ausdruck bringt, ist für die richtige Behandlung der Eintretensfrage das Erfordernis einer anfechtbaren Verfügung von dem mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu rügenden Beschwerdegrund der Bundesrechtsverletzung zu unterscheiden. Der Umstand allein, dass ein Entscheid Bundesrecht verletzt, öffnet nicht den Weg zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde. Voraussetzung für deren Zulässigkeit ist stets und zunächst, dass ein Entscheid angefochten wird, der sich auf öffentliches Recht des Bundes stützt (Art. 5 Abs. 1 VwVG). PFISTER (Staatsrechtliche und Verwaltungsgerichts-Beschwerde; Abgrenzungsschwierigkeiten, in: ZBJV 121 1985 S. 533 ff.) hat darauf hingewiesen, dass die Wahl des Rechtsweges vielfach dann verfehlt wird, wenn man sich verleiten lässt, wie bei der Berufung (Art. 43 OG) auf die zu erhebenden bzw. erhobenen Rügen zu achten; es kommt nach seinen Worten nur auf die Grundlage der Verfügung an, ob sie dem Recht des Bundes oder des Kantons angehört (a.a.O., S. 549 und S. 565). Unter Verfügungsgrundlage versteht PFISTER "die Norm, welche die Verfügung unmittelbar trägt, oder die Norm, die durch die Verfügung verwirklicht wird und aus der die Verfügung ihren Bestand und ihre Verbindlichkeit ableitet"; die Verfügungsgrundlage ist "die Norm, die eine Behörde anweist, die Verfügung zu treffen", sie bestimmt

”dass und was die zuständige Behörde anordnen soll” (a.a.O., S. 550). Da die Behörde beim Erlass einer Verfügung nicht nur deren Grundlage im eben erwähnten Sinn, sondern ”oft weitere Rechtsnormen zu beachten und anzuwenden” hat, unterscheidet PFISTER zwischen den die Verfügungsgrundlage bildenden ”Basisnormen” und den für den Inhalt einer Verfügung ebenfalls massgeblichen weiteren ”Bestimmungsnormen”. Für die Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist einzig ausschlaggebend, dass die Basisnormen, welche die Verfügungsgrundlage ausmachen, dem Bundesrecht angehören (a.a.O., S. 550 unten). Für die Annahme einer kantonalrechtlichen Verfügungsgrundlage ist u.a. erforderlich, dass dem kantonalen Recht im betreffenden Sachgebiet gegenüber den bundesrechtlichen Vorschriften selbständige Bedeutung zukommt (a.a.O., S. 560). Wenn eine solche, durch kantonalrechtliche Basisnormen gebildete Verfügungsgrundlage besteht und die Behörde allfälligen Bestimmungsnormen der Bundesverfassung oder des einfachen Bundesrechts nicht gebührend Rechnung trägt, so steht gegen einen solchen Entscheid nicht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde, sondern die staatsrechtliche Beschwerde wegen

Verletzung verfassungsmässiger Rechte, insbesondere des Grundsatzes der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 2 der Übergangsbestimmungen der BV) offen (Art. 84 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 OG; PFISTER, a.a.O., S. 538 f. und S. 562 f.). Dieser Konzeption schliesst sich das Eidg. Versicherungsgericht grundsätzlich an. Sie führt im Bereich des Art. 2 Abs. 1 KUVG dazu, dass weiterhin auf Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen Entscheide einzutreten ist, die zwar im Rahmen der kantonal obligatorisch erklärten Krankenversicherung ergehen, die aber bundesrechtlich geregelte Fragen (Versicherungsleistungen, Freizügigkeit, Franchisen- und Selbstbehaltsregelungen usw.) betreffen. Wo anderseits über Gegenstände verfügt wird, die durch das soziale Krankenversicherungsrecht des Bundes nicht normiert sind, fehlt es dem angefochtenen Entscheid an einer bundesrechtlichen Grundlage, so dass die Verwaltungsgerichtsbeschwerde entfällt. Dass bei einem solchen, auf kantonalen Basisnormen beruhenden Entscheid unter Umständen auch Regeln und Grundsätze des Bundesrechts, sei es der Bundesverfassung, sei es des KUVG oder seiner Ausführungsverordnungen, als Bestimmungsnormen beachtet werden müssen und dass deren Verletzung gerügt wird, ändert am Fehlen einer bundesrechtlichen Verfügungsgrundlage nach dem Gesagten nichts.

3. a) Im vorliegenden Fall hat das Bundesgericht im Meinungsaustauschverfahren die Auffassung vertreten, die angefochtene Verfügung betreffend die Höhe der städtischen Subventionen und die Prämienlimite lasse sich nur auf das Gemeinderecht, nicht aber auf das Bundesrecht stützen, weil dieses weder die städtische Subvention noch die Prämienlimite regle. Dabei handle es sich um in Anwendung von Art. 2 Abs. 1 KUVG erlassenes kantonales bzw. kommunales Recht, gegen dessen Anwendung im Einzelfall die Verwaltungsgerichtsbeschwerde grundsätzlich nicht gegeben sei. Dies schliesse nicht aus, dass trotz Fehlens einer bundesrechtlichen Verfügungsgrundlage die allein auf städtischem Recht beruhende Verfügung (und allenfalls die KVO selbst) Bundesrecht verletze; eine solche Verletzung sei mit der staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung des Grundsatzes der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 2 der Übergangsbestimmungen der BV) zu rügen. b) Das Eidg. Versicherungsgericht schliesst sich der Auffassung des Bundesgerichts an. Der angefochtene Entscheid beruht in der Tat auf der KVO, insbesondere auf deren Art. 23 und 34 betreffend

die städtischen Prämien- und Sonderbeiträge sowie die Festsetzung der Mitgliederprämien. Diesen kommunalen Basisnormen über die Ausgestaltung des Obligatoriums kommt gegenüber den Bestimmungen des Kran-

kenversicherungsrechtes des Bundes nach dem in Erw. 2 Gesagten selbständige Bedeutung zu. An der kommunalrechtlichen Grundlage der angefochtenen Entscheidung ändern die von der Beschwerdeführerin erhobenen Rügen der Verletzung von Bundes(sozialversicherungs)recht nichts. Ob und inwieweit die angerufenen bundesrechtlichen Normen und Grundsätze (insbesondere über die Prämiengestaltung; vgl. Erw. 2a) als Bestimmungsnormen für den Inhalt des angefochtenen Beschlusses massgeblich sind bzw. zu einer inhaltlich anderen Verfügung der kantonalen Behörden hätten führen müssen, kann nach dem Gesagten nicht Gegenstand des verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahrens sein. Es bleibt der Beurteilung der ebenfalls eingereichten staatsrechtlichen Beschwerde vorbehalten, zu prüfen, ob und inwieweit die erhobenen Rügen unter dem Gesichtswinkel der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (hier des sozialen Krankenversicherungsrechts gemäss dem KUVG und seinen Verordnungen) zulässig und begründet sind.

4. (Kostenpunkt.)

Dispositiv

Demnach erkennt das Eidg. Versicherungsgericht:
Auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird nicht eingetreten.