Urteilskopf

112 V 363

64. Urteil vom 5. November 1986 i.S. Krankenkasse ARGOVIA und Kons. gegen Bundesamt für Sozialversicherung und Eidgenössisches Departement des Innern
Regeste (de):
Art. 35 ff. KUVG und Art. 30 Abs. 1 Vo I; Art. 6 des Bundesbeschlusses vom 20. Juni 1980 über die Herabsetzung von Bundesleistungen in den Jahren 1980-1985.

Art. 6 des Bundesbeschlusses, welcher zur Einhaltung der bewilligten Kredite den Aufschub fälliger Bundesleistungen bis zu einem Jahr erlaubt, gilt auch für Vorschüsse auf Bundesleistungen.

Die anerkannten Krankenkassen können deshalb während der Geltungsdauer des Bundesbeschlusses keine Vorschüsse (bzw. Zinsen auf nichtgeleisteten Vorschüssen) beanspruchen, wie sie Art. 30 Abs. 1 Vo I in der bis 24. April 1986 gültig gewesenen Fassung vorgesehen hat.

Regeste (fr):
Art. 35 ss LAMA et art. 30 al. 1 Ord. I; Art. 6 de l'arrêté fédéral du 20 juin 1980 réduisant certaines prestations de la Confédération pour les années 1980 à 1985.

L'art. 6 de l'arrêté fédéral, qui permet, en tant que l'exige le respect des crédits votés, de différer d'un an au plus les paiements échus de prestations de la Confédération, s'applique également aux avances sur les prestations.

Les caisses-maladie reconnues ne sauraient donc, pendant la durée de validité de l'arrêté fédéral, prétendre les avances (ou des intérêts sur les avances non payées) prévues par l'art. 30 al. 1 Ord. I, dans sa version en vigueur jusqu'au 24 avril 1986.

Regesto (it):
Art. 35 segg. LAMI e art. 30 cpv. 1 Ord. I; art. 6 del Decreto federale del 20 giugno 1980 sulla riduzione di prestazioni federali negli anni 1980-1985.

L'art. 6 del Decreto federale che consente, in quanto si debbano rispettare i crediti concessi, di differire al massimo di un anno i pagamenti che scadono, vale anche per l'anticipo di prestazioni federali.

Vigente il Decreto federale le casse malati riconosciute non potrebbero pretendere gli anticipi (o gli interessi sugli anticipi non pagati) previsti dall'art. 30 cpv. 1 Ord. I nella versione in vigore sino al 24 aprile 1986.

Sachverhalt ab Seite 363

A.- Gemäss Art. 35 KUVG gewährt der Bund den anerkannten Krankenkassen jährliche Grundbeiträge, zu denen in Berggebieten ein jährlicher Bergzuschlag je Versicherten tritt (Art. 38 KUVG). Die Verordnung I über die Krankenversicherung betreffend das Rechnungswesen und die Kontrolle der vom Bund anerkannten Kran-

kenkassen und Rückversicherungsverbände sowie

BGE 112 V 363 S. 364

die Berechnung der Bundesbeiträge vom 22. Dezember 1964 (Vo I; SR 832.190) enthält nähere Vorschriften über die Festsetzung und Abrechnung der Bundesbeiträge (Art. 22 ff. Vo I). Nach dieser Ordnung haben die Krankenkassen die Bundesbeiträge beim Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) mit einem Kassenausweis geltend zu machen, welcher auf der jährlich zu erneuernden Prämien- und Mitgliederkontrolle beruht. Nach Prüfung der eingereichten Kassenausweise erstellt das BSV die Abrechnung für die Auszahlung der Bundesbeiträge für das abgelaufene Jahr. Art. 30 Abs. 1 Vo I in der bis 24. April 1986 gültig gewesenen Fassung sah vor, dass das BSV den Krankenkassen für das laufende Jahr einen Vorschuss auf die Grundbeiträge gewährte, der in der Regel 80% des Bruttobetrages des abgerechneten Kassenausweises beträgt. Von dieser Verordnungsbestimmung machte das BSV bis 1977 Gebrauch. Im Rahmen der Massnahmen zum Ausgleich des Bundeshaushaltes wurden ab 1978 für die einzelnen Kopfbeiträge Höchstgrenzen festgelegt, die Subventionen an die Kassen ab 1981 um 5% gekürzt und in den Voranschlägen des Parlamentes die Bundesbeiträge plafoniert. Mit dem Wirksamwerden dieser Massnahmen setzte das BSV die Vorschüsse von bisher 80% jährlich stufenweise herab, wobei die Zahlen im einzelnen seit 1980 betragen: 59,3% (1980), 47,52% (1981), 41,52% (1982), 33,19% (1983), 23,89% (1984) und 17,64% (1985). Am 10. Juni 1985 und später erliess das BSV zu Lasten der Krankenkasse ARGOVIA und 52 weiteren Krankenkassen eine Verfügung in dem Sinne, dass es die Vorschusszahlungen für das Betriebsjahr 1984 auf 23,89% festlegte und die Verzinsung der geforderten Vorschüsse der Jahre 1980 bis 1984 ablehnte, soweit diese 80% nicht erreicht hatten.

B.- Namens der 53 Krankenkassen focht das Konkordat der schweizerischen Krankenkassen diese Verfügung beschwerdeweise beim Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) an, dies mit dem Antrag, es seien die Vorschüsse für die Bundesbeiträge gemäss Art. 35 bis 38 KUVG auf je 80% der für das Jahr 1983 abgerechneten Beiträge festzulegen. Das Begehren um Verzinsung schränkte das Konkordat ein, indem es lediglich die Verzinsung des für 1984 nachgeforderten Vorschussanteiles ab 1. Januar 1985 beantragte. Mit Entscheid vom 5. Dezember 1985 wies das EDI die Beschwerde ab, soweit es darauf eintrat.

BGE 112 V 363 S. 365

C.- Das Konkordat führt namens der Krankenkassen Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit folgendem Rechtsbegehren: "1. Der angefochtene Entscheid sei aufzuheben.
2. Es sei festzustellen, dass den Beschwerdeführern für das Jahr 1984 je ein Vorschuss im Umfang von 80% der für das Jahr 1983 abgerechneten Bundesbeiträge (Art. 35/38 KUVG) zustand. 3. Es sei den Beschwerdeführern auf den gemäss Ziffer 2 geschuldeten Bundesbeiträgen ein Verzugszins von 5% für die Zeit vom 1. Januar 1985 bis zum Zeitpunkt der Auszahlung der Bundesbeiträge pro 1984 zuzuerkennen. 4. (Kosten- und Entschädigungspunkt)."
Das EDI beantragt Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

Erwägungen

Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:

1. a) Das EDI wirft in seiner Vernehmlassung die Frage auf, ob die Sache nicht auf den Weg der verwaltungs-

rechtlichen Klage zu verweisen sei, nachdem die Beschwerdeführerinnen die Handlungsweise des BSV anscheinend als rechtmässig anerkennen und lediglich die ungenügende Bereitstellung von Bundesmitteln durch das Parlament rügen würden. Die Frage, ob vorliegend die Verwaltungsgerichtsbeschwerde durch die verwaltungsrechtliche Klage - sei es an das Eidg. Versicherungsgericht (Art. 130 OG), sei es an das Bundesgericht (Art. 129 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 102 lit. a OG) - ausgeschlossen ist, hat das Eidg. Versicherungsgericht, wie alle Eintretensvoraussetzungen, von Amtes wegen zu prüfen (BGE 111 V 151 Erw. 1a mit Hinweisen). Das Bundesgericht beurteilt auf verwaltungsrechtliche Klage hin Streitigkeiten aus den in Art. 116 lit. a-k OG erwähnten Tatbeständen. Das Eidg. Versicherungsgericht beurteilt als einzige Instanz verwaltungsrechtliche Klagen im Sinne von Art. 116 lit. b-h und k OG auf dem Gebiete der Sozialversicherung (Art. 130 OG). Keiner dieser Tatbestände liegt hier vor, insbesondere nicht der Art. 116 lit. e OG, welcher die Auszahlung bewilligter oder die Rückerstattung ausbezahlter Zuwendungen und die Herausgabe unrechtmässig erworbener anderer öffentlichrechtlicher Vermögensvorteile betrifft (vgl. BGE 104 Ib 160 Erw. 1). Anfechtungsgegenstand sind vielmehr die vorinstanzlich bestätigten Verfügungen, mit denen das BSV die Begehren auf höhere Bevorschussung und Verzinsung der nicht vorschüssig ausgerichteten Bundesbeiträge an die 53 anerkannten Krankenkassen ablehnte. Daher handelt

BGE 112 V 363 S. 366

es sich beim angefochtenen Departementsentscheid um eine Verfügung auf dem Gebiete der Sozialversicherung (Art. 128 in Verbindung mit Art. 97 OG und Art. 5 VwVG), gegen welche die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig ist (vgl. BGE 110 Ib 148 und 297). b) Fraglich ist allerdings, ob der Ausschlussgrund des Art. 129 Abs. 1 lit. c OG zutrifft, geht es doch vorliegend nicht um die Bundesbeiträge als solche - auf welche die anerkannten Krankenkassen bei Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen fraglos Anspruch haben (Art. 1 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 35 ff. KUVG) -, sondern um die Bevorschussung bzw. die Verzinsung nicht vorschüssig ausgerichteter Bundesbeiträge. Ob Art. 30 Abs. 1 Satz 2 Vo I in der bis 24. April 1986 gültig gewesenen Fassung im Lichte der Eintretensvoraussetzung des Art. 129 Abs. 1 lit. c OG einen Anspruch auf Bevorschussung bzw. Verzinsung begründet (vgl. - zu Art. 99 lit. h OG - BGE 110 Ib 300 Erw. 1), kann vorliegend offenbleiben, weil die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ohnehin abzuweisen ist, wie sich aus Erw. 2 ergibt.
c) Im vorinstanzlichen Verfahren beantragten die Beschwerdeführerinnen - im Sinne eines Leistungsbegehrens -, es sei ihnen für das Jahr 1984 je ein Vorschuss im Umfange von 80% der für das Jahr 1983 abgerechneten Bundesbeiträge zu gewähren. Im Zeitpunkt der Beschwerdeentscheidung durch das EDI waren die Bundesbeiträge für 1984 bereits abgerechnet und ausbezahlt, womit dieser Leistungsantrag gegenstandslos geworden war. Das Departement liess im Entscheid vom 5. Dezember 1985 die Frage offen, ob auf den entsprechenden Antrag der Beschwerdeführerinnen eingetreten werden könnte. Vor dem Eidg. Versicherungsgericht ändern die Beschwerdeführerinnen ihren Antrag hinsichtlich des Vorschussanspruches für 1984 in ein Feststellungsbegehren um. Nach der Rechtsprechung zu Art. 25 Abs. 2 VwVG ist der Anspruch auf Erlass einer Feststellungsverfügung nur dann gegeben, wenn der Gesuchsteller ein rechtliches und aktuelles Interesse an der sofortigen Feststellung seines Rechtes hat (BGE BGE 102 V 149 Erw. 1, BGE 100 Ib 327; GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. 1983, S. 144). Ob ein Fall vorliegt, in dem eine Feststellung trotz Wegfalls des aktuellen Rechtsschutzinteresses angebracht ist (BGE 107 Ib 275 Erw. 1c mit Hinweisen; GYGI, a.a.O., S. 154 f.), kann offenbleiben; denn ob den Beschwerdeführerinnen für 1984 ein Vorschuss in der von ihnen beantragten Höhe zustand, muss notwendigerweise als Vorfrage bei der Beurteilung des

BGE 112 V 363 S. 367

Zins-Leistungsbegehrens (Ziff. 3 der Beschwerdeanträge) entschieden werden. d) Die vorliegend streitigen Fragen im Zusammenhang mit der Bevorschussung und Verzinsung hat das Eidg. Versicherungsgericht als Fragen des Bundesrechts frei zu prüfen (Art. 132 in Verbindung mit Art. 104 lit. a OG).

2. a) Die Bundesbeiträge nach Art. 35 ff. KUVG setzen ihrer Natur nach eine Abrechnung voraus, weshalb sie denn auch gemäss Art. 39 KUVG jährlich aufgrund der durch die Kantonsregierungen aufzustellenden Ausweise festgesetzt werden. Die Beiträge können erst nach erfolgter Abrechnung und daher grundsätzlich nur nachschüssig ausgerichtet werden. In Übereinstimmung mit dieser gesetzlichen Regelung sieht Art. 28 Abs. 2 Vo I vor, dass die Kassen für das abgelaufene Betriebsjahr spätestens bis zum 31. März der zuständigen kantonalen Stelle die Kassenausweise einzureichen haben. Die Kantonsregierungen stellen auf dieser Grundlage den kantonalen Ausweis aus und reichen diesen zusammen mit den Kassenausweisen spätestens bis zum 30. April dem BSV ein (Art. 29 Vo I), welches die Auszahlung der Bundesbeiträge im 4. Quartal des entsprechenden Jahres vornimmt (Art. 31 Abs. 1 Vo I in der bis 24. April 1986 gültig gewesenen Fassung; vgl. AS 1964 1299 und 1986 I 688). Der Bundesrat hat, ohne vom Gesetz her dazu verpflichtet zu sein, in Art. 30 Abs. 1 Vo I (ebenfalls in der bis 24. April 1986 gültig gewesenen Fassung) die Leistung von Vorschüssen vorgesehen, welche die mit der nachschüssigen Beitragsentrichtung verbundenen Nachteile mildern soll. Diese Vorschüsse werden den Kassen gleichzeitig mit den Bundesbeiträgen für das Vorjahr (Abrechnungsjahr), verringert um den bereits im Vorjahr hieran geleisteten Vorschuss, ausbezahlt. Veranschaulichend kann gesagt werden, dass nach der bisherigen Ordnung die Bundesbeiträge an die Krankenkassen aufgrund der Ausweise ein knappes Jahr später ausgerichtet werden, als die Kassen ihre Leistungen erbracht haben, dass sie aber für das laufende Jahr Vorschüsse, allerdings erst im 4. Quartal des Jahres, erhalten. b) Die Beschwerdeführerinnen berufen sich auf Art. 30 Abs. 1 Vo I, nach dessen bisheriger Fassung das BSV den Krankenkassen auf die Grundbeiträge für das laufende Jahr einen Vorschuss gewährte, der "in der Regel" 80% des Bruttobetrages des abgerechneten Kassenausweises beträgt. Ausnahmen von dieser Regel seien praxisgemäss nur unter besonderen, einschränkenden

Umständen zuzulassen. Entgegen der vorinstanzlichen Auffassung rechtfertige es die schlechte Finanzlage des Bundes nicht, über Jahre hinweg vom Grundsatz der 80%igen Bevorschussung abzuweichen. Das Departement vermöge seinen Entscheid auch nicht durch den Hinweis auf Art. 31 Abs. 2 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG, SR 611.0) zu stützen, wonach die Dienststellen nur im Rahmen bewilligter Kredite Zahlungen leisten dürften. Diese Bestimmung in Verbindung mit den vom Parlament ungenügend bewilligten Krediten vermöge zwar das Handeln des BSV zu rechtfertigen. Allein es sei vorfrageweise zu entscheiden, ob das Parlament überhaupt berechtigt gewesen sei, auf dem Wege des Kreditbeschlusses den gesetzlichen Vorschussanspruch der Krankenkassen zu beschneiden. Das FHG verleihe dem Parlament diese Befugnis nicht. Auch der Bundesbeschluss über die Herabsetzung der Bundesleistungen in den Jahren 1981 bis 1985 würde nur die Herabsetzung der Bundesbeiträge als solche erlauben, nicht aber die Reduktion oder gar Aufhebung der Vorschüsse. Somit stehe Art. 30 Abs. 1 Satz 2 Vo I als materielle Gesetzesbestimmung unverändert in Kraft. Die Bevorschussung sei sachlich gerechtfertigt, weil die Krankenkassen sonst Bankkredite aufnehmen müssten, eine Konsequenz, welche nicht in der Absicht des Gesetzgebers gelegen habe. Der Bundesbeschluss über die Herabsetzung der Bundesleistungen in den Jahren 1981 bis 1985 sei zwar geeignet, in andern Erlassen festgesetzte Ansprüche aufzuheben oder hinauszuschieben. Es erscheine indessen fraglich, ob der entsprechende Artikel 6 vorliegend zur Anwendung gelange; denn dies würde im Ergebnis bedeuten, dass der Anspruch auf Vorschusszahlungen für die Geltungsdauer des Beschlusses gänzlich aufgehoben sei. Diese weitreichende Folge entspreche nicht der Absicht des Gesetzgebers.
c) Der Bundesbeschluss vom 20. Juni 1980 über die Herabsetzung von Bundesleistungen in den Jahren 1981, 1982 und 1983 (AS 1980 II 1492 f.), der durch Änderung vom 17. Dezember 1982 bis Ende 1985 verlängert wurde (AS 1983 I 347 f. und 1985 I 660, 669), sieht in Art. 6 vor: Soweit die Einhaltung der bewilligten Kredite es erfordert, können während der Geltungsdauer dieses Beschlusses fällige Zahlungen höchstens ein Jahr

aufgeschoben werden, ohne dass der Bund Verzugszinse schuldet. Wie die Beschwerdeführerinnen in Übereinstimmung mit dem EDI zu Recht anerkennen, vermag dieser allgemeinverbindliche Bundesbeschluss - als befristeter rechtsetzender Erlass (Art. 6 Geschäftsverkehrsgesetz,

BGE 112 V 363 S. 369

SR 171.11) - in andern Erlassen enthaltene Bestimmungen aufzuheben oder abzuändern, jedenfalls solche, die in einer bundesrätlichen Rechtsverordnung enthalten sind. Dies ergibt sich ohne weiteres aus dem Prinzip des Vorranges des Gesetzes, wonach kein Rechtssatz einem ranghöheren Rechtssatz widersprechen darf. Die Auslegung der Verordnungsbestimmung hat sich demnach an den Grundsätzen und Regeln des übergeordneten formellen Gesetzes zu orientieren (BGE 111 V 314 Erw. 2b mit Hinweisen). Wenn aufgrund von Art. 6 dieses allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses die Zahlung der Bundesleistungen als solche bis ein Jahr über den Zeitpunkt der Fälligkeit hinaus aufgeschoben werden kann, ist nicht einzusehen, weshalb dies für Vorschüsse auf solche Bundesleistungen nicht gelten soll. Wer die Zahlung der fälligen Schuld aufzuschieben befugt ist, muss hiezu erst recht für die Zahlung von Vorschüssen berechtigt sein. In der Botschaft über Massnahmen zur Entlastung des Bundeshaushalts (Sparmassnahmen 1980) vom 24. Januar 1980 hat der Bundesrat zu erkennen gegeben, dass der Aufschub sowohl für die Zahlung der Bundesleistungen wie auch für die Vorschüsse und Teilzahlungen gelten soll, indem er ausführte:
”Damit das Kürzungsziel bereits im Jahre 1981 erreicht werden kann, wird der Bund unter Umständen aber auch Vorschüsse oder Teilzahlungen reduzieren müssen. Für den Fall, dass dies nicht im erforderlichen Ausmasse möglich ist, muss der Bund zusätzlich ermächtigt werden, notfalls fällige Zahlungen ohne Anspruch auf Verzugszinse um höchstens ein Jahr aufzuschieben... (BBl 1980 I 525).” Auf diese schlüssigen, mit Wortlaut und Zweck von Art. 6 des Bundesbeschlusses vereinbarlichen Gesetzesmaterialien darf abgestellt werden (BGE 111 V 155 mit Hinweisen; vgl. auch BGE 111 II 152 Erw. 4a). Sie zeigen deutlich, dass die gesetzgebenden Organe bei Erlass der Sparbeschlüsse bewusst die Sistierung von Bevorschussungen in Kauf nahmen, wie sie z.B. Art. 30 Abs. 1 Vo I vorgesehen hat. Der Bundesbeschluss hat diese - aus welchen Gründen auch immer - unverändert belassene, formell bis zum 24. April 1986 in Kraft stehende Verordnungsbestimmung derogiert. Angesichts dieser Änderung des übergeordneten Gesetzesrechts können sich die Beschwerdeführerinnen auch nicht auf den Vertrauensschutz berufen (BGE 110 V 155 Erw. 4b Ziff. 5).

3. Zusammenfassend ergibt sich, dass den Beschwerdeführerinnen kraft Art. 6 des Bundesbeschlusses vom 20. Juni 1980 kein Anspruch auf Gewährung der in Art. 30 Abs. 1 Satz 2 Vo I

BGE 112 V 363 S. 370

vorgesehenen Vorschüsse und folglich auch kein Verzugszinsanspruch auf den nicht entrichteten Vorschüssen zusteht. Sämtliche weiteren Vorbringen in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde vermögen hieran nichts zu ändern.

4. (Kostenpunkt.)

Dispositiv

Demnach erkennt das Eidg. Versicherungsgericht:

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist. z