Urteilskopf

122 I 343

43. Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 12. November 1996 i.S. Gewerkschaft Bau und Industrie, Baptista Alberto Santos, Joao Manuel Pereira Sousa und Manuel Augusto Lopes Gomes gegen Regierungsrat des Kantons Thurgau (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 4 BV, Art. 2 ÜbBest. BV; Prämienverbilligung für Saisonniers und Kurzaufenthalter.

Art. 65 KVG verlangt nicht, dass von Bundesrechts wegen alle obligatorisch Versicherten ohne Rücksicht auf die Dauer ihres Aufenthalts und die Intensität ihrer Beziehung zur Schweiz in den persönlichen Geltungsbereich der Prämienverbilligung fallen (E. 3).

Es verstösst weder gegen Art. 65 KVG noch gegen Art. 4 BV, Saisonniers und Kurzaufenthalter von der Prämienverbilligung auszuschliessen (E. 4).

Regeste (fr):
Art. 4 Cst., art. 2 Disp. trans. Cst.; réduction de primes pour les saisonniers et les personnes effectuant des séjours de courte durée.

L'art. 65 LAMal n'exige pas qu'en vertu du droit fédéral toutes les personnes obligatoirement assurées entrent dans le champ d'application personnel de la réduction de primes sans égard à la durée de leur séjour et à l'intensité de leur relation avec la Suisse (consid. 3).

Le fait de ne pas accorder de réduction de primes aux saisonniers et aux personnes effectuant des séjours de courte durée ne viole ni l'art. 65 LAMal ni l'art. 4 Cst. (consid. 4).

Regesto (it):
Art. 4 Cost., art. 2 Disp. trans. Cost.; riduzione dei premi per gli stagionali e i dimoranti temporanei.

L'art. 65 LAMal non esige che, in virtù del diritto federale, tutte le persone obbligatoriamente assicurate siano incluse nel campo d'applicazione personale della riduzione dei premi senza tenere conto della durata del loro soggiorno né dell'intensità della loro relazione con la Svizzera (consid. 3).

Non disattende l'art. 65 LAMal né l'art. 4 Cost. negare la riduzione dei premi agli stagionali e ai dimoranti temporanei (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 344

Art. 65 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG; AS 1995 1328; in Kraft seit 1. Januar 1996) sieht vor, dass die Kantone den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen gewähren. Zur Regelung des Vollzugs des Krankenversicherungsgesetzes erliess der Kanton Thurgau am 25. Oktober 1995 ein Gesetz über die Krankenversicherung (KVG/TG), dessen § 4 wie

folgt lautet: § 4 Berechtigung
1 Die Prämienverbilligung für die obligatorische Krankenversicherung wird Personen mit steuerrechtlichem Wohnsitz oder Aufenthalt im Kanton ausgerichtet. 2 Für die Berechtigung massgebend sind die persönlichen Verhältnisse am 1. Januar des Jahres, in welchem die Prämienverbilligung ausgerichtet wird. 3 Neugeborene sowie Personen, die sich neu im Kanton angemeldet haben, sind ab 1. Januar des der Geburt oder der Anmeldung folgenden Jahres bezugsberechtigt. 4 Bezugsberechtigt für Kinder ist die prämienzahlende Person. 5 Der Regierungsrat regelt die Berechtigung von Ausländern mit besonderem Status, insbesondere von Saisonniers oder Asylbewerbern. Gemäss § 5 des Gesetzes hängt der Anspruch auf Prämienverbilligung vom geschuldeten Steuerbetrag ab (Abs. 1), wobei Bemessungsgrundlage in der Regel die letzte rechtskräftige Einschätzung ist (Abs. 2). Für quellensteuerpflichtige Personen wird der Quellensteuerbetrag entsprechend umgerechnet (Abs. 3). Am 19. Dezember 1995 erliess der Regierungsrat des Kantons Thurgau eine Verordnung zum Gesetz über die Krankenversicherung (RRV). Deren § 11 lautet wie folgt: § 11 Kurzaufenthalter
Ausländer und Ausländerinnen mit einer Aufenthaltsbewilligung, die weniger als zwölf Monate gültig ist, haben keinen Anspruch auf Prämienverbilligung. Die Gewerkschaft Bau und Industrie, Baptista Alberto Santos, Joao Manuel Pereira Sousa und Manuel Augusto Lopes Gomes erheben gemeinsam staatsrechtliche Beschwerde mit dem Antrag, § 11 der Verordnung des Regierungsrates zum Krankenversicherungsgesetz aufzuheben. Das Bundesgericht tritt auf die Beschwerde der Gewerkschaft Bau und Industrie nicht ein und weist diejenige der anderen drei Beschwerdeführer ab.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

3. Die Beschwerdeführer bringen vor, der Ausschluss der Saisonniers von der Prämienverbilligung verstosse gegen Bundesrecht, indem Art. 65 KVG den Kreis der Berechtigten abschliessend umschreibe und insoweit keinen Raum für kantonales Ausführungsrecht belasse. Damit wird in hinreichender Weise eine Verletzung der derogatorischen Kraft des Bundesrechts gerügt, auch wenn in der Beschwerde Art. 2 ÜbBest. BV nicht ausdrücklich genannt ist. a) Bei der Prüfung der Verfassungsmässigkeit eines kantonalen Erlasses im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts massgebend, ob der betreffenden Norm nach anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn beigemessen werden kann, der sie mit den angerufenen Verfassungsgarantien vereinbar erscheinen lässt. Das Bundesgericht hebt eine kantonale Norm nur auf, wenn sie sich jeder verfassungskonformen Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich ist. Ob ein kantonaler Erlass mit der Verfassung vereinbar ist, prüft das Bundesgericht frei (BGE 122 I 18 E. 2a/b.aa S. 20, mit Hinweisen). b) Das Bundesrecht unterscheidet zwischen "Saisonniers" und "Kurzaufenthaltern" (Art. 16 ff. bzw. 20 ff. der Verordnung vom 6. Oktober 1986 über die Begrenzung der Zahl der Ausländer, BVO; SR 823.21). Das Marginale zur hier angefochtenen Verordnungsbestimmung lautet bloss "Kurzaufenthalter". Nach ihrem Wortlaut ist jedoch ein Anspruch ausgeschlossen für "Ausländer und Ausländerinnen mit einer Aufenthaltsbewilligung, die weniger als zwölf Monate gültig ist", was auch für Saisonniers zutrifft. Der Kanton geht in seiner Vernehmlassung zur staatsrechtlichen Beschwerde davon aus, dass § 11 RRV ebenfalls für Saisonniers gelte. Das liegt um so näher, als § 4 Abs. 5 KVG/TG, auf den sich die angefochtene Bestimmung offensichtlich stützt, von "Ausländern mit besonderem Status, insbesondere von Saisonniers und Asylbewerbern" spricht. Es ist daher für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde davon auszugehen, dass § 11 RRV den Anspruch sowohl für Saisonniers als auch für Kurzaufenthalter (im Sinne der BVO) ausschliesst, ebenso wohl für Stagiaires, deren Aufenthaltsbewilligung höchstens zwölf Monate beträgt (Art. 22 Abs. 2 BVO).
c) Gemäss Art. 65 KVG gewähren die Kantone "den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen" Prämienverbilligungen. Es ist eine Frage der Auslegung dieser Bestimmung, ob sie

für einen generellen Ausschluss der Saisonniers und Kurzaufenthalter von der Prämienverbilligung Raum lässt. d) Nach dem Wortlaut von Art. 65 KVG sind Kriterien für die Gewährung von Prämienverbilligungen erstens die Eigenschaft als Versicherter, zweitens der Umstand, dass der Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen lebt. e) Das Krankenversicherungsgesetz basiert auf dem Grundsatz des Versicherungsobligatoriums. Gemäss Art. 3 Abs. 1 KVG muss sich jede Person mit Wohnsitz in der Schweiz für Krankenpflege versichern oder versichern lassen. Zwar haben Saisonniers und Kurzaufenthalter keinen zivilrechtlichen Wohnsitz in der Schweiz, doch kann der Bundesrat gemäss Art. 3 Abs. 3 lit. a KVG die Versicherungspflicht ausdehnen auf Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz, die hier tätig sind oder sich hier längere Zeit aufhalten. Der Bundesrat hat demgemäss in Art. 1 Abs. 2 lit. a der Verordnung vom 27. Juni 1995 über die Krankenversicherung (Krankenversicherungsverordnung, KVV; AS 1995 3867) die Versicherungspflicht ausgedehnt auf Ausländer mit einer Aufenthaltsbewilligung für länger als drei Monate. Saisonniers und Kurzaufenthalter mit einer Aufenthaltsdauer von mehr als drei Monaten sind somit (obligatorisch) Versicherte im Sinne des Krankenversicherungsgesetzes. f) Der Kanton Thurgau bringt vor, dass nach Art. 65 KVG die Kantone die Anspruchsvoraussetzungen definieren könnten. Der Entwurf des Bundesrates zum Krankenversicherungsgesetz sah vor, dass ein Anspruch auf Prämienverbilligung besteht, wenn die Prämie eines Versicherten einen vom Kanton festgelegten Prozentsatz des Einkommens übersteigt, wobei als Einkommen das steuerbare Einkommen der direkten Bundessteuer gelten sollte, erhöht um einen vom Kanton festgelegten Zuschlag für das nach kantonalem Recht steuerbare Vermögen (Art. 58 Abs. 1 und 3 des Entwurfs zum Krankenversicherungsgesetz, BBl 1992 I S. 277 f.). Der Nationalrat ersetzte diese Regelung durch die Formulierung "in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen". Damit sollte den Kantonen weitgehende Autonomie in der Ausgestaltung der Prämienverbilligung gegeben werden. Die Kantone sollen entscheiden können, ob eher viele Versicherte kleinere Beiträge oder wenige Versicherte grössere Beiträge erhalten sollen (Amtl.Bull. N 1993 S. 1889, Berichterstatterin Segmüller; vgl. auch Amtl Bull S 1993 S. 1082, 1084 f., Berichterstatter Huber). Nach dem Willen des Gesetzgebers geniessen somit die Kantone eine erhebliche Freiheit in der Ausgestaltung der Prämienverbilligung, indem sie autonom festlegen können, was

unter "bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen" zu verstehen ist. g) Die angefochtene thurgauische Regelung definiert indessen nicht diesen Begriff, sondern sie schliesst Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung von weniger als zwölf Monaten auch dann von der Anspruchsberechtigung aus, wenn sie in - gemäss thurgauischem Recht umschriebenen - bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben. Sie konkretisiert somit nicht das vom Bundesrecht vorgesehene Kriterium der bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnisse, sondern sie fügt eine neue, im Bundesrecht nicht enthaltene Anspruchsvoraussetzung ein. Es fragt sich, ob Art. 65 KVG eine solche zusätzliche Anforderung zulässt. aa) Weder dem Wortlaut noch der Systematik von Art. 65 KVG lässt sich entnehmen, ob Kriterien wie die Staatsangehörigkeit oder die Dauer der Aufenthaltsbewilligung für die Gewährung von Prämienverbilligungen ausschlaggebend sein sollen. Auch die historische Auslegung ist unergiebig, da diese Frage in der parlamentarischen Behandlung von Art. 65 KVG nicht diskutiert wurde. bb) Teleologisch zielt die Prämienverbilligung darauf ab, für Personen in bescheidenen Verhältnissen die wirtschaftliche Last der Krankenversicherungsprämien zu mildern. Sie ist damit ein Element der Solidarität zugunsten weniger bemittelter Bevölkerungsschichten. Damit könnte einerseits die Auffassung vertreten werden, dass alle Bevölkerungsschichten, ungeachtet ihres fremdenpolizeilichen Status, in den Genuss der Prämienver-

billigung gelangen sollten. Umgekehrt kann aber auch argumentiert werden, dass Solidaritätsregelungen, die ein Staat trifft, im allgemeinen auf einen Kreis von Personen beschränkt werden, die eine nähere Beziehung zu diesem Staat haben. Zwar hat das Bundesgericht einen menschenrechtlichen Anspruch auf Existenzsicherung unabhängig vom aufenthaltsrechtlichen Status anerkannt (BGE 122 II 193 E. 2b S. 197; 121 I 367 E. 2d S. 374), doch gilt dies nicht gleichermassen für Leistungen, die über das unmittelbar verfassungsrechtliche Minimum hinausgehen. So hat der Bundesgesetzgeber selber in denjenigen Bereichen der Sozialversicherung, die eine ausgesprochene Solidaritätskomponente enthalten, bisweilen die Ausrichtung von Leistungen an Ausländer an das Erfordernis des Wohnsitzes in der Schweiz geknüpft (Art. 18 Abs. 2 AHVG; Art. 6 Abs. 2 IVG; Art. 2 Abs. 2 ELG; vgl. JEAN MEYER, Le statut des travailleurs immigrés dans la sécurité sociale suisse. Basel 1990, S. 30 f., 62; ROLF SCHMID, Die Rechtsstellung des ausländischen Saisonarbeiters in der Schweiz,

Diss. Zürich 1991, S. 290 ff.). Saisonniers und Kurzaufenthalter können daher - vorbehältlich staatsvertraglicher Vereinbarungen - diese Leistungen nicht erhalten. In anderen Bereichen der Sozialversicherung werden allerdings die Leistungen für Saisonniers und Kurzaufenthalter gleich wie für Personen mit Wohnsitz in der Schweiz ausgerichtet, so namentlich in der beruflichen Vorsorge, in der Unfallversicherung und in der Arbeitslosenversicherung (MEYER, a.a.O., S. 98, 102, 121 ff.; SCHMID, a.a.O., S. 302 ff., 317 f., 323). Es gibt somit keinen allgemeinen Grundsatz, wonach Saisonniers und Kurzaufenthalter sozialversicherungsrechtlich anders behandelt werden als Personen mit Wohnsitz in der Schweiz. cc) Vorliegend hat der Bundesgesetzgeber eine solche Differenzierung nach Staatsangehörigkeit oder fremdenpolizeilichem Status nicht getroffen. Immerhin kann im Rahmen der teleologischen Auslegung einer bundesrechtlichen Bestimmung, die den Kantonen einen grossen Bereich gesetzgeberischen Gestaltungsermessens einräumen will, berücksichtigt werden, dass es Überlegungen gibt, die eine differenzierte Behandlung verschiedener Kategorien von Ausländern erlauben. Es kann nicht der Sinn des Krankenversicherungsgesetzes sein, einen Anspruch auf Prämienverbilligung all denjenigen Personen zuzugestehen, die vorübergehend und gleichsam zufällig in der Schweiz erwerbstätig sind, ohne zu ihr eine nähere Beziehung zu haben. Zu den obligatorisch versicherten Kurzaufenthaltern können auch Personen gehören, die einmalig für kurze Zeit in der Schweiz arbeiten, namentlich im Rahmen ihrer Aus- oder Weiterbildung. Es ist nicht anzunehmen, dass der Gesetzgeber, wenn er schon den Kantonen einen grossen Spielraum gewährte, zwingend vorschreiben wollte, all diesen Personen Prämienverbilligungen auszurichten. dd) Hinzu kommt schliesslich, dass die zu treffende Regelung auch praktisch handhabbar sein muss. Das Bundesgericht hat zwar wiederholt entschieden, dass es mit Art. 4 BV nicht vereinbar ist, Unterschiede in der sozialversicherungsrechtlichen Anspruchsberechtigung allein mit beschränkten Überprüfungs- und Kontrollmöglichkeiten bezüglich anspruchsrelevanter Sachverhalte im Ausland zu begründen (BGE 117 Ia 97 E. 3d S. 104; BGE 114 Ia 1 E. 8c S. 6). Doch kann die Praktikabilität im Verein mit anderen Kriterien ein Element sein, welches eine gewisse Schematisierung erlaubt. Dabei ist zu beachten, dass das thurgauische Gesetz den Anspruch auf Prämienverbilligung an die Höhe des geschuldeten Steuerbetrags, somit an das Ergebnis des steuerrechtlichen Veranlagungsverfahrens,

knüpft (§ 5 KVG/TG). Das ist eine zweckmässige und zulässige Regelung, sah doch der Bundesrat in seinem Entwurf zum Krankenversicherungsgesetz selber eine Regelung vor, die auf das steuerbare Einkommen abstellte. Es muss daher auch zulässig sein, die Anspruchsberechtigung auf diejenigen Fälle zu beschränken, in denen

die Anspruchsvoraussetzungen mit Hilfe des steuerrechtlichen Verfahrens mit hinreichender Zuverlässigkeit abgeklärt werden können. h) Aus all dem ergibt sich, dass Art. 65 KVG nicht so auszulegen ist, dass damit von Bundesrechts wegen alle obligatorisch Versicherten ohne Rücksicht auf die Dauer ihres Aufenthaltes und die Intensität ihrer Beziehung zur Schweiz in den persönlichen Geltungsbereich der Prämienverbilligung fallen.

4. a) Das bedeutet allerdings nicht, dass die Kantone völlig freie Hand in der Ausgestaltung ihrer Regelung hätten. Sie müssen sich an den Sinn und Geist des Krankenversicherungsgesetzes halten und dürfen den damit angestrebten Zweck nicht vereiteln (vgl. BGE 122 I 70 E. 2a S. 74; BGE 119 Ia 453 E. 2b S. 456). Doch können die Schranken, die sich aus Art. 65 KVG ergeben, nicht wesentlich weiter gehen als diejenigen, die bereits aus Art. 4 BV fliessen, nachdem der Bundesgesetzgeber in dieser Frage bewusst den Kantonen einen grossen Gestaltungsspielraum eröffnen wollte. Die Rüge der Verletzung des Bundesrechts fällt somit im Ergebnis zusammen mit der von den Beschwerdeführern ebenfalls erhobenen Rüge der Verletzung des Gleichbehandlungsgebots. b) Ein Erlass verletzt den Grundsatz der Rechtsgleichheit und damit Art. 4 Abs. 1 BV, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen. Die Rechtsgleichheit ist verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Vorausgesetzt ist, dass sich der unbegründete Unterschied oder die unbegründete Gleichstellung auf eine wesentliche Tatsache bezieht. Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, kann zu verschiedenen Zeiten verschieden beantwortet werden je nach den herrschenden Anschauungen und Zeitverhältnissen. Dem Gesetzgeber bleibt im Rahmen dieser Grundsätze und des Willkürverbots ein weiter Spielraum der Gestaltungsfreiheit (BGE 121 I 102 E. 4a S. 104, mit Hinweisen).

BGE 122 I 343 S. 350

c) Der Kanton bringt zur Rechtfertigung der angefochtenen Bestimmung im wesentlichen vor, dass sich die Einkommensverhältnisse der Saisonniers und Kurzaufenthalter nicht mit der erforderlichen Vollständigkeit und Genauigkeit feststellen liessen, da deren im Ausland gelegenes Vermögen bzw. dort erzieltes Einkommen nicht erfassbar sei. Zudem sei zu berücksichtigen, dass Kurzaufenthalter mit ihrem in der Schweiz erzielten Einkommen die Lebenshaltungskosten für den Aufenthalt in der Heimat für die ganze restliche Zeit des Jahres zu decken vermöchten, so dass aus Gründen der Gleichbehandlung diese überschiessenden Mittel mitzuberücksichtigen seien. d) Es ist nicht grundsätzlich verfassungswidrig, Schweizer und Ausländer in der Sozialversicherung unterschiedlich zu behandeln (BGE 117 Ia 97 E. 3e S. 104 f.). Unzulässig ist bloss, eine solche Unterscheidung zu treffen, ohne dass ein vernünftiger Grund vorliegt bzw. wenn der geltend gemachte Grund zweckfremd ist und nicht ins gesetzliche System der betreffenden Sozialversicherung passt (BGE BGE 114 Ia 1 E. 8a/e, S. 4 und 7 f.).
e) Saisonniers und Kurzaufenthalter unterscheiden sich von Schweizern oder Ausländern mit einer Niederlassungs- oder Jahresaufenthaltsbewilligung dadurch, dass sie in der Schweiz keinen Wohnsitz haben. Ein Familiennachzug ist ausgeschlossen (Art. 38 Abs. 2 BVO). Sie verbringen einen gewissen Teil des Jahres im Ausland. Ihr Lebensmittelpunkt liegt deshalb nicht in der Schweiz. Die wirtschaftlichen Verhältnisse sind anders als diejenigen von Personen, die das ganze Jahr - allenfalls mit ihrer Familie - hier leben und auch ganzjährig mit den hiesigen - in der Regel höheren - Lebenshaltungskosten konfrontiert sind. Es kann auch nicht gesagt werden, mit der angefochtenen Bestimmung werde eine system- oder zweckfremde Absicht verfolgt. Die Prämienverbilligung für die Krankenversicherung hat den Charakter einer sozial begründeten Hilfe für wirtschaftlich Benachteiligte. Auch wenn sie auf die Krankenversicherung Bezug nimmt, nähert sie sich von ihrer Funktion her doch einer Fürsorgeleistung oder Solidaritätsregelung, welche in der Regel an den Wohnsitz anknüpfen (vorne E. 3g.bb; vgl. auch Art. 12, 14, 20, 21 des Bundesgesetzes vom 27. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger, SR 851.1). Nachdem bereits der Bundesgesetzgeber Kurzaufenthalter und Saisonniers sozialversicherungsrechtlich verschiedentlich anders behandelt hat als Personen mit Wohnsitz in der Schweiz (vorne E. 3g.bb), lässt sich auch die entsprechende kantonale Regelung verfassungsrechtlich

rechtfertigen. Rund die Hälfte der Kantone hat denn auch, wie der Kanton Thurgau, die Saisonniers von der Anspruchsberechtigung ausgeschlossen. Die bundesrechtlich verlangte Solidarität kann sich nur auf Personen beziehen, deren Lebensmittelpunkt in der Schweiz liegt und die relativ unfreiwillig mit den hiesigen hohen Krankenkassenprämien konfrontiert sind, nicht dagegen auf Personen mit Lebensmittelpunkt im Ausland, die nur vorübergehend als Arbeitnehmer in die Schweiz kommen und in dieser Eigenschaft keine Unterstützung aus allgemeinen Steuermitteln erwarten dürfen. Es liegt am einzelnen Saisonnier oder Kurzaufenthalter, zu entscheiden, ob er die in der Schweiz zu bezahlenden hohen Krankenversicherungsprämien in Kauf nehmen will bzw. ob der aufgrund des offerierten Lohnes resultierende Nettoverdienst für ihn noch hoch genug ist. Dass viele Saisonniers den Wunsch haben mögen, dauernd oder längerfristig in der Schweiz tätig zu sein und gegebenenfalls auch die Familie nachzuziehen, ändert nichts. Massgebend für die Beurteilung der Bindung zur Schweiz ist der bewilligte fremdenpolizeiliche Status. Solange der Saisonnier keine Jahresaufenthaltsbewilligung erlangt hat, ist er vor Nachteilen, wie sie hier in Frage stehen, nicht verfassungsrechtlich geschützt, und es lässt sich mangels einer klaren Regelung auch aus Art. 65 KVG nichts Weitergehendes ableiten.