

Beschluss des Kantonsrates über den negativen Zuständigkeitskonflikt zwischen Sozialversicherungsgericht und Verwaltungsgericht

(vom)

Der Kantonsrat,

gestützt auf § 12 Abs. 1 lit. i des Kantonsratsgesetzes vom 5. April 1981, nach Einsichtnahme in die Anträge des Sozialversicherungsgerichts vom 27. September 2016 und vom 23. Januar 2017, den Antrag des Verwaltungsgerichts vom 6. Dezember 2016 sowie den Antrag der Justizkommission vom 7. Februar 2017,

beschliesst:

I. Das Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich ist sachlich zuständig für die Beurteilung von Beschwerden gegen Anordnungen der Gesundheitsdirektion betreffend die allgemeine Leistungspflicht für die ausserkantonale Hospitalisation von Zürcher Patientinnen und Patienten in Anwendung von Art. 41 Abs. 1^{bis} des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG).

II. Gegen diesen Beschluss kann Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden. Die Beschwerde ist innert 30 Tagen, von der Publikation im Amtsblatt an gerechnet, beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, einzureichen.

III. Mitteilung des Beschlusses an das Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich, das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich sowie an den Regierungsrat.

* Die Justizkommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Tobias Mani, Wädenswil (Präsident); Hans-Peter Amrein, Küsnacht; Hans-Peter Brunner, Horgen; Hans Egli, Steinmaur; Andreas Erdin, Wetzikon; Jacqueline Hofer, Dübendorf; Esther Meier, Zollikon; André Müller, Uitikon; Manuel Sahli, Winterthur; Roland Scheck, Zürich; Claudia Wyssen, Uster; Sekretärin: Katrin Meyer.

IV. Veröffentlichung im Amtsblatt.

Zürich, 7. Februar 2017

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Tobias Mani

Die Sekretärin:

Katrin Meyer

Bericht**1. Prozessgeschichte**

Mit Schreiben vom 27. September 2016 gelangte das Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich an die Geschäftsleitung des Kantonsrates mit dem Antrag auf Klärung einer sachlichen Zuständigkeitsfrage. Dem lag Folgendes zugrunde:

Das Sozialversicherungsgericht hatte mit Beschluss vom 2. Dezember 2013 seine sachliche Zuständigkeit für die Beurteilung einer Beschwerde der Klinik X gegen einen Einspracheentscheid der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich vom 28. Oktober 2013 verneint, einen Nichteintretensentscheid gefällt und die Sache zur Erledigung an den Regierungsrat überwiesen. Der Entscheid der Gesundheitsdirektion betraf die Leistungspflicht für die ausserkantonale Hospitalisation von Zürcher Patienten gemäss Art 41 Abs. 1^{bis} KVG bzw. Art. 49a KVG. Eine von der Gesundheitsdirektion gegen den Nichteintretensentscheid des Sozialversicherungsgerichts erhobene Beschwerde an das Bundesgericht wurde am 4. Februar 2014 abgewiesen.

Am 22. Januar 2014 erliess die Gesundheitsdirektion gegenüber der ausserkantonalen Klinik Y einen inhaltlich mit demjenigen vom 28. Oktober 2013 vergleichbaren Einspracheentscheid. Die Klinik Y erhob dagegen Rekurs beim Regierungsrat unter Hinweis auf den Nichteintretensentscheid des Sozialversicherungsgerichts im Beschwerdeverfahren der Klinik X und dessen Bestätigung durch das Bundesgericht. Der Regierungsrat hiess den Rekurs teilweise gut, wogegen die Klinik Y den Fall an das Verwaltungsgericht weiterzog. Das Verwaltungsgericht gelangte

mit Urteil vom 18. November 2015 zum Schluss, dass der Regierungsrat mangels sachlicher Zuständigkeit nicht hätte auf den Rekurs eintreten dürfen und überwies die Sache an das Sozialversicherungsgericht.

Unter Hinweis auf das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 18. November 2015 trat der Regierungsrat mit Beschluss vom 17. Februar 2016 auf die ihm vom Sozialversicherungsgericht überwiesene Beschwerde im Verfahren der Klinik X nicht ein und ordnete die Rücküberweisung an das Sozialversicherungsgericht an, wo der Fall nun liegt.

Das Sozialversicherungsgericht ersuchte den Kantonsrat daher im Schreiben vom 27. September 2016 um die Feststellung, dass Streitigkeiten über Entscheide der Gesundheitsdirektion betreffend die generelle Leistungspflicht für die ausserkantonale Hospitalisation von Zürcher Patienten in die Zuständigkeit des Regierungsrates und sodann des Verwaltungsgerichts fallen.

Mit Beschluss der Geschäftsleitung des Kantonsrates vom 29. September 2016 wurde das Geschäft der Justizkommission zur Antragstellung an den Rat überwiesen.

An der Sitzung der Justizkommission vom 6. Dezember 2016 erhielten das Sozialversicherungsgericht, das Verwaltungsgericht sowie der Rechtsdienst des Regierungsrates die Möglichkeit, Stellung zur vorliegenden Zuständigkeitsfrage zu nehmen. Das Sozialversicherungsgericht erneuerte seinen Antrag vom 27. September 2016, während das Verwaltungsgericht den Antrag stellte, das Gesuch des Sozialversicherungsgerichts sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Seinen Antrag verband das Verwaltungsgericht mit der Bitte an das Sozialversicherungsgericht, seinen Antrag zurückzuziehen. Der Rechtsdienst des Regierungsrates schloss sich der Ansicht des Verwaltungsgerichts an. Die Justizkommission erkannte die Zuständigkeit aufgrund der Voten der Gerichte anlässlich der Sitzung tendenziell beim Sozialversicherungsgericht und regte dieses im Sinne einer einvernehmlichen Lösung an, seinen Antrag zu überdenken oder dahingehend abzuändern, dass der Kantonsrat den negativen Zuständigkeitskonflikt zu seinen Lasten entscheide.

Mit Schreiben vom 23. Januar 2017 änderte das Sozialversicherungsgericht seinen Antrag vom 27. September 2016 und beantragte, das Sozialversicherungsgericht sei im anhängig gemachten Kompetenzkonflikt für zuständig zu erklären.

Die Justizkommission beschloss an ihrer Sitzung vom 7. Februar 2017 einstimmig, dass der Kompetenzkonflikt im Sinne des geänderten Antrages des Sozialversicherungsgerichts vom 23. Januar 2017 zu entscheiden sei, und stellte dem Kantonsrat entsprechend Antrag.

2. Zuständigkeit des Kantonsrates zur Entscheidung des Kompetenzkonfliktes

Gemäss § 12 Abs. 1 lit. i des Kantonsratsgesetzes obliegt die Entscheidung von Konflikten zwischen der Verwaltung oder dem Verwaltungsgericht einerseits und den übrigen Gerichten andererseits dem Kantonsrat.

Vorliegend bestritten sowohl das Sozialversicherungsgericht als auch das Verwaltungsgericht bzw. der Regierungsrat als dessen Vorinstanz ihre sachliche Zuständigkeit, sodass der Kantonsrat zu entscheiden hat.

Dem Antrag des Verwaltungsgerichts, dass ein Entscheid des Kantonsrates im vorliegenden Fall entbehrlich sei, kann nicht gefolgt werden. Das Verwaltungsgericht macht geltend, dass das Bundesgericht bei einem negativen Kompetenzkonflikt zu entscheiden vermöge, was es auch bereits getan habe. Die beiden zitierten Entscheide (9C_849/2013 und 9C_892/2014, E. 4.2, E. 4.2) weisen jedoch andere Konstellationen auf als die vorliegenden Fälle der Kliniken X und Y sowie möglicherweise weiterer in Zukunft gleich gelagerter Fälle. Im Falle der Klinik X wurde der Nichteintretensentscheid des Sozialversicherungsgerichts vom Bundesgericht bestätigt, weshalb das Sozialversicherungsgericht nicht einfach von sich aus auf diesen zurückkommen kann. Ohnehin wäre es aber verfehlt, die Klärung der sachlichen Zuständigkeit allein den Parteien zu überlassen, wo gesetzgeberische Lücken oder Ungenauigkeiten zum Zuständigkeitskonflikt geführt haben und sich Fälle mit vergleichbarem Inhalt und somit gleicher sachlicher Zuständigkeit wiederholen können. Es ist daher angezeigt, dass der Kantonsrat vorliegend über die Zuständigkeit entscheidet.

3. Rechtliches zur sachlichen Zuständigkeit

Die sachliche Zuständigkeit des Sozialversicherungsgerichts ist in §§ 2–4 des Gesetzes über das Sozialversicherungsgericht (GSVGer) geregelt. Was die kantonrechtlichen Streitigkeiten betrifft, so beurteilt das Sozialversicherungsgericht nach § 3 GSVGer endgültig Beschwerden und Klagen aus dem Gebiet des Sozialversicherungsrechts, soweit dies die Gesetzgebung vorsieht, wobei unter anderem Beschwerden gemäss § 26 des Einführungsgesetzes zum KVG (EG KVG) erwähnt werden (lit. c).

§ 26 lit. c EG KVG hat die Befreiung von der Versicherungspflicht sowie die ausserkantonale Hospitalisation durch die Direktion zum Inhalt, und § 27 EG KVG besagt schliesslich, dass gegen Entscheide im Sinne von § 26 EG KVG Beschwerde beim Sozialversicherungsgericht erhoben werden kann.

Das Verwaltungsgericht hingegen beurteilt gemäss § 41 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) Beschwerden gegen Akte im Sinne von § 19 Abs. 1 VRG, also beispielsweise Anordnungen von Behörden aus ganz verschiedenen Rechtsgebieten. Vorgängig ist dabei Rekurs an den Regierungsrat zu erheben (§ 19b Abs. 2 lit. a VRG).

4. Ausführungen der Gerichte

Das Sozialversicherungsgericht verneinte anfänglich seine Zuständigkeit mit der Begründung, dass es sich vorliegend nicht um einen konkreten Anwendungsfall handle, welcher ohne Zweifel in seinen Zuständigkeitsbereich fallen würde, sondern dass die Gesundheitsdirektion der Klinik X oder auch Y als Leistungserbringerinnen die künftig geltende Praxis bei der Handhabung von Gesuchen um Kostengutsprachen für Wahlbehandlungen von Zürcher Patientinnen und Patienten angekündigt habe. Die Gesundheitsdirektion habe im angefochtenen Entscheid betreffend die Klinik X auch ausdrücklich festgehalten, dass sie in jedem konkreten Einzelfall berechtigt und verpflichtet sei, die Leistungsvoraussetzungen gemäss KVG materiell zu prüfen. Somit handle es sich bei dem Entscheid der Gesundheitsdirektion um eine Anordnung im Sinne von § 19a in Verbindung mit § 19b Abs. 2 lit. a VRG, welche eben mittels Rekurs beim Regierungsrat und danach mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht anfechtbar sei.

Das Verwaltungsgericht hingegen kommt nach eingehender Auseinandersetzung mit der Bedeutung und der Entstehungsgeschichte von § 26 lit. c EG KVG (siehe Urteil VB.2015.00442) zum Schluss, dass nach dem Willen des Gesetzgebers damit insbesondere ebenso Streitigkeiten zwischen dem Kanton und einem ausserkantonalen Spital durch das Sozialversicherungsgericht beurteilt werden sollten und der Gesetzgeber für solche Streitigkeiten ein einheitliches – nämlich sozialversicherungsrechtliches – Verfahren habe vorsehen wollen.

5. Antrag der Justizkommission

Die Justizkommission hat vorab festgestellt, dass es sich vorliegend um eine Streitigkeit zweier oberster, jeweils in ihrem Bereich spezialisierter Gerichte handelt, deren beider Argumente ihre Berechtigung haben. Die Justizkommission ist aber letztlich zum Schluss gekommen, dem geänderten Antrag des Sozialversicherungsgerichts vom 23. Januar 2017 stattzugeben und für Beschwerden gegen allgemeine Anordnungen der Gesundheitsdirektion in Anwendung von Art. 41 Abs. 1^{bis} KVG das Sozialversicherungsgericht im Sinne von § 27 in Verbindung mit

§ 26 lit. c EG KVG als zuständig zu erklären. Dies insbesondere deshalb, weil solche Anordnungen der Gesundheitsdirektion thematisch in den Zuständigkeitsbereich des Sozialversicherungsgerichts fallen. Andernfalls könnte die Situation entstehen, dass das Verwaltungsgericht über eine allgemeine Anordnung der Gesundheitsdirektion zu entscheiden hat – vorausgesetzt sie würde als rechtsmittelfähig erachtet – und das Sozialversicherungsgericht in der Folge einen konkreten Anwendungsfall zu beurteilen hätte. Dies könnte zu widersprüchlichen Entscheidungen führen und wäre der Rechtssicherheit nicht dienlich.

Die Justizkommission beantragt daher dem Kantonsrat, den vorliegenden negativen Zuständigkeitskonflikt gemäss dem Antrag des Sozialversicherungsgerichts vom 23. Januar 2017 zu entscheiden und dieses grundsätzlich für Beschwerden gegen Anordnungen der Gesundheitsdirektion betreffend die allgemeine Leistungspflicht für die ausserkantonale Hospitalisation von Zürcher Patientinnen und Patienten in Anwendung von Art. 41 Abs. 1^{bis} KVG für sachlich zuständig zu erklären.