



**Entscheid des Kantonsgerichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und
Verwaltungsrecht**

vom 22. August 2018 (810 17 273)

Rechtspflege

**Normkosten für Pflegeleistungen in Alters- und Pflegeheimen / Abgrenzung zwischen
Erlass und Verfügung**

Besetzung Präsidentin Franziska Preiswerk-Vögtli, Kantonsrichter Claude
Jeanneret, Markus Clausen, Hans Furer, Daniel Ivanov,
Gerichtsschreiber Martin Michel

Beteiligte

1. **A.**____, Beschwerdeführerin
2. **B.**____, Beschwerdeführerin
3. **C.**____, Beschwerdeführer
4. **D.**____, Beschwerdeführerin
5. **E.**____, Beschwerdeführerin
6. **F.**____, Beschwerdeführerin
7. **G.**____, Beschwerdeführerin
8. **H.**____, Beschwerdeführerin

alle vertreten durch Simon Rosenthaler, Advokat

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, Beschwerdegegner

Betreff Normkosten für Pflegeleistungen in Alters- und Pflegeheimen im
Kanton Basel-Landschaft ab dem 1. Januar 2018
(RRB Nr. 1676 vom 28. November 2017)

A. Am 28. November 2017 erliess der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft den Regierungsratsbeschluss (RRB) Nr. 2017-1676 betreffend Normkosten für Pflegeleistungen in Alters- und Pflegeheimen im Kanton Basel-Landschaft ab dem 1. Januar 2018. In diesem RRB, welcher ohne Rechtsmittelbelehrung eröffnet wurde, legte der Regierungsrat das Folgende fest:

1. Der Normkostensatz für stationär erbrachte Pflegeleistungen in den Alters- und Pflegeheimen im Kanton Basel-Landschaft wird auf dem geltenden Stand von Fr. 68.25 pro Stunde belassen.

2.- 6. (...)

B. Gegen den RRB Nr. 2017-1676 erhoben der Verband A.____ und die Alters- und Pflegeheime B.____, C.____, D.____, E.____, F.____, G.____, und H.____, alle vertreten durch Simon Rosenthaler, Advokat in Reinach, am 11. Dezember 2017 Beschwerde beim Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht), mit den Rechtsbegehren: 1. Es sei Ziff. 1 des Entscheids des Regierungsrats Nr. 2017-1676 vom 28. November 2017 aufzuheben. Demgemäss sei der Normkostensatz für stationär erbrachte Pflegeleistungen in den Alters- und Pflegeheimen im Kanton Basel-Landschaft ab 1. Januar 2018 auf Fr. 76.45, eventuell auf Fr. 75.05 pro Stunde anzuheben; 2. Eventualiter sei der Entscheid aufzuheben und die Sache zur erneuten Abklärung des Sachverhalts und Neuentscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen; 3. Unter o/e-Kostenfolge.

C. Mit Präsidialverfügung des Kantonsgerichts vom 14. Dezember 2017 wurde das Verfahren vorderhand auf die Frage des Eintretens beschränkt.

D. In der Beschwerdebegründung vom 15. Januar 2018 beantragten die Beschwerdeführer, es sei auf die Beschwerde einzutreten.

E. Der Beschwerdegegner beantragte in seiner Vernehmlassung vom 19. März 2018, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung** :

1.1 Das Kantonsgericht prüft seine Zuständigkeit von Amtes wegen und untersucht von Amtes wegen, ob und inwiefern auf eine Beschwerde eingetreten werden kann, d.h. es prüft, ob die formellen Voraussetzungen (die sogenannten "Sachurteilsvoraussetzungen") erfüllt sind (§ 16 Abs. 2 des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung [Verwaltungsprozessordnung, VPO] vom 16. Dezember 1993). Der Zugang zum Gericht besteht grundsätzlich nur im Rahmen der geltenden Prozessordnung, d.h. im Rahmen der Bestimmungen der Verwaltungsprozessordnung. Die Verwaltungsprozessordnung sieht im Bereich des Verfassungs- und Verwaltungsrechts verschiedene Rechtsmittel (Beschwerde gegen Erlasse, Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte, Beschwerde wegen Verletzung der Volksrechte, Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie, Klage bei Kompetenz-

streitigkeiten, verwaltungsgerichtliche Beschwerde und verwaltungsgerichtliche Klage) mit unterschiedlichen Sachurteilsvoraussetzungen vor.

1.2 Die Beschwerdeführer erheben gegen den RRB Nr. 2017-1676 vom 28. November 2017 eine verwaltungsgerichtliche Beschwerde, deren Sachurteilsvoraussetzungen in den §§ 43 - 48 VPO gesetzlich definiert sind. Gemäss § 44 Abs. 1 VPO ist die Beschwerde unzulässig in Fällen, in denen das Bundesrecht die Anfechtung von Verfügungen letztinstanzlicher kantonaler Behörden beim Bundesverwaltungsgericht (lit. a) oder bei einer Bundesverwaltungsbehörde (lit. b) zulässt.

1.3 In der Beschwerdebegründung vom 15. Januar 2018 machen die Beschwerdeführer geltend, das Kantonsgericht sei für die Beurteilung der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde zuständig, da die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht ausgeschlossen sei, weil die angefochtene Verfügung nicht von einer der gesetzlich vorgesehenen Vorinstanzen ergangen sei (Art. 33 des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht [Verwaltungsgerichtsgesetz, VGG] vom 17. Juni 2005). Insofern liege kein Ausschlussgrund vor. Sodann gelange das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vom 6. Oktober 2000 auf die vorliegende Streitigkeit nicht zur Anwendung, weil es nicht um einen konkreten Leistungsfall gehe, sondern um Fragen der kantonalen Mitfinanzierung. Die Beschwerde in Sozialversicherungssachen sei daher unzulässig. Ebenso liege keine Tarifstreitigkeit nach Art. 89 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) vom 18. März 1994 vor, welche vom kantonalen Schiedsgericht zu beurteilen wäre.

1.4 Den Beschwerdeführern ist zuzustimmen, dass im vorliegenden Fall kein Ausschlussgrund nach § 44 VPO vorliegt. Ebenso fällt unbestrittenermassen eine Beschwerde in Sozialversicherungssachen gemäss § 54 VPO oder ein Schiedsgerichtsverfahren gemäss § 59 VPO vorliegend nicht in Betracht, weshalb das Kantonsgericht für die Beurteilung der Angelegenheit zuständig ist.

2.1 Die Beschwerde richtet sich gegen einen Beschluss des Regierungsrates, mit dem eine Änderung der Verordnung über die Finanzierung von Pflegeleistungen (VFP) vom 22. Februar 2011 abgelehnt wurde. Demgemäss ist die Rechtsnatur dieses Beschlusses zu klären. Insbesondere stellt sich die Frage, ob es sich beim angefochtenen Beschluss des Regierungsrats um eine Verfügung bzw. einen Entscheid im Sinne von § 43 Abs. 1 VPO und damit um ein taugliches Anfechtungsobjekt für eine verwaltungsgerichtliche Beschwerde handelt.

2.2 Die Beschwerdeführer bringen diesbezüglich vor, es gehe vorliegend um die Festsetzung der spezifischen Höhe der Normkosten, welche Pflegeheime und Spitäler im Kanton Basel-Landschaft den zuständigen Gemeinden in Rechnung stellen könnten. Der angefochtene Beschluss regle somit einen einzelnen bestimmten Sachverhalt, indem er die Erhöhung der Normkosten ab 1. Januar 2018 ablehne und damit die Weitergeltung des bisherigen Ansatzes anordne. Der konkrete Sachverhalt bestehe darin, dass der Restfinanzierungsanspruch der Pflegeheime und Spitäler, die auf der Pflegeheimliste aufgeführt seien, bezüglich der Höhe zumindest für das Jahr 2018 verbindlich festgelegt werde. Der Beschluss richte sich zudem an

einen Adressatenkreis, der ohne weiteres bestimmt bzw. bestimmbar sei, nämlich an alle Pflegeheime und Spitäler, welche auf der Pflegeheimliste des Kantons aufgeführt seien (§ 15b Abs. 2 lit. b des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung [EG KVG] vom 25. März 1996). Betroffen seien ausnahmsweise auch andere Pflegeheime und Spitäler, weil sie ebenfalls höchstens den Normkostenbeitrag erhalten würden (§ 15b Abs. 2 lit. c EG KVG). Der RRB sei daher als generell-konkreter Hoheitsakt, mithin als Allgemeinverfügung zu qualifizieren. Der vorliegende Fall sei vergleichbar mit dem Sachverhalt in BGE 125 I 313, in welchem beschlossen worden sei, den ordentlichen Gehaltsaufstieg für Lehrkräfte während eines Jahres zu sistieren. In jenem Entscheid habe das Bundesgericht als wesentliches Merkmal festgehalten, dass der angefochtene Beschluss ohne weitere Konkretisierungsverfügung unmittelbar durchsetzbar sei. Auch vorliegend sei eine spätere behördliche Konkretisierung nicht erforderlich. Aus diesem Grund sei auch eine spätere Anfechtung der Normkosten im Zeitpunkt der Rechnungsstellung nicht mehr möglich. Da der angefochtene Beschluss zwar eine Vielzahl von Adressaten betreffe, aber einen konkreten Sachverhalt unmittelbar regle, bilde er ein der Verfügung gleichgestelltes direktes Anfechtungsobjekt. Es handle sich nicht um eine generelle Regelung, die sich an einen unbestimmten Adressatenkreis richte. Der angefochtene Beschluss habe nicht die Qualität eines Rechtssatzes, sondern einer (Allgemein-)Verfügung. Die Allgemeinverfügung werde regelmässig wie eine gewöhnliche Verfügung behandelt und sei somit Anfechtungsobjekt der Beschwerde an Verwaltungsbehörden, Verwaltungs- und Bundesgericht.

2.3 Der Regierungsrat macht geltend, der RRB sei vor dem Hintergrund von § 15c Abs. 1 EG KVG ergangen, wonach periodisch, mindestens alle vier Jahre, nach Anhörung der Gemeinden und der Leistungserbringer die anrechenbaren Normkosten der Pflegeleistungen pro Leistungskategorie kantonsweit einheitlich festzulegen seien. Diese Festlegung habe er mit der VFP vorgenommen, und zwar letztmals auf den 1. Januar 2016. Mit der angefochtenen Ziffer 1 des RRB habe er nun beschlossen, die VFP nicht zu ändern. Rein formal stelle dieser Beschluss also eine Nichtänderung einer Verordnung dar. Der angefochtene Beschluss sei sodann nicht die Folge eines Gesuchs der Beschwerdeführenden auf Änderung der VFP, auch wenn die Beschwerdeführerin 1 mit Schreiben vom 29. Mai 2017 eine Erhöhung der Pflegekosten auf Fr. 75.05 per 1. Januar 2018 gefordert habe. Er sei nicht verpflichtet gewesen, einen Beschluss in dieser Angelegenheit zu fällen, da die Beschwerdeführerin 1 keinen Rechtsanspruch darauf habe, dass über ihr Begehren formell entschieden werde. Mit dem RRB habe er lediglich das weitere Vorgehen bestimmt und Aufträge an die ihm unterstellte Kantonsverwaltung erteilt (RRB Ziffern 2-6). Es handle sich nicht um einen formellen Rechtsakt, welcher Rechte und Pflichten der Beschwerdeführenden tangiere. Soweit die Beschwerdeführer unter Berufung auf BGE 125 I 313 geltend machen würden, es handle sich vorliegend um eine Allgemeinverfügung, sei anzumerken, dass der Sachverhalt nicht vergleichbar sei. Für die fraglichen Lehrkräfte habe ein Rechtsanspruch auf Gewährung eines Stufenanstiegs bestanden, wodurch die Rechte der Lehrkräfte unmittelbar tangiert gewesen seien. Im von den Beschwerdeführern erwähnten BGE sei es um die Unterscheidung zwischen einem Erlass (generell-abstrakte Anordnung) und einer Verfügung (individuell-konkrete Anordnung) gegangen. Diese rechtliche Qualifikation könne indessen vorliegend offen bleiben, da durch den angefochtenen Beschluss weder eine generell-abstrakte noch eine individuell-konkrete, sondern überhaupt keine Anord-

nung getroffen worden sei. Die Rechte und Pflichten der Einrichtungen und Personen seien nicht geändert worden. Die verwaltungsgerichtliche Beschwerde sei daher mangels eines tauglichen Anfechtungsobjektes unzulässig.

2.4 Die verwaltungsgerichtliche Beschwerde beim Kantonsgericht ist zulässig gegen Verfügungen und Entscheide des Regierungsrates sowie letztinstanzliche Entscheide der Direktionen und gegen letztinstanzliche Entscheide der Landeskirchen, sofern dem Kantonsgericht die Zuständigkeit nicht durch die Verwaltungsprozessordnung oder durch andere Gesetze entzogen ist (§ 43 Abs. 1 VPO). Verfügungen und Entscheide sind Anordnungen im Einzelfall, das heisst autoritative, einseitige, individuell-konkrete Anordnungen der Behörde, die in Anwendung von Verwaltungsrecht ergangen, auf Rechtswirkungen ausgerichtet sowie verbindlich und erzwingbar sind (vgl. etwa BGE 131 II 13 E. 2.2; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage 2014, S. 243 ff.). Davon zu unterscheiden ist die Allgemeinverfügung. Eine Allgemeinverfügung zeichnet sich dadurch aus, dass sie sich einerseits an einen (relativ) unbestimmten Personenkreis richtet, also genereller Natur ist, andererseits einen konkreten Tatbestand regelt (BGE 134 II 272 E. 3.2; 126 II 300 E. 1a; 125 I 313 E. 2a; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage 2016, S. 205 ff., TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., S. 254 ff.). Allgemeinverfügungen werden in Bezug auf ihre Anfechtbarkeit zumindest dann wie Verfügungen behandelt, wenn sie ohne konkretisierende Anordnung einer Behörde angewendet und vollzogen werden können (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2C_104/2012 vom 25. April 2012 E. 1.2 mit Hinweisen). (Allgemein-)Verfügungen sind wiederum zu unterscheiden von Erlassen, das heisst von generell-abstrakten Normen, die für eine unbestimmte Vielheit von Menschen gelten und eine unbestimmte Vielzahl von Tatbeständen regeln ohne Rücksicht auf einen bestimmten Einzelfall oder auf eine Person. Solche können beim Kantonsgericht nicht direkt mit der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde, sondern nur mit der Beschwerde gegen Erlasse (§ 27 ff. VPO) oder im Rahmen einer sog. akzessorischen Normenkontrolle im Anwendungsfall (§ 46 Abs. 2 VPO) angefochten werden.

2.5 Nach Lehre und Praxis sind Tarife generell-abstrakter Natur, wenn sie in allgemeiner Weise eine Leistung zum Gegenstand haben, wie beispielweise ein Reglement über die Studiengebühren (vgl. dazu BGE 130 I 113, in welchem das Bundesgericht die Gebührenordnung im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle überprüft hat), ein Gebührentarif für ein Alters- und Pflegeheim (Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.98.00214 vom 12. November 1998, publ. in Rechenschaftsbericht an den Kantonsrat [RB] 1998 Nr. 24) oder ein Gebührentarif für Rechtsanwälte und Notare, nicht jedoch, wenn der Tarif eine einzelne Leistung (Besuch eines Museums oder Preis eines Medikaments) betrifft (vgl. zum Ganzen: Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich VB.2009.00388 vom 2. September 2009 E. 1.1; TOBIAS JAAG, Die Abgrenzung zwischen Rechtssatz und Einzelakt, Zürich 1985, S. 188 ff., RENÉ WIEDERKEHR/PAUL RICHLI, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, 2012, S. 90 f.). Je nach der Art der Streitigkeit kann es sich demnach bei einem Tarif um einen Erlass oder um eine Verfügung handeln. Das Bundesgericht behandelt weiter kantonale Regelungen, mit denen Höchsterträge im Weinbau für das Kantonsgebiet abweichend von der Regelung im Bundesrecht festgelegt wurden, nach ständiger Praxis als Erlasse (Urteil des Bundesgerichts 2A.422/2000 vom 6. April 2001,

E.2b.bb). Ebenso sind nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Entscheide, mit denen ein Staatsrat eines Kantons für jedes einzelne Heim zeitlich befristet die maximalen Tagestaxen für die jeweiligen Heimbewohner mit Anspruch auf Ergänzungsleistungen festlegt, generell-abstrakte Akte (BGE 135 V 309 E. 1, publ. in: Die Praxis [Pra] 99 [2010] Nr. 34). Obwohl der Eingriff zeitlich begrenzt war und nur eine begrenzte Anzahl von Adressaten betraf (jeder Beschluss betraf ein Heim mit einer begrenzten Anzahl von Pensionären, welche Ergänzungsleistungen bezogen), kam das Bundesgericht im BGE 135 V 309 zum Schluss, dass die bestrittenen Verfügungen Teil einer allgemeinen Regelung der Tagestaxen waren und sich ihr Geltungsbereich über den ganzen Kanton erstreckte, sodass der Eingriff einem rechtsetzenden Verwaltungsakt gleichgesetzt werden musste und daher keine Allgemeinverfügung war.

2.6 Gemäss § 15c Abs. 1 EG KVG legt der Regierungsrat periodisch, mindestens alle vier Jahre, nach Anhörung der Gemeinden und der Leistungserbringer die anrechenbaren Normkosten der Pflegeleistungen pro Leistungskategorie kantonsweit einheitlich fest. Die anrechenbaren Normkosten decken die Kosten der Pflegeleistungen, an welche die obligatorische Krankenpflegeversicherung nach der Bundesgesetzgebung einen Beitrag leistet, unter Berücksichtigung einer wirksamen, zweckmässigen und wirtschaftlichen Leistungserbringung (§ 15c Abs. 2 EG KVG). Die zuständige Direktion kann zum Zweck der Ermittlung der anrechenbaren Normkosten bei den Leistungserbringern Daten erheben und Betriebsvergleiche durchführen (§ 15c Abs. 3 EG KVG). Die jeweilige Festsetzung der Normkosten erfolgt in der VFP. Aus diesen gesetzlichen Vorgaben und unter Berücksichtigung der obenerwähnten Rechtsprechung erhellt, dass es sich bei der kantonalen Festlegung der Normkosten für Pflegeleistungen in Alters- und Pflegeheimen um einen generell-abstrakten Akt handelt, welchen der Regierungsrat jeweils im Rahmen einer Änderung der VFP vornimmt. Eine allfällige Änderung der VFP kann innert 10 Tagen seit Veröffentlichung im Amtsblatt mit der Beschwerde gegen Erlasse angefochten werden (vgl. § 29 Abs. 1 VPO). Nach Ablauf dieser Frist kann bloss noch eine inzidente bzw. akzessorische Normenkontrolle verlangt werden (BGE 137 I 107 E. 1.4.2), sofern ein taugliches Anfechtungsobjekt vorliegt. Der Beschluss des Regierungsrats, mit welchem lediglich die Nichtänderung der VPF mitgeteilt wird, stellt jedoch keine anfechtbare Verfügung und damit auch keine Allgemeinverfügung dar. Demgemäss kann der entsprechende RRB kein taugliches Anfechtungsobjekt eines verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahrens darstellen. Da sich das Kantonsgericht, wie erwähnt, nur dann materiell mit einer Beschwerde befassen kann, wenn dieser ein zulässiges Anfechtungsobjekt zugrunde liegt, und diese Voraussetzung vorliegend nicht gegeben ist, kann auf die Beschwerde bereits aus diesem Grund nicht eingetreten werden.

2.7 Bei diesem Ausgang des Verfahrens fällt die eventualiter beantragte Rückweisung an die Vorinstanz ausser Betracht, und es erübrigt sich zu prüfen, ob die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen (insbesondere die Beschwerdebefugnis) erfüllt sind. Ergänzend bleibt anzufügen, dass entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer eine spätere Anfechtung im Rahmen einer Verfügung im Einzelfall möglich wäre.

3. Es bleibt über die Kosten des Beschwerdeverfahrens zu befinden. Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor dem Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen

die Gerichtsgebühren und die Beweiskosten und werden in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- den Beschwerdeführern aufzuerlegen und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- zu verrechnen. Die Parteikosten sind ausgangsgemäss wettzuschlagen (§ 21 Abs. 2 VPO).

Demgemäss wird **e r k a n n t** :

- ://:
1. Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.
 2. Die Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 1'400.-- werden den Beschwerdeführern auferlegt und mit dem geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'400.-- verrechnet.
 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Präsidentin

Gerichtsschreiber