

# URTEIL

vom 25. Februar 2005

in der verwaltungsrechtlichen Streitsache

betreffend Gutschrift Krankenkassenprämien (Wohnsitz)

1. a) ... (Jhrg. 1969) ist Mutter des heute 5-jährigen ... und die ältere Schwester von ... (Jhrg. 1973). Beide Geschwister sind bei ihren Eltern, ..., in der Gemeinde ... aufgewachsen. Ab 1. Januar 1999 mieteten sie gemeinsam im Wohnhaus ihrer Eltern (...) eine 3½ - Zimmerwohnung. Unter der Woche hält sich ... mit ihrem Sohn seit jener Zeit regelmässig in .../TG auf, wo sie zu 20% als Krankenschwester arbeitet und daneben seit dem Wintersemester 2002/03 an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich studiert. Ihre jüngere Schwester ... absolvierte von 2000-2003 die innerstaatliche Maturitätsschule für Erwachsene in St. Gallen und darauf für ein Jahr die Schule für Kunst und Gestaltung am selben Ort. Nebst dieser Zweitausbildung arbeitet sie heute ebenfalls noch zu 70% als Krankenschwester im Unterland.
- b) Im Zuge der Gemeindeversammlung vom 15. Dezember 2003 beschloss die Gemeinde ..., dass sie an alle ortsansässigen Personen (d.h. mit ständigem [zivilrechtlichen] Wohnsitz) eine Gutschrift an die Krankenkassenprämien in der Höhe von Fr. 300.-- pro Erwachsener und Fr. 75.-- pro Kind leisten bzw. zurückerstatten werde.
- c) Im Juli 2004 meldeten sich auch ... (inkl. ...) und ... zum Bezug dieses Sonderbeitrags – in der aufgrund der Wasserkraftzinsen notorisch besonders steuergünstigen, indes geografisch etwas abseits gelegenen Kleingemeinde im hinteren Talbereich des ... (auf der ...) - an.

- d) Mit Verfügung vom 28. Oktober 2004 teilte die Gemeinde den beiden Gesuchstellerinnen mit, dass ihnen die KK-Prämiengutschrift nicht gewährt werden könnte, da sie nicht ständigen bzw. nicht zivilrechtlichen Wohnsitz hierorts hätten. Darunter sei nur jener Ort zu verstehen, an dem sich eine Person am häufigsten aufhalte, sozial eingebunden sei und zur Arbeit gehe. Gerade dies bei den Gesuchstellerinnen jedoch nicht der Fall.
2. Dagegen erhoben die Adressaten der Verfügung am 15. November 2004 frist- und formgerecht Rekurs beim Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden mit den Anträgen um kostenfällige Aufhebung des angefochtenen Ablehnungsentscheids sowie Anweisung der Vorinstanz, ihnen die entsprechenden Sonderbeiträge für 2003 und 2004 auszuführen. Überdies sei ihnen die unentgeltliche Rechtspflege samt Rechtsanwält Dr. iur. ... als staatlich bestellten Rechtsbeistand zu gewähren. Zur Begründung brachten sie vor, dass ihre Ausweis- und Heimatschriften in der Gemeinde ... deponiert seien und bisher keine Anmeldung betreffend Wohnsitzwechsel andernorts erfolgt sei. Richtig sei zwar, dass sie als „Studentinnen“ für mehrere Jahre als Wochenaufenthalter im Unterland (nämlich in ... bzw. ...) gelebt hätten. Falsch sei aber dennoch, dass sie deshalb ihren Lebensmittelpunkt dorthin verschoben hätten. Tatsache sei vielmehr, dass sie seit fünf Jahren eine gemeinsame Wohnung in dieser Gemeinde gemietet hätten und dass sie bislang allein und ausschliesslich in der Gemeinde ... Steuern bezahlt hätten.
3. In ihrer Vernehmlassung beantragte die Vorinstanz kostenfällige Abweisung des Rekurses. Den Einwänden der Gesuchstellerinnen hielt sie entgegen, dass diese nur selten bzw. bestimmt nicht jedes Wochenende in der Gemeinde anzutreffen wären. Der normale und alltägliche Gang zur Arbeit bzw. zum Studien-/Ausbildungsort erfolge konstant von auswärts. Ferner würde keine der Beiden ein öffentliches Amt in der Gemeinde oder sonst irgendwo in der Talschaft ... bekleiden; ebenso wenig würden sie sich in lokalen Vereinen oder dergleichen engagieren. Hinzu käme, dass sie sich geweigert hätten, die Gebührenrechnung vom Juli 2004 (für die Periode 2003/04) zu bezahlen, weshalb diese den Eltern habe zugestellt werden müssen. Aus all diesen Gründen sei daher hinreichend erstellt, dass die zwei

Gesuchstellerinnen den verlangten Wohnsitz bzw. ihren Lebensmittelpunkt nicht in der Gemeinde ..., sondern an den von ihnen hauptsächlich bewohnten Ortschaften im Unterland hätten. Die von der Gemeinde autonom und zu Recht aufgestellten Kriterien für den Bezug der Sonderbeiträge seien somit aber nicht erfüllt worden, weshalb es an der Verweigerung der rein ortsbezogenen Prämienverbilligung (keine Gutschrift KK-Prämien) nichts auszusetzen gebe.

### **Das Gericht zieht in Erwägung:**

1. a) Grundsätzlich wird das Institut der Prämienverbilligung durch Beiträge der öffentlichen Hand für die obligatorischen Krankenkassen auf Bundesebene (Art. 65 ff. KVG; SR 832.10) sowie auf Kantonsebene (Art. 3 ff. KPVG; BR 542.100) geregelt. Den Gemeinden des Kantons Graubünden steht innerhalb der Schranken der Gesetzgebung des Bundes und des Kantons indes das Recht auf selbständige Ordnung ihrer Angelegenheiten zu (Art. 2 ff. GG; BR 175.050). Sofern es dabei um finanzielle Belange geht, bedürfen die Erlasse (Gesetze, Verordnungen, Reglemente) der Gemeinden noch der Genehmigung durch die Regierung, die sie auf ihre Rechtmässigkeit prüft (Art. 42 GG). Unter diese Kategorie fällt auch die hier freiwillig über das gesetzliche Mindestmass hinaus gewährte Prämienverbilligung der betreffenden Kleinstgemeinde an ihre Einwohner. Wie aus dem Brief vom 28. November 2003 des Kantonalen Gemeindeinspektorats an die Gemeinde hervorgeht, konnte das im Dezember 1998 erlassene Reglement über Sozialzulagen aber nicht restlos in der vorgelegten Ausgestaltung genehmigt werden, wobei entsprechende Anregungen/Erläuterungen von der kommunalen Aufsichtsbehörde gemacht wurden. Gestützt auf jene Vorgaben passte die Vorinstanz ihr Reglement an. Im Zuge der Gemeindeversammlung vom 15. Dezember 2003 (Traktandum 7) wurden die vorgeschlagenen Änderungen (KKP-Gutschrift Fr. 300.-- pro Erwachsene und Fr. 75.-- pro Kind) von den Stimmberechtigten im Verhältnis 19:1 klar angenommen. Daraus resultiert zunächst als Zwischenergebnis, dass die Vorinstanz legitimiert war, entsprechende Sonderbeiträge zu gewähren, und seit Mitte Dezember 2003

auch über eine einwandfreie Rechtsgrundlage für die Zusprechung solcher Beiträge verfügte. Zu prüfen bleibt damit einzig noch, ob das revidierte Reglement im Einzelfall korrekt angewandt wurde. Dies trifft hier aus folgenden Gründen nicht zu.

- b) Ausgangspunkt für die Streitentscheidung ist die Frage nach dem „ständigen [zivilrechtlichen] Wohnsitz“ der Gesuchstellerinnen. In seinen Erläuterungen zu Traktandum 7 betonte der Gemeindepräsident damals – im Einklang mit Art. 5 Abs. 1 lit. a KPVG auf kantonaler Ebene – zwar noch, dass die Prämien nur an Personen, die in der Gemeinde wohnhaft seien, rückerstattet würden. Der Begriff des Wohnsitzes wurde indes nicht näher definiert, womit auf an den Wohnsitzbegriff laut Art. 23 ff. ZGB bzw. an die dazu entwickelte Praxis zur Bestimmung des Steuerdomizils anzuknüpfen ist (vgl. statt vieler: A 04 64 oder A 04 33). Gefragt wird folglich in erster Linie nach demjenigen Ort, wo sich die Person mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält bzw. wo sich der Mittelpunkt ihrer Lebensinteressen befindet (BGE 123 I 289 E. 2a S. 293; StR 49 580 ff. und ASA 63 836). Dem polizeilichen Aufenthaltsdomizil, wo die Heimat- und Ausweisschriften hinterlegt sind oder die politischen Rechte ausgeübt werden, kommt hingegen keine entscheidende Bedeutung zu. Das sind bloss äussere Merkmale, die ein Indiz für einen zivilrechtlichen Wohnsitz bilden können, falls auch das übrige Verhalten der Person dafür spricht (BGE 108 Ia 252 E. 5a S. 255). Wenn sich eine bestimmte Person abwechselungsweise an zwei oder mehreren Orten aufhält, namentlich wenn ihr Arbeitsort und ihr sonstiger Aufenthaltsort auseinander fallen, ist für die Bestimmung des zivil- und steuerrechtlichen Wohnsitzes darauf abzustellen, zu welchem Ort die betreffende Person die stärkeren Beziehung unterhält (BGE 125 I 54 E. 2a S. 56, 123 I 289 E. 2b S. 294, 104 Ia 264 E. 2 S. 266). Die Kernfrage, zu welchem der Aufenthaltsorte eine Person die engste und stärkste Beziehung ausübt und auf Dauer pflegt, ist jeweils aufgrund der Gesamtheit der Umstände des Einzelfalles zu beurteilen (vgl. zudem: BGE vom 7. Januar 2004 [2P.2/2003] E. 2.2 und vom 5. Juni 2000 [2P.26/2000] E. 2a-b; PVG 1999 Nr. 33, 1996 Nr. 2, 1993 Nr. 54).

c) Im Lichte dieser Grundsätze gilt es zunächst festzuhalten, dass die Vorinstanz die beiden Gesuchstellerinnen bisher unwidersprochen als in ihrer Gemeinde steuerpflichtig erachtete und es deshalb bereits unter diesem Gesichtspunkt etwas seltsam anmutet, wenn sie denselben Personen im Hinblick auf die beantragte KKP-Verbilligung nun plötzlich den „ständigen„ Wohnsitz am gleichen Ort absprechen will. Ein solch offensichtlich widersprüchliches Verhalten bei der Anknüpfung und Interpretation des einheitlichen Wohnsitzbegriffs muss nahezu als Verstoß gegen Treu und Glauben gewertet werden und verdient zum vorneherein keinen Rechtsschutz. Wie aus dem Schreiben vom 12. Januar 2005 der älteren Gesuchstellerin zudem unmissverständlich hervorgeht, kann keine Rede davon sein, dass sie oder ihre jüngere Schwester sich mit dem festen Willen getragen hätten, auf Dauer andernorts zu wohnen. Sodann sprechen die Tatsachen,

- dass die Gesuchstellerinnen zusammen seit 1999 ununterbrochen gegen Entgelt eine 3 ½-Wohnung in der betreffenden Gemeinde gemietet haben,
- dass ihre Eltern ebenfalls ganzjährig dort wohnen und die Gesuchstellerinnen nachweislich engen und guten Kontakt zu ihren Eltern pflegen,
- dass beide Gesuchstellerinnen unwiderlegt wenn immer möglich (unregelmässige Arbeitszeiten als teilzeitlich angestellte Krankenschwestern) an den Wochenenden sowie in den Ferien „zu Hause“ bei ihren Eltern bzw. bei den Grosseltern des 5-jährigen Sohnes Julien leben,
- dass sich beide Gesuchstellerinnen bisher ursächlich bloss zu Ausbildungs- und Weiterbildungszwecken im Unterland (auswärts) aufhielten und werktags deshalb ein Kinderhort für den minderjährigen und betreuungsbedürftigen Buben „Julien“ gesucht und gefunden werden musste,

ebenfalls für die Bejahung des Wohnsitzes in jener Gemeinde. Was die Vorinstanz dagegen vorbringt (wie z.B. keine Übernahme öffentlicher Ämter/Funktionen im Dorf bzw. in der Talschaft; kein Engagement in lokalen/regionalen Vereinen und dgl.) vermag inhaltlich nicht zu überzeugen, da die berufliche und familiäre Belastung der Gesuchstellerinnen offensichtlich kein solch „erweitertes“ Engagement für Dritte zugelassen hätte. Schliesslich sei nur noch erwähnt, dass die Vorinstanz mit Rechnung vom 20. Dezember 2004 betreffend Feuerwehrpflichtersatz für 2000-2004 (à je Fr. 120.--; Restanz total Fr. 600.--) gegenüber der älteren Schwester gar noch selber dokumentierte, dass sie diese Person seit Ende 1999 als am

betreffenden Ort weiterhin abgabepflichtig qualifizierte, was einzig bei Befürwortung eines „ständigen“ bzw. festen Wohnsitzes daselbst Sinn macht und sachlich gerechtfertigt werden kann.

- d) Im Resultat ergibt dies, dass der zivilrechtliche Wohnsitz im Falle der zwei Gesuchstellerinnen falsch ermittelt wurde, was zur Konsequenz hat, dass ihnen (und dem Kind Julien) die vorenthaltenen KKP-Verbilligungen ab Mitte Dezember 2003 (Datum Beschluss Gemeindeversammlung) zu den angenommenen Ansätzen [Fr. 300.-- pro Erwachsene; Fr. 75.-- pro Kind] rückwirkend zu gewähren sind. In diesem Sinne wird die angefochtene Verfügung aufgehoben und der Rekurs vollständig gutgeheissen.
2. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten gestützt auf Art. 75 des Verwaltungsgerichtsgesetzes (VGG; BR 370.100) der Vorinstanz aufzuerlegen. Mit der Zusprechung einer vollen aussergerichtlichen Entschädigung an die obsiegenden anwaltlich vertretenen Rekurrentinnen wird deren Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege automatisch hinfällig.

**Demnach erkennt das Gericht:**

1. Der Rekurs wird gutgeheissen, der angefochtene Entscheid aufgehoben und die Vorinstanz zur Erbringung der Krankenkassenprämienleistungen seit dem 15. Dezember 2003 (Datum Beschluss Gemeindeversammlung) verpflichtet.

2. Die Gerichtskosten, bestehend

- aus einer Staatsgebühr von	Fr. 1'500.--
- und den Kanzleiauslagen von	Fr. 136.--
zusammen	<u>Fr. 1'636.--</u>

gehen zulasten der Gemeinde ... und sind innert 30 Tagen seit Zustellung dieses Entscheids an die Finanzverwaltung des Kantons Graubünden, Chur, zu bezahlen.

3. Die Gemeinde hat ... aussergerichtlich mit insgesamt Fr. 1'500.-- (inkl. MwSt.) zu entschädigen, wodurch das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege obsolet wird.