



**Entscheidung des Kantonsgesichts Basel-Landschaft, Abteilung Verfassungs- und
Verwaltungsrecht**

vom 12. Juni 2013 (810 12 86)

Krankenversicherung

Pflegenormkosten

Besetzung Abteilungs-Vizepräsident Bruno Gutzwiller, Kantonsrichter Christian Haidlauf, Markus Clausen, Niklaus Ruckstuhl, Stefan Schulthess, Gerichtsschreiber Markus Pachlatko

Parteien **A.**____, Willensvollstrecker im Nachlass **B.**____, Beschwerdeführer, vertreten durch Michael Kunz, Advokat

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, 4410 Liestal, Beschwerdegegner

C.____, Beschwerdegegner

Betreff Rechnung-Nr. 1101068 für den Monat Januar 2011
(RRB Nr. 399 vom 13. März 2012)

A. Das Zentrum für Pflege und Betreuung C.____ stellte für B.____ gegenüber A.____ und D.____ am 8. März 2011 Kosten in der Höhe von Fr. 8'326.60 für im Monat Januar 2011 erbrachte Dienstleistungen in Rechnung. Bei der Berechnung dieses Betrages kamen ein Pauschaltarif Betreuung für BESA (BewohnerInnen-Einstufungs- und Abrechnungssystem) Stufe 12

von Fr. 129.-- pro Tag sowie ein Pauschaltarif Pflegekosten für BESA Stufe 12 von Fr. 147.-- pro Tag zur Anwendung. Die Betreuungskosten wurden B._____ dabei im vollen Umfang, die Pflegekosten demgegenüber, nach Abzug des Krankenkassenbeitrages (Fr. 108.-- pro Tag) und des Beitrags der Gemeinde (Fr. 17.40 pro Tag), zu einem Betrag von Fr. 21.60 pro Tag in Rechnung gestellt.

Am 10. März 2011 erhob B._____, vertreten durch A._____, gegen diese Rechnung Beschwerde beim Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft (Regierungsrat) und beantragte, dass erstens die "Verfügung/Rechnung" vom 8. März 2011 betreffend Rechnung für den Monat Januar 2011 aufzuheben sei, dass zweitens das C._____ anzuweisen sei, die Betreuungskosten für die Beschwerdeführerin auf Fr. 14.-- pro Tag zu reduzieren und dass der Kostenanteil der Beschwerdeführerin an den Pflegekosten auf Fr. 21.60 pro Tag festzulegen sei. Sodann sei neu Rechnung zu stellen und zu verfügen. Drittens sei festzustellen, dass sich der Beitrag der öffentlichen Hand für nicht gedeckte Pflegekosten der Beschwerdeführerin auf Fr. 132.40 pro Tag belaufe.

Der Regierungsrat beschloss am 24. Mai 2011, dass die Beschwerde von B._____ gegen die Verfügung des C._____ vom 8. März 2011 betreffend die Rechnung Nr. 1101068 als Sprungbeschwerde an das Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht (Kantonsgericht), weiterzuleiten sei. Mit Urteil vom 14. September 2011 trat das Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsgericht, auf die Beschwerde nicht ein und überwies die Angelegenheit zuständigkeitshalber an den Regierungsrat.

B._____ verstarb am 6. Oktober 2011.

Am 13. März 2012 wies der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 0399 die Beschwerde ab.

B. Gegen diesen Beschluss erhob A._____ am 22. März 2012 als Vertreter von B._____ beim Kantonsgericht Beschwerde. Er beantragte sinngemäss die Aufhebung des angefochtenen Beschlusses.

C. Mit einem Schreiben anfangs April 2012 (datiert: 4. April 2010, Eingang am 4. April 2012) ersuchte E._____, Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Preisüberwachung, um Information betreffend den Verfahrensstand, um einen informellen mündlichen Meinungsaustausch sowie darum, ihnen - je nach Verfahrensgegenstand - als Fachstelle in einem Mitbericht bzw. als betroffene Behörde Gelegenheit zu geben, ihren Standpunkt materiell darzulegen.

D. Michael Kunz, Advokat, zeigte mit Eingabe vom 26. April 2012 an, dass er von der Erbgemeinschaft B._____, vertreten durch den Willensvollstrecker, A._____ (Beschwerdeführer), mit der anwaltlichen Interessenwahrung betraut worden sei.

E. Am 31. Mai 2012 reichte der Beschwerdeführer, vertreten durch Michael Kunz, Advokat, die Beschwerdebegründung ein.

F. C.____ liess sich am 25. Juni 2012 zur Beschwerde vernehmen und beantragte die Aufhebung des angefochtenen Entscheids sowie die Neufestlegung der Pflegenormkosten respektive des Vollkosten-Stundenansatzes für Pflegeleistungen gemäss KVG/ KLV/VKL für das Jahr 2011.

G. Der Regierungsrat, vertreten durch die Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion des Kantons Basel-Landschaft (VGD), liess sich mit Eingabe vom 6. August 2012 vernehmen. Er beantragte die Abweisung der Beschwerde unter o/e-Kostenfolge. In verfahrenstechnischer Hinsicht beantragte er die Durchführung eines zweiten Schriftenwechsels sowie, es sei der Beschwerdeführer aufzufordern, klare Anträge zu stellen.

H. Mit präsidialer Verfügung vom 9. August 2012 wurde der Beschwerdeführer dazu aufgefordert, eine verbesserte Beschwerde einzureichen. Zudem wurde ein zweiter Schriftenwechsel angeordnet.

I. Der Beschwerdeführer, vertreten durch Michael Kunz, reichte am 22. August 2012 eine verbesserte Beschwerde ein. Er beantragte erstens, der Entscheid des Regierungsrates Nr. 299 vom 13. März 2012 sei aufzuheben; zweitens sei die Rechnung des C.____ vom 8. März 2011 aufzuheben und C.____ sei anzuweisen, unter Zugrundelegung von Pflegekosten von Fr. 235.-- pro Tag Rechnung zu stellen, womit der Beschwerdeführer Fr. 21.60 pro Tag für Pflegekosten sowie Fr. 41.-- pro Tag für Betreuung zu bezahlen habe. Eventualiter sei drittens die Sache an den Regierungsrat zurückzuweisen und dieser anzuweisen, die Pflegenormkosten für das Jahr 2011 aufgrund der effektiven Pflegekosten des Beschwerdegegners C.____ nachvollziehbar und bundesrechtskonform festzulegen. Dies alles viertens unter o/e-Kostenfolge.

J. Am 10. Oktober 2012 reichte der Beschwerdeführer, vertreten durch Michael Kunz, Advokat, seine Replik ein und hielt an den gemäss Beschwerde vom 10. März 2011 bzw. Eingabe vom 22. August 2012 gemachten Anträgen fest.

K. C.____ hielt mit seiner Duplik vom 16. Oktober 2012 fest, dass es an seinen Anträgen und Aussagen vom 25. Juni 2012 vollumfänglich festhalte.

L. Der Regierungsrat, vertreten durch die VGD, beantragte mit Duplik vom 12. Dezember 2012 die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde und mithin sämtlicher Anträge des Beschwerdeführers. Dies unter o/e-Kostenfolge.

M. Mit präsidialer Verfügung vom 18. Dezember 2012 wurde der Fall der Kammer zur Beurteilung überwiesen und der BESA Leistungskatalog (LK 2010) in der Version 4.0 ab Curaviva Schweiz beigezogen.

N. Am 10. April 2013 wurde mit vizepräsidialer Verfügung F.____, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Preisüberwachung, als Auskunftsperson zusätzlich zur Parteiverhandlung geladen. Zudem wurde verfügt, dass der Auskunftsperson ohne Gegenbericht der Parteien bis 19. April 2013 Einsicht in die Verfahrensakten gewährt werde.

O. Der Regierungsrat, vertreten durch die VGD, reichte am 23. April 2013 ein Wiedererwägungsgesuch ein. Er beantragte erstens, die vizepräsidiale Verfügung vom 10. April 2013 sei zu widerrufen. Zweitens sei auf die Ladung von F.____, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Preisüberwachung, als Auskunftsperson zur Parteiverhandlung zu verzichten. Eventualiter sei drittens bei der Eidgenössischen Preisüberwachung ein schriftlicher Amtsbericht einzuholen, zu welchem den Parteien anschliessend Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme einzuräumen sei. Der Regierungsrat hielt zudem fest, dass er keine Einwände dagegen habe, dass der Eidgenössischen Preisüberwachung die Verfahrensakten zur Einsichtnahme überlassen werden.

P. Das Kantonsgericht trat mit vizepräsidialer Verfügung vom 13. Mai 2013 auf das Wiedererwägungsgesuch des Regierungsrats nicht ein und hielt fest, dass der Auskunftsperson die Verfahrensakten in Kopie zugestellt würden.

Q. Anlässlich der heutigen Verhandlung hielten die Parteien an ihren Anträgen und Begründungen fest. Auf die weiteren Vorbringen und Begründungen der Parteien sowie der Auskunftsperson wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

Das Kantonsgericht zieht **in Erwägung**:

1. Gemäss § 47 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung (VPO) vom 16. Dezember 1993 ist zur Beschwerde befugt, wer durch die angefochtene Verfügung oder den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung hat. Die am 6. Oktober 2011 verstorbene B.____ war Adressatin der angefochtenen Rechnung vom 8. März 2011 und hatte ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung. Als von B.____ eingesetzter Willensvollstrecker handelt A.____ in Prozessstandschaft und ist damit in der vorliegenden Angelegenheit zur Prozessführung befugt (vgl. HANS RAINER KÜNZLE, Aktuelle Praxis zur Willensvollstreckung [2011-2012], in: Successio - Zeitschrift für Erbrecht, 2013 S. 28; HANS RAINER KÜNZLE, Berner Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Band 3: Das Erbrecht, 1. Abteilung: Die Erben, 2. Teilband: Die Verfügungen von Todes wegen, 2. Teil: Die Willensvollstrecker [Art. 517–518 ZGB], Bern 2011, Art. 517–518 ZGB N 466 f., jeweils mit weiteren Nachweisen). Da die übrigen formellen Voraussetzungen gemäss den §§ 43 ff. VPO erfüllt sind und die Zuständigkeit des Kantonsgerichts sowohl örtlich als auch sachlich gegeben ist, kann auf die vorliegende Beschwerde eingetreten werden.

2. Die Kognition des Kantonsgerichts erstreckt sich nach § 45 Abs. 1 VPO auf Rechtsverletzungen einschliesslich Unterschreitung, Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens (§ 45 Abs. 1 lit. a VPO) und auf unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts (§ 45 Abs. 1 lit. b VPO). Dagegen ist eine Überprüfung der Angemessenheit nur bei Entscheiden über Nachbetreuung und ambulante Massnahmen sowie bei Disziplinar massnahmen gegenüber auf Amtsperiode Gewählten möglich (§ 45 Abs. 1 lit. c VPO). Da vorliegend kein Ausnahmefall im Sinne von Art. 45 Abs. 1 lit. c VPO gegeben ist, kann das Gericht lediglich darüber entscheiden, ob eine Rechtsverletzung einschliesslich Über- bzw. Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens vorliegt.

3. Das Kantonsgericht ist zudem befugt, im Rahmen einer Beschwerde gegen eine Verfügung vorfrageweise die kantonalen Erlasse, die der angefochtenen Verfügung zugrunde liegen, auf ihre Rechtmässigkeit hin zu überprüfen (§ 46 Abs. 2 VPO; sog. konkrete Normenkontrolle, vgl. RENÉ RHINOW/HEINRICH KOLLER/CHRISTINA KISS/DANIELA TURNHERR/DENISE BRÜHL-MOSER, Öffentliches Prozessrecht, 2. Auflage, Basel 2010, Rn. 708). Hierzu ist Art. 49 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 zu beachten, wonach Bundesrecht entgegenstehendem kantonalem Recht vorgeht. Der Vorrang des Bundesrechts bewirkt, dass kantonale Rechtsnormen, die dem Bundesrecht widersprechen, zu ignorieren sind. Grundsätzlich sind alle Gerichte und Verwaltungsbehörden des Bundes und der Kantone berechtigt und verpflichtet, kantonale Rechtsnormen auf ihre Übereinstimmung mit dem Bundesrecht zu überprüfen. Diese Überprüfung ist nicht nur auf Parteibegehren hin, sondern von Amtes wegen vorzunehmen (ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl. 2012, Rz. 2085, mit weiteren Nachweisen).

4. Die vorliegende Streitigkeit betrifft die Berechnungsbasis der angefochtenen Rechnung vom Januar 2011 betreffend die Pflegekosten und damit die Höhe der vom Regierungsrat in § 1 der Verordnung über die Finanzierung von Pflegeleistungen (VoFP) vom 22. Februar 2011 betreffend die Pflegebedarfsstufe 12 für das Jahr 2011 festgelegten Normkosten. Der Beschwerdeführer machte hierzu im Wesentlichen geltend, dass die vom Regierungsrat in § 1 lit. I VoFP in der Fassung des Jahres 2011 (VoFP 2011) betreffend die Pflegebedarfsstufe 12 festgelegten Normkosten von Fr. 147.-- pro Tag bundesrechtswidrig seien und jeglicher nachvollziehbaren Grundlage entbehrten. Deshalb ist im Folgenden zunächst § 1 lit. I VoFP 2011 vorfrageweise auf seine Rechtmässigkeit hin zu überprüfen.

5.1 Auf den 1. Januar 2011 trat das Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung vom 13. Juni 2008 in Kraft, wodurch namentlich der neue Art. 25a des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) vom 18. März 1994 aufgenommen wurde. Nach Art. 25a Abs. 1 KVG leistet die obligatorische Krankenpflegeversicherung einen Beitrag an die Pflegeleistungen, welche aufgrund einer ärztlichen Anordnung und eines ausgewiesenen Pflegebedarfs unter anderem in einem Pflegeheim (Art. 35 Abs. 2 lit. k und Art. 39 Abs. 3 KVG) erbracht werden. In Art. 7 Abs. 2 der Verordnung des Eidgenössischen Departements des Innern über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung [KLV] vom 29. September 1995 werden die entsprechenden (KVG-pflichtigen) Pflegeleistungen aufgelistet. Art. 25a Abs. 5 KVG teilt die Übernahme der Pflegekosten auf drei Schuldner auf. Erstens wird ein finanzieller Beitrag an die erbrachten Pflegeleistungen durch die obligatorische Krankenpflegeversicherung geleistet. Das Eidgenössische Departement des Innern hat entsprechend der Dauer der benötigten Pflege gestaffelte Tagesstarife von Fr. 9.-- bis Fr. 108.-- festgesetzt (vgl. Art. 7a Abs. 3 KLV). Zweitens können die Kosten, die nicht durch die Sozialversicherungen übernommen werden, auf die versicherte Person überwältzt werden. Um zu verhindern, dass eine übermässige Belastung auf dieser lastet, hat Art. 25a Abs. 5 KVG deren Anteil auf höchstens 20% des höchsten vom Sozialversicherer bezahlten Beitrages beschränkt, das heisst auf 20% von Fr. 108.-- oder Fr. 21.60 täglich. Die restlichen Pflegekosten, das heisst die Gesamtheit der effektiven Pflegekosten, die weder durch den Versicherer noch durch den Versicherten gedeckt werden (Restanteil), muss drittens gemäss Art. 25a Abs. 5 KVG durch eine öffentlich-rechtliche Körperschaft, sei es durch den Kanton oder, wenn dieser entscheidet, die Gemeinden (ebenefalls) beitragspflichtig zu erklären, durch letztere übernommen werden. Dabei verfügen die Kantone über einen weiten Ermessensspielraum in Bezug auf die Modalitäten der Übernahme des kantonalen Anteils. Insbesondere steht Art. 25a KVG einer pauschalen Tarifierung des Restanteils nicht entgegen (BGE 138 I 417 E. 4.2, in Pra 2013 Nr. 62, mit weiteren Hinweisen). Indem der Regierungsrat gestützt auf § 15c des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (EG KVG) vom 25. März 1996 in § 1 VoFP 2011 pro Tag anrechenbare Normkosten für Alters- und Pflegeheime festsetzte, nahm der Kanton Basel-Landschaft eine pauschale Tarifierung des Restanteils vor. § 15c Abs. 2 EG KVG sieht vor, dass die anrechenbaren Normkosten die Kosten der Pflegeleistungen, an welche die obligatorische Krankenpflegeversicherung nach der Bundesgesetzgebung einen Beitrag leistet, unter Berücksichtigung einer wirksamen, zweckmässigen und wirtschaftlichen Leistungserbringung decken. Umstritten ist, ob die in § 1 lit. I VoFP 2011 festgesetzten Normkosten die Gesamtheit der Pflegekosten für KVG-pflichtige Pflegeleistungen der Pflegebedarfsstufe 12 decken.

5.2 Der Beschwerdeführer brachte hierzu im Wesentlichen vor, die vom Regierungsrat für das Jahr 2011 festgelegten Normkosten würden die tatsächlichen Pflegekosten nur teilweise berücksichtigen, da der Regierungsrat seiner Berechnung untaugliche Daten aus dem Kanton Aargau und eine falsche Berechnungsmethode zugrunde gelegt habe. Sowohl die KVG-pflichtige Pflegezeit sowie die durchschnittlichen Kosten einer Pflegestunde seien im Jahr 2010 bekannt gewesen, aber vom Regierungsrat nicht beachtet worden. Die KVG-pflichtige Pflegezeit ergebe sich aus dem BESA Leistungskatalog 2010 in der Version 4, welcher bereits im Jahr 2010 vorgelegen habe. Die Kosten pro Pflegestunde seien vom Regierungsrat zudem mit Fr 84.14 beziffert worden. Dieser Ansatz sei aber auf 45.3% bzw. Fr. 34.90 gekürzt worden, was nicht nachvollziehbar sei, denn die ausgewiesenen durchschnittlichen Lohnkosten pro Stunde fielen auch bei reinen Pflegeleistungen in vollem Umfang an und seien deshalb auch voll bei der Festlegung der Pflegenormkosten zu berücksichtigen.

5.3 Der Regierungsrat, vertreten durch die VGD, führte demgegenüber im Wesentlichen aus, er habe bei der Festlegung der umstrittenen Normkosten die effektiven Kostenzahlen der im Kanton Basel-Landschaft ansässigen Heime berücksichtigt, wobei er bei deren Interpretation und Abgrenzung eine Studie aus dem Kanton Aargau aus dem Jahr 2002 beigezogen habe, da zum damaligen Zeitpunkt keine entsprechenden Erhebungen aus dem Kanton Basel-Landschaft vorgelegen hätten. Für die Pflegebedarfsstufe 12 habe dies einen Tarif in der Höhe von Fr. 147.-- pro Tag ergeben. Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers sage das BESA-System nichts darüber aus, wie gross der effektive Zeitaufwand für Pflegeleistungen und - davon abgegrenzt - für die Betreuungsleistungen ist. Dem BESA-System seien bloss theoretische Zeitwerte hinterlegt. Aus diesem Grund ermögliche das BESA-System ohne Erfassung des tatsächlichen Leistungsbedarfs keine Abgrenzung der Leistungskategorien "Pflege" und "Betreuung". Der Betrag in der Höhe von Fr. 84.14 entspreche weder den anrechenbaren Pflegekosten pro Stunde noch dem durchschnittlichen Stundenlohn einer Pflegefachperson, sondern den Gesamtkosten der Kostenstelle "Pflege/Betreuung" pro Leistungseinheit. Eine Leistungseinheit entspreche einer Stunde. Von diesen Kosten sei nur ein Anteil von 45.3% als KVG-pflichtige Pflegekosten anrechenbar. Der Regierungsrat brachte im Weiteren vor, im Jahr 2011 sei durch die MicroMED AG eine CURAtime Arbeitszeitanalyse (Arbeitszeitanalyse) in im Kanton Basel-Landschaft ansässigen Heimen zwecks Festlegung der Normkosten für das Jahr 2012 durchgeführt worden. Diese Arbeitszeitanalyse habe ergeben, dass der Anteil der Pflege bei der Kostenstelle "Pflege/Betreuung" im Kanton Basel-Landschaft durchschnittlich 64% betrage. Für die Pflegebedarfsstufe 12 ergebe sich damit einen Tarif in der Höhe von Fr. 205.20 pro Tag. Diese Arbeitszeitanalyse habe nicht früher erfolgen können. Andere brauchbare, zuverlässige Zahlen als jene der Studie aus dem Kanton Aargau aus dem Jahr 2002 hätten Ende 2010 nicht vorgelegen. Man dürfe nun nicht spätere Erkenntnisse auf das Jahr 2011 anwenden, denn nur weil die im Jahr 2011 errechneten Normkosten höher seien als die für das Jahr 2011 festgesetzten Normkosten, heisse dies nicht, dass letztere bundesrechtswidrig seien. Vielmehr sei zu berücksichtigen, dass in den Zeiterfassungsstudien des Jahres 2011 nicht nur Pflegeleistungen gemäss Art. 7 Abs. 2 KLV, sondern anteilmässig auch indirekte Kosten - etwa Gebäude-, Energie- und Reinigungskosten - berücksichtigt worden seien. In den Berechnungen für das Jahr 2011 seien demgegenüber zulässigerweise nur Pflegeleistungen gemäss Art. 7 Abs. 2 KLV

berücksichtigt worden. Dies sei ein wesentlicher Grund für die Diskrepanz zwischen den Normkosten, welche für das Jahr 2011 festgelegt wurden und jenen, welche aufgrund der Zeiterfassungsstudie im Jahr 2011 errechnet wurden. Anlässlich der heutigen Verhandlung brachte der Regierungsrat unter anderem vor, die Zahl 45.3% sei falsch. Daraus ergebe sich aber nicht, dass die für das Jahr 2011 festgelegten Pflegenormkosten falsch seien. Es sei eine Frage des Blickwinkels.

5.4 Der Beschwerdegegner C._____ hielt hierzu im Wesentlichen fest, dass die vom Gesetzgeber im Rahmen der KLV geforderten Kostenstellenrechnungen als Kalkulationsgrundlage in den meisten basellandschaftlichen Pflegeinstitutionen seit 2003 verfügbar seien. Es sei daher genügend Zeit für eine korrekte Festlegung der Pflegenormkosten vorhanden gewesen. Ausserdem seien die Zahlen im Rahmen der sogenannten SOMED-Statistik an das Statistische Amt des Kantons Basel-Landschaft abgeliefert worden. Mit dem BESA-System würden KLV-pflichtige Leistungen abgerechnet, welche auch von den Krankenversicherungen anerkannt würden. Auch der Verband Baselbieter Alters-, Pflege- und Betreuungseinrichtungen (bap) habe im März 2010 und damit frühzeitig gegenüber der VGD festgehalten, dass die Zahlen aus dem Kanton Aargau überholt und unbrauchbar seien und dass stattdessen von durchschnittlichen Pflegekosten von Fr. 262.-- pro Tag ausgegangen werden müsse. Anlässlich der Verhandlung machte der Beschwerdegegner C._____ im Weiteren geltend, es sei ihm nicht bekannt, dass für die Berechnung des Anteils der Pflegekosten an den Gesamtkosten der Kostenstelle "Pflege/Betreuung" für das Jahr 2012 indirekte Kosten auf die Pflegekosten umgelegt worden seien.

5.5 Die Auskunftsperson brachte anlässlich der heutigen Verhandlung vor, die vom Regierungsrat errechneten Gesamtkosten der Kostenstelle "Pflege/Betreuung" pro Leistungseinheit könne nicht korrekt sein. Dies ergebe sich daraus, dass zwei Beträge mit unterschiedlicher Einheit addiert würden. Zudem sei die Umlage von indirekten Kosten für den Unterschied der Pflegenormkosten des Jahres 2011 im Vergleich zu jenen für das Jahr 2012 zweitrangig. Entscheidend für den Anstieg der Pflegenormkosten auf das Jahr 2012 hin sei der höhere Anteil der Pflegekosten an den Gesamtkosten. Hier sei ein Anstieg von 45.3% für das Jahr 2011 auf 64% für das Jahr 2012 erfolgt.

5.6 Für das Jahr 2011 legte der Regierungsrat für die Pflegebedarfsstufe 12 - ausgehend von einem Anteil der Pflege bei der Kostenstelle "Pflege/Betreuung" von 45.3% - Normkosten von Fr. 147.-- fest. Vom 12. Mai 2011 bis 27. Juli 2011 liess er sodann eine Arbeitszeitanalyse bei zehn im Kanton Basel-Landschaft ansässigen Alters- und Pflegeheimen zwecks Festlegung der Normkosten für das Jahr 2012 durchführen. Aufgrund dieser Arbeitszeitanalyse legte der Regierungsrat für das Jahr 2012 in der Folge einen pauschalen Tarif in der Höhe von Fr. 205.20 pro Tag für die Pflegebedarfsstufe 12 fest. Er begründete dies damit, dass der Anteil der Pflege bei der Kostenstelle "Pflege/Betreuung" gemäss Arbeitszeitanalyse durchschnittlich 64% betrage. Entgegen der Ansicht des Regierungsrates betrug aber nicht der Anteil der Pflege an der Kostenstelle "Pflege/Betreuung" durchschnittlich 64%, sondern der Anteil der KVG-pflichtigen Leistungen an sämtlichen erfassten, durch die Pflegeabteilungen erbrachten Leistungen zulasten der Kostenträger Pflege, Betreuung, Hotellerie und Strukturzeit (vgl. Arbeitszeitanalyse S. 2,

6 und 10). Beinhaltet der Anteil von 64% nur KVG-pflichtige Leistungen, so ergibt sich daraus, dass dieser Anteil - entgegen der Ansicht des Regierungsrates - keine Umlagen indirekter Kosten erfasst. Einzige Umlage, welche in der Arbeitszeitanalyse vorgenommen wurde, ist die anteilmässige Berücksichtigung der Strukturzeit zulasten der Kostenträger Pflege, Betreuung und Hotellerie bzw. Pension (vgl. Arbeitszeitanalyse, S. 29). Diese Umlage hat aber keinen Einfluss auf den Anteil der KVG-pflichtigen Leistungen an sämtlichen erfassten, durch die Pflegeabteilungen erbrachten Leistungen zulasten der Kostenträger Pflege, Betreuung, Hotellerie und Strukturzeit, fallen unter den Kostenträger Pflege doch nicht nur KVG-pflichtige Leistungen, sondern auch nicht KVG-pflichtige Leistungen (vgl. Arbeitszeitanalyse, S. 5 f.). Kosten bzw. Leistungen für Gebäude, Energie und Reinigung werden - entgegen der Ansicht des Regierungsrates - in der Arbeitszeitanalyse gar nicht erfasst (vgl. Arbeitszeitanalyse, S. 2 und 25 ff.). Entsprechend der Ansicht der Auskunftsperson ist folglich der Anstieg des Anteils der KVG-pflichtigen Pflegekosten an den Gesamtkosten für den Anstieg der Pflegenormkosten vom Jahr 2011 zum Jahr 2012 verantwortlich und nicht - wie vom Regierungsrat geltend gemacht - Umlagen indirekter Kosten.

5.7 Weiter ist festzustellen, dass sich die vom Regierungsrat für das Jahr 2011 festgelegten Pflegenormkosten an den Resultaten der Arbeitszeitanalyse messen lassen müssen, denn die Arbeitszeitanalyse wurde im Jahr 2011 erstellt und weist damit die im Jahr 2011 erbrachten KVG-pflichtigen und nicht KVG-pflichtigen Leistungen aus. Hierzu ist zu beachten, dass gemäss der Arbeitszeitanalyse das Richten der Medikamente sowie die Erfassung des Medikamentenverbrauchs zwar dem Kostenträger Pflege zugeordnet, aber nicht - entgegen der Ansicht des Regierungsrates - als KVG-pflichtige Leistung erfasst wurde (vgl. Arbeitszeitanalyse, S. 27). Es ist mithin nicht davon auszugehen, dass die Arbeitszeitanalyse einen gegenüber den für das Jahr 2011 geltenden gesetzlichen Vorgaben erweiterten Katalog an KVG-pflichtigen Pflegeleistungen berücksichtigte. Wurden bei der Festlegung der Pflegenormkosten für das Jahr 2011 anstatt 64% nur 45.3% sämtlicher Leistungen der genannten Kostenträger als KVG-pflichtige Leistungen berücksichtigt, so bedeutet dies folglich, dass mit dem Pflegenormkostensatz gemäss § 1 lit. I VoFP 2011 bei Weitem nicht alle Pflegeleistungskosten, an welche die obligatorische Krankenpflegeversicherung nach der Bundesgesetzgebung einen Beitrag leistet, gedeckt wurden. Dies führte in der Folge dazu, dass der versicherten Person für KVG-pflichtige Pflegeleistungen mehr als Fr. 21.60 pro Tag überwältigt wurden. Der vom Regierungsrat in § 1 lit. I VoFP 2011 festgesetzte Pflegenormkostensatz für die Pflegebedarfsstufe 12 in der Höhe von Fr. 147.-- pro Tag verstösst damit sowohl gegen Art. 25a Abs. 5 KVG als auch gegen § 15c Abs. 2 EG KVG und erweist sich demzufolge als rechtswidrig. Unter diesen Umständen kann offen bleiben, ob die KVG-pflichtige Pflegezeit dem Regierungsrat bereits im Jahr 2010 bekannt war, bzw. hätte bekannt sein müssen. Auf die Berechnung der durchschnittlichen Kosten einer Pflegestunde wird im Folgenden zurückzukommen sein (vgl. Ziffer 6.3).

5.8 Entgegen der Ansicht des Regierungsrates spricht die Übergangsbestimmung zum KVG zur Änderung vom 13. Juni 2008 nicht gegen die Bundesrechtswidrigkeit von § 1 lit. I VoFP 2011. Zwar gewährt Abs. 2 der genannten Übergangsbestimmungen den Kantonen eine dreijährige Frist zur Angleichung der bei Inkrafttreten von Art. 25a KVG geltenden Tarife und Tarifverträge an die vom Bundesrat festgesetzten Beiträge an die Pflegeleistungen. Zweck dieser

Übergangsbestimmung besteht aber allein darin, den Kantonen eine Frist zur Umsetzung eines Systemwechsels zu gewähren, denn die Neuordnung der Pflegefinanzierung, die am 1. Januar 2011 in Kraft trat, sieht vor, dass die Leistungen auf Beitrags- und nicht mehr auf Tarifbasis finanziert werden. Mithin muss seitens der Kantone das Tarifsysteem dem Beitragssystem angeglichen werden (vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 20. Februar 2013 zum Postulat 12.4053 "Harmonisierung der Erfassung des Pflegebedarfs" vom 4. Dezember 2012). Weder dem Wortlaut der Übergangsbestimmung, noch deren Auslegung ist hingegen zu entnehmen, dass die Kantone zur Festlegung von Pflegenormkosten, welche nicht alle Kosten für KVG-pflichtige Leistungen abdecken, ermächtigt werden. Dementsprechend hält auch der per 1. Januar 2011 in Kraft getretene § 15c Abs. 2 EG KVG ausdrücklich und ohne Vorbehalte fest, dass die anrechenbaren Normkosten die Kosten der Pflegeleistungen, an welche die obligatorische Krankenpflegeversicherung nach der Bundesgesetzgebung einen Beitrag leistet, zu decken haben. Eine entsprechende Angleichung des Tarifsystems an das Beitragssystem hat demnach immer unter Berücksichtigung aller Kosten für KVG-pflichtige Leistungen zu geschehen, was vorliegend aber - wie dargelegt - nicht der Fall war.

6.1 Stellt das Gericht vorfrageweise die Rechtswidrigkeit einer kantonalen Norm fest, so hat dies im Regelfall lediglich zur Folge, dass die betreffende Vorschrift auf den Beschwerdeführer nicht angewendet und der darauf gestützte Einzelakt aufgehoben wird (vgl. Urteil des Kantonsgerichts [KGE VV] vom 2. März 2011 [810 10 381] E. 3, mit weiteren Nachweisen; HÄFELIN/HALLER/KELLER, a.a.O., Rz. 2076 ff.). Mit der Aufhebung des konkreten Anwendungsaktes lässt sich jedoch die Wiederherstellung des verfassungskonformen Zustandes nicht in allen Fällen erreichen. Auch im Falle des Beschwerdeführers ist das Problem mit der Aufhebung der angefochtenen Rechnung nicht gelöst, da nicht ernsthaft behauptet werden kann, die festgestellte Verletzung kantonal- sowie bundesrechtlicher Vorgaben habe zur Folge, dass der Beschwerdeführer überhaupt keine Pflege- und Betreuungskosten bezahlen müsse. Mithin entstünde durch eine blosser Nichtanwendung von § 1 lit. I VoFP 2011 ein Regelungsdefizit, welches insbesondere das Interesse des Beschwerdegegners C._____ in starkem Ausmass tangieren würde (vgl. BERNHARD RÜTSCHKE, Rechtsfolgen von Normenkontrollen, in: ZBI 106/2005, S. 280). In dieser Situation stehen grundsätzlich drei Lösungsmöglichkeiten zur Verfügung. Erstens kann sich das Gericht auf eine Feststellung der Verfassungswidrigkeit beschränken und die Beschwerden im Übrigen mit dem Hinweis abweisen, es sei Sache des Gesetzgebers, unter verschiedenen Lösungsvarianten zur Beseitigung der Rechtswidrigkeit auszuwählen (vgl. etwa BGE 110 Ia 26 E. 6, 109 Ib 85 ff.; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Basel-Landschaft [VGE; heute Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsgericht] vom 12. Februar 1986, Basellandschaftliche Verwaltungsgerichtsentscheide [BLVGE] 1986, S. 23 ff.). Die zweite Möglichkeit besteht darin, dass das Gericht die als verfassungswidrig erkannte Norm als unanwendbar erklärt und die infolge der Unanwendbarkeit geschaffene Lücke durch eine eigene Regel ausfüllt (vgl. BGE 118 Ia 334 E. 3b; Entscheid der Solothurnischen Steuerrekurskommission vom 24. Juni 1985, ZBI 86 1985 Seite 536 ff.). Drittens ist es denkbar, dass das Gericht die infolge Unanwendbarkeit der verfassungswidrigen Norm entstandene Lücke nicht selbst ausfüllt, sondern diese Aufgabe dem Gesetzgeber überlässt. Die Beschwerde wird in diesem Fall gutgeheissen und die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückgewiesen, wobei diese der erneuten Beurteilung die neu geschaffenen Vorschriften zugrunde legen soll (vgl. BGE

115 Ia 64 E. 3; Urteil des Verwaltungsgerichts Zürich vom 21.8.1991, in: ZBl 93/1992, S. 85 f, E. 8b.; Urteil des Verwaltungsgerichts Basel-Stadt vom 26. Juni 1985, in: Steuerrevue 1986, Seite 102 ff).

6.2 Der erste Lösungsansatz ist im Ergebnis unbefriedigend, würde sich doch die beschwerdeführerische Rüge der Rechtswidrigkeit zwar als zutreffend erweisen, gleichzeitig käme der Beschwerdeführer aber nicht zu seinem Recht. Gegen den letztgenannten Lösungsansatz spricht grundsätzlich das Rückwirkungsverbot (vgl. § 11 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft [KV] vom 17. Mai 1984). Würde etwa eine Rechtswidrigkeit einer kantonalen Gesetzesbestimmung festgestellt, so wäre damit zu rechnen, dass unter Umständen Jahre vergehen könnten, bis der Gesetzgeber die festgestellte Rechtswidrigkeit durch eine Gesetzesrevision beseitigt hätte (vgl. VGE vom 12. Februar 1986, BLVGE 1986, S. 21). Dieser Nachteil könnte in Anwendung des zweiten Lösungsansatzes gemildert werden, indem das Gericht die aufgrund der Rechtswidrigkeit bestehende Lücke gleich selbst durch eine eigene Regel ausfüllt. Für den vorliegenden Fall ist jedoch zu beachten, dass es sich bei der rechtswidrigen Norm um eine Bestimmung einer Verordnung des Regierungsrates handelt, deren Revision relativ kurzfristig in Kraft treten könnte, zumal eine Arbeitszeitanalyse betreffend die KVG-pflichtigen Pflegeleistungen im Jahr 2011 bereits durchgeführt wurde und die Grundlagen für die Festlegung bundeskonformer Pflegenormkosten damit bereits bestehen. Zudem beträfe eine entsprechende Neuregelung allein das Jahr 2011. Mithin würde eine Rückwirkung nicht übermässig zurückgreifen. Auch führte eine entsprechende Rückwirkung nicht zu einer unverhältnismässigen Belastung, sondern würde vielmehr eine rechtswidrige Belastung der versicherten Person korrigieren (vgl. § 11 KV). Die sich aus dem Rückwirkungsverbot ergebenden Bedenken fallen deshalb vorliegend - anders als im zitierten Fall, welchen das Verwaltungsgericht am 12. Februar 1986 zu entscheiden hatte - nicht schwer ins Gewicht.

6.3 Für eine Rückweisung anstatt einer richterlichen Normkorrektur spricht der Umstand, dass das Gericht dem Beschwerdeführer zu seinem Recht verhelfen kann, ohne in die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers eingreifen zu müssen. Im Gegensatz dazu ergeben sich beim zweiten Lösungsansatz aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung schwere Bedenken, denn eine richterliche Normkorrektur - anstelle des dafür primär zuständigen Gesetzgebers - ist nur zulässig, soweit der zu regelnde Sachverhalt als justiziabel erscheint (VGE vom 12. Februar 1986, BLVGE 1986, S. 24, mit weiteren Hinweisen; vgl. auch RÜTSCHÉ, a.a.O., S. 293). In der vorliegenden Streitsache sind einige Fragen zum Sachverhalt offen, denn es bedarf für die Festlegung der Pflegenormkosten pro Tag - neben der Kenntnis des Anteils der KVG-pflichtigen Leistungen an allen Leistungen der Pflegeabteilungen zu Gunsten der Kostenträger Pflege, Betreuung, Hotellerie und Strukturzeit - ebenso der Kenntnis der entsprechenden Gesamtkosten dieser Kostenträger sowie der Anzahl der insgesamt geleisteten KVG-pflichtigen Pflegestunden. Nicht alle diese Daten sind den Akten zu entnehmen. Der Regierungsrat machte zwar geltend, dass mit dem für das Jahr 2011 errechneten Gesamtkostensatz in der Höhe von Fr. 84.79 pro Stunde die Kosten der Kostenstelle "Pflege/Betreuung" berücksichtigt würden. Unklar ist aber, ob dieser Kostensatz bloss Pflege- und Betreuungskosten, oder auch Kosten der Kostenträger Hotellerie bzw. Pension sowie "Strukturzeit" - soweit die entsprechenden Leistungen durch die Pflegeabteilungen erbracht wurden - berücksichtigt. Diese Kosten müssten ebenfalls in die Be-

rechnung des Gesamtkostensatzes einfließen, errechnet sich doch der Anteil der KVG-pflichtigen Leistungen in der Höhe von 64% an sämtlichen erfassten, durch die Pflegeabteilungen erbrachten Leistungen zulasten der Kostenträger Pflege, Betreuung, Hotellerie und Strukturzeit (vgl. Ziffer 5.6). Fragen betreffend den vom Regierungsrat genannten Gesamtkostensatz ergeben sich auch hinsichtlich dessen rechnerischer Einheit. Einerseits wurden bei der Aufschlüsselung der Kostenstelle "Pflege/Betreuung" die Betriebskosten für die Betreuung durch die Leistungseinheit "AT", was Aufenthaltstagen entspricht (Anhang 5 zur Beilage 1 zur Vernehmlassung des Regierungsrates vom 6. August 2012, S. 5), dividiert. Andererseits wurden die Pflegekosten nicht nur durch die Anzahl Aufenthaltstage, sondern zusätzlich durch eine weitere Zeiteinheit geteilt, nämlich den durchschnittlichen mittleren Pflegeindex (Anhang 5 zur Beilage 1 zur Vernehmlassung des Regierungsrates vom 6. August 2012, S. 1; zum durchschnittlichen mittleren Pflegeindex vgl. MARTIN SCHMID/ELISABETH REUTIMANN, Durchführung einer Zeitstudie zur Erhebung der Pflegeleistungen in der Langzeitpsychiatrie, in: Schulz/Abderhalden/Needham/Schoppmann/Stefan [Hrsg.], Kompetenz - zwischen Qualifikation und Verantwortung, Unterostendorf 2007, S. 211). Die beiden Resultate - mit unterschiedlicher Einheit - wurden in der Folge addiert, wobei die Summe den Gesamtkostensatz der Kostenstelle "Pflege/Betreuung" pro Stunde ergab (Beilage 1 zur Vernehmlassung des Regierungsrates vom 6. August 2012, insb. Anhang 6), was - entsprechend der Ansicht der Auskunftsperson - nicht nachvollziehbar ist. Mithin kann auf den vom Regierungsrat geltend gemachten Gesamtkostensatz nicht abgestützt werden. Unter diesen Umständen erscheint der zu regelnde Sachverhalt als nicht justiziabel, fehlen dem Gericht für das Aufstellen einer Ersatzregel doch die hierfür notwendigen Informationen und Sachkenntnisse. Die Vorinstanz verfügt demgegenüber über solches Sachwissen bzw. kann sich solches beschaffen. Aufgrund des Angeführten ist die Beschwerde gutzuheissen, der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Angelegenheit an den Regierungsrat zur Neu Beurteilung zurückzuweisen. Der Regierungsrat wird dabei die Normkosten für Alters- und Pflegeheime für das Jahr 2011 derart festzulegen haben, dass mit diesen die Kosten für KVG-pflichtige Pflegeleistungen der Pflegebedarfsstufe 12, unter Berücksichtigung einer wirksamen, zweckmässigen und wirtschaftlichen Leistungserbringung, gedeckt werden.

7.1 Es bleibt über die Kosten zu befinden. Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren und die Beweiskosten und werden in der Regel in angemessenem Ausmass der ganz oder teilweise unterliegenden Partei auferlegt. Da der Beschwerdegegner C.____ - wie bereits im vorinstanzlichen Verfahren - die Gutheissung der Beschwerde beantragte, sind ihm keine Verfahrenskosten aufzuerlegen. Den Vorinstanzen werden im Falle deren Unterliegens – abgesehen von hier nicht einschlägigen Ausnahmen – keine Kosten auferlegt (§ 20 Abs. 3 Satz 2 VPO). Demzufolge sind vorliegend keine Verfahrenskosten zu erheben. Der Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'800.-- ist dem Beschwerdeführer zurückzuerstatten.

7.2 Der ganz oder teilweise obsiegenden Partei kann gestützt auf § 21 Abs. 1 VPO für den Beizug einer Anwältin oder eines Anwalts eine angemessene Parteientschädigung zu Lasten der Gegenpartei zugesprochen werden. Da der Beschwerdegegner C.____ - wie bereits im vorinstanzlichen Verfahren - die Gutheissung der Beschwerde beantragte, sind ihm keine Partei-

kosten aufzuerlegen. Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend ist dem Beschwerdeführer deshalb eine Parteientschädigung zu Lasten des Regierungsrats in der Höhe von Fr. 10'486.85 (inkl. Auslagen und 8% Mehrwertsteuer) zuzusprechen.

Demgemäss wird **e r k a n n t** :

- ://:
1. Die Beschwerde wird gutgeheissen und der angefochtene Entscheid wird aufgehoben. Die Angelegenheit wird zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen an den Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft zurückgewiesen.
 2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der bezahlte Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'800.-- wird dem Beschwerdeführer zurückerstattet.
 3. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft hat dem Beschwerdeführer eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 10'486.85 (inkl. Auslagen und 8% Mehrwertsteuer) zu bezahlen.

Vizepräsident

Gerichtsschreiber