

Eidgenössisches Versicherungsgericht
Tribunale federale delle assicurazioni
Tribunal federal d'assurances

Sozialversicherungsabteilung
des Bundesgerichts

Prozess
{T 7}
I 745/02

Urteil vom 23. Juli 2003
III. Kammer

Besetzung
Präsident Borella, Bundesrichter Meyer und Lustenberger; Gerichtsschreiber Arnold

Parteien
F._____ und C._____, Beschwerdeführer,

gegen

Bundesamt für Sozialversicherung, Effingerstrasse 20, 3003 Bern, Beschwerdegegner

Vorinstanz
Eidgenössisches Departement des Innern, Bern

(Entscheid vom 27. September 2002)

Sachverhalt:

A.

A.a R._____, geboren am 13. November 1985, verstorben am 15. September 2000, litt an einem kongenitalen Hydrocephalus. Die Invalidenversicherung anerkannte dieses Leiden als Geburtsgebrechen und erbrachte die gesetzlichen Leistungen. Am 17. Oktober 1987 trat das Mädchen in das Spital O._____ ein, wo am 22. Oktober 1987 das infizierte ventrikulo-peritoneale Drainagesystem entfernt wurde (Bericht des Spitals O._____ vom 3. Dezember 1987). Laut Gutachten des Prof. Dr. med. T._____, Chefarzt des Institutes für Rechtsmedizin am Spital S._____, vom 18. Februar 1997, trat in der Nacht zum 23. Oktober 1987 ein akuter Hydrocephalus auf, dies auf dem Boden einer vorbestehenden Aquaeductus-Stenose bei im Wesentlichen intakter Liquorproduktion und -ausscheidung; wegen des Atemstillstands (Apnoe) und der starken Verlangsamung der Herzstätigkeit (Bradykardie) sei das (bereits unter Druck stehende) Gehirn nicht mehr hinreichend mit Sauerstoff versorgt worden, so dass es schweren bleibenden Schaden genommen habe (Hirnstammsymptomatik, Tetraspastik).

A.b Das Spital O._____ verfügte bei der Zürich Versicherungsgesellschaft (nachfolgend: Zürich) über eine Haftpflichtversicherungsdeckung von Fr. 2'000'000.- pro Schadensfall. Am 4./6. November 1989 schlossen die Versicherte und ihre Eltern, F._____ und C._____, alle vertreten durch Rechtsanwalt A._____, mit dem Spital O._____ und der Zürich eine Vereinbarung ab. Danach verpflichtete sich die Zürich - unpräjudiziell und ohne Anerkennung einer Rechtspflicht (Ziff. 5) -, unter Vorbehalt von Rückzahlungsverpflichtungen im Falle des Vorversterbens der Versicherten vor dem 23. Oktober 1991 und dem 23. Oktober 2000 (Ziff. 2), bei zu Lasten der Invalidenversicherung gehendem, zumindest halbjährigem Aufenthalt in einer Heil- oder Pflegeanstalt (Ziff. 3) und schliesslich bei Eintritt künftiger, zu zusätzlichen Leistungen der Invalidenversicherung an die Heimpflege führenden Gesetzesänderungen (Ziff. 4), dazu, der Familie F._____ eine Entschädigung von total Fr. 1'480'000.- zu bezahlen. Die Invalidenversicherung ihrerseits erledigte im Jahre 1993 ihren Regress für die von ihr erbrachten Leistungen in der Weise, dass sie sich von der Zürich als Betriebshaftpflichtversicherung des Spitals O._____ die Differenz von Fr. 1'480'000.- zur vertraglichen Deckungssumme von 2'000'000.-, somit Fr. 520'000.-, auszahlen liess (Aktennotiz vom 21. März 1997).

A.c Die Eltern, welche ihre Tochter bis zu deren Tode zu Hause rund um die Uhr gepflegt und betreut hatten, machten mit Blick auf die ihnen entstehenden Mehrkosten (Material, Löhne, Erwerbsausfall) geltend, die Invalidenversicherung habe durch ihr Vorgehen im Regress gegenüber dem Haftpflichtigen und seinem Versicherer das Befriedigungsvorrecht der versicherten Person verletzt.

Mit Schreiben vom 20. Mai 1997 hielt das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) an seiner Auffassung fest, dass der Regress rechtmässig erledigt worden sei. Am 10. Juni 1997 ersuchten F._____ und C._____ das BSV um Erlass einer anfechtbaren Verfügung. Am 3. Juli 1997 schrieb das BSV den Eltern, da die geschädigte Person nicht Partei in dem zwischen der Haftpflicht- und der Invalidenversicherung ausgehandelten Erledigungsvergleich sei und diesen demnach auch nicht anfechten könne, fehle für den Erlass der angebehrten Verfügung die rechtliche Grundlage. Den erneuten, nunmehr anwaltlich gestellten Antrag vom 10. September 1997 um Erlass einer Verfügung wies das Bundesamt mit Schreiben vom 9. Oktober 1997 zurück.

B.

Hiegegen erhoben R._____ und ihre Eltern Beschwerde an das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) mit dem Rechtsbegehren, das Schreiben vom 9. Oktober 1997 sei, soweit ihm der Charakter einer Nichteintretensverfügung zukomme, aufzuheben und das BSV anzuweisen, auf Grund einer ergänzenden Stellungnahme der Beschwerdeführer materiell und in Verfügungsform auf das Begehren einzutreten; für den Fall, dass das Schreiben des BSV vom 9. Oktober 1997 keine Nichteintretensverfügung sei, sei die Beschwerde als Rechtsverweigerungsbeschwerde zu behandeln. Nach Durchführung eines doppelten Schriftenwechsels und Beizug eines Schreibens der IV-Stelle des Kantons Appenzell A.Rh. mit einer Zusammenstellung der im Zeitraum vom 8. Oktober 1987 bis 30. September 2000 erbrachten IV-Leistungen (medizinische Massnahmen: Fr. 259' 371.25; Hauspflege/Pflegebeiträge: Fr. 375' 041.-; Hilfsmittel: Fr. 23' 598.-; total: Fr. 658' 010.25) wies das EDI die Beschwerde ab, soweit es darauf eintrat. Das Departement pflichtete dem Rechtsstandpunkt des BSV bei, dass das Regressrecht der Invalidenversicherung und damit auch das - von den Eltern als verletzt gerügte - Befriedigungsvorrecht der versicherten Person dem Zivilrecht angehöre, weshalb darüber nicht verfügt werden könne. Sei aber das Bundesamt nicht zum Erlass einer Verfügung zuständig gewesen, sei auch der Vorwurf der Rechtsverweigerung unbegründet (Entscheid vom 27. September 2002).

C.

Entsprechend der Rechtsmittelbelehrung wandten sich F._____ und C._____ gegen diesen Entscheid mit zwei Eingaben vom 13. Oktober 2002 an den Bundesrat. Mit Schreiben vom 25. Oktober 2002 hat das Bundesamt für Justiz diese Eingaben zuständigkeitshalber dem Eidgenössischen Versicherungsgericht zur Beurteilung überwiesen. Unter Hinweis auf den angefochtenen Entscheid und Bestätigung der darin vertretenen Rechtsauffassung verzichtet das EDI auf eine Vernehmlassung.

Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Departementsentscheide unterliegen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Eidgenössische Versicherungsgericht, wenn sie Verfügungen darstellen, die auf öffentlichem Recht des Bundes beruhen und das Gebiet der Sozialversicherung betreffen (Art. 128 in Verbindung mit Art. 98 lit. b und Art. 97 Abs. 1 OG in Verbindung mit Art. 5 VwVG).

Auf Grund des angefochtenen Departementsentscheides ist streitig, ob das BSV eine im öffentlichen Recht des Bundes gründende und das Gebiet der Bundessozialversicherung betreffende Verfügung hätte erlassen müssen. Die Vorinstanzen verneinen dies, weil die Sache zivilrechtlicher Natur sei. Diese Frage kann mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde dem Eidgenössischen Versicherungsgericht unterbreitet werden (vgl. zur analogen Situation, in der gerügt wird, es sei zu Unrecht kantonales statt öffentliches Recht des Bundes angewendet worden: BGE 110 V 56 Erw. 1a in fine mit Hinweisen). Da sodann kein Unzulässigkeitsgrund im Sinne von Art. 129 in Verbindung mit Art. 101 und Art. 102 OG vorliegt, ist unter dem Gesichtspunkt der sachlichen und funktionellen Zuständigkeit auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde einzutreten.

2.

2.1 Nach Art. 108 Abs. 2 OG hat die Verwaltungsgerichtsbeschwerde unter anderm die Begehren und deren Begründung mit Angabe der Beweismittel zu enthalten. Diese Bestimmung soll dem Gericht hinreichende Klarheit darüber verschaffen, worum es beim Rechtsstreit geht. Nach der Praxis genügt es, wenn dies der Verwaltungsgerichtsbeschwerde insgesamt entnommen werden kann. Insbesondere muss zumindest aus der Beschwerdebegründung ersichtlich sein, was die Beschwerde führende Person verlangt und auf welche Tatsachen sie sich beruft. Die Begründung braucht nicht zuzutreffen, aber sie muss sachbezogen sein. Der blosser Hinweis auf frühere Rechtsschriften oder auf den angefochtenen Entscheid genügt nicht. Fehlt der Antrag oder die Begründung überhaupt und lassen sie sich auch nicht der Beschwerdeschrift entnehmen, so liegt keine rechtsgenügende Beschwerde vor, weshalb auf sie nicht eingetreten werden kann (BGE 123 V 336 Erw. 1a mit Hinweisen).

2.2 Im Lichte dieser Grundsätze ist zweifelhaft, ob die beiden Eingaben vom 13. Oktober 2002 den Anforderungen an eine rechtsgenügende Verwaltungsgerichtsbeschwerde entsprechen. Immerhin kann den Schreiben ein - sinngemässer - Antrag entnommen werden ("Wir bitten Sie, diese Angelegenheit aus Sicht der Menschenrechte überprüfen zu lassen."). Hingegen lässt sich in den Schreiben vom 13. Oktober 2002 nur schwerlich eine sachbezogene Begründung erblicken, legen F._____ und C._____ doch nicht dar, dass und aus welchen Gründen der angefochtene Departementsentscheid bundesrechtswidrig sein (Art. 104 lit. a OG) oder auf einer unrichtigen Tatsachenfeststellung (Art. 105 Abs. 1 OG) beruhen sollte. Gegenteils räumen sie ein, dass die "Rechtslogik, die darin enthalten ist", nachvollziehbar ist. Ihren vorgebrachten Einwendungen lässt sich nicht entnehmen, warum das BSV nach geltendem Recht auf den Antrag um Erlass einer Verfügung hätte eintreten sollen und das Departement die gegen die Haltung des Bundesamtes erhobene Beschwerde nicht hätte abweisen dürfen.

2.3 Indessen soll und kann die Eintretensfrage im Hauptpunkt offen bleiben, weil das Eidgenössische Versicherungsgericht F._____ und C._____ - im Sinne der Ausführungen des EDI in seiner Vernehmlassung - nicht an den formellen Erfordernissen einer rechtsgenügenden Verwaltungsgerichtsbeschwerde scheitern lassen will und weil der angefochtene Entscheid einer materiellen Prüfung standhält, wie sich aus dem Nachfolgenden ergibt (Erw. 3).

Klar unzulässig ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde hingegen insofern, als damit etwas anderes als die Aufhebung des angefochtenen Departementsentscheides und die Verpflichtung des BSV, eine Verfügung zu erlassen, beantragt wird. Dies betrifft namentlich die Anträge Ziffern 1 und 2 der zweiten Eingabe vom 13. Oktober 2002, ist doch das Eidgenössische Versicherungsgericht weder für die Feststellung einer Persönlichkeitsrechtsverletzung der Geschädigten noch für die Herausgabe der Beweisunterlagen der Invalidenversicherung gegenüber der Haftpflichtversicherung betreffend Regressrecht zuständig.

3.

3.1 Für den Rückgriff der Invalidenversicherung auf den haftpflichtigen Dritten gelten sinngemäss die Art. 48ter, 48quater, 48quinquies Abs. 1 sowie 48sexies AHVG (Art. 52 Abs. 1 IVG; AHV- wie IV-rechtlich sind die bis zum 31. Dezember 2002 [In-Kraft-Treten des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts, ATSG, am 1. Januar 2003] gültig gewesenen Bestimmungen anwendbar; BGE 127 V 467 Erw. 1, 121 V 366 Erw. 1b). Nach Art. 48ter erster Satz AHVG tritt gegenüber einem Dritten, der für den Tod oder die Gesundheitsschädigung eines Versicherten haftet, die Alters- und Hinterlassenenversicherung oder die Invalidenversicherung im Zeitpunkt des Ereignisses bis auf die Höhe ihrer gesetzlichen Leistungen in die Ansprüche des Versicherten und seiner Hinterlassenen ein. Die Ansprüche des Versicherten und seiner Hinterlassenen gehen nur soweit auf die Versicherung über, als deren Leistungen zusammen mit dem von Dritten geschuldeten Ersatz den Schaden übersteigen (Art. 48quater Abs. 1 AHVG). Die Ansprüche, die nicht auf die Versicherung übergehen, bleiben dem Versicherten und seinen Hinterlassenen gewahrt. Kann nur ein Teil des von Dritten geschuldeten Ersatzes eingebracht werden, so sind daraus zuerst die Ansprüche des Versicherten und seiner Hinterlassenen zu befriedigen (Art. 48quater Abs. 3 AHVG).

3.2 Das in der letztgenannten Bestimmung enthaltene Befriedigungs- oder Quotenvorrecht der versicherten Person auf den Haftpflichtanspruch (vgl. hiezu statt vieler: Alfred Maurer, Schweizerisches Sozialversicherungsrecht, Bd. I, Allgemeiner Teil, 2., unveränderte Aufl., Bern 1983, S. 406 ff., insbesondere S. 409) beschlägt nicht das sozialversicherungsrechtliche (Leistungs-)Verhältnis, hinsichtlich dessen die Durchführungsstellen und allenfalls das BSV als Aufsichtsbehörde Verfügungszuständig sind (Art. 84 Abs. 1 AHVG in Verbindung mit Art. 69 IVG und Art. 128 OG; vgl. BGE 124 V 174 ff.). Ob das Befriedigungsvorrecht gewahrt oder verletzt worden ist, betrifft vielmehr die (zivil-)haftungsrechtliche Beziehung zwischen der geschädigten versicherten Person und dem haftpflichtigen Schädiger und dem hinter ihm stehenden Haftpflichtversicherer. Ob eine Regresserledigung oder -vereinbarung zwischen dem Sozialversicherer und der Haftpflichtversicherung geeignet ist, den Anspruch der geschädigten Person auf Vergütung des nicht durch Leistungen der Sozialversicherung gedeckten Restschadens (oder "Direktschadens"; vgl. Rumo-Jungo, Haftpflicht und Sozialversicherung, Freiburg 1998, Rz. 949) zu vermindern, kann daher nicht Gegenstand eines der

Verfügungsbefugnis der Durchführungsstellen und gegebenenfalls des BSV allein zugänglichen sozialversicherungsrechtlichen Leistungsstreitverfahrens bilden. Der Regress des Sozialversicherers - ebenso wie die Geltendmachung des Rest- oder Direktschadens beim Haftpflichtigen oder seiner Haftpflichtversicherung - gehören fraglos dem Privatrecht (BGE 112 II 88 ff. Erw. 1) an und sind im Streitfall auf dem Zivilprozessweg durchzusetzen (vgl. statt vieler: BGE 124 III 222, 117 II 609). Es verhält sich nicht wesentlich anders, als wenn im Rahmen von Art. 41 ff. UVG über das Quotenvorrecht des Geschädigten (Art. 42 Abs. 3 zweiter Satz UVG) oder über die Tragweite des

Haftungsprivileges der Familienangehörigen oder der Arbeitgeberin (Art. 44 UVG) gestritten wird (vgl. z.B. BGE 123 III 314 ff. Erw. 9). Dass der Gesetzgeber, hier wie dort, sozialversicherungsrechtliche Schutz- oder Sonderbestimmungen aufgestellt hat, welche bei der Ermittlung des Direktschadens und der Höhe einer allfälligen Regressforderung des Sozialversicherers beachtlich sind (vgl. z.B. BGE 112 II 167), bedeutet nicht, dass dadurch eine sozialversicherungsrechtliche Verfügungsgrundlage geschaffen worden wäre, die es erlauben würde, einen Einzelaspekt der Direkt- und Regressschadenserledigung - hier die Bedeutung des Befriedigungsvorrechtes der versicherten Person im Vergleich zum Regressanspruch des Sozialversicherungsträgers - zu verselbstständigen und damit zum Ausgangspunkt eines sozialversicherungsrechtlichen oder sonst wie öffentlich-rechtlichen Beschwerdeverfahrens zu machen.

4.

Bei der Durchsicht der in diesem Verfahren aufgelegten Akten fällt auf, dass Art. 11 IVG (Haftung der IV für das Eingliederungsrisiko) von den Verfahrensbeteiligten unerwähnt geblieben ist. Ob die von der IV-Stelle des Kantons Appenzell A.Rh. dokumentierte Leistungserbringung (auch) auf Art. 11 IVG beruht und deren Erfordernisse vollumfänglich erfüllt, ist nach dem Gesagten nicht in diesem Prozess zu prüfen. Hingegen wird es Sache des BSV als Aufsichtsbehörde sein, dieser Frage im Einzelnen nachzugehen, soweit dazu materiell- und verwirkungsrechtlich noch Anlass und Raum besteht.

5.

Im Hinblick auf die besonderen Verhältnisse der am Recht Stehenden ist auf die Erhebung von Gerichtskosten zu verzichten (Art. 156 in Verbindung mit Art. 135 OG). Das Gesuch um Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege ist daher gegenstandslos.

Demnach erkennt das Eidg. Versicherungsgericht:

1.

Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Eidgenössischen Departement des Innern und der Ausgleichskasse des Kantons St. Gallen zugestellt.

Luzern, 23. Juli 2003

Im Namen des Eidgenössischen Versicherungsgerichts

Der Präsident der III. Kammer: Der Gerichtsschreiber: