

Urteilskopf

146 V 121

12. Auszug aus dem Urteil der I. sozialrechtlichen Abteilung i.S. Suva, Abteilung Militärversicherung gegen A. (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 8C_641/2019 vom 8. April 2020

Regeste (de):

Art. 89 BGG; Art. 62 Abs. 1bis ATSG; Beschwerdelegitimation der Suva, Abteilung Militärversicherung.

Die Beschwerdelegitimation der Suva, Abteilung Militärversicherung, ergibt sich weder aus der allgemeinen Legitimationsklausel noch aus einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage (E. 2.3 und 2.4). Sie ist aber auf dem Weg der Lückenfüllung zu bejahen (E. 2.5).

Regeste (fr):

Art. 89 LTF; art. 62 al. 1bis LPGA; qualité pour recourir de la CNA, Division assurance militaire.

La qualité pour recourir de la CNA, Division assurance militaire, ne ressort ni de la clause générale ni d'une base légale expresse (consid. 2.3 et 2.4), mais elle doit être admise par la voie du comblement d'une lacune (consid. 2.5).

Regesto (it):

Art. 89 LTF; art. 62 cpv. 1bis LPGA; legittimazione per ricorrere dell'INSAI, Divisione assicurazione militare.

La legittimazione per ricorrere dell'INSAI, Divisione assicurazione militare, non risulta né dalla normativa generale sulla facoltà di ricorrere né da una base legale esplicita (consid. 2.3 e 2.4). Però essa deve essere ammessa colmando la lacuna legislativa (consid. 2.5).

Sachverhalt ab Seite 122

BGE 146 V 121 S. 122

A. A., geb. 1989, erlitt während des Militärdiensts am 28. Mai 2011 beim Fussballspiel ein Supinationstrauma rechts. Die Schweizerische Unfallversicherung, Abteilung Militärversicherung (nachfolgend: Suva-MV), anerkannte den Versicherungsfall implizit. Am 30. Dezember 2015 erlitt der Versicherte einen Skiunfall, in dessen Folge Schmerzen am oberen Sprunggelenk rechts persistierten. Am 26. September 2016 erfolgte eine operative Resektion störender Ossifikationen (Osteophyten) am medialen Malleolus rechts. Der Versicherte stellte bei der Allianz Suisse Versicherungsgesellschaft AG (Allianz) als obligatorische Unfallversicherung seines damaligen Arbeitgebers und bei der Suva-MV wegen möglicher Spätfolgen des Unfalls aus dem Jahr 2011 je ein Leistungsbegehren. Die Allianz verneinte ihre Leistungspflicht unter Hinweis auf einen anlässlich eines früheren Unfallereignisses übersehenen Vorzustand. Die Suva-MV holte medizinische Unterlagen, die Akten der Allianz und eine versicherungsmedizinische Beurteilung ihres Kreisarztes ein. Gestützt darauf lehnte auch sie mit Verfügung vom 21. August 2017 ihre Haftung für die aktuellen Beschwerden ab. Daran hielt sie im Einspracheentscheid vom 6. September 2018 fest, nachdem sie weitere Abklärungen getätigt hatte.

B. Mit Entscheid vom 27. August 2019 wies das Verwaltungsgericht des Kantons Bern die dagegen erho-

bene Beschwerde ab. Allerdings verpflichtete es die Suva-MV, A. eine Parteientschädigung in der Höhe von Fr. 3'610.15 (inkl. Auslagen und MWST) zu bezahlen, weil ihre Sachverhaltsabklärungen unzureichend gewesen seien.

C. Die Suva-MV erhebt Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten und beantragt sinngemäss, der angefochtene Entscheid sei bezüglich der Zuspache der Parteientschädigung aufzuheben.

BGE 146 V 121 S. 123

A. beantragt, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, eventuell sei sie abzuweisen. Das Verwaltungsgericht und das Bundesamt für Gesundheit verzichten auf eine Vernehmlassung. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde gut.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. Der Beschwerdegegner bestreitet vorab die Legitimation der Suva-MV zur Einreichung der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten. Er macht im Wesentlichen geltend, die Beschwerdebefugnis ergebe sich nicht aus Art. 89 Abs. 1 BGG, und es fehle eine gesetzliche Grundlage gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG i.V.m. Art. 62 Abs. 1bis ATSG.

2.1 Das Bundesgericht prüft seine Zuständigkeit und die (weiteren) Eintretensvoraussetzungen von Amtes wegen und mit freier Kognition (BGE 141 V 206 E. 1.1 S. 208; BGE 140 V 22 E. 4 S. 26; BGE 138 V 339 E. 1 S. 340).

2.2 Gegen Entscheide der kantonalen Versicherungsgerichte kann nach Massgabe des Bundesgerichtsgesetzes beim Bundesgericht Beschwerde erhoben werden (Art. 62 Abs. 1 ATSG). Die Beschwerdelegitimation ist in Art. 89 BGG geregelt. Zudem gilt es Art. 62 Abs. 1bis ATSG zu beachten, wonach der Bundesrat das Beschwerderecht der Durchführungsorgane der einzelnen Sozialversicherungen vor dem Bundesgericht regelt.

2.3

2.3.1 Nach Art. 89 Abs. 1 BGG ist zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (lit. a), durch den angefochtenen Entscheid oder Erlass besonders berührt ist (lit. b) und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (lit. c). Auf diese in erster Linie auf Privatpersonen zugeschnittene Beschwerdebefugnis kann sich auch ein Gemeinwesen berufen, sofern es nicht nur ein öffentliches Interesse an der richtigen Durchführung des Bundesrechts, sondern wie ein Privater ein bestimmtes, eigenes finanzielles Interesse verfolgt oder aber in schutzwürdigen eigenen hoheitlichen Interessen berührt ist (anstelle vieler: BGE 138 V 339 E. 2.1 S. 340, wo allerdings unzutreffend von einer "Behörde" die Rede ist [vgl. KIENER/RÜTSCHKE/KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Aufl. 2015, S. 356]). Gestützt auf die allgemeine Legitimationsklausel von Art. 89 Abs. 1 BGG

dürfen Gemeinwesen allerdings nur restriktiv zur Beschwerdeführung zugelassen werden (BGE 140 V 328 E. 4.1 S. 329 f. mit Hinweis). Zur Beschwerdelegitimation einer IV-Stelle hielt das Bundesgericht fest, dass der Umstand allein, im Rechtsmittelverfahren unterlegen zu sein, nicht ausreiche (BGE 134 II 45 E. 2.2.1 S. 47 mit Hinweisen). Heisse ein kantonales Versicherungsgericht die Beschwerde gegen die Verfügung einer IV-Stelle gut, indem es einen Rentenanspruch bejahe oder eine höhere Rente zuspreche, könne diese den betreffenden Entscheid mangels eines schutzwürdigen Interesses im Sinn von Art. 89 Abs. 1 lit. c BGG daher nicht ans Bundesgericht weiterziehen (zum Ganzen: BGE 138 V 339 E. 2.1 S. 340 f.). Ohne Weiteres bejaht wurde und wird die Beschwerdelegitimation gestützt auf Art. 89 Abs. 1 BGG (bzw. Art. 103 aOG [BS 3 531]) bei obligatorischen Unfallversicherern in Streitigkeiten mit den Versicherten betreffend Versicherungsleistungen, sofern die Voraussetzungen der lit. a bis c dieser Bestimmung erfüllt waren (Urteil U 337/05 vom 16. Oktober 2006 E. 2, nicht publ. in: BGE 133 V 96, aber in: SVR 2007 UV Nr. 7 S. 22; vgl. auch BGE 138 V 161 E. 2.5.1 S. 165 f.). In unfallversicherungsrechtlichen Leistungsstreitigkeiten kann sich die Suva somit in der Regel auf die allgemeine Legitimationsklausel des Abs. 1 von Art. 89 BGG berufen.

2.3.2 Seit 1. Juli 2005 ist die Suva auch für die Durchführung der Militärversicherung zuständig (s. Art. 67 UVG, Art. 81 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992 über die Militärversicherung [MVG; SR 833.1] und Art. 35a der Verordnung vom 10. November 1993 über die Militärversicherung [MVV; SR 833.11], je in der seit 1. Juli 2005 gültigen Fassung [AS 2005 2881 ff. und 2885 ff.]). Allerdings führt sie diese als eigene Sozialversicherung mit gesonderter Rechnung (Art. 67 Abs. 1 UVG). Während die Suva ihren Aufwand aus der Unfallversicherung aus den Prämien der Versicherten und deren Arbeitgeber deckt (vgl. Art. 91 ff. UVG), trägt der Bund den grössten Teil der Kosten der Militärversicherung (vgl. Art. 82 Abs. 1 MVG), und er hat der Suva die Versicherungsleistungen und Verwaltungskosten zu vergüten (Art. 82 Abs. 2 MVG). Dies ergibt sich insbesondere daraus, dass der Militärversicherung das Prinzip der Staatshaftung zugrunde liegt - als Korrelat zur Dienstpflicht, die mit besonderen Gefahren für die Gesundheit verbunden ist (BGE 127 II 289 E. 3b S. 293 ff.; BGE 103 V 186 E. 3b S. 187; JÜRIG MAESCHI, Kommentar zum Bundesgesetz über die Militärversicherung, 2000, Einleitung N. 31 mit Hinweisen; STEFAN A. DETTWILER,

in: Kommentar zum schweizerischen Sozialversicherungsrecht, UVG, Hürzeler/Kieser [Hrsg.], 2018, N. 1 zu Art. 67 UVG). Sie stellt daher keine klassische Sozialversicherung dar, obwohl sie auch typische Merkmale des Sozialversicherungsrechts trägt, indem z.B. der persönliche Geltungsbereich, die versicherten Risiken und die Leistungen im Wesentlichen nach Art der Sozialversicherung geregelt sind, sie der Sozialversicherungsgerichtsbarkeit untersteht (vgl. MAESCHI, a.a.O., Einleitung N. 34 ff.) und das ATSG ebenfalls anwendbar ist (Art. 1 Abs. 1 MVG).

2.3.3 Da gestützt auf Art. 82 Abs. 2 MVG das versicherungstechnische Risiko beim Bund verbleibt, kann die Suva-MV die ihr in einem kantonalen Gerichtsentscheid auferlegte Pflicht zur Ausrichtung von Leistungen oder Parteientschädigungen an einen Versicherten auf den Bund abwälzen. Daraus folgt, dass sie (anders als in ihrer Funktion als Unfallversicherer) kein eigenes finanzielles Interesse im Sinn eines schutzwürdigen Interesses geltend machen kann und die Legitimation gestützt auf Art. 89 Abs. 1 BGG nicht gegeben ist.

2.4 Von Amtes wegen zu prüfen bleibt, ob die Beschwerdeführerin gestützt auf Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG zur Beschwerde an das Bundesgericht legitimiert ist. Lit. a bis c dieser Bestimmung fallen von vornherein ausser Betracht.

2.4.1 Nach Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG sind Personen, Organisationen und Behörden, denen ein anderes Bundesgesetz dieses Recht einräumt, berechtigt, Beschwerde einzureichen. Art. 62 Abs. 1bis ATSG ermächtigt den Bundesrat, das Beschwerderecht der Durchführungsorgane der einzelnen Sozialversicherungen vor dem Bundesgericht zu regeln. Diese Vorschrift ermöglicht es ihm, die Organe der Sozialversicherung auf Verordnungsstufe zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zuzulassen (BGE 140 V 321 E. 2.3 S. 325; BGE 134 V 53 E. 2.2.2 S. 56 f.; MICHAEL PFLÜGER, Die Legitimation des Gemeinwesens zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, 2013, S. 418 Rz. 996). Entsprechend ist die Beschwerdebefugnis der Durchführungsorgane in verschiedenen Sozialversicherungszweigen auf Verordnungsstufe explizit geregelt (vgl. z.B. Art. 201 Abs. 1 AHVV, Art. 41 lit. i IVV [vgl. dazu BGE 138 V 339 E. 2.3], Art. 38 Abs. 1 ELV, Art. 42 EOV und Art. 19 Abs. 1 FamZV).

2.4.2 Da der Bund, wie gezeigt, das Risiko trägt und die Militärversicherung finanziert (Art. 82 Abs. 2 MVG, s. soeben E. 2.3.2 und

BGE 146 V 121 S. 126

2.3.3), ist er auch Versicherungsträger, während die Suva-MV aus finanztechnischer Sicht als treuhänderische Abwicklungsstelle beschrieben werden kann (DETTWILER, a.a.O., N. 11 zu Art. 67 UVG mit Hinweis). In der Terminologie des ATSG darf die Suva-MV daher zwanglos als Durchführungsorgan bezeichnet werden (wenn auch die Begriffsverwendung des ATSG im Einzelnen nicht unumstritten ist, vgl. UELI KIESER, Kommentar ATSG, 4. Aufl. 2020, Vorbemerkungen N. 108 ff.). Eine gesetzliche Grundlage im Sinn von Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG i.V.m. Art. 62 Abs. 1bis ATSG, die die Suva-MV ausdrücklich zur Beschwerde an das Bundesgericht ermächtigen würde, findet sich allerdings weder auf Gesetzes- noch auf Verordnungsstufe. Daher ist zu prüfen, ob eine Gesetzeslücke vorliegt, die vom Gericht zu füllen wäre.

2.5 Eine (echte) Gesetzeslücke besteht, wenn sich eine Regelung als unvollständig erweist, weil sie jede Antwort auf die sich stellende Rechtsfrage schuldig bleibt. Hat der Gesetzgeber eine Rechtsfrage nicht übersehen, sondern stillschweigend - im negativen Sinn - mitentschieden (qualifiziertes Schweigen), bleibt kein Raum für richterliche Lückenfüllung (BGE 140 III 206 E. 3.5.1 S. 213; BGE 134 V 131 E. 5.2 S. 134 f., BGE 134 V 182 E. 4.1 S. 185). Gibt das Gesetz eine Antwort, die aber nicht befriedigt, liegt grundsätzlich eine unechte Lücke vor, die auszufüllen dem Richter verwehrt ist (BGE 131 II 562 E. 3.5 S. 568). Anders verhält es sich nur, wenn die vom Gesetz gegebene Antwort als sachlich unhaltbar angesehen werden muss bzw. auf einem offensichtlichen Versehen des Gesetzgebers, einer gesetzgeberischen Inkongruenz oder einer planwidrigen Unvollständigkeit beruht (BGE 134 V 131 E. 5.2 S. 134 f. und E. 7.2 S. 136 f.; BGE 132 III 470 E. 5.1 S. 478). Ist ein lückenhaftes Gesetz zu ergänzen, gelten als Massstab die dem Gesetz selbst zugrunde liegenden Zielsetzungen und Werte (BGE 140 III 205 E. 3.5.1 S. 213; BGE 129 II 401 E. 2.3 S. 403).

2.5.1 Art. 62 Abs. 1bis ATSG wurde im Rahmen der Totalrevision der Bundesrechtspflege mit der Änderung des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005, in Kraft seit 1. Januar 2007, eingefügt (AS 2006 2197 ff.). Weder in den parlamentarischen Kommissionen noch in den parlamentarischen Beratungen hatte der entsprechende Vorschlag zu Diskussionen Anlass gegeben (vgl. Protokoll der Sitzung der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 15. August 2003, S. 29 und Anhang; Protokoll der Sitzung der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates vom 29. April 2004, S. 18; AB 2003 S 878; AB 2004 N 1659; s. auch KIESER, a.a.O., N. 2 zu Art. 62 ATSG).

2.5.2 aArt. 107 MVG sah in seiner ursprünglichen Fassung vom 19. Juni 1992 vor, dass gegen Entscheide der kantonalen Versicherungsgerichte und der Schiedsgerichte innerhalb von 30 Tagen seit der Zustellung des schriftlich begründeten Urteils beim Eidgenössischen Versicherungsgericht (EVG) Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden könne (AS 1993 3073). Da das Bundesamt für Militärversicherung für die Durchführung der Versicherung zuständig war (aArt. 81 Abs. 1 MVG), war es gestützt auf Art. 103 lit. b aOG auch zur Beschwerde an das EVG legitimiert (s. auch MAESCHI, a.a.O., N. 3 zu Art. 107 MVG). Mit der Einführung des ATSG erwies sich die eigenständige Regelung der Anfechtbarkeit kantonalen Beschwerdeentscheide in aArt. 107 MVG als überflüssig und wurde gestrichen (vgl. Bericht der Kommission des Nationalrates für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 26. März 1999 zur parlamentarischen Initiative Sozialversicherungsrecht, BBl 1999 4627 f.; AS 2002 3439). Sodann wurde aArt. 107 MVG mit der bereits erwähnten Änderung des Verwaltungsgerichtsgesetzes ganz aufgehoben (AS 2006 2197 ff.; vgl. BBl 2001 4462). Auch dieser Änderungsvorschlag war von den Räten ohne Diskussion gutgeheissen worden (Protokoll der Sitzung der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 12./13. November 2002, S. 68; Protokoll der Sitzung der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates vom 29. April 2004, S. 19; AB 2003 S 879; AB 2004 N 1659).

2.5.3 Bei der Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für die Übertragung der Führung der Militärversicherung an die Suva wurde die Frage nach der Beschwerdebefugnis an das Bundesgericht, soweit ersichtlich, nicht thematisiert (vgl. Botschaft vom 12. Mai 2004 zum Bundesgesetz über die Übertragung der Führung der Militärversicherung an die Suva, BBl 2004 2851 ff.; s. auch parlamentarische Beratungen: AB 2004 S 446 ff.; AB 2005 N 368 ff.). Gemäss Art. 67 Abs. 2 UVG hat die Suva die Militärversicherung so zu organisieren, dass diese ihre Aufgaben nach dem MVG erfüllen kann. Die Einzelheiten der Organisation wurden in einer Vereinbarung vom 18./19. Mai 2005 zwischen der Eidgenossenschaft und der Suva geregelt (Bericht des Bundesrats über die Umsetzung der Integration der Militärversicherung in die Suva vom 20. Mai 2009 [zitiert: Bericht Integration], S. 3). Innerhalb der Suva ist für die operative Führung eine separate Einheit, die Abteilung Militärversicherung, zuständig (vgl. FRÉSARD/MOSER-SZELESS, *L'assurance-accidents obligatoire*, in: *Soziale Sicherheit*, SBVR Bd. XIV, 3. Aufl. 2016, S. 1196 Rz. 1026 ff.).

Gemäss den Ausführungen des Bundesrats im Bericht Integration kommt dieser u.a. die Aufgabe zu, Prozesse zu führen (Bericht Integration, S. 11 f.; DETTWILER, a.a.O., N. 20 zu Art. 67 UVG).

2.5.4 Seitens der Rechtsprechung wurde die Legitimation der Suva-MV zur Erhebung der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen Entscheide kantonalen Versicherungsgerichte, die sie zu einer Leistung an einen Versicherten verpflichten, bislang nie explizit geprüft, sondern stets stillschweigend angenommen (anstelle vieler: BGE 143 V 446).

2.5.5 Aus den obigen Erwägungen ergeben sich keine Hinweise dafür, dass der Gesetzgeber in Abweichung von der früheren Regelung der Suva-MV die Beschwerdebefugnis entziehen wollte und deshalb keine entsprechende gesetzliche Grundlage schuf. Gleiches gilt hinsichtlich der Untätigkeit des Ordnungsgebers. M.a.W. liegt kein qualifiziertes Schweigen vor. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Anpassung der gesetzlichen Regelung versehentlich unterblieben ist. Ein gerichtliches Eingreifen ist unter diesen Umständen möglich und geboten (vgl. BGE 134 V 131 E. 7.2 S. 136 f.), was umso unproblematischer erscheint, als es hier nicht um

die Schaffung materiellen Rechts mit Auswirkungen auf die Rechte und Pflichten der Versicherten geht. Für den vorliegenden Fall bedeutet dies, dass der Suva-MV weiterhin die Befugnis zuzugestehen ist, vor dem Bundesgericht Beschwerde gegen Entscheide kantonaler Sozialversicherungsgerichte zu erheben. Die Beschwerdelegitimation ist damit zu bejahen, zumal die Suva-MV durch den angefochtenen Entscheid beschwert ist und am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen hat (vgl. BGE 138 V 339 E. 2.3.1 S. 342 mit Hinweisen; JEAN MÉTRAL, in: Commentaire romand, Loi sur la partie générale des assurances sociales [LPGA], 2018, N. 6 zu Art. 62 ATSG).