

S. 157 / Nr. 32 Kompetenzkonflikte zwischen Bund und Kantonen (d)

BGE 74 I 157

32. Auszug aus dem Urteil vom 24. Juni 1948 i. S. Direktion der Volkswirtschaft des Kantons Zürich gegen Eidgen. Versicherungsgericht Luzern.

Seite: 157

Regeste:

Kompetenzkonflikt gemäss Art. 13 Abs. 2 des BB vom 28. März 1917 betreffend die Organisation und das Verfahren des Eidgen. Versicherungsgerichtes.

Parteien, Legitimation, Natur des Anstandes, Entscheid über die Zuständigkeit (Erw. 1-5).

Bindung der Gerichte an gestaltende Verwaltungsakte (Erw. 9). Überprüfung von Vorfragen durch das Eidgen. Versicherungsgericht (Erw. 10).

Conflit de compétence au sens de l'art. 13 al. 2 de l'AF du 28 mars 1917 concernant l'organisation du Tribunal fédéral des assurances et la procédure à suivre devant ce tribunal.

Parties, qualité pour agir, nature du conflit, prononcé sur la compétence (consid. 1 à 5).

Les tribunaux sont liés par les décisions de l'administration de nature constitutive (consid. 9).

Pouvoir du Tribunal fédéral des assurances de trancher des questions préjudicielles (consid. 10).

Conflitto di competenza ai sensi dell'art. 13 cp. 2 del DF 28 marzo 1917 concernente l'organizzazione e la procedura del Tribunale federale delle assicurazioni

Parti, qualità per agire, natura del conflitto, decisione sulla competenza (consid. 1-5).

I tribunali sono vincolati dalle decisioni amministrative di natura costitutiva (consid. 9).

Potere del Tribunale federale delle assicurazioni per decidere questioni pregiudiziali (consid. 10).

A. Ernst Wägeli betätigte sich bis 1943 in der Landwirtschaft. Er war längere Zeit Knecht bei Landwirt Stiefel in Truttikon (ZH). Anfangs 1943 wurde das Dienstverhältnis aufgelöst. Da Wägeli sich zu verehelichen beabsichtigte, suchte er ausserhalb der Landwirtschaft Beschäftigung. Im August 1943 kehrte er nach Truttikon zurück und nahm dort im Einverständnis mit der Arbeitseinsatzstelle der Gemeinde Arbeit an bei der Torfausbeutung

Seite: 158

Ossingen. Die Gemeindestelle gab hievon der kantonalen Arbeitseinsatzstelle Kenntnis, worauf diese Wägeli aufforderte, sich zwecks Arbeitseinsatzes zu melden. In der Folge konnte Wägeli die Tätigkeit in Ossingen fortsetzen. Im Oktober 1943 verehelichte er sich. Da er keine Wohnung fand, wurde die Familie provisorisch von Landwirt Stiefel aufgenommen, bei dem Wägeli seit Beginn des Winters wieder Arbeit fand. Später betätigte er sich auf verschiedenen Arbeitsstellen. Während dieser Zeit war er bei der Arbeitseinsatzstelle als eine aus der Landwirtschaft entlassene Arbeitskraft registriert. Auf den 26. Juni 1944 wurde er zu Landwirt Stiefel zum Arbeitsdienst aufgeboten. Von da ab war er als zusätzlich in der Landwirtschaft eingesetzte Arbeitskraft eingetragen. Er bezog die Versetzungsentschädigung gemäss Art. 13 Abs. 1 des BRB vom 11. Februar 1941 über den Arbeitseinsatz in der Landwirtschaft, und der Arbeitgeber bezahlte für ihn die Unfallversicherungsprämien gemäss Art. 15 des erwähnten Erlasses. Am 24. Juli 1945 verunfallte Wägeli tödlich. Die SUVAL lehnte eine Entschädigungspflicht ab, weil der Verunglückte nicht eine zusätzlich in der Landwirtschaft eingesetzte Arbeitskraft, sondern angestammter Landarbeiter gewesen sei.

Die Erben Wägeli klagten beim Versicherungsgericht des Kantons Zürich gegen die SUVAL auf Bezahlung der Bestattungsentschädigung und von Hinterlassenenrenten im Sinne der Art. 84 f. KUVG. Die Klage wurde mit Urteil vom 10. März 1947 abgewiesen, weil der Verunfallte eine in der Landwirtschaft angestammte Arbeitskraft gewesen und daher nicht unter die Versicherungspflicht gefallen sei. Auf eine staatsrechtliche Beschwerde der Erben Wägeli hiegegen ist das Bundesgericht mit Urteil vom 22. April 1947 nicht eingetreten, weil ein Kompetenzkonflikt im von Sinne Art. 13. Abs. 2 des BB vom 28. März 1917 betreffend die Organisation und das Verfahren des Eidgen. Versicherungsgerichtes (Organisationsbeschluss) noch nicht vorliege. Die Berufung der Erben Wägeli gegen das Urteil

Seite: 159

des kantonalen Versicherungsgerichtes hat das Eidgen. Versicherungsgericht am 31. Dezember 1947 abgewiesen.

B. Mit staatsrechtlicher Klage beantragt die Direktion der Volkswirtschaft des Kantons Zürich, das Bundesgericht wolle feststellen, dass das kantonale Arbeitsamt sachlich zuständig gewesen sei,

darüber zu entscheiden, ob Wägeli im Sinne der bundesrechtlichen Vorschriften über den Arbeitseinsatz als zusätzliche, der Versicherung unterstellte Arbeitskraft zu gelten habe, und demgemäss die Verfügung des kantonalen Arbeitsamtes, mit der Wägeli als zusätzliche landwirtschaftliche Arbeitskraft aufgeboden und der Versicherung unterstellt worden sei, für das Eidgen. Versicherungsgericht als verbindlich erklären; dessen Urteil sei daher aufzuheben und das Gericht anzuweisen, die Versicherung als zu Recht bestehend anzuerkennen und die Klage gutzuheissen.

C. Das Eidgen. Versicherungsgericht verweist auf die Erwägungen seines Entscheides und auf diejenigen in einem Urteil vom 30. November 1946 i. S. Frei. Die SUVAL beantragt Nichteintreten auf die Klage, eventuell deren Abweisung.

D. Der Organisationsbeschluss bestimmt in Art. 13 Abs. 2:

Entsteht über die sachliche Zuständigkeit des Gerichtes ein Konflikt mit einer kantonalen Behörde, die rechtskräftig über ihre Zuständigkeit entschieden hat, so hat das Bundesgericht auf Begehren einer Partei im staatsrechtlichen Verfahren endgültig hierüber zu entscheiden.

Das Bundesgericht hat die Klage im Sinne der Erwägungen gutgeheissen, d. h. die Sache zur Ausfällung eines neuen Urteils an das Eidgen. Versicherungsgericht zurückgewiesen.

Aus den Erwägungen:

1. Wenn über die sachliche Zuständigkeit des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes ein Konflikt entsteht mit einer kantonalen Behörde, die rechtskräftig über ihre Zuständigkeit entschieden hat, so wird dieser Konflikt

Seite: 160

nach Art. 13 Abs. 2 des Organisationsbeschlusses auf Begehren einer Partei endgültig durch das Bundesgericht im staatsrechtlichen Verfahren entschieden. Da weder die Partei, auf deren Begehren hin das Bundesgericht den endgültigen Entscheid zu fällen hat, noch das staatsrechtliche Verfahren, in dem er zu fällen ist, bezeichnet wird, liegt die Annahme nahe, dass als Partei eine der zuvor genannten Behörden (Eidgen. Versicherungsgericht, kantonale Behörde) aufzutreten habe, und dass unter dem staatsrechtlichen Verfahren die Kompetenzkonfliktsklage im Sinne von Art. 113 Ziff. 1 BV, bezw. Art. 83 lit. a OG (alt Art. 175 Ziff. 1) zu verstehen sei, dass also Art. 13 Abs. 2 des Organisationsbeschlusses einen Anwendungsfall von Art. 113 Ziff. 1 BV, bezw. Art. 83 lit. a OG darstelle. Aus den Materialien zum Organisationsbeschluss ergibt sich jedoch, dass dem Art. 13 Abs. 2 eine andere oder doch weitergehende Bedeutung zukommt. Er wurde durch den Ständerat in den Bundesbeschluss eingefügt unter Berufung auf ein von Bundesrichter Schurter am 8. Februar 1916 erstattetes Rechtsgutachten, das zu folgendem Ergebnis gelangt war: Das Bundesgericht habe schon gestützt auf Art. 113 Ziff. 1 BV, bezw. Art. 175 Ziff. 1 a OG einen Kompetenzkonflikt zwischen dem Versicherungsgericht einerseits und kantonalen Behörden andererseits zu beurteilen; es rechtfertige sich, auf dem der Hoheit des Eidgen. Versicherungsgerichtes unterstellten Rechtsgebiet, da hier die Interessen privater Personen sowie die Leistungen staatlicher Anstalten, und nicht die Interessen an der Wahrung der Staatshoheit im Vordergrunde stünden, die Initiative und die Durchführung des Kompetenzkonfliktverfahrens den beteiligten Privaten zu ermöglichen und zu diesem Zwecke in den Organisationsbeschluss eine Bestimmung aufzunehmen, die den Prozessparteien das Recht einräume, bei einem Kompetenzkonflikt zwischen dem Eidgen. Versicherungsgericht und kantonalen Behörden den Entscheid des Bundesgerichtes anzurufen. In dem vom Ständerat übernommenen

Seite: 161

Vorschlag Schurter's hiess es denn auch, dass das Bundesgericht über einen solchen Kompetenzkonflikt auf Begehren der beschwerten Partei zu entscheiden habe. Beschwer kann aber nur eine Partei des Versicherungsprozesses sein, nicht auch die Behörde, deren Zuständigkeit in Frage steht. Vom Nationalrat wurde das Wort «beschwert» gestrichen. Doch ergibt sich aus der Beratung einwandfrei, dass damit an der Bedeutung der Vorschrift nichts geändert werden sollte (Gutachten von Bundesrichter Schurter vom 8. Februar 1916, S. 4 ff.; Sten. Bulletin 1916, Ständerat S. 70, Nationalrat S. 140). Art. 13 Abs. 2 des Organisationsbeschlusses will also danach auch den Prozessparteien das Recht einräumen, einen Kompetenzkonflikt zwischen dem Eidgen. Versicherungsgericht einerseits und einer kantonalen Behörde andererseits dem Bundesgericht im staatsrechtlichen Verfahren (gemeint ist damit das staatsrechtliche Beschwerdeverfahren) zur Entscheidung vorzulegen. Ausser den Parteien des Versicherungsprozesses steht bei einem solchen Kompetenzkonflikt das Recht zur Anrufung des Bundesgerichtes schon auf «rund von Art. 113 Ziff. 1 BV, bezw. Art. 83 lit. a OG auch den beteiligten Behörden zu. Hieran wollte und konnte der Organisationsbeschluss nichts ändern, der nicht allgemein verbindlicher Natur (vergl. das Votum von Bundesrat Schulthess, Sten. Bulletin 1916, Ständerat S. 60) und daher auch dem Referendum nicht unterstellt worden ist (Art. 113 Abs. 3 BV; BGE 22 S. 629).

2.- Auf die von einer Behörde gemäss Art. 113 Ziff. 1 BV, bezw. Art. 83 lit a OG erhobene

Kompetenzkonfliktsklage kann Art. 88 OG über die Legitimation zur staatsrechtlichen Beschwerde unmöglich Anwendung finden. Der von einer Behörde erhobene Kompetenzkonflikt ist kein Streit um subjektive Rechte, sondern ein solcher um die Auslegung des objektiven Rechts, d. h. der kompetenzverteilenden Rechtssätze (HUBER, Der Kompetenzkonflikt zwischen dem Bund und den Kantonen, S. 12, 19). Wohl wäre auf einen Kompetenzkonflikt, der ohne

Seite: 162

konkreten Anlass, einzig zum Zwecke der Klarstellung eines theoretisch streitigen Verhältnisses, erhoben würde, nicht einzutreten. Wird aber in einem konkreten Falle die Kompetenzfrage aufgeworfen, so ist sie zu entscheiden, es sei denn, dass der Entscheid weder für die Angelegenheit, die den Konflikt hervorgerufen hat, noch für künftige Streitfälle von praktischer Bedeutung sein sollte (BGE 24 I 91 Erw. 4). Im vorliegenden Falle ist der Kompetenzkonflikt schon für die Angelegenheit, die ihn hervorgerufen hat, den Prozess zwischen der Familie des verunfallten Wägeli und der SUVAL, von praktischer Bedeutung; denn die Gutheissung der Kompetenzkonfliktsklage hat die Aufhebung des die Versicherungsansprüche der Erben Wägeli abweisenden Urteils des Eidgen. Versicherungsgerichtes vom 31. Dezember 1947 zur Folge.

3.- Zur Erhebung der Kompetenzkonfliktsklage gemäss Art. 113 Ziff. 1 BV und Art. 83 lit. a OG ist zuständig sowohl die Behörde, die die streitige Zuständigkeit beansprucht, wie auch die oberste vollziehende Behörde, also in den Kantonen der Regierungsrat, dieser auch bei einem Eingriff in die Rechte der Gemeindebehörden. (HUBER, 1. c. S. 16; BGE 33 I 102, 61 I 349). Die vorliegende Klage ist von der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich eingereicht worden. Dieser kann die Legitimation zur Erhebung der Klage nicht abgesprochen werden. Streitig ist, ob das Eidgen. Versicherungsgericht in die Rechte übergegriffen hat, die den zürcherischen Verwaltungsbehörden auf Grund der Erlasse des Bundes über den Arbeitseinsatz für die Landwirtschaft zustehen. Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat aber durch den Beschluss vom 6. März 1941 den Vollzug dieser Vorschriften der Volkswirtschaftsdirektion übertragen, die ihn durch das kantonale Arbeitsamt und die diesem unterstellten Gemeindearbeitseinsatzstellen vornehmen lässt, sodass ein Übergriff in die Befugnisse der kantonalen oder kommunalen Arbeitseinsatzstelle als ein solcher in die Befugnisse der Volkswirtschaftsdirektion aufgefasst werden kann. Um die Bedenken, die in dieser Hinsicht

Seite: 163

bestehen können, zu beseitigen, hat die Volkswirtschaftsdirektion nachträglich auf Ersuchen des Instruktionsrichters eine Erklärung des zürcherischen Regierungsrates eingereicht, mit der dieser die Volkswirtschaftsdirektion zur Durchführung der Kompetenzkonfliktsklage ermächtigt. Diese erst nachträglich eingereichte Vollmacht darf aber jedenfalls berücksichtigt werden, weil für die Einreichung der Kompetenzkonfliktsklage keine Frist besteht (BGE 24 I 81, 61 I 349).

4. Der Kompetenzkonflikt ist ein Anstand zwischen dem Bund und einem oder mehreren Kantonen darüber, ob ein Gegenstand in den Bereich des Bundes oder der Kantonsouveränität gehört (BGE 49 I 283 und dort zitierte frühere Entscheide; BURCKHARDT, Kommentar zur BV, 3. Auflage, S. 773, BIRCHMEIER, Handbuch des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege, Art. 83, lit. B, Ziff. Ia, S. 290). Ein solcher Konflikt liegt nicht nur vor, wenn sowohl der Bund als ein Kanton in einer Angelegenheit die ausschliessliche Zuständigkeit für sich in Anspruch nehmen, sondern auch, wenn nur das eine der beiden Gemeinwesen die ausschliessliche Zuständigkeit beansprucht, während das andere lediglich Anspruch darauf erhebt, in der gleichen Sache vorfrageweise abweichend zu entscheiden (BGE 61 I 351). Um einen solchen Streit handelt es sich hier. Die zürcherische Volkswirtschaftsdirektion nimmt für den Kanton das ausschliessliche Recht in Anspruch, Wägeli als zusätzliche Arbeitskraft zur Dienstleistung in der Landwirtschaft aufzubieten; das Eidgen. Versicherungsgericht aber hält sich für berechtigt, bei Beurteilung der von den Erben Wägeli gegen die SUVAL erhobenen Versicherungsansprüche vorfrageweise dieses Aufgebot auf seine Gesetzmässigkeit und Angemessenheit zu überprüfen.

5. Dass die kantonale Behörde die Zuständigkeit zum Erlass des dem Wägeli am 26. Juni 1944 zugestellten Aufgebotes nicht durch einen formellen Entscheid für sich in Anspruch genommen, sondern dieses Aufgebot erlassen hat, ohne sich über die Zuständigkeitsfrage

Seite: 164

ausdrücklich auszusprechen, ist unerheblich. Art. 13 Abs. 2 des Organisationsbeschlusses spricht freilich von einem Konflikt des Eidgen. Versicherungsgerichtes mit einer kantonalen Behörde, «die rechtskräftig über ihre Zuständigkeit entschieden hat». Doch kann damit nur gesagt sein, dass die kantonale Behörde ihre Zuständigkeit rechtskräftig in Anspruch genommen haben muss. Es wäre sinnlos, die Zulässigkeit einer Kompetenzkonfliktsklage von der Fällung eines formellen, die Zuständigkeit bejahenden Entscheides der kantonalen Behörde abhängig zu machen und daher für

den Fall zu verneinen, dass die kantonale Behörde ihre Zuständigkeit zum Erlass einer Verfügung ohne weiteres für gegeben betrachtet und sofort entscheidet. Übrigens lässt sich eine Beschränkung der schon gemäss Art. 113 Ziff. 1 BV, bezw. Art. 83 lit. a OG zulässigen Kompetenzkonfliktsklage aus Art. 13 Abs. 2 des Organisationsbeschlusses auch deshalb nicht ableiten, weil, wie unter Ziff. 1 ausgeführt ist, die auf Verfassung und Gesetz beruhende Klage nicht durch einen nicht allgemein verbindlichen Bundesbeschluss beschränkt werden konnte. Die Praxis zu Art. 113 Ziff. 1 BV, bezw. Art. 83 lit. a OG hat die Kompetenzkonfliktsklage stets zugelassen, wenn in der gleichen Sache die Zuständigkeit von einer Bundesbehörde und einer kantonalen Behörde in Anspruch genommen worden war, ohne Rücksicht darauf, ob formelle Entscheide über die Zuständigkeit ergangen waren oder nicht (BGE 61 I 345, wo der Bund, bezw. die Abteilung für Landwirtschaft des EVD, die Zuständigkeit durch Einforderung eines Geldbetrages, des sog. Krisenrappens, beansprucht hatte).

.....

9. Nach der in der schweizerischen Lehre und Rechtsprechung allgemein herrschenden Auffassung sind die Behörden befugt, zur Begründung ihrer Entscheidungen auch solche Rechtsfragen zu lösen, die dem Erkenntnisgebiet einer andern Behörde angehören, über die sie selber also nicht einen an der Rechtskraft der Entscheidung teilnehmenden Spruch fällen können (BGE 17 426 f.; 31

Seite: 165

II 893; 41 II 161; 71 I 387). Dieser Grundsatz ist allgemein nur für den Fall anerkannt, dass die präjudizielle Rechtsfrage durch die an sich zuständige Behörde noch nicht entschieden ist.

Während die staatsrechtliche Abteilung des Bundesgerichtes im nicht publizierten Entscheid vom 26. März 1914 i. S. der Gemeinde St. Antönien-Castels (S. 17/18) angenommen hat, dass die Bindung der Gerichte an Verwaltungsverfügungen, auch rechtskräftige, nicht zu vermuten sei, hat sich der Kassationshof des Bundesgerichtes in einem Urteil vom 19. Dezember 1921 (ZR Bd. 22 Nr. 149) auf den Standpunkt gestellt, dass auf dem Gebiete des Verwaltungsstrafrechts die Bindung des Strafrichters an rechtskräftige Verwaltungsverfügungen gebräuchlich sei. In spätern Entscheiden haben sowohl der Kassationshof wie die staatsrechtliche Abteilung die Frage, ob der Richter an eine bereits ergangene Entscheidung eines öffentlichrechtlichen Präjudizialpunktes durch die zuständige Verwaltungsbehörde gebunden sei, als streitig bezeichnet (BGE 72 IV 81; nicht publizierter Entscheid des Bundesgerichtes vom 4. Juli 1947 i. S. Gisler).

Müsste die Streitfrage entschieden werden, so wäre sie wohl, abweichend von dem Entscheide i. S. der Gemeinde St. Antönien-Castels, aus den von LEUCH (Komm. bern. ZPO, 2. Aufl. Art. 1 Note la Abs. 1) angegebenen Gründen dahin zu entscheiden, dass die Bindung der Gerichte an bereits ergangene Entscheide und Verfügungen der Verwaltung zu vermuten sei (vgl. auch den Entscheid des zürch. Obergerichts in SJZ 1947 S. 9 ff.; FEHR, Die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Zürich S. 185 ff.).

Doch kann die Frage offen bleiben. Selbst wenn man annehmen wollte, dass die Bindung der Gerichte an bereits ergangene Entscheide und Verfügungen der Verwaltung nicht zu vermuten sei, so müsste doch eine Ausnahme gemacht werden für die sog. gestaltenden Verwaltungsakte (ROSENBERG, Lehrbuch des deutschen Zivilprozessrechts, 2. Aufl. S. 29; STEIN, Grenzen und Beziehungen zwischen Justiz und Verwaltung S. 104 f.) oder, wie

Seite: 166

andere Schriftsteller sich ausdrücken, für jene Verwaltungsakte, die die Gerichte laut gesetzlicher Vorschrift als Tatbestand hinzunehmen haben (sog. Tatbestandswirkung der Verwaltungsakte; vgl. JELLINEK, Verwaltungsrecht, 1. Aufl. S. 16/17; HATSCHEK, Institutionen des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts S. 34 ff.); denn in diesen Fällen schliesst, wie allgemein anerkannt ist, die Natur des Verwaltungsaktes eine Überprüfung durch die Gerichte aus.

10. Die unter Erwägung Ziff. 9 entwickelten Grundsätze gelten für das Verhältnis zwischen Zivil- und Strafgericht einerseits und Verwaltungsbehörden anderseits. Das Eidgen. Versicherungsgericht ist ein Verwaltungsgericht (BGE 47 I 358). Da zu den Hauptaufgaben der Verwaltungsgerichte die Überprüfung von Entscheiden und Verfügungen der Verwaltungsbehörden auf Gesetzmässigkeit und unter Umständen auch Angemessenheit gehört, kann den Verwaltungsgerichten das Recht, diese Überprüfung auch vorfraglich vorzunehmen, selbst dann nicht abgesprochen werden, wenn angenommen wird, dass die Zivil- und Strafgerichte im Zweifel zu einer Überprüfung bereits ergangener Entscheide und Verfügungen der Verwaltung nicht berechtigt seien. Für eine solche weitgehende Überprüfungsbefugnis des Eidgen. Versicherungsgerichtes spricht auch der Umstand, dass ihm in Art. 60ter KUVG (und Art. 26 ff. VO I hiezu) die vorfragliche Überprüfung gewisser Verwaltungsverfügungen ausdrücklich untersagt wird. Doch kann kein Zweifel darüber bestehen, dass sich auch ein Verwaltungsgericht nicht über rechtskräftige Verwaltungsverfügungen hinwegsetzen darf, wenn sie rechtsgestaltende Wirkung haben oder laut gesetzlicher Vorschrift von den Gerichten als Tatbestand hinzunehmen sind; denn die Natur solcher Verwaltungsakte schliesst eine

Überprüfung durch die Gerichte aus