

54

Auszug aus dem Urteil der Abteilung III
i. S. A. AG gegen Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
C-278/2007 vom 26. September 2008

Unfallversicherung. Anfechtbarkeit einer Klassenzuteilung im Prämientarif der SUVA.

Art. 109 Bst. b UVG. Art. 44 ff. VwVG.

Mit der Verfügung betreffend Einreihung in den Prämientarif für die Berufsunfallversicherung wird die massgebende Klasse, Stufe und der Prämienatz festgelegt. Die Klassenzuteilung kann auch dann angefochten werden, wenn die Verfügung eine bisherige Zuteilung bestätigt. Die Rechtsprechung der Rekurskommission für die Unfallversicherung, wonach die Zuteilung zu einer Klasse als grundsätzlich rechtsbeständige Grundverfügung zu qualifizieren ist, wird nicht übernommen.

Assurance-accidents. Caractère attaquable d'une attribution à une classe du tarif de primes de la SUVA.

Art. 109 let. b LAA. Art. 44 ss PA.

La décision relative au classement dans le tarif des primes de l'assurance-accidents professionnels détermine la classe, le degré et le taux de prime. L'attribution à une classe peut être contestée même lorsque la décision ne fait que confirmer un classement déjà existant. N'est pas reprise la jurisprudence de la Commission fédérale de recours en matière d'assurance-accidents selon laquelle l'attribution à une classe doit être qualifiée de décision de base ayant en principe force de chose décidée.

Assicurazione contro gli infortuni. Impugnabilità di una decisione di attribuzione ad una classe del tariffario dei premi della SUVA.

Art. 109 lett. b LAINF. Art. 44 segg. PA.

Con la decisione concernente la classificazione nel tariffario dei premi dell'assicurazione contro gli infortuni professionali viene stabilita la classe determinante, il grado ed il tasso del premio. L'attribuzione ad una classe può essere impugnata anche allorché la decisione non fa che confermare un'attribuzione precedente. La giurisprudenza della Commissione federale di ri-

corso in materia di assicurazione contro gli infortuni, secondo la quale l'attribuzione ad una classe è qualificabile come una decisione di principio avente in linea di massima forza di cosa giudicata, non è stata ripresa.

Aus den Erwägungen:

2.2 Die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA) vertritt die Auffassung, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten, weil die Beschwerdeführerin die Zuteilung zur Klasse 17S rüge, worüber bereits im Jahr 1999 rechtskräftig entschieden worden sei. Sie beruft sich dabei auf das unveröffentlichte Urteil der Eidgenössischen Rekurskommission für die Unfallversicherung (Rekurskommission UV) REKU 233/96 vom 27. Oktober 1997. Die Beschwerdeführerin macht demgegenüber sinngemäss geltend, die Klassenzuteilung sei gegenüber ihrer Rechtsvorgängerin erlassen worden, weshalb ihr – als Rechtsnachfolgerin – die Rechtskraft nicht entgegengehalten werden könne. Zudem würde durch die massive Prämienanpassung das Grundverhältnis abgeändert und auch die SUVA sei in ihrem Einspracheentscheid auf die Rüge eingetreten.

2.2.1 In dem von der SUVA angerufenen Urteil hat die Rekurskommission UV – unter Hinweis auf Literatur und Rechtsprechung – Folgendes ausgeführt: Verfügungsverfügungen erwachsen bei Nichtanfechtung in formelle Rechtskraft. Dies bedeutet, dass die Behörde die Verfügung – von sich aus oder auf Antrag der durch die Verfügung betroffenen Personen – nur noch bei Vorliegen bestimmter besonderer Gründe abändern kann. Formell rechtskräftig werden die in der Verfügung dispositivmässig ausgesprochene Entscheidung über das Rechtsverhältnis, nicht dagegen deren Begründungselemente, es sei denn, dass zwischen Verfügungsdispositiv und Verfügungsbegründung praktisch Identität herrscht. Die Abänderungsfrage bzw. die Frage, ob sich die Rechtskraft einer Verfügung auf einen später zu beurteilenden Sachverhalt auswirkt, stellt sich jedoch nur in Bezug auf ein Rechtsverhältnis, welches Gegenstand der rechtsmittelweise unbeanstandet gebliebenen formell rechtskräftigen Verfügung ist. Erforderlich ist somit Identität des Beurteilungsgegenstandes. Diese ist gegeben bei persönlicher, sachlicher und zeitlicher Kongruenz, d. h. wenn es bei gleichen tatsächlichen Verhältnissen um das gleiche Rechtsverhältnis zwischen den gleichen Beteiligten aus der gleichen Zeitspanne geht. Damit bei Verfügungen über Dauerrechtsverhältnisse die zeitliche Inkongruenz hinsichtlich jeder neuen Periode nicht zur Verneinung der Identität führt und die Grundverfügung bei jeder Gelegenheit wieder angefochten werden kann, nimmt die Rechtsprechung für die gesamte Periode Rechtsbeständigkeit

der Grundverfügung an (Urteil REKU 233/96 vom 27. Oktober 1997 E. 2a/aa).

2.2.2 In persönlicher Hinsicht besteht keine Identität des Anfechtungsgegenstandes. Indessen geht die Rechtskraftbindung auf die Rechtsnachfolger der Parteien (Universal- und Singularsukzession) über (FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 239). Im Übrigen können verwaltungsrechtliche Pflichten und Rechte unter bestimmten Voraussetzungen übertragen werden, sofern es sich nicht um höchstpersönliche Rechte und Pflichten handelt (vgl. ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2006, Rz. 828 ff.). Für die Einreihung in den Prämientarif der Unfallversicherung sind die Verhältnisse des Betriebes massgebend, die Rechtsform der Trägerschaft ist unerheblich. Die Rechte und Pflichten sind demnach mehr an den Betrieb als an den Rechtsträger gebunden. Würde man eine Rechtsbeständigkeit der gegenüber der Einzelfirma erlassenen Verfügung mangels persönlicher Kongruenz verneinen, hätte dies zur Folge, dass der Betrieb bei der Übernahme durch die Beschwerdeführerin im Jahr 2006 als neuer Betrieb – ohne Bonus oder Malus – in den Prämientarif einzureihen gewesen wäre. Hier hat sich die Beschwerdeführerin nicht dagegen gewehrt, dass die Erfahrungswerte des Betriebes aus früheren Zeiten berücksichtigt wurden und sie deshalb von einem Bonus profitieren kann.

2.2.3 Wie im Folgenden darzulegen ist, kann die Rechtsprechung der Rekurskommission UV zur Rechtsbeständigkeit der Klassenzuteilung vom Bundesverwaltungsgericht (BVGer) jedoch nicht übernommen werden.

2.3 Der Praxis der Rekurskommission UV lag offenbar die Annahme zu Grunde, dass es sich bei den Verfügungen betreffend Einreihung in den Prämientarif um Dauerverfügungen handle und die Zuteilung zu einer Klasse als Grundverfügung zu betrachten sei, welche durch eine spätere Einreihungsverfügung – soweit diese die Klassenzuteilung bestätigt und lediglich die Stufe bzw. den Prämienatz neu festlegt – nicht ersetzt werde, sondern rechtsbeständig bleibe.

2.3.1 Dauerverfügungen regeln ein Rechtsverhältnis auf längere (befristete oder unbefristete) Dauer und entfalten Rechtsfolgen für die Zukunft. Demgegenüber regeln die sogenannten urteilsähnlichen Verfügungen ein Rechtsverhältnis für einen zeitlich abgeschlossenen Sachverhalt und eine einmalige Rechtsfolge (PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, § 28 Rz. 75 f.). Im Bereich der Sozialversicherung bildet die Zusprache einer Invalidenrente ein typisches Beispiel einer Dauerverfügung; die Praxis, wonach die

Grundverfügung rechtsbeständig bleibt, wurde denn auch im Wesentlichen damit begründet, dass eine Rentenverfügung nicht bei jeder sich bietenden Gelegenheit – wie bei einer allgemeinen Rentenerhöhung – hinsichtlich aller Berechnungsfaktoren erneut in Frage gestellt werden können soll (vgl. ULRICH MEYER-BLASER, Die Abänderung formell rechtskräftiger Verfügungsverfügungen in der Sozialversicherung, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht 1994 S. 344).

2.3.2 In BGE 124 V 150 hat das Eidgenössische Versicherungsgericht (EVG) die Beitragsverfügung, mit welcher die AHV-Beiträge vom Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit gemäss dem bis Ende 1994 gültig gewesenen Art. 22 der Verordnung vom 31. Oktober 1947 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV, SR 831.101) festgesetzt wurden, als urteilsähnliche Verfügung qualifiziert, weil die Beitragsverfügung entsprechend der ordentlichen Steuerveranlagung der direkten Bundessteuer einen zeitlich abgeschlossenen Sachverhalt in der Vergangenheit mit einer einmaligen Rechtsfolge regelte (E. 7b). Ist die ursprüngliche urteilsähnliche Verfügung rechtsfehlerhaft, so hindert deren Rechtsbeständigkeit die Verwaltung nicht, den Sachverhalt künftig rechtskonform zu würdigen. In Grenzfällen, in denen die Rechtsfehlerhaftigkeit nicht klar zu Tage tritt, ist der Sachverhalt jedoch auch für die Zukunft nur mit Zurückhaltung anders zu würdigen (BGE 124 V 150 E. 7a mit Hinweis). Auch einem in die Zukunft wirkenden Wechsel des AHV-Beitragsstatuts steht keine Rechtsbeständigkeit einer bereits früher erlassenen, formell rechtskräftigen, Verfügung entgegen (vgl. BGE 121 V 1 E. 6).

Die gleichen Grundsätze gelten im Leistungsrecht im Bereich der Ergänzungsleistungen, wobei sich das EVG hier nicht zur Qualifikation der Verfügung geäußert hat. Weil Ergänzungsleistungen formell-gesetzlich als auf das Kalenderjahr bezogene Leistungen ausgestaltet seien, könne eine Verfügung darüber in zeitlicher Hinsicht von vornherein nur für ein Kalenderjahr Rechtsbeständigkeit entfalten (BGE 128 V 39; letztmals bestätigt im Urteil des Bundesgerichts [BGer] 8C_94/2007 vom 15. April 2008). Die Verwaltung kann deshalb in Abweichung der früher erlassenen Verfügungen im Rahmen der jährlichen Überprüfung des Anspruchs dem Leistungsansprecher neu ein hypothetisches Einkommen anrechnen (Urteil des EVGer P 55/03 vom 5. März 2004 E. 2.2). Nach der Rechtsprechung kann zudem eine Anrechnung eines Verzichtvermögens nicht nur bei der erstmaligen Festsetzung angefochten werden (Urteil des BGer 8C_94/2007 vom 15. April 2008 E. 3.2; vgl. auch BGE 128 V 39 E. 3c). Dies bedeutet indessen nicht, dass der Leistungsansprecher mehrfach gegen dieselben Berechnungsgrundlagen Beschwerde erheben wird, würde er sich doch dadurch dem Vorwurf der mutwilligen Prozessführung und dem damit ver-

bundenen Kostenrisiko aussetzen (Urteil des BGer 8C_94/2007 vom 15. April 2008 E. 4.3).

2.3.3 Die Einreihung in den Prämientarif BUV der SUVA erfolgt – jedenfalls sofern wie im vorliegenden Fall das Bonus-Malus-System zur Anwendung kommt (siehe dazu bspw. Urteil des BVerfG C-1164/2007 vom 6. Juni 2008 E. 6; Urteil der Rekurskommission UV vom 13. Dezember 2004, veröffentlicht in Verwaltungspraxis der Bundesbehörden [VPB] 69.73, E. 5 f.) – jährlich. Massgebend für die jährliche Ermittlung des Prämienbedarfs eines Betriebes sind sowohl die Risikoerfahrungen der Risikogemeinschaft als auch die Erfahrungswerte des betreffenden Betriebes während den letzten sechs Jahren. Da die Prämienbemessungsfaktoren jedes Jahr ändern, hat die SUVA auch bei gleichbleibendem Prämienatz jährlich eine Einreihungsverfügung zu erlassen (vgl. Urteil der Rekurskommission UV vom 12. Januar 2003, veröffentlicht in VPB 65.91 E. 5 f.). Die Prämieinreihung weist somit mehr Ähnlichkeiten mit der Festsetzung eines AHV-Beitrages oder eines Ergänzungsleistungsanspruchs auf als mit einem durch eine Dauerverfügung geregelten Rechtsverhältnis. Eine Einreihungsverfügung ist deshalb grundsätzlich für ein Jahr rechtsbeständig.

Eine früher verfügte Klassenzuteilung könnte einem Betrieb demnach nur entgegengehalten werden, wenn diese als selbständiges Rechtsverhältnis zu qualifizieren wäre, über das separat – zumindest in einer eigenen Dispositivziffer – zu verfügen ist.

2.4 Die Einreihungsverfügung enthält zwar die erforderlichen Elemente einer Verfügung (vgl. Art. 35 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [VwVG, SR 172.021]), ist aber textlich nicht nach den formellen Strukturelementen einer Verfügung aufgebaut. Die Verfügung besteht aus einem Schreiben mit allgemeinen Ausführungen zur Prämienbemessung in der Berufs- und Nichtberufsunfallversicherung (BUV und NBUV) und einer Rechtsmittelbelehrung, je einem Versicherungsausweis BUV und NBUV sowie dem Grundlagenblatt BMS 03 mit den massgebenden Berechnungsfaktoren für den BUV-Prämienatz. Was Inhalt des Verfügungsdispositivs ist und ob dadurch nur ein einzelnes Rechtsverhältnis oder mehrere Rechtsverhältnisse verbindlich festgelegt werden, ist daher durch Auslegung zu ermitteln.

Im Versicherungsausweis BUV wird unter Ziff. 4 « Einreihung in den Prämientarif » das massgebende Einreihungsmerkmal, die Klasse, die Stufe, der Brutto- und der Nettoprämienatz sowie das Datum, ab wann die neue Einreihung gilt, angegeben.

2.4.1 Gemäss Art. 92 des Bundesgesetzes vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG, SR 832.20) werden die Prämien von den Versicherern in Promillen des versicherten Verdienstes festgesetzt. Sie bestehen aus einer dem Risiko entsprechenden Nettoprämie und aus Zuschlägen für die Verwaltungskosten, für die Kosten der Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten und für die nicht durch Zinsüberschüsse gedeckten Teuerungszulagen (Abs. 1). Für die Bemessung der Prämien in der BUV werden die Betriebe nach ihrer Art und ihren Verhältnissen in Klassen des Prämientarifs und innerhalb dieser in Stufen eingereiht (Abs. 2).

2.4.2 Die in Art. 92 Abs. 1 UVG genannten Zuschläge betreffen nicht das Rechtsverhältnis « Einreihung im Prämientarif », weshalb das BVGer nur für die Überprüfung des Nettoprämienatzes zuständig ist (Urteil des BVGer C-3189/2006 vom 5. Mai 2008 E. 1.3). Gemäss Art. 109 UVG ist das Bundesverwaltungsgericht ausschliesslich zur Beurteilung von Beschwerden gegen Einspracheentscheide über die Zuständigkeit der SUVA zur Versicherung der Arbeitnehmer eines Betriebes (Bst. a), die Zuteilung der Betriebe und der Versicherten zu den Klassen und Stufen der Prämientarife (Bst. b) sowie Anordnungen zur Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten (Bst. c) zuständig. Aus der gesetzlichen Anknüpfung an der Zuteilung zu den Klassen und Stufen der Prämientarife für die Begründung der Zuständigkeit des BVGer kann geschlossen werden, dass der Gesetzgeber darin das Rechtsverhältnis sah, das verfügungsweise geregelt und beschwerdeweise überprüft werden soll. Der Nettoprämienatz bildet gewissermassen das Ergebnis, welches sich aus der Regelung dieses Rechtsverhältnisses ergibt.

2.4.3 Gegen die Annahme, es handle sich bei der Zuteilung zu einer Klasse und der Zuteilung zu einer Stufe im Prämientarif um zwei verschiedene Rechtsverhältnisse, spricht, dass es sich dabei um zwei Schritte im Hinblick auf die Ermittlung des Nettoprämienatzes handelt. Würde – unabhängig von der Zuständigkeitsregelung in Art. 109 UVG – angenommen, das Rechtsverhältnis sei der Nettoprämienatz BUV, wären die Klassen- und Stufenzuteilung als Teilaspekte oder Begründungselemente dieses Rechtsverhältnisses zu betrachten (vgl. ULRICH MEYER-BLASER, Der Streitgegenstand im Streit – Erläuterungen zu BGE 125 V 413, in: Schaffhauser/Schlauri [Hrsg.], Aktuelle Rechtsfragen der Sozialversicherungspraxis, St. Gallen 2001, S. 28 ff.).

Zu berücksichtigen sind im Weiteren auch praktische Gründe, die gegen zwei eigenständige Rechtsverhältnisse, welche unabhängig voneinander in Rechtskraft erwachsen können, sprechen. Da die SUVA im Rahmen von sogenannten Tarifrevisionen einzelne Klassen neu strukturiert, müsste in

genereller Weise bestimmt werden, welche Betriebe die Klassenzuteilung neu überprüfen lassen können. Da dieses Recht nicht nur den Betrieben zugestanden werden könnte, die einer revidierten Klasse angehörten, sondern (allenfalls) auch solchen, die geltend machen, sie hätten einer neu strukturierten Klasse zugeteilt werden müssen, wäre es nicht einfach, eine Regelung zu finden, die auch dem Aspekt der Rechtssicherheit und der Rechtsgleichheit genügend Rechnung trägt.

2.4.4 Schliesslich gilt es auch zu beachten, dass die einzelnen Elemente (Klasse, Stufe und Prämiensatz) in einem besonders engen Zusammenhang stehen und für einen Betrieb unter Umständen bei der erstmaligen Klassenzuteilung noch nicht erkennbar ist, welche Bedeutung dieser Zuteilung zu einem späteren Zeitpunkt allenfalls zukommen könnte. Gilt für zwei verwandte Klassen nahezu der gleiche Basis-Prämiensatz, gibt es für einen Betrieb kaum einen Grund, die Einreihung anzufechten und geltend zu machen, er hätte der anderen Klasse zugeteilt werden müssen – zumal die konkreten Zuteilungskriterien nicht ohne Weiteres aus den öffentlich zugänglichen Tarifunterlagen ersichtlich sind. Erst wenn sich die Risiken und als Folge daraus die Prämiensätze in den beiden Klassen unterschiedlich entwickeln oder in einer der beiden Klassen ein (neues) BMS-System eingeführt wird, dürfte für einen Betrieb Anlass bestehen, die richtige Klassenzuteilung in Frage zu stellen. Ähnliches gilt, wenn eine neue Klassenzuteilung mit einer schrittweisen Anpassung des Prämiensatzes an den Basissatz der neuen Klasse verbunden ist. Der Betrieb kann in diesem Fall eine leichte Prämienerhöhung im ersten Jahr der Neuzuteilung als nicht unrichtig erachten und sich erst bei den folgenden jährlichen Erhöhungen bewusst werden, dass sich das Begründungselement Klasse prämienerhöhend auswirkt. Es wäre problematisch, ihm die mangelnde Voraussicht – soweit diese überhaupt möglich ist – zum Vorwurf zu machen und ihm entgegenzuhalten, dass die Klassenzuteilung bereits rechtskräftig entschieden sei.

2.5 Zusammenfassend ist festzustellen, dass mit der Verfügung betreffend Einreihung in den Prämientarif BUV die massgebende Klasse, die Stufe und der Prämiensatz festgelegt wird. Die Klassenzuteilung kann auch dann angefochten werden, wenn die jährliche Verfügung eine bisherige Zuteilung bestätigt. In Grenzfällen, in denen die Rechtsfehlerhaftigkeit nicht klar zu Tage tritt, wird die Verwaltung oder im Beschwerdefall das Gericht den Sachverhalt indessen nur mit Zurückhaltung anders zu würdigen haben (vgl. BGE 124 V 150 E. 7, BGE 121 V 1 E. 6). (...)