

(Entscheid der Eidgenössischen Personalrekurskommission vom 20. Mai 1997)

Bundespersonal. Rechtsbeständigkeit von Verfügungen. Rückforderung von Fürsorgeleistungen. Verfahrenskosten.

Formell rechtskräftige Verwaltungsverfügungen erwachsen nicht in materielle Rechtskraft, weil sie unter gewissen Voraussetzungen abänderbar bleiben. Ein Zurückkommen auf eine solche Verfügung kann dann angezeigt sein, wenn ein rechtswidriger Zustand unbestimmt lange andauern könnte (E. 3c).

Die von der Praxis entwickelten Grundsätze bei der Berichtigung und Rückerstattung von sozialversicherungsrechtlichen Leistungen sind auf Fürsorgeleistungen bei Berufsunfall gemäss Art. 62 BO 1 analog anzuwenden (E. 3e).

In Ausnahmefällen kann die Eidg. Personalrekurskommission auch bei einem Streitwert von über Fr. 20 000.- von der Auferlegung von Verfahrenskosten absehen (E. 4).

Personnel fédéral. Sécurité du droit en matière de décisions administratives. Remboursement de prestations d'assistance. Frais de procédure.

Les décisions de l'administration formellement entrées en force n'acquiescent pas matériellement autorité de chose jugée car elles sont susceptibles d'être modifiées à certaines conditions. Une telle décision peut être remise en question lorsqu'elle est à l'origine d'une situation contraire au droit susceptible de se prolonger indéfiniment (consid. 3c).

Les principes dégagés par la pratique quant à la rectification et au remboursement de prestations d'assurances sociales sont applicables par analogie aux prestations d'assistance en cas d'accident professionnel au sens de l'art. 62 RF 1 (consid. 3e).

Exceptionnellement, la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral peut également renoncer à réclamer des frais de procédure lorsque la valeur litigieuse est supérieure à Fr. 20 000.- (consid. 4).

Personale federale. Certezza del diritto in materia di decisioni amministrative. Rimborso di prestazioni di previdenza. Spese processuali.

Le decisioni amministrative formalmente cresciute in giudicato non hanno autorità di cosa giudicata poiché, a determinate condizioni, possono ancora essere modificate. Un riesame di tali decisioni può rivelarsi opportuno ove sia possibile che una situazione illecita si protragga per un tempo indeterminato (consid. 3c).

I principi elaborati dalla prassi in materia di rettifica e rimborso di prestazioni delle assicurazioni sociali si applicano per analogia alle prestazioni di previdenza in caso d'incidente professionale di cui all'art. 62 RF 1 (consid. 3e).

In casi eccezionali, la Commissione federale di ricorso in materia di personale può, anche se il valore litigioso è superiore a 20 000 franchi, rinunciare alla riscossione delle spese processuali (consid. 4).

Zusammenfassung des Sachverhalts:

A. Am 15. April 1994 verunfallte S., Werkpilot beim damaligen Bundesamt für Militärflugplätze (BAMF), auf einem Dienstflug tödlich. Mit Entscheid vom 1. Oktober 1994 setzte die Eidgenössische Versicherungskasse (EVK) die Fürsorgeleistungen des Bundes bei Berufsunfall fest. Darin wurde der Witwe des Verstorbenen, X, ab 16. April 1994 eine Ehegattenrente von Fr. 6683.- im Monat und ein Beitrag an die Bestattungskosten von Fr. 2500.- zugesprochen. Der Entscheid blieb unangefochten. Im Dezember 1995 stellte die EVK im Rahmen einer generellen Überprüfung der Leistungsansprüche von X fest, dass die Rente der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (SUVA) fälschlicherweise nicht an die monatlichen Fürsorgeleistungen angerechnet worden war und zahlte ab 1. Januar 1996 entsprechend gekürzte monatliche Fürsorgeleistungen von Fr. 3476.70 aus. Am 16. Februar 1996 setzte die EVK X über die Neuberechnung der Fürsorgeleistungen in Kenntnis und machte eine Rückforderung von Fr. 64 800.- geltend. Mit Eingabe vom 26. Februar 1996 erhob X gegen diesen Bescheid beim Eidgenössischen Finanzdepartement (EFD) Beschwerde. Nach einem Meinungsaustausch mit dem Eidgenössischen Militärdepartement (EMD) überwies das EFD die Akten am 10. Mai 1996

an das Generalsekretariat des EMD zum Entscheid über die Kürzung und Rückerstattung von Fürsorgeleistungen. Mit Verfügung vom 27. Juni 1996 stellte das EMD seine Zuständigkeit zum Erlass eines Entscheides über die Kürzung beziehungsweise Rückforderung von Fürsorgeleistungen fest und verpflichtete X zur Rückerstattung von Fr. 64 800.-.

B. Gegen die Verfügung des EMD vom 27. Juni 1996 erhebt X mit Eingabe vom 26. August 1996 bei der Eidgenössischen Personalrekurskommission (PRK) Beschwerde. Darin stellt sie sinngemäss den Antrag, die Verfügung des EMD vom 27. Juni 1996 sei aufzuheben und der Rentenbescheid der EVK vom 1. Oktober 1994 zu bestätigen, eventuell sei auf die Rückforderung der Fürsorgeleistungen zu verzichten. Im wesentlichen begründet sie ihr Begehren damit, sie habe aufgrund von Treu und Glauben annehmen müssen, der Rentenbescheid der EVK sei gültig sowie rechtlich bindend. Sie beantrage daher die Beibehaltung der darin zugesprochenen Rentensumme. Auf jeden Fall sei aber von einer rückwirkenden Aufhebung des Rentenbescheids vom 1. Oktober 1994 abzusehen.

C. In seiner Vernehmlassung vom 30. September 1996 schliesst das Generalsekretariat des EMD auf Abweisung der Beschwerde; eventualiter sei dem Eventualantrag der Beschwerde stattzugeben. Im übrigen verzichtet das EMD auf eine weitere Stellungnahme.

(Die PRK weist die Beschwerde im Sinne der Erwägungen ab.)

Aus den Erwägungen:

1. Nach Art. 58 Abs. 2 Bst. b Ziff. 3 des Beamtengesetzes vom 30. Juni 1927 (BtG, SR 172.221.10) ist die PRK unter anderem Rechtsmittelinstanz für Beschwerden gegen erstinstanzliche Verfügungen der Departemente betreffend vermögensrechtliche Ansprüche aus dem Dienstverhältnis, soweit die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist. Die vorliegende Beschwerde richtet sich gegen eine Verfügung des EMD. Die Fürsorgeleistungen bei Berufsunfällen gemäss Art. 62

der Beamtenordnung (1) vom 10. November 1959 (BO 1, SR 172.221.101) stellen einen vermögensrechtlichen Anspruch im Sinne von Art. 58 Abs. 2 BtG dar (vgl. E. 3d). Ein Ausschlussgrund nach Art. 99 bis 101 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG, SR 173.110) liegt nicht vor. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht ist somit zulässig und die PRK zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerdesache zuständig.

Die Beschwerde ist frist- und formgerecht eingereicht worden (Art. 50 in Verbindung mit Art. 22a und Art. 51 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren [VwVG], SR 172.021). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

2. Bei Tod als Folge eines Berufsunfalles hat der überlebende Ehegatte nach Art. 62 Abs. 1 Bst. b BO 1 Anspruch auf eine aufgrund von Art. 35 bis 37 der Verordnung vom 24. August 1994 über die Pensionskasse des Bundes (PKB-Statuten, SR 172.222.1) und des nach Art. 62 Abs. 3 BO 1 massgebenden Verdienstes berechnete Rente. Nach Art. 62 Abs. 2 Bst. a BO 1 werden Renten und Taggelder der SUVA auf Ansprüche nach Abs. 1 angerechnet. Art. 62 Abs. 2 Bst. a BO 1 ist seit Erlass der Verfügung der EVK vom 1. Oktober 1994 nicht abgeändert worden.

Die EVK hat in ihrer Verfügung vom 1. Oktober 1994 die SUVA-Rente entgegen Art. 62 Abs. 2 Bst. a BO 1 nicht angerechnet. Der erste Rentenentscheid vom 1. Oktober 1994 erweist sich unter diesen Umständen als eindeutig fehlerhaft. Gemäss den nicht zu beanstandenden Berechnungen der EVK in ihrem Bescheid vom 16. Februar 1996 belief sich der Anspruch der Beschwerdeführerin auf eine Rente nach Art. 62 BO 1 auf folgende monatliche Beträge:

16.04. - 30.04.1994 Fr. 6683.-

01.05. - 31.12.1994 Fr. 3443.-

01.01. - 31.12.1995 Fr. 3443.-

ab 01.01.1996 Fr. 3476.70

Die Vorinstanz hat die Zahlen und die Berechnungsweise der EVK an sich übernommen, kommt für die Jahre 1995 und 1996 indessen zu anderen Resultaten. Dabei handelt es sich offensichtlich um Verschiebe, welche die Beschwerdeinstanz jederzeit berichtigen kann (Art. 69 Abs. 3 VwVG).

3. Da die Verfügung der EVK vom 1. Oktober 1994 klar rechtsfehlerhaft war, stellt sich die Frage, inwiefern auf sie zurückgekommen werden kann.

a. Art. 62 BO 1 enthält hinsichtlich Abänderung und Rückforderung von Fürsorgeleistungen keine Bestimmung. Art. 62 Abs. 2 Bst. a BO 1 verweist zwar auf Art. 35 bis 38 PKB-Statuten, worin indessen nur die Höhe und die Dauer der Hinterlassenenleistungen festgesetzt sind. Die Berichtigung von Leistungen und die Rückforderung nicht geschuldeter Leistungen der EVK (heute: Pensionskasse) regelt demgegenüber Art. 11 PKB-Statuten. Da es sich bei den vorliegend zu behandelnden Fürsorgeleistungen bei Berufsunfall aber um keine Leistungen im Sinne der PKB-Statuten handelt, ist Art. 11 PKB-Statuten auf die Abänderung derselben nicht anwendbar.

b. Die Verfügung vom 1. Oktober 1994 liesse sich ohne weiteres abändern, wenn ein Nichtigkeitsgrund vorläge. Dies ist jedoch nicht der Fall. Bis zum 31. Dezember 1995 war die EVK nach Art. 2 Bst. d des Bundesratsbeschlusses vom 30. Oktober 1975 über die Organisation der EVK im EFD (SR 172.215.122) für die Vorbereitung und den Vollzug der Vorschriften über die Fürsorge bei Berufsunfällen im Bereich der Departemente zuständig. Erst seit der Revision der BO 1 vom 18. Oktober 1995 (in Kraft seit 1. Januar 1996) ist die Wahlbehörde für Entscheide nach Art. 62 BO 1 zuständig. Die EVK war zum Erlass der Verfügung vom 1. Oktober 1994 somit befugt. Ein anderer Nichtigkeitsgrund ist nicht ersichtlich.

c. Die Verfügung vom 1. Oktober 1994 ist nicht angefochten worden. Sie ist in formelle, nicht aber in materielle Rechtskraft erwachsen. Diese dem zivilprozessualen Urteil eigene unbedingte Bestandeskraft kommt formell rechtskräftigen Verwaltungsverfügungen nämlich nicht zu, da sie unter gewissen Umständen abänderbar sind, weshalb hier besser von der Rechtsbeständigkeit der Verfügung zu sprechen ist (vgl. Alfred Kölz / Isabelle Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Zürich 1993, Rz. 167; Alexandra Rumo-Jungo, Die Instrumente zur Korrektur der Sozialversicherungsverfügung, in: Verfahrensfragen in der Sozialversicherung, St. Gallen 1996, S. 267).

Es stellt sich nunmehr die Frage nach dem Umfang dieser Rechtsbeständigkeit, d. h. unter welchen Voraussetzungen die Rechtskraft durchbrochen, der Bestand der Verfügung aufgehoben werden kann. Nach herrschender Lehre und Praxis kann auf eine rechtskräftige Verfügung zurückgekommen werden, wenn auf den Erlass der Verfügung mit strafbaren Mitteln eingewirkt worden ist, wenn neue erhebliche Tatsachen oder neue Beweismittel zu erheblichen Tatsachen vorliegen, wenn wesentliche Verfahrensvorschriften verletzt oder aktenkundige erhebliche Tatsachen versehentlich nicht berücksichtigt und wenn unrichtige behördliche Auskünfte über den Inhalt oder die Anwendung der massgebenden gesetzlichen Vorschriften erteilt worden sind (vgl. Fritz Gygi, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 308). Neben diesen revisionsähnlichen Tatbeständen anerkennt die Praxis einen weiteren Grund: Verfügungen über Dauerrechtsverhältnisse können auch wegen unrichtiger Sachverhaltsfeststellung oder fehlerhafter Rechtsanwendung einer neuen Prüfung unterzogen werden, sofern wichtige öffentliche Interessen berührt sind (vgl. BGE 101 Ib 320 E. 2 und 5, 99 Ib 340 E. 2a, 97 I 752 E. 4b; VPB 49.10, S. 48 E. 2; Gygi, a. a. O., S. 310). Bei der Abänderung unrichtiger rechtskräftiger Verfügungen stehen die Gebote der Rechtssicherheit bzw. des Vertrauensschutzes und das Gebot der Gesetzmässigkeit bzw. der Rechtsgleichheit in einem Spannungsverhältnis zueinander. Nach einem Grundsatzurteil des Bundesgerichts ist bei der Frage, ob eine materiell rechtswidrige Verfügung zurückgenommen oder abgeändert werden kann, eine Interessenabwägung zwischen dem Postulat der richtigen Durchführung des objektiven Rechts auf der einen und den Anforderungen der Rechtssicherheit auf der anderen Seite durchzuführen (BGE 56 I 194; vgl. auch Gygi, a. a. O., S. 313; Blaise Knapp, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Basel und Frankfurt a. M. 1983, Rz. 632 ff.; Rumo-Jungo, a. a. O., S. 275). Liegen besonders gewichtige öffentliche Interessen vor, haben Rechtssicherheits- und Vertrauensbelange zurückzutreten. Ein wichtiges öffentliches Interesse liegt unter anderem dann vor, wenn ein rechtswidriger Zustand unbestimmt lange Zeit andauern könnte (vgl. BGE 71 I 106 E. 3). Dies gilt namentlich für das Sozialversicherungsrecht. Gemäss einem allgemeinen Grundsatz des Sozialversicherungsrechts kann die Verwaltung eine formell rechtskräftige Verfügung, welche nicht Gegenstand materieller richterlicher Beurteilung war, jederzeit von Amtes wegen in Wiedererwägung ziehen, wenn sie sich als zweifellos unrichtig erweist und ihre Berichtigung von

erheblicher Bedeutung ist (BGE 122 V 368 E. 3, 119 V 477 E. 1a, 116 V 62 E. 3a, 107 V 181 E. 2a, 105 V 170 E. 5, 103 V 128 E. a, 102 V 17 E. 3a; Ulrich Meyer-Blaser, Die Abänderung formell rechtskräftiger Verfügungen in der Sozialversicherung, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBl], 95/1994, S. 352). Das Interesse der Verwaltung an der richtigen Durchführung des Rechtes fällt in der Regel um so weniger ins Gewicht, je geringer die zu Unrecht ausgerichteten Leistungen sind (BGE 107 V 182 E. 2b).

d. Fürsorgeleistungen bei Berufsunfall sind beamtenrechtliche Ansprüche, stehen ihrer Natur nach den Ansprüchen aus Sozialversicherungen indessen sehr nahe. So stellen sie keine Vergütung für im Rahmen eines Dienstverhältnisses erbrachte Leistungen dar, sondern sollen im Falle eines Berufsunfalles den Erwerbsausfall bei Arbeitsunfähigkeit bzw. den Versorgerschaden der Angehörigen beim Tod ersetzen. Sie sind sozial motiviert und beabsichtigen eine deutliche Privilegierung der Opfer von Berufsunfällen und deren Hinterlassenen gegenüber den Betroffenen anderer Unfälle. Es rechtfertigt sich deshalb, die von der Praxis entwickelten Grundsätze bei der Berichtigung und Rückerstattung von sozialversicherungsrechtlichen Leistungen analog anzuwenden. Im vorliegenden Fall könnte der rechtswidrige Zustand ohne Änderung der Verfügung vom 1. Oktober 1994 noch sehr lange fortbestehen. Zudem stehen erhebliche Beträge zur Diskussion. Das öffentliche Interesse an der Berichtigung der Verfügung ist entsprechend gross. Auf die Verfügung vom 1. Oktober 1994 kann die Verwaltung somit zurückkommen.

e. Das EMD ist als Wahlbehörde seit 1. Januar 1996 zum Erlass von Verfügungen nach Art. 62 BO 1 zuständig (Art. 62 Abs. 10 BO 1). Die Vorinstanz war somit befugt, die klar fehlerhafte Verfügung der EVK vom 1. Oktober 1994 aufzuheben und durch eine neue Verfügung zu ersetzen. Das Hauptbegehren der Beschwerde erweist sich damit als unbegründet. Beizufügen ist, dass das EMD im Dispositiv der Verfügung vom 27. Juni 1996 ausdrücklich nur festgehalten hat, die Beschwerdeführerin habe der EVK einen Betrag von Fr. 64 800.- zurückzuerstatten. Den vorangegangenen Erwägungen lässt sich jedoch eindeutig entnehmen, dass gleichzeitig die monatlichen Fürsorgeleistungen des Bundes rückwirkend ab 1. Mai 1994 abgeändert werden sollten. Der Betrag von Fr. 64 800.- kann überdies nur zurückgefordert werden, wenn die Verfügung der EVK vom 1. Oktober 1994 vorgängig rückwirkend abgeändert worden ist, da andernfalls ein Leistungsanspruch bestünde. Die PRK geht deshalb davon aus, die Vorinstanz habe mit der angefochtenen Verfügung auch die erwähnte Verfügung der EVK rückwirkend aufgehoben. Immerhin ist es angezeigt, bei Abweisung der Beschwerde das Dispositiv der Verfügung vom 27. Juni 1996 in diesem Sinne von Amtes wegen zu berichtigen und zu ergänzen (vgl. auch die Berichtigung des vorinstanzlichen Verschriebes gemäss vorstehender E. 2).

f. Zu prüfen bleibt der Eventualantrag der Beschwerdeführerin, mithin die Frage, ob die bereits erbrachten Leistungen - in rückwirkender Aufhebung des Rentenbescheids der EVK vom 1. Oktober 1994 - zurückgefordert werden können.

Wie bereits dargelegt, sind die Grundsätze des Sozialversicherungsrechts analog auf den vorliegenden Fall anzuwenden. Im Sozialversicherungsrecht gilt der in Art. 47 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG, SR 831.10) festgehaltene Grundsatz, dass zu Unrecht bezogene Leistungen zurückzuerstatten sind (vgl. BGE 102 V 98 ff. E. III). Hiervon wird nur dann eine Ausnahme gemacht, wenn der Empfänger gutgläubig war und die Rückerstattung für ihn gleichzeitig eine besondere Härte darstellen würde (Art. 47 Abs. 1 AHVG). Die Verfügung der EVK vom 1. Oktober 1994 ist demnach rückwirkend aufzuheben und die Rückerstattung der zu Unrecht bezahlten Leistungen zu verfügen, sofern kein Ausnahmefall vorliegt. Diesbezüglich gilt es festzuhalten, dass die Beschwerdeführerin zumindest bis Ende 1995, als ihr vom EMD mündlich mitgeteilt wurde, dass ihre Leistungsansprüche überprüft würden, gutgläubig war. Dagegen fehlt es an der zweiten Voraussetzung. Die Beschwerdeführerin verfügte 1996 über eine AHV-Rente von Fr. 18 624.-, eine EVK-Rente von Fr. 60 672.60 und eine SUVA-Rente von Fr. 38 880.- pro Jahr. Hinzu kommen die neu berechneten Fürsorgeleistungen von Fr. 41 720.40.-. Insgesamt betragen ihre jährlichen Einkünfte demnach Fr. 159 897.-. Ein Härtefall liegt damit klarerweise nicht vor. Die Beschwerdeführerin hat die ihr zu Unrecht ausgerichteten Leistungen vollumfänglich zurückzuerstatten. Die Beschwerde ist folglich auch in bezug auf das Eventualbegehren im Sinne der Erwägungen abzuweisen.

4. Sofern keine mutwillige Prozessführung vorliegt, werden im Verfahren vor der PRK in der Regel keine Verfahrenskosten erhoben. In Analogie zum Privatrecht (Art. 343 Abs. 3 des Schweizerischen Obligationenrechts vom 30. März 1911 [OR], SR 220) macht die Kommission hiervon jedoch bei vermögensrechtlichen Streitigkeiten mit einem Streitwert von über Fr. 20 000.- eine Ausnahme (Entscheid der PRK vom 24. Oktober 1995, VPB 60.73, S. 659, E. 5a). Da der Streitwert vorliegend Fr. 20 000.- erheblich übersteigt, wären der unterliegenden Beschwerdeführerin grundsätzlich gemäss Art. 63 VwVG die Verfahrenskosten aufzuerlegen. Nach Art. 63 Abs. 1 letzter Satz VwVG kann von der Auferlegung von Verfahrenskosten indessen in Ausnahmefällen abgesehen werden. Eine Ausnahme rechtfertigt sich dort, wo besondere Gründe in der Sache oder in der Person der Partei die Auferlegung von Verfahrenskosten als unverhältnismässig erscheinen lassen (Art. 4a Bst. b der Verordnung vom 10. September 1969 über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren, SR 172.041.0). Vorliegend stand mit der Frage der Berechtigung zur Rückforderung erbrachter Fürsorgeleistungen des Bundes eine recht schwierige Rechtsfrage zur Diskussion, die gesetzlich nicht geregelt ist und über die bisher nicht entschieden werden musste. Da eine diesbezügliche Praxis fehlte, war es der Beschwerdeführerin praktisch unmöglich, die Prozessaussichten abzuschätzen. Die Auferlegung von Verfahrenskosten erscheint unter diesen Umständen als unverhältnismässig. Sie werden der Beschwerdeführerin deshalb gestützt auf Art. 63 Abs. 1 letzter Satz VwVG erlassen.

Dokumente der PRK