Urteilskopf

116 V 161

29. Urteil vom 22. März 1990 i.S. L. gegen Bundesamt für Militärversicherung und Versicherungsgericht des Kantons Basel-Landschaft
Regeste (de):
Art. 12 Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 3 MVG, Art. 5 VwVG: Bedeutung des Vorschlages auf Erledigung und des dagegen erhobenen Einspruches. Rechtsfolgen bei unterbliebener Annahme.

- Der innert Frist nicht ausdrücklich angenommene Vorschlag auf Erledigung im Sinne von Art. 12 Abs. 1 MVG weist keinen Verfügungscharakter auf. Deshalb stellt auch das durch einen Einspruch ausgelöste, in Art. 12 Abs. 3 MVG vorgesehene weitere Verfahren kein eigentliches Einspracheverfahren dar.

- Kündigt die Direktion der Militärversicherung nach erhobenem Einspruch und erneuter Prüfung eine Verschlechterung der Rechtsstellung im Vergleich zu der im Vorschlag enthaltenen Regelung an (wozu sie zur Wahrung des rechtlichen Gehörs vor Erlass einer entsprechenden Verfügung verpflichtet ist), kann der Betroffene daher durch nachträglichen Rückzug des Einspruchs nicht mehr bewirken, dass der ursprüngliche Vorschlag rechtskräftig wird, und damit die drohende Schlechterstellung abwenden.

Regeste (fr):
Art. 12 al. 1, al. 2 et al. 3 LAM, art. 5 PA: Portée de la proposition de règlement et de l'opposition formée contre celle-ci. Conséquences juridiques du défaut d'acceptation.

- La proposition de règlement au sens de l'art. 12 al. 1 LAM, qui n'a pas été acceptée expressément dans le délai imparti, ne revêt pas le caractère d'une décision. Par conséquent, la procédure ultérieure prévue par l'art. 12 al. 3 LAM, introduite par une opposition, n'est pas une procédure d'opposition proprement dite.

- Si, après opposition et nouvel examen, la direction de l'assurance militaire prévient l'assuré que sa situation juridique se trouvera aggravée par rapport à celle découlant de la proposition de règlement (le respect du droit d'être entendu exige qu'elle avertisse l'intéressé avant de rendre une décision dans ce sens), un retrait de l'opposition n'entraîne pas l'entrée en force de la proposition initiale, ayant pour effet d'obvier à la menace d'une aggravation.

Regesto (it):
Art. 12 cpv. 1, 2 e 3 LAM, art. 5 PA: Significato della proposta di liquidazione e dell'opposizione contr'essa interposta. Conseguenze giuridiche dell'omessa accettazione.

- La proposta ai sensi dell'art. 12 cpv. 1 LAM che non è stata accettata esplicitamente nel termine assegnato non ha carattere di decisione. La successiva procedura prevista dall'art. 12 cpv. 3 LAM non è pertanto di opposizione.

- Se dopo opposizione e nuovo esame la direzione dell'assicurazione militare avverte l'interessato che la sua situazione giuridica sarà aggravata rispetto a quella contenuta nella proposta (a ciò obbligata prima di rendere una nuova decisione dal rispetto del diritto di essere sentito) un ritiro dell'opposizione non comporta la crescita in giudicato della proposta iniziale ovviando alla minaccia di un pregiudizio.

Sachverhalt ab Seite 162

A.- Das Bundesamt für Militärversicherung (BAMV) teilte dem 1928 geborenen Peter L. im Rahmen eines Rentenrevisionsverfahrens mit Vorschlag vom 12. April 1985 mit, dass die laufende Invalidenrente von 40% per 31. Mai 1985 aufgehoben und ab 1. Juni 1985 durch eine Invalidenrente von 15% und eine Integritätsrente ersetzt werde. Auf Einspruch des Versicherten hin hob das BAMV die Invalidenrente von 40% mit Verfügung vom 11. Oktober 1985 indessen auf den 1. Juni 1985 vollumfänglich auf und sprach Peter L. mit Wirkung ab 1. Juni 1985 eine Integritätsrente zu.
Beschwerdeweise liess der Versicherte beantragen, unter Aufhebung der Verfügung vom 11. Oktober 1985 sei die Militärversicherung zu verpflichten, ihm ab 1. Juni 1985 weiterhin eine Invalidenrente von 40% auf unbestimmte Zeit auszurichten. - Das Versicherungsgericht des Kantons Basel-Landschaft hob die angefochtene Verfügung mit Entscheid vom 10. September 1986 ohne materielle Prüfung auf und wies die Sache an das BAMV zurück, damit es dem Versicherten vor Erlass einer neuen Verfügung Gelegenheit einräume, sich zu einer allfälligen sich zu seinen Ungunsten auswirkenden Änderung des Vorschlages vom 12. April 1985 zu äussern. Dabei vertrat das kantonale Versicherungsgericht die Auffassung, es sei der Militärversicherung grundsätzlich nicht verwehrt, die in einem Vorschlag enthaltene Regelung zuungunsten des Versicherten abzuändern, doch dürfe eine solche Verschlechterung der Rechtsstellung nicht ohne vorherige Anhörung des Betroffenen erfolgen. - Das Eidg. Versicherungsgericht wies die vom BAMV gegen den kantonalen Entscheid erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit Urteil vom 10. August 1987 ab. Am 21. September 1987 teilte das BAMV Peter L. mit, es halte an der Aufhebung der Invalidenrente fest, und verwies zur Begründung auf die Verfügung vom 11. Oktober 1985. Gleichzeitig räumte es dem Versicherten eine Frist von 30 Tagen ein, um zur

vorgesehenen Verschlechterung Stellung zu nehmen. Mit Eingabe vom 8. Oktober 1987 zog der Versicherte den gegen den Vorschlag vom 12. April 1985 erhobenen Einspruch zurück und stimmte dem ursprünglichen Vorschlag zu. Mit Verfügung vom 3. November 1987 bestätigte das BAMV diejenige vom 11. Oktober 1985. Zur Begründung führte es aus, nach Ablauf der Frist zur Annahme des Vorschlages bzw. Erhebung des Einspruchs stehe dem Versicherten kein Wahlrecht über das weitere Vorgehen mehr zu; dies namentlich dann nicht, wenn die Direktion wegen des erhobenen Einspruchs den Fall überprüfe und eine Schlechterstellung des Versicherten für angebracht halte; das Eidg. Versicherungsgericht habe im Urteil vom 10. August 1987 ausdrücklich festgehalten, dass die Militärversicherung auf die im Vorschlag mitgeteilte Absicht zuungunsten des Versicherten zurückkommen könne; diese Möglichkeit würde unterhöhlt, wenn nachträglich noch eine Zustimmung zum Vorschlag erfolgen könnte, um diesen in Rechtskraft erwachsen zu lassen; die Überprüfungsmöglichkeit könnte sich damit einzig zugunsten des Versicherten auswirken.

B.- Beschwerdeweise liess Peter L. beantragen, in Aufhebung der Verfügung vom 3. November 1987 sei die Militärversicherung zu verpflichten, ihm ab 1. Juni 1985 eine Invalidenrente von 15% auf unbestimmte Zeit auszurichten; die angefochtene Verfügung missachte den Rückzug des Einspruchs und setze die reformatio in peius trotz des erfolgten Rechtsmittelrückzugs durch; weil der Vorschlag vom 12. April 1985 mit dem Rückzug des Einspruchs am 8. Oktober 1987 rechtskräftig geworden sei, müsse die angefochtene Verfügung als unzulässig qualifiziert werden, weshalb der Versicherte die Aufhebung der Verfügung und die Festsetzung der Invalidenrente gemäss dem rechtskräftigen Vorschlag vom 12. April 1985 beantrage. Das BAMV stellte den Antrag auf Abweisung der Beschwerde; eventuell sei der Vorschlag vom 12. April 1985 im Sinne einer Wiedererwägung aufzuheben und die Verfügung vom 11. Oktober 1985 bzw. vom 3. November 1987 zu bestätigen. Im wesentlichen machte das Bundesamt geltend, dem Versicherten das rechtliche Gehör gewährt zu haben; die

gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag reformatorische Verfügung stelle keine reformatio in peius im klassischen Sinne dar; mache der Versicherte innert der 30tägigen Frist von seinem Recht der Zustimmung zum Vorschlag keinen Gebrauch, laufe das Verfahren weiter.

BGE 116 V 161 S. 164

Das Versicherungsgericht des Kantons Basel-Landschaft wies die Beschwerde mit Entscheid vom 26. Oktober 1988 ab. Es kam zum Schluss, beim Einspruch gegen einen Vorschlag handle es sich nicht um ein eigentliches Rechtsmittelverfahren, sondern lediglich um ein besondern Regeln unterworfenes Verfahren zur Gewährleistung des rechtlichen Gehörs; der Vorschlag stelle keine Verfügung dar, weshalb der Rückzug des Einspruchs und die damit verbundene Zustimmung zum Vorschlag diesen nachträglich nicht mehr zur verbindlichen Anordnung werden liessen.

C.- Mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde lässt Peter L. beantragen, in Aufhebung des kantonalen Entscheides seien die Verfügung des BAMV vom 3. November 1987 aufzuheben und die Militärversicherung zu verpflichten, ihm ab 1. Juni 1985 eine Invalidenrente von 15% auf unbestimmte Zeit auszurichten. Das BAMV schliesst auf Abweisung der Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

Erwägungen

Das Eidg. Versicherungsgericht zieht in Erwägung:

1. a) Wie das Eidg. Versicherungsgericht bereits im Urteil vom 10. August 1987 festgehalten hat, ist die Militärversicherung eine selbständige Verwaltungsabteilung des Bundes (Art. 61 Abs. 1 MVG), auf deren Verfahren das VwVG Anwendung findet (Art. 1 Abs. 1 und Abs. 2 lit. a VwVG); zusätzlich sind die weitergehenden Verfahrensbestimmungen des Art. 12 MVG - weil dem VwVG nicht widersprechend - anwendbar (Art. 4 VwVG). Gemäss Art. 12 Abs. 1 MVG teilt die Militärversicherung dem Gesuchsteller ihre Absichten in Form eines schriftlichen und begründeten Vorschlages auf Erledigung mit, der über Anerkennung oder Ablehnung seiner Ansprüche und gegebenenfalls über Art und Mass der ihm bewilligten Leistungen Aufschluss gibt; in diesem Vorschlag ist der Gesuchsteller darauf aufmerksam zu machen, dass er gehalten ist, innert 30 Tagen schriftlich zu erklären, ob er ihn annimmt oder gegen ihn Einspruch erhebt. Der ausdrücklich angenommene Vorschlag erlangt laut Abs. 2 dieser Bestimmung die Rechtskraft einer endgültigen Verfügung, unter Vorbehalt der Revision nach Art. 13 MVG. Wird Einspruch erhoben oder hat sich der Gesuchsteller in der gesetzten Frist nicht geäussert, so gehen die Akten nach Art. 12 Abs. 3 MVG an die Direktion der Versicherung, die nach erneuter Prüfung eine begründete Verfügung trifft; in derselben ist der Gesuchsteller auf

BGE 116 V 161 S. 165

sein Klagerecht, die für die Anbringung der Klage zu beobachtende Frist und Form sowie auf die zuständige Gerichtsinstanz aufmerksam zu machen. b) Im Urteil vom 10. August 1987 hat das Eidg. Versicherungsgericht die Frage offengelassen, ob die in Art. 12 Abs. 3 MVG normierte spezielle Ordnung ein eigentliches Einspracheverfahren darstellt oder lediglich dazu dient, dem Versicherten das rechtliche Gehör zu verschaffen. Es hielt indessen ausdrücklich fest, aus Art. 12 Abs. 3 MVG folge, dass es dem BAMV grundsätzlich nicht verwehrt sei, auf die im Vorschlag nach Art. 12 Abs. 1 MVG mitgeteilte Absicht zuungunsten des Versicherten zurück-

zukommen, sofern der Betroffene vorher angehört werde. Nicht bestätigt hat das Eidg. Versicherungsgericht jedoch, entgegen der Darstellung in der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, die von der Vorinstanz im Entscheid vom 10. September 1986 noch vertretene Auffassung, wonach das zu gewährleistende rechtliche Gehör auch die Möglichkeit umfasse, den erhobenen Einspruch zurückzuziehen und damit den Vorschlag nachträglich rechtskräftig werden zu lassen. Mit der Vorinstanz ist davon auszugehen, dass für die Charakterisierung der in Art. 12 Abs. 3 MVG vorgesehenen Verfahrensregelung ausschlaggebend ist, ob der Vorschlag nach Art. 12 Abs. 1 MVG als Verfügung zu gelten hat. Nur wenn in Gestalt des Vorschlags bereits eine Verfügung vorliegt, kann das in Art. 12 MVG normierte Verfahren als eigentliches Einspracheverfahren angesehen und damit einer drohenden Verschlechterung der Rechtsstellung des Versicherten dadurch entgangen werden, dass der gegen den Vorschlag gerichtete Einspruch zurückgezogen wird mit der Wirkung, dass dieser ohne weiteres in Rechtskraft erwächst; notwendiges Begriffsmerkmal des eigentlichen Einspracheverfahrens ist nämlich, dass sich der Einsprecher in einer Rechtsstellung befindet, die auf einer Verfügung beruht (KEISER, Die reformatio in peius in der Verwaltungsrechtspflege, Diss. Zürich 1979, S. 30). Der Verfügungsbegriff ist in Art. 5 Abs. 1 VwVG umschrieben. Danach gelten als Verfügungen Anordnungen der Behörden im Einzelfall, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen und zum Gegenstand haben: a. Begründung, Änderung oder Aufhebung von Rechten oder Pflichten; b. Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder Umfanges von Rechten oder Pflichten;

c. Abweisung von Begehren auf Begründung, Änderung, Aufhebung oder Feststellung von Rechten oder Pflichten, oder Nichteintreten auf solche Begehren.

2. a) Das Eidg. Versicherungsgericht hat die Frage nach dem Verfügungscharakter des Vorschlages im Sinne von Art. 12 Abs. 1 MVG bis anhin nicht entschieden. In BGE 105 V 95 Erw. 3 hielt es lediglich fest, dass die in Art. 11 Abs. 5 MVG vorgesehene, dem Vorschlag vorausgehende Mitteilung (der sog. "Préavis") als Teil des Erhebungsverfahrens keinen Verfügungscharakter aufweist. In der Literatur wird die Frage, ob es sich beim Vorschlag auf Erledigung nach Art. 12 Abs. 1 MVG um eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG handelt, nicht einheitlich beantwortet. Während MAURER die Frage offenlässt (Schweizerisches Sozialversicherungsrecht, Bd. II, S. 586; vgl. auch Bd. I, S. 441), scheint GYSIN demgegenüber anzunehmen, dass es sich um eine Verfügung handelt (Die Durchsetzung von Leistungsansprüchen im Bereich der sozialen Sicherheit, SZS 1974 S. 12).
b) Zunächst ist der Vorinstanz darin beizupflichten, bereits der Wortlaut von Art. 12 Abs. 1 MVG deute darauf hin, dass der Vorschlag keine Verfügung darstellt. Der Vorschlag beinhaltet nur die Absicht der Militärversicherung bezüglich der Anerkennung oder Ablehnung der Ansprüche des Versicherten. Er soll folglich nicht bereits eine verbindliche hoheitliche Regelung über diese Ansprüche treffen, sondern lediglich über die Absichten der Verwaltung informieren. c) Entscheidend ist indessen - wie das kantonale Gericht ebenfalls zutreffend erkannte - die Ordnung des Art. 12 Abs. 3 MVG, wonach auch bei Stillschweigen des Gesuchstellers innert der vorgesehenen Frist die Akten an die Direktion der Militärversicherung gehen, welche nach erneuter Prüfung eine begründete Verfügung erlässt. Der Botschaft des Bundesrates betreffend Änderung des Bundesgesetzes über die Militärversicherung vom 26. März 1963 ist zu entnehmen, dass die Verantwortung für eine solche Verfügung beim Direktor der Versicherung bleiben solle; den Kreisen der Versicherung hingegen werde nicht mehr ermöglicht, Verfügungen zu erlassen; ihnen komme lediglich die Kompetenz zu, dem Versicherten das Ergebnis ihrer Erhebungen in Form eines schriftlichen und begründeten Antrages auf Erledigung mitzuteilen; nur im Falle der ausdrücklichen Zustimmung des Versicherten solle dieser Antrag die Rechtskraft einer endgültigen Verfügung erhalten; alle streitigen Fälle hingegen seien Gegenstand reiflicher

Überlegung in Form einer doppelten Prüfung, indem bei Einspruch unter Stillschweigen des Versicherten die Direktion den Fall ein zweites Mal überprüfe und anschliessend die rechtskräftige Verfügung erlasse (BBl 1963 I 854). Daraus ist zu folgern, dass dem Vorschlag als solchem nach Sinn und Zweck der dargestellten Ordnung die einer Verfügung begriffsnotwendig zukommende Kraft fehlt, eine Rechtslage verbindlich festzulegen. Im eigentlichen Einspracheverfahren dagegen ist es nach den zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz gerade der Normalfall, dass die erlassene Verfügung - wenn innert der vorgesehenen Frist keine Einsprache erfolgt - ohne weiteres in Rechtskraft erwächst und damit verbindlich über die zu beurteilende Rechtslage entscheidet. In offensichtlichem Gegensatz dazu führt das Stillschweigen des Versicherten auf den Vorschlag nicht zu dessen Rechtskraft, sondern nur dazu, dass das Verfahren zum Erlass einer Verfügung auf die Direktion der Militärversicherung übergeht.

3. Unter diesen Umständen kann der Vorschlag nach Art. 12 Abs. 1 MVG nicht als Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG qualifiziert werden. Die in Art. 12 Abs. 3 MVG normierte spezielle Ordnung stellt deshalb auch kein eigentliches Einspracheverfahren dar, sondern dient lediglich dazu, dem Versicherten ein weiteres Mal das rechtliche Gehör zu verschaffen. Dieser Verfahrenscharakter bewirkt, dass der Rückzug des Einspruchs und die damit vom Beschwerdeführer beabsichtigte Zustimmung zum Vorschlag diesen nachträglich nicht mehr zur verbindlichen Anordnung im Sinne einer Verfügung werden lassen. Mit dem erhobenen Einspruch hat der Versicherte zu den ihm mit dem Vorschlag zur Kenntnis gebrachten Absichten der Militärversicherung Stellung genommen mit der Folge, dass das Verfahren zum Erlass einer verbindlichen Verfügung auf die Direktion überging. Damit hat der Vorschlag seine der Verschaffung des rechtlichen Gehörs dienende Funktion erfüllt. Der Rückzug des Einspruchs vermag an diesem Verfahrensablauf nichts mehr zu ändern.

4. Das kantonale Gericht wie auch der Beschwerdeführer übersehen indessen, dass damit das mit dem Einspruch gegen den Vorschlag vom 12. April 1985 eingeleitete Verfahren noch nicht beendet ist. Weder die Vorinstanz noch das Eidg. Versicherungsgericht haben bisher den Antrag des Beschwerdeführers, es sei ihm über den 31. Mai 1985 hinaus weiterhin eine Invalidenrente von 40% zuzusprechen, materiell beurteilt. Nachdem das BAMV im

Anschluss an das Urteil des Eidg. Versicherungsgerichts vom 10. August 1987 Peter L. das rechtliche Gehör gewährt hatte, zog dieser den gegen den Vorschlag vom 12. April 1985 erhobenen Einspruch in der Annahme zurück, somit wenigstens die im ursprünglichen Vorschlag angekündigte 15%ige Invalidenrente weiterhin beanspruchen zu können. Es blieb ihm deshalb konsequenterweise keine andere Wahl, als in der gegen die Verfügung vom 3. November 1987 erhobenen Beschwerde eine Invalidenrente von 15% zu beantragen. Auch dazu haben weder die Vorinstanz noch das Eidg. Versicherungsgericht in materieller Hinsicht Stellung genommen.
Die Sache ist daher an das kantonale Gericht zu überweisen, damit es die Beschwerde gegen die Verfügung des BAMV vom 11. Oktober 1985 bzw. gegen diejenige vom 3. November 1987, welche die ursprüngliche bestätigt, materiell behandle. Dabei ist zu beachten, dass der Beschwerdeführer an seinen im zweiten Beschwerdeverfahren aus prozessualen Gründen gestellten Antrag auf Gewährung einer 15%igen Invalidenrente nicht gebunden ist. Vielmehr wird die Vorinstanz auch über die Richtigkeit des ursprünglich gestellten Antrages um weitere Ausrichtung einer 40%igen Invalidenrente ab 1. Juni 1985 zu befinden haben, da ihr nach dem Grundsatz der Einheit des Verfahrens wie dem Eidg. Versicherungsgericht umfassende Überprüfungsbefugnis zukommt (Art. 132 OG; vgl. GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., S. 237).

Dispositiv

Demnach erkennt das Eidg. Versicherungsgericht:
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde wird abgewiesen. Die Sache wird dem Versicherungsgericht des Kantons Basel-Landschaft überwiesen, damit es im Sinne der Erwägung 4 verfahre.