

Diese Abhandlung wurde **veröffentlicht** in: **SZS/RSAS – 44/2000 S. 117 ff.**

Das (Verwaltungs-)Verfahren bei Zuständigkeitsstreitigkeiten im Leistungsrecht der obligatorischen Unfallversicherung

Dr. iur. Roger Peter, Rechtsanwalt, Zürich

Inhaltsverzeichnis

A. Ausgangslage

B. Allgemeines

C. Das (Verwaltungs-)Verfahren bei Streitigkeiten um/über die Zuständigkeit

I. Arten von Zuständigkeitsstreitigkeiten

II. Gesetzliche Grundlagen

1. Normen zur Zuständigkeit

a) VwVG

b) UVG

2. Das anwendbare Verwaltungsverfahrensrecht

III. Streitigkeit um die Leistungspflicht zwischen einem Unfallversicherer und einem anderen Sozialversicherer

IV. Streitigkeit über die Zuständigkeit unter mehreren Unfallversicherern

1. Regelung vor dem 1. Januar 1994

2. Regelung seit dem 1. Januar 1994

a) Revision des OG

b) Konsequenz der Änderung

c) Auslegung und Rechtsfindung

V. Streitigkeit über die Zuständigkeit zwischen (Unfall-)Versicherer und Versicherten

D. Ergebnisse

A. Ausgangslage

Mit der Aufhebung des zweiten und dritten Titels des Bundesgesetzes über die Kranken- und Unfallversicherung vom 13. Juni 1911 (KUVG)¹ durch Art. 116 Abs. 1 lit. a des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung vom 20. März 1981 (UVG)² und dem Inkrafttreten des UVG, insbesondere von Art. 68 UVG per 1. Oktober 1982³, fiel das Monopol der SUVA als obligatorischer Unfallversicherer. Es wurde das Prinzip der Mehrfachträgerschaft eingeführt.⁴ Gemäss Art. 68 UVG werden nun Personen, für deren Versicherung nicht die SUVA zuständig ist, versichert durch private Versicherungseinrichtungen nach Art. 68 Abs. 1 lit. a UVG, die öffentlichen Unfallversicherungskassen nach Art. 68 Abs. 1 lit. b UVG oder die anerkannten Krankenkassen nach Art. 68 Abs. 1 lit. c UVG.⁵

Diese Mehrfachträgerschaft kann zu Streitigkeiten um die Zuständigkeit zur Erbringung von Leistungen der obligatorischen Unfallversicherung führen. Solche Zuständigkeitsstreitigkeiten können im Wesentlichen bei folgenden zwei (Grund-)Konstellationen auftreten:

1. Beschäftigung bei mehreren Arbeitgebern: Im Zeitpunkt des Eintritts des Versicherungsfalls bzw. der Verwirklichung der versicherten Gefahr (Berufsunfall, Nichtberufsunfall, Berufskrankheit, unfallähnliche Körperschädigung, weitere Körperschädigung, Rückfall und Spätfolge)⁶ ist der Versicherte bei mehreren Arbeitgebern tätig und bei mehr als einem Unfallversicherer versichert.

2. Arbeitgeber- und (Unfall-)Versichererwechsel: Während des Versicherungsschutzes beim ersten Unfallversicherer ereignet sich ein Versicherungsfall. Nach erfolgtem Stellen- und Versichererwechsel, aber vor Erreichen des Status quo sine/ante⁷ ereignet sich ein neuer Versicherungsfall.

Materiell sind Zuständigkeitsstreitigkeiten unter Unfallversicherern grundsätzlich nach den in Art. 77 UVG i.V.m. Art. 99 ff. UVV niedergelegten Kollisionsregeln zu entscheiden. Gegenstand

¹ BS 8 281.

² SR 832.20.

³ Siehe Art. 120 Abs. 2 UVG i.V.m. Art. 1 Abs. 2 der Verordnung über die Inkraftsetzung und Einführung des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung vom 20. September 1982 (SR 832.201).

⁴ Alfred MAURER, Das neue Unfallversicherungsgesetz, in: SZS 1983 S. 275.

⁵ Eine Aufzählung der Versicherer nach Art. 68 UVG findet sich in der Unfallstatistik UVG, Ausgabe 1999, S. 8.

⁶ Siehe Art. 6 ff. UVG i.V.m. Art. 9 ff. der Verordnung über die Unfallversicherung vom 20. Dezember 1982 (UVV; SR 832.202).

⁷ Zu Status quo ante bzw. Status quo sine siehe Rudolf WIPF, Koordinationsrechtliche Fragen des UVG, in: SZS 1994 S. 11.

der nachfolgenden Überlegungen ist nicht diese materielle Streitentscheidung, sondern das (Verwaltungs-)Verfahren bei Streitigkeiten um/über die Zuständigkeit.

B. Allgemeines

Verfügungen müssen von der sachlich, örtlich und funktionell zuständigen Verwaltungsbehörde ausgehen. Die Verwaltungsbehörde hat ihre Zuständigkeit von Amtes wegen zu prüfen.⁸ Die Zuständigkeitsprüfung ist so rasch wie nach den Umständen möglich vorzunehmen. Bei Fehlen einer Sachentscheidungsvoraussetzung darf ein Sachentscheid nicht getroffen werden. Durch Einverständnis zwischen Verwaltungsbehörde und Partei lässt sich keine Zuständigkeit begründen.⁹ Die Zuständigkeitsvorschriften sind zwingender Natur.¹⁰

Die Verfügung eines unzuständigen Unfallversicherers ist in der Regel anfechtbar. Ist der Mangel jedoch schwer, offensichtlich und leicht erkennbar, und wird die Rechtssicherheit durch die Feststellung der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet, so ist die Verfügung nichtig.¹¹

C. Das (Verwaltungs-)Verfahren bei Streitigkeiten um/über die Zuständigkeit

⁸ Vgl. Art. 7 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (VwVG; SR 172.021).

⁹ Vgl. Art. 7 Abs. 2 VwVG.

¹⁰ Alfred KÖLZ/Isabelle HÄNER, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. Auflage, Zürich 1998, Rz. 231; René RHINOW/Heinrich KOLLER/Christina KISS, *Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes*, Basel/Frankfurt am Main 1996, Rz. 103.

¹¹ Vgl. Max IMBODEN/René RHINOW/Beat KRÄHENMANN, *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung*, 2 Bände, 6. Auflage, Basel/Frankfurt am Main 1986, und *Ergänzungsband*, Basel/Frankfurt am Main 1990, Nr. 40 V a mit Hinweisen; KÖLZ/HÄNER (Anm. 10), Rz. 232 mit Hinweisen.

I. Arten von Zuständigkeitsstreitigkeiten

Im Verwaltungsverfahren um Leistungen der obligatorischen Unfallversicherung lassen sich drei Arten von sog. Zuständigkeitsstreitigkeiten unterscheiden: die Streitigkeit um die Leistungspflicht zwischen einem Unfallversicherer und einem anderen Sozialversicherer (vgl. unten, III), die Streitigkeit unter Unfallversicherern um die Zuständigkeit zur Erbringung von Leistungen der obligatorischen Unfallversicherung (vgl. unten, IV) und die Streitigkeit über die Zuständigkeit zwischen einem Unfallversicherer und einem Versicherten (vgl. unten, V).

II. Gesetzliche Grundlagen

1. Normen zur Zuständigkeit

a) VwVG

Gemäss Art. 8 Abs. 1 VwVG überweist die Behörde, die sich als unzuständig erachtet, die Sache ohne Verzug der zuständigen Behörde. Erachtet die Behörde ihre Zuständigkeit als zweifelhaft, so pflegt sie darüber ohne Verzug einen Meinungs austausch mit der Behörde, deren Zuständigkeit in Frage kommt (Abs. 2).

Gemäss Art. 9 Abs. 1 VwVG stellt die Behörde, die sich als zuständig erachtet, dies durch Verfügung fest, wenn eine Partei die Zuständigkeit bestreitet. Die Behörde, die sich als unzuständig erachtet, tritt durch Verfügung auf die Sache nicht ein, wenn eine Partei die Zuständigkeit behauptet (Abs. 2). Kompetenzkonflikte zwischen Behörden, ausgenommen Kompetenzkonflikte mit dem Bundesgericht, dem Eidgenössischen Versicherungsgericht oder mit kantonalen Behörden, beurteilt die gemeinsame Aufsichtsbehörde, im Zweifel der Bundesrat (Abs. 3).

b) UVG

Gemäss Art. 78 UVG überweist der Versicherer¹², der sich als unzuständig erachtet, die Sache unverzüglich an den zuständigen Versicherer.

Bei geldwerten Streitigkeiten zwischen Versicherern erlässt das Bundesamt für Sozialversicherung eine Verfügung (Art. 78a UVG).

Erlässt ein Versicherer oder eine andere Sozialversicherung eine Verfügung, welche die Leistungspflicht des anderen Versicherers berührt, so ist die Verfügung auch dem anderen Versicherer zu eröffnen. Der andere Versicherer kann die gleichen Rechtsmittel ergreifen wie die versicherte Person (Art. 129 Abs. 1 UVV).

2. Das anwendbare Verwaltungsverfahrensrecht

Nach Art. 96 UVG sind die Verfahrensbestimmungen des UVG anwendbar, wenn das VwVG für den Versicherer nicht gilt oder das UVG eine abweichende Regelung enthält. Gemäss Art. 4 VwVG finden Bestimmungen des Bundesrechts, die ein Verfahren eingehender regeln, Anwendung, soweit sie den Bestimmungen dieses Gesetzes nicht widersprechen.

Das Verwaltungsverfahren um Leistungen der obligatorischen Unfallversicherung kennt somit zwei Verfahrensrechtsordnungen. Das anwendbare Verfahrensrecht richtet sich nach dem mit dem Leistungsbegehren oder der laufenden Dauerleistung befassten Durchführungsorgan¹³ der obligatorischen Unfallversicherung.¹⁴

Da die SUVA eine autonome öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes mit eigener Rechtspersönlichkeit ist¹⁵ und keine Ausnahme im Sinne

¹² Wenn der UVG-Gesetzgeber von „Versicherer“ spricht, so meint er *nicht sämtliche Versicherer*, d.h. Haftpflicht- und Sozialversicherer, sondern *nur die Unfallversicherer*, d.h. die SUVA sowie die Unfallversicherer gemäss Art. 68 UVG (vgl. auch unten, C III).

¹³ Nach Art. 58 UVG wird die obligatorische Unfallversicherung durch die SUVA, die Unfallversicherer nach Art. 68 UVG sowie die Ersatzkasse nach Art. 72 UVG durchgeführt.

¹⁴ Ueli *KIESER*, Das Verwaltungsverfahren in der Sozialversicherung, Zürich 1999, Rz. 667 f.; Alfred *MAURER*, Schweizerisches Unfallversicherungsrecht, 2. Auflage, Bern 1989, S. 596; Alexandra *RUMO-JUNGO*, Das Verwaltungsverfahren in der Unfallversicherung, in: Verfahrensfragen in der Sozialversicherung, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Universität St. Gallen, (Hrsg.) René Schaffhauser/Franz Schlauri, St. Gallen 1996, S. 182.

¹⁵ Art. 61 Abs. 1 und 3 UVG und Art. 1 Abs. 2 lit. c VwVG.

von Art. 2 und 3 VwVG vorliegt, findet das VwVG Anwendung in Verwaltungssachen, die durch Verfügung oder auf Beschwerde hin zu erledigen sind.¹⁶ Demgemäss untersteht die SUVA grundsätzlich den Verfahrensvorschriften des UVG sowie des VwVG. Verfahrensnormen des UVG gehen den Regeln des VwVG gemäss den Grundsätzen „lex posterior derogat legi priori“ und „lex specialis derogat legi generali“ zwar vor; im Interesse der Erhaltung der Normen, sind Kollisionsnormen indessen so auszulegen, dass Widersprüche zu gleich- oder höherrangigem Recht vermieden werden und die auszulegenden Normen gültig bleiben.¹⁷ Gemäss SALADIN ist überall dort, wo der spätere Gesetzgeber nicht eindeutig vom VwVG abweicht, auf die ratio der Rechtsvereinheitlichung zurückzugreifen. Spätere Verfahrensnormen seien daher „VwVG-konform“ auszulegen.¹⁸ Folglich gehen die Verfahrensbestimmungen des UVG dem VwVG nur dann vor, wenn sie das Verfahren „eingehender“ regeln bzw. eindeutig, klar, wesentlich vom VwVG abweichen.¹⁹ Weichen sie nur „nicht wesentlich“ von den Bestimmungen des VwVG ab, so bleiben die Normen des VwVG auf die SUVA anwendbar.²⁰

Die nach Art. 68 UVG zur Durchführung der obligatorischen Unfallversicherung zugelassenen Versicherer fallen als bundesverwaltungsexterne Organisationen, denen die Erfüllung einer öffentlich-rechtlichen Aufgabe des Bundes (Durchführung der obligatorischen Unfallversicherung) übertragen wurde, zwar unter Art. 1 Abs. 2 lit. e VwVG, dennoch unterstehen sie gemäss Art. 3 lit. a VwVG grundsätzlich nicht dem VwVG, selbst wenn sie Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG erlassen. Denn nach Art. 105 und 106 UVG ist gegen ihre Verfügungen nicht Beschwerde unmittelbar an eine Bundesbehörde, sondern Einsprache beim Versicherer bzw. bei der Ersatzkasse und Beschwerde gegen den Einspracheentscheid beim zuständigen kantonalen Versicherungsgericht zu erheben. Demgemäss gelten für die Unfallversicherer nach Art. 68 UVG die Verfahrensbestimmungen des UVG. Enthalten die Verfahrensbestimmun-

¹⁶ Art. 1 Abs. 1 und Abs. 2 lit. c VwVG; BGE 115 V 299 Erw. 2b, 112 V 210 Erw. 2a, 109 V 232.

¹⁷ Karl LARENZ, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. Auflage, Berlin/Heidelberg/New York 1991, S. 266 ff. und S. 339 ff.; Reinhold ZIPPELIUS, Juristische Methodenlehre, 6. Auflage, München 1994, S. 746 ff.; ders., Auslegung als Legitimationsproblem, in: Festschrift für Karl Larenz zum 80. Geburtstag am 23. April 1983, München 1983, § 7 und 10 III b.

¹⁸ Peter SALADIN, Das Verwaltungsverfahrenrecht des Bundes, Basel 1979, S. 41 Ziff. 8.2; ähnlich KÖLZ/HÄNER (Anm. 10), Rz. 219.

¹⁹ Beispiel für „eindeutiges“ Abweichen: Art. 111 UVG und Art. 55 VwVG.

²⁰ BGE 115 V 301 Erw. 2d.

gen des UVG eine planwidrigen Unvollständigkeit²¹ und gilt in derselben Verfahrensfrage für die SUVA das VwVG, so gelangt gestützt auf den Grundsatz der Einheit der Sozialversicherung²² das VwVG als ergänzendes Recht auch auf die anderen Unfallversicherer im Sinne von Art. 68 UVG zur Anwendung. Die nachfolgenden Erwägungen zum VwVG gelten daher - falls nicht anders vermerkt - sowohl für das Verfahren der SUVA als auch für dasjenige der Unfallversicherer gemäss Art. 68 UVG.

III. Streitigkeit um die Leistungspflicht zwischen einem Unfallversicherer und einem anderen Sozialversicherer

Unter die im UVG synonym verwendeten Begriffe *andere Sozialversicherungszweige*²³ bzw. *andere Sozialversicherungen*²⁴ fallen sämtliche Sozialversicherer, die im Anwendungsfall nicht als Unfallversicherer auftreten.

Erachtet der Unfallversicherer sich als nicht leistungspflichtig, so hat er gegenüber dem Versicherten eine Verfügung zu erlassen und diese gestützt auf Art. 104 UVG i.V.m. Art. 129 UVV denjenigen sog. anderen Sozialversicherern zu eröffnen, deren Leistungspflicht berührt ist. Den berührten „anderen Sozialversicherern“ sowie dem Versicherten stehen dieselben Rechtsmittel offen. Demnach können sie gestützt auf Art. 105 Abs. 1 UVG gegen die Verfügung innert 30 Tagen Einsprache bei der verfügenden Stelle und gestützt auf Art. 106 Abs. 1 UVG gegen den nachfolgenden Einspracheentscheid innert drei Monaten Beschwerde beim zuständigen kantonalen Versicherungsgericht erheben. Der Entscheid nach Art. 106 UVG kann gestützt auf Art. 110 Abs. 1 UVG innert 30 Tagen mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Eidgenössischen Versicherungsgericht angefochten werden.

Aus dem Wortlaut, der ratio legis und der systematischen Einordnung im 2. Kapitel („Verhältnis zu *anderen* Sozialversicherungszweigen“)

²¹ Zum Begriff der planwidrigen Unvollständigkeit siehe Ulrich HÄFELIN, Zur Lückenfüllung im öffentlichen Recht, in: Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Nef, Zürich 1981, S. 108 f. und 113 ff.; Ulrich HÄFELIN/Georg MÜLLER, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Auflage, Zürich 1998, Rz. 200 f.; Fritz GYGI, Verwaltungsrecht, Eine Einführung, Bern 1986, S. 84; LARENZ (Anm. 17), S. 331 f.; René RHINOW, Rechtsetzung und Methodik: Rechtstheoretische Untersuchungen zum gegenseitigen Verhältnis von Rechtsetzung und Rechtsanwendung, Basel und Stuttgart 1979, S. 39 f. und 50 ff.

²² Vgl. BGE 120 V 362 Erw. 1c, 113 V 331 Erw. 2c.

²³ Siehe die Überschriften: „Verhältnis zu anderen Sozialversicherungszweigen“ (Achter Titel 2. Kapitel des UVG und Siebter Titel 2. Kapitel der UVV).

²⁴ Siehe Art. 104 UVG und Art. 129 UVV.

von Art. 129 UVV geht hervor, dass Art. 129 UVV ausschliesslich das Verfahren bei Streitigkeiten über die Zuständigkeit zwischen einem Unfallversicherer und einem anderen Sozialversicherungsträger regelt. Auf Zuständigkeitsstreitigkeiten unter mehreren Unfallversicherern ist Art. 129 UVV nicht anwendbar.

IV. Streitigkeit über die Zuständigkeit unter mehreren Unfallversicherern

1. Regelung vor dem 1. Januar 1994

In BGE 114 V 51 prüfte das EVG die Frage, ob es zuständig sei, eine verwaltungsrechtliche Klage der SUVA zu beurteilen, die auf die Feststellung gerichtet war, dass die Schweizerische Mobiliar Versicherungsgesellschaft als Unfallversicherer im Sinne von Art. 68 Abs. 1 lit. a UVG für die Folgen eines Unfalles zuständig sei. Dem Urteil lag der Sachverhalt zugrunde, dass die „Mobiliar“ sich als unzuständig erachtete und die Akten in Anwendung von Art. 78 UVG der SUVA überwies, die ihrerseits die Ausrichtung von Versicherungsleistungen infolge Unzuständigkeit verfügungsweise ablehnte, die gegen diese Verfügung erhobene Einsprache des Versicherten nicht behandelte, statt dessen die Frage der Zuständigkeit des Versicherers mittels verwaltungsrechtlicher Klage dem EVG unterbreitete, dem Betroffenen aber Vorleistungen gewährte beziehungsweise in Aussicht stellte. Das EVG entschied, dass auf positive und negative Kompetenzkonflikte zwischen Versicherern nicht Art. 110 Abs. 2 UVG²⁵, sondern Art. 105 Abs. 2 UVG²⁶ anwendbar sei. Es trat in der Folge auf die verwaltungsrechtliche Klage der SUVA nicht ein und wies die SUVA an, die Einsprache gegen ihre Verfügung zu behandeln, d.h. einen Einspracheentscheid zu erlassen, der beim Bundesamt für Sozialversicherung angefochten werden könne. Diese Auffassung bestätigte das EVG in seinem Urteil vom 2. November 1988 i.S. Ersatzkasse UVG gegen die Basler Versicherungs-Gesellschaft (U89/87)²⁷.

²⁵ „Ausserdem entscheidet das Eidgenössische Versicherungsgericht als einzige Instanz geldwerte Streitigkeiten zwischen Versicherern.“ (Art. 110 Abs. 2 UVG)

²⁶ „Gegen Einspracheentscheide, welche die Zuständigkeit eines Versicherers oder Anordnungen zur Verhütung von Unfällen oder Berufskrankheiten betreffen, kann innert 30 Tagen Beschwerde beim Bundesamt für Sozialversicherung erhoben werden.“ (Art. 105 Abs. 2 UVG)

²⁷ RKUV 1989 Nr. U 68 S. 171 ff.

Diese Rechtsprechung stiess in der Literatur auf Kritik.²⁸ MAURER erachtete eine Regelung, die den Versicherten zur Wahrung seiner Ansprüche zu einem Prozess über die Zuständigkeit zwingt, wenn sich zwei oder mehr Versicherer ihre Zuständigkeit für den gleichen Fall verneinten, als unbefriedigend und änderungsbedürftig. Es gehe nicht an, dass dem Versicherten bei Streitigkeiten unter Versicherern eine Prozessführungslast aufgebürdet werde. MAURER schlug als Lösung “de lege ferenda“ vor, dass ein Versicherer, der sich als unzuständig betrachte, nicht eine Verfügung erlassen, sondern an das Bundesamt für Sozialversicherung gelangen solle, welches in einer Verfügung den zuständigen Versicherer zu bestimmen habe. Gegen diese Verfügung stehe dann der Rechtsweg ans EVG offen. Des Weiteren sei gesetzlich zu regeln, welcher Versicherer während des Schwebezustandes vorleistungspflichtig sei.

2. Regelung seit dem 1. Januar 1994

a) Revision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG)

Der Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Änderung des OG vom 29. Mai 1985 kann entnommen werden, dass der Bundesrat im Rahmen der Änderung von Art. 109 UVG die zwei Streitigkeiten, die nach Art. 105 Abs. 2 UVG bisher dem Bundesamt für Sozialversicherung zur Entscheidung übertragen waren,²⁹ der neu zu schaffenden, verwaltungsunabhängigen eidgenössischen Rekurskommission zuweisen wollte.³⁰ Der Bundesrat schlug der Bundesversammlung unter Art. 109 UVG (Rekurskommission) folgenden Gesetzeswortlaut vor: *„Eine verwaltungsunabhängige Rekurskommission entscheidet als erste Instanz über Beschwerden gegen Einspracheentscheide der Versicherer nach Artikel 68 und der SUVA über die Zuteilung der Betriebe und der Versicherten zu den Klassen und Stufen der Prämientarife sowie gegen Einspracheentscheide betreffend die Zuständigkeit eines Versicherers oder Anordnungen zur Verhütung von Unfällen oder Berufskrankheiten.“*³¹ Am 18. März 1987 beschloss der Nationalrat auf Antrag seiner Kommission unter Art. 109 UVG (Beschwerde an die eidgenössische Re-

²⁸ Vgl. Alfred MAURER, Schweizerisches Unfallversicherungsrecht, Ergänzungsband, Bern 1989, S. 9 f.

²⁹ Siehe oben, Anm. 26.

³⁰ BBl 1985 II 928.

³¹ BBl 1985 II 972.

kurskommission) folgenden Gesetzeswortlaut: „Die Eidgenössische Rekurskommission für die Unfallversicherung beurteilt Beschwerden gegen Einspracheentscheide der SUVA und anderer Versicherer über: a. ihre Zuständigkeit; b. die Zuteilung der Betriebe und der Versicherten zu den Klassen und Stufen der Prämientarife; c. Anordnungen zur Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten.“³² Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beantragte der Kommission des Ständerates - ausgehend von der Formulierung des Nationalrates, aber an Stelle von "a. Zuständigkeit;"³³ - folgenden Wortlaut: „a. die Zuständigkeit der SUVA zur Versicherung der Arbeitnehmer eines Betriebes;“ Als Begründung zu ihrem ergänzenden Antrag führte das EJPD an, in Buchstabe a. sei klarzustellen, dass der Entscheid sich auf die Unterstellung unter die SUVA beziehen muss. Andere Zuständigkeitsfragen sollten auf dem ordentlichen Gerichtsweg überprüft werden.³⁴ Die Kommission des Ständerates folgte diesem ergänzenden Antrag, übernahm die Formulierung und strich folglich die Kompetenz der eidgenössische Rekurskommission, Streitigkeiten um die Zuständigkeit zwischen der SUVA und den Versicherern nach Art. 68 UVG zu entscheiden.³⁵ Am 14. Juni 1988 nahm der Ständerat diese Änderung von Art. 109 lit. a UVG gemäss Antrag der Kommission an.³⁶ Am 27. Februar 1989 stimmte auch der Nationalrat auf Antrag seiner Kommission dem Beschluss des Ständerates zu.³⁷ Art. 109 UVG lautete demnach wie folgt: „Die Eidgenössische Rekurskommission für die Unfallversicherung beurteilt Beschwerden gegen Einspracheentscheide der SUVA und anderer Versicherer über: „a. die Zuständigkeit der SUVA zur Versicherung der Arbeitnehmer eines Betriebes;“ b. die Zuteilung der Betriebe und der Versicherten zu den Klassen und Stufen der Prämientarife; c. Anordnungen zur Verhütung von Unfällen und Berufskrankheiten.“ Das Schweizervolk verwarf die Änderung des OG vom 23. Juni 1989 in der Abstimmung vom 1. April 1990.³⁸ Am 18. März 1991 unterbreitete der Bundesrat der Bundesversammlung eine bereinigte Vorlage.³⁹ Der Gesetzestext der verworfenen OG-Vorlage von Art. 109

³² AmtlBull 1987 NR 388.

³³ Lit. a zu Art. 109 UVG.

³⁴ Ergänzender Antrag des EJPD (Sitzung der Kommission des Ständerates [85.040; Organisation der Bundesrechtspflege. Revision] vom 29. Juni 1987).

³⁵ Protokoll der Kommission des Ständerates (85.040; Organisation der Bundesrechtspflege. Revision) 6./7./8. Sitzung vom 5., 6. und 17. Mai 1988, S. 175 f.

³⁶ Siehe AmtlBull 1988 StR 265.

³⁷ Siehe AmtlBull 1989 NR 123.

³⁸ Siehe BBl 1991 II 469.

³⁹ Die Vorlage enthielt jene Massnahmen nicht mehr, die beim Referendum umstritten waren. Der Bundesrat folgte in der Sache der Referendumsvorlage 1989 und sah davon ab, diese mit Wesentlichen materiellen Neuerungen anzureichern (vgl. BBl 1991 II 472).

UVG fand jedoch unveränderten Eingang in den Gesetzentwurf des Bundesrates vom 18. März 1991⁴⁰ und wurde von den Räten unverändert angenommen.⁴¹ Art. 105 Abs. 2 UVG wurde durch Ziff. 38 des Anhangs zur Änderung des OG (Aufhebung und Änderung anderer Erlasse) vom 4. Oktober 1991⁴² i.V.m. Art. 2 Abs. 1 der Verordnung über die vollständige Inkraftsetzung der Änderung des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 3. Februar 1993⁴³ per 1. Januar 1994 aufgehoben.

b) Konsequenz der Änderung

Aufgrund dieser Revisionen können seit 1. Januar 1994 Kompetenzstreitigkeiten zwischen Unfallversicherern über deren Leistungspflicht weder nach Art. 105 Abs. 2 UVG⁴⁴ noch nach Art. 109 UVG⁴⁵ entschieden werden. Da Art. 104 UVG i.V.m. Art. 129 UVV nach Wortlaut, Gesetzssystematik und ratio legis ausschliesslich das Verhältnis zwischen Unfallversicherern und anderen Sozialversicherern regeln,⁴⁶ können Unfallversicherer bei Streitigkeiten um die Zuständigkeit ebenso wenig nach Art. 129 UVV vorgehen. Wäre ein solches Vorgehen möglich, so könnten beide Unfallversicherer, die sich um die Zuständigkeit streiten, dem Versicherten gegenüber eine Verfügung erlassen und diese dem anderen Unfallversicherer eröffnen. Es würden zwei Rechtsmittelverfahren in derselben Sache eröffnet. Der Versicherte müsste sich (wegen der Uneinigkeit der Unfallversicherer) zur Verhinderung von Rechtsnachteilen in zwei Rechtsmittelverfahren begeben. Nebst dieser unzumutbaren Situation für den Versicherten wäre diese Doppelspurigkeit von

⁴⁰ Siehe BBl 1991 II 599; Die Botschaft des Bundesrates vom 18. März 1991 zu Art. 105 UVG stimmt mit der Botschaft des Bundesrates vom 29. Mai 1985 zu Art. 105 UVG inhaltlich im Wesentlichen überein (siehe BBl 1985 II 927 f.; BBl 1991 II 553 f.). Auf die inhaltliche Divergenz zwischen den beiden Gesetzesentwürfen von Art. 109 UVG betreffend lit. a (siehe BBl 1985 II 972; BBl 1991 II 599) nimmt die Botschaft des Bundesrates vom 18. März 1991 keinen Bezug.

⁴¹ Siehe AmtBull 1991 NR 1307 ff., StR 865 ff. und 923, NR 2039.

⁴² AS 1992 326; BBl 1991 II 599.

⁴³ SR 173.110.01.

⁴⁴ Grund: Art. 105 Abs. 2 UVG ist seit 1. Januar 1994 aufgehoben.

⁴⁵ Grund: Der Gesetzgeber wollte Zuständigkeitsstreitigkeiten zwischen Unfallversicherer nicht durch die eidgenössische Rekurskommission beurteilt haben (siehe oben, C IV 2 a).

⁴⁶ Siehe oben, C III.

(Rechtsmittel-)Verfahren auch eine Gefahr für den Rechtsfrieden und die Rechtssicherheit, weil abstruse Rechtslagen entstehen könnten.⁴⁷

c) Auslegung und Rechtsfindung

Gestützt auf Ziff. 1 Abs. 3 lit. b der Schlussbestimmungen zur Änderung des OG vom 4. Oktober 1991⁴⁸ i.V.m. Ziff. 21 des Anhangs zur Verordnung über die Vorinstanzen des Bundesgerichts und des Eidgenössischen Versicherungsgerichts vom 3. Februar 1993⁴⁹ wurde auf den 1. Januar 1994 Art. 110 Abs. 2 UVG aufgehoben und Art. 78a UVG in Kraft gesetzt.

Gemäss Art. 78a UVG erlässt das Bundesamt für Sozialversicherung bei geldwerten Streitigkeiten zwischen Versicherern eine Verfügung. Art. 78a UVG entspricht im Wesentlichen dem Lösungsvorschlag von MAURER.⁵⁰ Art. 78a UVG regelt das Verfahren bei Streitigkeiten um die Zuständigkeit unter (Unfall-)Versicherern jedoch nur fragmentarisch. Zu prüfen ist, ob das Fehlen einer umfassenden Regelung im Sinne von Art. 7 ff. VwVG auf ein qualifiziertes Schweigen des UVG-Gesetzgebers zurückzuführen ist. Ein qualifiziertes Schweigen ist nur anzunehmen, wenn konkrete Hinweise diesbezüglich vorliegen. Sind keine derartigen Anhaltspunkte vorhanden, so ist bei Fehlen einer ausdrücklichen Regelung grundsätzlich davon auszugehen, dass der Gesetzgeber keine negative Entscheidung getroffen hat.⁵¹ Für die Annahme, der Gesetzgeber habe das Verfahren bei Zuständigkeitsstreitigkeiten unter Unfallversicherern bewusst lückenhaft geregelt, bestehen in den Gesetzesmaterialien keine Hinweise. Das Vorliegen eines qualifizierten Schweigens ist demnach zu verneinen. Ebenso wenig lässt sich dem UVG eine stillschweigende Anordnung entnehmen. Da die Bestimmungen des UVG über das Verfahren bei Zuständigkeitskonflikten gemessen an ihrem Sinn und Zweck unvollständig und ergänzungsbedürftig sind, liegt eine planwidrige Unvollständigkeit vor. Im öffentlichen Recht ist eine Unvollständigkeit des

⁴⁷ Beispiel 1: Falls die Parteien eine oder beide dieser Verfügungen mit konträrem Inhalt (Verneinung der Zuständigkeit) nicht anfechten würden, würde(n) diese in Rechtskraft erwachsen. Es entstünde eine unklare Rechtslage. Beispiel 2: Wenn der Versicherte nach Einreichung der ersten kantonalen Verwaltungsgerichtsbeschwerde, aber vor Einreichung der zweiten kantonalen Verwaltungsgerichtsbeschwerde einen neuen Wohnsitz begründen würde, wären gestützt auf Art. 107 Abs. 2 UVG zwei verschiedene kantonale Versicherungsgerichte in derselben Sache tätig. Falls die Versicherungsgerichte zu divergierenden Urteilen gelangten, entstünde wiederum eine unklare Rechtslage.

⁴⁸ SR 173.110.

⁴⁹ SR 173.51.

⁵⁰ Siehe oben, C IV 1.

⁵¹ Vgl. IMBODEN/RHINOW/KRÄHENMANN (Anm. 11), Nr. 23 B III.

Gesetzes primär durch analoge Anwendung öffentlichrechtlicher Normen für verwandte Fälle, subsidiär durch analoge Anwendung von Normen des Privatrechts zu beheben.⁵² Der Analogieschluss setzt allerdings eine Gleichheit oder zumindest starke Ähnlichkeit zwischen dem vom Gesetz erfassten und dem zu beurteilenden Tatbestand voraus.⁵³

Es liegen keine sachlichen Gründe vor, die gegen eine Lückenfüllung durch eine analoge Anwendung von Art. 7, 8 und 9 VwVG sprechen. Vielmehr ist die analoge Anwendung dieser Bestimmungen geboten, um zu verhindern, dass sich Streitigkeiten um die Zuständigkeit zu Lasten der Versicherten auswirken, dass in gleicher Sache zwei oder mehr Unfallversicherer gleichzeitig ein Verfahren durchführen, dass die Unfallversicherer in der gleichen Sache zu abweichenden Ergebnissen gelangen, dass der Versicherte mehreren Versicherern in der gleichen Sache gegenübersteht und dass der Versicherte zur Wahrung seiner Rechtsstellung gegen mehrere Versicherer den Rechtsweg beschreiten muss. Im Übrigen liegt es auch im Interesse der betroffenen Unfallversicherer selbst, dass Streitigkeiten um versicherungsrechtliche Verantwortung rasch und nicht vor den Versicherten und damit vor der Öffentlichkeit ausgetragen werden. Abschliessend ist festzuhalten, dass diese Lösung auf die berechtigte Kritik von MAURER eingeht und im Wesentlichen seinem Lösungsvorschlag entspricht.

Erachtet der mit der Sache befasste Unfallversicherer seine Zuständigkeit als zweifelhaft, so hat er mit demjenigen Unfallversicherer, dessen Zuständigkeit in Frage kommt, ohne Verzug einen Meinungs austausch über die Kompetenzfrage durchzuführen.⁵⁴ Sofern sich keine Einigung erzielen lässt, ist die Zuständigkeitsstreitigkeit durch die gemeinsame Aufsichtsbehörde zu entscheiden.⁵⁵ Bei Zuständigkeitsstreitigkeiten unter Unfallversicherern mit *nicht gemeinsamen Aufsichtsbehörden*⁵⁶ und UVG-Kompetenzstreitigkeiten unter privaten Versicherungseinrichtungen im

⁵² Vgl. GYGI (Anm. 21), S. 84; HÄFELIN/MÜLLER (Anm. 21), Rz. 245 ff.; IMBODEN/RHINOW/KRÄHENMANN (Anm. 11), Nr. 23 B VI und 27 B Ib.

⁵³ Vgl. IMBODEN/RHINOW/KRÄHENMANN (Anm. 11), Nr. 27 B II mit Hinweisen.

⁵⁴ Vgl. Art. 8 Abs. 2 VwVG.

⁵⁵ Vgl. Art. 9 Abs. 3 VwVG.

⁵⁶ Dies ist beispielsweise der Fall bei Streitigkeiten zwischen der SUVA und einer privaten Versicherungseinrichtung im Sinne von Art. 68 Abs. 1 lit. a UVG. Gemäss Art. 61 Abs. 3 UVG untersteht die SUVA der Oberaufsicht des Bundes, die durch den Bundesrat ausgeübt wird (= Verbandsaufsicht). Die Aufsicht über den Betrieb der SUVA (= Dienstaufsicht) ist nach Art. 63 Abs. 4 lit. i UVG Aufgabe des Verwaltungsrates. Private Versicherungseinrichtung im Sinne von Art. 68 Abs. 1 lit. a UVG unterstehen nach Art. 104 Abs. 3 UVV der Aufsicht des Bundesamtes für Privatversicherungswesen (= Verbandsaufsicht).

Sinne von Art. 68 Abs. 1 lit. a UVG ist jedoch zur Gewährleistung einer einheitlichen Anwendung des UVG⁵⁷ gestützt auf Art. 78a UVG i.V.m. Art. 104 Abs. 1 UVV das Bundesamt für Sozialversicherung Schiedsorgan erster Instanz. Da eine Streitigkeit um Zuständigkeit im Leistungsrecht der obligatorischen Unfallversicherung geldwerten Charakter hat, ist der Streit durch Verfügung zu entscheiden.⁵⁸ Gegen die Verfügung des Bundesamtes für Sozialversicherung kann gestützt auf Art. 47a VwVG⁵⁹ Beschwerde an das Eidgenössische Departement des Innern erhoben werden.⁶⁰ Der Entscheid des Eidgenössischen Departementes des Innern unterliegt gestützt auf Art. 98 lit. b i.V.m. Art. 128 OG der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Eidgenössische Versicherungsgericht.⁶¹

V. Streitigkeit über die Zuständigkeit zwischen (Unfall-)Versicherer und Versicherten

Eine Streitigkeit über die Zuständigkeit zwischen einem (Unfall-)Versicherer und einem Versicherten liegt nur dann vor, wenn die betroffenen (Unfall-)Versicherer die Zuständigkeitsfrage übereinstimmend beantworten, d.h. den gleichen (Unfall-)Versicherer als zuständig erachten; der Versicherte aber eine davon abweichende Rechtsauffassung vertritt.⁶²

In Bezug auf diese sog. ausschliesslichen Streitigkeiten über die Zuständigkeit zwischen einem (Unfall-)Versicherer und einem Versicherten gibt es im Wesentlichen die nachfolgenden drei Fall-Konstellationen.

1. Die Erklärung des (Unfall-)Versicherers über seine Nichtzuständigkeit wird *weder* durch den Versicherten *noch* durch den als zuständig erachteten (Unfall-)Versicherer *bestritten*.

2. Die Erklärung des (Unfall-)Versicherers über seine *Nichtzuständigkeit* wird *durch den Versicherten*, nicht aber durch den als zuständig erachteten (Unfall-)Versicherer *bestritten* bzw. der Versicherte behauptet die Zuständigkeit des (Unfall-)Versicherers.

3. Die Erklärung des (Unfall-)Versicherers über seine *Zuständigkeit* wird *durch den Versicherten*, nicht aber durch den als nicht zuständig er-

⁵⁷ Vorliegend von Art. 77 UVG i.V.m. Art. 99 ff. UVV (Kollisionsregeln zur Leistungspflicht).

⁵⁸ Vgl. Art. 78a UVG.

⁵⁹ In Kraft seit 1. Oktober 1997.

⁶⁰ Vgl. RKUV 1998 Nr. U 312 S. 473 f. Erw. 5a und 6.

⁶¹ Vgl. RKUV 1998 Nr. U 312 S. 474 Erw. 5a; SVR 1996 AHV Nr. 106 S. 328 Erw. 3b.

⁶² Sind sich die Unfallversicherer über die Zuständigkeit nicht einig, so liegt eine Kompetenzstreitigkeit zwischen (Unfall-)Versicherern vor. Zum massgeblichen Verfahren siehe diesfalls oben, C IV.

achteten (Unfall-)Versicherer *bestritten* bzw. der Versicherte behauptet die Nichtzuständigkeit des (Unfall-)Versicherers.

Im VwVG findet sich eine Regelung zu sämtlichen, obgenannten Konstellationen. Das UVG regelt nur die 1. Konstellation.

Zur 1. Konstellation finden sich Regelungen in Art. 8 Abs. 1 VwVG⁶³ und Art. 78 UVG⁶⁴. Diese Verfahrensbestimmungen sind nahezu identisch. Da Art. 78 UVG nicht wesentlich von Art. 8 Abs. 1 VwVG abweicht, bleibt Art. 8 Abs. 1 VwVG auf die SUVA anwendbar.⁶⁵ Das Verfahren der Unfallversicherer im Sinne von Art. 68 UVG richtet sich nach Art. 78 UVG. Erachtet sich der angegangene (Unfall-)Versicherer als unzuständig, und wird dies weder vom Versicherten noch vom als zuständig erachteten (Unfall-)Versicherer bestritten, so ist die Sache ohne Verzug an den zuständigen (Unfall-)Versicherer zu überweisen.⁶⁶

Das UVG enthält, wie bereits erwähnt, weder zur 2. noch 3. Konstellation eine Verfahrensbestimmung. Für die Annahme eines qualifizierten Schweigens ergeben die Materialien zum UVG keine Hinweise. Da Art. 78 UVG gemessen an seinem Sinn und Zweck, Zuständigkeitsfragen im Bereich des UVG zu regeln, unvollständig und ergänzungsbedürftig ist, liegt eine planwidrige Unvollständigkeit vor. Gestützt auf den Grundsatz der Einheit der Sozialversicherung findet Art. 9 VwVG als ergänzendes Recht auf die anderen Unfallversicherer im Sinne von Art. 68 UVG Anwendung, weil die SUVA die verfahrensrechtlichen Probleme der 2. und 3. Konstellation nach Art. 9 VwVG zu lösen hat.

*Behauptet*⁶⁷ somit der Versicherte die Zuständigkeit, so hat der angegangene (Unfall-)Versicherer eine Nichteintretensverfügung zu treffen (2. Konstellation).⁶⁸ Wird demgegenüber die Zuständigkeit durch den Versicherten bestritten, so ist die Zuständigkeit durch Verfügung festzustellen (3. Konstellation).⁶⁹ Diese Verfügungen unterliegen der Anfechtung auf

⁶³ Wortlaut siehe oben, C II 1 a.

⁶⁴ Wortlaut siehe oben, C II 1 b.

⁶⁵ Siehe oben, C II 2.

⁶⁶ Vgl. Art. 8 Abs. 1 VwVG und Art. 78 UVG.

⁶⁷ Gemäss Rechtsprechung ist eine Behauptung der Zuständigkeit im Sinne von Art. 9 Abs. 2 VwVG nicht schon darin zu sehen, dass eine Eingabe an eine bestimmte Behörde gerichtet wird; denn damit bringe die Partei nur zum Ausdruck, dass sie die befasste Behörde als zuständig erachte. Die Partei müsse vielmehr zu erkennen geben, dass ihr an einem Entscheid gerade durch die befasste Behörde liege (BGE 108 Ib 544 Erw. 2a/aa).

⁶⁸ Vgl. Art. 9 Abs. 2 VwVG.

⁶⁹ Vgl. Art. 9 Abs. 1 VwVG.

dem ordentlichen Rechtsmittelweg.⁷⁰ Demnach kann gestützt auf Art. 105 Abs. 1 UVG gegen die Verfügung innert 30 Tagen Einsprache bei der verfügenden Stelle und gestützt auf Art. 106 Abs. 1 UVG gegen den nachfolgenden Einspracheentscheid innert drei Monaten Beschwerde beim zuständigen kantonalen Versicherungsgericht erhoben werden. Der Entscheid nach Art. 106 UVG kann gestützt auf Art. 110 Abs. 1 UVG innert 30 Tagen mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Eidgenössischen Versicherungsgericht angefochten werden.

D. Ergebnisse

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Gesetzgeber das Verfahren bei Streitigkeiten um/über die Zuständigkeit im Leistungsrecht der obligatorischen Unfallversicherung nicht umfassend normiert hat.

Das Verfahren bei Streitigkeiten um die Leistungspflicht zwischen einem Unfallversicherer und einem anderen Sozialversicherer ist in Art. 129 UVV ausreichend geregelt. Die Verfügung des Unfallversicherers unterliegt der Anfechtung auf dem ordentlichen Rechtsmittelweg. Demnach kann die Verfügung mit Einsprache bei der verfügenden Stelle (Art. 105 Abs. 1 UVG), der Einspracheentscheid mit Beschwerde beim zuständigen kantonalen Versicherungsgericht (Art. 106 Abs. 1 UVG) und das Urteil des kantonalen Versicherungsgerichtes mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Eidgenössischen Versicherungsgericht (Art. 110 Abs. 1 UVG) angefochten werden.

Hingegen regelt das UVG (Art. 78a UVG und Art. 129 UVV) das Verfahren um die Zuständigkeit unter Unfallversicherern nur planwidrig unvollständig. Die Lückenfüllung hat durch analoge Anwendung von Art. 8 Abs. 2 VwVG und Art. 9 Abs. 3 VwVG zu erfolgen. Das Bundesamt für Sozialversicherung hat den Streit durch Verfügung zu entscheiden. Diese Verfügung kann gestützt auf Art. 47a VwVG mit Beschwerde an das Eidgenössische Departement des Innern angefochten werden. Der Entscheid des Eidgenössischen Departementes des Innern unterliegt gestützt auf Art. 98 lit. b i.V.m. Art. 128 OG der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Eidgenössische Versicherungsgericht.

⁷⁰ BGE 108 Ib 544 Erw. 2a/aa.

Diese Abhandlung wurde **veröffentlicht** in: **SZS/RSAS – 44/2000 S. 117 ff.**

Ebenfalls ergänzungsbedürftig ist das UVG (Art. 78 UVG) in Bezug auf das Verfahren bei Streitigkeiten über die Zuständigkeit zwischen dem Unfallversicherer und dem Versicherten. Der Lückenfüllung dienen Art. 9 Abs. 1 und 2 VwVG. Die Verfügung des Unfallversicherers unterliegt der Anfechtung auf dem ordentlichen Rechtsweg.