Urteilskopf

132 V 418

49. Auszug aus dem Urteil i.S. Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA) gegen D. und Kantonsgericht Basel-Landschaft
U 178/04 vom 18. August 2006

Regeste

Art. 52 Abs. 1, Art. 56 Abs. 1, Art. 60 Abs. 1 ATSG: Beschwerde gegen Zwischenverfügungen.
Gegen Zwischenverfügungen des Unfallversicherers kann innert 30 Tagen Beschwerde ans kantonale Sozialversicherungsgericht erhoben werden. (Erw. 2)

Auszug aus den Erwägungen: ab Seite 418

BGE 132 V 418 S. 418

Aus den Erwägungen:

2. Streitig ist, ob die Beschwerdefrist im vorinstanzlichen Verfahren eingehalten worden ist.

2.1 Das kantonale Gericht hat dies unter Annahme einer 30-tägigen Beschwerdefrist bejaht. Dabei hat es erwogen, **Art. 55 Abs. 1 ATSG**, der ergänzend auf das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG) verweise, gelte im Rechtspflegeverfahren nicht. **Art. 56 und 60**

BGE 132 V 418 S. 419

ATSG würden bezüglich der Beschwerdemöglichkeit von Verfügungen, gegen welche eine Einsprache ausgeschlossen sei, nicht danach unterscheiden, ob End- oder Zwischenverfügungen betroffen seien. Auch bezüglich der Beschwerdefrist werde keine solche Differenzierung getroffen. Nur hinsichtlich der Möglichkeit, Einsprache zu erheben, sehe **Art. 52 ATSG** vor, dass gegen prozess- und verfahrensleitende Verfügungen direkt Beschwerde beim kantonalen Versicherungsgericht einzureichen sei. Damit gelte die 30-tägige Beschwerdefrist nach **Art. 60 ATSG** ausdrücklich auch dort, wo es um die Anfechtung einer Zwischenverfügung gehe. Im Gegensatz etwa zu **Art. 104 MVG**, welche Bestimmung eine zehntägige Frist statuiere, fehle in den für die Beantwortung der vorliegenden Frage massgebenden **Art. 105 ff. UVG** eine Bestimmung über die Beschwerdefrist hinsichtlich der Anfechtung von Zwischenverfügungen. In Abweichung von **Art. 60 ATSG** sei lediglich vorgesehen, dass die Beschwerdefrist bei Einspracheentscheiden über Versicherungsleistungen drei Monate betrage. Eine einzelgesetzliche Sondernorm im Sinne von **Art. 2 ATSG** fehle somit. Da **Art. 60 ATSG** für das gesamte Rechtspflegeverfahren eine Frist von 30 Tagen vorsehe, erweise sich die Beschwerde als rechtzeitig.

2.2 Die SUVA stellt sich demgegenüber auf den Standpunkt, Zwischenverfügungen seien gemäss den Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes innert 10 Tagen anzufechten. Die Vorinstanz trage insbesondere dem übergeordneten Aspekt keine Rechnung, wonach im Bundesverwaltungsverfahren (**Art. 50 VwVG**, **Art. 106 OG**) wie auch in den Verfahren des öffentlichen kantonalen Rechts bei verfahrensleitenden Verfügungen eine verkürzte Beschwerdefrist von 10 Tagen gelte. Wenn in **Art. 56 ff. ATSG** nicht zwischen End- und Zwischenentscheiden unterschieden werde, handle es sich um ein gesetzgeberisches Versehen. Es liege daher eine ausfüllungsbedürftige Gesetzeslücke vor. Diese sei in analoger Anwendung von **Art. 55 Abs. 1 ATSG** dahingehend zu schliessen, dass gegen im Abklärungsverfahren ergangene Zwischenentscheide eine

zehntägige Frist anzunehmen sei. Damit erweise sich die am 5. Dezember 2003 eingereichte Beschwerde als verspätet.

2.3

2.3.1 Gemäss **Art. 55 Abs. 1 ATSG** bestimmen sich in den **Art. 27-54 ATSG** oder in den Einzelgesetzen nicht abschliessend geregelte Verfahrensbereiche nach dem VwVG. Der Wortlaut der Bestimmung spricht gegen die Annahme, dass die dort normierten Grundsätze,

BGE 132 V 418 S. 420

insbesondere **Art. 50 VwVG**, für das kantonale Rechtspflegeverfahren in Sozialversicherungsangelegenheiten Geltung beanspruchen können, beschränkt er doch die subsidiäre Anwendbarkeit des VwVG auf den Abschnitt "Auskunft, Verwaltungshilfe, Schweigepflicht" (**Art. 27-33 ATSG**) und "Sozialversicherungsverfahren" (**Art. 34-54 ATSG**), während die das Rechtspflegeverfahren regelnden Art. 56-62 im Allgemeinen und die Bestimmungen zum Beschwerderecht im Besonderen (Art. 56) nicht erwähnt werden. Da gemäss **Art. 52 Abs. 1 ATSG** die Einsprache gegen Zwischenverfügungen ausgeschlossen ist, muss direkt Beschwerde beim kantonalen Versicherungsgericht erhoben werden, womit die **Art. 56 ff. ATSG** zur Anwendung kommen, welche vom Verweis auf das VwVG nicht erfasst werden (vgl. in diesem Sinne auch **BGE 130 V 325** Erw. 2.2 sowie die Übersicht bei KIESER, ATSG-Kommentar, N 9 zu Art. 55).

2.3.2 Das Beschwerde- oder Rechtspflegeverfahren wird einheitlich und umfassend in den Art. 56 bis 61 ATSG geregelt. Der Wortlaut von **Art. 56 Abs. 1 ATSG** lässt darauf schliessen, dass Verfügungen, gegen welche die Einsprache ausgeschlossen ist (also prozess- und verfahrensleitende Verfügungen) hinsichtlich ihrer Anfechtbarkeit einem Einspracheentscheid gleichgestellt sind. In die gleiche Richtung weisen auch der französischsprachige (**Art. 52 Abs. 1 ATSG**: Les décisions peuvent être attaquées dans les trente jours par voie d'opposition auprès de l'assureur qui les a rendues, à l'exception des décisions d'ordonnancement de la procédure. **Art. 56 Abs. 1 ATSG**: Les décisions sur opposition et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte sont sujettes à recours) und der italienischsprachige Wortlaut (**Art. 52 Abs. 1 ATSG**: Le decisioni possono essere impugnate entro trenta giorni facendo opposizione presso il servizio che le ha notificate; fanno eccezione le decisioni processuali e pregiudiziali. **Art. 56 Abs. 1 ATSG**: Le decisioni su opposizione e quelle contro cui un'opposizione è esclusa possono essere impugnate mediante ricorso). **Art. 60 Abs. 1 ATSG** differenziert bezüglich Beschwerdefrist ebenfalls nicht danach, ob eine End- oder eine Zwischenverfügung angefochten wird. Dies bestätigen auch der französische (Le recours doit être déposé dans les trente jours suivant la notification de la décision sujette à recours) und der italienische (Il ricorso deve essere interposto entro 30 giorni della notificazione della decisione o della decisione contro cui l'opposizione è esclusa) Wortlaut.

BGE 132 V 418 S. 421

2.3.3 Der Bericht der Kommission des Ständerates zur Parlamentarischen Initiative zum Allgemeinen Teil der Sozialversicherung vom 27. September 1990 enthielt eine einheitliche Beschwerdefrist von 30 Tagen. Auf längere Beschwerdefristen, wie sie bisher in der Unfallversicherung und der Militärversicherung gegolten hätten, könne angesichts der generellen Einführung eines Einspracheverfahrens verzichtet werden. Die für das Sozialversicherungsverfahren geltenden Vorschriften über den Fristenlauf und die Säumnisfolgen sollten sinngemäss auch für das Beschwerdeverfahren gelten. Kürzere Fristen wurden nicht erwähnt (BBl 1991 II 263). Im Bericht der Kommission des Nationalrates für soziale Sicherheit und Gesundheit zur Parlamentarischen Initiative Sozialversicherungsrecht vom 26. März 1999 wird an der Beschwerdefrist von 30 Tagen festgehalten. Soweit die Einzelgesetze längere Fristen vorsehen würden, sei die Abweichung entsprechend der gesetzestechnischen Konzeption jeweils im Einzelgesetz zu vermerken. Die 3-monatigen Fristen von Unfall- und Militärversicherung sollten unverändert bleiben. Bei der Ergänzungsleistung habe bisher für die Fristen kantonales Verfahrensrecht gegolten. Neu seien auch in diesem Sozialversicherungsbereich die Fristen des ATSG verbindlich (BBl 1999 4624). Eine generelle zehntägige Frist für die Anfechtung von Zwischenverfügungen, wie sie in anderen Gesetzen festgelegt worden ist (vgl. **Art. 50**

VwVG, **Art. 106 Abs. 1 OG**), hat in den Materialien keine Erwähnung gefunden, weshalb kein Anlass für eine vom Wortlaut abweichende Interpretation besteht. Ausnahmen von der 30-tägigen Frist müssen im jeweiligen Einzelgesetz ausdrücklich statuiert werden, wie dies beispielsweise in **Art. 104 MVG** der Fall ist, welcher eine zehntägige Frist für die Anfechtung von Zwischenverfügungen vorsieht (BBl 1991 4729). Im Unfallversicherungsgesetz fehlt eine vergleichbare Regelung.

2.3.4 In der Literatur wird die Auffassung vertreten, die 30-tägige Beschwerdefrist gelte auch für Zwischenverfügungen (KIESER, a.a.O., N 4 zu Art. 60; ANDREAS FREIVOGEL, Zu den Verfahrensbestimmungen des ATSG, in: SCHAFFHAUSER/KIESER [Hrsg.], Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts [ATSG], St. Gallen 2003, S. 118). **Art. 52 Abs. 1 ATSG** schliesse in diesem Bereich die Einreichung einer Einsprache aus, worauf **Art. 60 Abs. 1 ATSG** ausdrücklich Bezug nehme und womit eine Parallele zur Formulierung von **Art. 56 Abs. 1 ATSG** geschaffen werde. Weshalb der Gesetzgeber bei der Anfechtung der

BGE 132 V 418 S. 422

Zwischenverfügung nicht die in anderen Gesetzen festgelegte zehntägige Frist gewählt habe, sei aus den Materialien nicht ersichtlich. Der Entscheid stehe wohl mit der Entstehungsgeschichte von **Art. 60 ATSG** in Zusammenhang (KIESER, a.a.O., N 4 f. zu Art. 60).

2.3.5 Die meisten der allgemeinen Verfahrensbestimmungen im 4. Kapitel des ATSG stellen keine allgemeinen Rechtsgrundsätze dar (vgl. MEYER-BLASER, Das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts [ATSG] und das Schicksal der allgemeinen Rechtsgrundsätze des Sozialversicherungsrechts, in: SCHAFFHAUSER/SCHLAURI [Hrsg.], Sozialversicherungsrechtstagung 2002, St. Gallen 2002, S. 119, insbesondere S. 141). Gegen die Annahme, die zehntägige Frist für die Anfechtung von Zwischenverfügungen stelle einen übergeordneten Rechtsgrundsatz dar, spricht die Tatsache, dass die Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001 vorsieht, im Interesse einer Vereinfachung des Verfahrens neu eine einheitliche Beschwerdefrist von 30 Tagen festzusetzen, die für die Anfechtung von Zwischen- und Endverfügungen gleichermassen gilt. Eine entsprechende Regelung enthalte das Bundesgerichtsgesetz (BBl 2001 4409, vgl. auch Art. 100 des noch nicht in Kraft stehenden Bundesgesetzes über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005).

2.3.6 Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich aufgrund der Systematik und des Wortlautes des Gesetzes die Interpretation aufdrängt, das ATSG sehe für die Beschwerde gegen Zwischenverfügungen eine 30-tägige Frist vor. Entstehungsgeschichte, Sinn und Zweck der Norm und deren Zusammenhang mit anderen Vorschriften ergeben keine hinreichenden Anhaltspunkte, um eine dem Wortlaut widersprechende Auslegung zu rechtfertigen. Es spricht zudem nichts für das Vorliegen einer Gesetzeslücke.

2.4 Zu keinem abweichenden Ergebnis führen übergangsrechtliche Überlegungen. **Art. 82 Abs. 2 ATSG** sieht vor, dass die Kantone ihre Bestimmungen über die Rechtspflege innerhalb von fünf Jahren seit Inkrafttreten des ATSG diesem Gesetz anzupassen haben und dass bis dahin die bisherigen kantonalen Vorschriften gelten. Diese Bestimmung hat bisherige kantonalrechtliche Bestimmungen zur Rechtspflege zum Gegenstand und bezieht sich auf Art. 56 bis 61 ATSG. Davon erfasst ist daher auch **Art. 60 ATSG** über die Beschwerdefrist (**BGE 131 V 323** Erw. 5.2). **Art. 82 Abs. 2 ATSG** hat jedoch keine Bedeutung für die Anwendung der

BGE 132 V 418 S. 423

Verfahrensnormen des ATSG, welche einen allgemeinen Rechtsgrundsatz des Sozialversicherungsrechts beinhalten oder den Inhalt bundesrechtlicher Bestimmungen wiederaufnehmen, welche für die Kantone schon vor dem 1. Januar 2003 galten. Die Tragweite der Bestimmung hängt somit insbesondere von der bundesrechtlichen Reglementierung ab, wie sie vor dem Inkrafttreten des ATSG im konkreten Sozialversicherungsbereich bestanden hatte (**BGE 132 V 361**). Die Beschwerdefristen in der Unfallversicherung waren bereits bisher bundesrechtlich geregelt (vgl. Art. 105 f. UVG in der bis 31. Dezember 2002 gültig gewesenen Fassung). Es bleibt im Bereich der Unfallversicherung mit Bezug auf die Beschwerdefrist somit kein Raum für die Anwendung

kantonaler Verfahrensvorschriften während der in **Art. 82 Abs. 2 ATSG** enthaltenen fünfjährigen (Übergangs-)Frist. Das kantonale Gericht hat somit nicht Bundesrecht verletzt, wenn es von der Rechtzeitigkeit der Beschwerde ausgegangen ist.