



## **03.3606 n Mo. Nationalrat (Ineichen). Rechtsmittelverfahren im Sozialversicherungsbereich**

---

### **Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 30. Mai 2006**

---

Die Kommission hat die von Nationalrat Otto Ineichen am 16. Dezember 2003 eingereichte Motion am 30. Mai 2006 geprüft.

Die Motion fordert eine Straffung und Einschränkung des Rechtsmittelverfahrens im Sozialversicherungsbereich.

#### **Antrag der Kommission**

Die Kommission beantragt einstimmig, die Motion abzulehnen, da die Anliegen erfüllt sind.

Berichterstattung: Erika Forster

Im Namen der Kommission  
Die Präsidentin: Erika Forster-Vannini

#### [1. Text und Begründung](#)

##### [1. 1. Text](#)

##### [1. 2. Begründung](#)

##### [2. Stellungnahme des Bundesrats vom 24. März 2004](#)

##### [3. Verhandlungen und Beschluss des Erstrats](#)

##### [4. Erwägungen der Kommission](#)

### **1. Text und Begründung**

#### **1. 1. Text**

Der Bundesrat wird eingeladen, das Rechtsmittelverfahren im Sozialversicherungsbereich zu straffen und die Entgeltlichkeit einzuführen. Im Normalfall müssen als Rechtsmittel die Einsprache und die Beschwerde vor dem kantonalen Versicherungsgericht genügen. Der Zugang zum Bundesgericht muss auf grundlegende Rechtsfragen beschränkt werden. Das Verfahren der Einsprache im Sinne von Artikel 52 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechtes (ATSG) muss massiv vereinfacht werden.

#### **1. 2. Begründung**

Die Einführung von Artikel 52 ATSG hat zu einer Flut von Einsprachen geführt. Allein bei der IV sind inzwischen über 13 000 Einsprachen eingereicht worden, die aufwändig begründet und behandelt werden müssen. Es zeichnet sich immer mehr eine Tendenz ab, dass Versicherte ablehnende Entscheide nicht mehr akzeptieren, sondern mit Anwaltshilfe den Instanzenweg ausnützen, um doch noch zu einer vorteilhaften Entscheidung zu kommen. Dies wird namentlich begünstigt durch die Kostenlosigkeit des Verfahrens. Gewisse Anwälte haben sich auf solche Fälle spezialisiert und ziehen regelmässig die Gutachter, die Ärzte und Fachspezialisten in Zweifel. In Einzelfällen wird sogar versucht, diese Fachpersonen mit einer Strafanzeige einzuschüchtern.

Das Rechtsmittelverfahren wird immer mehr ausgenutzt und entwickelt sich zu einer kostspieligen und zeitaufwändigen Angelegenheit, die immer mehr Ressourcen bindet. Förderlich dazu ist zum einen die Tatsache, dass Einsprachen und Beschwerden nur rudimentär begründet werden müssen. Zum anderen verpflichtet der Untersuchungsgrundsatz aber die Versicherungsträger und Durchführungsorgane der einzelnen Sozialversicherungen zur umfassenden Abklärung des Tatbestandes. Es werden immer mehr Gutachten und Obergutachten verlangt, was die vorhandenen Kapazitäten erschöpft. Damit werden auch die Verfahrensdauern immer länger, was für alle Beteiligten höchst unbefriedigend ist.

Es drängen sich deshalb drei Massnahmen auf:

Erstens die Straffung des Instanzenzuges: Dies wäre zu erreichen, wenn das Bundesgericht nur noch im Ausnahmefall für grundlegende Rechtsfragen angerufen werden könnte.

Zweitens ist durch eine Anpassung von Artikel 61 ATSG und weiterer Verfahrensvorschriften dafür zu sorgen, dass das Einspracheverfahren wesentlich vereinfacht wird und zu einem summarischen und schnellen Verfahren wird, wie es eigentlich in Artikel 61a ATSG vorgesehen wäre. In diesem Verfahren sollen neue Gutachten und Abklärungen nicht möglich sein. Dafür vorbehalten bleibt die Beschwerde (Artikel 56 ATSG).

Drittens ist die Kostenpflichtigkeit einzuführen, die vor völlig unhaltbaren Beschwerden etwas abschrecken kann. Wenn die Einsprache nur noch summarisch behandelt wird, kann eine kleine Gebühr von z. B. 100 Franken erhoben werden. Ab zweiter Instanz sind jedoch Gebühren mindestens so hoch anzusetzen wie in zivilrechtlichen, kostenpflichtigen Verfahren.

## **2. Stellungnahme des Bundesrats vom 24. März 2004**

1. Hinsichtlich der Straffung des Instanzenzuges und der Kostenlosigkeit des Verfahrens vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht (EVG) verweist der Bundesrat auf die laufende Totalrevision der Bundesrechtspflege (01.023). Im Rahmen dieser Revision ist vorgesehen, auch im Sozialversicherungsrecht die Einheitsbeschwerde einzuführen, was eine verfahrensrechtliche Gleichstellung des Sozialversicherungsrechtes mit dem übrigen Verwaltungsrecht bedeuten würde. Damit würden die heutigen Sonderregeln in Streitigkeiten über Versicherungsleistungen aufgehoben, womit auch Streitigkeiten über Sozialversicherungsleistungen, wie alle anderen Streitigkeiten vor Bundesgericht, grundsätzlich kostenpflichtig würden. Mit einigen Besonderheiten (z. B. Kostenrahmen, Kostenvorschuss) soll jedoch der sozialpolitischen Komponente der Streitigkeiten über Sozialversicherungsleistungen weiterhin Rechnung getragen werden und der verfassungsrechtliche Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege (Art. 29 Abs. 3 BV) sichergestellt bleiben.

Das EVG ist davon überzeugt, dass diese Massnahmen wesentlich zu seiner Entlastung beitragen können, da die Rechtsuchenden veranlasst werden, sorgfältig zu überlegen, ob sie Beschwerde erheben wollen. Insbesondere soll dem Beschwerdetyp "nützt es nichts, so schadet es nichts" ein Riegel vorgeschoben werden. Mit dieser Vorlage, welche zurzeit im Parlament hängig ist, sind die vom Motionär verlangten Massnahmen auf Stufe Bundesgericht bereits eingeleitet. Das Parlament hat es in der Hand, im Rahmen der laufenden Revision diese Massnahmen zu realisieren und allfällige weitere Anpassungen vorzunehmen.

2. Die Begehren betreffend das Einspracheverfahren und die Kostenlosigkeit des Einspracheverfahrens und des erstinstanzlichen Beschwerdeverfahrens beschlagen den Bereich des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechtes (ATSG).

a. Ein wesentlicher Grund für die generelle Einführung des Einspracheverfahrens im Rahmen des ATSG war u. a., dass damit der Verwaltung eine Möglichkeit zur Selbstkontrolle geboten

wird. Wo Verfügungen in grosser Zahl zu treffen sind, besteht auch die Gefahr, Entscheide relevantes zu übersehen. Die Bedeutung des Einspracheverfahrens liegt darin, dass die entscheidende Behörde ihre Verfügungen nochmals überprüfen kann. Zudem soll eine Entlastung der Gerichtsinstanzen erfolgen und den Versicherten die Wahrung des rechtlichen Gehörs garantiert werden.

Für die IV stellt das Einspracheverfahren eine Neuerung dar. Vor Inkrafttreten des ATSG am 1. Januar 2003 mussten die IV-Stellen die Versicherten vor dem Erlass einer Verfügung mittels Vorbescheid über den beabsichtigten Entscheid orientieren. Dies ergab sich aus dem in Artikel 29 Absatz 2 BV verankerten Anspruch auf rechtliches Gehör, welcher u. a. besagt, dass sich eine Person äussern darf, bevor über ihre Rechte oder Pflichten entschieden wird. Mit dem ATSG wurde der Anspruch auf rechtliches Gehör in der IV im Prinzip nur vom Vorbescheid ins Einspracheverfahren verlegt.

Mit der Einführung des Einspracheverfahrens ist es den IV-Stellen nun möglich, ohne Vorbescheidverfahren direkt eine Verfügung zu erlassen. Für die Versicherten hat dies den Vorteil, dass sie schneller einen definitiven Entscheid der IV-Stelle erhalten, ohne dass sie dabei einen rechtlichen Nachteil in Kauf nehmen müssen. In Anbetracht der Anzahl, aber auch der Komplexität der durch die IV-Stellen zu behandelnden Dossiers soll die versicherte Person die Möglichkeit haben, dass die Verfügung in einem einfachen und schnellen Verfahren nochmals überprüft werden kann. Dies soll durch die entscheidende Behörde und nicht bereits durch ein Gericht erfolgen.

b. Hinsichtlich der Verfahrenskosten sieht das ATSG vor, dass das Einspracheverfahren kostenlos sein soll, nicht zuletzt deswegen, weil es in diesem Verfahren um Versicherungsleistungen geht, auf welche die versicherte Person bei Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen einen Rechtsanspruch besitzt, welcher von Amtes wegen abzuklären ist. Mit dem ATSG wurde auch das erstinstanzliche kantonale Beschwerdeverfahren vereinheitlicht. Dabei wurde die bereits in den einzelnen Sozialversicherungen vorgesehene Kostenlosigkeit des Beschwerdeverfahrens übernommen. Wie bisher können der versicherten Person bei mutwilliger oder leichtsinniger Beschwerdeführung Kosten auferlegt werden, womit missbräuchlichen Beschwerdeführungen begegnet werden kann.

Die Frage der Kostenlosigkeit des Beschwerdeverfahrens ist bereits Gegenstand eines Postulates der RK-SR (01.3038). Darin wird der Bundesrat gebeten zu prüfen, ob und wie erstinstanzliche Einsprache-, Schlichtungs- oder Mediationsverfahren ausgebaut oder eingeführt werden können, die unentgeltlich sind, und ob dagegen alle Beschwerdeverfahren des Bundesrechtes vor Kantons- und Bundesbehörden entgeltlich auszugestaltet sind. Im Gegenzug hat das Parlament aber einer Standesinitiative des Kantons Aargau, welche die Einführung der Entgeltlichkeit der Rechtsmittelverfahren im Sozialversicherungsbereich forderte, keine Folge gegeben (00.301).

c. Das ATSG ist vor einem Jahr in Kraft getreten. Es hat im Bereich der IV zu einer hohen Zahl von Einsprachen geführt, nämlich rund 12 000 für das Jahr 2003. Sollte diese Tendenz anhalten, würden sich Massnahmen aufdrängen, entweder über eine weitere Vereinfachung des Einspracheverfahrens oder über die Aufgabe der generellen Kostenlosigkeit. Der Bundesrat beantragt die Annahme der Motion.

### **3. Verhandlungen und Beschluss des Erstrats**

Nachdem der Nationalrat am 18. Juni 2004 die Diskussion verschoben hatte, nahm er die Motion am 29. November 2005 an.

### **4. Erwägungen der Kommission**

Die Kommission schliesst sich den Überlegungen des Bundesrates an, kommt aber zum Schluss, dass die Motion erfüllt ist. Insbesondere verweist sie auf die Vorlage 05.034, "Massnahmen zur Verfahrensstraffung", zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG), die am 16. Dezember 2005 von den Räten verabschiedet wurde und auf den 1. Juli 2006 in Kraft gesetzt wird.

---