



05.034

**Bundesgesetz
über die Invalidenversicherung.
Massnahmen
zur Verfahrensstraffung**

**Loi fédérale
sur l'assurance-invalidité.
Mesures de simplification
de la procédure**

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 04.10.05 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 06.12.05 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 16.12.05 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 16.12.05 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Antrag der Kommission
Eintreten

Antrag Ory
Nichteintreten

Proposition de la commission
Entrer en matière

Proposition Ory
Ne pas entrer en matière

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Die IV ist wohl für die meisten das wichtigste Standbein der Einkommenserhaltung beim Eintreffen einer dauernden vollen oder teilweisen Erwerbsunfähigkeit. Sie ist in das Dreisäulenkonzept eingebettet und damit auch Auslöser anderer Erwerbsausfallsleistungen.

Die Leistungsfälle haben in den letzten zehn Jahren ein ausserordentliches und bedenkliches Ausmass angenommen. Währenddem die Zahl der IV-Fälle in den Bereichen Geburtsgebrechen und Unfälle relativ stabil geblieben ist, ist die Zahl der krankheitsbedingten Invaliditätsfälle, insbesondere infolge psychischer Krankheit, exorbitant angestiegen. Verbunden mit dieser massiven Steigerung der Zahl der Leistungsfälle ist das nicht mehr weiter tragbare Finanzierungsungleichgewicht der IV. Die Finanzierungsdifferenzen wurden in der Vergangenheit aus Mitteln des EO-Fonds und durch Entnahmen aus dem AHV/IV-Ausgleichsfonds abgedeckt. Die laufende Rechnung des letzten Jahres betrug rund 1,6 Milliarden Franken. Die Schulden dieses Sozialversicherungszweiges erhöhten sich in den letzten Jahren auf rund 6 Milliarden Franken. Korrekturen in Form von Revisionen sind unabdingbar, existenziell für den Ausgleichsfonds und zeitlich von höchster Priorität.

Die Revisionsbemühungen seitens des Bundesrates gehen in drei Stossrichtungen:

1. Die Straffung der Verfahren von IV-Gesuchen mit dem Ziel einer möglichst raschen Reintegration eines Betroffenen in den Arbeitsprozess nach dem Grundsatz "Reintegration vor Rente". Es handelt sich also um einen formellen Teil einer IV-Revision.
2. Die materielle Überprüfung und Beurteilung von Art und Höhe von Leistungen. Dieser Teil greift wesentlich tiefer und wird richtungweisend sein.
3. Die Entscheidung über die kurz- und langfristige Finanzierung.





Die heute zur Behandlung stehende Vorlage befasst sich also mit dem ersten Teil, mit der Straffung der künftigen Verfahren. Konkret geht es darum, Schritte einzuleiten und die Prozesse des Abklärungs- und Entscheidungsverfahrens zu beschleunigen, um die betroffenen Personen möglichst rasch wieder in eine berufliche Tätigkeit zurückführen zu können. Je länger jemand einer beruflichen Tätigkeit fernbleibt, desto schwerer wird eine Reintegration, und umso grösser wird die Wahrscheinlichkeit der Entrichtung einer dauernden Rentenleistung. Eine Verkürzung des Verfahrens ist keine Garantie, später keine Rente bezahlen zu müssen, aber die Grundlage für eine bessere Reintegrationsfähigkeit. Mit den beiden anderen Revisionsbereichen werden wir uns zu einem späteren Zeitpunkt zu befassen haben.

Ich komme zum materiellen Inhalt der heutigen Vorlage. Die heute zur Beratung vorliegende Revisionsvorlage umfasst drei Teilbereiche:

1. den Ersatz des Einspracheverfahrens durch das Vorbescheidverfahren; es handelt sich um die Rückkehr zu einem bereits früher angewendeten Verfahren;
2. die kostenpflichtigen Rechtsmittelverfahren bei IV-Leistungen;
3. die Aufhebung des Fristenstillstandes.

Die Kommission hat anlässlich ihrer Sitzung vom 31. Oktober und 1. November in Genf die zur Diskussion stehende Vorlage intensiv und inhaltlich auch kontrovers diskutiert. Die Meinungen über die Auswirkung der Rückkehr vom Einsprache- zum Vorbescheidverfahren sowie der kostenpflichtigen Rechtsmittelverfahren waren geteilt. In der Tat, zu einzelnen Teilbereichen dieser Botschaft kann man auch eine gegenteilige Meinung oder zwei Seelen in seiner Brust haben. Die Straffung des Verfahrens alleine wird kaum weniger zu beurteilende Fälle bringen oder die enorme Steigerung abbremsen. Dafür wird in einem möglichst baldigen zweiten Schritt die materielle Änderung mit inhaltlichen Leistungsveränderungen notwendig sein. Ich betone nochmals: Das Ziel dieser Vorlage ist die Straffung der Verfahrensprozesse und damit die Verbesserung und Beschleunigung der Reintegration.

Die Kommission ist ohne Gegenantrag auf die Vorlage eingetreten. Ich beantrage Ihnen, dies ebenfalls zu tun und den Antrag Ory auf Nichteintreten abzulehnen. Zu den Einzelheiten werde ich jeweils zu Beratungsbeginn des entsprechenden Artikels detaillierte Ausführungen machen.

Ory Gisèle (S, NE): Je vous propose de ne pas entrer en matière sur ce projet de modification de la procédure en matière d'assurance-invalidité.

Il remet en question des années d'effort en matière de coordination du droit des assurances sociales; il limite les droits des assurés, sans pour autant atteindre le but qu'il vise, car rien ne dit qu'il permettra d'accélérer les procédures ou d'en diminuer leur nombre.

Il a fallu vingt ans pour mettre en place une coordination entre les assurances sociales. Le Parlement – et certains d'entre vous en étaient déjà membres – a estimé qu'elle était nécessaire. Aujourd'hui, sans l'avoir mise à l'épreuve, sans s'être donné le temps d'analyser correctement la situation, on y renonce déjà pour des raisons qui n'existent pas et dans un but qu'on va manquer.

La procédure d'opposition, selon la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA), a été introduite le 1er janvier 2003 seulement pour les décisions rendues après cette date. Pour les décisions rendues avant son entrée en vigueur, ce sont les anciennes dispositions qui continuent d'être appliquées.

AB 2005 S 1012 / BO 2005 E 1012

Le contentieux AI est très complexe, si bien qu'il faut beaucoup de temps jusqu'à ce que le Tribunal fédéral des assurances se prononce. Les chiffres transmis par les cantons sont éloquentes: à part Zurich, qui a peut-être accumulé du retard dans le traitement de son contentieux, tous les cantons connaissent des baisses du nombre de recours dans le domaine de l'AI. Cependant, cette baisse ne sera perceptible au niveau du Tribunal fédéral des assurances qu'à la fin de cette année. Les chiffres qui ont donc été donnés par Monsieur le conseiller fédéral Couchepin au Conseil national ne sont pas significatifs de la nouvelle procédure introduite par la LPGA, mais encore de l'ancienne, en tout cas partiellement.

En outre, une bonne partie de l'accroissement du nombre de recours est à attribuer non pas au système judiciaire, mais à l'augmentation considérable du nombre des refus de prestations de l'AI prononcés depuis deux ans. Parmi les personnes qui essuient des refus, neuf sur dix recourent. Elles sont encouragées à le faire, non pas parce que recourir est simple ou bon marché, mais parce qu'elles savent que nombre de décisions sont contestées par les tribunaux et qu'elles ont quelque chance d'obtenir gain de cause.

En réalité, la LPGA devrait plutôt induire une baisse du nombre de recours, mais le message a été écrit beaucoup trop tôt pour pouvoir la mettre en évidence. Nous sommes en train de condamner la LPGA avant qu'elle ait déployé ses effets: cela n'a pas de sens. Or, la LPGA présente quand même certains avantages. Le



droit d'être entendu est mieux garanti dans la procédure d'opposition, le Conseil fédéral le reconnaît lui-même. Quant à la suppression de la gratuité des frais de procédure, elle ne permettra pas de raccourcir la procédure; elle coûtera cher aux cantons; elle ne découragera probablement personne et elle introduit une inégalité de traitement.

Les demandes d'assistance judiciaire gratuite seront plus nombreuses et devront être traitées aussi. Cela rallongera la procédure. Il y a des assurés qui sont à l'aise, mais ils ne sont pas nombreux. En réalité, une grande partie des assurés sont dépendants des services sociaux quand ils font une demande de rente AI. Les quelques milliers de francs que l'on gagnera au détriment des assurés nantis, on les perdra en payant l'assistance judiciaire aux autres et en engageant quelques juges cantonaux de plus.

Prenons les chiffres neuchâtelois: l'augmentation du nombre de cas au niveau du tribunal cantonal nécessitera, selon nos calculs, l'engagement d'un juge supplémentaire à 170 000 francs par an, tandis que l'avance de frais ne rapportera bon an, mal an qu'environ 40 000 francs. Des expériences ont déjà été faites dans d'autres domaines. Les avances de frais dans la procédure en matière de circulation routière n'ont pas sensiblement influencé le nombre de recours.

En outre, dans le cas de l'assurance-invalidité, les assurés qui sont à l'aise ne renonceront pas à faire recours pour quelques centaines de francs d'investissement, les éventuels recourants téméraires non plus. Ceux qui renonceront à faire recours pourraient bien être ceux et celles qui ont le plus besoin de prestations de l'AI, c'est-à-dire ceux et celles qui sont les plus malades, les moins combatifs, les plus pauvres. La gratuité de la procédure est une garantie d'un accès égal de tous les citoyens à la justice.

Que l'on veuille diminuer les droits des citoyens dans un domaine aussi important, puisqu'il détermine les revenus à long terme des personnes concernées et le maintien de leur indépendance économique, est plus que discutable. Cependant, si l'on estime qu'il faut abandonner la gratuité des recours, alors il faut le faire par une révision de la LPGA, sans quoi on introduit une inégalité de traitement inadmissible entre les assurés AVS et AI, par exemple.

Le meilleur moyen de diminuer le nombre de recours, c'est d'exiger des offices AI des décisions irréprochables. Or, cette qualité est loin d'être atteinte à l'heure actuelle. Preuve en est que les tribunaux acceptent un grand nombre de recours: 40 pour cent au niveau des tribunaux cantonaux, 34 pour cent au niveau du Tribunal fédéral. On peut même s'attendre à ce que ces chiffres augmentent encore, car le Conseil fédéral nous annonce que le nombre de nouvelles rentes octroyées baisse: 7 pour cent durant le premier semestre 2005 par rapport au premier semestre 2004.

Les offices AI répondent ainsi aux pressions politiques qui s'exercent de manière inadmissible contre les personnes handicapées depuis quelques années. Nous n'avons pas de raison de penser que les personnes malades seront moins nombreuses en 2005 qu'elles ne l'étaient en 2003 ou que le marché du travail les intègre plus volontiers. Cela signifie tout simplement que les décisions rendues sont plus sévères sans que rien ne le justifie. Il sera intéressant de voir si la diminution du nombre de nouvelles rentes octroyées reste effective une fois que les procédures de recours seront terminées. Les décisions des offices AI sur les oppositions ne donnent pas le sentiment à la personne concernée que ses arguments ont été pris en compte. Le nombre de cas à traiter ne peut être une excuse à la mauvaise instruction des dossiers ou à la limitation des droits des assurés.

En ce qui concerne le pouvoir de cognition du Tribunal fédéral, le Parlement a décidé, à une large majorité, qu'il ne se prononcerait plus que sur la conformité au droit du jugement précédent et non plus sur le fond, sauf pour les prestations en espèces de l'assurance-invalidité, de l'assurance-accidents et de l'assurance militaire. Cela a pour but d'assurer une égalité de traitement et une harmonisation de l'application du droit au niveau suisse, dans un domaine extrêmement sensible pour les assurés. Ceci a pour conséquence de nouvelles inégalités de traitement entre les assurés, non seulement d'un canton à l'autre, mais aussi d'une assurance à l'autre.

La suppression de la suspension des délais de recours n'a pas plus de sens. Ce n'est qu'une tracasserie supplémentaire. Personne ne renoncera à un recours pour cela. Les personnes malades et handicapées vont rarement en vacances, leurs avocats peut-être, en revanche. Ils seront sans doute mis un peu sous pression, mais les enjeux sont beaucoup trop importants pour que quiconque renonce à faire un recours pour une raison aussi ridicule. Alors pourquoi introduire une telle tracasserie? Pour gagner quelques semaines sur une décision? Là aussi, le meilleur moyen de gagner du temps est de rendre une décision juste et inattaquable.

Les éléments contenus dans cette révision devraient être étudiés de manière globale dans le cadre d'une révision de la LPGA. Cependant, avant de se lancer dans un tel travail, il faudrait se laisser le temps d'analyser les effets de la LPGA.

Je vous propose donc de ne pas entrer en matière sur cette petite révision, d'attendre un an avant de faire un bilan de la mise en vigueur de la LPGA et de présenter ensuite, si nécessaire, une révision partielle de la



LPGA qui aura l'avantage d'être mieux argumentée, plus efficace et plus respectueuse des droits humains.

Fetz Anita (S, BS): Ich möchte mit dem Unbestrittenen beginnen. Die IV ist krank, und es besteht Handlungsbedarf. Da sind wir uns sicher alle einig, das ist unbestritten. Nun muss man sich aber schon überlegen, an was die IV krankt, seit wann die IV daran krankt und wie man sie gesund machen will.

Der deutsche Physiker Lichtenberg hat vor über 200 Jahren geschrieben: "Wenn man einen Ochsen schlachten will, so schlägt man ihm gerade vor den Kopf." Man soll also nicht versuchen, ihn an der Flanke zu kitzeln, bis er tot umfällt – das tut er nämlich nicht. So geht es mir mit dieser Vorlage zur Straffung des IV-Verfahrens: Sie ist nämlich nur ein Kitzeln an den Flanken. Hier wird etwas gemacht, was nicht wirklich etwas bringt, die IV nicht saniert, die Probleme nicht an der Wurzel packt und erst noch rechtlich höchst bedenklich ist.

Aber der Reihe nach, zuerst zur rechtlichen Bedenklichkeit: Ich meine damit die Einschränkung der Kognition. Es ist richtig, dass es als Legislative unsere Aufgabe ist, Gesetze zu machen. Nun haben wir hier aber etwas, was man geradezu als Schildbürgerstreich der Politik werten könnte: Noch

AB 2005 S 1013 / BO 2005 E 1013

bevor ein Gesetz in Kraft tritt, soll es schon wieder geändert werden. Ich habe nichts dagegen, wenn man aus Fehlern lernt, sie einsieht und sie auch korrigiert. Aber noch vor Inkrafttreten einer Gesetzesänderung zu sagen, sie sei revisionsbedürftig, ist sachlich nicht vertretbar; es wird in der Botschaft ausschliesslich mit der Anzahl Fälle begründet, die Einblick in drei Jahre geben. Drei Jahre sind keine genügende Zeit, um etwas aufzuzeigen.

Wir müssen uns schon fragen, wie schlecht eigentlich die Gesetze sind, die wir hier beraten. Ein Rechtsprofessor hat in diesem Zusammenhang neulich gesagt, ein solcher Entscheid, wie wir ihn hier mit der Straffung des IV-Verfahrens fällen wollten, habe Züge von "zeitlicher Willkür in der Rechtsetzung". Ich halte es nicht für Willkür; aber mir scheint, es würde schon ein Stück weit in Richtung einer Bankrotterklärung des Parlamentes gehen, wenn wir das eigene Gesetz, das wir notabene soeben eingeführt haben, ohne sachliche Notwendigkeit bereits wieder ändern, noch ehe es in Kraft ist; es ist nämlich noch nicht einmal in Kraft gesetzt worden. Die wirklichen Probleme der IV werden wir in der 5. IV-Revision angehen; diese Botschaft liegt vor. Dort wird es um die Änderung der IV gehen. Bei der Finanzierungsvorlage wird es um die nachhaltige Finanzierung gehen. Diese Verfahrensstraffung wird keinen Beitrag zur Gesundung der IV leisten.

Das Gesetz, von dem ich schon die ganze Zeit spreche, ist das berühmte Bundesgerichtsgesetz, das erst in der Sommersession verabschiedet worden ist. Das Eidgenössische Versicherungsgericht sollte nach dem Bundesgerichtsgesetz bei Streitigkeiten die Leistungen der Sozialversicherungen, der Invalidenversicherung, der Unfallversicherung und der Militärversicherung, auf ihre Richtigkeit überprüfen können, und zwar auch in Bezug auf den Sachverhalt. Es sollte nicht an die Feststellung der vorinstanzlichen kantonalen Gerichte gebunden sein.

Das ist eine sinnvolle Regelung, weil sich im Sozialversicherungsprozess Rechtsfragen oft nur schwer von Sachverhaltsfragen trennen lassen. Ausserdem konnte das neue Bundesgerichtsgesetz nur dank einem Kompromiss angenommen werden, und zwar – wie gesagt – in der Sommersession dieses Jahres, wie Sie sich erinnern. Dieser Kompromiss hat dazu geführt, dass das Bundesgerichtsgesetz angenommen werden konnte und dass die Referendumsdrohung, die gemacht wurde, zurückgezogen wurde. Es scheint mir politisch doch etwas unlauter zu sein, wenn man einen Kompromiss, den man geschnürt hat, um ein Gesetz mehrheitsfähig zu machen, drei Monate oder ein halbes Jahr später bereits wieder kippt und damit die Referendumsträger sozusagen aushebeln will.

Es gibt aber noch einen weiteren stossenden Punkt in dieser Vorlage, der mich dazu führt, dem Antrag Ory zuzustimmen. Dieser Punkt ist die Aussage, dass die Aufgabe der Tatsachenprüfung das Gericht spürbar entlaste; das stimmt nicht. Einerseits gibt es nur wenige Fälle, bei denen es ausschliesslich darum geht; fällt andererseits die volle Kognition weg, dann werden die Richter eher schlecht als recht die vorgängig schlecht beurteilten Fälle auffangen können. Sie werden dann einfach an der Grenze der Rechtskognition arbeiten. Ich halte es gerade bei einem IV-Verfahren für nicht vertretbar, hier ein Stück Rechtssicherheit abzuschaffen, indem kurzerhand gesagt wird, die kantonalen Gerichte würden das schon gut machen. Vertrauen ist auch hier gut, wie wir es im Ständerat, die wir die Interessen der Kantone wahren, wissen; aber Kontrolle ist nun einmal auch in einem solchen Bereich einfach besser.

Nun aber zur Verfahrensstraffung: Mit dem Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechtes (ATSG) ist das zuvor angewandte Vorbescheidverfahren aufgehoben und durch ein Einspracheverfahren ersetzt worden. Auch das diente der Vereinheitlichung des Rechtes und wurde damals – ich erinnere Sie daran – von Josi Meier gefordert. Sie forderte eine Vereinheitlichung des Sozialversicherungsrechtes, weil



es ganz viele Ungerechtigkeiten enthält, weil man in jeder Sozialversicherung anders legiferiert. Es hat Jahre gedauert, bis das umgesetzt worden ist. Endlich, vor zwei Jahren, war es so weit. Und was wollen Sie jetzt machen? Als Erstes bereits wieder einen Teil herausbrechen. Auch das, denke ich, ist kein gutes Legiferieren. Ich möchte Sie bitten, das Ziel, welches das ATSG anvisiert, nämlich die Vereinheitlichung des Verfahrens, nicht auszuhöhlen, also dieser Bestimmung nicht zuzustimmen. Ein mit erheblichem Aufwand eingeführtes Verfahren würde nach kürzester Zeit wieder abgeschafft werden, und das scheint mir nicht sinnvoll.

Ich möchte mein Votum schliessen mit einem Fazit von Herrn Arthur Müller, Oberrichter am Versicherungsgericht des Kantons Aargau. Er lehnt – wie übrigens praktisch alle Fachleute der Versicherungsgerichte – diese Verfahrensstraffung ab und hat die ganze Vorlage folgendermassen auf den Punkt gebracht: "Insgesamt erweisen sich die geplanten Massnahmen zur Verfahrensstraffung in der Invalidenversicherung in verschiedener Hinsicht als verfrüht, nicht sorgfältig durchdacht und wenig sachgerecht. Einer angeblich grösseren Effizienz und Kostenminderung werden wichtige Rechtsgrundsätze geopfert."

Sie sehen: Ja, die IV hat Probleme – aber nein, diese Minivorlage zur Verfahrensstraffung wird dafür keine Lösung bieten. Sie macht nämlich nichts anderes, als Rechtsgrundsätze zu ritzen.

Darum bitte ich Sie, dem Antrag Ory zuzustimmen. Falls Sie Eintreten beschliessen, werde ich mir erlauben, in der Detailberatung noch zwei Minderheitsanträge zu begründen.

Forster-Vannini Erika (RL, SG): Die IV ist eine Grossbaustelle. Was wir heute beschliessen, ist allenfalls mit der Sanierung eines Dolendeckels im Trottoir zu vergleichen. Zwar muss der Gehweg ohne Hindernisse begehbar sein, damit sind aber alle anderen sanierungsbedürftigen Teile der Strasse noch längst nicht im gewünschten Zustand, und das Trottoir ist eigentlich nur um einen Flicker reicher, dank dem aber immerhin die Passanten rascher zum Ziel gelangen.

Leider müssen wir bei der Revision der gesamten Sozialversicherungszweige immer wieder feststellen, dass nur kleinste Schritte in die richtige Richtung möglich sind. Einer dieser Schritte besteht in der Beschleunigung, der Verfahrensstraffung. Konkret soll mit dieser Vorlage unter anderem das Vorbescheidverfahren wieder eingeführt werden.

Gemäss Botschaft wurde die Wiedereinführung des Vorbescheidverfahrens von den Vernehmlassenden gut aufgenommen. Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden, darunter 22 Kantone und die IV-Stellen-Konferenz, stimmten diesem Vorgehen zu. Damit soll die Tendenz, Entscheide von IV-Stellen infrage zu stellen, gebrochen werden. Die betroffene Person soll wieder Gelegenheit erhalten, sich zum Entscheid oder zu den aufgeführten Beweggründen zu äussern, falls sie damit nicht einverstanden ist. Das soll formlos mündlich oder schriftlich geschehen und mit der Einsicht in die Akten verbunden sein.

Ich gehe davon aus, dass die Betroffenen einen Entscheid eher akzeptieren, wenn ihnen das rechtliche Gehör vor dem Entscheid gewährt wird und die IV-Stelle Unklarheiten im persönlichen Gespräch erläutern kann. Gefragt, ja gefordert ist dabei allerdings, dass der ganze Diskurs in einem mediationsähnlichen Dialog stattfindet. Die damit einhergehende Beratungstätigkeit der IV-Stellen muss – und das ist für mich entscheidend – intensiviert und das formelle Verfahren zur Festsetzung, Aufhebung oder Änderung vereinfacht werden. Leistungsgesuche dürfen nicht monatelang liegen bleiben, weil lange Wartezeiten berücksichtigt werden müssen.

Gegen die Wiedereinführung des Vorbescheidverfahrens hat sich in den verschiedensten Lagern vehementer Widerstand gebildet. Zum einen wohl – und ich kann mir diese Bemerkung nicht verkneifen –, weil sich rund um die IV-Entscheide eine recht gut funktionierende Prozessindustrie aufgebaut hat. Gemäss Aussagen der IV-Stellen werden inzwischen praktisch alle rentenablehnenden Entscheide von den Versicherten angefochten. Zum anderen finden viele Kritikerinnen und Kritiker die Tatsache, dass nach zweieinhalb Jahren

AB 2005 S 1014 / BO 2005 E 1014

ATSG eine spezielle Lösung für die IV vorgesehen wird, unschön. Dem ist sicher beizupflichten. Aber die stets steigende Zahl an Beschwerden vor Gericht zwingt uns meines Erachtens zum Handeln.

Das Einspracheverfahren hat sicher keine Beschleunigung des Verfahrens bewirkt, sonst würden die Zahlen eine andere Sprache sprechen. Die vor drei Jahren eingeführte Verfahrensänderung hat nicht nur eine Verlängerung der Verfahren gebracht, sie hat auch eine Erschwerung der beruflichen Integration bewirkt, weil die Abläufe zeitlich verzögert werden.

Mit der Rückkehr zum Vorbescheidverfahren erkennen wir, dass die Verfahrensänderung bei dieser Sozialversicherung ein Schritt in die falsche Richtung war und dass wir eine Korrektur vornehmen müssen. Insgesamt gehe ich davon aus, dass sowohl die Rückkehr zum Vorbescheidverfahren wie auch die Einführung der Kostenpflicht für das Verfahren vor dem kantonalen Versicherungsgericht sowie die Aufhebung des Fristenstillstands für das Verwaltungsverfahren und für das Verfahren vor dem kantonalen Versicherungsgericht zum gewünsch-



ten Erfolg für die Antragsteller und die Versicherung führen.

In diesem Sinne bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten und den Antrag Ory abzulehnen.

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Wir schreiben heute den 6. Dezember, Tag des Klausens; so bin ich mir auch vorgekommen, als ich dem Votum von Frau Fetz aufmerksam zugehört habe. Ich möchte an dieser Stelle nochmals festhalten, dass in der Kommission kein Antrag auf Nichteintreten gestellt wurde. Insofern war seinerzeit auch Frau Fetz für Eintreten auf die entsprechende Vorlage.

Ich halte nochmals fest: Wir diskutieren jetzt über den formellen Teil einer dringend notwendigen IV-Revision. Keine Physiker, die vor 200 Jahren gestorben sind, und keine Rechtsprofessoren helfen uns, das Problem der stark defizitären IV zu lösen. Letztes Jahr – ich wiederhole es – hat die IV ein Defizit von 1,6 Milliarden Franken ausgewiesen; ihre Gesamtschuld beträgt zurzeit rund 6 Milliarden Franken.

Ich habe nicht gesagt, dass der formelle Teil, also die Straffung des IV-Verfahrens, zur massgebenden Gesundung der IV beitragen wird. Aber es ist ein Ansatz in der Stossrichtung einer schnelleren Reintegration; und ich frage mich schon: Wenn wir diesem ersten, eher noch unbedeutenden formellen Teil nicht zustimmen würden, wie sähe dann die Diskussion im Plenum aus, wenn es ans "Läbige" ginge? Wie sähe es aus, wenn es materiell darum ginge, die Höhe und Art der Renten zu betrachten, wenn wir nicht einmal auf diese Vorlage eintreten würden?

Ich möchte Sie deshalb nochmals bitten, im Sinne des gesamtheitlichen Denkens in der IV-Problematik auf die Vorlage einzutreten und den Antrag Ory auf Nichteintreten abzulehnen.

Couchepin Pascal, conseiller fédéral: Monsieur Kuprecht a dit l'essentiel. Il est exact que cette réforme n'est pas fondamentale. Madame Forster a dit avec raison que, dans le domaine des assurances sociales, on a vu que de grandes réformes ne sont pas possibles, qu'elles cumulent les oppositions et qu'elles finissent par entraîner l'échec d'un programme trop vaste.

Il s'agit ici d'une révision partielle qui porte sur un élément du système de l'assurance-invalidité – la procédure –, et elle est nécessaire. Elle n'accomplira pas des miracles, mais elle apportera des améliorations, et c'est déjà pas mal pour une modification qui n'est pas extrêmement importante par sa "masse".

Il est exact que la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales est entrée en vigueur au 1er janvier 2003. Elle a introduit une sorte de recours judiciaire dans le système de l'AI et au niveau des offices AI, puisque l'opposition c'est bien cela: on doit revoir la décision en fait et en droit. Au fond, ce n'est pas le travail prioritaire des organes de l'AI de revoir une décision en fait et en droit, mais celui des tribunaux.

La qualité des décisions AI s'est améliorée au cours de ces dernières années, non pas à cause de l'introduction de la procédure d'opposition, mais parce que l'on a apporté de plus en plus d'attention à la qualité des décisions pour éviter aussi l'augmentation dramatique du nombre de rentes AI qui ont été accordées au cours de ces dernières années.

Si je résume l'intervention de Madame Ory, c'est relativement simple: "Vos mesures sont inefficaces. Et si par hasard elles sont efficaces, elles sont injustes. La preuve, c'est qu'elles vont empêcher certains assurés d'obtenir une rente." Si on va dans le sens de ce que veut Madame Ory, il faut diminuer au contraire les obstacles, abaisser les différentes haies qu'il faut sauter, si vous me permettez de prendre une expression sportive, pour arriver au résultat.

Ce que nous voulons, nous, c'est qu'il ne soit pas facile d'obtenir une rente, mais que tous ceux qui en ont besoin en obtiennent une. Dans ce pays, si on continue à laisser augmenter le pourcentage de gens qui sont à l'AI par rapport à ceux qui travaillent, il y aura assez rapidement – et c'est déjà un peu le cas, on le sent bien – une attitude extrêmement négative envers l'AI qui se développera et qui risquera de créer à la fin une injustice; une injustice à l'égard de ceux, nombreux, qui y ont droit et à qui nous voulons donner une rente. Mais nous ne voulons pas que le nombre de rentiers augmente de telle sorte que le système devienne impraticable.

Sur ce point, Madame Ory, vous qui êtes une spécialiste de ces questions puisque vous travaillez à Pro Infirmis Neuchâtel, je vous entends vous exprimer sur l'augmentation dramatique au cours de ces dernières années du nombre de gens qui ont obtenu une rente AI, et aussi sur l'atmosphère négative qui se développe injustement à l'égard d'un certain nombre de gens qui, avec raison, ont obtenu une rente AI dans ce pays. Je crois que la politique de la "supertolérance" conduit un jour à l'intolérance. Nous devons ici mettre un certain nombre de freins qui permettent à la fin de garantir à ceux qui en ont réellement besoin – et ils sont nombreux – le maintien de la rente dans le futur. Ce n'est qu'un élément de la révision partielle que nous vous présentons aujourd'hui; le plus gros élément viendra plus tard.

Là aussi, je dois dire à l'égard de certains milieux que l'obstruction systématique à l'égard de toute réforme en matière sociale devient tout à fait évidente. Lorsque la 5e révision de l'AI est assez éloignée, on voit les partis



politiques réussir à se mettre d'accord. Lorsque le dossier est présenté exactement dans l'esprit de ce qui avait été recommandé par les partis politiques, les oppositions se manifestent. Cela ne vous concerne pas encore, puisque le dossier est au Conseil national. Mais lorsqu'il y a entre 60 et 100 propositions qui, toutes, contestent un des points de la révision et qui en grande partie viennent exactement du même milieu, on ne peut pas ne pas constater qu'il y a une volonté de faire échec à toute révision tout en proclamant la volonté d'aboutir – en théorie! en général! – mais, dans la pratique, en contestant point par point tous les détails et, finalement, en essayant d'obtenir un échec généralisé pour pouvoir dire qu'il faut renoncer à toute modification.

Les modifications qui sont proposées ici, y compris la modification du pouvoir de cognition du Tribunal fédéral des assurances, sont respectueuses des droits des assurés – nous le voulons –, mais elles permettent un meilleur contrôle des décisions.

Vous avez dit, Madame Ory, que la preuve qu'il fallait donner plus de droits aux assurés, c'était le nombre de succès devant les tribunaux. C'est un peu contradictoire, parce que si le système de l'opposition était aussi bon que ça, il n'y aurait plus de victoires devant les tribunaux. Or, après deux ans, tous les cas qui sont maintenant traités par les tribunaux sont des cas qui ont été traités sous l'empire du nouveau droit. Donc si le nouveau droit était aussi efficace que ça, votre argument ne serait pas bon. Mais il faut aussi voir – et tous les juristes le savent bien – que gagner au tribunal cantonal ne signifie pas encore qu'on a gagné sur le fond. Car, à ma connaissance, près de 30 pour cent des recours gagnés au tribunal cantonal portent sur des points de détail; on

AB 2005 S 1015 / BO 2005 E 1015

renvoie à l'office AI pour compléter sur tel ou tel point de détail la décision et, à la fin, il y a seulement 7 pour cent de décisions de base de l'AI qui ne sont pas acceptées de par la procédure judiciaire.

Je vous invite donc à faire ce modeste pas, à entrer en matière, comme l'a souhaité la commission, à l'unanimité, et à accepter les propositions de la commission. Elles permettent d'éviter toute divergence avec le Conseil national et ainsi de mettre sous toit un premier "pas" de réforme modérée de l'assurance-invalidité pour ensuite dégager le terrain pour aborder la réforme de fond. Et là, j'espère que la volonté d'obstruction systématique fera place à une volonté constructive.

Abstimmung – Vote

Für Eintreten 34 Stimmen

Dagegen 5 Stimmen

Bundesgesetz über die Invalidenversicherung Loi fédérale sur l'assurance-invalidité

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Titre et préambule, ch. I introduction

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Art. 57a

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag der Minderheit

(Fetz, Brunner Christiane)

Abs. 1, 2

Streichen





Art. 57a

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition de la minorité

(Fetz, Brunner Christiane)

Al. 1, 2

Biffer

Art. 69

Antrag der Mehrheit

Abs. 1, 1bis, 1ter

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag der Minderheit

(Fetz, Brunner Christiane)

Abs. 1

Streichen

Art. 69

Proposition de la majorité

Al. 1, 1bis, 1ter

Adhérer à la décision du Conseil national

Proposition de la minorité

(Fetz, Brunner Christiane)

Al. 1

Biffer

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Es geht um die Rückkehr zum Vorbescheidverfahren. Mit dem neuen Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechtss (ATSG) wurde seinerzeit auch für die Invalidenversicherung das Einspracheverfahren als zusätzliches Rechtsmittel eingeführt. Dieser Teil war ursprünglich nicht explizit Bestandteil der Vorlage. Vielmehr haben die IV-Stellen, also die Praktiker an der Front, dieses Begehren im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens gestellt, denn die bei der Einführung des ATSG erhofften und erwarteten Vorteile des reinen Verfügungsverfahrens sind laut den IV-Stellen leider nicht erzielt worden.

Schon im ersten Jahr der Einführung zeichnete sich eine Einsprachelawine ab. Die Mehrbelastung auf Stufe IV-Stellen hätte eigentlich zu einer Minderbelastung der Gerichte führen müssen. Das Gegenteil traf ein. Das Ziel, die Versicherungsgerichte auf den Stufen Kantone und Bund zu entlasten, wurde nicht erreicht. Im Gegenteil, die Warteschlangen vor den Gerichten wurden immer länger, und die definitive Wirksamkeit eines Entscheides wurde teilweise massiv hinausgezögert. Eine frühere Reintegration wurde dadurch weiter hinausgeschoben.

Das Vorbescheidverfahren muss den übrigen Anforderungen des ATSG Rechnung tragen. Das effektive Vorbescheidverfahren lässt sich deshalb wie folgt skizzieren: Nach der Abklärung der Situation entscheidet sich die IV-Stelle für einen Sachentscheid. Sie teilt dies der versicherten Person in der Form eines Vorbescheides mit. Der versicherten Person wird, beispielsweise in den meist strittigen Rentenfällen, eröffnet, wie die IV-Stelle das Invalideneinkommen bewertet und auf welchen Invaliditätsgrad sie kommt. Zudem enthält der Vorbescheid weitere wichtige Inhalte wie beispielsweise den Beginn der Rente.

Die versicherte Person kann nun in einem formlosen, einfachen und kostenlosen Verfahren Einwendungen geltend machen. Da das Vorbescheidverfahren nicht verrechtlicht ist, kann auch schneller und formloser reagiert werden. Die Einwendungen können auch mündlich vorgebracht werden. Die IV-Stelle nimmt aber so oder so kurz schriftlich Stellung.

Parallel dazu kann die IV-Stelle bei den weiteren beteiligten Versicherungsträgern durch die sogenannte Mitteilung die koordinierte Auszahlung der Rentenleistung einleiten. Die Ausgleichskasse kann die Rentenberechnung sowie die Verrechnung mit allfälligen Leistungen des Arbeitgebers, der Arbeitslosenversicherung, der Krankentaggeldversicherung, des Sozialamtes oder weiterer beteiligter Stellen vorbereiten. In der Realität



sind derart komplexe Verrechnungssituationen heute nicht die Ausnahme, sondern der Regelfall. Zudem kann parallel dazu die Vorsorgeeinrichtung der zweiten Säule informiert werden.

Sobald die Einwendungen im Vorbescheidverfahren bereinigt und auch alle Fragen um die Berechnung und Verrechnung der IV-Renten erledigt sind, kann die IV-Stelle die eigentliche Verfügung erlassen.

Diese Verfügung enthält nochmals die wesentlichen Entscheidungselemente für die Festlegung des Invaliditätsgrades sowie die Faktoren für die konkrete Berechnung der IV-Rente. Die Verfügung ist somit das letzte Element des Verwaltungsverfahrens. Die Verfügung wird der versicherten Person, aber auch den beteiligten Versicherungsträgern aus dem Bereich Unfall oder Krankentaggeldversicherung und vor allem auch der Pensionskasse zugestellt. Gegen die Verfügung ist wie heute das Einreichen einer Beschwerde an das kantonale und an das Eidgenössische Versicherungsgericht möglich.

Das Vorbescheidverfahren führt also dazu, dass die versicherte Person zweimal die Gelegenheit hat, sich zum vorgesehenen Entscheid zu äussern: in einem formlosen, einfachen und kostenlosen Vorbescheidsverfahren, das der versicherten Person das rechtliche Gehör garantiert und bei dem in einem zweiten Schritt wiederum die Beschwerdemöglichkeit vor den Gerichten offen steht. Für die beteiligten Versicherungsträger sowie die vorleistungspflichtigen Arbeitgeber oder Sozialämter ist die Information ebenfalls garantiert. Mit der Mitteilung kann das hochkomplexe Berechnungs- und Verrechnungsverfahren initialisiert werden.

Zudem steht den dem ATSG unterstellten

AB 2005 S 1016 / BO 2005 E 1016

Versicherungsträgern sowie jenen der zweiten Säule der Beschwerdeweg offen. Es ist also nicht nur ein rein formalistischer Eingriff in ein Verfahren, sondern es bietet auch die Möglichkeit, neue Situationen und relevante Beurteilungstatsachen vor dem Erlass der definitiven Verfügung noch zu berücksichtigen. Fehler oder mögliche Mängel können also frühzeitig eliminiert werden, was sehr oft zur Vermeidung eines Gerichtsverfahrens beiträgt, was auch das angestrebte Ziel dieses Vorbescheidverfahrens ist.

Die Kommission hat mit 6 zu 2 Stimmen bei 3 Enthaltungen dieser Rückkehr zum alten Verfahren zugestimmt. Der Nationalrat hat ebenfalls, mit 105 zu 64 Stimmen, der Rückkehr zum Vorbescheidverfahren zugestimmt. Ich bitte Sie deshalb, der Mehrheit zuzustimmen und den Antrag der Minderheit abzulehnen.

Fetz Anita (S, BS): Ich begründe das ganze Konzept. Artikel 57a Absätze 1 und 2 und Artikel 69 Absatz 1 gehören inhaltlich zusammen. Das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechtes (ATSG) ist erst 2003 revidiert worden. Damals wurde das Einspracheverfahren eingeführt. Das Ziel war es, dank diesem Verfahren eine rationellere Justiz zu bekommen. Das Ziel war also auch damals schon, zu sparen. Seither gibt es im Bereich von zehn Versicherungen eine Vereinheitlichung. Die Revision hat eine klare Ordnung bei den Verfahren in Sozialversicherungsfragen gebracht. Kurz: Das ATSG ermöglicht seither eine direktere, raschere und günstigere Klärung vieler Fragen auf Verwaltungsebene, ohne dass gleich die Gerichte eingeschaltet werden müssen.

Jetzt soll das alles nicht mehr so sein, jetzt soll das alles nicht mehr stimmen. Bereits kurz nach seiner Einführung soll das Einspracheverfahren also wieder zurückgenommen werden. Das Argument ist wiederum, wir müssten sparen. Wir sparen also noch einmal um des Sparens willen und ändern einfach noch einmal das Verfahren. Aber die erneuten Umstellungen und Anpassungen würden die kantonalen Versicherungsgerichte wieder zusätzlich belasten. Man verschiebt die Verfahrensfrage jetzt also einfach von einer Ebene auf die andere. Das habe ich vorher mit meinem Eintretensvotum gemeint: Es ist wirklich ein bisschen ein Schildbürgerstreich. Die Umstellung würde auch wieder erhebliche Mittel verschlingen. Sparen tun wir dabei also auch nicht.

Der Kommissionspräsident hat von einer Einsprachelawine gesprochen, wie sie in der Botschaft geschildert wird. Ich möchte Sie einfach darauf aufmerksam machen, dass es sich um die Auswertung dreier Jahre handelt. Die Zahl der Einsprachen bei den IV-Stellen ist tatsächlich angestiegen, und zwar aufgrund der Einführung des Einspracheverfahrens. Aber das ist eine Selbstverständlichkeit. Wenn man das Verfahren ändert, ist eine Folge davon ja, dass mit dem Einspracheverfahren die Belastung der Gerichte bei der Sachverhaltsabklärung zurückgeht. Das ist ja eigentlich nur logisch. Dafür hat sich die Belastung zu den vorgelagerten Stellen verschoben, also zu den IV-Stellen. Jetzt schieben wir das Ganze einfach wieder zurück. Etwas eingespart, etwas gestrafft haben wir damit auf gar keinen Fall.

Der Kommissionsprecher hat vorhin gesagt, wenigstens sei es für die Versicherten besser. Aber auch vom Verfahren her, finde ich, überzeugt die Rückkehr zum Vorbescheidverfahren nicht. Das Vorbescheidverfahren war in seinem Verlauf sehr unbefriedigend. Den Versicherten wurde mitunter einfach eine Kopie der geplanten Verfügung zugestellt.



Wenn sie wollten, konnten sie Einwendungen vorbringen, aber sie mussten nicht. Es handelt sich also nicht um einen qualifizierten Einbezug der Versicherten. Den Entscheid kann ein solches Vorbescheidverfahren nicht beeinflussen. In der Regel folgt einfach die vorgesehene Verfügung als definitive Verfügung der IV-Stellen. Deswegen ist mit dem Einspracheverfahren selbstverständlich die Anzahl der Einsprachen angestiegen. Vergleichen müsste man sie mit den früheren Einwendungen, aber diese enthielten kein formalisiertes Mitwirkungsrecht.

Wenn Sie jetzt das alles furchtbar kompliziert finden, dann haben Sie Recht: Es ist viel Aufwand mit absolut wenig Ertrag. Beim Einspracheverfahren, wie wir es kennen, ist das nun anders: Beim Einspracheverfahren haben wir eine qualifizierte Mitwirkung der Versicherten; die Verwaltung muss sich mit deren Vorbringen materiell auseinandersetzen und die Sachverhaltsabklärungen überprüfen. Damit werden die Entscheide besser, und damit steigt auch die Akzeptanz der Entscheide, die dann weniger häufig bei den Gerichten landen. Genau das war das Ziel der Revision des ATSG.

Eine Rückkehr zum alten Vorbescheidverfahren würde das wieder zunichte machen und würde einfach wieder vermehrt die kantonalen Gerichte beschäftigen. Kurz und gut: Mit dieser Bestimmung schaffen wir nicht weniger IV-Fälle, sondern lediglich teurere Verfahren; noch etwas sarkastischer gesagt, tun wir in der Politik wieder mal so, als ob wir etwas tun würden. Aber ein Resultat, eine Verringerung der Einsprachen, wird damit nicht verbunden sein, denn Sie können sich vorstellen: Wenn jemand um eine IV-Rente kämpft, dann geht es um existenzielle Fragen, und dann wird er sich selbstverständlich mit allen Mitteln, die das Recht vorsieht, zur Wehr setzen, egal mit welchem Verfahren.

Ich bitte Sie deshalb, der Minderheit zuzustimmen und nicht nur so zu tun, als ob Sie etwas tun würden.

David Eugen (C, SG): Ich opponiere dieser Änderung der juristischen Verfahrensordnung nicht, bin aber der Meinung, dass das Problem, das wir heute haben, nicht hier liegt. Wir gehen zum alten Verfahren zurück. Es ist aber so, dass bei beiden Verfahren – ob wir das alte oder das neue wählen – der Sachverhalt von Amtes wegen abgeklärt werden muss, den Betroffenen rechtliches Gehör gewährt werden muss und zwei Entscheide gefällt werden müssen: entweder Verfügung und Einspracheentscheid wie heute oder Vorbescheid und Verfügung, wie man es jetzt haben möchte.

Ich denke darum, man kann für das eine oder für das andere sein, aber von den Problemen, die wir auf den IV-Stellen haben, lenkt die Übung schon etwas ab. Ich möchte das einfach noch ausführen. Ich bin der Überzeugung, dass es heute an einer straffen Führung der IV-Stellen fehlt – und zwar insbesondere auch durch das BSV –, dass man keine klaren Vorstellungen davon hat, wie Rentenentscheide gefällt werden sollen, wie das Verfahren durchgeführt werden soll. Wir haben auch nicht hinreichend sauber strukturierte, verbindliche Prozesse für das Verfahren vor den IV-Stellen, und wir haben noch immer keinen optimalen Einsatz der Fachleute in diesem Rentenentscheidprozess. Da liegen die eigentlichen Probleme.

Ich hoffe, dass der Bundesrat nicht bei dieser Vorlage stehen bleibt, sondern die materiellen Probleme – also nicht nur die juristische Geschichte, die wir hier diskutieren – effektiv anschaut und den Fragen nachgeht: Wie kommen die Rentenentscheide eigentlich zustande? Ist dieses Verfahren optimiert? Werden die Fachleute wirklich richtig eingesetzt?

Die Zweifel sind berechtigt, wenn wir die 26 IV-Stellen, die diese Entscheide fällen, anschauen und sehen, wie unterschiedlich die Ergebnisse sind. Wenn bei einer Organisation derart unterschiedliche Ergebnisse herauskommen, dann ist in den meisten Fällen die Schlussfolgerung die folgende: Diese Organisation wird nicht geführt. Das heisst, man lässt es zu, dass am einen Ort dieses herauskommt, am anderen Ort jenes herauskommt.

Ich finde, hier müssten die Führung und die Definition des Prozesses vom Bund aus wahrgenommen werden. Denn es handelt sich um eine Bundesversicherung, und der Bund muss hier ganz klare Vorgaben machen, wie die Organisation – nicht die Rechtsstruktur; das ist ein Teil, der muss auch sein, ist aber nicht das Wesentliche – der IV-Stellen sein muss, damit wir optimale, auch korrekte und natürlich gerechte Rentenentscheide erhalten. Hier ist noch eine Aufgabe zu bewältigen, die mit dieser Vorlage nicht erledigt ist.

Ich bitte den Bundesrat einfach, diesem Punkt beim weiteren Vorgehen in Bezug auf die IV Beachtung zu schenken. Dafür brauchen wir nach meiner Meinung gar keine

AB 2005 S 1017 / BO 2005 E 1017

Gesetzesrevisionen, sondern das kann man in der Administration einfach so "handlen", dass es besser wird.

Couchepin Pascal, conseiller fédéral: En 2003, 12 000 oppositions ont été déposées auprès des offices AI. En 2005, nous prévoyons 19 000 oppositions. Le nombre des procédures augmente aussi dans les tribunaux





cantonaux. Il est faux d'affirmer que la procédure d'opposition permet d'éviter des procédures devant les tribunaux cantonaux. Les chiffres démontrent le contraire.

La procédure d'opposition est quelque chose d'incongru, dirai-je, à ce niveau parce qu'elle est une sorte de jugement rendu par l'office AI qui n'est pas un tribunal. La procédure de préavis est conforme à l'esprit du système puisqu'elle est une discussion avec l'assuré, le demandeur de rente, pour lui expliquer ce qui se passe et pour lui dire les raisons pour lesquelles on va dire non; si on les lui explique, je pense que la procédure sera plus rapide. A ce moment-là, avant que la décision soit consolidée, il y a la possibilité de prendre en compte son opinion et d'entendre ses plaintes. Si vous prenez la décision et qu'ensuite il y a une procédure d'opposition, tout le système se durcit et l'assuré entre dans un tunnel qui l'entraîne de recours juridiques en recours juridiques vers les tribunaux de plus haute instance.

Monsieur David a raison de dire que ce n'est pas suffisant. Il ne s'oppose pas à cette modification, mais il dit que ce n'est pas suffisant. Il a parfaitement raison! Nous en sommes conscients.

La réforme doit être appliquée à tous les niveaux, et notamment au niveau de la pratique des différents offices. Quelque chose s'est passé, la preuve, c'est que depuis deux ans le nombre de nouvelles rentes a baissé au lieu d'augmenter. Elles restent à un niveau très élevé, plus élevé qu'il y a cinq ou six ans, mais le nombre de nouvelles rentes, de nouvelles décisions positives a baissé, et cela n'a été possible que grâce à un plus grand effort de coordination.

Mais on revient de loin! On vient d'un système dans lequel les cantons et les offices AI avaient une extrême indépendance. La 4e révision de l'AI a modifié un certain nombre de choses, notamment en ce qui concerne l'aspect médical, mais il y a une longue pratique de cantonalisation, aussi justifiée d'une certaine manière parce que la situation entre Bâle et Obwald est certainement assez différente et qu'on ne peut probablement pas y appliquer les mêmes critères. Il faudra maintenir une certaine souplesse qui permette aux offices de s'adapter à la situation et au tissu social régionaux.

La modification qui est proposée n'est pas une alternative à ce que dit Monsieur David, c'est quelque chose de complémentaire. Depuis deux ans, une fois par an, j'assiste à une réunion de la totalité des responsables des offices AI régionaux et je demande à chacun de s'exprimer sur les problèmes qu'il rencontre et les autres lui posent des questions ou disent comment ils ont résolu le problème chez eux. Alors, naturellement, ce type de réunion une fois par an n'est pas miraculeux, cela ne peut pas changer les choses; mais je pense que si on fait une série d'opérations comme celle-là, plus la présente modification, plus la 5e révision de l'AI, on arrivera à un résultat. Et puis il faudra aussi penser à avoir des ressources supplémentaires si on veut réussir à liquider les dettes qui existent. Mais c'est un long chantier, qui va durer des années et dont on ne peut pas attendre des miracles du jour au lendemain, mais je vous donne à cent pour cent raison: ça ne suffit pas, c'est complémentaire et pas alternatif.

La Conférence des offices AI est pour cette mesure et ce sont quand même les gens les plus proches du terrain, c'est la raison pour laquelle je vous propose de suivre la majorité.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 34 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 9 Stimmen

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Artikel 57a Absatz 3 sieht vor, dass der Fristenstillstand gemäss Artikel 38 Absatz 4 ATSG, also die gesetzlichen oder behördlichen Fristen, nicht zur Anwendung kommt. In der Tat ist es so, dass das Verfahren, bis es zu einer gerichtlichen oder behördlichen Anwendung gelangt, schon sehr lange dauert. Die IV beginnt ja bekanntlich mit ihrem Verfahren erst nach 360 Tagen. Medizinische, psychiatrische oder psychologische Abklärungen im Rahmen des Regionalen Ärztlichen Dienstes benötigen ebenfalls ihre Zeit. Sehr oft benötigen diese notwendigen Abklärungen mehrere Monate oder gar Jahre bis zur Ausarbeitung der einsprachenberechtigten Verfügung. Die danach folgende Prüfung durch das Versicherungsgericht auf Kantons- oder auf Bundesebene nimmt ebenfalls nochmals zum Teil enorme Zeit in Anspruch. Der Fristenstillstand vermag also das Verfahren kaum massgebend zu beeinflussen und verhilft auch kaum zu einer beschleunigten Reintegration oder Auslösung des Rentenanspruchs.

Die Kommission lehnt deshalb Artikel 57a Absatz 3 ab, wie das bereits der Nationalrat getan hat; dort fiel der Entscheid allerdings mit 88 zu 88 Stimmen mit Stichentscheid der Ratspräsidentin. Die Kommission empfiehlt Ihnen, dem Beschluss des Erstrates zu folgen.

Bei Artikel 69 Absatz 1ter geht es um die Kostenpflicht. Artikel 61 Buchstabe a ATSG sieht vor, dass die Verfahren vor dem kantonalen Versicherungsgericht grundsätzlich kostenlos sind. Die neue Bestimmung in der vorliegenden Botschaft sieht nun vor, dass davon abgewichen und eine Kostenpflicht eingeführt wird. Dies



gilt für das Beschwerdeverfahren bei Streitigkeiten um die Bewilligung oder bei der Verweigerung von IV-Leistungen vor dem kantonalen Versicherungsgericht. Die Kosten sind vom Verfahrensaufwand und nicht vom Streitwert abhängig. Die Höhe der möglichen Kosten ist im Verhältnis zur Höhe einer möglichen Rente jedoch eher bescheiden; sie betragen minimal 200 und maximal 1000 Franken.

Es gilt zudem festzuhalten, dass es hier nicht um eine Diskriminierung der Behinderten geht. Wenn die Voraussetzungen für eine unentgeltliche Prozessführung geschaffen sind, wird das Verfahren für die Betroffenen weiterhin kostenlos sein. Der sehr moderaten Kostenfolge haben im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens insbesondere 24 Kantone zugestimmt. Der Nationalrat hat der Kostenpflicht mit 108 zu 70 Stimmen zugestimmt.

Ihre Kommission hat dem Entwurf des Bundesrates ebenfalls zugestimmt und beantragt Ihnen, dies ebenfalls zu tun und dem Entscheid des Nationalrates zu folgen.

Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Die vom Bundesrat in seiner Botschaft vorgesehenen Übergangsbestimmungen waren in der Kommission grundsätzlich unbestritten.

Angenommen – Adopté

Ziff. IIbis

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Antrag der Minderheit

(Fetz, Brunner Christiane)

Art. 132 Abs. 2

Streichen

Ch. IIbis

Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

AB 2005 S 1018 / BO 2005 E 1018

Proposition de la minorité

(Fetz, Brunner Christiane)

Art. 132 al. 2

Biffer

Präsident (Büttiker Rolf, Präsident): Der Antrag der Minderheit betrifft nur Artikel 132 Absatz 2; das geht aus der Fahne nicht klar hervor.

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Die vom Nationalrat zusätzlich eingeschobenen neuen Bestimmungen unter Ziffer IIbis boten regen Anlass zur Diskussion. Es handelt sich dabei um Änderungen des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege sowie um Änderungen des Bundesgerichtsgesetzes, das erst vor kurzer Zeit beschlossen wurde und kurze Zeit nach dem Beschluss wieder Änderungen erfährt. Der durch den Nationalrat neu eingeschobene Absatz 2 von Artikel 132 des Bundesrechtspflegegesetzes sieht vor, dass die im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde vorgesehenen Abweichungen nicht gelten, wenn der angefochtene Entscheid Leistungen der IV betrifft. Artikel 132 des bereits erwähnten Bundesgesetzes hält nämlich fest: gemäss Buchstabe a, dass der Beschwerdeführer auch die Unangemessenheit der Verfügung





rügen kann; gemäss Buchstabe b, dass die Feststellung des Sachverhaltes das Eidgenössische Versicherungsgericht (EVG) in keinem Fall bindet; und gemäss Buchstabe c, dass das EVG über die Begehren der Parteien zu deren Gunsten oder Ungunsten hinausgehen kann.

Diese vom Nationalrat mit 93 zu 85 Stimmen beschlossene Einfügung einer eingeschränkten Kognition bedeutet, dass das EVG die von der Vorinstanz, also den kantonalen Versicherungs- oder Verwaltungsgerichten, festgestellten Sachverhaltstatsachen, die zum eigentlichen Verfügungsentscheid führten, nicht mehr überprüft. Obwohl vom Bundesrat eigentlich nicht vorgesehen, fand die Einschränkung der Kognition des EVG in der Vernehmlassung eine mehrheitliche Zustimmung. Seitens der Kantone wurde sie mit Ausnahme von drei Kantonen ebenfalls gutgeheissen. In der Tat störend an dieser Korrektur ist wohl die Tatsache, dass bereits gut sechs Monate nach Beschluss des Bundesgerichtsgesetzes bereits Änderungen hinsichtlich der IV vorgenommen werden.

Die Kommissionsminderheit begründet ihre ablehnende Haltung hauptsächlich auch damit, dass die uneingeschränkte Kognition des EVG ein wesentlicher Bestandteil des Kompromisses zum Gelingen und zur Verhinderung eines Referendums gegen das Bundesgerichtsgesetz war. Materiell hingegen wurden kaum neue Fakten zur Diskussion gestellt. Es gilt, hinsichtlich der Verfahrensdauer klar festzuhalten, dass bis zur rechtskräftigen Verfügung mehrere Jahre mit umfassenden rechtlichen, aber vor allem auch medizinischen Abklärungen vorbeigegangen sind. Oft werden mehrere ärztliche und umfassende Gutachten erstellt. Bei der Abfassung der Verfügung sind neben den Kenntnissen des Sachbearbeiters auch die Erfahrung und das Wissen von Fachjuristen der IV-Stelle beteiligt. Wird ein Entscheid der IV an das kantonale Versicherungsgericht weitergezogen, wird es durch diese Instanz nochmals eingeeengt und umfassend geprüft, allenfalls werden auch noch weitere zusätzliche Abklärungen vorgenommen. Es stellt sich also die Frage, ob das EVG bei der Behandlung der Beschwerde nochmals zusätzliche Gutachten in Auftrag geben und anfordern will oder soll. Das Verfahren würde damit zeitlich nochmals weiter hinausgeschoben.

Wir sind bei der Verfahrensstraffung in der IV, und die Kommission trägt deshalb mit der eingeschränkten Kognition dieser expliziten Zielorientierung Rechnung und beantragt Ihnen mit 9 zu 2 Stimmen, diesem durch den Nationalrat eingeschobenen neuen Artikel 132 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege zuzustimmen. Dies gilt auch für Artikel 134 dieses Gesetzes sowie für die Artikel 97 und 105 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht.

Abschliessend halte ich bereits an dieser Stelle fest, dass Ihnen die Kommissionsmehrheit die Zustimmung zu diesem ersten Teil der Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung wärmstens empfiehlt.

Fetz Anita (S, BS): Die Minderheit beantragt Ihnen "kältestens" – um auf den Ausdruck des Kommissionsprechers zurückzukommen –, diese Bestimmung nicht anzunehmen.

Hier geht es darum, dass das Eidgenössische Versicherungsgericht bei eingeschränkter Kognition – die Mehrheit will ja die Rechtskognition einschränken – nur noch Verfahrensfragen beurteilen dürfte. Es könnte jedoch nicht mehr Sachverhaltsprüfungen der Vorinstanz überprüfen. Gerade im Sozialversicherungsrecht lassen sich aber der Sachverhalt und das Verfahren kaum voneinander trennen; sonst landen Sie ständig bei ungerechten Beurteilungen. Im Nationalrat hat sogar die Kommission für Rechtsfragen während der Debatte einstimmig einen eigenen Antrag gestellt, um die Einschränkung der Kognition zu verhindern. Die Begründung war das ausgewogene Ganze, welches das Bundesgerichtsgesetz nach den Beratungen in der Kommission darstellte. Zur Erinnerung: Das war Anfang dieses Jahres, in der Sommersession 2005 fand die entsprechende Schlussabstimmung statt. Es ging bei diesem Kompromiss zugunsten des Bundesgerichtsgesetzes um drei Punkte: erstens um die Kognition, zweitens um die Streitwertgrenze, die es braucht, um ans Bundesgericht zu gelangen, und drittens um die Kostenpflicht. Das war ein ausgewogenes Ganzes, hinter dem auch der Bundesrat und die Mehrheit dieses Plenums standen.

Wir brauchen im Ständerat selbstverständlich nicht auf die Meinung unserer Schwesterkommission im Nationalrat zu hören; wir sind auch nicht dazu verpflichtet, einen einmal gefällten Beschluss ein paar Monate später wieder umzustossen. Aber dennoch bitte ich Sie dringend, den errungenen Kompromiss beizubehalten und die Kognition des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes nicht einzuschränken, denn ich meine, das würde einer Bankrotterklärung des Gesetzgebers nahe kommen. Oder, wie das juristische Kollegen von mir ausdrücken: "Es grenzt an ein treuwidriges Vorgehen" – übrigens ohne einen Hauch von Verfahrensstraffungspotenzial.

Das ist die eine Seite; sagen wir: Es ist die politisch-gesetzgeberische Seite dieser Kognition. Das andere aber sind die inhaltlichen Auswirkungen, und diese halte ich nun für sehr gravierend; sie können für behinderte Leute sehr stossend sein. Erst mit der vollen Kognition kann das Eidgenössische Versicherungsgericht seine Rolle wirklich voll wahrnehmen. Es ist keineswegs offensichtlich, dass die Aufgabe der Tatsachenprüfung das



Gericht spürbar entlastet. Das ist einfach eine Annahme. Einerseits gibt es sehr wenige Fälle, in denen es ausschliesslich darum geht. Fällt die Kognition andererseits weg, werden die Richter die vorgängig schlecht beurteilten Fälle eher schlecht als recht auffangen müssen, indem sie an der Grenze der Rechtskognition arbeiten, weil sie nämlich zwischen Hammer und Amboss stehen: einerseits ein sachgerechtes Urteil zu fällen und andererseits keine freie Kognition zu haben.

Kurz zusammengefasst: Erst die volle Kognition hat eine präventive Wirkung für eine gute Arbeit der letzten kantonalen Instanz. Das ist eben auch nicht zu übersehen. Denn diese ist sich bewusst, dass der Sachaspekt des Urteils ebenfalls untersucht werden kann. Mit der vollen Kognition kann man auch Fälle lösen, in denen sonst ein Nachgeschmack von Ungerechtigkeit bleibt, weil eben der Sachverhalt und die Verfahrensfrage für eine gerechte Beurteilung nicht getrennt werden dürfen. In Klammern: Ich finde es sowieso immer sehr, sehr schwierig bei den juristischen Verfahren, wenn man Sachinhalte und Verfahren trennt. Im Bereich der IV ist die Arbeitsunfähigkeit eine grundlegende Tatsache, auf die die letzte Instanz zurückkommen können sollte.

Ein letzter Punkt, der für meinen Antrag spricht, die volle Kognition zu erhalten: In diesen Rechtsbereichen, also in den

AB 2005 S 1019 / BO 2005 E 1019

Bereichen, wo bei der IV entschieden wird, muss man auch der schwachen Position jener Rechnung tragen, die der Gerichtsbarkeit unterworfen sind. Das war jetzt die juristische Formulierung. Konkret gesagt: Es handelt sich hier um Leute, behinderte Leute, die ihre Rechte geltend machen können müssen und das auch sollen.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, der Minderheit zu folgen und die volle Kognition im Gesetz zu belassen. Oder ein bisschen anders ausgedrückt – so, wie das Vertreter der universitären Lehre und der kantonalen Justiz letzte Woche an einer Medienkonferenz ausgedrückt haben -: "Wir hoffen, dass der Ständerat auf den Weg eines sorgfältig und verfassungsmässig handelnden Gesetzgebers zurückfindet und seinem Ruf als *Chambre de Réflexion* gerecht wird."

Ich bin gespannt, ob die Herren Professoren und Richter mit ihrer Hoffnung auf die *Chambre de Réflexion* Recht haben werden. Ich habe mich bei einer Beurteilung neutral zurückgehalten und bitte Sie jetzt einfach, der Kommissionsminderheit zuzustimmen und die volle Kognition im Gesetz zu behalten.

Brunner Christiane (S, GE): Ma collègue a très bien défendu la position de la minorité dont je fais partie. Mais j'aimerais le faire en termes un peu moins élégants, parce que ce que l'on est en train de faire, c'est une véritable honte!

En juin de cette année, avant le vote final sur la loi sur le Tribunal fédéral, tout le monde s'était mis d'accord, et notre conseil, à l'unanimité – et pas seulement dans sa majorité –, avait accepté cette version. Le Conseil national nous a renvoyé l'objet en nous disant: "C'est bon, on a fait un compromis, vous ne devez plus rien toucher. On s'est mis d'accord. On a cédé sur certains points dans cette loi, mais on a aussi obtenu quelque chose, notamment la pleine et entière cognition du Tribunal fédéral des assurances en matière d'AI, d'assurance-accidents et d'assurance militaire. On boucle cela."

En juin 2005, le vote final a eu lieu, il y a le délai référendaire qui échoit, et on arrive à la session d'hiver, et là on chamboule absolument tout ce que l'on a mis sous toit au mois de juin. Je trouve qu'au lieu de démontrer la cohérence d'un Parlement qui doit essayer de trouver un compromis qu'il adopte, surtout lorsqu'il s'agit d'une loi difficile – la loi sur le Tribunal fédéral n'était pas facile –, il démontre finalement aux gens qu'ils ne peuvent pas compter sur lui: même s'il trouve un compromis, eh bien, dès que l'occasion se présente, il met les choses à l'envers, il les met par terre. On ne peut pas toujours faire des choses pour l'éternité, j'en conviens. Mais quand même! entre le mois de juin et le mois de décembre de la même année, cela fait court!

Il est pour moi inconvenant qu'on nous présente cette proposition, après une petite discussion, et qu'on l'accepte simplement, en fermant les yeux. Je dois préciser que la commission n'a pas été si enchantée que cela, même si personne – à part Madame Fetz et moi-même – ne s'y est opposé. Personne en commission n'était très enchanté par cette réforme parce qu'en fait elle n'amène rien, mais enlève beaucoup. Elle nous enlève de la cohérence, de la crédibilité et une manière de fonctionner pour en arriver à des compromis qui tiennent un tout petit peu plus de trois mois.

En ce sens, je vous prie de bien vouloir adopter la proposition de la minorité Fetz.

Stähelin Philipp (C, TG): Es trifft zu, Frau Brunner, die Begeisterung über diese ganze Vorlage war in der Kommission gering, und es geht mir auch heute noch so, meine Begeisterung hält sich sehr im Rahmen. Ich will aber nicht darüber sprechen, sondern zu einem anderen Punkt kommen, nämlich zur Frage, weshalb eigentlich der Antrag der Minderheit auf die integrale Streichung von Ziffer II bis zielt – ich habe das schon in der Kommission gefragt.



Nicht wahr, wir haben jetzt lange Ausführungen von Frau Fetz über die Kognitionseinschränkung gehört! Was ich nicht verstehen kann, ist, weshalb gleichzeitig auch die Kostenregelung nach Artikel 134 des Bundesrechtspflegegesetzes fallen soll. Diese Kostenregelung entspricht auf der Stufe des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes exakt jener, welche wir bei Artikel 69 Absatz 1ter IVG soeben ohne jede Diskussion für die unteren Instanzen getroffen haben – und meines Erachtens zu Recht getroffen haben.

Wir alle wissen, mindestens jene, welche etwas Erfahrung in diesem Metier haben – ich selbst war in der Jugend einmal Verwaltungsgerichtspräsident –, dass kostenfreie Verfahren natürlich tatsächlich viel, viel stärker beansprucht und eingeschlagen werden als Verfahren, welche mit gewissen Kosten belegt sind. Wir haben nun eine sehr zurückhaltende Kostenregelung eingeführt, und es ist gerade dieser Punkt, von dem ich in der Praxis eigentlich die stärkste Wirkung erwarte, ich sage das in aller Offenheit. Und gerade das soll jetzt wieder gestrichen werden? Das kann ich nicht ganz begreifen. Es entspricht auch nicht der Logik, dass die oberen Instanzen kostenfrei und die unteren Instanzen nicht kostenfrei sein sollen.

Ich habe die gleiche Frage bereits in der Kommission gestellt und von der Minderheit eigentlich keine Antwort erhalten. Ich stelle sie deshalb heute noch einmal. Für mich ist das allein schon Grund genug, dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

Schweiger Rolf (RL, ZG): Frau Fetz hat unseren Rat darauf hingewiesen, dass er sich als *Chambre de Réflexion* verstehe. Frau Fetz hat weiter gesagt, dass die Vorgehensweise, wenn der Minderheit nicht entsprochen werde, an Treuwidrigkeit grenze. Ich glaube, dass es dazu weiterer Ausführungen bedarf: Der Ständerat befindet sich bezüglich der Frage von Treu und Glauben in einer etwas anderen Situation als der Nationalrat. Ich war seinerzeit bei der Bundesgerichtsgesetzgebung Berichterstatter. Unser Rat hat unter anderem über die Frage der Kognitionsbefugnis oder des Kognitionsumfanges des Versicherungsgerichtes befunden, bevor dieser Kompromiss ausgehandelt wurde. Unser Rat bzw. die Kommission für Rechtsfragen, welche dem Ständerat Antrag stellte, hat sich klar auf den Standpunkt gestellt, dass die Kognition des Versicherungsgerichtes bei IV-Angelegenheiten ebenfalls eine eingeschränkte sein soll.

Unser Rat hat sich dabei von Überlegungen leiten lassen, die ihre Basis in rechtlichen Beurteilungen und vor allem in der Funktion des Bundesgerichtes haben. Das Bundesgericht ist im Unterschied zu den kantonalen Instanzen ein Gericht, dessen primäre Aufgabe darin besteht, die einheitliche Rechtsanwendung in der Schweiz zu gewährleisten und sie deshalb zu überprüfen. Rechtsanwendung bedeutet nun, dass das Recht auf einen bestimmten Sachverhalt angewendet wird. In nahezu der gesamten Bundesgerichtsgesetzgebung ist es so, dass man sich auf den Standpunkt stellt, die Festlegung des Sachverhaltes sei die Angelegenheit der Vorinstanzen und das Bundesgericht habe auf diese Sachverhalte das eidgenössische Recht anzuwenden.

Es gibt Ausnahmen davon. Bei allen Fällen, bei denen die Rechtsanwendung eines konkreten Sachverhaltes geprüft wird, kann das Bundesgericht auf den Sachverhalt zurückkommen, wenn er offensichtlich unrichtig, unvollständig oder unter Verletzung von Verfahrensregeln zustande gekommen ist. Ihre Kommission für Rechtsfragen war klar der Auffassung, dass dies auch für IV-Leistungen zu gelten habe. Der Grund ist folgender: Es ist nicht einzusehen, warum nahezu die Gesamtheit der Fragen, welche das Bundesgericht abzuklären hat, sich auf diese Rechtsbeurteilung bezieht.

Es kann doch nicht so sein, dass bei zum Teil komplexesten Fragen des Raumplanungsrechtes, des Steuerrechtes – oder was immer Sie wollen – nicht auf den Sachverhalt zurückgegangen werden kann, während dies bei der IV anders zu sein hat. Wenn wir die Funktion des Bundesgerichtes richtig verstehen, tun wir gut daran, alle Rechtsgebiete, welche vom Bundesgericht zu beurteilen sind, gleich zu regeln. Die Funktionen des Bundesgerichtes und seiner Vorinstanzen sind unterschiedlich, und eine Ausweitung der bundesgerichtlichen Kognition in eine Richtung, die eine Überprüfung des Gesamten beinhaltet, ist nicht Aufgabe des Bundesgerichtes.

AB 2005 S 1020 / BO 2005 E 1020

Diese klare Position haben wir bei der Bundesgerichtsgesetzgebung eingenommen. Der dann ausgehandelte Kompromiss kam erst im Nationalrat zustande. Wir haben uns dem angeschlossen, weil wir der Auffassung waren, damit würde die Bundesgerichtsgesetzgebung mehr oder weniger referendumsresistent. Aber dabei ist nicht wegzudiskutieren, dass wir vorher – auch in unserer Funktion als *Chambre de Réflexion* – eine andere Position eingenommen haben. Diese Position ist identisch mit jener der heutigen Kommissionsmehrheit.

Stadler Hansruedi (C, UR): Erlauben Sie mir folgende kurze Bemerkung, ja, es ist auch eine persönliche Erklärung: Die Kommissionsmehrheit will die Kognition des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes bei IV-Streitigkeiten beschränken. Ich äussere mich nicht zur Frage, ob diese Beschränkung sachlich begründet oder nicht begründet ist – die Ausführungen der Kommissionsmehrheit tönen durchaus plausibel und mögen



sachlich gerechtfertigt sein. Ich habe aber nun den ganzen Prozess zum neuen Bundesgerichtsgesetz in der Kommission für Rechtsfragen mitgemacht. Am Schluss gab es noch diese drei Differenzen, die bereits erwähnt wurden: die Frage der Kognition, die Frage der Streitwertgrenze und die Frage der Kostenpflicht. Ein Teil des schlussendlich erreichten Kompromisses war die volle Kognition des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes bei IV-Leistungen.

Herr Kollege Schweiger, wir sind dann zu diesem Kompromiss auch in diesem Rat gestanden und haben somit den Kompromiss irgendwie auch zu unserer Lösung gemacht. Wir haben dann im Juni dieses Jahres hier das Bundesgerichtsgesetz verabschiedet. Am 6. Oktober ist nun die Referendumsfrist unbenützt abgelaufen. Der Kompromiss bei der vollen Kognition betraf eine der Schlüsselfragen beim Bundesgerichtsgesetz, das wissen wir alle. Unabhängig von einer möglichen sachlichen Begründung ist es mir als Mitglied der Kommission für Rechtsfragen nicht möglich, bereits zwei Monate nach Ablauf der Referendumsfrist diesen Kompromiss heute auszuhebeln. Als Mitglied auch der damaligen Kommission für Rechtsfragen kann ich heute nicht über meinen Schatten springen, ich kann diesen Spagat heute nicht machen. Es geht für mich persönlich auch durchaus um Fairness und um die Verlässlichkeit bei einer Konsenssuche in unserer politischen Arbeit.

Ich werde deshalb hier dem Antrag der Minderheit zustimmen. Ich wäre dankbar, wenn die Minderheit ihren Antrag auf dieser Fahne allenfalls so konkretisieren würde, dass dieser Minderheitsantrag für Artikel 132 Absatz 2 gelten würde und dass wir allenfalls auch separat über Artikel 134 abstimmen könnten; dort würde ich dann wieder der Mehrheit zustimmen. Aber jetzt habe ich nur die Möglichkeit, die ganze Lösung anzunehmen oder abzulehnen.

Fetz Anita (S, BS): Selbstverständlich; wir haben die falsche Darstellung auf der Fahne eigentlich erst jetzt festgestellt. Wir haben immer gemeint – so haben wir in der Kommission als Minderheit auch argumentiert –, dass sich der Streichungsantrag auf Artikel 132 Absatz 2 bezieht. Sie müssen also nicht getrennt abstimmen lassen, denn das war und ist die Meinung der Minderheit. Wir wollen ausschliesslich den Kompromiss erhalten, der beim Bundesgerichtsgesetz gemacht worden ist und der die volle Kognition sicherstellt.

Couchepin Pascal, conseiller fédéral: Il est exact que jusqu'à ce jour le Tribunal fédéral des assurances avait la possibilité de revoir un jugement en fait et en droit. Monsieur Schweiger a expliqué les raisons pour lesquelles cette compétence était une anomalie dans le système juridique suisse et pourquoi le Tribunal fédéral, en règle générale, n'avait que la compétence de revoir le droit en vue d'assurer l'unité de la jurisprudence sur l'ensemble du territoire suisse.

La question est de savoir pourquoi, à l'époque, on a introduit cette exception. On l'a fait parce que, dans de nombreux cantons, il n'y avait pas de tribunal cantonal des assurances. Par cette exception, on a voulu garantir qu'au moins une fois un tribunal puisse revoir les faits et le droit. Avec l'entrée en vigueur de la LPGA depuis 2003, tous les cantons ont l'obligation d'avoir un tribunal cantonal des assurances qui peut ainsi revoir les faits. On a donc concrétisé l'objectif qui aboutit à l'attribution de cette compétence supplémentaire au Tribunal fédéral des assurances. Aujourd'hui, un tribunal peut revoir les faits, c'est le tribunal cantonal, et il n'y a plus lieu de maintenir cette exception antérieure.

Mais il y a davantage encore: il y a le bon sens. Celui-ci dit que si on doit revoir les faits, il faut que le moment soit le plus proche possible de celui où les faits ont eu lieu. Or, plus vous vous éloignez dans le temps de la décision initiale, plus vous vous éloignez des faits et plus il est difficile de les revoir. Lorsqu'il n'y avait qu'une instance de recours, que certains cantons n'avaient pas de tribunal cantonal des assurances et que l'on passait tout de suite au Tribunal fédéral des assurances, les faits étaient encore relativement frais.

Si vous maintenez le pouvoir de cognition du Tribunal fédéral des assurances en matière de faits, celui-ci devra se prononcer sur des faits qui auront eu lieu, peut-être – faites le calcul de l'ensemble de la procédure –, deux ans auparavant. Et même si entre-temps les faits ont changé, il n'a pas le droit de tenir compte des faits actuels. Il doit tenir compte des faits qui existaient au moment où la procédure a été lancée. Donc, non seulement le système n'est pas conforme à l'esprit qui a présidé à la construction du système judiciaire suisse, mais il est contraire au bon sens qui veut que les faits soient revus par une instance qui soit le plus proche possible chronologiquement des événements qui se sont passés.

C'est la raison pour laquelle, avec la logique juridique, avec le bon sens, vous pouvez suivre la majorité et accepter cette restriction qui supprime une exception "exceptionnelle" qui était justifiée par les circonstances de l'époque, mais qui ne l'est plus par les circonstances actuelles et la LPGA.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 26 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 11 Stimmen





Ziff. III

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Ch. III

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes 26 Stimmen

Dagegen 9 Stimmen

(1 Enthaltung)

AB 2005 S 1021 / BO 2005 E 1021