

05.034

**Botschaft
betreffend die Änderung des Bundesgesetzes
über die Invalidenversicherung
(Massnahmen zur Verfahrensstraffung)**

vom 4. Mai 2005

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf einer Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

4. Mai 2005

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Samuel Schmid

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Im Rahmen seiner Aussprache «Panorama der Sozialversicherungen; Standortbestimmung, Perspektiven und künftige Massnahmen» hat der Bundesrat am 30. Juni 2004 beschlossen, dem Parlament unverzüglich eine Reform des Verfahrens in der Invalidenversicherung zu unterbreiten. Die Vorlage sollte im Sonderverfahren beraten werden und per 1. Januar 2006 in Kraft treten. Mit folgenden drei Massnahmen sollte das IV-Verfahren gestrafft werden:

- *Ersetzung des Einspracheverfahrens durch das Vorbescheidverfahren (Wiederherstellung des Zustandes vor der Einführung des Bundesgesetzes über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts [ATSG]).*
- *Einführung der Kostenpflicht für das Verfahren vor dem kantonalen Versicherungsgericht und vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht (EVG).*
- *Einschränkung der Kognition für das EVG.*

Am 24. September 2004 gab der Bundesrat eine entsprechende Vorlage in die Vernehmlassung. Diese dauerte bis 1. November 2004. Zur Stellungnahme eingeladen waren die Kantone, die Eidgenössischen Gerichte, die Parteien, die Spitzenverbände der Wirtschaft und weitere interessierte Organisationen. Zusätzlich wurde am 22. Oktober 2004 eine konferenzielle Vernehmlassung mit den Behindertenverbänden durchgeführt. Insgesamt sind 66 Stellungnahmen eingegangen.

Aus den Antworten geht im Wesentlichen Folgendes hervor:

- *Befürwortung des Reformkonzeptes: Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer stimmt dem Gesamtkonzept des Entwurfes zu. Die Gegner sprechen sich insbesondere gegen den Umstand aus, dass für das IV-Verfahren eine eigenständige Regelung gelten soll. Sie streiten ausserdem den Dringlichkeitscharakter ab, bedauern die Überschneidung mit der Justizreform und äussern Zweifel an der Zweckmässigkeit der Massnahmen.*
- *Vorbescheidverfahren anstelle des Einspracheverfahrens: Die Wiedereinführung des Vorbescheidverfahrens anstelle des Einspracheverfahrens ist gut aufgenommen worden. Einige Vernehmlassungsteilnehmer führten allerdings an, dass noch nicht abgeschätzt werden könne, welche Auswirkungen das Einspracheverfahren zahlenmässig auf die Einsprachen gegen die Verfügungen der IV-Stellen habe.*
- *Kostenpflicht für die Parteien bei Beschwerdeverfahren vor dem kantonalen und dem eidgenössischen Versicherungsgericht: Die Einführung einer Kostenpflicht für Beschwerdefälle vor den kantonalen Versicherungsgerichten hat weitgehend ein positives Echo gefunden. Die Kantone regen mehrheitlich an, einen Kostenrahmen festzulegen. Dennoch kritisierten mehrere Teilnehmer die Kostenpflicht für das Verfahren vor dem kantonalen Versicherungsgericht, weil sie befürchten, dass dadurch die Gesuche um unentgeltliche Prozessführung zunehmen würden und folglich noch höhere Kosten resultierten. Die Kantone haben sich mehrheitlich dafür ausgesprochen, den*

Vorschlag der Kostenpflichtigkeit des Verfahrens vor EVG mit der Justizreform abzugleichen.

- *Beschränkung der Prüfbefugnis des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes auf die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Ermessensüberschreitung und -missachtung: Nur wenige Vernehmlassungsteilnehmer haben sich zu dieser Massnahme geäussert. Angesichts der Ergebnisse der parlamentarischen Debatten im Zusammenhang mit der Justizreform fielen einige Stellungnahmen eher skeptisch aus. Während des Vernehmlassungsverfahrens dieser Vorlage hielt der Nationalrat im Rahmen der Beratung der Justizreform an der uneingeschränkten Kognition des EVG bei IV-Leistungen fest.*

Aufgrund der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens und zwecks Harmonisierung der vorliegenden Vorlage mit der laufenden Totalrevision der Bundesrechtspflege werden nun drei Massnahmen zur Straffung des IV-Verfahrens vorgeschlagen:

- *Ersetzung des Einspracheverfahrens durch das Vorbescheidverfahren (Wiederherstellung des Zustandes vor der Einführung des Bundesgesetzes über den allgemeinen Teil der Sozialversicherungsrechts [ATSG]).*
- *Einführung der Kostenpflicht für das Verfahren vor dem kantonalen Versicherungsgericht.*
- *Aufhebung des Fristenstillstandes für das Verwaltungsverfahren und das Verfahren vor dem kantonalen Versicherungsgericht.*

Die drei Massnahmen sollen in ihrem Zusammenwirken die Streitigkeiten über Leistungen der IV straffen und beschleunigen. Im Interesse der versicherten Person muss vor allem das Verwaltungsverfahren zügig ablaufen. Das Vorbescheidverfahren bietet besser als das Einspracheverfahren Gewähr dafür, dass die versicherte Person frühzeitig ins Verfahren einbezogen und der Sachverhalt richtig erhoben wird.

Die Einführung der Kostenpflicht des Verfahrens vor dem kantonalen Versicherungsgericht wird dazu führen, dass die Rechtsuchenden die Gründe für und gegen eine Beschwerdeerhebung sorgfältig gegeneinander abwägen. Auf unnütze Beschwerden wird unter diesen Umständen eher verzichtet, als wenn der Gang vor das kantonale Versicherungsgericht gratis ist.

Botschaft

1 Ausgangslage und Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Das Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000¹ über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) gilt im Bereich der Invalidenversicherung für den ersten Teil des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959² über die Invalidenversicherung (IVG) (Zweck, versicherte Personen, Versicherungsleistungen) und dort nur, soweit nicht ausdrücklich eine Abweichung vorgesehen ist.

Per 1. Januar 2003 (Inkrafttreten des ATSG) wurde das Einspracheverfahren im gesamten Sozialversicherungsbereich eingeführt. Im Jahr 2003 wurden rund 12 000 Einsprachen gegen Verfügungen der IV-Stellen (mehrheitlich Rentenentscheide) erhoben, während im selben Zeitraum nur rund 300 Einsprachen gegen Verfügungen der Ausgleichskassen in AHV-Angelegenheiten eingereicht wurden. Im Bereich der IV zeichnet sich immer mehr die Tendenz ab, dass die betroffenen Personen ablehnende Entscheide der IV-Stellen nicht mehr akzeptieren, sondern den gesamten Instanzenzug durchlaufen. Diese Entwicklung wird dadurch begünstigt, dass das gesamte Rechtsmittelverfahren im Sozialversicherungsbereich grundsätzlich kostenlos ist.

Eine Auflistung der in den Jahren 2001–2004 beim Eidgenössischen Versicherungsgericht (EVG) anhängig gemachten Verwaltungsgerichtsbeschwerden zeigt, dass rund ein Drittel der Streitigkeiten auf die Invalidenversicherung entfallen.

Eingänge beim EVG	2001	2002	2003	2004
gesamt, pro Jahr	2386	2269	2172	2233
– davon IV	796	872	819	844
– davon AHV	420	339	340	246

¹ SR 830.1

² SR 831.20

Bezüglich der vor den kantonalen Versicherungsgerichten anhängig gemachten Beschwerden in IV-Fällen³ in den Jahren 2002 (vor Einführung des Einspracheverfahrens) – 2004 zeichnet sich folgendes Bild ab:

kt. Versicherungsgerichte	IV-Beschwerden 2002	IV-Beschwerden 2003	IV-Beschwerden 2004
AG	322	182	254
BE	854	300	589
FR	119	71	92
GE	334	168	215
LU	275	114	198
NE	123	52	38
SG	258	122	129
VD	485	167	196
ZH	755	544	966
Eidg. AHV-/IV-Rekurskommission	743	291	411

Es ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die aufgezeigte Tendenz, Entscheide von IV-Stellen häufiger als andere Entscheide in Frage zu stellen, mit der Einführung des Einspracheverfahrens nicht gebrochen wurde. Vielmehr ist davon auszugehen, dass eine Verlagerung stattgefunden hat: Anstelle der Versicherungsgerichte (resp. der Eidg. AHV-/IV-Rekurskommission für Personen im Ausland) ist nun die IV-Stelle selbst mit den Einwänden der Versicherten konfrontiert. Nach einer vorübergehenden markanten Abnahme im Jahre 2003 steigen die Falleingänge wieder kontinuierlich an und es ist absehbar, dass sie sich wieder auf das Niveau des Jahres 2002 hinzubewegen. Um die Akzeptanz der Entscheide von IV-Stellen zu erhöhen, muss deshalb angestrebt werden, dass Entscheide der IV-Stellen materiell richtig, den Umständen des Einzelfalls angemessen und für die Betroffenen nachvollziehbar sind.

Zu diesem Zweck soll der Einbezug der Betroffenen bei der Abklärung geeigneter Massnahmen verstärkt, die damit einhergehende Beratungstätigkeit der IV-Stellen intensiviert und dafür das formelle Verfahren zur Festsetzung, Aufhebung oder Änderung von IV-Leistungen vereinfacht werden (Ersatz des Einsprache- durch ein Vorbescheidverfahren). Zudem können mittels Aufhebung des gesetzlichen Fristenstillstandes das Verwaltungsverfahren und das erstinstanzliche Rechtsmittelverfahren beschleunigt werden.

Das Beschwerdeverfahren in IV-Angelegenheiten vor den kantonalen Versicherungsgerichten wird grundsätzlich kostenpflichtig. Die gleiche Massnahme für das Verfahren vor EVG ist in der Vorlage der Totalrevision der Bundesrechtspflege vorgesehen.

³ Über Beschwerden von Personen im Ausland entscheidet die Eidg. AHV-/IV-Rekurskommission (Art. 69 IVG).

1.2 Totalrevision der Bundesrechtspflege

Die Vorlage «Totalrevision der Bundesrechtspflege» ist zurzeit im Parlament hängig. Sie bezweckt eine Neuregelung von Organisation und Verfahren des Bundesgerichts, seiner Vorinstanzen und der zulässigen Rechtsmittel. Mit der Vereinfachung von Verfahren und Rechtswegen wird – trotz der in einzelnen Bereichen angestrebten Verbesserung des Rechtsschutzes für die Rechtsunterworfenen – in erster Linie eine wirksame und nachhaltige Entlastung des Bundesgerichts angestrebt. Für sozialversicherungsrechtliche Streitigkeiten soll gemäss dem Entwurf vom 28. Februar 2001⁴ des Bundesgesetzes für ein Bundesgericht (E-BGG) – wie in den übrigen Bereichen des Bundesverwaltungsrechts – nur noch das formale Rechtsmittel der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zur Verfügung stehen, wodurch die heute noch geltenden Sonderregeln bei sozialversicherungsrechtlichen Leistungsstreitigkeiten (volle Kognition, kostenloses Beschwerdeverfahren) aufgehoben, beziehungsweise eingeschränkt werden. Der sozialpolitischen Komponente von Streitigkeiten über Sozialversicherungsleistungen (z.B. niedrigerer Kostenrahmen, Verzicht auf Kostenvorschuss) soll weiterhin Rechnung getragen und der verfassungsrechtliche Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege (Artikel 29 Absatz 3 BV) soll sichergestellt bleiben.

Aufgrund der Zusatzbotschaft vom 28. September 2001⁵ würde sodann die Eidgenössische AHV-/IV-Rekurskommission sowie andere Rekurskommissionen und Beschwerdedienste des Bundes durch ein Bundesverwaltungsgericht ersetzt.

1.3 Vorgesehene Massnahmen

1.3.1 Ersatz des Einspracheverfahrens durch das Vorbescheidverfahren

Vor der Einführung des Einspracheverfahrens im Bereich der Invalidenversicherung wurde der versicherten Person der voraussichtliche Entscheid der IV-Stelle formlos mitgeteilt (Vorbescheid). Die betroffene Person erhielt dadurch die Gelegenheit, sich zum Entscheid oder zu den aufgeführten Beweggründen zu äussern, falls sie damit nicht einverstanden war. Mit der Einführung des Einspracheverfahrens wurde das Vorbescheidverfahren aufgehoben und die Entscheide der IV-Stellen ergehen seither direkt in Form einer anfechtbaren Verfügung, gegen welche Einsprache bei der IV-Stelle und in der Folge Beschwerde beim kantonalen Versicherungsgericht erhoben werden kann. Den betroffenen Versicherten wurde mit diesem Vorgehen das rechtliche Gehör nicht mehr *vor*, sondern *nach* Erlass der Verfügung im Einspracheverfahren gewährt. Verfügungen der IV-Stellen sollten dadurch – im Sinn einer Selbstkontrolle der IV-Stelle – in einem einfachen Verfahren rasch überprüft und gegebenenfalls korrigiert werden können. Die Versicherten sollten schneller zu einem formellen Entscheid über die gestellten Leistungsansprüche kommen.

Die hohe Zahl der im Jahr 2003 eingegangenen Einsprachen zeigt, dass die Akzeptanz der IV-Entscheide durch die Aufhebung des Vorbescheidverfahrens nicht verbessert wurde. Dies kann viel besser dadurch erreicht werden, dass die Betroffene

⁴ BBl 2001 4480

⁵ BBl 2001 6049

nen vor Erlass einer Verfügung in die Ermittlung des rechtserheblichen Sachverhalts und die im Einzelfall adäquaten Massnahmen einbezogen werden. Dieses Vorgehen erlaubt, im persönlichen Gespräch mit den betroffenen Versicherten Unklarheiten zu beseitigen, gemeinsam verschiedene Eingliederungsmassnahmen zu evaluieren und gegebenenfalls die Beweggründe für einen voraussichtlich ablehnenden oder anders lautenden Entscheid der IV-Stelle zu erläutern. Dieses Vorgehen bietet besser Gewähr, dass einerseits der Sachverhalt richtig erhoben wird und dass andererseits der gestützt darauf getroffene negative Entscheid von der versicherten Person akzeptiert wird.

1.3.2 Kostenpflichtige Rechtsmittelverfahren bei IV-Leistungen

Das Rechtsmittelverfahren im Sozialversicherungsbereich ist heute auf kantonaler Ebene gänzlich und auf Bundesebene bezüglich sozialversicherungsrechtlicher *Leistungen* bis zum Inkrafttreten der Totalrevision der Bundesrechtspflege kostenlos. Verfahrenskosten können einer Partei auf kantonaler und auf Bundesebene jedoch in jedem Fall bei mutwilliger oder leichtsinniger Beschwerdeführung auferlegt werden.

Wo die Voraussetzungen der unentgeltlichen Prozessführung erfüllt sind, wird das Beschwerdeverfahren in IV-Angelegenheiten – wie in der übrigen Verwaltungsrechtspflege – für die Betroffenen auch weiterhin kostenlos sein (unter Vorbehalt späterer Rückforderung). Es besteht somit Gewähr, dass den Besonderheiten des Einzelfalles Rechnung getragen wird, so dass auch finanziell Minderbemittelten der Zugang zu den Gerichten garantiert ist. Müssen die eine Beschwerde einreichenden Personen einen Kostenvorschuss bezahlen, wird ihnen die Bedeutung des Gangs bis zum obersten Gericht stärker bewusst, als wenn dieser gratis ist. Auf unnütze Beschwerden wird unter diesen Umständen eher verzichtet. Wie im übrigen Bereich der Verwaltungsrechtspflege sollen die Rechtsuchenden auch im Sozialversicherungsbereich die Gründe für und gegen eine Beschwerdeerhebung sorgfältig gegeneinander abwägen.

Aus heutiger Sicht lässt sich daher nicht mehr begründen, weshalb Streitigkeiten über Sozialversicherungsleistungen kostenlos sein sollen. Der Wechsel zum kostenpflichtigen Rechtsmittelverfahren bei Streitigkeiten um IV-Leistungen soll für die Rechtsuchenden allerdings finanziell verträglich sein. Dafür genügen relativ geringe Gebühren: So ist in der Totalrevision der Bundesrechtspflege für Streitigkeiten über Sozialversicherungsleistungen ein – im Vergleich mit dem übrigen Verwaltungsrecht (200 bis 5000 Franken für Streitigkeiten ohne Vermögensinteressen; 200 bis 100 000 Franken für Streitigkeiten mit Vermögensinteressen) – moderater Kostenrahmen von 200 bis 1000 Franken⁶ vorgesehen, der der sozialpolitischen Komponente Rechnung trägt. Dies deshalb, weil das sonst übliche Kriterium des Streitwertes bei IV-Angelegenheiten (insbesondere bei Renten) schnell zu unangemessen hohen Gerichtsgebühren führen könnte. Der Ständerat hat diesem tieferen Kostenrahmen anlässlich der Beratung der Vorlage am 23. September 2003 als Erstrat zugestimmt. Der Nationalrat hat sich dieser Entscheid am 5. Oktober 2004 angeschlossen.

⁶ Art. 61 Abs. 4 E-BGG

Im Beschwerdeverfahren vor dem kantonalen Versicherungsgericht⁷ und bei Personen im Ausland vor der Eidgenössischen AHV/IV-Rekurskommission⁸ gelten grundsätzlich dieselben Überlegungen. D.h. dort, wo aufgrund der besonderen Umstände im Einzelfall nicht die unentgeltliche Prozessführung zu gewähren ist, haben die Kantone für Streitigkeiten im Zusammenhang mit IV-Leistungen – im Vergleich mit der übrigen Verwaltungsrechtspflege – tiefere Kosten zu definieren: Der sozialpolitischen Komponente ist dabei durch die Festlegung von streitwert-unabhängigen, aber aufwandsbezogenen Kosten Rechnung zu tragen. Der Kostenrahmen ist gleich wie in der Totalrevision der Bundesrechtspflege festzulegen, nämlich auf 200–1000 Franken. Mit dieser Vorgabe wird der im Vernehmlassungsverfahren von den Kantonen mehrheitlich geäusserten Anregung Rechnung getragen.

1.3.3 Aufhebung des Fristenstillstandes

Der in Artikel 38 Absatz 4 ATSG festgelegte Fristenstillstand ist Artikel 22a des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968⁹ über das Verwaltungsverfahren (VwVG) nachgebildet und gilt sowohl für gesetzliche wie auch für behördliche Fristen. Der Stillstand betrifft vor allem das Verwaltungsverfahren und gilt sinngemäss für das Beschwerdeverfahren vor dem kantonalen Versicherungsgericht¹⁰. Der Stillstand umfasst insgesamt zwei Monate im Jahr (Zeit um Ostern, Weihnachten und Neujahr sowie Sommerferien). Beginnt eine Frist vor einer Stillstandsperiode zu laufen, wird ihr Lauf während des Stillstandes gehemmt. Dies sei an einem Beispiel erläutert: Eine 30-tägige Frist beginnt nach der am 1. Juli erfolgten Zustellung am 2. Juli zu laufen. Sie läuft 13 Tage bis am 14. Juli und steht vom 15. Juli bis zum 15. August still; ab 16. August laufen die verbleibenden 17 Tage, so dass der letzte Tag zur Fristwahrung der 1. September ist. Mit Artikel 38 Absatz 3 ATSG ist sichergestellt, dass der Fristenlauf nicht an einem Samstag, Sonntag oder Feiertag endet, sondern am nächstfolgenden Werktag.

Die Streichung des Fristenstillstandes dient der Beschleunigung des Verfahrens. Im Interesse der versicherten Person muss vor allem das Verwaltungsverfahren zügig ablaufen. Die einzelnen – oftmals mittels Verfügung festgesetzten – Arbeitsschritte, die Involvierung Dritter und Wartezeiten führen für sich alleine schon zu sehr langen Verfahrensdauern, welche nicht noch zusätzlich mit Zeiten von Fristenstillstand verlängert werden dürfen. Eine versicherte Person hat Anspruch auf eine rasche Klärung seiner Ansprüche, nicht zuletzt, weil lange Verfahren oftmals den Integrationswillen brechen oder gar zu finanziellen Engpässen führen können.

1.4 Weitere zur Prüfung beantragte Massnahmen

Erwähnenswert sind drei Massnahmen, die zwar geprüft, jedoch nicht in den vorliegenden Entwurf aufgenommen worden sind.

⁷ Vgl. dazu Art. 61 Bst. a ATSG

⁸ Vgl. Art. 4b der Verordnung über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren, SR 172.041.0

⁹ SR 172.021

¹⁰ Art. 60 Abs. 2 ATSG

1.4.1 Strengere Anspruchsvoraussetzungen für unentgeltliche Rechtspflege

Der Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege geht unmittelbar aus Artikel 29 Absatz 3 BV hervor. Der Verfassungsartikel stipuliert, dass jede Person, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügt, Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege hat, wenn ihr Rechtsbegehren nicht aussichtslos erscheint und dass sie, soweit es zur Wahrung ihrer Rechte notwendig ist, Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand hat. Das EVG hat sich in mehreren Urteilen mit dem Geltungsbereich dieses Anspruchs befasst (der sich vor dem 1. Januar 2000 aus Artikel 4 aBV ableitete) und insbesondere in Zusammenhang mit dem Verwaltungsverfahren eine strenge Praxis eingeführt. Die heute geltenden Gesetzesbestimmungen (Artikel 37 Absatz 4 ATSG) weisen bereits auf diese Praxis hin.

1.4.2 Aufhebung der Möglichkeit des Beschwerderückzuges im Falle einer eventuellen Reformatio in peius

Besteht die Möglichkeit, dass eine Beschwerde den Entscheid zu Ungunsten der beschwerdeführenden Partei verschlechtert, so muss diese angehört sowie auf die Möglichkeit des Beschwerderückzuges aufmerksam gemacht werden. Die Aufhebung dieses Anspruches könnte dazu führen, dass die beschwerdeführende Partei besser erwägt, ob sie das Rechtsmittel einlegen will oder nicht. Dies dürfte sich auch mindernd auf die Anzahl gerichtlicher Beschwerden auswirken. Die Möglichkeit des Beschwerderückzuges im Falle einer Reformatio in peius ist Teil des Anspruches auf rechtliches Gehör (Artikel 29 Absatz 2 BV). Die Aufhebung dieses Anspruchs kommt daher nicht in Betracht.

1.4.3 Berücksichtigung des Sachverhaltes bis zum Zeitpunkt des Gerichtsentscheids

Gemäss ständiger Rechtsprechung des EVG wird die Rechtmässigkeit des angefochtenen Entscheides in der Regel geprüft aufgrund des Sachverhalts im Zeitpunkt der angefochtenen Verfügung beziehungsweise des angefochtenen Einspracheentscheides. Eine Berücksichtigung des Sachverhaltes zum Urteilszeitpunkt wäre mit verschiedenen Problemen verbunden. Die Dossiers wären meist unvollständig und das Gericht müsste folglich selbst Abklärungen treffen, was aus prozessökonomischen Gründen nicht machbar ist. Oder die Akten müssten der Verwaltung systematisch zur zusätzlichen Abklärung retourniert werden.

1.5 Harmonisierung mit der Totalrevision der Bundesrechtspflege

Die vorliegende Vorlage ist in die Vernehmlassung geschickt worden mit weiteren Massnahmen, die nun nicht mehr weiterverfolgt werden, weil sie Gegenstand der Totalrevision der Bundesrechtspflege und bereits im Parlament beraten worden sind

oder noch beraten werden. Es handelt sich dabei um die Kostenpflicht des Verfahrens vor EVG, welcher das Parlament zwischenzeitlich zugestimmt hat. Zudem wird die Beschränkung der Kognition des EVG auf die Verletzung von Bundesrecht einschliesslich Ermessensüberschreitung und -missachtung auch nicht mehr weiterverfolgt, weil ein entsprechender Antrag im Nationalrat im Rahmen der Beratung der Totalrevision der Bundesrechtspflege mit 135 zu 16 Stimmen verworfen worden ist. Es ist nicht sinnvoll, die gleiche Frage innert kurzer Zeit dem Parlament erneut vorzulegen.

2 Erläuterungen zu den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen

2.1 Änderung des IVG

Art. 57a (neu)

Abs. 1

Diese Bestimmung gewährleistet den Versicherten den Anspruch auf rechtliches Gehör im Sinne von Artikel 42 ATSG vor der definitiven Beurteilung (Endentscheid) eines Leistungsbegehrens oder im Verfahren um die Herabsetzung oder Aufhebung einer bisher gewährten Leistung durch die IV-Stelle. Für Zwischenentscheide im Zusammenhang mit der Abklärung des rechtserheblichen Sachverhaltes richtet sich die Gewährleistung des rechtlichen Gehörs jedoch weiterhin nach Artikel 42 ATSG (Anordnung eines Gutachtens u.a.). Da Verfügungen der IV-Stellen neu in Abweichung von Artikel 52 ATSG nur noch mit Beschwerde angefochten werden können, wird der betroffenen Person im Vorbescheidverfahren das Recht eingeräumt, sich formlos zur Sache zu äussern. In der Regel wird ihr dafür eine Frist von 30 Tagen gesetzt, innert der sie sich zum vorgesehenen Entscheid äussern kann. D.h. sie kann innert dieser Frist Einsicht in die Akten nehmen und sich zur Sache sowie zum Beweisergebnis äussern. Die versicherte Person kann mündlich oder schriftlich Stellung nehmen. Die Frist kann aus zureichenden Gründen erstreckt werden, wenn rechtzeitig darum nachgesucht wird.

Abs. 2

Gemäss Artikel 49 Absatz 4 ATSG ist die Verfügung eines Versicherungsträgers, welche die Leistungspflicht eines anderen Versicherungsträgers (KVG- und BVG-Versicherer) berührt, diesem zu eröffnen. Dieser kann die gleichen Rechtsmittel ergreifen wie die versicherte Person. Zur Wahrung seiner Parteirechte muss ihm vor Verfügungserlass der Vorbescheid zugestellt werden.

Abs. 3

Diese Bestimmung setzt den Fristenstillstand gemäss Artikel 38 Absatz 4 ATSG für das Verwaltungsverfahren ausser Kraft.

Art. 69

Abs. 1

Es handelt sich um eine formale Anpassung die dadurch nötig wurde, dass Verfügungen der IV-Stellen nicht mehr mit Einsprache, sondern nur noch mittels Beschwerde angefochten werden können.

Abs. 1^{bis} (neu)

Absatz 1^{bis} setzt den Fristenstillstand gemäss Artikel 38 Absatz 4 ATSG für das Verfahren vor dem kantonalen Versicherungsgericht ausser Kraft.

Abs. 1^{ter} (neu)

Die Verfahrensvorschriften von Artikel 61 Buchstabe a ATSG werden nur bezüglich der Kostenlosigkeit ausser Kraft gesetzt. Weiterhin muss das Beschwerdeverfahren vor dem kantonalen Versicherungsgericht jedoch einfach, rasch und in der Regel öffentlich sein. Der Kostenrahmen von 200–1000 Franken wird den Kantonen und dem Bund (Eidg. AHV-/IV-Rekurskommission) vorgegeben. Insbesondere im Rahmen zusätzlicher Sachverhaltsabklärungen (z. B. Gutachten) können Kosten anfallen.

2.2 Übergangsbestimmungen

Die Massnahmen zur Verfahrensstraffung sollen per 1. April oder 1. Juli 2006 in Kraft treten und möglichst schnell greifen. Leistungsbegehren oder Verfahren zur Herabsetzung oder Aufhebung von Leistungen, die nach Inkrafttreten der Änderung anhängig gemacht oder eingeleitet wurden, werden somit im Vorbescheidverfahren beurteilt. Die Regeln über die Kostenpflichtigkeit des Verfahrens finden auf die neuen, nach dem Inkrafttreten der Änderung anhängig gemachten Beschwerdefälle Anwendung. Im Zeitpunkt der Gesetzesänderung hängige Einsprache- und Beschwerdeverfahren werden hingegen aus Gründen des Vertrauensschutzes nach bisherigem Recht beurteilt.

3 Auswirkungen

3.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf Bund und Kantone

Mit der Wiedereinführung des Vorbescheidverfahrens werden bei den IV-Stellen schwer bezifferbare Einsparungen erzielt. Die Verwirklichung des rechtlichen Gehörs und des darin enthaltenen Rechts auf Beweisabnahme vor Erlass der Verfügung verursachen generell einen geringeren Aufwand als wenn die Anhörungsrechte im Einspracheverfahren wahrgenommen und die ergangenen Verfügungen rechtlich und nach dem Sachverhalt kontrolliert werden.

Eine Analyse der im Jahr 2003 vor den kantonalen Versicherungsgerichten und vor dem EVG entschiedenen Rentenbeschwerden in IV-Fällen zeigt, dass Beschwerden gegen Entscheide der IV-Stellen in rund 40 Prozent der Fälle vollumfänglich oder

teilweise gutgeheissen oder zumindest weitere Abklärungen angeordnet wurden. Rund 60 Prozent der gegen IV-Stellen-Entscheide erhobenen Beschwerden wurden hingegen vom kantonalen Versicherungsgericht abgewiesen, abgeschrieben oder es wurde darauf nicht eingetreten. Bei den bis vor EVG weiter gezogenen Fällen zeigt sich – wenn auch in geringerem Ausmass – ein ähnliches Bild: In 34 Prozent der Fälle wurde das Urteil des kantonalen Versicherungsgerichts ganz oder teilweise aufgehoben oder es wurden weitere Abklärungen angeordnet. In den übrigen Fällen wurde der Entscheid der Vorinstanz bestätigt.

Der vorzeitige Einbezug der versicherten Person in die Sachverhaltserhebung und die Entscheidungsfindung sowie die Aufhebung des kostenlosen Beschwerdeverfahrens werden voraussichtlich eine Abnahme der Beschwerdefälle vor den kantonalen Versicherungsgerichten und vor dem EVG zur Folge haben. Bei vorsichtiger Schätzung kann davon ausgegangen werden, dass unmotivierte Beschwerden von heute einem Drittel auf einen Viertel reduziert werden dürften. Mit der Einführung des kostenpflichtigen Beschwerdeverfahrens werden den kantonalen Versicherungsgerichten insgesamt bei vorsichtig geschätzten 3000 hängigen IV-Fällen pro Jahr Einnahmen von rund 2,2 Mio. Franken zufließen (durchschnittlich erhobene Spruchgebühr pro Fall: 750 Franken).

Im Ergebnis ist von einer Entlastung der Gerichte durch die Massnahmen zur Verfahrensstraffung auszugehen. Die gesamthaft daraus resultierenden Einsparungen können jedoch kaum beziffert werden.

3.2 Auswirkungen auf die Informatik

Die Tatsache, dass Beschwerdeverfahren betreffend IV-Leistungen auf kantonalen Ebene kostenpflichtig werden, verursacht grundsätzlich keinen zusätzlichen Bedarf an Entwicklungen von Informatikprogrammen. Die kantonalen Versicherungsgerichte können für die Festsetzung und Verrechnung der Kosten grundsätzlich auf bestehende Programme zurückgreifen. Bereits heute können den Parteien in gewissen Fällen Kosten auferlegt werden (leichtfertige Prozessführung, andere als leistungsrechtliche Streitigkeiten u.a.).

3.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Die Auswirkungen der Verfahrensstraffung auf die Volkswirtschaft sind grundsätzlich im Zusammenhang mit den übrigen Massnahmen der 5. IV-Revision zu sehen: Die zur Verfügung stehenden Mittel der Invalidenversicherung sollen effizient und bedarfsgerecht eingesetzt werden, so dass sachlich unangemessene Entscheide der IV-Stellen in einem einfachen und raschen Verfahren gerichtlich überprüft werden können. Damit die Versicherungsgerichte nicht mehrheitlich mit Fällen befasst sind, in denen leichtfertig Beschwerde erhoben wurde, müssen restriktivere Rahmenbedingungen gesetzt werden. Nur so ist im Interesse der Sache eine angemessene und rasche gerichtliche Überprüfung möglich, die dem Bedürfnis der Gesellschaft nach einer zeitgerecht funktionierenden und auf begründete Fälle fokussierten Justiz Rechnung trägt.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage umfasst Massnahmen zur Straffung des Verfahrens, die ursprünglich Teil der im Bericht des Bundesrates vom 25. Februar 2004¹¹ über die Legislaturplanung 2003–2007 angekündigten 5. IV-Revision waren und nun aus Dringlichkeitsgründen mit einer separaten Botschaft umgesetzt werden sollen.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die in dieser Botschaft vorgeschlagenen Änderungen des IVG stützen sich auf die Artikel 29, 30 und 112 der Bundesverfassung.

5.2 Verhältnis zum ATSG

Soweit in den einzelnen Sozialversicherungsgesetzen keine einschränkende Regelung getroffen oder die Anwendbarkeit des ATSG gänzlich ausgeschlossen wurde, gelten die Bestimmungen des ATSG grundsätzlich. Im Bereich der Invalidenversicherung ist der ATSG grundsätzlich auf jene Bestimmungen anwendbar, welche den Zweck, den versicherten Personenkreis und die Versicherungsleistungen regeln. Nicht anwendbar sind die Bestimmungen des ATSG hingegen im Bereich der kollektiven Leistungen zur Förderung der Invalidenhilfe. Dort gelten nur die Bestimmungen des ATSG zur Amts- und Verwaltungshilfe und zur Schweigepflicht (Artikel 1 IVG).

Mit der vorliegenden Gesetzesvorlage werden entsprechend dem Vorrang der einzelnen sozialversicherungsrechtlichen Gesetzgebung vom ATSG abweichende Sonderregelungen für das Rechtsmittelverfahren (Einsprache- und Beschwerdeverfahren) getroffen.

5.3 Verhältnis zum europäischen Recht

Das Abkommen über den freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und der EU verlangt, dass sich die Schweiz ab dem 1. Juni 2002 am System zur Koordination der national unterschiedlichen Sozialversicherungssysteme beteiligt. Das Gemeinschaftsrecht schreibt die Koordination, nicht aber die Vereinheitlichung der nationalen Sozialversicherungssysteme vor. Die Mitgliedstaaten sind in der Ausgestaltung des nationalen Sozialversicherungssystems frei und entscheiden selbständig über Konzept, persönlichen Geltungsbereich, Finanzierung, Organisation und Rechtsschutz.

Die Schweiz hat am 16. September 1977 die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit vom 16. April 1964¹² ratifiziert. Danach sollen Antrag stellende Personen das Recht haben, ablehnende Leistungsbescheide oder Differenzen über Art und

¹¹ Anhang 1, Abschnitt 2.1, Soziale Sicherheit und Gesundheit, Rubrik «Richtliniengeschäfte», vgl. BBl 2004 1198

¹² SR 0.831.104

Umfang einer Leistung anzufechten (Artikel 69 Absatz 1). Die am 6. November 1990 revidierte Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit hat das Niveau gewisser Bestimmungen der Ordnung angehoben, indem ein flexibleres Instrumentarium geschaffen wurde. Die revidierte Ordnung stellt ein eigenständiges Instrument dar, das die ursprüngliche Ordnung nicht aufhebt. Gemäss der revidierten Ordnung, die bisher noch von keinem Staat ratifiziert worden ist, soll jede Antrag stellende Person das Recht haben, gegen die Verweigerung, die Aufhebung oder den Aufschub von Versicherungsleistungen Beschwerde beim zuständigen Gericht zu erheben. Das Beschwerdeverfahren soll grundsätzlich kostenlos sein, wenn der oder die Betroffene nicht bereits in einem früheren Verfahrensabschnitt über ein kostenloses Rechtsmittel verfügt (Artikel 75 Absatz 1).

Die vorgeschlagenen Massnahmen sind mit dem europäischen Recht vereinbar.