

Gegen einen Abbau des Rechtsschutzes Versicherungsgericht mit reduzierter Kognition

Von Massimo Aliotta, Rudolf Gloor und Ueli Kieser*

Ende Februar hat der Bundesrat die Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege verabschiedet (NZZ 2. 3. 01). Er schlägt dem Parlament vor, das Eidgenössische Versicherungsgericht (EVG) organisatorisch in das Bundesgericht zu integrieren. Gleichzeitig sollen die bisherigen Besonderheiten des sozialversicherungsrechtlichen Verfahrens weitgehend abgeschafft werden, ohne dass ein echter Ausgleich gefunden wird. Die Autoren des folgenden Beitrages, Spezialisten des Sozialversicherungsrechts, setzen sich mit den Reformvorschlägen auseinander und verweisen auf deren Problematik.

Die Gründung des Eidgenössischen Versicherungsgerichts (EVG) mit Sitz in Luzern geht zurück auf das Jahr 1917. Seine Geschichte ist eng verbunden mit der Entwicklung der schweizerischen Sozialversicherung. Heute überprüft das Eidgenössische Versicherungsgericht Beschwerden aus allen Bereichen des Sozialversicherungsrechts. Seine Überlastung ist notorisch, was in der Vergangenheit zu wiederholten parlamentarischen Vorstössen geführt hat. Immer wieder betrafen diese die Frage, wie der Zugang zum Eidgenössischen Versicherungsgericht ausgebaut werden soll und welches die Anforderungen an die Vorinstanzen des EVG sein sollen.

Besonderheiten der Sozialversicherungen

Das Verfahren vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht zeichnet sich nach geltendem Recht durch zwei Besonderheiten aus: Zum einen ist das Eidgenössische Versicherungsgericht befugt, eine Rechtskontrolle und zugleich eine Sachverhaltskontrolle vorzunehmen, wobei es sogar die Angemessenheit der kantonalen Entscheide überprüfen kann. Zum anderen ist das Verfahren vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht kostenlos. Diese Besonderheiten gelten aber nur für Leistungsstreitigkeiten (z. B. Suva-Renten, Invalidenrenten der Pensionskassen); soweit etwa um AHV-Beiträge gestritten wird, ist die Überprüfungsbefugnis des Gerichts enger, und es werden auch Kostenbeiträge erhoben.

Mit dem am 28. Februar 2001 dem Parlament zugeleiteten Botschaft zu einem Bundesgesetz über das Bundesgericht (BGG) schlägt der Bundesrat dem Parlament vor, auf diese Besonderheiten des Verfahrens zu verzichten. Der Bundesrat will damit der Überlastung des Eidgenössischen Versicherungsgerichts begegnen und die Voraussetzungen dafür schaffen, das Eidgenössische Versicherungsgericht in das Bundesgericht zu integrieren.

Weniger Schutz als in andern Bereichen

So sehr das Anliegen zu unterstützen ist, das Eidgenössische Versicherungsgericht wirksam zu entlasten, so entschieden ist dem mit den bundesrätlichen Vorschlägen verbundenen Abbau des Rechtsschutzes zu begegnen. Dem Ziel der materiellen Richtigkeit der Entscheidungen kommt im Sozialversicherungsrecht eine hohe Bedeutung zu. Offensichtlich setzt ein solches Ziel voraus, dass Gerichtsinstanzen sorgfältig und umfassend die strittigen Fragen klären. Dies hat etwa im Zivilrecht und im Strafrecht dazu geführt, dass auf

* Die Autoren gehören der Fachgruppe Sozialversicherungsrecht des Zürcher Anwaltsverbandes (ZAV) an.

Nidwalden mit bescheidenem Ertragsüberschuss

Rechnung 2000 besser als budgetiert

Stans, 5. April. (sda) Die Staatsrechnung 2000 des Kantons Nidwalden schliesst mit einem Ertragsüberschuss von 55 000 Franken ab. Budgetiert war ein Defizit von 11,6 Millionen Franken. Während insgesamt in der laufenden Rechnung der Ertrag um 14,8 Millionen Franken über dem Budget lag, nahm der Aufwand gegenüber dem Voranschlag lediglich um 3,2 Millionen Franken zu. Dieses positive Ergebnis ist gemäss der Kantonsregierung neben der günstigen Konjunktur auch den Sparprogrammen und der laufenden Verzichtsplanung zuzuschreiben. Der Kanton Nidwalden konnte seine Verschuldung um weitere 0,75 Millionen auf 92,2 Millionen Franken reduzieren. Trotzdem bleibe für zusätzliche Investitionen in der Zukunft wenig Spielraum.

kantonalen Ebene in aller Regel zwei Gerichtsinstanzen eingesetzt werden, welche je umfassend alle massgebenden Aspekte überprüfen können.

Letztlich anerkennt auch der Bundesrat, dass dieses Prinzip der «doppelten Instanz» auch für das Sozialversicherungsrecht wichtig ist. Aber er vertritt die Auffassung, eine solche Überprüfung der Entscheide werde für das Sozialversicherungsrecht mit dem (noch nicht in Kraft gesetzten) Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG, vom 6. Oktober 2000) bereits sichergestellt. Dies ist jedoch eine deutliche Verkennung der Rechts- und Sachlage.

Zwar werden mit Artikel 52 ATSG für die meisten Bereiche des Sozialversicherungsrechts Einspracheverfahren eingeführt. Ein Einspracheverfahren ist aber offensichtlich kein Gerichtsverfahren. Kennzeichnend für die Einspracheverfahren ist nämlich, dass diejenige Stelle, welche bereits entschieden hat (z. B. die AHV-Ausgleichskasse oder die IV-Stelle), ihren Entscheid auf Einsprache der versicherten Person hin noch einmal überprüft. So wichtig Einspracheverfahren sind, um die größten Fehler zu beseitigen, so wenig kann aber die Rede davon sein, dass eine solche Einspracheinstanz ein Gerichtsverfahren zu ersetzen vermag; das Faktum kann nämlich nicht wegdiskutiert werden, dass die Sozialversicherung im Einspracheverfahren gleichermassen erneut «in eigener Sache» entscheidet. Es kommt hinzu, dass es mit Artikel 42 ATSG den Sozialversicherungen zukünftig möglich sein wird, die Gewährung des rechtlichen Gehörs (etwa eine Stellungnahme zu einem eingeholten medizinischen Gutachten) in das Einspracheverfahren zu verschieben; auch dies stellt eine Verschlechterung des Rechtsschutzes dar. Dies lässt erkennen, dass die Einspracheverfahren primär der Verfahrensoökonomie dienen. Mit Sicherheit können sie aber nicht eine umfassende gerichtliche Überprüfung ersetzen.

Andere und bessere Möglichkeiten

Folgt das Parlament den bundesrätlichen Vorschlägen zur Umstrukturierung des Eidgenössischen Versicherungsgerichts, ist damit ein einschneidender Abbau des Rechtsschutzes verbunden. Das kann nicht das Ziel einer Vorlage zur Totalrevision der Bundesrechtspflege sein. Wenn das EVG entlastet werden soll, stehen andere Möglichkeiten zur Verfügung: Es könnte den Kantonen vorgeschrieben werden, einen doppelten gerichtlichen Instanzenzug einzuführen (beispielsweise mit einem obligatorisch zu durchlaufenden Schlichtungsverfahren). Es könnten, überregionale Gerichte als Vorinstanz zum Eidgenössischen Versicherungsgericht eingesetzt werden (wie dies Art. 191b Abs. 2 BV neu zulässt). Am wirksamsten und einfachsten ist wohl eine dritte Variante, wonach das gemäss den bundesrätlichen Vorstellungen neu zu schaffende Bundesversicherungsgericht auch Streitigkeiten aus dem Bereich des Sozialversicherungsrechts überprüft; durch das Einsetzen einer solchen Instanz auf Bundesebene kann eine wirksame Entlastung des EVG ohne weiteres erreicht werden, und es werden zugleich die Voraussetzungen dafür geschaffen, das EVG in das Bundesgericht zu integrieren, wie dies offenbar dem Willen des Bundesrates entspricht.

Welcher dieser Vorschläge umzusetzen ist, ist eine politische Frage. Entscheidend ist aber, dass der erhebliche Abbau des Rechtsschutzes im Sozialversicherungsrecht, wie er mit dem bundesrätlichen Vorschlag verbunden ist, nicht hingenommen wird. Das Parlament ist also gut beraten, wenn es die Vorschläge des Bundesrates kritisch würdigt.

Keine zivile Landebahn in Sicht Emmen will keinen Regionalflughafen

Neue Arbeitsplätze und andere Vorteile wiegen laut einer Studie die Nachteile zivilen Mitbenutzung des Militärflugplatzes Emmen nicht auf. Wertverluste bei Vbauten würden die Bevölkerungsstruktur ändern, was zusätzliche Steuereinnahmen relativiert. Die Gemeinde Emmen wendet sich deshalb gegen einen Regionalflug und will die Luftwaffenbasis erhalten.

mjm. Für die Gemeinde Emmen hätte eine zivile Mitbenutzung des Militärflugplatzes kaum grosse wirtschaftliche Vorteile. Zwar schafft ein Flugplatz in Emmen zwischen 100 und 190, in der Region Zentralschweiz unter Berücksichtigung der Wertschöpfungskette zwischen 130 und 240 Arbeitsplätze. Auch sei mit zusätzlichen Steuereinnahmen durch sich neu in Emmen niederlassende Personen von 100 000 bis 180 000 Franken zu rechnen. Zudem würden Gewerbeliegenschaften an Wert gewinnen. Doch würden die negativen Auswirkungen durch zusätzlichen Lärm und das Image einer Flughafengemeinde die Vorteile relativieren. Wertverluste bei Wohnhäusern würde Käufer mit tieferen Einkommen anziehen, was zu tieferen Steuereinnahmen führen werde.

Zu diesen Schlüssen kommt eine im Auftrag des Emmer Gemeinderates durchgeführte Studie des Instituts für Betriebs- und Regionalökonomie der Hochschule für Wirtschaft Luzern, die am Mittwoch vorgestellt worden ist. Für den Gemeinderat Emmen ist deshalb klar, dass der Flugplatz Emmen nicht in den Status eines Regionalflughafens erhoben werden darf. Auch soll die Einrichtung eines Linien- und Charterverkehrs ausgeschlossen werden. Weiter komme eine Ausdehnung der bestehenden Flugbetriebszeiten nicht in Frage. Der militärische Flugbetrieb soll wie bisher erhalten bleiben. Eine ähnliche Stellungnahme hatte bereits die Luzerner Volkswirtschaftsdirection abgegeben und sich damit teilweise gegen Interessen der Wirtschaft geäußert. Trotz der Absage an eine zivile Mitbenutzung des Militärflugplatzes will der Gemeinderat an einer schriftlichen Volksbefragung festhalten. Dies geschieht mit Hilfe von Fragebogen, die bis zum 10. Mai an die Gemeindekanzlei geschickt werden können. «Aus Gründen der Nachhaltigkeit braucht es eine Volksbefragung», sagte Gemeindeammann Tony Maeder.

Ausgangspunkt und Grundlage der Studie bilden die Businesspläne einer IG Aviatik mit Beteiligung der Zentralschweizer Handelskammer. Diese hatte im Herbst die Idee regelmäßiger Linienflüge ab und nach Emmen aufgebracht. Die Voraussetzungen dafür sind gegeben, da Emmen neben einer hochwertigen technischen Ausrüstung über eine 2,5 Kilometer lange Piste verfügt, auf der auch größere Flugzeuge problemlos landen können. Angenommen wurden 11 000 zivile, zusätzlich zu den bestehenden rund 20 000 militärischen Flugbewegungen. Die Hälfte davon sollte gemäss Annahme auf Linienverkehr mit Regionalverkehrsflugzeugen entfallen, mehr als

ein Drittel auf Geschäftsflüge und der Werkflüge der Schweizerischen Fluggesellschaft sowie auf Charterverkehr.

Die Vorteile einer zivilen Mitbenutzung des Militärflugplatzes Emmen kommen laut der vor allem der Zentralschweizer Betriebs- und Wirtschaft zugute. Das Verkehrswesen würde verbessert und die Region Zentralschweiz möglicherweise attraktiver. Unter anderem der Kongress- und Business-Tourismus: ausländische Unternehmen in der Region ein Flughafen von Vorteil. Dass die Attraktivität gross zunimmt, wird hingegen bezweifelt, weil die Angebotsverbesserer Ansicht der Verfasser der Studie zu klein, dass kaum Betriebsansiedlungen in der Masse aus dem neuen Angebot folgen. Die Zentralschweiz habe mit dem Flughafen Zürich bereits einen europäisch bedienten Flughafen mit Hub-Funktion in ihrer Nähe, zudem eher in ein grossstädtisches Umfeld.

Interessant sind die Resultate einer Studie, in der die Umweltbelastung durch die zivile Flüge untersucht wurde. Die vergleichsweise gering zunehmenden, sind aber, eine Arbeitsgemeinschaft dreier Bundes, überzeugt. Denn Militärflugzeuge dermassen laut und die Grundlasten hohe Bewegungszahlen mit den lauten sind so hoch, dass eine zivile Mitbenutzung grosse zusätzliche Lärmbelastung würde. Der zivile Fluglärm kann laut S Planungswerte der Lärmschutzverordnung, während der militärische Fluglärm heute zur Überschreitung der Alarmwerte bemerkenswert ist, dass das Militär Alarmwert sanieren müsste, wobei mit 1,5 Millionen Franken zu rechnen während die zivilen Mitbenützer schon Immissionsgrenzwerten zusätzlich für ihren Betrag sanieren müssten.

Die geringe Zunahme des Hauptfaktors überrascht nicht, so der Gemeinderat. Mitbenutzung würde aber zu einer Verdichtung der Betriebszeiten führen, was er als nicht beurteilt. Während der militärische Luftverkehr heute hauptsächlich werktags Vormittags- und Nachmittagsstunden würde sich der zivile Luftverkehr über den Betriebszeiten von 6 Uhr bis 22 Uhr teilen. Zudem wäre eine Konzentration des Verkehrs in der Zeit von 6 Uhr 30 bis 22 Uhr zu erwarten.

Positiver Trend in der Solothurner Staatsrechnung Operatives Defizit unter 10 Millionen Franken

kfr. Solothurn, 5. April

Die konjunkturelle Erholung, die seit Jahren andauernden Sanierungsbemühungen und die Ausgaben disziplin wirken sich in der Solothurner Staatsrechnung 2000 positiv aus. Die laufende Rechnung konnte um 30 Millionen Franken verbessert werden, und erstmals seit 1990 decken die selbst erwirtschafteten Mittel die Investitionsausgaben. Erstmals seit 1990 ergibt sich ein operatives Finanzierungsergebnis von 2,3 Mio. Fr. und die Nettoverschuldung sinkt um 1,1 Mio. Fr. auf 1,036 Mia. Fr. oder 4410 Fr. pro Einwohner – 10 Fr. pro Einwohner weniger als 1999.

Die laufende Rechnung verzeichnet einen Ertrag von 1,478 (1999: 1,470) Mrd. Fr. und einen Aufwand von 1,378 (1,371) Mrd. Fr. Aus dem Cash flow von 100,0 (99,1) Mio. Fr. und den ordentlichen Abschreibungen von 109,2 (114,6) Mio. Fr. resultiert ein operatives Mehraufwand von 9,2 (15,5) Mio. Fr. Der Voranschlag hatte einen solchen von 39,6 Mio. Fr. vorgesehen. Da der Kanton Solothurn aber auch Abschreibungen

auf dem Bilanzfehlbetrag von 127,8 Mio. Fr. betragt das Defizit der laufenden Rechnung 137,0 (140,2) Mio. Fr. Der um die Investitionen von 97,7 (117,2) Mio. Fr. derte Cashflow führt zu einem operativen Finanzierungsergebnis von 2,3 Mio. Fr. Der Finanzierungsgrad liegt mit 102 Prozent über dem Voranschlag (63 Prozent) und als im Vorjahr (85 Prozent).

Drei Faktoren haben das Rechnungswesen wesentlich beeinflusst. Der konjunkturelle Trend führte insbesondere bei den Einkommensteuern zu erheblichen Mehrerträgen, die den Ertrag aus den Staatssteuern auf 552,8 Mio. Fr. um 19,8 Mio. Fr. über den Budgetierten hinaus. Die Besoldungen um 7,3 Mio. Fr. unterschritten. Finanzminister Christian Wanner strich die positiven Abschreibungen heraus. Die Kennzahl 1999 zum zweiten Mal eine Verbesserung der finanziellen Situation des Kantons belegen aber auch, dass das Ziel des Rechnungswesens noch nicht erreicht ist.

sharing

Arbeitswelten einrichten:
Mit uns stimmt der Raum von A bis Z.

Büro-Schoch AG
Zürcherstrasse 21
CH-8401 Winterthur

• büro schoch werkh