

Eidgenössisches Versicherungsgericht
Tribunal fédéral des assurances
Tribunale federale delle assicurazioni
Tribunal federal d'assicuranças



Sozialversicherungsabteilung
des Bundesgerichts

Adligenswilerstrasse 24
CH-6006 Luzern

τ 041/419 35 55

Fax 041/419 36 69

E-mail evg-kanzlei@evg.admin.ch

Stellungnahme des Eidgenössischen Versicherungsgerichts vom 22. Dezember 2000 zum Entwurf des Bundesgerichtsgesetzes und zum Botschaftsentwurf zur Totalrevision der Bundesrechtspflege

Inhaltsverzeichnis

- I. Grundsätzliche Bemerkungen**
- II. Fusion der beiden Gerichte**
- III. Einheitsbeschwerde**
- IV. Verfahrensvereinheitlichung**
- V. Organisation und Verwaltung**
- VI. Status der Bundesgerichtsjuristen**
- VII. Schlussbemerkung**

I. Grundsätzliche Bemerkungen

(1) In der Sache ist einleitend mit aller Deutlichkeit festzuhalten, dass die vorgeschlagene Totalrevision der Bundesrechtspflege mit den entsprechenden - gut aufeinander abgestimmten - Vorlagen vom Eidgenössischen Versicherungsgericht (EVG) voll unterstützt wird. Sie trägt den wesentlichen Rahmenbedingungen, welche das EVG im Grundlagenbericht vom 20. Juni 2000 zuhanden der Vorsteherin des EJPD formuliert hat, Rechnung:

(2) Die höchstrichterliche Rechtsprechung in Sozialversicherungssachen ist und bleibt Bestandteil der Bundesgerichtsrechtspflege.

(3) Die Rechtspflege in der Sozialversicherung nimmt teil an der mit der Vorlage zu einem Bundesgerichtsgesetz bezweckten Konzentration des Rechtsschutzes auf das Wesentliche. Zwischen den darin vorgesehenen Massnahmen besteht eine Interdependenz.

(4) Das materielle Sozialversicherungsrecht ist kein losgelöster Rechtszweig, sondern ein gewichtiger Teil des Verwaltungsrechts, dessen allgemeine Rechtsgrundsätze anwendbar sind, und weist - eingebettet in die gesamte Rechtsordnung - enge Bezüge und Nahtstellen zum Völkerrecht, zum Verfassungsrecht und zu anderen Rechtsgebieten, insbesondere zum Privatrecht, auf.

(5) Wichtig sind die Einheitlichkeit der Rechtsprechung und die koordinierte richterliche Rechtsfortbildung. Dies sind tragende Reformziele der Totalrevision der Bundesrechtspflege.

(6) Für das Verfahren vor dem neuen Bundesgericht gelten im gesamten Verwaltungsrecht die gleichen Bestimmungen. Die dazu erforderliche Korrektur der bisherigen besonderen Ausgestaltung des Sozialversicherungsprozesses im Bereich der Kognition und der Gerichtskosten ist vorzunehmen.

II. Fusion der beiden Gerichte

(7) Das EVG hält an dem im genannten Grundlagenbericht vertretenen Ziel fest, dass Bundesgericht und EVG zu einem neuen Bundesgericht zu vereinigen sind.

(8) Damit gelten für das gesamte Sozialversicherungsrecht bezüglich Kognition und Kostenpflicht die gleichen verfahrensrechtlichen Regeln wie für das übrige Verwaltungsrecht, wodurch sich nicht nur die Anzahl Verfahren erheblich reduziert, sondern auch deren Erledigungsart ändert. Schliesslich entfallen bei dieser Lösung die jetzt bestehenden Probleme und Unzulänglichkeiten betreffend Koordination der Rechtsprechung, Justizverwaltung und Kommunikation, was - unter dem Gesichtspunkt der Nutzung von Synergieeffekten - nichts anderes bedeutet, als dass organisatorische und kostenmässige Gründe ebenfalls für die Vereinigung der beiden Gerichte sprechen.

(9) Das Bundesgerichtsgesetz (BGG) ist denn auch durchwegs als Fusionsgesetz ausgestaltet. Mit dem BGG wird die institutionelle Vereinigung der beiden höchsten Gerichte Tatsache. Damit wird eine Entwicklung abgeschlossen, die 1917 mit der Schaffung des EVG begonnen hat und über die Zwischenstation des Einbezugs der Sozialversicherung in die Bundesverwaltungsrechtspflege (1969) zur Vereinigung der beiden Gerichte in einem neuen Bundesgericht führt, wie es Art. 188 Abs. 1 BV gebietet (Sägesser, Die Bundesbehörden, S. 493, Rz 1068).

(10) Folgerichtig ist Sitz des Bundesgerichts Lausanne (Art. 4 Abs. 1). Hingegen ist es u.E. nicht

richtig, einen zweiten Sitz in Luzern zu bezeichnen (Art. 4 Abs. 2). Aus der institutionellen Vereinigung folgt, dass im Gesetz für die dezentralisierten Abteilungen nur ein Standort (Luzern) zu bezeichnen ist. In diesem Sinne ist Art. 4 Abs. 2 neu wie folgt zu fassen:

"Eine bis zwei Abteilungen haben ihren Standort in Luzern."

(11) Wenn eine vollständige Integration zur Zeit nicht durchführbar sein sollte, darf daraus nicht abgeleitet werden, dass es nach wie vor zwei eigenständige Bundesgerichte gibt. Entscheidend ist, dass mit der Vorlage Bundesgericht und EVG institutionell zu einem neuen Bundesgericht vereinigt werden (Spira, *Faut-il supprimer le Tribunal fédéral des Assurances?*, SZS 2000, S. 487 ff.).

(12) Die Schaffung zweier vollkommen selbstständiger, voneinander unabhängiger und örtlich getrennter oberster Gerichte mit dem EVG als letztinstanzlichem Fachgericht für die Sozialversicherung (*Status quo ante* [vor 1. Oktober 1969]) fällt schon aus verfassungsrechtlichen Überlegungen (vgl. Rz 9) als Lösungsmodell von vornherein ausser Betracht.

(13) Ebenso klar zu verwerfen ist die Idee, das EVG in ein dem Bundesgericht vorgelagertes Bundessozialverwaltungsgericht mit voller Kognition (und - sehr beschränkter - Weiterzugsmöglichkeit an das Bundesgericht) umzuwandeln:

(14) Die Schaffung eines dem Bundesgericht vorgelagerten Bundessozialverwaltungsgerichts als Zwischeninstanz mit voller Kognition und Kostenfreiheit im Leistungsprozess wäre zwar geeignet, die verfahrensrechtliche Gleichstellung abzufedern und hinsichtlich des Weiterzugs ans Bundesgericht als Filter zu wirken. Zu beachten ist jedoch, dass unter Einbezug des sich zu einem förmlichen Rechtsmittelverfahren entwickelten Einspracheverfahrens, das gemäss Art. 52 des Bundesgesetzes über einen Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) generell eingeführt wird, der rechtsuchenden Person vier Instanzen zur Überprüfung der Streitsache zur Verfügung stehen würden. Die Zwischenschaltung einer zusätzlichen richterlichen Behörde wäre auch etwas Neues im Verwaltungsrecht. Es würde ein Kuriosum darstellen, dem neu zu schaffenden Bundesverwaltungsgericht, welches primär Entscheide der Bundesverwaltung überprüft (vgl. S. 189 der Botschaft und Art. 29 des Entwurfs des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht), generell einen Bereich zuzuweisen, in dem kantonale Verwaltungs- oder Versicherungsgerichte als Vorinstanzen urteilen. Zudem haben die Kantone für Streitigkeiten aus dem Bundessozialversicherungsrecht bereits durchwegs gut funktionierende richterliche Behörden als letzte Instanzen eingesetzt. Sie sind die Visitenkarte der Sozialversicherungsgerichtsbarkeit und würden durch die Einführung einer zusätzlichen Überprüfungsinstanz auf Bundesebene demotiviert. Die Schaffung einer Zwischeninstanz führt schliesslich zu einer zusätzlichen und wesentlichen Verlängerung des Instanzenzugs, welche aufgrund der jüngsten Erfahrungen - basierend wohlgerneht auf dem Ist-Zustand - sowohl im Hinblick auf Art. 29 Abs. 1 in fine BV als auch unter EMRK-Gesichtspunkten höchst problematisch erscheint. Es gibt keine hinreichenden Gründe, den Prozessweg ausgerechnet in einem Teil des Bundesrechts zu verlängern, in dem ein rasches und einfaches Verfahren zu den allgemeinen Rechtsprinzipien gehört. Daher ist das Mo-

dell, das EVG in ein dem Bundesgericht vorgeschaltetes Bundessozialverwaltungsgericht umzuwandeln, untauglich. Das Gleiche gilt auch für das Modell, die Sozialversicherung letztinstanzlich dem Bundesverwaltungsgericht zuzuweisen, und nur noch Grundsatzfälle ans Bundesgericht zuzulassen.

(15) Aus der institutionellen Vereinigung von Bundesgericht und EVG ergibt sich schliesslich, dass die Bundesversammlung die Richter für das Bundesgericht wählt. Wir begrüssen die damit verbundene Einführung der Freizügigkeit und teilen die überzeugende Begründung in der Botschaft. Die Freizügigkeit entspricht in der Tat der Tatsache, dass alle Bundesrichter oberste Richter des Landes sind, und nicht primär Fachrichter. Es gibt keine sachlichen Gründe, die gegen die Freizügigkeit sprechen.

III. Einheitsbeschwerde

(16) Das EVG bejaht die Einheitsbeschwerde. Sie ist einer der wichtigsten Gegenstände der Totalrevision. Mit ihrer Einführung wird - im Sinne des Fairnessprinzips - das bisherige komplizierte Rechtsmittelsystem wesentlich vereinfacht und bürgernäher gemacht.

(17) Der mit der Einführung der Einheitsbeschwerde verbundene Systemwechsel hat zur Folge, dass massgebend ist, welchem Rechtsgebiet die zu beurteilende Frage angehört. Der entscheidende Zuordnungsfaktor ist die Natur des Rechts, das den Streitfall in der Sache regelt.

(18) Daraus folgt, dass bezüglich der Aufteilung der Rechtsmaterien auf die einzelnen Abteilungen des Bundesgerichts verschiedenste Möglichkeiten offen stehen. So liesse sich zum Beispiel eine Zuordnung denken, die anstatt des klassischen Sozialversicherungsrechts das Sozialrecht im umfassenden Sinne vorsieht (vgl. die analogen Hinweise auf S. 84 der Botschaft; ad Art. 16).

IV. Verfahrensvereinheitlichung

(19) Es gibt nach dem Gesagten keinen Grund mehr für einen verfahrensmässigen Sonderfall Sozialversicherungsrecht. Das bringen die überzeugende Struktur und die Logik des BGG zum neuen System der Bundesrechtspflege klar zum Ausdruck. Mit Nachdruck unterstützen wir daher die als Konsequenz der Einheitsbeschwerde vorgeschlagene, sozialpolitisch vertretbare Verfahrensvereinheitlichung auch für das Sozialversicherungsrecht.

(20) Wir pflichten dem Vorschlag ausdrücklich bei, dass die Kognition auch im Bereich des Leistungsrechts der Sozialversicherung nur noch die Rechtskontrolle umfasst.

(21) Im Sinne einer flankierenden Massnahme regen wir an, den in der im Juni 2000 eingesetzten Arbeitsgruppe (Botschaft S. 36 Fussnote 2) diskutierten, in der Botschaft indessen nicht enthaltenen Vorschlag einer differenzierten Kognition für sensible Rechtsgebiete (also nicht nur für

Teile des Sozialversicherungsrechts, sondern z.B. auch für Miet-, Arbeits- und Vormundschaftsrecht sowie die dem Versicherungsvertragsgesetz unterliegenden Zusatzversicherungen) in die Vorlage aufzunehmen. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass Art. 80 Abs. 2 BGG die Schaffung einer zweiten kantonalen - oder gemeinsamen (vgl. Art. 191b Abs. 2 BV) - Instanz in allen Bereichen des öffentlichen Rechts und damit auch auf dem Gebiete der Sozialversicherung nicht ausschliesst. Allerdings würde die Einführung einer zusätzlichen kantonalen Vorinstanz eine Änderung von Art. 57 ATSG nach sich ziehen. Mit dieser Massnahme bleiben zwar die in Rz 14 dargestellten Nachteile bis zu einem gewissen Grad bestehen, dafür werden aber als Filter wirkende und mit umfassender Kognition ausgestattete kantonale oder interkantonale Gerichte dem Bundesgericht vorgeschaltet, ohne dass die Konzeption des vorgesehenen, die eidgenössischen Rekurskommissionen und die Beschwerdedienste der Departemente ablösenden Bundesverwaltungsgerichts in Frage gestellt wird.

(22) Wir sind überzeugt, dass mit der Einführung des generellen Einspracheverfahrens im ATSG (Art. 52) die Beschränkung der Kognition auf die Rechtskontrolle abgedeckt wird. Es entspricht einem sinnvollen, effizienten und verfahrensökonomischen Rechtsschutzsystem, Unvollständigkeiten, Unrichtigkeiten, Unklarheiten oder Unsicherheiten in der Sachverhaltsfeststellung schon auf der Stufe des bürgernäheren Verwaltungsverfahrens auszumerzen. Das Einspracheverfahren bringt im Übrigen eine wesentliche Entlastung der kantonalen Versicherungsgerichte, wie die Erfahrungen zeigen.

(23) Das EVG ist ausdrücklich mit der generellen Einführung der Kostenpflicht auch im Leistungsprozess der Sozialversicherung einverstanden.

(24) Die in Art. 61 Abs. 4 BGG getroffene Sonderregelung für Sozialversicherungleistungen erachten wir als systemfremd, findet sich doch - entsprechend dem Grundsatz der Verfahrensvereinheitlichung - im vorliegenden Entwurf des BGG keine spezielle Norm mehr zur Sozialversicherungsrechtspflege. Der in diesem Absatz vorgesehene tiefe Kostenrahmen lässt generell die Versicherungsträger davon profitieren und berücksichtigt die Tatsache nicht, dass es (neben den Rentenfällen) Bereiche gibt, wo sehr hohe Streitwerte auf dem Spiele stehen (z.B. Freizügigkeitsleistungen im überobligatorischen Bereich der beruflichen Vorsorge). Sodann ist der Gebührenrahmen von 200 - 1000 Franken viel zu eng. Wir halten aus diesen Gründen eine spezielle Regelung für Streitigkeiten über Sozialversicherungleistungen als nicht notwendig. Es genügt dafür Art. 61 Abs. 2 BGG, wonach sich die Gerichtsgebühr nach der finanziellen Lage der Parteien richtet. Will man aus sozialpolitischen Gründen nicht so weit gehen, drängt sich jedenfalls auf, Absatz vier bei Absatz zwei als lit. c einzufügen, sodass auch in diesen Streitigkeiten über den üblichen Kostenrahmen hinausgegangen werden kann.

V. Organisation und Verwaltung

(25) Das EVG begrüsst die für Organisation und Verwaltung (Selbstverwaltung gemäss

Justizreform Art. 188 Abs. 3 BV) offene Gesetzgebung, die es erlaubt, im Bundesgerichtsreglement flexibel zu reagieren. Insbesondere ist es unter dem Aspekt der Autonomie des Bundesgerichts richtig, dass das BGG die Zahl der Abteilungen nicht nennt und keine Zuteilung der Rechtsmaterien an die Abteilungen vornimmt.

(26) Im Reglement wird nach den zutreffenden Ausführungen in der Botschaft (S. 43) auch zu ordnen sein, ob und inwieweit Teile der Gerichtsverwaltung über eine grössere Selbstständigkeit verfügen sollen.

VI. Status der Bundesgerichtsjuristen

(27) In der Vernehmlassung vom 29. Januar 1998 zum Entwurf der Expertenkommission zu einem Bundesgesetz über das Bundesgericht haben wir uns eingehend mit dem Status der Bundesgerichtsjuristen auseinandergesetzt und verschiedene Anregungen gemacht. Namentlich haben wir ausgeführt, dass heute die Mehrzahl der Fälle selbstständig durch die juristischen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen bearbeitet, der Urteilsentwurf durch den Instruktionsrichter geprüft sowie genehmigt und anschliessend dem Gericht zum Entscheid unterbreitet wird. Diese verantwortungsvolle Tätigkeit der Gerichtsschreiber, die auch im Entwurf der Botschaft (S. 87) zutreffend festgehalten wird, gibt Abs. 2 von Art. 22 nur unvollkommen wieder. In Anlehnung an Art. 7 Abs. 2 des Reglementes des

EVG vom 16. November 1999 (SR 173.111.2) ist die Stellung der Gerichtsschreiber wie folgt zu umschreiben:

"Die Gerichtsschreiber wirken bei der Instruktion der Fälle und bei der Entscheidungsfindung mit. Sie erarbeiten mit oder ohne Anweisung des Instruktionsrichters Referate. Sie haben beratende Stimme."

Angesichts dieser im Rahmen des Spruchkörpers ausgeübten verantwortungsvollen Tätigkeit und im Hinblick auf die unbeeinflusste Abgabe der beratenden Stimme fragt es sich überdies, ob nicht - wie bisher (vgl. Art. 7 Abs. 2 OG) - im Gesetz die feste Amtsdauer für Gerichtsschreiber vorzusehen ist.

(28) Es ist zu bedauern, dass in der Botschaft keine Diskussion über andere Modelle der Mitarbeit und der Laufbahn der Gerichtsschreiber stattgefunden hat, wie wir es in der erwähnten Vernehmlassung vom 29. Januar 1998 angeregt hatten.

(29) Der Terminus Gerichtsschreiber bringt namentlich in der französischsprachigen Fassung ("Greffier") die verantwortungsvolle Stellung und Tätigkeit der Bundesgerichtsjuristen nur ungenügend zum Ausdruck und könnte durch "référénaire" bzw. "Gerichtsreferent" ersetzt werden.

(30) Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass generell die Beschäftigten am Bundesgericht im Unterschied zur heutigen Rechtslage (vgl. Art. 58 Abs. 2 lit. b Ziff. 1 und 2 BtG, SR 172.221.10, sowie Art. 36 Abs. 2 Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000) die einzigen Arbeitnehmenden in der Schweiz sein werden, die in personalrechtlichen Angelegenheiten nicht vor eine aussenstehende Gerichtsstanz gelangen können (vgl. Art. 29 lit. a und b VGG, Art. 36 Bundespersonalgesetz gemäss Fassung Anhang zum VGG). Auch für das Bundesgerichtspersonal ist eine Beschwerdemöglichkeit an ein externes Gericht zu schaffen.

VII. Schlussbemerkung

(31) Erdrückende Geschäftslast, erheblicher administrativer Aufwand der Gerichtsleitung, Koordinationsaufgaben und Justizverwaltung belasten das Richterkollegium und auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Es besteht daher die latente Gefahr, dass gerade die wesentlichen Aufgaben eines höchsten Gerichts, namentlich die Einheitlichkeit der Rechtsprechung und die koordinierte richterliche Fortbildung des Rechts, nicht mehr befriedigend wahrgenommen werden könnten. Es zeigt sich je länger desto mehr, dass das seit über 30 Jahren herrschende Organisationssystem den Anforderungen der heutigen Zeit nicht mehr genügt und überholt ist. Mit den anlässlich der Justizreform eingefügten neuen Verfassungsbestimmungen besteht nun die einmalige Gelegenheit, die Bundesrechtspflege auf institutioneller, verfahrensmässiger und personeller Ebene neu zu gestalten, das heisst bildlich gesprochen ein neues Haus zu bauen, anstatt das bisherige Flickwerk weiterzuführen oder den Altbau notdürftig zu sanieren. Gesetzesentwurf und Botschaft nehmen diese Chance wahr und tragen unseren Hauptanliegen - Fusion der beiden Gerichte zu einem neuen Bundesgericht und Verfahrensvereinheitlichung - in optimaler Weise Rechnung.

Luzern, 22. Dezember 2000