

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Per Post und per E-Mail

Bundesamt für Sozialversicherung
Geschäftsfeld Alter und Hinterlassene
Bereich Regress AHV/IV
Effingerstrasse 20
3003 Bern

25. Oktober 2004

Revision des IV-Verfahrens / Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 24. September 2004 ersucht uns das Eidgenössische Departement des Innern um Vernehmlassung zur Revision des IV-Verfahrens. Wir danken dafür und übermitteln Ihnen nachstehend unsere Stellungnahme.

Wir haben den Entwurf und erläuternden Bericht zum IV-Verfahren der Invalidenversicherungs-Stelle des Kantons sowie dem Versicherungsgericht des Kantons Solothurn VSG zur internen Stellungnahme zukommen lassen. Wir können uns der Meinung des Versicherungsgerichtes anschliessen und äussern uns demnach zu den einzelnen Revisionspunkten wie folgt:

Ersatz Einsprache- durch Vorbescheidverfahren

Wir erachten diese Rückkehr zum alten Verfahren (vor Inkrafttreten des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts ATSG am 1. Januar 2003) als Rückschritt.

Zum Ersten ist der Zeithorizont seit der Einführung des ATSG am 1. Januar 2003 bis heute viel zu kurz, um eine fundierte Analyse über die Auswirkungen des Einspracheverfahrens heute schon vornehmen zu können. Die Rechtssicherheit leidet, wenn fundamentale Verfahrensabläufe alle paar Jahre geändert werden. Wo sind die Argumente, die unlängst die Einführung des Einspracheverfahrens verlangten?

- Selbstkontrolle der Verwaltung
- Förderung von Transparenz, aktive Teilnahme und Vertrauen in das Verfahren
- Akzeptanz
- Erweiterung des Rechtsschutzes
- Entlastung der Gerichte
- Gewährung des rechtlichen Gehörs
- Prozessökonomie
- Fehleranfälligkeit sozialversicherungsrechtlicher Entscheidungen

- schneller Entscheid, Beschleunigung
- Vereinheitlichung des Verfahrens

Diese Gründe haben grösstenteils auch heute noch ihre Gültigkeit. Dass nicht alle Erwartungen in dieser kurzen Zeit erfüllt werden können, ist absehbar gewesen.

Zumindest die Gesichtspunkte Selbstkontrolle der Verwaltung, Erweiterung des Rechtsschutzes, Prozessökonomie, Entlastung der Gerichte und Vereinheitlichung des Verfahrens sprechen nach wie vor für das Einspracheverfahren.

Aus Sicht unseres Versicherungsgerichts ist ein sorgfältig durchgeführtes Abklärungsverfahren sowie ein ebenso sorgfältig durchgeführtes Einspracheverfahren nach wie vor nicht nur wünschenswert sondern gar notwendig. Dies entspricht sowohl den Interessen der Versicherten als auch der Philosophie der 5. IV-Revision und bietet Gewähr, dass möglichst wenig Fälle mittels Einsprache und/oder Beschwerde weitergezogen werden. Die heutigen Mängel/Probleme bei der IV-Stelle könnten dadurch gemildert werden. Wir stellen fest, dass im Bereich der Unfallversicherung ein solches System seit Jahren klaglos funktioniert.

Die Argumentation, wonach die hohe Zahl der im Jahr 2003 eingegangenen Einsprachen zeige, dass die Akzeptanz der IV-Entscheide durch die Aufhebung des Vorbescheidverfahrens nicht habe verbessert werden können, und dass deshalb das Einspracheverfahren wiederum abzuschaffen sei, geht fehl: Die Akzeptanz muss auf andere Weise geschaffen werden, nämlich durch sorgfältigere und wohl auch zeitintensivere Abklärungen und besseren Einbezug des Versicherten ganz zu Beginn des Verfahrens (persönliches Gespräch, Beratung etc.). Dieses Vorgehen braucht Zeit und Ressourcen. Aber es schafft auch Vertrauen in das Verfahren und bewirkt die gewünschte Akzeptanz seitens der Versicherten. Was am Anfang verpasst bzw. aus Zeitgründen unterlassen wird, muss dann später (im Einsprache- bzw. Beschwerdeverfahren) nachgeholt werden. Das ist teurer und widerspricht dem allseits unbestrittenen Beschleunigungsgebot.

Aus Sicht des VSG hat das Einspracheverfahren, soweit eine abschliessende Beurteilung heute überhaupt schon möglich ist, einiges gebracht: Der Aktenstand ist in der Regel besser als zu Zeiten des Vorbescheidverfahrens. Die Auseinandersetzung der IV-Stelle mit dem Anliegen der versicherten Person ist nachhaltiger geworden. Sie wird besser in das Verfahren einbezogen. Beim Vorbescheid erfolgte inhaltlich erfahrungsgemäss fast ausnahmslos dasselbe Resultat einfach in Verfügungsform. Auf die Anliegen der Versicherten wurde kaum je eingegangen. Beim Einspracheverfahren hat sich dies merklich verändert. Es gibt auch eine erhebliche Zahl von Gutheissungen von Einsprachen (ganz oder teilweise). Solche Fälle brauchen dann nicht mehr das aufwändigere Gerichtsverfahren zu durchlaufen. Irrtümer und klare Fälle können auf einfache Art durch die Verwaltung selber korrigiert werden.

Das VSG hat betr. Beschwerdeverfahren festgestellt, dass seit der Einführung des Einspracheverfahrens per 1. Januar 2003 häufiger mehr und besser abgeklärt worden ist als unter dem Vorbescheidverfahren. Die Zahl der Rückweisungen durch das Gericht wegen Abklärungslücken ist seit der Einführung des Einspracheverfahrens erfreulicherweise rückläufig. Weitere Verbesserungen sind aus Sicht des Versicherungsgerichtes natürlich wünschenswert und möglich. So wäre es oftmals angezeigt, im Einspracheverfahren zusätzliche medizinische und andere Abklärungen vorzunehmen, was zur Folge hätte, dass das VSG (noch) weniger Rückweisungen zufolge einer Abklärungslücke beschliessen müsste. Die Abschaffung des Einspracheverfahrens stellt demgegenüber auf jeden Fall einen Rückschritt dar.

Gesetzessystematisch muss die vorgesehene Revision ebenfalls als Rückschritt bezeichnet werden: Der ATSG sollte eigentlich seiner Grundidee nach für alle Sozialversicherungen Gültigkeit haben. Nun würde für die IV verfahrensmässig bereits wieder ein separater Weg beschritten. Die Rechtssicherheit

würde dadurch beeinträchtigt. Sobald erst in Kraft getreten, würde der ATSG bereits wieder in fundamentaler Weise in Frage gestellt.

Einführung der Kostenpflicht im Verfahren vor dem kantonalen Versicherungsgericht

Wir bezweifeln, dass mit dieser Massnahme die Zahl der Beschwerden verringert werden kann. Es ist wohl eine Illusion zu glauben, dadurch würde auf „unnötige Beschwerden“ verzichtet, wie dies im Bericht ausgeführt wird. Wir gehen deshalb auch nicht davon aus, dass die Beschwerdefälle vor dem Versicherungsgericht dadurch abnehmen würden (s. Bericht S. 9 Ziff. 3.1.). Die überwiegende Anzahl der Beschwerdefälle läuft heute schon mit Hilfe des Instituts der unentgeltlichen Prozessführung, welches neben der Unentgeltlichkeit des Verfahrens auch die Unentgeltlichkeit des Rechtsbeistandes umfasst. Im Weiteren sind die Versicherten oft rechtsschutzversichert, was bewirkt, dass sie selber kaum je ein Kostenrisiko, sei es für das Verfahren oder den Rechtsbeistand, zu tragen haben.

Mehraufwand ist in denjenigen Fällen zu erwarten, wo separate Gesuche um Unentgeltlichkeit des Verfahrens gestellt werden (negative Entscheide des VSG sind beim EVG selbständig anfechtbar).

Erhebliche Probleme stellen sich dann, wenn zusätzliche medizinische Abklärungen durch das Gericht vorzunehmen sind. Gutachten sind sehr teuer und deren Kosten von den Versicherten in der überwiegenden Anzahl der Fälle wohl (finanziell) nicht tragbar. Oft verbleibt dann die Pflicht zur Übernahme der Kosten beim Staat, bei einer Rückweisung an die Vorinstanz bei dieser. Einsparungen sind nicht auszumachen. Zu befürchten ist vielmehr, dass eine Verlagerung der Verfahrenskosten vom Bund (IV-Stelle, BSV) auf den Kanton ansteht.

Professionalisierte Sozialämter (mit ausgebauten Rechtsdiensten) treten in letzter Zeit vermehrt als Vertreter der Versicherten auf, um eine Kostenverlagerung von den sozialen Diensten auf die IV zu bewirken. Zu diesem Zweck hat z.B. Zürich eigens Rechtsanwälte bestellt, die hängige IV-Fälle der sozialen Dienste juristisch begleiten. Da bewirkt die geplante moderate Kostenpflicht des Verfahrens keine Abnahme der „Beschwerdefreudigkeit“. Für die Sozialämter steht finanziell mehr auf dem Spiel, als die Gebühren für das Beschwerdeverfahren betragen.

Einführung der Kostenpflicht und Beschränkung der Kognition im Verfahren vor dem EVG

Bezüglich Kostenpflicht vertreten wir dieselbe negative Auffassung wie betreffend das kantonale Gerichtsverfahren. Die Kognitionsbeschränkung finden wir problematisch. Präjudizien, wie sie heute vom EVG laufend produziert werden, fallen weg. Wir verweisen auch auf die im Sozialversicherungsrecht spezifische hohe Fehlerhäufigkeit der Entscheide (insbesondere Rentenentscheide). Dies manifestiert sich in den relativ hohen Gutheissungsquoten sowohl der kantonalen Gerichte wie auch des EVG, was überwiegend auf die Beweiswürdigungsproblematik zurückzuführen ist. Die Kognitionsbeschränkung ist unter diesem Gesichtspunkt einer näheren Prüfung zu unterziehen. Sie wäre mit einem empfindlichen Verlust an Rechtsstaatlichkeit zu erkaufen. Auch ist zu befürchten, dass die Arbeit der kantonalen Gerichte tendenziell an Qualität abnehmen würde, wenn die volle Kognition durch das EVG wegfällt.

Zusammenfassung

Wir erachten die vorgesehene Revision des IV-Verfahrens als den falschen Weg. Für den Versicherten verschlechtert sich die Situation. Die anvisierte Verfahrensbeschleunigung wird nicht eintreten. Die finanziellen und personellen Auswirkungen für den Kanton sind falsch aufgezeigt. Eine Abnahme

der Beschwerdefälle beim kantonalen Versicherungsgericht wird nicht erfolgen. Von einer Entlastung der Gerichte kann nicht ausgegangen werden. Die Kosten für den Kanton Solothurn werden insgesamt steigen.

Mit freundlichen Grüßen

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Ruth Gisi
Frau Landammann

sig.
Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber