

Parlamentarische Initiative Sozialversicherungsrecht

Stellungnahme des Bundesrates

vom 17. April 1991

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen unsere Stellungnahme zum Bericht der Kommission des Ständerates vom 27. September 1990 (BBl 1991 II 185), in welchem sie beantragt, der parlamentarischen Initiative von Frau Ständerätin Josi Meier vom 7. Februar 1985 stattzugeben, ein Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ASTG) zu erlassen.

1 Ausgangslage

Am 7. Februar 1985 hatte Frau Ständerätin Josi Meier folgende parlamentarische Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung eingereicht:

Anknüpfend an meine 1973 überwiesene Motion für eine bessere Koordination im Sozialversicherungsrecht beantrage ich gemäss Artikel 21^{sexies} Geschäftsverkehrsgesetz auf dem Weg der parlamentarischen Initiative als allgemeine Anregung, es sei ein Bundesgesetz über einen allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechtes zu erlassen auf der Grundlage des ausgearbeiteten Entwurfes, den die Schweizerische Gesellschaft für Versicherungsrecht gemäss kürzlichen Presseberichten im Januar 1985 dem EDI einreichte und vorstellte.

Der Entwurf der schweizerischen Gesellschaft für Versicherungsrecht wurde von einer 24köpfigen Arbeitsgruppe von Fachleuten des Sozialversicherungsrechts in fünfjähriger Arbeit erstellt und besteht aus einem detaillierten Gesetzesentwurf für einen Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts mit einem umfassenden erläuternden Bericht. Er erschien 1984 als Beiheft zur «Schweiz. Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge» in deutscher und französischer Sprache.

Der Ständerat folgte der Anregung und setzte eine Kommission ein, die zunächst unter dem Vorsitz von Herrn alt Ständerat Steiner und dann von Herrn Ständerat Zimmerli die nun eingereichte Vorlage ausarbeitete. Im Verlauf ihrer Arbeiten beauftragte sie den Bundesrat, 1986 das Projekt der Schweizerischen Gesellschaft für Versicherungsrecht und 1989/90 ihren daraus hervorgegangenen Entwurf in umfassende Vernehmlassungen zu geben (Kantone, politische

Parteien, Wirtschaftsverbände, interessierte Organisationen und Bundesstellen). Durchführung der Vernehmlassungen und Auswertungen ihrer Ergebnisse oblagen dem Bundesamt für Sozialversicherung, das der Kommission auch für fachtechnische Belange zur Verfügung stand. Zu ihren Arbeiten zog die Kommission zudem unter anderem den ehemaligen stellvertretenden Direktor des Bundesamtes für Sozialversicherung, Herrn Dr. iur. Hans Naef bei, der bereits die Arbeitsgruppe der Schweizerischen Gesellschaft für Versicherungsrecht geleitet hatte. 1990 holte die Kommission in erweiterter Auslegung von Artikel 21^{quater} Absatz 4 des Geschäftsverkehrsgesetzes eine vorläufige Meinungsäusserung des Bundesrates zum Projekt ein. Der Bundesrat stand ihm positiv gegenüber, sah es jedoch nicht als vordringlich an.

2 Wünschbarkeit verbesserter Koordination

Im 1984 veröffentlichten «Bericht und Entwurf zu einem Allgemeinen Teil der Sozialversicherung» der Schweizerischen Gesellschaft für Versicherungsrecht werden beachtenswerte Gründe für eine Vereinheitlichung unserer verschiedenen Sozialversicherungen angeführt. In die gleiche Richtung zielten seit längerem Vorstösse im Parlament oder beispielsweise anlässlich des «Jahres des Behinderten» 1981. In beiden Vernehmlassungen bejahten praktisch alle Adressanten die Notwendigkeit einer systemübergreifenden Vereinheitlichung.

Angesichts der unbestreitbaren Aufsplitterung unseres Sozialversicherungssystems und des überwiegend positiven Echos der Vernehmlasser auf das Vorhaben der Kommission des Ständerates ist die Wünschbarkeit verbesserter Koordination der einzelnen Systeme nicht von der Hand zu weisen.

3 Beurteilung des Kommissionsentwurfes

31 Allgemein

Welchen Zielvorstellungen der Gesetzesentwurf zu entsprechen hat, umschreibt die 1985 von Frau Ständerätin Josi Meier eingereichte parlamentarische Initiative. Danach sollte ein Bundesgesetz über einen Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts erlassen werden «auf der Grundlage des ausgearbeiteten Entwurfes ... der Schweizerischen Gesellschaft für Versicherungsrecht ...». Dessen Zielsetzung ist auf den Seiten 25 ff. des eingangs erwähnten Berichtes umschrieben, nämlich eine Harmonisierung des Sozialversicherungsrechts in dreifacher Weise: durch die einheitliche Definition zentraler Begriffe, durch die Zusammenfassung gemeinsamer Leistungs- und Beitragsbestimmungen und durch die einheitliche Ausgestaltung bestimmter, in praktisch allen Sozialversicherungszweigen vorkommender Rechtsverhältnisse. Darüber hinaus waren gewisse Nebenbereiche zu koordinieren. Damit ist klargestellt, dass es nicht um eine umfassende materielle Abstimmung der verschiedenen Sozialversicherungszweige aufeinander geht.

Konzept und Inhalt des Gesetzesentwurfes zum ATSG entsprechen diesen Vorgaben. Er beschränkt sich bei Begriffsdefinitionen und Regelungen auf jene, die

geeignet scheinen, wesentlich zur Koordination und zur übereinstimmenden Anwendung gleichartiger Vorschriften verschiedener Systeme beizutragen. System-spezifische Normen hingegen werden in den jeweiligen Einzelgesetzen belassen. Dies gilt beispielsweise für die Organisationsformen der Durchführungsorgane der verschiedenen Sozialversicherungszweige oder für Zuständigkeitsvorschriften. Ebenso wird auf den Einbezug von Bereichen verzichtet, in denen Versicherungsverhältnisse frei gestaltet werden können, etwa bei Zusatzversicherungen in der Krankenversicherung. Zu kleineren Abweichungen von dieser Grundlinie, wie in den Artikeln 15 oder 19 des Gesetzesentwurfes geben die Vernehmlassungen wertvolle Aufschlüsse über die Bereitschaft aller Betroffenen, zur materiellen Koordination beizutragen. Letzteres nicht als Selbstzweck, sondern um die ständig steigenden Kosten im Medizinalwesen in den Griff zu bekommen. Die Artikel liegen damit auch auf der Linie, welche die Arbeiten an der Revision der Krankenversicherung bestimmt.

32 Zum Gesetzesentwurf im einzelnen

321 Entscheid zugunsten eines Allgemeinen Teils

Geteilt waren die Meinungen in den Vernehmlassungen – abgesehen von Einzelpunkten in der gesetzlichen Ausgestaltung – insbesondere darüber, wie die Vereinheitlichung am besten zu erreichen sei. Als Alternativen standen einander gegenüber ein neues, überdachendes Gesetz, das die materielle Regelung selbst enthält (Vorschlag der Schweizerischen Gesellschaft für Versicherungsrecht) und ein sogenanntes «Harmonisierungsgesetz», das lediglich die Aufgabe hat, die einzelnen Gesetze einander anzupassen. Die Kommission hat sich trotz nicht unerheblicher Bedenken in den Vernehmlassungen für ein eigenständiges, systemübergreifendes «Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts» (ATSG) und gegen ein sogenanntes Harmonisierungsgesetz entschieden. Sie begründet ihren Bescheid im erläuternden Bericht (Ziff. 133 und 24) damit, dass so die allgemeingültigen Regeln allen Beteiligten einschliesslich des Gesetzgebers am besten bewusst gemacht und einer späteren «Erosion» durch Änderungen der Einzelgesetze am sichersten entzogen würden. Auch sei gewährleistet, dass durch ein solches Gesetz – entsprechend dem Inhalt der parlamentarischen Initiative – kein materielles Sozialversicherungsrecht (z. B. über Leistungen oder deren Finanzierung) geändert werden könne; diese Normen bleiben den Einzelgesetzen und darüber geführten politischen Auseinandersetzungen vorbehalten.

Der Bundesrat nimmt von diesem Entscheid Kenntnis. Er verkennt nicht, dass eine Vielzahl absolut gleichlautender Bestimmungen in acht Einzelgesetzen ohnehin den Wunsch nach gesonderter Zusammenfassung wachrufen könnte. Diese muss aber benutzerfreundlich sein, die Anwendung der Sozialversicherungsgesetze nicht komplizieren, sondern dem Benutzer die Sozialversicherungen näher bringen und leichter durchschaubar machen. Die Praxis wird zeigen, ob diese Ziele mit einem zusätzlichen Gesetz zu erreichen sind. Immerhin wird der Benutzer des einschlägigen Gesetzes künftig immer auch einen Blick in das ATSG werfen müssen. Denn er wird in der Regel nicht wissen, ob das ATSG

überhaupt eine seinen Fall betreffende Regelung enthält, und wenn ja, ob sie eine im Einzelgesetz vorhandene aufhebt, ändert oder für anwendbar erklärt, obwohl sie von derjenigen im ATSG abweicht. Das Einzelgesetz wird hierzu kaum einen entsprechenden Hinweis enthalten, schon gar nicht, wenn es mit neuer Artikel- und Absatzfolge in eine Gesamtausgabe der Sozialversicherungsgesetzgebung eingeht, wie in Artikel 89 Absatz 2 ATSG vorgesehen. Bei dieser Gelegenheit darf nicht verschwiegen werden, dass die Erstellung einer solchen Gesamtausgabe und der zugehörigen Verordnung mit ausserordentlichem Aufwand und tiefgreifenden Anpassungen bei Durchführungsvorschriften und Verwaltungsweisungen verbunden ist und sehr zeitaufwendig und kostspielig sein dürfte.

322 Verhältnis zu Revisionen anderer Gesetze

Der Gesetzesentwurf geht auf die Vorlage der Schweizerischen Gesellschaft für Versicherungsrecht aus dem Jahre 1984 zurück. Ihm ist nicht zu entnehmen, wie er zu Revisionen steht, die bei anderen Bundesgesetzen seither in Kraft getreten (z. B. 2. IV-Revision) oder angelaufen sind bzw. vor oder gleichzeitig mit dem ATSG in Kraft gesetzt werden könnten (z. B. KUVG, MVG, 10. AHV-Revision oder Revisionen ausserhalb der Sozialversicherungsgesetzgebung). Gleiches gilt für neue Gesetze.

323 Auswahl der erfassten Sozialversicherungen

Im Gesetzesentwurf der Schweizerischen Gesellschaft für Versicherungsrecht von 1984 sah Artikel 1 die direkte Anwendung des Allgemeinen Teils auf die gesamte Bundesgesetzgebung über Sozialversicherung vor. In beiden Vernehmlassungen sprachen sich jedoch gewichtige Stimmen gegen den Einbezug der beruflichen Vorsorge aus, andere forderten den Ausschluss der landwirtschaftlichen Familienzulagen. Die Kommission folgte diesen Wünschen in der Meinung, dass der Konnex dieser beiden «Randsysteme» zur übrigen Sozialversicherung des Bundes wegen ihrer Verbindung mit privat- bzw. kantonalrechtlichen Ordnungen nicht ausreiche, um sie durchwegs dem allgemeinen Teil zu unterstellen (erläuternder Bericht, Ziff. 32). Gewisse Anpassungen scheinen ihr indessen unumgänglich.

Für das System der landwirtschaftlichen Familienzulagen enthält der Anhang zum ATSG unter Ziffer 9 entsprechende Änderungsvorschläge. Für die berufliche Vorsorge hat die Kommission in einer Anlage zu ihrem Bericht Änderungsvorschläge gemacht in der Meinung, dass diese gegebenenfalls im Zuge der hängigen BVG-Revision geprüft werden können.

Der Bundesrat teilt die Meinung vieler Vernehmlasser, die vor allem den Ausschluss der beruflichen Vorsorge aus dem ATSG als Mangel empfinden. Andererseits sollte die Frage der Unterstellung der Arbeitslosenversicherung nochmals geprüft werden.

324 Bemerkungen zu einzelnen Artikeln (ATSG und Anhang)

In seiner Stellungnahme gegenüber der Kommission hatte der Bundesrat auf Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen des Gesetzesentwurfs und seines Anhangs verzichtet. Einerseits, weil die Kommission primär seine grundsätzliche Beurteilung ihres Projektes kennen lernen wollte. Andererseits lag ihm damals ein Gesetzesentwurf vor, den die Kommission noch nicht im Lichte der Auswertung des zweiten Vernehmlassungsverfahrens beraten hatte.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass ein Vereinheitlichungsgesetz mit zu vielen Ausnahmeregelungen sein Ziel kaum erreichen kann. Er beschränkt sich daher nachfolgend auf Bestimmungen im ATSG und Anhang, deren Auswirkungen besondere Beachtung verdienen. Auf die berufliche Vorsorge wird dabei nicht eingegangen in der Meinung, dass sich vorerst die Eidgenössische Kommission für die berufliche Vorsorge zu äussern hat, sofern die Kommissionsvorschläge gemäss Anlage in die Arbeiten an der hängigen BVG-Revision einbezogen werden sollten.

324.1 Bemerkungen zu einzelnen Artikeln des ATSG

Artikel 1 Gemeinsame Vorschriften

Wie bereits angedeutet (Ziff. 323), hat der Bundesrat Verständnis für den Wunsch vieler Vernehmlasser, die berufliche Vorsorge – wenigstens im obligatorischen Bereich – im Allgemeinen Teil zu belassen. Ihrer Argumentation, die Hinweise im erläuternden Bericht (Ziff. 32) könnten angesichts der vergleichbaren Situation bei Kranken- oder Unfallversicherung nicht überzeugen, ist eine gewisse Berechtigung nicht abzuspüren.

Artikel 10 Arbeitnehmer

Absatz 1 lehnt sich weitgehend an die Definition des massgebenden Lohnes in Artikel 5 Absatz 2 AHVG an, der sich an Artikel 319 Absatz 1 OR orientiert. Die Praxis fasst den Arbeitnehmerbegriff («unselbständige Stellung») in der AHV jedoch weit umfassender auf als im Zivilrecht. Absatz 1 von Artikel 10 oder die zugehörigen Erläuterungen sagen nicht, was unter der entscheidenden Bezeichnung «unselbständige Stellung» zu verstehen ist. Die Konkretisierung dieses für alle Sozialversicherungszweige grundlegenden Terminus wird somit offensichtlich dem Richter überbunden. Ein Vereinheitlichungsgesetz wie das ATSG sollte indessen ein Bekenntnis zu einem bestimmten Begriffsinhalt ablegen. Dies vor allem auch wegen der in Absatz 1 zugleich vorgeschlagenen Abkehr von der objektbezogenen (massgebender *Lohn*) Definition in der AHV zur subjektbezogenen (*Arbeitnehmer*). Der Hinweis ist angezeigt, dass die im Anhang unter Ziffer 6 vorgeschlagene Aufhebung von Artikel 5 Absatz 2 AHVG eine Anpassung des Aufbaukonzeptes der AHV nötig macht, deren praktische Folgen gegenwärtig noch gar nicht abzusehen sind.

Absatz 2 ermächtigt den Bundesrat, Personen «in besonderen entgeltlichen oder unentgeltlichen Arbeitsverhältnissen» als Arbeitnehmer zu bezeichnen. Dazu sind Beispiele angeführt. AHV-rechtlich gelten aber Personen in solchen, vor al-

lem unentgeltlichen Arbeitsverhältnissen, häufig nicht als Arbeitnehmer, sondern als Nichterwerbstätige (Art. 10 Abs. 1 AHVG). Auch hier stellen sich für die AHV erhebliche Anpassungsprobleme.

Artikel 24 Massgebender Verdienst

Den Erläuterungen der Kommission ist zu entnehmen, dass von der Festsetzung eines einheitlichen Höchstbetrages auszugehen ist. Dies sollte im Gesetz gesagt werden.

Artikel 27 Kürzung und Verweigerung von Leistungen

Die Bestimmung bringt eine Annäherung an europäisches Recht. Artikel 68 Buchstabe f der Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit oder Artikel 32 Ziffer 1 Buchstabe e des Übereinkommens Nr. 128 der IAO setzen für Kürzung oder Verweigerung vorsätzliches Handeln voraus. Das wäre im ATSG auch für deliktisches Verhalten zu präzisieren.

Artikel 42–61 Sozialversicherungsverfahren

Das ATSG übernimmt zahlreiche Bestimmungen aus dem Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), das im übrigen für nicht anwendbar erklärt wird (Anhang zum ATSG, Ziff. 10). Vorbehalten bleiben im übrigen abweichende Bestimmungen in den Einzelgesetzen, soweit nicht mit dem ATSG in Widerspruch (Art. 61 ATSG). Damit wird eine gewisse Grundlinie angestrebt, ein weiteres Nebeneinander unterschiedlicher Normen (einzelne Bundesgesetze, kantonale Regelungen) aber nicht unterbunden. Man kann sich daher fragen, ob jetzt nicht die Gelegenheit wahrgenommen und eine Vereinheitlichung erzielt werden könnte, indem das VwVG generell für allein anwendbar erklärt und lediglich Abweichendes im ATSG geregelt würde.

Artikel 69 Absatz 3 Leistungskoordination, Allgemeines

Die Erläuterung in der Dokumentation (89.1011) zur zweiten Vernehmlassung stellte «Heilungskosten oder als Lohnausfallentschädigungen ausgestaltete Tag-gelder privater Versicherer» den Sozialversicherungsleistungen unter dem Titel «andere Leistungen von ähnlicher Art und Zweckbestimmung» gleich. Nun nimmt sie von den Leistungen privater Versicherer solche aus «zusätzlichen Personenversicherungen» aus. Die Delegationsnorm erlaubt offenbar unterschiedliche Auslegungen und sollte deshalb angeben, welche anderen Leistungen von ähnlicher Art und Zweckbestimmung der Bundesrat gleichstellen kann. Viele Vernehmlasser fordern den Ausschluss von Leistungen von Privatversicherern überhaupt.

Artikel 76 Überentschädigung

Der Bestimmung ist nicht eindeutig zu entnehmen, dass sie dem von der Rechtsprechung (BGE 115 V 266; RKUV 1990 Nr. 88 S. 62) anerkannten Grundsatz der Kongruenz (sachlich, personell, zeitlich, ereignisbezogen) bei der Gegenüberstellung von Leistungen zur Ermittlung einer allfälligen Überentschädigung entspricht. Dem könnte durch eine Einfügung etwa folgenden Inhalts abgeholfen werden:

Bei der Berechnung der Überentschädigung werden nur Leistungen gleicher Art und Zweckbestimmung berücksichtigt, die der anspruchsberechtigten Person aufgrund des schädigenden Ereignisses ausgerichtet werden.

Artikel 79 Absatz 2 Rückgriff, Grundsatz

Der Bundesrat wird für zuständig erklärt, Vorschriften über die Ausübung des Regressrechts zu erlassen. Den Erläuterungen ist nicht zu entnehmen, ob sie auch den Erlass von Verfügungen der Versicherer und den Beschwerdeweg zum Gegenstand haben könnten. Der Bundesrat geht davon aus, das sei nicht der Fall, und es bleibe somit bei der bisherigen Ordnung, wonach die Sozialversicherungsträger Regressforderungen im Zivilprozess oder evtl. mit verwaltungsrechtlicher Klage nach den Bundes- und kantonalen Gesetzen über die Staatshaftung geltend zu machen haben.

Artikel 83 Absatz 1 Beitragserhebung

Bei der Beratung des UVG wurde die Einführung eines AHV-Beitragsbezuges bereits eingehend erörtert und abgelehnt. Der Gesetzgeber hatte seinerzeit das Taggeld der Unfallversicherung bei voller Arbeitsunfähigkeit auf 80 Prozent des unmittelbar vor dem Unfall erzielten Verdienstes festgesetzt (Art. 17 Abs. 1 erster Satz UVG). Dadurch sollte gewährleistet werden, dass der Taggeld-Bezüger nicht besser gestellt werde als sein nicht verunfallter Kollege nach Abzug seiner Sozialversicherungsbeiträge. Ein solcher Abzug würde bei den Taggeldern der Unfallversicherung indessen dazu führen, dass sie wesentlich unter die gesetzlich fixierten 80 Prozent fallen würden. Das würde also voraussetzen, dass mit Einführung des Beitragsbezuges auf Taggelder der Unfallversicherung auch deren Höhe neu festzusetzen und im Zusammenhang damit die Finanzierung der Versicherung zu überprüfen wäre. An dieser Antwort auf die Motion Ursula Hafner/89.600 vom 20. September 1989 hält der Bundesrat fest und beantragt deshalb, das Wort «Unfall-» zu streichen.

Artikel 90 Absatz 2 zweiter Satz Übergangsbestimmungen

Unter Ziffer 51 des erläuternden Berichtes werden finanzielle Auswirkungen des ATSG als geringfügig veranschlagt. Die mildere Wertung des Selbstverschuldens bei der Festsetzung neuer und Überprüfung laufender Renten kann aber hier und da doch nicht zu unterschätzende finanzielle Folgen haben. So rechnet die SUVA beispielsweise mit einem Mehraufwand von etwa 15 Millionen Franken pro Jahr und einer eventuellen Prämienanhebung (Rentenwertumlageverfahren).

324.2 Bemerkungen zum Anhang

1. Bundesgesetz über die Krankenversicherung

Artikel 25 Schiedsgericht

Da Artikel 30^{ter} KUVG über die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Eidgenössische Versicherungsgericht gegen Schiedsgerichtsurteile aufgehoben werden soll, könnte man sich fragen, ob sie künftig ans Bundesgericht möglich wäre.

Der Bundesrat nimmt an, dass das als völlig unzweckmässig zweifellos nicht gewollt ist.

Wenn die Meinung bestünde, dass die Verwaltungsgerichtsbeschwerde auch in solchen Streitigkeiten weiterhin an das Eidgenössische Versicherungsgericht möglich wäre (Erläuterungen zu Art. 30^{ter} KUVG), weil Artikel 16 letzter Halbsatz in Verbindung mit Artikel 56 Absatz 1 usw. ATSG z. B. für Rückforderungen wegen unwirtschaftlicher Behandlung das Beschwerdeverfahren vorsehen will, so könnte wohl Artikel 25 KUVG entfallen. Oder dann wäre im KUVG das kantonale Schiedsgericht als besondere erste Beschwerdeinstanz (Art. 63 Abs. 2 ATSG) vorzusehen und Artikel 25 KUVG entsprechend zu ändern.

2. Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG)

Artikel 57 Streitigkeiten

Diese Bestimmung wird offenbar nicht aufgehoben, ein kantonales Schiedsgericht also weiterbestehen. Artikel 110 Absatz 1 UVG betreffend die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Eidgenössische Versicherungsgericht soll aber aufgehoben werden. Es stellen sich die entsprechenden Fragen wie zu Artikel 25 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung.

6. Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG)

Artikel 5 Absatz 5 Beiträge vom Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit

Die Bestimmung ermächtigt den Bundesrat im ersten Satz, «lohnähnliche Erwerbseinkommen» dem massgebenden Lohn gleichzustellen. Was unter lohnähnlichen Erwerbseinkommen zu verstehen ist, wird nicht erläutert und sollte im Gesetz klargestellt werden.

Artikel 70 Absatz 2 Haftung für Schäden

Man kann sich fragen, ob es opportun ist, die Ausgleichskasse für zuständig zu erklären, verfügungsweise über Ersatzforderungen eines Versicherten zu befinden, die gegen sie gerichtet sind.

Artikel 97 Entzug der aufschiebenden Wirkung einer Beschwerde

Artikel 58 ATSG sieht die Einsprache vor, äussert sich aber nicht zur Frage der aufschiebenden Wirkung. Der Entwurf zu Artikel 97 ATSG nennt die Einsprache nicht und wäre gegebenenfalls entsprechend zu ergänzen.

Im übrigen wird Artikel 55 Absatz 2 VwVG erwähnt, das aber gemäss Entwurf zu Artikel 3 Buchstabe g (*neu*) VwVG (Ziff. 10 des Anhangs zum ATSG) keine Anwendung auf das Verfahren von Trägern und Durchführungsorganen der Sozialversicherung finden soll.

325 Verhältnis zum europäischen Recht

Der Gesetzesentwurf ist sowohl mit dem europäischen Recht als auch mit den von der Schweiz eingegangenen internationalen Verpflichtungen vereinbar. Er strebt darüberhinaus Verbesserungen an. So sieht Artikel 27 ATSG in Einklang mit Artikel 68 Buchstabe f der europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit vor, Sozialversicherungsleistungen nur ruhen zu lassen, wenn der Versicherungsfall vorsätzlich oder deliktisch herbeigeführt wurde (s. auch Bemerkungen zu Art. 27 ATSG).

Der Bundesrat erinnert aber daran, dass gegenwärtig eine Botschaft zur Anpassung des schweizerischen Rechts an einen allfälligen EWR-Vertrag ausgearbeitet wird.

326 Verordnung zum ATSG

Artikel 2 Absatz 3 ATSG sieht Vollzugsbestimmungen zu diesem Gesetz vor, die für alle von ihm erfassten Sozialversicherungszweige in gleicher Weise wie die dort geltenden anwendbar sein sollen (s. auch erläuternden Bericht, Ziff. 31). Das ATSG enthält zahlreiche Delegationsnormen. Die Änderungsvorschläge zu Bundeserlassen im Anhang zum ATSG übertragen dem Bundesrat zum Teil neue Befugnisse (z. B. Art. 5 Abs. 5 AHVG, vgl. Ziff. 324.2). In den Vernehmlassungen wurde teilweise der Wunsch geäußert, vom Bundesrat spätestens bei der Beratung im Parlament Näheres über den Inhalt der Vollzugsbestimmungen zum ATSG zu erfahren. Der Bundesrat kann diesem Wunsch indessen vor Abschluss der parlamentarischen Beratungen nicht entsprechen.

Erst danach steht der Inhalt der Gesetzesvorlage fest und haben die Beratungen deutlich gemacht, in welcher Richtung Detailregelungen auf der Verordnungsstufe erwartet werden. Der Bundesrat kann sich vorher auch aus zeitlichen Gründen nicht äussern, da die Arbeiten an einer Verordnung zum ATSG sehr aufwendig sein dürften. Sie schliessen nicht nur umfassende Überprüfungen und Anpassungen geltender Verordnungen zu Einzelgesetzen – wenn nicht gar einzelner Gesetzesbestimmungen – ein (s. auch Ziff. 321 am Ende), sondern in der Regel auch Beratungen in Fachkommissionen.

Der Bundesrat kann indessen im Sinne eines Arbeitsinstrumentes für die parlamentarischen Beratungen auf die nachfolgende Übersicht verweisen, welche das Bundesamt für Sozialversicherung zuhanden der ständerätlichen Kommission erstellt hatte. Sie enthält – geordnet nach allen Delegationsnormen des ATSG und in Stichworten – geltende Verordnungsbestimmungen, aus denen sich für einige der in der Verordnung zum ATSG zu treffenden Regelungen Kriterien gewinnen lassen könnten.

Übersicht

Artikel im ATSG	geltende Verordnungsbestimmung
Art. 10 Abs. 2 Arbeitnehmer	Art. 1–3 UVV Beispiele: Personen, die zur Abklärung der Berufswahl bei einem Arbeitgeber tätig sind; Insassen von Straf-, Verwahrungs- und Arbeiterziehungsanstalten; im Dienste Dritter stehende Mitglieder religiöser Gemeinschaften; mitarbeitende Familienmitglieder, die keinen Barlohn beziehen oder keinen Anspruch auf Familienzulagen haben
Art. 15 Abs. 2 zweiter Satz Heilbehandlung	Art. 21 und 21a V III sowie V VIII und V 10 des EDI zur KV: Ist umstritten, ob eine diagnostische oder therapeutische Massnahme wissenschaftlich, zweckmässig oder wirtschaftlich ist, so entscheidet das EDI nach Anhören der Fachkommission (Art. 26 V III), ob die Massnahme als Pflichtleistung zu übernehmen ist. Das EDI kann nach Anhören der Fachkommission Voraussetzungen für die Gewährung von Pflichtleistungen festlegen, um die zweckmässige und wirtschaftliche Behandlung zu gewährleisten. Übrige Regelung wie bei Aufnahme in die Spezialitäten- und Analysenliste (Verfahren, Rechtsweg usw.)
Art. 17 Abs. 3 Medizinalpersonen, Eignung	V IV, VI, VII und V 6 und 7 des EDI zur KV; Art. 18 und 69 UVV; Art. 24 Abs. 1 IVV; ähnliche Delegation in Art. 20 Abs. 5 Revisionsentwurf zur KV: Aufzählung der verschiedenen Zweige medizinisch-therapeutischen Personals; Ausbildung, Einrichtung, Prüfung der Gesuche mit zugehörigem Zulassungsverfahren
Art. 18 Abs. 3 erster Satz Heil- und Kuranstalten	Art. 23 V III sowie V 4 des EDI zur KV; Umschreibung auch in Art. 20 Abs. 6 Revisionsentwurf zur KV: Detailregelungen nach Behandlungsziel (z. B. betr. Anstalten oder Abteilungen von solchen, in denen ausschliesslich Entwöhnungskuren für Trunksüchtige auf ärztliche Verordnung und unter ärztlicher Leitung durchgeführt werden; Präventorien zur Aufnahme Minderjähriger im Sinne von Art. 31 der V III; Kindersanatorien)

Art. 19 Abs. 2 erster und zweiter Satz Medizinartarife	V VIII sowie verschiedene zugehörige Verordnungen des EDI zur KV; Art. 19 und 71 Abs. 2 UVV; Art. 21a Abs. 1 und Art. 21 Abs. 3 V III zur KV: Bezeichnung fakultativer Leistungen durch das Departement; s. auch erläuternden Bericht Ziff. 41, Art. 19 ATSG
Art. 22 Abs. 1 Grad der Arbeitsunfähigkeit und der Invalidität	Art. 25 ff. IVV; in der UV keine Verordnungsregelung, jedoch durch Rechtsprechung umschrieben, RKUV 1987 Nr. U 27 S. 393: detaillierte Regelung, s. auch erläuternden Bericht Ziff. 41, Art. 22 ATSG
Art. 28 Abs. 1 zweiter Satz und Abs. 2 Massgebender Lohn	Art. 7–15 AHVV; Art. 115 UVV i. V. m. Art. 22 Abs. 1 und 2 UVV: detaillierte Einzelregelungen des massgebenden Lohnes, vgl. im übrigen erläuternden Bericht, Ziff. 41, Art. 28 ATSG
Art. 41 zweiter Satz Schweigepflicht	Art. 125 UVV; Art. 209 ^{bis} AHVV; Verordnung vom 7. Dezember 1987 über die Ausnahmen von der Schweigepflicht in der beruflichen Vorsorge und über die Auskunftspflicht der AHV/IV-Organen: für Ausnahmen Enumerationsprinzip und nur, wenn kein schützenswertes Privatinteresse entgegensteht oder Einwilligung vorliegt
Art. 54 zweiter Satz Akteneinsicht	grundsätzlich wie zu Art. 41 zweiter Satz ATSG
Art. 69 Abs. 3 Leistungskoordination allgemein	Art. 51 Abs. 1 UVV Meldepflicht für Geldleistungen anderer in- und ausländischer Sozialversicherungen; Berücksichtigung von Krankengeldern als Lohnersatz; vgl. ferner erläuternden Bericht Ziff. 41, Art. 69 ATSG
Art. 70 Abs. 3 dritter Satz Heilbehandlung	Art. 128 UVV; Art. 28 IVV: Leistungen bei Erkrankungen eines verunfallten Versicherten in einer Heilanstalt; Heilbehandlung aufgrund des Eingliederungsrisikos, s. auch erläuternden Bericht Ziff. 41, Art. 70 ATSG
Art. 72 Abs. 3 Taggelder	Art. 19 Abs. 2, 20 ^{ter} , 20 ^{quinquies} und 39 ^{bis} Abs. 3 IVV: enthalten Koordinationsregeln für Sonderfälle, s. auch erläuternden Bericht Ziff. 41 Art. 72 ATSG

Artikel im ATSG	geltende Verordnungsbestimmung
Art. 73 Abs. 4 Renten und Hilflosen- entschädigung	Art. 30–33 und 43 UVV; Art. 25 BVV 2; Art. 66 ^{quater} AHVV; Art. 39 ^{bis} Abs. 1 und 2 IVV; Art. 88 ^{ter} – 88 ^{quinquies} IVV; detaillierte Einzelregelungen, z. T. durch Verwal- tungsweisungen ergänzt
Art. 74 Abs. 3 Heilbehandlung und Geldleistungen	Art. 27 UVV; Art. 35 Abs. 2 IVV; grundsätzlich wie zu Art. 73 Abs. 4 ATSG
Art. 76 Abs. 4 Überentschädigung	Art. 24 BVV 2; Art. 19 Abs. 2 IVV; Art. 39 ^{bis} Abs. 1 und 2 88 ^{ter} –88 ^{quinquies} IVV; Art. 31 ff. UVV; detaillierte Einzelregelungen, z. T. durch Verwal- tungsweisungen ergänzt; vgl. im übrigen auch den er- läuternden Bericht Ziff. 41, Art. 76 ATSG
Art. 77 Abs. 5 Vorleistung	Art. 18 ff. V III zur KV; Art. 88 ^{quater} und ^{quinquies} - IVV; Vorleistung der KV im Verhältnis zu UV, MV, IV; vgl. auch erläuternden Bericht Ziff. 41, Art. 77 ATSG
Art. 79 Abs. 2 Rückgriff	Art. 79 ^{quater} AHV; Art. 39 ^{ter} IVV; detaillierte Regelungen, ergänzt durch Verwaltungs- weisungen
Art. 83 Abs. 2 Beitragshebung	Art. 81 ^{bis} IVV; 21a, 21b und 22 EOV; Art. 35 AVIV; detaillierte Regelungen, ergänzt durch Verwaltungs- weisungen

4 Schlussfolgerung und Antrag

Es darf als unbestritten gelten, dass eine Vereinheitlichung von Begriffen, Rechtsinstituten und Verfahrensregelungen sowie eine bessere Koordination im Beitrags- und Leistungsbereich der verschiedenen Sozialversicherungszweige von Vorteil wäre. Der Entwurf der Kommission verrät aufwendige Detailarbeit und kann eine geeignete und ausreichende Grundlage für die Verwirklichung dieses Anliegens bieten.

Über den Zeitpunkt des Inkraftsetzens eines Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts kann man geteilter Meinung sein. Der Bundesrat stellt sich einer parlamentarischen Initiative selbstverständlich nicht entgegen, hat aber mit der 10. AHV-Revision, den Revisionen der Krankenversicherung und zweiten Säule oder der Prüfung des Verhältnisses zwischen erster und zweiter Säule andere Prioritäten. Auch lässt sich gegenwärtig noch nichts über die künftige Stellung unseres Landes im europäischen Einigungsprozess und ihre Auswirkungen auf unsere Sozialversicherungen sagen (s. Ziff. 325).

Diese befinden sich zudem möglicherweise in einer Umbruchphase, an deren Ende neue Lösungen stehen könnten. Zu denken ist nicht nur an die erwähnten Revisionen, sondern auch an die Vorstösse, das Dreisäulen-Konzept zu überprüfen. Der Bundesrat hat hierzu bekanntlich fünf Wissenschaftler mit der Vorabklärung gezielter Fragen beauftragt. Die Ergebnisse werden zu einem Gesamtbericht verarbeitet. Es wäre denkbar, dass einem Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil, das diesen Entwicklungen Rechnung trägt, dann ein anderes Gewicht zukommen könnte als heute. Es könnte beispielsweise zu einem umfassenden Gesetz ausgestaltet werden, das materiell stärker in die bestehenden Einzelgesetze eingreift. Letztere würden als Abteilungen dieses einheitlichen Gesetzes nur unumgänglich Systemspezifisches regeln. Eine solche Lösung böte den Vorteil wirklicher Praktikabilität, da tatsächlich nur noch mit einem einzigen Gesetz gearbeitet werden müsste.

Grundsätzlich hält also der Bundesrat an seinen Prioritäten fest und ist der Meinung, dass dem Antrag der Kommission des Ständerates nur zweite Priorität zukommen sollte. Zuerst gilt es, die Anpassung des schweizerischen Sozialversicherungsrechts ans EWR-Recht zu realisieren und die wichtigen (materiellen) pendenten Gesetzesrevisionen (10. AHV-Revision, Revisionen der Krankenversicherung und des Bundesgesetzes über die berufliche Vorsorge) unter Dach zu bringen. In diesem Sinne kann der Bundesrat dem Entwurf der ständerätlichen Kommission zustimmen, allerdings nur, wenn seinen inhaltlichen Bedenken im wesentlichen Rechnung getragen wird.

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

17. April 1991

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Cotti
Der Bundeskanzler: Buser

Parlamentarische Initiative Sozialversicherungsrecht Stellungnahme des Bundesrates vom 17. April 1991

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	85.227
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.06.1991
Date	
Data	
Seite	910-922
Page	
Pagina	
Ref. No	10 051 842

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.