

Erläuterungen zu den Gesetzesentwürfen in Zusammenhang mit der Umsetzung des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vom 6. Oktober 2000

I. Ausgangslage

Am 1. Januar 2003 trat das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) in Kraft. Art. 57 ATSG verlangt, dass jeder Kanton ein Versicherungsgericht bestellt, welches als einzige Instanz zur Beurteilung von Beschwerden aus dem Sozialversicherungsbereich zuständig ist. Gemäss Art. 82 ATSG haben die Kantone ihre Bestimmungen über die Rechtspflege diesem Gesetz innerhalb von fünf Jahren nach seinem Inkrafttreten anzupassen.

Bis anhin besteht im Kanton Thurgau ein Nebeneinander von Versicherungsgericht und Rekurskommissionen. So ist das Verwaltungsgericht im Kanton Thurgau als Versicherungsgericht nach § 69a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG; RB 170.1) u. a. zuständig für Beschwerden gemäss Art. 86 sowie Streitigkeiten gemäss Art. 89 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG; SR 832.10), Beschwerden gemäss Art. 108 des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung (UVG; SR 832.20) sowie Beschwerden gemäss Art. 100 und 104 des Bundesgesetzes über die Militärversicherung (MVG; SR 833.1). Daneben beurteilen die Rekurskommission für Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung und die Rekurskommission für Arbeitslosenversicherung ebenfalls sozialversicherungsrechtliche Angelegenheiten. Im Interesse einer einheitlichen Rechtsprechung sind die Kantone gemäss Art. 57 des ATSG nun verpflichtet, mit der Beurteilung von sozialversicherungsrechtlichen Beschwerden eine gemeinsame Instanz für alle Versicherungsträger (Versicherungsgericht) zu betrauen. Das Nebeneinander von Versicherungsgericht und Rekurskommissionen muss damit aufgegeben werden.

Nachdem das kantonale Verwaltungsgericht wie dargelegt bereits heute in einzelnen sozialversicherungsrechtlichen Bereichen als Versicherungsgericht tätig ist, erscheint ein Ausbau des Verwaltungsgerichts als einziges Versicherungsgericht folgerichtig. Sowohl die in die Vorbereitung der vorliegenden Gesetzesentwürfe involvierten Vertreterinnen und Vertreter des Verwaltungsgerichts als auch der betroffenen Rekurskommissionen halten eine solche Lösung für sinnvoll und überzeugend.

Diese Neuorganisation beinhaltet jedoch auch eine gewisse Abkehr vom bisher praktisch reinen Zirkulationsverfahren vor den beiden Rekurskommissionen zu einer vermehrten Behandlung der Rechtsfälle im Referentensystem. Unabhängig von der durch die Übernahme der Aufgaben der beiden Rekurskommissionen rein zahlen-

mässigen Zunahme der Geschäftsfälle beim Verwaltungsgericht, wird auch die dargelegte Änderung bei der Bearbeitung dieser Versicherungstreitigkeiten einen gewissen Mehraufwand mit sich bringen. Aus diesem Grunde ist eine Personalaufstockung sowohl bei den Richterinnen und Richtern wie auch bei den Gerichtsschreiberstellen notwendig. Diesbezüglich ist auch darauf hinzuweisen, dass das Verwaltungsgericht aufgrund einer Teilrevision des Strassenverkehrsgesetzes (SVG: SR 741.01) bereits ab dem 1. Januar 2003 die Bearbeitung von Beschwerden gegen örtliche Verkehrsmassnahmen, welche früher vom Regierungsrat beurteilt worden ist, zu übernehmen hatte. Mit der am 16. März 2006 in die externe Vernehmlassung geschickten Revision des Polizeigesetzes betr. neue Massnahmen gegen häusliche Gewalt und der unter der nachfolgenden Ziff. II / Teil I/ 3 angesprochenen Rechtsweggarantie werden schliesslich noch weitere Aufgaben auf das Verwaltungsgericht zukommen. Neben der vorgängig angesprochenen Personalaufstockung ist es daher auch erforderlich, dem Verwaltungsgerichtspräsidenten ein vollamtliches Vizepräsidium zur Unterstützung beizugeben.

Die Umsetzung des ATSG im Kanton Thurgau betrifft mehrere Gesetze und Verordnungen. Neben dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege werden insbesondere auch die sozialversicherungsrechtlichen Spezialgesetze Änderungen erfahren. Die Einführungsgesetzgebung zum ATSG muss spätestens auf den 1. Januar 2008 in Kraft treten.

II. Zu den einzelnen Bestimmungen

Teil I: Gesetz betreffend die Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. Februar 1981

1. § 7 Absatz 1 Ziffer 1

Mit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (Partnerschaftsgesetz, PartG) vom 18. Juni 2004 auf den 1. Januar 2007 (vgl. AS 2005 5685) muss auch dieses neue Bundesrecht im Verwaltungsrechtspflegegesetz entsprechend berücksichtigt werden. Folglich ist die Ausstandsregelung für Behördemitglieder und Personen, die von Kanton oder Gemeinde gewählt, angestellt oder beauftragt sind, zu ergänzen um Angelegenheiten von Partnerinnen und Partnern in eingetragener Partnerschaft. Gleichzeitig muss der Ausstandsgrund der Verschwägerung nach Auflösung der Partnerschaft eingefügt werden (vgl. den neuen Art. 21 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, AS 2005 5701).

2. § 32

Die Mitglieder des Verwaltungsgerichts werden gemäss dem geltenden § 32 Abs. 1 VRG vom Grossen Rat gewählt. Mit dem Ausbau des derzeitigen Versicherungsgerichtes beim Verwaltungsgericht ist aus den eingangs dargelegten Überlegungen ein vollamtliches Vizepräsidium unabdingbar. Es ist daher angezeigt, dass inskünftig neben dem Präsidium auch die Vizepräsidentin oder der Vizepräsident vom Grossen Rat gewählt wird, was eine entsprechende Ergänzung von § 32 Abs. 1 VRG erfordert.

3. § 54 Absatz 1

Mit dem Bundesbeschluss über die Reform der Justiz vom 8. Oktober 1999 wurde die Bundesverfassung (BV; SR 101) dergestalt geändert, als gemäss Art. 29a BV jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde hat. Bund und Kantone können die richterliche Beurteilung durch Gesetz in Ausnahmefällen ausschliessen. Konkretisiert wird diese Verfassungsnorm u. a. im neuen Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz; BGG; BBl 2005 4045) vom 17. Juni 2005, welches nach dem gegenwärtigen Stand der Planung im Jahr 2007 in Kraft treten soll. Für die Umsetzung der Rechtsweggarantie sieht Art. 130 Abs. 2 BGG eine Übergangsfrist von zwei Jahren vor. Mit der vorgeschlagenen Änderung von § 54 Abs. 1 VRG wird das Problem der Rechtsweggarantie bereits teilweise berücksichtigt.

Es wird bis zum Jahr 2009 noch vertiefter zu untersuchen sein, inwiefern der Zuständigkeitskatalog des Regierungsrates nach § 55 VRG ebenfalls anzupassen sein wird.

4. § 69a

Absatz 1

Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts als Versicherungsgericht wird auf sämtliche Streitigkeiten gemäss Art. 57 ATSG ausgedehnt. Gleichzeitig werden die Streitigkeiten gemäss der Sozialversicherungsgesetzgebung des Kantons erwähnt. Die übrigen, bereits im geltenden Recht vorgesehenen Zuständigkeiten des Verwaltungsgerichts als Versicherungsgericht bleiben erhalten.

Absatz 2

Das Verwaltungsgericht ist zurzeit Schiedsgericht gemäss Art. 89 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung. Das Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG; SR 832.20) sieht in Art. 57 ebenfalls ein Schiedsgericht vor. Dieses war früher beim Obergericht angesiedelt. Für die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts fehlt aktuell eine explizite Rechtsgrundlage. Um auch hier eine Einheit zu schaffen, wird das Verwaltungsgericht auch als Schiedsgericht nach UVG erklärt.

Nachdem sich im Schiedsgerichtsverfahren die Suche nach geeigneten Personen für die Funktion als Schiedsrichter als relativ aufwändig erwiesen hat (Auswahlverfahren, Instruktion, usw.), soll dem Verwaltungsgericht formell die Kompetenz eingeräumt werden, eine Liste von Schiedsrichterinnen und Schiedsrichtern zu erstellen.

Absatz 3

Der Streitwert für die Beurteilung von Streitigkeiten in Versicherungsfällen durch den Präsidenten des Verwaltungsgerichts als Einzelrichter wird in Anlehnung an die Zuständigkeitsnorm für das Präsidium des Obergerichts in § 49 Abs. 4 der Zivilprozessordnung (ZPO; RB 271) auf Fr. 8'000.-- erhöht. Nachdem der Streitwert im Versicherungsverfahren indessen nicht unbedingt als allein geeignetes Kriterium für die Zuständigkeitsabgrenzung erscheint, sollen zusätzlich die Kriterien "klare Rechtslage" und "Fälle ohne grundsätzliche Bedeutung" eingefügt werden.

5. § 69b Absatz 2

Um die Einheitlichkeit des Verfahrens vor Versicherungsgericht garantieren zu können, werden die Art. 34 - 54 ATSG bezüglich des Sozialversicherungsverfahrens sowie Art. 61 ATSG über das Rechtspflegeverfahren mit Ausnahme der Kostenlosigkeit und Buchstabe d (Bindung an die Parteibegehren) auch auf Versicherungsstreitigkeiten für anwendbar erklärt, die ansonsten nicht dem ATSG unterstehen, wie z.B. Rechtsfälle aus Zusatzversicherungen zur sozialen Krankenversicherung. Mit dem Verweis auf die Verfahrensbestimmungen des ATSG wird zudem neu für die Kinder- und Ausbildungszulagen ebenfalls das Einspracheverfahren eingeführt.

Teil II: Gesetz betreffend die Änderung des Gesetzes über die Einführung der eidgenössischen Alters- und Hinterlassenenversicherung im Kanton Thurgau vom 6. Dezember 1947

§ 3

Die Wahl einer kantonalen Rekurskommission durch den Regierungsrat wird mit einem kantonalen Versicherungsgericht hinfällig. § 3 des Gesetzes über die Einführung der eidgenössischen Alters- und Hinterlassenenversicherung (RB 831.1) kann daher aufgehoben werden.

Teil III: Gesetz betreffend die Änderung des Gesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 25. August 1971

§ 14 Absatz 1

Die Zuständigkeit der Rekurskommission für die Alters- und Hinterlassenenversicherung wird durch die Zuständigkeit des kantonalen Versicherungsgerichtes ersetzt. Daher ist § 14 Abs. 1 des Gesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (RB 831.3) entsprechend anzupassen.

Teil IV: Gesetz betreffend die Änderung des Gesetzes über die Kinder- und Ausbildungszulagen vom 29. September 1986

1. IV. Titel

Nachdem § 19 des Gesetzes über die Kinder- und Ausbildungszulagen (RB 836.1) aufgehoben werden kann (vgl. Ziffer 2 unten), ist der IV. Titel derart zu ändern, als auf die Erwähnung "Rechtsmittel" verzichtet wird.

2. § 19

In Anlehnung an den Grundsatz, auf Doppelspurigkeiten bezüglich Zuständigkeitsregelungen in den Spezialgesetzen und im Verwaltungsrechtspflegegesetz zu verzichten, ist § 19 aufzuheben. Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts als Versicherungsgericht ergibt sich neu aus § 69a Abs. 1 VRG.

Teil V: Gesetz betreffend die Änderung des Gesetzes über Massnahmen gegen die Arbeitslosigkeit vom 28. November 1988

§ 24

Die Bestimmung über die Wahl und die Konstitution der Rekurskommission für die Arbeitslosenversicherung wird mit der Übertragung von deren Aufgaben auf das kantonale Versicherungsgericht als einzige Instanz in sozialversicherungsrechtlichen Belangen hinfällig. § 24 des Gesetzes über Massnahmen gegen die Arbeitslosigkeit (RB 837.1) kann daher aufgehoben werden.

Teil VI: Verordnung betreffend die Änderung der Verordnung des Grossen Rates über die Besoldung des Staatspersonals (Besoldungsverordnung) vom 18. November 1998

§ 33

Die Aufhebung von zwei Rekurskommissionen und die Übertragung von deren Aufgaben an das Verwaltungsgericht macht es unumgänglich, dass der Verwaltungsgerichtspräsident eine vollamtlich tätige Stellvertretung, einen Vizepräsidenten oder eine Vizepräsidentin, erhält. Damit muss die Position der Vizepräsidentin oder des Vizepräsidenten in § 33 der Besoldungsverordnung (RB 177.22) entsprechend angepasst werden. Analog zur Grundbesoldung und zum Prozentsatz beim Vizepräsidium des Obergerichts wird das Vizepräsidium des Verwaltungsgerichts auf ein Maximum der obersten Besoldungsklasse von 110 % angehoben.

III. Finanzielle Auswirkungen

Der Stellenplan für die Sekretariate der aufzuhebenden Rekurskommissionen weist aktuell einen Personalbestand von insgesamt 165%, jener für die Gerichtsschreiber der beiden Rekurskommissionen einen solchen von 170% auf. Dabei ist allerdings zu beachten, dass der Präsident der Rekurskommission für die Arbeitslosenversicherung die Arbeit des Gerichtsschreibers weitgehend selber besorgt und dabei einen Aufwand von ca. 50% generiert.

Die Erledigungszahlen aus den Jahren 2004 und 2005 des Verwaltungsgerichts sowie der aufzuhebenden Rekurskommissionen würden rein rechnerisch betrachtet eine Erhöhung der Stellenprozente bei den Richterinnen und Richtern am Verwaltungsgericht von aktuell 300% (Präsident à 100%, nebenamtlicher Vizepräsident und drei weitere nebenamtliche Richter à je 50%) auf 610%, eine Erhöhung bei den Gerichtsschreibern von aktuell 200% auf 410% und beim Sekretariat von 190% auf 380% verlangen. Nachdem sich der Gerichtsablauf beim Verwaltungsgericht - wie eingangs dargelegt - aber von jenem bei den Rekurskommissionen unterscheidet, kann nicht allein auf diese Geschäftslastzahlen abgestellt werden. Die Einsetzung eines vollamtlichen Vizepräsidiums ist angesichts der zusätzlichen Geschäftslast beim Verwaltungsgericht und zur Entlastung des Präsidiums unumgänglich. Im Übrigen soll der Beschäftigungsgrad von 50% bei den nebenamtlichen Richterinnen und Richtern beibehalten werden.

Mit der Geschäftslastzunahme des Verwaltungsgerichts als neu einziges Versicherungsgericht wird die Fallbehandlung im Referentensystem und unter Vollbesetzung des Gerichtes zwar etwas verringert werden müssen. Nachdem die Verhandlungen im 3er-Gremium aber auch weiterhin stattfinden werden, ist die Inanspruchnahme eines weiteren nebenamtlichen Richters neben dem vollamtlichen Vizepräsidenten opportun. Dies bedeutet jedoch auch, dass die Gerichtsschreiberinnen und -schreiber vermehrt Fälle vorzubereiten haben, welche sodann im Zirkulationsverfahren erledigt werden. Unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände scheint daher eine Erhöhung bei den Gerichtsschreiberstellen um 200% als angezeigt. Beim Sekretariatspersonal wird zudem eine Stellenaufstockung von aktuell 190% um ca. 160% auf neu 350% erfolgen müssen.

Mit der Aufstockung des Verwaltungsgerichts um rund 460 Stellenprozente werden auch weitere Räumlichkeiten benötigt. Gemäss Vertrag mit der Gemeinde Weinfelden besteht im jetzigen Mietvertrag eine Option für die Zumietung eines Anbaus. Die Gemeinde Weinfelden hat bereits zugesichert, dass die betreffenden Räumlichkeiten erhältlich gemacht werden können. Diesbezüglich ist mit zusätzlichen Mietkosten von rund Fr. 50'000.— zu rechnen. Hinzu kommen Büroeinrichtungen für rund fünf neue Arbeitsplätze in der Grössenordnung von weiteren ca. Fr. 50'000.—. Zusammen mit der Personalaufstockung in der Grössenordnung von Fr. 617'000.— dürften sich die Mehrkosten beim Verwaltungsgericht ab Wirksamkeit der Neuorganisation auf rund Fr. 717'000.— belaufen. Demgegenüber entfallen die Kosten für die beiden Rekurskommissionen von rund Fr. 500'000.— gemäss Finanzplan 2007. Somit ergeben sich mit der neuen Lösung Netto-Mehrkosten im ersten Jahr von rund Fr. 217'000.—. In den Folgejahren dürften abzüglich Büroeinrichtungen somit rund Fr. 167'000.— pro Jahr an Mehrkosten anfallen.

Tabellarische Übersicht: Personalaufstockung am Verwaltungsgericht/Kosten

Verwaltungsgericht	Heute		Ab 1. 1. 2008		Differenz (ca.)
	Ist	Kosten	Soll	Kosten (ca.)	
Richterinnen und Richter	300%	649'000	400%	879'000	+ 230'000
Gerichtsschreiberinnen und -schreiber	200%	325'000	400%	590'000	+ 265'000
Sekretariat	190%	158'000	350%	280'000	+ 122'000
Zwischentotal	690%	1'132'000	1150%	1'749'000	+ 617'000
zusätzliche Raumkosten					+ 50'000
abzüglich Kosten der Rekurskommissionen gem. Finanzplan 2007					- 500'000
Total Mehrkosten jährlich					+ 167'000

Ist: Personalbestand vor der Überführung der beiden Rekurskommissionen ins Verwaltungsgericht
 Soll: Notwendiger Personalbestand nach der Überführung