

6. Gesetz über das Sozialversicherungsgericht (GSVGer)

Antrag des Regierungsrates vom 16. Mai 2018 und geänderter Antrag der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit vom 8. November 2018

Vorlage 5450a

Jörg Kündig (FDP, Gossau), Referent der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit (KJS): Ich habe einmal mehr das Vergnügen, als ehemaliger Präsident der KJS zu sprechen, weil das Gesetz noch in meiner Amtszeit beraten wurde, es geht um das Votum zu 5450, Sozialversicherungsgericht.

Kurz vor der letztjährigen Sommerpause, am 28. Juni 2018, nahm die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit die Beratung der Vorlage 5450 betreffend das Gesetz über das Sozialversicherungsgericht auf. Bereits im Vorfeld hatte die Kommission ein Schreiben der JUKO (*Justizkommission*) erhalten, worin sie gebeten wurde, zwei zusätzliche Änderungsvorschläge beziehungsweise Anliegen seitens des Sozialversicherungsgerichts zu prüfen. Es waren den auch Letztere, welche bei der Gesetzesberatung in der Kommission für Diskussionsstoff sorgten. Die übrigen vom Regierungsrat beantragten Änderungen waren in der Kommission hingegen mehr oder weniger unbestritten.

Zuerst also zu den regierungsrätlichen Anträgen: Grundsätzlich handelt es sich bei den vorgesehenen Anpassungen um einen Nachvollzug der Praxis. Bestehende Unklarheiten beziehungsweise Lücken im Gesetz über das Sozialversicherungsgericht werden mit der Vorlage im Sinne der geltenden Praxis bereinigt. Zudem werden verschiedene Verweise auf das Bundesrecht aufgrund von Rechtsänderungen auf Bundesebene nachgeführt. Daneben gibt es Anpassungen redaktioneller Art, und zwar bei der Bezeichnung des juristischen Personals sowie bei der unentgeltlichen Rechtspflege.

Nun zu den Anliegen des Sozialversicherungsgerichts: Vorauszuschicken ist, dass die obersten Gerichte des Kantons Zürich nicht antragsberechtigt sind. Es steht ihnen allerdings zu, zuhanden des Kantonsrates beziehungsweise seiner Kommissionen Vorschläge zu formulieren. Das Sozialversicherungsgericht hat denn auch im Rahmen dieser Gesetzesrevision die Gelegenheit wahrgenommen und der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit entsprechend Vorschläge unterbreitet. Die Änderungswünsche des Gerichtes betrafen einerseits eine Erhöhung der Streitwertgrenze von 20'000 auf 30'000 Franken in Paragraph 11. Andererseits sollte in Paragraph 33a die Möglichkeit geschaffen werden, in kostenpflichtigen Verfahren eine Kostenbevorschussung bis 1000 Franken zu verlangen. Letzteres sollte dazu beitragen, die Zahl aussichtsloser Prozesse zu senken und damit Leerläufe zu verhindern. Von beiden Vorschlägen versprach sich das Gericht eine Effizienzsteigerung und damit einen Abbau des Pendenzenbergs.

Eine Mehrheit der Kommission folgte in Bezug auf Paragraph 11 dem Wunsch des Sozialversicherungsgerichts: Neu sollen voll- und teilamtliche Einzelrichterinnen und Einzelrichter Entscheide bis zu einem Streitwert von 30'000 statt 20'000 Franken fällen können. Dadurch, dass eine Einzelrichterin oder ein Einzelrichter über

mehr Fälle entscheiden kann, erhofft sich die Mehrheit eine effizientere Fall erledigung. Eine Minderheit folgte in dieser Frage dem Antrag des Regierungsrates, der eine Erhöhung und damit eine unterschiedliche Streitwertgrenze im Vergleich zum Verwaltungsgericht nicht als sinnvoll erachtete.

Auch der Vorschlag des Sozialversicherungsgerichtes zu Paragraf 33a beurteilte eine Mehrheit der Kommission als unterstützenswert. Indem dem Gericht die Möglichkeit gegeben wird, in bestimmten Fällen eine Kostenbevorschussung von bis zu 1000 Franken zu verlangen, sollen unnötige, weil aussichtslose Verfahren nach Möglichkeit verhindert werden. Eine Minderheit folgte dem Argument des Regierungsrates, der den Zugang zum Gericht nicht einschränken möchte. Die Einschränkung betreffe vor allem den Mittelstand, wurde argumentiert, der nicht auf unentgeltlichen Rechtshilfe zählen könne. Eine weitere Minderheit beurteilt eine Kostenbevorschussung zwar als hilfreich, möchte jedoch explizit festhalten, dass eine solche nur dann verlangt werden kann, wenn das Verfahren vom Gericht ausdrücklich als aussichtslos beurteilt und bezeichnet wird. Soviel zu den einzelnen Anträgen.

Im grossen Ganzen war die Vorlage in der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit jedoch unbestritten. Im Namen der Mehrheit der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit beantrage ich dem Kantonsrat, der Vorlage zuzustimmen und die Minderheitsanträge abzulehnen. Besten Dank.

Benedikt Hoffmann (SVP, Zürich): Bei der Streitwertgrenze für die einzelrichterliche Kompetenz, kann man sagen, gibt es kein Richtig oder Falsch. Man könnte die Diskussion, die hier geführt wird, auch führen, wenn die unterschiedlichen Positionen bei zum Beispiel 10'000 respektive 20'000 oder aber bei 30'000 respektive 40'000 Franken liegen würden. Insofern sind die Grenzen sowohl von 20'000 wie von 30'000 Franken an sich unproblematisch. 30'000 Franken ist umso mehr unkritisch, als wir dieselbe Grenze in der Zivilprozessordnung haben. Bei dieser Sachlage ist die Frage nach der Effizienz von Verfahren legitim. Dies umso mehr, als die Pendenzenlast am Sozialversicherungsgericht immer wieder ein Thema war. Dass die Effizienz bei einer höheren Streitwertgrenze grösser ist, dürfte unbestritten sein. Deshalb bitte ich Sie, dem Vorschlag der Kommissionsmehrheit zu folgen.

Jetzt noch zum anderen Punkt, zur Kautonierung: Auch hier rechtfertigt es sich, eine Angleichung an die Zivilprozessordnung vorzunehmen. Es ist nicht ersichtlich, weshalb eine Partei, die staatliche Leistung von einem gewissen Aufwand nachfragt, die Kosten dafür nicht vorschliessen sollte; zumal dies dazu beiträgt, dass sich jemand, der das Gericht anruft, gut überlegen sollte, ob sein Anliegen wirklich Hand und Fuss hat. Und wenn man dies zu Recht tut, hat man ja auch kein Risiko. Man soll aber nicht einfach mal so den doch sehr grossen Apparat anwerfen können. Eine Benachteiligung prozessarmer Personen ist nicht gegeben, weil diese die unentgeltliche Rechtspflege zur Verfügung haben.

Deshalb bitte ich Sie, diesen Vorschlag zu unterstützen. Vielen Dank.

Davide Loss (SP, Adliswil): Die Vorlage ist eigentlich eine rein formale Angelegenheit, doch der Teufel steckt im Detail. Neben den zahlreichen rein formalen Anpassungen gibt es zwei wichtige Punkte, wir haben es gehört: Die Erhöhung der Kompetenz der einzelrichterlichen Zuständigkeit bis zu einem Streitwert von 30'000 Franken und zweitens – und das ist des Pudels Kern – beantragt die KJS, dem Sozialversicherungsgericht im Sinn einer Kann-Vorschrift zu erlauben, im kostenpflichtigen Verfahren Kostenvorschüsse zu erheben.

Es ist Fakt, die Verfahren am Sozialversicherungsgericht dauern viel zu lange – viel zu lange! Man muss regelmässig mit einer zweijährigen Verfahrensdauer rechnen, bis ein materieller Entscheid des Gerichts erfolgt. Dies führt zu erheblichen Kosten bei den Gemeinden, die regelmässig mittels Sozialhilfeleistungen überbrücken müssen, und das ist ja wohl nicht die Idee des Gesetzes. Bei anderen Gerichten dauern die Verfahren nicht so lange wie beim Sozialversicherungsgericht, deshalb müssen wir Massnahmen treffen, um dieses Problem in den Griff zu bekommen.

Die SP-Fraktion versteht die Vorlage als Teil eines Paketes zur Entlastung des Sozialversicherungsgerichts. Lassen Sie es mich in aller Deutlichkeit sagen: Die SP-Fraktion war und ist seit jeher gegen die Möglichkeit zur Erhebung von Kostenvorschüssen. Solche sind auch der zürcherischen Tradition fremd. Doch wir haben uns mit der FDP-Fraktion darauf geeinigt, dass es für das Sozialversicherungsgericht ein Paket zur Senkung der Pendenzen braucht. Denn die Anzahl der Pendenzen ist nach wie vor viel zu hoch und die Verfahren, die bis zu zwei Jahre dauern, dauern zu lange. Und das ist für die Betroffenen schlicht unzumutbar. Deshalb hat die SP-Fraktion in den sauren Apfel gebissen und gesagt, dass sie damit einverstanden ist, Kostenvorschüsse zu erheben, wie es das Sozialversicherungsgericht beantragt hat. Diese Kostenvorschusspflicht ist nämlich nicht generell gedacht, sondern wirklich nur in Verfahren, in denen die Beschwerde als aussichtslos erscheint und mithin auch ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege abgewiesen werden müsste. Wir finden es daher vertretbar, dass in diesem kleinen Umfang Kostenvorschüsse erhoben werden können. Wichtig ist, dass diese nicht flächendeckend eingeführt werden, und das hat uns auch das Sozialversicherungsgericht zugesichert.

Insgesamt ist diese Vorlage zu begrüessen, weil sie nämlich als Paket zur Entlastung des Sozialversicherungsgerichts beiträgt, und das ist bitter nötig. Ich bitte Sie deshalb, der Vorlage zuzustimmen. Besten Dank.

Michael Biber (FDP, Bachenbülach): Gerne sage ich ein paar einleitende Worte und gehe dann in diesem Votum auch gleich auf die, sage ich mal, umstrittenen Punkte ein. Diese Vorlage 5450 besteht grundsätzlich aus zwei Teilen, einerseits dem unbestrittenen Teil eher technischer Natur, welcher vom Regierungsrat eingebracht wurde, und dann eben diesen materiellen Änderungen, welche die KJS einbrachte. Doch die KJS sog sich das nicht einfach aus den Fingern, sondern tat dies auf Anfrage der JUKO, und die JUKO wiederum stützte sich auf Vorschläge beziehungsweise die Beratung mit dem Sozialversicherungsgericht. Sie sehen, ein relativ anspruchsvolles, nicht ganz 08/15-Verfahren, welches aber in diesem Fall

zweckdienlich scheint. Denn diese beiden Anträge haben ein Ziel, nämlich die Reduktion der Pendenzenlast. Und das Sozialversicherungsgericht ächzt ja schon lange unter zu vielen Pendenzen. Zu viele Pendenzen und damit zu lange Verfahren sind volkswirtschaftlich nicht wünschenswert. Und zu dieser Reduktion beantragte das Sozialversicherungsgericht einerseits mehr Stellen, andererseits aber – und das ist auch gut so – unterbreitete das Sozialversicherungsgericht Prozessverbesserungsvorschläge; dies – Davide Loss hat es vorhin erwähnt – im Sinne eines Kompromisses, welchem beide Ratsseiten zustimmen können oder könnten. Der Stellenaufstockung – das ist bereits passiert – stimmten wir im Rahmen des Budgets 2019 zu; mit wenig Begeisterung, aber im Wissen darum, dass die SP namentlich jetzt in der Folge auch der vorliegenden Anpassung zustimmt – ebenfalls mit wenig Begeisterung, wie ich annehme und wie jetzt gerade gehört –, wie man das aber im Sinne eines guten Kompromisses für die Sache macht.

Zu den beiden umstrittenen Punkten, einerseits die einzelrichterliche Zuständigkeit und die Bevorschussung: Diese Erhöhung von 20'000 auf 30'000 Franken ist keine Unbekannte. Wir haben es gehört, das Bundesgericht oder eben auch das Zivilgericht kennen diese Grenze von 30'000 Franken. Dieser Vorschlag ist auch als Mosaiksteinchen im Gesamtpaket zu verstehen. Da wird das Gerichtswesen nicht revolutioniert. Aber es trägt mit dieser Prozessoptimierung dazu bei, die Pendenzenlast zu reduzieren.

Zum zweiten Punkt, zur Bevorschussung, gilt es grundsätzlich zu sagen: Eine Kostenbevorschussung, ein Kostenvorschuss ist nichts Neues. Im Zivilprozess ist es gar die Regel und in anderen Kanton bezüglich Sozialversicherungen Standard, Bern und Aargau seien hier erwähnt. Das Bundesrecht lässt Vorschüsse zwischen 200 und 1000 Franken zu, es gibt also Grenzen für diese Bevorschussung. Diese Grenzen, die sind auch gut, denn damit ist gewährleistet – das ist der FDP ganz wichtig –, dass man den Zugang zum Rechtsweg durch Bevorschussung nicht verwehrt. Für Mittellose ist es ohnehin keine Thematik, da unentgeltliche Prozessführung einer Bevorschussung vorgeht. Der Vorteil einer Bevorschussung besteht darin, dass einerseits Ausfälle vermieden werden können und dass den Rechtsmittel ergreifenden Versicherten aufgezeigt wird, dass ein solches Verfahren nicht einfach gratis ist. Nun soll diese Bevorschussung hauptsächlich oder in erster Linie, Kenntnisstand heute, bei aussichtslosen Fällen zum Zuge kommen. Und das soll zu einer einfachen und einvernehmlichen Prozesserledigung führen können. Ein GLP-Antrag möchte nun diese Aussichtslosigkeit im Gesetz verankern. Das dünkt uns nicht sinnvoll. Denn einerseits wird verhindert, wenn man das eben nicht ins Gesetz schreibt, dass implizit gesagt wird, dass das Verfahren aussichtslos ist, wenn eine Bevorschussung verlangt wird, und andererseits behält das Sozialversicherungsgericht die Flexibilität, allenfalls – das ist heute überhaupt nicht angezeigt, aber allenfalls – diese Bevorschussung auch situativ wieder anzupassen.

Im Sinne des Kompromisses zur Reduktion der Pendenzenlast beim Sozialversicherungsgericht bitte ich Sie daher, es der FDP gleichzutun und den Anträgen der KJS zu folgen.

Simon Schlauri (GLP, Zürich): Die Revision des Gesetzes über das Sozialversicherungsgericht ist Teil eines Paketes – wir haben es gehört – von Massnahmen, mit denen der Pendenzenberg des Gerichts abgebaut werden soll. Einerseits wurden mehr Stellen geschaffen, Ziel der heutigen Änderung ist andererseits, die Belastung des Gerichts abzubauen. Die Grünliberalen bestreiten nicht, dass der Pendenzenberg des Sozialversicherungsgerichts ein Missstand ist, den man beheben muss. Allerdings halten wir die vorgesehene pauschale Kautionsmöglichkeit für sachfremd, sodass wir hier einen Minderheitsantrag gestellt haben. Die übrigen Änderungen sind aus Sicht der Grünliberalen gerechtfertigt.

Mit der Ausdehnung der Kompetenz der Einzelrichterinnen und Einzelrichter auf Fälle von bis zu 30'000 Franken Streitwert, statt bisher 20'000 Franken, soll die Belastung des Gerichts gesenkt werden. Die Grünliberale Fraktion unterstützt diesen Schritt als Teil des Kompromisses, der für die Entlastung des Gerichts geschmiedet wurde. Dass damit ein Unterschied zu den Verfahren von anderen kantonalen Gerichten entsteht, müssen wir in Kauf nehmen.

Das Sozialversicherungsgericht hat über die Kommission den Vorschlag eingebracht, eine allgemeine Kautionspflicht bis zur Höhe der mutmasslichen Gerichtskosten vorzusehen. Die Kautionspflicht im Gerichtsverfahren gemäss dem normalerweise anwendbaren Paragraphen 15 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes dient aber eigentlich einem anderen Zweck: Sie soll sicherstellen, dass die Parteien ihre Gerichtskosten zahlen. Die Kautionspflicht ist bisher in drei Fällen vorgesehen, nämlich, wenn die Partei keinen festen Wohnsitz in der Schweiz hat und es schwierig ist, den Gerichtskosten im Ausland nachzurennen, zweitens, wenn die Partei bereits unbezahlte Schulden hat, also Verfahrenskosten in anderen Zürcher Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren, oder, drittens, wenn die Partei als zahlungsunfähig erscheint. In diesen drei Fällen kann das Gericht bereits heute der Partei einen Vorschuss der zu erwartenden Verfahrenskosten auferlegen. Wenn dieser Vorschuss nicht bezahlt wird, wird auf das Begehren der Partei nicht eingetreten. Die Kommissionsmehrheit hegt nun die Absicht, die Fallzahlen des Sozialversicherungsgerichts zu senken, indem man den Parteien grundsätzlich einen solchen Vorschuss auferlegen will. Es ist die Rede davon, dies nur in aussichtslosen Fällen zu tun. Aber wir haben es bereits vonseiten FDP gehört: Man geht davon aus, dass man das dann schon ein bisschen aufweichen kann, wenn Bedarf danach besteht. Der ursprüngliche Zweck der Kautionspflicht ist aber, wie gesagt, die Sicherstellung der Prozesskosten etwa bei ausländischen Parteien. Die Idee, mit einer Kautionspflicht den Zugang zum Gericht zu erschweren – und um das geht es hier – ist sachfremd. Gerichte sind dazu da, Streitfälle zu erledigen, sie sind nicht dazu da, Parteien abzuwimmeln. Hinzu kommt, dass, wer vor dem Sozialversicherungsgericht landet, um beispielsweise IV-Bezüge zu erstreiten, meist nicht wirklich vermögend ist. Wir haben es gehört, es geht hier um den Mittelstand. Aber offenbar glauben ja auch die Befürworter dieser Regelung daran, dass man damit Leute irgendwie abwimmeln kann. Offenbar hat man eben doch die Hoffnung, dass das etwas bewirkt. Es wurde dann gesagt, dass das im Zivilprozess auch bekannt sei. Es sei dort auch möglich, solche Kautionen aufzuerlegen. Ich möchte einfach darauf hinweisen, dass wir uns hier

im öffentlichen Recht befinden. Es gibt ein Subordinationsverhältnis zwischen dem Staat, der die IV-Rente vergibt, und dem Bürger, der das am Gericht dann anfechten muss. Es ist nicht das Gleiche wie im Zivilprozess, wo die Prozessparteien einander auf Augenhöhe gegenüberstehen.

Die Grünliberale Fraktion anerkennt jedoch die Absicht des Gerichts, in offensichtlich aussichtslosen Fällen den Parteien eine Art Schuss vor den Bug zu setzen, damit sie nochmals überlegen müssen, ob sie wirklich den teuren Mechanismus dieses Gerichts für ein offensichtlich unsinniges Begehren in Bewegung setzen wollen. Dies bringen wir mit dem Minderheitsantrag zum Ausdruck. Wichtig ist, dass die Leute bei wirklich aussichtslosen Fällen gebremst werden können, das ist in Ordnung. Aber es kann nicht sein, dass man am Schluss eine pauschale Kautonierung einführt, um die Leute am Gericht abzuwimmeln.

Wir möchten, dass das explizit ins Gesetz geschrieben wird, und bitten Sie deshalb, unseren Minderheitsantrag zu unterstützen.

Daniel Heierli (Grüne, Zürich): Ich werde direkt zu diesen beiden Paragraphen kommen, die umstritten sind, der Rest ist ja schon dargestellt worden. Sie sind vorgesehen, um die Geschäftslast der Gerichte zu verringern, und sie sind, wie gesagt wurde, Teil eines Kompromisses, damit auch der Personalbestand des Sozialversicherungsgerichtes temporär aufgestockt werden konnte. Wir Grünen sind jedoch der Meinung, dass es eine Grundaufgabe des Kantons ist, die Gerichte mit den nötigen Ressourcen auszustatten, und das muss ohne Kuhhandel möglich sein. Wir finden ausserdem, dass die hier vorgeschlagenen Massnahmen eigentlich gar nicht der Effizienzsteigerung dienen, sondern vor allem die Schranken für weniger begüterte Menschen erhöhen wollen, damit diese am liebsten gar nicht vor Gericht gelangen.

Zu den beiden Punkten, zur Streitwertgrenze: Ich glaube, da geht es vor allem darum, dass für die Leute, die ans Sozialversicherungsgericht gelangen, meistens schon 20'000 Franken eine ganze Menge Geld ist. Das sind nicht irgendwelche grossen Firmen, die um einen Betrag streiten, der für sei einfach nur Peanuts ist, da geht es um etwas. Wir sind es wirklich den Leuten schuldig, dass diese Fälle mit grosser Sorgfalt geprüft werden. Das System sagt es ja eigentlich selbst: Für wichtige Fälle setzt man ein Dreiergremium ein, weil ein Dreiergremium zuverlässiger ist, das ist unbestritten. Und wir finden, in solchen Fällen am Sozialversicherungsgericht sollte das ab 20'000 Franken möglich sein und nicht erst ab 30'000 Franken, so wie das der Regierungsrat auch vorgeschlagen hat.

Dann zum anderen Punkt, Kollege Schlauri hat es schon erwähnt: Bei den Gerichtskosten – diese sind im Verwaltungsrechtspflegegesetz geregelt – sind wir der Meinung, diese Regelung sei passend. Man muss hier keine speziellen Regelungen für das Sozialversicherungsgericht einfügen. Es wurde gesagt, es solle dann nicht flächendeckend ein Vorschuss verlangt werden. Aber man schreibt doch einfach ins Gesetz «das Sozialversicherungsgericht kann einen Vorschuss verlangen», ohne Einschränkung. Und wenn es wirklich eine Wirkung entfalten soll im Sinne von «Anzahl der Prozesse verringern», dann wird man es ja wahr-

scheinlich auch nicht allzu selten machen müssen, sonst würde es gar keine Wirkung entfalten. Da sind wir dagegen. Ein Gericht ist dafür da, die Fälle anzuschauen und nicht die Leute abzuschrecken. Die Variante der GLP erscheint mir etwas problematisch, weil das Gericht dann im Voraus gewisse Fälle als aussichtslos taxieren müsste, ohne sie detailliert zu kennen. Und vielleicht kurz zur Erinnerung: Die Leute, die unentgeltliche Prozessführung haben, die also den Prozess nicht selbst bezahlen müssen, können in aussichtslosen Fällen sowieso nicht prozessieren. Es geht also nur um die Leute, die am Schluss die Gerichtskosten selber tragen müssten. Sie werden schon im eigenen Interesse nicht unbedingt aussichtslose Fälle führen wollen.

Aus diesem Grund sind die Grünen in diesen beiden Punkten für die Variante des Regierungsrates. Danke.

Josef Widler (CVP, Zürich): Der Vorschlag des Regierungsrates hat in der Kommission im Wesentlichen zwei Änderungen erfahren. Beide Änderungen zielen darauf hin, die Effizienz des Sozialversicherungsgerichts zu steigern. Im Sinne der Ratseffizienz verzichte ich darauf, die Argumentation des Kommissionsreferenten zu wiederholen. Er hat die Argumente der Mehrheit trefflich formuliert. Die CVP wird die Vorlage mit den Mehrheitsanträgen unterstützen.

Laura Huonker (AL, Zürich): Haben Sie eine Rechtsschutzversicherung? Ja, das würden wir von der AL auch empfehlen, auf die Vorlage eintretend. Schliesslich möchte niemand ein doppeltes Opfer werden, zuerst das Opfer eines Unfalls, einer Krankheit, einer Kettenreaktion von Gesundheits-, Job- und Vermögensverlust, und dann das Opfer von reduzierten, bestrittenen, verweigerten oder verschleppten Leistungen der Sozialversicherungen oder der privaten Unfallversicherungen. Ein Zitat: «Die Versicherungen verweigern Leistungen und versuchen, Geschädigte auszuhungern, bis diese den Kampf aufgeben. Und unser Rechtssystem hilft ihnen sogar dabei.» Bei diesem Fazit, das der «Schweizerische Beobachter» (*Schweizer Konsumentenmagazin*) einmal zog, ging es um die Winterthur Versicherung, welche Leistungen verwehrte. Das Sozialversicherungsgericht bejahte aber die Leistungspflicht. Leistungen flossen deswegen doch nicht, sodass das Opfer schliesslich den Prozessweg bestreiten musste. Die Unfallversicherungen verfügen über ganze Rechtsabteilungen. Und was wir alle wahrnehmen, ist, dass alle diese Versicherungen ihre Leistungspflichten zunehmend bestreiten. Das Sozialversicherungsgericht ist eine wichtig korrigierende Instanz bei der Invaliden-, der Unfall-, der Arbeitslosen-, der Kranken-, der Alters- und Hinterlassenen-Versicherung und der beruflichen Vorsorge.

Das Sozialversicherungsgericht soll mit genügend Personal und Mitteln ausgestattet werden, um so zu funktionieren, dass kein Pendenzenberg entsteht. Unter Zeitdruck ist das Sozialversicherungsgericht seit den Sparmassnahmen im Rahmen der Leistungsüberprüfung Lü16. Und als Folgen von Steuersenkungen tauchen unweigerlich Engpässe auf. Herauslaufen tun sie immer auf dasselbe: Druck auf die Menschen erzeugen, und zwar solche, die es schwer haben. Gerade als Unrechtsunterworfenen sollen sie finanziell barrierefrei Zugang zu den Gerichten

haben, auch wenn ihre Fälle aus Sicht des Sozialversicherungsgerichts als aussichtslos gelten – gerade dann. Wer an das Sozialversicherungsgericht herantritt, strebt die Korrektur eines als ungerecht oder sogar existenziell untragbar empfundenen Rechtsentscheids einer Versicherung, einer Gemeinde, einer Behörde an. Ich habe Verständnis für die Nöte des Sozialversicherungsgerichts, das wiederholt von bürgerlicher Seite unter Beschuss und unter Spardruck steht. Genügend Mittel und Personal sind die Voraussetzung, um die Pendenzen abzuarbeiten. Ich störe mich aber daran, dass das Gericht an Eingangshürden wie Kostenzuschüsse dachte, welche die Leute von der Suche nach ihrem Recht und ihrem Geld abhalten. Es ist ja nicht nur der Kostenvorschuss an sich, sondern auch das Drum und Dran. Wer mittellos ist, verfügt zum Beispiel nicht fristgerecht über die verlangten 700 Franken, kann dem in Juristendeutsch, sprich Fachchinesisch geschriebenen Brief nicht entnehmen, dass eine verpasste Frist das Ende des Verfahrens bedeutet und hat auch nicht verstanden, dass er oder sie Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege hat. Die dritte Gewalt muss niederschwellig und für alle zugänglich bleiben. Wir denken da besonders an Menschen, die aus der Mühle von Arbeits- und Integrationsbemühungen im Dschungel der IV-Begutachtungen angekommen sind. Es sind Unrechtsunterworfenen, denen man Sozialdetektive auf die Fersen heftet und die sich in einem für nicht juristische Fachleute kaum verständlichen Fachchinesisch wiederfinden.

Ich bitte Sie deshalb, dem Minderheitsantrag Laura Huonker und Daniel Heierli insbesondere zu Paragraf 33a zu folgen und die Anträge der Kommission und der Minderheit Simon Schlauri und Martin Romer abzulehnen. Besten Dank.

Tobias Mani (EVP, Wädenswil): Ich spreche hier für die EVP-Fraktion, fühle mich aber auch als ehemaliger Präsident der Justizkommission berufen, einige Worte an Sie zu richten.

Ich möchte das Ganze in einen Kontext stellen: Es geht um den grossen Pendenzenberg am Sozialversicherungsgericht. Dieser ist eine Katastrophe nicht nur für die Parteien, sondern auch volkswirtschaftlich gesehen. Und auch für die Mitarbeitenden am Gericht ist es alles andere als lustig, wenn man so einen Pendenzenberg vor sich herschiebt. Wir haben als Justizkommission einen Prozess angestossen mit dem Sozialversicherungsgericht und gesagt, wir müssten diesen Pendenzenberg irgendwie in den Griff kriegen, dieser Berg muss schmelzen. Es kann aber nicht sein, und das ist nicht mehrheitsfähig, dass es jetzt nur darum geht, dass man eine Stellenerhöhung am Gericht macht. Was resultierte? Ein Massnahmenbündel: Befristete Stellenerhöhungen für vier Jahre, interne Massnahmen zur Effizienzsteigerung und eben gesetzgeberische Massnahmen. Über diese sprechen wir jetzt, sie sind in den Antrag der KJS eingeflossen.

Zur Erhöhung der einzelrichterlichen Kompetenz: Wir sind überzeugt, dass dies die Qualität nicht beeinflussen werden. Zur Kostenvorschusspflicht: Es handelt sich hier um eine Kann-Formulierung. Es geht darum, in Fällen mit schlechten Chancen einen Vorschuss zu verlangen. Und wohlverstanden, das sind keine neuen Kosten. Das ist einfach ein Vorschuss, der geleistet werden muss. Und am Schluss muss man genau gleich viel bezahlen wie vorher.

Wichtig ist uns als EVP-Fraktion, dass diese Kann-Formulierung dann nicht flächendeckend eingesetzt wird, sondern wirklich nur in den Fällen, wo schlechte Chancen bestehen, dass man am Gericht etwas erreicht. In dem Sinne ist es sogar ein Zeichen von Kundenfreundlichkeit, wenn man das Signal vom Gericht bekommt «Kostenvorschuss, hej, überleg es dir gut, deine Chancen sind schlecht, nachdem wir die Akten mal summarisch geprüft haben». Was nützt es einer Partei, wenn sie lange, lange auf einen Entscheid warten muss und dafür unterzeichnen diesen dann drei Richter? Was nützt es einer Partei, wenn das Gericht keine Möglichkeit für einen Kostenvorschuss hat und sie dafür umso länger warten muss? Viel wichtiger ist doch, dass eine Partei ein Urteil bekommt, und zwar innert vernünftiger Frist. Das ist es, was aktuell das Problem ist, und daher haben wir dieses Paket geschnürt. Und ich glaube, es ist auch ein wichtiges Zeichen ans Sozialversicherungsgericht, dass wir heute den Mehrheitsanträgen der Kommission zustimmen. Denn dann hat das Gesetz alle nötigen Mittel – die Stellenerhöhung, die gesetzgeberischen Massnahmen et cetera –, die es braucht, damit dieser Pendenzenberg jetzt endlich schmilzt.

Benedikt Hoffmann (SVP, Zürich) spricht zum zweiten Mal: Ich möchte vor allem zum Vorschlag der Grünliberalen noch etwas sagen: Auf den ersten Blick wirkt er wirklich sehr bestechend. Aber diese Prüfung der Aussichtslosigkeit im Voraus finde ich eher theoretisch. Denn dann müsste ja das Gericht die Sache schon relativ eingehend prüfen, das wird es sich dann wahrscheinlich in der Regel sparen. Die Annahme von Aussichtslosigkeit ist ja auch eher restriktiv. Man kann nicht einfach mal so schnell sagen, etwas sei aussichtslos. Ich denke mir mal, das würde dann toter Buchstabe bleiben, zumindest in der grössten Zahl der Fälle.

Und zum Vergleich mit der Zivilprozessordnung: Ich glaube nicht, dass der Vergleich so abwegig ist. Natürlich stellen sich im Zivilprozess zwei gleichgeordnete Gegner gegenüber und hier ist es der Staat gegen normale Menschen, sage ich mal. Aber faktisch ist es dann nicht so ein riesiger Unterschied, ob man gegen eine staatliche oder gegen eine private Versicherung vorgeht. Unter dem Strich ist das für den Versicherten eigentlich einerlei. Deshalb, denke ich, wäre diese Angleichung durchaus zielführend.

Vielleicht noch ein kleines Wort zu Laura Huonker: Ich kann jetzt nicht zum ganzen Votum Stellung nehmen, aber ich kann mir wirklich beim besten Willen nicht vorstellen, dass die Rechtsuchenden nicht auf ihre Recht auf unentgeltliche Prozessführung hingewiesen werden. Es ist klar, dass man das im Voraus vielleicht einmal nicht weiss, aber dass man vom Gericht nicht darauf hingewiesen wird, kann ich mir nicht vorstellen. Und wenn es so wäre, dann könnte man ja an dieser Stelle irgendwo ansetzen. Danke.

Simon Schlauri (GLP, Zürich) spricht zum zweiten Mal: Vielleicht noch kurz zu den Argumenten der Kollegen Heierli und Hoffmann, zur Frage, ob das Gericht das überhaupt vorab prüfen könne. Es gibt die Gerichtspraxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, wonach solche Vorprüfungen zulässig sind. Ich denke, dass das in der Praxis funktionieren wird.

Regierungsrätin Jacqueline Fehr: Michael Biber hat davon gesprochen, dass beide Seiten mit wenig Begeisterung dem Kompromiss zustimmen würden. Auch die Regierung hat wenig Begeisterung für die Vorlage, wie sie von der KJS nun verändert worden ist, auch wenn die Regierung anerkennt, dass dahinter ein Kompromiss steht, der an sich einen grossen Wert hat. Die Frage der Streitwertgrenze ist, denke ich, tatsächlich untergeordnet. Weniger untergeordnet ist die Frage der Kautonierung. Wir haben im Verwaltungsrechtspflegegesetz in Paragraf 15 Absatz 2 bereits heute Einschränkungen, die den Zugang zum Recht, demokratisch legitimiert, einschränken, nämlich: Wenn die betroffene Person in der Schweiz keinen Wohnsitz hat, wenn die betroffene Person noch Kosten aus einem anderen Verfahren schuldet oder wenn sie offensichtlich als zahlungsunfähig erscheint, dann sind Kautonierungen heute nach Verwaltungsrechtspflegegesetz bereits möglich. Nun soll darüber hinaus eine weitere Kautonierung bei sogenannten aussichtslosen Fällen geschaffen werden, an der Maximalgrenze bei 1000 Franken. Und dagegen stellt sich der Regierungsrat, weil er der Meinung ist, dass eine weitere Einschränkung im Zugang zum Gericht nicht angezeigt ist. Klar ist aber, wenn dieser Kompromiss nun mehrheitsfähig ist, dass es dann wirklich auf die aussichtslosen Fälle beschränkt sein muss und dass damit keine automatische weitere Hürde im Zugang zu den Gerichten aufgestellt wird. In diesem Fall denke ich, dass die Materialien der heutigen Debatte sehr wichtig sein werden.

Eintreten

ist beschlossen, nachdem kein anderer Antrag gestellt worden ist.

Detailberatung

Titel und Ingress

I. Das Gesetz über das Sozialversicherungsgericht vom 7. März 1993 wird wie folgt geändert:

§§ 2, 7, 9 und 10

Keine Bemerkungen; genehmigt.

§ 11. Einzelrichterliche Zuständigkeit

Minderheit Daniel Heierli, Laura Huonker:

Gemäss Antrag Regierungsrat.

Abstimmung

Der Kommissionsantrag wird dem Minderheitsantrag von Daniel Heierli gegenübergestellt. Der Kantonsrat beschliesst mit 140 : 27 Stimmen (bei 1 Enthaltung), dem Antrag der Kommission zuzustimmen.

§§ 12, 16, 20, 28 und 33

Keine Bemerkungen; genehmigt.

§ 33a. Sicherstellung der Gerichtskosten
Abs. 1

Ratspräsident Dieter Kläy: Hier liegen neben dem Kommissionsmehrheitsantrag noch zwei Minderheitsanträge vor. Wir stellen diese drei Anträge im sogenannten Cupsystem einander gegenüber.

Minderheit Simon Schlauri, Marin Romer (Ersatz für Rico Brazerol):

¹ Die Partei, die das Gericht anruft, kann in kostenpflichtigen Verfahren zu einem Kostenvorschuss bis zur Höhe der mutmasslichen Gerichtskosten verpflichtet werden, falls ihr Begehren aussichtslos erscheint. Im Übrigen richtet sich die Pflicht zur Sicherstellung der Gerichtskosten sinngemäss nach § 15 VRG.

Minderheit Laura Huonker, Daniel Heierli:
Gemäss Antrag Regierungsrat.

Davide Loss (SP, Adliswil): Der Minderheitsantrag Huonker verlangt, dass sich die Kostenvorschusspflicht wie bisher einzig nach Paragraf 15 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes richtet. Der Minderheitsantrag Schlauri verlangt, dass Kostenvorschüsse nur erhoben werden dürfen, wenn die Begehren aussichtslos erscheinen. Die grosse Mehrheit der SP-Fraktion erachtet es als nicht notwendig, die Aussichtslosigkeit nochmals ausdrücklich ins Gesetz aufzunehmen, es sind weitere Probleme vorprogrammiert. Aber – und das ist ganz wichtig – das Sozialversicherungsgericht hat in der KJS zugesichert, die Kostenvorschüsse würden nur bei Beschwerden erhoben, bei welchen die Rechtsbegehren als offensichtlich aussichtslos erscheinen. Die SP-Fraktion, das sei hier klargestellt, behaftet das Sozialversicherungsgericht auf dieser Zusage.

Ausserdem – und das ist ebenfalls wichtig – erklärt Paragraf 28 Buchstabe a des Gesetzes über das Sozialversicherungsgericht die ZPO (*Zivilprozessordnung*) unter anderen im Bereich der Prozesskosten sinngemäss für anwendbar, soweit das Gesetz über das Sozialversicherungsgericht keine andere Regelung vorsieht. Gemäss Artikel 97 ZPO klärt das Gericht die nicht anwaltlich vertretene Partei über die mutmassliche Höhe der Prozesskosten sowie über die unentgeltliche Rechtspflege auf. Also hier wird das Sozialversicherungsgericht die nicht anwaltlich vertretenen Parteien auf diese Möglichkeit hinweisen müssen, auch hier haben wir diese Auskunftspflicht sichergestellt.

Die Zusicherung des Sozialversicherungsgerichts hat die SP-Fraktion dazu bewogen, dem Antrag der KJS grossmehrheitlich zu folgen. Eine Minderheit der Fraktion wird dem Minderheitsantrag Huonker zustimmen. Besten Dank.

Markus Bischoff (AL, Zürich): Also Herr Loss, wie naiv sind Sie eigentlich? Wir diskutieren doch nicht über Absichtserklärungen des Sozialversicherungsgerichts, wir machen hier Gesetzgebung. Entscheidend ist, was im Gesetz steht, und nicht irgendwie, was in den Köpfen des Gerichts heute ist.

Davide Loss (SP, Adliswil) spricht zum zweiten Mal: Kollege Bischoff, Politik ist halt eben Realpolitik. Wir wollen, dass die Verfahren schneller gehen, deshalb muss man hier Kompromisse machen. Wir haben uns jetzt für diesen Kompromiss entschieden. Wir sind der Überzeugung, dass mit diesem Paket die Verfahren weniger lange dauern. Und der SP-Fraktion ist es eben wichtiger, dass die Leute schneller zu ihrem Recht kommen, und im Rahmen einer Interessenabwägung überwiegt das gegenüber den aussichtslosen Beschwerden. Deshalb haben wir diesen Kompromiss geschmiedet, und wir halten uns daran.

Ratspräsident Dieter Kläy: Ich erkläre jetzt das weitere Vorgehen: Der Kommissionmehrheitsantrag, der Minderheitsantrag Schlauri und der Minderheitsantrag Huonker sind als gleichwertige Anträge zu behandeln. Wir werden nach Paragraph 30 des Geschäftsreglements des Kantonsrates im sogenannten Cupverfahren abstimmen. Wir werden die Tür schliessen und die Anwesenden ermitteln. Auf den Monitoren wird dies wie folgt dargestellt: Wer für die Kommissionmehrheit ist, drückt die Ja-Taste und erscheint grün. Wer seine Stimme dem Minderheitsantrag Schlauri gibt, drückt die Nein-Taste, welche rot dargestellt wird. Und wer sich für den Minderheitsantrag Huonker entscheidet, drückt die «Enthalten»-Taste, was gelb dargestellt wird. Vereinigt keiner der Anträge die Mehrheit der stimmenden Mitglieder auf sich, wird entschieden, welcher der beiden Anträge, die am wenigsten Stimmen auf sich vereinigt haben, ausscheidet. In der Folge wird das Verfahren fortgesetzt, bis einer der Anträge eine Mehrheit erlangt. Die Tür ist zu schliessen und die Anwesenden drücken bitte die Präsenztaste «P/W».

Abstimmung im Cupsystem

Anwesende Ratsmitglieder	171
Absolutes Mehr	86 Stimmen
Kommissionsantrag	109 Stimmen
Minderheitsantrag Schlauri	24 Stimmen
Minderheitsantrag Huonker	37 Stimmen

Ratspräsident Dieter Kläy: Damit ist die Abstimmung entschieden. Der Mehrheitsantrag der Kommission erreicht das absolute Mehr und obsiegt.

§ 42

Keine Bemerkungen; genehmigt.

Ratspräsident Dieter Kläy: Damit ist die Vorlage materiell durchberaten. Sie geht an die Redaktionskommission. Die Redaktionslesung findet in circa vier Wochen statt. Dann befinden wir auch über Ziffer römisch II der Vorlage.

Das Geschäft ist für heute erledigt.