

5. Gesetz über das Sozialversicherungsgericht, Änderung, Kosten des Verfahrens

Antrag des Regierungsrates vom 9. März 2022 und geänderter Antrag der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit vom 29. September 2022

Vorlage 5806a

Tobias Mani (EVP, Wädenswil), Präsident der Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit (KJS): Die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit beantragt Ihnen, auf die Vorlage für eine Änderung des Gesetzes über das Sozialversicherungsgericht betreffend Kosten des Verfahrens einzutreten. Die Vorlage ist zwar nicht sehr umfassend – man könnte sagen, sie ist kurz und knackig – aber dennoch ist zu beachten, dass mit ihr über eine Grundsatzfrage entschieden wird. So ist im Moment unklar, wie es um die Kostenpflicht für Nichtleistungsverfahren steht.

Zur Ausgangslage: Paragraph 33 Absatz 1 des Gesetzes über das Sozialversicherungsgericht (*GSVGer*) sieht vor, dass Verfahren kostenlos sind, soweit dies von anderen Gesetzen so vorgeschrieben ist. Vor rund 20 Jahren hat man damit zum Ausdruck bringen wollen, dass im Anwendungsbereich des Bundesrechts die Kostenlosigkeit durch die entsprechenden Bundesgesetze vorgeschrieben waren. Das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts, das sogenannte ATSG, hat die Kostenfrage in Artikel 61 Buchstabe a bislang so geregelt, dass Verfahren kostenlos sind. Gleichzeitig wurde aber auch vorgesehen, dass einer Partei eine Spruchgebühr und die Verfahrenskosten auferlegt werden können, falls sich diese mutwillig oder leichtsinnig verhält. Auf den 1. Januar 2021 wurde das ATSG nun aber geändert. Der erwähnte Buchstabe a von Artikel 61 schreibt keine Kostenlosigkeit mehr vor. Stattdessen schreibt aber der neue Buchstabe ^{bis} vor, dass bei Leistungsstreitigkeiten eine Kostenpflicht nur dann besteht, wenn das Einzelgesetz es vorsieht. Das ist seit dem 1. Juli 2006 für die Invalidenversicherung der Fall. Die Kosten werden somit im ATSG nicht mehr geregelt, soweit es bei den Verfahren nicht um Leistungen, sondern beispielsweise um Beiträge geht. Bei Nichtleistungsstreitigkeiten liegt das ATSG somit die grundsätzliche Kostenlosigkeit nicht mehr fest, weshalb die Bestimmungen des kantonalen Rechts über die Verfahrenskosten anwendbar sind.

Wie eingangs erwähnt, stellt sich nun bei Nichtleistungsverfahren die Frage, ob die Verfahren in der Folge der geänderten bundesgerichtlichen Regelung kostenpflichtig sind oder nicht. Aus dem geltenden Wortlaut von Paragraph 33 Absatz 1 *GSVGer* könnte sogar eine Kostenpflicht gefolgert werden. Aus den Materialien wird aber deutlich, dass der Gesetzgeber dies damals nicht so gewollt hat.

Auf dieses Problem ist die Geschäftsleitung des Kantonsrates im Jahr 2021 durch das Sozialversicherungsgericht aufmerksam gemacht worden. Daraufhin hat sich die KJS dieser Frage angenommen und festgestellt, dass eben gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht. Am 4. November 2021 hat die Kommissionsmehrheit beschlossen, dass die bisher geltende Kostenlosigkeit der Verfahren beibehalten

werden soll und die Direktion der Justiz und des Innern eine entsprechende Vorlage ausarbeiten soll. Der Regierungsrat hat diesen Wunsch erhört und hat daraufhin im März dieses Jahres den vorliegenden Entwurf verabschiedet.

Die Kommissionsmehrheit hält an ihrer Einschätzung vom vergangenen Jahr fest und lehnt die Einführung einer Kostenpflicht ab. Deshalb bitte ich Sie im Namen der KJS, auf die Vorlage einzutreten, dem mit 8 zu 6 Stimmen gefassten Antrag der Kommission zu folgen und der Vorlage zuzustimmen.

Eine Minderheit möchte den neuen Spielraum nutzen und möchte von der bisherigen Praxis abweichen und nun im Grundsatz neu eine Kostenpflicht einführen. Die Kommissionsmehrheit möchte hingegen an der bisherigen Praxis festhalten. Der Mehrheit erschliesst sich nicht, weshalb nun ohne Anlass von der bisher geltenden Kostenregelung abgewichen soll. Die Kommissionsmehrheit bittet der Vorlage in diesem Sinne zuzustimmen.

Ich möchte gleich noch anfügen, was als EVP-Fraktion unsere Haltung ist: Wie gesagt, der Anstoss kam ja vom Sozialversicherungsgericht. Es gibt nun eine offene Frage, die geklärt und politisch beantwortet werden muss. Das möchte nicht das Gericht entscheiden, denn es ist in der Tat eine politische Frage. Die Grundsatzfrage, die sich hier stellt, ist die Frage nach dem Zugang zum Recht: Soll der Zugang zum Recht wie bisher beibehalten werden oder soll der Zugang zum Recht erschwert werden? Soll eine Kostenpflicht eingeführt werden bei Nichtleistungsstreitigkeiten, was dazu führt, dass natürlich auch gewisse Parteien abgehalten werden, ihre Rechte geltend zu machen? Nun, wen betrifft das? Vermögende betrifft es grundsätzlich nicht wirklich, denn sie haben ja das Geld, um zu prozessieren. Arme betrifft es auch nicht in dem Sinne, da sie ja die Möglichkeit haben, ein Gesuch um unentgeltliche Prozessführung zu stellen. Der Zugang zum Recht wird also für den Mittelstand – oder man könnte auch sagen, für den unteren Mittelstand – erschwert, indem man eine Kostenpflicht einführt. Wir haben auch mit dem Gericht diskutiert. Was sind die Folgen in Bezug auf den Aufwand, in Bezug auch auf die finanziellen Auswirkungen? Sicherlich gäbe es gewisse finanzielle Zusatzerträge, wenn man eine Kostenpflicht einführt. Auf der anderen Seite muss man aber sagen: Es gibt auch einen Zusatzaufwand, denn die Folge wäre ja, dass Minderbemittelte dann eben diese Gesuche um unentgeltliche Prozessführung stellen, und das verursacht doch einen beachtlichen Aufwand beim Gericht, was einen Teil der Mehrerträge dann bereits wieder kompensiert. In gewissen Konstellationen kann es Sinn machen, aber generell? Nein, das macht keinen Sinn, da wird der Zugang zum Recht doch erschwert. Und als EVP bitten wir Sie, der Kommissionsmehrheit zu folgen und Nein zu sagen zu einer Erschwerung des Zugangs zum Recht.

Ratspräsidentin Esther Guyer: Wir begrüßen die Justizdirektorin, Regierungsrätin Jacqueline Fehr (*die beim vorhergehenden Traktandum gefehlt hat*), und ich möchte noch anmerken, dass wir sie auf 9 Uhr 30 Uhr bestellt haben. Wir haben Ihre Debattierlust für einmal falsch eingeschätzt (*in diesem Fall überschätzt*). Aber sie ist jetzt da.

Beatrix Stüssi (SP, Niederglatt): Aufgrund einer Änderung des Bundesgesetzes könnte die bisherige Formulierung im Gesetz über das Sozialversicherungsgericht so ausgelegt werden, dass diese Verfahren jetzt kostenpflichtig sind. Dies war aber bei der ursprünglichen Formulierung des Gesetzes nie beabsichtigt gewesen. Wenn also Verfahren vor dem Sozialversicherungsgericht in der Regel weiterhin kostenlos bleiben sollen, braucht es eine kleine Änderung in Paragraph 33 des Gesetzes über das Sozialversicherungsgericht. Da es sich sowieso um sehr wenige Fälle handelt und die SP dafür einsteht, dass es niemals von finanziellen Überlegungen abhängig sein soll, in ein Verfahren einzusteigen, soll es wie bisher kostenlos bleiben. Die SP stimmt der Gesetzesänderung zu und lehnt den Minderheitsantrag klar ab.

Janine Vannaz (Die Mitte, Aesch): Das Sozialversicherungsgericht ist eines der drei obersten kantonalen Gerichte, welches insbesondere Beschwerden aus dem Gebiet des Sozialversicherungsrechts des Bundes behandelt. Dazu gehören namentlich die Alters- und Hinterlassenenversicherung, die Invalidenversicherung, die Ergänzungsleistungen, die Krankenversicherungen et cetera. Die Verfahren sollen einfach, rasch, in der Regel öffentlich und für die Parteien kostenlos sein. Aufgrund einer Änderung der Gesetzgebung auf Bundesebene im Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts sind die Kosten für die Nichtleistungsverfahren jedoch nicht mehr eindeutig geregelt. Neu würde der Wortlaut des geltenden Gesetzes über das GSVGer die Folgerung zulassen, dass die Verfahren kostenpflichtig sein könnten. Dies war bei Erlass des Gesetzes jedoch nicht beabsichtigt und deshalb braucht es Klarheit.

Die Mitte ist der Ansicht, dass der Zugang zum Recht nicht erschwert werden soll und diese Verfahren demnach weiterhin kostenlos bleiben sollen. Wir bitten, der Änderung zuzustimmen. Besten Dank.

Andrea Gisler (GLP, Gossau): Die Änderung des Bundesrechts per Januar 2021 hat im Sozialversicherungsrecht zu einer unklaren Rechtslage bei Nichtleistungsstreitigkeiten geführt. Diese Rechtsunsicherheit soll nun mit einer Anpassung von Paragraph 33 des Gesetzes über das Sozialversicherungsrecht beseitigt werden. Die Grünliberalen begrüßen dies. Rechtssicherheit gehört zum Kerngehalt eines Rechtsstaates. In sozialversicherungsrechtlichen Verfahren gilt der Grundsatz, dass sie kostenfrei sein sollen. Zugrunde liegt der Gedanke, dass Sozialversicherungsstreitigkeiten Arme-Leute-Prozesse sind, und der Rechtsweg soll nicht durch Kostenhürden beschränkt werden. Dieser Grundsatz wird nun immer mehr ausgehöhlt, das hat zu einem unübersichtlichen Flickenteppich geführt. Hinzu kommt, dass der Gang vor Gericht immer mehr zum Luxusgut wird. Gerichtsverfahren sind für viele Leute nicht mehr erschwinglich. Das ist eine bedenkliche Entwicklung, denn der Zugang zum Gericht ist ein verfassungsmässiger Anspruch. Das Sozialversicherungsgericht erledigt jährlich rund 2500 Fälle. Nichtleistungsstreitigkeiten, um die es heute geht, machen einen kleinen Teil aus, nämlich nur etwa 6 Prozent. Die Einführung einer Kostenpflicht hätte auf die Staats-

finanzen also praktisch keinen Einfluss. Bei geschätzten durchschnittlichen Gerichtsgebühren von 1500 Franken pro Fall ergäben sich Einnahmen von lediglich 150'000 Franken im Jahr, wobei in einem Drittel dieser Fälle ohnehin die Voraussetzungen für die unentgeltliche Prozessführung erfüllt wären. Und diese Gesuche wiederum führen zu einem zusätzlichen administrativen Aufwand. Unter dem Strich wäre also mit der Einführung einer Kostenpflicht bei Nichtleistungstreitigkeiten nicht viel gewonnen.

Die Grünliberalen halten es deshalb für richtig, die bisherige Praxis fortzusetzen und dabei zu bleiben, dass bei Nichtleistungstreitigkeiten weiterhin der Grundsatz der Kostenfreiheit gilt. Wir stimmen deshalb der Vorlage zu und lehnen den Minderheitsantrag ab.

Daniel Wäfler (SVP, Gossau): Die Kostenpflicht der Verfahren vor dem Sozialversicherungsgericht gab viel zu diskutieren. Sonderregelungen sind immer sehr aufwendig und Ausnahmen zu definieren eine Sisyphusaufgabe. Mit dem Antrag von SVP und FDP wird eine klare Regelung zu den Kosten möglich. Wenn auf kantonaler oder Bundesstufe kein Gesetz die Kostenlosigkeit vorsieht, ist ein Verfahren grundsätzlich kostenpflichtig, dies besagt der Minderheitsantrag. So kann das Gebot der Gleichbehandlung eingehalten werden, aber auch etwas von den Kosten den Verursachern überwältzt werden, die vielleicht so nicht in nicht existenziellen Bereichen prozessieren. Ich bitte Sie deshalb, dem Minderheitsantrag zuzustimmen und so eine schlankere Gesetzgebung zu ermöglichen. Danke vielmals.

Anne-Claude Hensch Frei (AL, Zürich): Die AL-Fraktion spricht sich für die Beibehaltung der Kostenlosigkeit bei Nichtleistungsverfahren vor dem Sozialversicherungsgericht aus, wenn das Bundesgericht nichts anderes vorsieht. Dies aus folgenden Gründen:

Aus der Einführung der Kostenpflicht würde letztlich ein finanzielles Nullsummenspiel resultieren. Zwar würden zusätzliche Einnahmen generiert, aber dafür entstünde ein erheblicher Mehraufwand bei den Gerichten. Auch dies kostet den Staat. So hat zum Beispiel die Einführung der Kostenpflicht bei IV-Beschwerden aufgezeigt, wie hoch der Zusatzaufwand aufgrund der vielfach eingereichten Gesuche um unentgeltliche Prozessführung tatsächlich ist, nämlich viel höher als erwartet. Die erhoffte abschreckende Wirkung auf Prozesswillige trat also auch nicht ein. Ebenfalls wollen wir keine zusätzlichen finanziellen Schranken für einen Zugang zur Rechtsprechung auferlegen. Die AL ist für pragmatische Lösungen, welche das Ausufern der Bürokratie stoppen. Es ist schon interessant, dass gerade die beiden Parteien, welche regelmässig bei Gerichten zusätzlichen Personalbedarf bestreiten und sich generell für eine schlanke Verwaltung aussprechen, mit ihren politischen Entscheiden den Gerichten aus prinzipiellen Gründen mehr Arbeit aufbürden wollen. Die AL folgt also der Kommissionsmehrheit und lehnt den Minderheitsantrag ab. Besten Dank.

Kathrin Stutz (Grüne, Zürich): Es ist nochmals festzuhalten, dass es hier um die Kostenlosigkeit bei Nichtleistungsverfahren geht. Beim Sozialversicherungsgericht Zürich sind es nur sehr wenige Fälle. Im Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts auf Bundesebene wurde neu die Kostenfrage für Nichtleistungsstreitigkeiten nicht mehr geregelt. In einzelnen Gesetzen ist aber die Kostenlosigkeit vorgesehen. Die Aufnahme der Kostenlosigkeit beim Sozialversicherungsgericht ändert nichts an der heutigen Praxis bei den Nichtleistungsverfahren. Es sind, wie oben erwähnt, nur wenige Verfahren. Bei einer Kostenpflicht wäre neu das Gericht durch Gesuche um Kostenlosigkeit belastet.

Die Kostenlosigkeit ist bei Streitigkeiten auf dem Gebiet der beruflichen Vorsorge, Opferhilfe und der Zusatzversicherung zur sozialen Krankenversicherung sowieso gegeben. Die Grüne Fraktion lehnt deshalb eine Kostenpflicht beim Sozialversicherungsgericht ab.

Angie Romero (FDP, Zürich): Der Bund sah bis zum 1. Januar 2021 Kostenlosigkeit im Sozialversicherungsrecht vor. Danach liess es diese Regelung unter anderem für Nichtleistungsstreitigkeiten fallen und ermöglichte so die Erhebung von Kosten. Man kann somit sagen, der Bund hat sich in Richtung Kostenpflicht bewegt und der Kanton sollte dem folgen. Trotzdem will ein Teil des Kantonsrates auf kantonaler Ebene Kostenlosigkeit beibehalten.

Zu den Argumenten, die von der Mehrheit gegen die Kostenpflicht vorgebracht werden: Es wird gesagt, es gehe im Sozialversicherungsrecht um Arme-Leute-Prozesse, da sei es stossend, Kosten zu erheben. Das stimmt so nicht. Nichtleistungsstreitigkeiten betreffen nicht speziell schlechtsituierte Parteien. Ausserdem bleibt mittellosen Parteien immer die Möglichkeit, ein Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege zu stellen. Der Weg zum Gericht steht auch bei Einführung einer Kostenpflicht offen. Die Beurteilung, ob die unentgeltliche Rechtspflege zu gewähren ist oder nicht, ist ein absolutes Standardverfahren und nicht aufwendig. Weiter wird von der Mehrheit eingewendet, es ginge um eine geringe Anzahl Fälle und die zu erwartenden Erträge seien überschaubar. Dazu muss ich sagen, dass auch ein geringer Ertrag immer noch ein Ertrag ist. Aber darum geht es nicht. Vielmehr geht es um die Frage der Gleichbehandlung und das Prinzip, dass staatliche Leistungen etwas kosten sollen. Wieso muss zum Beispiel jemand Gerichtskosten bezahlen, wenn er oder sie für sein Kind Unterhalt erstreitet, nicht aber, wenn das Sozialversicherungsgericht zu beurteilen hat, ob jemand als Selbstständigerwerbender oder nicht gilt, das leuchtet nicht ein. Aus diesem Grund fordern wir die Einführung einer Kostenpflicht für Nichtleistungsstreitigkeiten am Sozialversicherungsgericht.

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:

Keine Bemerkungen; genehmigt.

§ 33

Minderheit Angie Romero, Nina Fehr Düsel, Martin Huber, Thomas Lamprecht (in Vertretung von Jacqueline Hofer), Daniel Wäfler:

§ 33. ¹ ... ist kostenpflichtig, ausser ein Gesetz des Bundes oder des Kantons sieht Kostenlosigkeit vor.

Abstimmung

Der Kommissionsantrag wird dem Minderheitsantrag von Angie Romero gegenübergestellt. Der Kantonsrat beschliesst mit 90 : 74 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), dem Antrag der Kommission zuzustimmen.

Ratspräsidentin Esther Guyer: Damit ist die Vorlage materiell durchberaten. Sie geht an die Redaktionskommission. An der Redaktionslesung befinden wir über Ziffer römisch II und III der Vorlage.

Das Geschäft ist für heute erledigt.