



Botschaft des Regierungsrats zur Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts

28. Juni 2011

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft des Regierungsrats zur Anpassung der kantonalen Gesetzgebung über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts mit dem Antrag, auf die Vorlage einzutreten.

Im Namen des Regierungsrats
Landammann: Hans Wallimann
Landschreiber: Dr. Stefan Hossli

1. Ausgangslage

Am 1. Januar 2003 ist das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) in Kraft getreten. Es koordiniert das Sozialversicherungsrecht des Bundes, indem es Grundsätze, Begriffe und Institute des Sozialversicherungsrechts definiert, ein einheitliches Sozialversicherungsverfahren festlegt und die Rechtspflege regelt, die Leistungen aufeinander abstimmt und den Rückgriff der Sozialversicherungen auf Dritte ordnet (Art. 1 ATSG). Seine Bestimmungen sind auf die bundesrechtlich geregelten Sozialversicherungen anwendbar, wenn und soweit die speziellen Sozialversicherungsgesetze nichts anderes vorsehen (Art. 2 ATSG). Das ATSG ist auf alle Sozialversicherungszweige anwendbar mit Ausnahme der beruflichen Vorsorge. Es regelt im Wesentlichen die Beziehung zwischen den einzelnen Sozialversicherungen und den versicherten Personen. In der Praxis bedeutet dies, dass das ATSG den speziellen Sozialversicherungsgesetzen übergeordnet ist.

Die Kantone haben die bundesrechtlichen Minimalbestimmungen zu beachten. Sie haben ein Versicherungsgericht als einzige Beschwerdeinstanz zu bestellen (Art. 57 ATSG). Dieser Forderung wurde im Kanton Obwalden im Rahmen der Justizreform Rechnung getragen (vgl. Gesetz über die Justizreform vom 21. Mai 2010, III Ziff. 5, ABI 2010, S. 1030). Danach gilt das Verwaltungsgericht als Versicherungsgericht in Angelegenheiten des Sozialversicherungsrechts. Das Verfahren richtet sich – vorbehältlich der Verfahrensregeln aus Art. 61 ATSG – nach den Bestimmungen über die Verwaltungsgerichtsbeschwerde (Verordnung über das Verwaltungsgerichtsverfahren, Art. 8a; GDB 134.14).

Als Vorstufe zum eigentlichen Rechtsmittelverfahren wird neu die Einsprachemöglichkeit nach Art. 52 ATSG eingeführt. Diese Bestimmung sieht die Einsprache bei derjenigen Verwaltungseinheit vor, die die sozialversicherungsrechtliche Verfügung erlassen hat. Die Einspracheentscheide sind innert angemessener Frist zu erlassen. Sie sind zu begründen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen. Das Verfahren ist kostenlos. Es gehört nach der Systematik des ATSG zum Sozialversicherungsverfahren, und wird deshalb in den vom ATSG erfassten Bereichen schon seit dessen Inkrafttreten durchgeführt.

Um die kantonalen Bestimmungen über die Rechtspflege den Vorgaben des ATSG anzupassen, wurde den Kantonen eine Übergangsfrist von fünf Jahren eingeräumt. Die Anpassungen erfolgen nun im Rahmen dieser Vorlage. Warum erst jetzt? Der Vollzug erfolgt schon seit 2003 ausschliesslich nach den Vorschriften des Bundesrechts (beispielweise das Einspracheverfahren im Vollzug der Arbeitslosenversicherung). Wie erwartet werden konnte, hat es sich gezeigt, dass die notwendigen Anpassungen der kantonalen Grundlagen im Sozialversicherungsrecht minimal sind.

2. Vorgehen

2.1 Verwaltungsinternes Mitberichtsverfahren

Das Volkswirtschaftsdepartement hat das Verwaltungsgericht, das Sicherheits- und Justizdepartement, den Rechtsdienst Nidwalden, die Ausgleichskasse Obwalden, das Regionale Arbeitsvermittlungszentrum Ob- und Nidwalden und die Arbeitslosenkasse Ob- und Nidwalden im Mitberichtsverfahren zu einer Stellungnahme zu einem vorbereiteten Anpassungsentwurf eingeladen. In diesem ersten Schritt ging es darum, die Beurteilungen und Standpunkte der mit der Anwendung des Sozialversicherungsrechts betrauten Organe und Amtsstellen einzuholen.

Die Rückmeldungen sind in die Vorlage eingeflossen. Obwohl der Hinweis der Ausgleichskasse mit dem ATSG nicht direkt in Verbindung steht, soll trotzdem im Rahmen dieser Vorlage die Rechtsstellung der IV-Stelle in der Vollzugsgesetzgebung zum Invalidenversicherungsgesetz neu umschrieben werden.

2.2 ATSG-Überprüfung

Damit das Vorgehen bei der gesetzgeberischen Arbeit nachvollziehbar und die Vollständigkeit der Anpassungen überprüfbar wird, werden in diesem Kapitel alle Prüfschritte mit einer kurzen Begründung, auch wenn kein Anpassungsbedarf besteht, aufgeführt.

2.2.1 Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz vom 28. Januar 1999 (GDB 851.1)

Im Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG) werden im Wesentlichen die Organisation und die Zuständigkeit für die Umsetzung geregelt. Die Anordnungen für die Prämienverbilligung (Art. 2 EG KVG) unterstehen dem ATSG nicht. Gemäss Art. 1 Abs. 2 Bst. c des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10) muss das ATSG für das Ausrichten der Prämienverbilligung nicht berücksichtigt werden. Der Rechtsschutz in Kapitel III, Art. 5 EG KVG ist ATSG-konform. Einzig Art. 5 Abs. 3 EG KVG über das Schiedsgericht musste 2010 im Rahmen der Justizreform noch angepasst werden.

Es besteht also kein Anpassungsbedarf.

2.2.2 Verordnung zum Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz vom 28. Januar 1999 (GDB 851.11)

Die Verordnung regelt die Vollzugsorganisation des Krankenversicherungsgesetzes – im Wesentlichen aber die Prämienverbilligung. Wie oben ausgeführt, untersteht die Prämienverbilligung dem ATSG nicht. Der Rechtsschutz bei der Prämienverbilligung in Art. 17 ist mit einer Beschwerdefrist gegen Einspracheentscheide von 30 Tagen ATSG-konform.

Es besteht also kein Anpassungsbedarf.

2.2.3 Ausführungsbestimmungen zum Bundesgesetz über die Unfallversicherung vom 28. November 1983 (GDB 851.411)

In den Ausführungsbestimmungen werden die Zuständigkeiten geordnet. Der Rechtsschutz ist in den Art. 3 und 4 geregelt und entspricht dem ATSG, indem beispielsweise in Art. 4 direkt auf das ATSG verwiesen wird.

Es besteht also kein Anpassungsbedarf.

2.2.4 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 25. Januar 2002 (GDB 853.1)

Mit diesem Einführungsgesetz wird die Zuständigkeit für die Umsetzung der AHV-Gesetzgebung geregelt. Es enthält keine Vorschriften, die auf ATSG-Konformität zu überprüfen wären.

Es besteht also kein Anpassungsbedarf.

2.2.5 Gesetz über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 25. Oktober 2007 (GDB 853.2)

Beim Erlass des Gesetzes über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV im Jahre 2007 ist in Art. 9 die Umsetzung des ATSG vorweggenommen worden. Wie sich nun zeigt, wird kein eigentliches kantonales Umsetzungsgesetz zum ATSG geschaffen. Daher muss eine Änderung in Art. 9 zum subsidiären Recht vorgenommen werden.

Zu Art. 9 besteht Anpassungsbedarf; siehe dazu Ziff. 4.1.

2.2.6 Verordnung zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung vom 19. November 1993 (GDB 853.31)

Zu dieser Verordnung hat das Verwaltungsgericht im Rahmen des Mitberichts eine Anmerkung zum Rechtsmittelverfahren vor Gericht eingebracht. Die Ausgleichskasse Obwalden hat beantragt, die Rechtsstellung der IV-Stelle der Bundesgesetzgebung über die Invalidenversicherung anzupassen.

Hier besteht Anpassungsbedarf; siehe dazu Ziff. 4.2.

2.2.7 Vollziehungsverordnung zum Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 29. Februar 1996 (GDB 855.11)

In dieser Vollziehungsverordnung werden im Wesentlichen die Organisation, die Zuständigkeit und die Finanzierung allfälliger Kosten, die nicht durch den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung (Art. 92 Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG, SR 837.0) gedeckt sind, beschrieben. Der Rechtsschutz in Kapitel III, Art. 11 und 12 ist ATSG-konform. Das AVIG bestimmt in Art. 1 wie das ATSG angewendet werden muss.

Es besteht also kein Anpassungsbedarf.

2.2.8 Vereinbarung über ein gemeinsames regionales Arbeitsvermittlungszentrum der Kantone Obwalden und Nidwalden vom 15. Januar 1996 (GDB 843.21)

und

2.2.9 Vereinbarung über eine gemeinsame öffentliche Arbeitslosenkasse der Kantone Obwalden und Nidwalden vom 6. Dezember 1999 (GDB 855.111)

Diese beiden Vereinbarungen über den Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes werden gemäss Art. 2 Abs. 2 der Vollziehungsverordnung zum Arbeitslosenversicherungsgesetz durch die Regierungsräte von Obwalden und Nidwalden angepasst werden. Die Änderungen betreffen lediglich den Rechtsmittelweg.

Hier besteht Anpassungsbedarf; dieser wird durch den Regierungsrat umgesetzt werden.

2.2.10 Gesetz über die Familienzulagen vom 29. Mai 2008 (GDB 857.1)

Die im Kanton tätigen Ausgleichskassen beteiligen sich am Lastenausgleich (Art. 15). Sollten Zahlungen für den Lastenausgleich nicht fristgerecht eingehen, sind Verzugszinsen gemäss Art. 2 ATSG geregelt (Art. 17 Abs. 2 FamZG). In Art. 22 FamZG wird in Verfahrensfragen auf die AHV-Gesetzgebung Bezug genommen. Diese untersteht wiederum den koordinierenden Regeln des ATSG.

Es besteht also kein Anpassungsbedarf.

2.7 Gesetz über die Gerichtsorganisation vom 22. September 1996 (GDB 134.1)

Das Gesetz über die Gerichtsorganisation ist 2010 im Rahmen der Justizreform angepasst worden. Die Vorschriften des ATSG im Bereich der Sozialversicherungsgerichtsbarkeit sind berücksichtigt worden.

Es besteht also kein Anpassungsbedarf.

2.8 Verordnung über das Verwaltungsgerichtsverfahren vom 9. März 1973 (GDB 134.2)

Auch bei dieser Verordnung sind die Vorschriften des ATSG im Rahmen der Justizreform berücksichtigt worden.

Es besteht also kein Anpassungsbedarf.

Zusammenfassend ergibt sich, dass in zwei kantonalen Erlassen und in zwei Vereinbarungen mit dem Kanton Nidwalden Änderungen vorgenommen werden müssen. Die beiden Vereinbarungen über den Vollzug im Arbeitslosenversicherungsbereich werden durch den Regierungsrat geändert. Es besteht also lediglich beim Gesetz über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und bei der Verordnung zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung Koordinationsbedarf auf Parlamentarisebene. Um diese geringfügigen Lücken bei der Umsetzung des ATSG im kantonalen Recht zu schliessen, ist es unzweckmässig, ein besonderes Mantelgesetz zu erlassen. Die angemessenere Lösung besteht darin, die Änderungen direkt in den betroffenen Grundlagen vorzunehmen.

Während beim Gesetz über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV ein Nachtrag ausreichend ist, werden bei der Verordnung zur Invalidenversicherung noch die Anpassungshinweise der Ausgleichskasse berücksichtigt, sodass hier aus systematischen Gründen ein Neuerlass vorgenommen wird.

3. Finanzielle Auswirkungen

Die Umsetzung des ATSG ins kantonale Recht hat keine finanziellen Auswirkungen auf den Umfang der Sozialversicherungsleistungen. Der Einfluss auf den Arbeitsbereich der Verwaltungseinheiten und der gerichtlichen Rechtsmittelinstanzen lässt sich kaum beziffern, konnte bisher aber überall mit dem normalen Personalbestand vollzogen werden. Es hat sich bis jetzt gezeigt, dass das Einspracheverfahren zu einer gewissen Entlastung der Gerichtsbehörden zu Lasten der verfügbaren Verwaltungsstellen geführt hat.

4. Bemerkungen zu den an das ATSG anzupassenden Erlassen

4.1 Nachtrag zu einem Gesetz über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung

Wie unter Ziff. 2.2.5 schon ausgeführt, wurde beim Abfassen dieses Gesetzes im Jahre 2007 die Umsetzung des ATSG vorweggenommen. Damals schien ein spezieller kantonaler ATSG-Gesetzeserlass unumgänglich. Sodass jetzt der Verweis in Art. 9 auf die Anwendung „... der kantonalen Gesetzgebung zum Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) ...“ gestrichen werden kann. Die Anwendung des ATSG ist gewährleistet, indem im selben Artikel auf die subsidiäre Anwendung der Bundesgesetze über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV sowie über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung verwiesen wird. In beiden Bundesgesetzen wird auf die koordinierende Funktion des ATSG hingewiesen (Art. 1 ELG und Art. 1 AHVG).

4.2 Entwurf zu einer Verordnung zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung

Da die Verordnung zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung vom 19. November 1993 im Rahmen der Umsetzung des ATSG ins kantonale Recht angepasst werden muss, wird auch die Rechtsstellung der IV-Stelle der Bundesgesetzgebung gemäss korrigiert.

In Art. 54 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung wird seit der Anpassung vom 6. Oktober 2006 festgehalten: „Die Kantone errichten die IV-Stelle in der Form kantonalen öffentlich-rechtlicher Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit.“

Auf der Basis der bisherigen Verordnung und in Anlehnung an das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 25. Januar 2002 wird neu der Bundesgesetzgebung Folge geleistet. Formell bestehen dann zwei öffentlich-rechtliche Anstalten – nämlich die „Ausgleichskasse Obwalden“ und die „Invalidenversicherungs-Stelle Obwalden“ –, die identische Organe haben und mehrheitlich den gleichen Bestimmungen unterworfen sind. Bei der Kantonalbank (Gesetz über die Obwaldner Kantonalbank vom

27. Januar 2006; GDB 661.1) und dem Bürgschaftsfonds (Gesetz über den Bürgschaftsfonds Obwalden vom 24. Mai 2002; GDB 661.2) besteht bereits ein ähnlicher rechtlicher Aufbau. Der Bürgschaftsfonds ist eine eigene Anstalt, wird aber in der Praxis von der Kantonalbank geführt. Ebenso ist es jetzt schon bei der Ausgleichskasse, die auch die IV-Stelle leitet – so wird es auch bleiben. Es geht nicht um eine Praxisänderung im Verhältnis zwischen der Ausgleichskasse und der IV-Stelle, sondern um die korrekte rechtliche Fassung der bestehenden Organisationsform.

Zu Art. 1

Bisher wurde die Rechtsstellung der „Invalidenversicherungsstelle Obwalden“ nicht ausdrücklich umschrieben. Neu soll nur klar festgehalten werden, dass es sich bei der kantonalen IV-Stelle – wie bei der Ausgleichskasse Obwalden – um eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und Sitz in Sarnen handelt.

Zu Art. 3 und Art. 5 Abs. 1

Der eigenen Rechtspersönlichkeit entsprechend sind beide Institute – Ausgleichskasse und IV-Stelle – eigenständig, aber die Leitung ist dieselbe und wird durch den Regierungsrat angestellt.

Zu Art. 4

Die Verbindung zur kantonalen Verwaltung erfolgt über das zuständige Departement.

Zu Art. 6

Die Verfahren werden vor dem in Art. 67a Gerichtsorganisationsgesetz (GDB 134.1) vorgesehenen Schiedsgericht durchgeführt. Damit wird auch im Bereich der Invalidenversicherung dieselbe Lösung getroffen, wie in den anderen Sozialversicherungszweigen.

Zu Art. 7 und 8

Die Schlussbestimmungen legen fest, dass die bisherige Verordnung aufgehoben ist und die Regierung nach der Genehmigung durch den Bund das Inkrafttreten festlegt.

Beilagen:

- Entwurf eines Nachtrags zum Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung
- Entwurf einer Verordnung zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung