

Schweizerische Gesellschaft für Versicherungsrecht
Société suisse de droit des assurances
Società svizzera di diritto delle assicurazioni

Präsident:
Dr. Riccardo J. Jagmetti

Zürich 2, den 25. September 1963
General Guisan-Quai 40

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
B e r n

Organisation und Verfahren des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes

Sehr geehrter Herr Bundesrat,

Mit Ihrem geschätzten Schreiben vom 22. April 1963 überwiesen Sie uns einen Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über die Organisation und das Verfahren des Eidgenössischen Versicherungsgerichtes mit einem erläuternden Bericht und ersuchten um Stellungnahme bis 15. Juni 1963. Da es unserer Gesellschaft leider nicht möglich war, diese Stellungnahme fristgemäss festzulegen, haben Sie uns auf unser Gesuch hin nachträglich die Frist bis Ende September 1963 erstreckt. Wir beehren uns, Ihnen nunmehr gestützt auf die Beratungen in unserem Vorstand und unter Berücksichtigung der Vorarbeiten einer von unserer Gesellschaft eingesetzten kleinen Kommission unsere Bemerkungen zum Vorentwurf bekanntzugeben. Diese erfolgen aus Gründen der Uebersichtlichkeit jeweilen zu den betreffenden Artikeln. Vorerst möchten wir Ihnen verbindlich dafür danken, dass Sie unserer Gesellschaft Gelegenheit zur Vernehmlassung geboten und uns nachträglich die Frist bis Ende September 1963 erstreckt haben.

Allgemein gestatten wir uns festzustellen, dass der Vorentwurf unsere volle Anerkennung verdient, indem er eine vorzügliche und abgerundete Darstellung der Organisations- und Verfahrensbestimmungen für unser höchstes Sozialversicherungsgericht bringt.

Inbezug auf den Namen dieses Gerichts möchten wir dabei die Anregung im erläuternden Bericht durchaus unterstützen, wonach die bisherige Bezeichnung "Eidgenössisches Versicherungsgericht" im Interesse des besseren Verständnisses abgeändert werden sollte. Wir würden dabei die Bezeichnung "Schweizerisches Sozialversicherungsgericht" vorziehen, die beim Laien und im Ausland inskünftig zu keinen falschen Vorstellungen mehr Anlass bieten dürfte. Ein Mitglied unseres Vorstandes hat den Namen

"Schweizerisches Versicherungs-Verwaltungsgericht" vorgeschlagen, da es sich tatsächlich um ein Verwaltungsgericht handelt und um den Eindruck zu vermeiden, nur die öffentlich-rechtliche Versicherung sei "sozial", während doch auch die Privatversicherung soziale Aufgaben erfüllt.

Gleichzeitig möchten wir noch die Frage der Verfassungsmässigkeit des Gerichts aufwerfen, die u.E. noch eingehender geprüft werden sollte. Wir halten dafür, dass die Notwendigkeit einer verfassungsmässigen Begründung schwerlich bestritten werden kann. Es erscheint fraglich, ob eine solche derzeit besteht. Sollten sich diese Zweifel erhärten, müsste vorgängig eine Revision der Bundesverfassung angestrebt werden, was - nachdem das Gericht schon so lange besteht - allerdings eine etwas heikle Aufgabe darstellen würde.

Art. 1 Abs. 4:

Wir möchten anregen, dass die Präsidenten der kantonalen Gerichte nach bestimmten Kriterien als ausserordentliche Ersatzmänner beigezogen werden. Es sollte nämlich vermieden werden, dass dieser Beizug vollständig nach Ermessen erfolgt. Die massgebenden Kriterien wären dabei in dem nach Art. 25 zu erlassenden Reglement niederzulegen. In Art. 1 Abs. 4 wäre nach Ersatzmänner einzufügen: "nach im Reglement festzusetzenden Kriterien". Der Grundsatz sollte aber im Gesetz verankert werden.

Art. 14 lit. a und b:

Eine gesetzliche Regelung, bei der eine Zuteilung von ordentlichen Richtern und Ersatzmännern in einzelne Abteilungen ad hoc durch den Präsidenten erfolgt, kann u.E. nicht restlos befriedigen. Es ist dies wohl praktisch, entspricht aber nicht ganz den berechtigten Vorstellungen über die Zusammensetzung eines wichtigen Kollegialgerichts. Jede Abteilung sollte denn auch - wenn immer möglich - im Interesse der Rechtssicherheit einen festen Bestand haben. Es fragt sich daher, ob nicht mindestens im Reglement

entsprechend der eingetretenen Aenderung der Zahl der Richter die Zusammensetzung der einzelnen Abteilungen geordnet werden sollte. Derzeit würde sich die Zusammensetzung der Abteilungen nach der Mitgliederzahl von 5 Richtern und 5 Ersatzmännern richten.

Art. 20 (neu):

Wir finden, dass die im Entwurf vorgesehenen Haftandrohungen als Disziplinarstrafen in einem Verfahren vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht zu rigoros sind. Das Versicherungsgericht sollte wie das Bundesgericht ohne solche Haftstrafen auskommen. Wir möchten deshalb beantragen, dass die Haftstrafe in Abs. 1, 3 und 4 gestrichen wird. Im übrigen glauben wir auch, dass von einer Bussenverhängung nur bei schwereren Verstößen Gebrauch gemacht werden sollte.

Art. 24 Abs. 2 und 3:

Wir halten dafür, dass die Regelung der Ferien und des Urlaubes nicht notwendigerweise in einem Prozessgesetz enthalten sein muss. Sie sollte denn auch u.E. hier besser gestrichen werden.

Art. 26 Abs. 2 Schlusssatz:

Wir vertreten die Auffassung, dass der Satz, wonach die richterlichen Entscheide nur vom gleichen Richter nach den gesetzlichen Bestimmungen aufgehoben oder abgeändert werden können, durchaus gestrichen werden kann. Als Grundsatz ist er nämlich sicherlich staatsrechtlich unbestritten und selbstverständlich.

Art. 35 Abs. 3:

Wir halten dafür, dass dieser Absatz zu streichen ist. Es sollte offenbar genügen, dass bei schuldhafter Verzögerung die verantwortliche Partei die entstandenen Mehrkosten zu tragen hat. Auf jeden Fall ist dieser Absatz nochmals materiell zu überprüfen. Nach unserer Meinung sollten unentschuldbar verspätet vorgebrachte neue Tatsachen und Beweismittel immer berücksichtigt werden, wenn sie für die richterliche Entscheidung von Bedeutung sind. Dies liegt sicherlich im Wesen der Offizialmaxime. Dabei kann oft

darüber gestritten werden, was zum vorneherein erheblich ist und was nicht. Aus diesem Grunde sind wir für die grundsätzliche und generelle Zulassung von neuen Tatsachen und Beweismitteln mit der erwähnten Kostenfolge. Zum mindesten ist die Formulierung des Vorentwurfes, wonach neue Tatsachen und Beweismittel als unerheblich behandelt werden dürfen, "wenn es die Umstände rechtfertigen", reichlich unklar und unbestimmt. Nur eventuell möchten wir vorschlagen, dass unentschuldbar verspätet vorgebrachte Tatsachen und Beweismittel grundsätzlich und allgemein nicht berücksichtigt werden dürfen.

Art. 36:

Wir möchten die Anregung machen, in diesem Artikel oder auch eventuell an anderer Stelle grundsätzlich zu bestimmen, dass die Gerichtskanzlei über den Eingang und den Inhalt einer prozessual erheblichen Mitteilung einer Partei jeweilen die Gegenpartei zu orientieren hat.

Art. 40:

Wir vertreten aus Ueberzeugung die Auffassung, dass auch die Beratungen unseres obersten Sozialversicherungsgerichtes öffentlich sein sollten. Diese Oeffentlichkeit der Beratung wirkt sich dabei selbstverständlich nur im Falle einer mündlichen Schlussverhandlung aus. Der im Bericht besonders hervorgehobene praktische Grund der Kosten- und Zeitersparnis hat u.E. vor den Vorteilen einer öffentlichen Beratung zurückzutreten, die übrigens auch beim Schweizerischen Bundesgericht besteht. Es dient nach unserer Ueberzeugung nur dem Ansehen des Gerichts, das sich aus bestausgewiesenen Sozialversicherungsjuristen zusammensetzt, wenn dieses unter der Kontrolle der Oeffentlichkeit und der Parteien in einem wichtigen Streitfall die sachgemässe Entscheidung berät und fällt. Auch das Argument der Wahrung von allfälligen medizinischen Feststellungen kann nicht gegen das Prinzip der öffentlichen Beratung ins Feld geführt werden, nachdem auch beim Bundesgericht, vor allem in Haftpflicht- und Unfallversicherungsprozessen, von diesem Prinzip abgewichen wird.

Es erscheint daher nicht gerechtfertigt, die Öffentlichkeit vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht auszuschliessen, sie aber vor dem Bundesgericht zuzulassen. Wir möchten dabei eine Ausnahme nur dann machen, wenn die öffentliche Beratung sich für eine Partei in irgend einer Weise nachteilig auswirken könnte.

Es ist nachdrücklich festzustellen, dass die öffentliche Beratung ohnehin nur bei einer mündlichen Schlussverhandlung Platz greifen kann, welche keineswegs die Regel ist. Eine Schlussverhandlung findet nach Art. 132 des Vorentwurfes nämlich nur statt, wenn die Bedeutung der Streitsache dies rechtfertigt, oder wenn eine Partei dies verlangt und ein solches Begehren nicht als unnötig erscheint.

Art. 49 Abs. 2:

Nachdem der freie Samstag, an dem nicht gearbeitet wird, in der öffentlichen Verwaltung und in der Wirtschaft sich immer mehr durchsetzt, sollte er dem Sonntag und dem Feiertag gleichgestellt werden, so dass eine Frist, deren Ende auf einen Samstag fallen würde, erst am nächstfolgenden Werktag endigt. Es ist zu prüfen, ob Art. 49 Abs. 2 allenfalls nicht dem BG über den Fristenlauf an Samstagen vom 21. Juni 1963 (BB1 Nr. 25 vom 27. Juni 1963) anzupassen ist, sofern die Referendumsfrist unbenützt abläuft, was anzunehmen ist.

Art. 50 Abs. 2:

Wir halten dafür, dass der Passus "und gehörig bescheinigten Gründen" durchaus gestrichen werden könnte. Es dürfte offenbar genügen, dass die Gründe für eine Fristerstreckung zureichend sein müssen, wobei dem Gericht die freie Beweiswürdigung zukommt. Oft bedarf der Hindernisgrund schwerlich einer formellen Bescheinigung, indem eine solche nicht nötig ist, wie z.B. bei Todesfall in der Familie der Partei oder des Parteivertreters.

Auch kann ein Hindernisgrund manchmal nur schwer urkundlich bewiesen werden, wie z.B. bei beruflicher Ueberlastung eines Parteivertreters.

Art. 63:

Rechtsschriften, die unleserlich sind, sollten nicht gleich behandelt werden wie solche mit ungebührlichem Inhalt. Bei letzteren ist die Androhung durchaus am Platze, dass im Falle der Nichtänderung innert der gesetzten Frist die Eingabe als nicht erfolgt betrachtet wird. Hingegen sollte eine solche Folgerung nicht bei sogenannten unleserlichen Rechtsschriften gezogen werden, es sei denn, dass der gesamte Inhalt überhaupt als vollständig unleserlich zu qualifizieren ist, was sicherlich sehr selten der Fall sein wird. Bei unleserlichen Rechtsschriften, die in der Regel teilweise unleserlich sein werden, sollte das Gericht von Fall zu Fall je nach der konkreten Sachlage materiell und formell die sachgemässe Entscheidung fällen, wenn die verlangte Verdeutlichung nicht innert der gesetzten Frist erfolgt.

Art. 66 Abs. 2:

Wir erachten es als richtig, wenn die aussagende Person das Protokoll selbst unterzeichnet. Der Ausdruck "Gutheissung" ist in dieser allgemeinen Form offenbar zu unbestimmt. Vermutlich ist er in bezug auf die Ergebnisse des Augenscheines gewählt worden, bei dem das Gericht das Augenscheinprotokoll nachträglich gutheissen dürfte. Hier geht der Ausdruck in Ordnung. Hingegen sollten die protokollierten Aussagen einer Partei, der Zeugen oder Sachverständigen von der aussagenden Person durch die Unterschrift bekräftigt werden, nachdem diese vorher den Text entweder selbst gelesen hat oder der Text ihr vorgelesen worden ist. Allfällige Missverständnisse und Irrtümer können auf diese Weise eher vermieden werden. Wir möchten eine Klarstellung in diesem Sinne anregen.

Art. 68 Abs. 3 (neu):

Es stellt sich die Frage, ob ein Beamter, der als Partei einvernommen wird, zur Aussage verpflichtet werden kann. Offenbar ist dies grundsätzlich nur möglich, wenn er durch den zuständigen Vorgesetzten vom Amtsgeheimnis entbunden wird. Es sollte deshalb in einem besonderen Absatz ein bezüglicher Vorbehalt angebracht werden.

Art. 76 Abs. 2:

Zur Klarstellung würden wir vorschlagen, nach "Geheimhaltungspflicht" einzufügen: "vom Geheimnisherr". Es kann auch der Ausdruck "Berechtigter" gebraucht werden, wie er in Art. 321 Ziff. 2 StGB verwendet wird.

Art. 76 Abs. 3 (neu):

Auch hier ist auf das Amtsgeheimnis aufmerksam zu machen. Ein Beamter kann als Zeuge ohne ausdrückliche Ermächtigung des zuständigen Vorgesetzten nicht zur Aussage verpflichtet werden. Schützenswerte Interessen können in einem konkreten Fall eine solche Ermächtigung wenigstens teilweise verbieten. Wir möchten als Beispiel den Fall anführen, bei dem eine Drittperson einer Amtsstelle eine vertrauliche Mitteilung zukommen liess, wobei sich die Amtsstelle zur Geheimhaltung der Informationsquelle verpflichtete.

Sodann möchten wir anregen zu prüfen, ob der Kreis der Geheimnisträger nicht demjenigen des Art. 321 StGB angepasst werden sollte.

Art. 79 zweiter Satz:

Wir möchten anregen, diesen Satz zu streichen. Es ist nämlich zu bezweifeln, dass die Aufstellung einer Haftungsnorm für einen Zeugen bei Verweigerung der Aussagen in einer Prozessordnung richtig ist. Zudem dürften die kostenmässigen Konsequenzen und die strafrechtlichen Folgen offenbar genügen.

Art. 89:

Diese Konsequenzen sollten jedoch erst eintreten, wenn die Partei durch das Gericht aufmerksam gemacht worden ist, dass der Prozess aussichtslos ist. Gerichtskosten sollten erst nach erfolgter Mitteilung auferlegt werden können, wenn trotzdem der Prozess weitergeführt wird. Dies sollte in der Formulierung des Art. 89 wie übrigens auch in der des Art. 164 lit. f des Vorentwurfes zum Ausdruck kommen.

Art. 92 Abs. 2 (neu):

Wir möchten hier eine redaktionelle Ueberprüfung anregen. Namentlich sollte der Ausdruck "einkassieren" ersetzt werden.

Art. 100 Abs. 2:

Wir haben einige Bedenken, ob eine Berufung auf Mängel des kantonalen Verfahrens sich dann rechtfertigt, wenn "allgemein anerkannte Grundsätze des Sozialversicherungsprozesses" verletzt werden. Man kann sich nämlich ernstlich fragen, ob es solche Grundsätze in der Schweiz überhaupt gibt. Jedenfalls ist die Ausdrucksweise viel zu unbestimmt. Wir würden es auch nicht für richtig erachten, wenn das Eidgenössische Versicherungsgericht selbst durch eine Auslegungspraxis den Inhalt festzulegen versucht. Es ist zudem darauf aufmerksam zu machen, dass die Verfahrensvorschriften der Kantone regelmässig der bundesrätlichen Genehmigung bedürfen. Wir möchten deshalb anregen, diesen Anwendungsfall fallen zu lassen.

Art. 106 lit. c (neu):

Diese Forderung ist an sich sicherlich durchaus wünschbar. Sie lässt sich aber praktisch schwerlich durchführen, besonders heute bei der notorischen Personalknappheit. Wir möch-

ten denn aus diesem Grunde von dieser dreissigtägigen Frist absehen, die doch in der Praxis meist nicht innegehalten werden kann.

Art. 127:

Die Mehrheit des Vorstandes der Gesellschaft begrüsst die vorgesehene Regelung mit Ueberzeugung. Eine Minderheit fragt sich hingegen, ob der Gesetzgeber bei der Durchführung der an sich unbestrittenen Officialmaxime tatsächlich so weit gehen will. Sie vertritt die Auffassung, dass eine richterliche Beurteilung bei Rückzug einer einzig hängigen Berufung entfallen sollte, und zwar analog der Regelung in Art. 147 im Verfahren vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht als einziger Instanz.

Die Frage der Gestaltung des Officialverfahrens stellt sich dabei ganz besonders in den Beschwerdefällen der Krankenversicherung, die künftig möglicherweise dem Eidgenössischen Versicherungsgericht zugewiesen werden. Wir verweisen auf Art. 30 ter KUVG in der Fassung des bundesrätlichen Vorschlages (vergl. Botschaft vom 5. Juni 1961, S. 98), der bisher durch die Räte keine Aenderung erfuhr. Eine analoge Anwendung des im Entwurf vorgesehenen Officialverfahrens scheint vor allem bei diesen Beschwerdefällen schwerlich gerechtfertigt. Sollte daher allgemein keine Aenderung des Officialverfahrens erfolgen, ist für die Beschwerdefälle generell oder zum mindesten für diejenigen nach Art. 30 ter KUVG eine besondere Regelung anzuregen.

In bezug auf den Absatz 3 möchten wir ferner anregen, einen Vorbehalt für Beamte anzubringen, die für eine Verwaltung oder eine Versicherung auftreten. Bei Beamten kann nämlich wie in Art. 45 offenbar auf eine ausdrückliche Vollmacht verzichtet werden.

Art. 128:

Auch hier wirft nur eine Minderheit des Vorstandes die Frage auf, ob das Officialverfahren in allen Versicherungsstreitfällen derart auszubilden ist, dass ein Vergleich und eine Unterziehung nur als Antrag zur Genehmigung der abgegebenen Erklärung gelten sollen. Sie hält denn auch dafür, dass die übliche prozessuale formelle Erledigung durch Abschreibung ohne richterliche Genehmigung eintreten sollte, wie dies auch bei vielen Streitigkeiten öffentlichrechtlicher Natur der Fall ist.

Art. 130 und 131:

Wiederum hat nur eine Minderheit des Vorstandes Bedenken gegen die Zulassung einer reformatio in peius im Sozialversicherungsprozess, vor allem in Beschwerdefällen, die sich keineswegs notwendigerweise aus der Officialmaxime ergibt. Sie glaubt namentlich, dass sich die reformatio in peius zum Nachteil des Versicherten und Anspruchsberechtigten auswirken kann, indem die Furcht vor einer Verschlechterung des erstinstanzlichen Urteils den Entschluss zur Ergreifung eines Rechtsmittels verhindert, was sicherlich nicht wünschbar ist. Die Bedenken der Minderheit werden dabei angesichts der Regelung des Art. 131 besonders gross. Sie hält denn auch dafür, dass zum mindesten dieser Artikel gestrichen werden sollte, in der Meinung, dass in jedem Fall der nicht angefochtene Teil des erstinstanzlichen Urteils in Rechtskraft erwächst.

Art. 132:

Wir möchten hier redaktionell anregen, den Ausdruck "von Amtes wegen" in Absatz 1 in den zweiten Absatz zu versetzen, denn nur in diesem zweiten Absatz findet ex officio eine mündliche Schlussverhandlung statt. Hingegen hat eine solche das Gericht nach Absatz 3 auf Antrag einer Partei anzuordnen.

Sodann sollte u.E. immer eine Schlussverhandlung stattfinden, wenn das Fünfergericht oder das Gesamtgericht in einem Streitfall gemäss Art. 15 lit. d des Vorentwurfes urteilt.

Art. 155 und 159:

Es ist nicht recht einzusehen, weshalb im Revisionsverfahren eine andere Kostenregelung als im ordentlichen Verfahren getroffen werden soll. Wir würden daher anregen, auch im Revisionsverfahren die Kostenfreiheit grundsätzlich beizubehalten, mit der Einschränkung, dass der Gesuchsteller in aussichtslosen Fällen zur Kostenvorschusspflicht angehalten werden kann. Dabei sind ihm auch die Kosten bei Abweisung des Revisionsgesuches aufzuerlegen. Nachdem eine Revision nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen möglich ist, sind die Befürchtungen nicht am Platze, dass diese bei grundsätzlicher Kostenfreiheit des neuen Verfahrens allzu leicht ergriffen werden könnte. Das Gericht hat es ja in der Hand, in wirklich aussichtslosen Fällen einen Kostenvorschuss zu verlangen. Die Regelung in Art. 155 und 159, die allerdings der heutigen Praxis entspricht, könnte anderseits einen Gesuchsteller von der Einreichung eines keineswegs zum vorneherein aussichtslosen Revisionsgesuches abhalten, was sicherlich nicht wünschbar ist.

Art. 163 zweiter Satz:

Wir fragen uns, ob es richtig ist, wenn hier gesagt wird, dass "nach Möglichkeit das Verfahren dem Berufungsverfahren vor dem Eidgenössischen Versicherungsgericht nachzubilden ist". Der Gedankengang ist an sich durchaus verständlich. Die fragliche Wendung findet sich übrigens auch in Art. 56 Abs. 1 MVG. Trotzdem glauben wir, dass damit nicht viel erreicht wird. Es kann schliesslich nicht übersehen werden, dass das kantonale Verfahren ein erstinstanzliches Verfahren ist, in dem die Parteiaussagen und die Beweisergebnisse unmittelbar sind. Zwischen dem kantonalen Verfahren und dem Berufungs- und Beschwerdeverfahren ergeben sich

denn auch wesentliche Unterschiede, wobei man sich allerdings oft darüber streiten kann, ob in einer konkreten Frage eine gleiche oder unterschiedliche Behandlung zu erfolgen hat. Darauf nimmt auch die Formulierung mit dem Ausdruck "nach Möglichkeit" Rücksicht. Diese ist aber insofern wieder derart unbestimmt, dass für die Praxis nicht viel gewonnen wird. Wir glauben daher, dass die fragliche Bestimmung ganz gestrichen werden kann, in der Meinung, dass man sich darauf beschränkt, die genauen Anforderungen einzeln aufzuzählen.

Art. 163 lit. g:

Hier möchten wir die gleiche Bemerkung wie zu Art. 106 lit. c anbringen.

Art. 167:

Nachdem der Vorentwurf in wesentlichen Punkten die Stellung des Versicherten verschlechtert, wobei vor allem auf die Zulassung der reformatio in peius hinzuweisen ist, sollte das neue Gesetz nicht bereits auf die im Zeitpunkt des Inkrafttretens hängigen Streitigkeiten, sondern nur auf die nach seinem Inkrafttreten eingeleiteten Prozesse Anwendung finden.

Wir hoffen, dass diese Bemerkungen für die weitere Behandlung des Vorentwurfes nützlich sein können; und würden uns freuen, wenn unsere Anregungen Berücksichtigung fänden.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Bundesrat, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Vorstandes
der Schweizerischen Gesellschaft
für Versicherungsrecht

Der Präsident,

Richard J. Lippmann