

Bekämpfung der Beschwerdeflut bei der IV mittels Korrektur des Einspracheverfahrens

Nationalratsbeschluss vom 5. Oktober 2005



Auch aus ärztlicher IV-Frontsicht kann die Einsprache flut bestätigt werden. Im wesentlichen kehrt der NR-Vorschlag nun wieder zum gleichen Beschwerdeverfahren zurück, das bis vor 2 Jahren gültig war: Anstatt einer beschwerdefähigen Verfügung (Einspracheverfahren) sollen die Antragsteller von der IV-Stelle wieder eine Vorabinformation über den zu erwartenden Entscheid erhalten (Vorbescheidverfahren). Neu ist auch eine Entlastung des Eidg. Versicherungsgerichts (EVG) eingebunden. Dieses soll sich zukünftig im Regelfall auf die Prüfung formaler Rechtsfragen beschränken und die Beurteilung des Sachverhalts von der Vorinstanz (kantonales Sozialversicherungsgericht) übernehmen. Diese Reduktion der Überprüfungsbefugnis (Kognition) erachte ich als problematisch. Aus meiner Sicht besteht schon heute eine markante Streubreite, wie kantonale Sozialversicherungsgerichte (SVG) ähnlich gelagerte IV-Fälle divergent beurteilen. Bis jetzt hatte das EVG eine Harmonisierungsaufgabe der kantonalen SVG-Entscheide nicht nur in formaler, sondern auch in inhaltlicher Sicht. Es nahm diese Aufgabe explizit durch Aussprechen von sog. Leitentscheiden wahr (für alle rechtsanwendenden Personen verbindliche EVG-Kammer-I-Entscheide). Falls nun die inhaltliche Prüfung durch das EVG wegfallen sollte, dürfte es zukünftig noch vermehrt eine Rolle spielen, in welchem Kanton man wohnt, ob man bei ähnlicher Sachlage z.B. eine Rente gerichtlich «zugesprochen» bekommt oder nicht. Weiter ist zu befürchten, dass die kantonalen SVG-Entscheide zukünftig noch mehr auseinanderdriften: Diskussionen in Sachen Röstigraben, Risottoberg und Stadt-/Landkantonpolarisierungen lassen grüssen. Es macht ja wohl wenig Sinn, in der 4. IVG-Revision die IV-ärztlichen Stellungnahmen mit dem Aufbau von Regionalen Ärztlichen Diensten (RAD) zu harmonisieren und diese Harmonisierung in der 5. IVG-Revision wieder zu neutralisieren, indem man die juristisch-inhaltliche Oberaufsicht durch das EVG aufhebt und damit die Föderalisierung der IV-Entscheide durch kantonale SVG-Entscheide fördert.

Dr. med. Peter Winzeler, Stein



Vereinfachung des IV-Einspracheverfahrens

Verehrter Kollege,

herzlichen Dank für Ihren Brief, der meine ungeteilte Aufmerksamkeit erhalten hat.

Mit der Vereinfachung des IV-Einspracheverfahrens soll nicht nur die unglaubliche Beschwerdeflut bei der IV eingedämmt, sondern vor allem auch das Verfahren verkürzt werden. Im Rahmen der vierten IV-Revision wurde die IV-Stelle als erste Beschwerdeinstanz festgelegt. Dies führte dazu, dass die Fälle mit äusserstem Perfektionismus untersucht wurden, um sich vor dieser Eventualität zu schützen. So verlängerte sich die Verfahrensdauer erheblich, aber die Beschwerdeflut wurde dadurch in keiner Weise verringert. Die Erfolgsquote der Einsprachen sank dagegen von rund 9–11 % im Jahr 2000 auf rund 5 % im ersten Halbjahr 2005.

Der Gesetzgeber möchte nun folgendes Signal aussenden: Die Hauptaufgabe der IV besteht in der Wiedereingliederung in die Arbeitswelt und nicht in der Gewährung einer Rente, die Gegenstand der überwiegenden Mehrheit der Einsprachen ist. Je länger die für eine Entscheidung notwendige Zeit, desto geringer die Erfolgchancen einer Wiedereingliederung. Wenn man die Versicherten zwingt, vor Gericht zu gehen, ist zwar in der Tat nicht sicher, dass die Verfahrensdauer erheblich sinkt. Es wird jedoch zweifellos bedeutende Auswirkungen im Hinblick auf vergebliche Hoffnungen aufgrund ungerechtfertigter Erwartungen haben. Der Gesetzgeber geht auch davon aus, dass die Qualität der von den IV-Stellen getroffenen Entscheide von den in den letzten Jahren gesammelten Erfahrungen profitieren und nicht abnehmen wird, auch wenn sie nicht mehr die erste Rekursinstanz sind.

Die Abschaffung der Überprüfungsbefugnis (Kognition) des Eidgenössischen Versicherungsgerichts (EVG) bedeutet nicht, dass dieses sich nicht mehr zu den materiellen Aspekten der Entscheide äussert. Es wird vor allem die Sachverhalte nicht mehr selber feststellen müssen. Man geht davon aus, dass die vom kantonalen Ge-

richt in erster Instanz geleistete Arbeit unbestritten ist. Im übrigen hat sich gezeigt, dass die von der IV-Stelle festgehaltenen Punkte in aller Regel nicht in Zweifel gezogen werden. Dadurch, dass das EVG noch einmal eine Untersuchung durchführt, wird das Verfahren länger und die Kosten steigen, ohne dass sich dabei etwas Neues ergeben würde. Die Abschaffung der Kognitionsbefugnis führt folglich nicht zu Ungleichheiten bei der Gewährung von Leistungen.

Die IV weist zurzeit ein Defizit von rund 1,5 Mrd. Franken pro Jahr und kumulierte Schulden von über 7 Mrd. Franken zulasten der AHV auf, weil es sich um eine gemeinsame Kasse han-

delt. Ohne eine unabdingbare kurzfristige Sanierung werden sich die kumulierten Schulden 2008 auf über 10 Mrd. belaufen und die AHV ernsthaft gefährden. Die IV darf nicht länger eine bequeme Lösung sein, um weniger leistungsfähige Mitarbeiter loszuwerden oder andere heimliche Ziele zu verfolgen. Niemand hat ein Interesse am drohenden sozialen Ungleichgewicht. Die IV muss hauptsächlich eine Stelle für die Wiedereingliederung und die diesbezügliche Koordinierung sein, an der alle, einschliesslich und insbesondere die Unternehmen, mitarbeiten.

Dr. Yves Guisan, Vizepräsident der FMH

Lutte contre l'afflux de plaintes auprès de l'AI au moyen d'une simplification de la procédure de recours

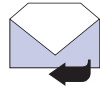
Décision du Conseil national du 5 octobre 2005



Sur le front médical de l'AI également, je ne peux que confirmer l'afflux de recours. Pour l'essentiel, la proposition du CN revient à l'ancienne procédure de recours valable il y a deux ans encore. Au lieu d'une décision susceptible de recours (procédure d'opposition), les demandeurs doivent désormais recevoir de l'AI une information préalable sur la décision à attendre (procédure de préavis). Une nouveauté réside dans le fait que cette proposition est destinée à soulager le Tribunal fédéral des assurances (TFA). Celui-ci, en règle générale, se limitera à l'avenir à examiner les questions juridiques formelles et à reprendre l'appréciation matérielle du cas par la première instance (tribunal cantonal de l'assurance sociale). Cette réduction de la compétence de contrôle (suppression de cognition) m'apparaît problématique. Je trouve qu'il existe aujourd'hui déjà une divergence marquée dans la manière dont les tribunaux de l'assurance sociale cantonale jugent de cas AI analogues. Jusqu'ici, le TFA avait pour mission d'harmoniser les décisions des tribunaux cantonaux, non seulement sur le

plan formel, mais sur celui de la teneur. Il édictait pour cela explicitement des arrêts dits de principe (il s'agit de décisions de la Ière Chambre du TFA contraignantes pour tous les usagers du droit). Si ce premier examen de fond par le TFA devait être supprimé, il deviendrait à l'avenir encore plus important de savoir dans quel canton l'on vit pour savoir si l'on a droit ou non, dans des circonstances analogues, à une rente «accordée» par voie de justice. On peut craindre aussi que les décisions des tribunaux cantonaux divergent de plus en plus à l'avenir: vive les débats de polarisation entre Romandie, Suisse alémanique, Tessin, cantons urbains et cantons agricoles! Il ne valait guère la peine d'essayer d'harmoniser, dans la 4^e révision de l'AI, les prises de position médicales en mettant sur pied des services médicaux régionaux, pour ensuite neutraliser à nouveau cette harmonisation dans la 5^e révision de l'AI par une suppression de la haute surveillance juridique du TFA, encourageant ainsi la fédéralisation des décisions prises en matière d'AI par les cantons.

Dr Peter Winzeler, Stein



Simplification de la procédure de recours AI

Cher Confrère,

Votre lettre a retenu toute mon attention et je vous en remercie.

L'objectif de la simplification de la procédure n'est pas seulement de diminuer l'incroyable montagne de recours qui déferlent sur l'AI, mais surtout de raccourcir la procédure. La 4^e révision de l'AI ayant introduit la compétence de l'Office AI comme première instance de recours, cela conduit à une instruction des cas d'un perfectionnisme extrême afin de se prémunir contre cette éventualité. Non seulement la durée de la procédure s'en est trouvée considérablement allongée, mais encore elle n'a pas eu le moindre impact sur cette avalanche. En revanche dans ces conditions, le taux de succès des recourants a passé progressivement de 9 à 11% environ en 2000 à quelque 5% au cours du premier semestre 2005.

Le message qu'entend faire passer le législateur est d'abord que la mission première de l'AI est la réinsertion dans le monde du travail et non l'octroi d'une rente, objectif de l'écrasante majorité des contestations. Plus le temps nécessaire à la prise de décision est long, plus les chances d'y parvenir sont minces. En obligeant les assurés à recourir devant les tribunaux il n'est certes pas certain que cette durée de procédure soit significativement diminuée. Mais ceci aura à n'en pas douter un impact considérable face aux vains espoirs entretenus par des attentes injustifiées. Le législateur part également de l'idée que la qua-

lité des décisions prises par les offices bénéficiera de l'expérience accumulée ces dernières années et ne s'amenuisera pas, même s'il n'est plus la première instance de recours.

Enfin la suppression de cognition par le tribunal fédéral des assurances (TFA) ne signifie pas qu'il n'aura plus à se prononcer sur l'aspect matériel des décisions. Il n'aura surtout plus à établir les faits, le travail effectué en première instance par le Tribunal cantonal étant considéré comme acquis. Il s'est d'ailleurs avéré que dans la règle les éléments mis en évidence par l'Office AI ne sont pas remis en cause. La répétition de l'instruction une nouvelle fois encore par le TFA ne fait donc qu'allonger la procédure et augmenter son coût sans pour autant rien apporter de nouveau. Il ne saurait donc résulter de la suppression de la cognition des disparités dans l'octroi des prestations.

L'AI souffre actuellement un déficit de quelque 1,5 milliards par an et d'une dette cumulée aux dépens de l'AVS de plus de 7 milliards puisqu'il s'agit d'un fonds commun. Sans assainissement impératif à brève échéance, cette dette cumulée se montera à plus de 10 milliards dès 2008 avec une mise en danger certaine de l'AVS. L'AI ne peut plus être la solution de facilité pour se débarrasser de collaborateurs moins performants ou surtout pour d'autres prétextes inavoués. Personne n'a intérêt au déséquilibre social qui menace. L'AI doit rester principalement une instance de réinsertion et de coordination à cet effet à laquelle tous collaborent, y compris et en particulier les entreprises.

Dr Yves Guisan, vice-président de la FMH