

Bundesamt für Sozialversicherungen
Eidgenössisches Departement des Innern
Effingerstrasse 20
CH-3003 Bern

per E-Mail an sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Bern, 10. September 2017

Vernehmlassungsverfahren zur Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) – Invaliditätsbemessung für teilerwerbstätige Versicherte (gemischte Methode), Vernehmlassungsfrist 11. September 2017

Sehr geehrter Herr Bundesrat,
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Demokratischen Juristinnen und Juristen Schweiz (DJS-JDS, www.djs-jds.ch) nehmen hiermit Stellung zur Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) betreffend die Bemessung des Invaliditätsgrades teilerwerbstätiger Versicherter anhand der gemischten Methode. Wir danken Ihnen für die Entgegennahme der Eingabe.

1. Einleitung

Grundsätzlich begrüssen es die DJS-JDS sehr, dass der Bundesrat zeitnah auf das Urteil des EGMR vom 04.07.2016 in Sachen Di Trizio reagiert und die vorliegende Änderung betreffend die gemischte Methode nach Art. 27 f. IVV in die Vernehmlassung geschickt hat.

Die gemischte Methode, wie sie bis anhin zur Anwendung kam, stiess in Lehre und Praxis zu recht auf erhebliche Kritik, da sie zu einseitig auf dem Anteil der teilzeitlich geleisteten Erwerbstätigkeit basiert und die gesellschaftlich unentbehrliche Familien- und Hausarbeit zu wenig würdigt. Stossend ist insbesondere die Tatsache, dass von der Anwendung der gemischten Methode zu 98% Frauen betroffen

sind – ein Umstand, welcher die noch immer nicht umgesetzte Gleichstellung der Geschlechter widerspiegelt. Trotz Doppel- oder Mehrfachbelastung mussten die betroffenen Frauen tiefere oder gar keine Renten und damit eine erhebliche indirekte Diskriminierung in Kauf nehmen – im Gegensatz zu all denjenigen, die keine unbezahlte Haus- und Erziehungsarbeit leisteten, folglich meist Männer.

Auf Kosten von Frauen mit Behinderung profitiert bis anhin die gesamte Gesellschaft, indem jährlich Kosten in Millionenhöhe eingespart werden können. Die DJS-JDS begrüßen deshalb das erwähnte Urteil des EGMR, welches den frauendiskriminierenden Charakter der Regelung endlich bestätigte. Durch die vorliegende Verordnungsänderung wird die seit einigen Jahrzehnten pointiert geäußerte Kritik seitens der Frauen mit und ohne Behinderung sowie ihrer Organisationen ernst genommen. Damit wird allen betroffenen Frauen Respekt und Wertschätzung für ihre Mehrfachbelastung entgegengebracht: die Arbeit als Mütter, die Verrichtung der Hausarbeit und die Pflege von Angehörigen – Leistungen, die sie neben Erwerbstätigkeit und trotz Behinderung/ Einschränkungen unbezahlt geleistet haben. Die diskriminierende Rechtsanwendung kann damit aber höchstens gemindert werden, da die verfassungsmässige Lohngleichheit noch immer nicht umgesetzt ist.

Ergänzend gestatten wir uns an dieser Stelle den Hinweis, dass die Schweiz aufgrund der Verpflichtungen durch die Ratifizierung des CEDAW, des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 (SR 0.108) sowie der BRK, dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderung vom 13. Dezember 2016 (SR 0.109) auch unabhängig dem vorliegenden Entscheid des EGMR verpflichtet ist, jegliche Art von direkter sowie indirekter Diskriminierung gegenüber Frauen und insbesondere Frauen mit Behinderung zu unterlassen oder zu beseitigen.

Grundsätzlich zielt die Revisionsvorlage unseres Erachtens zwar in die richtige Richtung und trägt in Bezug auf die Berechnung einer IV-Rente zur Beseitigung von Diskriminierung von Frauen mit Behinderung bei. Dennoch finden sich noch einzelne Punkt (Details nachfolgend), auf deren Anpassung wir grössten Wert legen.

2. Anmerkungen zu Art. 27 Abs. 1 IVV

2.1. Neudefinition des Aufgabenbereichs gemäss Art. 27 Abs. 1 IVV: im Allgemeinen

Gemäss der noch geltenden Regelung werden nach Art. 27 IVV die üblichen Tätigkeiten im Haushalt, die Erziehung der Kinder sowie gemeinnützige und künstlerische Tätigkeiten aber auch der klösterliche Bereich als Bestandteile des Aufgabenbereichs anerkannt. Neu sollen aber nur noch finanziell wirksame Tätigkeiten ins Gewicht fallen – im „Aufgabenbereich“ sollen nur noch Tätigkeiten anerkannt werden, die von Dritten gegen Entgelt übernommen werden könnten. Gemeinnütziges sowie künstlerisches Schaffen wäre damit nicht mehr zu berücksichtigen.

2.2. Die Kritikpunkte im Einzelnen

Der neu gelegte Fokus auf notwendige anstelle der bisher geltenden üblichen Tätigkeiten vermag nicht zu überzeugen. Zwar liegt beiden ein erheblicher Ermessensspielraum zugrunde, aber unter „üblichen Tätigkeiten“ vermag sich eine durchschnittlich vernünftige Person dennoch ein Bild zu machen. Gegenüber dem Begriff „notwendig“ beinhaltet „üblich“ einen nachvollziehbaren Ansatz von Gewohnheit und gesellschaftlicher Haltung. Mit der begrifflichen Neuverwendung der „notwendigen“ Haushaltverrichtungen wird nicht Klärung, sondern viel mehr Raum für willkürliche Entscheidungen der Abklärungsstellen geschaffen. Der Begriff der Notwendigkeit zielt auf die im Rahmen der IV generell geltenden Ansätze der Einfachheit und Zweckmässigkeit ab. Bei Hilfsmitteln kann dieser Sinn ergeben, nicht aber in Bezug auf den Aufgabenbereich. Ein Beispiel: das Fensterputzen. Üblicherweise werden Fenster ab einem sichtbaren Verschmutzungsgrad gereinigt. Ob dies dann schon notwendig ist, kann jedoch in Frage gestellt werden, denn tatsächlich notwendig wird die Reinigung erst vor Eintritt eines Schadens am Material oder bei derartiger Verschmutzung, dass die Mieter_innenpflichten verletzt oder der Lichteinfall massiv beeinträchtigt werden.

Mit anderen Worten kann die vorgeschlagene Änderung der Definition des Aufgabenbereichs zu einem erheblichen Leistungsabbau führen und damit die kritisierte indirekte Diskriminierung gegenüber Frauen nicht beseitigen, sondern nur umlagern. Es ist zu vermuten, dass damit nicht eine Präzisierung des Begriffs des Aufgabenbereichs beabsichtigt, sondern eine Kosteneinsparung kaschiert wird. Wir lehnen diese Änderung daher entschieden ab.

Als weitere Neuerung sollen künftig nur noch jene Tätigkeiten im Aufgabenbereich berücksichtigt werden, die nach dem Eintritt der gesundheitlichen Beeinträchtigung gegen Bezahlung an Dritte vergeben werden, nicht aber jene, die bereits zuvor von externen Personen erbracht wurden. Diese Frage ist besonders heikel, da damit Personen mit bestehender Behinderung, die zwar (noch) keine Rente beziehen, aber beispielsweise den Assistenzbeitrag beanspruchen, bei der Prüfung eines Rentenanspruches erheblich benachteiligt werden. Was hat Änderung beispielsweise für eine querschnittgelähmte Frau für Auswirkungen, die nicht rentenberechtigt und neben der Familie zusätzlich berufstätig ist, dies aber nur dank dem Assistenzbeitrag zu leisten vermag? Was passiert, wenn zu einem gewissen Zeitpunkt aufgrund einer erheblichen gesundheitlichen Verschlechterung eine Rentenprüfung in Frage kommt?

Da eine Rente als Existenzsicherung und der Assistenzbeitrag als Nachteilsausgleich im gleichstellungsrechtlichen Sinne gelten, dürfen die beiden Leistungsarten nicht vermischt werden. In dieser Hinsicht vermag die Änderung nicht zu überzeugen, sondern wird vielmehr zu heiklen und der Gefahr der Willkür ausgesetzten Abgrenzungsfragen führen. Wiederum ist zu vermuten, dass hinter der Neuerung nicht eine Präzisierung der Angelegenheit steht, sondern eine Kosteneinsparung versteckt wird. Auch diese Neuerung lehnen wir dezidiert ab.

Des Weiteren wird beabsichtigt, die gemeinnützigen und künstlerischen Tätigkeiten gänzlich aus dem Aufgabenbereich zu streichen. Dem ist entgegenzuhalten, dass die Schweiz ein Land mit einer langen Vereinstradition ist und jährlich von der Bevölkerung über eine halbe Milliarde Stunden in Freiwilligenarbeit investiert werden. Die Wertschätzung dieser Tätigkeiten gegenüber wird mit der vorliegenden Neuerung in mehrfacher Hinsicht missachtet. Weiter ist es stossend, dass künstlerische Tätigkeiten auf eine reine Freizeitbeschäftigung im Sinne von „etwas Basteln“ reduziert werden. Künstlerische Tätigkeit bedeutet kreative Ideen in der Form eines wie auch immer gestalteten Werkes in die Realität umzusetzen. Dies kann im stillen Kämmerlein abseits öffentlicher Aufmerksamkeit geschehen – in diesen Fällen kann künstlerisches Wirken tatsächlich in gewisser Hinsicht als reine Freizeitbeschäftigung angesehen werden. Viele künstlerisch tätige Personen schaffen jedoch in ihren Ateliers Werke, die sie einem Publikum präsentieren sowie verkaufen wollen und können. In diesem Falle wird eindeutig Arbeit geleistet, die möglicherweise für die/den Künstler_in nicht existenzsichernd ist, aber als Bereicherung der kulturellen Vielfalt dem Gemeinwohl dient.

Mit der vorgeschlagenen Erneuerung wird zudem unterschätzt, dass gerade für Personen mit Einschränkungen gemeinnützige und künstlerische Tätigkeiten ausserordentlich hilfreich sind, um nicht isoliert zu leben, sondern mittendrin an allen Aspekten der Gesellschaft teilzuhaben. Damit können Kontakte geknüpft und Netzwerke gepflegt werden, was sich anerkannterweise sehr positiv auf eine Rest-, Teil- oder Vollerwerbstätigkeit auswirkt.

Absurd erscheint dieser Aspekt insbesondere bei einem Rentenanspruch mit gleichzeitigem Bezug von Ergänzungsleistungen. Zwar kann die nach der revidierten gemischten Methode berechnete Rente tiefer ausfallen, aber in der Konstellation mit der Kompensation über die Ergänzungsleistungen steht der versicherten Person am Schluss derselbe Betrag zur Verfügung. Der Unterschied liegt jedoch in der Kostentragung: der Bund kann eine tiefere Rente ausrichten und Kosten in Form von Ergänzungsleistungen auf die Kantone und Gemeinden überwälzen. Es ist daher auch hinter dieser Neuerung eine kaschierte Sparmassnahme zu vermuten.

Insgesamt lehnen die DJS-JDS die Streichung gemeinnütziger und künstlerischer Tätigkeiten aus dem Aufgabenbereich ausdrücklich ab.

Wir begrüssen es dagegen sehr, dass künftig nicht nur die Kindererziehung in den Aufgabenbereich gehört, sondern auch die Pflege und Betreuung von Angehörigen berücksichtigt werden. Bedauerlicherweise wird jedoch die Selbstpflege nicht berücksichtigt, was umgehend nachgeführt werden muss. Unter Selbstpflege sind alle Verrichtungen der Grundpflege zu verstehen, die eine Person aufgrund ihrer Behinderung unter erheblich erschwerten Umständen selber vornimmt und dabei auf Beizug von Dritthilfe trotz Berechtigung verzichtet. Der zeitliche Mehraufwand, welcher der versicherten Person damit entsteht, ist insbesondere auch aus volkswirtschaftlichen Gründen zu schätzen, weil damit erhebliche Kosten gespart werden können, da weder die Spitex, der Assistenzbeitrag noch Leistungen für Pflege und Betreuung zuhause über die EL bezogen werden.

Fazit

DJS-JDS lehnt die Neudefinition des Aufgabenbereichs aufgrund der oben genannten Gründe ab, befürwortet aber die Erweiterung des Aufgabenbereichs auf die Pflege und Betreuung von Angehörigen und fordert die Berücksichtigung der Selbstpflege im Rahmen der Rentenabklärung.

3. Das neue Berechnungsmodell nach Art. 27bis Abs. 2-4 IVV

Wir begrüßen die neue Berechnungsmethode, da damit die jahrzehntelang praktizierte indirekte Diskriminierung gegenüber Frauen gemindert wird. Der Bundesrat nimmt damit auch die seit langem geäußerte Kritik seitens der Menschen mit Behinderung, ihrer Organisationen sowie auch der Rechtspraxis ernst und berichtigt damit die vom Parlament unterlassene Gesetzesanpassung.

Begrüssenswert ist insbesondere, dass neu betreffend bezahlte Arbeit sowie Aufgabenbereich von einem vollen Pensum ausgegangen und sodann die jeweilige Einschränkung ermittelt wird. Erst danach werden die beiden Bereiche gewichtet, zusammengezählt und daraus der Invaliditätsgrad ermittelt. Unseres Erachtens wird aber, entgegen den Erläuterungen des Bundesrates, mit der neuen Berechnungsart die Wechselwirkung der gesundheitlich bedingten Einschränkung zwischen der Erwerbsarbeit und dem Aufgabenbereich nach wie vor zu wenig berücksichtigt. Wenn aufgrund einer Behinderung das Pensum der Erwerbsarbeit reduziert wird, reduziert sich naturgemäss in vielen Fällen auch die Kapazität zur Vornahme der mit dem „Aufgabenbereich“ zusammenhängenden Tätigkeiten. Daher ist in beiden Bereichen gesondert und detailliert abzuklären, was die versicherte Person aus objektiven medizinischen Gründen sowie ihrer Konstitution entsprechend zu leisten vermag.

Erste Ansätze dazu werden vom Bundesrat in der Beantwortung des Postulats Jans (12.3960) auf S. 20 f. festgehalten.

Fazit

Wir begrüßen das neue Berechnungsmodell, da damit eine jahrzehntelange und stark kritisierte Diskriminierung gegenüber Frauen gemindert wird. Betreffend die Wechselwirkung zwischen bezahlter und nichtbezahlter Arbeit verlangen wir jedoch, dass diese im Sinne der Vorschläge des Berichts des Bundesrates zur Beantwortung des Postulates Jans (12.3960) diskriminierungsfrei ausgestaltet wird.

4. Anmerkungen zur Rentenabklärung

Die DJS-JDS haben in den vergangenen Jahren die Rentenabklärungsverfahren mehrmals dahingehend kritisiert, dass die Qualität der oftmals entscheidenden Berichte der Gutachter_innen nicht als zufriedenstellend betrachtet werden kann (siehe dazu Plädoyer 6/2015 und 4/2014). Die sogenannten MEDAS-Gutachten wirken sich in vielen Fällen entscheidend auf das Gerichtsurteil aus – u.E. zu Un-

recht. Viele Gutachter_innen stehen der Versicherungswirtschaft zu nahe, verfügen nicht über die entsprechende Qualifizierung und insbesondere bei bidisziplinären Gutachten werden auffällig oft Gutachter_innen eingesetzt, die zum einen sehr versicherungsfreundlich argumentieren und zum anderen auffällig viele Gutachten erstellen. Insgesamt ist deren Qualität vehement in Frage zu stellen.

Die Waffengleichheit zwischen den Gutachtenden und den versicherten Personen ist im aktuell angewendeten Rentenabklärungsverfahren zudem nicht gewährleistet. In wenigen Fällen kann aufgrund der Behinderung ohne grosse Abklärung eine entsprechende Invalidität festgestellt werden, so beispielsweise bei kognitiven, schweren psychischen und gewissen Körper- und Sinnesbehinderungen. Die Mehrheit der Versicherten weist multiple Diagnosen vor, die einer umfassenden und polydisziplinären Abklärung bedürfen. Idealerweise können diese während einer Rehabilitation vorgenommen werden. Leider kommen aber sehr wenige Versicherte in den Genuss einer Rehabilitation, so dass die Chance auf ein faires Verfahren dadurch verwehrt wird.

Damit die Waffengleichheit im Rentenabklärungsverfahren gewährleistet ist, muss allen Versicherten, sofern die Sachlage nicht schon eindeutig klar ist, die Chance einer Rehabilitation gewährleistet werden. Zudem muss die Qualität der Gutachtenden gesteigert werden, indem tatsächlich unabhängige Gutachtende ausgewählt werden und diese über die entsprechende Qualifizierung verfügen. Des Weiteren dürfen die IV-Stellen die Verantwortung nicht mehr – wie oft der Fall – den Gutachtenden überlassen, sondern haben nach sachlichen Kriterien alle zur Verfügung stehenden Unterlagen im Rahmen des Rentenentscheides objektiv zu gewichten. Wünschenswert wäre, wenn in diesem menschlich so heiklen Bereich die mündlichen Verfahren wieder eingeführt und insbesondere die IV-Stellen enger mit den Versicherten kommunizieren würden.

In Zusammenhang mit den Abklärungen im Aufgabenbereich ist anzufügen, dass diesbezüglich wohl anerkannte Abklärungsraster vorliegen. Aber auch in diesem Bereich wird nicht definiert, wer mit welchen Qualifikationen als Abklärende zugelassen ist. Damit die Waffengleichheit im Rahmen der Abklärung gewährleistet ist, gerade hinsichtlich der Mitwirkungs- und Schadenminderungspflicht seitens der Versicherten, erscheint eine entsprechende Qualifikation seitens der Abklärenden unabdingbar, damit diese objektiv ihrer Abklärungs- sowie Aufklärungspflicht nachzukommen im Stande sind.

Fazit

Die Qualitätsstandards bezüglich der Gutachtenden im medizinischen Bereich als auch die der Abklärenden im Aufgabenbereich sind zu präzisieren. Ebenso ist den Versicherten im Lichte der Waffengleichheit wenn immer möglich eine Rehabilitation zu ermöglichen.

5. Anmerkungen zu den Folgekosten der Neuregelung der gemischten Methode

Gemäss dem Bericht des Bundesrates werden mit der Neuregelung der gemischten Methode Mehrkosten im Rahmen von rund 35 Millionen Franken entstehen, was 6,5 Promille des gesamten jährli-

chen Rentenvolumens entspricht. Mit Blick auf die Tatsache, dass bis anhin fast ausschliesslich Frauen wegen der aktuellen Praxis der gemischten Methode benachteiligt wurden, erscheint dieser Betrag mehr als gerechtfertigt. Auch künftig werden es mehrheitlich Frauen sein, die der Doppel- und Mehrfachbelastung mit Erwerb und Haushalt, Kindererziehung und Angehörigenpflege ausgesetzt sind und aufgrund der noch immer bestehenden Lohnungleichheit wohl auch künftig für gleichwertige Arbeit weniger verdienen werden. Mit der vorliegenden Revision wird den versicherten Frauen wenigstens im Bereich der Berentung ein kleines Stück Rechtsgleichheit gewährt.

Bedauerlicherweise wird im erläuternden Bericht nicht auf die Auswirkungen des neuen Berechnungsmodells der gemischten Methode auf den Bereich der Umschulung gemäss Art. 17 IVG eingegangen. Auch diesbezüglich werden neu voraussichtlich insbesondere Frauen profitieren können. Das betrifft insbesondere all jene, die neben dem Aufgabenbereich mit einem Teilzeitpensum erwerbstätig sind und daher bis anhin oft unter einen Invaliditätsgrad von rund 20 % eingestuft werden. Mit Entscheidung des Bundesgerichts, BGer-Urteil 9C_177/2015 vom 18. September 2015, wird bei versicherten Personen, deren Invaliditätsgrad mit der gemischten Methode ermittelt wird, der Invaliditätsgrad als relevant erachtet, der aus dem Einkommensvergleich resultiert. Anhand der neuen Berechnungsmethode kann dies bedeuten, dass teilzeiterwerbstätigen Versicherten eher eine Umschulung zugesprochen wird, da sich deren Invaliditätsgrad aufgrund des neuen Modells erhöhen kann. Auch diesbezüglich erachten wir die voraussichtlich sehr moderat ausfallenden Mehrkosten als gerechtfertigt.

6. Anmerkungen zu den Übergangsbestimmungen und dem Inkrafttreten

6.1. Anmerkungen zu den laufenden Renten gemäss Abs. 1

Wir begrüssen die vorgeschlagenen Übergangsbestimmungen, da damit ein klarer und insbesondere straffer zeitlicher Rahmen geschaffen wird und der Versicherer betreffend alle Versicherten, deren Rente anhand der gemischten Methode festgelegt worden sind, eine Rentenanpassung einleiten muss. Im Besonderen befürworten wir die Rückwirkung der allfällig höher ausfallenden Renten auf den Tag des Inkrafttretens.

Die Rentenrevision darf sich unseres Erachtens aber ausschliesslich auf die Neuberechnung des Rentenbetrages beziehen. Die vorliegende Revision der gemischten Methode darf seitens des Versicherers nicht dazu benutzt werden, generelle Rentenrevisionen einzuleiten, die ausserhalb der ordentlichen Frist liegen und für die es keine Anhaltspunkte gibt. Ansonsten würden potenziell ungerechtfertigten Rentenaufhebungen Tür und Tor geöffnet.

6.2. Anmerkungen zu fehlendem Rentenanspruch wegen zu tiefem Invaliditätsgrad, Abs. 2

Gemäss dem erläuternden Bericht haben sich Versicherte, denen wegen zu tiefem Invaliditätsgrad, der auf der gemischten Methode beruht, der Rentenanspruch abgelehnt wurde, neu anzumelden und ein halbes Jahr Wartefrist auf sich zu nehmen. Wir erachten diesen Vorschlag als unbefriedigend.

Aufgrund der Archivierungspflicht sind den IV-Stellen die Fälle der vergangenen Jahre bekannt. Zudem fallen darunter auch Versicherte, die Leistungen anderer Art als Renten von der IV beziehen und der IV daher ebenfalls bekannt sind. Des Weiteren haben zahlreiche Versicherte oftmals durch teilweise sehr lange dauernde und zermürende Abklärungen traumatische Erfahrungen erlitten und standen zum Schlusse mit Bescheid der Rentenablehnung vor einem Scherbenhaufen. Es ist vielen daher kaum zumutbar, sich dem ganzen Prozedere nochmals zu stellen, ohne dass sie Aussicht auf eine Rentenzusprache haben. Wir fordern daher, dass Versicherte, denen in den vergangenen fünf Jahren in Anwendung der gemischten Methode eine Rente abgewiesen wurde, der Anspruch auf Rentenrevision von Amtes wegen zusteht.

Mit der Bitte um Kenntnisnahme und Berücksichtigung dieser Ausführungen verbleibe ich,

mit freundlichen Grüßen,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Aebli', is placed on a light grey rectangular background.

Melanie Aebli

Geschäftsleiterin DJS