

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Bundesamt für Sozialversicherung
Geschäftsfeld IV
Effingerstrasse 20
3003 Bern

4. September 2017

Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV) – Invaliditätsbemessung für teilerwerbstätige Versicherte (gemischte Methode); Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 17. Mai 2017 haben Sie die Verbände, Parteien und interessierte Gruppierungen dazu eingeladen, bis am 11. September 2017 zum Entwurf und zum erläuternden Bericht zur Änderung der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV) Stellung zu nehmen. Wir nehmen diese Gelegenheit gerne wahr.

1. Allgemeine Bemerkungen

Über die gemischte Methode und ihre Anwendung wird seit Jahren kontrovers diskutiert. Der Bundesrat hatte deshalb bereits eine Revision der IVV in Angriff genommen. Mit dem EGMR-Urteil Di Trizio vom 2. Februar 2016 hat sich die Situation insofern geändert, als der Gerichtshof in einer bestimmten Konstellation (Rentenrevision nach der Geburt eines Kindes) die Anwendung der gemischten Methode als EMRK-widrig bezeichnet hat. Die nun vorgeschlagene Lösung beseitigt die EMRK-widrigen Aspekte und gleicht die Berechnung des Invaliditätsgrades jener der obligatorischen Unfallversicherung an.

Aus diesen Gründen begrüßen wir die Stossrichtung der Verordnungsänderung im Grundsatz. Gleichwohl ist zu betonen, dass die vorgesehene Verordnungsänderung bei diversen Verwaltungseinheiten (IV-Stelle, kantonales Versicherungsgericht, Ausgleichskasse etc.) zu erheblichen Mehrbelastungen führen wird.

Keine Antwort geben die Verordnungsänderung und der erläuternde Bericht auf die Frage, ob die Reduktion der Arbeitszeit aus rein familiär bedingten Gründen infolge Betreuungspflichten gegenüber minderjährigen Kindern weiterhin keinen Revisionsgrund mehr darstellt und die diesbezüglich im Anschluss an das erwähnte EGMR-Urteil gefällte bundesgerichtliche Rechtsprechung weiterhin Gültigkeit hat (vgl. BGE 143 I 50). Falls dies verneint wird, ist zudem unklar, wie mit entsprechenden Entscheiden umzugehen ist. Eine Klärung dieser Fragen drängt sich auf, um voraussehbare Unklarheiten zu beseitigen und damit zusammenhängende zeit- und kostenintensive Gerichtsverfahren zu vermeiden.

2. Bemerkungen zu den einzelnen Änderungen

Art. 27 Abs. 1

Die bestehende Definition des Aufgabenbereichs ist nicht Gegenstand des EGMR-Urteils. Gleichwohl wurde der Aufgabenbereich „im Sinne einer Klärung und Präzisierung“ neu umschrieben (vgl. S. 6 Ziff. 1.2. des Berichts zur vorgesehenen Verwaltungsänderung). Inwiefern die neue Definition des Aufgabenbereichs klarer oder präziser sein soll, ist für uns nicht ersichtlich, weil der neue Wortlaut Interpretationsspielraum offen lässt. Die Klärung der damit zusammenhängenden Fragen wird zwangsläufig über die Gerichtsinstanzen erfolgen, was mit entsprechendem Aufwand verbunden ist.

Sollte eine neue, verschärfte Definition des Aufgabenbereichs eingeführt werden, würde dies zudem bedeuten, dass die IV-Stellen sämtliche Renten, die nach der gemischten Methode berechnet wurden – also auch ganze Renten – umfassend, inklusive einer detaillierten Haushaltsabklärung vor Ort, revidieren müssten. Diese Bandbreite von zu revidierenden Fällen lehnen wir ab: Die Neubeurteilung von Fällen mit einer ganzen Rente war nicht die Absicht des EGMR-Urteils. In diesen Fällen bleibt die diskriminierende Wirkung des kritisierten Aspekts der gemischten Methode ohne Konsequenzen.

Art. 27 Abs. 2

Wir schlagen vor, hier Bezug auf Art. 28a IVG zu nehmen anstatt auf Art. 7 Abs. 2 IVG. Dies, da der Aufgabenbereich insbesondere Gegenstand von Art. 28a IVG bildet.

Ansonsten keine Bemerkungen.

Art. 27bis Abs. 2

Keine Bemerkungen

Art. 27bis Abs. 3

Generell ist festzuhalten, dass eine für die Rechtsanwender verständlichere Formulierung dieser Ausführungsbestimmung zu begrüssen wäre.

In lit. a wird die Berechnung des Valideneinkommens festgelegt. Wir machen beliebt, in lit. b die Berechnung des Invalideneinkommens zu regeln. Namentlich sollte geregelt werden, wie bei voller Restarbeitsfähigkeit vorzugehen ist. Es wäre empfehlenswert, das Arbeitspensum, welches vor Eintritt der Invalidität ausgeübt wurde, als Obergrenze festzulegen. Eine diesbezügliche Regelung drängt sich im Hinblick auf die Rechtsprechung zu teilerwerbstätigen Personen ohne Aufgabenbereich auf. Das Bundesgericht hat diesbezüglich in 131 V 51 festgelegt, dass das Arbeitspensum, welches eine Person nach Eintritt der Invalidität noch ausüben kann, unter Umständen grösser sein kann als das ohne gesundheitliche Beeinträchtigung geleistete (E. 5.1.1 in fine).

In logischer Konsequenz muss – nachdem in lit. a das Validen- und in lit. b das Invalideneinkommen geregelt wurde – in lit. c die Invaliditätsgradbemessung inklusive Gewichtung geregelt werden. Die im IVV-Entwurf vorgeschlagene lit. b ist folglich als lit. c aufzuführen.

Art. 27bis Abs. 4

Keine Bemerkungen

Vorschlag: zusätzlicher Abs. 5 zu Art. 27bis

Die Bemessung des Invaliditätsgrads bei lediglich teilweiser Erwerbstätigkeit ohne Aufgabenbereich sollte ausdrücklich in der Verordnung geregelt werden. Wir schlagen dazu einen zusätzlichen Abs. 5 von Art. 27bis vor. In diesem Abs. 5 sollte festgehalten werden, dass

das Arbeitspensum, welches eine Person nach Eintritt der Invalidität noch ausüben kann, unter Umständen grösser sein kann als das ohne gesundheitliche Beeinträchtigung geleistete (131 V 51 E. 5.1.1 in fine). Gleichzeitig müsste die Rechtsprechung gemäss BGE 142 V 290 in die Bestimmung einfließen, wonach sich die Invalidität bei entsprechenden Konstellationen proportional zum Teilzeitpensum bemisst.

Übergangsbestimmungen Abs. 1

Der Wortlaut der Bestimmung und der Bericht zur vorgesehenen Änderung deuten darauf hin, dass in sämtlichen schweizweit 16'000 betroffenen Fällen aufgrund der Verordnungsänderung eine vollständige Rentenrevision mit umfassender Sachverhaltsprüfung stattfinden soll. Die Revisionen würden somit nicht nur den vom EGMR monierten diskriminierenden Aspekt der gemischten Methode umfassen, sondern der Rentenanspruch könnte in sämtlichen Punkten frei überprüft werden, ohne dass hierfür ein zusätzlicher Revisionsgrund ausgewiesen sein muss. Dies würde einen enormen Aufwand verursachen, welcher neben dem üblichen Tagesgeschäft nur schwer zu bewältigen wäre.

Die notwendigerweise anfallenden Abklärungen würden zusätzliche hohe Kosten verursachen, die aktuell noch nicht beziffert werden können. Auch würden die aktuell laufenden Fälle in die Länge gezogen. Bei laufenden Revisionsfällen ist überdies zu berücksichtigen, dass in diesem Zeitraum die IV-Rentenleistungen und die daran geknüpften Leistungen weiter ausbezahlt werden müssen.

Der Aufwand betrifft die IV-Stellen und – mit zeitlicher Verzögerung – auch die kantonalen Gerichte. Vorzuziehen wäre es deshalb, in diesen Fällen auf Anfang 2018 eine einfache Neuberechnung des Invaliditätsgrades mit entsprechender Rentenanpassung auf der Basis der bereits vorliegenden, beim damaligen Rentenentscheid erhobenen Faktoren vorzunehmen, analog zur Änderung bei den Rentenabstufungen, welche Anfang 2004 in Kraft trat. Dieses Vorgehen hätte den Vorteil, dass die Versicherten nicht unverhältnismässig lange auf die Anpassung warten müssten und die Verwaltung nicht verpflichtet wäre, sämtliche Fälle umfassend neu abzuklären.

In den Erläuterungen zu den Übergangsbestimmungen steht im Weiteren richtigerweise als Revisionsgrund explizit „Die neue Berechnungsart bei den teilerwerbstätigen Personen kann wie oben dargelegt zu höheren Rentenansprüchen führen“. Ein höherer Rentenanspruch als auf eine ganze Rente existiert nicht. Wir bitten deswegen den Verordnungstext anzupassen: „ laufenden Teilrenten, die in Anwendung der gemischten Methode“.

Allein die Revision der Fälle mit Teilrenten werden die IV-Stellen – und mit zeitlicher Verzögerung die kantonalen Gerichte – sehr belasten, zumal der grösste Aufwand die hochspezialisierten Abklärungsdienste trifft und die Ressourcenplafonierung auf der IV-Stelle bereits heute spürbar Auswirkungen hat. Allein die Umsetzung der Verordnung bei den Teilrenten bedeutet, dass andere Tätigkeiten oder andere Revisionsfälle zurückgestellt werden müssen. Auch wenn in der Verordnung "einleiten" steht, so wird der Druck einer schnellen Revision vorhanden sein, weil viele aktuell laufende IV-Renten erhöht werden müssten. Daneben wird eine unbestimmte Anzahl Neuanmeldungen zu bearbeiten sein, die gemäss Übergangsbestimmung Abs. 2 eingereicht werden. In beiden Konstellationen werden die versicherten Personen und deren Rechtsvertreter/innen ein möglichst rasches Verfahren verlangen.

Übergangsbestimmungen Abs. 2

Um zu verhindern, dass sämtliche Rentenablehnungen infolge eines zu geringen Invaliditätsgrades von erwerbstätigen Personen mit zusätzlichem Aufgabenbereich materiell umfassend überprüft werden müssen, wird die Textpassage „...wenn die Berechnung des Invaliditätsgrads nach Art. 27bis Absätze 2-4 voraussichtlich zu einem Rentenanspruch führt“, begrüsst. Einzig unter dieser Voraussetzung ist auf diesbezügliche Neuanmeldungen ohne Glaubhaftmachung einer Verschlechterung einzutreten und der Fall materiell umfassend

abzuklären. In allen anderen Fällen muss die versicherte Person weiterhin glaubhaft darlegen, dass sich der Grad der Invalidität in einer für den Anspruch erheblichen Weise geändert hat.

Nach Abs. 1 werden laufende Teilrenten voraussetzungslos überprüft. Eine hierzu divergierende Handhabung für Fälle nach Abs. 2 ist ausdrücklich erwünscht und kann leicht gerechtfertigt werden. Versicherte Personen, welche Leistungen der Invalidenversicherung beziehen, sind gesetzlich verpflichtet, veränderte Verhältnisse zu melden. Deshalb darf davon ausgegangen werden, dass die Invaliditätsbemessungsfaktoren unverändert übernommen werden können. Anders verhält es sich bei Personen, welche einen ablehnenden Entscheid erhalten haben. Die aktuelle Sachlage ist in diesen Fällen aufgrund eines fehlenden Rechtsverhältnisses völlig unklar. Die Anspruchsvoraussetzungen müssen deshalb vollständig neu überprüft und abgeklärt werden.

3. Weitere Anmerkungen des Kantons Solothurn

Aufgrund der vorgesehenen Übergangsbestimmungen ist unklar, wie zu verfahren ist und wann der Rentenanspruch gegebenenfalls entsteht, wenn der Versicherungsfall vor dem 1. Januar 2018 eingetreten ist. Wir empfehlen, diese Fragestellung in den Übergangsbestimmungen zu regeln.

Abschliessend wird darauf hingewiesen, dass auf Stufe Gesetz sowohl die Revisionsgründe als auch der Beginn des Rentenanspruchs geregelt sind. Je nach Formulierung des definitiven Verordnungstextes stellt sich die Frage, inwiefern Abweichungen von den in der Hierarchie höher angesiedelten Gesetzesbestimmungen zulässig sind.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und der Berücksichtigung und Unterstützung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig. Dr. Remo Ankli
Landammann

sig. Andreas Eng
Staatsschreiber