



Volkswirtschaftsdirektion, Postfach 857, 6301 Zug

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesrat Alain Berset

Per E-Mail als Word- und PDF-Datei an:
sekretariat.iv@bsv.admin.ch

T direkt 041 728 55 01
matthias.michel@zg.ch
Zug, 5. September 2017 DICR
VD VDS 6 / 219 - 51839

**Änderung der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV) - Invaliditätsbemessung für teilerwerbstätige Versicherte (gemischte Methode)
Stellungnahme des Kantons Zug**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset

Mit Schreiben vom 17. Mai 2017 haben Sie den Kanton Zug eingeladen, zur Änderung der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV) - Invaliditätsbemessung für teilerwerbstätige Versicherte (gemischte Methode) Stellung zu nehmen. Der Regierungsrat des Kantons Zug hat die Volkswirtschaftsdirektion mit der direkten Erledigung beauftragt. Unsere Stellungnahme umfasst die Mitberichte der Direktion des Innern und der IV-Stelle Zug.

Allgemeine Bemerkungen

Die geplante Revision der IVV gründet auf der Feststellung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) vom 2. Februar 2016, die für die Bemessung des Invaliditätsgrades von Personen, welche teilweise erwerbstätig sind und sich teilweise dem Haushalt und der Kindererziehung widmen, verletze das Diskriminierungsverbot, weil durch deren Anwendung in Rentenrevisionsverfahren vorwiegend Frauen schlechter gestellt werden. Begründet wird dies damit, dass den betroffenen Personen aus methodischen Gründen wegen eines tieferen Invaliditätsgrades die bisherige Rente vermindert oder aufgehoben wird, weil sie zu Gunsten der Familie auf Erwerbseinkommen verzichten, was vorwiegend Frauen betrifft. Die Problematik war den anwendenden Stellen wie auch dem Bund grundsätzlich bekannt.

Es ist vorab festzuhalten, dass weder der Entwurf der Vorlage noch die Erläuterungen dazu sich darüber äussern, ob in künftigen Fällen, in denen eine versicherte Person nach der Zusage einer Rente den Status aus rein familiären Gründen auf teilerwerbstätig wechselt, bemessungsmethodisch ebenfalls ein Statuswechsel vorgenommen werden darf oder, ob in einem solchen Fall weiterhin vom Status einer vollerwerbstätigen Person ausgegangen werden muss. Das Bundesgericht hält dazu im Urteil F9_8/2016 in Erwägung 4.1 und 4.2 unter Bezug-

nahme auf das EGMR-Urteil vom 2. Februar 2016 fest, dass als Verletzung von Art. 14 in Verbindung mit Art. 8 EMRK zu betrachten ist, wenn die von der versicherten Person getroffenen, in den Schutzbereich des Art. 8 EMRK fallenden Dispositionen – die Geburt von Kindern und die damit (hypothetisch) verbundene teilweise Aufgabe der Erwerbstätigkeit – die einzige Grundlage des Statuswechsels bilden und aus der Änderung der Invaliditätsbemessungsmethode (Anwendung der gemischten statt der Einkommensvergleichsmethode) die revisionsweise Aufhebung der Invalidenrente (bzw. die Befristung der rückwirkend zugesprochenen Rente) resultiert. Als Konsequenz ist gemäss Bundesgericht auf den Statuswechsel von «vollerwerbstätig» auf «teilerwerbstätig mit Aufgabenbereich» zu verzichten. Somit ist EMRK-widrig nicht die Art und Weise der Berechnung der gemischten Methode, sondern die Tatsache, dass aus rein familiären Gründen überhaupt ein Wechsel von der Einkommensvergleichs- in die gemischte Methode stattfindet. Ob nun künftig bei Statuswechseln bei laufenden Renten überhaupt kein Methodenwechsel stattfinden darf oder, ob unter Anwendung der neuen im Entwurf vorgeschlagenen Berechnungsart, ein Statuswechsel stattfinden soll, geht aus dem Entwurf nicht hervor. Das Bundesgerichtsurteil F9_8/2016 deutet auf ersteres hin. Insofern regelt die vorgeschlagene Neuerung das Problem der Diskriminierung nur teilweise (der andere Teil wurde mit Urteil 9F_8/2016 im obigen Sinn gelöst), indem lediglich die übermässigen Auswirkungen der bisher praktizierten gemischten Methode gegenüber der Einkommensvergleichsmethode gemildert werden. Dementsprechend wurde das EMRK-Problem durch das BSV bereits mit dem Rundschreiben Nr. 355 vom 31. Oktober 2016 gelöst. Unter EMRK-Aspekten ist die vorgeschlagene Änderung deshalb von untergeordneter Bedeutung.

Die bisherige Berechnungsmethode stützt sich auf bundesgerichtliche Rechtsprechung und war bisher nicht im Detail gesetzlich normiert. Der Grundsatz der sogenannten gemischten Methode findet sich in Art. 28a Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (IVG, SR 831.20), welcher durch die Änderung der Berechnungsart nicht tangiert wird.

Die Stossrichtung der Änderung der IVV kann im Grundsatz begrüsst werden. Die als übermässig empfundenen Folgen der bisherigen Berechnungsart der gemischten Methode werden korrigiert. Es geht auch um eine gesellschaftliche und politische Anerkennung und Aufwertung dieser unentgeltlich geleisteten Arbeiten und der damit verbundenen Verantwortung, welche diese Personen übernehmen. Die geplanten Übergangsbestimmungen werden aber einen erheblichen zusätzlichen Aufwand erfordern, welcher es verunmöglichen wird, andere notwendige Arbeiten durchzuführen. Da aus EMRK-Sicht wohl in erster Linie auf den Methodenwechsel bei Revisionen infolge familiären Statuswechsels verzichtet werden muss, besteht nur eine begrenzte Notwendigkeit raschen Handelns und damit jedenfalls keine übermässige zeitliche Dringlichkeit.

Hauptanträge

1. Auf eine Änderung von Art. 27 Abs. 1 sei zu verzichten.
2. (Erläuternder) Bericht des EDI Seite 9:
Auf die Abgrenzung, ob die Tätigkeiten im Aufgabenbereich erst nach oder bereits vor dem Eintritt der gesundheitlichen Beeinträchtigung gegen Entgelt an Drittpersonen abgegeben wurden bzw. werden müssten, sei zu verzichten.
3. Art. 27^{bis} Abs. 2 und 3: Die neue Berechnungsmethode wird begrüsst.
4. Die Formulierung von Art. 27^{bis} Absatz 4 soll folgendermassen lauten: «Für die Berechnung des Invaliditätsgrads in Bezug auf die Betätigung im Aufgabenbereich wird der prozentuale Anteil der Einschränkungen bei der Betätigung im Aufgabenbereich im Vergleich zur Situation, **wenn die versicherte Person nicht invalid geworden wäre bevor die versicherte Person invalid wurde**, ermittelt.»
5. Art. 27^{bis} Abs. 4 sei mit einem dritten Satz wie folgt zu ergänzen: «**Die Differenz wird angemessen reduziert, wenn nicht allein wegen des Aufgabenbereichs eine teilweise Erwerbstätigkeit ausgeübt wurde.**»
6. Art. 27^{bis} sei durch folgenden Absatz 5 zu ergänzen: «**Bei Teilerwerbstätigen, die sich nicht zusätzlich im Aufgabenbereich nach Art. 7 Abs. 2 IVG betätigen, gelangt für die Bemessung des Invaliditätsgrades Art. 27^{bis} Abs. 3 zur Anwendung.**»
7. Abs. 2 Übergangsbestimmungen sei wie folgt zu formulieren: «**Wurde ein Rentenanspruch wegen der Berechnungsart der gemischten Methode vor Inkrafttreten dieser Änderung verweigert, wird die neue Anmeldung einer versicherten Person in Abweichung von Art. 87 Abs. 2 und 3 IVV ohne Glaubhaftmachung der Verschlechterung geprüft, wenn diese innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten dieser Änderung erfolgt. In diesem Fall beginnt der Anspruch in Abweichung zu Art. 29 Abs. 1 IVG zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Änderung.**»

Eventualantrag:

1. Art. 27 Abs. 1 IVV soll folgendermassen lauten: «Als Aufgabenbereich nach Artikel 7 Absatz 2 IVG der im Haushalt tätigen Versicherten gelten die **üblichen notwendigen** Tätigkeiten im Haushalt, ~~sowie~~ die Pflege und Betreuung von Angehörigen **sowie gemeinnützige Tätigkeiten.**»

Begründung zu den Hauptanträgen:

Zu Antrag 1:

Die Änderung der Definition des Aufgabenbereichs war nicht Gegenstand des EGMR-Urteils, weshalb eine Neudefinition des Aufgabenbereichs nicht notwendig ist und politisch auch von niemandem gefordert wurde. Der Begriff «Aufgabenbereich» wurde in der Vergangenheit durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung konkret ausgestaltet. Die Verordnungsänderung ist deshalb grundsätzlich nicht notwendig und dürfte auch aufgrund der doch anspruchserheblichen Bedeutung auch formell kaum genügen.

Während für die Tätigkeit in einer klösterlichen Gemeinschaft keine Änderungen vorgesehen sind, soll der Aufgabenbereich im Haushalt genauer umschrieben werden. Erfasst werden soll neu nur noch die «notwendige», nicht mehr die «übliche» Tätigkeit im Haushalt. Diese Änderung macht nur Sinn, wenn tatsächlich damit eine Praxisänderung bezweckt wird und die Abklärungen bzw. die Formulare entsprechend angepasst werden. Wichtig ist, dass unter dem Begriff «Pflege und Betreuung von Angehörigen» auch die Erziehung der Kinder verstanden wird. Das künftige Nicht-Erwähnen von «gemeinnützigen und künstlerischen Tätigkeiten» deutet darauf hin, dass solche Tätigkeiten künftig nicht mehr versichert sein sollen, was eine Leistungseinschränkung bedeutet.

Zu Antrag 2:

In Zukunft sollen versicherte Tätigkeiten im Aufgabenbereich, welche die versicherte Person vor Eintritt des Gesundheitsschadens zu eigenen Lasten bei Dritten eingekauft hat, bei der Anspruchsabklärung keine Rolle mehr spielen. Dieser generellen Sichtweise kann nicht zugestimmt werden, weil das bedeuten würde, dass alle von einer Haushalthilfe erbrachten Leistungen bei der Bemessung des Invaliditätsgrads unberücksichtigt bleiben würden. Gleiches gälte für externe Kinderbetreuung. Zu beachten ist aber, dass sich mit Eintritt der Invalidität die Situation der versicherten Person grundsätzlich verändert. Das notwendige Einkommen zur Finanzierung von Drittleistungen (Haushalthilfe, Kinderbetreuung) wird reduziert oder fällt weg. Im Gegenzug erübrigt sich in vielen Fällen der Hauptgrund für den Einkauf externer Haushalt-dienstleistungen, nämlich die fehlende Zeit. Auf die in den Erläuterungen postulierte Einschränkung des Versicherungsschutzes ist deshalb zu verzichten.

Das im Bericht erwähnte Dritt-Personen-Kriterium ist den IV-Stellen bekannt. Der neue Begriff der notwendigen Tätigkeiten im Haushalt eröffnet allerdings neue Interpretationsmöglichkeiten, wobei sicherlich umstritten sein wird, was unter einer notwendigen Tätigkeit zu verstehen sein wird. Dies eröffnet neuen Raum für gerichtliche Verfahren. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch der Begriff der Schadenminderung, welcher im Aufgabenbereich einen wichtigen Stellenwert besitzt. Ein diesbezüglicher Hinweis findet sich im Entwurf aber nicht. Eine Klärung der vom Begriff des Aufgabenbereichs erfassten Haushaltstätigkeiten findet somit nicht statt. Sollte tatsächlich eine anspruchserhebliche Einschränkung der Definition des Aufgabenbereichs erfolgen, müssten die IV-Stellen nicht nur Fälle, welche nach der gemischten Methode berechnet wurden revidieren, sondern auch Fälle mit reiner Haushaltstätigkeit, was nebst einem erheblichen Aufwand (Abklärung vor Ort) auch mit zahlreichen juristischen Unsicherheiten einhergehen dürfte.

Zu Antrag 3:

Art. 27^{bis} Abs. 2 und 3: Die hier festgehaltene neue Berechnungsmethode wird begrüsst. Sie gewichtet die Erwerbstätigkeit und den Aufgabenbereich gleich und berücksichtigt damit auch die möglichen Wechselwirkungen zwischen Aufgabenbereich und Erwerbstätigkeit.

Zu Antrag 4:

Massgebend ist, was die Person täte, wenn sie nicht invalid wäre. Dies kann sich im Laufe eines Lebens ändern, weshalb nicht die Situation massgebend sein kann, welche vor Eintritt der Invalidität herrschte. Eine diesbezügliche Revision wäre damit nicht mehr möglich.

Zu Antrag 5:

Die Regelung, wonach der Anteil des Aufgabenbereichs anhand der Differenz zwischen dem Grad der Erwerbstätigkeit, den die Person ausüben würde, wenn sie nicht invalid geworden wäre, und einer Vollerwerbstätigkeit gewichtet wird, ist problematisch. Gerade im Hinblick auf die neu eher eingeschränkte Definition des Aufgabenbereichs wird dem Aufgabenbereich unter Umständen zu viel Raum gegeben. Sie kann bei zwei absolut identischen Haushalten, aber unterschiedlichen Beschäftigungsgraden zu stossenden Ergebnissen führen. Heutzutage ist es nicht unüblich, dass erwerbstätige Personen gerade zwecks vermehrter Freizeit nur einem Teilzeiterwerb nachgehen. In einem solchen Fall ist es nicht sachgerecht, die Differenz zwischen dem Erwerbsumsatz und einer Vollzeittätigkeit als Haushaltarbeit anzunehmen. Es besteht vielmehr eine nicht versicherte Freizeit, welche gerade nicht durch Haushaltsarbeiten ausgefüllt wird. Zudem werden durch den Automatismus Personen benachteiligt, welche nebst einer Erwerbstätigkeit in einem 100%-Pensum noch einen («unversicherten») Haushalt führen. Art. 27^{bis} Abs. 4 ist deshalb mit einem dritten Satz wie folgt zu ergänzen: «Die Differenz wird angemessen reduziert, wenn nicht allein wegen des Aufgabenbereichs eine teilweise Erwerbstätigkeit ausgeübt wurde.»

Zu Antrag 6:

Dieser Absatz, in der von uns vorgeschlagenen Formulierung, bewirkt, dass in den vorgesehenen Fällen das Valideneinkommen zwar auf eine Vollerwerbstätigkeit hochgerechnet wird, dieses allerdings nach Massgabe des Beschäftigungsgrades, den die Person ausüben würde, wenn sie nicht invalid geworden wäre, gewichtet wird. Damit würde der Nichterwerbsteil korrekterweise nicht berücksichtigt, weil keine Haushaltstätigkeit vorgesehen ist.

Antrag 7:

Absatz 2 der Übergangsbestimmungen zur Änderung

Das Einhalten der Frist von sechs Monaten nach Anmeldedatum (Absatz 2 der Übergangsbestimmungen und Seite 12 des erläuternden Berichts) für die Entstehung des Rentenanspruchs macht unter dem Revisionsgrund der Verordnungsänderung keinen Sinn. Es handelt sich nicht um eine Neuanschuldung im Sinne eines Verschlechterungsgesuches. Unter Berücksichtigung von Absatz 1 der Übergangsbestimmungen, wonach in Revisionsfällen eine Rentenerhöhung ab Inkrafttreten der Verordnung erfolgt – und nicht erst ab Einleitung des Revisionsverfahrens – ergibt sich daraus eine Ungleichbehandlung. Bei Neuanschuldungen aufgrund der Verordnungsänderung nach Absatz 2 der Übergangsbestimmung muss der Rentenanspruch konsequenterweise ebenfalls ab Inkrafttreten der Verordnungsänderung entstehen. In einem solchen Fall ist zudem voraussetzungslos auf die Neuanschuldung einzutreten. Es würde sich aber rechtfertigen, den entsprechenden Revisionsanspruch auf ein Jahr zu beschränken. Wurde ein Anspruch zu einem früheren Zeitpunkt allerdings aus anderen Gründen verneint (z.B. vorüberge-

hender Gesundheitsschaden), so gelten die Bestimmungen über die Glaubhaftmachung der Verschlechterung (Art. 87 Abs. 2 und 3 IVV).

Begründung des Eventualantrags:

Sollte Hauptantrag 1 nicht gefolgt und Art. 27 Abs. 1 neu formuliert werden, sei dem Aufgabenbereich weiterhin die «übliche Tätigkeit im Haushalt» zuzurechnen. Die Verordnungsänderung sieht vor, dass nur noch «notwendige Tätigkeiten im Haushalt» in den Aufgabenbereich fallen sollen, welche einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt werden können. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb der Begriff «übliche Tätigkeit» durch den Begriff «notwendige Tätigkeiten» im Haushalt ersetzt werden soll. Mit dem neuen Begriff «notwendige Tätigkeiten im Haushalt» wird namentlich auch keine Konkretisierung des Begriffes geschaffen, denn es ist unklar, was «notwendig» ist. Vielmehr ist davon auszugehen, dass mit der neuen Formulierung gespart werden soll. Dies lehnen wir ab. Es ist weiterhin auf die «übliche» Tätigkeit abzustellen, hierzu gibt es eine ausführliche Praxis des Bundesgerichts. Wie schon oben erwähnt, hilft das Dritt-Personen-Kriterium, d.h. ob die Tätigkeit typischerweise von Dritten gegen Bezahlung übernommen werden kann, nicht weiter, kann doch jede Tätigkeit gegen Bezahlung an eine Drittperson übertragen werden.

Der Aufgabenbereich soll weiterhin auch gemeinnützige Tätigkeiten umfassen. Die Verordnungsänderung sieht vor, gemeinnützige und künstlerische Tätigkeiten nicht mehr im Aufgabenbereich zu berücksichtigen. Nachvollziehbar ist, dass reine Freizeitbeschäftigungen nicht berücksichtigt werden. Gemeinnützige Tätigkeiten gehen weiter als reine Freizeitbeschäftigungen. Die gemeinnützige Tätigkeit hat in der Schweiz einen sehr hohen Stellenwert. Gerade in der Jugend-, Behinderten-, und Altersarbeit gibt es ein grosses gemeinnütziges Engagement. Mit der Streichung der gemeinnützigen Tätigkeiten würde der hohe Wert dieser gesellschaftlich wichtigen Tätigkeiten missachtet. Die Streichung der gemeinnützigen Tätigkeit vom Aufgabenbereich wird von uns daher abgelehnt.

Ergänzender Hinweis i.S. Absatz 1 der Übergangsbestimmungen zur Änderung

Es ist davon auszugehen, dass die in der Übergangsbestimmung genannten Revisionen umfassende Revisionen sein können, welche nicht nur den vom EGMR monierten diskriminierenden Aspekt der gemischten Methode umfassen. Der Rentenanspruch soll in sämtlichen Punkten frei geprüft werden können, ohne dass hierfür ein zusätzlicher Revisionsgrund ausgewiesen sein muss.

Die Revision der Fälle mit Teilrenten werden die IV-Stellen sehr belasten. Der grösste Aufwand wird die hochspezialisierten Abklärungsdienste treffen, was bei der bestehenden Ressourcenplafonierung bereits heute spürbar negative Auswirkungen hat. So rechnet die IV-Stelle Zug mit gut 200 Revisionsverfahren. Allein die Umsetzung der Verordnung bei den Teilrenten bedeutet, dass andere Verfahren zurückgestellt werden müssen. Auch wenn in der Verordnung «einleiten» steht, wird der Zeitdruck auf Revisionen vorhanden sein, denn es stehen zahlreiche Ren-

Seite 7/7

tenerhöhungen zu Diskussion. Daneben werden Neuanmeldungen gemäss Absatz 2 der Übergangsbestimmungen zu bearbeiten sein, deren Anzahl noch gänzlich unbekannt ist.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Für Rückfragen dürfen Sie sich gerne an Carla Dittli, carla.dittli@zg.ch, 041 728 55 33, wenden.

Freundliche Grüsse
Volkswirtschaftsdirektion

Matthias Michel
Regierungsrat

Kopie per E-Mail an:

- Direktion des Innern
- IV-Stelle des Kantons Zug
- Staatskanzlei zur Veröffentlichung auf der Homepage