



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 80 54
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Per Mail sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Bundesamt für Sozialversicherungen

(Versand in Formaten PDF und Word)

Basel, 6. September 2017

Regierungsratsbeschluss vom 5. September 2017

Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV); Invaliditätsbemessung für teilerwerbstätige Versicherte (gemischte Methode)
Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 17. Mai 2017 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Änderung der IVV – Invaliditätsbemessung für teilerwerbstätige Versicherte (gemischte Methode) zukommen lassen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Im Grundsatz stimmen wir den vorgeschlagenen Änderungen zu. Insbesondere begrüssen wir das vorgeschlagene neue Berechnungsmodell der gemischten Methode in der Rentenberechnung, womit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) vom 2. Februar 2016 Rechnung getragen und die gerügte Diskriminierung korrigiert wird. Zu einigen Punkten der Vorlage haben wir Bemerkungen oder schlagen gewisse Anpassungen vor.

1. Invaliditätsbemessung

Berechnungsmodell

Wie einleitend erwähnt, begrüssen wir das vorgeschlagene neue Berechnungsmodell der gemischten Methode in der Rentenberechnung, womit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) vom 2. Februar 2016 Rechnung getragen und die gerügte Diskriminierung korrigiert wird.

Das neue Berechnungsmodell wird nun von einer gleichwertigen Gewichtung der beiden Invaliditätsgrade im Erwerbs- wie im Aufgabenbereich ausgehen und die bisherige überproportionale Berücksichtigung der Teilzeitarbeit im Erwerbsbereich beseitigen. Dass diese gebotene Korrektur zu tendenziell höheren Invaliditätsgraden bei teilerwerbstätigen Personen führen wird, erscheint als ein sachgerechtes Ergebnis und die Mehrbelastung für die Invalidenversicherung als tragbar.

Umsetzung

In den Erläuterungen wird ausgeführt, dass das neue Modell auf Verordnungsstufe umgesetzt werden kann und dass keine Auslegungs- oder Anwendungsprobleme für die Verwaltungspraxis wie auch für die Rechtsprechung ersichtlich sind, da das Modell eine rechtsgleiche Behandlung garantiert, mit dem bestehenden System vereinbar und gut nachvollziehbar ist. Dem stimmen wir im Grundsatz zu, verweisen aber einerseits auf den Klärungsbedarf bei den Übergangsbestimmungen (s.u. 3.) und regen andererseits eine Ergänzung der vorgeschlagenen Regelungen in Art. 27^{bis} IVV an.

Die mit Art. 27^{bis} Abs. 4 IVV vorgeschlagene Regelung, wonach die zeitliche Differenz zwischen dem Beschäftigungsgrad und einem Vollpensum stets auf den versicherten Aufgabenbereich entfällt, scheint problematisch. Sie kann bei zwei absolut identischen Haushalten, aber unterschiedlichen Beschäftigungsgraden, zu stossenden Ergebnissen führen. Dies ist insbesondere der Fall im Vergleich zur Situation, wie sie sich bei einer teilweisen Erwerbstätigkeit ohne versicherten Aufgabenbereich präsentiert. Wir beantragen daher eine Präzisierung dieser Bestimmung:

Antrag: Art. 27^{bis} Abs. 4 IVV ist wie folgt zu ergänzen:

„Die Differenz wird angemessen reduziert, wenn nicht allein wegen des Aufgabenbereichs eine teilweise Erwerbstätigkeit ausgeübt wurde.“

Ferner sollte im Interesse der Rechtssicherheit die Bemessung des Invaliditätsgrads bei lediglich teilweiser Erwerbstätigkeit ohne Aufgabenbereich ausdrücklich in der Verordnung geregelt sein.

Antrag: Einfügung bei Art. 27^{bis} IVV eines neuen Abs. 5:

„Bei Teilerwerbstätigen, die sich nicht zusätzlich im Aufgabenbereich nach Art. 27 Abs. 1 betätigen, gelangt für die Bemessung des Invaliditätsgrades Art. 27^{bis} Abs. 3 zur Anwendung.“

2. Definition des Aufgabenbereichs (Art. 27 IVV)

Art. 27 Abs. 1 IVV: Aufgabenbereich von im Haushalt tätigen Versicherten

Im Rahmen dieser Vernehmlassungsvorlage beabsichtigt der Bundesrat, die Tätigkeiten im Aufgabenbereich für diejenigen Personen anzupassen, die im Haushaltsbereich tätig sind. Die neue Definition des Aufgabenbereichs im Bereich Haushalt stellt allerdings eine Verschärfung der bisher geltenden Bestimmung dar, die u.E. nicht sachgerecht ist. Aus Sicht der Praxis besteht kein triftiger Grund für diese Bestimmungsänderung. Vielmehr wird damit eine seit langem etablierte und bewährte Verwaltungspraxis, die alle genannten Bundesgerichtsurteile längst aufgenommen hat, ohne Not geändert. Zusätzlich möchten wir zu bedenken geben, dass die bestehende Definition des Aufgabenbereichs nicht Gegenstand des EGMR-Urteils ist. Aus dem eigentlichen Anlass für die Verordnungsänderungen lässt sich daher kein Grund für die Änderung der Bestimmungen zum Aufgabenbereich herleiten.

Die angestrebte Klärung des Begriffs „Kerntätigkeiten des Haushaltes“ ist nicht nötig respektive überflüssig. Bereits heute wenden die IV-Stellen den Begriff problemlos in ihrer täglichen Praxis an. Das im Kommentar aufgeführte „Drittpersonen-Kriterium“ ist den IV-Stellen bekannt. Der neue

Begriff „notwendige Tätigkeiten im Haushalt“ – anstelle der bisherigen Formulierung „übliche Tätigkeit im Haushalt“ – lässt Umsetzungsprobleme erwarten. Mit dieser Änderung würde ein neuer Interpretationsspielraum eröffnet. Es stellt sich die Frage, wer die Notwendigkeit definiert. So kann die Beurteilung der Notwendigkeit einzelner Haushaltstätigkeiten von Person zu Person stark variieren. Eine wirkliche Klärung erfolgt also nicht, sie ist nur scheinbar. Wir würden es deshalb sehr begrüßen, wenn an der bisherigen Formulierung der „üblichen“ Tätigkeiten im Haushalt festgehalten werden könnte.

Ausserdem sollte – entgegen der vorgeschlagenen Formulierung in Abs. 1 – das Wort „insbesondere“ bei den zu berücksichtigenden Tätigkeitsfeldern nicht gestrichen, sondern vielmehr beibehalten werden, um wie bisher zum Ausdruck zu bringen, dass es sich um eine nicht abschliessende Aufzählung handelt. Mit der vorgeschlagenen, abschliessend wirkenden Aufzählung würden die in der geltenden Fassung mitgenannten und in der bisherigen Rechtsprechung und Praxis anerkannten gemeinnützigen und künstlerischen Tätigkeiten ausgeschlossen. Diese Absicht geht so aber aus den Erläuterungen nicht zweifelsfrei hervor und wäre sachlich zu hinterfragen. Wir regen an, die Erläuterungen entsprechend zu präzisieren.

Antrag: Art. 27 Abs. 1 IVV ist wie folgt anzupassen:

„Als Aufgabenbereich nach Artikel 7 Absatz 2 IVG der im Haushalt tätigen Versicherten gelten insbesondere die üblichen Tätigkeiten im Haushalt sowie die Pflege und Betreuung von Angehörigen.“

Antrag: Präzisierung der Erläuterungen

Die Erläuterungen sollten in Bezug auf die erfassten Tätigkeiten im Haushalt präzisiert werden, insbesondere unter welchen Voraussetzungen gemeinnützige und künstlerische Tätigkeiten als zum Aufgabenbereich zugehörig gelten können.

In den Erläuterungen (S. 9) wird ferner ausgeführt, dass in Zukunft sowohl bei den Haushaltstätigkeiten wie bei der Betreuung und Pflege von Angehörigen diejenigen Tätigkeiten, welche die versicherte Person vor Eintritt des Gesundheitsschadens zu eigenen Lasten bei Dritten eingekauft hat, bei der Anspruchsabklärung keine Rolle mehr spielen sollen. Dies würde bedeuten, dass alle von einer Haushalthilfe erbrachten Leistungen bei der Bemessung des Invaliditätsgrads unberücksichtigt bleiben würden. Gleiches gälte für die externe Kinderbetreuung.

Diese Einschränkung können wir nicht nachvollziehen: Mit Eintritt der Invalidität verändert sich die Situation der versicherten Person grundsätzlich. Das notwendige Einkommen zur Finanzierung von Drittleistungen (Haushalthilfe, Kinderbetreuung) wird reduziert oder fällt weg und im Gegenzug erübrigt sich in vielen Fällen der Hauptgrund für den Einkauf externer Haushaltsdienstleistungen, nämlich die fehlende Zeit. Aus diesem Grund ersuchen wir Sie, auf diese nicht gerechtfertigte Einschränkung des Versicherungsschutzes im Kommentar zu verzichten.

Antrag: Präzisierung der Erläuterungen

Präzisierung der Erläuterungen S. 9, kein Ausschluss von auf eigene Kosten eingekauften Drittdienstleistungen vom Versicherungsschutz.

Folgen für die Revision der laufenden Renten

Sollte entgegen unseren Anträgen 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 die Fälle mit einer ganzen Rente – umfassend, inkl. einer detaillierten Haushaltsabklärung vor Ort, revidieren müssten. Diese Bandbreite von zu revidierenden Fällen ist entschieden abzulehnen: 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 (vgl. auch die Erläuterungen zu den Übergangsbestimmungen Absatz 1).

3. Übergangsbestimmungen

Absatz 1

Vorweg ist festzuhalten und allenfalls in den Erläuterungen aufzunehmen, 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 kann in sämtlichen Punkten frei geprüft werden, ohne dass hierfür ein zusätzlicher Revisionsgrund ausgewiesen sein muss.

In den Erläuterungen zu den Übergangsbestimmungen Abs. 1 wird einleitend zutreffend beschrieben, dass die neue Berechnungsart bei den teilerwerbstätigen Personen zu höheren Rentenansprüchen führen kann. Ein höherer Rentenanspruch als auf eine ganze Rente existiert nicht. Als wesentliche Präzisierung schlagen wir deswegen vor, den Verordnungstext anzupassen und klarzustellen, dass nur laufende Teilrenten von dieser Revision innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten der Verordnungsänderung erfasst werden sollen. Die Revision aller Fälle, die nach der gemischten Methode berechnet wurden, würde dagegen die Zahl der Revisionen schätzungsweise verdoppeln. Dieser Effekt würde zu unabsehbaren und inakzeptablen Verzögerungen in allen anderen aktuellen Fällen führen, bei denen Haushaltsabklärungen notwendig sind.

Dies liegt nicht im Interesse der Versicherung und der Versicherten. Allein die Revision der Fälle mit Teilrenten werden die IV-Stellen sehr belasten, zumal der grösste Aufwand die hochspezialisierten Abklärungsdienste trifft und die Ressourcenplafonierung bereits heute spürbar negative Auswirkungen hat. Die Umsetzung der Verordnung bei den Teilrenten bedeutet, dass andere Tätigkeiten oder andere Revisionsfälle zurückgestellt werden müssen. Auch wenn zwar in der Verordnung "einleiten" steht, so wird der Druck einer schnellen Revision vorhanden sein, denn viele aktuell geltende Renten müssten erhöht werden. Daneben wird eine unbestimmte Anzahl Neuanmeldungen zu bearbeiten sein, die gemäss Übergangsbestimmung Abs. 2 eingereicht werden. In beiden Konstellationen werden die versicherten Personen, allenfalls auch die damit beauftragten Rechtsvertretungen, ein möglichst rasches Verfahren verlangen.

Antrag: Die Übergangsbestimmung Abs. 1 erster Satz ist wie folgt zu ergänzen:

„Für zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung vom ... laufende Teilrenten, die in Anwendung der gemischten Methode zugesprochen wurde, ist innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten dieser Änderung eine Revision einzuleiten.“

Absatz 2

Hinsichtlich Abs. 2 der Übergangsbestimmungen erscheint es aus Sicht der Praxis fragwürdig, weshalb ein Rentenanspruch in diesen Fällen (frühere Rentenablehnungen nach der bisherigen Berechnungsmethode) erst sechs Monate nach der Neuanschuldung entstehen soll. Es handelt sich nicht um eine Neuanschuldung im Sinne eines Verschlechterungsgesuches. Auslöser stellt vielmehr eine Verordnungsänderung dar, welche durch ein EGMR-Urteil angestossen wurde. Im Hinblick auf Abs. 1 der Übergangsbestimmungen, wonach in jenen Fällen eine Rentenerhöhung sogar ab Inkrafttreten der Verordnung erfolgt – und auch nicht erst ab Einleitung des Revisionsverfahrens – erscheint die in Abs. 2 vorgeschlagene Regelung unangemessen. In den Fällen unter Abs. 2 dieser Bestimmung müsste der Rentenanspruch konsequenterweise ebenfalls ab Inkrafttreten der Verordnungsänderung entstehen. Allenfalls könnte aus Sicht der Praxis eine solche Regelung z.B. auf ein Jahr beschränkt werden. Hierfür könnte Abs. 2 mit einem entsprechenden Satz ergänzt werden:

Antrag: Die Übergangsbestimmung Abs. 2 letzter Satz ist wie folgt zu ergänzen:

"Hat sich eine versicherte Person innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten dieser Änderung erneut angemeldet, entsteht ein allfälliger Rentenanspruch im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Änderung."

Aus Sicht der Praxis ist ausserdem auf diesbezügliche Neuanschuldungen voraussetzungslos einzutreten, wenn die Rentenabweisung nicht auch aus anderen Gründen erfolgte (z.B. vorübergehender Gesundheitsschaden). Ansonsten käme es wiederum zu einer Ungleichbehandlung von Rentenbeziehenden. Laufende Teilrenten werden gemäss Abs. 1 der Übergangsbestimmung voraussetzungslos überprüft.

Damit auf die Neuanschuldung eingetreten wird, müsste aber gemäss Entwurf der Übergangsbestimmungen die Berechnung des IV-Grades voraussichtlich zu einem Rentenanspruch führen. Es ist den Vollzugsstellen nicht klar, wie dies ohne materielle Prüfung geschehen soll. Sobald eine IV-Stelle den Anspruch aber materiell prüft, ist sie rechtlich auf die Neuanschuldung eingetreten. Wir empfehlen deshalb den letzten Nebensatz von Abs. 2 zu streichen.

Antrag: Ersatzlose Streichung des letzten Satzes in der Übergangsbestimmung Abs. 2: - „...., wenn die Berechnung des Invaliditätsgrads nach Art. 27^{bis} Absätze 2-4 voraussichtlich zu einem Rentenanspruch führt“

4. Inkrafttreten

Gemäss den Erläuterungen soll die Änderung der IVV auf 1. Januar 2018 in Kraft treten, damit eine rasche Klärung der Rechtslage sowie eine einheitliche Anwendung der gemischten Methode sichergestellt werden kann. Diese rasche Umsetzung, die zu einigen Rentenverbesserungen bei Teilrentnerinnen und -rentner führen wird, ist sicher sehr erstrebenswert und daher grundsätzlich zu begrüssen.

Der Sicherstellung eines geordneten Vollzugs ist dabei allerdings gebührende Aufmerksamkeit zu widmen: mit den Übergangsbestimmungen ab 2018 und in den darauf folgenden Jahren entsteht ein grösserer zusätzlicher Aufwand durch die notwendigen Rentenrevisionen, der insbesondere für viele IV-Stellen vor dem Hintergrund der seit 2013 plafonierten Ressourcen problematisch sein wird.

Zudem sei darauf hingewiesen, dass auf den 1. Januar 2018 ebenfalls – vorbehältlich der Volksabstimmung – die Reform der Altersvorsorge 2020 in Kraft treten wird. Wenn die Ausgleichskassen die von der vorliegenden Änderung betroffenen IV-Renten ebenfalls auf diesen Zeitpunkt umrechnen und verfügen müssen, ist auch hier mit Ressourcenengpässen zu rechnen.

Empfehlung: Im Hinblick auf die Inkraftsetzung und Umsetzung des neuen Berechnungsmodells bei der gemischten Methode für teilerwerbstätige Versicherte sollte der Ressourcenbedarf der Vollzugsstellen (IV-Stellen und Ausgleichskassen) ermittelt und sichergestellt werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für Rückfragen steht Ihnen Dr. Nora Bertschi, Leiterin Stab, Amt für Sozialbeiträge, nora.bertschi@bs.ch, Tel. 061 267 69 04, gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin