

HANDICAP UND RECHT

01/2018 (30. JANUAR)

Änderung bei der Invaliditätsbemessung nach der gemischten Methode

Nachdem der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die in der Schweiz geltende Invaliditätsbemessung nach der gemischten Methode als diskriminierend eingestuft hat, hat der Bundesrat die Konsequenzen gezogen: Auf den 1.1.2018 ist das Bemessungssystem angepasst worden. Etliche Personen dürften dadurch einen höheren Invaliditätsgrad erreichen. Dafür soll der für die Invaliditätsbemessung massgebende «Aufgabenbereich» enger definiert werden. Wir fassen im Folgenden die bisherige Entwicklung zusammen, stellen die neue Regelung im Detail vor und weisen auf weitere Konsequenzen des Systemwechsels hin.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat im Februar 2016 einen folgenreichen Entscheid gefällt: Zu beurteilen war der Fall einer Frau, welche früher eine halbe IV-Rente aufgrund eines Invaliditätsgrades von 50% erhalten hatte, der aber diese Rente nach der Geburt ihres Kindes aufgrund der nun neu angewandten gemischten Methode der Invaliditätsbemessung gestrichen worden war. Der EGMR ist zum Ergebnis gelangt, dass die in der Schweiz praktizierte Invaliditätsbemessung nach der gemischten Methode, von der überwiegend Frauen betroffen sind, diese indirekt diskriminiert und damit das Diskriminierungsverbot gemäss Art. 14 EMRK verletzt. Der EGMR hat mit diesem Entscheid (in Sachen Di Trizio, Nr. 7186/09) die seit langem geäusserte fachliche Kritik an der gemischten Methode der Invaliditätsbemessung bestätigt. Diese Kritik ist nicht nur in der Lehre mehrfach geäussert, sondern auch von einzelnen kantonalen Gerichten – nicht

aber vom Bundesgericht – geteilt worden. Sie hat auch zu parlamentarischen Vorstössen geführt. Hierbei ist vor allem die parlamentarische Initiative des früheren Präsidenten von Inclusion Handicap (damals noch Integration Handicap) Marc F. Suter zu erwähnen, die dann allerdings nach dessen Ausscheiden aus dem Nationalrat wegen der befürchteten Kostenfolgen nicht mehr weiterverfolgt worden ist.

Übergangsregelung des Rundschreibens Nr. 355

Nachdem der Entscheid des EGMR rechtskräftig geworden ist, hat das BSV im Oktober 2016 mit Rundschreiben Nr. 355 die IV-Stellen angewiesen, bis auf weiteres in allen Fällen mit einer ähnlichen Ausgangslage wie im vom EGMR beurteilten Fall auf eine Rentenrevision zu verzichten und die bisherige Rente

weiter auszurichten, es sei denn, der Gesundheitszustand und die Einkommensverhältnisse hätten sich verändert.

Diese Weisung ist in der Folge durch das Bundesgericht bestätigt worden, und zwar in allen Fällen, bei denen bisher angenommen worden war, dass eine Frau wegen Betreuungspflichten gegenüber minderjährigen Kindern ihr Arbeitspensum auch ohne Invalidität reduziert hätte und deshalb ihr Invaliditätsgrad neu nach der gemischten Methode der Invaliditätsbemessung zu beurteilen gewesen wäre. Das Bundesgericht hat das Revisionsverbot aufgrund der Übergangsregelung sogar in einem Fall als anwendbar erklärt, bei welchem eine Frau zuvor eine IV-Viertelsrente aufgrund der Methode des Betätigungsvergleichs (Beurteilung als 100%-Hausfrau) erhalten hatte, ihr diese Rente jedoch aufgrund einer Neuberechnung nach der gemischten Methode wieder gestrichen werden sollte, weil sie geltend gemacht hatte, sie würde nun, da die Kinder etwas älter seien, wieder eine Teilerwerbstätigkeit aufnehmen (Urteil vom 6.9.2017; 9C_752/2016). Hingegen hat es das Bundesgericht abgelehnt, ältere bereits rechtskräftige Invaliditätsbemessungen aufgrund der Übergangsregelung neu zu beurteilen.

Neuregelung der gemischten Methode

Wie das BSV in seinem Rundschreiben Nr. 355 bereits angekündigt hat, hat sich die Verwaltung nach Rechtskraft des Urteils des EGMR ohne Verzug darangemacht, ein alternatives Modell für die diskriminierende gemischte Methode der Invaliditätsbemessung zu entwickeln. Es hat im Sommer 2017 eine Vernehmlassung durchgeführt, in welcher das vorgeschlagene neue Modell eine breite Unterstützung gefunden hat. Anfangs Dezember 2017 hat der Bundesrat schliesslich erfreulicherweise entschieden, die vorgeschlagene Revision auf den 1.1.2018 in Kraft zu setzen.

Geregelt wird das neue Modell in Art. 27^{bis} Abs. 2-4 IVV. An der gemischten Methode wird grundsätzlich festgehalten. Wie heute soll auch in Zukunft in einem ersten Schritt festgelegt werden, in welchem Ausmass eine Person ohne Invalidität mit überwiegender Wahrscheinlichkeit erwerbstätig wäre. Wie heute wird in den meisten Fällen angenommen, dass sie sich in der restlichen Zeit (Differenz zu 100%) im sog. «Aufgabenbereich» betätigen würde. Wie bisher wird der Invaliditätsgrad auch in Zukunft getrennt für den Erwerbsbereich und für den Aufgabenbereich ermittelt, die Invaliditätsgrade werden mit dem Faktor des hypothetischen Beschäftigungsgrades resp. der Tätigkeit im Aufgabenbereich «gewichtet» und danach zusammengezählt. Daran wird nichts geändert.

Neu ist einzig die Bemessung des Invaliditätsgrades innerhalb des Erwerbsbereichs: Das von der IV ermittelte zumutbare Invalideneinkommen wird anders als bisher nicht mit dem hypothetischen Erwerbseinkommen in der Teilerwerbstätigkeit verglichen, sondern mit dem auf eine Vollerwerbstätigkeit hochgerechneten Einkommen. Die so ermittelte prozentuale Erwerbseinbusse wird daraufhin mit dem Faktor des hypothetischen Beschäftigungsgrades gewichtet.

Ein Beispiel

Diese neue Berechnungsweise und ihre Auswirkungen sollen anhand eines Beispiels dargestellt werden: Frau T erklärt, dass sie ohne gesundheitliche Beeinträchtigung zu 60% einer Erwerbstätigkeit nachgehen würde. Sie würde dabei 30'000 Franken verdienen. Invaliditätsbedingt ist ihr nur noch ein Erwerbseinkommen von 15'000 Franken zumutbar. Im Aufgabenbereich (Haushalt und Kinderbetreuung) ist Frau T wegen ihrer gesundheitlichen Einschränkungen zu 25% eingeschränkt.

Nach bisheriger Bemessung hat sich im Falle von Frau T ein Invaliditätsgrad von 40% (Teilinvaliditätsgrad im Erwerbsbereich von 30% zuzüglich Teilinvaliditätsgrad im Aufgabenbereich von 10%) ergeben. Dieser resultierte aus folgender Berechnung:

Erwerbsbereich	
▪ hyp. Erwerbseinkommen in einer 60%-Tätigkeit:	30'000 Franken
▪ zumutbares Invalideneinkommen:	15'000 Franken
▪ Erwerbseinbusse	15'000 Franken (50%)
▪ Gewichtet mit hyp. Beschäftigungsgrad (50%x60%):	Teilinvaliditätsgrad 30%
Aufgabenbereich	
▪ Beeinträchtigung im Aufgabenbereich:	25%
▪ gewichtet mit Umfang Aufgabenbereich (25%x40%):	Teilinvaliditätsgrad 10%
Gesamtinvaliditätsgrad	40%

Neu wird das zumutbare Invalideneinkommen von Frau T (15'000 Franken) mit dem auf eine Vollerwerbstätigkeit hochgerechneten Einkommen (50'000 Franken) verglichen und es resultiert folgende Berechnung:

Erwerbsbereich	
▪ hyp. Erwerbseinkommen in einer 100%-Tätigkeit:	50'000 Franken
▪ zumutbares Invalideneinkommen:	15'000 Franken
▪ Erwerbseinbusse	35'000 Franken (70%)
▪ Gewichtet mit hyp. Beschäftigungsgrad (70%x60%):	Teilinvaliditätsgrad 42%
Aufgabenbereich	
▪ Beeinträchtigung im Aufgabenbereich:	25%
▪ gewichtet mit Umfang Aufgabenbereich (25%x40%):	Teilinvaliditätsgrad 10%
Gesamtinvaliditätsgrad	52%

Fazit: Mit der neuen Methode erhält Frau T eine halbe IV-Rente an Stelle einer IV-Viertelsrente!

Generell lässt sich festhalten, dass mit der neuen Methode die krassesten Fälle von Benachteiligungen eliminiert werden. Bei den meisten Frauen, deren Invalidität nach der gemischten Methode bemessen wird, wird der Invaliditätsgrad künftig höher sein als bisher. Im Durchschnitt dürften aber immer noch tiefere Invaliditätsgrade als bei Vollerwerbstätigen mit derselben gesundheitlichen Beeinträchtigung resultieren, deren Invaliditätsgrad nach der Methode des Einkommensvergleichs ermittelt wird.

In welchen Fällen gelangt die neue Methode zur Anwendung?

Die neuen Bestimmungen werden selbstverständlich in allen neuen Verfahren zur Anwendung gelangen. In laufenden Verfahren soll nach Ansicht des BSV die Invaliditätsbemessung bis Ende 2017 nach der alten und ab 1.1.2018 nach der neuen Methode erfolgen. Ob diese Interpretation zulässig ist, wird sich noch weisen müssen, da eigentlich die im Zeitpunkt der Verfügung geltenden gesetzlichen Grundlagen massgebend sein müssten.

Bei allen Personen, die heute gestützt auf eine Invaliditätsbemessung nach der gemischten Methode eine Viertelrente, halbe Rente oder Dreiviertelsrente der IV beziehen, welche mit einem rechtskräftigen Entscheid festgelegt worden ist (rund 6'800 Fälle in der Schweiz) werden die IV-Stellen von Amtes wegen im Laufe des Jahres 2018 eine Rentenrevision einleiten. Diese Personen müssen also kein Gesuch stellen. Ergibt die Neuberechnung einen rentenrelevanten höheren Invaliditätsgrad, so wird die Rente erfreulicherweise rückwirkend auf den 1.1.2018 erhöht (Ziff. 1 der Übergangsbestimmung zur IVV-Revision). Im Zuge dieser Rentenüberprüfungen wird wie bei einer sonstigen amtlichen Revision auch gleich abgeklärt, ob sich der Gesundheitszustand, die Erwerbsfähigkeit und die Arbeitsfähigkeit im Aufgabenbereich verändert hat. Gelangt die IV dabei zum Ergebnis, der Gesundheitszustand habe sich verbessert, kann dies unter Umständen auch

zu einem tieferen Invaliditätsgrad führen. In diesem Fall kann eine Herabsetzung oder Aufhebung der Rente dann aber nur für die Zukunft erfolgen (vgl. Art. 88^{bis} Abs. 2 IVV).

Keine Überprüfung von Amtes wegen erfolgt bei jenen Versicherten, denen eine Rente früher nach der bisherigen gemischten Methode verweigert worden ist, weil ein Invaliditätsgrad von weniger als 40% resultierte. Diese Personen können aber einen Antrag auf Neuüberprüfung stellen. Ergibt eine summarische Neuberechnung einen Invaliditätsgrad von mindestens 40%, hat die IV auf dieses Gesuch einzutreten und den Rentenanspruch in Anwendung der neuen Berechnungsmethode zu prüfen. Ergibt diese nach der neuen Bemessungsmethode einen rentenrelevanten Invaliditätsgrad, so entsteht der Rentenanspruch allerdings erst 6 Monate nach der Neuanmeldung und nicht rückwirkend (Ziff. 2 der Übergangsbestimmungen zur IVV-Revision). Es wird deshalb Sache der Beratungsstellen sein, ihre potentiell betroffenen Klientinnen und Klienten so rasch wie möglich auf die Möglichkeit einer Neuanmeldung hinzuweisen.

Was geschieht schliesslich mit jenen Personen, denen aufgrund der Übergangsregelung gemäss IV-Rundschreiben Nr. 355 die Rente in den Jahren 2016 und 2017 nicht revidiert worden ist, obschon sie mit überwiegender Wahrscheinlichkeit ihre Erwerbstätigkeit auch ohne Invalidität wegen eines familiären Grundes reduziert hätten? Die Übergangsbestimmungen der Verordnung äussern sich nicht hierzu. Das BSV hat das Rundschreiben Nr. 355 aufgehoben und in einem neuen Rundschreiben Nr. 372 festgehalten, dass künftig wieder eine Revision des Rentenanspruchs möglich ist, wenn angenommen werden muss, dass eine Person auch ohne gesundheitliche Beeinträchtigung ihr Erwerbsspensum reduziert oder angehoben hätte. Die betroffenen Personen werden somit anlässlich der nächsten Rentenüberprüfung mit einer Neuberechnung rechnen müssen.

Folgen auch für Teilerwerbstätige ohne Aufgabenbereich

Die neuen Bestimmungen zur Invaliditätsbemessung nach der gemischten Methode werden auch Folgen haben für jene Personen, bei denen die Invaliditätsbemessung nach der Methode des Einkommensvergleichs erfolgt, obschon sie auch ohne Invalidität nur einer Teilerwerbstätigkeit nachgehen würden. Das ist immer dann der Fall, wenn diese Personen nebst der Teilerwerbstätigkeit keinem «Aufgabenbereich» nachgehen würden. Das Bundesgericht hat in einem Entscheid vom Mai 2016 (9C_178/2015) festgehalten, dass in diesem Fall das hypothetische Erwerbseinkommen aus der Teilerwerbstätigkeit mit dem zumutbaren Invalideneinkommen zu vergleichen ist und der so ermittelte Invaliditätsgrad noch mit dem Faktor des Erwerbsspensums (z.B. 60%) zu gewichten ist (vgl. hierzu die Kritik in «Handicap und Recht 4/2016»). Das damalige Urteil ist primär damit gerechtfertigt worden, dass Teilerwerbstätige ohne Aufgabenbereich nicht bessergestellt werden sollten als solche mit einem zusätzlichen Aufgabenbereich.

Die Änderung der gemischten Methode muss nun im Sinne der postulierten Gleichbehandlung dazu führen, dass auch bei diesen Teilerwerbstätigen ohne Aufgabenbereich konsequenterweise das zumutbare Invalideneinkommen mit einem auf eine Vollerwerbstätigkeit hochgerechneten Einkommen verglichen wird, bevor eine Gewichtung mit dem Prozentsatz des Teilzeitpensums erfolgt. Diese Personen profitieren allerdings nicht von den Übergangsbestimmungen, die sich explizit nur auf Invaliditätsbemessungen nach der gemischten Methode beziehen.

Folgen für die Invaliditätsbemessung in der beruflichen Vorsorge

Der Bundesrat äussert sich in seinen Erläuterungen zur Änderung der IVV nur vage zu den möglichen Folgen der Anpassung der gemischten Methode für die Invaliditätsbemessung in der beruflichen Vorsorge. Er weist zu

Recht darauf hin, dass die Invaliditätsbemessung bei Teilerwerbstätigen in der 2. Säule gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung bezogen auf das bei Eintritt der Arbeitsunfähigkeit versicherte Teilzeitpensum zu erfolgen hat.

Wenn die IV nun aber im Erwerbsbereich künftig das Invalideneinkommen (wie im Übrigen schon heute die Unfallversicherung) mit einem auf eine Vollerwerbstätigkeit hochgerechneten Einkommen vergleicht, so bleibt unklar, ob dies so auch in der beruflichen Vorsorge zu geschehen hat oder ob diese als einzige Versicherung beim bisherigen Vergleich verbleibt. In diesem Punkt muss noch auf eine gerichtliche Klärung gewartet werden.

Neudefinition des Aufgabenbereichs

Der Bundesrat hat die Neugestaltung der gemischten Methode der Invaliditätsbemessung schliesslich auch dazu genutzt, den «Aufgabenbereich» in Art. 27 Abs. 1 IVV neu zu definieren. Als Aufgabenbereich der im Haushalt tätigen Versicherten im Sinne von Art. 7 Abs. 2 IVG gilt künftig «die übliche Tätigkeit im Haushalt sowie die Pflege und Betreuung von Angehörigen». Zur üblichen Tätigkeit im Haushalt gehören Planung und Organisation der Haushaltsführung, Einkauf und weitere Besorgungen, Ernährungszubereitung, Wohnungspflege, Wäsche und Kleiderpflege, soweit sie nicht im Rahmen der Schadenminderungspflicht auf andere Familienmitglieder aufgeteilt werden können.

Zur Pflege und Betreuung von Angehörigen gehört nebst der Kinderbetreuung und -erziehung auch die Pflege des/r Ehe- oder Lebenspartners/in sowie der Personen, mit denen die versicherte Person (oder ihr/e Ehe- oder Lebenspartner/in) in gerader Linie verwandt sind, unabhängig davon, ob diese Personen im gleichen Haushalt leben. Diese Tätigkeiten sind auch schon bisher im Rahmen des Aufgabenbereichs berücksichtigt worden.

Der Bundesrat führt in seinen Erläuterungen an, dass dabei jene Tätigkeiten, die vor dem Eintritt des Gesundheitsschadens von Dritten erbracht wurden, nicht zu berücksichtigen sind. Ob dies in dieser absoluten Form richtig ist, muss bezweifelt werden; denn massgebend kann einzig sein, welche Aufgaben eine versicherte Person im Zeitpunkt der Invaliditätsbemessung ohne gesundheitliche Beeinträchtigung mit überwiegender Wahrscheinlichkeit selber wahrnehmen würde und nicht, was sie z.B. vor etlichen Jahren vor Eintritt der Invalidität selber erledigt oder allenfalls delegiert hat.

Keine Berücksichtigung von gemeinnützigen und künstlerischen Tätigkeiten

Nicht mehr als Aufgabenbereich sollen die gemeinnützige und die künstlerische Tätigkeit gelten. Inclusion Handicap hatte sich in der Vernehmlassung vergeblich gegen die Streichung der gemeinnützigen Tätigkeit aus dem Katalog des massgebenden Aufgabenbe-

reichs gewehrt und auf die wichtige Bedeutung dieser Engagements für die Gesellschaft hingewiesen. Der Bundesrat hat sich aber auf den Standpunkt gestellt, dass die Tatsache, dass eine Person eine gemeinnützige Tätigkeit, z.B. im Rahmen einer Selbsthilfeorganisation, nicht mehr wahrnehmen kann, keine wirtschaftlichen Folgen für die Person selbst hat, welche durch die IV auszugleichen wären.

In der Praxis wird die Streichung von künstlerischen und gemeinnützigen Tätigkeiten nicht dazu führen, dass der Aufgabenbereich weniger prozentual gewichtet wird, da hierfür ohnehin nicht das effektive zeitliche Pensum massgebend ist, sondern bei der gemischten Methode die Differenz zwischen 100% und dem Teilzeitpensum der Erwerbstätigkeit. Vielmehr wird die Arbeitsfähigkeit hinsichtlich der Haushaltsführung und der Pflege und Betreuung von Angehörigen bei gemeinnützig engagierten Menschen in höherem Masse berücksichtigt werden müssen.

Impressum

Autor/In: Georges Pestalozzi, Fürsprecher, Experte Sozialversicherungsrecht Inclusion Handicap
Herausgeber: **Inclusion Handicap** | Mühlemattstr. 14a | 3007 Bern
Tel.: 031 370 08 30 | info@inclusion-handicap.ch | www.inclusion-handicap.ch