

Entwurf zur 4. Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (4. IV-Revision)

Vernehmlassungsverfahren

Stellungnahme der Eidg. Kommission für Frauenfragen vom 12. September 2000

I. Grundsätzliches

Im Juni 1999 wurde der erste Teil der 4. IV-Revision in der Volksabstimmung verworfen. Mit Ausnahme der Aufhebung der Viertelsrente wurden alle vorgeschlagenen Änderungen wieder aufgenommen und mit den für den zweiten Teil vorgesehenen Revisionsvorschlägen ergänzt. Die 4. IV-Revision ist nun ein Gesamtpaket.

Die wesentlichen Elemente der Vorlage sind

- Beiträge zur finanziellen Konsolidierung der IV (mit Einsparungen durch Auslaufenlassen der Zusatzrente und Aufhebung der Härtefallrente, mit Ersatz durch Anspruch auf Ergänzungsleistungen, und mit verstärkter Kostensteuerung durch Bedarfsplanung für Werkstätten, Wohnheime und Tagesstätten und mit Finanzierung von statistischen Erhebungen und Wirkungsanalysen)

- Leistungsverbesserungen (Assistenzentschädigung und Neugestaltung des IV-Taggeldsystems)

- Verbesserung und Vereinfachung von Strukturen und Verfahren (durch Einführung eines regionalen ärztlichen Dienstes und durch weitere Massnahmen)

Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF) begrüsst die Stossrichtung der Revision. Sie hält es für richtig, dass die in der IV noch vorhandenen, zivilstandsabhängigen Elemente eliminiert (Aufhebung der Zusatzrente, jedoch zwingend verbunden mit der Einführung der Assistenzentschädigung) resp. angepasst werden (Taggelder). Dass die Änderung des Taggeld-Systems bei den meisten Berechtigten zudem zu höheren Leistungen führt, ist erfreulich. Die Einführung der Assistenzentschädigung ist eine deutliche Verbesserung.

Die notwendige Zusatzfinanzierung der IV wurde in der Botschaft zur 11. AHV-Revision vorgeschlagen:

- ab 2003 ein zusätzlicher Mehrwertsteuer-Prozentpunkt für die IV
- Verlagerung von 1,5 Milliarden Franken aus dem EO-Fonds zur IV

Nur mit dieser Zusatzfinanzierung in der 11. AHV-Revision und der Vorlage zur 4. IV-Revision sind die Einnahmen und Ausgaben in der IV in ein Gleichgewicht zu bringen und die IV bis zum Jahr 2008

schuldenfrei zu machen. Somit besteht eine starke Abhängigkeit der beiden Sozialwerke, denn die finanzielle Situation der IV kann nur dann entscheidend verbessert werden, wenn die Zusatzfinanzierung mit der AHV-Revision gelingt. Andernfalls muss leider befürchtet werden, dass die vorgeschlagenen Leistungsverbesserungen der 4. IV-Revision «auf der Strecke bleiben».

Die Massnahme F 44 des Aktionsplanes der Schweiz der Interdepartementalen Arbeitsgruppe, Folgearbeiten zur 4. UNO-Weltfrauenkonferenz von Beijing, regt an, dass die Invalidenversicherung im Rahmen der 4. IV-Revision systematisch auf direkte und indirekte Diskriminierungen von Frauen zu überprüfen sei. Eine im Rahmen von NFP 35 (Die Frauen in Recht und Gesellschaft) durchgeführte Untersuchung hat gezeigt, dass es im Zusammenhang mit der Gleichstellung noch Probleme gibt.

Im erläuternden Bericht wird die Studie einige Male am Rande erwähnt. Die EKF hätte es begrüsst, wenn die Thematik im Bericht in einem separaten Kapitel beleuchtet worden wäre. Oder erübrigen sich ausführliche Erläuterungen, weil mittlerweile alle Gleichstellungsprobleme und indirekten Diskriminierungen beseitigt sind? Leider muss dies – unter Hinweis auf die nachstehenden Bemerkungen zu einzelnen Artikeln – bezweifelt werden.

II. Zu einzelnen Artikeln

1. Invaliditätsbegriff (Art. 4 Abs. 1 IVG)

Mit der neuen Formulierung dieses Artikels werden neben körperlichen und geistigen auch psychische Gesundheitschäden als mögliche Invaliditätsursache im Gesetz ausdrücklich erwähnt.

Die EKF begrüsst diese Präzisierung, mit welcher der Verwaltungs- und Gerichtspraxis Rechnung getragen wird.

2. Nennung des Aufgabenbereiches im Gesetz (Art. 5 IVG und folgende)

Der neue Absatz 3 von Art. 5 IVG bezeichnet die bisher auf Verordnungsstufe erwähnten Tätigkeiten, welche als Aufgabenbereich gelten. Es sind dies namentlich

- die üblichen Tätigkeiten im Haushalt und die Kindererziehung
- die Ausbildung
- die gesamte Tätigkeit von Ordensangehörigen.

Die Aufzählung ist nicht abschliessend. Mit der neuen Formulierung von Abs. 1 und Abs. 2 des Art. 5 IVG wird auf Gesetzesstufe die Unfähigkeit, sich im Aufgabenbereich zu betätigen, der Erwerbsunfähigkeit gleichgestellt.

3. Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen (Art. 8 IVG)

Die Betätigung im Aufgabenbereich (Definition in Art. 5 Abs. 3 IVG) wird im Gesetz der Erwerbstätigkeit gleichgestellt. Diese explizite Nennung schafft eine begrüssenswerte Klarheit.

Sie birgt im Zusammenhang mit Eingliederungsmassnahmen aber auch die Gefahr der «Zementierung» einer Benachteiligung von nicht erwerbstätigen Personen, in der Mehrheit von Frauen. Im Bericht «Viel erreicht – wenig verändert? Zur Situation der Frauen in der Schweiz» der EKF wird von Katerina Baumann und Margareta Lauterburg auf eine indirekte Diskriminierung von Frauen in der Invalidenversicherung hingewiesen. Obwohl das Gesetz vorsieht, dass bei Frauen und Männern gleichermaßen bei Invalidität in erster Linie die berufliche Eingliederung anzustreben sei, profitierten Frauen in der Praxis deutlich weniger von derartigen Massnahmen. Den Frauen werde auch eine tiefer qualifizierte Erwerbstätigkeit zugemutet, welche keine Umschulung erfordert. Mitunter werde die Erwerbstätigkeit bei Frauen für unzumutbar erklärt und man strebe lediglich ihre «Eingliederung in den häuslichen Aufgabenbereich» an.

Sehr viele Frauen treten nach der Kinderbetreuungs- und Familienphase wieder ins Erwerbsleben ein oder geben die Erwerbstätigkeit trotz Erziehungs- und Betreuungsarbeit gar nicht vollständig auf. Tritt nun während der sog. Familienphase eine gesundheitliche Beeinträchtigung auf, ist die Eingliederung «nur» in den Aufgabenbereich eine kurzzeitig wirksame Massnahme. Nach Ansicht der

EKF sollte vor allem bei jüngeren Frauen eine Strategie des «sowohl als auch» verfolgt werden. Die Eingliederung sollte auf die aktuelle Tätigkeit im Aufgabenbereich und auch auf die wahrscheinliche künftige Erwerbsfähigkeit ausgerichtet sein.

Die EKF schlägt deshalb im revidierten Art. 8 IVG folgende Korrektur vor:

Abs. 1: Invalide oder von einer Invalidität unmittelbar bedrohte Versicherte haben Anspruch auf Eingliederungsmassnahmen, soweit diese notwendig und geeignet sind, die Erwerbsfähigkeit und/oder die Fähigkeit, sich im Aufgabenbereich zu betätigen, wiederherzustellen, zu erhalten oder zu verbessern...

Abs. 2: Nach Massgabe der Artikel 13, 19 und 21 besteht der Anspruch auf Leistungen unabhängig von der Möglichkeit einer Eingliederung ins Erwerbsleben und/oder in den Aufgabenbereich.

Die gleiche Ergänzung wird konsequenterweise für die Art. 10 Abs. 2, Art. 12 Abs. 1, Art. 21 Abs. 2 und Art. 31 Abs. 1 IVG vorgeschlagen.

4. Neugestaltung des Taggeldsystems (Art. 22 IVG und folgende)

Die EKF unterstützt diesen Systemwechsel, da er – in Anlehnung an das System der Unfallversicherung – geschlechts- und zivilstandsneutrale Leistungsvoraussetzungen vorsieht. Sie anerkennt und befürwortet die vorgeschlagenen Verbesserungen.

Der einzige Vorbehalt richtet sich gegen die Höhe der Mindestgarantie von 30% des Höchstbetrages, d.h. von Fr. 88.– pro Tag, und gegen die Höhe des Kindergeldes von Fr. 18.– pro Tag.

Das Kindergeld entspreche dem Dreifachen des Durchschnittes aller kantonalen Kinder- und Familienzulagenordnungen bzw. dem Dreifachen der zur Diskussion stehenden gesamtschweizerischen Zulagen (wird diskutiert im Rahmen des Neuen Finanzausgleichs). Diverse Studien belegen, dass die heutigen Kinderzulagen die effektiven Kinderkosten nicht decken. Nach der bisherigen Regelung für IV-Taggelder beträgt das Kindergeld Fr. 20.– pro Tag.

Die EKF beantragt in der 4. IV-Revision eine Anhebung des Kindergeldes auf mindestens die bisherige Höhe.

5. Invaliditätsbemessung für nicht erwerbstätige und teilerwerbstätige Personen (Art. 28 Abs. 2 bis, Abs. 2ter und Abs. 3 IVG)

Bei erwerbstätigen Personen wird bei der Bemessung der Invalidität auf das Erwerbseinkommen abgestellt. Diese als Einkommensvergleich bezeichnete Methode ist bereits jetzt im Gesetz geregelt.

Die anwendbaren Bestimmungen zur Invaliditätsbemessung für nicht oder teilweise erwerbstätige Personen sind zurzeit noch in der Verordnung und sollen neu ebenfalls ins Gesetz aufgenommen werden.

Gegen diese Beseitigung der formalen Ungleichbehandlung wäre nichts einzuwenden. Hingegen hat die EKF grundsätzliche Einwände zum Betätigungsvergleich (dabei wird bemessen, in welchem Masse eine Person behindert ist, sich im Aufgabenbereich zu betätigen) und zur sogenannten gemischten Methode.

Die EKF hält es für eine indirekte Benachteiligung von im Aufgabenbereich tätigen Personen (mehrheitlich Frauen), wenn für die Invaliditätsbemessung lediglich auf die Situation im Zeitpunkt der gesundheitlichen Beeinträchtigung abgestellt wird.

Es kann angenommen werden, dass der Betätigungsvergleich häufig zu einem tieferen Invaliditätsgrad führt als der Einkommensvergleich. Bei im Aufgabenbereich tätigen Personen sollte deshalb zusätzlich ein Einkommensvergleich gemacht werden über die Situation vor der Tätigkeit im Aufgabenbereich und über die voraussichtlichen Einkommensmöglichkeiten nach der Tätigkeit im Aufgabenbereich. Der Invaliditätsgrad soll nach dem auf diese Weise ermittelten, höchsten der drei Werte festgelegt werden.

Bei der gemischten Methode, d.h. bei Personen, die teilweise im Aufgabenbereich tätig und teilweise erwerbstätig sind, soll sich der Invaliditätsgrad nach dem höchsten der drei folgenden Werte bemessen:

- Betätigungsvergleich für Aufgabenbereich
- Einkommensvergleich für Erwerbstätigkeit im Teilerwerb
- Einkommensvergleich für das auf ein Vollzeitpensum aufgerechnete Teilerwerbseinkommen

Unter Hinweis auf die Ausführungen zu Art. 8 IVG beantragt die EKF eine Überarbeitung der Art. 28 Abs. 2bis und Abs. 2ter IVG im Sinne der vorerwähnten Überlegungen.

6. Aufhebung der Zusatzrente (Art. 34 IVG)

Die EKF kann sich mit der Aufhebung der Zusatzrenten einverstanden erklären, da sie sich seit langem für zivilstandsunabhängige Regelungen im Renten- bzw. Sozialversicherungssystem einsetzt. Eine zwingende Voraussetzung für dieses Einverständnis ist allerdings, dass die vorgesehene Assistenzentschädigung tatsächlich eingeführt wird.

Der Besitzstand für laufende Zusatzrenten muss mit der Übergangsbestimmung c gewahrt werden.

7. Assistenzentschädigung (Art. 42 bis Art. 42quater IVG)

Die Assistenzentschädigung soll die bisherige Hilflosenentschädigung, die Pflegebeiträge für hilflose Minderjährige und die Hauspflegebeiträge ersetzen. Die Anspruchsvoraussetzungen werden praktisch gleich umschrieben wie bei der Hilflosenentschädigung.

Eine Ausweitung erfolgt für erwachsene psychisch oder leicht geistig Behinderte, die nicht im Heim oder im Spital wohnen: sie sollen neu eine Assistenzentschädigung für lebenspraktische Begleitung erhalten (entspricht frankenmässig der niedrigsten Stufe). Damit soll auch ihnen ein selbstbestimmtes Leben ermöglicht werden.

Die EKF begrüsst und unterstützt diesen Revisionsteil, insbesondere auch die vorgeschlagene Erhöhung der Assistenzentschädigung im Vergleich zur jetzigen Hilflosenentschädigung.

Gemessen an den realen Kosten für Pflege und Betreuung wären sogar noch höhere Leistungsansätze angebracht.

Im erläuternden Bericht wird erwähnt, dass die aufgrund einer Ordnungsbestimmung ausgerichteten Beiträge der IV an Freizeittransporte aufgehoben werden. Wegen der erhöhten Ansätze der Assistenzentschädigung könne es Behinderten inskünftig zugemutet werden, die von ihnen benützten Transportdienste selber zu finanzieren.

Im Bericht wird die Einsparung frankenmässig nicht beziffert; es kann sich wohl nur um eine marginale Summe handeln. Die Förderung und Unterstützung der Kontakte von Behinderten mit ihrer Umwelt sind eine wichtige soziale Aufgabe und auch im Zusammenhang mit Freizeitaktivitäten keinesfalls ein Luxus.

Die EKF beantragt deshalb die Beibehaltung der Transportkostenbeiträge.

8. Vorschussleistungen (Art. 46 Abs. 2 IVG)

Zur Minderung finanzieller Notlagen infolge lang dauernder Verfahren sollen Vorschussleistungen ausgerichtet werden, sobald die IV-Stelle über das Begehren entschieden hat.

Die EKF unterstützt diese Massnahme.

Viele Härtefälle entstehen allerdings insbesondere wegen der langen Abklärungsdauer. Dies wird auch im erläuternden Bericht bestätigt.

Die EKF beantragt, dass geprüft wird, ob Vorschussleistungen – wenigstens bei offensichtlichen Fällen – auch vor dem Entscheid der IV-Stelle geleistet werden können.

9. Jährliche Revision der IV-Stellen durch BSV (Art. 64 Abs. 2 IVG)

Revisionen in kurzen Abständen erlauben es dem BSV als Aufsichtsorgan, Mängel und Unklarheiten in einem frühen Stadium zu entdecken und zu beseitigen. Sie dienen auch dazu, die zum Teil unterschiedliche Rechtsanwendung in den verschiedenen Kantonen zu vereinheitlichen. Das BSV prüft, ob bei der Behandlung der Leistungsgesuche die Anspruchsvoraussetzungen vorschriftsgemäss geprüft, die Entscheide aufgrund der gesetzlichen Vorschriften getroffen und die Verfahrensvorschriften eingehalten werden. Das BSV überwacht auch, dass sich die Entscheide der IV-Stellen innerhalb des vorhandenen Ermessensspielraums bewegen. Weil die Revisionen inskünftig jährlich erfolgen sollen, hat das BSV einen höheren Personalbedarf.

Die EKF unterstützt diese Massnahme. Von den Revisionen wird erwartet, dass bei der Überprüfung der Entscheide auch der Aspekt der Nichtdiskriminierung berücksichtigt wird.

10. Finanzierung statistischer Erhebungen, Wirkungsanalysen und gesamtschweizerischer Informationsarbeit (Art. 68 IVG)

Neu sollen der IV die Mittel zur Verfügung gestellt werden, um statistische Erhebungen bzw. entsprechende Wirkungsanalysen durchzuführen. Der erläuternde Bericht nennt als Beispiele:

- Untersuchungen für die Entwicklung von Steuerungsinstrumenten
- zusätzliche Untersuchungen zur Erklärung der Zunahme der Zahl der IV-Rentenbezügerinnen und -bezüger

Die EKF anerkennt und unterstützt, dass die IV eigene statistische Erhebungen und Wirkungsanalysen durchführt. Sie beantragt, dass sofort auch Untersuchungen vorgenommen werden über

- die Verteilung der beruflichen Wiedereingliederungsmassnahmen der IV auf beide Geschlechter
- die berufliche Erstausbildung der behinderten jungen Frauen im Rahmen der IV

Beide Untersuchungen sind als Massnahmen im Aktionsplan der Schweiz der Interdepartementalen Arbeitsgruppe, Folgearbeiten zur 4. UNO-Weltfrauenkonferenz von Beijing, enthalten (Massnahmen F 42 und F 43).

Neu soll der Bund auch für eine allgemeine, gesamtschweizerische Information über die Leistungen der IV sorgen. Angestrebt wird vor allem eine Sensibilisierung der Arbeitgeberschaft. Mit gezielter Information soll ein wichtiger Beitrag zur Integration von Menschen mit Behinderungen in die Arbeitswelt geleistet

werden. Eine weitere Zielgruppe der Information sind Ärztinnen und Ärzte. Bei ihnen soll ein mangelndes IV-spezifisches Fachwissen angegangen werden.

Die EKF unterstützt grundsätzlich diese Arten von Information. Sie hat jedoch grösste Vorbehalte, falls die Information der Ärztinnen und Ärzte einzig das Ziel haben sollte, die Zahl der Rentenbezügerinnen und -bezüger zu reduzieren. Die Information muss umfassend sein, auch über Eingliederungsmöglichkeiten, Anforderungen an Arbeitsstellen usw.

Die EKF hält es ferner für ausserordentlich wichtig, dass die einzelnen Versicherten über ihre allfälligen Ansprüche noch besser und gezielter informiert werden. Diese Aufgabe obliegt mit geltendem Recht den einzelnen kantonalen IV-Stellen.

III. In der Revision nicht berücksichtigte, aus Frauensicht wichtige Begehren

Ausweitung des Leistungsspektrums im Bereich der beruflichen Weiterbildung bei den Massnahmen beruflicher Art

Die EKF bedauert, dass dieses Anliegen in der Revision nicht berücksichtigt wird. Der beruflichen Weiterbildung kommt eine immer grössere Bedeutung zu. Für Frauen ist eine Zweitausbildung bzw. die berufliche Weiterbildung oftmals eine erste bewusste (Berufs-)Wahl. Es ist für Frauen schwieriger, bereits bei der Erstberufswahl ihre eigenen Wünsche zu formulieren und ihre Möglichkeiten und Fähigkeiten einzuschätzen. Häufig unterschätzen sie diese. Daher ist es besonders wichtig, ihre individuelle berufliche Weiterbildung zu unterstützen.

Im erläuternden Bericht wird in Aussicht gestellt, dass man die Bedürfnisse der Behinderten im Bereich der beruflichen Weiterbildung mit Hilfe grösserer Untersuchungen eruieren will.

Die EKF beantragt, dass eine solche Untersuchung rasch durchgeführt wird.

Prüfung steuerrechtlicher und arbeitsmarktlicher Anreizsysteme für Arbeitgebende, welche behinderte Arbeitskräfte beschäftigen

Innerhalb der IV-Revision soll auf Massnahmen, die über die Informationsarbeit hinausgehen, verzichtet werden. Es wird darauf verwiesen, dass eine erneute Prüfung von Anreizsystemen im Rahmen der Arbeiten zu einem Bundesgesetz über die Gleichstellung Behinderter erfolgen werde.

Die EKF stellt fest, dass gemäss Entwurf vom Juni 2000 des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen der Menschen mit Behinderungen (Behindertengesetz) nur der Bund

als Arbeitgeber zu einer behindertenfreundlichen Anstellungspolitik verpflichtet werden soll. Bei den übrigen Arbeitgebern wird auf Freiwilligkeit gesetzt. Anreizsysteme fehlen auch im Behindertengesetz.

Die Notwendigkeit, dass Menschen mit Behinderungen in die Arbeitswelt integriert werden bzw. im Arbeitsprozess integriert bleiben, wird zwar laufend bestätigt. Die EKF bedauert, dass offenbar trotzdem der politische Wille nicht vorhanden ist, dieser Notwendigkeit mit einer griffigen Regelung Nachdruck zu verschaffen, nicht nur gegenüber dem Bund, sondern auch gegenüber den Kantonen, Gemeinden und privaten Arbeitgebern.

IV. Anpassung anderer Gesetzesbestimmungen

Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 25. Juni 1982, Art. 13 Abs. 2bis

Im Zusammenhang mit dem Entwurf des Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen der Menschen mit Behinderungen (Behindertengesetz) wird eine Änderung von Art. 13 Abs. 2bis des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 25. Juni 1982 beantragt.

Das Arbeitslosenversicherungsgesetz kennt im Gegensatz zum AHV-Gesetz keine Regelung für die Anrechnung von Betreuungsgutschriften an die Beitragszeit, sondern nur eine Gutschrift für Erziehungsarbeit. Unentlohnte Betreuungsaufgaben stellen jedoch unbestrittenermassen eine wirtschaftliche Leistung dar. Darum sollten die damit befassten Personen, die in dieser Zeit keiner entlohnten Erwerbstätigkeit nachgehen können, gegenüber anderen Arbeitnehmenden nicht benachteiligt werden. Mit der Schliessung dieser Lücke soll auch die Gefahr der abschreckenden Wirkung, d.h. der Verzicht gewisser Personen auf die Betreuung behinderter Angehöriger, gemindert werden.

Um diese Lücke im Gesetz zu schliessen, bestehen zwei Varianten:

a) Abänderung von Art. 13 Abs. 2bis AVIG, wonach die Betreuungszeit ausdrücklich der Erziehungsarbeit gleichgestellt wird.

b) Entsprechende Auslegung von Art. 14 Abs. 2 AVIG und dessen Begriff «ähnliche Gründe».

Die EKF befürwortet in ihrer Stellungnahme zum Behindertengesetz grundsätzlich Variante a) Abänderung von Art. 13 Abs. 2bis AVIG, wonach die Betreuungszeit ausdrücklich der Erziehungsarbeit gleichgestellt wird. Dies v.a. aus Gründen der Rechtssicherheit und Transparenz. Der EKF erscheint es unangebracht, einen Umweg über Art. 14 Abs. 2 AVIG zu machen, indem der Begriff «ähnliche Gründe» neu ausgelegt wird.

Die EKF macht aber darauf aufmerksam, dass Art. 13 Abs. 2 bis AVIG die Anrechnung der Erziehungsarbeit und – neu – auch der Betreuungszeit als Beitragszeit nur zulässt, wenn die betroffene Person aus finanziellen Gründen nach einer solchen Erziehungs- oder Betreuungsperiode gezwungen ist, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Dies ist eine indirekte Geschlechterdiskriminierung. Die EKF beantragt deshalb, dass in diesem Bereich eine nicht diskriminierende Lösung erarbeitet wird. Am einfachsten wäre wohl, die Voraussetzung der finanziellen Gründe in Art. 13 Abs. 2 bis AVIG zu streichen.

Die EKF beantragt, diese Änderung im AVIG mit demjenigen Gesetz vorzunehmen (4. IV-Revision oder Behindertengesetz), welches rascher in Kraft gesetzt werden kann.