

“Geringverdiener werden

“Wären wir den Weg weitergegangen, wäre die IV zu einem staatlich garantierten Mindesteinkommen in der Höhe einer IV-Rente mutiert”

Ulrich Meyer



DOMINIQUE SCHÜTZ

Invalidenversicherung • Der Versichertenanwalt Rainer Deecke und der langjährige Bundesrichter Ulrich Meyer debattieren über nötige Reformen bei der Invalidenversicherung – und sind sich in einigen Punkten erstaunlicherweise einig.

plädoyer: Die Praxis der Invalidenversicherung (IV) hat sich in den vergangenen zwanzig Jahren stark verschärft, die Anzahl der Neurenten in etwa halbiert. Hat das rechtliche oder politische Gründe?

Ulrich Meyer: Bei der Gründung der Invalidenversicherung im Jahr 1960 hatte man vor allem die Geburtsgebrechen vor Augen. Danach dehnte die Medizin ihren Wirkungsbereich aus. Die Schweiz übernahm den Gesundheitsbegriff der Weltgesundheitsorganisation,

wonach eine Person nur dann gesund ist, wenn es ihr physisch, psychisch und sozial gut geht. Das führte dazu, dass ab Mitte der Achtziger- und Anfang der Neunzigerjahre unglaublich viele Renten ausgesprochen wurden. Höhepunkt war das Jahr 2003. Wir haben es hier also nicht mit juristischen, sondern mit medizinischen Problemen zu tun.

Rainer Deecke: Früher gab es tatsächlich eine Fehlentwicklung, indem viel zu wenig auf die Integration in den Arbeitsmarkt geachtet wurde. Es war nicht eine gestiegene Rentenbegehrlichkeit, die zu mehr Fällen führte. Vielmehr stieg die Zahl der psychischen Leiden parallel zu den Anforderungen in der Arbeitswelt. Zudem missbrauchten Arbeitgeber die IV ab den Neunzigerjahren vermehrt als komfortable Möglichkeit, Leute in die Früh-

pension zu schicken. Dazu reichte bereits eine Bestätigung des Hausarztes.

Meyer: Das ist richtig. Ich habe das in vielen Dossiers erlebt: Bei rezessionsbedingten Entlassungen versuchte man diese Personen bei der IV unterzubringen. Wenn aber jedes Lebensproblem wie Arbeitslosigkeit, Mobbing am Arbeitsplatz oder Prüfungsversagen zum medizinischen Problem wird und wir diesen Weg weitergegangen wären, wäre die IV zu einem staatlich garantierten Mindesteinkommen in der Höhe einer IV-Rente mutiert. Ich sehe mich nach wie vor als sozial eingestellten Menschen – aber eines ist klar: Es wäre nicht im Sinne des Gesetzes gewesen, diesen Weg weiterzugehen und das zuzulassen.

Deecke: Es ist nun einmal erwiesen, dass etwa eine lange Arbeitslosigkeit, schlechte Integration oder ein ungünstiges soziales Umfeld wesentliche Krankheitsfaktoren sind. Mit der Überwindbarkeitspraxis hat das Bundesgericht alle sozialen Faktoren ausgeblendet und eine rein «mechanische» Betrachtung eingeführt. Das Bundesgericht hat ein einzelnes

Ulrich Meyer, 67, Bundesrichter von 1987 bis 2020, die letzten vier Jahre Präsident des Schweizerischen Bundesgerichts.

Rainer Deecke, 41, Rechtsanwalt in Zug und Präsident des Vereins «Touché» (künftig: Schweizerischer Versichertenverband).

bei IV-Renten diskriminiert“



“Das Bundesgericht hat eine Kategorie von Menschen geschaffen, die zu gesund sind für die IV, aber zu krank für den Arbeitsmarkt“

Rainer Deecke

Leiden herausgepickt und beispielsweise gesagt, eine Schmerzstörung sei grundsätzlich überwindbar. Eine solche Praxis hätte durch ein formelles Gesetz legitimiert werden müssen. Das Bundesgericht hat so eine grosse Kategorie von nicht versicherten Menschen geschaffen, die zu gesund für die IV, aber zu krank für den Arbeitsmarkt sind. Was mit diesen Menschen geschehen soll, ist bis heute nicht geklärt und bedarf einer gesellschaftspolitischen Debatte.

plädoyer: Der Zürcher Professor für Sozialversicherungsrecht Thomas Gächter spricht von einer Sanierung der IV durch das Bundesgericht. Hat er recht?

Meyer: Die Überwindbarkeitspraxis des Gerichts war von Anfang an nie Gegenstand eines formellen Gesetzes. Sozialgeschichtlich ist klar, diese psychosozialen Leiden haben in der Schweiz noch nie zu einer Rente geführt.

plädoyer: Das Bundesgericht hat das Beweisverfahren

um eine Invalidität neu stark formalisiert. Führte das zu Verbesserungen?

Deecke: In seinem Grundsatzurteil 141 V 281 versprach das Bundesgericht eine ergebnisoffene Beurteilung. Doch in der Praxis wurde das nicht umgesetzt. Michael E. Meier analysierte 2018 in der Zeitschrift *Have* 280 neue Urteile. Nur in einem einzigen Fall sprach das Bundesgericht eine Rente. 250 Fälle wies es ab. Böse Zungen sagen, bei der früheren

Überwindbarkeitspraxis hätten die IV-Stellen fünf mögliche Gründe gehabt, eine Rente zu verweigern, bei der heutigen sogenannten Indikatorenprüfung neu zwölf.

Meyer: Es braucht Zeit, bis sich die Praxis rund um die Beweisthemen einpendelt. Es braucht aber auch auf allen Seiten vernünftige Wegbereiter. Die Schätzung der Arbeitsfähigkeit ist nicht grundsätzlich eine medizinische Domäne, deshalb reden wir ja

Die laufende Revision der Invalidenversicherung

Im Juni 2020 verabschiedete das Parlament eine Revision des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung. Neu werden Jugendliche und psychisch Erkrankte vermehrt früh angemeldet und profitieren von Massnahmen zur Integration.

Die Renten der IV wurden bisher als Viertel-, Halb-, Dreiviertel- oder Ganzrente ausgerichtet. Künftig gelten

feinere Abstufungen. Bis zu einem Invaliditätsgrad von 40 Prozent gibt es weiterhin keine Rente. Bei einem IV-Grad zwischen 40 und 70 Prozent steigt die Rente mit jedem Prozent. Ab 70 Prozent Invalidität gibt es weiterhin eine ganze Rente.

Bei medizinischen Gutachten wird das Gutachtergespräch neu mit einer Tonaufnahme aufgezeichnet.

Erscheint ein Gutachter als befangen, kann man ihn ablehnen und Gegenvorschläge machen. Die IV-Stelle muss einen Einigungsversuch durchführen oder den Gutachter per Los bestimmen.

Der Bundesrat schickte den Entwurf für eine angepasste IV-Verordnung in die Vernehmlassung. Mit der Verordnung wird in der zweiten Jahreshälfte gerechnet.

bewusst von einer Schätzung. Wenn das medizinische Gutachten den Kriterien des Bundesgerichtsentscheids 141 V 281 Rechnung trägt, wenn es in sich stimmig ist und die ganze Aktenlage berücksichtigt, dann hat es sich. Dann muss die betroffene Person die Folgen tragen, oder sie kriegt eben die Rente. Der Sinn dieser Rechtsprechung ist eigentlich, alles Mögliche korrekt zu tun und Entscheidungsgrundlagen zu schaffen, um vertretbare und vernünftige Entscheide treffen zu können. Übrigens: Der historische Gesetzgeber sah für Personen, die aus psychischen Gründen nicht mehr arbeiten konnten, eine Abfindung vor. Ich kämpfte vor 20 Jahren dafür, ohne Erfolg. Die herrschende Meinung war, alle Unfallfolgen müssten doch adäquat sein. Dass heute die Kausalität so streng verstanden wird, dass es nie eine Rente gibt, kann natürlich nicht richtig sein. Wir müssen zurück zur Abfindung, wir müssen den Leuten etwas geben. Die Anerkennung des Leidens hat auch einen therapeutischen Wert.

Deecke: Da bin ich gleicher Meinung. Die Abfindung, die das Unfallversicherungsgesetz vorsieht, wäre sinnvoll, bleibt aber toter Buchstabe. Die heutige Praxis führt zu einer Abschiebung in die Sozialhilfe, was dem Sinn und Zweck einer Sozialversicherung widerspricht. Die wenigsten Leute finden nämlich plötzlich eine Stelle und können wieder arbeiten, nur weil ihnen eine Rente verweigert wird.

Meyer: Ich sah in zahlreichen Neuanmeldungsfällen, bei denen eine Rente abgelehnt worden war und die nach einigen Jahren wieder ein Gesuch stellten, dass diese Leute inzwischen wieder gearbeitet hatten. Psychische Beeinträchtigungen sind nämlich meistens reversibel. Man ist nicht für immer depressiv. Das sagt ja die Medizin selbst. In der klinisch-

diagnostischen Umschreibung einer mittelschweren Depression steht: Der Patient kann seine beruflichen, familiären und sozialen Verpflichtungen – wenn auch beeinträchtigt – wahrnehmen. Bei mittelschweren Depressionen wurde in nicht publizierten Urteilen ab und zu eine zeitlich begrenzte Rente zugesprochen.

Deecke: Mit einer lebenslangen Rente kann heute ohnehin kein Rentenbezüger mehr rechnen. In



der Praxis droht sogar bei einer Verschlechterung des Gesundheitszustands eine Rentenaufhebung. Das ist die Folge des Leiturteils 141 V 9. Dort heisst es: Ändert sich der Gesundheitszustand in irgendeiner Art, darf man die Invalidität neu ohne Bindung an frühere Entscheide festlegen. Wendet der Revisionsgutachter ein strengeres oder anderes Krankheitsverständnis an, ist die Rente weg.

Meyer: Dieses Urteil ist juristisch ein Unding. Nach Gesetz braucht es für eine Revision einer Rente nicht irgendeine, sondern eine den Rentenanspruch berührende Änderung von Tatsachen, auf denen der frühere Entscheid beruht. Sonst muss es bei der Rente bleiben. Es gibt rechtlich keine Möglichkeit, frühere rechtskräftige Entscheide ohne neue Fakten von Zeit zu Zeit in Revision zu ziehen.

“Wir müssen zurück zur Abfindung. Die Anerkennung des Leidens hat auch einen therapeutischen Wert”

Ulrich Meyer

Deecke: Da sind wir uns einig. Als Anwalt bin ich enttäuscht vom Bundesgericht, weil es in der Vergangenheit zwar immer wieder grundsätzlich richtige Entscheide fällte, danach jedoch die Praxis so scharf umsetzte, dass im Ergebnis keine Änderung eintrat. Oder es verschloss Augen und Ohren und überwachte nicht, wie die IV-Stellen die Praxis tatsächlich umsetzten. Das zieht sich seit zehn Jahren wie ein roter Faden durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung.

plädoyer: Wo zeigte sich das konkret?

Deecke: Das Bundesgericht wies zum Beispiel mit dem Entscheid 141 V 281 zu Recht darauf hin, dass es bezüglich medizinischen Begutachtungsleitlinien dringenden Handlungsbedarf gibt. Kaum lagen diese vor, urteilte das höchste Gericht: Die Leitlinien müssen vom Gutachter nicht zwingend beachtet werden. Weiteres Beispiel: das Urteil zu den medizinischen Abklärungsstellen (Medas). Das Bundesgericht hat im Urteil 137 V 210 die systemimmanenten Gefahren beschrieben, die bezüglich der Vergabe von Gutachten existieren. Es sah eine Gefahr darin, dass Gutachter von den IV-Stellen ergebnisorientiert ausgewählt werden könnten. Es betonte daher mehr denn je, dass die Gutachter primär einvernehmlich zwischen IV-Stelle und versicherter Person zu bestimmen seien. In der Praxis war es jedoch so gut wie unmöglich, sich mit den IV-Stellen auf einen Gutachter zu einigen. Stattdessen wurden die Gutachter weiterhin hoheitlich von den IV-Stellen bestimmt.

plädoyer: Warum hat das Bundesgericht die einvernehmliche Vergabe der Gutachten nicht durchgesetzt?

Meyer: Das Bundesgericht ist für die Rechtsprechung zuständig,

nicht für deren Umsetzung. Das Bundesgericht ist keine Aufsichtsbehörde. Der Sinn dieser Rechtsprechung – sowohl formell wie materiell – ist es, Entscheidungsgrundlagen zu schaffen, um vertretbare und vernünftige Entscheidungen treffen zu können.

Deecke: Aus meiner Sicht muss sich das Bundesgericht den Vorwurf gefallen lassen, das Medas-Urteil nur deshalb gefällt zu haben, um den Schein der Rechtsstaatlichkeit einigermaßen zu wahren. Die Passivität des Gerichts war aus meiner Sicht fatal: Unter dem Deckmantel des Urteils 137 V 210 konnte sich eine «Gutachterkaste» etablieren, in der sich einige wenige Hardliner-Gutachter den grossen Kuchen weitgehend unter sich aufteilen. Gemäss der Analyse des «Sonntagsblicks» erhalten bloss 10 Prozent der Gutachter 73 Prozent des Auftragsvolumens, das mittlerweile 100 Millionen Franken pro Jahr erreicht hat. Zudem wurden letztes Jahr Zielvorgaben des Bundesamts für Sozialversicherungen an die kantonalen IV-Stellen publik, in denen es beispielsweise hiess «Neurentenquote halten oder senken». Es gibt einen direkten Druck der Aufsichtsbehörde, möglichst strenge Gutachter zu bestimmen, weil sonst diese Ziele nicht erreicht werden könnten.

Meyer: Das ist nicht so. Das Bundesgericht hat immer nur einen Einzelfall vor sich. Wenn ein Beschwerdeführer Mängel bei der Auswahl oder der Arbeit des Gutachters geltend macht, prüft das Bundesgericht, ob das im konkreten Fall eine Rolle spielt. Es kann sein, dass diese Mängel im konkreten Fall zwar vorliegen, aber für das Urteil keine Rolle spielen.

plädoyer: Haben wirtschaftliche Abhängigkeiten der Gutachter von IV-Stellen einen Einfluss auf die Beurteilung

der Arbeitsfähigkeit einer bestimmten Person?

Deecke: Ob ein Gutachter tatsächlich befangen ist, lässt sich nicht nachweisen. Aus diesen Gründen reicht eben schon der Anschein einer Befangenheit aus. In einem Zivilverfahren wäre es undenkbar, dass ein Gutachter oder ein Richter von einer Partei wirtschaftlich abhängig ist.

Meyer: Im Abklärungsverfahren bis und mit der Verfügung ist die

statistischer Einkommenswerte festgelegt. Führt das zu angemessenen Entscheidungen?

Deecke: Nein. Das System ist hochgradig ungerecht. Es diskriminiert Geringverdiener. Das heutige Berechnungsmodell führt dazu, dass bei Versicherten im Tieflohnbereich im Extremfall ein negativer IV-Grad resultiert. Eine gutverdienende Person hingegen bekäme bei gleichem Gesundheitsschaden erhebliche Rentenleistungen zugesprochen. Wer 200 000 Franken oder mehr im Jahr verdient, erhält neben Renten auch berufliche Massnahmen und bekommt eine Umschulung obendrauf. Ein Bauarbeiter mit demselben Gesundheitsschaden erhält weder eine Rente noch berufliche Massnahmen. Dabei ist gerade Letzterer wesentlich schwieriger in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Leider hat das Bundesgericht auch bei den beruflichen Massnahmen die Schrauben angezogen. Das führte dazu, dass viele Leute nicht einmal mehr in den Genuss der Arbeitsvermittlung der IV kommen.

Meyer: 1960 wurde als riesiger Fortschritt postuliert, dass nicht der Gesundheitsschaden als solches Anrecht auf eine Rente in bestimmter Höhe geben soll, sondern seine Auswirkung auf das Erwerbseinkommen. Die Invalidität ist nun durch das Gesetz als gesundheitlich bedingte Erwerbsunfähigkeit definiert. Wir können deshalb nicht sagen, für die Umschulung braucht es keine Invalidität. Ich könnte mir aber auch ein anderes System vorstellen. In der französischen Rentenversicherung etwa gibt es für jede Krankheit eine bestimmte Leistung. Das Schleudertrauma ist mit drei Prozent Invaliditätsgrad eingestuft.

plädoyer: Bei der Bemessung der Invalidität geht das Bundesgericht von einem ausgeglichenen Arbeitsmarkt



“Leider hat das Bundesgericht auch bei den beruflichen Massnahmen die Schraube angezogen”

Rainer Deecke

IV-Stelle nicht Partei, sondern ein hoheitlich handelndes Organ und somit zum neutralen und objektiven Gesetzesvollzug verpflichtet. Deswegen spielt es keine Rolle, dass der Arzt von der IV bezahlt wird. Das ist eine Entscheidung des Gesetzgebers. Wenn er das ändern will, muss er handeln – aber sicher nicht das Bundesgericht. In Deutschland ist dieses Problem anders gelöst: In jedem streitigen Rentenfall holen die Gerichte ein medizinisches Gutachten ein. Dieses System hat den grossen Vorteil, dass es von der Versicherung gelöst ist. Die Sachdarstellung des Versicherungsträgers hat in Deutschland nur das Gewicht einer Parteibehauptung. Dieses Modell gefällt mir. Das Parlament wollte es aber nie einführen.

plädoyer: Der Invaliditätsgrad wird in der Schweiz aufgrund

aus. Überschätzt es nicht die Erwerbschancen von Invaliden? **Deecke:** Das Bundesgericht hat den Begriff des ausgeglichenen Arbeitsmarkts in den vergangenen Jahren massiv ausgedehnt, obwohl sich gleichzeitig der reale Arbeitsmarkt komplett in die andere Richtung bewegte. Der sogenannte ausgeglichene Arbeitsmarkt hat überhaupt nichts mehr mit der Realität zu tun. Ein aktuelles Gutachten von Philipp Egli und anderen Kollegen sowie statistische Untersuchungen des Büro Bass zeigen konkret, was Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen in Wirklichkeit verdienen können: Alleine schon wegen der gesundheitlichen Beeinträchtigung müssen sie eine Lohneinbusse von 15 bis 20 Prozent in Kauf nehmen. Das zeigt, dass das Bundesgericht seit Jahren von realitätsfremden Annahmen ausgeht.

Meyer: Sie schütten Wasser auf meine Mühlen, Herr Deecke. Die statistischen Löhne im Falle der Invalidität müsste man um 15 bis 25 Prozent senken, einheitlich und linear.



“Mit der stufenlosen Rentenskala hat der Gesetzgeber die schlechteste Lösung gewählt”

Ulrich Meyer

plädoyer: Die Revision der IV-Verordnung sieht vor, Begutachtungen aufzuzeichnen. Eine sinnvolle Neuerung?

Deecke: Damit wurde eine langjährige Forderung umgesetzt. So kann man den Ablauf der Begutachtung nachvollziehen. Positiv ist auch, dass die IV-Stellen neue Statistiken zu Anzahl und Ergebnissen der Gutachten führen müssen. Zu begrüßen sind zudem die Massnahmen zur Eingliederung von Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen und Jugendlichen. Aber die prozentgenaue Invaliditätsbemessung, die man einführen will, ist eine Fehlkonstruktion.

Meyer: Mit der stufenlosen Rentenskala hat der Gesetzgeber tatsächlich die schlechteste Lösung gewählt. Ich bin froh, dass ich nicht mehr am Gericht arbeite. Ich hatte mehrere Parlamentarier vor dieser Neuerung gewarnt. Am Schluss muss das Bundesgericht die Zulässigkeit der Berechnungen klären und sich mit einzelnen Prozentpunkten herumschlagen.

Gesprächsleitung:
Gjon David, Karl Künin



“Der ausgeglichene Arbeitsmarkt hat überhaupt nichts mehr mit der Realität zu tun”

Rainer Deecke

plädoyer im Internet

Abonnenten haben rund um die Uhr Zugriff auf *plädoyer*: Recherchen, Urteile, Wissenschaftsartikel. Per Stichwortsuche erschlossen.

plädoyer – das Magazin für Recht und Politik
www.plaedoyer.ch

