

Festlegung des Invalideneinkommens: Die Arbeitsplatz-Dokumentation (DAP) der SUVA findet weiter Anwendung

Für die Festlegung des Invalideneinkommens in der IV oder der Unfallversicherung ist nach geltender Rechtsprechung primär von der beruflich-erwerblichen Situation auszugehen, in welcher eine Person konkret steht: Übt sie nach Eintritt der Invalidität eine Erwerbstätigkeit aus, bei der einerseits stabile Arbeitsverhältnisse vorliegen und andererseits anzunehmen ist, dass die verbleibende Arbeitsfähigkeit in zumutbarer Weise voll ausgeschöpft wird, und entspricht der Lohn zudem einigermaßen der Leistung, so gilt dieser tatsächlich erzielte Lohn als Invalideneinkommen. Übt die behinderte Person demgegenüber keine Erwerbstätigkeit aus oder schöpft sie ihre Arbeitsfähigkeit nicht voll aus (was in Anbetracht der Probleme bei der Suche nach einer geeigneten Stelle häufig der Fall ist), so stellt sich die Frage, wie das zumutbare Invalideneinkommen bemessen werden soll.

In der Praxis werden für die Bemessung des Invalideneinkommens in solchen Fällen zwei Wege beschritten: Die meisten IV-Stellen stützen sich auf die Lohnstrukturerhebung (LSE), welche das Bundesamt für Statistik alle 2 Jahre gesamtschweizerisch durchführt und welche die Löhne in der Schweiz aufgrund personen- und arbeitsbezogener Merkmale erfasst. Die IV-Stellen setzen dabei die gesamtschweizerisch ermittelten durchschnittlichen Bruttolöhne (z.B. für einfache und repetitive Arbeiten) als Invalideneinkommen ein. Von diesen Durchschnittslöhnen wird allenfalls ein leistungsbedingter Abzug bis maximal 25% vorgenommen, welcher der Tatsache Rechnung trägt, dass Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen und beschränkter Einsetzbarkeit in der Regel einen unterdurchschnittlichen Lohn beziehen.

Als Alternative zu dieser Methode hat die SUVA eine umfangreiche Dokumentation von ausgewählten Arbeitsplätzen (DAP) erstellt, auf welche sie sich im Einzelfall abstützt: Darin sind über 6000 konkrete Arbeitsplätze in unterschiedlichsten Betrieben mit Angaben zu den ausbildungsmässigen und körperlichen Anforderungen, der betriebsüblichen Arbeitszeit, dem konkreten Aufgabenbereich und dem Verdienst (Minimal- und Maximallohn) beschrieben. Auf die Lohnangaben dieser DAP stützen sich auch einzelne IV-Stellen.

Kritik an der DAP

Obschon die DAP auf konkreten Arbeitsplätzen beruht, die in der Wirtschaft in einer bestimmten Region tatsächlich bestehen, und obschon das System es ermöglicht differenziert zu erfassen, welcher Lohn mit einer bestimmten behinderungsbedingten Einschränkung und den persönlichen und ausbildungsmässigen Voraussetzungen auf dem Arbeitsmarkt erzielbar ist, ist daran immer wieder Kritik ausgeübt worden, unter anderem auch durch unseren Rechtsdienst: Bemängelt haben wir, dass die DAP-Datei nicht allgemein zugänglich ist und dass es deshalb keine Möglichkeit zur Überprüfung der Repräsentativität der im Einzelfall vorgenommenen Auswahl an vorgelegten DAP-Profilen gab.

EVG legt Kriterien fest

Das Eidg. Versicherungsgericht hat in einem Grundsatzentscheid (Urteil vom 28.8.2003; 129 V 472) dieser Kritik Rechnung getragen und für die Anwendbarkeit der DAP Bedingungen formuliert. Es genüge nicht, wenn bloss einige wenige zumutbare Arbeitsplätze angegeben würden, weil es sich dabei sowohl hinsichtlich der Tätigkeit wie auch des bezahlten Lohnes um Sonder- und Ausnahmefälle handeln könne. Es sei in quantitati-

ver Hinsicht zwar ausreichend, wenn im Einzelfall die Profile von fünf geeigneten und zumutbaren Arbeitsplätzen vorgelegt würden, aber der Unfallversicherer habe zusätzlich Angaben über die Gesamtzahl der aufgrund der gegebenen Behinderung in Frage kommenden dokumentierten Arbeitsplätze zu machen sowie über den Höchst-, den Tiefst- und den Durchschnittslohn der dem jeweiligen Behinderungsprofil entsprechenden Gruppe. Mit diesen Angaben lasse sich überprüfen, ob die von der Versicherung vorgelegten Profile repräsentativ seien und ob die Versicherung einen korrekten Ermessensentscheid getroffen habe. Der versicherten Person seien diese Angaben so offen zu legen, dass sie im Einspracheverfahren allfällige Einwendungen erheben könne; sei die SUVA nicht in der Lage, im Einzelfall den erwähnten Anforderungen zu genügen, so könne im Bestreitungsfall nicht auf den DAP-Lohnvergleich abgestellt werden.

Kein zusätzlicher leidensbedingter Abzug

Das EVG hat in seiner Entscheidung weiter festgehalten, dass von den DAP-Löhnen (anders als bei den Durchschnittslöhnen der LSE) nicht noch ein Abzug für die behinderungsbedingten Einschränkungen vorgenommen werden müsse; dies wäre nicht sachgerecht, da bei den DAP-Arbeitsplätzen diesen Einschränkungen bereits Rechnung getragen werde. Allerdings weisen die einzelnen DAP-Blätter in der Regel einen Mindest- und einen Höchstlohn für die darin beschriebene Tätigkeit auf. Innerhalb dieser Spannweite soll den persönlichen Umständen wie z.B. dem Alter oder der Tatsache, dass eine Person nur noch teilzeitlich arbeiten kann, Rechnung getragen werden. Es darf also nicht einfach auf den Durchschnittslohn im betreffenden Betrieb abgestellt werden.

SUVA hält an DAP fest

Aufgrund der vom EVG festgelegten Bedingungen war vorerst nicht klar, ob die SUVA am DAP-System festhalten oder ob sie sich bei der Invaliditätsbemessung künftig vermehrt auf die Tabellenlöhne der LSE abstützen werde. Die SUVA hat sich fürs Erstere entschieden in der Überzeugung, dass damit den Verdienstmöglichkeiten einer behinderten Person in einer bestimmten Region der Schweiz differenzierter gerecht werden kann. Sie will insgesamt bis zu 10 000 Arbeitsplätze erfassen und mit interner Ausbildung die Anwendung qualitativ verbessern und kontrollieren. Seit dem Som-

mer dieses Jahres ist die SUVA auch in der Lage, die vom EVG formulierten Kriterien zu erfüllen, nachdem sie die Abrufbarkeit der Daten optimiert hat. Wieweit jene IV-Stellen, welche bisher die DAP beigezogen haben, diese grundsätzlich zu begrüssende Weichenstellung ebenfalls nachvollziehen werden, ist noch nicht bekannt.

DAP oder LSE: Welcher Methode ist der Vorzug zu geben?

Offengelassen hat das EVG im erwähnten Grundsatzentscheid die Frage, welcher Methode der Bemessung des Invalideneinkommens im Einzelfall der Vorzug zu geben ist. Wohl hat es festgehalten, dass ein ungeregeltes Verfahren in dem Sinn, dass nach freiem Ermessen entweder die eine oder die andere Methode gewählt werden könne, nicht zu befriedigen vermöge. Eine einheitliche und rechtsgleiche Praxis liesse sich am ehesten über eine Prioritätenordnung gewährleisten, doch sei es beim gegenwärtigen Stand der Dinge schwierig, diese festzulegen.

Aufgrund des unbestreitbaren differenzierteren Ansatzes des DAP-Modells meinen wir, dass dieser Methode tendenziell immer dann der Vorzug gegeben werden müsste, wenn der Versicherer in der Lage ist, eine repräsentative Anzahl von Arbeitsplatz-Profilen vorzulegen, die den spezifischen Möglichkeiten einer behinderten Person entsprechen. Nur wenn dies im konkreten Fall aufgrund der besonderen gesundheitlichen Beeinträchtigung einer Person ausgeschlossen bleibt, sollte auf die alles in allem doch eher «groben» Vergleichswerte der LSE Bezug genommen werden. Letzteres dürfte wohl auch für jene Fälle gelten, bei denen in erster Linie psychische Beeinträchtigungen die Einsetzbarkeit einer Person auf dem Arbeitsmarkt einschränken.

Georges Pestalozzi-Seger

IV: Abgabe von Hilfsmitteln auch im Hinblick auf eine gemeinnützige Tätigkeit?

Gemäss geltender Hilfsmittel-Liste (Ziffer 13.01 HVI-Anhang) hat die IV invaliditätsbedingte Arbeits- und Haushaltsgeräte sowie Zusatzeinrichtungen, Zusatzgeräte und Anpassungen für die Bedienung von Apparaten und Maschinen zu übernehmen, soweit diese für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit oder die Tätigkeit im Aufgabenbereich notwendig sind.

Das Eidg. Versicherungsgericht musste sich vor kurzem mit der Frage befassen, ob zur «Tätigkeit im Aufgabenbereich» auch ein Engagement in einer gemeinnützigen Organisation zu zählen ist. Zu beurteilen war das Gesuch einer verheirateten hörbehinderten Frau, die sich nebst der Tätigkeit im Haushalt in einem erheblichen Masse (rund 80%-Pensum) ehrenamtlich in Vorständen verschiedener Vereine und Institutionen engagiert. Diese Frau hatte um einen Kostenbeitrag an einen Ringleitungsverstärker und an ein Tischmikrofon ersucht, Hilfsmittel, die sie zur Verständigung an Sitzungen und anderen Tätigkeiten in stark wechselnder akustischer Umgebung benötigte.

Die IV-Stelle lehnte allerdings das Gesuch ab, und auch das Versicherungsgericht des Kantons Aargau wies die dagegen erhobene Beschwerde ab. Zur Begründung führte es aus, die ehrenamtliche Tätigkeit in Selbsthilfeorganisationen könne weder einer Erwerbstätigkeit gleichgestellt noch als Tätigkeit im Aufgabenbereich anerkannt werden, handle es sich doch um eine freiwillige und frei gewählte private Freizeitaktivität, die keinen geldwerten volkswirtschaftlichen Nutzen schaffe, anders als etwa die Tätigkeit im Haushalt, welche es dem Partner erlaube, eine Erwerbstätigkeit auszuüben.

Das Eidg. Versicherungsgericht hat diese erstaunliche Auffassung glücklicherweise in seinem Urteil vom 14.8.2004 (I 223/02) verworfen. Es hat zwar festgestellt, dass das Gesetz und die Verordnung (in ihrer bis Ende 2003 gültigen Fassung) nur die Haushaltstätigkeit und die Tätigkeit in einem Kloster explizit als Tätigkeit im Aufgabenbereich nennen, dass diese Aufzählung jedoch nicht als abschliessend betrachtet werden könne, wie aus den historischen Materialien hervorgehe. Anders als die Vorinstanz gelangte das EVG auch zum

Schluss, dass es nicht zutrefte, dass eine ehrenamtliche Tätigkeit keinen geldwerten volkswirtschaftlichen Nutzen schaffe. Mit Verweis auf einen vom Bundesamt für Statistik in der Reihe «Statistik Schweiz» 1999 herausgegebenen Expertenbericht «Monetäre Bewertung der unbezahlten Arbeit – Eine empirische Analyse für die Schweiz anhand der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung» könne davon ausgegangen werden, dass die unbezahlte Arbeit einen grossen Teil des schweizerischen Buttoinlandproduktes ausmache und dass auch die ehrenamtliche Tätigkeit hierzu gehöre; es könne der Tätigkeit der Versicherten in den von ihr geleiteten Organisationen der volkswirtschaftliche Nutzen deshalb mit Fug nicht abgesprochen werden; im übrigen liege dieser auch bei der Tätigkeit im Haushalt nicht in erster Linie darin, dem Partner eine Erwerbstätigkeit zu ermöglichen, sondern in der Tätigkeit (beispielsweise Kindererziehung) als solcher.

Ergänzend sei in diesem Zusammenhang angefügt, dass der Wortlaut von Art. 27 IVV auf den 1.1.2004 angepasst worden ist: Neu wird als Aufgabenbereich der im Haushalt tätigen Versicherten «insbesondere die übliche Tätigkeit im Haushalt, die Erziehung der Kinder sowie gemeinnützige und künstlerische Tätigkeiten» definiert.

Gilt ein erhebliches unbezahltes Engagement in einer gemeinnützigen Organisation somit als relevante Tätigkeit im Aufgabenbereich, so können für diese Tätigkeit auch Hilfsmittel der IV im Sinne von Ziffer 13.01 der massgebenden Liste beansprucht werden, soweit diese als einfach und zweckmässig betrachtet werden können. Das gilt bei hörbehinderten Menschen somit beispielsweise auch für FM-Anlagen, wenn diese für eine Arbeit in anspruchsvoller akustischer Umgebung benötigt werden.

Georges Pestalozzi-Seger

IV: Neuanmeldung, Revision

Ist einmal über ein Rentengesuch entschieden worden (z.B. eine halbe IV-Rente zugesprochen worden) und ist die Verfügung der IV rechtskräftig geworden, so ist eine Revision der Rente grundsätzlich nur möglich, wenn sich die tatsächlichen Verhältnisse seit der letzten Verfügung in wesentlichem Masse verändert haben. Dieser Grundsatz gilt gleichermassen auch bei einer Neuanmeldung, wenn ein Rentengesuch zuvor durch rechtskräftige Verfügung abgelehnt worden ist.

Als erhebliche Änderung der tatsächlichen Verhältnisse fällt in erster Linie eine Veränderung (Verschlechterung oder Verbesserung) des Gesundheitszustands in Betracht; denkbar ist jedoch auch, dass sich der Gesundheitszustand selber nicht erheblich verändert hat, sich aber die aus dem Gesundheitszustand resultierenden Erwerbsmöglichkeiten erheblich verbessert oder verschlechtert haben; schliesslich kommt als Revisionsgrund auch eine Veränderung der persönlichen Verhältnisse in Frage, soweit diese Einfluss auf die Wahl der Bemessungsmethode resp. auf die Gewichtung der einzelnen Bemessungsanteile hat: Dies ist etwa der Fall, wenn eine Frau, die bis anhin bei der Invaliditätsbemessung als Haushaltführende gegolten hat, nach einer Scheidung auf eine Erwerbstätigkeit angewiesen wäre und deshalb neu nach der Methode des Einkommensvergleichs oder der gemischten Methode zu beurteilen ist.

Neuanmeldungen oder Revisionsgesuche beschäftigen die IV-Stellen häufig. Auch Beratungsstellen werden immer wieder mit Fragen konfrontiert, die sich mit dieser Thematik befassen. Wir fassen deshalb zwei neuere Urteile des Eidg. Versicherungsgerichts kurz zusammen:

Veränderung der Verhältnisse ist glaubhaft zu machen

Wer bei der IV ein Revisionsgesuch stellt oder sich erneut bei der IV für eine Rente anmeldet, muss glaubhaft machen, dass sich die Verhältnisse seit dem letzten rechtskräftigen Entscheid in erheblicher Weise verändert haben. Gelingt dies nicht, so braucht die IV-Stelle auf das Gesuch nicht einzutreten resp. kann eine Nichteintretensverfügung erlassen. Es stellt sich immer

wieder die Frage, was für eine derartige Glaubhaftmachung benötigt wird. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass es nicht genügt, wenn die versicherte Person bloss behauptet, ihr Gesundheitszustand habe sich verschlechtert, sondern sie hat dies mittels ärztlicher Atteste zu belegen. Der Bericht des Arztes darf sich dabei nicht begnügen, bloss subjektive Angaben der versicherten Person wiederzugeben, sondern muss darlegen, inwieweit neue medizinische Befunde hinzugetreten sind resp. inwieweit es zu einer erheblichen Verschlechterung eines bestehenden Befunds gekommen ist.

In einem Fall aus dem Kanton Bern hatte sich eine versicherte Person rund 8 Monate nach einer rechtskräftigen Abweisung ihres Rentengesuchs erneut bei der IV-Stelle angemeldet, eine Verschlechterung des Gesundheitszustands behauptet und darauf hingewiesen, ärztliche Zeugnisse würden folgen. Eingereicht wurden diese dann tatsächlich erst etliche Monate später. Die IV-Stelle verfügte, auf das Leistungsgesuch werde nicht eingetreten. Das kantonale Verwaltungsgericht schützte diesen Entscheid, obschon der in der Zwischenzeit eingereichte Spitalbericht eine Verschlechterung des Gesundheitszustands glaubhaft machte. Das kantonale Gericht war aber der Auffassung, nachträglich eingereichte Berichte seien eintretensrechtlich unbeachtlich, selbst wenn sie Rückschlüsse auf den Gesundheitszustand im Zeitpunkt der Neuanmeldung zulieszen.

Das Eidg. Versicherungsgericht hat in einem Urteil vom 16.10.2003 (130 V 64) diesen Entscheid allerdings wieder aufgehoben. Es hat festgehalten, dass die IV-Stelle immer dann, wenn bei einer Neuanmeldung ärztliche Berichte in Aussicht gestellt werden, der versicherten Person unter Androhung der Säumnisfolgen eine angemessene Frist zur Einreichung der angekündigten Berichte anzusetzen hat. Erst wenn diese Frist ungenützt verstreicht, darf ein Nichteintretensentscheid gefällt werden. Dieses Vorgehen ergibt sich nach Auffassung des EVG aus dem im Sozialversicherungsrecht herrschenden Untersuchungsgrundsatz. Im beurteilten Fall befand das EVG zudem, dass der (nachträglich) eingereichte medizinische Bericht eine Verschlechterung des Gesundheitszustands glaubhaft dar-

zulegen vermochte, obschon keine eigentliche neue Diagnose gestellt, sondern bloss eine fortschreitende Chronifizierung des lumbovertebralen Schmerzsyndroms festgestellt worden war.

Zeitlich massgebende Vergleichsbasis bei Neuansmeldungen

Mitunter stellt sich die Frage, im Vergleich zu welchem rechtskräftigen Entscheid eine erhebliche Verschlechterung des Gesundheitszustands glaubhaft zu machen ist, damit eine Neuansmeldung materiell geprüft werden muss. Diese Frage stellt sich immer dann, wenn sich eine Person im Laufe der Jahre immer wieder von neuem bei der IV für Leistungen anmeldet.

Das Eidg. Versicherungsgericht hatte vor kurzem den Fall einer Person mit Rückenbeschwerden zu beurteilen, die sich bereits 1996 erstmals bei der IV angemeldet hatte. Nach eingehender Abklärung war ihr Gesuch damals rechtskräftig abgewiesen worden. Auf eine erneute Anmeldung kurze Zeit später war die IV-Stelle nicht eingetreten. Eine dritte Anmeldung im Jahre 2000

veranlasste die IV-Stelle zu umfangreichen Abklärungen (u.a. MEDAS-Gutachten), worauf die IV-Stelle das Rentengesuch am 15.5.02 erneut abwies. Drei Monate danach meldete sich die betreffende Person erneut an und legte einen Spitalbericht (ambulante Untersuchung) bei, worauf die IV-Stelle wiederum einen Nichteintretensbeschluss fasste. Das EVG hat der IV-Stelle in seinem Urteil vom 1.12.2003 (130 V 71) Recht gegeben: Das Gericht hat klargestellt, dass eine Änderung der tatsächlichen Verhältnisse nicht für die Periode seit dem ersten Entscheid im Jahre 1996, sondern für die Zeit seit der letzten rechtskräftigen Verfügung im Jahre 2002 hätte glaubhaft gemacht werden müssen, weil diese aufgrund einer umfassenden materiellen Prüfung des Sachverhalts erfolgt ist; seit diesem Entscheid erscheine eine erhebliche Verschlechterung nicht glaubhaft. Anders wäre nach Auffassung des EVG nur zu entscheiden gewesen, wenn seit 1996 immer nur (rechtskräftige) Nichteintretensentscheide ohne gründliche materielle Prüfung erfolgt wären.

Georges Pestalozzi-Seger

Herausgeber:
Rechtsdienst für Behinderte der Schweizerischen
Arbeitsgemeinschaft zur Eingliederung Behinderter
SAEB

Zweigstelle Zürich
Bürglistrasse 11, 8002 Zürich, Tel.: 01 / 201 58 27
Zweigstelle Bern
Schützenweg 10, 3014 Bern, Tel.: 031 / 331 26 25

Edition française:
«Droit et handicap»

Unentgeltliche Beratung in Invaliditätsbedingten
Rechtsfragen, insbesondere Sozialversicherungen