

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus

Eidgenössisches Departement
des Innern
Herr Bundespräsident
Alain Berset
Inselgasse 1
3003 Bern

31. Mai 2023

Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) – Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»; Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundespräsident

Mit Schreiben vom 5. April 2023 haben Sie die Kantonsregierungen zur Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV) eingeladen. Der Regierungsrat des Kantons Aargau bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme und äussert sich dazu wie folgt:

1. Zu Art. 26^{bis} Absatz 3 IVV

Der Regierungsrat begrüsst die Notwendigkeit einer Anpassung der IVV. Dies widerspiegelt sich im Auftrag der (22.3377) Motion "Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads", die von National- und Ständerat überwiesen wurde. Es bleibt jedoch unklar, aufgrund welcher wissenschaftlichen und statistischen Basis die Reduktion von 10 % der Tabellenlöhne vorgesehen wird. Die in den Unterlagen erwähnte Studie des Büros für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS AG kommt vielmehr auf eine generelle Reduktion von 17 %, die je nach individueller Situation bis 25 % betragen könne.

Es ist für Menschen mit einer Teilrente in der Regel sehr schwierig, eine Tätigkeit zu finden, die ihrem Potenzial entspricht. Entsprechend kann es zu prekären Situationen kommen. Dies wiederum führt dazu, dass die gesundheitliche Entwicklung der Betroffenen gefährdet wird, was zu einem höheren Invaliditätsgrad oder Ausfällen in der Arbeitstätigkeit führen kann.

Sowohl im Sinne einer gerechten IV-Rente als auch in Hinblick auf die langfristige Kostenentwicklung sollte die Anpassung konsequent auf die verfügbaren wissenschaftlichen und statistischen Grundlagen abgestützt werden.

Die Berücksichtigung individueller Faktoren ist anspruchsvoll und in der kurzen Frist wohl nicht verlässlich regulierbar. Dies soll jedoch weiterverfolgt und bei einer späteren Revision berücksichtigt werden.

Der Regierungsrat beantragt, den Abzug von 10 % auf 17 % zu erhöhen.

2. Zur Übergangsbestimmung

Der Regierungsrat begrüsst die Möglichkeit einer Neueinstufung gemäss den Übergangsbestimmungen. Allerdings ist die Einschränkung auf eine Verweigerung einer Rente zu eng. Auch bei verweigten Umschulungen sollte eine erneute Anmeldung möglich sein, sofern mit der neuen Einstufung Aussicht auf die Finanzierung einer Umschulung besteht.

Absatz 2 der Übergangsbestimmung ist wie folgt zu ergänzen: "*Wurden eine Rente oder eine Umschulung vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... wegen eines zu geringen Invaliditätsgrades verweigert, so wird auf eine erneute Anmeldung eingetreten, wenn glaubhaft gemacht wird, dass die Berechnung des Invaliditätsgrades durch die Anwendung der Regelung von Artikel 26^{bis} Absatz 3 neu zu einem Rentenanspruch oder einem Anspruch auf eine Umschulung führt.*"

Im Übrigen regt der Regierungsrat an, die Übergangsfrist von zwei Jahren nochmals zu überdenken, da diese in Konkurrenz steht zur Übergangsfrist der Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 2020 (Weiterentwicklung der IV).

3. Finanzielle Auswirkungen

Die Ausführungen des Bundesrats im erläuternden Bericht zu den finanziellen Auswirkungen der geplanten Änderungen sind nicht alle genügend nachvollziehbar. Wichtig wären vor allem konkrete Annahmen betreffend den aktuellen und erwarteten IV-Leistungsbezügerinnen und IV-Leistungsbezüger, um die Berechnungen zu den möglichen finanziellen Auswirkungen auf die IV und die Ergänzungsleistungen nachvollziehen zu können.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Jean-Pierre Gallati
Landammann

Joana Filippi
Staatsschreiberin

z.K. an

- sekretariat.iv@bsv.admin.ch



Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei
Marktgasse 2
9050 Appenzell
Telefon +41 71 788 93 11
info@rk.ai.ch
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Per E-Mail an
Sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Appenzell, 25. Mai 2023

Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV), Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlösung bei der Berechnung des IV-Grads» Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 5. April 2023 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung, Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlösung bei der Berechnung des IV-Grads» zukommen lassen.

Die Standeskommission hat die Unterlagen geprüft. Sie unterstützt das Anliegen der Motion, lehnt aber die vorgeschlagene Lösung ab.

Die derzeit angewandte Regelung mit dem Vergleich zwischen mutmasslichem Einkommen ohne Invalidität und einem statistischen Wert, welcher als Basis für das mutmasslich zu erzielende Einkommen mit Invalidität herangezogen wird, entspricht der Praxis, wie sie vom Bundesgericht in langjähriger Rechtsprechung entwickelt und immer wieder bestätigt wurde. Sie ist aber hinsichtlich des Invalideneinkommens politisch umstritten. Da die Ausarbeitung neuer statistischer Grundlagen innerhalb der vom Parlament beschlossenen Umsetzungsfrist nicht möglich ist, zielt die nun vorgesehene Lösung auf einen pauschalen Abzug von 10% zu den anzuwendenden Tabellenlöhnen ab.

Damit kann zwar dem Anliegen des Parlaments, bis Ende 2023 eine neue Bemessungsgrundlage zu implementieren, entgegengekommen werden. Die Lösung ist aber mit einem hohen zeitlichen und finanziellen Aufwand verbunden. Nebst den höheren Rentenzahlungen, die daraus resultieren werden, ist vor allem der innert kurzer Zeit aufzubringende Zusatzaufwand der IV-Stellen enorm. Auch die finanziellen Auswirkungen auf die Kantone dürften sehr hoch sein, was aus den Erläuterungen aber nicht hervorgeht. Die vorgeschlagene Lösung wird zudem individuell kaum befriedigen, da sie unvollständig ist. Es werden künftig weitere Anpassungen vorgenommen werden müssen.

Im Einzelnen äussern wir uns zu den vorgesehenen Artikeln wie folgt:

Art. 26^{bis} Abs. 3

Seit dem 1. Januar 2022 wird als Grundlage des Invalideneinkommens, sofern kein anrechenbares Einkommen vorliegt, lediglich noch die schweizerische Lohnstrukturerhebung (LSE) herangezogen und - bei einer Leistungsfähigkeit von 50% oder weniger - mit einem Abzug von 10% versehen. Neu soll in jedem Fall ein Abzug von 10% erfolgen, bei einer Leistungsfähigkeit von 50% oder weniger ein solcher von 20%. Diese Abstufung ist sehr grob und vermag einer Beurteilung im Einzelfall nicht zu genügen. Die neue Regelung hat zwar den Vorteil, dass sie Streitigkeiten über die Ermessensausübung vermeidet. Allerdings ist fraglich, ob damit individuell der Sache gerecht wird und ob die Regelung vor Art. 16 ATSG Bestand hat.

Zu begrüssen wäre eine statistisch fundierte und umfassende Regelung, welche den Tatsachen möglichst abschliessend Rechnung trägt. Eine solche Regelung hätte wohl allerdings grössere Eingriffe in das System der Invaliditätsgradberechnung erfordert.

Übergangsbestimmungen

Die Durchführung der Übergangsbestimmungen ist unrealistisch. Einerseits ist anzuerkennen, dass mit der pauschalen Regelung eines Abzugs von 10% zwar eine relativ einfache Lösung gefunden wurde, welche ein Auseinandersetzen mit Statistiken und Ermessensgrössen weitgehend entbehrlich macht. Andererseits zeigt sich aber, dass die Neuerung einen hohen Aufwand verursachen und teilweise unbefriedigende Resultate zeigen wird.

Die Neuerung missachtet den juristischen Grundsatz, dass Rechtsänderungen allein keinen Grund für das Eintreten auf eine Neuanschuldung darstellen. Allein aufgrund der Verordnungsänderung kann hier erreicht werden, dass - auch ohne Änderung des Sachverhalts - auf eine Neuanschuldung eingetreten werden muss. Es ist zu erwarten, dass vielfach trotzdem gleichzeitig eine gesundheitliche Verschlechterung geltend gemacht wird. Im Rahmen des Gebots umfassender Abklärungen wird allfälligen Veränderungen des Sachverhalts ohnehin nachgegangen werden müssen, da bereits aufgrund der Verordnungsänderung auf die Neuanschuldung einzutreten ist. Zu erwarten ist, dass die meisten Personen, denen eine Rente bei einem Invaliditätsgrad von über 30% abgelehnt wurde, sich neu anmelden. Diese Personen sind wohl nicht nur hinsichtlich des Einkommensvergleichs, sondern auch in medizinischer und wirtschaftlicher Hinsicht umfassend abzuklären. Die zu erwartende Mehrbelastung trifft somit nicht nur die Sachbearbeitung, sondern auch die RAD, die Gutachterstellen, die Eingliederungsstellen und die Rechtsdienste. Die vorgesehenen Übergangsbestimmungen werden eine Vielzahl an zusätzlichen Gutachtensaufträgen an die bereits heute ausserordentlich belasteten und teilweise überlasteten Gutachterstellen mit sich bringen. Die damit einhergehende Verzögerung der Abklärungsverfahren ist für versicherte Personen nicht mehr tragbar. Die Mehrbelastung wird bleiben, werden doch mehr Renten gesprochen, welche anschliessend regelmässig in Revision zu ziehen sind.

Es werden verschiedene Übergangsbestimmungen überlagert. Zwar sind gemäss den Erläuterungen die vorliegende Übergangsbestimmung und diejenige vom 19. Juni 2020 (WEIV) nicht unabhängig zu betrachten. Allerdings ist zu erwarten, dass entgegen der Übergangsbestimmung vom 19. Juni 2020 Revisionen nun nicht anlässlich der nächsten ordentlichen Revision durchgeführt werden müssen, sondern innerhalb der neu gesetzten Frist von zwei Jahren. Ohne diese vorgezogenen Revisionen müsste man mit Rentenfällen rechnen, deren Einkommensvergleich zwar der hier diskutierten Neuerung angepasst wurde, die aber noch im alten abgestuften Rentensystem laufen.

Auch die Bedingung, dass eine Revision nur bei einer Veränderung des Invaliditätsgrads von 5% erfolgt (Art. 17 Abs. 1 lit. a ATSG) vermindert den Aufwand kaum, muss doch ein Revisionsverfahren erst durchgeführt werden, bevor festgestellt werden kann, ob eine Veränderung von 5% vorliegt (Revision im Sinne einer Anpassung der Rentenhöhe vs. Revision im Sinne der Durchführung eines Revisionsverfahrens).

Es ist zu erwarten, dass im Zuge der Erneuerung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV auch Renten herabgesetzt werden müssen. Dazu äussern sich die Übergangsbestimmungen nicht. Vor dem 1. Januar 2022 wurden die sogenannten Leidensabzüge gestützt auf eine einzelfallgerechte Beurteilung in der Höhe von maximal 25% vorgenommen. Die Berücksichtigung eines Leidensabzugs von bisher 25%, also höher als der neue Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV vorsieht, ist keine Seltenheit. Wir stellen deshalb in Frage, ob eine Revision aller Fälle tatsächlich sinnvoll ist. Zu prüfen wäre deshalb, ob nur Fälle zu revidieren sind, bei denen ein Rentenanspruch erst ab dem 1. Januar 2022 und somit unter Anwendung des neuen Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV entstanden ist. Zudem ist festzustellen, dass die Übergangsbestimmungen zu einer Ungleichbehandlung führen, indem Teilrenten von über 55-Jährigen unangetastet bleiben.

Die Durchführung der Revisionen erfordert einen hohen Aufwand. Die Rentenfälle werden nicht nach der Art der Ermittlung des Invaliditätsgrads erfasst, sodass in jedem Rentenfall die Art der Bemessung des Invaliditätsgrads (Einkommensvergleich oder andere Methode) einzeln geprüft werden muss. Lediglich Rentenbeziehende über 55 Jahre und mit einem Invaliditätsgrad von 70% und höher können ausgeschieden werden. Die übrigen Fälle müssen einzeln geöffnet und geprüft werden. Während die eigentliche Neuberechnung des Einkommensvergleichs relativ einfach zu vollziehen ist, ist in jedem Fall eine allfällige Neubeurteilung der materiellen Ausgangslage in Erwägung zu ziehen. Es sind zudem Abgrenzungen und Nachzahlungen zu prüfen, insbesondere sind rückwirkend Ergänzungsleistungen anzupassen. Und was geschieht, wenn die versicherte Person zwischen der Inkraftsetzung und der Revision verstorben ist?

Der finanzielle Aufwand ist nicht abzuschätzen. Es ist davon auszugehen, dass ein erheblicher Anteil der einschlägigen Rentenentscheide (Invaliditätsgrad unter 70%, Alter unter 55) behandelt werden muss. Davon werden einige auch materiell neu beurteilt werden müssen. Wir schätzen den Anteil auf 30% der laufenden Fälle. Dieser Aufwand geschieht zusätzlich zum laufenden Geschäft und den Revisionen gemäss WEIV. Dazu ist zusätzliches Personal notwendig, welches eingearbeitet werden muss, was wiederum Ressourcen benötigt. Sofern man für diese Revisionen den Zusatzaufwand nicht ausgleichen will, ist die Frist für die Einleitung der nun vorgesehenen Revisionen um mindestens ein bis zwei Jahre zu verlängern, damit der entsprechende Zusatzaufwand vernünftig geglättet werden kann.

Die Berechnung der finanziellen Auswirkungen auf den Bund, die Kantone und die IV sind mangels Nennung klarer Grundlagen nicht nachvollziehbar. Insbesondere dürfte der Aufwand bei den IV-Stellen höher ausfallen. Werden die Übergangsbestimmungen wie in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehen eingeführt, ist - zum oben erwähnten temporären Zusatzaufwand - ohne Weiteres zusätzlich von einem dauerhaften personellen Mehraufwand von 10% auszugehen. Dies beinhaltet den Mehraufwand für die Sachbearbeitung, die Rechtsdienste, den RAD sowie die Eingliederung. Dauerhaft ist der Mehraufwand, weil auch zahlreiche Neu- und Wiederanmeldungen zu verzeichnen sein werden, welche im Falle einer Rentenzusprache zusätzlich regelmässig zu revidieren sein werden. Jede versicherte Person, der in den letzten 20 oder mehr Jahren infolge Anwendung der bisherigen Praxis eine Rente bei einem Invaliditätsgrad von 30% oder mehr verweigert worden ist, wird sich nämlich neu anmelden können.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Im Auftrage von Landammann und Standeskommission

Der Ratschreiber:

Markus Dörig

Zur Kenntnis an:

- Gesundheits- und Sozialdepartement Appenzell I.Rh., Hoferbad 2, 9050 Appenzell
- Ständerat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell
- Nationalrat Thomas Rechsteiner (thomas.rechsteiner@parl.ch)



Regierungsrat, 9102 Herisau

Eidgenössisches Departement des Innern, Bundesamt für Sozialversicherung
3003 Bern

per E-Mail an:
sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Word- und PDF-Version

Dr. iur. Roger Nobs
Ratschreiber
Tel. +41 71 353 63 51
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 19. Mai 2023

Eidg. Vernehmlassung; Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) - Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»; Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden

Sehr geehrte Damen und Herren

Das eidgenössische Departement des Innern (EDI) hat am 5. April 2023 das Vernehmlassungsverfahren zur Eingangs erwähnten Vorlage eröffnet. Die Vernehmlassungsfrist dauert bis zum 5. Juni 2023.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

Er sieht in der Vorlage eine pragmatische Lösung der politischen Diskussion über den Einkommensvergleich. Zwar bleibt mit der vorgeschlagenen Änderung weniger Platz für Ermessensentscheide im Bereich des Einkommensvergleichs, wodurch sich entsprechende Rechtsmittelverfahren hoffentlich vermeiden lassen. Jedoch ist fraglich, ob damit die individuelle Gerechtigkeit eher verwirklicht werden kann. Zudem lässt die praktisch voraussetzungslose Neuanmeldung allein aufgrund der Verordnungsrevision zahlreiche neue Verfahren erwarten, welche auch zu umfassenden materiellen Neuabklärungen und Beurteilungen führen können – nicht nur hinsichtlich des Einkommensvergleichs, sondern auch aus medizinischer und wirtschaftlicher Sicht. Das zeigt sich unter anderem in der beabsichtigten Ergänzung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV, durch welche die bisher angewandten Abzüge im Rahmen der Festsetzung des Invalideneinkommens (sog. Leidensabzüge) abgeschafft werden.

Seit dem 1. Januar 2022 wird als Grundlage des Invalideneinkommens, sofern kein anrechenbares Einkommen vorliegt, lediglich noch die Lohnstrukturerhebung herangezogen und – bei einer Leistungsfähigkeit von 50 % oder weniger – mit einem Abzug von 10 % versehen. Neu soll nun in jedem Fall ein Abzug von 10 % erfolgen, bei einer Leistungsfähigkeit von 50 % oder weniger ein solcher von 20 %. Diese Abstufung ist sehr grob und vermag einer Beurteilung im Einzelfall nicht zu genügen, hat aber den Vorteil, dass sie Streitigkeiten über die Ermessenausübung vermeidet. Allerdings fraglich ist, ob man damit individuell der Sache gerecht wird und



ob diese Regelung vor Art. 16 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) Bestand hat.

Zum jetzigen Zeitpunkt besteht kaum Erfahrung mit dieser neuen Berechnungsweise, weil aufgrund der Verfahrensdauer meist noch Renten mit Beginn vor 1. Januar 2022 gesprochen werden. Diese erneute Änderung der Grundlagen für den Einkommensvergleich bedeutet, dass innerhalb kurzer Zeit die laufenden Rentenfälle abermals in die Hand genommen und angepasst werden müssen. Der Aufwand dafür wird enorm sein. Gleichzeitig ist fraglich, ob die Grundlage für das Invalideneinkommen nun der Realität entspricht.

Es ist auch zu erwarten, dass im Zuge der Erneuerung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV Renten herabgesetzt werden müssen. Zu prüfen wäre deshalb, ob nur Fälle zu revidieren sind, bei denen ein Rentenanspruch erst ab dem 1. Januar 2022 und somit unter Anwendung des neuen Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV entstanden ist.

Die Durchführung der Übergangsbestimmungen wird vom Regierungsrat unter grossem Vorbehalt zur Kenntnis genommen. Einerseits ist anzuerkennen, dass mit der pauschalen Regelung eines Abzugs von 10 % zwar eine relativ einfache Lösung gefunden wurde, welche Auseinandersetzungen mit verschiedenen Statistiken und Ermessensgrössen vermeidet. Andererseits zeigt sich aber, dass die Neuerung einen hohen Aufwand erzeugt mit teilweise unbefriedigende Resultaten.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates

Dr. iur. Roger Nobs, Ratschreiber



Regierungsrat

Postgasse 68
Postfach
3000 Bern 8
info.regierungsrat@be.ch
www.be.ch/rr

Staatskanzlei, Postfach, 3000 Bern 8

Eidgenössisches Departement des Innern

Per E-Mail an: sekretariat.iv@bsv.admin.ch

RRB Nr.: 610/2023
Direktion: Direktion für Inneres und Justiz
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

31. Mai 2023

Vernehmlassung des Bundes: Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) - Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grad. Stellungnahme des Kantons Bern

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 5. April 2023 hat uns das Departement des Innern zur Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren zur obgenannten Vorlage eingeladen. Der Regierungsrat des Kantons Bern dankt Ihnen dafür und nimmt wie folgt Stellung:

1. Grundsätzliches

Der Regierungsrat begrüsst, dass bei der Berechnung des Invalideneinkommens basierend auf den Lohnstrukturerhebungen in den LSE-Tabellen neu ein Pauschalabzug von 10 Prozent vorgenommen werden soll. Da dadurch die Schätzung der Einkommensmöglichkeiten von Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen realistischer sein sollte, dürften die Berechnungen des IV-Grades zukünftig auf grössere Akzeptanz bei den versicherten Personen stossen. Der in der Vernehmlassung vorgeschlagene Korrekturfaktor über einen Pauschalabzug ist schnell umsetzbar und in der Praxis einfach anzuwenden. Dass bei einer funktionellen Einschränkung von mindestens 50 Prozent weitere 10 Prozent in Abzug gebracht werden können, scheint sachlich begründet und kommt zudem den in Lehre und von Versichertenvertretungen geforderten höheren Abzügen entgegen, ohne einen vollständigen Systemwechsel vorzusehen, der in der Umsetzung mit einem grossen Aufwand verbunden wäre.

2. Anträge

2.1 Antrag zum Inkrafttreten der Verordnungsänderungen

Der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnungsänderungen per 1. Januar 2024 ist zu überprüfen, wenn die Verordnungsänderung erst im Laufe des Herbstes veröffentlicht wird.

2.2 Begründung

Die Frist zur Umsetzung per 1. Januar 2024 erachtet der Regierungsrat als sehr kurz, da die definitiven Änderungen der Verordnungsbestimmungen nach dem Vernehmlassungsverfahren frühestens im Spätsommer/Anfang Herbst bekannt gegeben werden dürften. Da die Modalitäten aber einfach sind, sollte es gemäss Auskunft der IV-Stelle Kanton Bern (IVBE) bei Neurenten jedoch realisierbar sein. Es ist zu begrüssen, dass die Versicherten damit rasch von den Verbesserungen profitieren können. Sollten die geänderten Verordnungsbestimmungen erst im Laufe des Herbstes veröffentlicht werden, ist der Zeitpunkt der Umsetzung unter Beizug der IV-Stellen zu überprüfen.

2.3 Antrag zu Absatz 1 der Übergangsbestimmung

Auf Abklärungen in medizinischer und ökonomischer Hinsicht ist zu verzichten, wenn eine versicherte Person bei der Einleitung der Revision angibt, dass sich weder ihre gesundheitliche noch ihre ökonomische Situation geändert hat. Das Invalideneinkommen soll in diesen Fällen um 10 Prozent reduziert und gestützt darauf der IV-Grad neu berechnet werden.

2.4 Begründung

Absatz 1 der Übergangsbestimmung sieht vor, dass bei allen laufenden Teilrenten (IV-Grad von 40 bis 69 Prozent), bei welchen die Berechnung des Invalideneinkommens auf Tabellenlöhnen beruht, innerhalb von zwei Jahren seit Inkraftsetzung der Verordnungsänderung eine Rentenrevision einzuleiten ist. Eine Ausnahme von dieser Revisionspflicht besteht einzig bei IV-Rentenbezüger/innen, welche am 1. Januar 2022 (also bei Inkraftsetzung der WE-IV) das 55. Altersjahr bereits erreicht hatten. Bei der IVBE wären aufgrund dieser Übergangsbestimmung innert zwei Jahren ungefähr 1'100 zusätzliche Rentenrevisionen an die Hand zu nehmen.

Gemäss dem erläuternden Bericht (S. 11) genügt es bei den angezeigten Revisionen nicht, einfach das Invalideneinkommen neu zu berechnen. Vielmehr wäre der Sachverhalt in medizinischer und ökonomischer Hinsicht vollumfänglich neu abzuklären. Eine solch umfassende Abklärung bedingt das Einholen von Arztberichten, unter Umständen sogar neue medizinische Begutachtungen, die neuerliche Klärung von Verweistätigkeiten sowie im Bereich von Invaliditätsabklärungen in einem Aufgabenbereich aufwendige Haushaltsabklärungen. In den Erläuterungen wird ein Bundesgerichtsentscheid (BGE 141 V 9) aufgeführt, welcher diese Vorgabe begründen soll. In dieser Entscheidung geht es jedoch darum, dass – wenn eine revisionsbegründende erhebliche Gesundheitsschädigung bejaht wird – der Sachverhalt umfassend neu beurteilt werden muss. Vorliegend ist die Ausgangslage jedoch eine andere: Die Fälle sind allein deshalb zu revidieren, weil die Berechnungsmodalitäten durch den Gesetzgeber angepasst werden, ohne dass sich der Sachverhalt ansonsten geändert haben muss. Es besteht deshalb aus Sicht des Regierungsrates kein Grund, den Sachverhalt neu zu prüfen.

Sollte an einer umfassenden Revision festgehalten werden, bindet dies nicht nur bei den IV-Stellen erheblich Ressourcen. Dieses Vorgehen würde auch behandelnde Ärztinnen und Ärzten, medizinische Gutachterstellen und weitere Abklärungsstellen enorm fordern bzw. an die Grenzen bringen. Dies wird auch im erläuternden Bericht erkannt, ohne jedoch entsprechende unterstützende Massnahmen vorzusehen.

Der Regierungsrat schlägt deshalb eine pragmatischere Umsetzung der Revisionen vor: Sollte die versicherte Person bei Einleitung der Revision angeben, dass sich weder ihre gesundheitliche noch ihre ökonomische Situation geändert hat, wird auf eine umfassende Prüfung verzichtet und lediglich das Invalideneinkommen um 10 Prozent reduziert und darauf basierend der IV-Grad neu berechnet. Der Entscheid würde der versicherten Person mit Vorbescheid und Verfügung kommuniziert. Der (vorgesehene) Entscheid kann somit im Einwandverfahren bestritten oder mit den üblichen Rechtsmitteln angefochten werden. Der versicherten Person würden mit dem angepassten Vorgehen keine Rechtsmittelmöglichkeiten entzogen. Mit der von uns vorgeschlagenen Anpassung des Vorgehens muss der Verordnungstext nicht geändert werden. Allerdings müsste der erläuternde Bericht entsprechend angepasst werden.

2.5 Antrag zu Absatz 2 der Übergangsbestimmung

Die Anforderungen an eine erneute Anmeldung sind zu reduzieren.

2.6 Begründung

Gemäss Absatz 2 der Übergangsbestimmung soll auf eine erneute Anmeldung dann eingetreten werden, wenn von der versicherten Person glaubhaft gemacht wird, dass die Berechnung des IV-Grades aufgrund der IVV-Revision zu einem Rentenanspruch führt. Nach Auffassung des Regierungsrates werden für das Eintreten damit zu hohe Anforderungen gestellt:

- a. Einerseits wird mit dieser Bestimmung von der versicherten Person verlangt, dass sie mit einer eigenen Berechnung aufzeigen kann, dass mit dem neuen Pauschalabzug von 10 Prozent insgesamt ein IV-Grad von 40 Prozent oder mehr resultieren würde. Je nach Fall hätte dies mit dem Einkommensvergleich oder mittels der gemischten Methode zu erfolgen. Es erscheint evident, dass solche Berechnungen komplex sind und umfassendes Fachwissen erfordern. Nur schon die Wahl der entsprechenden LSE-Werte, aber auch die gesamte Berechnung (beispielsweise müssen bei der Berechnung mit der gemischten Methode, die einzelnen Rentengrade gewichtet werden) ist äusserst anspruchsvoll und einer versicherten Person nicht zumutbar.
- b. Andererseits muss die versicherte Person glaubhaft machen, dass sich mit der neuen Regelung ein rentenrelevanter IV-Grad ergibt. Naturgemäss lässt sich diese Bedingung nur mit einer Berechnung belegen, welche klarerweise zum Schluss kommt, dass ein IV-Grad von mindestens 40 Prozent vorliegt. Damit ist der Beweis erbracht. Ein verminderter Beweisgrad, wie dies die Glaubhaftmachung vorsieht, macht keinen Sinn, weil die hier notwendige Berechnung keinen diesbezüglichen Ermessensspielraum zulässt. Anders ausgedrückt ist der Begriff der Glaubhaftmachung mit dem Begriff der Berechnung unserer Meinung nach nicht kompatibel.

2.7 Antrag zur Revision der Renten von über 55-Jährigen

Die Renten von über 55-Jährigen sind ebenfalls zu revidieren.

2.8 Begründung

Bezüglich der Bestimmung, dass Personen, die im Zeitpunkt der Einführung der WE-IV über 55 Jahre alt waren, von der neuen Berechnungsmethode ausgeschlossen werden, stellt sich die Frage, ob dies nicht den Grundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 8 Bundesverfassung) verletzt. Es ist jedenfalls kaum sachlich zu begründen, wieso ältere Versicherte, bei welchen das Invalideneinkommen ebenfalls mit LSE-Werten berechnet worden ist, nicht vom neu eingeführten Pauschalabzug profitieren können. Die Begründung, dass nach altem Recht die leidensbedingten Abzüge noch Geltung hätten, erscheint dem Regierungsrat nicht ausreichend. Einerseits wurde der leidensbedingte Abzug auch bei älteren Versicherten nur in Ausnahmefällen und sehr selten in der maximalen Höhe von 25 Prozent gewährt, und andererseits sollen bei jüngeren Versicherten mit der WE-IV leidensbedingte Einschränkungen neu bereits im Rahmen der medizinischen Begutachtung mitberücksichtigt werden. Zudem unterliegt der leidensbedingte Abzug als medizinischer Faktor einer anderen Begründung als die nun vorgeschlagene arbeitsmarktlich begründete Änderung der Verordnung. Eine entsprechende Beschwerde, wonach die IVV aufgrund der Verletzung der Rechtsgleichheit verfassungswidrig sei, hätte nach Einschätzung des Regierungsrates vor Gericht gute Chancen.

2.9 Antrag zum Ressourcenbedarf der IV-Stellen

Der zusätzliche Aufwand der IV-Stellen für die Bearbeitung der zusätzlichen Rentenbegehren und der vielen zusätzlichen Revisionen ist im Rahmen der Zusprache des Globalbudgets zu berücksichtigen.

2.10 Begründung

Zur zeitnahen Bearbeitung der zusätzlichen Rentenbegehren sowie der vielen zusätzlichen Revisionen benötigt die IV-Stelle – anders als im erläuternden Bericht des BSV ausgeführt – mehr Ressourcen. Sollte der zusätzliche Aufwand vom BSV im Rahmen der Zusprache des Globalbudgets nicht berücksichtigt werden, wird es zu erheblich längeren Bearbeitungszeiten bei allen pendenten Rentengesuchen führen, was für die Versicherten in jeder Hinsicht nachteilig ist.

Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates



Christine Häslér
Regierungspräsidentin



Christoph Auer
Staatsschreiber

Verteiler

- Direktion für Inneres und Justiz
- Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion
- IV-Stelle des Kantons Bern

Regierungsrat, Kasernenstrasse 31, 4410 Liestal

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)

Per E-Mail an:
sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Liestal, 30. Mai 2023

Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) – Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»; Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrter Herr Bundespräsident Berset

Am 5. April 2023 haben Sie die Kantone, Verbände, Parteien und interessierte Gruppierungen dazu eingeladen, zum Entwurf der Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) Stellung zu nehmen.

Wir begrüssen grundsätzlich die Stossrichtung der Verordnungsänderung, welche einen Schwerpunkt auf eine ausgeglichene Vergütung von Personen mit gesundheitlicher Beeinträchtigung legt. Gerne möchten wir im Folgenden auf ein paar Aspekte näher eingehen.

I. Vorbemerkung

Der zur Berechnung eines Invaliditätsgrades durchzuführende Einkommensvergleich steht bereits seit längerer Zeit in der Kritik. Die derzeit angewandte Regelung mit dem Vergleich zwischen mutmasslichem Einkommen ohne Invalidität und einem statistischen Wert, welcher als Basis für das mutmasslich zu erzielende Einkommen mit Invalidität herangezogen wird, entspricht der Praxis, wie sie vom Bundesgericht in langjähriger Rechtsprechung entwickelt und immer wieder bestätigt wurde. Sie ist aber insbesondere hinsichtlich des Invalideneinkommens politisch umstritten. Da die Ausarbeitung neuer statistischer Grundlagen innerhalb der vom Parlament beschlossenen Umsetzungsfrist nicht möglich ist, zielt die nun vorgesehene Lösung auf einen pauschalen Abzug von 10 % zu den anzuwendenden Tabellenlöhnen.

Damit kann zwar dem Anliegen des Parlaments entgegengekommen werden. Diese Lösung ist allerdings nicht kostenlos zu realisieren. Nebst den höheren Rentenzahlungen, die daraus resultieren werden, ist der innert kurzer Zeit aufzubringende Zusatzaufwand der IV-Stellen in Rechnung zu stellen. Dies in Anbetracht der Tatsache, dass die vorgeschlagene Lösung individuell kaum befriedigen wird, damit unvollkommen bleibt und künftig wohl weitere Anpassungen erfolgen müssen.

Gemäss der vorgeschlagenen Änderung von Art. 26^{bis} Abs. 3 der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) wird künftig ein Pauschalabzug von 10 % auf das statistisch ermittelte Invalideneinkommen berechnet werden, was wiederum einen höheren IV-Grad zur Folge hat und somit zu höheren IV-Renten oder sogar zu neuen Rentenansprüchen führen kann. Besagter Artikel hält weiter fest, dass im Falle einer funktionellen Leistungsfähigkeit von 50 % oder weniger, gemeinsam mit dem bereits existierenden Teilzeitabzug eine Kürzung von gesamthaft 20 % resultiert. Eine Rentenerhöhung wird allerdings nur dann zugesprochen, wenn sich der IV-Grad um mindestens 5 % gegenüber dem bis anhin bestehenden Wert erhöht (Art. 17 Abs. 1 ATSG).

II. Allgemeine Bemerkungen

Der Grundsatz gilt weiterhin, dass als Invalideneinkommen das tatsächlich erzielte Einkommen heranzuziehen ist, sofern dieses der medizinisch möglichen Erwerbstätigkeit entspricht. Betroffen ist hier der Fall, wo kein solches Einkommen erzielt wird, was auf die Mehrheit der Fälle zutrifft.

Mit der heute geltenden Formulierung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV, welche mit der Weiterentwicklung der Invalidenversicherung (WEIV) eingeführt wurde, sind die bisher angewandten Abzüge im Rahmen der Festsetzung des Invalideneinkommens (sog. Leidensabzüge) abgeschafft worden. Zum jetzigen Zeitpunkt wurden allerdings noch kaum Erfahrungen mit dieser neuen Berechnungsweise gesammelt, weil aufgrund der Verfahrensdauer meist noch Renten mit Beginn vor dem 1. Januar 2022 gesprochen werden. Mit der nun beabsichtigten Ergänzung werden die Grundlagen für den Einkommensvergleich wieder geändert. Das bedeutet, dass innerhalb kurzer Zeit die laufenden Rentenfälle erneut überprüft und angepasst werden müssen.

Gleichzeitig ist fraglich, ob die Grundlage für das Invalideneinkommen nun der Realität entspricht. Zudem ist unklar, ob die geplante Bestimmung auch der gesetzlichen Grundlage von Art. 16 ATSG entspricht. Dazu wird sich das Bundesgericht zu gegebener Zeit äussern. Ein entsprechendes Urteil liegt heute auch zum bisherigen Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV noch nicht vor. Es ist – insbesondere angesichts des nicht zu unterschätzenden Aufwandes (s. dazu unten zu den Übergangsbestimmungen) – zu vermeiden, dass hier schnelle Änderungen in Serie vorgenommen werden.

Im erläuternden Bericht wird von finanziellen Auswirkungen auf die IV von insgesamt 85 Millionen Franken gesprochen, die sich rund zur Hälfte in die Kosten neuer Rentenansprüche und Kosten aufgrund höherer Auszahlungen bestehender Rentenbestände aufteilen. Es gilt anzumerken, dass diese Berechnungen keine Angaben zu wirtschaftlichen oder demographischen Entwicklungen berücksichtigen, wodurch die tatsächlichen Kosten in den Folgejahren durchaus höher liegen können als jetzt ausgewiesen.

Zusätzlich zu den IV-Renten kommen noch Mehrkosten für Umschulungsmassnahmen hinzu, da auch hier mit einer Mehrzahl an Personen zu rechnen ist, welche die Mindestvoraussetzung des IV-Grads von 20 % erfüllen. Diese Kosten, welche sich Stand heute auf rund 360 Millionen Franken (pro Jahr) belaufen, können gemäss den Erläuterungen nicht abgeschätzt werden.

Weiter kommen Folgekosten wie etwa Ergänzungsleistungen (EL) an Neurentenbeziehende in Höhe von 30 Millionen Franken dazu. Bei einer Auszahlungsminderung von 7 Millionen Franken aufgrund höherer anrechenbarer Einkünfte des bestehenden IV-Rentenbestands und anschließender Kostenteilung zwischen öffentlichen Ämtern resultieren bei den Kantonen künftig schätzungsweise 8 Millionen Franken Mehrkosten pro Jahr.

Auch bei der beruflichen Vorsorge, welche ihre Leistungen auf Basis des von der Invalidenversicherung berechneten IV-Grads berechnet (vgl. Ziffer 4.3. Bst. b), werden nach Grobschätzungen jährlich Zusatzkosten von rund 20 Millionen Franken entstehen.

Auf individueller Ebene bleibt die Frage ungeklärt, inwiefern die Umverteilung den betroffenen Personen im Einzelfall tatsächlich von Nutzen ist. So erhält ein Individuum mit einem IV-Grad zwischen 40 % und 69 %, dessen Invaliditätsgrad um mehr als 5 % ansteigt zwar einen höheren Beitrag an IV-Rente, jedoch sinken gleichzeitig Beiträge anderer Sozialversicherungen. Die Beiträge der EL sinken, da die anrechenbaren Einkünfte neu höher ausfallen. Ebenfalls reduziert sich der versicherte Verdienst durch die Arbeitslosenversicherung (ALV). Dieser berechnet sich auf Basis der Resterwerbstätigkeit, welche aufgrund einer Erhöhung des IV-Grads entsprechend gemindert wird. Ob und inwiefern betroffene Personen mit dem ausgeführten Pauschalabzug finanziell besser unterstützt werden, kann somit nicht abschliessend festgestellt werden.

Nebst den im erläuternden Bericht nicht abzuschätzenden Folgekosten, wie etwa bei den IV-Umschulungsmassnahmen, der ALV, der Unfall- und Militärversicherung sowie der Sozialhilfe, verbleiben nach Schätzungen jährlich insgesamt 150 Millionen Franken an Mehrkosten, die nicht zuletzt indirekt durch die Allgemeinheit getragen werden müssen.

III. Zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 26^{bis} Abs. 3

Seit dem 1. Januar 2022 wird als Grundlage des Invalideneinkommens, sofern kein anrechenbares Einkommen vorliegt, lediglich noch die Lohnstrukturerhebung (LSE) herangezogen und - bei einer Leistungsfähigkeit von 50 % oder weniger – mit einem Abzug von 10 % versehen. Neu soll nun in jedem Fall ein Abzug von 10 % erfolgen, bei einer Leistungsfähigkeit von 50 % oder weniger ein solcher von 20 %. Diese Abstufung ist sehr grob und vermag einer Beurteilung im Einzelfall nicht zu genügen. Die neue Regelung hat zwar den Vorteil, dass sie Streitigkeiten über die Ermessenausübung vermeidet. Allerdings ist fraglich, ob diese neue Regelung der Sache individuell gerecht wird und ob sie vor Art. 16 ATSG Bestand hat.

Zu begrüssen gewesen wäre eine statistisch fundierte und umfassende Regelung, welche den Tatsachen möglichst abschliessend Rechnung getragen hätte. Eine solche Regelung hätte wohl allerdings grössere Eingriffe in das System der Invaliditätsgradberechnung erfordert.

Übergangsbestimmungen

Die Frist zur Umsetzung der neuen Regelung in den Übergangsbestimmungen ist unrealistisch. Einerseits ist anzuerkennen, dass mit der pauschalen Regelung eines Abzugs von 10 % zwar eine relativ einfache Lösung gefunden wurde, welche Auseinandersetzungen mit verschiedenen Statistiken und Ermessensgrössen vermeidet.

Andererseits zeigt sich aber, dass die Neuerung einen hohen Aufwand erzeugt und teilweise unbefriedigende Resultate zeigen wird.

Die Neuerung missachtet den juristischen Grundsatz, dass Rechtsänderungen allein keinen Grund für das Eintreten auf eine Neuanschuldung darstellen. Allein aufgrund der Ordnungsänderung kann hier erreicht werden, dass – auch ohne Änderung des Sachverhalts – auf eine Neuanschuldung eingetreten werden muss. Es ist zu erwarten, dass vielfach trotzdem gleichzeitig eine ge-

sundheitliche Verschlechterung geltend gemacht wird. Im Rahmen des Gebots umfassender Abklärungen wird allfälligen Veränderungen des Sachverhalts ohnehin nachgegangen werden müssen, da ja bereits aufgrund der Verordnungsänderung allein auf die Neuanschreibung einzutreten ist. Zu erwarten ist, dass grundsätzlich alle Personen, denen eine Rente bei einem Invaliditätsgrad von über 30 % abgelehnt wurde, sich neu anmelden werden. Diese zahlreichen Neuanschreibungen sind somit nicht nur hinsichtlich des Einkommensvergleichs, sondern auch in medizinischer und wirtschaftlicher Hinsicht umfassend abzuklären. Die zu erwartende Mehrbelastung trifft somit nicht nur die Sachbearbeitung, sondern auch die regionalen ärztlichen Dienste, die Gutachterstellen, die Eingliederungsstellen und die Rechtsdienste. Wir machen darauf aufmerksam, dass beispielsweise bereits heute teilweise sehr lange Wartezeiten für die Erledigung von Gutachteraufträgen bestehen. Die vorgesehenen Übergangsbestimmungen werden eine Vielzahl an zusätzlichen Gutachteraufträgen an die bereits heute ausserordentlich belasteten Gutachterstellen mit sich bringen. Die damit einhergehende Verzögerung der Abklärungsverfahren ist für versicherte Personen nicht mehr tragbar. Die Mehrbelastung wird bleiben, werden doch mehr Renten gesprochen, welche anschliessend regelmässig in Revision zu ziehen sind.

Es werden verschiedene Übergangsbestimmungen überlagert. Zwar sind gemäss den Erläuterungen die vorliegende Übergangsbestimmung und diejenige vom 19. Juni 2020 (WEIV) nicht unabhängig zu betrachten. Allerdings ist zu erwarten, dass entgegen der Übergangsbestimmung vom 19. Juni 2020 Revisionen nun nicht anlässlich der nächsten ordentlichen Revision durchgeführt werden müssen, sondern innerhalb der neu gesetzten Frist von zwei Jahren. Ohne diese vorgezogenen Revisionen müsste man mit Rentenfällen rechnen, deren Einkommensvergleich zwar der hier diskutierten Neuerung angepasst wurde, die aber noch im alten abgestuften Rentensystem laufen.

Auch die Bedingung, dass eine Revision nur bei einer Veränderung des Invaliditätsgrades von 5 % erfolgt (Art. 17 Abs. 1 lit. a ATSG) vermindert den Aufwand kaum, muss doch ein Revisionsverfahren erst durchgeführt werden, bevor festgestellt werden kann, ob eine Veränderung von 5 % vorliegt ("Revision" im Sinne einer Anpassung der Rentenhöhe vs. "Revision" im Sinne der Durchführung eines Revisionsverfahrens).

Es ist zu erwarten, dass im Zuge der Erneuerung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV auch Renten herabgesetzt werden müssen. Dazu äussern sich die Übergangsbestimmungen nicht. Vor dem 1. Januar 2022 wurde die sogenannten Leidensabzüge gestützt auf eine einzelfallgerechte Beurteilung in der Höhe von maximal 25 % vorgenommen. Die Berücksichtigung eines Leidensabzugs von bisher 15 %, also höher als der neue Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV vorsieht, ist keine Seltenheit. Wir stellen deshalb in Frage, ob eine Revision aller Fälle tatsächlich sinnvoll ist. Zu prüfen wäre deshalb, ob nur Fälle zu revidieren sind, bei denen ein Rentenanspruch erst ab dem 1. Januar 2022 und somit unter Anwendung des neuen Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV entstanden ist. Nicht zuletzt ist schliesslich festzustellen, dass die Übergangsbestimmungen zu einer Ungleichbehandlung führen, indem Teilrenten von über 55-Jährigen unangetastet bleiben.

Die Durchführung der Revisionen erfordert einen hohen Aufwand. Die Rentenfälle werden nicht nach Art der Ermittlung des Invaliditätsgrades erfasst, so dass in jedem Rentenfall die Art der Bemessung des Invaliditätsgrades (Einkommensvergleich oder andere Methode) einzeln geprüft werden muss. Lediglich Rentenbeziehende, welche am 1. Januar 2022 das 55. Altersjahr erreicht haben und solche mit einem Invaliditätsgrad von 70 % und höher können ausgeschieden werden. Die übrigen Fälle müssen einzeln geöffnet und geprüft werden. Während die eigentliche Neuberechnung des Einkommensvergleichs relativ einfach zu vollziehen ist, ist in jedem Fall eine allfällige Neubeurteilung der materiellen Ausgangslage in Erwägung zu ziehen. Es sind zudem Abgren-

zungen und Nachzahlungen zu prüfen, insbesondere sind rückwirkend Ergänzungsleistungen anzupassen. Und was geschieht, wenn die versicherte Person zwischen der Inkraftsetzung und der Revision verstorben ist?

Der finanzielle Aufwand ist nicht abzuschätzen. Es ist davon auszugehen, dass ein erheblicher Anteil der einschlägigen Rentenentscheide (Invaliditätsgrad unter 70 %, Alter unter 55) behandelt werden muss. Davon werden einige auch materiell neu beurteilt werden müssen. Wir gehen hier von 30 % der laufenden Fälle aus (Schätzung). Dieser Aufwand fällt zusätzlich zum laufenden Geschäft und den Revisionen gemäss WEIV an. Dazu ist zusätzliches Personal notwendig, welches eingearbeitet werden muss, was wiederum Ressourcen benötigt. Sofern man für diese Revisionen den Zusatzaufwand nicht ausgleichen will, ist die Frist für die Einleitung der nun vorgesehenen Revisionen um mindestens ein bis zwei Jahre zu verlängern, damit der entsprechende Zusatzaufwand vernünftig geglättet werden kann.

IV. Zusammenfassung

Die Berechnung der finanziellen Auswirkungen für Bund, Kantone und IV sind mangels Nennung klarer Grundlagen nicht nachvollziehbar. Insbesondere dürfte der Aufwand bei den IV-Stellen höher ausfallen. Sofern die Übergangsbestimmungen, wie sie in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehen sind, auch so eingeführt werden, ist – zum oben erwähnten temporären Zusatzaufwand – ohne Weiteres von einem zusätzlichen dauerhaften personellen Mehraufwand von 10 % auszugehen. Dies beinhaltet den Mehraufwand für die Sachbearbeitung, die Rechtsdienste, die regionalen ärztlichen Dienste sowie die Eingliederung. Dauerhaft ist der Mehraufwand, weil auch zahlreiche Neu- bzw. Wiederanmeldungen zu verzeichnen sein werden, welche im Falle einer Rentenzusprache zusätzlich regelmässig zu revidieren sein werden. Jede versicherte Person, der in den letzten 20 oder mehr Jahren infolge Anwendung der bisherigen Praxis eine Rente bei einem Invaliditätsgrad von 30 % oder mehr verweigert worden ist, wird sich nämlich neu anmelden können.

Inhaltlich stellt die Vorlage eine zumindest vorläufig pragmatische Lösung für die politischen Diskussionen über den Einkommensvergleich dar. Da damit im Bereich des Einkommensvergleichs weniger Platz für Ermessensentscheide bleibt, lassen sich entsprechende Rechtsmittelverfahren hoffentlich vermeiden. Ob damit aber individuelle Gerechtigkeit erzielt werden kann, ist fraglich.

Hinsichtlich der Übergangsbestimmungen bewirkt die Revision allerdings eine erneute Überlagerung mit insbesondere den Übergangsbestimmungen der WEIV (vom 19.06.2020). Die praktisch voraussetzungslose Neuanmeldung allein aufgrund der Verordnungsrevision lässt zahlreiche neue Verfahren erwarten, welche auch zu materiellen Neuabklärungen und Beurteilungen führen werden. Der entsprechende Aufwand wird enorm sein. Die in den Erörterungen präsentierten Zahlen dazu sind nicht nachvollziehbar.

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme

Hochachtungsvoll

K. Schweizer

Kathrin Schweizer
Regierungspräsidentin

E. Heer Dietrich

Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Per E-Mail an:

sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Basel, 30. Mai 2023

Regierungsratsbeschluss vom 30. Mai 2023

Änderung der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV) Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 5. April 2023 hat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) im Auftrag des Bundesrates die Kantonsregierungen sowie weitere Kreise zur Vernehmlassung zur Änderung der IVV betreffend Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grades» eingeladen. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Aus Sicht des Kantons Basel-Stadt kann der Stossrichtung der Vorlage aus Gründen der Rechtsgleichheit und Praktikabilität grundsätzlich zugestimmt werden, obwohl eine Implementierung von invaliditätskonformen Tabellen wünschenswert gewesen wäre. Die unterbreitete Lösung eines pauschalen Abzuges auf den statistisch ermittelten LSE-Tabellen scheint grundsätzlich geeignet, den realistischen Einkommensmöglichkeiten von Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen besser Rechnung zu tragen. Die Verankerung in der Verordnung stärkt eine einheitliche Praxis der Ermittlung der Invalideneinkommen, ist für die IV-Stellen praktikabel und für die Betroffenen nachvollziehbar.

Die LSE-Tabellen bilden weitgehend das Lohnniveau von Personen ohne gesundheitliche Einschränkungen ab, weshalb zur Anwendung auf gesundheitlich eingeschränkte Personen gemäss Vorschlag eine Korrektur mittels eines Pauschalabzuges von 10 Prozent erfolgen soll. Kann die versicherte Person nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit von 50 Prozent oder weniger tätig sein (Teilzeittätige), so werden seit 1. Januar 2022 zusätzlich 10 Prozent abgezogen, was gemäss dem Bundesrat schliesslich zu einem Gesamtabzug von bis zu 20 Prozent führen kann. Diese Darstellung ist etwas missverständlich, gehört doch der erwähnte «Teilzeitabzug» von 10 Prozent nicht zur aktuellen Revision. Aus gesetzestechnischen Gründen wäre daher eine separate Regelung der beiden unterschiedlichen Abzüge in zwei unterschiedlichen Absätzen transparenter.

Die Vernehmlassung verweist zwar bei der Höhe des Abzuges auf die BASS Studie, jedoch geht aus dieser hervor, dass der Medianlohn von erwerbstätigen IV-Rentnerinnen und -rentnern im

Vergleich zu voll leistungsfähigen Erwerbstätigen 17 Prozent tiefer liegt.¹ Vor allem liegt der Anteil von Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen in Tieflohnbranchen bedeutend höher als derjenige von Personen ohne gesundheitliche Einschränkungen. Die Vernehmlassung orientiert sich offensichtlich am unteren Bereich der in der Studie BASS festgestellten Einschränkungen und es bestehen Zweifel, ob hier der von der Motion geforderten Berücksichtigung von «realistischen Einkommensmöglichkeiten» Rechnung getragen wird. Um dieses Ziel zu erreichen, müsste der vorgeschlagene neue Pauschalabzug von 10 Prozent wesentlich höher ausfallen oder es müssen Korrekturfaktoren je nach Fallkonstellation oder Lohnregion vorgesehen werden. Dabei ist auch sicherzustellen, dass die Anpassung nicht zu einer Schlechterstellung von Personen führt, bei denen bisher ein höherer leistungsbedingter Abzug vorgenommen wurde. Es sollte daher eine entsprechende Besitzstandregelung in den Übergangsbestimmungen aufgenommen werden.

Der Kanton Basel-Stadt begrüsst, dass die vorgesehene Anpassung sowohl für alle Rentenbezüglerinnen und Rentenbezügler Anwendung finden soll, als auch für Personen, die vor Inkrafttreten der revidierten IVV aufgrund eines zu tief berechneten Invaliditätsgrades keine Ansprüche geltend machen konnten. Wir begrüssen auch die Begleitung der Umsetzung und die vorgesehene Prüfung der Evaluation im Sommer 2026 durch den Bundesrat. Wünschenswert wäre somit eine verbindliche Evaluationsklausel in den Übergangsbestimmungen zu verankern.

Für die IV-Stellen stellen die in den Übergangsbestimmungen vorgesehenen zwei Jahre für die Einleitung der Revisionen sowie die Prüfung allfällig neuer glaubhaft gemachter Rentenansprüche eine zusätzliche, starke Belastung dar. Leider sind die Ausführungen des Bundesrats im erläuternden Bericht zu den finanziellen Auswirkungen der geplanten Änderung für uns nicht ausreichend nachvollziehbar.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme unserer Ausführungen. Für allfällige Rückfragen steht Ihnen Dr. Antonios Haniotis, Leiter Amt für Sozialbeiträge (antonios.haniotis@bs.ch, Tel. 061 267 86 39), zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

¹ Vgl. Studie BASS, Kapitel 6.1



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40
www.fr.ch/ce

PAR COURRIEL

Département fédéral de l'intérieur DFI
Monsieur Alain Berset
Conseiller fédéral
Inselgasse 1
3003 Berne

Courriel : sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Fribourg, le 22 mai 2023

2023-432

Modification du règlement du 17 janvier 1961 sur l'assurance-invalidité (RAI) – Procédure de consultation

Monsieur le Conseiller fédéral,

Dans l'affaire susmentionnée, nous nous référons à votre courrier de mise en consultation du 5 avril 2023. Le Conseil d'Etat remercie le DFI pour l'élaboration du projet et l'invitation à prendre position concernant l'objet susmentionné. A cet égard, le canton de Fribourg émet les remarques suivantes :

- > Sur le principe, le canton de Fribourg accueille favorablement l'introduction d'une déduction forfaitaire de 10 % sur la valeur statistique lors de la détermination du revenu d'invalidité. Le canton considère qu'il s'agit d'une solution pragmatique qui est en faveur des personnes atteintes durablement dans leur santé.
- > Il s'agit de constater que cette mesure augmentera le taux d'invalidité et entraînera des dépenses supplémentaires pour les prestations complémentaires, ainsi que pour l'assurance-invalidité qui est déjà fortement endettée.
- > Le canton dénote un élément négatif à la réforme, puisque l'application du forfait systématique constitue une diminution du pouvoir d'appréciation que les offices AI doivent porter sur chaque cas individuel.
- > Il ressort également du rapport explicatif que l'entrée en vigueur de la modification de l'art. 26^{bis} al. 3 RAI constituera un motif de révision au sens de l'art. 17 LPGA, ce qui signifie que toutes les situations pour lesquelles le taux d'invalidité se basait sur des valeurs statistiques pourraient être revues sur la base de ce seul motif. Cette situation engendrerait une charge de travail importante sur les offices AI qui devraient réexaminer chaque dossier en actualisant l'instruction médicale auprès des médecins traitants et spécialistes déjà fortement sollicités. Les offices AI devraient également mandater des expertises, avec le risque de surcharger un système qui peine déjà à traiter les mandats courants.
- > Le canton de Fribourg préconise donc de clarifier les dispositions transitoires, en particulier avec les organes d'exécution, afin qu'elles ne prolongent pas les durées de traitement des demandes AI et ne surchargent pas les médecins traitants, spécialistes ou experts, dans un contexte de pénurie.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :

Didier Castella, Président



Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

L'original de ce document est établi en version électronique

Copie

—

à la Direction de la santé et des affaires sociales ;

à l'Etablissement cantonal des assurances sociales du canton de Fribourg, Impasse de la Colline 1, 1762 Givisiez, (ecasfr@ecasfr.ch) ;

à l'Office AI du canton de Fribourg, Impasse de la Colline 1, 1762 Givisiez, (avs@ecasfr.ch) ;

à la Chancellerie d'Etat.



Genève, le 31 mai 2023

Le Conseil d'Etat

2289 -2023

Département fédéral de l'intérieur (DFI)
Monsieur Alain Berset
Président de la Confédération
Inselgasse 1
3003 Berne
Par courrier électronique à :
sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Concerne : modification du règlement du 17 janvier 1961 sur l'assurance-invalidité (RAI) : mise en œuvre de la motion CSSS-N 22.3377 « Utiliser des barèmes de salaires correspondant à l'invalidité dans le calcul du taux d'invalidité » – ouverture de la procédure de consultation

Monsieur le Président de la Confédération,

Notre Conseil a pris connaissance avec intérêt de votre courrier et annexes du 5 avril 2023 concernant l'objet cité sous rubrique et vous en remercie.

En réponse, notre Conseil vous informe qu'il accueille positivement le principe de la déduction forfaitaire proposée à l'article 26^{bis}, alinéa 3 RAI permettant de modifier la pratique actuelle qui s'avère inadéquate et défavorable aux personnes atteintes dans leur santé.

Le fait que la détermination du taux d'invalidité s'effectue souvent sur la base de valeurs statistiques tirées de l'enquête suisse sur la structure des salaires (ESS), qui ne font pas de distinction entre les employés en bonne santé et ceux qui sont atteints dans leur santé, conduit en effet à une surestimation systématique des possibilités de revenus avec invalidité des personnes concernées. La rente de l'assurance-invalidité qui leur est octroyée s'avère souvent trop basse ou, dans certains cas, le droit à une telle rente leur est refusé. En conséquence, de plus en plus de personnes handicapées dépendent de l'aide sociale, ce qui n'est pas acceptable. L'adaptation de la méthode d'évaluation du taux d'invalidité apparaît d'autant plus indispensable que les personnes concernées et leur famille doivent pouvoir disposer d'une aide suffisante pour couvrir leurs dépenses et avoir un niveau de vie adéquat.

S'agissant du modèle envisagé, nous relevons que l'application et la mise en œuvre de la déduction forfaitaire par les offices AI laisseront sans doute moins de place à l'exercice du pouvoir d'appréciation dans l'établissement de la comparaison des revenus, ce qui pourrait avoir pour effet d'éviter des contestations portant sur cette évaluation.

Notre Conseil est toutefois conscient que cette solution alternative ne permet pas de mieux tenir compte des différences entre les situations particulières, ce qui aurait été nécessaire pour garantir la pleine cohérence entre l'utilisation des barèmes de l'ESS et la quotité de la déduction. Il estime toutefois que si cette solution transitoire est susceptible d'améliorer la situation des personnes concernées, tout en répondant à l'effet souhaité par le Parlement

fédéral, il conviendrait que la déduction forfaitaire soit plus élevée que les 10% proposés. Ce taux correspond en effet à la différence entre le salaire médian des personnes actives souffrant de graves problèmes de santé et ne percevant pas de rente AI et celui des personnes actives en pleine possession de leurs moyens. Or, il est difficile de comprendre pour quelle raison le taux d'abattement ne serait pas fixé en tenant compte également de la différence entre le salaire médian des personnes en bonne santé et celui des personnes invalides qui perçoivent une rente AI, qui est de 17% selon l'étude BASS. Cette valeur doit être prise en considération et une déduction forfaitaire supérieure à 10% serait ainsi plus représentative des perspectives réelles de gain des personnes invalides sur le marché du travail.

En outre, s'agissant de la déduction de 10% pour travail à temps partiel qui a été introduite le 1^{er} janvier 2022, elle serait, à teneur du rapport explicatif, maintenue dans cette proportion, ce qui signifie que pour ces situations, la déduction totale opérée sur la valeur statistique s'élèverait à 20%. Or, il importe à notre sens d'examiner la prise en compte d'autres déductions individuelles en présence de circonstances spécifiques, notamment dans le domaine des bas salaires, de manière à atténuer les inconvénients inhérents au modèle de la déduction forfaitaire.

Cela étant, si le principe d'une déduction supplémentaire sur le salaire statistique d'invalides se trouve approuvé, on ne peut exclure que la révision de l'ensemble des rentes partielles en cours (à l'exception de celles bénéficiant aux personnes âgées de plus de 55 ans), qui est dictée par les dispositions transitoires, ne conduise à précipiter le passage de nombreuses d'entre elles dans le système linéaire actuel, contrairement à la volonté exprimée par le législateur lors de l'introduction de la réforme du Développement continu de l'AI.

Enfin, considérant l'importante charge de travail, tant pour les offices AI qui devront procéder à la révision de tous les dossiers concernés que pour les caisses de compensation qui devront adapter les rentes AI conformément aux nouveaux degrés d'invalidité fixés, nous suggérons que le délai de deux ans pour initier cet examen soit plus étendu.

Pour le surplus, l'annexe jointe au présent courrier contient les autres remarques que suscitent plus particulièrement les dispositions transitoires proposées.

En vous remerciant par avance de l'attention que vous porterez à notre prise de position, nous vous prions de croire, Monsieur le Président de la Confédération, à l'assurance de notre parfaite considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :

Michèle Righetti-El Zayadi

Le président :

Maurizio Poggia

Procédure de consultation relative à la modification du règlement sur l'assurance-invalidité (RAI) – Motion 22.3377 « Utiliser des barèmes de salaires correspondant à l'invalidité dans le calcul du taux d'invalidité »

Prise de position du Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève

La prise de position du canton de Genève exprimée ci-après se concentre plus spécifiquement sur les **dispositions transitoires** proposées à l'appui de la modification du RAI qui suscitent les remarques suivantes :

- La révision des rentes en cours dictée par les dispositions transitoires proposées va engendrer une charge de travail conséquente pour les offices AI et les caisses de compensation, même si ces derniers pourront initier la révision des rentes dans un délai de deux ans. En effet, la capacité fonctionnelle des assurés devra être systématiquement réexaminée et des expertises médicales seront ordonnées dans ce contexte. En outre, la fixation de taux d'invalidité plus élevés aura pour conséquence que les conditions minimales requises pour les mesures de reclassement (taux d'invalidité indicatif de 20%) seront plus souvent remplies. Il faut aussi mentionner que les dossiers des personnes dont l'invalidité a été calculée sur la base de la méthode mixte ou la méthode extraordinaire nécessiteront souvent la mise en place de nouvelles enquêtes ménagères ou d'enquêtes économiques pour indépendants, accroissant ainsi la charge de travail de l'ensemble des métiers de l'AI. S'ajoutant aux affaires courantes et aux révisions selon le Développement continu de l'AI, l'examen des cas concernés va nécessiter du personnel supplémentaire devant être formé, ce qui requiert des ressources. Si la charge supplémentaire entraînée par ces révisions ne devait pas être compensée, il conviendrait alors de prolonger le délai à l'intérieur duquel elles devront être initiées.
- La condition selon laquelle une révision n'a lieu qu'en cas de modification du degré d'invalidité d'au moins 5 points de pourcentage (art. 17, al. 1, let. a, LPGA) ne réduira guère l'importance du travail engendré par la modification réglementaire proposée, puisqu'une procédure de réexamen du droit sur le fond doit d'abord être menée avant de pouvoir déterminer si et dans quelle mesure le taux d'invalidité s'est modifié.
- L'identification des dossiers concernés par une révision sera malaisée pour les offices AI. En effet, les données statistiques à disposition (WebAI) ne renseignent pas sur l'existence d'une comparaison des revenus à l'origine du calcul de l'invalidité, mais uniquement sur la méthode employée. Dès lors, cette identification impliquera de trier au préalable les dossiers (rente sans comparaison des revenus, statuts ménagers purs, assurés de plus de 55 ans, etc.), puis de procéder à une analyse dossier par dossier, ce qui augmentera la tâche liée aux révisions. Environ 3 000 dossiers de rentes partielles sont potentiellement concernés à l'OAI Genève.
- Nous nous demandons comment la modification de l'article 26^{bis}, alinéa 3, RAI et les dispositions transitoires proposées bénéficieront aux assurés qui reçoivent déjà une rente partielle et dont le revenu statistique avait été abattu de manière conséquente lors de la première décision. En effet, les comparaisons des gains faites sur la base de l'ancien droit (en vigueur jusqu'au 31 décembre 2021) ont tenu compte, dans de nombreux cas, d'un abattement supérieur à 10%. Dès lors, comment les offices AI devront-ils procéder lorsqu'une déduction de 15% a été opérée sur le salaire statistique lors de la première décision en raison de circonstances telles que la nationalité et les limitations fonctionnelles (non prises en compte dans la capacité de travail sous l'ancien droit), alors que la

déduction sous le nouveau droit est par hypothèse de 10% ? La rente devra-t-elle être diminuée en vertu de l'article 17 LPGA ? Nous suggérons que les dispositions transitoires contiennent une précision sur ce point, en vertu du principe de la prévisibilité du droit.

En outre, dans le prolongement de la remarque précédente, on peut également se demander si seules les rentes nées sous le nouveau droit en vigueur dès le 1^{er} janvier 2022 – et donc en application du nouvel art. 26^{bis} al. 3 RAI – ne devraient pas être révisées.

- L'estimation des conséquences financières pour la Confédération, les cantons et l'AI figurant dans le rapport explicatif est très approximative. L'introduction d'une déduction forfaitaire aura pour conséquence une augmentation des taux d'invalidité et entraînera une hausse du nombre de rentes ainsi que la naissance de nouvelles rentes qui ont été refusées par le passé. Nous regrettons que le coût supplémentaire lié à la modification du RAI n'ait pu être estimé avec plus de précision au vu du nombre important de situations potentiellement concernées. Par ailleurs, les charges liées au surcroît de travail pour les OAI et les services médicaux régionaux (SMR) de l'assurance-invalidité durant plusieurs années ne sont pas estimées alors que celles-ci ne seront pas négligeables.
- Selon la disposition transitoire du RAI relative à la modification du 3 novembre 2021 portant sur le développement continu de l'AI, le droit à la rente d'un assuré ne disposant pas de connaissances professionnelles suffisantes et n'ayant pas encore atteint l'âge de 30 ans au 1^{er} janvier 2022 devait être révisé dans un délai d'un an conformément aux nouvelles dispositions. Avec la présente modification, nous relevons que les dossiers concernés devront être ouverts à nouveau alors qu'une révision vient, le cas échéant, d'avoir lieu.

Regierungsrat
Rathaus
8750 Glarus

Eidgenössisches Departement
des Innern
E-Mail an:
sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Glarus, 16. Mai 2023
Unsere Ref: 2023-78

Vernehmlassung i. S. Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) - Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»

Hochgeachteter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Einleitende Bemerkungen

Mit Schreiben vom 5. April 2023 luden Sie uns zur Vernehmlassung im Zusammenhang mit der Änderung der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV) ein. Dafür danken wir Ihnen und äussern uns im Wesentlichen zu den Übergangsbestimmungen, da diese auf die Arbeit bzw. die Belastung der IV-Stellen direkte Auswirkungen haben.

2. Eine Vorbemerkung

Der zur Berechnung eines Invaliditätsgrades durchzuführende Einkommensvergleich steht bereits seit längerer Zeit im Schussfeld der Kritik. Die derzeit angewandte Regelung mit dem Vergleich zwischen mutmasslichem Einkommen ohne Invalidität und einem statistischen Wert, welcher als Basis für das mutmasslich zu erzielende Einkommen mit Invalidität herangezogen wird, entspricht der Praxis, wie sie vom Bundesgericht in langjähriger Rechtsprechung entwickelt und immer wieder bestätigt wurde. Sie ist aber insbesondere hinsichtlich des Invalideneinkommens politisch umstritten. Da die Ausarbeitung neuer statistischer Grundlagen innerhalb der vom Parlament beschlossenen Umsetzungsfrist nicht möglich ist, zielt die nun vorgesehene Lösung auf einen pauschalen Abzug von 10% auf den anzuwendenden Tabellenlöhnen. Damit kann zwar dem Anliegen des Parlaments entgegengekommen werden. Diese Lösung ist allerdings nicht kostenlos zu haben. Nebst den höheren Rentenzahlungen, die daraus resultieren werden, ist der innert kurzer Zeit aufzubringende Zusatzaufwand der IV-Stellen in Rechnung zu stellen. Dies in Anbetracht der Tatsache, dass die vorgeschlagene Lösung individuell kaum befriedigen wird, damit unvollkommen bleibt und künftig wohl weitere Anpassungen erfolgen müssen.

3. Allgemeine Bemerkungen

Grundsatz bleibt, dass als Invalideneinkommen das tatsächlich erzielte Einkommen heranzuziehen ist, sofern dieses der medizinisch möglichen Erwerbstätigkeit entspricht. Bei dieser VO-Revision geht es um den Fall, wo kein solches Einkommen erzielt wird, was der Mehrheit der Fälle entspricht.

Mit der heute geltenden Formulierung von Art. 26bis Abs. 3 IVV, welche mit der Weiterentwicklung der Invalidenversicherung (WEIV) per 01. Januar 2022 eingeführt wurde, wurden die bis dahin angewandten Abzüge im Rahmen der Festsetzung des Invalideneinkommens (sog. Leidensabzüge) abgeschafft. Zum jetzigen Zeitpunkt besteht allerdings noch kaum Erfahrung mit dieser neuen Berechnungsweise, weil aufgrund der Verfahrensdauer meist noch Renten mit Beginn vor 1. Januar 2022 gesprochen werden. Mit der nun beabsichtigten Ergänzung werden die Grundlagen für den Einkommensvergleich wiederum geändert. Das bedeutet, dass innerhalb kurzer Zeit die laufenden Rentenfälle erneut in die Hand genommen und angepasst werden müssen. Gleichzeitig ist fraglich, ob die neu zu schaffende Grundlage für das Invalideneinkommen nun der Realität entspricht. Zudem ist unklar, ob die geplante Bestimmung auch der gesetzlichen Grundlage von Art. 16 ATSG (Bestimmung des Invaliditätsgrads) entspricht. Dazu wird sich das Bundesgericht zu gegebener Zeit äussern. Ein entsprechendes bundesgerichtliches Urteil liegt heute auch zum bisherigen Art. 26bis Abs. 3 IVV noch nicht vor. Es ist – insbesondere angesichts des nicht zu unterschätzenden Aufwandes (dazu unten zu den Übergangsbestimmungen) – zu vermeiden, dass nunmehr schnelle Entscheide in Serie produziert werden.

Im Einzelnen äussern wir uns zu den vorgesehenen Artikeln wie folgt:

4. Zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 26bis Abs. 3 IVV

Seit dem 1. Januar 2022 wird als Grundlage des Invalideneinkommens, sofern kein anrechenbares tatsächliches Einkommen vorliegt, lediglich noch die Lohn- und Strukturhebung (LSE) des BfS herangezogen und – bei einer Leistungsfähigkeit von 50% oder weniger – mit einem Abzug von 10% versehen. Mit dieser Revision soll nun in jedem Fall ein Abzug von 10% erfolgen, bei einer Leistungsfähigkeit von 50% oder weniger ein solcher von 20%. Diese Abstufung ist sehr grob und vermag einer Beurteilung im Einzelfall nicht gerecht zu werden. Die neue Regelung hat zwar den Vorteil, dass sie Streitigkeiten über die Ermessenausübung vermeidet, allerdings ist fraglich, ob man damit individuell der Sache gerecht wird und ob diese Regelung vor Art. 16 ATSG Bestand hat.

Zu begrüssen gewesen wäre eine statistisch fundierte und umfassende Regelung, welche den Tatsachen möglichst abschliessend Rechnung getragen hätte. Eine solche Regelung hätte wohl allerdings grössere Eingriffe in das System der Invaliditätsgradberechnung erfordert.

Übergangsbestimmungen

Die Durchführung der Übergangsbestimmungen ist unrealistisch. Einerseits ist anzuerkennen, dass mit der pauschalen Regelung eines Abzugs von 10% zwar eine relativ einfache Lösung gefunden wurde, welche die Anwendung verschiedener Statistiken und Ermessensgrössen vermeidet.

Andererseits zeigt sich aber, dass die Neuerung einen hohen Aufwand erzeugt und teilweise unbefriedigende Resultate zeitigen wird.

Die Neuerung weicht vom juristischen Grundsatz ab, dass Änderungen in den rechtlichen Grundlagen allein keinen Grund für das Eintreten auf eine IV-Neuanmeldung darstellen. Allein aufgrund der Verordnungsänderung kann hier jedoch erreicht werden, dass – auch ohne Änderung des Sachverhalts – auf eine IV-Neuanmeldung eingetreten werden muss. Es ist zudem zu erwarten, dass vielfach gleichzeitig eine gesundheitliche Verschlechterung geltend

gemacht wird. Im Rahmen des Gebots umfassender Abklärungen wird allfälligen Veränderungen des Sachverhalts ohnehin nachgegangen werden müssen, da ja bereits aufgrund der Verordnungsänderung allein auf die IV-Neuanmeldung einzutreten ist.

Zu erwarten ist ausserdem, dass sich grundsätzlich alle Personen neu anmelden werden, deren Rentenanspruch bei einem Invaliditätsgrad von über 30% abgelehnt wurde. Diese zahlreichen Neuanmeldungen sind somit nicht nur hinsichtlich des Einkommensvergleichs, sondern auch in medizinischer und wirtschaftlicher Hinsicht umfassend abzuklären. Die zu erwartende Mehrbelastung trifft somit nicht nur die Sachbearbeitung, sondern auch die RAD, die Gutachterstellen, die Eingliederungsstellen und die Rechtsdienste. Wir machen darauf aufmerksam, dass beispielsweise bereits heute teilweise sehr lange Wartezeiten für die Erledigung von Gutachtensaufträgen bestehen. Die vorgesehenen Übergangsbestimmungen werden eine Vielzahl an zusätzlichen Gutachtensaufträgen an die bereits heute ausserordentlich belasteten Gutachterstellen mit sich bringen. Die damit einhergehende Verzögerung der Abklärungsverfahren ist für versicherte Personen nicht mehr tragbar. Die Mehrbelastung wird bleiben, werden doch mehr Renten gesprochen, welche anschliessend regelmässig in Revision zu ziehen sind.

Es werden ausserdem verschiedene Übergangsbestimmungen überlagert. Zwar sind gemäss den Erläuterungen die vorliegende Übergangsbestimmung und diejenige vom 19. Juni 2020 (WEIV) nicht unabhängig zu betrachten. Allerdings ist zu erwarten, dass entgegen der Übergangsbestimmung vom 19. Juni 2020 (WEIV) Revisionen nun nicht (erst) anlässlich der nächsten ordentlichen Revision durchgeführt werden müssen, sondern innerhalb der neu gesetzten Frist von zwei Jahren. Ohne diese vorgezogenen Revisionen müsste man mit Rentenfällen rechnen, deren Einkommensvergleich zwar der hier diskutierten Neuerung angepasst wurden, die aber noch im alten abgestuften Rentensystem laufen.

Auch die Bedingung, dass eine Revision nur bei einer Veränderung des Invaliditätsgrades von 5% erfolgt (Art. 17 Abs. 1 lit. a ATSG), vermindert den Aufwand kaum, muss doch ein Revisionsverfahren erst durchgeführt werden, bevor festgestellt werden kann, ob eine Veränderung von 5% vorliegt ("Revision" im Sinne einer Anpassung der Rentenhöhe vs. "Revision" im Sinne der Durchführung eines Revisionsverfahrens).

Es ist des Weiteren zu erwarten, dass im Zuge der Änderung von Art. 26bis Abs. 3 IVV auch Renten herabgesetzt werden müssen. Dazu äussern sich die Übergangsbestimmungen nicht. Vor dem 1. Januar 2022 wurden die sogenannten Leidensabzüge gestützt auf eine einzelfallgerechte Beurteilung in der Höhe von maximal 25% vorgenommen. Die Berücksichtigung eines Leidensabzugs von bisher 15%, also höher als der neue Art. 26bis Abs. 3 IVV mit 10% vorsieht, ist keine Seltenheit. Wir stellen deshalb in Frage, ob eine Revision aller Fälle tatsächlich sinnvoll ist. Zu prüfen wäre deshalb, ob nur Fälle zu revidieren sind, bei denen ein Rentenanspruch erst ab dem 1. Januar 2022 und somit unter Anwendung des neuen Art. 26bis Abs. 3 IVV entstanden ist. Nicht zuletzt ist schliesslich festzustellen, dass die Übergangsbestimmungen zu einer Ungleichbehandlung führen, indem Teilrenten von über 55-Jährigen unangetastet bleiben.

Die Durchführung der Revisionen erfordert einen hohen Aufwand. Die Rentenfälle werden nicht nach Art der Ermittlung des Invaliditätsgrades erfasst, so dass in jedem Rentenfall die Art der Bemessung des Invaliditätsgrades (Einkommensvergleich oder andere Methode) einzeln geprüft werden muss. Lediglich Rentenbeziehende über 55 Jahre und mit einem Invaliditätsgrad von 70% und höher können ausgeschrieben werden. Die übrigen Fälle müssen einzeln geöffnet und geprüft werden. Während die eigentliche Neuberechnung des Einkommensvergleichs relativ einfach zu vollziehen ist, ist in jedem Fall eine allfällige Neubeurteilung der materiellen Ausgangslage in Erwägung zu ziehen. Es sind zudem Abgrenzungen und Nachzahlungen zu prüfen, insbesondere sind rückwirkend Ergänzungsleistungen anzupassen. Und was geschieht, wenn die versicherte Person zwischen der Inkraftsetzung und der Revision verstorben ist?

Der finanzielle Aufwand ist nicht abzuschätzen. Es ist davon auszugehen, dass ein erheblicher Anteil der einschlägigen Rentenentscheide (Invaliditätsgrad unter 70%, Alter unter 55) behandelt werden muss. Davon werden einige auch materiell neu beurteilt werden müssen. Wir gehen hier von 30% der laufenden Fälle aus (Schätzung). Dieser Aufwand geschieht zusätzlich zum laufenden Geschäft und den Revisionen gemäss Weiterentwicklung IV. Dazu ist zusätzliches Personal notwendig, welches eingearbeitet werden muss, was wiederum Ressourcen benötigt. Sofern man für diese Revisionen den Zusatzaufwand nicht ausgleichen will, ist die Frist für die Einleitung der nun vorgesehenen Revisionen um mindestens ein bis zwei Jahre zu verlängern, damit der entsprechende Zusatzaufwand vernünftig geglättet werden kann.

Die Berechnung der finanziellen Auswirkungen auf den Bund, die Kantone und die IV sind mangels Nennung klarer Grundlagen nicht nachvollziehbar. Insbesondere dürfte der Aufwand bei den IV-Stellen höher ausfallen. Sofern die Übergangsbestimmungen, wie sie in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehen sind, auch so eingeführt werden, ist – zum oben erwähnten temporären Zusatzaufwand – ohne Weiteres zusätzlich von einem dauerhaften personellen Mehraufwand von 10% auszugehen. Dies beinhaltet den Mehraufwand für die Sachbearbeitung, die Rechtsdienste, den RAD sowie die Eingliederung. Dauerhaft ist der Mehraufwand, weil auch zahlreiche Neu- bzw. Wiederanmeldungen zu verzeichnen sein werden, welche im Falle einer Rentenzusprache zusätzlich regelmässig zu revidieren sein werden. Jede versicherte Person, der in den letzten 20 oder mehr Jahren infolge Anwendung der bisherigen Praxis eine Rente bei einem Invaliditätsgrad von 30% oder mehr verweigert worden ist, wird sich neu anmelden können.

5. Zusammenfassung

Inhaltlich stellt die Vorlage eine zumindest vorläufig pragmatische Lösung der politischen Diskussionen über den Einkommensvergleich dar. Da damit im Bereich des Einkommensvergleichs weniger Platz für Ermessensentscheide bleibt, lassen sich entsprechende Rechtsmittelverfahren hoffentlich vermeiden. Ob damit aber individuelle Gerechtigkeit erzielt werden kann, ist fraglich.

Hinsichtlich der Übergangsbestimmungen bewirkt die Revision allerdings eine erneute Überlagerung mit insbesondere den Übergangsbestimmungen der WEIV (vom 19.06.2020). Die praktisch voraussetzungslose IV-Neuanmeldung allein aufgrund der Verordnungsrevision lässt zahlreiche neue Verfahren erwarten, welche auch zu materiellen Neuabklärungen und Beurteilungen führen werden. Der entsprechende Aufwand wird enorm sein. Die dazu in den Erörterungen präsentierten Zahlen sind nicht nachvollziehbar.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Bundespräsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

Für den Regierungsrat



Benjamin Mühleemann
Landammann



Hansjörg Dürst
Ratsschreiber

E-Mail an (PDF- und Word-Version):
- sekretariat.iv@bsv.admin.ch



Sitzung vom

6. Juni 2023

Mitgeteilt den

6. Juni 2023

Protokoll Nr.

473/2023

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Per E-Mail an:

sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) - Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 "Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads"

Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 5. April 2023 in erwähnter Sache und bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Zur Vorlage nehmen wir wie folgt Stellung.

Der Kanton Graubünden anerkennt den politischen und zeitlichen Druck, welcher auf dem Bundesrat zur Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 lastet. Wir teilen das Ansinnen der Motion im Grundsatz, wonach Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung, nicht die gleich hohen Löhne erzielen können wie gesunde Personen und daher eine Anpassung der Berechnungsgrundlagen notwendig erscheint.

Die vorgeschlagene Pauschale von 10 % zur Berücksichtigung der geringeren Einkommen bei Personen mit Beeinträchtigung im Vergleich zu gesunden Personen erachten wir als einen Schritt in die richtige Richtung. Zu begrüßen wäre jedoch eine statistisch fundierte und umfassende Regelung, welche der Realität abschliessend Rechnung getragen hätte und einzelfallgerechte Lösungen erlauben würde. Wir anerkennen, dass die engen zeitlichen Rahmenbedingungen bei der Ausarbeitung der Vorlage limitierend wirkten. Allerdings ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Höhe des pauschalen Abzugs sich nicht stärker an wissenschaftlichen Berechnungsgrundlagen orientiert, welche einen höheren Abzug implizieren. Der gewählte Satz von 10 % erscheint in diesem Zusammenhang zufällig und führt unseres Erachtens nicht nur zu allenfalls ungerechten Lösungen, sondern wird auch die politischen Forderungen nicht befriedigen und wohl in naher Zukunft zu weiteren Revisionen der Grundlagen führen.

Wir möchten darauf hinweisen, dass die heute geltende Formulierung von Art. 26^{bis} Abs. 3 der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV; SR 831.201) erst im Jahr 2020 mit der Teilrevision "Weiterentwicklung der Invalidenversicherung" (WEIV) eingeführt wurde. Bis zum heutigen Zeitpunkt besteht noch wenig Erfahrung mit dieser Regelung. Mit der beabsichtigten Ergänzung werden die Grundlagen zur Einkommensvergleichung erneut geändert, was eine erneute Anpassung des Vollzugs mit sich bringt, ohne die Auswirkungen der Revision im Rahmen der WEIV genau zu kennen. Dies wird unserer Ansicht nach zu Problemen im Vollzug führen und im Hinblick darauf, dass neue Revisionen angestossen werden könnten, zu einer weiteren Verkomplizierung des Vollzugs führen.

Die vorgesehene Übergangsbestimmung ist unserer Meinung nach unrealistisch. Nicht nur müssen in den nächsten zwei Jahren die Revisionen von bereits gewährten Renten durchgeführt werden, es wird auch zu zahlreichen Neuanmeldungen kommen, welche bisher die Voraussetzungen nicht erfüllt haben resp. gar schon abgewiesen wurden. Diese massive Mehrbelastung des Vollzugs gilt es zu vermeiden oder zumindest abzufedern. Möglich wäre dies dadurch, dass die Frist zur Revision der bereits gewährten Rentenansprüche verlängert wird und dass die Anforderungen zur Neuanmeldung weiterhin an eine Veränderung des Sachverhalts geknüpft bleiben.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Namens der Regierung

Der Präsident:

A stylized, handwritten signature in black ink, consisting of several sweeping, connected strokes.

Peter Peyer

Der Kanzleidirektor:

A stylized, handwritten signature in black ink, featuring a prominent, jagged 'M' shape.

Daniel Spadin

Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Office fédéral des assurances sociales
Effingerstrasse 20
3003 Berne
Envoyé par courriel à:
sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Hôtel du Gouvernement
2, rue de l'Hôpital
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11
f +41 32 420 72 01
chancellerie@jura.ch

Delémont, le 30 mai 2023

Procédure de consultation : Modification du règlement du 17 janvier 1961 sur l'assurance-invalidité (RAI) : mise en œuvre de la motion CSSS-N 22.3377 « Utiliser des barèmes de salaires correspondant à l'invalidité dans le calcul du taux d'invalidité »

Monsieur le Président de la Confédération,

Le Gouvernement jurassien remercie le Conseil fédéral de l'avoir invité à participer à cette procédure de consultation et vous transmet ci-après sa prise de position sur les modifications envisagées.

I. Principe

Le Gouvernement jurassien soutient pleinement l'objectif poursuivi par la modification mise en consultation et la motion dont elle découle, à savoir faire mieux correspondre les modalités du calcul du degré d'invalidité avec les perspectives réelles offertes par le marché du travail.

S'agissant de la solution choisie, il est relevé que le forfait de 10% n'est pas en adéquation avec les conclusions du rapport BASS qui déterminait une différence de l'ordre de 17%, ni avec la méthode développée sur la base des travaux de Riemer-Kafka/Schwegler.

De plus, l'application de déductions forfaitaires sur les salaires statistiques est pratiquée depuis l'entrée en vigueur du Développement continu de l'AI (DCAI) pour tous les cas de rente prenant naissance à partir du 1^{er} janvier 2022. Or, cette nouvelle pratique déroge aux règles développées par la jurisprudence en application des dispositions de rang légal et selon lesquelles les déductions statistiques dépendent des circonstances particulières du cas en question. Une remise en cause des nouvelles dispositions du RAI à ce sujet par le Tribunal fédéral reste possible.

II. Dispositions transitoires

Le délai très court imparti aux organes d'exécution pour revoir les rentes allouées précédemment sera particulièrement difficile à tenir compte tenu de l'importante masse de dossiers concernés. Le Gouvernement de la République et canton du Jura redoute que la surcharge de l'Office cantonal de l'assurance-invalidité, et par extension des experts médicaux mandatés pour clarifier le droit aux prestations, n'occasionne des effets néfastes sur les assurés jurassiens. Il convient de relever que le texte de la motion 22.3377 ne nécessite pas que ce délai transitoire soit si bref.

En outre, la façon dont ces dispositions transitoires s'articuleront avec les règles légales en vigueur n'est pas claire. Les organes d'exécution observent qu'une disposition réglementaire permettant une modification de rentes en cours malgré l'absence de motif de révision au sens de l'art. 17 LPGA est de nature à créer une insécurité juridique. Force est de reconnaître que le rapport explicatif ne permet pas de clarifier la situation.

Dans le même ordre d'idée, ces dispositions transitoires du projet sont en contradiction avec celles du 19 juin 2020 de la LAI (Développement continu de l'AI), dans la mesure où les délais prescrits par ces deux types de normes sont différents.


III. Conclusion

Bien que le Gouvernement jurassien eut préféré l'utilisation de barèmes tenant mieux compte de l'invalidité, il approuve la modification du RAI proposant une déduction forfaitaire supplémentaire sur les salaires statistiques. Toutefois, une déduction de 10% est totalement insuffisante en regard de l'étude BASS de sorte que le pourcentage prévu doit absolument être augmenté.


S'agissant des dispositions transitoires, il est demandé au Conseil fédéral de renoncer au délai de deux ans pour réviser les rentes en cours, de mieux harmoniser ces dispositions transitoires avec celles du Développement continu de l'AI et de préciser leur rapport avec la procédure de révision au sens de l'art. 17 LPGA.

Tout en vous remerciant de l'attention portée à la présente, le Gouvernement de la République et Canton du Jura vous prie de croire, Monsieur le Président de la Confédération, à sa haute considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA


Jacques Gerber
Président




Jean-Baptiste Maître
Chancelier d'État



Gesundheits- und Sozialdepartement

Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern
Telefon 041 228 60 84
gesundheit.soziales@lu.ch
www.lu.ch

Per E-Mail

sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Luzern, 9. Juni 2023

Protokoll-Nr.: 623

Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV): Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 5. April 2023 wurden die Kantone zur Stellungnahme zur Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads» eingeladen. Wir danken für die Möglichkeit der Stellungnahme. Im Namen und Auftrag des Regierungsrates kann ich Ihnen folgende Rückmeldung geben.

Grundsätzliches

Die Vernehmlassungsfrist wurde aufgrund des Motionstextes, der eine Umsetzung bis zum 1. Januar 2024 verlangt, auf zwei Monate verkürzt. Wir haben Verständnis für den zeitlichen Druck und begrüssen aufgrund des in mehreren Studien belegten Probleme der aktuellen Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung eine baldige Änderung der betroffenen Bestimmungen. Dem vorgeschlagenen Lösungsansatz "Pauschalabzug" stimmen wir im Grundsatz zu. Die finanziellen Auswirkungen der Verordnungsänderung auf Kantone und Gemeinden sind unklar und müssen minimiert werden. Weitere Punkte sind sachlich begründet anzupassen.

Zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 26bis Abs. 3 (Vernehmlassungsvorlage)

Bei der Bestimmung des Invaliditätsgrades wird heute auf die Zentralwerte der Lohnstrukturerhebung (LSE) des Bundesamtes für Statistik (BFS) abgestellt, soweit dabei statistische Werte als Referenz dienen. Die LSE-Tabellen des BFS wurden jedoch nicht für den Einkommensvergleich bei der Invalidenversicherung entwickelt und werden deshalb insbesondere den spezifischen Anforderungen beim Invalideneinkommen nicht gerecht (vgl. BASS-Analyse

«Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung»). Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) hat zusammen mit weiteren Akteurinnen und Akteuren bereits in den Stellungnahmen zu den Ausführungsbestimmungen zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (Weiterentwicklung der IV) im März 2021 auf diese Problematik aufmerksam gemacht. Deshalb begrüßen wir, dass mit der Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads» diese Regelung nun angepasst wird.

Der Bundesrat wird mittels der erwähnten Motion SGK-N konkret beauftragt, eine Bemessungsgrundlage zu implementieren, welche bei der Ermittlung des Invalideneinkommens «realistische Einkommensmöglichkeiten» von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung berücksichtigt. Insbesondere sei das Modell «Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler» zu berücksichtigen.

Der Bundesrat sieht nun zwar vor, dass das Invalideneinkommens wie bis anhin auf den LSE-Tabellen basiert. Das so ermittelte Invalideneinkommen soll aber neu pauschal um 10 Prozent reduziert werden. Damit soll der Tatsache Rechnung getragen werden, dass die Löhne von Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen deutlich tiefer sind als diejenigen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen. Wir teilen die Einschätzung, sich ein Pauschalabzug eignen kann, den realistischen Einkommensmöglichkeiten von Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen besser Rechnung zu tragen. Vorzuziehen wäre allerdings gewesen, als Grundlage zur Bestimmung des Invalideneinkommens und damit des Invaliditätsgrads auf Basis vorliegender Studien invaliditätskonforme LSE-Tabellen zu erstellen. In Anbetracht der kurzen Frist der Motion, der Schwierigkeiten und offenen Fragen bei der Einführung von invaliditätskonformen Lohn Tabellen und im Hinblick auf die Wahrung der Rechtssicherheit, können wir die Einführung eines Pauschalabzugs jedoch nachvollziehen.

Der Pauschalabzug von 10 Prozent, welcher gemäss erläuterndem Bericht aus der Studie BASS „Invaliditätsbemessung mittels Tabellenlöhnen der Lohnstrukturerhebung (LSE)“ aus dem Jahr 2021 abgeleitet wird (S. 7) ist unseres Erachtens sachlich zu wenig begründet. Aus besagter Studie geht nämlich hervor, dass der Medianlohn von erwerbstätigen IV-Rentnerinnen und -rentnern im Vergleich zu voll leistungsfähigen Erwerbstätigen 17 Prozent tiefer ist. Wir fordern daher einen Pauschalabzug von 17 Prozent anstelle von 10 Prozent, um die Einkommensmöglichkeiten von Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen realitätsnäher abzubilden.

Gemäss dem erläuternden Bericht wird ein Abzug gewährt, «wenn die versicherte Person gleichzeitig nur noch eine funktionelle Leistungsfähigkeit von 50 Prozent oder weniger besitzt. Dieser Teilzeitabzug beträgt weiterhin 10 Prozent, so dass in solchen Fällen gesamthaft ein Abzug von 20 Prozent vom statistisch ermittelten Wert erfolgt.» (S. 9). Dieser Teilzeitabzug von 10 Prozent wurde bereits auf den 1. Januar 2022 eingeführt und ist somit kein neuer Abzug. Es gibt indessen weitere individuelle Faktoren mit Einfluss auf die Höhe des Lohnes (z.B. starke Einschränkungen bei bestimmten gesundheitlichen Beeinträchtigungen, Alter, Ausbildungsniveau). So führen Prof. Dr. U. Meyer und Dr. M. Reichmuth in der 4. Auflage der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum IVG zu Art. 28a IVG in Randziffer 104 unter dem Titel «Abzug vom Tabellenlohn» aus, dass die bundesgerichtliche Abzugspraxis von maximal 25 Prozent auch unter der Geltung der im Rahmen der Weiterentwicklung der IV in Kraft getretenen IVV grundsätzlich Bestand habe.

Wir beantragen daher, Art. 26bis Abs. 3 gestützt auf die wissenschaftlichen Studien und die in der Rechtsprechung definierte Praxis wie folgt anzupassen:

«Vom statistisch bestimmten Wert nach Absatz 2 werden **17** Prozent abgezogen. Kann die versicherte Person aufgrund ihrer Invalidität nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit nach Artikel 49 Absatz 1^{bis} von 50 Prozent oder weniger tätig sein, so werden zusätzlich 10 Prozent abgezogen. **Zusätzliche lohnmindernde Faktoren können zu weiteren Abzügen führen. Gesamthaft kann der Abzug maximal 25 Prozent betragen.**»

Übergangsbestimmungen

Wir begrüßen, dass die Änderung sowohl für alle Rentenbezügerinnen und Rentenbezüger Anwendung finden soll, als auch für Personen, die vor Inkrafttreten der revidierten IVV aufgrund eines zu tief berechneten Invaliditätsgrades keine Ansprüche geltend machen konnten. Dabei ist jedoch sicherzustellen, dass die Anpassung nicht zu einer Schlechterstellung von Personen führt, bei denen nach heutigem Recht ein leidensbedingter Abzug von 25 Prozent vorgenommen wird.

Die Durchführung der Übergangsbestimmungen werden insgesamt als unrealistisch betrachtet. Einerseits ist anzuerkennen, dass mit der pauschalen Regelung eines Abzugs von 10 Prozent zwar eine relativ einfache Lösung gefunden wurde, welche Auseinandersetzungen mit verschiedenen Statistiken und Ermessensgrößen vermeidet.

Andererseits zeigt sich aber, dass die Neuerung einen hohen Aufwand erzeugt und teilweise unbefriedigende Resultate zeigen wird.

Die Neuerung missachtet den juristischen Grundsatz, dass Rechtsänderungen allein keinen Grund für das Eintreten auf eine Neuanschuldung darstellen. Allein aufgrund der Verordnungsänderung kann hier erreicht werden, dass – auch ohne Änderung des Sachverhalts – auf eine Neuanschuldung eingetreten werden muss. Es ist zu erwarten, dass vielfach trotzdem gleichzeitig eine gesundheitliche Verschlechterung geltend gemacht wird. Im Rahmen des Gebots umfassender Abklärungen wird allfälligen Veränderungen des Sachverhalts ohnehin nachgegangen werden müssen, da ja bereits aufgrund der Verordnungsänderung allein auf die Neuanschuldung einzutreten ist. Zu erwarten ist, dass grundsätzlich alle Personen, denen eine Rente bei einem Invaliditätsgrad von über 30 Prozent abgelehnt wurde, sich neu anmelden.

Diese zahlreichen Neuanschuldungen sind somit nicht nur hinsichtlich des Einkommensvergleichs, sondern auch in medizinischer und wirtschaftlicher Hinsicht umfassend abzuklären. Die zu erwartende Mehrbelastung trifft somit nicht nur die Sachbearbeitung, sondern auch die RAD, die Gutachterstellen, die Eingliederungsstellen und die Rechtsdienste. Es gilt zu bedenken, dass bereits heute teilweise sehr lange Wartezeiten für die Erledigung von Gutachtensaufträgen bestehen. Die vorgesehenen Übergangsbestimmungen werden eine Vielzahl an zusätzlichen Gutachtensaufträgen an die bereits heute ausserordentlich belasteten Gutachterstellen mit sich bringen. Die damit einhergehende Verzögerung der Abklärungsverfahren ist für versicherte Personen nicht mehr tragbar. Die Mehrbelastung wird bleiben, werden doch mehr Renten gesprochen, welche anschliessend regelmässig in Revision zu ziehen sind.

Es werden verschiedene Übergangsbestimmungen überlagert. Zwar sind gemäss den Erläuterungen die vorliegende Übergangsbestimmung und diejenige vom 19. Juni 2020 (WEIV) nicht unabhängig zu betrachten. Allerdings ist zu erwarten, dass entgegen der Übergangsbestimmung vom 19. Juni 2020 Revisionen nun nicht anlässlich der nächsten ordentlichen Revision durchgeführt werden müssen, sondern innerhalb der neu gesetzten Frist von zwei Jahren. Ohne diese vorgezogenen Revisionen müsste man mit Rentenfällen rechnen, deren Einkommensvergleich zwar der hier diskutierten Neuerung angepasst wurde, die aber noch im alten abgestuften Rentensystem laufen.

Auch die Bedingung, dass eine Revision nur bei einer Veränderung des Invaliditätsgrades von 5 Prozent erfolgt (Art. 17 Abs. 1 lit. a ATSG), vermindert den Aufwand kaum, muss doch ein Revisionsverfahren erst durchgeführt werden, bevor festgestellt werden kann, ob eine Veränderung von 5 Prozent vorliegt ("Revision" im Sinne einer Anpassung der Rentenhöhe vs. "Revision" im Sinne der Durchführung eines Revisionsverfahrens).

Es ist zu erwarten, dass im Zuge der Erneuerung von Art. 26bis Abs. 3 IVV auch Renten herabgesetzt werden müssen. Dazu äussern sich die Übergangsbestimmungen nicht. Vor dem 1. Januar 2022 wurde die sogenannten Leidensabzüge gestützt auf eine einzelfallgerechte Beurteilung in der Höhe von maximal 25 Prozent vorgenommen. Die Berücksichtigung eines Leidensabzugs von bisher 15 Prozent, also höher als der neue Art. 26bis Abs. 3 IVV vorsieht, ist keine Seltenheit. Wir stellen deshalb in Frage, ob eine Revision aller Fälle tatsächlich sinnvoll ist. Zu prüfen wäre deshalb, ob nur Fälle zu revidieren sind, bei denen ein Rentenanspruch erst ab dem 1. Januar 2022 und somit unter Anwendung des neuen Art. 26bis Abs. 3

IVV entstanden ist. Nicht zuletzt ist schliesslich festzustellen, dass die Übergangsbestimmungen zu einer Ungleichbehandlung führen, indem Teilrenten von über 55-Jährigen unangetastet bleiben.

Die Durchführung der Revisionen erfordert einen hohen Aufwand. Die Rentenfälle werden nicht nach Art der Ermittlung des Invaliditätsgrades erfasst, so dass in jedem Rentenfall die Art der Bemessung des Invaliditätsgrades (Einkommensvergleich oder andere Methode) einzeln geprüft werden muss. Lediglich Rentenbeziehende über 55 Jahre und mit einem Invaliditätsgrad von 70 Prozent und höher können ausgeschieden werden. Die übrigen Fälle müssen einzeln geprüft werden. Während die eigentliche Neuberechnung des Einkommensvergleichs relativ einfach zu vollziehen ist, ist in jedem Fall eine allfällige Neubeurteilung der materiellen Ausgangslage in Erwägung zu ziehen. Es sind zudem Abgrenzungen und Nachzahlungen zu prüfen, insbesondere sind rückwirkend Ergänzungsleistungen anzupassen. Der finanzielle Aufwand ist nicht abschätzbar. Es ist davon auszugehen, dass ein erheblicher Anteil der einschlägigen Rentenentscheide (Invaliditätsgrad unter 70 Prozent, Alter unter 55) behandelt werden muss. Davon werden einige auch materiell neu beurteilt werden müssen. Schätzungsweise ist von 30 Prozent der laufenden Fälle auszugehen. Dieser Aufwand ist zusätzlich zum laufenden Tagesgeschäft und den Revisionen gemäss WEIV zu leisten. Dazu ist zusätzliches Personal notwendig, welches eingearbeitet werden muss, was wiederum Ressourcen benötigt. Sofern man für diese Revisionen den Zusatzaufwand nicht ausgleichen will, ist die Frist für die Einleitung der nun vorgesehenen Revisionen um mindestens ein bis zwei Jahre zu verlängern, damit der entsprechende Zusatzaufwand vernünftig bewältigt werden kann.

Die Berechnung der finanziellen Auswirkungen auf den Bund, die Kantone und die IV sind mangels Nennung klarer Grundlagen nicht nachvollziehbar. Insbesondere dürfte der Aufwand bei den IV-Stellen höher ausfallen. Sofern die Übergangsbestimmungen, wie sie in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehen sind, auch so eingeführt werden, ist – zum oben erwähnten temporären Zusatzaufwand – ohne Weiteres zusätzlich von einem dauerhaften personellen Mehraufwand von 10 Prozent auszugehen. Dies beinhaltet den Mehraufwand für die Sachbearbeitung, die Rechtsdienste, den RAD sowie die Eingliederung. Dauerhaft ist der Mehraufwand, weil auch zahlreiche Neu- bzw. Wiederanmeldungen zu verzeichnen sein werden, welche im Falle einer Rentenzusprache zusätzlich regelmässig zu revidieren sein werden. Jede versicherte Person, der in den letzten 20 oder mehr Jahren infolge Anwendung der bisherigen Praxis eine Rente bei einem Invaliditätsgrad von 30 Prozent oder mehr verweigert worden ist, wird sich nämlich neu anmelden können.

Evaluation

Gemäss erläuterndem Bericht wird über die Auswirkungen der Umsetzung des Pauschalabzuges eine Evaluation durchgeführt (S.17). Die Resultate will der Bundesrat im Sommer 2026 prüfen und über allfällige Massnahmen entscheiden. Wir begrüssen es, dass bereits nach zwei Jahren, d.h. nach Ablauf der Übergangsbestimmungen, die vorgeschlagene Regelung evaluiert wird. Wir beantragen zusätzlich, dass diese Absicht des Bundesrates rechtlich verbindlich als Evaluationsklausel in der IVV festgehalten wird. Dabei ist auch in der IVV zu statuieren, dass die Evaluation bundesverwaltungsextern durchgeführt und die Evaluationsergebnisse veröffentlicht werden müssen.

Finanzielle Auswirkungen auf die IV und die EL für Bund und Kantone

Die Ausführungen des Bundesrats im erläuternden Bericht zu den finanziellen und personellen Auswirkungen der geplanten Änderung sind für uns nicht ausreichend nachvollziehbar (S. 12 – 16). Es müssen konkrete Annahmen betreffend aktueller und erwarteter Anzahl Leistungsbezügerinnen und Leistungsbezüger der IV gemacht werden, um die Berechnungen zu den möglichen finanziellen Auswirkungen auf die IV und die Ergänzungsleistungen nachvollziehen zu können. Weiter dürfen die Übergangsbestimmungen nicht zu einem Mehraufwand seitens IV-Stellen führen.

Wir danken für die Möglichkeit der Stellungnahme und für die Prüfung der Anträge.

Freundliche Grüsse

Guido Graf
Departementsvorsteher



LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET
CANTON DE NEUCHÂTEL

Envoi par courriel électronique (Word et PDF)

Département fédéral de l'intérieur
Inselgasse 1
3003 Berne

Sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Modification du règlement du 17 janvier 1961 sur l'assurance-invalidité (RAI) : mise en œuvre de la motion CSSS-N 22.3377 « Utiliser des barèmes de salaires correspondant à l'invalidité dans le calcul du taux d'invalidité » Ouverture de la procédure de consultation

Monsieur le conseiller fédéral,

Le 5 avril 2023, vous avez invité les cantons, les associations, les partis et les groupements intéressés à prendre position sur le projet de modification du règlement du 17 janvier 1961 sur l'assurance-invalidité (RAI). Le Conseil d'État neuchâtelois vous remercie de l'avoir associé à cette consultation et vous transmet ci-après son appréciation de la modification proposée.

Remarques liminaires

La comparaison des revenus à effectuer pour calculer un degré d'invalidité est depuis longtemps déjà sous le feu des critiques. La réglementation actuellement appliquée, qui consiste à comparer le revenu présumé sans invalidité et une valeur statistique (Enquête suisse sur la structure des salaires (ESS) de l'Office fédéral de la statistique (OFS)) servant de base au revenu présumé à atteindre avec invalidité, correspond à la pratique telle qu'elle a été développée au cours de longues années de jurisprudence. Elle est cependant contestable. En effet, les barèmes salariaux ESS reflètent dans une large mesure le niveau de salaire des personnes sans atteintes à la santé et, en comparaison, les salaires des personnes atteintes dans leur santé sont systématiquement très inférieurs. Au-delà d'une situation qui n'est pas en phase avec la réalité, les dispositions actuelles ont des conséquences notamment sur les charges d'aide sociale des cantons. Ceux-ci sont en effet chargés de soutenir de nombreuses personnes qui, en vertu de la réglementation actuelle, n'ont pas droit à une rente d'invalidité, bien qu'elles aient une atteinte à la santé si importante qu'elles ne peuvent pas exercer une activité lucrative leur permettant de subvenir à leurs besoins.

NE

Sur l'art. 26bis al. 3 (projet mis en consultation)

Eu égard à ces éléments, le gouvernement neuchâtelois soutient la proposition du Conseil fédéral visant à appliquer une réduction forfaitaire aux revenus avec invalidité déterminés sur la base des barèmes ESS. Il aurait certes été préférable d'établir des tabelles ESS tenant compte de l'invalidité comme base de détermination du revenu avec invalidité et donc du taux d'invalidité. Cela permettrait de prendre en considération de manière plus spécifique et équitable les possibilités de revenu réelles des personnes atteintes dans leur santé. Toutefois, compte tenu du court délai imposé par la motion, des difficultés et des questions encore ouvertes liées à l'introduction de barèmes salariaux tenant compte de l'invalidité, l'approche forfaitaire adoptée par le Conseil fédéral paraît pragmatique.

Le Conseil d'État estime néanmoins que la déduction forfaitaire de 10 % qui, selon le rapport explicatif, est fondée sur l'étude BASS est nettement trop faible. Il ressort en effet de cette étude que le salaire médian des bénéficiaires de rentes AI exerçant une activité lucrative est inférieur de 17 % à celui des personnes actives disposant d'une pleine capacité de travail. Il est donc difficile de comprendre pourquoi le Conseil fédéral a fixé la déduction forfaitaire proposée à 10 %. Nous demandons que la déduction forfaitaire soit de 17% plus la prise en compte d'autres facteurs réduisant le salaire jusqu'à une déduction de 25% au maximum.

Dispositions transitoires

Le gouvernement neuchâtelois soutient le fait que la modification s'appliquera aussi bien à tous les bénéficiaires de rentes qu'aux personnes qui, avant l'entrée en vigueur du RAI révisé, ne pouvaient faire valoir aucun droit en raison d'un taux d'invalidité calculé trop faible. Il convient toutefois de s'assurer que l'adaptation n'entraîne pas la pénalisation des personnes qui, selon le droit actuel, bénéficient d'un abattement de 25 % en raison d'une atteinte à la santé.

Conséquences financières

Les commentaires du Conseil fédéral figurant dans le rapport explicatif au sujet des conséquences financières de la modification prévue ne sont à notre avis pas clairement compréhensibles. Il serait important de disposer d'hypothèses concrètes concernant les bénéficiaires actuels et attendus des prestations de l'AI afin de pouvoir comprendre les calculs relatifs aux conséquences financières possibles pour l'AI et les prestations complémentaires et estimer les économies possibles dans le domaine de l'aide sociale.

Mise en œuvre

Le Conseil d'État émet en outre quelques réserves et préoccupations liées notamment aux conséquences dans la coordination dans l'ensemble des assurances sociales. La modification est prévue dans le cadre du RAI, de sorte qu'elle exclut les autres assurances sociales (LAA notamment). Il faut rappeler que la LAA et l'assurance militaire déterminent, elles aussi, le revenu avec invalidité sur la base de l'ESS. Avec un abattement forfaitaire dans le domaine de l'AI (réglé dans le RAI), les conséquences d'un accident sur la capacité de gain seront traitées différemment en LAA (application de la jurisprudence, la LPGA et l'OPGA n'étant pas modifiés). Cette situation est inconfortable pour l'ensemble des parties (assurés, avocats, administrations, tribunaux notamment).

On ne saurait en outre négliger la charge de travail que représentera cette modification dans la pratique des Offices cantonaux de l'assurance invalidité. Dans ce sens, une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2024 paraît sans doute précipitée pour permettre un déploiement de cette nouvelle disposition dans de bonnes conditions.

En vous remerciant de l'attention portée à ces considérations, nous vous prions de recevoir, Monsieur le conseiller fédéral, nos salutations distinguées.

Neuchâtel, le 31 mai 2023



Au nom du Conseil d'État :

Le président,

L. KURTH

La chancelière,

S. DESPLAND

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'S. Despland', written over a horizontal line that extends from the left side of the page.



CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

PER E-MAIL

Eidg. Departement des Innern EDI
Herr Bundespräsident Alain Berset
Inselgasse 1
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02
staatskanzlei@nw.ch
Stans, 23. Mai 2023

Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) – Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 "Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads". Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Bundespräsident

Mit Brief vom 5. April 2023 unterbreiteten Sie uns den Entwurf der Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) – Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 "Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads" mit der Bitte, bis zum 5. Juni 2023 eine Stellungnahme abzugeben.

Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit und lassen uns wie folgt vernehmen.

1 Vorbemerkung

Der zur Berechnung eines Invaliditätsgrades durchzuführende Einkommensvergleich steht bereits seit längerer Zeit in der Kritik. Die derzeit angewandte Regelung mit dem Vergleich zwischen mutmasslichem Einkommen ohne Invalidität und einem statistischen Wert, welcher als Basis für das mutmasslich zu erzielende Einkommen mit Invalidität herangezogen wird, entspricht der Praxis, wie sie vom Bundesgericht in langjähriger Rechtsprechung entwickelt und immer wieder bestätigt wurde. Sie ist aber insbesondere hinsichtlich des Invalideneinkommens politisch umstritten. Da die Ausarbeitung neuer statistischer Grundlagen innerhalb der vom Parlament beschlossenen Umsetzungsfrist nicht möglich ist, zielt die nun vorgesehene Lösung auf einen pauschalen Abzug von 10 Prozent zu den anzuwendenden Tabellenlöhnen.

Damit kann zwar dem Anliegen des Parlaments entgegengekommen werden. Die Lösung ist allerdings nicht kostenlos zu haben. Nebst den höheren Rentenzahlungen, die daraus resultieren werden, ist der innert kurzer Zeit aufzubringende Zusatzaufwand der IV-Stelle in Betracht zu ziehen.

2 Allgemeine Bemerkungen

Grundsatz bleibt, dass als Invalideneinkommen das tatsächlich erzielte Einkommen heranzuziehen ist, sofern dieses der medizinisch möglichen Erwerbstätigkeit entspricht. Betroffen ist hier der Fall, wo kein solches Einkommen erzielt wird, was der Mehrheit der Fälle entspricht.

Mit der heute geltenden Formulierung von Art. 26 bis Abs. 3 IVV, welche mit der Weiterentwicklung der Invalidenversicherung (WEIV) per 1. Januar 2022 eingeführt wurde, wurden die bisher angewandten Abzüge im Rahmen der Festsetzung des Invalideneinkommens (sog. Leidensabzüge) abgeschafft. Zum jetzigen Zeitpunkt besteht allerdings noch kaum Erfahrung mit dieser neuen Berechnungsweise, weil aufgrund der Verfahrensdauer meist noch Renten mit Beginn vor 1. Januar 2022 gesprochen werden. Mit der nun beabsichtigten Ergänzung werden die Grundlagen für den Einkommensvergleich wiederum geändert. Das bedeutet, dass innerhalb kurzer Zeit die laufenden Rentenfälle erneut an die Hand genommen und angepasst werden müssen.

Unklar ist zudem, ob die geplante Bestimmung auch der gesetzlichen Grundlage von Art. 16 ATSG entspricht. Dazu wird sich das Bundesgericht wohl zu gegebener Zeit äussern. Ein entsprechendes Urteil liegt heute auch zum bisherigen Art. 26bis Abs. 3 IVV noch nicht vor. Es ist – insbesondere angesichts des nicht zu unterschätzenden Aufwandes (dazu unten zu den Übergangsbestimmungen) – zu vermeiden, dass hier Schnellschüsse in Serie produziert werden.

3 Zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Art. 26bis Abs. 3

Seit dem 1. Januar 2022 wird als Grundlage des Invalideneinkommens, sofern kein anrechenbares Einkommen vorliegt, lediglich noch die LSE (Lohnstrukturhebung) herangezogen und – bei einer Leistungsfähigkeit von 50 Prozent oder weniger – mit einem Abzug von 10 Prozent versehen. Neu soll nun in jedem Fall ein Abzug von 10 Prozent erfolgen, bei einer Leistungsfähigkeit von 50 Prozent oder weniger ein solcher von 20 Prozent. Diese Abstufung ist sehr grob. Die neue Regelung hat zwar den Vorteil, dass sie Streitigkeiten über die Ermessensausübung vermeidet. Allerdings ist fraglich, ob damit individuell der Sache gerecht wird und ob diese Regelung vor Art. 16 ATSG Bestand hat.

3.2 Übergangsbestimmungen

Die Neuerung missachtet den juristischen Grundsatz, dass Rechtsänderungen allein keinen Grund für das Eintreten auf eine Neuanschuldung darstellen. Allein aufgrund der Verordnungsänderung kann hier erreicht werden, dass – auch ohne Änderung des Sachverhalts – auf eine Neuanschuldung eingetreten werden muss. Es ist zu erwarten, dass vielfach trotzdem gleichzeitig eine gesundheitliche Verschlechterung geltend gemacht wird. Im Rahmen des Gebots umfassender Abklärungen wird allfälligen Veränderungen des Sachverhalts ohnehin nachgegangen werden müssen, da ja bereits aufgrund der Verordnungsänderung allein auf die Neuanschuldung einzutreten ist. Zu erwarten ist, dass grundsätzlich alle Personen, denen eine Rente bei einem Invaliditätsgrad von über 30 Prozent abgelehnt wurde, sich neu anmelden. Diese zahlreichen Neuanschuldungen sind somit nicht nur hinsichtlich des Einkommensvergleichs, sondern auch in medizinischer und wirtschaftlicher Hinsicht umfassend abzuklären. Die zu erwartende Mehrbelastung trifft somit nicht nur die Sachbearbeitung, sondern auch die RAD (Regionale Ärztliche Dienste), die Gutachterstellen, die Eingliederungsstellen und die Rechtsdienste. Wir machen darauf aufmerksam, dass beispielsweise bereits heute teilweise sehr lange Wartefristen für die Erledigung von Gutachtensaufträgen bestehen. Die vorgesehenen Übergangsbestimmungen werden eine Vielzahl an zusätzlichen Gutachtensaufträgen an die bereits heute ausserordentlich belasteten Gutachterstellen mit sich bringen. Die damit einhergehende Verzögerung der Abklärungsverfahren ist für versicherte Personen nicht mehr tragbar. Die Mehrbelastung wird bleiben, werden doch mehr Renten gesprochen, welche abschliessend regelmässig in Revision zu ziehen sind.

Es werden verschiedene Übergangsbestimmungen überlagert. Zwar sind gemäss den Erläuterungen die vorliegende Übergangsbestimmung und diejenige vom 19. Juni 2020 (WEIV)

nicht unabhängig zu betrachten. Allerdings ist zu erwarten, dass entgegen der Übergangsbestimmung vom 19. Juni 2020 Revisionen nun nicht anlässlich der nächsten ordentlichen Revision durchgeführt werden müssen, sondern innerhalb der neu gesetzten Frist von zwei Jahren. Ohne diese vorgezogenen Revisionen müsste man mit Rentenfällen rechnen, deren Einkommensvergleich zwar der hier diskutierten Neuerung angepasst wurde, die aber noch im alten abgestuften Rentensystem laufen.

Auch die Bedingung, dass eine Revision nur bei einer Veränderung des Invaliditätsgrades von 5 Prozent erfolgt (Art. 17 Abs. 1 lit. a ATSG), vermindert den Aufwand kaum, muss doch ein Revisionsverfahren erst durchgeführt werden, bevor festgestellt werden kann, ob eine Veränderung von 5 Prozent vorliegt ("Revision" im Sinne einer Anpassung der Rentenhöhe vs. "Revision" im Sinne der Durchführung eines Revisionsverfahrens).

Es ist zu erwarten, dass im Zuge der Erneuerung von Art. 26bis Abs. 3 IVV auch Renten herabgesetzt werden müssen. Dazu äussern sich die Übergangsbestimmungen nicht. Vor dem 1. Januar 2022 wurde die sogenannten Leidensabzüge gestützt auf eine einzelfallgerechte Beurteilung in der Höhe von maximal 25 Prozent vorgenommen. Die Berücksichtigung eines Leidensabzugs von bisher 15 Prozent, also höher als der neue Art. 26bis Abs. 3 IVV vorsieht, ist keine Seltenheit. Wir stellen deshalb in Frage, ob eine Revision aller Fälle tatsächlich sinnvoll ist. Zu prüfen wäre deshalb, ob nur Fälle zu revidieren sind, bei denen ein Rentenanspruch erst ab dem 1. Januar 2022 und somit unter Anwendung des neuen Art. 26bis Abs. 3 IVV entstanden ist. Nicht zuletzt ist schliesslich festzustellen, dass die Übergangsbestimmungen zu einer Ungleichbehandlung führen, indem Teilrenten von über 55-Jährigen unangetastet bleiben.

Die Durchführung der Revisionen bedeutet einen hohen Aufwand. Die Rentenfälle werden nicht nach Art der Ermittlung des Invaliditätsgrades erfasst, so dass in jedem Rentenfall die Art der Bemessung des Invaliditätsgrades (Einkommensvergleich oder andere Methode) einzeln geprüft werden muss. Lediglich Rentenbeziehende über 55 Jahre und mit einem Invaliditätsgrad von 70 Prozent und höher können ausgeschieden werden. Die übrigen Fälle müssen einzeln geöffnet und geprüft werden. Während die eigentliche Neuberechnung des Einkommensvergleichs relativ einfach zu vollziehen ist, ist in jedem Fall eine allfällige Neubeurteilung der materiellen Ausgangslage in Erwägung zu ziehen. Es sind zudem Abgrenzungen und Nachzahlungen zu prüfen; insbesondere sind rückwirkend Ergänzungsleistungen anzupassen. Und was geschieht, wenn die versicherte Person zwischen der Inkraftsetzung und der Revision verstorben ist?

Die Frist von zwei Jahren, um die Revisionen gemäss den vorliegenden Anpassungen einzuleiten, ist daher grundsätzlich viel zu kurz bemessen. Sie widerspricht zudem der im Rahmen der Weiterentwicklung IV auf Gesetzesstufe bestimmten 10jährigen Frist für die Anpassung ans neue System (Übergangsbestimmungen zur Änderung vom 19. Juni 2020, Bestimmung b. Absatz 3 IVG). Aufgrund der oben geschilderten Umstände und Überlagerungen ist eine zehnjährige Frist anzusetzen, was aus Sicht der Durchführung ein vernünftiger Weg wäre, um die Folgen der diversen Überlagerungen angemessen berücksichtigen zu können.

4 Aufwand/Kostenfolgen

Die Berechnung der finanziellen Auswirkungen auf den Bund, die Kantone und die IV ist mangels Nennung klarer Grundlagen nicht nachvollziehbar.

Aus Sicht der Durchführung ist davon auszugehen, dass ein erheblicher Anteil der einschlägigen Rentenentscheide (Invaliditätsgrad unter 70 %, Alter unter 55) behandelt werden muss. Davon werden einige auch materiell neu beurteilt werden müssen. Wir gehen hier von 30 Prozent der laufenden Fälle aus (Schätzung).

Der Durchführungsaufwand für die IV-Stellen ist erheblich, die zusätzlichen Kosten gehen zu Lasten des IV-Fonds. Dies besonders, wenn die Übergangsbestimmungen, wie sie in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehen sind, auch so eingeführt werden. Sollte die Frist für die Revision der Fälle bei zwei Jahren stehen bleiben, rechnen wir mit einem erheblichen Mehraufwand während dieser Zeit, welcher nur mit zusätzlichem Personal zu bewältigen ist. Das zusätzliche Personal muss in die inzwischen äusserst komplexen Rentenbestimmungen eingearbeitet werden, was wiederum Personal bindet. Mittelfristig gehen wir davon aus, dass die Übergangsbestimmungen dauerhaft zu einem personellen Mehraufwand von mindestens 10 Prozent führen. Dies beinhaltet den Mehraufwand für die Sachbearbeitung, die Rechtsdienste, den RAD sowie die Eingliederung. Dauerhaft ist der Mehraufwand, weil auch zahlreiche Neu- beziehungsweise Wiederanmeldungen zu verzeichnen sein werden, welche zudem im Falle einer Rentenzusprache zusätzlich regelmässig zu revidieren sein werden. Jede versicherte Person, der in den letzten 20 oder mehr Jahren infolge Anwendung der bisherigen Praxis eine Rente bei einem Invaliditätsgrad von 30 Prozent oder mehr verweigert worden ist, wird sich nämlich neu anmelden können.

Wie oben erwähnt, erwarten wir eine erhebliche Anzahl von Neu- beziehungsweise Wiederanmeldungen. Sofern neu eine Rente gesprochen wird, wird dies auch zu einer heute nicht abschätzbaren Zunahme von Anmeldungen bei den Ergänzungsleistungen führen. Das generiert Zusatzkosten für den Bund und die Kantone. Woher sich die im erläuternden Bericht erwähnte Zahl von 8 Millionen Franken für die Kantone ableitet – ist wie oben erwähnt – mangels klarer Ausführungen nicht nachvollziehbar.

5 Zusammenfassung

Inhaltlich stellt die Vorlage eine zumindest vorläufig pragmatische Lösung der politischen Diskussionen über den Einkommensvergleich dar. Da damit im Bereich des Einkommensvergleichs weniger Platz für Ermessensentscheide bleibt, lassen sich entsprechende Rechtsmittelverfahren hoffentlich vermeiden. Ob damit aber individuelle Gerechtigkeit erzielt werden kann, ist fraglich.

Hinsichtlich der Übergangsbestimmungen bewirkt die Revision allerdings eine erneute Überlagerung mit insbesondere den Übergangsbestimmungen der WEIV (vom 19.06.2020). Die praktisch voraussetzungslose Neuanmeldung allein aufgrund der Verordnungsrevision lässt zahlreiche neue Verfahren erwarten, welche auch zu materiellen Neuabklärungen und Beurteilungen führen werden. Der entsprechende Aufwand wird enorm sein. Die in den Erörterungen präsentierten Zahlen dazu sind nicht nachvollziehbar.

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Überlegungen.

Freundliche Grüsse
NAMENS DES REGIERUNGSRATES



Joe Christen
Landammann



lic. iur. Armin Eberli
Landschreiber

- sekretariat.iv@bsv.admin.ch



CH-6060 Sarnen, St. Antonistrasse 4, VD

Per E-Mail

Eidgenössisches Departement
des Innern EDI
Herr Bundespräsident Alain Berset
Inselgasse 1
3003 Bern

Sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Sarnen, 5. Juni 2023

**Änderung der Verordnung über die Invalidenversicherung –
Stellungnahme Kanton Obwalden.**

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 5. April 2023 haben Sie uns zur Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung über die Invalidenversicherung in Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads» eingeladen.

Der Kanton Obwalden begrüsst grundsätzlich die Stossrichtung der Verordnungsänderung, welche eine an die Einkommensrealität von Menschen mit Behinderung besser angepasste Bemessungsgrundlage für die Invalidenversicherung zum Ziel hat. Bezüglich Vollzugstauglichkeit und administrativem Aufwand überzeugt uns die Vorlage nicht, weshalb wir uns folgende Bemerkungen erlauben:

Vorbemerkung

Der zur Berechnung eines Invaliditätsgrades durchzuführende Einkommensvergleich steht bereits seit längerer Zeit im Schussfeld der Kritik. Die derzeit angewandte Regelung mit dem Vergleich zwischen mutmasslichem Einkommen ohne Invalidität und einem statistischen Wert, welcher als Basis für das mutmasslich zu erzielende Einkommen mit Invalidität herangezogen wird, entspricht der Praxis, wie sie vom Bundesgericht in langjähriger Rechtsprechung entwickelt und immer wieder bestätigt wurde. Sie ist aber insbesondere hinsichtlich des Invalideneinkommens politisch umstritten. Da die Ausarbeitung neuer statistischer Grundlagen innerhalb der vom Parlament beschlossenen Umsetzungsfrist nicht möglich ist, zielt der Bundesrat mit der nun vorgesehenen Lösung auf einen pauschalen Abzug von 10 % zu den anzuwendenden Tabellenlöhnen.

Damit kann zwar dem Anliegen des Parlaments entgegengekommen werden. Die Lösung ist allerdings nicht kostenlos zu haben. Nebst den höheren Rentenzahlungen, die daraus resultieren werden, erhöht sich der innert kurzer Zeit aufzubringende Zusatzaufwand der IV-Stelle massiv. Dies ist vor allem störend, da die vorgeschlagene Lösung individuell kaum befriedigen wird, damit unvollkommen bleibt und künftig wohl weitere Anpassungen erfolgen müssen.

Allgemeine Bemerkungen

Grundsatz bleibt, dass als Invalideneinkommen das tatsächlich erzielte Einkommen heranzuziehen ist, sofern dieses der medizinisch möglichen Erwerbstätigkeit entspricht. Dies bei allen Personen, die kein solches Einkommen erzielen können, was der Mehrheit der Fälle entspricht.

Mit der heute geltenden Formulierung von Art. 26bis Abs. 3 IVV, welche mit der Weiterentwicklung der Invalidenversicherung (WEIV) eingeführt wurde, wurden die bisher angewandten Abzüge im Rahmen der Festsetzung des Invalideneinkommens (die sogenannten "Leidensabzüge") abgeschafft. Zum jetzigen Zeitpunkt besteht allerdings noch kaum Erfahrung mit dieser neuen Berechnungsweise, weil aufgrund der Verfahrensdauer meist noch Renten mit Beginn vor 1. Januar 2022 gesprochen werden. Mit der nun beabsichtigten Ergänzung werden die Grundlagen für den Einkommensvergleich wiederum geändert. Das bedeutet, dass die IV-Stellen innerhalb kurzer Zeit die laufenden Rentenfälle erneut in die Hand nehmen und anpassen werden müssen.

Gleichzeitig ist fraglich, ob die Grundlage für das Invalideneinkommen nun der Realität entspricht. Zudem ist unklar, ob die geplante Bestimmung auch der gesetzlichen Grundlage von Art. 16 ATSG (Definition Berechnung Invaliditätsgrad) entspricht. Dazu wird sich das Bundesgericht zu gegebener Zeit äussern. Ein entsprechendes Urteil liegt heute auch zum bisherigen Art. 26bis Abs. 3 IVV noch nicht vor. Es ist – insbesondere angesichts des nicht zu unterschätzenden Aufwandes (dazu unten mehr zu den Übergangsbestimmungen) – zu vermeiden, dass hier Schnellschüsse in Serie produziert werden.

Zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 26bis Abs. 3

Seit dem 1. Januar 2022 werden als Grundlage des Invalideneinkommens, sofern kein anrechenbares Einkommen vorliegt, lediglich noch die LSE (Tabellenmedianlöhne der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung) herangezogen und – bei einer Leistungsfähigkeit von 50 % oder weniger – mit einem Abzug von 10 % versehen. Neu soll nun in jedem Fall ein Abzug von 10 % erfolgen, bei einer Leistungsfähigkeit von 50 % oder weniger ein solcher von 20 %. Diese Abstufung ist sehr grob und vermag einer Beurteilung im Einzelfall nicht zu genügen. Die neue Regelung hat zwar den Vorteil, dass sie Streitigkeiten über die Ermessenausübung vermeidet. Allerdings ist fraglich, ob man damit dem individuellen Einzelfall gerecht wird und ob diese Regelung vor Art. 16 ATSG grundsätzlich Bestand hat.

Zu begrüssen gewesen wäre eine statistisch fundierte und umfassende Regelung, welche den Tatsachen möglichst abschliessend Rechnung getragen hätte. Eine solche Regelung hätte allerdings grössere Eingriffe in das System der Invaliditätsgradberechnung erfordert.

Übergangsbestimmungen

Die Durchführung der Übergangsbestimmungen ist unrealistisch. Einerseits ist anzuerkennen, dass mit der pauschalen Regelung eines Abzugs von 10 % zwar eine relativ einfache Lösung gefunden wurde, welche Auseinandersetzungen mit verschiedenen Statistiken und Ermessensgrössen vermeidet. Andererseits zeigt sich aber, dass die Neuerung bei den Durchführungsstellen einen hohen Aufwand erzeugt und teilweise unbefriedigende Resultate zeigen wird.

Die Neuerung missachtet den allgemein anerkannten juristischen Grundsatz, dass Rechtsänderungen allein keinen Grund für das Eintreten auf eine Neuanschuldung darstellen. Allein aufgrund der Verwaltungsänderung kann hier erreicht werden, dass die IV-Stellen – auch ohne Änderung des Sachverhalts – auf eine Neuanschuldung eintreten werden müssen. Im Rahmen des Gebots umfassender Abklärungen werden die IV-Stellen in jedem Fall umfassende Abklärungen einleiten müssen.

Zu erwarten ist, dass grundsätzlich alle Personen, denen eine Rente mit einem Invaliditätsgrad von über 30 % abgelehnt wurde, sich neu anmelden. Diese zahlreichen Neuanschuldungen sind somit nicht nur hinsichtlich des Einkommensvergleichs, sondern auch in medizinischer und wirtschaftlicher Hinsicht umfassend abzuklären. Die zu erwartende Mehrbelastung trifft somit nicht nur die Sachbearbeitung, sondern auch die Regionalen Ärztlichen Dienste (RAD), die Gutachterstellen, die Eingliederungsstellen und die Rechtsdienste. Wir machen darauf aufmerksam, dass bereits heute teilweise sehr lange Wartefristen für die Erledigung von Gutachtensaufträgen bestehen. Die vorgesehenen Übergangsbestimmungen werden eine Vielzahl an zusätzlichen Gutachtensaufträgen an die bereits heute ausserordentlich belasteten Gutachterstellen mit sich bringen. Die damit einhergehende Verzögerung der Abklärungsverfahren ist für versicherte Personen kaum mehr tragbar. Die Mehrbelastung wird nachhaltig sein, da wir erwarten, dass mehr Renten gesprochen werden, welche anschliessend regelmässig in Revision zu ziehen sind.

Es werden verschiedene Übergangsbestimmungen überlagert. Zwar sind gemäss den Erläuterungen die vorliegende Übergangsbestimmung und diejenige vom 19. Juni 2020 (WEIV) nicht unabhängig zu betrachten. Allerdings ist zu erwarten, dass entgegen der Übergangsbestimmung vom 19. Juni 2020 Revisionen nun nicht anlässlich der nächsten ordentlichen Revision durchgeführt werden müssen, sondern innerhalb der neu gesetzten Frist von zwei Jahren. Ohne diese vorgezogenen Revisionen müsste man mit Rentenfällen rechnen, deren Einkommensvergleich zwar der hier diskutierten Neueuerung angepasst wurde, die aber noch im alten, abgestuften Rentensystem laufen.

Auch die Bedingung, dass eine Revision nur bei einer Veränderung des Invaliditätsgrades von 5 % erfolgt (Art. 17 Abs. 1 lit. A ATSG) vermindert den Aufwand kaum. Damit man feststellen kann, ob eine Veränderung des Invaliditätsgrades von 5 % vorliegt, muss ein Revisionsverfahren erst durchgeführt werden.

Es ist zu erwarten, dass im Zuge der Erneuerung von Art. 26bis Abs. 3 IVV auch Renten herabgesetzt werden müssen. Dazu äussern sich die Übergangsbestimmungen jedoch nicht. Vor dem 1. Januar 2022 wurde die sogenannten Leidensabzüge gestützt auf eine einzelfallgerechte Beurteilung in der Höhe von maximal 25 % vorgenommen. Die Berücksichtigung eines Leidensabzugs von bisher 15 %, also höher als der neue Art. 26bis Abs. 3 IVV vorsieht, ist keine Seltenheit. Wir stellen deshalb in Frage, ob eine Revision aller Fälle tatsächlich sinnvoll ist. Zu prüfen wäre deshalb, ob nur Fälle zu revidieren sind, bei denen ein Rentenanspruch erst ab dem 1. Januar 2022 und somit unter Anwendung des neuen Art. 26bis Abs. 3 IVV entstanden ist. Wir halten zudem fest, dass die Übergangsbestimmungen zu einer Ungleichbehandlung führen, da Teilrenten von über 55-Jährigen unangetastet bleiben.

Die Durchführung der Revisionen erfordert einen hohen Aufwand. Die IV-Stellen erfassen ihre Rentenfälle nicht nach Art der Ermittlung des Invaliditätsgrades. Dadurch muss in jedem Rentenfall die Art der Bemessung des Invaliditätsgrades (Einkommensvergleich oder andere Methode) einzeln geprüft werden muss. Lediglich Rentenbeziehende über 55 Jahre und mit einem Invaliditätsgrad von 70 % und höher können ausgeschieden werden. Die übrigen Fälle müssen einzeln geprüft werden. Während die eigentliche Neuberechnung des Einkommensvergleichs relativ einfach ist, ist in jedem Fall eine allfällige Neubeurteilung der materiellen Ausgangslage in Erwägung zu ziehen. Es sind zudem Abgrenzungen und Nachzahlungen zu prüfen, insbesondere sind rückwirkend Ergänzungsleistungen anzupassen. Auch nicht geregelt wurde was geschieht, wenn die versicherte Person zwischen der Inkraftsetzung und der Revision verstirbt.

Der finanzielle Aufwand für die Invalidenversicherung ist schwer abzuschätzen. Es ist davon auszugehen, dass ein erheblicher Anteil der einschlägigen Rentenentscheide (Invaliditätsgrad unter 70 %, Alter unter 55) behandelt werden muss. Davon werden einige auch materiell neu beurteilt werden müssen. Wir gehen hier von 30 % der laufenden Fälle aus. Dieser Aufwand muss zusätzlich zum laufenden Geschäft erbracht werden. Dazu ist zusätzliches Personal notwendig, welches eingearbeitet werden muss, was wiederum Ressourcen benötigt. Falls für diese Revisionen der Zusatzaufwand nicht ausgeglichen werden sollte, ist die Frist für die Einleitung der nun vorgesehenen Revisionen um mindestens ein bis zwei Jahre zu verlängern, damit der entsprechende Zusatzaufwand vernünftig geglättet werden kann.

Die Berechnung der finanziellen Auswirkungen auf den Bund, die Kantone und die IV sind mangels Nennung klarer Grundlagen nicht nachvollziehbar. Insbesondere dürfte der Aufwand bei den IV-Stellen höher ausfallen. Werden die Übergangsbestimmungen, wie sie in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehen sind, auch so eingeführt werden, gehen wir von einem dauerhaften zusätzlichen personellen Mehraufwand von 10 % der gesamten Personalressourcen aus. Dies beinhaltet den Mehraufwand für die Sachbearbeitung, die Rechtsdienste, den RAD sowie die Eingliederung. Dauerhaft ist der Mehraufwand, weil auch zahlreiche Neu- bzw. Wiederanmeldungen zu beurteilen sein werden, welche im Falle einer Rentenzusprache zusätzlich regelmässig zu revidieren sein werden. Jede versicherte Person, der in den letzten 20 oder mehr Jahren infolge Anwendung der bisherigen Praxis eine Rente bei einem Invaliditätsgrad von 30 % oder mehr verweigert worden ist, wird sich nämlich neu anmelden können.

Zusammenfassung

Inhaltlich stellt die Vorlage eine zumindest vorläufig pragmatische Lösung der politischen Diskussionen über den Einkommensvergleich dar. Da damit im Bereich des Einkommensvergleichs weniger Platz für Ermessensentscheide bleibt, lassen sich entsprechende Rechtsmittelverfahren wohl vermeiden. Ob damit aber individuelle Gerechtigkeit erzielt werden kann, ist fraglich.

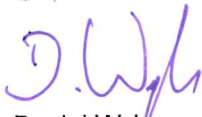
Hinsichtlich der Übergangsbestimmungen bewirkt die Revision allerdings eine Überlagerung mit insbesondere den Übergangsbestimmungen der WEIV (vom 19.06.2020). Die praktisch voraussetzungslose Neuanschuldung allein aufgrund der Verordnungsrevision lässt zahlreiche neue Verfahren erwarten, welche auch zu materiellen Neuabklärungen und Beurteilungen führen werden. Der entsprechende Aufwand wird enorm sein. Die in den Erörterungen des Bundes präsentierten Zahlen dazu sind nicht nachvollziehbar.

Wir danken Ihnen, sehr geehrter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Für allfällige Rückfragen steht Ihnen Herr Thomas Unternährer, Departementssekretär Volkswirtschaftsdepartement (Tel. Nr. +41 41 666 63 31, thomas.unternaehrer@ow.ch) zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Volkswirtschaftsdepartement



Daniel Wyler
Regierungsrat

Kopie an:

- Kantonale Mitglieder der Bundesversammlung
- Ausgleichskasse / IV-Stelle Obwalden
- Regierungsrat (Zirkulationsmappe)
- Staatskanzlei (OWSTK.4635)



Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Eidgenössisches Departement des Innern
Inselgasse 1
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 89 42
info.sk@sg.ch

St.Gallen, 5. Juni 2023

Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»; Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrter Herr Bundespräsident

Mit Schreiben vom 5. April 2023 laden Sie uns zur Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) - Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads» ein. Wir danken für diese Gelegenheit und nehmen gern wie folgt Stellung:

Der Kanton St.Gallen begrüsst die Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads» mittels Änderung der IVV auf den 1. Januar 2024.

Der Pauschalabzug stellt unseres Erachtens eine pragmatische Vorgehensweise dar, um die mit der erwähnten Motion zusammenhängenden Fragen zu lösen. Dies auch vor dem Hintergrund der kurzen Frist und mit Blick auf eine wirkungsorientierte Umsetzung. Wir unterstützen deshalb den Vorschlag des Bundesrates eines Pauschalabzugs in der Höhe von 10 Prozent.

Mit Blick auf die Durchführbarkeit sowie die fristgerechte Umsetzung der Motion auf den 1. Januar 2024 ist für den Kanton St.Gallen die Bereitstellung von zusätzlichen personellen Ressourcen durch den Bund im Vollzug für die Neubeurteilung von bestehenden Renten durch die IV-Stellen entscheidend. Ansonsten drohen Abstriche in der Durchführung in anderen Bereichen. Dies würde den Erfolg von Eingliederungsmassnahmen gefährden und zu einer weiteren Verlängerung der Verfahrensdauer aller offenen Gesuche führen.

Schliesslich begrüsst die Regierung, dass auch die bestehenden Renten an die Neuregelung angepasst werden sollen.



Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Im Namen der Regierung



Marc Mächler
Vizepräsident



Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär



Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:
sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Telefon 052 632 74 61
sekretariat.di@sh.ch

Departement des Innern

Eidgenössisches Departement des
Innern EDI
3003 Bern

per E-Mail an:
sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Schaffhausen, 5. Juni 2023

**Änderung der Verordnung über die Invalidenversicherung vom 17. Januar 1961 (IVV;
SR 831.201) – Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne
bei der Berechnung des IV-Grads»**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 5. April 2023 haben Sie den Kanton Schaffhausen zu einer Vernehmlassung in oben erwähnter Angelegenheit eingeladen. Ihre Einladung wurde zuständigkeitshalber an das Departement des Innern weitergeleitet. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und äussern uns gerne wie folgt:

Der zur Berechnung eines Invaliditätsgrades durchzuführende Einkommensvergleich steht bereits seit längerer Zeit im Schussfeld der Kritik. Die derzeit angewandte Regelung mit dem Vergleich zwischen mutmasslichem Einkommen ohne Invalidität und einem statistischen Wert als Basis für das mutmasslich zu erzielende Einkommen mit Invalidität entspricht der Praxis, wie sie vom Bundesgericht in langjähriger Rechtsprechung entwickelt und wiederholt bestätigt wurde. Sie ist aber insbesondere hinsichtlich des Invalideneinkommens politisch umstritten.

Mit dem heute geltenden Wortlaut des Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV, welcher mit der Weiterentwicklung der Invalidenversicherung eingeführt wurde, wurden die bisher angewandten Abzüge im Rahmen der Festsetzung des Invalideneinkommens (sog. Leidensabzüge) abgeschafft. Die unterbereiteten Änderungen der IVV betreffen abermals die Grundlagen für den Einkommensvergleich. Damit müssten die laufenden Rentenfälle erneut geprüft und – gegebenenfalls – angepasst werden.

Zu den vorgeschlagenen Änderungen der IVV möchten wir folgende Anmerkungen anbringen:

Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV

Seit dem 1. Januar 2022 wird als Grundlage des Invalideneinkommens, sofern kein anrechenbares Einkommen vorliegt, die Lohnstrukturhebung (LSE) herangezogen und – bei einer Leistungsfähigkeit von 50 % oder weniger – mit einem Abzug von 10 % versehen. Neu soll in jedem Fall ein Abzug von 10 % erfolgen. Bei einer Leistungsfähigkeit von 50 % oder weniger soll ein Abzug von 20 % erfolgen. Diese Abstufung ist nach unserem Dafürhalten wenig präzise und vermag einer Beurteilung im Einzelfall nicht zu genügen.

Übergangsbestimmungen

Einerseits ist anzuerkennen, dass mit einem Pauschalabzug von 10 % eine vergleichsweise praktikable Lösung gefunden wurde, die Auseinandersetzungen mit unterschiedlichen Statistiken und Ermessensgrössen vermeidet. Andererseits zeigt sich aber, dass die Neuerung einen hohen Aufwand erzeugen und teilweise unbefriedigende Resultate zeigen wird.

Die vorgeschlagene Neuerung widerspricht dem Grundsatz, dass Rechtsänderungen allein keinen Grund für das Eintreten auf eine Wiederanmeldung darstellen. Gestützt auf die vorliegende Vernehmlassungsvorlage muss jedoch – auch ohne Änderung des Sachverhalts – auf eine erneute Anmeldung eingetreten werden. Es ist zu erwarten, dass grundsätzlich alle Personen, denen eine Rente bei einem Invaliditätsgrad von über 30 % abgelehnt wurde, sich neu anmelden werden. Voraussichtlich werden die Gesuchstellenden vielfach gleichzeitig eine gesundheitliche Verschlechterung geltend machen. Die zu erwartenden Neuanmeldungen sind somit nicht nur hinsichtlich des Einkommensvergleichs, sondern auch in medizinischer und wirtschaftlicher Hinsicht umfassend abzuklären. Die zu erwartende Mehrbelastung wird nicht nur die Sachbearbeitung, sondern auch die Regionalärztlichen Dienste (RAD), die Gutachter- und Eingliederungsstellen sowie die Rechtsdienste betreffen. Mit andern Worten werden die avisierten Übergangsbestimmungen eine Vielzahl zusätzlicher Gutachtensaufträgen an die bereits heute ausserordentlich belasteten Gutachterstellen mit sich bringen. Die damit einhergehende Verzögerung der Abklärungsverfahren werden für versicherte Personen kaum mehr zumutbar sein.

Auf kantonaler Ebene werden zusätzliche Ressourcen notwendig sein, um – parallel zu den laufenden Geschäften und Revisionen zur Weiterentwicklung der Invalidenversicherung – die Vernehmlassungsvorlage umzusetzen. Die Rentenfälle werden nicht nach Art der Ermittlung des Invaliditätsgrades erfasst, so dass in jedem Rentenfall die Bemessungsart des Invaliditätsgrades (Einkommensvergleich oder andere Methode) einzeln zu prüfen sein wird. Während die Neuberechnung des Einkommensvergleichs im engeren Sinn vergleichsweise wenig komplex sein dürfte, ist aber davon auszugehen, dass grundsätzliche Neubeurteilungen der materiellen

Ausgangslage der Regelfall sein dürften.. Aus diesen Gründen regen wir an, die Frist für die Einleitung der vorgesehenen Revisionen auf mindestens vier Jahre festzusetzen.

Für die Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen.

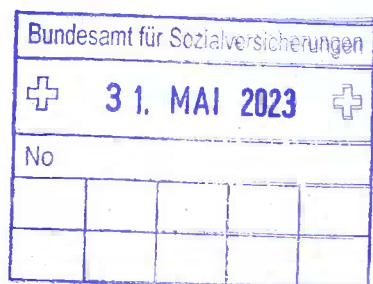
Freundliche Grüsse

Der Departementssekretär

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Simon Schädler', is positioned below the typed name.

Dr. Simon Schädler

Rathaus
Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
so.ch



Bundesamt für Sozialversicherungen
BSV
Geschäftsfeld IV
Effingerstrasse 20
3003 Bern

30. Mai 2023

Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) – Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 5. April 2023 haben Sie die Kantone, Verbände, Parteien und interessierte Gruppierungen dazu eingeladen, zum Entwurf der Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) Stellung zu nehmen. Wir nehmen diese Gelegenheit gerne wahr.

1. Allgemeine Bemerkungen

Der zur Berechnung eines Invaliditätsgrades durchzuführende Einkommensvergleich steht seit längerer Zeit im Schussfeld der Kritik. Die derzeit angewandte Regelung mit dem Vergleich zwischen mutmasslichem Einkommen ohne Invalidität und einem statistischen Wert, welcher als Basis für das mutmasslich zu erzielende Einkommen mit Invalidität herangezogen wird, entspricht der Praxis, wie sie vom Bundesgericht in langjähriger Rechtsprechung entwickelt und immer wieder bestätigt wurde. Sie ist aber insbesondere hinsichtlich des Invalideneinkommens politisch umstritten. Mit der neuen Regelung wird bezweckt, den realistischen Einkommensmöglichkeiten von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung besser Rechnung zu tragen. Der Kanton Solothurn begrüsst daher die Stossrichtung der geplanten Verordnungsänderung.

Da die Ausarbeitung neuer statistischer Grundlagen innerhalb der vom Parlament beschlossenen Umsetzungsfrist nicht möglich ist, zielt die nun vorgesehene Lösung auf einen pauschalen Abzug von 10 % zu den anzuwendenden Tabellenlöhnen.

Damit soll dem Anliegen des Parlaments entgegengekommen werden, welches den Bundesrat beauftragt hat, eine Bemessungsgrundlage zu implementieren, welche bei der Ermittlung des Invalideneinkommens «realistische Einkommensmöglichkeiten» von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung berücksichtigt.

Die geplante Umsetzung und die Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2024 und die Übergangsbestimmung führen dazu, dass die Ressourcen der IV-Stellen und weiterer Verwaltungseinheiten (Ausgleichskassen etc.) sowie auch der kantonalen Versicherungsgerichte in erheblichem Ausmass belastet werden. Dies wird auf alle versicherten Personen der IV Auswirkungen haben.

2. Der Kanton Solothurn stellt folgende Anträge:

1. Es ist zu prüfen, ob zur Vermeidung von Schlechterstellungen der bisherigen Rentenbezüger nur Fälle mit Rentenzusprache ab 1. Januar 2022 in Revision zu ziehen sind.
2. Es ist festzuhalten, dass eine rein rechnerische Anpassung der zu überprüfenden Entscheide ausreichend ist, sofern keine wesentlichen Veränderungen des Sachverhaltes in medizinischer und ökonomischer Sicht glaubhaft erscheinen.
3. Der Pauschalabzug ist höher anzusetzen als die vorgeschlagenen 10 %. Zudem sind zusätzliche individuelle Abzüge zu prüfen.

3. Begründung der Anträge und Bemerkungen zu den einzelnen Änderungen

Art. 26bis Abs. 3 IVV

Der Bund sieht vor, dass das Invalideneinkommen wie bis anhin auf den LSE-Tabellenlöhnen basiert. Neu soll aber ein pauschaler Abzug von 10 % vorgenommen werden. Der mit der Weiterentwicklung der Invalidenversicherung (WEIV) eingeführte Abzug von 10 % bei Personen mit einer Leistungsfähigkeit von 50 % oder weniger, bleibt bestehen. In solchen Fällen resultiert ein gesamthafter Abzug von 20 %.

Durch die Vornahme eines Pauschalabzuges stellt sich die Frage, ob man damit individuell der Sache gerecht wird. Dies unter Einbezug der Tatsache, dass in allen anderen Bereichen der Invaliditätsbemessung auf eine Einzelfallgerechtigkeit abgezielt und einzig beim Invalideneinkommen eine totale Pauschalisierung eingeführt wird.

Vorzuziehen wäre daher gewesen, als Grundlage zur Bestimmung des Invalideneinkommens und damit des Invaliditätsgrads eine statistisch fundierte und umfassende Regelung zu erlassen, das heisst invaliditätskonforme LSE-Tabellen zu erstellen. Damit hätten die realistischen Einkommensmöglichkeiten von Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen spezifischer und fairer berücksichtigt werden können. Aufgrund der vielen offenen Fragen bei einer solchen grundlegenden Änderungen und der kurzen Frist, welche das Parlament dem Bundesrat eingeräumt hat, ist die Einführung des Pauschalabzuges jedoch nachvollziehbar.

Die neue Regelung hat jedoch den Vorteil, dass sie Streitigkeiten über die Ermessensausübung vermeidet. Weiter stellt sich die Frage, ob diese Regelung vor Art. 16 ATSG Bestand hat.

Der Pauschalabzug von 10 Prozent, ist jedoch deutlich zu tief angesetzt. Gemäss Studie BASS, welche gemäss Bundesrat Grundlage für den Abzug ist, ist der Medianlohn von erwerbstätigen Personen, die eine IV-Rente beziehen, 17 % tiefer im Vergleich zu vollleistungsfähigen Erwerbstätigen. Dieser Wert sollte unseres Erachtens berücksichtigt werden, da der Medianwert im Lohnbereich repräsentativer ist als der Durchschnittswert. Im Weiteren wäre zu prüfen, ob der Pauschalabzug im Tieflohnbereich nicht durch weitere individuelle Abzüge zu ergänzen ist. Auch bei einem Pauschalabzug von 10 % liegen die Referenzlöhne der LSE statistisch gesehen immer über dem Valideneinkommen im Tieflohnbereich.

Übergangsbestimmung Abs. 1 und 2

Die vorgesehene Übergangsbestimmung führt in der Praxis zu erheblichen Umsetzungsschwierigkeiten. Einerseits ist anzuerkennen, dass mit der pauschalen Regelung eines Abzugs von 10 % zwar eine relativ einfache Lösung gefunden wurde, welche Auseinandersetzungen mit verschiedenen Statistiken und Ermessensgrössen vermeidet und rasch eingeführt werden kann.

Andererseits zeigt sich aber, dass die Neuerung einen hohen Aufwand erzeugt und teilweise unbefriedigende Resultate zeigen wird.

Juristische Problematik – Abs. 1 (Revisionsbestimmung)

Die Übergangsbestimmung legt fest, dass alle Teilrenten mit einem Invaliditätsgrad von 40 – 69 % von Amtes wegen in Revision gezogen werden müssen, sofern das Invalideneinkommen aufgrund statistischer Werte festgelegt worden ist. Bis zur Einführung der WEIV per 1. Januar 2022 wurde bei der Ermittlung des Invalideneinkommens gestützt auf statistische Lohndaten wie die LSE-Tabellenlöhne rechtsprechungsgemäss regelmässig die Vornahme eines Abzuges geprüft. Damit sollte der Tatsache Rechnung getragen werden, dass persönliche und berufliche Merkmale, wie Art und Ausmass der Behinderung, Lebensalter, Dienstjahre, Nationalität oder Aufenthaltskategorie und Beschäftigungsgrad Auswirkungen auf die Lohnhöhe haben können und die versicherte Person je nach Ausprägung deswegen die verbliebene Arbeitsfähigkeit auf einem ausgeglichenen Arbeitsmarkt nur mit unterdurchschnittlichem erwerblichem Erfolg verwerten kann (BGE 148 V 174 E. 6.3). So konnte ein Abzug von maximal 25 % vorgenommen werden. Mit der Einführung der WEIV wurde dieser individuell angepasste Abzug gestrichen und mit Art. 26bis Abs. 3 IVV ein pauschaler Teilzeitabzug in der Höhe von 10 % für Personen eingeführt, die nur noch über eine funktionelle Leistungsfähigkeit von 50 % oder weniger verfügen. Dies zu Lasten der Möglichkeit einer individuellen Anpassung des Invalideneinkommens, welche eine einzelfallgerechte Beurteilung der Einkommensmöglichkeiten gewährleisten konnte. Dabei handelt es sich um eine Abkehr von der Einzelfallbeurteilung hin zur Pauschalbeurteilung.

Der Kanton Solothurn steht der Übergangsbestimmung kritisch gegenüber. Zu bedenken ist, dass unter altem Recht die Vornahme eines Abzuges in der Höhe von mindestens 15 % keine Seltenheit war. Die Umsetzung der Übergangsbestimmung wird in diesen Fällen regelmässig zu einer Rentenreduktion oder gar zu einer Aufhebung der Rente führen, ohne dass sich der massgebende Sachverhalt geändert hat. Mit dem vorgesehenen pauschalen Abzug wird der Zweck verfolgt, den realistischen Einkommensmöglichkeiten von gesundheitlich beeinträchtigten Personen besser gerecht zu werden. Dies zielt auf eine Besserstellung der versicherten Personen ab. Es wird daher in Frage gestellt, ob die mit der Übergangsbestimmung unabwendbaren Schlechterstellungen tatsächlich im Sinne des Gesetzgebers sind. Sollen solche Schlechterstellungen vermieden werden, wäre allenfalls zu prüfen, ob nur Fälle mit einer Rentenzusprache ab dem 1. Januar 2022 in Revision zu ziehen wären.

Im erläuternden Bericht wird mit Verweis auf BGE 141 V 9 darauf hingewiesen, dass bei den Überprüfungen der massgebende Sachverhalt grundsätzlich in medizinischer und ökonomischer Hinsicht vollumfänglich neu beurteilt werden muss. Gestützt auf dieses Urteil ist diese Auslegung nicht nachvollziehbar. Nach Ansicht des Kantons Solothurn sollte eine rein rechnerische Anpassung der zu überprüfenden Entscheide ausreichen, sofern keine wesentliche Veränderung des Sachverhaltes glaubhaft erscheint.

4. Finanzielle Auswirkungen

Die Anpassung der IVV führt gemäss obigen Ausführungen zu mehr Rentenbezügern. Die Anpassung führt bei den Ergänzungsleistungen zu Mehrkosten für den Kanton Solothurn. Auf der anderen Seite ergeben sich Entlastungen bei der Sozialhilfe soweit der Invaliditätsgrad erhöht resp. neu eine IV-Rente zugesprochen wird. In welcher Grössenordnung diese Mehrkosten und Minderkosten entstehen, ist nicht abzuschätzen, da insbesondere die Zahl der betroffenen Personen mit einem IV-Grad unter 40 % im Kanton Solothurn nicht bekannt ist.

5. Zusammenfassung

Inhaltlich stellt die Vorlage eine zumindest vorläufig rasche und pragmatische Lösung der politischen Diskussionen über den Einkommensvergleich dar. Ob sie aber den Personen im Tieflohnbereich gerecht wird resp. individuelle Gerechtigkeit erzielt werden kann, ist fraglich.

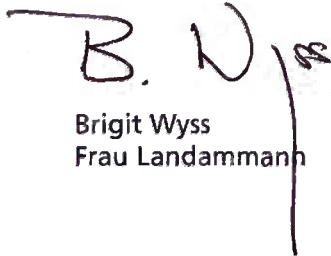
Die praktisch voraussetzungslose Neuanmeldung, allein aufgrund der Verordnungsrevision, missachtet die juristischen Grundsätze und lässt zahlreiche neue Verfahren erwarten, welche auch zu

materiellen Neuabklärungen und Beurteilungen führen werden. Der entsprechende Aufwand wird für die IV-Stelle Solothurn enorm sein und hat Folgen für die kantonale Ausgleichskasse und das kantonale Versicherungsgericht. Die finanziellen Auswirkungen für den Kanton sind nicht abschliessend abschätzbar.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und der Berücksichtigung und Unterstützung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES


Brigit Wyss
Frau Landammann


Andreas Eng
Staatsschreiber



6431 Schwyz, Postfach 1260

per E-Mail

Eidgenössisches Departement des Innern
3003 Bern
sekretariat.iv@bsv.admin.ch
(PDF- und Word-Version)

Schwyz, 23. Mai 2023

Änderung Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV)

Vernehmlassung des Kantons Schwyz

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 5. April 2023 hat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) den Kantonsregierungen die Unterlagen zur Änderung der Verordnung über die Invalidenversicherung vom 17. Januar 1961 (IVV, SR 831.201) zur Vernehmlassung bis 5. Juni 2023 unterbreitet. Wir lassen uns innert Frist wie folgt vernehmen:

I. Vorbemerkung

Der zur Berechnung eines Invaliditätsgrades durchzuführende Einkommensvergleich steht bereits seit längerer Zeit im Schussfeld der Kritik. Die derzeit angewandte Regelung mit dem Vergleich zwischen mutmasslichem Einkommen ohne Invalidität und einem statistischen Wert, welcher als Basis für das mutmasslich zu erzielende Einkommen mit Invalidität herangezogen wird, entspricht der Praxis, wie sie vom Bundesgericht in langjähriger Rechtsprechung entwickelt und immer wieder bestätigt wurde. Sie ist aber insbesondere hinsichtlich des Invalideneinkommens politisch umstritten. Da die Ausarbeitung neuer statistischer Grundlagen innerhalb der vom Bundesparlament beschlossenen Umsetzungsfrist nicht möglich ist, zielt die nun vorgesehene Lösung des Bundesrates auf einen pauschalen Abzug von 10 % zu den anzuwendenden Tabellenlöhnen. Damit kann dem Anliegen des Parlaments grundsätzlich Rechnung getragen werden.

Auch diese – pauschalere und damit einfachere – Lösung ist allerdings nicht kostenlos zu haben. Es werden zum einen höhere Rentenzahlungen für die Invalidenversicherung (IV), die Pensionskassen und die EL-Stellen und damit die Kantone anfallen. Zum anderen entsteht durch die Neuregelung ein innert kurzer Zeit aufzubringender sowie dann dauernder Zusatzaufwand für die kantonalen IV-Stellen. Diesen Folgen war sich das Bundesparlament offenbar bewusst und hat dies mit der gutgeheissenen Motion der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) bestätigt. Der politische Wille ist klar, nun folgt die Rechnung.

II. Allgemeine Bemerkungen

Ein Grundsatz in der Sozialversicherung bleibt, dass als Invalideneinkommen das tatsächlich erzielte Einkommen heranzuziehen ist, sofern dieses der medizinisch möglichen Erwerbstätigkeit entspricht. Betroffen sind in der vorliegenden Vorlage nun Fälle, wo kein solches Einkommen erzielt wird, was der Mehrheit der Fälle entspricht.

Mit der heute geltenden Formulierung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV, welche mit der Weiterentwicklung der Invalidenversicherung (WEIV) auf den 1. Januar 2022 eingeführt wurde, wurden die bisher angewandten Abzüge im Rahmen der Festsetzung des Invalideneinkommens (sogenannte Leidensabzüge) abgeschafft. Bei einer funktionellen Leistungsfähigkeit von 50 % oder weniger werden aber gemäss aktuellem Recht vom statistisch bestimmten Wert noch 10 % für Teilzeitarbeit abgezogen. Zum jetzigen Zeitpunkt besteht damit noch wenig Erfahrung – und fast keine Bundesgerichtsentscheide – mit dieser neuen Berechnungsweise gemäss WEIV, weil aufgrund der Verfahrensdauer meist noch Renten mit Beginn vor 1. Januar 2022 gesprochen werden. Mit der nun beabsichtigten Ergänzung werden die Grundlagen für den Einkommensvergleich wiederum geändert. Das bedeutet, dass innerhalb kurzer Zeit die laufenden Rentenfälle erneut in die Hand genommen und angepasst werden müssen.

III. Zu den einzelnen Bestimmungen

Übergangsbestimmungen

Die Durchführung der Übergangsbestimmungen erachten wir als sehr problematisch. Sie umgeht den Grundsatz des Verwaltungsrechts, dass Rechtsänderungen allein keinen Grund für das Eintreten auf eine Neuanschuldung darstellen. Durch die positiv-rechtliche Verankerung in den Übergangsbestimmungen wird nun aber dafür Tür und Tor geöffnet.

Gestützt auf das neue Verordnungsrecht kann ab dem 1. Januar 2024 erreicht werden, dass auch ohne Änderung des Sachverhalts auf eine Neuanschuldung eingetreten werden muss. Es ist zu erwarten, dass gleichzeitig eine gesundheitliche Verschlechterung geltend gemacht wird. Und damit ist praktisch in jedem Revisionsfall ein vollumfängliches und umfassendes Abklärungsverfahren notwendig. Kein einfaches Revisionsverfahren also, sondern eben eine neue umfassende, lang dauernde und hochkomplexe Abklärung der gesundheitlichen, wirtschaftlichen und persönlichen Situation jeder einzelnen versicherten Person. Im Kanton Schwyz sind dies rund 900 IV-Fälle auf einen Gesamtbestand von knapp 3000 IV-Rentenbeziehenden. Dies ist also knapp ein Drittel aller laufenden IV-Renten im Kanton.

Im Rahmen des generellen Gebotes umfassender Abklärungen wird allfälligen Veränderungen des Sachverhalts nachgegangen werden müssen, da ja bereits aufgrund der Verordnungsänderung allein auf die Neuanschuldung einzutreten ist. Zu erwarten ist, dass sich grundsätzlich alle Personen, denen eine Rente bei einem Invaliditätsgrad von über 30 % abgelehnt wurde, zusätzlich neu anmelden. Diese zahlreichen Neuanschuldungen sind somit nicht nur hinsichtlich des Einkommensvergleichs, sondern auch in medizinischer und wirtschaftlicher Hinsicht umfassend abzuklären. Die zu erwartende Mehrbelastung trifft somit nicht nur die Sachbearbeitung bei der IV-Stelle, sondern auch die regionalen ärztlichen Dienste der IV-Stellen, die Gutachterstellen, die Eingliederungsstellen und die Rechtsdienste. Wir machen darauf aufmerksam, dass beispielsweise bereits heute teilweise sehr lange Wartezeiten für die Erledigung von Gutachtensaufträgen bestehen. Deren Wartezeiten können von den kantonalen IV-Stellen nicht beeinflusst werden.

Die Mehrbelastung wird dauernd bleiben, werden doch gemäss der Zielsetzung der Verordnungsänderung mehr Renten gesprochen, welche anschliessend regelmässig in Revision zu ziehen sind. Zudem werden ab dem 1. Januar 2024 verschiedene Übergangsbestimmungen gleichzeitig verarbeitet

werden müssen. Es ist zu erwarten, dass entgegen der Übergangsbestimmung der WEIV vom 19. Juni 2020 Revisionen nun nicht anlässlich der nächsten ordentlichen Revision durchgeführt werden müssen, sondern innerhalb der neu gesetzten Frist von zwei Jahren.

Wir stellen deshalb den Antrag: Es seien gemäss Übergangsrecht nur Fälle zu revidieren, bei denen ein Rentenanspruch erst ab dem 1. Januar 2022 und somit unter Anwendung des neuen Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV entstanden ist.

Es ist davon auszugehen, dass ein erheblicher Anteil der einschlägigen Rentenentscheide (Invaliditätsgrad unter 70 %, Alter unter 55) behandelt werden muss. Davon werden viele Fälle auch materiell neu beurteilt werden müssen. Wie oben bereits erwähnt, schätzen wir, dass rund 30 % der laufenden Fälle revidiert werden müssen. Dieser Aufwand fällt zusätzlich zum laufenden Geschäft und den Revisionen gemäss WEIV an.

Unser Antrag: Das Bundesamt für Sozialversicherungen muss den IV-Stellen gemäss Art. 53 IVV zwingend die für die Umsetzung notwendigen zusätzliche Mittel zur Verfügung stellen. Sofern man für diese Revisionen den Zusatzaufwand nicht ausgleichen will, ist die Frist für die Einleitung der nun vorgesehenen Revisionen um mindestens zwei, optimalerweise bis vier Jahre zu verlängern, damit der entsprechende Zusatzaufwand vernünftig geglättet werden kann.

Die Berechnungen der finanziellen Auswirkungen auf den Bund, die Kantone und die Sozialversicherungen sind für uns mangels Nennung klarer Grundlagen nicht nachvollziehbar.

IV. Zusammenfassung

Inhaltlich stellt die Vorlage eine pragmatische Lösung gemäss der politischen Diskussionen über den Einkommensvergleich dar.

Hinsichtlich der Übergangsbestimmungen bewirkt die Revision allerdings eine Überlagerung insbesondere mit den Übergangsbestimmungen der WEIV (vom 19. Juni 2020). Die praktisch voraussetzungslose Neuanmeldung allein aufgrund der Verordnungsrevision lässt zahlreiche neue Verfahren erwarten, welche auch zu materiellen Neuabklärungen und Beurteilungen führen werden. Der entsprechende Aufwand für die kantonalen IV-Stellen und in der Folge der kantonalen EL-Stellen wird enorm sein.

In diesem Sinn erwarten wir, dass die Übergangsbestimmungen entsprechend unserer beiden obigen Anliegen angepasst werden. Wir bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.


Unsere Kontaktperson ist der Geschäftsleiter der IV-Stelle Schwyz: andreas.dummermuth@aksz.ch.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und versichern Sie, Herr Bundesrat, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates:


André Rügsegger
Landammann




Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches
Departement des Innern
Herr Alain Berset
Bundespräsident
3003 Bern

Frauenfeld, 30. Mai 2023

291

Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) – Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 „Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads“

Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundespräsident

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme zur Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV; SR 831.201) – Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 „Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads“.

1. Allgemeine Bemerkungen

Der zur Berechnung eines Invaliditätsgrades durchzuführende Einkommensvergleich steht seit längerer Zeit in der Kritik. Die geltende Regelung mit dem Vergleich zwischen mutmasslichem Einkommen ohne Invalidität und einem statistischen Wert, der als Basis für das mutmasslich zu erzielende Einkommen mit Invalidität herangezogen wird, entspricht der Praxis, wie sie vom Bundesgericht in langjähriger Rechtsprechung entwickelt wurde. Sie ist jedoch insbesondere hinsichtlich des Invalideneinkommens politisch umstritten. Da die Ausarbeitung neuer statistischer Grundlagen innerhalb der vom Parlament beschlossenen Umsetzungsfrist nicht möglich ist, zielt die vorgeschlagene Lösung auf einen pauschalen Abzug von 10 % zu den anzuwendenden Tabellenlöhnen.

Damit kann zwar dem Anliegen des Parlaments entgegengekommen werden. Diese Lösung hat jedoch Folgen in der Ausrichtung der IV-Renten und infolgedessen für die Kostenstruktur sowohl der Sozialämter und anderer sozialer Einrichtungen in den Kantonen als auch der Sozialversicherungszentren, die vom Bund finanziert sind. Wir gehen davon aus, dass bei der vorgeschlagenen Verordnungsänderung zur Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 „Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads“ viele IV-Rentnerinnen und -Rentner mit Teilrenten und Personen, bei de-

2/4

nen eine Berentung abgelehnt wurde, profitieren werden, indem neue Renten gesprochen oder bestehende Renten erhöht werden. Demgegenüber könnten aufgrund dieser Verordnungsänderung weniger Kosten für Sozialhilfen sowie für Kosten für Menschen in einer sozialen Einrichtung und Menschen mit Beeinträchtigung, bei denen eine ambulante Dienstleistung finanziert wird, anfallen. Daher wird es voraussichtlich – wenn auch nur in einem eher geringen Mass – zu einer Kostenverschiebung zu den Sozialversicherungszentren kommen. Die Kostenverschiebung fällt gegenüber der Kostenerhöhung infolge der höheren Rentenzahlungen und infolge des aufzubringenden Zusatzaufwandes der IV-Stelle im Sozialversicherungszentrum Thurgau (SVZ TG) kaum ins Gewicht.

Weiter ist darauf hinzuweisen, dass die vorgeschlagene Lösung einen pauschalen Charakter hat und daher die individuellen Fälle kaum zufriedenstellend abdeckt, dadurch unvollkommen bleibt und deshalb künftig mit weiteren Anpassungen zu rechnen ist.

Mit der geltenden Formulierung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV, die mit der Weiterentwicklung der Invalidenversicherung (WEIV) eingeführt wurde, wurden die bisher angewandten Abzüge im Rahmen der Festsetzung des Invalideneinkommens (sog. Leidensabzüge) abgeschafft. Zum jetzigen Zeitpunkt besteht allerdings noch kaum Erfahrung mit dieser neuen Berechnungsweise, weil aufgrund der Verfahrensdauer meist noch Renten mit Beginn vor 1. Januar 2022 gesprochen werden. Mit der vorgeschlagenen Ergänzung werden die Grundlagen für den Einkommensvergleich wiederum geändert. Das bedeutet, dass innerhalb kurzer Zeit die laufenden Rentenfälle erneut überprüft und angepasst werden müssen. Gleichzeitig ist aufgrund fehlender Erfahrungswerte äusserst fraglich, ob die Grundlage für das Invalideneinkommen nun der Realität entspricht.

Wir beurteilen die Vorlage aus diesen Gründen als nicht zielführend und ungerecht im Einzelfall und lehnen sie ab.

2. Zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 26^{bis} Abs. 3

Seit dem 1. Januar 2022 wird als Grundlage des Invalideneinkommens, sofern kein anrechenbares Einkommen vorliegt, die Schweizerische Lohnstrukturerhebung (LSE) herangezogen und mit einem Abzug von 10 % versehen, sofern die Leistungsfähigkeit unter 50 % liegt. Neu soll in jedem Fall ein Abzug von 10 % erfolgen, bei einer Leistungsfähigkeit von maximal 50 % gar im Umfang von 20 %. Diese Abstufung ist viel zu grob und verletzt das verfassungsmässige Prinzip der Verhältnismässigkeit. Zwar hat die Regelung den Vorteil, dass sich Streitigkeiten über die Ermessensausübung erübrigen, allerdings auf Kosten einer individuellen, verhältnismässigen Beurteilung der Sachlage. Das ist unseres Erachtens als ungerechtes Pauschalsystem abzulehnen. Art. 16 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) überzeugt nicht.

Hinzu kommt, dass zum bisherigen Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV noch keine höchstrichterliche Rechtsprechung vorliegt. Ziel muss eine statistisch fundierte Regelung sein, die den Tatsachen abschliessend und umfassend Rechnung trägt. Mit einem überhasteten Vorgehen eine unsachgerechte Regelung zu erlassen, nur um den vom Parlament geforderten zeitlichen Rahmen einzuhalten, ist wenig zielführend. Der Kanton Thurgau setzt sich zwar für pragmatische Lösungen mit wenig administrativem Aufwand ein, allerdings muss es sich stets um sachlich gerechtfertigte, verhältnismässige Regelungen handeln. Das gilt im vorliegenden Fall umso mehr, da sich die entsprechenden Übergangsbestimmungen zu überlagern beginnen, was erhebliche Rechtsunsicherheit und gerade einen hohen administrativen Aufwand zur Folge hat, was ursprünglich vermieden werden sollte.

Übergangsbestimmungen

Zwar ist anzuerkennen, dass mit der pauschalen Regelung eines Abzugs von 10 % eine relativ einfache Lösung gefunden wurde, die Auseinandersetzungen mit verschiedenen Statistiken und Ermessensgrössen vermeidet. Jedoch missachtet die Neuerung den juristischen Grundsatz, dass Rechtsänderungen allein keinen Grund für das Eintreten auf eine Neuanschuldung darstellen. Allein gestützt auf die Verordnungsänderung wird in diesem Fall erreicht, dass – auch ohne Änderung des Sachverhalts – auf eine Neuanschuldung jedoch eingetreten werden muss. Das widerspricht einem zentralen Grundsatz der Invalidenversicherung und kann als unzulässige Ungleichbehandlung beurteilt werden. Zu erwarten ist, dass in Umsetzung der vorgeschlagenen Regel gleichzeitig eine gesundheitliche Verschlechterung geltend gemacht wird, was dazu führt, dass im Rahmen des Gebots umfassender Abklärungen in jedem Fall allfälligen Veränderungen des Sachverhalts nachgegangen werden muss. Wir rechnen damit, dass grundsätzlich alle Personen, denen eine Rente bei einem Invaliditätsgrad von über 30 % abgelehnt wurde, sich neu anmelden werden, was für die Kantone einen erheblichen Aufwand bedeutet, von absehbaren dutzenden Rechtsverfahren einmal abgesehen.

Weiter werden die vorgesehenen Übergangsbestimmungen eine Vielzahl an zusätzlichen Gutachtensaufträgen mit sich bringen. Die Gutachterstellen sind bereits heute ausserordentlich belastet. Für die Erledigung von Gutachtensaufträgen bestehen teilweise lange Wartefristen. Damit geht eine Verzögerung der Abklärungsverfahren einher, die für versicherte Personen suboptimal ist. Die Mehrbelastung der Gutachterstellen wird durch die wenig durchdachte Übergangsregelung kurzfristig markant zunehmen und langfristig hoch bleiben, wenn noch mehr Renten gesprochen werden, die regelmässig in Revision zu ziehen sind.

Zudem ist die Durchführung der Revisionen ebenfalls mit einem hohen Aufwand verbunden. Da lediglich Rentenbeziehende über 55 Jahre und mit einem Invaliditätsgrad von 70 % und höher ausgeschieden werden können, ist davon auszugehen, dass ein erheblicher Anteil der einschlägigen Rentenentscheide (Invaliditätsgrad unter 70 %, Al-

4/4

ter unter 55) behandelt werden muss. Davon werden einige auch materiell neu beurteilt werden müssen. Wir schätzen das Mengenvolumen auf rund einem Drittel der laufenden Fälle. Die Bedingung, dass eine Revision nur bei einer Veränderung des Invaliditätsgrades von 5 % erfolgt (Art. 17 Abs. 1 lit. a ATSG) vermindert den Aufwand kaum, muss doch geprüft werden, ob eine Veränderung von 5 % vorliegt oder nicht. Dieser Aufwand gilt es zusätzlich zum laufenden Geschäft und zu den Revisionen gemäss WEIV zu bewältigen. Dazu ist zusätzliches geeignetes Personal notwendig, das zuerst eingearbeitet werden muss, was wiederum Ressourcen benötigt. Die Umsetzung der Neuregelung ist damit aus Vollzugssicht unrealistisch.

Schliesslich ist zu erwarten, dass im Zuge der Erneuerung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV auch Renten herabgesetzt werden müssen. Dazu äussern sich die Übergangsbestimmungen überhaupt nicht. Vor dem 1. Januar 2022 wurde die sogenannten Leidensabzüge gestützt auf eine einzelfallgerechte Beurteilung in der Höhe von maximal 25 % vorgenommen. Die Berücksichtigung eines Leidensabzugs von bisher 15 %, also höher als der neue Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV es vorsieht, ist keine Seltenheit. Wir stellen deshalb in Frage, ob eine Revision aller Fälle tatsächlich sinnvoll ist. Zu prüfen wäre, ob nur Fälle zu revidieren sind, bei denen ein Rentenanspruch erst ab dem 1. Januar 2022 und somit unter Anwendung des neuen Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV entstanden ist.

3. Zusammenfassung

Zwar stellt die Vorlage eine pragmatische Lösung dar; dies dürfte dem zeitlichen Druck des Parlaments geschuldet sein. Inhaltlich überzeugt die Vorlage nicht. Sie führt zu unverhältnismässigen Ergebnissen, ist zu pauschal und verursacht einen enormen administrativen Aufwand, vor allem durch sich überlagernde Übergangsbestimmungen. Die Vollzugstauglichkeit ist damit ernsthaft in Frage gestellt. Wir lehnen die Vorlage aus diesen Gründen ab.

Mit freundlichen Grüssen

Die Präsidentin des Regierungsrates



Der Staatsschreiber



Numero
2730

sl

0

Bellinzona
31 maggio 2023

Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 41 11
fax +41 91 814 44 35
e-mail can@ti.ch
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Ufficio federale delle assicurazioni
sociali
Ambito AI
Effingerstrasse 20
3003 Berna
sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Modifica dell'Ordinanza del 17 gennaio 1961 sull'assicurazione per l'invalidità (OAI) Procedura di consultazione

Egregio Consigliere federale Alain Berset,
Gentili Signore,
Egregi Signori,

Ringraziamo il Consiglio federale per l'invito a partecipare alla procedura di consultazione relativa alla modifica dell'Ordinanza sull'assicurazione per l'invalidità (OAI) e rispondiamo entro il termine proposto.

Il 5 aprile 2023 avete invitato i Cantoni, le associazioni, i partiti e i gruppi interessati a prendere posizione, e il Consiglio di Stato del Canton Ticino è lieto di poter esprimere il suo parere.

1. Osservazioni generali

Secondo l'art. 16 LPGA *“per valutare il grado di invalidità, il reddito che l'assicurato potrebbe conseguire esercitando l'attività ragionevolmente esigibile da lui dopo la cura medica e l'eventuale esecuzione di provvedimenti d'integrazione, tenuto conto di una situazione equilibrata del mercato del lavoro, è confrontato con il reddito che egli avrebbe potuto ottenere se non fosse diventato invalido”*. Per reddito con invalidità si intende il reddito lavorativo che la persona assicurata può ancora conseguire malgrado il danno alla salute, dopo l'applicazione di eventuali provvedimenti reintegrativi.

Nel caso in cui l'assicurato consegua effettivamente un reddito, poiché, dopo il danno alla salute, ha intrapreso un'attività lucrativa che gli permette di sfruttare e valorizzare al meglio la propria capacità residua, non si pongono grossi quesiti.

Qualora il reddito con invalidità non possa essere determinato sulla base di un reddito effettivamente conseguito, devono essere considerati i valori statistici. Benché tale prassi fosse stata dapprima sviluppata e successivamente confermata a più riprese dal Tribunale federale, il metodo adottato per il confronto dei redditi utilizzando i dati salariali statistici per calcolare il grado di invalidità è stato a lungo oggetto di critiche. Poiché non

è stato possibile sviluppare in tempi ragionevoli nuove basi statistiche, la soluzione ora prevista è quella di considerare una deduzione forfettaria del 10% da applicare ai salari che emergono dalle tabelle statistiche.

Questa soluzione soddisfa certamente la richiesta del Parlamento e anche dallo scrivente Consiglio viene salutata positivamente. Tuttavia la stessa non è senza conseguenze. Oltre alle rendite più alte che ne deriveranno, l'Ufficio AI sarà chiamato a svolgere un lavoro aggiuntivo considerevole da terminare in breve tempo. Verrebbero conseguentemente provocati costi supplementari dovuti alla gestione amministrativa con conseguente aumento del personale. Non bisogna, inoltre, dimenticare che la soluzione proposta difficilmente soddisferà tutti e quindi rimarrà imperfetta e probabilmente richiederà ulteriori aggiustamenti in futuro.

L'attuale formulazione dell'art. 26^{bis} cpv. 3 OAI, introdotta tramite la recente riforma legislativa entrata in vigore il 1° gennaio 2022 (Ulteriore sviluppo dell'assicurazione invalidità), ha abrogato l'applicazione delle deduzioni precedentemente utilizzate nella determinazione del reddito con invalidità. Visto il poco tempo trascorso, l'esperienza con l'attuale metodo di calcolo è molto limitata. Con la modifica proposta, la base per il confronto dei redditi sarà nuovamente modificata e, conseguentemente, anche i casi appena decisi nuovamente rivisti in tempi brevi.

2. Osservazioni sui singoli articoli

Qui di seguito sono citati unicamente i disposti sui quali abbiamo osservazioni.

Art. 26^{bis} cpv. 3 OAI

Dal 1° gennaio 2022, in assenza di reddito effettivo, solo le statistiche salariali (RSS) possono essere utilizzate come base per il reddito con invalidità. Solo nei casi in cui vi sia una capacità funzionale pari o inferiore al 50% si può applicare una deduzione del 10% sul salario risultante dalle tabelle statistiche. Per contro, i fattori che erano considerati precedentemente e che erano fonte di detrazione (limitazione di pesi, maggiori pause durante la giornata lavorativa, ecc.) sono ritenuti ora nella valutazione dell'incapacità lavorativa, pertanto costituiscono un elemento della situazione medica dell'assicurato.

Tramite la proposta di modifica, sarà applicata una deduzione pari al 10% in tutti i casi e una deduzione complessiva del 20% quando la capacità funzionale è pari o inferiore al 50%. Si tratta di una scelta opinabile, rilevato innanzitutto che la riduzione del 10% verrebbe applicata indiscriminatamente ad ogni assicurato. In effetti, nella valutazione di un caso AI entrano in giuoco diverse variabili. L'applicazione di un parametro fisso a stati di fatto potenzialmente molto diversi fra loro crea inevitabilmente una disparità di trattamento.

La nuova disposizione ha il vantaggio di evitare controversie in tal ambito. Tuttavia, è discutibile se sia appropriato tenuto conto delle situazioni molto diverse tra loro e del fatto che non è aderente alla giurisprudenza del Tribunale federale, il quale, in applicazione dell'art. 16 LPGA si è pronunciato più volte ritenendo che il reddito statistico con invalidità non debba essere percentualmente ridotto in ragione del fatto che l'assicurato fosse limitato all'esercizio di attività leggere (STF 17.2.2022, 8C_9/2020; 17.2.2022, 8C_659/2021).

Disposizioni transitorie

La disposizione transitoria (cpv. 1) impone che le rendite correnti con un grado di invalidità inferiore al 70% il cui diritto è stato determinato tramite il raffronto di un reddito con invalidità basato su valori statistici debbano essere riviste entro due anni dall'entrata in vigore della norma. La sua attuazione non è realistica. Da un lato, le condizioni citate non possono essere estrapolate dal sistema, per cui si tratterebbe di controllare manualmente caso per caso se rientrano nei criteri di revisione.

D'altra parte questa modifica crea un notevole carico di lavoro poiché non si tratta di rivedere i casi unicamente tramite un calcolo matematico, ma di esaminare le diverse situazioni. Tra l'altro la disposizione non rispetta il principio giuridico secondo cui le modifiche di legge non costituiscono da sole un motivo per una revisione dei casi.

Nelle fattispecie considerate nel cpv. 2, bisogna entrare nel merito di una nuova domanda dell'assicurato, qualora la rendita sia stata negata per un grado di invalidità insufficiente e verosimilmente i nuovi criteri di calcolo sortissero il diritto ad una rendita. Anche in questo caso non si tratta solo di un calcolo aritmetico.

È prevedibile, sulla base di esperienza, che con la nuova domanda venga invocato anche un peggioramento delle condizioni di salute. Nell'ambito della massima dell'officialità, che impone all'amministrazione di procedere d'ufficio con un'istruttoria completa, eventuali modifiche dei fatti dovranno essere esaminate in ogni caso. Queste nuove domande devono, quindi, essere esaminate in modo approfondito, non solo in termini di raffronto dei redditi, ma anche dal punto di vista medico ed economico. Il carico di lavoro aggiuntivo previsto non riguarda quindi solo il trattamento amministrativo delle pratiche, ma anche il Servizio medico regionale, i Centri peritali, i servizi che si occupano della reintegrazione e il settore che si occupa del contenzioso.

Proponiamo, di conseguenza, che siano rivalutati unicamente quei casi il cui diritto alla rendita sia sorto a partire dal 1° gennaio 2022, e quindi in applicazione dell'art. 26^{bis}, cpv. 3, OAI.

Con i migliori saluti.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente

Raffaele De Rosa

Il Cancelliere

Arnaldo Coduri

Copia a:

- Consiglio di Stato (decs-dir@ti.ch; dfe-dir@ti.ch; di-dir@ti.ch; dss-dir@ti.ch; dt-dir@ti.ch; can-sc@ti.ch)
- Istituto delle assicurazioni sociali (sergio.montorfani@ias.ti.ch)
- Deputazione ticinese alle camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in Internet



Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) - Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»; Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 5. April 2023 laden Sie den Regierungsrat des Kantons Uri ein, zur Änderung der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV; SR 831.201) Stellung zu nehmen.

Eine Studie des Forschungsinstituts BASS zeigt auf, dass die Löhne von gesundheitlich beeinträchtigten Menschen im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Menschen um rund 10 Prozent tiefer liegen. Dass der Bundesrat diese Erkenntnis als Referenzgrösse heranzieht und die Validenlöhne der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE) des Bundesamts für Statistik (BfS) für die Invaliditätsbemessungen um pauschal 10 Prozent kürzen will, wird begrüsst. Für stark beeinträchtigte Versicherte beträgt die Kürzung sogar 20 Prozent. Vom Pauschalabzug profitieren gesundheitlich beeinträchtigte Frauen und Männer gleichermassen und er dürfte sich in der Durchführung als praktikabel erweisen.

Auch dass die bereits laufenden Renten innert zweier Jahre überprüft und gegebenenfalls per Inkrafttreten der Verordnungsänderung angepasst werden, wird unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung als richtig erachtet. Der Bund muss jedoch sicherstellen, dass die Durchführungsstellen über genügend Personalressourcen für diese Aufgabe verfügen.

Rentengesuche, die bereits rechtskräftig abgelehnt worden sind, werden nach Absatz 2 der Übergangsbestimmung neu beurteilt, wenn sich die Betroffenen bei ihrer IV-Stelle neu anmelden und «glaubhaft» machen, dass «die Anwendung der Regelung von Artikel 26^{bis} Absatz 3» IVV zu einem Rentenanspruch geführt hätte. Diese Bestimmung wird als zu unbestimmt erachtet. Deshalb wird beantragt, diese zu präzisieren. Denn unter der bis Ende 2021 geltenden Rechtsordnung wurden die LSE-Löhne in den Invaliditätsbemessungen ermessensweise auch schon bis zu maximal 25 Prozent gekürzt (sogenannte Leidensabzüge). Ob respektive inwiefern die in der Vergangenheit gewährten Leidensabzüge für die Glaubhaftmachung eines Rentenanspruchs zu berücksichtigen sind, bleibt unklar.

Der Regierungsrat nimmt davon Kenntnis, dass sich National- und Ständerat der finanziellen Folgen für die nach wie vor verschuldete Invalidenversicherung und für andere Sozialversicherungen (Ergänzungsleistungen, berufliche Vorsorge) bewusst sind.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme.

Altdorf, 2. Juni 2023



Im Namen des Regierungsrats

Der Landammann

Urs Janett

Der Kanzleidirektor

Roman Balli

23_COU_2190

Lausanne, le 31 mai 2023

Consultation fédérale - Modification du règlement du 17 janvier 1961 sur l'assurance-invalidité (RAI) : mise en œuvre de la motion CSSS-N 22.3377 « Utiliser des barèmes de salaires correspondant à l'invalidité dans le calcul du taux d'invalidité »

Mesdames, Messieurs,

Par courrier du 5 avril 2023, le Conseil d'Etat a été invité à prendre position sur la modification du règlement sur l'assurance-invalidité (RAI) mettant en œuvre la motion CSSS-N 22.3377 « Utiliser des barèmes de salaires correspondant à l'invalidité dans le calcul du taux d'invalidité ». Le Conseil d'Etat vous remercie de lui offrir la possibilité de donner son avis et il vous communique par la présente sa détermination.

D'emblée, le Conseil d'Etat soutient sur le principe la proposition de la CASS-N tout en souhaitant un autre taux et en formulant un certain nombre de réserves. Le Conseil d'Etat n'est pas certain que cette déduction forfaitaire de 10 % par rapport au salaire figurant dans les tableaux ESS soit suffisante pour déterminer de façon adéquate le niveau de salaire de référence des personnes atteintes dans leur santé. Selon le bureau BASS, le salaire médian des bénéficiaires de rentes AI exerçant une activité lucrative est inférieur de 17% à celui des personnes actives disposant d'une pleine capacité de travail. Le taux retenu par le Conseil fédéral est plus global car il compare toutes les personnes avec de graves problèmes de santé sans être au bénéfice de l'AI et les personnes actives sans aucune atteinte à la santé. Par conséquent, pour le Conseil d'Etat, le taux de 17% est celui qu'il conviendrait d'inscrire dans le RAI puisqu'il reflète mieux l'écart des revenus entre les personnes qui sont spécifiquement concernées par cette révision.

Cela étant, pour dépasser cette querelle de chiffres, il aurait été plus judicieux de reporter l'entrée en vigueur de cette mesure et d'établir des tables ESS en tenant compte de paramètres plus précis et plus justes comme le revenu avec invalidité ou le taux d'invalidité. Cela aurait permis de prendre en considération de manière plus précise et équitable les possibilités réelles de revenu des personnes atteintes dans leur santé.

Le rapport explicatif prévoit la coexistence de ce forfait avec une déduction de 10% déjà octroyée en cas de travail à temps partiel. Pour les personnes concernées, la déduction totale atteindra donc 20%. C'est correct dès lors que l'activité à temps partiel s'explique pour des motifs de santé. Cela étant, il serait pertinent que le RAI ouvre la voie à l'analyse

d'autres facteurs personnels que le taux d'activité et qui ont une influence sur le montant du salaire comme l'âge, le niveau de formation ou les types de problèmes de santé. L'introduction d'autres déductions, adaptées à certaines circonstances spécifiques, permettrait une certaine marge de manœuvre dans des cas particuliers et d'atténuer les inconvénients inhérents, voire le schématisme, du modèle proposé qui ne distingue pas les types d'atteinte à la santé, ni les limitations fonctionnelles.

La modification proposée va impliquer un important travail administratif. En effet, de nombreuses situations devront être révisées. L'Office AI du Canton de Vaud a identifié 6100 rentes partielles en cours avec un degré d'invalidité compris entre 40 et 69% versées à des personnes assurées n'ayant pas atteint 55 ans au 1^{er} janvier 2022. Seul un travail manuel permettra de différencier parmi ces dossiers, les situations où le revenu avec invalidité a été fixé selon un salaire effectif et les situations où il a été fixé selon l'ESS. Il en sera de même concernant la méthode d'invalidité utilisée pour déterminer le taux d'invalidité. Par conséquent, chacun de ces 6100 dossiers devra être analysé afin de déterminer s'il est concerné par la révision proposée. S'il l'est, il s'agira de réexaminer complètement chaque situation puisque l'état de santé du bénéficiaire a pu évoluer dans l'intervalle. A cela s'ajoute que les Offices AI devront aussi instruire les demandes de réexamen des dossiers de refus de rente du passé pour un taux d'invalidité proche du seuil d'entrée de 40% ; un droit à une prestation pourrait donc s'ouvrir pour ces situations.

Le Conseil d'Etat insiste pour que les charges de travail supplémentaires que cette révision va induire soient compensées par la Confédération dans tous les secteurs : rentes, réadaptation, service médical, expertises. En effet, les temps de traitement des dossiers ne doivent pas se péjorer en raison d'une insuffisance de ressources ou d'effectifs mis à disposition des Offices AI, au moins pendant la période nécessaire au traitement de ces dossiers à analyser à l'aune de la nouvelle réglementation.

Dans un certain nombre de situations avec certaines atteintes à la santé, le droit permet déjà aux offices AI d'accorder un abattement de 25%. Pour elles, il sera nécessaire d'introduire des règles de coordination qui ne devraient pas pénaliser les personnes concernées. Le rapport explicatif n'aborde pas cette nécessaire coordination entre le système des abattements et la nouvelle déduction forfaitaire retenue.

Le Conseil d'Etat relève que ces nouvelles dispositions transitoires entraînent une inégalité de traitement puisque les rentes partielles des personnes de plus de 55 ans ne seront pas touchées. Malgré des dispositions transitoires qui sont inscrites dans la législation du développement continu de l'AI, il sera difficile d'expliquer à une personne de 56 ans qu'elle n'aura pas droit à une meilleure prise en compte de sa situation grâce à l'application de cette nouvelle déduction forfaitaire alors qu'elle est durablement atteinte dans sa santé. Cette inégalité de traitement aura des effets pendant de nombreuses années (jusqu'à l'âge AVS).

Le Conseil d'Etat regrette que le Conseil fédéral n'ait pas envisagé de modifier l'OPGA (ordonnance du 11 septembre 2002 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.11), plutôt que le RAI, s'agissant de l'évaluation de l'invalidité. En effet, la modification proposée ne sera applicable qu'en matière d'assurance-invalidité et sans incidence en matière d'assurance-accidents et d'assurance militaire. Or, l'uniformité de l'évaluation de l'invalidité par tous les assureurs concernés par un même événement

assuré aurait justifié d'étendre la solution proposée par le Conseil fédéral aux assurances précitées. Il appartiendra donc aux autorités judiciaires de se déterminer sur l'uniformité de l'évaluation de l'invalidité dans les cas communs à plusieurs assureurs.

Selon le rapport explicatif, une évaluation des effets de la mise en œuvre de la déduction forfaitaire sera effectuée d'ici l'été 2026. Cette mesure est à saluer. Il serait opportun d'intégrer dans le RAI une clause d'évaluation juridiquement contraignante.

Les commentaires du Conseil fédéral figurant dans le rapport explicatif au sujet des conséquences financières ne sont pas convaincantes. Selon le rapport explicatif, la proposition du Conseil fédéral va induire une légère croissance du nombre de PC/AI pour un coût de 15 millions pour la Confédération et de 8 millions pour l'ensemble des cantons. Au passage, les cantons vont aussi économiser des dépenses d'aide sociale en compensation de prestations améliorées de l'AI. Or, les cantons ne financent que le 5/8ème des PC/AI alors que le 100% de l'aide sociale est à leur charge. Dans ces conditions, il est impossible de déterminer les effets financiers de cette proposition sauf à dire qu'elle sera modeste au vu du nombre de bénéficiaires potentiellement concernés. C'est aussi pour cette raison que le relèvement du taux à 17% peut être clairement défendu.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à la présente, dont nous vous souhaitons bonne réception et vous prions d'agréer, Mesdames, Messieurs, l'expression de notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Christelle Luisier Brodard

LE CHANCELIER



Aurélien Buffat

Copies

- DSAS, DGCS
- OAE



2023.02102

P.P. CH-1951
Sion

Poste CH SA

Monsieur Alain Berset
Conseiller fédéral
Chef du Département fédéral de l'intérieur
Inselgasse 1
3003 Berne



31 MAI 2023

Date

Consultation – modification du règlement du 17.01.1961 sur l'assurance-invalidité (RAI), mise en œuvre de la motion CSSS-N 22.3377 « Utiliser des barèmes de salaires correspondant à l'invalidité dans le calcul du taux d'invalidité »

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le 5 avril 2023, le Conseil fédéral a invité les cantons à prendre position d'ici le 5 juin 2023 sur la modification du règlement sur l'assurance-invalidité (RAI).

Le canton du Valais vous remercie pour cette opportunité et, dans le délai imparti, vous transmet ses observations. Notre prise de position reprend la disposition réglementaire ainsi que la disposition transitoire telles que présentées dans le projet et analyse la pertinence des modifications souhaitées par le Conseil fédéral.

Remarques d'ordre général

Le canton du Valais est globalement favorable à une modification visant à mieux tenir compte du fait que les personnes atteintes dans leur santé ne peuvent pas réaliser des revenus équivalents à ceux de personnes en bonne santé.

Le rapport sur l'évaluation de l'invalidité au moyen des barèmes salariaux de l'enquête sur la structure des salaires (ESS) du bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (BASS) aurait démontré que le salaire moyen et le salaire médian des personnes fortement atteintes dans leur santé, exerçant une activité lucrative et n'ayant pas accès à une rente AI, sont environ 10% inférieurs à ceux des personnes en bonne santé. Aussi, une déduction forfaitaire de 10% sur le revenu avec invalidité fixé selon les salaires statistiques de l'ESS nous paraît légitime.

Cette adaptation réglementaire aura cependant pour conséquence une hausse générale du taux d'invalidité reconnu aux personnes concernées, laquelle aura non seulement une incidence sur le montant des rentes AI en cours touchées par cette modification, mais également sur le volume plus élevé de rentes octroyées à l'avenir. Ces nouvelles rentes AI seront cas échéant accompagnées de prestations complémentaires. Enfin une hausse du taux d'invalidité augmentera aussi le nombre de personnes assurées susceptibles de remplir désormais les conditions minimales requises pour l'octroi de mesures de reclassement professionnel selon l'art. 17 LAI.

Il nous apparaît également important de souligner que la modification prévue engendrera une surcharge de travail importante pour tous les services des offices AI (administration, service médical, réadaptation, service juridique) et les caisses de compensation.

Sur les dispositions réglementaire et transitoire du projet

Art. 26^{bis} alinéa 3 RAI

La déduction forfaitaire de 10%, cas échéant augmentée de 10% supplémentaire pour les personnes avec une capacité fonctionnelle de 50% ou moins, est relativement large. Elle permet certes d'éviter des litiges sur l'exercice du pouvoir d'appréciation, mais elle ne suffit pas à une évaluation, au cas par cas, de la situation particulière de la personne assurée qui varie fortement selon les atteintes à la santé entrant en considération et les limitations fonctionnelles qui en découlent.

La question se pose en outre de savoir ce qu'il conviendra de faire dans les situations où une pondération supérieure à 10% a été appliquée aux salaires statistiques de l'ESS selon le droit applicable jusqu'au 31.12.2021. Il conviendra de s'assurer que l'adaptation n'entraîne pas la pénalisation des personnes bénéficiaires d'un abattement jusqu'à 25% en raison d'une atteinte à la santé.

Disposition transitoire alinéa 1

Ad. al. 1 : Pour des raisons de clarté, nous serions d'avis de préciser que pour les bénéficiaires de rente AI dont le droit à la rente est né avant l'entrée en vigueur de la modification du 19 juin 2020 et qui avaient alors au moins 55 ans, l'ancien droit reste applicable et ceux-ci sont exemptés de la présente adaptation des rentes AI en cours.

Ad. al. 2 : Nous estimons qu'il conviendrait d'ajouter qu'une nouvelle demande sera également examinée lorsque la personne assurée établit de façon plausible que le calcul du taux d'invalidité conformément au nouvel art. 26^{bis} al. 3 RAI serait susceptible de conduire à la reconnaissance d'un droit à un reclassement professionnel selon l'art. 17 LAI.

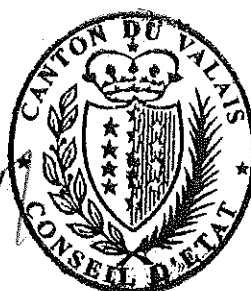
En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre parfaite considération.

Au nom du Conseil d'Etat

Le président



Christophe Darbellay



La chancière



Monique Albrecht

Copie : sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Direktionssekretariat GD, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail
Eidgenössisches Departement
des Innern EDI
Herr Bundespräsident Alain Berset
3003 Bern

T direkt +41 41 728 35 36
alexandra.heggin@zg.ch
Zug, 2. Juni 2023 HEGA
GD GDS 6 / 330 / 113707

Änderung der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV) Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrter Herr Bundespräsident Alain Berset
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 5. April 2023 haben Sie uns zur Stellungnahme in Sachen Änderung der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV) eingeladen. Wir danken für die Gelegenheit zur Meinungsäusserung.

Der Kanton Zug äussert sich in der Vernehmlassung im Wesentlichen zu den Übergangsbestimmungen, da diese auf die Arbeitsbelastung direkte Auswirkungen haben.

I. Vorbemerkung

Der zur Berechnung des Invaliditätsgrads durchzuführende Einkommensvergleich steht bereits seit längerer Zeit in der Kritik. Die derzeit angewandte Regelung entspricht der Praxis, wie sie vom Bundesgericht in langjähriger Rechtsprechung entwickelt und wiederholt bestätigt wurde. Sie ist aber insbesondere hinsichtlich des Invalideneinkommens politisch umstritten. Da die Ausarbeitung neuer statistischer Grundlagen innerhalb der vom Parlament beschlossenen Umsetzungsfrist nicht möglich ist, zielt die nun vorgesehene Lösung auf einen pauschalen Abzug von 10 Prozent auf den Tabellenlöhnen der Lohnstrukturerhebung (LSE) des Bundesamtes für Statistik. Damit wird zwar dem Anliegen des Parlaments entgegengekommen. Der mit diesem Ansatz verbundene Zusatzaufwand innert der vorgesehenen, kurzen Bearbeitungsfrist stellt die IV- und EL-Stellen jedoch vor grosse Herausforderungen.

Mit der heute geltenden Formulierung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV wurden die bisher angewandten Abzüge im Rahmen der Festsetzung des Invalideneinkommens (sog. Leidensabzüge)

abgeschafft. Zum jetzigen Zeitpunkt besteht noch kaum Erfahrung mit dieser neuen Berechnungsweise, eine höchstrichterliche Rechtsprechung fehlt. Mit der nun beabsichtigten Ergänzung werden die Grundlagen für den Einkommensvergleich bereits wieder geändert. Das bedeutet, dass innert kurzer Zeit die laufenden Rentenfälle erneut in die Hand genommen und angepasst werden müssen. Es ist fraglich, ob damit das Invalideneinkommen der Realität näherkommt. Zudem ist unklar, ob die geplante Bestimmung Art. 16 ATSG entspricht.

II. Anträge

1. In Absatz 1 der Übergangsbestimmungen sei die Frist zur Revision von laufenden Rentenfällen auf mindestens vier Jahre festzulegen.
2. Die in Absatz 2 der Übergangsbestimmungen festgehaltene Pflicht, auf Neuanmeldungen ohne weitere Voraussetzungen einzutreten, sei zu streichen.

III. Zu den einzelnen Bestimmungen

A. Art. 26^{bis} Abs. 3

Seit dem 1. Januar 2022 wird als Grundlage des Invalideneinkommens, sofern kein anrechenbares Einkommen vorliegt, die Schweizerische Lohnstrukturerhebung (LSE) herangezogen und – bei einer Leistungsfähigkeit von 50 Prozent oder weniger – der Betrag mit einem Abzug von 10 Prozent versehen. Neu soll in jedem Fall ein Abzug von 10 Prozent erfolgen, bei einer Leistungsfähigkeit von 50 Prozent oder weniger ein solcher von 20 Prozent. Die neue Regelung hat zwar den Vorteil, dass sie Streitigkeiten über die Ermessenausübung vermeidet. Allerdings ist fraglich, ob sie dem Einzelfall gerecht wird und ob die Regelung vor Art. 16 ATSG Bestand hat. Eine statistisch fundierte Regelung entspräche den gesetzlichen Vorgaben besser.

B. Übergangsbestimmungen

Die Übergangsbestimmungen sind kaum umsetzbar und erzeugen einen ausserordentlich hohen Aufwand:

Die Neuerung widerspricht dem Grundsatz, dass Rechtsänderungen allein keinen Grund für das Eintreten auf eine Neuanmeldung darstellen. Aufgrund der Verordnungsänderung müsste auch ohne Änderung des Sachverhalts auf jede Neuanmeldung eingetreten werden. Es ist zu erwarten, dass sich die meisten Personen, denen eine Rente bei einem Invaliditätsgrad zwischen 30 und 40 Prozent abgelehnt wurde, neu anmelden werden. Dies auch in Fällen, in denen sich der Sachverhalt in keiner Weise änderte. Diese zahlreichen Neuanmeldungen wären nicht nur hinsichtlich des Einkommensvergleichs, sondern auch in medizinischer und wirtschaftlicher Hinsicht umfassend neu abzuklären.

Die laufenden Fälle müssten im gleichen Sinne umfassend geprüft und neu beurteilt werden. Lediglich die Renten von Versicherten über 55 Jahre und mit einem Invaliditätsgrad von mindestens 70 Prozent bleiben unangetastet. Während die eigentliche Neuberechnung des

Einkommensvergleichs relativ einfach zu vollziehen ist, müsste im Rahmen der umfassenden Abklärungspflicht in allen übrigen Fällen eine Neu Beurteilung der materiellen Ausgangslage in Erwägung gezogen werden.

Die zu erwartende Mehrbelastung trifft somit nicht nur die Sachbearbeitung, sondern auch die regionalen ärztlichen Dienste (RAD), die Gutachterstellen, die Eingliederungsstellen und die Rechtsdienste. Bekanntlich bestehen bereits heute sehr lange Wartezeiten für die Erledigung von Gutachtensaufträgen. Die damit einhergehende Verzögerung der Abklärungsverfahren ist für versicherte Personen nicht tragbar. Die Mehrbelastung wird bleiben, werden doch mehr Renten gesprochen, welche anschliessend regelmässig in Revision zu ziehen sind.

Problematisch ist zudem die Überlagerung verschiedener Übergangsbestimmungen. Die hier vorgesehene Frist von zwei Jahren hebt die längere Übergangsfrist vom 19. Juni 2020 (WEIV) aus. Letztlich werden die Rentenfälle nicht anlässlich der ordentlichen Revision, sondern innert der kürzeren Frist angepasst werden müssen. Auch deshalb entsteht kurzfristig erheblicher Mehraufwand.

Die Voraussetzung, dass eine Revision nur bei einer Veränderung des Invaliditätsgrades von mindestens 5 Prozent erfolgt (Art. 17 Abs. 1 lit. a ATSG), vermindert den Aufwand kaum, muss doch ein Revisionsverfahren erst durchgeführt werden, bevor festgestellt werden kann, ob eine Veränderung von 5 Prozent vorliegt («Revision» im Sinne einer Anpassung der Rentenhöhe vs. «Revision» im Sinne der Durchführung eines Revisionsverfahrens).

Vor dem 1. Januar 2022 wurden die sogenannten Leidensabzüge gestützt auf eine einzelfallgerechte Beurteilung in der Höhe von maximal 25 Prozent vorgenommen. Ein Leidensabzug von 15 Prozent, also höher als der neue Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV vorsieht, war keine Seltenheit. Es ist deshalb zu erwarten, dass im Zuge der Erneuerung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV auch Renten herabgesetzt werden müssen. Dazu äussern sich die Übergangsbestimmungen allerdings nicht.

Die rückwirkende Geltung hat zudem zur Folge, dass Abgrenzungen und Nachzahlungen zu prüfen oder allenfalls Rückforderungen notwendig sind. Ist eine rentenbeziehende Person nach Inkrafttreten, aber vor der Revision verstorben, müssen Nachzahlungen und Rückforderungen mit den Erben abgewickelt werden.

Schliesslich besteht eine Ungleichbehandlung von Rentnerinnen und Rentnern, die bereits über 55 Jahre alt sind und deren Invaliditätsgrad nicht mehr angepasst wird.

Die Anpassung der Renten sowie die neuen Rentenansprüche haben ausserdem Einfluss auf die Ergänzungsleistungen und damit auf deren kantonale Finanzierung: Veränderte Ansprüche auf IV-Renten erzeugen veränderte Ansprüche auf Ergänzungsleistungen. Insbesondere die aufgrund der neuen Berechnungsweise neu zugesprochenen Renten werden neue Ergänzungsleistungsansprüche zur Folge haben. Wir befürchten deshalb nebst einem zusätzlichen finanziellen auch einen personellen Mehraufwand im Bereich Ergänzungsleistungen.

Der finanzielle Aufwand der Änderung wäre enorm. Geschätzt 30 Prozent der laufenden Fälle müssten umfassend revidiert werden. Dieser Aufwand fiel zusätzlich zum laufenden Geschäft an. Dazu wäre zusätzliches Personal notwendig, dessen Einarbeitung wiederum Ressourcen benötigen würde. Die zusätzlichen Rentenfälle müssten zudem periodisch revidiert werden.

Sollte dennoch an der vorliegenden Änderung festgehalten werden, ist zumindest die Frist für die Einleitung der Revisionen um mindestens zwei Jahre zu verlängern, damit der hohe Zusatzaufwand in angemessener Weise bewältigt werden kann.

Die Berechnung der finanziellen Auswirkungen auf den Bund, die Kantone und die IV sind mangels Nennung klarer Grundlagen nicht nachvollziehbar. Neben dem temporären Zusatzaufwand muss zusätzlich von einem dauerhaften personellen Mehraufwand im IV-Bereich von mindestens 10 Prozent sowie von einem unbestimmten Zusatzaufwand im EL-Bereich ausgegangen werden.

IV. Zusammenfassung / Fazit

Die Vorlage stellt nur eine vorläufige Lösung der politischen Diskussionen über den Einkommensvergleich dar. Sollte sie beschlossen werden, bleibt zu hoffen, dass die geringere Zahl von Ermessensentscheidungen auch zu einer Entlastung bei den Rechtsmittelverfahren führen wird. Ob mit der neuen Regelung aber im Einzelfall gerechtere Entscheide resultieren werden, ist zu bezweifeln.

Der in den Übergangsbestimmungen vorgegebene Zeitrahmen lässt sich nicht einhalten. Aufgrund der praktisch voraussetzungslosen Möglichkeit zur Neuanmeldung, erwarten wir zahlreiche neue Verfahren, welche auch zu materiellen Neuabklärungen und Beurteilungen führen werden. Auf die praktisch uneingeschränkte Möglichkeit der Neuanmeldung ist deshalb zu verzichten. Der enorme Verwaltungsaufwand wird ansonsten nicht zu bewältigen sein. Die hierzu in den Erörterungen präsentierten Zahlen sind nicht nachvollziehbar. Die Frist zur Revision der laufenden Renten ist deshalb, sollte die Vorlage dennoch beschlossen werden, auf mindestens vier Jahre festzusetzen.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen bei der Finalisierung der Vorlage.

Seite 5/5

Freundliche Grüsse
Gesundheitsdirektion

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'M. Pfister', written in a cursive style.

Martin Pfister
Regierungsrat

Kopie an:

- Ausgleichskasse Zug (per E-Mail)



Eidgenössisches Departement des Innern
3003 Bern

24. Mai 2023 (RRB Nr. 620/2023)

Änderung der Verordnung über die Invalidenversicherung, Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads» (Vernehmlassung)

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 5. April 2023 haben Sie uns eingeladen, zu den Änderungen der Verordnung über die Invalidenversicherung Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns dazu zu äussern. Wir schliessen uns der Stellungnahme des Vorstands der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren an und danken Ihnen für die Berücksichtigung dieser Anliegen.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Bundesrat,
die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Die Staatschreiberin:

Mario Fehr

Dr. Kathrin Arioli



Per Mail: sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Bern, 16. Mai 2023

Vernehmlassung: Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV)

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zur obengenannten Vernehmlassungsvorlage Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

Mit der Annahme der Motion 22.3377. «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads» der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) kritisierte das Parlament die aktuellen Regelungen zur Bemessung des Invaliditätsgrades und beauftragte den Bundesrat, eine Bemessungsgrundlage einzuführen, welche bei der Ermittlung des Einkommens mit Invalidität realistische Einkommensmöglichkeiten von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung berücksichtigt. Der Bundesrat erachtet die Erstellung spezifisch für die Invalidenversicherung (IV) geschaffener Lohnstrukturerhebungs-Tabellen (LSE-Tabellen) als zu aufwendig und bezweifelte die notwendige Qualität und Ausprägung der allfälligen Tabellen. Deshalb schlägt der Bundesrat für die Umsetzung der Motion alternativ einen Pauschalabzug von 10% vom jeweiligen Valideneinkommen vor, welches in der Schweizerischen LSE-Tabelle aufgeführt ist.

Die Mitte unterstützt das Anliegen der Motion klar, mit welcher invaliditätskonforme Tabellenlöhne und eine faire IV-Grad-Ermittlung gefordert wird. Sie teilt die Ansicht der Motion, dass die heutigen Tabellenlöhne für Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen zu hoch sind. Diese Kritik ist denn auch seitens Lehre und Forschung zu hören.

Ungenügende Umsetzung der Motion

Dem vom Bundesrat vorgeschlagenen Pauschalabzug von 10% steht Die Mitte kritisch gegenüber. So ist die empirische Herleitung, welche im Motionstext explizit gefordert wird, im vorgeschlagenen Alternativmodell für Die Mitte nicht ersichtlich. So hält beispielsweise das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) deutlich stärkere Korrekturen für empirisch korrekt. Aus diesem Grund kommt für Die Mitte das Alternativmodell nur dann infrage, wenn der Pauschalabzug höher als die vom Bundesrat vorgesehenen 10% ist. Auch bedauert Die Mitte, dass der Bundesrat in seinem Bericht nicht näher auf den Lösungsvorschlag von Riemer-Kafka/Schwegler eingeht. Dies, obwohl die Motion einen Einbezug dieses Lösungsvorschlags verlangt.

Die Mitte spricht sich nicht grundsätzlich gegen ein Alternativmodell zum Vorschlag von Riemer-Kafka/Schwegler aus. Jedoch sollten die Forderungen der Motion umfassend umgesetzt werden. Dies ist beim aktuellen Vorschlag des Bundesrates leider nicht der Fall.

Allianza
dal Center)

Alleanza
del Centro)

Le
Centre)

Die
Mitte)

Die Mitte

Sig. Gerhard Pfister
Präsident Die Mitte Schweiz

Sig. Gianna Luzio
Generalsekretärin Die Mitte Schweiz



Herr Bundesrat Alain Berset
Eidgenössisches Departement des Innern
EDI
Per Mail:
sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Bern, 5. Juni 2023

Vernehmlassungsantwort zur Änderung der Verordnung über die Invalidenversicherung (IV): Umsetzung der Motion 22.3377 – Invaliditätskonforme Tabellenlöhne

Sehr geehrter Herr Bundesrat
sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Gelegenheit, an diesem Vernehmlassungsverfahren teilzunehmen und unterbreiten Ihnen die folgende Stellungnahme.

Am 1. Januar 2022 sind die Bestimmungen zur Weiterentwicklung der IV in Kraft getreten. Grundsätzlich ist für die EVP problematisch, dass die LSE-Tabellenlöhne weitgehend das Lohnniveau von Personen ohne gesundheitliche Einschränkung widerspiegeln und Löhne von gesundheitlich beeinträchtigten Personen im Vergleich hierzu systematisch wesentlich tiefer sind und dass wichtige lohnrelevante Faktoren wie Ausbildungsniveau, Alter, Nationalität, Dienstjahre, Wirtschaftszweig und Grossregion in den LSE-Tabellenlöhnen zu wenig berücksichtigt werden.

Am 6. April 2022 reichte die SGK-N die Motion 22.33771 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads» ein, die anschliessend sowohl vom Nationalrat als auch vom Ständerat überaus deutlich angenommen wurde. Die Motion beauftragt den Bundesrat, bis Ende 2023 eine Bemessungsgrundlage zu implementieren, welche bei der Ermittlung des Einkommens mit Invalidität mittels statistischer Werte realistische Einkommensmöglichkeiten von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung berücksichtigt.

Mit der vorgeschlagenen Anpassung der IVV, wonach die gestützt auf die LSE-Tabellen ermittelten Invalideneinkommen pauschal um 10 Prozent reduziert werden sollen, setzt der Bundesrat die Motion 22.3377 aus unserer Sicht nicht genügend um: Der Wert von 10 Prozent ist nicht empirisch abgestützt. Indem sich der Bundesrat bei seinem Vorschlag weder an das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler anlehnt, noch umfassend auf die Studie BASS abstellt, kommt er der entsprechenden Forderung der Motion nicht genügend nach. Für uns ist es unverständlich, dass der Bundesrat das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in seinem erläuternden Bericht nicht näher darstellt und in einem transparenten Vergleich die Vor- und Nachteile zum von ihm vorgeschlagenen Alternativmodell (Pauschalabzug) aufzeigt. Dies wurde

¹ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 13.04.2023.

explizit in der obengenannten Motion so verlangt und die EVP würde es begrüßen, wenn der Bundesrat diese Analyse nachliefern würde und in der Meinungsbildung zur Verordnung berücksichtigen würde.

Des Weiteren geht aus dem erläuternden Bericht nicht hervor, auf welcher Methodik und auf welchen Grundlagen der vorgeschlagene Pauschalabzug von 10 Prozent basiert und wie damit die in der Studie BASS aufgezeigten Benachteiligungen der Versicherten korrigiert werden sollen. Das vorliegende Alternativmodell ist für uns nicht akzeptabel, da der Pauschalabzug zu tief angesetzt ist und die Motion 22.3377 nicht erfüllt. Die Studie BASS führt aus, dass IV-Rentnerinnen und IV-Rentner mit einer Resterwerbsfähigkeit und somit Teilrenten im Mittel nochmals signifikant weniger verdienen als Personen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen, jedoch ohne Zugang zu einer Rente. Gemäss Studie BASS ist ihr Medianlohn um 17 Prozent tiefer. Entgegen den Ausführungen des Bundesrates in seinem erläuternden Bericht beträgt die sich aus der Studie BASS ergebende Referenzgrösse somit nicht nur 10 Prozent, sondern 17 Prozent. Wir fordern den Bundesrat daher auf, sich bei der Umsetzung der Motion 22.3377 und bei der Ausgestaltung seines Alternativmodells (Pauschalabzug) auf den Stand der Forschung und somit umfassend auf die Studie BASS abzustützen und somit folglich einen Pauschalabzug von 17 Prozent vorzusehen. Zudem ist festzustellen, dass gemäss der Studie BASS noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren (wie übermässige Einschränkungen bei bestimmten Krankheiten/Krankheitsbildern, Alter etc.) zu berücksichtigen sind. Zusätzliche lohnmindernde Faktoren können zu weiteren Abzügen führen, diese sollen maximal 25 Prozent betragen.

Wir bitten den Bundesrat, dass er sich bei den LSE-Tabellenlöhnen an die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV und somit an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anlehnt und einen angemessenen Abzug von den LSE-Tabellenlöhnen ermöglicht. Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und stehen für Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Lilian Studer
Präsidentin EVP Schweiz



Roman Rutz
Generalsekretär EVP Schweiz

FDP.Die Liberalen, Postfach, 3001 Bern

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Bern, 5. Juni 2023 / MD
Änderung IVV

Elektronischer Versand: sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»

Vernehmlassungsantwort der FDP.Die Liberalen

Sehr geehrte Damen und Herren

Für Ihre Einladung zur Vernehmlassung oben genannter Vorlage danken wir Ihnen. Gerne geben wir Ihnen im Folgenden von unserer Position Kenntnis.

FDP.Die Liberalen hat die umzusetzende Motion der SGK-N 22.3377 unterstützt. Die Motion will dem Umstand Rechnung tragen, dass die heute verwendete Lohnstrukturerhebung (LSE) des Bundesamtes für Statistik (BFS) den spezifischen Anforderungen bei der Berechnung des Invalideneinkommens nur ungenügend Rechnung tragen. Der Bundesrat wurde deshalb beauftragt, mittels invaliditätskonformen Tabellenlöhnen eine Bemessungsgrundlage zu implementieren, welche bei der Ermittlung des Invalideneinkommens «realistische Einkommensmöglichkeiten» von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung berücksichtigt.

Im erläuternden Bericht führt der Bundesrat nun aus, dass die von der Motion geforderten Umsetzung des Lösungsvorschlages von Riemer-Kafka/Schwegler per 1. Januar 2024 nicht möglich sei. Dies aufgrund der aufwändigen Implementierung und diverser offener Fragen, so zum Beispiel im Bereich der Rechtssicherheit.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Alternative, wonach das Invalideneinkommen wie bis anhin auf den LSE-Tabellen basiert, der Wert künftig jedoch pauschal um einen fixen Prozentanteil reduziert wird (der Bundesrat schlägt 10% vor), erachten wir grundsätzlich als geeignet. Dadurch kann dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Löhne von Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen tiefer sind als diejenigen von Personen, die keine IV beziehen. Die vorgeschlagene Umsetzung entspricht somit zumindest dem politischen Ziel der umzusetzenden Motion.

Der FDP ist es ein Anliegen, dass sich die Höhe des Pauschalabzugs auf wissenschaftlichen Erkenntnissen stützt. In diesem Zusammenhang weist die FDP auf die im erläuternden Bericht zitierten Studie des Büro BASS «Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung» hin: Die Analyse kommt zum Schluss, dass der Medianlohn von erwerbstätigen Personen, die eine IV-Rente beziehen, 17% tiefer ist im Vergleich zu Personen, die keine IV beziehen. Gleichzeitig nimmt die FDP zur Kenntnis, dass der Bundesrat die Datengrundlage der Studie Bass als ungeeignet erachtet.

Vor diesem Hintergrund fordert die FDP den Bundesrat dazu auf, die Höhe des gewählten Pauschalabzuges vor der Einführung und unter Berücksichtigung der relevanten Stakeholder zu überprüfen. Ebenfalls soll die bereits angekündigte Evaluation künftige wissenschaftliche Erkenntnisse, die für die Berechnung des Pauschalabzugs oder des IV-Grads im Allgemeinen relevant sind, berücksichtigen.

Wir danken Ihnen, sehr geehrte Damen und Herren, für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Überlegungen.

Freundliche Grüsse

FDP.Die Liberalen

Der Präsident



Thierry Burkart
Ständerat

Der Generalsekretär



Jon Fanzun

Beilagen

-



GRÜNE Schweiz

Waisenhausplatz 21
3011 Bern

raphael.noser@gruene.ch
031 326 66 07

Eidgenössisches Departement
des Innern EDI
Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
3003 Bern

sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Bern, 1. Juni 2023

Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) - Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»; Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrter Herr Bundesrat,
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Zusammenhang mit der im Titel vermerkten Vernehmlassung haben Sie die GRÜNEN zur Stellungnahme eingeladen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns zur Vorlage zu äussern.

Die vorliegende Änderung der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV) ist auf eine vom National- und Ständerat angenommene Motion der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit ([Motion 22.3377](#)) zurückzuführen. Die GRÜNEN begrüßen die von den eidgenössischen Räten angestossene Änderung hin zu invaliditätskonformen Tabellenlöhnen im Grundsatz ausdrücklich, erachten den Auftrag des Parlaments mit der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage aber als noch nicht erfüllt an.

Zu tiefer Pauschalabzug erfüllt Auftrag des Parlaments nicht

Die der Verordnungsänderung zugrundeliegende Motion verlangt eine Überarbeitung der Bemessungsgrundlagen des IV-Grads, die sich «auf anerkannte statistische Methodik und auf den Stand der Forschung abstützt». Dies ist beim Vorschlag des Bundesrates nicht der Fall. Mit dem vorgeschlagenen Pauschalabzug von zehn Prozent stützt sich der Bundesrat weder auf den in der Motion erwähnten Lösungsvorschlag Riemer-Kafka/Schwegler noch auf die Studie BASS ab, obwohl er letztere als Grundlage bezeichnet. Die Studie BASS fordert aber bei einer pauschalen Lösung einen Abzug von 17 Prozent und die Berücksichtigung

zusätzlicher, individueller lohnmindernder Faktoren. Bemerkenswert ist auch, dass die Berechnungen des Bundesrates lediglich auf Lohndaten von Erwerbstätigen basieren, die zwar starke gesundheitliche Einschränkungen angeben, aber keine IV-Rente erhalten. Entscheidend ist hingegen der Lohnunterschied zwischen Valideneinkommen und Personen mit einer Teilrente. Der Bundesrat wurde im Nationalrat folglich sowohl vom Kommissionssprecher als auch im Rahmen einer Frage von Nationalrätin Manuela Weichelt darauf hingewiesen, dass ein Pauschalabzug von zehn Prozent zu tief angesetzt ist.¹ **Mit einem Pauschalabzug von lediglich zehn Prozent stützt sich der Bundesrat weder auf anerkannte statistische Methoden noch auf den aktuellen Stand der Forschung ab – der von den eidgenössischen Räten formulierte Auftrag an den Bundesrat ist somit nicht erfüllt.**

Die GRÜNEN stimmen mit dem Bundesrat aber überein, dass ein Pauschalabzug für die IV-Stellen einfacher umzusetzen und für die Versicherten leichter zu verstehen ist. Die GRÜNEN bieten deshalb Hand zu einer Umsetzung mittels Pauschalabzug, sofern sich dieser, wie auch von der vom Parlament überwiesenen Motion gefordert, auf wissenschaftliche Erkenntnisse stützt. **Bei einer Umsetzung mit Pauschalabzug ist folglich ein Abzug von 17 Prozent mit zusätzlicher Berücksichtigung weiterer lohnmindernder Faktoren (wie zum Beispiel Teilzeitarbeit, Krankheitsgrad, Alter, Ausbildungsniveau und Branchenerfahrung) vorzusehen – so dass gesamthaft ein Abzug von bis zu 25 Prozent möglich ist.**

Des Weiteren begrüssen die GRÜNEN die Übergangsbestimmungen, welche die Gleichbehandlung aller Versicherten sicherstellt (Abs. 1). Eine vollumfängliche Neubeurteilung des medizinischen Sachverhaltes ist dafür aber nicht angezeigt. Die Übergangsbestimmung ist vielmehr so zu formulieren, dass die Neuberechnung des Invaliditätsgrades nur dann vorgenommen wird, wenn die Neuberechnung für die versicherte Person zu keiner Schlechterstellung führt.

Weiter begrüssen die GRÜNEN den Vorschlag des Bundesrates, dass Betroffene, bei denen ein Rentenanspruch aufgrund eines zu geringen Invaliditätsgrads abgelehnt wurde, sich erneut bei einer IV-Stelle anmelden können (Abs. 2). Dieser Anspruch auf eine Neuanschuldung muss aber auch auf die Gewährung einer Umschulung ausgeweitet werden – auf die von den IV-Stellen aktiv hingewiesen werden muss.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Balthasar Glättli
Präsident



Raphael Noser
Fachsekretär

¹ Siehe zum Pauschalabzug namentlich die Frage 23.7195 (Weichelt): «[Tabellenlöhne: Im Wach- oder Schlafzustand?](#)» sowie allgemein zur unzureichenden Berechnung der Tabellenlöhne die Fragen 21.8091 (Weichelt): «[Tabellenlöhne der IV: wird tatsächlich mit Löhnen bis zu CHF 13 739 für niedrigstes Kompetenzniveau gerechnet?](#)» und 21.8158 (Weichelt): «[IV-Tabellenlöhne: Wird das Total bei der LSE-Tabelle nicht doch aus den einzelnen Branchen berechnet?](#)».

25. Mai 2023

Ihr Kontakt: Noëmi Emmenegger, Geschäftsführerin der Bundeshausfraktion, Tel. +41 31 311 33 03, E-Mail: schweiz@grunliberale.ch

Stellungnahme der Grünliberalen zum Umsetzungsvorschlag der Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) – Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für den Umsetzungsvorschlag und den erläuternden Bericht der Motion 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads» und nehmen dazu wie folgt Stellung:

Allgemeine Beurteilung

Die Invalidenversicherung ist ein zentraler Pfeiler, um allen Menschen in der Schweiz die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Die Ausgestaltung der Renten spielt dabei eine entscheidende Rolle: Die Renten sollen den Menschen entsprechend dem Invaliditätsgrad eine Unterstützung in ihrem Leben bieten. Zur Berechnung der Rentenhöhe wird, wenn vorhanden, das Einkommen vor der Invalidität als Referenz genommen. Sollte dies nicht möglich sein, wird als Referenz das Einkommen einer gesunden Person mit gleicher Ausbildung aus einer Lohntabelle verwendet, was mit dem Prinzip des ausgeglichenen Arbeitsmarkts begründet wird. Dies trägt dem Umstand jedoch nicht Rechnung, dass eine beeinträchtigte Person auch bei einer Vollzeitarbeit nicht die Leistung und damit das Einkommen einer gesunden Person erzielen kann. Das führt im Allgemeinen zu tieferen IV-Renten. Über eine Behebung dieses Missstandes wird schon länger diskutiert, da dies den Zielen der Neuausrichtung der IV als Eingliederungsorganisation mit der entsprechenden stufenlosen Rentensystematik zuwiderläuft.

Mit der Motion 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads» forderte die SGK-N konkret, dass eine neue Bemessungsgrundlage eingeführt wird, welche realistische Einkommensmöglichkeiten von Personen mit Beeinträchtigungen berücksichtigt. Die Motion verlangt, dass sich die Bemessungsgrundlage auf fachliche Erkenntnisse stützen soll, resp. wörtlich, sich «auf anerkannte statistische Methodik und auf den Stand der Forschung abstützt». Insbesondere soll dabei gemäss der von beiden Räten überwiesenen Motion, nebst der von der Verwaltung favorisierten, pauschalen Tabellenlohnsystematik gemäss Studie Büro BASS, auch der Lösungsvorschlag von Riemer-Kafka/Schwegler miteinbezogen werden. Das Bundesamt für Sozialversicherungen hat nun ausschliesslich einen Umsetzungsvorschlag der Motion mit einer pauschalen Lösung in die Vernehmlassung geschickt. Im Unterschied zur Studie des Büro BASS, auf die sich die Verwaltung beruft, wendet sie aber nicht den Pauschalabzug von 17% auf den Referenzlohn an, sondern schlägt einen Pauschalabzug von 10% auf den Referenzlohn vor. Zudem versäumt die Verwaltung, eine gemässe Studie des Büros BASS notwendige Lösung für lohnmindernde Faktoren vorzulegen.

Unsere Position

Die Grünliberalen begrüssen eine Anpassung der Berechnungsgrundlage für die IV-Renten. Der vorliegende Umsetzungsvorschlag entspricht aber nicht dem Auftrag der Motion. Wir fordern das BSV auf, den Auftrag der Motion zu erfüllen und bis 2025 eine neue Bemessungsgrundlage gemäss

Lösungsvorschlag Riemer-Kafka/Schwegler zu erarbeiten, oder zumindest die Pauschallösung mit einer Lösung für lohnmindernde Faktoren zu ergänzen.

Der Umsetzungsvorschlag kann eine leicht umsetzbare Übergangslösung als Sofortmassnahme darstellen. Allerdings erfüllt ein Pauschalabzug von 10% auf den Referenzlohn die Forderung der Motion klar nicht. Der Pauschalabzug muss basierend auf den Erkenntnissen der Studie des Büros BASS von 2021 auf 17% festgelegt werden.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Prüfung unserer Anmerkungen. Bei Fragen stehen Ihnen die Unterzeichnenden sowie unser zuständiges Fraktionsmitglied, Nationalrätin Melanie Mettler, gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen



Jürg Grossen
Parteipräsident



Noëmi Emmenegger
Geschäftsführerin der Bundeshausfraktion





Per Email an:

sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Sozialdemokratische Partei der Schweiz

Zentralsekretariat
Theaterplatz 4
3011 Berne

Tel. 031 329 69 69
Fax 031 329 69 70

info@spschweiz.ch
www.spschweiz.ch

Bern, 2. Juni 2023

Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) – Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads».

Sehr geehrter Herr Berset,
sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme, die wir gerne nutzen.

Mit der Umsetzung der angenommenen Motion [22.3377](#) "Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads" muss der Bundesrat bis zum 31. Dezember 2023 eine Bemessungsgrundlage implementieren, welche bei der Ermittlung des Einkommens mit Invalidität mittels statistischer Werte berücksichtigt, dass Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung nicht die gleich hohen Löhne erzielen können wie gesunde Personen. Zur Umsetzung wird nun die Änderung von Artikel 26^{bis} Absatz 3 der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) vorgeschlagen, mit welcher bei einem nach der Lohnabelle der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE-Tabelle) bestimmten Einkommen mit Invalidität ein pauschaler Abzug von 10 Prozent vorgenommen wird. Kann die versicherte Person nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit von 50 Prozent oder weniger tätig sein, resultiert damit, zusammen mit dem bereits existierenden Teilzeitabzug, ein gesamthafter Abzug von 20 Prozent. Der pauschale Abzug hat für alle Versicherten, bei welchen das Einkommen mit Invalidität mittels statistischer Einkommen festgelegt wird, unabhängig von der Art der gesundheitlichen Einschränkung (körperlich, psychisch, kognitiv, Komorbiditäten) und unabhängig vom Geschlecht die gleiche Auswirkung. Auch wird der Abzug sowohl bei bereits bestehenden Rentenleistungen als auch bei neuen gewährt.

Die SP Schweiz begrüsst, dass die IV-Tabellenlöhne mit der Umsetzung der Motion 22.3377 endlich angegangen werden. Seit Jahren ist bekannt, dass diese viel zu hoch angesetzt sind und Menschen mit Behinderungen darunter leiden, da sie deshalb viel zu tiefe Rentenleistungen erhalten. Verschiedene Rechtsgutachten gelangten bereits zum Ergebnis, dass diese LSE-Tabellenlöhne weitgehend das Lohnniveau von Personen ohne gesundheitliche Einschränkungen widerspiegeln, wobei die Einkommen von gesundheitlich beeinträchtigten Menschen im Vergleich dazu systematisch wesentlich tiefer sind. Hinzu kommt, dass wichtige, lohnrelevante Faktoren wie Ausbildungsniveau, Alter, Nationalität, Dienstjahre, Wirtschaftszweig und Grossregion in den LSE-Tabellenlöhnen nicht

angemessen berücksichtigt werden. Wir begrüssen auch deshalb, dass das aktuelle System endlich revidiert wird.

Wir sind mit der vorgeschlagenen Verordnungsänderung von der Stossrichtung her zwar einverstanden: Uns geht sie jedoch deutlich zu wenig weit. Auch ist das Anliegen der Motion mit der vorgeschlagenen Verordnungsänderung nur teil-erfüllt. Die Motion beauftragte den Bundesrat, bis Ende 2023 eine Bemessungsgrundlage zu implementieren, welche bei der Ermittlung des Einkommens mit Invalidität mittels statistischer Werte realistische Einkommensmöglichkeiten von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung berücksichtigt. Die vorgeschlagenen 10 Prozent sind weder statistisch begründet, noch widerspiegeln sie die realistischen Einkommensmöglichkeiten.

Bedingungen Zustimmung zum Pauschalabzug

Wir können der vorgeschlagenen Änderung und dem pauschalen Abzug zustimmen, jedoch nur mit dem Vorbehalt, dass der Abzug höher ausfällt. Es ist wichtig, nun rasch und unkompliziert eine Verbesserung herbeizuführen, damit raschestmöglich die betroffenen Menschen bessere IV-Renten erhalten. Die Ausführungen des Bundesrates im erläuternden Bericht, wie die Höhe von 10 Prozent festgelegt wurde, sind jedoch weder überzeugend noch fassen sie auf statistischen Erkenntnissen. Die Höhe der Pauschale ist deutlich zu tief gewählt. In früheren Diskussionsbeiträgen wurde bereits von deutlich mehr als 10 Prozent gesprochen. Konkret: Das Büro Bass schlägt selbst vor, 17 Prozent als Pauschale zu wählen und zusätzliche, lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen. Dies wird auch im [Schlussbericht](#) des Projekts zur Invaliditätsbemessung mittels LSE-Tabellen im Januar 2021 so festgehalten. Die vorgeschlagenen 10 Prozent sind somit aus unserer Perspektive - und offensichtlich auch unter Berücksichtigung statistischer Erkenntnisse - viel zu tief gewählt. Zudem werden so die weiteren, lohnmindernden Faktoren nicht berücksichtigt. Wir fordern deshalb einen **Pauschalabzug von mindestens 17 Prozent sowie zusätzlich die Berücksichtigung von weiteren lohnmindernden Faktoren, bis zu einem gesamthaften Abzug von maximal 25 Prozent.** Wird dieser pauschale Abzug erhöht, tragen wir die vorgeschlagenen Änderungen mit.

Abschliessend möchten wir lobend festhalten, dass die Pauschale sowohl auf Neurentner:innen wie auch bestehende IV-Renten-Empfänger:innen angewendet wird. Hierbei ist es jedoch elementar wichtig, dass die Neuberechnung nicht zu einer Rentenverschlechterung führt. Wir schlagen deshalb, kongruent mit der Forderung von Behindertenverbänden, eine Umformulierung des entsprechenden Abs. 1 und Abs. 2 der Übergangsbestimmungen vor (Änderungsvorschlag: *kursiv*):

Abs. 1: « (...), bei denen das Einkommen mit Invalidität aufgrund statistischer Werte festgelegt wurde und bei denen im Rahmen der Rentenzusprache nicht bereits ein höherer Abzug berücksichtigt wurde, ist innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Änderung eine Neuberechnung des Invaliditätsgrades vorzunehmen. (...)»

Abs. 2: Wurden eine Rente oder eine Umschulung vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... wegen eines zu geringen Invaliditätsgrades verweigert, so wird auf eine erneute Anmeldung eingetreten, wenn glaubhaft gemacht wird, dass die Berechnung des Invaliditätsgrades durch die Anwendung der Regelung von Artikel 26^{bis} Absatz 3 neu zu einem Rentenanspruch oder einem Anspruch auf eine Umschulung führt.



Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüßen.

SP Schweiz

Mattea Meyer
Co-Präsidentin

Cédric Wermuth
Co-Präsident

Anna Storz
Fachreferentin

Eidgenössisches Departement des
Inneren EDI
Bundesrat Alain Berset

Elektronisch an:
sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Bern, 02. Juni 2023

**Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) -
Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Be-
rechnung des IV-Grads»**

Antwort der Schweizerischen Volkspartei (SVP)

Sehr geehrte Damen und Herren

Aus Sicht der SVP ist die Vorlage grundlegend zu überarbeiten. Durch die Vorlage werden keine invaliditätskonformen Tabellenlöhne erreicht. Die Vorlage ist pauschalisierend und bezieht wichtige Faktoren wie das Ausbildungsniveau, Alter, Wirtschaftszweig oder geografischer Wohnort nicht mit ein.

Die vorgeschlagene Anpassung der IVV, wonach die ermittelten Invalideneinkommen pauschal um 10 Prozent reduziert werden sollen, setzt die Motion [22.3377](#) ungenügend um. Der vorgeschlagene Wert von 10 Prozent ist nicht ausreichend begründet. Mit dem Modell der Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler hätten die Löhne von beeinträchtigten Personen und somit der damit einhergehende Invaliditätsgrad genauer und individueller ermittelt werden können.

Die vorgeschlagenen 10 Prozent sind aus unserer Sicht ein guter pauschaler Satz zur Ermittlung der Entschädigungsgrundlage. Pauschal für alle IV-Bezüger den Wert von 10 Prozent als Grundlage zu nehmen, halten wir jedoch für den falschen Weg. Wir befürchten durch diesen pauschalen Ansatz vor allem eine Benachteiligung der schweizerischen Randgebiete.

Ein konkretes Beispiel dazu findet sich in der Bundesratsantwort auf die Interpellation [21.4480](#). Ein 53-jähriger Bergbauer, der 35 Jahre in die Sozialversicherung einbezahlt hatte, mit einem ermittelten Einkommen von 36'762 Franken, wurde zum IV-Fall. Das errechnete zumutbare Einkommen für diesen Bauern wurde auf 61'502 Franken festgelegt, wenn er sich anderen Tätigkeiten zuwenden würde. Dementsprechend hat er keinen Anspruch auf eine IV-Entschädigung. Auch mit dem vorgeschlagenen 10-prozentigen Abzug hätte dieser Bergbauer nach wie vor keinen Anspruch auf eine IV-Rente. In diesem Fall wurde die ökonomische Realität eines Bergbauern komplett nicht berücksichtigt. Es wird verkannt, dass ein Bergbauer im Durchschnitt ein tiefes Einkommen hat und im Normalfall in einer Randregion lebt, wo es nur begrenzt andere Erwerbsmöglichkeiten gibt.

Wir fordern daher dringend eine Anpassung, welche nicht nur die Realitäten in Städten berücksichtigt, sondern auch auf die Bedürfnisse der Landbevölkerung Rücksicht nimmt. Für diese Anpassung müssen Faktoren wie das Ausbildungsniveau, das Alter, Jahre im Beruf, der

jeweilige Wirtschaftszweig und der geografische Wohnort mitberücksichtigt werden und entsprechend höhere Prozentsätze für die Berechnung des zumutbaren Einkommens angewandt werden können.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

SCHWEIZERISCHE VOLKSPARTEI

Der Parteipräsident



Marco Chiesa
Ständerat

Der Generalsekretär



Peter Keller
Nationalrat



Schweizerischer Gemeindeverband
Association des Communes Suisses
Associazione dei Comuni Svizzeri
Associazion da las Vischnancas Svizras

Eidg. Departement des Innern EDI
Bundesamt für Sozialversicherungen
CH-3003 Bern

Per Email:
sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Bern, 2. Juni 2023

Änderung der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV). Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads». Stellungnahme des Schweizerischen Gemeindeverbandes

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 5. April 2023 haben Sie uns das oben erwähnte Geschäft zur Stellungnahme unterbreitet. Für die Gelegenheit, uns aus Sicht der rund 1'500 dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) angeschlossenen Gemeinden äussern zu können, danken wir Ihnen bestens.

Einleitende Bemerkungen

Für Leistungen der IV wie Umschulungen oder eine IV-Rente ist der sogenannte IV-Grad zentral. Zur Ermittlung des IV-Grads wird das vor der Invalidität erzielte Einkommen mit demjenigen verglichen, das mit einer Invalidität noch erzielbar ist. Die IV stützt sich dabei in vielen Fällen auf die Tabellenmedianlöhne der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE-Tabellen) und damit auf Einkommen von gesunden Personen ab, die Menschen mit Beeinträchtigungen gar nicht erwirtschaften können. Auch werden Branchen berücksichtigt, die Personen mit Behinderungen in aller Regel nicht offen stehen, zum Beispiel die Baubranche. Durch diese problematische Berechnung wird den Versicherten teilweise der berufliche Wiedereinstieg mit einer Umschulung verwehrt oder sie landen direkt in der Sozialhilfe. Mittels der [Motion SGK-N 22.3377](#) wird der Bundesrat beauftragt, bis Ende 2023 eine Bemessungsgrundlage zu implementieren, welche bei der Ermittlung des Invalideneinkommens «realistische Einkommensmöglichkeiten» von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung berücksichtigt. Insbesondere ist das Modell «Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler» zu berücksichtigen. Die Änderung der IV-Verordnung soll bereits am 1. Januar 2024 in Kraft treten.

Ziel ist eine möglichst individuelle Beurteilung der jeweiligen Situation der Versicherten. Nach Prüfung des von Frau Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Herrn Dr. phil. Schwegler (Schweizer Paraplegiker-Forschung) vorgeschlagenen Modells zur Neuberechnung der IV-Renten kommt der Bundesrat zum Schluss, dass dieses noch verschiedene offene Fragen aufweist und die für eine sachgerechte Einführung des Modells notwendigen Neuerungen und Anpassungen auf den 1. Januar 2024 nicht umsetzbar sind. Der Bundesrat schlägt deshalb ein alternatives Modell (Pauschalabzug) vor, wonach die gestützt auf die LSE-Tabellen ermittelten Invalideneinkommen pauschal um 10 Prozent reduziert werden sollen.

Aus Sicht des SGV wird damit die Motion SGK-N ungenügend umgesetzt und die Chance verpasst, die IV-Berechnung von Grund auf so zu erneuern, dass sie auf Basis einer anerkannten statistischen Methodik und dem Stand der Forschung auch tatsächlich den realistischen Einkommensmöglichkeiten von Personen mit Behinderungen Rechnung trägt. Angesichts der kurzen Umsetzungsfrist der Motion kann der SGV die Einführung eines Pauschalabzugs aber grundsätzlich nachvollziehen. Von einem einheitlichen Pauschalabzug profitieren alle Versicherten in gleicher Weise, Frauen wie Männer, und er kommt bei allen Arten von gesundheitlichen Einschränkungen zur Anwendung. Das Modell kann innert der vorgegebenen Frist eingeführt und umgesetzt werden. Damit können für die Versicherten auf den 1.1.2024 rasch Verbesserungen erwirkt werden.

Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Art. 26bis Abs. 3 (neu)

Wie oben ausgeführt werden die LSE-Tabellen des BFS den spezifischen Anforderungen beim Invalideneinkommen nicht gerecht. **Der SGV hätte es klar vorgezogen, dass in Umsetzung der politischen Ziele der Motion SGK-N für die künftige IV-Berechnung empirisch abgestützte, neue Invaliditätskonforme LSE-Tabellen herangezogen werden.** Mit dem geplanten zusätzlichen Pauschalabzug wird nun immerhin der Tatsache Rechnung getragen, dass die Löhne von Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen deutlich tiefer sind als jene von gesunden Personen. Aus Sicht des SGV ist der Pauschalabzug von 10 Prozent jedoch zu tief angesetzt. Auch die vom Bundesrat zitierte Studie BASS¹ geht davon aus, dass der Medianlohn von erwerbstätigen IV-Beziehenden rund 17 Prozent tiefer sein müsste, damit Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen eine Chance haben, ein solches Einkommen auch tatsächlich zu erzielen. Es ist deshalb nicht nachvollziehbar, warum der Bundesrat den Pauschalabzug auf 10 Prozent festgelegt hat; das wird im Bericht zur Vernehmlassung nicht erläutert. Wir verstehen, dass ein Pauschalabzug für die IV-Stellen einfacher umzusetzen wäre. **Wird am Modell des Pauschalabzuges festgehalten, so fordert der SGV den Bundesrat auf, einen Pauschalabzug von 17 Prozent vorzusehen.** Zudem sind weitere individuelle Abzüge zu prüfen. So lassen sich die Nachteile eines Pauschalabzuges gegenüber der politisch geforderten invaliditätskonformen LSE-Tabellen mindestens teilweise abfedern.

Übergangsbestimmungen

Der SGV begrüsst die mit den Übergangsbestimmungen vorgesehene Gleichbehandlung auch bestehender IV-Rentenbeziehender. Allerdings darf die Anpassung der laufenden Renten nicht zu einer vollumfänglichen Neuurteilung oder zu einer Schlechterstellung führen, bei denen nach heutigem Recht ein leidensbedingter Abzug von 25 Prozent vorgenommen wird. Weiter soll die Möglichkeit der Neuanmeldung neben dem Rentenanspruch auch für Umschulungen gelten.

¹ Studie BASS, Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung, 02/2021
https://www.wesym.ch/cvfs/5690459/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf

Evaluation auf Verordnungsstufe

Um die Forderung der Motion SGK-N nach einer möglichst realitätsnahen Bestimmung der IV-Renten zu erfüllen, sind die neuen Bestimmungen aus Sicht des SGV regelmässig zu evaluieren und bei Bedarf anzupassen. **Vor diesem Hintergrund beantragen wir, eine Evaluationsklausel auf Verordnungsstufe einzuführen. So kann gewährleistet werden, dass der Pauschalabzug die tatsächlichen und aktuellen Lohnunterschiede widerspiegelt.**

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gemeindeverband

Präsident



Hannes Germann
Ständerat

Direktor



Christoph Niederberger

Kopie an:

Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK, Schweizerischer Städteverband SSV, Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Berggebiete SAB



Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Per Mail: sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Bern, 05.06.2023

Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) - Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»: Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zur Änderung der IVV betreffend Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads» Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung. Die vorliegende Stellungnahme beruht mehrheitlich auf der Einschätzung der Städteinitiative Sozialpolitik.

Allgemeine Einschätzung

Für die Bestimmung des Invaliditätsgrads von Personen, die als teil- oder vollwerbsfähig qualifiziert werden, stützt sich die IV aktuell auf die Zentralwerte der Lohnstrukturerhebung (LSE) als statistische Grundlage ab. Da sich diese sogenannten IV-Tabellenlöhne als zu hoch erwiesen, sieht der Bundesrat nun vor, dass neu ein pauschaler LSE-Abzug von 10% erfolgen soll. Die Bestrebungen, bei der Invaliditätsbemessung auf realistische Lohnmöglichkeiten von Personen mit Beeinträchtigung abzustellen, ist grundsätzlich zu begrüßen.

Für die Städte ist von zentraler Bedeutung, dass korrekte invaliditätskonforme Tabellenlöhne angewendet werden, weil eine Überschätzung des Invalideneinkommens und damit eine zu geringe oder gar keine Rente, die Betroffenen in die Armut und unter Umständen in die Sozialhilfe führen kann. Es ist aus Sicht der Städte unbestritten, dass die aktuelle Regelung, welche auf den LSE-Lohtabellen beruht, zur deutlichen Überschätzung der entsprechenden Einkommen führt. Die LSE-Tabellenlöhne widerspiegeln nicht das Lohnniveau von Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen und berücksichtigen auch wichtige lohnrelevante Faktoren wie Ausbildungsniveau, Dienstjahre oder Grossregion nicht. Auch das Bundesgericht hat mehrmals darauf hingewiesen, dass bis anhin Erhebungen zu Löhnen von gesundheitlich eingeschränkten Personen fehlen und die LSE-Tabellen eine



Übergangslösung darstellen. Der Städteverband hatte bereits in seiner Vernehmlassungsantwort zu den Ausführungsbestimmungen zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (Weiterentwicklung der IV) auf die Problematik aufmerksam gemacht und eine Weiterentwicklung der Grundlagen für den Einkommensvergleich gefordert.

Mit der Motion 22.3377 wurde der Bundesrat beauftragt, bis Ende 2023 eine Bemessungsgrundlage einzuführen, welche bei der Ermittlung des Einkommens mit Invalidität mittels statistischer Werte realistische Einkommensmöglichkeiten von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung berücksichtigt. Der Bundesrat soll dazu den Lösungsvorschlag von Riemer-Kafka/Schwegler einbeziehen, so wie er das mehrfach in Aussicht gestellt hat.

Aus Sicht der Städte erfüllt die vorgeschlagene Umsetzung die Forderungen der Motionäre nicht und genügt auch nicht, um realistische Einkommen zu berechnen. Im Sinne einer raschen Umsetzung kann einem Pauschalabzug als Übergangslösung zugestimmt werden, jedoch müsste er höher sein. Ein Pauschalabzug kann aber nur als Zwischenschritt auf dem Weg zu einer wissenschaftlich fundierten und damit fairen Basis gesehen werden.

Anliegen zu einzelnen Bestimmungen

Art. 26bis Abs. 3 IVV:

Der Bundesrat sieht vor, dass das Invalideneinkommen wie bis anhin auf den LSE-Tabellen basiert und neu pauschal um 10 Prozent reduziert werden soll. Dieser Vorschlag hat wesentliche Schwächen:

- Er hat keine empirische Basis. Aus der zitierten BASS-Studie geht hervor, dass der Medianlohn von erwerbstätigen IV-Rentnerinnen und -rentnern im Vergleich zu voll leistungsfähigen Erwerbstätigen 17 Prozent tiefer ist. Der Abzug müsste daher mindestens 17 Prozent betragen.
- Individuelle Fallkonstellationen werden nicht berücksichtigt, d.h. es fehlt die Berücksichtigung von zusätzlichen lohnmindernden Faktoren (z.B. übermässige Einschränkungen bei bestimmten Krankheiten/Krankheitsbildern, Ausbildungsniveau, Alter), wie sie auch in der BASS-Studie erwähnt werden.

Falls der Bundesrat bei seinem Vorschlag eines Pauschalabzuges bleibt, sollte dieser bei 17 Prozent angesetzt werden. Zudem sind zusätzliche Abzüge vorzusehen. Dabei ist insbesondere der Tieflohnbereich zu berücksichtigen, wo zu hohe angenommene Referenzlöhne besonders problematisch sind. Wir schlagen folgende Formulierung vor:

Art. 26bis Abs. 3 IVV: «Vom statistisch bestimmten Wert nach Absatz 2 werden 17 Prozent abgezogen. Kann die versicherte Person aufgrund ihrer Invalidität nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit nach Artikel 49 Absatz 1bis von 50 Prozent oder weniger tätig sein, so werden zusätzlich 10 Prozent abgezogen. Zusätzliche lohnmindernde Faktoren können zu weiteren Abzügen führen.»



Übergangsbestimmungen:

Die Übergangsregelung ist so auszugestalten, dass die Anpassung nicht zu einer Schlechterstellung von Personen führt, bei denen nach heutigem Recht ein leidensbedingter Abzug von 25 Prozent vorgenommen wird.

Der Städteverband begrüsst, dass die Möglichkeit einer Neuanschuldung gegeben sein soll. Wir schlagen jedoch vor, dass der Passus ergänzt wird um den Anspruch auf eine Umschuldung, konkret:

Übergangsbestimmung Abs. 2: «Wurde eine Rente oder eine Umschuldung vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... wegen eines zu geringen Invaliditätsgrades verweigert, so wird auf eine erneute Anmeldung eingetreten, wenn glaubhaft gemacht wird, dass die Berechnung des Invaliditätsgrades durch die Anwendung der Regelung von Artikel 26bis Absatz 3 neu zu einem Rentenanspruch oder einem Anspruch auf eine Umschuldung führt.»

Das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen sollen zudem aktiv über die Möglichkeit einer Neuanschuldung informieren.

Zusammenfassend halten wir eine Neuregelung mit Pauschalabzug von 17 Prozent für eine Verbesserung des Status quo. Allerdings wird dadurch eine Übergangslösung wiederum durch eine Übergangslösung ersetzt. Wir beantragen deshalb, die nach wie vor fehlenden statistischen Grundlagen für Lohnberechnungen im IV-Bereich zu erstellen und in einem zweiten Schritt eine neue Variante der Verordnung vorzulegen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband

Präsident

Anders Stokholm

Stadtpräsident Frauenfeld

Direktor

Martin Flügel

Kopie Schweizerischer Gemeindeverband

Monsieur le Conseiller fédéral
Alain Berset
Chef du département fédéral de l'intérieur
Secrétariat général SG-DFI
Inselgasse 1
3003 Bern

sekretariat.abel@bsv.admin.ch

Paudex, le 5 juin 2023
TRE

Consultation : modification du règlement du 17 janvier 1961 sur l'assurance invalidité

Monsieur le Conseiller fédéral,

Nous avons examiné l'objet cité en titre et souhaitons vous faire part de notre position.

Le modèle de « salaire statistique selon les travaux de Riemer-Kafka / Schwegler » paraît impossible à mettre en œuvre dans le délai indiqué. Le classement des déficiences physiques, des troubles cognitifs et psychiques en tableau paraît inadéquat pour répondre à toutes les spécificités de chaque situation, sans oublier le travail considérable pour les tenir à jour.

La solution forfaitaire doit donc être préférée. Nous nous permettons néanmoins de poser la question de l'effet de cette modification de règlement proposée sur l'entier du système. Les récentes réformes de l'assurance-invalidité ont fait suite à la volonté du législateur de diminuer les coûts et de freiner l'octroi des prestations (« La réadaptation avant la rente. ») L'introduction du modèle avec un forfait entraînera des prestations plus importantes pour les bénéficiaires actuels, tout en permettant à davantage de personnes de toucher des rentes partielles.

Nous nous permettons également de questionner le principe de traiter de manière uniforme des situations qui sont très hétérogènes à cause des spécificités de chaque individu, et de la situation du marché du travail dans les différentes branches.

En vous remerciant de l'attention accordée à ces lignes, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

Centre Patronal



Fédération des
Entreprises
Romandes

FER Genève - FPE Bulle - UPCF Fribourg
FER Arcju - FER Neuchâtel - FER Valais

Département fédéral de l'intérieur (DFI)
3003 Berne

A l'att. de Monsieur Alain Berset,
Président de la Confédération

sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Genève, le 5 juin 2023
EY/3199 - FER N°16-2023

Modification du règlement du 17 janvier 1961 sur l'assurance-invalidité (RAI). Mise en œuvre de la motion 22.3377 de la CSSS-N « Utiliser des barèmes de salaires correspondant à l'invalidité dans le calcul du taux d'invalidité »

Monsieur le Président de la Confédération,

Nous avons pris connaissance avec intérêt de l'objet mis en consultation et vous faisons parvenir ci-dessous notre prise de position.

1. Contexte

Le 21 novembre 2021, le Conseil fédéral a fixé l'entrée en vigueur du Développement continu de l'AI au 1^{er} janvier 2022 et adopté les modifications réglementaires correspondantes. Une critique essentielle émise lors de la procédure de consultation était que la nouvelle réglementation concernant l'évaluation du taux d'invalidité ne tenait pas assez compte du fait que les personnes atteintes d'un handicap ne peuvent pas réaliser le même revenu que les personnes en bonne santé.

La CSSS-N a alors déposé la présente motion (22.3377) « qui charge le Conseil fédéral d'instaurer, d'ici au 30 juin 2023, une base de calcul qui, lors de la détermination du revenu avec invalidité au moyen de valeurs statistiques, tienne compte des possibilités de revenu réelles des personnes atteintes dans leur santé. Dans l'élaboration des nouvelles bases de calcul, qui s'appuie sur une méthodologie statistique reconnue et sur la recherche actuelle, le Conseil fédéral tient compte du nouveau système de rentes linéaires, des adaptations apportées à l'évaluation de l'invalidité et des nouvelles dispositions réglementaires entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2022. Il intègre la solution proposée par Riemer-Kafka/Schwegler ». Le Conseil national a adopté la motion à l'unanimité, le Conseil des États l'a également approuvée à une large majorité.

Quant à la modification proposée ici, elle présente une variante pour la mise en œuvre de la motion 22.3377. Cette dernière prévoit une modification de l'article 26bis, alinéa 3 du règlement sur

l'assurance-invalidité (RAI), qui prévoit une déduction forfaitaire de 10% pour un revenu invalide déterminé, selon l'enquête suisse, sur la structure des salaires. En cas de capacité fonctionnelle de 50% ou moins, il en résulte, avec la déduction pour temps partiel déjà existante, une déduction totale de 20%. La déduction forfaitaire s'applique indépendamment du type de limitation de la santé (physique, psychique, cognitive, comorbidités) et du sexe.

La présente modification prévoit la révision, dans un délai de deux ans après l'entrée en vigueur (1^{er} janvier 2024), des quelque 30'000 rentes potentiellement touchées correspondant à un taux d'invalidité de moins de 70%.

2. Position de la FER

Le Conseil fédéral a ainsi mis en consultation le modèle alternatif (déduction forfaitaire), car il estime que l'élaboration et la mise en œuvre des tableaux de salaires prévus dans le modèle Riemer-Kafka/Schwegler présentent plusieurs incertitudes sur les plans matériel et temporel. Il est aussi d'avis qu'avec ce dernier modèle, la mise en œuvre au 1^{er} janvier 2023 ne sera pas possible.

La FER relève surtout que la méthodologie utilisée pour la fixation de la déduction forfaitaire est inappropriée et reconnue dans le rapport explicatif (p.7) : « Les résultats de l'étude BASS servent de référence pour la fixation de la déduction forfaitaire, tout en sachant que les données de l'étude BASS reposent sur ce que considère l'OFS comme une base inappropriée pour mesurer des niveaux de salaires fiables et qu'elles ne concordent pas en tous points aux barèmes ESS et ne leur sont pas comparables ». Pourquoi dès lors proposer un modèle alternatif si la méthodologie n'est pas fiable ?

En outre, ce modèle alternatif ne s'appuie sur aucune littérature existante ou étude scientifique. Elle est donc davantage basée sur des estimations que sur des sources concrètes. On peut également regretter que la proposition Riemer-Kafka/Schwegler ne soit pas présentée plus en détail dans le rapport explicatif.

Il est à noter que ce modèle alternatif introduit des inégalités de traitement en ne tenant pas compte des différentes causes d'invalidité. La mesure de l'invalidité devrait être considérée de manière différenciée afin de mieux appréhender chaque cas.

La FER souligne également que la redéfinition (selon le modèle alternatif) de la capacité fonctionnelle des assurés impliquera de très nombreuses expertises, ce qui entraînera une administration lourde et des délais d'attente pour les personnes concernées.

Cette forte augmentation du nombre de rentes suite à la motion aura surtout pour conséquence qu'un plus grand nombre d'assurés verront leur taux d'invalidité augmenter et passeront au système de rentes linéaires plus tôt que ne le prévoyaient les dispositions transitoires du Développement continu de l'AI. En d'autres termes, cela signifie qu'il y aura des augmentations substantielles de coûts, alors que l'objectif initial était de les réduire. Selon une estimation grossière (inscrite dans le rapport explicatif), le coût supplémentaire attendu pour l'AI s'élèvera à 85 millions de francs par an avec une déduction forfaitaire de 10% ! Par ailleurs, étant donné qu'un plus grand nombre de personnes auront droit à une rente, et donc potentiellement à des prestations complémentaires, ce changement entraînera des dépenses estimées à 23 millions de francs par an.

La FER relève également que les nouveaux degrés d'invalidité fixés par l'AI seront repris par la prévoyance professionnelle. Cela veut dire concrètement que si les taux d'invalidité calculés par l'AI sont plus élevés, les rentes servies par la prévoyance professionnelle augmenteront en conséquence, ainsi que leur nombre. Les coûts supplémentaires sont estimés à 20 millions de francs par an avec une déduction forfaitaire de 10%...

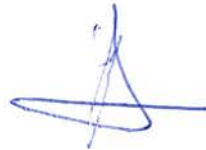
Le rapport explicatif n'aborde pas la question des frais administratifs et de mise en place de tels changements, notamment pour les caisses AVS/AI et LPP et le temps nécessaire pour mettre en place les changements prévus. Il serait ainsi souhaitable de réunir les partenaires concernés et de discuter des modèles et des implications concrètes pour les caisses susmentionnées.

En conclusion, la FER est, en l'état, défavorable à cette modification du règlement, car cette solution alternative n'est non seulement méthodologiquement pas solide, introduit des inégalités de traitement et représente des coûts surdimensionnés tant pour l'AVS/AI que pour la prévoyance professionnelle.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions de croire, Monsieur le Président de la Confédération, à l'expression de notre haute considération.



Blaise Matthey
Secrétaire général



Yannic Forney
Délégué

La Fédération des Entreprises Romandes en bref

Fondée le 30 juillet 1947 à Morat, son siège est à Genève. Elle réunit les associations patronales interprofessionnelles cantonales (GE, FR, NE, JU, VS), représentant la quasi-totalité des cantons romands. La FER comprend plus de 45'000 membres.

Eidg. Departement des Innern
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Brugg, 10. Mai 2023

Zuständig: Hanspeter Flückiger
Dokument: konsult_vernehmlassung_IVV

Per Mail an:
sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Konsultation Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV)

Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Möglichkeit, uns zur Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) vernehmen zu lassen, danken wir Ihnen.

Aus Sicht der Landwirtschaft ist die vorgeschlagene Änderung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV grundsätzlich zu begrüßen, da dies den IV-Grad in Einzelfällen erhöhen kann, bzw. den Druck auf eine zumutbare Tätigkeit ausserhalb der Landwirtschaft etwas verringern könnte, wenn das vergleichbare Invalideneinkommen etwas sinken würde, auch wenn die 10 % höchstens in Grenzfällen genügen.

Bezüglich der Höhe des Abzugs könnte man sich fragen, ob die erwähnte Problematik von Teilzeitbeschäftigung tatsächlich erst ab einem Beschäftigungsgrad von 50 % beginnt oder ob die Grenze des zusätzlichen Abzuges nicht z.B. auf 75 % oder gar 80 % erhöht werden sollte.

Gestützt auf unsere Ausführungen stimmt der Schweizer Bauernverband (SBV) dem Vorschlag der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV) grundsätzlich zu, mit der Anregung die Werte noch einmal zu verifizieren.

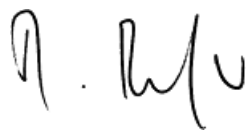
Ebenfalls stimmt der SBV der Regelung der Übergangsbestimmungen zu.

Freundliche Grüsse

Schweizer Bauernverband



Markus Ritter
Präsident



Martin Rufer
Direktor

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
3003 Bern

Per E-Mail: sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Zürich, 1. Juni 2023 LMB/sm
mueller-brunner@arbeitgeber.ch

Stellungnahme zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) - Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV) ist seit 1908 die Stimme der Arbeitgeber in Wirtschaft, Politik und Öffentlichkeit. Er vereint als Spitzenverband der Schweizer Wirtschaft rund 90 regionale und branchenspezifische Arbeitgeberorganisationen sowie einige Einzelunternehmen. Insgesamt vertritt er über 100'000 Klein-, Mittel- und Grossunternehmen mit knapp 2 Millionen Arbeitnehmenden aus allen Wirtschaftssektoren. Der SAV setzt sich für eine starke Wirtschaft und den Wohlstand der Schweiz ein. Er verfügt dabei über anerkanntes Expertenwissen insbesondere in den Bereichen Arbeitsmarkt, Bildung und Sozialpolitik.

1. Zusammenfassende Beurteilung

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen bestens. Gestützt auf die Konsultation unserer Mitglieder nehmen wir zusammenfassend gerne wie folgt Stellung:

Position des Schweizerischen Arbeitgeberverbands (SAV):

Der SAV erachtet die Umsetzung der Motion 22.3377 als nicht erfüllt und lehnt den vorgeschlagenen pauschalen Abzug des vom Bundesrat vorgelegten Modells somit ab.

2. Ausgangslage

Im Rahmen des Inkrafttretens der Weiterentwicklung IV (WEIV) und des Vernehmlassungsverfahrens zu den entsprechenden Verordnungsänderungen wurde Kritik laut, wonach die neuen Regelungen zur Bemessung des Invaliditätsgrades zu wenig berücksichtigen, dass Menschen mit Behinderungen im Vergleich zu gesunden Menschen nicht die gleichen Einkommen erzielen können.

Die SGK-N reichte daraufhin die Motion 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads» ein, welche den Bundesrat beauftragt, «eine Bemessungsgrundlage zu implementieren, welche bei der Ermittlung des Einkommens mit Invalidität mittels statistischer Werte realistische Einkommensmöglichkeiten von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung berücksichtigt. [...] Bei der Überarbeitung der Bemessungsgrundlagen, die sich auf anerkannte statistische Methodik und auf den Stand der Forschung abstützt, berücksichtigt der Bundesrat das neue lineare Rentensystem, die Weiterentwicklung der Invaliditätsbemessung und damit auch die neuen Regelungen auf Stufe Verordnung per 1. Januar 2022. Er bezieht den Lösungsvorschlag von Riemer-Kafka/Schwegler mit ein». Der Nationalrat nahm die Motion einstimmig an, der Ständerat stimmte ebenfalls mit grosser Mehrheit zu.

Bei der nun vorgeschlagenen Verordnungsänderung wird eine Lösungsvariante zur Umsetzung der Motion 22.3377 vorgestellt. Diese sieht eine Änderung von Artikel 26^{bis} Absatz 3 der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV) vor, mit welcher bei einem nach der Lohnstrukturerhebung (sogenannte LSE-Tabelle) bestimmten Einkommen mit Invalidität ein pauschaler Abzug von 10 Prozent vorgenommen wird. Bei einer funktionellen Leistungsfähigkeit von 50 Prozent oder weniger, resultiert zusammen mit dem bereits existierenden Teilzeitabzug ein gesamthafter Abzug von 20 Prozent. Der pauschale Abzug gilt unabhängig von der Art der gesundheitlichen Einschränkung (körperlich, psychisch, kognitiv, Komorbiditäten) und unabhängig vom Geschlecht. Zudem ist eine Revision der rund 30'000 potenziell betroffenen Renten mit einem IV-Grad unter 70 Prozent vorgesehen.

3. Position des SAV

Der Bundesrat hat mit seiner vorgeschlagenen Verordnungsänderung ein Alternativmodell in die Vernehmlassung geschickt, da er die Entwicklung invaliditätskonformer Lohntabellen gemäss dem Modell Riemer-Kafka/Schwegler laut eigenen Angaben als zu komplex und zu aufwändig erachtet. Gemäss Motionstext soll der Lösungsvorschlag von Riemer-Kafka/Schwegler einbezogen werden, was nicht grundsätzlich ausschliesst, dass auch eine andere Variante gewählt werden kann. Ein entsprechendes alternatives Modell muss gemäss Vorgabe des Motionstexts aber empirisch fundiert sein.

Aus Sicht des SAV erfüllt das vorgelegte Alternativmodell des Bundesrats diese Vorgabe aus folgenden Gründen allerdings nicht:

- Der vom Bundesrat vorgeschlagene Pauschalabzug von 10 Prozent basiert *nicht* auf den wissenschaftlichen Ergebnissen der vom Bundesrat herangezogenen Studie des Büro BASS. Diese schlägt aus wissenschaftlicher Sicht einen Abzug von bis 14 bis zu 17 Prozent vor.¹
- Im erläuternden Bericht wird auf Seite 7 selbst darauf hingewiesen, dass die verwendete statistische Methodik höchst fraglich ist: «Diese Erkenntnisse aus der Studie BASS werden als Referenzgrösse im Hinblick auf die Festlegung des Pauschalabzuges herangezogen, im Wissen, dass sich die Daten der Studie BASS nach Ansicht des BFS auf nicht geeignete Grundla-

¹ Büro BASS, Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung, Januar 2021, abrufbar unter https://www.wesym.ch/cvts/5690459/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf.

gen (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung [SAKE] verknüpft mit Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt [SESAM]) stützen, um zuverlässige Lohnniveaus zu messen und mit den LSE-Tabellen nicht in allen Punkten übereinstimmen und vergleichbar sind.»

- Das vorgeschlagene Alternativmodell setzt sich zudem über die bestehende Literatur und wissenschaftliche Forschung hinweg. Aus dem Rechtsgutachten von Prof. Dr. iur. Thomas Gächter et al. geht klar hervor, dass Pauschalisierungen wenig zielführend sind: «Jede Pauschalisierung läuft Gefahr, die individuell-konkrete Invaliditätsbemessung zu unterlaufen und sollte daher, wenn überhaupt, «ultima ratio» bilden.»² Zudem schafft sie Ungleichheiten, indem sie, unabhängig von ihrer Ursache (körperlich, psychisch, kognitiv, Komorbiditäten), die Leistungseinschränkungen gleichbehandelt. Des Weiteren berücksichtigt ein Pauschalabzug nicht, dass gemäss eingereichtem Motionstext auch die *Weiterentwicklung* der Invaliditätsbemessung in den Vorschlag miteinzubeziehen ist, d.h. es sich um einen mit Bezug auf die *individuelle gesundheitsbedingte* Leistungseinschränkung *differenzierenden* Lösungsvorschlag handeln sollte.
- Zudem wird der Lösungsvorschlag von Riemer-Kafka/Schwegler, welcher vom Parlament angedacht war und die Motion eigentlich vorsieht, in dieser Vernehmlassung nicht behandelt bzw. nicht konkret vorgestellt, obwohl die diesbezüglich eingesetzte Arbeitsgruppe bereits seit Mai 2022 tätig ist.
- Darüber hinaus ist bei einem flächendeckenden, pauschalen Abzug von 10 Prozent durch das Giesskannenprinzip die finanzielle Zusatzbelastung allein der Invalidenversicherung selbst enorm. Wird zum vorgeschlagenen Pauschalabzug von 10 Prozent noch der bereits existierende Teilzeitabzug hinzugerechnet, so würde gesamthaft sogar ein Abzug von 20 Prozent berücksichtigt.

4. Fazit

Gestützt auf die Konsultation unserer Mitglieder nimmt der SAV wie folgt Stellung:

Der SAV erachtet die Umsetzung der Motion 22.3377 als nicht erfüllt und lehnt den vorgeschlagenen pauschalen Abzug des vom Bundesrat vorgelegten Modells somit ab.

Wir bitten Sie um Berücksichtigung unserer Eingabe und stehen Ihnen für allfällige Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND



Prof. Dr. Roland A. Müller
Direktor



Dr. Lukas Müller-Brunner
Mitglied der Geschäftsleitung

² Prof. Dr. iur. Thomas Gächter et al., Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung, S. 210, abrufbar unter https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2021/CoopRechtsschutz_2021_IV-LSE_Rechtsgutachten.pdf

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Effingerstrasse 20
3003 Bern
sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Bern, 6. Juni 2023 sgv-Gf/ap

Vernehmlassungsantwort: Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) - Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»

Sehr geehrte Damen und Herren

Als grösste Dachorganisation der Schweizer Wirtschaft vertritt der Schweizerische Gewerbeverband sgv über 230 Verbände und über 600 000 KMU, was einem Anteil von 99.8 Prozent aller Unternehmen in unserem Land entspricht. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Mit Schreiben vom 5. April 2023 hat uns Bundespräsident Berset eingeladen, zu einem Entwurf zur Änderung der IVV (Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377) Stellung zu nehmen. Für die uns eingeräumte Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

Der Schweizerische Gewerbeverband sgv lehnt den Revisionsvorschlag aus den beiden nachfolgenden Gründen ab:

- Das vom BSV zur Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 erarbeitete Modell weicht vom Modell ab, das die Kommission in ihrem Vorschlag verlangt. Auch wenn eine Umsetzung im Sinne des Kommissionsauftrags kompliziert und zeitaufwändig ist, gilt es diesen Weg einzuschlagen. Nochmalige nachträgliche Korrekturen wären schwierig und vermutlich mit hohen Kosten verbunden. Der sgv ist daher klar der Aufsicht, dass ein Umsetzungsvorschlag erarbeitet werden muss, der sich im Wesentlichen an die Forderungen der SGK-N anlehnt und der das Risiko nachträglicher Korrekturen minimiert.
- Der BSV-Vorschlag würde jährliche Mehrkosten von gegen hundert Millionen Franken auslösen. Angesichts der schwierigen finanziellen Situation der IV und deren hohen Schuldenstand kann es aus Sicht des sgv nicht angehen, dass hohe Mehrkosten ausgelöst werden, ohne dass gleichzeitig aufgezeigt wird, wie die IV-Finzen wieder ins Lot gebracht werden können. Über die Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 darf daher erst beschlossen werden, wenn der Bundesrat im Sinne des Auftrags des Parlaments dargelegt hat, wie er die IV-Finzen wieder ins Gleichgewicht und die aufgelaufenen Schulden abbauen will.

Für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen bestens.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgV



Hans-Ulrich Bigler
Direktor



Kurt Gfeller
Vizedirektor

Eidg. Departement des Innern EDI
Herr Bundesrat Alain Berset
3003 Bern

per Mail an:
sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Bern, 17. Mai 2023

**Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV);
Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der
Berechnung des IV-Grads»**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Besten Dank für die Einladung zur oben erwähnten Vernehmlassung. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) begrüsst die vorgeschlagene Änderung hin zu invaliditätskonformen Tabellenlöhnen bei der Berechnung des IV-Grads mit Nachdruck. Er hatte bereits im Rahmen der Reform zur «Weiterentwicklung der IV» gefordert, dass die von den IV-Stellen heute für die Bestimmung des IV-Grades herangezogenen LSE-Tabellen für den Einkommensvergleich überarbeitet werden sollten, weil sie ihrer Aufgabe nicht gerecht werden. Zahlreiche Studien, Gutachten und SozialversicherungsrechtsexpertInnen haben die heutige Praxis bemängelt, auch das Bundesgericht hat die Praxis kritisiert. Trotz dieser umfassenden Kritik hat der Bundesrat im November 2021 daran festgehalten – und gleichzeitig den leidensbedingten Abzug abgeschafft. Dank parlamentarischem Druck soll diese Benachteiligung nun endlich angegangen werden (Motion 22.3377).

Die Motion 22.3377 verlangt, dass sich die Überarbeitung der Bemessungsgrundlagen des IV-Grads «auf anerkannte statistische Methodik und auf den Stand der Forschung abstützt». Dies ist beim Vorschlag des Bundesrats nicht der Fall. Im Entwurf wird vorgeschlagen, dass die gestützt auf die LSE-Tabellen ermittelten Invalideneinkommen pauschal um 10 Prozent reduziert werden sollen. Das gewählte Modell des Pauschalabzugs stellt weder auf das Modell der Tabellenlöhne nach Prof. Riemer-Kafka/Schwegler ab, noch stützt es sich umfassend auf die Studie BASS. Letztere fordert nämlich bei einer pauschalen Lösung einen Abzug von 17 Prozent und die Berücksichtigung zusätzlicher, individueller lohnmindernder Faktoren (wie zum Beispiel Teilzeit, Krankheitsgrad, Alter, Ausbildungsniveau und Branchenerfahrung). Die vom Bundesrat vorgeschlagenen 10 Prozent beziehen sich lediglich auf die Lohndaten von Erwerbstätigen mit gesundheitlichen Einschränkungen, die aber keine IV-Rente erhalten. Entscheidend ist hingegen der Lohnunterschied zwischen Valideneinkommen und Personen mit einer Teilrente. Letztlich wird auch die Kritik sowohl von Prof. Gächter als auch von alt Bundesrichter Meyer an der Abschaffung fast aller leidensbedingter Abzüge nicht genügend berücksichtigt. Sowohl das Bundesgericht, als auch die rechtswissenschaftliche Literatur (Prof. Meyer/Reichmuth; Prof. Gächter/Dr. Meier), weisen ausdrücklich darauf hin, dass die heute in der IVV verankerte Beschränkung auf den

Teilzeitabzug vor Bundesgericht wohl nicht gestützt würde. Ziel der vorgeschlagenen Reform muss es deshalb sein, dass sich das Bemessungssystem in der IVV an den konstant entwickelten bundesgerichtlichen Vorgaben und Kriterien anlehnt. Das heutige System steht im Widerspruch mit dem Gesetz.

Der SGB kann nachvollziehen, dass ein Pauschalabzug in der Praxis einfacher umsetzbar ist und für die betroffenen Versicherten das Risiko unerklärbarer, unterschiedlicher Handhabungen durch die IV-Stellen verringert. Bei einer Umsetzung mit einer Pauschale fordert er aber einen Abzug von 17 Prozent sowie zusätzlich die Berücksichtigung weiterer lohnmindernder Faktoren – so, dass gesamthaft ein Abzug von bis zu 25 Prozent möglich ist.

Der SGB begrüsst die vorgeschlagene Übergangsbestimmung, welche die Gleichbehandlung aller Versicherten sicherstellt (Abs. 1). Dazu braucht es aber nicht eine vollumfängliche Neubeurteilung des medizinischen Sachverhalts. Die Übergangsbestimmung ist deshalb so zu formulieren, dass die Neuberechnung des Invaliditätsgrads nur dann vorgenommen wird, wenn die Neuberechnung für die versicherte Person zu keiner Schlechterstellung führen würde. Dabei sind die Übergangsbestimmungen der IV-Reform, welche seit Januar 2022 in Kraft ist, zu berücksichtigen.

Der SGB unterstützt auch den Vorschlag des Bundesrats, dass Betroffene, bei denen ein Rentenanspruch aufgrund eines zu geringen Invaliditätsgrads abgelehnt wurde, sich noch einmal neu bei der IV-Stelle anmelden können (Übergangsbestimmung Abs. 2). Dieser Anspruch auf Neuanschuldung sollte aber auf die Gewährung einer Umschulung ausgeweitet werden. Die Verwaltung – insbesondere die IV-Stellen – müssen zudem aktiv auf diese Möglichkeit hinweisen. Unabhängig von der gewählten Methode ist schliesslich entscheidend, dass ihre Validität regelmässig überprüft wird. Der SGB fordert den Bundesrat deshalb dazu auf, eine weitere Verordnungsbestimmung aufzunehmen, welche eine regelmässige Evaluation der Lohnunterschiede vorsieht.

Wir danken Ihnen herzlich für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Pierre-Yves Maillard
Präsident



Gabriela Medici
Zentralsekretärin

Schweizerische Eidgenossenschaft
Eidgenössisches Departement des Inneren EDI
Herrn Alain Berset
Bundespräsident
3003 Bern

Per Email an:

– sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Zürich, 5. Juni 2023

**Änderung der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV) – Vernehmlassungsverfahren
i. S. Motion 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»**

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Versicherungsverband SVV hat von der Eröffnung des eingangs erwähnten Vernehmlassungsverfahrens Kenntnis genommen. Er bedauert die Umsetzung auf dem Weg einer Sondernorm in der IVV und ersucht im Interesse der Rechtssicherheit um eine koordinierte Vorgehensweise für alle betroffenen Sozialversicherungszweige.

Gemäss Erläuterungsbericht obliegt es in Ermangelung einer entsprechenden Delegationsnorm im UVG der Rechtsprechung zu entscheiden, ob der Pauschalabzug bei den Tabellenlöhnen auch in der Unfall- (und Militär-)versicherung anzuwenden ist (vgl. Erläuterungsbericht, Ziff. 4.3 c, S. 15). Diese Aussage und die damit verbundene Vorgehensweise sind unhaltbar. Es ist Sache des Gesetz- und Ordnungsgebers eine klare und im Sozialversicherungsbereich koordinierte Ausgangslage im Gesetz bzw. in der Verordnung zu schaffen, um Vorgaben mit Auswirkungen auf unterschiedliche Sozialversicherungszweige umzusetzen. Es kann nicht angehen, bereits beim Inkrafttreten einer Gesetzesbestimmung wissentlich eine Rechtsungleichheit und Rechtsunsicherheit zwischen zwei Sozialversicherungszweigen zu schaffen und die Justiz mit der Füllung dieser offensichtlichen Lücke zu beauftragen. Dies trifft umso mehr zu, wenn der Ordnungsgeber selbst festhält, dass im anderen Sozialversicherungsbereich keine Rechtsgrundlage bestehe.

Für die betroffenen Rentenbezüger sowie die Unfallversicherer wird eine über Jahre hinweg andauernde Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Rentenfestsetzung geschaffen. Die exakte Rentenhöhe bleibt über mehrere Jahre in der Schwebe. Die Unfallversicherer müssen sich jedoch auf klare gesetzliche Grundlagen abstützen und diese auch anwenden können. Die Rentenbezüger brauchen Klarheit in Bezug auf die ihnen zugesprochene Rente.

Die Angleichung der Bestimmungen für die Unfallversicherung auf dem Weg der Rechtsprechung würde voraussichtlich rückwirkend auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der IVV-Bestimmungen erfolgen. Rückwirkende Rentenprüfungen sind komplex und aufwändig.

Ein Pauschalabzug von 10% ist in der Unfallversicherung zudem nicht umsetzbar. In der Invalidenversicherung wird eine Rente ab einem IV-Grad von mindestens 40% ausgerichtet, während eine UVG-Rente bereits ab einem IV-Grad von 10% zu entschädigen ist. Ein pauschaler Abzug von 10% würde im Bereich des UVG somit in jedem Fall zu einer rentenbegründenden Erwerbseinbusse führen. Eine analoge Anwendung der angebehrten IVV-Bestimmung erweist sich somit in der Unfallversicherung als nicht praktikabel. Es wäre mit einer markanten Zunahme von Rentenzusprachen und damit der Kosten im Bereich der Unfallversicherung zu rechnen.

Bei dieser Ausgangslage erscheint die Umsetzung der Motion weder auf dem Weg einer IVV-Änderung noch mittels Pauschalabzug als nicht opportun.

Entgegen den Ausführungen im Erläuterungsbericht (vgl. Erläuterungsbericht, Ziff. 4.3.c S. 16) sieht der SVV vorliegend kein enormes Einsparungspotential durch höhere IV-Renten. Gemäss Gesetz darf die UVG-Komplementärrente nicht höher ausfallen als die maximale UVG-Rente. Dies führt insbesondere bei IV-Graden zwischen 50% und 69% dazu, dass bereits heute in vielen Fällen die maximale UVG-Rente entschädigt wird («unechte Komplementärrenten»). Hingegen würden die Unfallversicherer im Falle der Angleichung bei Invaliditätsgraden unter 40% massiv mehr belastet.

Für allfällige Rückfragen im Zusammenhang mit der vorliegenden Vernehmlassungsantwort wenden Sie sich bitte an Irène Hänsli, Fachverantwortliche Unfallversicherung im Schweizerischen Versicherungsverband SVV (irene.haensli@svv.ch; Tel. 079 704 27 48).

Freundliche Grüsse
Schweizerischer Versicherungsverband SVV



Jean-Philippe Moser
Leiter Ressort Versicherungsbranchen
Stellvertretender Direktor

Irène Hänsli
Rechtsanwältin, Fachverantwortliche
Unfallversicherung und Krankentaggeld

Versand als Pdf- und Worddokument
cc Kommission Recht und Sozialpolitik (RSK)

Per Mail an

sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Bern, 05. Juni 2023

Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) - Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zur oben erwähnten Verordnung Stellung nehmen zu können. Travail.Suisse begrüsst, dass die Bemessungsgrundlage zur Ermittlung des Einkommens mit Invalidität überarbeitet wird und damit realistische Einkommensmöglichkeiten von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung abbildet. Die Invalidenversicherung ist aus Sicht von Travail.Suisse ein tragender Teil der ersten Säule und deshalb von grosser Wichtigkeit für die Arbeitnehmenden.

Ausgangslage

Zur Ermittlung des Einkommens mit Invalidität (sog. Invalideneinkommen) werden bestehende Lohnstrukturerhebungs-Tabellen (LSE-Tabellen) herangezogen. Wie eine Studie des Büros BASS¹ Anfang 2021 verdeutlicht, basieren die LSE-Tabellen hauptsächlich auf Löhnen von gesunden Personen. Somit widerspiegeln sie das Lohnniveau von gesundheitlich Beeinträchtigten nur sehr unzureichend. In der Folge werden Umschulungen und Renten verwehrt, obwohl die betroffenen Personen bei Berücksichtigung realistischer Werte Anspruch darauf hätten. Das führt dazu, dass die Betroffenen Sozialhilfe beziehen müssen, obwohl sie Anspruch auf Leistungen der IV hätten.

Die Studie des Büros BASS zeigt weiter, dass die effektiv erzielten Löhne von Menschen mit Behinderung im Vergleich zu gesunden Menschen auch in denjenigen Tätigkeiten tiefer sind, die mit Invalidität durchführbar wären.

Die Problematik der IV-Gradberechnung mittels LSE-Tabellen ist seit Jahren bekannt. Ihre Aufnahme in die IVV wurde im Rahmen der Vernehmlassung von zahlreichen Kantonen, Gemeinden und auch parteiübergreifend

¹ [«Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung» \(wesym.ch\)](#) (zuletzt abgerufen am: 17.05.2023)

kritisiert. Im August 2021 forderte die SGK-N den Bundesrat einstimmig auf, eine neue Bemessungsgrundlage zu entwickeln.

Ungenügende Umsetzung

Wir begrüßen, dass der Bundesrat die Umsetzung einer neuen Bemessungsgrundlage schnell in Angriff genommen hat. Dennoch sind wir der Meinung, dass die Motion 22.3377² nur ungenügend umgesetzt wurde. Die vorgeschlagene Anpassung der IVV hat einen Pauschalabzug der Invalideneinkommen von 10 Prozent zur Folge. Zum einen ist dieser Wert nicht empirisch abgestützt (der Bundesrat geht ungenügend auf die Studie des Büros BASS ein) zum anderen stellt ein Pauschalabzug von 10 Prozent keine reale soziale Absicherung dar. Grundsätzlich scheint ein Pauschalabzug sinnvoll, da dieser von den IV-Stellen einfacher umzusetzen und für Versicherte leichter zu verstehen ist. Dennoch ist der Vorschlag des Bundesrates aufgrund obenstehender Argumente ungenügend und wir schliessen uns den Forderungen von Inclusion Handicap an, die Bemessungsgrundlage zu überarbeiten.

Pauschaler Abzug

Basierend auf der Studie des Büros BASS zeigt sich, dass der Durchschnittslohn von IV-Rentnerinnen und IV-Rentnern mit einer Resterwerbsfähigkeit und somit Teilrenten um 14 Prozent und ihr Medianlohn um 17 Prozent ist.

Wir schlagen daher folgende Formulierung vor:

Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV

«³ Vom statistisch bestimmten Wert nach Absatz 2 werden **17 Prozent abgezogen**. Kann die versicherte Person aufgrund ihrer Invalidität nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit nach Artikel 49 Absatz 1^{bis} von 50 Prozent oder weniger tätig sein, so werden zusätzlich 10 Prozent abgezogen. **Zusätzlich lohnmindernde Faktoren können zu weiteren Abzügen führen. Gesamthaft kann der Abzug maximal 25 Prozent betragen.**»

Übergangsbestimmung

Die Übergangsbestimmung sieht vor, dass alle bestehenden Renten einer Revision mit einer grundsätzlichen und vollumfänglichen Neu beurteilung des Sachverhalts in medizinischer und ökonomischer Sicht unterzogen werden müssen. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Umsetzung rechtfertigt unserer Meinung nach keine grundsätzliche und vollumfängliche Neu beurteilung. Entsprechend fordern wir, die Übergangsbestimmung umzuformulieren. Dazu schlagen wir folgende Formulierung vor:

Übergangsbestimmung Abs. 1

«¹ (...), bei denen das Einkommen mit Invalidität aufgrund statistischer Werte festgelegt wurde **und bei denen im Rahmen der Rentenzusprache nicht bereits ein höherer Abzug berücksichtigt wurde**, ist innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Änderung eine **Neuberechnung des Invaliditätsgrades vorzunehmen**. (...)»

Wir sind der Überzeugung, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv über die auch ohne Verschlechterung des Gesundheitszustandes bestehende Möglichkeit der Neuanmeldung informieren und entsprechende Versicherte aktiv und klar verständlich kontaktieren muss. Entsprechend schlagen wir folgende Formulierung vor:

Übergangsbestimmung Abs. 2

«² **Wurden eine Rente oder eine Umschulung** vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... wegen eines zu geringen Invaliditätsgrades verweigert, so wird auf eine erneute Anmeldung eingetreten, wenn glaubhaft gemacht wird, dass die Berechnung des Invaliditätsgrades durch die Anwendung der Regelung von Artikel 26^{bis} Absatz 3 neu zu einem Rentenanspruch **oder einem Anspruch auf eine Umschulung führt**.»

² <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20223377> (zuletzt abgerufen am: 01.06.2023)

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen.

Freundliche Grüsse

Handwritten signature of Adrian Wüthrich in blue ink.

Adrian Wüthrich
Präsident

Handwritten signature of Edith Siegenthaler in black ink.

Edith Siegenthaler
Leiterin Sozialpolitik

Kontaktperson für Rückfragen:
Claudia Schuwey
claudia.schuwey@agile.ch
031 390 30 39

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Per E-Mail an: sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Bern, 5. Juni 2023

Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) – Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben am 19. April 2023 das Vernehmlassungsverfahren zur Änderung der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV) eröffnet. AGILE.CH, Dachverband von 45 Behinderten-Selbsthilfeorganisationen, bedankt sich für die Einladung zur Stellungnahme.

Allgemeine Bemerkungen

AGILE.CH unterstützt im Grundsatz die Stellungnahme und die Forderungen von Inclusion Handicap in Bezug auf die Änderung der Verordnung per 1.1.2024. Wir stellen ebenfalls fest, dass die Motion 22.3377¹ ungenügend umgesetzt wird:

- Mit einem Pauschalabzug von lediglich 10 Prozent vom Medianlohn von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen kommt der Bundesrat der Forderung der Motion, die realistischen Einkommensmöglichkeiten mittels statistischen Werten zu berücksichtigen, nicht nach. Ein Pauschalabzug von 10 Prozent resultiert in einem statistischen Wert, der dem Medianlohn von Personen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen *ohne Zugang zu einer IV-Teilrente* entspricht. Der Medianlohn von Personen mit einer IV-Teilrente ist hingegen um 17 Prozent tiefer als derjenige von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen. Ein aus wissenschaftlicher Sicht zu tief angesetzter Pauschalabzug ist auch für AGILE.CH inakzeptabel.
- Es müssen zusätzliche lohnmindernde Faktoren berücksichtigt werden, die zu weiteren Abzügen führen können.

AGILE.CH bedauert, dass es aufgrund der kurzen Frist, der Komplexität der Anforderungen und des damit verbundenen Aufwands nicht möglich ist, bis am 1.1.2024 neue, invaliditätskonforme Lohn Tabellen zu erarbeiten bzw. die Bemessungsgrundlagen auf Basis der Tabellen der schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE) anzupassen. Wir begrüssen jedoch, dass die geänderte Verordnung **unter Berücksichtigung der von Inclusion Handicap vorgeschlagenen Formulierungsvorschläge** am 1.1.2024 in Kraft gesetzt wird.

Wir erachten es gleichzeitig als notwendig, dass die geänderte Verordnung lediglich befristet eingeführt wird und parallel dazu in Erfüllung der Motion 22.3377 neue

¹ [22.3377 | Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#)

Bemessungsgrundlagen erarbeitet werden, die auf dem Modell Riemer-Kafka/Schwegler und den Lösungsvorschlägen aus der Studie des Büro BASS² (unter Berücksichtigung der Löhne von Personen mit IV-Teilrentenbezug) basieren (siehe Vorschlag für die Anpassung der Verordnung unter «Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen»). AGILE.CH ist dezidiert der Auffassung, dass die zentralen, mit den verwendeten Medianlöhnen verbundenen Schwachpunkte des Systems (siehe Erläuterungen unten) mit der Änderung der Verordnung ohne grundsätzliche Weiterentwicklung der Bemessungsgrundlagen nicht behoben werden – auch dann nicht, wenn ein Pauschalabzug von 17 Prozent gewährt wird und zusätzliche lohnmindernde Faktoren berücksichtigt werden. AGILE.CH hat diese Schwachpunkte unter Bezugnahme auf die Studie des Büro BASS bereits in seiner Stellungnahme vom 21.2.2021 zu den Ausführungsbestimmungen zur Änderung des Invalidenversicherungsgesetzes dargelegt³. Auch Dr. iur Egli et al. haben diese in ihrer juristischen Studie «Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung» im Detail erläutert.⁴

Die Notwendigkeit der Einführung neuer Bemessungsgrundlagen kann wie folgt begründet werden:

Problematik der nur auf wenigen lohnrelevanten Kriterien basierenden Medianlöhne

Grundsätzlich erachten wir es als sinnvoll, auf standardisierte Bemessungsgrundlagen abzustützen. Mit der Abstützung auf Medianlöhnen der LSE, die nur nach drei oder vier lohnrelevante Kriterien differenziert ausgewiesen werden (Geschlecht, Kompetenzniveau und Sektor sowie in einigen Fällen ein bestimmter Wirtschaftszweig), können jedoch in vielen Fällen keine realistischen Einkommensmöglichkeiten ermittelt werden, wie dies die Motion 22.3377 verlangt (vgl. dazu ebenfalls die Ausführungen im Rechtsgutachten von Dr. iur. Egli et al.⁵ zu den Grundproblemen der Invaliditätsbemessung aufgrund von Medianlöhnen). Für viele Personen können auch dann keine realistischen Einkommensmöglichkeiten ermittelt werden, wenn ein Pauschalabzug von 17 Prozent vom Medianlohn von voll leistungsfähigen Personen gewährt wird, aus dem der Medianlohn von Personen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und einer IV-Teilrente resultiert. Die Löhne dieser Personen weisen ebenfalls eine Spannweite auf, die durch weitere lohnrelevante personenbezogene und strukturelle Merkmale bedingt ist. Solche Merkmale sind zum Beispiel das Alter, die Nationalität oder die Dienstjahre sowie zentrale strukturelle Gegebenheiten wie die Branche, die Berufsgruppe oder die Grossregion. Ausserdem unterscheiden die aktuell verwendeten Kompetenzniveaus der LSE nicht zwischen körperlich anstrengenden und weniger anstrengenden Tätigkeiten. Es gibt jedoch deutliche Hinweise, dass körperlich anstrengende Tätigkeiten, welche viele Menschen mit IV-Teilrente nicht ausführen können, besser entlohnt werden, was den Medianlohn zumindest des Kompetenzniveaus 1 entsprechend nach oben treibt (vgl. die Studie des Büro BASS⁶).

Die Benachteiligungen, die mit der Abstützung auf nur nach wenigen Kriterien differenzierten Medianlöhnen verbunden sind, können auch durch die bestehenden Korrekturfaktoren (Teilzeitabzug, Parallelisierung und Einschätzung der funktionellen Leistungsfähigkeit) in vielen Fällen nicht ausgeglichen werden: Der Teilzeitabzug wird ausschliesslich Personen gewährt, deren Leistungsfähigkeit nur noch 50% oder weniger beträgt. Die Parallelisierung berücksichtigt nur wirtschaftliche Faktoren, die sich bereits vor Eintritt der Invalidität negativ auf den Lohn auswirkten, wobei auch bei grösserer Differenz zwischen früherem Einkommen und LSE-Vergleichslohn lediglich ein Abzug von 5% vom LSE-Vergleichslohn gewährt wird (vgl. dazu auch Gächter et al.⁷, die darauf hinweisen, dass diese Korrekturfaktoren «in der Regel weder empirisch validiert noch geeignet» seien, «die methodischen Differenzen vollständig zu beseitigen»⁸). Die Einschätzung der funktionellen Leistungsfähigkeit lässt die realistischen Einkommensmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt ebenfalls ausser Acht.⁹

Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit nicht garantiert

² Vgl. [Guggisberg et al., 2021](#), Abrufdatum 4.5.2023.

³ Vgl. [Stellungnahme AGILE](#) vom 24.2.2021, Abrufdatum 4.5.2023.

⁴ Vgl. Rechtsgutachten [Egli et al., 2021](#) sowie Schlussfolgerungen in [Gächter et al., 2021](#), Abrufdatum 4.5.2023.

⁵ [Egli et al., 2021](#), S. 199, S. 213-214, Schlussfolgerungen in [Gächter et al., 2021](#), S. 49-50, Abrufdatum 4.5.2023.

⁶ [Guggisberg et al., 2021](#), S. 5-6, S. 9-10, S. 35, Abrufdatum 4.5.2023.

⁷ [Gächter et al., 2021](#), S. 23, Abrufdatum 4.5.2023.

⁸ [Guggisberg et al., 2021](#), pp. 5-6, pp. 9-10, p. 23, Abrufdatum 4.5.2023.

⁹ Vgl. [Egli & Filippo, 2022](#), Kommentar in iusNet Arbeitsrecht und Versicherungsrecht, Abrufdatum 4.5.2023.

Gemäss erläuterndem Bericht des Bundesrats (S. 5) führe ein einheitlicher Pauschalabzug für alle Versicherten zu mehr Rechtssicherheit, da kein Ermessensspielraum wie bei einer Vielzahl von möglichen LSE-Tabellen zum Tragen komme. Weiter sei damit eine Gleichbehandlung der Versicherten garantiert (S. 9).

Diese Argumente sind nicht stichhaltig: Die Rechtssicherheit ist auch bei einer Weiterentwicklung respektive Differenzierung von LSE-Tabellen gewährleistet bzw. könnte sogar erhöht werden, wenn die neuen Tabellen auf klaren Kriterien basieren und standardisiert angewendet würden (allfällige zusätzliche lohnmindernde Abzüge, die weitgehend im Ermessen der zuständigen Stellen liegen, können dadurch reduziert werden). Was die Gleichbehandlung aller Versicherten betrifft, so ist diese dann nicht massgeblich, wenn von ungleichen Situationen ausgegangen wird. Der Gleichbehandlungsgrundsatz besagt gemäss Dr. iur. Egli et al., «dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln ist»¹⁰. Es ist daher nicht zielführend, wenn zwei verschiedene Situationen ohne sachlichen Grund gleichbehandelt werden, wie dies bei einer undifferenzierten Anwendung von Medianlöhnen und Pauschalabzügen der Fall ist. Egli et al. weisen ausserdem darauf hin, dass in der Praxis «die Ermessensausübung im Bereich der Verwertbarkeit bezüglich Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit» berechenbarer sei als im Bereich des Tabellenlohnabzuges, dem ein «Schwarz-Weiss-Schema» zugrunde liege.¹¹

AGILE.CH geht davon aus, dass die Entwicklung differenzierterer (fallspezifischer) Bemessungsgrundlagen auf Basis von relevanten Kriterien den Ermessensspielraum in Bezug auf weitere lohnmindernde Faktoren, die berücksichtigt werden müssen, zusätzlich einschränken würde. Damit könnte die Gleichbehandlung nach Massgabe von Gleichheit verbessert werden. Da weiterhin nicht alle relevanten Kriterien standardisiert abgebildet werden können, wird gleichzeitig eine gewisse Flexibilität bzw. ein gewisses Ermessen weiterhin notwendig und sinnvoll sein, um dem Einzelfall gerecht zu werden.

Weiterentwicklung der Bemessungsgrundlagen in Erfüllung der Motion 22.3377

AGILE.CH forderte bereits vor Einreichung der Motion 22.3377 in seiner Stellungnahme zu den Ausführungsbestimmungen zur Änderung des Invalidenversicherungsgesetzes vom 24.2.2021, dass die Regelungen des Einkommensvergleichs zwecks Bestimmung des IV-Grads gestützt auf die neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse grundsätzlich überarbeitet werden. AGILE.CH ist überzeugt, dass die Erfolgchancen von Eingliederungsmassnahmen am grössten sind, wenn sich die versicherte Person in einer finanziell stabilisierten Situation befindet, da grosse finanzielle Sorgen blockierend wirken können. Auch das erwähnte Rechtsgutachten weist in aller Deutlichkeit darauf hin, dass die Lohn Tabellen mittels spezifischer, möglichst realitätsnaher Lohnprofile an die Realität von Menschen mit Behinderungen angepasst und dafür die Potenziale der LSE ausgeschöpft werden sollen.¹²

Im Gegensatz zum Bundesrat erkennen wir keine mit den neuen Bemessungsgrundlagen verbundene Abkehr vom ausgeglichenen Arbeitsmarkt, da diese auf denselben statistischen Grundlagen (LSE) wie bisher basieren werden. Gemäss Randziffer 3406 des Kreisschreibens über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung (KSIR)¹³ umfasst der ausgeglichene Arbeitsmarkt «auch Nischenarbeitsplätze, also Stellen- und Arbeitsangebote, bei welchen gesundheitlich beeinträchtigte Personen mit einem sozialen Entgegenkommen vonseiten der Arbeitgeberin/des Arbeitgebers rechnen können.» Ungeachtet der Tatsache, dass solche Arbeitsplätze immer seltener werden und ein soziales Entgegenkommen vonseiten der Arbeitgebenden nicht gewährleistet ist, wird auch mit der neuen Bemessungsgrundlage weiterhin davon ausgegangen, dass solche Arbeitsplätze vorhanden sind – der Fokus richtet sich mit differenzierteren Lohn Tabellen lediglich auf ein «realitätsnäheres» Segment von Einkommensmöglichkeiten für die betreffenden Personen (vgl. dazu auch die von Rechtsvertretenden immer wieder vorgebrachten Kritik der Gleichsetzung des ausgeglichenen Arbeitsmarkts mit einem zunehmend rein fiktiven Arbeitsmarkt). Ein realitätsnäheres Abbild der tatsächlich auf dem Arbeitsmarkt realisierbaren Erwerbseinkommen bzw. die Berücksichtigung möglichst

¹⁰ [Egli et al., 2021](#), S. 184, Abrufdatum 4.5.2023.

¹¹ [Egli et al., 2021](#), S. 184, Abrufdatum 4.5.2023.

¹² [Egli et al., 2021](#), S. 215 bzw. [Gächter et al., 2021](#), S. 50, Abrufdatum 4.5.2023.

¹³ [Kreisschreiben über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung \(KSIR\)](#), gültig ab 1.1.2022 (Stand 1.7.2022), Abrufdatum 4.5.2023.

realistischer Einkommensmöglichkeiten mittels statistischer Werte wird ausserdem explizit in der Motion 22.3377 gefordert.

AGILE.CH fordert deshalb, dass die Verordnung unter Berücksichtigung der Formulierungsvorschläge aus der Stellungnahme von Inclusion Handicap per 1.1.2024 in Kraft gesetzt wird, um möglichst rasch Verbesserungen zu erreichen. Gleichzeitig soll die Geltungsdauer der Verordnung bis 31.12.2026 befristet werden, um in diesem Zeitraum die Grundlagen zu erarbeiten, mit welchen die zentralen Forderungen der Motion 22.3377 erfüllt werden können (vgl. den Formulierungsvorschlag unten).

Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Wir unterstützen den von Inclusion Handicap unterbreiteten Vorschlag zu Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV sowie zur Übergangsbestimmung Abs. 1 und Abs. 2 und bitten Sie, die entsprechenden Formulierungen zu übernehmen:

Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV

«³ Vom statistisch bestimmten Wert nach Absatz 2 werden 17 Prozent abgezogen. Kann die versicherte Person aufgrund ihrer Invalidität nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit nach Artikel 49 Absatz 1^{bis} von 50 Prozent oder weniger tätig sein, so werden zusätzlich 10 Prozent abgezogen. Zusätzliche lohnmindernde Faktoren können zu weiteren Abzügen führen. Gesamthaft kann der Abzug maximal 25 Prozent betragen.»

Übergangsbestimmung Abs. 1 und Abs. 2

«¹ (...), bei denen das Einkommen mit Invalidität aufgrund statistischer Werte festgelegt wurde und bei denen im Rahmen der Rentenzusprache nicht bereits ein höherer Abzug berücksichtigt wurde, ist innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Änderung eine Neuberechnung des Invaliditätsgrades vorzunehmen. (...).»

«² Wurden eine Rente oder eine Umschulung vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... wegen eines zu geringen Invaliditätsgrades verweigert, so wird auf eine erneute Anmeldung eingetreten, wenn glaubhaft gemacht wird, dass die Berechnung des Invaliditätsgrades durch die Anwendung der Regelung von Artikel 26^{bis} Absatz 3 neu zu einem Rentenanspruch oder einem Anspruch auf eine Umschulung führt.»

- *Wir fordern zudem, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv und klar verständlich über die Möglichkeit einer Neuanschuldung informieren.*

AGILE.CH fordert aufgrund der unter «Allgemeine Bemerkungen» erläuterten Sachverhalte ausserdem eine Befristung der Geltungsdauer der Verordnung, um während dieser Dauer in Erfüllung der Motion 22.3377 neue Bemessungsgrundlagen zu erarbeiten. Wir schlagen vor, folgenden zusätzlichen Absatz in die Verordnung aufzunehmen:

Art. 26^{bis} Abs. 4 IVV

«⁴ Diese Verordnung tritt am 1.1.2024 in Kraft und gilt bis zum 31.12.2026. In diesem Zeitraum wird in Erfüllung der Motion 22.3377 auf Basis der relevanten statistischen Daten einschliesslich der Berücksichtigung der Löhne von Personen mit IV-Teilrentenbezug und unter Einbezug der Lösungsvorschläge von Riemer-Kafka/Schwegler und Guggisberg et al., 2021 (Studie BASS) eine neue Bemessungsgrundlage erarbeitet, mit welcher bei der Ermittlung des Invalideneinkommens realistische Einkommensmöglichkeiten von Personen mit IV-Teilrentenbezug berücksichtigt werden. Die neue Bemessungsgrundlage wird per 1.1.2027 implementiert. Eine darauf basierende geänderte Verordnung tritt am 1.1.2027 in Kraft. Sie enthält Übergangsbestimmungen, die eine Schlechterstellung von Versicherten, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung bereits Anspruch auf eine IV-Rente hatten, ausschliessen.»

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Stephan Hüsler
Präsident



Raphaël de Riedmatten
Geschäftsleiter

Personne de contact:
Claudia Schuwey
claudia.schuwey@agile.ch
031 390 30 39

Office fédéral des assurances sociales OFAS
par courrier électronique à:
sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Berne, le 5 juin 2023

Modification du règlement du 17 janvier 1961 sur l'assurance-invalidité (RAI): mise en œuvre de la motion CSSS-N 22.3377 «Utiliser des barèmes de sa- laires correspondant à l'invalidité dans le calcul du taux d'invalidité»

Monsieur le Conseiller fédéral,
Madame, Monsieur,

Le 19 avril 2023, vous avez ouvert la procédure de consultation relative à la modification de l'ordonnance de l'assurance-invalidité (RAI). En tant que faitière défendant les intérêts d'organisations d'entraide et représentant les intérêts d'un large éventail de groupes de personnes avec handicap, AGILE.CH vous remercie pour votre invitation à prendre position.

Remarques générales

AGILE.CH soutient en principe la prise de position et les revendications d'Inclusion Handicap en ce qui concerne la modification de l'ordonnance au 1^{er} janvier 2024. Nous sommes également d'avis que la motion 22.3377¹ n'est pas suffisamment mise en œuvre:

- Avec une déduction forfaitaire de seulement 10 pour cent du salaire médian des personnes actives jouissant d'une pleine capacité de travail, le Conseil fédéral ne répond pas à l'exigence de la motion, à savoir tenir compte des possibilités réalistes de revenu au moyen de valeurs statistiques. Une déduction forfaitaire de 10 pour cent aboutit à une valeur statistique correspondant au salaire médian de personnes fortement limitées dans leur santé et *n'ayant pas droit à une rente AI partielle*. En revanche, le salaire médian des personnes recevant une rente AI partielle est inférieur de 17 pour cent à celui des personnes actives jouissant d'une pleine capacité de travail. AGILE.CH est également d'avis que d'un point de vue scientifique une déduction forfaitaire trop basse est inacceptable.
- Il convient également de tenir compte d'autres facteurs de réduction de salaire pouvant entraîner des déductions supplémentaires.

AGILE.CH regrette qu'en raison du délai relativement serré, de la complexité des exigences et de la charge de travail qui en découle, il ne soit pas possible d'élaborer d'ici le 1^{er} janvier 2024 de nouveaux barèmes de salaires conformes à l'invalidité, ou d'adapter les bases de calcul au barème de l'enquête suisse sur la structure des salaires (ESS). Nous saluons toutefois le fait que l'ordonnance modifiée entre en vigueur le 1.1.2024 **en tenant compte des propositions de formulation d'Inclusion Handicap**.

¹ [22.3377 | Utiliser des barèmes de salaires correspondant à l'invalidité dans le calcul du taux d'invalidité | Objet | Le Parlement suisse](#)

Nous considérons cependant qu'il est impératif que l'ordonnance modifiée ne soit introduite que pour une durée limitée. Ainsi, de nouvelles bases de calcul peuvent être élaborées en parallèle, pour répondre à la motion 22.3377, soit selon le modèle Riemer-Kafka/Schwegler, ainsi que des solutions proposées par le bureau BASS dans son étude² (en tenant compte des salaires des personnes bénéficiant d'une rente AI partielle) (voir la proposition d'adaptation du règlement sous «Remarques concernant les différentes dispositions»). AGILE.CH est résolument d'avis que les principaux points faibles du système, à savoir ceux qui sont liés aux salaires médians utilisés (voir explications ci-dessous), ne seront pas éliminés par la modification de l'ordonnance, sans un développement fondamental des bases de calcul – même si une déduction forfaitaire de 17 pour cent est accordée et si des facteurs supplémentaires de diminution du salaire sont pris en compte. AGILE.CH a déjà fait état de ces points faibles en se référant à l'étude du bureau BASS dans sa prise de position du 21.2.2021 sur les dispositions d'exécution relatives à la modification de la loi sur l'assurance-invalidité³. Le docteur en droit Philipp Egli et al. les ont également expliqués en détail dans leur étude juridique «*Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung*»⁴. La nécessité d'introduire de nouvelles bases de calcul se justifie comme suit:

La problématique des salaires médians basés uniquement sur quelques critères pertinents

En principe, nous considérons qu'il est judicieux de s'appuyer sur des bases de calcul standardisées. En se basant sur les salaires médians de l'ESS, qui ne sont différenciés que selon trois ou quatre critères ayant une incidence sur le salaire (genre, niveau de compétence et secteur ainsi que, dans certains cas, une branche économique spécifique), il n'est toutefois pas possible, dans de nombreux cas, de déterminer des possibilités de revenu réalistes, au sens de la motion 22.3377 (voir aussi les explications de l'avis de droit de Egli et al.⁵ sur les problèmes fondamentaux du calcul du taux d'invalidité sur la base du salaire médian). Pour de nombreuses personnes, il n'est pas possible non plus de déterminer des possibilités de revenu réalistes lorsqu'une déduction forfaitaire de 17 pour cent est effectuée sur le salaire médian des personnes disposant d'une pleine capacité de travail, et dont résulte le salaire médian des personnes fortement atteintes dans leur santé et bénéficiant d'une rente AI partielle. Les salaires de ces personnes présentent également une fourchette due à d'autres caractéristiques personnelles et structurelles ayant une incidence sur les salaires. De telles caractéristiques sont par exemple l'âge, la nationalité ou les années de service, ainsi que des données structurelles déterminantes comme la branche, le groupement professionnel ou la grande région. En outre, les niveaux de compétence actuellement utilisés dans l'ESS ne font pas de distinction entre les activités physiquement exigeantes et celles qui le sont moins. Il existe toutefois des indices clairs selon lesquels ces activités physiquement exigeantes, que de nombreuses personnes au bénéfice d'une rente AI partielle ne peuvent pas effectuer, sont mieux rémunérées, ce qui fait grimper le salaire médian en conséquence, du moins pour le niveau de compétence 1 (voir étude BASS⁶).

Dans de nombreux cas, les désavantages liés au fait de se baser sur des salaires médians différenciés selon peu de critères ne peuvent pas non plus être compensés par les facteurs de correction existants (déduction pour temps partiel, parallélisme et évaluation de la capacité fonctionnelle): la déduction pour temps partiel est exclusivement accordée aux personnes dont la capacité de travail n'est que de 50% ou moins. Le parallélisme ne prend en compte que les facteurs économiques qui avaient déjà un effet négatif sur le salaire avant la survenance de l'invalidité, sachant que même en cas de différence importante entre le revenu antérieur et le salaire de référence de l'ESS, seule une déduction de 5% du salaire de référence ESS est accordée (voir également à ce sujet Gächter et al.⁷, qui font remarquer que ces facteurs de correction «ne sont en général ni validés empiriquement ni adaptés» pour «éliminer complètement les différences

² Voir [Guggisberg et al., 2021](#), «Évaluation de l'invalidité au moyen des barèmes salariaux de l'enquête sur la structure des salaires (ESS)» dernière consultation 4.5.2023. En allemand uniquement.

³ Voir [la prise de position d'AGILE](#) du 24.2.2021, dernière consultation 4.5.2023.

⁴ Voir [Rechtsgutachten Egli et al., 2021](#) et «*Schlussfolgerungen*» dans [Gächter et al., 2021](#), dernière consultation 4.5.2023. En allemand uniquement.

⁵ [Egli et al., 2021](#), p. 199, pp. 213-214, «*Schlussfolgerungen*» dans [Gächter et al., 2021](#), pp. 49-50, dernière consultation 4.5.2023. En allemand uniquement.

⁶ [Guggisberg et al., 2021](#), pp. 5-6, pp. 9-10, p. 35, dernière consultation 4.5.2023. En allemand uniquement.

⁷ [Gächter et al., 2021](#), p. 23, , dernière consultation 4.5.2023

méthodologiques»⁸ [traduction AGILE.CH]. L'évaluation de la capacité fonctionnelle ne tient pas non plus compte des possibilités réalistes de revenus sur le marché du travail⁹.

La sécurité juridique et l'égalité de traitement ne sont pas garanties

Selon le rapport explicatif du Conseil fédéral (p. 5), une déduction forfaitaire uniforme pour toutes les personnes assurées procure une plus grande sécurité juridique, car aucune marge d'appréciation n'intervient comme dans le cas d'une multitude de barèmes ESS possibles. De plus, l'égalité de traitement des assuré-es serait ainsi garantie (p. 9).

Ces arguments ne tiennent pas complètement la route: la sécurité juridique est également garantie en cas de développement, respectivement de différenciation des barèmes ESS. Elle pourrait même être améliorée si les nouveaux barèmes reposaient sur des critères clairs et sont appliqués de manière standardisée (les éventuelles déductions supplémentaires réduisant le salaire, qui sont largement laissées à l'appréciation des services compétents, peuvent ainsi être réduites). En ce qui concerne l'égalité de traitement de toutes les personnes assurées, elle ne peut pas être déterminante si les situations de départ sont inégales. Le principe de l'égalité de traitement signifie, selon Egli et al., «que les choses égales doivent être traitées de manière égale en fonction de leur égalité et que les choses différentes doivent être traitées de manière différente en fonction de leur inégalité»¹⁰ [traduction AGILE.CH]. Il n'est donc pas pertinent de traiter de la même manière deux situations différentes sans raison objective, comme c'est le cas avec une application indifférenciée des salaires médians et des déductions forfaitaires. Egli et al. indiquent en outre que, dans la pratique, «l'exercice du pouvoir d'appréciation dans le domaine de l'exploitabilité en termes de sécurité juridique et de probabilité» [traduction AGILE.CH] est plus mesurable que dans le domaine de la déduction du salaire selon les barèmes, qui repose sur un «schéma noir et blanc»¹¹.

AGILE.CH part du principe que le développement de bases de calcul plus différenciées (spécifiques à chaque cas) sur la base de critères pertinents aurait pour effet de limiter davantage la marge d'appréciation en ce qui concerne d'autres facteurs de diminution du salaire devant être pris en compte. Cela permettrait d'améliorer l'égalité de traitement conformément au principe d'équité. Comme il n'est toujours pas possible de représenter tous les critères pertinents de manière standardisée, une certaine flexibilité ou un certain pouvoir d'appréciation resteront néanmoins nécessaires et utiles pour tenir compte des situations individuelles.

Développement continu des bases de calcul en réponse à la motion 22.3377

Bien avant le dépôt de la motion 22.3377, AGILE.CH demandait, dans sa prise de position sur les dispositions d'exécution de la modification de la loi sur l'assurance-invalidité du 24.2.2021, que les règles de comparaison des revenus en vue de déterminer le taux d'invalidité soient fondamentalement revues sur la base des nouvelles connaissances scientifiques. AGILE.CH est convaincue que les chances de réussite des mesures de réadaptation sont les meilleures lorsque la personne assurée se trouve dans une situation financière stable, car de gros soucis financiers peuvent avoir un effet bloquant. L'avis de droit mentionné indique également très clairement que les barèmes salariaux doivent être adaptés à la réalité des personnes avec handicap au moyen de profils salariaux spécifiques, aussi proches de la réalité que possible, et que les potentiels de l'ESS doivent être exploités à cette fin¹².

Contrairement au Conseil fédéral, nous ne voyons pas en quoi les nouvelles bases de calcul constituent une entorse à l'équilibre du marché du travail puisque celles-ci reposeront sur les mêmes bases statistiques (ESS) qu'avant. Selon le chiffre 3406 de la Circulaire sur l'invalidité et les rentes de l'assurance-invalidité (CIRAI)¹³, le marché du travail équilibré «comprend aussi des emplois de niche, autrement dit des postes et des travaux pour lesquels les personnes atteintes dans leur santé peuvent s'attendre à une ouverture sociale de la part de l'employeur». Malgré le

⁸ [Guggisberg et al., 2021](#), pp. 5-6, pp. 9-10, p. 23, dernière consultation 4.5.2023. En allemand uniquement.

⁹ Voir [Egli & Filippo, 2022](#), commentaire en allemand uniquement sur *iusNet Arbeitsrecht und Versicherungsrecht*, dernière consultation 4.5.2023.

¹⁰ [Egli et al., 2021](#), p. 184, dernière consultation 4.5.2023. En allemand uniquement.

¹¹ [Egli et al., 2021](#), p. 184, dernière consultation 4.5.2023. En allemand uniquement.

¹² [Egli et al., 2021](#), p. 215 ou [Gächter et al., 2021](#), p. 50, dernière consultation 4.5.2023. En allemand uniquement.

¹³ [Circulaire sur l'invalidité et les rentes dans l'assurance-invalidité \(CIRAI\)](#), valable dès le 1.1.2022 (état au 1.7.2022), dernière consultation le 4.5.2023.

fait que de tels emplois deviennent de plus en plus rares et qu'une bienveillance sociale des employeuses et employeurs n'est pas garantie, la nouvelle base de calcul tient toujours compte de l'existence de tels emplois – l'accent est simplement mis, avec des barèmes salariaux plus différenciés, sur un segment «plus proche de la réalité» des possibilités de revenus pour les personnes concernées (voir également à ce sujet les critiques régulièrement formulées par les représentants légaux concernant l'assimilation du marché du travail équilibré à un marché du travail devenant purement fictif). Or, la motion 22.3377 demande explicitement une représentation plus proche de la réalité des revenus professionnels effectivement réalisables sur le marché du travail, ou la prise en compte de possibilités de revenus aussi réalistes que possible au moyen de valeurs statistiques.

AGILE.CH demande donc que l'ordonnance entre en vigueur le 1.1.2024, en tenant compte des propositions formulées dans la prise de position d'Inclusion Handicap, afin que des améliorations soient apportées le plus rapidement possible. Parallèlement, la durée de validité de l'ordonnance doit être limitée au 31.12.2026, afin d'élaborer durant cette période les bases permettant de répondre aux exigences de la motion 22.3377 (voir la proposition de formulation ci-dessous).

Remarques concernant les dispositions individuelles

Nous soutenons la proposition d'Inclusion Handicap concernant l'art. 26^{bis} al. 3 RAI ainsi que la disposition transitoire al. 1 et al. 2 et vous recommandons de reprendre les formulations correspondantes:

Art. 26^{bis} al. 3 RAI

«³ Une déduction de 17% est opérée sur la valeur statistique visée à l'al. 2. Si, du fait de l'invalidité, l'assuré ne peut travailler qu'avec une capacité fonctionnelle au sens de l'art. 49 al. 1^{bis}, de 50% ou moins, une déduction supplémentaire de 10% est opérée. D'autres facteurs ayant pour effet de réduire le salaire peuvent donner lieu à des déductions supplémentaires. La déduction ne peut excéder 25% au total. »

Disposition transitoire al. 1 et al. 2

«¹ (...), pour lesquelles le revenu avec invalidité a été déterminé sur la base de valeurs statistiques et pour lesquelles, au moment de l'octroi initial de la rente, aucune déduction supérieure n'a encore été prise en compte, une réévaluation du taux d'invalidité est effectuée dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de la présente modification. (...)»

«² Lorsque l'octroi d'une rente ou d'un reclassement a été refusé avant l'entrée en vigueur de la modification du ... parce que le taux d'invalidité était insuffisant, une nouvelle demande est examinée si celle-ci établit de façon plausible que le calcul du taux d'invalidité conformément au nouvel art. 26^{bis} al. 3 aboutirait à la reconnaissance d'un droit à la rente ou au reclassement.»

Nous demandons en outre que l'Office fédéral des assurances sociales et les offices AI informent activement et de manière clairement compréhensible de la possibilité d'une nouvelle demande.

AGILE.CH demande en outre, sur la base des faits expliqués sous «Remarques générales», une limitation de la durée de validité de l'ordonnance afin de pouvoir élaborer pendant cette période de nouvelles bases de calcul en réponse à la motion 22.3377. Nous proposons d'ajouter le paragraphe suivant à l'ordonnance:

Art. 26^{bis} al. 4 RAI

«⁴ Le présent règlement entre en vigueur le 1.1.2024 et reste applicable jusqu'au 31.12.2026. Dans ce délai, en réponse à la motion 22.3377, une nouvelle base de calcul sera élaborée sur la base des données statistiques pertinentes, y compris la prise en compte des salaires des personnes bénéficiant d'une rente AI partielle, et en tenant compte des solutions proposées par Riemer-Kafka/Schwegler et Guggisberg et al., 2021 (étude BASS), qui permettra de tenir compte lors de la détermination du revenu d'invalidité, des possibilités réalistes de revenu des personnes touchant une rente AI partielle. La nouvelle base de calcul entrera en vigueur le 1.1.2027. Un règlement modifié établi sur cette base entrera en vigueur le 1.1.2027. Ce règlement contient des dispositions transitoires excluant toute détérioration de la position des assurées au bénéfice d'une rente AI au moment de l'entrée en vigueur de l'ordonnance».

Nous vous remercions de la considération que vous porterez à la présente prise de position, et nous vous présentons, Monsieur le Conseiller fédéral, Madame, Monsieur, nos meilleures salutations.

AGILE.CH



Stephan Hüsler
Président



Raphaël de Riedmatten
Directeur

**ÄNDERUNG DER VERORDNUNG ÜBER DIE
INVALIDENVERSICHERUNG (IVV)
UMSETZUNG DER MOTION SGK-N 22.3377
«INVALIDITÄTSKONFORME TABELLENLÖHNE BEI
DER BERECHNUNG DES IV-GRADS»**

**Vernehmlassungsantwort
der Aids-Hilfe Schweiz**

A. Allgemeine Bemerkungen

1. Ausgangslage

Am 1. Januar 2022 sind die Bestimmungen zur Weiterentwicklung der IV in Kraft getreten. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Verordnungsänderungen kritisierten viele Akteure, dass der Bundesrat die Lohn Tabellen der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE-Tabellen) in der IVV verankerte, gleichzeitig bis auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent (Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV) aber den bis Ende 2021 rechtsprechungsgemäss berücksichtigten leidensbedingten Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von maximal 25 Prozent abschaffte. Viele Stellungnahmen wiesen darauf hin, dass die wissenschaftlichen Studien des Büros BASS vom 8.1.2021 «Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung»¹ (nachstehend Studie BASS), von Prof. Dr. iur. Gächter et al. vom 22.01.2021 «Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung»² sowie einer Arbeitsgruppe unter der Leitung von Prof. em. Dr. iur. Riemer-Kafka³ unabhängig voneinander zum Ergebnis gelangten,

- dass die LSE-Tabellenlöhne weitgehend das Lohnniveau von Personen ohne gesundheitliche Einschränkung widerspiegeln und Löhne von gesundheitlich beeinträchtigten Personen im Vergleich hierzu systematisch wesentlich tiefer sind und
- dass wichtige lohnrelevante Faktoren wie Ausbildungsniveau, Alter, Nationalität, Dienstjahre, Wirtschaftszweig und Grossregion in den LSE-Tabellenlöhnen nicht berücksichtigt werden.

Trotz der umfassenden Kritik im Vernehmlassungsverfahren verkündete der Bundesrat am 3. November 2021, dass er an der Verankerung der LSE-Tabellen in der IVV und der Abschaffung des leidensbedingten Abzugs festhalte. Kurz darauf publizierten Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler in der Schweizerischen Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge (SZS 06/2021)⁴ ein Modell (nachstehend Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler), wie die heute zur Anwendung gelangenden LSE-Tabellen mittels einem Job-Matching-Tool behinderungsbedingt angepasst werden könnten.

Am 6. April 2022 reichte die SGK-N die Motion 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»⁵ ein, die anschliessend sowohl vom Nationalrat als auch vom Ständerat überaus deutlich angenommen wurde. Die Motion beauftragt den Bundesrat, bis Ende 2023 eine Bemessungsgrundlage zu implementieren, welche bei der Ermittlung des Einkommens mit Invalidität mittels statistischer

¹ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

² Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/2021_Zusammenfassung_Rechtsgutachten_WESYM_Prozent202021.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

³ Vgl. Gabriela Riemer-Kafka et al., Invalidenkonforme Tabellenlöhne, in: Jusletter 22. März 2021

⁴ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformereren-tabellen-lohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁵ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

Werte realistische Einkommensmöglichkeiten von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung berücksichtigt. Die Motion verlangt insbesondere: *«Bei der Überarbeitung der Bemessungsgrundlagen, die sich auf anerkannte statistische Methodik und auf den Stand der Forschung abstützt, berücksichtigt der Bundesrat das neue lineare Rentensystem, die Weiterentwicklung der Invaliditätsbemessung und damit auch die neuen Regelungen auf Stufe Verordnung per 1. Januar 2022. Er bezieht den Lösungsvorschlag von Riemer-Kafka/Schwegler mit ein, so wie er das mehrfach in Aussicht gestellt hat.»*

2. Motion 22.3377 ungenügend umgesetzt

Mit der vorgeschlagenen Anpassung der IVV, wonach die gestützt auf die LSE-Tabellen ermittelten Invalideneinkommen pauschal um 10 Prozent reduziert werden sollen (nachstehend Alternativmodell [Pauschalabzug]), setzt der Bundesrat die Motion 22.3377⁶ aus unserer Sicht nicht genügend um: Der Wert von 10 Prozent ist nicht empirisch abgestützt. Bei seinem Vorschlag stellt der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS ab, denn er bezieht sich lediglich auf die Lohndaten von Erwerbstätigen, die zwar starke gesundheitliche Einschränkungen angeben, aber keine IV-Rente erhalten, anstatt den Lohnunterschied von Personen mit einer Teilrente zu berücksichtigen (vgl. nachstehende Ausführungen unter B.1). Ebenso wenig lehnt er sich an das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler an. Somit stellt der Bundesrat auf keine der aktuellsten vorliegenden wissenschaftlichen Analysen ab, die sich auf statistische Methodik und den Stand der Forschung abstützen, und kommt der entsprechenden Forderung der Motion nicht genügend nach.

Für uns ist es unverständlich, dass der Bundesrat das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in seinem erläuternden Bericht nicht näher darstellt und in einem transparenten Vergleich die Vor- und Nachteile zum von ihm vorgeschlagenen Alternativmodell (Pauschalabzug) aufzeigt. Dies obwohl er gemäss seiner Antwort vom 13. März 2023 auf die Frage von Nationalrätin Manuela Weichelt 23.7195 «Tabellenlöhne: Im Wach- oder Schlafzustand?»⁷ angibt, Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler seien mit der Ausarbeitung der Grundlagen für invaliditätsbedingt angepasste Lohnstrukturerhebungen beauftragt, und obwohl er auf Seite 3 seines erläuternden Berichts ausführt, dass im Mai 2022 eine aus Prof. em. Dr. Riemer-Kafka, Dr. phil. Schwegler, dem Bundesamt für Statistik und dem Bundesamt für Gesundheit bestehende Arbeitsgruppe eingesetzt worden sei. Es ist daher davon auszugehen, dass im Zeitraum von Mai 2022 bis April 2023 genügend Zeit bestanden hat oder hätte, um in intensiver Arbeit invaliditätskonforme Tabellenlöhne zu erstellen. Wir hätten erwartet, dass der Bundesrat zumindest auch das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in die Vernehmlassung schickt; könnten die Einkommensmöglichkeiten von gesundheitlich beeinträchtigten Menschen und somit auch ihr Invaliditätsgrad damit doch genauer und individueller bestimmt werden. An dieser Stelle ist festzuhalten, dass wie der Bundesrat auf Seite 4 seines erläuternden Berichts ausführt und

⁶ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁷ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20237195>, Abrufdatum 12.05.2023.

auch in der Publikation von Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler⁸ nachzulesen ist, bei Lohntabellen gemäss dem Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler zusätzlich noch lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.

Noch unverständlicher ist, dass der Bundesrat auf Seite 4 und 5 seines erläuternden Berichts ausführt, sein Alternativmodell (Pauschalabzug) beruhe auf anerkannter statistischer Methodik und der Forschung und gehe von den Erkenntnissen der Studie BASS aus. Der Beleg hierzu bleibt vielmehr aus, denn aus dem erläuternden Bericht geht nicht hervor, auf welcher Methodik und auf welchen Grundlagen der vorgeschlagene Pauschalabzug von 10 Prozent basiert und wie damit die in der Studie BASS aufgezeigten Benachteiligungen der Versicherten korrigiert werden sollen. Will man sich gegen invaliditätskonforme Lohntabellen und für einen pauschalen Abzug von den bestehenden LSE-Tabellenlöhnen entscheiden und stützt man sich dabei auf die wissenschaftliche Studie BASS, resultiert gemäss Diskussionspapier vom 7. November 2022 zur Studie BASS⁹ nämlich vielmehr ein notwendiger **Abzug in der Höhe von 17 Prozent, wobei auch dann noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.**

Ob das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler tatsächlich einen massgeblich höheren Ermessensspielraum zur Folge hätte als die Lösung mittels einem Pauschalabzug, wie dies auf Seite 5 des erläuternden Berichts ausgeführt wird, lässt sich mangels Darlegung der Auswirkungen nicht beurteilen. Nicht von der Hand zu weisen ist aber auch aus unserer Sicht, dass ein Pauschalabzug für die IV-Stellen einfacher umzusetzen und für die Versicherten leichter zu verstehen wäre.

Da im vorliegenden Vernehmlassungsverfahren nur das Alternativmodell (Pauschalabzug) zur Diskussion steht, beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf die vorgeschlagene Änderung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV und somit auf die Höhe des Pauschalabzugs sowie auf die vorgeschlagene Übergangsbestimmung. **Wir halten an dieser Stelle fest: Basiert das Alternativmodell (Pauschalabzug) als Umsetzung der Motion 22.3377 auf einer soliden wissenschaftlichen Fundierung, wie wir es im Folgenden detailliert aufzeigen, bieten wir durchaus Hand zu einer Umsetzung mittels einem Pauschalabzug. Ein aus wissenschaftlicher Sicht zu tief angesetzter Pauschalabzug ist für uns hingegen inakzeptabel und erfüllt die Motion 22.3377 nicht.**

⁸ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformereren-tabellen-lohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁹ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

B. Materielle Bemerkungen

1. Art. 26bis Abs. 3 IVV

Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV soll neben dem seit 1. Januar 2022 geltenden Teilzeitabzug von 10 Prozent neu vorsehen, dass vom Invalideneinkommen gemäss statistischen Werten (LSE-Tabellen) 10 Prozent abgezogen werden. Zur Begründung des Umfangs von 10 Prozent führt der Bundesrat auf Seite 7 seines erläuternden Berichts aus, die Studie BASS habe aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Deshalb sei dieser Wert als Referenzgrösse im Hinblick auf die Festlegung des Pauschalabzuges herangezogen worden. Ein Pauschalabzug in der Höhe von 10 Prozent erscheine als angemessen, denn werde zum neuen Pauschalabzug noch der bereits existierende Teilzeitabzug von 10 Prozent hinzugerechnet, so würde gesamthaft ein Abzug von 20 Prozent berücksichtigt. Auf Seite 8 seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat sodann aus, dass das vorgeschlagene Alternativmodell (Pauschalabzug) auf Verordnungsstufe umgesetzt werden könne, da Art. 28a Abs. 1 IVG vorsehe, dass der Bundesrat die zur Bemessung des Invaliditätsgrades massgebenden Erwerbseinkommen sowie die anwendbaren Korrekturfaktoren umschreiben könne.

Zur Argumentation des Bundesrates nehmen wir wie folgt Stellung:

Teilzeitabzug

In Bezug auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent ist festzuhalten, dass dieser nur bei denjenigen Versicherten angewendet wird, die nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit von 50 Prozent oder weniger tätig sein können. Ein Abzug von gesamthaft 20 Prozent würde somit nur in diesen Fällen resultieren.

Delegationsnorm Art. 28a Abs. 1 IVG

Zur Delegationsnorm in Art. 28a Abs. 1 IVG ist festzuhalten, dass Prof. Dr. U. Meyer und Dr. M. Reichmuth in der 4. Auflage der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum IVG¹⁰ (nachstehend Meyer/Reichmuth) zu Art. 28a IVG in Randziffer 104 unter dem Titel «Abzug vom Tabellenlohn» ausführen, die bundesgerichtliche Abzugspraxis von maximal 25 Prozent habe auch unter der Geltung der im Rahmen der Weiterentwicklung der IV in Kraft getretenen IVV grundsätzlich Bestand, obwohl nach dem Wortlaut des geltenden Art. 26^{bis} IVV einzig noch bei Teilzeitarbeit ein Abzug vorgesehen sei. Meyer/Reichmuth begründen dies unter Verweis auf BBl 2017 2668¹¹ damit, dass die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV darauf hinweise, dass der Bundesrat die bei den LSE-Tabellenlöhnen nötigen von der Rechtsprechung entwickelten Korrekturen vornehmen solle (z.B. welche Kriterien für einen leidensbedingten Abzug zu berücksichtigen sind und in welcher Höhe ein entsprechender Abzug erfolgen kann). Vergleiche man die ab 1. Januar 2022 geltende IVV mit diesen Ausführungen in der Botschaft, sprängen Lücken, Widersprüche und Inkongruenzen ins Auge. Den Abzug vom Tabellenlohn einzig noch bei Teilzeitarbeit vorzusehen, bedeutet gemäss Meyer/Reichmuth

¹⁰ Vgl. MEYER/REICHMUTH, Rechtsprechung IVG, Art. 28a N 104

¹¹ Vgl. <https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2017/544/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2017-544-de-pdf-a.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

das Gegenteil davon, «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» auf Verordnungsstufe zu regeln, fusse diese Rechtsprechung doch auf fünf abzugsrelevanten Kriterien, die alle in einer Gesamtschau zu prüfen und ermessensweise bis maximal 25 Prozent tabellenlohnmindernd zu berücksichtigen seien. Meyer/Reichmuth gehen davon aus, dass das Bundesgericht die bundesrätliche Beschränkung auf den Teilzeitabzug im Streitfalle nicht stützen werde. Auch Prof. Dr. iur. Gächter und Dr. iur. M. E. Meier führen in ihrem Beitrag im Jusletter vom 4. Juli 2022 «Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen»¹² (nachstehend Gächter/Meier) auf Seite 24 aus, dass sich das in der IVV geschaffene Bemessungssystem in der gegenwärtigen Ausgestaltung so weit von den bisher konstant entwickelten bundesgerichtlichen Vorgaben entfernt habe, dass dessen Gesetzeskonformität fraglich erscheine. Gestützt auf Meyer/Reichmuth sowie Gächter/Meier lässt sich also sagen, dass eine Anpassung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV dringlich ist. Wir fordern den Bundesrat beziehungsweise auf die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV daher auf, sich bei den LSE-Tabellenlöhnen an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anzulehnen.

→ **Wir fordern daher, dass sich der Bundesrat bei den LSE-Tabellenlöhnen an die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV und somit an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anlehnt und einen Abzug von den LSE-Tabellenlöhnen in der Höhe von bis zu gesamthaft 25 Prozent ermöglicht (vgl. Formulierungsvorschlag zu Art. 26bis Abs. 3 IVV weiter unten).**

Vorgeschlagener Pauschalabzug

Wie bereits ausgeführt, begründet der Bundesrat die Höhe des vorgeschlagenen Pauschalabzugs von 10 Prozent damit, dass er sich an die Studie BASS anlehne. So habe die Studie BASS aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Dass die Studie BASS¹³ in der Zusammenfassung auf Seite III unter «Ergebnisse (1)» sowie unter Ziff. 6.1 gleich anschliessend aber noch ausführt, dass IV-Rentnerinnen und IV-Rentner mit einer Resterwerbsfähigkeit und somit Teilrenten im Mittel nochmals signifikant weniger verdienen als Personen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen jedoch ohne Zugang zu einer Rente, unterschlägt der Bundesrat. Somit schliesst er die für die Berechnung des Pauschalabzugs relevante Vergleichsgruppe aus. Gemäss Studie BASS ist ihr Durchschnittslohn im Vergleich zu voll leistungsfähigen Erwerbstätigen nämlich um 14 Prozent und ihr Medianlohn **um 17 Prozent tiefer**. Diese Ausführungen verdeutlicht das Büro BASS erneut in seinem Diskussionspapier vom 7. November 2022¹⁴ zu seiner eigenen Studie.

Zur Begründung, weshalb der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS abstellt und nicht einen Pauschalabzug von 17 Prozent vorschlägt, führt er auf Seite 7 seines erläuternden Berichts insbesondere Folgendes aus: Die Daten der Studie BASS würden sich nach Ansicht des Bundesamtes für Statistik (BFS) auf nicht geeignete Grundlagen (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung [SAKE] verknüpft mit Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt [SESAM]) stützen, um zuverlässige Lohnniveaus messen zu können.

¹² Vgl. Thomas Gächter / Michael E. Meier, Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen, in: Jusletter 4. Juli 2022

¹³ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023

¹⁴ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

Somit würden die Daten der Studie BASS mit den LSE-Tabellen nicht in allen Punkten übereinstimmen und seien nicht vergleichbar.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates lassen sich mit der Verknüpfung der Daten aus SAKE und SESAM aber sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen:

- Der Datensatz SAKE/SESAM bietet eine sehr gute Datenlage für die Analyse von Lohnunterschieden. Aus der Homepage des BFS geht hervor: *«Das statistische Projekt SESAM hat zum Ziel, eine wichtige Quelle für die Forschung zum Thema Beschäftigung und Sozialversicherungen in der Schweiz zu liefern. Diese neue Quelle basiert auf einer Verknüpfung der Daten aus der SAKE mit Informationen aus verschiedenen Sozialversicherungsregistern (AHV, IV, EL, ALV). Die SAKE befasst sich hauptsächlich mit dem Thema des Arbeitsmarktes, anhand ihrer Module aber auch mit Bildung, unbezahlter Arbeit, Migration oder Sozialer Sicherheit. Die Datenlieferung aus den Registern für jede SAKE-Erhebung ermöglicht es, die Analysen auf die Bereiche Gesundheit, Einkommen, Pensionierung oder Erwerbslosigkeit zu erweitern. Dabei werden die aus den Registern stammenden SESAM-Variablen mit jenen der SAKE gekoppelt.»*¹⁵
- Eine im Datensatz SAKE/SESAM identifizierte Person mit IV-Rente bezieht auch tatsächlich eine IV-Rente, denn die Information dazu stammt aus den Registerdaten der IV und nicht aus der Befragung SAKE.
- Wenn der Bundesrat tatsächlich Zweifel an der Studie BASS hätte, würde dies noch lange nicht begründen, weshalb er dann innerhalb derselben Studie einfach einen anderen Wert als Referenz herausgreift, der Menschen mit einer Teil-IV-Rente, die hier im Zentrum stehen, explizit ausschliesst.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass die der Studie BASS zugrunde liegenden SESAM-Daten sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen und mit den LSE-Tabellen vergleichbar sind. Sie bilden somit sehr wohl eine empirisch fundierte Basis für die Festlegung der Höhe eines Pauschalabzugs.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates in seinem erläuternden Bericht ist daher umfassend auf die Studie BASS abzustellen und die Referenzgrösse für den Pauschalabzug beträgt nicht nur 10 Prozent, sondern **17 Prozent**. An dieser Stelle ist nochmals darauf hinzuweisen, dass der vom Büro BASS ermittelte Lohnunterschied von Personen mit einer Teil-IV-Rente zu berücksichtigen ist und nicht derjenige von Personen ohne Rentenzugang und somit ohne rentenrelevanter Arbeitsunfähigkeit.

Wir fordern den Bundesrat daher auf, sich bei der Umsetzung der Motion 22.3377 und bei der Ausgestaltung seines Alternativmodells (Pauschalabzug) auf anerkannte statistische Methodik und den Stand der Forschung und somit umfassend auf die Studie BASS abzustützen und deshalb einen Pauschalabzug von **17 Prozent** vorzusehen.

Zudem ist festzustellen, dass gemäss der Studie BASS noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren (wie übermässige Einschränkungen bei bestimmten Krankheiten/Krankheitsbildern, Ausbildungsniveau, Branchenerfahrung, Alter, etc.) zu berücksichtigen sind. Auch ist den in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zusätzlich definierten abzugsrelevanten Elementen wie z.B. Nationalität, Aufenthaltskategorie und

¹⁵ Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/sesam.html>, Abrufdatum 12.05.2023

Dauer der Betriebszugehörigkeit Rechnung zu tragen. Ebenfalls unbedingt zu berücksichtigen sind regionale Unterschiede. Dies deshalb, weil das Problem, dass eine gesundheitlich beeinträchtigte Person z.B. im Kanton Tessin ein substantiell unter den LSE-Tabellenlöhnen liegendes Einkommen in Kauf nehmen muss, durch die sich lediglich auf das Valideneinkommen auswirkende Parallelisierung gemäss Art. 26 Abs. 2 IVV nicht in jedem Fall gelöst wird. Die Parallelisierung des Valideneinkommens kommt ohnehin nur dann zum Zug, wenn die betroffene Person ohne Behinderung ein branchenüblich unterdurchschnittliches Einkommen erzielt hat – und selbst dann werden 5 Prozent nicht ausgeglichen (vgl. Art. 26 Abs. 2 IVV). Beispiel: Herr A wohnt im Kanton Tessin und arbeitet in einem Bundesbetrieb. Dabei verdient er ein im schweizweiten Vergleich branchenübliches Einkommen. Nach einem Hirnschlag kann er mit seiner verbleibenden Arbeitsfähigkeit nicht mehr für den Bund arbeiten und muss die Berufsbranche wechseln. Nun stehen ihm lediglich noch Tätigkeiten zur Verfügung, bei denen er ein für den Kanton Tessin übliches, im schweizweiten Vergleich aber substantiell tieferes Einkommen erzielen kann. Das Konstrukt der Parallelisierung hilft Herrn A somit nicht.

Unter Berücksichtigung der in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung definierten Abzugspraxis soll der Abzug gesamthaft aber maximal 25 Prozent betragen. Im Übrigen ist insbesondere bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) eine regelmässige Evaluation der Lohnunterschiede vorzusehen.

→ **Wir fordern daher, dass bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) ein Abzug von 17 Prozent vorgesehen wird und dass – wie von der Studie BASS als zentrale Quelle des Bundesrats verlangt – noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren berücksichtigt werden.**

→ **Wir schlagen daher folgende Formulierung vor:
Art. 26bis Abs. 3 IVV**

*«3 Vom statistisch bestimmten Wert nach Absatz 2 werden 17 Prozent abgezogen. Kann die versicherte Person aufgrund ihrer Invalidität nur noch mit einer funktionalen Leistungsfähigkeit nach Artikel 49 Absatz 1bis von 50 Prozent oder weniger tätig sein, so werden zusätzlich 10 Prozent abgezogen. **Zusätzliche lohnmindernde Faktoren können zu weiteren Abzügen führen. Gesamthaft kann der Abzug maximal 25 Prozent betragen.**»*

2. Übergangsbestimmung Abs. 1

Mit Abs. 1 der Übergangsbestimmung soll im Sinne der Gleichbehandlung aller Versicherten sichergestellt werden, dass alle Rentenbeziehenden, deren Rentenanspruch erst ab dem 1. Januar 2022 entstanden ist oder deren Rentenanspruch vor dem 1. Januar 2022 entstanden ist und die zu diesem Zeitpunkt das 55. Altersjahr noch nicht erreicht hatten, von der vorgeschlagenen Neuerung profitieren können. Die Renten dieser Versicherten mit einem IV-Grad zwischen 40 Prozent und 69 Prozent sollen daher innert zwei Jahren an die Neuerungen angepasst werden. Auf Seite 11, zweitletzter Absatz, seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat aus, es handle sich dabei um eine Revision mit einer grundsätzlichen und vollumfänglichen Neubeurteilung des Sachverhalts in medizinischer und ökonomischer Sicht.

Wir begrüßen die Gleichbehandlung auch bestehender IV-Rentenbeziehender sehr. Allerdings handelt es sich bei der Anpassung der laufenden Renten an die vorgeschlagene Neuerung aus unserer Sicht keineswegs um einen Revisionsgrund im Sinne von Art. 17 ATSG, der zu einer vollumfänglichen Neuurteilung führt. Die Revision nach Art. 17 ATSG bezweckt einzig die Anpassung einer Rente an veränderte Verhältnisse. Nur wenn solche veränderten Verhältnisse gegeben sind, wie beispielsweise eine Verbesserung oder Verschlechterung des Gesundheitszustandes – weitere Beispiele finden sich in Randziffer 5101 f. des Kreisschreibens über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung, KSIR¹⁶ – erfolgt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine grundsätzliche und vollumfängliche Neuurteilung. Dies bestätigt der Bundesrat zudem selbst auf Seite 11, letzter Absatz, seines erläuternden Berichts: *«Fälle, in welchen bereits eine ganze Rente ausgerichtet wird (IV-Grad von mindestens 70 Prozent) müssen nicht in Revision gezogen werden. Eine Revision erfolgt in solchen Fällen nur, wenn nach der allgemeinen Revisionsbestimmung (Art. 17 ATSG) ein entsprechender Revisionsgrund (z.B. Verbesserung des Gesundheitsschadens) vorliegt»*. Abs. 1 der Übergangsbestimmung ist daher entsprechend anzupassen.

Weiter ist zu beachten, dass eine Anpassung an die Neuregelung mit einem Abzug vom LSE-Tabellenlohn in der Höhe von maximal 20 Prozent in denjenigen Fällen, bei denen im Rahmen der ursprünglichen Rentenzusprache ein leidensbedingter Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von 25 Prozent vorgenommen wurde, zu einer Schlechterstellung führt. Wir gehen davon aus, dass dies nicht die Absicht des Bundesrates darstellt. Um eine Schlechterstellung zu vermeiden und somit den Besitzstand zu wahren, ist Abs. 1 der Übergangsbestimmung entsprechend umzuformulieren.

- **Wir begrüßen es, dass auch die laufenden Renten an die Neuregelung angepasst und unter Berücksichtigung der Übergangsbestimmungen IVG zur Änderung vom 19. Juni 2020 (Weiterentwicklung der IV) gegebenenfalls in das stufenlose Rentensystem überführt werden sollen.**
- **Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:
Übergangsbestimmung Abs. 1**
«1 (...), bei denen das Einkommen mit Invalidität aufgrund statistischer Werte festgelegt wurde und bei denen im Rahmen der Rentenzusprache nicht bereits ein höherer Abzug berücksichtigt wurde, ist innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Änderung eine Neuberechnung des Invaliditätsgrades vorzunehmen. (...).»

3. Übergangsbestimmung Abs. 2

Gemäss Abs. 2 der Übergangsbestimmung sollen sich Versicherte, bei denen ein rentenausschliessender Invaliditätsgrad festgestellt und der Rentenanspruch abgelehnt oder eine Rente aufgehoben wurde, erneut bei der Invalidenversicherung anmelden können. Als Voraussetzung dafür, dass die IV-Stellen auf das neue Gesuch eintreten, soll es ausreichen, wenn die versicherte Person glaubhaft aufzeigt, dass die Anwendung der neuen Regelung zu einem Invaliditätsgrad von 40 Prozent oder mehr führen

¹⁶ Vgl. <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/18452>, Abrufdatum 12.05.2023

würde. Diese Möglichkeit der Neuanschuldung begrüßen wir sehr. Sie müsste sich allerdings auch auf den Anspruch auf Gewährung von Umschulungsmassnahmen beziehen und darf nicht nur auf den Rentenanspruch beschränkt werden. Aus unserer Sicht reicht es zudem nicht aus, die Möglichkeit der Neuanschuldung lediglich über die Übergangsbestimmung zu kommunizieren. Vielmehr sollen das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv über die auch ohne Verschlechterung des Gesundheitszustandes bestehende Möglichkeit der Neuanschuldung informieren und entsprechende Versicherte aktiv und klar verständlich kontaktieren (z.B. durch Informationsschreiben an alle Versicherten, deren Anspruch auf Umschuldung / Rente abgelehnt wurde, oder an alle Sozialhilfebehörden).

- **Wir begrüßen es, dass die Möglichkeit einer Neuanschuldung gegeben sein soll.**
- **Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:**
Übergangsbestimmung Abs. 2
«2 Wurden eine Rente oder eine Umschuldung vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... wegen eines zu geringen Invaliditätsgrades verweigert, so wird auf eine erneute Anmeldung eingetreten, wenn glaubhaft gemacht wird, dass die Berechnung des Invaliditätsgrades durch die Anwendung der Regelung von Artikel 26bis Absatz 3 neu zu einem Rentenanspruch oder einem Anspruch auf eine Umschuldung führt.»
- **Wir fordern zudem, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv und klar verständlich über die Möglichkeit einer Neuanschuldung informieren.**

Wir bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen und danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen,

Aids-Hilfe Schweiz



Andreas Lehner
Geschäftsleiter

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Sozialversicherungen

sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Bern, 31.05.2023

**Stellungnahme zur Vernehmlassung:
Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) -
Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, an der Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) teilzunehmen. In unserer Stellungnahme stützen wir uns auf die Vernehmlassungsantwort von Inclusion Handicap. Die darin formulierte Haltung und Argumentation unterstützt INSOS als Branchenverband der Dienstleister für Menschen mit Behinderung.

Allgemeine Bemerkungen

Ausgangslage

Am 1. Januar 2022 sind die Bestimmungen zur Weiterentwicklung der IV in Kraft getreten. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Verordnungsänderungen wurde breit kritisiert, dass der Bundesrat die Lohn Tabellen der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE-Tabellen) in der IVV verankerte, gleichzeitig bis auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent (Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV) aber den bis Ende 2021 rechtssprechungsgemäss berücksichtigten leidensbedingten Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von maximal 25 Prozent abschaffte. Dies ohne die Berücksichtigung der Studien des Büros BASS vom 8.1.2021 «Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung»¹ (nachstehend Studie BASS), von Prof. Dr. iur. Gächter et al. vom 22.01.2021 «Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung»² sowie einer Arbeitsgruppe unter der Leitung von Prof. em. Dr. iur. Riemer-Kafka³, die unabhängig voneinander zum Ergebnis gelangten,

- dass die LSE-Tabellenlöhne weitgehend das Lohnniveau von Personen ohne gesundheitliche Einschränkung widerspiegeln und Löhne von gesundheitlich beeinträchtigten Personen im Vergleich hierzu systematisch wesentlich tiefer sind, sowie
- dass wichtige lohnrelevante Faktoren wie Ausbildungsniveau, Alter, Nationalität, Dienstjahre, Wirtschaftszweig und Grossregion in den LSE-Tabellenlöhnen nicht berücksichtigt werden.

Der umfassenden Kritik im Vernehmlassungsverfahren zum Trotz kündete der Bundesrat am 3. November 2021 an, dass er an der Verankerung der LSE-Tabellen in der IVV und der Abschaffung des leidensbedingten Abzugs festhalte. Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler publizierten in der Folge

¹ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

² Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/2021_Zusammenfassung_Rechtsgutachten_WESYM_Prozent202021.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

³ Vgl. Gabriela Riemer-Kafka et al., Invalidenkonforme Tabellenlöhne, in: Jusletter 22. März 2021

in der Schweizerischen Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge (SZS 06/2021)⁴ ein Modell (nachstehend Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler), wie die heute zur Anwendung gelangenden LSE-Tabellen mittels einem Job-Matching-Tool behinderungsbedingt angepasst werden könnten.

Die SGK-N reichte anfangs April 2022 die Motion 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»⁵ ein. Sowohl National- als auch Ständerat nahmen diese klar an. Die Motion beauftragt den Bundesrat, bis Ende 2023 eine Bemessungsgrundlage zu implementieren, die bei der Ermittlung des Einkommens mit Invalidität mittels statistischer Werte realistische Einkommensmöglichkeiten von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung berücksichtigt. Die Motion verlangt insbesondere: *«Bei der Überarbeitung der Bemessungsgrundlagen (...) berücksichtigt der Bundesrat das neue lineare Rentensystem, die Weiterentwicklung der Invaliditätsbemessung und damit auch die neuen Regelungen auf Stufe Verordnung per 1. Januar 2022. Er bezieht den Lösungsvorschlag von Riemer-Kafka/Schwegler mit ein, so wie er das mehrfach in Aussicht gestellt hat.»*

Die Motion 22.3377 ist ungenügend umgesetzt

Mit der vorgeschlagenen Anpassung der IVV, wonach die gestützt auf die LSE-Tabellen ermittelten Invalideneinkommen pauschal um 10 Prozent reduziert werden sollen (nachstehend Alternativmodell [Pauschalabzug]), setzt der Bundesrat die Motion 22.3377⁶ aus unserer Sicht nicht genügend um: Bei seinem Vorschlag stellt der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS ab, denn er bezieht sich lediglich auf die Lohndaten von Erwerbstätigen, die zwar starke gesundheitliche Einschränkungen angeben, aber keine IV-Rente erhalten. Den Lohnunterschied von Personen mit einer Teilrente berücksichtigt er dabei nicht (vgl. nachstehende Ausführungen unter B.1). Ebenso wenig lehnt er sich an das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler an. Der Bundesrat stellt damit auf keine der aktuellen wissenschaftlichen Analysen ab, die sich auf statistische Methodik und den Stand der Forschung abstützen.

Für uns ist nicht nachvollziehbar, dass der Bundesrat das Modell Riemer-Kafka/Schwegler in seinem erläuternden Bericht nicht näher darstellt und in einem transparenten Vergleich die Vor- und Nachteile zum von ihm vorgeschlagenen Alternativmodell [Pauschalabzug] aufzeigt. Dies, obwohl er auf Seite 3 seines erläuternden Berichts ausführt, dass im Mai 2022 eine aus Riemer-Kafka, Schwegler, dem BFS und dem BAG bestehende Arbeitsgruppe eingesetzt worden sei. Wir hätten erwartet, dass der Bundesrat zumindest auch das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in die Vernehmlassung schickt. An dieser Stelle ist festzuhalten, dass wie der Bundesrat auf Seite 4 seines erläuternden Berichts ausführt und auch in der Publikation von Riemer-Kafka und Schwegler⁷ nachzulesen ist, bei Lohn Tabellen gemäss dem Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler zusätzlich noch lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.

⁴ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformereren-tabellenlohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁵ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁶ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁷ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformereren-tabellenlohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

Es ist unverständlich, dass der Bundesrat auf Seite 4f. des erläuternden Berichts ausführt, sein Alternativmodell [Pauschalabzug] beruhe auf anerkannter statistischer Methodik und der Forschung und gehe von den Erkenntnissen der Studie BASS aus. Doch aus dem erläuternden Bericht geht nicht hervor, auf welchen Grundlagen der vorgeschlagene Pauschalabzug von 10 Prozent basiert und wie damit die in der Studie BASS aufgezeigten Benachteiligungen der Versicherten korrigiert werden sollen.

Falls die Wahl der Berechnungsart auf einen pauschalen Abzug von den bestehenden LSE-Tabellenlöhnen fällt, ist auf die wissenschaftliche Studie BASS abzustützen. Daraus resultiert gemäss Diskussionspapier vom 7. November 2022 zur Studie BASS⁸ ein notwendiger Abzug in der Höhe von 17 Prozent, wobei auch dann noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.

Ob das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler tatsächlich einen massgeblich höheren Ermessensspielraum zur Folge hätte als die Lösung mittels einem Pauschalabzug, wie dies auf Seite 5 des erläuternden Berichts ausgeführt wird, lässt sich mangels Darlegung der Auswirkungen nicht beurteilen. Es erscheint uns aber plausibel, dass ein Pauschalabzug für die IV-Stellen einfacher umzusetzen und für die Versicherten leichter zu verstehen wäre.

Da in dieser Vernehmlassung nur das Alternativmodell [Pauschalabzug] zur Diskussion steht, beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf die vorgeschlagene Änderung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV und somit auf die Höhe des Pauschalabzugs sowie auf die vorgeschlagene Übergangsbestimmung.

Basiert das Alternativmodell [Pauschalabzug] als Umsetzung der Motion 22.3377 auf einer soliden wissenschaftlichen Grundlage, ist die Umsetzung mittels Pauschalabzug vertretbar. Ein aus wissenschaftlicher Sicht zu tief angesetzter Pauschalabzug erfüllt die Motion 22.3377 allerdings nicht.

Materielle Bemerkungen

Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV

Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV soll neben dem seit 1. Januar 2022 geltenden Teilzeitabzug von 10 Prozent neu vorsehen, dass vom Invalideneinkommen gemäss statistischen Werten (LSE-Tabellen) 10 Prozent abgezogen werden. Zur Begründung des Umfangs von 10 Prozent führt der Bundesrat auf Seite 7 des erläuternden Berichts aus, die Studie BASS habe aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Deshalb sei dieser Wert als Referenzgrösse im Hinblick auf die Festlegung des Pauschalabzuges herangezogen worden. Ein Pauschalabzug in der Höhe von 10 Prozent erscheine als angemessen, denn werde zum neuen Pauschalabzug noch der bereits existierende Teilzeitabzug von 10 Prozent hinzuge-rechnet, so würde gesamthaft ein Abzug von 20 Prozent berücksichtigt. Auf Seite 8 des erläuternden Berichts führt der Bundesrat weiter aus, dass das vorgeschlagene Alternativmodell [Pauschalabzug] auf Verordnungsstufe umgesetzt werden könne, da Art. 28a Abs. 1 IVG vorsehe, dass der Bundesrat die zur Bemessung des Invaliditätsgrades massgebenden Erwerbseinkommen sowie die anwendbaren Korrekturfaktoren umschreiben könne.

⁸ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

Teilzeitabzug

In Bezug auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent ist festzuhalten, dass dieser nur bei denjenigen Versicherten angewendet wird, die nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit von 50 Prozent oder weniger tätig sein können. Ein Abzug von gesamthaft 20 Prozent würde somit nur in diesen Fällen resultieren.

Delegationsnorm Art. 28a Abs. 1 IVG

Zur Delegationsnorm in Art. 28a Abs. 1 IVG ist festzuhalten, dass Prof. Dr. U. Meyer und Dr. M. Reichmuth in der 4. Auflage der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum IVG⁹ (nachstehend Meyer/Reichmuth) zu Art. 28a IVG in Randziffer 104 unter dem Titel «Abzug vom Tabellenlohn» ausführen, die bundesgerichtliche Abzugspraxis von maximal 25 Prozent habe auch unter der Geltung der im Rahmen der Weiterentwicklung der IV in Kraft getretenen IVV grundsätzlich Bestand, obwohl nach dem Wortlaut des geltenden Art. 26^{bis} IVV einzig noch bei Teilzeitarbeit ein Abzug vorgesehen sei. Meyer/Reichmuth begründen dies unter Verweis auf BBI 2017 2668¹⁰ damit, dass die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV darauf hinweise, dass der Bundesrat die bei den LSE-Tabellenlöhnen nötigen von der Rechtsprechung entwickelten Korrekturen vornehmen solle (z.B. welche Kriterien für einen leidensbedingten Abzug zu berücksichtigen sind und in welcher Höhe ein entsprechender Abzug erfolgen kann). Vergleiche man die ab 1. Januar 2022 geltende IVV mit diesen Ausführungen in der Botschaft, sprängen Lücken, Widersprüche und Inkongruenzen ins Auge. Den Abzug vom Tabellenlohn einzig noch bei Teilzeitarbeit vorzusehen, bedeutet gemäss Meyer/Reichmuth das Gegenteil davon, «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» auf Verordnungsstufe zu regeln, fusse diese Rechtsprechung doch auf fünf abzugsrelevanten Kriterien, die alle in einer Gesamtschau zu prüfen und ermessensweise bis maximal 25 Prozent tabellenlohnmindernd zu berücksichtigen seien. Meyer/Reichmuth gehen davon aus, dass das Bundesgericht die bundesrätliche Beschränkung auf den Teilzeitabzug im Streitfall nicht stützen werde. Auch Prof. Dr. iur. Gächter und Dr. iur. M. E. Meier führen in ihrem Beitrag im Jusletter vom 4. Juli 2022 «Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen»¹¹ (nachstehend Gächter/Meier) auf Seite 24 aus, dass sich das in der IVV geschaffene Bemessungssystem in der gegenwärtigen Ausgestaltung so weit von den bisher konstant entwickelten bundesgerichtlichen Vorgaben entfernt habe, dass dessen Gesetzeskonformität fraglich erscheine. Gestützt auf Meyer/Reichmuth sowie Gächter/Meier lässt sich also sagen, dass eine Anpassung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV dringlich ist. Wir fordern den Bundesrat bezugnehmend auf die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV daher auf, sich bei den LSE-Tabellenlöhnen an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anzulehnen.

Wir fordern, dass sich der Bundesrat bei den LSE-Tabellenlöhnen an die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV und somit an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anlehnt und einen Abzug von den LSE-Tabellenlöhnen in der Höhe von bis zu gesamthaft 25 Prozent ermöglicht (vgl. Formulierungsvorschlag zu Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV weiter unten).

⁹ Vgl. MEYER/REICHMUTH, Rechtsprechung IVG, Art. 28a N 104

¹⁰ Vgl. <https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2017/544/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2017-544-de-pdf-a.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

¹¹ Vgl. Thomas Gächter / Michael E. Meier, Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen, in: Jusletter 4. Juli 2022

Vorgeschlagener Pauschalabzug

Wie bereits ausgeführt, begründet der Bundesrat die Höhe des vorgeschlagenen Pauschalabzugs von 10 Prozent damit, dass er sich an die Studie BASS anlehne. So habe die Studie BASS aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Dass die Studie BASS¹² in der Zusammenfassung auf Seite III unter «Ergebnisse (1)» sowie unter Ziff. 6.1 gleich anschliessend aber noch ausführt, dass IV-Rentnerinnen und IV-Rentner mit einer Resterwerbsfähigkeit und somit Teilrenten im Mittel nochmals signifikant weniger verdienen als Personen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen jedoch ohne Zugang zu einer Rente, unterschlägt der Bundesrat. Somit schliesst er die für die Berechnung des Pauschalabzugs relevante Vergleichsgruppe aus. Gemäss Studie BASS ist ihr Durchschnittslohn im Vergleich zu voll leistungsfähigen Erwerbstätigen nämlich um 14 Prozent und ihr Medianlohn um 17 Prozent tiefer. Diese Ausführungen verdeutlicht das Büro BASS erneut in seinem Diskussionspapier vom 7. November 2022¹³ zu seiner eigenen Studie.

Zur Begründung, weshalb der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS abstellt und nicht einen Pauschalabzug von 17 Prozent vorschlägt, führt er auf Seite 7 des erläuternden Berichts insbesondere Folgendes aus: Die Daten der Studie BASS würden sich nach Ansicht des Bundesamtes für Statistik (BFS) auf nicht geeignete Grundlagen (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung [SAKE] verknüpft mit Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt [SESAM]) stützen, um zuverlässige Lohnniveaus messen zu können. Somit würden die Daten der Studie BASS mit den LSE-Tabellen nicht in allen Punkten übereinstimmen und seien nicht vergleichbar.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates lassen sich mit der Verknüpfung der Daten aus SAKE und SESAM aber sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen:

Der Datensatz SAKE/SESAM bietet eine sehr gute Datenlage für die Analyse von Lohnunterschieden. Auf der Homepage des BFS ist zu lesen: *«Das statistische Projekt SESAM hat zum Ziel, eine wichtige Quelle für die Forschung zum Thema Beschäftigung und Sozialversicherungen in der Schweiz zu liefern. Diese neue Quelle basiert auf einer Verknüpfung der Daten aus der SAKE mit Informationen aus verschiedenen Sozialversicherungsregistern (AHV, IV, EL, ALV). Die SAKE befasst sich hauptsächlich mit dem Thema des Arbeitsmarktes, anhand ihrer Module aber auch mit Bildung, unbezahlter Arbeit, Migration oder Sozialer Sicherheit. Die Datenlieferung aus den Registern für jede SAKE-Erhebung ermöglicht es, die Analysen auf die Bereiche Gesundheit, Einkommen, Pensionierung oder Erwerbslosigkeit zu erweitern. Dabei werden die aus den Registern stammenden SESAM-Variablen mit jenen der SAKE gekoppelt.»*¹⁴

Eine im Datensatz SAKE/SESAM identifizierte Person mit IV-Rente bezieht auch tatsächlich eine IV-Rente, denn die Information dazu stammt aus den Registerdaten der IV und nicht aus der Befragung SAKE.

Wenn der Bundesrat tatsächlich Zweifel an der Studie BASS hätte, würde dies noch lange nicht begründen, weshalb er dann innerhalb derselben Studie einfach einen anderen Wert als Referenz herausgreift, der Menschen mit einer Teil-IV-Rente, die hier im Zentrum stehen, explizit ausschliesst.

¹² Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023

¹³ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

¹⁴ Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/sesam.html>, Abrufdatum 12.05.2023

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die der Studie BASS zugrunde liegenden SESAM-Daten zuverlässige Lohnniveaus messen und mit den LSE-Tabellen vergleichbar sind. Sie bilden somit eine empirisch fundierte Basis für die Festlegung der Höhe eines Pauschalabzugs.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates im erläuternden Bericht ist daher umfassend auf die Studie BASS abzustellen und die Referenzgrösse für den Pauschalabzug beträgt nicht nur 10 Prozent, sondern 17 Prozent. An dieser Stelle ist nochmals darauf hinzuweisen, dass der vom Büro BASS ermittelte Lohnunterschied von Personen mit einer Teil-IV-Rente zu berücksichtigen ist und nicht derjenige von Personen ohne Rentenzugang und somit ohne rentenrelevanter Arbeitsunfähigkeit.

Wir fordern, dass sich der Bundesrat bei der Umsetzung der Motion 22.3377 und bei der Ausgestaltung seines Alternativmodells [Pauschalabzug] auf eine anerkannte statistische Methodik und den Stand der Forschung und somit umfassend auf die Studie BASS abstützt. Ein Pauschalabzug von 17 Prozent ist in der Konsequenz vorzusehen.

Zudem ist festzustellen, dass gemäss der Studie BASS noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren (wie übermässige Einschränkungen bei bestimmten Krankheiten/Krankheitsbildern, Ausbildungsniveau, Branchenerfahrung, Alter, etc.) zu berücksichtigen sind. Auch ist den in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zusätzlich definierten abzugsrelevanten Elementen wie z.B. Nationalität, Aufenthaltskategorie und Dauer der Betriebszugehörigkeit Rechnung zu tragen. Ebenfalls unbedingt zu berücksichtigen sind regionale Unterschiede. Dies deshalb, weil das Problem, dass eine gesundheitlich beeinträchtigte Person z.B. im Kanton Tessin ein substantiell unter den LSE-Tabellenlöhnen liegendes Einkommen in Kauf nehmen muss, durch die sich lediglich auf das Valideneinkommen auswirkende Parallelisierung gemäss Art. 26 Abs. 2 IVV nicht in jedem Fall gelöst wird. Die Parallelisierung des Valideneinkommens kommt ohnehin nur dann zum Zug, wenn die betroffene Person ohne Behinderung ein branchenüblich unterdurchschnittliches Einkommen erzielt hat – und selbst dann werden 5 Prozent nicht ausgeglichen (vgl. Art. 26 Abs. 2 IVV).

Unter Berücksichtigung der in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung definierten Abzugspraxis soll der Abzug gesamthaft aber maximal 25 Prozent betragen. Im Übrigen ist insbesondere bei der Anwendung eines Alternativmodells [Pauschalabzug] eine regelmässige Evaluation der Lohnunterschiede vorzusehen.

Wir fordern, dass bei der Anwendung eines Alternativmodells [Pauschalabzug] ein Abzug von 17 Prozent vorgesehen wird und dass – wie von der Studie BASS als zentrale Quelle des Bundesrats verlangt – noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren berücksichtigt werden.

Wir schlagen für Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV folgende Formulierung vor:

*«3 Vom statistisch bestimmten Wert nach Absatz 2 werden 17 Prozent abgezogen. Kann die versicherte Person aufgrund ihrer Invalidität nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit nach Artikel 49 Absatz 1bis von 50 Prozent oder weniger tätig sein, so werden zusätzlich 10 Prozent abgezogen. **Zusätzliche lohnmindernde Faktoren können zu weiteren Abzügen führen. Gesamthaft kann der Abzug maximal 25 Prozent betragen.**»*

Übergangsbestimmung Abs. 1

Mit Abs. 1 der Übergangsbestimmung soll im Sinne der Gleichbehandlung aller Versicherten sichergestellt werden, dass alle Rentenbeziehenden, deren Rentenanspruch erst ab dem 1. Januar 2022 entstanden ist oder deren Rentenanspruch vor dem 1. Januar 2022 entstanden ist und die zu diesem Zeitpunkt das 55. Altersjahr noch nicht erreicht hatten, von der vorgeschlagenen Neuerung profitieren können. Die Renten dieser Versicherten mit einem IV-Grad zwischen 40 Prozent und 69 Prozent sollen daher innert zwei Jahren an die Neuerungen angepasst werden. Auf Seite 11, zweitletzter Absatz, seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat aus, es handle sich dabei um eine Revision mit einer grundsätzlichen und vollumfänglichen Neubeurteilung des Sachverhalts in medizinischer und ökonomischer Sicht.

Wir begrüssen die Gleichbehandlung auch bestehender IV-Rentenbeziehender sehr. Allerdings handelt es sich bei der Anpassung der laufenden Renten an die vorgeschlagene Neuerung aus unserer Sicht keineswegs um einen Revisionsgrund im Sinne von Art. 17 ATSG, der zu einer vollumfänglichen Neubeurteilung führt. Die Revision nach Art. 17 ATSG bezweckt einzig die Anpassung einer Rente an veränderte Verhältnisse. Nur wenn solche veränderten Verhältnisse gegeben sind, wie beispielsweise eine Verbesserung oder Verschlechterung des Gesundheitszustandes – weitere Beispiele finden sich in Randziffer 5101 f. des Kreisschreibens über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung, KSIR¹⁵ – erfolgt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine grundsätzliche und vollumfängliche Neubeurteilung. Dies bestätigt der Bundesrat zudem selbst auf Seite 11, letzter Absatz, seines erläuternden Berichts: *«Fälle, in welchen bereits eine ganze Rente ausgerichtet wird (IV-Grad von mindestens 70 Prozent) müssen nicht in Revision gezogen werden. Eine Revision erfolgt in solchen Fällen nur, wenn nach der allgemeinen Revisionsbestimmung (Art. 17 ATSG) ein entsprechender Revisionsgrund (z.B. Verbesserung des Gesundheitsschadens) vorliegt»*. Abs. 1 der Übergangsbestimmung ist daher entsprechend anzupassen.

Weiter ist zu beachten, dass eine Anpassung an die Neuregelung mit einem Abzug vom LSE-Tabellenlohn in der Höhe von maximal 20 Prozent in denjenigen Fällen, bei denen im Rahmen der ursprünglichen Rentenzusprache ein leidensbedingter Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von 25 Prozent vorgenommen wurde, zu einer Schlechterstellung führt. Wir gehen davon aus, dass dies nicht die Absicht des Bundesrates darstellt. Um eine Schlechterstellung zu vermeiden und somit den Besitzstand zu wahren, ist Abs. 1 der Übergangsbestimmung entsprechend umzuformulieren.

Wir begrüssen es, dass auch die laufenden Renten an die Neuregelung angepasst und unter Berücksichtigung der Übergangsbestimmungen IVG zur Änderung vom 19. Juni 2020 (Weiterentwicklung der IV) gegebenenfalls in das stufenlose Rentensystem überführt werden sollen.

Wir schlagen für die Übergangsbestimmung Abs. 1 folgende Formulierung vor:

«1 (...), bei denen das Einkommen mit Invalidität aufgrund statistischer Werte festgelegt wurde und bei denen im Rahmen der Rentenzusprache nicht bereits ein höherer Abzug berücksichtigt wurde, ist innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Änderung eine Neuberechnung des Invaliditätsgrades vorzunehmen. (...).»

¹⁵ Vgl. <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/18452>, Abrufdatum 12.05.2023

Übergangsbestimmung Abs. 2

Gemäss Abs. 2 der Übergangsbestimmung sollen sich Versicherte, bei denen ein rentenausschliessender Invaliditätsgrad festgestellt und der Rentenanspruch abgelehnt oder eine Rente aufgehoben wurde, erneut bei der Invalidenversicherung anmelden können. Als Voraussetzung dafür, dass die IV-Stellen auf das neue Gesuch eintreten, soll es ausreichen, wenn die versicherte Person glaubhaft aufzeigt, dass die Anwendung der neuen Regelung zu einem Invaliditätsgrad von 40 Prozent oder mehr führen würde.

Diese Möglichkeit der Neuanmeldung begrüssen wir sehr. Sie müsste sich allerdings auch auf den Anspruch auf Gewährung von Umschulungsmassnahmen beziehen und darf nicht nur auf den Rentenanspruch beschränkt werden. Aus unserer Sicht reicht es zudem nicht aus, die Möglichkeit der Neuanmeldung lediglich über die Übergangsbestimmung zu kommunizieren. Vielmehr sollen das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv über die auch ohne Verschlechterung des Gesundheitszustandes bestehende Möglichkeit der Neuanmeldung informieren und entsprechende Versicherte aktiv und klar verständlich kontaktieren (z.B. durch Informationsschreiben an alle Versicherten, deren Anspruch auf Umschulung / Rente abgelehnt wurde, oder an alle Sozialhilfebehörden).

Wir begrüssen es, dass die Möglichkeit einer Neuanmeldung gegeben sein soll.

Wir schlagen für die Übergangsbestimmung Abs. 2 folgende Formulierung vor:

«2 **Wurden eine Rente oder eine Umschulung** vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... wegen eines zu geringen Invaliditätsgrads verweigert, so wird auf eine erneute Anmeldung eingetreten, wenn glaubhaft gemacht wird, dass die Berechnung des Invaliditätsgrades durch die Anwendung der Regelung von Artikel 26bis Absatz 3 neu zu einem Rentenanspruch **oder einem Anspruch auf eine Umschulung** führt.»

Wir fordern zudem, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv und klar verständlich über die Möglichkeit einer Neuanmeldung informieren.

Wir danken Ihnen für die gebührende Berücksichtigung unsere Anliegen.

Freundliche Grüsse



Tschoff Löw
Leiter Politik ARTISET



Peter Saxenhofer
Geschäftsführer INSOS



Office fédéral des assurances sociales OFAS
Par courrier électronique à:
sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Yverdon-les-Bains, 17 mai 2023

Modification du règlement du 17 janvier 1961 sur l'assurance-invalidité (RAI): mise en œuvre de la motion CSSS-N 22.3377 «Utiliser des barèmes de sa- lares correspondant à l'invalidité dans le calcul du taux d'invalidité»

Remarques générales

Nous soutenons en principe la prise de position et les revendications d'Inclusion Handicap en ce qui concerne la modification de l'ordonnance au 1^{er} janvier 2024. Nous sommes également d'avis que la motion 22.3377¹ n'est pas suffisamment mise en œuvre:

- Avec une déduction forfaitaire de seulement 10 pour cent du salaire médian des personnes actives jouissant d'une pleine capacité de travail, le Conseil fédéral ne répond pas à l'exigence de la motion, à savoir tenir compte des possibilités réalistes de revenu au moyen de valeurs statistiques. Une déduction forfaitaire de 10 pour cent aboutit à une valeur statistique correspondant au salaire médian de personnes fortement limitées dans leur santé et *n'ayant pas droit à une rente AI partielle*. En revanche, le salaire médian des personnes recevant une rente AI partielle est inférieur de 17 pour cent à celui des personnes actives jouissant d'une pleine capacité de travail. Nous sommes également d'avis que d'un point de vue scientifique une déduction forfaitaire trop basse est inacceptable.
- Il convient également de tenir compte d'autres facteurs de réduction de salaire pouvant entraîner des déductions supplémentaires.

Nous regrettons qu'en raison du délai relativement serré, de la complexité des exigences et de la charge de travail qui en découle, il ne soit pas possible d'élaborer d'ici le 1^{er} janvier 2024 de nouveaux barèmes de salaires conformes à l'invalidité, ou d'adapter les bases de calcul au barème de l'enquête suisse sur la structure des salaires (ESS). Nous saluons toutefois le fait que l'ordonnance modifiée entre en vigueur le 1.1.2024 **en tenant compte des propositions de formulation d'Inclusion Handicap**.

¹ [22.3377 | Utiliser des barèmes de salaires correspondant à l'invalidité dans le calcul du taux d'invalidité | Objet | Le Parlement suisse](#)

Nous considérons cependant qu'il est impératif que l'ordonnance modifiée ne soit introduite que pour une durée limitée. Ainsi, de nouvelles bases de calcul peuvent être élaborées en parallèle, pour répondre à la motion 22.3377, soit selon le modèle Riemer-Kafka/Schwegler, ainsi que des

solutions proposées par le bureau BASS dans son étude² (en tenant compte des salaires des personnes bénéficiant d'une rente AI partielle) (voir la proposition d'adaptation du règlement sous «Remarques concernant les différentes dispositions»). Nous sommes résolument d'avis que les principaux points faibles du système, à savoir ceux qui sont liés aux salaires médians utilisés (voir explications ci-dessous), ne seront pas éliminés par la modification de l'ordonnance, sans un développement fondamental des bases de calcul – même si une déduction forfaitaire de 17 pour cent est accordée et si des facteurs supplémentaires de diminution du salaire sont pris en compte. AGILE.CH a déjà fait état de ces points faibles en se référant à l'étude du bureau BASS dans sa prise de position du 21.2.2021 sur les dispositions d'exécution relatives à la modification de la loi sur l'assurance-invalidité³. Le docteur en droit Philipp Egli et al. les ont également expliqués en détail dans leur étude juridique «*Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung*»⁴. La nécessité d'introduire de nouvelles bases de calcul se justifie comme suit:

La problématique des salaires médians basés uniquement sur quelques critères pertinents

En principe, nous considérons qu'il est judicieux de s'appuyer sur des bases de calcul standardisées. En se basant sur les salaires médians de l'ESS, qui ne sont différenciés que selon trois ou quatre critères ayant une incidence sur le salaire (genre, niveau de compétence et secteur ainsi que, dans certains cas, une branche économique spécifique), il n'est toutefois pas possible, dans de nombreux cas, de déterminer des possibilités de revenu réalistes, au sens de la motion 22.3377 (voir aussi les explications de l'avis de droit de Egli et al.⁵ sur les problèmes fondamentaux du calcul du taux d'invalidité sur la base du salaire médian). Pour de nombreuses personnes, il n'est pas possible non plus de déterminer des possibilités de revenu réalistes lorsqu'une déduction forfaitaire de 17 pour cent est effectuée sur le salaire médian des personnes disposant d'une pleine capacité de travail, et dont résulte le salaire médian des personnes fortement atteintes dans leur santé et bénéficiant d'une rente AI partielle. Les salaires de ces personnes présentent également une fourchette due à d'autres caractéristiques personnelles et structurelles ayant une incidence sur les salaires. De telles caractéristiques sont par exemple l'âge, la nationalité ou les années de service, ainsi que des données structurelles déterminantes comme la branche, le groupement professionnel ou la grande région. En outre, les niveaux de compétence actuellement utilisés dans l'ESS ne font pas de distinction entre les activités physiquement exigeantes et celles qui le sont moins. Il existe toutefois des indices clairs selon lesquels ces activités physiquement exigeantes, que de nombreuses personnes au bénéfice d'une rente AI partielle ne peuvent pas effectuer, sont mieux rémunérées, ce qui fait grimper le salaire médian en conséquence, du moins pour le niveau de compétence 1 (voir étude BASS⁶).

Dans de nombreux cas, les désavantages liés au fait de se baser sur des salaires médians différenciés selon peu de critères ne peuvent pas non plus être compensés par les facteurs de correction existants (déduction pour temps partiel, parallélisme et évaluation de la capacité fonctionnelle): la déduction pour temps partiel est exclusivement accordée aux personnes dont la capacité de travail n'est que de 50% ou moins. Le parallélisme ne prend en compte que les facteurs économiques qui avaient déjà un effet négatif sur le salaire avant la survenance de l'invalidité, sachant que même en cas de différence importante entre le revenu antérieur et le salaire de référence de l'ESS, seule une déduction de 5% du salaire de référence ESS est accordée (voir

² Voir [Guggisberg et al., 2021](#), «Évaluation de l'invalidité au moyen des barèmes salariaux de l'enquête sur la structure des salaires (ESS)» dernière consultation 4.5.2023. En allemand uniquement.

³ Voir [la prise de position d'AGILE](#) du 24.2.2021, dernière consultation 4.5.2023.

⁴ Voir *Rechtsgutachten* [Egli et al., 2021](#) et «*Schlussfolgerungen*» dans [Gächter et al., 2021](#), dernière consultation 4.5.2023. En allemand uniquement.

⁵ [Egli et al., 2021](#), p. 199, pp. 213-214, «*Schlussfolgerungen*» dans [Gächter et al., 2021](#), pp. 49-50, dernière consultation 4.5.2023. En allemand uniquement.

⁶ [Guggisberg et al., 2021](#), pp. 5-6, pp. 9-10, p. 35, dernière consultation 4.5.2023. En allemand uniquement.

également à ce sujet Gächter et al.⁷, qui font remarquer que ces facteurs de correction «ne sont en général ni validés empiriquement ni adaptés» pour «éliminer complètement les différences

méthodologiques »⁸ [traduction AGILE.CH]. L'évaluation de la capacité fonctionnelle ne tient pas non plus compte des possibilités réalistes de revenus sur le marché du travail⁹.

La sécurité juridique et l'égalité de traitement ne sont pas garanties

Selon le rapport explicatif du Conseil fédéral (p. 5), une déduction forfaitaire uniforme pour toutes les personnes assurées procure une plus grande sécurité juridique, car aucune marge d'appréciation n'intervient comme dans le cas d'une multitude de barèmes ESS possibles. De plus, l'égalité de traitement des assuré-es serait ainsi garantie (p. 9).

Ces arguments ne tiennent pas complètement la route: la sécurité juridique est également garantie en cas de développement, respectivement de différenciation des barèmes ESS. Elle pourrait même être améliorée si les nouveaux barèmes reposaient sur des critères clairs et sont appliqués de manière standardisée (les éventuelles déductions supplémentaires réduisant le salaire, qui sont largement laissées à l'appréciation des services compétents, peuvent ainsi être réduites). En ce qui concerne l'égalité de traitement de toutes les personnes assurées, elle ne peut pas être déterminante si les situations de départ sont inégales. Le principe de l'égalité de traitement signifie, selon Egli et al., «que les choses égales doivent être traitées de manière égale en fonction de leur égalité et que les choses différentes doivent être traitées de manière différente en fonction de leur inégalité»¹⁰ [traduction AGILE.CH]. Il n'est donc pas pertinent de traiter de la même manière deux situations différentes sans raison objective, comme c'est le cas avec une application indifférenciée des salaires médians et des déductions forfaitaires. Egli et al. indiquent en outre que, dans la pratique, «l'exercice du pouvoir d'appréciation dans le domaine de l'exploitabilité en termes de sécurité juridique et de probabilité» [traduction AGILE.CH] est plus mesurable que dans le domaine de la déduction du salaire selon les barèmes, qui repose sur un «schéma noir et blanc»¹¹.

Nous partons du principe que le développement de bases de calcul plus différenciées (spécifiques à chaque cas) sur la base de critères pertinents aurait pour effet de limiter davantage la marge d'appréciation en ce qui concerne d'autres facteurs de diminution du salaire devant être pris en compte. Cela permettrait d'améliorer l'égalité de traitement conformément au principe d'équité. Comme il n'est toujours pas possible de représenter tous les critères pertinents de manière standardisée, une certaine flexibilité ou un certain pouvoir d'appréciation resteront néanmoins nécessaires et utiles pour tenir compte des situations individuelles.

Développement continu des bases de calcul en réponse à la motion 22.3377

Bien avant le dépôt de la motion 22.3377, AGILE.CH demandait, dans sa prise de position sur les dispositions d'exécution de la modification de la loi sur l'assurance-invalidité du 24.2.2021, que les règles de comparaison des revenus en vue de déterminer le taux d'invalidité soient fondamentalement revues sur la base des nouvelles connaissances scientifiques. Nous sommes convaincus que les chances de réussite des mesures de réadaptation sont les meilleures lorsque la personne assurée se trouve dans une situation financière stable, car de gros soucis financiers peuvent avoir un effet bloquant. L'avis de droit mentionné indique également très clairement que les barèmes salariaux doivent être adaptés à la réalité des personnes avec handicap au moyen de profils salariaux spécifiques, aussi proches de la réalité que possible, et que les potentiels de l'ESS doivent être exploités à cette fin¹².

⁷ Gächter et al., 2021, p. 23, , dernière consultation 4.5.2023

⁸ Guggisberg et al., 2021, pp. 5-6, pp. 9-10, p. 23, dernière consultation 4.5.2023. En allemand uniquement.

⁹ Voir Egli & Filippo, 2022, commentaire en allemand uniquement sur iusNet Arbeitsrecht und Versicherungsrecht, dernière consultation 4.5.2023.

¹⁰ Egli et al., 2021, p. 184, dernière consultation 4.5.2023. En allemand uniquement.

¹¹ Egli et al., 2021, p. 184, dernière consultation 4.5.2023. En allemand uniquement.

¹² Egli et al., 2021, p. 215 ou Gächter et al., 2021, p. 50, dernière consultation 4.5.2023. En allemand uniquement.

Contrairement au Conseil fédéral, nous ne voyons pas en quoi les nouvelles bases de calcul constituent une entorse à l'équilibre du marché du travail puisque celles-ci reposeront sur les mêmes bases statistiques (ESS) qu'avant. Selon le chiffre 3406 de la Circulaire sur l'invalidité et

les rentes de l'assurance-invalidité (CIRAI)¹³, le marché du travail équilibré « comprend aussi des emplois de niche, autrement dit des postes et des travaux pour lesquels les personnes atteintes dans leur santé peuvent s'attendre à une ouverture sociale de la part de l'employeur ». Malgré le fait que de tels emplois deviennent de plus en plus rares et qu'une bienveillance sociale des employeurs et employées n'est pas garantie, la nouvelle base de calcul tient toujours compte de l'existence de tels emplois – l'accent est simplement mis, avec des barèmes salariaux plus différenciés, sur un segment « plus proche de la réalité » des possibilités de revenus pour les personnes concernées (voir également à ce sujet les critiques régulièrement formulées par les représentants légaux concernant l'assimilation du marché du travail équilibré à un marché du travail devenant purement fictif). Or, la motion 22.3377 demande explicitement une représentation plus proche de la réalité des revenus professionnels effectivement réalisables sur le marché du travail, ou la prise en compte de possibilités de revenus aussi réalistes que possible au moyen de valeurs statistiques.

Nous demandons donc que l'ordonnance entre en vigueur le 1.1.2024, en tenant compte des propositions formulées dans la prise de position d'Inclusion Handicap, afin que des améliorations soient apportées le plus rapidement possible. Parallèlement, la durée de validité de l'ordonnance doit être limitée au 31.12.2026, afin d'élaborer durant cette période les bases permettant de répondre aux exigences de la motion 22.3377 (voir la proposition de formulation ci-dessous).

Remarques concernant les dispositions individuelles

Nous soutenons la proposition d'Inclusion Handicap concernant l'art. 26^{bis} al. 3 RAI ainsi que la disposition transitoire al. 1 et al. 2 et vous recommandons de reprendre les formulations correspondantes:

Art. 26^{bis} al. 3 RAI

«³ Une déduction de 17% est opérée sur la valeur statistique visée à l'al. 2. Si, du fait de l'invalidité, l'assuré ne peut travailler qu'avec une capacité fonctionnelle au sens de l'art. 49 al. 1^{bis}, de 50% ou moins, une déduction supplémentaire de 10% est opérée. D'autres facteurs ayant pour effet de réduire le salaire peuvent donner lieu à des déductions supplémentaires. La déduction ne peut excéder 25% au total. »

Disposition transitoire al. 1 et al. 2

«¹ (...), pour lesquelles le revenu avec invalidité a été déterminé sur la base de valeurs statistiques et pour lesquelles, au moment de l'octroi initial de la rente, aucune déduction supérieure n'a encore été prise en compte, une réévaluation du taux d'invalidité est effectuée dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de la présente modification. (...)»

«² Lorsque l'octroi d'une rente ou d'un reclassement a été refusé avant l'entrée en vigueur de la modification du ... parce que le taux d'invalidité était insuffisant, une nouvelle demande est examinée si celle-ci établit de façon plausible que le calcul du taux d'invalidité conformément au nouvel art. 26^{bis} al. 3 aboutirait à la reconnaissance d'un droit à la rente ou au reclassement.»

Nous demandons en outre que l'Office fédéral des assurances sociales et les offices AI informent activement et de manière clairement compréhensible de la possibilité d'une nouvelle demande.

Nous demandons en outre, sur la base des faits expliqués sous «Remarques générales», une limitation de la durée de validité de l'ordonnance afin de pouvoir élaborer pendant cette période

¹³[Circulaire sur l'invalidité et les rentes dans l'assurance-invalidité \(CIRAI\)](#), valable dès le 1.1.2022 (état au 1.7.2022), dernière consultation le 4.5.2023.

de nouvelles bases de calcul en réponse à la motion 22.3377. Nous proposons d'ajouter le paragraphe suivant à l'ordonnance:

Art. 26^{bis} al. 4 RAI

«⁴ Le présent règlement entre en vigueur le 1.1.2024 et reste applicable jusqu'au 31.12.2026. Dans ce délai, en réponse à la motion 22.3377, une nouvelle base de calcul sera élaborée sur la base des données statistiques pertinentes, y compris la prise en compte des salaires des personnes bénéficiant d'une rente AI partielle, et en tenant compte des solutions proposées par Riemer-Kafka/Schwegler et Guggisberg et al., 2021 (étude BASS), qui permettra de tenir compte lors de la détermination du revenu d'invalidé, des possibilités réalistes de revenu des personnes touchant une rente AI partielle. La nouvelle base de calcul entrera en vigueur le 1.1.2027. Un règlement modifié établi sur cette base entrera en vigueur le 1.1.2027. Ce règlement contient des dispositions transitoires excluant toute détérioration de la position des assurée au bénéfice d'une rente AI au moment de l'entrée en vigueur de l'ordonnance ».

Nous vous remercions de la considération que vous porterez à la présente prise de position, et nous vous présentons, Monsieur le Conseiller fédéral, Madame, Monsieur, nos meilleures salutations.



Monika Kaempf
Directrice ASRIMM



Kurze summarische Vernehmlassungsstellungnahme zur Änderung der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV)

Als regionale Dachorganisation in der Behindertenselbsthilfe der Region Basel (BL, BS, AG, SO) führen wir seit 35 Jahren einen Rechtsdienst im Sozialversicherungsrecht. Auf Grund der langjährigen Erfahrungen der Mitarbeitenden erlauben wir uns, im Rahmen der Vernehmlassung eine kurze summarische Stellungnahme, materiellrechtlich verweisen wir auf die Stellungnahme von Inclusion Handicap.

In der Praxis zeigt sich im Rahmen der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung das Grundproblem, dass die LSE-Tabellenlöhne weitgehend das Lohnniveau von Personen ohne gesundheitliche Einschränkung widerspiegeln. Die Löhne von gesundheitlich beeinträchtigten Personen sind im Vergleich hierzu systematisch wesentlich tiefer. Zudem werden in den LSE-Lohntabellen wichtige lohnrelevante Faktoren wie Ausbildungsniveau, Alter, Nationalität, Dienstjahre, Wirtschaftszweig und Grossregion nicht berücksichtigt.

Bis anhin konnte mittels des leidensbedingten Abzuges eine gewisse Korrektur der Tabellenlöhne erfolgen, ohne eine entsprechende Korrektur wird mit der Verankerung der LSE-Tabellen in der IVV ein Problem akzentuiert und zementiert. Die LSE-Tabellen bedürfen einer Anpassung, wie es etwa das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler vorsähe. Die Ermittlung des Einkommens mit Invalidität muss mittels statistischer Werte realistische Einkommensmöglichkeiten von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung berücksichtigen.

Der Bundesrat geht leider auf das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler noch nicht mal abwägend ein, sondern schlägt ein Pauschalabzugsmodell vor, das in der Höhe des Abzuges offensichtlich entgegen der vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse (Studie BASS) zu tief angesetzt ist. Weiter verweist die Wissenschaft (Prof. Gächter und Konsorten) auf den Umstand hin, dass das seit 1.1.2022 geltende stufenlose Rentensystem die Problematik verschärfe, wirke sich damit doch jeder einzelne IV-Grad direkt auf die Rentenhöhe aus.

Der Forderung aus der überwiesenen parlamentarischen Motion 22.3377, nach der eine Bemessungsgrundlage zu implementieren sei, welche bei der Ermittlung des Einkommens mit Invalidität mittels statistischer Werte realistische Einkommensmöglichkeiten von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung berücksichtigt und den Lösungsvorschlag von Riemer-Kafka/Schwegler einzubeziehen sei wird klar nicht nachgekommen.

Aus den beschriebenen Gründen lehnen wir die vorgeschlagene Änderung der IVV klar ab und fordern eine Umsetzung gemäss Motion 22.3377 der GSK-NR oder mit einem erhöhten Pauschalabzug von 17%.

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Per E-Mail an: sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) – Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»

Allgemeine Bemerkungen

Wir unterstützen im Grundsatz die Stellungnahme und die Forderungen von Inclusion Handicap in Bezug auf die Änderung der Verordnung per 1.1.2024. Wir stellen ebenfalls fest, dass die Motion 22.3377¹ ungenügend umgesetzt wird:

- Mit einem Pauschalabzug von lediglich 10 Prozent vom Medianlohn von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen kommt der Bundesrat der Forderung der Motion, die realistischen Einkommensmöglichkeiten mittels statistischen Werten zu berücksichtigen, nicht nach. Ein Pauschalabzug von 10 Prozent resultiert in einem statistischen Wert, der dem Medianlohn von Personen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen *ohne Zugang zu einer IV-Teilrente* entspricht. Der Medianlohn von Personen mit einer IV-Teilrente ist hingegen um 17 Prozent tiefer als derjenige von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen. Ein aus wissenschaftlicher Sicht zu tief angesetzter Pauschalabzug ist auch für uns inakzeptabel.
- Es müssen zusätzliche lohnmindernde Faktoren berücksichtigt werden, die zu weiteren Abzügen führen können.

Wir bedauern, dass es aufgrund der kurzen Frist, der Komplexität der Anforderungen und des damit verbundenen Aufwands nicht möglich ist, bis am 1.1.2024 neue, invaliditätskonforme Lohn Tabellen zu erarbeiten bzw. die Bemessungsgrundlagen auf Basis der Tabellen der schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE) anzupassen. Wir begrüßen jedoch, dass die geänderte Verordnung **unter Berücksichtigung der von Inclusion Handicap vorgeschlagenen Formulierungsvorschläge** am 1.1.2024 in Kraft gesetzt wird.

Wir erachten es gleichzeitig als notwendig, dass die geänderte Verordnung lediglich befristet eingeführt wird und parallel dazu in Erfüllung der Motion 22.3377 neue Bemessungsgrundlagen erarbeitet werden, die auf dem Modell Riemer-Kafka/Schwegler und den Lösungsvorschlägen aus der Studie des Büro BASS² (unter Berücksichtigung der Löhne von Personen mit IV-Teilrentenbezug) basieren (siehe Vorschlag für die Anpassung der Verordnung unter «Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen»). Wir sind dezidiert der Auffassung, dass die zentralen, mit den verwendeten Medianlöhnen verbundenen Schwachpunkte des Systems

¹ [22.3377 | Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#)

² Vgl. [Guggisberg et al., 2021](#), Abrufdatum 4.5.2023.

(siehe Erläuterungen unten) mit der Änderung der Verordnung ohne grundsätzliche Weiterentwicklung der Bemessungsgrundlagen nicht behoben werden – auch dann nicht, wenn ein Pauschalabzug von 17 Prozent gewährt wird und zusätzliche lohnmindernde Faktoren berücksichtigt werden. AGILE.CH hat diese Schwachpunkte unter Bezugnahme auf die Studie des Büro BASS bereits in seiner Stellungnahme vom 21.2.2021 zu den Ausführungsbestimmungen zur Änderung des Invalidenversicherungsgesetzes dargelegt³. Auch Dr. iur Egli et al. haben diese in ihrer juristischen Studie «Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung» im Detail erläutert.⁴

Die Notwendigkeit der Einführung neuer Bemessungsgrundlagen kann wie folgt begründet werden:

Problematik der nur auf wenigen lohnrelevanten Kriterien basierenden Medianlöhne

Grundsätzlich erachten wir es als sinnvoll, auf standardisierte Bemessungsgrundlagen abzustützen. Mit der Abstützung auf Medianlöhnen der LSE, die nur nach drei oder vier lohnrelevante Kriterien differenziert ausgewiesen werden (Geschlecht, Kompetenzniveau und Sektor sowie in einigen Fällen ein bestimmter Wirtschaftszweig), können jedoch in vielen Fällen keine realistischen Einkommensmöglichkeiten ermittelt werden, wie dies die Motion 22.3377 verlangt (vgl. dazu ebenfalls die Ausführungen im Rechtsgutachten von Dr. iur. Egli et al.⁵ zu den Grundproblemen der Invaliditätsbemessung aufgrund von Medianlöhnen). Für viele Personen können auch dann keine realistischen Einkommensmöglichkeiten ermittelt werden, wenn ein Pauschalabzug von 17 Prozent vom Medianlohn von voll leistungsfähigen Personen gewährt wird, aus dem der Medianlohn von Personen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und einer IV-Teilrente resultiert. Die Löhne dieser Personen weisen ebenfalls eine Spannweite auf, die durch weitere lohnrelevante personenbezogene und strukturelle Merkmale bedingt ist. Solche Merkmale sind zum Beispiel das Alter, die Nationalität oder die Dienstjahre sowie zentrale strukturelle Gegebenheiten wie die Branche, die Berufsgruppe oder die Grossregion. Ausserdem unterscheiden die aktuell verwendeten Kompetenzniveaus der LSE nicht zwischen körperlich anstrengenden und weniger anstrengenden Tätigkeiten. Es gibt jedoch deutliche Hinweise, dass körperlich anstrengende Tätigkeiten, welche viele Menschen mit IV-Teilrente nicht ausführen können, besser entlohnt werden, was den Medianlohn zumindest des Kompetenzniveaus 1 entsprechend nach oben treibt (vgl. die Studie des Büro BASS⁶).

Die Benachteiligungen, die mit der Abstützung auf nur nach wenigen Kriterien differenzierten Medianlöhnen verbunden sind, können auch durch die bestehenden Korrekturfaktoren (Teilzeitabzug, Parallelisierung und Einschätzung der funktionellen Leistungsfähigkeit) in vielen Fällen nicht ausgeglichen werden: Der Teilzeitabzug wird ausschliesslich Personen gewährt, deren Leistungsfähigkeit nur noch 50% oder weniger beträgt. Die Parallelisierung berücksichtigt nur wirtschaftliche Faktoren, die sich bereits vor Eintritt der Invalidität negativ auf den Lohn auswirkten, wobei auch bei grösserer Differenz zwischen früherem Einkommen und LSE-Vergleichslohn lediglich ein Abzug von 5% vom LSE-Vergleichslohn gewährt wird (vgl. dazu auch Gächter et al.⁷, die darauf hinweisen, dass diese Korrekturfaktoren «in der Regel weder empirisch validiert noch geeignet» seien, «die methodischen Differenzen vollständig zu beseitigen»⁸). Die Einschätzung der funktionellen Leistungsfähigkeit lässt die realistischen Einkommensmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt ebenfalls ausser Acht.⁹

Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit nicht garantiert

Gemäss erläuterndem Bericht des Bundesrats (S. 5) führe ein einheitlicher Pauschalabzug für alle Versicherten zu mehr Rechtssicherheit, da kein Ermessensspielraum wie bei einer Vielzahl von möglichen LSE-Tabellen zum Tragen komme. Weiter sei damit eine Gleichbehandlung der

³ Vgl. [Stellungnahme AGILE vom 24.2.2021](#), Abrufdatum 4.5.2023.

⁴ Vgl. Rechtsgutachten [Egli et al., 2021](#) sowie Schlussfolgerungen in [Gächter et al., 2021](#), Abrufdatum 4.5.2023.

⁵ [Egli et al., 2021](#), S. 199, S. 213-214, Schlussfolgerungen in [Gächter et al., 2021](#), S. 49-50, Abrufdatum 4.5.2023.

⁶ [Guggisberg et al., 2021](#), S. 5-6, S. 9-10, S. 35, Abrufdatum 4.5.2023.

⁷ [Gächter et al., 2021](#), S. 23, Abrufdatum 4.5.2023.

⁸ [Guggisberg et al., 2021](#), pp. 5-6, pp. 9-10, p. 23, Abrufdatum 4.5.2023.

⁹ Vgl. [Egli & Filippo, 2022](#), Kommentar in iusNet Arbeitsrecht und Versicherungsrecht, Abrufdatum 4.5.2023.

Versicherten garantiert (S. 9).

Diese Argumente sind nicht stichhaltig: Die Rechtssicherheit ist auch bei einer Weiterentwicklung respektive Differenzierung von LSE-Tabellen gewährleistet bzw. könnte sogar erhöht werden, wenn die neuen Tabellen auf klaren Kriterien basieren und standardisiert angewendet würden (allfällige zusätzliche lohnmindernde Abzüge, die weitgehend im Ermessen der zuständigen Stellen liegen, können dadurch reduziert werden). Was die Gleichbehandlung aller Versicherten betrifft, so ist diese dann nicht massgeblich, wenn von ungleichen Situationen ausgegangen wird. Der Gleichbehandlungsgrundsatz besagt gemäss Dr. iur. Egli et al., «dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln ist»¹⁰. Es ist daher nicht zielführend, wenn zwei verschiedene Situationen ohne sachlichen Grund gleichbehandelt werden, wie dies bei einer undifferenzierten Anwendung von Medianlöhnen und Pauschalabzügen der Fall ist. Egli et al. weisen ausserdem darauf hin, dass in der Praxis «die Ermessensausübung im Bereich der Verwertbarkeit bezüglich Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit» berechenbarer sei als im Bereich des Tabellenlohnabzuges, dem ein «Schwarz-Weiss-Schema» zugrunde liege.¹¹

Wir gehen davon aus, dass die Entwicklung differenzierterer (fallspezifischer) Bemessungsgrundlagen auf Basis von relevanten Kriterien den Ermessensspielraum in Bezug auf weitere lohnmindernde Faktoren, die berücksichtigt werden müssen, zusätzlich einschränken würde. Damit könnte die Gleichbehandlung nach Massgabe von Gleichheit verbessert werden. Da weiterhin nicht alle relevanten Kriterien standardisiert abgebildet werden können, wird gleichzeitig eine gewisse Flexibilität bzw. ein gewisses Ermessen weiterhin notwendig und sinnvoll sein, um dem Einzelfall gerecht zu werden.

Weiterentwicklung der Bemessungsgrundlagen in Erfüllung der Motion 22.3377

BFZS.CH forderte bereits vor Einreichung der Motion 22.3377 in seiner Stellungnahme zu den Ausführungsbestimmungen zur Änderung des Invalidenversicherungsgesetzes vom 24.2.2021, dass die Regelungen des Einkommensvergleichs zwecks Bestimmung des IV-Grads gestützt auf die neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse grundsätzlich überarbeitet werden. Wir sind überzeugt, dass die Erfolgchancen von Eingliederungsmassnahmen am grössten sind, wenn sich die versicherte Person in einer finanziell stabilisierten Situation befindet, da grosse finanzielle Sorgen blockierend wirken können. Auch das erwähnte Rechtsgutachten weist in aller Deutlichkeit darauf hin, dass die Lohn Tabellen mittels spezifischer, möglichst realitätsnaher Lohnprofile an die Realität von Menschen mit Behinderungen angepasst und dafür die Potenziale der LSE ausgeschöpft werden sollen.¹²

Im Gegensatz zum Bundesrat erkennen wir keine mit den neuen Bemessungsgrundlagen verbundene Abkehr vom ausgeglichenen Arbeitsmarkt, da diese auf denselben statistischen Grundlagen (LSE) wie bisher basieren werden. Gemäss Randziffer 3406 des Kreisschreibens über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung (KSIR)¹³ umfasst der ausgeglichene Arbeitsmarkt «auch Nischenarbeitsplätze, also Stellen- und Arbeitsangebote, bei welchen gesundheitlich beeinträchtigte Personen mit einem sozialen Entgegenkommen vonseiten der Arbeitgeberin/des Arbeitgebers rechnen können.» Ungeachtet der Tatsache, dass solche Arbeitsplätze immer seltener werden und ein soziales Entgegenkommen vonseiten der Arbeitgebenden nicht gewährleistet ist, wird auch mit der neuen Bemessungsgrundlage weiterhin davon ausgegangen, dass solche Arbeitsplätze vorhanden sind – der Fokus richtet sich mit differenzierteren Lohn Tabellen lediglich auf ein «realitätsnäheres» Segment von Einkommensmöglichkeiten für die betreffenden Personen (vgl. dazu auch die von Rechtsvertretenden immer wieder vorgebrachten Kritik der Gleichsetzung des ausgeglichenen Arbeitsmarkts mit einem zunehmend rein fiktiven Arbeitsmarkt). Ein realitätsnäheres Abbild der tatsächlich auf dem Arbeitsmarkt realisierbaren Erwerbseinkommen bzw. die Berücksichtigung möglichst realistischer Einkommensmöglichkeiten mittels statistischer Werte wird ausserdem

¹⁰ [Egli et al., 2021](#), S. 184, Abrufdatum 4.5.2023.

¹¹ [Egli et al., 2021](#), S. 184, Abrufdatum 4.5.2023.

¹² [Egli et al., 2021](#), S. 215 bzw. [Gächter et al., 2021](#), S. 50, Abrufdatum 4.5.2023.

¹³ [Kreisschreiben über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung \(KSIR\)](#), gültig ab 1.1.2022 (Stand 1.7.2022), Abrufdatum 4.5.2023.

explizit in der Motion 22.3377 gefordert.

Wir fordern deshalb, dass die Verordnung unter Berücksichtigung der Formulierungsvorschläge aus der Stellungnahme von Inclusion Handicap per 1.1.2024 in Kraft gesetzt wird, um möglichst rasch Verbesserungen zu erreichen. Gleichzeitig soll die Geltungsdauer der Verordnung bis 31.12.2026 befristet werden, um in diesem Zeitraum die Grundlagen zu erarbeiten, mit welchen die zentralen Forderungen der Motion 22.3377 erfüllt werden können (vgl. den Formulierungsvorschlag unten).

Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Wir unterstützen den von Inclusion Handicap unterbreiteten Vorschlag zu Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV sowie zur Übergangsbestimmung Abs. 1 und Abs. 2 und bitten Sie, die entsprechenden Formulierungen zu übernehmen:

Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV

«³ Vom statistisch bestimmten Wert nach Absatz 2 werden 17 Prozent abgezogen. Kann die versicherte Person aufgrund ihrer Invalidität nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit nach Artikel 49 Absatz 1^{bis} von 50 Prozent oder weniger tätig sein, so werden zusätzlich 10 Prozent abgezogen. Zusätzliche lohnmindernde Faktoren können zu weiteren Abzügen führen. Gesamthaft kann der Abzug maximal 25 Prozent betragen.»

Übergangsbestimmung Abs. 1 und Abs. 2

«¹ (...), bei denen das Einkommen mit Invalidität aufgrund statistischer Werte festgelegt wurde und bei denen im Rahmen der Rentenzusprache nicht bereits ein höherer Abzug berücksichtigt wurde, ist innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Änderung eine Neuberechnung des Invaliditätsgrades vorzunehmen. (...).»

«² Wurden eine Rente oder eine Umschulung vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... wegen eines zu geringen Invaliditätsgrades verweigert, so wird auf eine erneute Anmeldung eingetreten, wenn glaubhaft gemacht wird, dass die Berechnung des Invaliditätsgrades durch die Anwendung der Regelung von Artikel 26^{bis} Absatz 3 neu zu einem Rentenanspruch oder einem Anspruch auf eine Umschulung führt.»

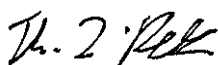
Wir fordern zudem, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv und klar verständlich über die Möglichkeit einer Neuanmeldung informieren.

Wir fordern aufgrund der unter «Allgemeine Bemerkungen» erläuterten Sachverhalte ausserdem eine Befristung der Geltungsdauer der Verordnung, um während dieser Dauer in Erfüllung der Motion 22.3377 neue Bemessungsgrundlagen zu erarbeiten. Wir schlagen vor, folgenden zusätzlichen Absatz in die Verordnung aufzunehmen:

Art. 26^{bis} Abs. 4 IVV

«⁴ Diese Verordnung tritt am 1.1.2024 in Kraft und gilt bis zum 31.12.2026. In diesem Zeitraum wird in Erfüllung der Motion 22.3377 auf Basis der relevanten statistischen Daten einschliesslich der Berücksichtigung der Löhne von Personen mit IV-Teilrentenbezug und unter Einbezug der Lösungsvorschläge von Riemer-Kafka/Schwegler und Guggisberg et al., 2021 (Studie BASS) eine neue Bemessungsgrundlage erarbeitet, mit welcher bei der Ermittlung des Invalideneinkommens realistische Einkommensmöglichkeiten von Personen mit IV-Teilrentenbezug berücksichtigt werden. Die neue Bemessungsgrundlage wird per 1.1.2027 implementiert. Eine darauf basierende geänderte Verordnung tritt am 1.1.2027 in Kraft. Sie enthält Übergangsbestimmungen, die eine Schlechterstellung von Versicherten, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung bereits Anspruch auf eine IV-Rente hatten, ausschliessen.»

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.



Thomas Z'Rotz
Behindertenforum Zentralschweiz bfzs.ch

Behindertenforum Zentralschweiz

Wir sind eine aktive Gruppe von Menschen mit verschiedensten Einschränkungen.
Unser Motto:

Wir vernetzen Menschen mit Behinderungen.
Emanzipation, Partizipation, Gleichstellung

Wir setzen uns auf regionaler und nationaler Ebene für mehr Gerechtigkeit und Gleichstellung in der Region ein. Mit Besorgnis stellen wir fest, dass sich gegenüber Menschen mit Behinderungen sozialpolitisch eine härtere Gangart abzeichnet. Sparübungen werden im Bereich der Ergänzungsleistungen und der Sozialhilfe auf dem Buckel der Schwachen unserer Gesellschaft ausgetragen, was einem reichen Land wie der Schweiz unwürdig ist.

Vernehmlassung "Verbesserter Lohnvergleich für Menschen mit Invalidität" vom 05.04.2023

Sehr geehrte Damen und Herren

Ich beziehe mich auf die Mitteilung der Bundeskanzlei vom 05.04.2023 "Verbesserter Lohnvergleich für Menschen mit Invalidität", bzw auf die entsprechende Einladung/Aufforderung zur Vernehmlassung.

Die heutige Praxis zur Festlegung des Invaliditätsgrades bei Menschen mit Behinderungen ohne Validentätigkeit ist verfassungswidrig. Die Herabsetzung der Tabellenlöhne als relevante Vergleichsgrösse zur Festlegung der Invalidität um 10% ändert nichts an der Verfassungswidrigkeit der entsprechenden Praxis, die Verfassungswidrigkeit ist lediglich 10% kleiner – die Willkür der vorgesehenen Revision von IVV 26bis Abs. 3 ist offensichtlich, ergibt sich bereits aus dieser Formulierung: 90%-verfassungswidrig ist immer noch verfassungswidrig.

Es erstaunt nicht, dass die mit der Ausarbeitung angepasster Statistikwerte beauftragte Kommission mit diesen Bemühungen nicht vom Fleck kommt: Die Werte der Einkommensstatistik (Medianlohnstatistik) sind zweifellos "richtig", aber ohne Aussagewert für die uns interessierende Grösse der Erwerbsfähigkeit.

Die einzige verfassungsmässige Art der Festlegung des massgebenden Invalideneinkommens ist die konkrete "Befragung" des Arbeitsmarktes:

Wir dürfen tatsächlich vom Postulat ausgehen, dass jedem Menschen, auch dem behinderten Menschen, Erwerbsfähigkeiten besitzt, die im Idealfall zu einem rentenausschliessenden Einkommen führen kann. Wenn es den aber hochspezialisierten Fachleuten der Eingliederungsstelle, welche von berufswegen vom offenstehenden Arbeitsmarkt konkrete Kenntnisse haben müssen, nicht gelingt, die versicherte arbeitsunfähige Person an eine offenbar statistisch ausgewiesene angepasste Arbeitsstelle konkret zu vermitteln, eine solche Arbeitsstelle konkret zu finden, und die Einarbeitung konkret und erfolgreich zu coachen, gibt es diese angepasste Arbeit einfach nicht und die Arbeitsunfähigkeit wird der Erwerbsfähigkeit gleichgesetzt. Das Abstellen auf die Tabellenwerte in solchen Fällen belastet die behinderte Person in unfaire Weise mit dem Risiko der erfolglosen Leistung/ungenügenden Arbeit der Eingliederungsstelle.

Einzigste Ausnahme bleibt – diese Überlegung war auch damals bei Einführung der Tabellenlöhne in die Praxis der Einkommensvergleiche massgebend – bleibt der Rechtsmissbrauch: Die behinderte Person, welche die konkrete Verwertung verbliebenen Erwerbsfähigkeit rechtsmissbräuchlich hintertreibt, ist betreffend der Beurteilung des Ausmasses der Erwerbsfähigkeit, so zu behandeln, wie wenn sie die verbliebene Erwerbsfähigkeit tatsächlich verwertet hätte. Und dafür – und nur dafür – darf auf statistische Werte abgestellt werden.

Die angestrebte, notwendige Revision der IVV muss

auf diese Grundsätze abgestellt werden.

Ich bitte Sie, diese Ausführungen zu prüfen, bedanke mich und verbleibe

mit freundlichen Grüssen

Guido Brusa

Dr. Guido Brusa

Rechtsanwalt

Strassburgstrasse 10

CH-8004 Zürich

Tel. +41 (044) 248 38 28

Fax +41 (044) 248 38 00

E-Mail: kanzlei@brusadvocare.ch



Office fédéral des assurances sociales OFAS
Par courrier électronique à:
sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Lausanne, le 31 mai 2023

Modification du règlement du 17 janvier 1961 sur l'assurance-invalidité (RAI): mise en œuvre de la motion CSSS-N 22.3377

« Utiliser des barèmes de salaires correspondant à l'invalidité dans le calcul du taux d'invalidité »

Monsieur le Conseiller fédéral,
Madame, Monsieur,

Remarques générales

Nous soutenons en principe la prise de position et les revendications d'Inclusion Handicap en ce qui concerne la modification de l'ordonnance au 1er janvier 2024. Nous sommes également d'avis que la motion 22.3377 n'est pas suffisamment mise en œuvre:

- Avec une déduction forfaitaire de seulement 10 pour cent du salaire médian des personnes actives jouissant d'une pleine capacité de travail, le Conseil fédéral ne répond pas à l'exigence de la motion, à savoir tenir compte des possibilités réalistes de revenu au moyen de valeurs statistiques. Une déduction forfaitaire de 10 pour cent aboutit à une valeur statistique correspondant au salaire médian de personnes fortement limitées dans leur santé et n'ayant pas droit à une rente AI partielle. En revanche, le salaire médian des personnes recevant une rente AI partielle est inférieur de 17 pour cent à celui des personnes actives jouissant d'une pleine capacité de travail. Nous sommes également d'avis que d'un point de vue scientifique une déduction forfaitaire trop basse est inacceptable.
- Il convient également de tenir compte d'autres facteurs de réduction de salaire pouvant entraîner des déductions supplémentaires.

Nous regrettons qu'en raison du délai relativement serré, de la complexité des exigences et de la charge de travail qui en découle, il ne soit pas possible d'élaborer d'ici le 1er janvier 2024 de nouveaux barèmes de salaires conformes à l'invalidité, ou d'adapter les bases de calcul au barème de l'enquête suisse sur la structure des salaires (ESS). Nous saluons toutefois le fait que l'ordonnance modifiée entre en vigueur le 1.1.2024 **en tenant compte des propositions de formulation d'Inclusion Handicap.**

Nous considérons cependant qu'il est impératif que l'ordonnance modifiée ne soit introduite que pour une durée limitée. Ainsi, de nouvelles bases de calcul peuvent être élaborées en parallèle, pour répondre à la motion 22.3377, soit selon le modèle Riemer-

Kafka/Schwegler, ainsi que des solutions proposées par le bureau BASS dans son étude (en tenant compte des salaires des personnes bénéficiant d'une rente AI partielle) (voir la proposition d'adaptation du règlement sous «Remarques concernant les différentes dispositions»). Nous sommes résolument d'avis que les principaux points faibles du système, à savoir ceux qui sont liés aux salaires médians utilisés (voir explications ci-dessous), ne seront pas éliminés par la modification de l'ordonnance, sans un développement fondamental des bases de calcul – même si une déduction forfaitaire de 17 pour cent est accordée et si des facteurs supplémentaires de diminution du salaire sont pris en compte. AGILE.CH a déjà fait état de ces points faibles en se référant à l'étude du bureau BASS dans sa prise de position du 21.2.2021 sur les dispositions d'exécution relatives à la modification de la loi sur l'assurance-invalidité. Le docteur en droit Philipp Egli et al. les ont également expliqués en détail dans leur étude juridique «*Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung*».

La nécessité d'introduire de nouvelles bases de calcul se justifie comme suit:

La problématique des salaires médians basés uniquement sur quelques critères pertinents

En principe, nous considérons qu'il est judicieux de s'appuyer sur des bases de calcul standardisées. En se basant sur les salaires médians de l'ESS, qui ne sont différenciés que selon trois ou quatre critères ayant une incidence sur le salaire (genre, niveau de compétence et secteur ainsi que, dans certains cas, une branche économique spécifique), il n'est toutefois pas possible, dans de nombreux cas, de déterminer des possibilités de revenu réalistes, au sens de la motion 22.3377 (voir aussi les explications de l'avis de droit de Egli et al. sur les problèmes fondamentaux du calcul du taux d'invalidité sur la base du salaire médian). Pour de nombreuses personnes, il n'est pas possible non plus de déterminer des possibilités de revenu réalistes lorsqu'une déduction forfaitaire de 17 pour cent est effectuée sur le salaire médian des personnes disposant d'une pleine capacité de travail, et dont résulte le salaire médian des personnes fortement atteintes dans leur santé et bénéficiant d'une rente AI partielle. Les salaires de ces personnes présentent également une fourchette due à d'autres caractéristiques personnelles et structurelles ayant une incidence sur les salaires. De telles caractéristiques sont par exemple l'âge, la nationalité ou les années de service, ainsi que des données structurelles déterminantes comme la branche, le groupement professionnel ou la grande région. En outre, les niveaux de compétence actuellement utilisés dans l'ESS ne font pas de distinction entre les activités physiquement exigeantes et celles qui le sont moins. Il existe toutefois des indices clairs selon lesquels ces activités physiquement exigeantes, que de nombreuses personnes au bénéfice d'une rente AI partielle ne peuvent pas effectuer, sont mieux rémunérées, ce qui fait grimper le salaire médian en conséquence, du moins pour le niveau de compétence 1 (voir étude BASS).

Dans de nombreux cas, les désavantages liés au fait de se baser sur des salaires médians différenciés selon peu de critères ne peuvent pas non plus être compensés par les facteurs de correction existants (déduction pour temps partiel, parallélisme et évaluation de la capacité fonctionnelle): la déduction pour temps partiel est exclusivement accordée aux personnes dont la capacité de travail n'est que de 50% ou moins. Le parallélisme ne prend en compte que les facteurs économiques qui avaient déjà un effet négatif sur le salaire avant la survenance de l'invalidité, sachant que même en cas de différence importante entre le revenu antérieur et le salaire de référence de l'ESS, seule une déduction de 5% du salaire de référence ESS est accordée (voir également à ce sujet Gächter et al., qui font remarquer que ces facteurs de correction «ne sont en général ni

validés empiriquement ni adaptés» pour «éliminer complètement les différences méthodologiques» [traduction AGILE.CH]). L'évaluation de la capacité fonctionnelle ne tient pas non plus compte des possibilités réalistes de revenus sur le marché du travail.

La sécurité juridique et l'égalité de traitement ne sont pas garanties

Selon le rapport explicatif du Conseil fédéral (p. 5), une déduction forfaitaire uniforme pour toutes les personnes assurées procure une plus grande sécurité juridique, car aucune marge d'appréciation n'intervient comme dans le cas d'une multitude de barèmes ESS possibles. De plus, l'égalité de traitement des assuré-es serait ainsi garantie (p. 9).

Ces arguments ne tiennent pas complètement la route : la sécurité juridique est également garantie en cas de développement, respectivement de différenciation des barèmes ESS. Elle pourrait même être améliorée si les nouveaux barèmes reposaient sur des critères clairs et sont appliqués de manière standardisée (les éventuelles déductions supplémentaires réduisant le salaire, qui sont largement laissées à l'appréciation des services compétents, peuvent ainsi être réduites). En ce qui concerne l'égalité de traitement de toutes les personnes assurées, elle ne peut pas être déterminante si les situations de départ sont inégales. Le principe de l'égalité de traitement signifie, selon Egli et al., « que les choses égales doivent être traitées de manière égale en fonction de leur égalité et que les choses différentes doivent être traitées de manière différente en fonction de leur inégalité» [traduction AGILE.CH]. Il n'est donc pas pertinent de traiter de la même manière deux situations différentes sans raison objective, comme c'est le cas avec une application indifférenciée des salaires médians et des déductions forfaitaires. Egli et al. indiquent en outre que, dans la pratique, «l'exercice du pouvoir d'appréciation dans le domaine de l'exploitabilité en termes de sécurité juridique et de probabilité» [traduction AGILE.CH] est plus mesurable que dans le domaine de la déduction du salaire selon les barèmes, qui repose sur un «schéma noir et blanc» .

Nous partons du principe que le développement de bases de calcul plus différenciées (spécifiques à chaque cas) sur la base de critères pertinents aurait pour effet de limiter davantage la marge d'appréciation en ce qui concerne d'autres facteurs de diminution du salaire devant être pris en compte. Cela permettrait d'améliorer l'égalité de traitement conformément au principe d'équité. Comme il n'est toujours pas possible de représenter tous les critères pertinents de manière standardisée, une certaine flexibilité ou un certain pouvoir d'appréciation resteront néanmoins nécessaires et utiles pour tenir compte des situations individuelles.

Développement continu des bases de calcul en réponse à la motion 22.3377

Bien avant le dépôt de la motion 22.3377, AGILE.CH demandait, dans sa prise de position sur les dispositions d'exécution de la modification de la loi sur l'assurance-invalidité du 24.2.2021, que les règles de comparaison des revenus en vue de déterminer le taux d'invalidité soient fondamentalement revues sur la base des nouvelles connaissances scientifiques. Nous sommes convaincus que les chances de réussite des mesures de réadaptation sont les meilleures lorsque la personne assurée se trouve dans une situation financière stable, car de gros soucis financiers peuvent avoir un effet bloquant. L'avis de droit mentionné indique également très clairement que les barèmes salariaux doivent être adaptés à la réalité des personnes avec handicap au moyen de profils salariaux spécifiques, aussi proches de la réalité que possible, et que les potentiels de l'ESS doivent être exploités à cette fin.

Contrairement au Conseil fédéral, nous ne voyons pas en quoi les nouvelles bases de calcul constituent une entorse à l'équilibre du marché du travail puisque celles-ci reposeront sur les mêmes bases statistiques (ESS) qu'avant. Selon le chiffre 3406 de la Circulaire sur l'invalidité et les rentes de l'assurance-invalidité (CIRAI), le marché du travail équilibré « comprend aussi des emplois de niche, autrement dit des postes et des travaux pour lesquels les personnes atteintes dans leur santé peuvent s'attendre à une ouverture sociale de la part de l'employeur ». Malgré le fait que de tels emplois deviennent de plus en plus rares et qu'une bienveillance sociale des employeuses et employeurs n'est pas garantie, la nouvelle base de calcul tient toujours compte de l'existence de tels emplois – l'accent est simplement mis, avec des barèmes salariaux plus différenciés, sur un segment « plus proche de la réalité » des possibilités de revenus pour les personnes concernées (voir également à ce sujet les critiques régulièrement formulées par les représentants légaux concernant l'assimilation du marché du travail équilibré à un marché du travail devenant purement fictif). Or, la motion 22.3377 demande explicitement une représentation plus proche de la réalité des revenus professionnels effectivement réalisables sur le marché du travail, ou la prise en compte de possibilités de revenus aussi réalistes que possible au moyen de valeurs statistiques.

Nous demandons donc que l'ordonnance entre en vigueur le 1.1.2024, en tenant compte des propositions formulées dans la prise de position d'Inclusion Handicap, afin que des améliorations soient apportées le plus rapidement possible. Parallèlement, la durée de validité de l'ordonnance doit être limitée au 31.12.2026, afin d'élaborer durant cette période les bases permettant de répondre aux exigences de la motion 22.3377 (voir la proposition de formulation ci-dessous).

Remarques concernant les dispositions individuelles

Nous soutenons la proposition d'Inclusion Handicap concernant l'art. 26bis al. 3 RAI ainsi que la disposition transitoire al. 1 et al. 2 et vous recommandons de reprendre les formulations correspondantes :

Art. 26bis al. 3 RAI

«3 Une déduction de 17% est opérée sur la valeur statistique visée à l'al. 2. Si, du fait de l'invalidité, l'assuré ne peut travailler qu'avec une capacité fonctionnelle au sens de l'art. 49 al. 1bis, de 50% ou moins, une déduction supplémentaire de 10% est opérée. D'autres facteurs ayant pour effet de réduire le salaire peuvent donner lieu à des déductions supplémentaires. La déduction ne peut excéder 25% au total. »

Disposition transitoire al. 1 et al. 2

«1 (...), pour lesquelles le revenu avec invalidité a été déterminé sur la base de valeurs statistiques et pour lesquelles, au moment de l'octroi initial de la rente, aucune déduction supérieure n'a encore été prise en compte, une réévaluation du taux d'invalidité est effectuée dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de la présente modification. (...).»
«2 Lorsque l'octroi d'une rente ou d'un reclassement a été refusé avant l'entrée en vigueur de la modification du ... parce que le taux d'invalidité était insuffisant, une nouvelle demande est examinée si celle-ci établit de façon plausible que le calcul du taux d'invalidité conformément au nouvel art. 26bis al. 3 aboutirait à la reconnaissance d'un droit à la rente ou au reclassement.»


Nous demandons en outre que l'Office fédéral des assurances sociales et les offices AI informent activement et de manière clairement compréhensible de la possibilité d'une nouvelle demande.

Nous demandons en outre, sur la base des faits expliqués sous « Remarques générales », une limitation de la durée de validité de l'ordonnance afin de pouvoir élaborer pendant cette période de nouvelles bases de calcul en réponse à la motion 22.3377. Nous proposons d'ajouter le paragraphe suivant à l'ordonnance :

Art. 26bis al. 4 RAI

«4 Le présent règlement entre en vigueur le 1.1.2024 et reste applicable jusqu'au 31.12.2026. Dans ce délai, en réponse à la motion 22.3377, une nouvelle base de calcul sera élaborée sur la base des données statistiques pertinentes, y compris la prise en compte des salaires des personnes bénéficiant d'une rente AI partielle, et en tenant compte des solutions proposées par Riemer-Kafka/Schwegler et Guggisberg et al., 2021 (étude BASS), qui permettra de tenir compte lors de la détermination du revenu d'invalidé, des possibilités réalistes de revenu des personnes touchant une rente AI partielle. La nouvelle base de calcul entrera en vigueur le 1.1.2027. Un règlement modifié établi sur cette base entrera en vigueur le 1.1.2027. Ce règlement contient des dispositions transitoires excluant toute détérioration de la position des assuré.es au bénéfice d'une rente AI au moment de l'entrée en vigueur de l'ordonnance ».

Nous vous remercions de la considération que vous porterez à la présente prise de position, et nous vous présentons, Monsieur le Conseiller fédéral, Madame, Monsieur, nos meilleures salutations.

Pour le comité 
Julien-Clément Waeber
Président

Copie : Agile – Madame Claudia Schuwey/Responsable politique social - Effingerstrasse 55, 3008 Berne



**Consultation sur la modification du règlement du 17 janvier 1961 sur l'assurance-invalidité (RAI) :
mise en œuvre de la motion CSSS-N 22.3377 « Utiliser des barèmes de salaires correspondant à
l'invalidité dans le calcul du taux d'invalidité »**

Monsieur le Président de la Confédération,

Le Centre de contact Suisses-Immigrés de Genève (ci-après CCSI) a le plaisir de vous faire parvenir sa réponse à la consultation fédérale citée en titre.

Le CCSI est l'une des principales associations de soutien aux personnes migrantes à Genève. Ses trois consultations, dont une spécifiquement dédiée à l'accompagnement des personnes étrangères pour des démarches liées aux assurances sociales, suivent près de 2000 dossiers chaque année. En effet, la consultation Assurances sociales du CCSI accompagne des personnes migrantes ayant dû abandonner leur activité professionnelle pour raisons de santé. Nombre de ces personnes n'ont malheureusement jamais accès à des mesures de placement, de réadaptation professionnelle ou à des rentes de l'assurance-invalidité car les salaires qu'elles percevaient avant d'être atteintes dans leur santé étaient très bas. Ces personnes sont donc contraintes d'avoir recours à l'aide sociale, voire de reprendre un emploi inadapté au péril de leur santé.

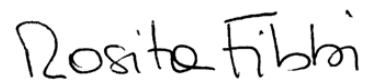
En effet, les salaires statistiques de l'ESS pour les professions ne nécessitant pas de qualification professionnelle sont souvent bien plus élevés que les salaires perçus réellement par les personnes avant leur atteinte à la santé. Dès lors, sans diminution supplémentaire (pouvant aller jusqu'à 25 %, selon la jurisprudence), les travailleurs et travailleuses immigré·e·s – occupés dans des secteurs économiques à bas salaire avant leur atteinte à la santé et ne disposant pas de formation professionnelle reconnue en Suisse – n'ont que très peu de chance d'obtenir des mesures de réadaptation professionnelle, ou une rente même partielle.

Cette discrimination frappe encore plus durement les femmes migrantes, qui sont surreprésentées dans les secteurs de l'économie domestique, du nettoyage ou de l'hôtellerie, où les salaires sont très bas, et où le temps partiel et le travail sur appel sont monnaie courante.

Au vu de ce qui précède, nous soutenons les positions exprimées par les faïtières Inclusion Handicap et ProInfirmis dans leur réponse à cette consultation, que nous nous permettons de joindre à ce courrier (pp. 3 et suivantes). Nous appuyons particulièrement les propositions d'accorder une déduction de 17 % sur le salaire d'invalidité et de tenir compte de facteurs supplémentaires ayant pour effet de réduire le salaire d'invalidité. Nous soutenons également leur position concernant les mesures transitoires.

En vous remerciant de nous donner l'opportunité de nous prononcer sur cette consultation et pour l'attention que vous porterez à ce document, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président de la Confédération, l'expression de nos sentiments distingués.

Pour le CCSI,

A handwritten signature in black ink that reads "Rosita Fibbi". The script is cursive and somewhat informal.

Rosita Fibbi
Coprésidente

Annexe : ment.

Annexe 1

MODIFICATION DU RÈGLEMENT SUR L'ASSURANCE-INVALIDITÉ (RAI)

**MISE EN ŒUVRE DE LA MOTION CSSS-N 22.3377 « UTILISER
DES BARÈMES DE SALAIRES CORRESPONDANT À L'INVALIDITÉ
DANS LE CALCUL DU TAUX D'INVALIDITÉ »**

A. Remarques d'ordre général

1. Contexte

Les dispositions relatives au développement continu de l'AI sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2022. Dans le cadre de la procédure de consultation relative aux modifications du règlement, de nombreux acteurs ont critiqué le fait que le Conseil fédéral inscrive les barèmes salariaux de l'Enquête suisse sur la structure des salaires (barèmes ESS) dans le RAI, tout en supprimant - hormis la déduction de 10% pour le travail à temps partiel (art. 26^{bis} al. 3 RAI) - la déduction en raison d'une atteinte à la santé de 25% au maximum appliquée au revenu avec invalidité, déduction qui était prise en compte conformément à la jurisprudence jusqu'à fin 2021. De nombreuses prises de position ont signalé que les études scientifiques du Bureau BASS du 8.1.2021 «Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung»¹ (ci-après Étude BASS; en allemand), du Prof. Dr iur. Gächter et al. du 22.01.2021 «Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung»² (en allemand) ainsi que d'un groupe de travail dirigé par la Prof. em. Dr iur. Riemer-Kafka³ étaient arrivées, indépendamment les unes des autres, au résultat suivant :

- Les barèmes salariaux ESS reflètent dans une large mesure le niveau de salaire des personnes sans atteintes à la santé et, en comparaison, les salaires des personnes atteintes dans leur santé sont systématiquement très inférieurs.
- D'importants facteurs ayant un impact sur le salaire tels que le niveau de formation, l'âge, la nationalité, le nombre d'années de service, la branche économique et la grande région ne sont pas pris en considération.

Malgré la critique générale exprimée lors de la procédure de consultation, le Conseil fédéral a annoncé le 3 novembre 2021 qu'il maintenait aussi bien l'ancrage des barèmes ESS dans le RAI que la suppression de la déduction en raison d'une atteinte à la santé. Peu de temps après, la Prof. em. Dr iur. Riemer-Kafka et le Dr phil. Schwegler ont publié, dans la Revue suisse des assurances sociales et de la prévoyance professionnelle (RSAS 06/2021)⁴, un modèle (ci-après modèle de barèmes salariaux selon Riemer-Kafka/Schwegler) qui indique comment les barèmes ESS appliqués aujourd'hui pourraient être adaptés en fonction des handicaps au moyen d'un outil de « Job-Matching ».

Le 6 avril 2022, la CSSS-N a déposé la motion 22.3377⁵ «Utiliser des barèmes de salaires correspondant à l'invalidité dans le calcul du taux d'invalidité», qui fut par la suite très nettement adoptée aussi bien par le Conseil national que par le Conseil des États. La motion charge le Conseil fédéral d'instaurer, d'ici fin 2023, une base de calcul qui, lors de la détermination du revenu avec invalidité au moyen de valeurs statistiques, tienne compte des possibilités de revenu réelles des personnes atteintes dans leur santé. La motion formule notamment la demande suivante: «*Dans le cadre de l'élaboration de la base de calcul,*

¹ Cf. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, consulté le 12.05.2023 (uniquement en allemand).

² Cf. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/2021_Zusammenfassung_Rechtsgutachten_WES_YM_Prozent202021.pdf, consulté le 12.05.2023 (uniquement en allemand).

³ Cf. Gabriela Riemer-Kafka et al., Invalidenkonforme Tabellenlöhne, dans: Jusletter du 22 mars 2021

⁴ Cf. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformereren-tabellenlohn>, consulté le 12.05.2023 (résumé en français).

⁵ Cf. <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223377>, consulté le 12.05.2023

qui se fondera sur une méthode statistique reconnue et tiendra compte des connaissances scientifiques actuelles, le Conseil fédéral prendra en considération le nouveau système de rentes linéaire, les adaptations apportées à l'évaluation de l'invalidité et les nouvelles dispositions réglementaires entrées en vigueur le 1er janvier 2022. Il intégrera la solution proposée par Riemer-Kafka/Schwegler, comme il l'a plusieurs fois envisagé.»

2. Motion 22.3377 insuffisamment mise en œuvre

Par l'adaptation du RAI telle que proposée, qui prévoit d'appliquer une réduction forfaitaire de 10% aux revenus avec invalidité déterminés sur la base des barèmes ESS (ci-après modèle alternatif [déduction forfaitaire]), le Conseil fédéral met à notre avis insuffisamment en œuvre la motion 22.3377⁶: la valeur de 10% ne s'appuie en effet pas sur des données empiriques. Dans sa proposition, le Conseil fédéral ne se base pas pleinement sur l'étude BASS; au lieu de prendre en compte la différence de salaire des personnes touchant une rente partielle de l'AI (cf. explications ci-après sous B.1), il se réfère en effet uniquement aux données salariales de personnes actives qui, bien que déclarant présenter d'importantes limitations dues à leur santé, n'ont pas accès à une rente de l'AI. Il ne s'appuie pas davantage sur le modèle de barèmes salariaux selon Riemer-Kafka/Schwegler. Le Conseil fédéral ne se base donc sur aucune des analyses scientifiques les plus récentes disponibles, fondées sur une méthodologie statistique et sur l'état actuel de la recherche, et ne satisfait pas suffisamment à l'exigence en question de la motion.

De notre point de vue, il est incompréhensible que le Conseil fédéral ne développe pas plus en détail, dans son Rapport explicatif, le modèle de barèmes salariaux selon Riemer-Kafka/Schwegler, en procédant à une comparaison transparente entre les avantages et inconvénients de ce dernier avec ceux du modèle alternatif (déduction forfaitaire) qu'il propose. Ce malgré le fait qu'il affirme, dans sa réponse du 13 mars 2023 à la question posée par la conseillère nationale Manuela Weichelt 23.7195 «Barèmes de salaire AI: le projet est-il entré en hibernation?»⁷, que la Prof. em. Dr Riemer-Kafka et le Dr phil. Schwegler sont chargés de mettre au point les bases nécessaires à l'adaptation des Enquêtes sur la structure des salaires en fonction de l'invalidité ; et ce bien qu'il écrive, à la page 3 de son Rapport explicatif, qu'un groupe de travail composé de la Prof. em. Dr Riemer-Kafka, du Dr phil. Schwegler, de l'Office fédéral de la statistique et de l'Office fédéral de la santé publique a été mis en place en mai 2022. On peut donc partir du principe que la période entre mai 2022 et avril 2023 était ou aurait été suffisante, en travaillant de façon intensive, pour établir des barèmes de salaires correspondant à l'invalidité. Nous nous attendions à ce que le Conseil fédéral mette à tout le moins en consultation également le modèle de barèmes salariaux selon Riemer-Kafka/Schwegler, vu que ce modèle permettrait de déterminer avec plus de précision les possibilités de revenu des personnes atteintes dans leur santé, et par conséquent aussi leur taux d'invalidité. À noter dans ce contexte, comme le précisent aussi bien le Conseil fédéral à la page 4 de son Rapport explicatif que la Prof. em. Dr Riemer-Kafka et le Dr phil. Schwegler dans leur publication⁸, qu'il

⁶ Cf. <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20223377>, consulté le 12.05.2023.

⁷ Cf. <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20237195>, consulté le 12.05.2023.

⁸ Cf. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformen-tabellenlohn>, consulté le 12.05.2023.

faudrait tenir compte, en plus des barèmes salariaux selon le modèle Riemer-Kafka/Schwegler, de facteurs de réduction du salaire supplémentaires.

Il est encore plus incompréhensible que le Conseil fédéral déclare, aux pages 4 et 5 de son Rapport explicatif, que son modèle alternatif (déduction forfaitaire) tient compte des méthodologies statistiques reconnues, de la recherche et des résultats de l'étude BASS. La preuve de cette affirmation n'est en effet pas apportée, car le Rapport explicatif n'indique ni sur quelle méthodologie et quelles bases s'appuie la déduction forfaitaire de 10% telle que proposée, ni comment ce modèle alternatif est censé corriger les inégalités à l'égard des assuré-e-s que relève l'étude BASS. Si l'on veut se prononcer contre des barèmes salariaux correspondant à l'invalidité et pour une déduction forfaitaire appliquée aux barèmes salariaux ESS existants en se référant à l'étude scientifique BASS, il en résulte en effet bien davantage, comme indiqué dans la note de discussion du 7 novembre 2022 concernant l'étude BASS⁹, la nécessité de tenir compte d'une **réduction de 17%, tout en prévoyant de surcroît la prise en compte de facteurs de réduction supplémentaires.**

La question de savoir si le modèle de barèmes salariaux selon Riemer-Kafka/Schwegler donnerait effectivement lieu à une marge d'appréciation significativement plus large que la solution qui préconise une réduction forfaitaire, comme il est prétendu à la page 5 du Rapport explicatif, ne peut être évaluée faute de précisions quant aux conséquences. En revanche, on ne peut pas nier, de notre point de vue également, qu'une réduction forfaitaire serait plus facile à mettre en œuvre par les offices AI et plus compréhensible pour les assuré-e-s.

Étant donné que dans la présente procédure de consultation, seul le modèle alternatif (déduction forfaitaire) est soumis à discussion, les explications qui suivent se limitent à la modification proposée de l'art. 26^{bis} al. 3 RAI et par conséquent au taux de la déduction forfaitaire ainsi qu'à l'énoncé proposé de la disposition transitoire. **Nous tenons à signaler ici que si le modèle alternatif (déduction forfaitaire) tel que proposé pour satisfaire à la motion 22.3377 s'appuie sur une base scientifique solide, au sens que nous précisons plus en détail dans ce qui suit, nous consentons tout à fait à sa mise en œuvre moyennant une déduction forfaitaire. En revanche, nous considérons qu'une déduction forfaitaire, dont le taux est fixé trop bas du point de vue scientifique, est inacceptable et qu'elle ne satisfait pas à la motion 22.3377.**

⁹ Cf. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, consulté le 12.05.2023 (uniquement en allemand).

B. Remarques d'ordre matériel

3. Art. 26bis al. 3 RAI

Dans l'art. 26^{bis} al. 3 RAI, il est désormais prévu d'opérer, outre la déduction de 10% pour le travail à temps partiel applicable depuis le 1^{er} janvier 2022, une déduction du revenu avec invalidité selon des valeurs statistiques (barèmes ESS) de 10%. Pour motiver ce taux de 10%, le Conseil fédéral indique à la page 7 de son Rapport explicatif qu'il ressort de l'étude BASS qu'aussi bien le salaire moyen que le salaire médian des personnes fortement atteintes dans leur santé, exerçant une activité lucrative et n'ayant pas accès à une rente, sont inférieurs d'environ 10% aux salaires des personnes en bonne santé. C'est la raison pour laquelle il dit s'en servir comme référence pour la fixation de la déduction forfaitaire. Selon lui, une déduction forfaitaire de 10% semble donc appropriée, car si l'on additionne la nouvelle déduction forfaitaire à la déduction pour le travail à temps partiel déjà existante de 10%, l'abattement total à prendre en compte est de 20%. À la page 8 de son Rapport explicatif, le Conseil fédéral précise ensuite que le modèle alternatif (déduction forfaitaire) tel que proposé peut être mis en œuvre au niveau réglementaire, étant donné qu'en vertu de l'art. 28a al. 1 LAI, le Conseil fédéral fixe les revenus déterminants pour l'évaluation du taux d'invalidité ainsi que les facteurs de correction applicables.

Nous prenons position au sujet de l'argumentation du Conseil fédéral comme suit:

Déduction pour le travail à temps partiel

En ce qui concerne la déduction pour le travail à temps partiel de 10%, il convient de préciser que celle-ci s'applique aux seules personnes assurées dont l'invalidité ne leur permet plus que de travailler à un taux d'occupation de 50% ou moins. C'est donc uniquement dans ces cas qu'en résulterait une déduction de 20% au total.

Norme de délégation de l'art. 28a al. 1 LAI

À propos de la norme de délégation de l'art. 28a al. 1 LAI, il convient de noter que le Prof. Dr U. Meyer et le Dr M. Reichmuth observent, dans la 4^e édition de la publication *Rechtsprechung des Bundesgerichts zum IVG*¹⁰ (ci-après Meyer/Reichmuth ; en allemand) au sujet de l'art. 28a LAI, chiffre 104 sous le titre «Abzug vom Tabellenlohn» (déduction du salaire statistique), que la pratique du Tribunal fédéral consistant à appliquer une déduction de 25% au maximum reste valable dans le principe, et ce également sous l'empire du RAI entré en vigueur dans le cadre du développement continu de l'AI, et en dépit du fait que selon l'énoncé de l'art. 26^{bis} RAI en vigueur, une déduction n'est plus prévue qu'en cas de travail à temps partiel. Meyer/Reichmuth motivent leur affirmation, en se référant à la FF 2017 2493¹¹, par le fait que le message relatif au développement continu de l'AI rappelle que le Conseil fédéral doit procéder aux corrections nécessaires, développées par la jurisprudence, de ces revenus (p. ex. critères à prendre en compte pour une déduction en raison du handicap et montant de la déduction correspondante). Selon les auteurs, si l'on compare le RAI en vigueur dès le 1^{er} janvier 2022 avec ces explications dans le message, des lacunes, contradictions et incohérences sautent aux yeux. Ne prévoir une déduction du salaire statistique plus que dans le cas du travail à temps partiel signifie, selon Meyer/Reichmuth, le contraire du fait d'inscrire dans le règlement «la pratique définie par la jurisprudence» ; car cette jurisprudence repose sur cinq critères pouvant donner lieu à une réduction dont chacun est à examiner dans une perspective globale, à évaluer et à prendre en compte au titre de réduction du salaire statistique de 25% au maximum. Meyer/Reichmuth partent du principe qu'en cas de litige, le Tribunal fédéral ne soutiendrait pas la volonté du Conseil fédéral de limiter la réduction au seul cas du travail partiel. Le Prof.

¹⁰ Cf. MEYER/REICHMUTH, *Rechtsprechung IVG*, art. 28a N 104 (uniquement en allemand)

¹¹ Cf. <https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2017/544/fr/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2017-544-fr-pdf-a.pdf>, consulté le 12.05.2023.

Dr iur. Gächter et le Dr iur. M. E. Meier développent eux aussi, dans leur contribution à la Jusletter du 4 juillet 2022 «Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen»¹² (ci-après Gächter/Meier ; en allemand), page 24, l'avis selon lequel le système d'évaluation créé dans le RAI s'est à tel point éloigné, dans sa conception actuelle, des directives développées jusqu'à présent par la jurisprudence constante du Tribunal fédéral que sa conformité avec la loi apparaît comme douteuse. Sur la base des constats faits par Meyer/Reichmuth et Gächter/Meier, on peut donc affirmer qu'une adaptation de l'art. 26^{bis} al. 3 RAI s'impose d'urgence. Nous référant au message relatif au développement continu de l'AI, nous demandons donc au Conseil fédéral de s'appuyer, s'agissant des barèmes salariaux de l'ESS, sur la «pratique définie par la jurisprudence».

→ **Nous demandons par conséquent que le Conseil fédéral se base, en ce qui concerne les barèmes salariaux de l'ESS, sur le message relatif au développement continu de l'AI et donc sur «la pratique définie par la jurisprudence», et qu'il fasse en sorte qu'une déduction appliquée aux barèmes salariaux de l'ESS allant au total jusqu'à 25% au maximum soit possible (cf. proposition de formulation de l'art. 26bis al. 3 RAI ci-après).**

Déduction forfaitaire proposée

Comme déjà mentionné, le Conseil fédéral motive le taux de la déduction forfaitaire de 10% tel que proposé par le fait qu'il se base sur l'étude BASS. Selon lui, l'étude BASS a démontré qu'aussi bien le salaire moyen que le salaire médian des personnes fortement atteintes dans leur santé, exerçant une activité lucrative et n'ayant pas accès à une rente, sont inférieurs d'environ 10% aux salaires des personnes en bonne santé. Le Conseil fédéral omet toutefois de mentionner que l'étude BASS¹³ précise immédiatement après, dans le résumé à la page III sous «Ergebnisse (1)» ainsi que sous le chiffre 6.1, que les rentières et rentiers AI présentant une capacité de gain résiduelle et touchant de par ce fait une rente partielle perçoivent en moyenne un salaire encore significativement plus bas que les personnes fortement restreintes en raison de leur état de santé, mais n'ayant pas accès à une rente. Il exclut ainsi le groupe de comparaison pertinent pour le calcul de la déduction forfaitaire. Selon l'étude BASS, leur salaire moyen est en effet, comparativement aux personnes pleinement performantes, inférieur de 14% et leur salaire médian **inférieur de 17%**. Le Bureau BASS précise ces observations dans sa note de discussion du 7 novembre 2022¹⁴ se rapportant à sa propre étude.

Le Conseil fédéral motive le fait qu'il ne se base pas pleinement sur l'étude BASS et ne propose pas une déduction forfaitaire de 17% notamment par les arguments suivants, développés à la page 7 de son Rapport explicatif : selon lui, les données de l'étude BASS reposent sur ce que considère l'Office fédéral de la statistique (OFS) comme une base inappropriée (Enquête suisse sur la population active [ESPA] liée à la publication Protection sociale et marché du travail [SESAM] pour mesurer des niveaux de salaire fiables. Il estime par conséquent que ces données ne concordent pas en tous points avec les barèmes ESS et ne leur sont pas comparables.

Or contrairement aux éléments développés par le Conseil fédéral, le couplage des données issues de l'ESPA et de SESAM permet bel et bien de mesurer des niveaux de salaire fiables :

- L'ensemble de données ESPA/SESAM constitue une excellente source pour analyser les différences de salaire. Le site Web de l'OFS indique ceci : « *Le projet statistique SESAM a pour objectif de fournir une source essentielle pour la recherche en Suisse sur le thème de l'emploi et des assurances sociales. Cette nouvelle source est construite sur la base d'un couplage des données de l'ESPA avec des informations extraites de différents registres du domaine des assurances sociales (AVS, AI, PC, AC). L'ESPA traite principalement du thème du marché du travail, mais aussi par ses modules*

¹² Cf. Thomas Gächter / Michael E. Meier, Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen, dans: Jusletter du 4 juillet 2022 (uniquement en allemand)

¹³ Cf. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, consulté le 12.05.2023

¹⁴ Cf. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, consulté le 12.05.2023.

thématiques de la formation, du travail non rémunéré, de la migration ou encore de la sécurité sociale. L'apport des données de registres à chaque enquête ESPA permet d'élargir les analyses dans le domaine de la santé, des revenus, de la retraite ou encore du chômage en croisant les variables SESAM tirées de registres à celles de l'ESPA. »¹⁵

- Selon les renseignements du Bureau BASS, il ressort d'une comparaison des salaires médians issus des données de l'ESPA/SESAM avec les barèmes de l'ESS que les valeurs absolues des salaires médians ne présentent que des différences minimales entre l'ESPA et l'ESS.
- Une personne identifiée dans le cadre des données de l'ESPA/SESAM comme bénéficiaire d'une rente de l'AI perçoit effectivement une rente de l'AI, car l'information à cet égard provient des registres de l'AI et non pas de l'enquête ESPA. Renseignements pris auprès du Bureau BASS, il s'agit d'une des raisons pour lesquelles l'on s'est basé, lors de la détermination des différences de salaires des personnes handicapées, sur les indications relatives au salaire fournies par des bénéficiaires d'une rente AI, vu que ces personnes permettent d'être identifiées de manière très fiable. Un groupe composé de personnes ayant autoévalué leur état de santé et présentant d'importantes limitations dues à leur état de santé mais sans toucher de rente de l'AI, a servi dans une large mesure au Bureau BASS de « groupe témoin » dans ses analyses. La plausibilisation des résultats concernant ce groupe témoin est par ailleurs fort réussie : les personnes sans rente AI mais qui présentent, selon leur propre appréciation, une pathologie de longue durée (au moins 6 mois) et qui indiquent être fortement restreintes dans leur vie quotidienne gagnent moins que les personnes sans limitations dues à leur état de santé, mais davantage que les bénéficiaires d'une rente partielle de l'AI, personnes dont il s'agit principalement ici.
- Si le Conseil fédéral avait effectivement des doutes à l'égard de l'étude BASS, cela ne justifierait cependant encore de loin pas la raison pour laquelle il extrait tout simplement de cette même étude une autre valeur à appliquer comme référence, laquelle évince explicitement les personnes touchant une rente partielle de l'AI, groupe de personnes placé ici au centre de l'attention.

En résumé, on peut par conséquent affirmer que les données SESAM sur lesquelles s'appuie l'étude BASS permettent bel et bien de mesurer des niveaux de salaire fiables et qu'elles sont comparables aux barèmes de l'ESS. Elles constituent donc tout à fait une base fondée sur des données empiriques en vue de déterminer le montant d'une déduction forfaitaire.

Par conséquent, et contrairement aux éléments développés par le Conseil fédéral dans son Rapport explicatif, il convient de pleinement tenir compte de l'étude BASS ainsi que d'une valeur de référence pour la déduction forfaitaire non pas seulement de 10%, mais de **17%**. À noter une nouvelle fois ici qu'il s'agit de prendre en considération la différence de salaire, déterminée par le Bureau BASS, des personnes touchant une rente partielle de l'AI et non pas celle des personnes n'ayant pas accès à la rente et ne présentant donc pas d'incapacité de travail donnant lieu à l'octroi d'une rente.

Pour ces raisons, nous demandons au Conseil fédéral de s'appuyer, en ce qui concerne la mise en œuvre de la motion 22.3377 et la conception de son modèle alternatif (déduction forfaitaire), sur une méthodologie statistique reconnue et sur l'état actuel de la recherche, et donc pleinement sur l'étude BASS, et par conséquent de prévoir une déduction forfaitaire de **17%**.

À noter par ailleurs que l'étude BASS préconise de prendre en compte des facteurs supplémentaires ayant pour effet de réduire le salaire (tels que de très importantes limitations dues à certaines pathologies/tableaux cliniques, le niveau de formation, l'expérience dans la branche, l'âge, etc.). Il s'agit en outre de tenir compte des éléments supplémentaires pouvant donner lieu à une déduction, tels que

¹⁵ Cf. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/travail-remuneration/enquetes/sesam.html>, consulté le 12.05.2023

définis par la jurisprudence du Tribunal fédéral, comme p. ex. la nationalité, la catégorie de séjour et l'ancienneté dans l'entreprise. Il convient en plus de prendre impérativement en considération les différences régionales; en effet, le problème lié au fait qu'une personne atteinte dans sa santé, résidant p. ex. dans le canton du Tessin, doive se contenter d'un revenu substantiellement inférieur aux barèmes salariaux de l'ESS, n'est pas résolu dans tous les cas par la parallélisation selon l'art. 26 al. 2 RAI, celle-ci n'impactant que le revenu sans invalidité. La parallélisation du revenu sans invalidité ne s'applique de toute façon que si la personne concernée a réalisé, avant la survenance de son invalidité, un revenu inférieur à la moyenne usuelle dans la branche – et même dans ce cas, 5% ne sont pas compensés (cf. art. 26 al. 2 RAI). Exemple : Monsieur A. réside dans le canton de Tessin et travaille au sein d'une entreprise fédérale. Il touche un salaire usuel dans la branche qui correspond à la moyenne suisse. Ayant subi une attaque cérébrale, sa capacité de travail résiduelle ne lui permet plus de travailler au service de la Confédération et il se voit obligé de changer de branche. Il ne réalise désormais plus qu'un revenu usuel dans le canton du Tessin qui est inférieur à la moyenne suisse. Le concept de la parallélisation n'est par conséquent d'aucune aide pour Monsieur A.

Compte tenu de la pratique définie par la jurisprudence du Tribunal fédéral, la déduction globale ne doit toutefois pas dépasser 25% au maximum. Par ailleurs, il convient de prévoir, notamment lors du recours à un modèle alternatif (déduction forfaitaire), une évaluation régulière des différences de salaire.

→ **Nous demandons par conséquent qu'il soit prévu, lors de l'application d'un modèle alternatif (déduction forfaitaire), une déduction de 17% et qu'il soit en outre tenu compte, comme l'exige le Bureau BASS en sa qualité de source centrale de l'OFAS, de facteurs supplémentaires ayant pour effet de réduire le salaire.**

→ **Nous proposons par conséquent la formulation suivante:**
Art. 26bis al. 3 RAI

«3 Une déduction de 17% est opérée sur la valeur statistique visée à l'al. 2. Si, du fait de l'invalidité, l'assuré ne peut travailler qu'avec une capacité fonctionnelle au sens de l'art. 49 al. 1bis, de 50% ou moins, une déduction supplémentaire de 10% est opérée. D'autres facteurs ayant pour effet de réduire le salaire peuvent donner lieu à des déductions supplémentaires. La déduction ne peut excéder 25% au total. »

4. Disposition transitoire al. 1

L'al. 1 de la disposition transitoire doit garantir, au sens du traitement égalitaire de toutes les personnes assurées, que l'ensemble des bénéficiaires de rentes dont le droit à la rente n'a pris naissance qu'à compter du 1^{er} janvier 2022 ou dont le droit à la rente a pris naissance avant le 1^{er} janvier 2022 et qui n'avaient pas encore atteint 55 ans à ce moment-là, puissent profiter de la modification proposée. C'est pourquoi les rentes de ces assuré-e-s qui présentent un taux d'invalidité entre 40 et 69% doivent être adaptées aux modifications dans un délai de deux ans. Le Conseil fédéral déclare à la page 11, 3^e alinéa de son Rapport explicatif, qu'il s'agit d'une révision qui nécessite en principe une réévaluation complète des faits déterminants du point de vue médical et économique.

Nous saluons vivement que les bénéficiaires de rentes AI déjà existantes soient traités de manière égalitaire. Or, nous sommes d'avis que l'adaptation des rentes en cours n'est nullement assimilable à un motif de révision au sens de l'art. 17 LPGA qui donne lieu à une réévaluation complète. La révision au sens de l'art. 17 LPGA vise uniquement l'adaptation d'une rente à un changement des circonstances. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, ce n'est que s'il existe un tel changement des circonstances, par exemple une amélioration ou une dégradation de l'état de santé – d'autres exemples figurent au chiffre 5101 s. de la Circulaire sur l'invalidité et les rentes dans l'assurance-invalidité, CIRAI¹⁶ – qu'une

¹⁶ Cf. <https://sozialversicherungen.admin.ch/fr/d/18452>, consulté le 12.05.2023

réévaluation fondamentale et complète est effectuée. Ce principe est en outre confirmé par le Conseil fédéral lui-même à la page 11, 4^e alinéa de son Rapport explicatif: « Si l'assuré touche déjà une rente entière (taux d'invalidité de 70% ou plus), celle-ci ne doit pas être révisée, à moins qu'il existe un motif de révision prévu par la disposition générale en la matière (art. 17 LPG), comme par exemple l'amélioration de l'atteinte à la santé ». L'al. 1 de la disposition transitoire doit donc être adapté en conséquence.

En outre, il convient de tenir compte du fait qu'une adaptation à la nouvelle réglementation, qui prévoit une déduction du salaire statistique ESS de 20% au maximum pour les assuré-e-s qui se sont vu appliquer, dans le cadre de l'octroi initial de la rente, une déduction en raison du handicap de 25% de leur revenu d'invalidité, est source d'inégalités. Nous partons du principe que telle n'est pas l'intention du Conseil fédéral. Pour éviter cette inégalité et donc pour préserver les droits acquis, l'al. 1 de la disposition transitoire doit être reformulé en conséquence.

→ **Nous saluons l'intention d'adapter également les rentes en cours à la nouvelle réglementation et, compte tenu des dispositions transitoires de la LAI relatives à la modification du 19 juin 2020 (développement continu de l'AI), de les transférer le cas échéant dans le système de rentes linéaire.**

→ **Nous proposons cependant la formulation suivante:**

Disposition transitoire al. 1

«1 (...), pour lesquelles le revenu avec invalidité a été déterminé sur la base de valeurs statistiques et pour lesquelles, au moment de l'octroi initial de la rente, aucune déduction supérieure n'a encore été prise en compte, une réévaluation du taux d'invalidité est effectuée dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de la présente modification. (...).»

5. Disposition transitoire al. 2

L'al. 2 de la disposition transitoire prévoit que les personnes auxquelles l'octroi d'une rente a été refusé ou la rente supprimée parce que leur taux d'invalidité était insuffisant peuvent faire une nouvelle demande auprès de l'assurance-invalidité. Si la personne établit de manière plausible que l'application de la nouvelle réglementation aboutirait à un taux d'invalidité de 40% ou plus, cela suffit comme condition pour que les offices AI entrent en matière sur la nouvelle demande. Nous accueillons très positivement la possibilité d'une nouvelle demande. Elle devrait cependant s'appliquer également au droit à des mesures de reclassement professionnel et ne pas se limiter au seul droit à la rente. De notre point de vue, il ne suffit en outre pas de communiquer la possibilité d'une nouvelle demande uniquement dans le cadre de la disposition transitoire. Il conviendrait bien davantage que l'Office fédéral des assurances sociales et les offices AI informent activement les assuré-e-s de la possibilité d'une nouvelle demande, dont ils peuvent faire usage même sans présenter de détérioration de leur état de santé, et que les personnes concernées soient activement et de manière clairement compréhensible contactées à cet effet (p. ex. par le biais d'une lettre d'information à l'ensemble des personnes assurées qui se sont vu refuser l'octroi d'un reclassement / d'une rente, ou à toutes les autorités de l'aide sociale).

→ **Nous saluons le fait de prévoir la possibilité de déposer une nouvelle demande.**

→ **Nous proposons en outre la formulation suivante:**

Disposition transitoire al. 2

*«2 Lorsque l'octroi d'une rente ou d'un reclassement a été refusé avant l'entrée en vigueur de la modification du ... parce que le taux d'invalidité était insuffisant, une nouvelle demande est examinée si celle-ci établit de façon plausible que le calcul du taux d'invalidité conformément au nouvel art. 26bis al. 3 aboutirait à la reconnaissance d'un droit à la rente **ou au reclassement.**»*

→ **Nous demandons en outre que l'Office fédéral des assurances sociales et les offices AI informent activement et de manière clairement compréhensible de la possibilité d'une nouvelle demande.**

Nous vous prions de bien vouloir prendre en compte nos revendications et vous remercions de l'occasion qui nous est offerte de prendre position.

**STELLUNGNAHME VON DEBRA SCHWEIZ
ZUR**

**ÄNDERUNG DER VERORDNUNG ÜBER DIE
INVALIDENVERSICHERUNG (IVV)
UMSETZUNG DER MOTION SGK-N 22.3377
«INVALIDITÄTSKONFORME TABELLENLÖHNE BEI
DER BERECHNUNG DES IV-GRADS»**

A. Allgemeine Bemerkungen

1. Ausgangslage

Am 1. Januar 2022 sind die Bestimmungen zur Weiterentwicklung der IV in Kraft getreten. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Ordnungsänderungen kritisierten viele Akteure, dass der Bundesrat die Lohn Tabellen der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE-Tabellen) in der IVV verankerte, gleichzeitig bis auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent (Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV) aber den bis Ende 2021 rechtsprechungsgemäss berücksichtigten leidensbedingten Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von maximal 25 Prozent abschaffte. Viele Stellungnahmen wiesen darauf hin, dass die wissenschaftlichen Studien des Büros BASS vom 8.1.2021 «Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung»¹ (nachstehend Studie BASS), von Prof. Dr. iur. Gächter et al. vom 22.01.2021 «Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung»² sowie einer Arbeitsgruppe unter der Leitung von Prof. em. Dr. iur. Riemer-Kafka³ unabhängig voneinander zum Ergebnis gelangten,

- dass die LSE-Tabellenlöhne weitgehend das Lohnniveau von Personen ohne gesundheitliche Einschränkung widerspiegeln und Löhne von gesundheitlich beeinträchtigten Personen im Vergleich hierzu systematisch wesentlich tiefer sind und
- dass wichtige lohnrelevante Faktoren wie Ausbildungsniveau, Alter, Nationalität, Dienstjahre, Wirtschaftszweig und Grossregion in den LSE-Tabellenlöhnen nicht berücksichtigt werden.

Trotz der umfassenden Kritik im Vernehmlassungsverfahren verkündete der Bundesrat am 3. November 2021, dass er an der Verankerung der LSE-Tabellen in der IVV und der Abschaffung des leidensbedingten Abzugs festhalte. Kurz darauf publizierten Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler in der Schweizerischen Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge (SZS 06/2021)⁴ ein Modell (nachstehend Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler), wie die heute zur Anwendung gelangenden LSE-Tabellen mittels einem Job-Matching-Tool behinderungsbedingt angepasst werden könnten.

Am 6. April 2022 reichte die SGK-N die Motion 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»⁵ ein, die anschliessend sowohl vom Nationalrat als auch vom Ständerat überaus deutlich angenommen wurde. Die Motion beauftragt den Bundesrat, bis Ende 2023 eine Bemessungsgrundlage zu implementieren, welche bei der Ermittlung des Einkommens mit Invalidität mittels statistischer

¹ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

² Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/2021_Zusammenfassung_Rechtsgutachten_WESYM_Prozent202021.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

³ Vgl. Gabriela Riemer-Kafka et al., Invalidenkonforme Tabellenlöhne, in: Jusletter 22. März 2021

⁴ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformereren-tabellen-lohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁵ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

Werte realistische Einkommensmöglichkeiten von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung berücksichtigt. Die Motion verlangt insbesondere: *«Bei der Überarbeitung der Bemessungsgrundlagen, die sich auf anerkannte statistische Methodik und auf den Stand der Forschung abstützt, berücksichtigt der Bundesrat das neue lineare Rentensystem, die Weiterentwicklung der Invaliditätsbemessung und damit auch die neuen Regelungen auf Stufe Verordnung per 1. Januar 2022. Er bezieht den Lösungsvorschlag von Riemer-Kafka/Schwegler mit ein, so wie er das mehrfach in Aussicht gestellt hat.»*

2. Motion 22.3377 ungenügend umgesetzt

Mit der vorgeschlagenen Anpassung der IVV, wonach die gestützt auf die LSE-Tabellen ermittelten Invalideneinkommen pauschal um 10 Prozent reduziert werden sollen (nachstehend Alternativmodell [Pauschalabzug]), setzt der Bundesrat die Motion 22.3377⁶ aus unserer Sicht nicht genügend um: Der Wert von 10 Prozent ist nicht empirisch abgestützt. Bei seinem Vorschlag stellt der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS ab, denn er bezieht sich lediglich auf die Lohndaten von Erwerbstätigen, die zwar starke gesundheitliche Einschränkungen angeben, aber keine IV-Rente erhalten, anstatt den Lohnunterschied von Personen mit einer Teilrente zu berücksichtigen (vgl. nachstehende Ausführungen unter B.1). Ebenso wenig lehnt er sich an das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler an. Somit stellt der Bundesrat auf keine der aktuellsten vorliegenden wissenschaftlichen Analysen ab, die sich auf statistische Methodik und den Stand der Forschung abstützen, und kommt der entsprechenden Forderung der Motion nicht genügend nach.

Für uns ist es unverständlich, dass der Bundesrat das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in seinem erläuternden Bericht nicht näher darstellt und in einem transparenten Vergleich die Vor- und Nachteile zum von ihm vorgeschlagenen Alternativmodell (Pauschalabzug) aufzeigt. Dies obwohl er gemäss seiner Antwort vom 13. März 2023 auf die Frage von Nationalrätin Manuela Weichelt 23.7195 «Tabellenlöhne: Im Wach- oder Schlafzustand?»⁷ angibt, Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler seien mit der Ausarbeitung der Grundlagen für invaliditätsbedingt angepasste Lohnstrukturerhebungen beauftragt, und obwohl er auf Seite 3 seines erläuternden Berichts ausführt, dass im Mai 2022 eine aus Prof. em. Dr. Riemer-Kafka, Dr. phil. Schwegler, dem Bundesamt für Statistik und dem Bundesamt für Gesundheit bestehende Arbeitsgruppe eingesetzt worden sei. Es ist daher davon auszugehen, dass im Zeitraum von Mai 2022 bis April 2023 genügend Zeit bestanden hat oder hätte, um in intensiver Arbeit invaliditätskonforme Tabellenlöhne zu erstellen. Wir hätten erwartet, dass der Bundesrat zumindest auch das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in die Vernehmlassung schickt; könnten die Einkommensmöglichkeiten von gesundheitlich beeinträchtigten Menschen und somit auch ihr Invaliditätsgrad damit doch genauer und individueller bestimmt werden. An dieser Stelle ist festzuhalten, dass wie der Bundesrat auf Seite 4 seines erläuternden Berichts ausführt und

⁶ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁷ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20237195>, Abrufdatum 12.05.2023.

auch in der Publikation von Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler⁸ nachzulesen ist, bei Lohntabellen gemäss dem Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler zusätzlich noch lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.

Noch unverständlicher ist, dass der Bundesrat auf Seite 4 und 5 seines erläuternden Berichts ausführt, sein Alternativmodell (Pauschalabzug) beruhe auf anerkannter statistischer Methodik und der Forschung und gehe von den Erkenntnissen der Studie BASS aus. Der Beleg hierzu bleibt vielmehr aus, denn aus dem erläuternden Bericht geht nicht hervor, auf welcher Methodik und auf welchen Grundlagen der vorgeschlagene Pauschalabzug von 10 Prozent basiert und wie damit die in der Studie BASS aufgezeigten Benachteiligungen der Versicherten korrigiert werden sollen. Will man sich gegen invaliditätskonforme Lohntabellen und für einen pauschalen Abzug von den bestehenden LSE-Tabellenlöhnen entscheiden und stützt man sich dabei auf die wissenschaftliche Studie BASS, resultiert gemäss Diskussionspapier vom 7. November 2022 zur Studie BASS⁹ nämlich vielmehr ein notwendiger **Abzug in der Höhe von 17 Prozent, wobei auch dann noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.**

Ob das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler tatsächlich einen massgeblich höheren Ermessensspielraum zur Folge hätte als die Lösung mittels einem Pauschalabzug, wie dies auf Seite 5 des erläuternden Berichts ausgeführt wird, lässt sich mangels Darlegung der Auswirkungen nicht beurteilen. Nicht von der Hand zu weisen ist aber auch aus unserer Sicht, dass ein Pauschalabzug für die IV-Stellen einfacher umzusetzen und für die Versicherten leichter zu verstehen wäre.

Da im vorliegenden Vernehmlassungsverfahren nur das Alternativmodell (Pauschalabzug) zur Diskussion steht, beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf die vorgeschlagene Änderung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV und somit auf die Höhe des Pauschalabzugs sowie auf die vorgeschlagene Übergangsbestimmung. **Wir halten an dieser Stelle fest: Basiert das Alternativmodell (Pauschalabzug) als Umsetzung der Motion 22.3377 auf einer soliden wissenschaftlichen Fundierung, wie wir es im Folgenden detailliert aufzeigen, bieten wir durchaus Hand zu einer Umsetzung mittels einem Pauschalabzug. Ein aus wissenschaftlicher Sicht zu tief angesetzter Pauschalabzug ist für uns hingegen inakzeptabel und erfüllt die Motion 22.3377 nicht.**

⁸ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformereren-tabellen-lohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁹ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

B. Materielle Bemerkungen

1. Art. 26bis Abs. 3 IVV

Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV soll neben dem seit 1. Januar 2022 geltenden Teilzeitabzug von 10 Prozent neu vorsehen, dass vom Invalideneinkommen gemäss statistischen Werten (LSE-Tabellen) 10 Prozent abgezogen werden. Zur Begründung des Umfangs von 10 Prozent führt der Bundesrat auf Seite 7 seines erläuternden Berichts aus, die Studie BASS habe aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Deshalb sei dieser Wert als Referenzgrösse im Hinblick auf die Festlegung des Pauschalabzuges herangezogen worden. Ein Pauschalabzug in der Höhe von 10 Prozent erscheine als angemessen, denn werde zum neuen Pauschalabzug noch der bereits existierende Teilzeitabzug von 10 Prozent hinzugerechnet, so würde gesamthaft ein Abzug von 20 Prozent berücksichtigt. Auf Seite 8 seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat sodann aus, dass das vorgeschlagene Alternativmodell (Pauschalabzug) auf Verordnungsstufe umgesetzt werden könne, da Art. 28a Abs. 1 IVG vorsehe, dass der Bundesrat die zur Bemessung des Invaliditätsgrades massgebenden Erwerbseinkommen sowie die anwendbaren Korrekturfaktoren umschreiben könne.

Zur Argumentation des Bundesrates nehmen wir wie folgt Stellung:

Teilzeitabzug

In Bezug auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent ist festzuhalten, dass dieser nur bei denjenigen Versicherten angewendet wird, die nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit von 50 Prozent oder weniger tätig sein können. Ein Abzug von gesamthaft 20 Prozent würde somit nur in diesen Fällen resultieren.

Delegationsnorm Art. 28a Abs. 1 IVG

Zur Delegationsnorm in Art. 28a Abs. 1 IVG ist festzuhalten, dass Prof. Dr. U. Meyer und Dr. M. Reichmuth in der 4. Auflage der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum IVG¹⁰ (nachstehend Meyer/Reichmuth) zu Art. 28a IVG in Randziffer 104 unter dem Titel «Abzug vom Tabellenlohn» ausführen, die bundesgerichtliche Abzugspraxis von maximal 25 Prozent habe auch unter der Geltung der im Rahmen der Weiterentwicklung der IV in Kraft getretenen IVV grundsätzlich Bestand, obwohl nach dem Wortlaut des geltenden Art. 26^{bis} IVV einzig noch bei Teilzeitarbeit ein Abzug vorgesehen sei. Meyer/Reichmuth begründen dies unter Verweis auf BBI 2017 2668¹¹ damit, dass die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV darauf hinweise, dass der Bundesrat die bei den LSE-Tabellenlöhnen nötigen von der Rechtsprechung entwickelten Korrekturen vornehmen solle (z.B. welche Kriterien für einen leidensbedingten Abzug zu berücksichtigen sind und in welcher Höhe ein entsprechender Abzug erfolgen kann). Vergleiche man die ab 1. Januar 2022 geltende IVV mit diesen Ausführungen in der Botschaft, sprängen Lücken, Widersprüche und Inkongruenzen ins Auge. Den Abzug vom Tabellenlohn einzig noch bei Teilzeitarbeit vorzusehen, bedeutet gemäss Meyer/Reichmuth

¹⁰ Vgl. MEYER/REICHMUTH, Rechtsprechung IVG, Art. 28a N 104

¹¹ Vgl. <https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2017/544/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2017-544-de-pdf-a.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

das Gegenteil davon, «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» auf Verordnungsstufe zu regeln, fusse diese Rechtsprechung doch auf fünf abzugsrelevanten Kriterien, die alle in einer Gesamtschau zu prüfen und ermessensweise bis maximal 25 Prozent tabellenlohnmindernd zu berücksichtigen seien. Meyer/Reichmuth gehen davon aus, dass das Bundesgericht die bundesrätliche Beschränkung auf den Teilzeitabzug im Streitfalle nicht stützen werde. Auch Prof. Dr. iur. Gächter und Dr. iur. M. E. Meier führen in ihrem Beitrag im Jusletter vom 4. Juli 2022 «Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen»¹² (nachstehend Gächter/Meier) auf Seite 24 aus, dass sich das in der IVV geschaffene Bemessungssystem in der gegenwärtigen Ausgestaltung so weit von den bisher konstant entwickelten bundesgerichtlichen Vorgaben entfernt habe, dass dessen Gesetzeskonformität fraglich erscheine. Gestützt auf Meyer/Reichmuth sowie Gächter/Meier lässt sich also sagen, dass eine Anpassung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV dringlich ist. Wir fordern den Bundesrat bezugnehmend auf die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV daher auf, sich bei den LSE-Tabellenlöhnen an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anzulehnen.

→ **Wir fordern daher, dass sich der Bundesrat bei den LSE-Tabellenlöhnen an die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV und somit an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anlehnt und einen Abzug von den LSE-Tabellenlöhnen in der Höhe von bis zu gesamthaft 25 Prozent ermöglicht (vgl. Formulierungsvorschlag zu Art. 26bis Abs. 3 IVV weiter unten).**

Vorgeschlagener Pauschalabzug

Wie bereits ausgeführt, begründet der Bundesrat die Höhe des vorgeschlagenen Pauschalabzugs von 10 Prozent damit, dass er sich an die Studie BASS anlehne. So habe die Studie BASS aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Dass die Studie BASS¹³ in der Zusammenfassung auf Seite III unter «Ergebnisse (1)» sowie unter Ziff. 6.1 gleich anschliessend aber noch ausführt, dass IV-Rentnerinnen und IV-Rentner mit einer Resterwerbsfähigkeit und somit Teilrenten im Mittel nochmals signifikant weniger verdienen als Personen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen jedoch ohne Zugang zu einer Rente, unterschlägt der Bundesrat. Somit schliesst er die für die Berechnung des Pauschalabzugs relevante Vergleichsgruppe aus. Gemäss Studie BASS ist ihr Durchschnittslohn im Vergleich zu voll leistungsfähigen Erwerbstätigen nämlich um 14 Prozent und ihr Medianlohn **um 17 Prozent tiefer**. Diese Ausführungen verdeutlicht das Büro BASS erneut in seinem Diskussionspapier vom 7. November 2022¹⁴ zu seiner eigenen Studie.

Zur Begründung, weshalb der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS abstellt und nicht einen Pauschalabzug von 17 Prozent vorschlägt, führt er auf Seite 7 seines erläuternden Berichts insbesondere Folgendes aus: Die Daten der Studie BASS würden sich nach Ansicht des Bundesamtes für Statistik (BFS) auf nicht geeignete Grundlagen (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung [SAKE] verknüpft mit Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt [SESAM]) stützen, um zuverlässige Lohnniveaus messen zu können.

¹² Vgl. Thomas Gächter / Michael E. Meier, Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen, in: Jusletter 4. Juli 2022

¹³ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023

¹⁴ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

Somit würden die Daten der Studie BASS mit den LSE-Tabellen nicht in allen Punkten übereinstimmen und seien nicht vergleichbar.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates lassen sich mit der Verknüpfung der Daten aus SAKE und SESAM aber sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen:

- Der Datensatz SAKE/SESAM bietet eine sehr gute Datenlage für die Analyse von Lohnunterschieden. Aus der Homepage des BFS geht hervor: *«Das statistische Projekt SESAM hat zum Ziel, eine wichtige Quelle für die Forschung zum Thema Beschäftigung und Sozialversicherungen in der Schweiz zu liefern. Diese neue Quelle basiert auf einer Verknüpfung der Daten aus der SAKE mit Informationen aus verschiedenen Sozialversicherungsregistern (AHV, IV, EL, ALV). Die SAKE befasst sich hauptsächlich mit dem Thema des Arbeitsmarktes, anhand ihrer Module aber auch mit Bildung, unbezahlter Arbeit, Migration oder Sozialer Sicherheit. Die Datenlieferung aus den Registern für jede SAKE-Erhebung ermöglicht es, die Analysen auf die Bereiche Gesundheit, Einkommen, Pensionierung oder Erwerbslosigkeit zu erweitern. Dabei werden die aus den Registern stammenden SESAM-Variablen mit jenen der SAKE gekoppelt.»*¹⁵
- Eine im Datensatz SAKE/SESAM identifizierte Person mit IV-Rente bezieht auch tatsächlich eine IV-Rente, denn die Information dazu stammt aus den Registerdaten der IV und nicht aus der Befragung SAKE.
- Wenn der Bundesrat tatsächlich Zweifel an der Studie BASS hätte, würde dies noch lange nicht begründen, weshalb er dann innerhalb derselben Studie einfach einen anderen Wert als Referenz herausgreift, der Menschen mit einer Teil-IV-Rente, die hier im Zentrum stehen, explizit ausschliesst.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass die der Studie BASS zugrunde liegenden SESAM-Daten sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen und mit den LSE-Tabellen vergleichbar sind. Sie bilden somit sehr wohl eine empirisch fundierte Basis für die Festlegung der Höhe eines Pauschalabzugs.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates in seinem erläuternden Bericht ist daher umfassend auf die Studie BASS abzustellen und die Referenzgrösse für den Pauschalabzug beträgt nicht nur 10 Prozent, sondern **17 Prozent**. An dieser Stelle ist nochmals darauf hinzuweisen, dass der vom Büro BASS ermittelte Lohnunterschied von Personen mit einer Teil-IV-Rente zu berücksichtigen ist und nicht derjenige von Personen ohne Rentenzugang und somit ohne rentenrelevanter Arbeitsunfähigkeit.

Wir fordern den Bundesrat daher auf, sich bei der Umsetzung der Motion 22.3377 und bei der Ausgestaltung seines Alternativmodells (Pauschalabzug) auf anerkannte statistische Methodik und den Stand der Forschung und somit umfassend auf die Studie BASS abzustützen und deshalb einen Pauschalabzug von **17 Prozent** vorzusehen.

Zudem ist festzustellen, dass gemäss der Studie BASS noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren (wie übermässige Einschränkungen bei bestimmten Krankheiten/Krankheitsbildern, Ausbildungsniveau, Branchenerfahrung, Alter, etc.) zu berücksichtigen sind. Auch ist den in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zusätzlich definierten abzugsrelevanten Elementen wie z.B. Nationalität, Aufenthaltskategorie und

¹⁵ Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/sesam.html>, Abrufdatum 12.05.2023

Dauer der Betriebszugehörigkeit Rechnung zu tragen. Ebenfalls unbedingt zu berücksichtigen sind regionale Unterschiede. Dies deshalb, weil das Problem, dass eine gesundheitlich beeinträchtigte Person z.B. im Kanton Tessin ein substantiell unter den LSE-Tabellenlöhnen liegendes Einkommen in Kauf nehmen muss, durch die sich lediglich auf das Valideneinkommen auswirkende Parallelisierung gemäss Art. 26 Abs. 2 IVV nicht in jedem Fall gelöst wird. Die Parallelisierung des Valideneinkommens kommt ohnehin nur dann zum Zug, wenn die betroffene Person ohne Behinderung ein branchenüblich unterdurchschnittliches Einkommen erzielt hat – und selbst dann werden 5 Prozent nicht ausgeglichen (vgl. Art. 26 Abs. 2 IVV). Beispiel: Herr A wohnt im Kanton Tessin und arbeitet in einem Bundesbetrieb. Dabei verdient er ein im schweizweiten Vergleich branchenübliches Einkommen. Nach einem Hirnschlag kann er mit seiner verbleibenden Arbeitsfähigkeit nicht mehr für den Bund arbeiten und muss die Berufsbranche wechseln. Nun stehen ihm lediglich noch Tätigkeiten zur Verfügung, bei denen er ein für den Kanton Tessin übliches, im schweizweiten Vergleich aber substantiell tieferes Einkommen erzielen kann. Das Konstrukt der Parallelisierung hilft Herrn A somit nicht.

Unter Berücksichtigung der in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung definierten Abzugspraxis soll der Abzug gesamthaft aber maximal 25 Prozent betragen. Im Übrigen ist insbesondere bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) eine regelmässige Evaluation der Lohnunterschiede vorzusehen.

- **Wir fordern daher, dass bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) ein Abzug von 17 Prozent vorgesehen wird und dass – wie von der Studie BASS als zentrale Quelle des Bundesrats verlangt – noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren berücksichtigt werden.**
- **Wir schlagen daher folgende Formulierung vor:**
Art. 26bis Abs. 3 IVV
*«3 Vom statistisch bestimmten Wert nach Absatz 2 werden 17 Prozent abgezogen. Kann die versicherte Person aufgrund ihrer Invalidität nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit nach Artikel 49 Absatz 1bis von 50 Prozent oder weniger tätig sein, so werden zusätzlich 10 Prozent abgezogen. **Zusätzliche lohnmindernde Faktoren können zu weiteren Abzügen führen. Gesamthaft kann der Abzug maximal 25 Prozent betragen.**»*

2. Übergangsbestimmung Abs. 1

Mit Abs. 1 der Übergangsbestimmung soll im Sinne der Gleichbehandlung aller Versicherten sichergestellt werden, dass alle Rentenbeziehenden, deren Rentenanspruch erst ab dem 1. Januar 2022 entstanden ist oder deren Rentenanspruch vor dem 1. Januar 2022 entstanden ist und die zu diesem Zeitpunkt das 55. Altersjahr noch nicht erreicht hatten, von der vorgeschlagenen Neuerung profitieren können. Die Renten dieser Versicherten mit einem IV-Grad zwischen 40 Prozent und 69 Prozent sollen daher innert zwei Jahren an die Neuerungen angepasst werden. Auf Seite 11, zweitletzter Absatz, seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat aus, es handle sich dabei um eine Revision mit einer grundsätzlichen und vollumfänglichen Neubeurteilung des Sachverhalts in medizinischer und ökonomischer Sicht.

Wir begrüßen die Gleichbehandlung auch bestehender IV-Rentenbeziehender sehr. Allerdings handelt es sich bei der Anpassung der laufenden Renten an die vorgeschlagene Neuerung aus unserer Sicht keineswegs um einen Revisionsgrund im Sinne von Art. 17 ATSG, der zu einer vollumfänglichen Neuurteilung führt. Die Revision nach Art. 17 ATSG bezweckt einzig die Anpassung einer Rente an veränderte Verhältnisse. Nur wenn solche veränderten Verhältnisse gegeben sind, wie beispielsweise eine Verbesserung oder Verschlechterung des Gesundheitszustandes – weitere Beispiele finden sich in Randziffer 5101 f. des Kreisschreibens über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung, KSIR¹⁶ – erfolgt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine grundsätzliche und vollumfängliche Neuurteilung. Dies bestätigt der Bundesrat zudem selbst auf Seite 11, letzter Absatz, seines erläuternden Berichts: *«Fälle, in welchen bereits eine ganze Rente ausgerichtet wird (IV-Grad von mindestens 70 Prozent) müssen nicht in Revision gezogen werden. Eine Revision erfolgt in solchen Fällen nur, wenn nach der allgemeinen Revisionsbestimmung (Art. 17 ATSG) ein entsprechender Revisionsgrund (z.B. Verbesserung des Gesundheitsschadens) vorliegt»*. Abs. 1 der Übergangsbestimmung ist daher entsprechend anzupassen.

Weiter ist zu beachten, dass eine Anpassung an die Neuregelung mit einem Abzug vom LSE-Tabellenlohn in der Höhe von maximal 20 Prozent in denjenigen Fällen, bei denen im Rahmen der ursprünglichen Rentenzusprache ein leistungsbedingter Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von 25 Prozent vorgenommen wurde, zu einer Schlechterstellung führt. Wir gehen davon aus, dass dies nicht die Absicht des Bundesrates darstellt. Um eine Schlechterstellung zu vermeiden und somit den Besitzstand zu wahren, ist Abs. 1 der Übergangsbestimmung entsprechend umzuformulieren.

- **Wir begrüßen es, dass auch die laufenden Renten an die Neuregelung angepasst und unter Berücksichtigung der Übergangsbestimmungen IVG zur Änderung vom 19. Juni 2020 (Weiterentwicklung der IV) gegebenenfalls in das stufenlose Rentensystem überführt werden sollen.**
- **Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:
Übergangsbestimmung Abs. 1**
«1 (...), bei denen das Einkommen mit Invalidität aufgrund statistischer Werte festgelegt wurde und bei denen im Rahmen der Rentenzusprache nicht bereits ein höherer Abzug berücksichtigt wurde, ist innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Änderung eine Neuberechnung des Invaliditätsgrades vorzunehmen. (...).»

3. Übergangsbestimmung Abs. 2

Gemäss Abs. 2 der Übergangsbestimmung sollen sich Versicherte, bei denen ein rentenausschliessender Invaliditätsgrad festgestellt und der Rentenanspruch abgelehnt oder eine Rente aufgehoben wurde, erneut bei der Invalidenversicherung anmelden können. Als Voraussetzung dafür, dass die IV-Stellen auf das neue Gesuch eintreten, soll es ausreichen, wenn die versicherte Person glaubhaft aufzeigt, dass die Anwendung der neuen Regelung zu einem Invaliditätsgrad von 40 Prozent oder mehr führen

¹⁶ Vgl. <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/18452>, Abrufdatum 12.05.2023

würde. Diese Möglichkeit der Neuanmeldung begrüßen wir sehr. Sie müsste sich allerdings auch auf den Anspruch auf Gewährung von Umschulungsmassnahmen beziehen und darf nicht nur auf den Rentenanspruch beschränkt werden. Aus unserer Sicht reicht es zudem nicht aus, die Möglichkeit der Neuanmeldung lediglich über die Übergangsbestimmung zu kommunizieren. Vielmehr sollen das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv über die auch ohne Verschlechterung des Gesundheitszustandes bestehende Möglichkeit der Neuanmeldung informieren und entsprechende Versicherte aktiv und klar verständlich kontaktieren (z.B. durch Informationsschreiben an alle Versicherten, deren Anspruch auf Umschulung / Rente abgelehnt wurde, oder an alle Sozialhilfebehörden).

- **Wir begrüßen es, dass die Möglichkeit einer Neuanmeldung gegeben sein soll.**
- **Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:**
Übergangsbestimmung Abs. 2
«2 Wurden eine Rente oder eine Umschulung vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... wegen eines zu geringen Invaliditätsgrades verweigert, so wird auf eine erneute Anmeldung eingetreten, wenn glaubhaft gemacht wird, dass die Berechnung des Invaliditätsgrades durch die Anwendung der Regelung von Artikel 26bis Absatz 3 neu zu einem Rentenanspruch oder einem Anspruch auf eine Umschulung führt.»
- **Wir fordern zudem, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv und klar verständlich über die Möglichkeit einer Neuanmeldung informieren.**

Wir bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen und danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Sternenberg, 5. Juni 2023
Urs Höltschi, Geschäftsführer von DEBRA Schweiz



Duchenne - Schweiz
c/o Cattelan
Merkurstrasse 9
4142 Münchenstein

079 372 90 02 Cattelan
Anneli.cattelan@duchenne-schweiz.ch

Bundesamt für Sozialversicherung
Per Mail 04.06.2023 an
Sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Münchenstein 04.06.2023

Motion SGK-N 22.3377
Invaliditätskonformer Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grades

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir schliessen uns vollumfassend beiliegender Stellungnahme von AGILE.CH an und bitten um Berücksichtigung und Einarbeitung der vorgebrachten Argumente

Freundliche Grüsse

Anneli Cattelan
Vize Präsidentin Duchenne-Schweiz

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Per E-Mail an: sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) – Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»

Allgemeine Bemerkungen

Wir unterstützen im Grundsatz die Stellungnahme und die Forderungen von Inclusion Handicap in Bezug auf die Änderung der Verordnung per 1.1.2024. Wir stellen ebenfalls fest, dass die Motion 22.3377¹ ungenügend umgesetzt wird:

- Mit einem Pauschalabzug von lediglich 10 Prozent vom Medianlohn von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen kommt der Bundesrat der Forderung der Motion, die realistischen Einkommensmöglichkeiten mittels statistischen Werten zu berücksichtigen, nicht nach. Ein Pauschalabzug von 10 Prozent resultiert in einem statistischen Wert, der dem Medianlohn von Personen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen *ohne Zugang zu einer IV-Teilrente* entspricht. Der Medianlohn von Personen mit einer IV-Teilrente ist hingegen um 17 Prozent tiefer als derjenige von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen. Ein aus wissenschaftlicher Sicht zu tief angesetzter Pauschalabzug ist auch für uns inakzeptabel.
- Es müssen zusätzliche lohnmindernde Faktoren berücksichtigt werden, die zu weiteren Abzügen führen können.

Wir bedauern, dass es aufgrund der kurzen Frist, der Komplexität der Anforderungen und des damit verbundenen Aufwands nicht möglich ist, bis am 1.1.2024 neue, invaliditätskonforme Lohn Tabellen zu erarbeiten bzw. die Bemessungsgrundlagen auf Basis der Tabellen der schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE) anzupassen. Wir begrüßen jedoch, dass die geänderte Verordnung **unter Berücksichtigung der von Inclusion Handicap vorgeschlagenen Formulierungsvorschläge** am 1.1.2024 in Kraft gesetzt wird.

Wir erachten es gleichzeitig als notwendig, dass die geänderte Verordnung lediglich befristet eingeführt wird und parallel dazu in Erfüllung der Motion 22.3377 neue Bemessungsgrundlagen erarbeitet werden, die auf dem Modell Riemer-Kafka/Schwegler und den Lösungsvorschlägen aus der Studie des Büro BASS² (unter Berücksichtigung der Löhne von Personen mit IV-Teilrentenbezug) basieren (siehe Vorschlag für die Anpassung der Verordnung unter «Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen»). Wir sind dezidiert der Auffassung, dass die zentralen, mit den verwendeten Medianlöhnen verbundenen Schwachpunkte des Systems (siehe Erläuterungen unten) mit der Änderung der Verordnung ohne grundsätzliche Weiterentwicklung der Bemessungsgrundlagen nicht behoben werden – auch dann nicht, wenn ein Pauschalabzug von 17 Prozent gewährt wird und zusätzliche lohnmindernde Faktoren berücksichtigt werden. AGILE.CH hat diese Schwachpunkte unter Bezugnahme auf die Studie des Büro BASS bereits in seiner Stellungnahme vom 21.2.2021 zu den Ausführungsbestimmungen zur Änderung des Invalidenversicherungsgesetzes dargelegt³. Auch Dr. iur Egli et al. haben diese in ihrer juristischen Studie «Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung» im Detail erläutert.⁴

¹ [22.3377 | Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#)

² Vgl. [Guggisberg et al., 2021](#), Abrufdatum 4.5.2023.

³ Vgl. [Stellungnahme AGILE](#) vom 24.2.2021, Abrufdatum 4.5.2023.

⁴ Vgl. Rechtsgutachten [Egli et al., 2021](#) sowie Schlussfolgerungen in [Gächter et al., 2021](#), Abrufdatum 4.5.2023.

Die Notwendigkeit der Einführung neuer Bemessungsgrundlagen kann wie folgt begründet werden:

Problematik der nur auf wenigen lohnrelevanten Kriterien basierenden Medianlöhne

Grundsätzlich erachten wir es als sinnvoll, auf standardisierte Bemessungsgrundlagen abzustützen. Mit der Abstützung auf Medianlöhnen der LSE, die nur nach drei oder vier lohnrelevante Kriterien differenziert ausgewiesen werden (Geschlecht, Kompetenzniveau und Sektor sowie in einigen Fällen ein bestimmter Wirtschaftszweig), können jedoch in vielen Fällen keine realistischen Einkommensmöglichkeiten ermittelt werden, wie dies die Motion 22.3377 verlangt (vgl. dazu ebenfalls die Ausführungen im Rechtsgutachten von Dr. iur. Egli et al.⁵ zu den Grundproblemen der Invaliditätsbemessung aufgrund von Medianlöhnen). Für viele Personen können auch dann keine realistischen Einkommensmöglichkeiten ermittelt werden, wenn ein Pauschalabzug von 17 Prozent vom Medianlohn von voll leistungsfähigen Personen gewährt wird, aus dem der Medianlohn von Personen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und einer IV-Teilrente resultiert. Die Löhne dieser Personen weisen ebenfalls eine Spannweite auf, die durch weitere lohnrelevante personenbezogene und strukturelle Merkmale bedingt ist. Solche Merkmale sind zum Beispiel das Alter, die Nationalität oder die Dienstjahre sowie zentrale strukturelle Gegebenheiten wie die Branche, die Berufsgruppe oder die Grossregion. Ausserdem unterscheiden die aktuell verwendeten Kompetenzniveaus der LSE nicht zwischen körperlich anstrengenden und weniger anstrengenden Tätigkeiten. Es gibt jedoch deutliche Hinweise, dass körperlich anstrengende Tätigkeiten, welche viele Menschen mit IV-Teilrente nicht ausführen können, besser entlohnt werden, was den Medianlohn zumindest des Kompetenzniveaus 1 entsprechend nach oben treibt (vgl. die Studie des Büro BASS⁶).

Die Benachteiligungen, die mit der Abstützung auf nur nach wenigen Kriterien differenzierten Medianlöhnen verbunden sind, können auch durch die bestehenden Korrekturfaktoren (Teilzeitabzug, Parallelisierung und Einschätzung der funktionellen Leistungsfähigkeit) in vielen Fällen nicht ausgeglichen werden: Der Teilzeitabzug wird ausschliesslich Personen gewährt, deren Leistungsfähigkeit nur noch 50% oder weniger beträgt. Die Parallelisierung berücksichtigt nur wirtschaftliche Faktoren, die sich bereits vor Eintritt der Invalidität negativ auf den Lohn auswirkten, wobei auch bei grösserer Differenz zwischen früherem Einkommen und LSE-Vergleichslohn lediglich ein Abzug von 5% vom LSE-Vergleichslohn gewährt wird (vgl. dazu auch Gächter et al.⁷, die darauf hinweisen, dass diese Korrekturfaktoren «in der Regel weder empirisch validiert noch geeignet» seien, «die methodischen Differenzen vollständig zu beseitigen»⁸). Die Einschätzung der funktionellen Leistungsfähigkeit lässt die realistischen Einkommensmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt ebenfalls ausser Acht.⁹

Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit nicht garantiert

Gemäss erläuterndem Bericht des Bundesrats (S. 5) führe ein einheitlicher Pauschalabzug für alle Versicherten zu mehr Rechtssicherheit, da kein Ermessenspielraum wie bei einer Vielzahl von möglichen LSE-Tabellen zum Tragen komme. Weiter sei damit eine Gleichbehandlung der Versicherten garantiert (S. 9).

Diese Argumente sind nicht stichhaltig: Die Rechtssicherheit ist auch bei einer Weiterentwicklung respektive Differenzierung von LSE-Tabellen gewährleistet bzw. könnte sogar erhöht werden, wenn die neuen Tabellen auf klaren Kriterien basieren und standardisiert angewendet würden (allfällige zusätzliche lohnmindernde Abzüge, die weitgehend im Ermessen der zuständigen Stellen liegen, können dadurch reduziert werden). Was die Gleichbehandlung aller Versicherten betrifft, so ist diese dann nicht massgeblich, wenn von ungleichen Situationen ausgegangen wird. Der Gleichbehandlungsgrundsatz besagt gemäss Dr. iur. Egli et al., «dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln ist»¹⁰. Es ist daher nicht zielführend, wenn zwei verschiedene Situationen ohne sachlichen Grund gleichbehandelt werden, wie dies bei einer

⁵ Egli et al., 2021, S. 199, S. 213-214, Schlussfolgerungen in Gächter et al., 2021, S. 49-50, Abrufdatum 4.5.2023.

⁶ Guggisberg et al., 2021, S. 5-6, S. 9-10, S. 35, Abrufdatum 4.5.2023.

⁷ Gächter et al., 2021, S. 23, Abrufdatum 4.5.2023.

⁸ Guggisberg et al., 2021, pp. 5-6, pp. 9-10, p. 23, Abrufdatum 4.5.2023.

⁹ Vgl. Egli & Filippo, 2022, Kommentar in iusNet Arbeitsrecht und Versicherungsrecht, Abrufdatum 4.5.2023.

¹⁰ Egli et al., 2021, S. 184, Abrufdatum 4.5.2023.

undifferenzierten Anwendung von Medianlöhnen und Pauschalabzügen der Fall ist. Egli et al. weisen ausserdem darauf hin, dass in der Praxis «die Ermessensausübung im Bereich der Verwertbarkeit bezüglich Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit» berechenbarer sei als im Bereich des Tabellenlohnabzuges, dem ein «Schwarz-Weiss-Schema» zugrunde liege.¹¹

Wir gehen davon aus, dass die Entwicklung differenzierterer (fallspezifischer) Bemessungsgrundlagen auf Basis von relevanten Kriterien den Ermessensspielraum in Bezug auf weitere lohmindernde Faktoren, die berücksichtigt werden müssen, zusätzlich einschränken würde. Damit könnte die Gleichbehandlung nach Massgabe von Gleichheit verbessert werden. Da weiterhin nicht alle relevanten Kriterien standardisiert abgebildet werden können, wird gleichzeitig eine gewisse Flexibilität bzw. ein gewisses Ermessen weiterhin notwendig und sinnvoll sein, um dem Einzelfall gerecht zu werden.

Weiterentwicklung der Bemessungsgrundlagen in Erfüllung der Motion 22.3377

AGILE.CH forderte bereits vor Einreichung der Motion 22.3377 in seiner Stellungnahme zu den Ausführungsbestimmungen zur Änderung des Invalidenversicherungsgesetzes vom 24.2.2021, dass die Regelungen des Einkommensvergleichs zwecks Bestimmung des IV-Grads gestützt auf die neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse grundsätzlich überarbeitet werden. Wir sind überzeugt, dass die Erfolgchancen von Eingliederungsmassnahmen am grössten sind, wenn sich die versicherte Person in einer finanziell stabilisierten Situation befindet, da grosse finanzielle Sorgen blockierend wirken können. Auch das erwähnte Rechtsgutachten weist in aller Deutlichkeit darauf hin, dass die Lohn Tabellen mittels spezifischer, möglichst realitätsnaher Lohnprofile an die Realität von Menschen mit Behinderungen angepasst und dafür die Potenziale der LSE ausgeschöpft werden sollen.¹²

Im Gegensatz zum Bundesrat erkennen wir keine mit den neuen Bemessungsgrundlagen verbundene Abkehr vom ausgeglichenen Arbeitsmarkt, da diese auf denselben statistischen Grundlagen (LSE) wie bisher basieren werden. Gemäss Randziffer 3406 des Kreisschreibens über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung (KSIR)¹³ umfasst der ausgeglichene Arbeitsmarkt «auch Nischenarbeitsplätze, also Stellen- und Arbeitsangebote, bei welchen gesundheitlich beeinträchtigte Personen mit einem sozialen Entgegenkommen vonseiten der Arbeitgeberin/des Arbeitgebers rechnen können.» Ungeachtet der Tatsache, dass solche Arbeitsplätze immer seltener werden und ein soziales Entgegenkommen vonseiten der Arbeitgebenden nicht gewährleistet ist, wird auch mit der neuen Bemessungsgrundlage weiterhin davon ausgegangen, dass solche Arbeitsplätze vorhanden sind – der Fokus richtet sich mit differenzierteren Lohn Tabellen lediglich auf ein «realitätsnäheres» Segment von Einkommensmöglichkeiten für die betreffenden Personen (vgl. dazu auch die von Rechtsvertretenden immer wieder vorgebrachten Kritik der Gleichsetzung des ausgeglichenen Arbeitsmarkts mit einem zunehmend rein fiktiven Arbeitsmarkt). Ein realitätsnäheres Abbild der tatsächlich auf dem Arbeitsmarkt realisierbaren Erwerbseinkommen bzw. die Berücksichtigung möglichst realistischer Einkommensmöglichkeiten mittels statistischer Werte wird ausserdem explizit in der Motion 22.3377 gefordert.

Wir fordern deshalb, dass die Verordnung unter Berücksichtigung der Formulierungsvorschläge aus der Stellungnahme von Inclusion Handicap per 1.1.2024 in Kraft gesetzt wird, um möglichst rasch Verbesserungen zu erreichen. Gleichzeitig soll die Geltungsdauer der Verordnung bis 31.12.2026 befristet werden, um in diesem Zeitraum die Grundlagen zu erarbeiten, mit welchen die zentralen Forderungen der Motion 22.3377 erfüllt werden können (vgl. den Formulierungsvorschlag unten).

Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Wir unterstützen den von Inclusion Handicap unterbreiteten Vorschlag zu Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV sowie zur Übergangsbestimmung Abs. 1 und Abs. 2 und bitten Sie, die entsprechenden Formulierungen zu übernehmen:

¹¹ [Egli et al., 2021](#), S. 184, Abrufdatum 4.5.2023.

¹² [Egli et al., 2021](#), S. 215 bzw. [Gächter et al., 2021](#), S. 50, Abrufdatum 4.5.2023.

¹³ [Kreisschreiben über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung \(KSIR\)](#), gültig ab 1.1.2022 (Stand 1.7.2022), Abrufdatum 4.5.2023.

Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV

«³ Vom statistisch bestimmten Wert nach Absatz 2 werden 17 Prozent abgezogen. Kann die versicherte Person aufgrund ihrer Invalidität nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit nach Artikel 49 Absatz 1^{bis} von 50 Prozent oder weniger tätig sein, so werden zusätzlich 10 Prozent abgezogen. Zusätzliche lohnmindernde Faktoren können zu weiteren Abzügen führen. Gesamthaft kann der Abzug maximal 25 Prozent betragen.»

Übergangsbestimmung Abs. 1 und Abs. 2

«¹ (...), bei denen das Einkommen mit Invalidität aufgrund statistischer Werte festgelegt wurde und bei denen im Rahmen der Rentenzusprache nicht bereits ein höherer Abzug berücksichtigt wurde, ist innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Änderung eine Neuberechnung des Invaliditätsgrades vorzunehmen. (...)»

«² Wurden eine Rente oder eine Umschulung vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... wegen eines zu geringen Invaliditätsgrades verweigert, so wird auf eine erneute Anmeldung eingetreten, wenn glaubhaft gemacht wird, dass die Berechnung des Invaliditätsgrades durch die Anwendung der Regelung von Artikel 26^{bis} Absatz 3 neu zu einem Rentenanspruch oder einem Anspruch auf eine Umschulung führt.»

Wir fordern zudem, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv und klar verständlich über die Möglichkeit einer Neuansmeldung informieren.

Wir fordern aufgrund der unter «Allgemeine Bemerkungen» erläuterten Sachverhalte ausserdem eine Befristung der Geltungsdauer der Verordnung, um während dieser Dauer in Erfüllung der Motion 22.3377 neue Bemessungsgrundlagen zu erarbeiten. Wir schlagen vor, folgenden zusätzlichen Absatz in die Verordnung aufzunehmen:

Art. 26^{bis} Abs. 4 IVV

«⁴ Diese Verordnung tritt am 1.1.2024 in Kraft und gilt bis zum 31.12.2026. In diesem Zeitrahmen wird in Erfüllung der Motion 22.3377 auf Basis der relevanten statistischen Daten einschliesslich der Berücksichtigung der Löhne von Personen mit IV-Teilrentenbezug und unter Einbezug der Lösungsvorschläge von Riemer-Kafka/Schwegler und Guggisberg et al., 2021 (Studie BASS) eine neue Bemessungsgrundlage erarbeitet, mit welcher bei der Ermittlung des Invalideneinkommens realistische Einkommensmöglichkeiten von Personen mit IV-Teilrentenbezug berücksichtigt werden. Die neue Bemessungsgrundlage wird per 1.1.2027 implementiert. Eine darauf basierende geänderte Verordnung tritt am 1.1.2027 in Kraft. Sie enthält Übergangsbestimmungen, die eine Schlechterstellung von Versicherten, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung bereits Anspruch auf eine IV-Rente hatten, ausschliessen.»

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

**ÄNDERUNG DER VERORDNUNG ÜBER DIE
INVALIDENVERSICHERUNG (IVV)
UMSETZUNG DER MOTION SGK-N 22.3377
«INVALIDITÄTSKONFORME TABELLENLÖHNE BEI
DER BERECHNUNG DES IV-GRADS»**

**Stellungnahme Entlastungsdienst
Ostschweiz**

24. Mai 2023

A. Allgemeine Bemerkungen

1. Ausgangslage

Am 1. Januar 2022 sind die Bestimmungen zur Weiterentwicklung der IV in Kraft getreten. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Verordnungsänderungen kritisierten viele Akteure, dass der Bundesrat die Lohn Tabellen der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE-Tabellen) in der IVV verankerte, gleichzeitig bis auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent (Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV) aber den bis Ende 2021 rechtsprechungsgemäss berücksichtigten leidensbedingten Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von maximal 25 Prozent abschaffte. Viele Stellungnahmen wiesen darauf hin, dass die wissenschaftlichen Studien des Büros BASS vom 8.1.2021 «Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung»¹ (nachstehend Studie BASS), von Prof. Dr. iur. Gächter et al. vom 22.01.2021 «Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung»² sowie einer Arbeitsgruppe unter der Leitung von Prof. em. Dr. iur. Riemer-Kafka³ unabhängig voneinander zum Ergebnis gelangten,

- dass die LSE-Tabellenlöhne weitgehend das Lohnniveau von Personen ohne gesundheitliche Einschränkung widerspiegeln und Löhne von gesundheitlich beeinträchtigten Personen im Vergleich hierzu systematisch wesentlich tiefer sind und
- dass wichtige lohnrelevante Faktoren wie Ausbildungsniveau, Alter, Nationalität, Dienstjahre, Wirtschaftszweig und Grossregion in den LSE-Tabellenlöhnen nicht berücksichtigt werden.

Trotz der umfassenden Kritik im Vernehmlassungsverfahren verkündete der Bundesrat am 3. November 2021, dass er an der Verankerung der LSE-Tabellen in der IVV und der Abschaffung des leidensbedingten Abzugs festhalte. Kurz darauf publizierten Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler in der Schweizerischen Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge (SZS 06/2021)⁴ ein Modell (nachstehend Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler), wie die heute zur Anwendung gelangenden LSE-Tabellen mittels einem Job-Matching-Tool behinderungsbedingt angepasst werden könnten.

Am 6. April 2022 reichte die SGK-N die Motion 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»⁵ ein, die anschliessend sowohl vom Nationalrat als auch vom Ständerat überaus deutlich angenommen wurde. Die Motion beauftragt den Bundesrat, bis Ende 2023 eine Bemessungsgrundlage zu implementieren, welche bei der Ermittlung des Einkommens mit Invalidität mittels statistischer

¹ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

² Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/2021_Zusammenfassung_Rechtsgutachten_WESYM_Prozent2021.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

³ Vgl. Gabriela Riemer-Kafka et al., Invalidenkonforme Tabellenlöhne, in: Jusletter 22. März 2021

⁴ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformereren-tabellen-lohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁵ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

Werte realistische Einkommensmöglichkeiten von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung berücksichtigt. Die Motion verlangt insbesondere: *«Bei der Überarbeitung der Bemessungsgrundlagen, die sich auf anerkannte statistische Methodik und auf den Stand der Forschung abstützt, berücksichtigt der Bundesrat das neue lineare Rentensystem, die Weiterentwicklung der Invaliditätsbemessung und damit auch die neuen Regelungen auf Stufe Verordnung per 1. Januar 2022. Er bezieht den Lösungsvorschlag von Riemer-Kafka/Schwegler mit ein, so wie er das mehrfach in Aussicht gestellt hat.»*

2. Motion 22.3377 ungenügend umgesetzt

Mit der vorgeschlagenen Anpassung der IVV, wonach die gestützt auf die LSE-Tabellen ermittelten Invalideneinkommen pauschal um 10 Prozent reduziert werden sollen (nachstehend Alternativmodell [Pauschalabzug]), setzt der Bundesrat die Motion 22.3377⁶ aus unserer Sicht nicht genügend um: Der Wert von 10 Prozent ist nicht empirisch abgestützt. Bei seinem Vorschlag stellt der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS ab, denn er bezieht sich lediglich auf die Lohndaten von Erwerbstätigen, die zwar starke gesundheitliche Einschränkungen angeben, aber keine IV-Rente erhalten, anstatt den Lohnunterschied von Personen mit einer Teilrente zu berücksichtigen (vgl. nachstehende Ausführungen unter B.1). Ebenso wenig lehnt er sich an das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler an. Somit stellt der Bundesrat auf keine der aktuellsten vorliegenden wissenschaftlichen Analysen ab, die sich auf statistische Methodik und den Stand der Forschung abstützen, und kommt der entsprechenden Forderung der Motion nicht genügend nach.

Für uns ist es unverständlich, dass der Bundesrat das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in seinem erläuternden Bericht nicht näher darstellt und in einem transparenten Vergleich die Vor- und Nachteile zum von ihm vorgeschlagenen Alternativmodell (Pauschalabzug) aufzeigt. Dies obwohl er gemäss seiner Antwort vom 13. März 2023 auf die Frage von Nationalrätin Manuela Weichelt 23.7195 «Tabellenlöhne: Im Wach- oder Schlafzustand?»⁷ angibt, Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler seien mit der Ausarbeitung der Grundlagen für invaliditätsbedingt angepasste Lohnstrukturerhebungen beauftragt, und obwohl er auf Seite 3 seines erläuternden Berichts ausführt, dass im Mai 2022 eine aus Prof. em. Dr. Riemer-Kafka, Dr. phil. Schwegler, dem Bundesamt für Statistik und dem Bundesamt für Gesundheit bestehende Arbeitsgruppe eingesetzt worden sei. Es ist daher davon auszugehen, dass im Zeitraum von Mai 2022 bis April 2023 genügend Zeit bestanden hat oder hätte, um in intensiver Arbeit invaliditätskonforme Tabellenlöhne zu erstellen. Wir hätten erwartet, dass der Bundesrat zumindest auch das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in die Vernehmlassung schickt; könnten die Einkommensmöglichkeiten von gesundheitlich beeinträchtigten Menschen und somit auch ihr Invaliditätsgrad damit doch genauer und individueller bestimmt werden. An dieser Stelle ist festzuhalten, dass wie der Bundesrat auf Seite 4 seines erläuternden Berichts ausführt und

⁶ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁷ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20237195>, Abrufdatum 12.05.2023.

auch in der Publikation von Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler⁸ nachzulesen ist, bei Lohntabellen gemäss dem Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler zusätzlich noch lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.

Noch unverständlicher ist, dass der Bundesrat auf Seite 4 und 5 seines erläuternden Berichts ausführt, sein Alternativmodell (Pauschalabzug) beruhe auf anerkannter statistischer Methodik und der Forschung und gehe von den Erkenntnissen der Studie BASS aus. Der Beleg hierzu bleibt vielmehr aus, denn aus dem erläuternden Bericht geht nicht hervor, auf welcher Methodik und auf welchen Grundlagen der vorgeschlagene Pauschalabzug von 10 Prozent basiert und wie damit die in der Studie BASS aufgezeigten Benachteiligungen der Versicherten korrigiert werden sollen. Will man sich gegen invaliditätskonforme Lohntabellen und für einen pauschalen Abzug von den bestehenden LSE-Tabellenlöhnen entscheiden und stützt man sich dabei auf die wissenschaftliche Studie BASS, resultiert gemäss Diskussionspapier vom 7. November 2022 zur Studie BASS⁹ nämlich vielmehr ein notwendiger **Abzug in der Höhe von 17 Prozent, wobei auch dann noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.**

Ob das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler tatsächlich einen massgeblich höheren Ermessensspielraum zur Folge hätte als die Lösung mittels einem Pauschalabzug, wie dies auf Seite 5 des erläuternden Berichts ausgeführt wird, lässt sich mangels Darlegung der Auswirkungen nicht beurteilen. Nicht von der Hand zu weisen ist aber auch aus unserer Sicht, dass ein Pauschalabzug für die IV-Stellen einfacher umzusetzen und für die Versicherten leichter zu verstehen wäre.

Da im vorliegenden Vernehmlassungsverfahren nur das Alternativmodell (Pauschalabzug) zur Diskussion steht, beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf die vorgeschlagene Änderung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV und somit auf die Höhe des Pauschalabzugs sowie auf die vorgeschlagene Übergangsbestimmung. **Wir halten an dieser Stelle fest: Basiert das Alternativmodell (Pauschalabzug) als Umsetzung der Motion 22.3377 auf einer soliden wissenschaftlichen Fundierung, wie wir es im Folgenden detailliert aufzeigen, bieten wir durchaus Hand zu einer Umsetzung mittels einem Pauschalabzug. Ein aus wissenschaftlicher Sicht zu tief angesetzter Pauschalabzug ist für uns hingegen inakzeptabel und erfüllt die Motion 22.3377 nicht.**

⁸ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformereren-tabellen-lohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁹ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

B. Materielle Bemerkungen

3. Art. 26bis Abs. 3 IVV

Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV soll neben dem seit 1. Januar 2022 geltenden Teilzeitabzug von 10 Prozent neu vorsehen, dass vom Invalideneinkommen gemäss statistischen Werten (LSE-Tabellen) 10 Prozent abgezogen werden. Zur Begründung des Umfangs von 10 Prozent führt der Bundesrat auf Seite 7 seines erläuternden Berichts aus, die Studie BASS habe aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Deshalb sei dieser Wert als Referenzgrösse im Hinblick auf die Festlegung des Pauschalabzuges herangezogen worden. Ein Pauschalabzug in der Höhe von 10 Prozent erscheine als angemessen, denn werde zum neuen Pauschalabzug noch der bereits existierende Teilzeitabzug von 10 Prozent hinzugerechnet, so würde gesamthaft ein Abzug von 20 Prozent berücksichtigt. Auf Seite 8 seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat sodann aus, dass das vorgeschlagene Alternativmodell (Pauschalabzug) auf Verordnungsstufe umgesetzt werden könne, da Art. 28a Abs. 1 IVG vorsehe, dass der Bundesrat die zur Bemessung des Invaliditätsgrades massgebenden Erwerbseinkommen sowie die anwendbaren Korrekturfaktoren umschreiben könne.

Zur Argumentation des Bundesrates nehmen wir wie folgt Stellung:

Teilzeitabzug

In Bezug auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent ist festzuhalten, dass dieser nur bei denjenigen Versicherten angewendet wird, die nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit von 50 Prozent oder weniger tätig sein können. Ein Abzug von gesamthaft 20 Prozent würde somit nur in diesen Fällen resultieren.

Delegationsnorm Art. 28a Abs. 1 IVG

Zur Delegationsnorm in Art. 28a Abs. 1 IVG ist festzuhalten, dass Prof. Dr. U. Meyer und Dr. M. Reichmuth in der 4. Auflage der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum IVG¹⁰ (nachstehend Meyer/Reichmuth) zu Art. 28a IVG in Randziffer 104 unter dem Titel «Abzug vom Tabellenlohn» ausführen, die bundesgerichtliche Abzugspraxis von maximal 25 Prozent habe auch unter der Geltung der im Rahmen der Weiterentwicklung der IV in Kraft getretenen IVV grundsätzlich Bestand, obwohl nach dem Wortlaut des geltenden Art. 26^{bis} IVV einzig noch bei Teilzeitarbeit ein Abzug vorgesehen sei. Meyer/Reichmuth begründen dies unter Verweis auf BBl 2017 2668¹¹ damit, dass die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV darauf hinweise, dass der Bundesrat die bei den LSE-Tabellenlöhnen nötigen von der Rechtsprechung entwickelten Korrekturen vornehmen solle (z.B. welche Kriterien für einen leidensbedingten Abzug zu berücksichtigen sind und in welcher Höhe ein entsprechender Abzug erfolgen kann). Vergleiche man die ab 1. Januar 2022 geltende IVV mit diesen Ausführungen in der Botschaft, sprängen Lücken, Widersprüche und Inkongruenzen ins Auge. Den Abzug vom Tabellenlohn einzig noch bei Teilzeitarbeit vorzusehen, bedeutet gemäss Meyer/Reichmuth

¹⁰ Vgl. MEYER/REICHMUTH, Rechtsprechung IVG, Art. 28a N 104

¹¹ Vgl. <https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2017/544/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2017-544-de-pdf-a.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

das Gegenteil davon, «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» auf Verordnungsstufe zu regeln, fusse diese Rechtsprechung doch auf fünf abzugsrelevanten Kriterien, die alle in einer Gesamtschau zu prüfen und ermessensweise bis maximal 25 Prozent tabellenlohnmindernd zu berücksichtigen seien. Meyer/Reichmuth gehen davon aus, dass das Bundesgericht die bundesrätliche Beschränkung auf den Teilzeitabzug im Streitfall nicht stützen werde. Auch Prof. Dr. iur. Gächter und Dr. iur. M. E. Meier führen in ihrem Beitrag im Jusletter vom 4. Juli 2022 «Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen»¹² (nachstehend Gächter/Meier) auf Seite 24 aus, dass sich das in der IVV geschaffene Bemessungssystem in der gegenwärtigen Ausgestaltung so weit von den bisher konstant entwickelten bundesgerichtlichen Vorgaben entfernt habe, dass dessen Gesetzeskonformität fraglich erscheine. Gestützt auf Meyer/Reichmuth sowie Gächter/Meier lässt sich also sagen, dass eine Anpassung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV dringlich ist. Wir fordern den Bundesrat bezugnehmend auf die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV daher auf, sich bei den LSE-Tabellenlöhnen an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anzulehnen.

→ **Wir fordern daher, dass sich der Bundesrat bei den LSE-Tabellenlöhnen an die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV und somit an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anlehnt und einen Abzug von den LSE-Tabellenlöhnen in der Höhe von bis zu gesamthaft 25 Prozent ermöglicht (vgl. Formulierungsvorschlag zu Art. 26bis Abs. 3 IVV weiter unten).**

Vorgeschlagener Pauschalabzug

Wie bereits ausgeführt, begründet der Bundesrat die Höhe des vorgeschlagenen Pauschalabzugs von 10 Prozent damit, dass er sich an die Studie BASS anlehne. So habe die Studie BASS aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Dass die Studie BASS¹³ in der Zusammenfassung auf Seite III unter «Ergebnisse (1)» sowie unter Ziff. 6.1 gleich anschliessend aber noch ausführt, dass IV-Rentnerinnen und IV-Rentner mit einer Resterwerbsfähigkeit und somit Teilrenten im Mittel nochmals signifikant weniger verdienen als Personen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen jedoch ohne Zugang zu einer Rente, unterschlägt der Bundesrat. Somit schliesst er die für die Berechnung des Pauschalabzugs relevante Vergleichsgruppe aus. Gemäss Studie BASS ist ihr Durchschnittslohn im Vergleich zu voll leistungsfähigen Erwerbstätigen nämlich um 14 Prozent und ihr Medianlohn **um 17 Prozent tiefer**. Diese Ausführungen verdeutlicht das Büro BASS erneut in seinem Diskussionspapier vom 7. November 2022¹⁴ zu seiner eigenen Studie.

Zur Begründung, weshalb der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS abstellt und nicht einen Pauschalabzug von 17 Prozent vorschlägt, führt er auf Seite 7 seines erläuternden Berichts insbesondere Folgendes aus: Die Daten der Studie BASS würden sich nach Ansicht des Bundesamtes für Statistik (BFS) auf nicht geeignete Grundlagen (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung [SAKE] verknüpft mit Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt [SESAM]) stützen, um zuverlässige Lohnniveaus messen zu können.

¹² Vgl. Thomas Gächter / Michael E. Meier, Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen, in: Jusletter 4. Juli 2022

¹³ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023

¹⁴ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

Somit würden die Daten der Studie BASS mit den LSE-Tabellen nicht in allen Punkten übereinstimmen und seien nicht vergleichbar.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates lassen sich mit der Verknüpfung der Daten aus SAKE und SESAM aber sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen:

- Der Datensatz SAKE/SESAM bietet eine sehr gute Datenlage für die Analyse von Lohnunterschieden. Aus der Homepage des BFS geht hervor: *«Das statistische Projekt SESAM hat zum Ziel, eine wichtige Quelle für die Forschung zum Thema Beschäftigung und Sozialversicherungen in der Schweiz zu liefern. Diese neue Quelle basiert auf einer Verknüpfung der Daten aus der SAKE mit Informationen aus verschiedenen Sozialversicherungsregistern (AHV, IV, EL, ALV). Die SAKE befasst sich hauptsächlich mit dem Thema des Arbeitsmarktes, anhand ihrer Module aber auch mit Bildung, unbezahlter Arbeit, Migration oder Sozialer Sicherheit. Die Datenlieferung aus den Registern für jede SAKE-Erhebung ermöglicht es, die Analysen auf die Bereiche Gesundheit, Einkommen, Pensionierung oder Erwerbslosigkeit zu erweitern. Dabei werden die aus den Registern stammenden SESAM-Variablen mit jenen der SAKE gekoppelt.»*¹⁵
- Eine im Datensatz SAKE/SESAM identifizierte Person mit IV-Rente bezieht auch tatsächlich eine IV-Rente, denn die Information dazu stammt aus den Registerdaten der IV und nicht aus der Befragung SAKE.
- Wenn der Bundesrat tatsächlich Zweifel an der Studie BASS hätte, würde dies noch lange nicht begründen, weshalb er dann innerhalb derselben Studie einfach einen anderen Wert als Referenz herausgreift, der Menschen mit einer Teil-IV-Rente, die hier im Zentrum stehen, explizit ausschliesst.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass die der Studie BASS zugrunde liegenden SESAM-Daten sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen und mit den LSE-Tabellen vergleichbar sind. Sie bilden somit sehr wohl eine empirisch fundierte Basis für die Festlegung der Höhe eines Pauschalabzugs.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates in seinem erläuternden Bericht ist daher umfassend auf die Studie BASS abzustellen und die Referenzgrösse für den Pauschalabzug beträgt nicht nur 10 Prozent, sondern **17 Prozent**. An dieser Stelle ist nochmals darauf hinzuweisen, dass der vom Büro BASS ermittelte Lohnunterschied von Personen mit einer Teil-IV-Rente zu berücksichtigen ist und nicht derjenige von Personen ohne Rentenzugang und somit ohne rentenrelevanter Arbeitsunfähigkeit.

Wir fordern den Bundesrat daher auf, sich bei der Umsetzung der Motion 22.3377 und bei der Ausgestaltung seines Alternativmodells (Pauschalabzug) auf anerkannte statistische Methodik und den Stand der Forschung und somit umfassend auf die Studie BASS abzustützen und deshalb einen Pauschalabzug von **17 Prozent** vorzusehen.

Zudem ist festzustellen, dass gemäss der Studie BASS noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren (wie übermässige Einschränkungen bei bestimmten Krankheiten/Krankheitsbildern, Ausbildungsniveau, Branchenerfahrung, Alter, etc.) zu berücksichtigen sind. Auch ist den in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zusätzlich definierten abzugsrelevanten Elementen wie z.B. Nationalität, Aufenthaltskategorie und

¹⁵ Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/sesam.html>, Abrufdatum 12.05.2023

Dauer der Betriebszugehörigkeit Rechnung zu tragen. Ebenfalls unbedingt zu berücksichtigen sind regionale Unterschiede. Dies deshalb, weil das Problem, dass eine gesundheitlich beeinträchtigte Person z.B. im Kanton Tessin ein substantiell unter den LSE-Tabellenlöhnen liegendes Einkommen in Kauf nehmen muss, durch die sich lediglich auf das Valideneinkommen auswirkende Parallelisierung gemäss Art. 26 Abs. 2 IVV nicht in jedem Fall gelöst wird. Die Parallelisierung des Valideneinkommens kommt ohnehin nur dann zum Zug, wenn die betroffene Person ohne Behinderung ein branchenüblich unterdurchschnittliches Einkommen erzielt hat – und selbst dann werden 5 Prozent nicht ausgeglichen (vgl. Art. 26 Abs. 2 IVV). Beispiel: Herr A wohnt im Kanton Tessin und arbeitet in einem Bundesbetrieb. Dabei verdient er ein im schweizweiten Vergleich branchenübliches Einkommen. Nach einem Hirnschlag kann er mit seiner verbleibenden Arbeitsfähigkeit nicht mehr für den Bund arbeiten und muss die Berufsbranche wechseln. Nun stehen ihm lediglich noch Tätigkeiten zur Verfügung, bei denen er ein für den Kanton Tessin übliches, im schweizweiten Vergleich aber substantiell tieferes Einkommen erzielen kann. Das Konstrukt der Parallelisierung hilft Herrn A somit nicht.

Unter Berücksichtigung der in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung definierten Abzugspraxis soll der Abzug gesamthaft aber maximal 25 Prozent betragen. Im Übrigen ist insbesondere bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) eine regelmässige Evaluation der Lohnunterschiede vorzusehen.

→ **Wir fordern daher, dass bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) ein Abzug von 17 Prozent vorgesehen wird und dass – wie von der Studie BASS als zentrale Quelle des Bundesrats verlangt – noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren berücksichtigt werden.**

→ **Wir schlagen daher folgende Formulierung vor:
Art. 26bis Abs. 3 IVV**

*«3 Vom statistisch bestimmten Wert nach Absatz 2 werden 17 Prozent abgezogen. Kann die versicherte Person aufgrund ihrer Invalidität nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit nach Artikel 49 Absatz 1bis von 50 Prozent oder weniger tätig sein, so werden zusätzlich 10 Prozent abgezogen. **Zusätzliche lohnmindernde Faktoren können zu weiteren Abzügen führen. Gesamthaft kann der Abzug maximal 25 Prozent betragen.**»*

4. Übergangsbestimmung Abs. 1

Mit Abs. 1 der Übergangsbestimmung soll im Sinne der Gleichbehandlung aller Versicherten sichergestellt werden, dass alle Rentenbeziehenden, deren Rentenanspruch erst ab dem 1. Januar 2022 entstanden ist oder deren Rentenanspruch vor dem 1. Januar 2022 entstanden ist und die zu diesem Zeitpunkt das 55. Altersjahr noch nicht erreicht hatten, von der vorgeschlagenen Neuerung profitieren können. Die Renten dieser Versicherten mit einem IV-Grad zwischen 40 Prozent und 69 Prozent sollen daher innert zwei Jahren an die Neuerungen angepasst werden. Auf Seite 11, zweitletzter Absatz, seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat aus, es handle sich dabei um eine Revision mit einer grundsätzlichen und vollumfänglichen Neubeurteilung des Sachverhalts in medizinischer und ökonomischer Sicht.

Wir begrüßen die Gleichbehandlung auch bestehender IV-Rentenbeziehender sehr. Allerdings handelt es sich bei der Anpassung der laufenden Renten an die vorgeschlagene Neuerung aus unserer Sicht keineswegs um einen Revisionsgrund im Sinne von Art. 17 ATSG, der zu einer vollumfänglichen Neuurteilung führt. Die Revision nach Art. 17 ATSG bezweckt einzig die Anpassung einer Rente an veränderte Verhältnisse. Nur wenn solche veränderten Verhältnisse gegeben sind, wie beispielsweise eine Verbesserung oder Verschlechterung des Gesundheitszustandes – weitere Beispiele finden sich in Randziffer 5101 f. des Kreisschreibens über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung, KSIR¹⁶ – erfolgt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine grundsätzliche und vollumfängliche Neuurteilung. Dies bestätigt der Bundesrat zudem selbst auf Seite 11, letzter Absatz, seines erläuternden Berichts: *«Fälle, in welchen bereits eine ganze Rente ausgerichtet wird (IV-Grad von mindestens 70 Prozent) müssen nicht in Revision gezogen werden. Eine Revision erfolgt in solchen Fällen nur, wenn nach der allgemeinen Revisionsbestimmung (Art. 17 ATSG) ein entsprechender Revisionsgrund (z.B. Verbesserung des Gesundheitsschadens) vorliegt»*. Abs. 1 der Übergangsbestimmung ist daher entsprechend anzupassen.

Weiter ist zu beachten, dass eine Anpassung an die Neuregelung mit einem Abzug vom LSE-Tabellenlohn in der Höhe von maximal 20 Prozent in denjenigen Fällen, bei denen im Rahmen der ursprünglichen Rentenzusprache ein leidensbedingter Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von 25 Prozent vorgenommen wurde, zu einer Schlechterstellung führt. Wir gehen davon aus, dass dies nicht die Absicht des Bundesrates darstellt. Um eine Schlechterstellung zu vermeiden und somit den Besitzstand zu wahren, ist Abs. 1 der Übergangsbestimmung entsprechend umzuformulieren.

- **Wir begrüßen es, dass auch die laufenden Renten an die Neuregelung angepasst und unter Berücksichtigung der Übergangsbestimmungen IVG zur Änderung vom 19. Juni 2020 (Weiterentwicklung der IV) gegebenenfalls in das stufenlose Rentensystem überführt werden sollen.**
- **Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:
Übergangsbestimmung Abs. 1**
«1 (...), bei denen das Einkommen mit Invalidität aufgrund statistischer Werte festgelegt wurde und bei denen im Rahmen der Rentenzusprache nicht bereits ein höherer Abzug berücksichtigt wurde, ist innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Änderung eine Neuberechnung des Invaliditätsgrades vorzunehmen. (...).»

5. Übergangsbestimmung Abs. 2

Gemäss Abs. 2 der Übergangsbestimmung sollen sich Versicherte, bei denen ein rentenausschliessender Invaliditätsgrad festgestellt und der Rentenanspruch abgelehnt oder eine Rente aufgehoben wurde, erneut bei der Invalidenversicherung anmelden können. Als Voraussetzung dafür, dass die IV-Stellen auf das neue Gesuch eintreten, soll es ausreichen, wenn die versicherte Person glaubhaft aufzeigt, dass die Anwendung der neuen Regelung zu einem Invaliditätsgrad von 40 Prozent oder mehr führen

¹⁶ Vgl. <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/18452>, Abrufdatum 12.05.2023

würde. Diese Möglichkeit der Neuanmeldung begrüßen wir sehr. Sie müsste sich allerdings auch auf den Anspruch auf Gewährung von Umschulungsmassnahmen beziehen und darf nicht nur auf den Rentenanspruch beschränkt werden. Aus unserer Sicht reicht es zudem nicht aus, die Möglichkeit der Neuanmeldung lediglich über die Übergangsbestimmung zu kommunizieren. Vielmehr sollen das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv über die auch ohne Verschlechterung des Gesundheitszustandes bestehende Möglichkeit der Neuanmeldung informieren und entsprechende Versicherte aktiv und klar verständlich kontaktieren (z.B. durch Informationsschreiben an alle Versicherten, deren Anspruch auf Umschulung / Rente abgelehnt wurde, oder an alle Sozialhilfebehörden).

- **Wir begrüßen es, dass die Möglichkeit einer Neuanmeldung gegeben sein soll.**
- **Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:**
Übergangsbestimmung Abs. 2
«2 Würde eine Rente oder eine Umschulung vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... wegen eines zu geringen Invaliditätsgrades verweigert, so wird auf eine erneute Anmeldung eingetreten, wenn glaubhaft gemacht wird, dass die Berechnung des Invaliditätsgrades durch die Anwendung der Regelung von Artikel 26bis Absatz 3 neu zu einem Rentenanspruch oder einem Anspruch auf eine Umschulung führt.»
- **Wir fordern zudem, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv und klar verständlich über die Möglichkeit einer Neuanmeldung informieren.**

Wir bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen und danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Prof. Dr. Ingrid Jent-Sørensen
Präsidium Entlastungsdienst Ostschweiz



Anita Künzle-Moser
Geschäftsleitung Administration

**Änderung der Verordnung über die
Invalidenversicherung (IVV)
Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377
«Invaliditätskonforme Tabellenlöhne
bei der Berechnung des IV-Grads»**

A. Allgemeine Bemerkungen

1. Ausgangslage

Am 1. Januar 2022 sind die Bestimmungen zur Weiterentwicklung der IV in Kraft getreten. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Verordnungsänderungen kritisierten viele Akteure, dass der Bundesrat die Lohntabellen der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE-Tabellen) in der IVV verankerte, gleichzeitig bis auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent (Art. 26 bis Abs. 3 IVV) aber den bis Ende 2021 rechtsprechungsgemäss berücksichtigten leidensbedingten Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von maximal 25 Prozent abschaffte. Viele Stellungnahmen wiesen darauf hin, dass die wissenschaftlichen Studien des Büros BASS vom 8.1.2021 «Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung»¹ (nachstehend Studie BASS), von Prof. Dr. iur. Gächter et al. vom 22.01.2021 «Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung»² sowie einer Arbeitsgruppe unter der Leitung von Prof. em. Dr. iur. Riemer-Kafka³ unabhängig voneinander zum Ergebnis gelangten,

- dass die LSE-Tabellenlöhne weitgehend das Lohnniveau von Personen ohne gesundheitliche Einschränkung widerspiegeln und Löhne von gesundheitlich beeinträchtigten Personen im Vergleich hierzu systematisch wesentlich tiefer sind und
- dass wichtige lohnrelevante Faktoren wie Ausbildungsniveau, Alter, Nationalität, Dienstjahre, Wirtschaftszweig und Grossregion in den LSE-Tabellenlöhnen nicht berücksichtigt werden.

Trotz der umfassenden Kritik im Vernehmlassungsverfahren verkündete der Bundesrat am 3. November 2021, dass er an der Verankerung der LSE-Tabellen in der IVV und der Abschaffung des leidensbedingten Abzugs festhalte. Kurz darauf publizierten Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler in der Schweizerischen Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge (SZS 06/2021)⁴ ein Modell (nachstehend Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler), wie die heute zur Anwendung gelangenden LSE-Tabellen mittels einem Job-Matching-Tool behinderungsbedingt angepasst werden könnten.

¹ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

² Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/2021_Zusammenfassung_Rechtsgutachten_WESYM_Prozent202021.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

³ Vgl. Gabriela Riemer-Kafka et al., Invalidenkonforme Tabellenlöhne, in: Jusletter 22. März 2021

⁴ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformerentabellenlohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

Am 6. April 2022 reichte die SGK-N die Motion 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»⁵ ein, die anschliessend sowohl vom Nationalrat als auch vom Ständerat überaus deutlich angenommen wurde. Die Motion beauftragt den Bundesrat, bis Ende 2023 eine Bemessungsgrundlage zu implementieren, welche bei der Ermittlung des Einkommens mit Invalidität mittels statistischer Werte realistische Einkommensmöglichkeiten von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung berücksichtigt. Die Motion verlangt insbesondere: *«Bei der Überarbeitung der Bemessungsgrundlagen, die sich auf anerkannte statistische Methodik und auf den Stand der Forschung abstützt, berücksichtigt der Bundesrat das neue lineare Rentensystem, die Weiterentwicklung der Invaliditätsbemessung und damit auch die neuen Regelungen auf Stufe Verordnung per 1. Januar 2022. Er bezieht den Lösungsvorschlag von Riemer-Kafka/Schwegler mit ein, so wie er das mehrfach in Aussicht gestellt hat.»*

2. Motion 22.3377 ungenügend umgesetzt

Mit der vorgeschlagenen Anpassung der IVV, wonach die gestützt auf die LSE-Tabellen ermittelten Invalideneinkommen pauschal um 10 Prozent reduziert werden sollen (nachstehend Alternativmodell [Pauschalabzug]), setzt der Bundesrat die Motion 22.3377⁶ aus unserer Sicht nicht genügend um: Der Wert von 10 Prozent ist nicht empirisch abgestützt. Bei seinem Vorschlag stellt der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS ab, denn er bezieht sich lediglich auf die Lohndaten von Erwerbstätigen, die zwar starke gesundheitliche Einschränkungen angeben, aber keine IV-Rente erhalten, anstatt den Lohnunterschied von Personen mit einer Teilrente zu berücksichtigen (vgl. nachstehende Ausführungen unter B.1). Ebenso wenig lehnt er sich an das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler an. Somit stellt der Bundesrat auf keine der aktuellsten vorliegenden wissenschaftlichen Analysen ab, die sich auf statistische Methodik und den Stand der Forschung abstützen, und kommt der entsprechenden Forderung der Motion nicht genügend nach.

Für uns ist es unverständlich, dass der Bundesrat das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in seinem erläuternden Bericht nicht näher darstellt und in einem transparenten Vergleich die Vor- und Nachteile zum von ihm vorgeschlagenen Alternativmodell (Pauschalabzug) aufzeigt. Dies obwohl er gemäss seiner Antwort vom 13. März 2023 auf die Frage von Nationalrätin Manuela Weichelt 23.7195 «Tabellenlöhne: Im Wach- oder Schlafzustand?»⁷ angibt, Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler seien mit der Ausarbeitung der Grundlagen für invaliditätsbedingt angepasste Lohnstrukturerhebungen beauftragt, und obwohl er auf Seite 3 seines erläuternden Berichts ausführt, dass im Mai 2022 eine aus Prof. em. Dr. Riemer-Kafka, Dr. phil. Schwegler, dem Bundesamt für Statistik und dem Bundesamt

⁵ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁶ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁷ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20237195>, Abrufdatum 12.05.2023.

für Gesundheit bestehende Arbeitsgruppe eingesetzt worden sei. Es ist daher davon auszugehen, dass im Zeitraum von Mai 2022 bis April 2023 genügend Zeit bestanden hat oder hätte, um in intensiver Arbeit invaliditätskonforme Tabellenlöhne zu erstellen. Wir hätten erwartet, dass der Bundesrat zumindest auch das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in die Vernehmlassung schickt; könnten die Einkommensmöglichkeiten von gesundheitlich beeinträchtigten Menschen und somit auch ihr Invaliditätsgrad damit doch genauer und individueller bestimmt werden. An dieser Stelle ist festzuhalten, dass wie der Bundesrat auf Seite 4 seines erläuternden Berichts ausführt und auch in der Publikation von Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler⁸ nachzulesen ist, bei Lohntabellen gemäss dem Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler zusätzlich noch lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.

Noch unverständlicher ist, dass der Bundesrat auf Seite 4 und 5 seines erläuternden Berichts ausführt, sein Alternativmodell (Pauschalabzug) beruhe auf anerkannter statistischer Methodik und der Forschung und gehe von den Erkenntnissen der Studie BASS aus. Der Beleg hierzu bleibt vielmehr aus, denn aus dem erläuternden Bericht geht nicht hervor, auf welcher Methodik und auf welchen Grundlagen der vorgeschlagene Pauschalabzug von 10 Prozent basiert und wie damit die in der Studie BASS aufgezeigten Benachteiligungen der Versicherten korrigiert werden sollen. Will man sich gegen invaliditätskonforme Lohntabellen und für einen pauschalen Abzug von den bestehenden LSE-Tabellenlöhnen entscheiden und stützt man sich dabei auf die wissenschaftliche Studie BASS, resultiert gemäss Diskussionspapier vom 7. November 2022 zur Studie BASS⁹ nämlich vielmehr ein notwendiger **Abzug in der Höhe von 17 Prozent, wobei auch dann noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.**

Ob das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler tatsächlich einen massgeblich höheren Ermessensspielraum zur Folge hätte als die Lösung mittels einem Pauschalabzug, wie dies auf Seite 5 des erläuternden Berichts ausgeführt wird, lässt sich mangels Darlegung der Auswirkungen nicht beurteilen. Nicht von der Hand zu weisen ist aber auch aus unserer Sicht, dass ein Pauschalabzug für die IV-Stellen einfacher umzusetzen und für die Versicherten leichter zu verstehen wäre.

Da im vorliegenden Vernehmlassungsverfahren nur das Alternativmodell (Pauschalabzug) zur Diskussion steht, beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf die vorgeschlagene Änderung von Art. 26 bis Abs. 3 IVV und somit auf die Höhe des Pauschalabzugs sowie auf die vorgeschlagene Übergangsbestimmung. **Wir halten an dieser Stelle fest: Basiert das Alternativmodell (Pauschalabzug) als Umsetzung der Motion 22.3377 auf einer soliden wissenschaftlichen Fundierung, wie wir es im Folgenden detailliert aufzeigen, bieten wir durchaus Hand zu einer Umsetzung mittels einem Pauschalabzug. Ein**

⁸ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformerentabellenlohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁹ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

aus wissenschaftlicher Sicht zu tief angesetzt Pauschalabzug ist für uns hingegen inakzeptabel und erfüllt die Motion 22.3377 nicht.

B. Materielle Bemerkungen

3. Art. 26 bis Abs. 3 IVV

Art. 26 bis Abs. 3 IVV soll neben dem seit 1. Januar 2022 geltenden Teilzeitabzug von 10 Prozent neu vorsehen, dass vom Invalideneinkommen gemäss statistischen Werten (LSE-Tabellen) 10 Prozent abgezogen werden. Zur Begründung des Umfangs von 10 Prozent führt der Bundesrat auf Seite 7 seines erläuternden Berichts aus, die Studie BASS habe aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Deshalb sei dieser Wert als Referenzgrösse im Hinblick auf die Festlegung des Pauschalabzuges herangezogen worden. Ein Pauschalabzug in der Höhe von 10 Prozent erscheine als angemessen, denn werde zum neuen Pauschalabzug noch der bereits existierende Teilzeitabzug von 10 Prozent hinzugerechnet, so würde gesamthaft ein Abzug von 20 Prozent berücksichtigt. Auf Seite 8 seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat sodann aus, dass das vorgeschlagene Alternativmodell (Pauschalabzug) auf Verordnungsstufe umgesetzt werden könne, da Art. 28a Abs. 1 IVG vorsehe, dass der Bundesrat die zur Bemessung des Invaliditätsgrades massgebenden Erwerbseinkommen sowie die anwendbaren Korrekturfaktoren umschreiben könne.

Zu der Argumentation des Bundesrates nehmen wir wie folgt Stellung:

Teilzeitabzug

In Bezug auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent ist festzuhalten, dass dieser nur bei denjenigen Versicherten angewendet wird, die nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit von 50 Prozent oder weniger tätig sein können. Ein Abzug von gesamthaft 20 Prozent würde somit nur in diesen Fällen resultieren.

Delegationsnorm Art. 28a Abs. 1 IVG

Zur Delegationsnorm in Art. 28a Abs. 1 IVG ist festzuhalten, dass Prof. Dr. U. Meyer und Dr. M. Reichmuth in der 4. Auflage der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum IVG¹⁰ (nachstehend Meyer/Reichmuth) zu Art. 28a IVG in Randziffer 104 unter dem Titel «Abzug vom Tabellenlohn» ausführen, die bundesgerichtliche Abzugspraxis von maximal 25 Prozent habe auch unter der Geltung der im Rahmen der Weiterentwicklung der IV in Kraft getretenen IVV grundsätzlich Bestand, obwohl nach dem Wortlaut des geltenden Art. 26 bis IVV einzig noch bei Teilzeitarbeit ein Abzug vorgesehen sei. Meyer/Reichmuth begründen dies unter Verweis auf BBI 2017 2668¹¹

¹⁰ Vgl. MEYER/REICHMUTH, Rechtsprechung IVG, Art. 28a N 104

¹¹ Vgl. <https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2017/544/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2017-544-de-pdf-a.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

damit, dass die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV darauf hinweise, dass der Bundesrat die bei den LSE-Tabellenlöhnen nötigen von der Rechtsprechung entwickelten Korrekturen vornehmen solle (z. B. welche Kriterien für einen leidensbedingten Abzug zu berücksichtigen sind und in welcher Höhe ein entsprechender Abzug erfolgen kann). Vergleiche man die ab 1. Januar 2022 geltende IVV mit diesen Ausführungen in der Botschaft, sprängen Lücken, Widersprüche und Inkongruenzen ins Auge. Den Abzug vom Tabellenlohn einzig noch bei Teilzeitarbeit vorzusehen, bedeutet gemäss Meyer/Reichmuth das Gegenteil davon, «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» auf Verordnungsstufe zu regeln, fusse diese Rechtsprechung doch auf fünf abzugsrelevanten Kriterien, die alle in einer Gesamtschau zu prüfen und ermessensweise bis maximal 25 Prozent tabellenlohnmindernd zu berücksichtigen seien. Meyer/Reichmuth gehen davon aus, dass das Bundesgericht die bundesrätliche Beschränkung auf den Teilzeitabzug im Streitfalle nicht stützen werde. Auch Prof. Dr. iur. Gächter und Dr. iur. M. E. Meier führen in ihrem Beitrag im Jusletter vom 4. Juli 2022 «Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen»¹² (nachstehend Gächter/Meier) auf Seite 24 aus, dass sich das in der IVV geschaffene Bemessungssystem in der gegenwärtigen Ausgestaltung so weit von den bisher konstant entwickelten bundesgerichtlichen Vorgaben entfernt habe, dass dessen Gesetzeskonformität fraglich erscheine. Gestützt auf Meyer/Reichmuth sowie Gächter/Meier lässt sich also sagen, dass eine Anpassung von Art. 26 bis Abs. 3 IVV dringlich ist. Wir fordern den Bundesrat Bezug nehmend auf die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV daher auf, sich bei den LSE-Tabellenlöhnen an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anzulehnen.

→ **Wir fordern daher, dass sich der Bundesrat bei den LSE-Tabellenlöhnen an die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV und somit an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anlehnt und einen Abzug von den LSE-Tabellenlöhnen in der Höhe von bis zu gesamthaft 25 Prozent ermöglicht (vgl. Formulierungsvorschlag zu Art. 26bis Abs. 3 IVV weiter unten).**

Vorgeschlagener Pauschalabzug

Wie bereits ausgeführt, begründet der Bundesrat die Höhe des vorgeschlagenen Pauschalabzugs von 10 Prozent damit, dass er sich an die Studie BASS anlehne. So habe die Studie BASS aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Dass die Studie BASS¹³ in der Zusammenfassung auf Seite III unter «Ergebnisse (1)» sowie unter Ziff. 6.1 gleich anschliessend aber noch ausführt, dass IV-Rentnerinnen und IV-Rentner mit einer Resterwerbsfähigkeit und somit Teilrenten im Mittel nochmals signifikant weniger verdienen als Personen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen, jedoch ohne Zugang zu einer Rente, unterschlägt der Bundesrat. Somit schliesst er die für die

¹² Vgl. Thomas Gächter / Michael E. Meier, Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen, in: Jusletter 4. Juli 2022

¹³ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023

Berechnung des Pauschalabzugs relevante Vergleichsgruppe aus. Gemäss Studie BASS ist ihr Durchschnittslohn im Vergleich zu voll leistungsfähigen Erwerbstätigen nämlich um 14 Prozent und ihr Medianlohn **um 17 Prozent tiefer**. Diese Ausführungen verdeutlicht das Büro BASS erneut in seinem Diskussionspapier vom 7. November 2022¹⁴ zu seiner eigenen Studie.

Zur Begründung, weshalb der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS abstellt und nicht einen Pauschalabzug von 17 Prozent vorschlägt, führt er auf Seite 7 seines erläuternden Berichts insbesondere Folgendes aus: Die Daten der Studie BASS würden sich nach Ansicht des Bundesamtes für Statistik (BFS) auf nicht geeignete Grundlagen (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung [SAKE] verknüpft mit Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt [SESAM]) stützen, um zuverlässige Lohnniveaus messen zu können. Somit würden die Daten der Studie BASS mit den LSE-Tabellen nicht in allen Punkten übereinstimmen und seien nicht vergleichbar.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates lassen sich mit der Verknüpfung der Daten aus SAKE und SESAM aber sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen:

- Der Datensatz SAKE/SESAM bietet eine sehr gute Datenlage für die Analyse von Lohnunterschieden. Aus der Homepage des BFS geht hervor: *«Das statistische Projekt SESAM hat zum Ziel, eine wichtige Quelle für die Forschung zum Thema Beschäftigung und Sozialversicherungen in der Schweiz zu liefern. Diese neue Quelle basiert auf einer Verknüpfung der Daten aus der SAKE mit Informationen aus verschiedenen Sozialversicherungsregistern (AHV, IV, EL, ALV). Die SAKE befasst sich hauptsächlich mit dem Thema des Arbeitsmarktes, anhand ihrer Module aber auch mit Bildung, unbezahlter Arbeit, Migration oder sozialer Sicherheit. Die Datenlieferung aus den Registern für jede SAKE-Erhebung ermöglicht es, die Analysen auf die Bereiche Gesundheit, Einkommen, Pensionierung oder Erwerbslosigkeit zu erweitern. Dabei werden die aus den Registern stammenden SESAM-Variablen mit jenen der SAKE gekoppelt.»*¹⁵
- Eine im Datensatz SAKE/SESAM identifizierte Person mit IV-Rente bezieht auch tatsächlich eine IV-Rente, denn die Information dazu stammt aus den Registerdaten der IV und nicht aus der Befragung SAKE.
- Wenn der Bundesrat tatsächlich Zweifel an der Studie BASS hätte, würde dies noch lange nicht begründen, weshalb er dann innerhalb derselben Studie einfach einen anderen Wert als Referenz herausgreift, der Menschen mit einer Teil-IV-Rente, die hier im Zentrum stehen, explizit ausschliesst.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass die der Studie BASS zugrunde liegenden SESAM-Daten sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen und mit den LSE-Tabellen vergleichbar sind. Sie bilden somit sehr wohl eine empirisch fundierte Basis für die Festlegung der Höhe eines Pauschalabzugs.

¹⁴ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

¹⁵ Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/sesam.html>, Abrufdatum 12.05.2023

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates in seinem erläuternden Bericht ist daher umfassend auf die Studie BASS abzustellen und die Referenzgrösse für den Pauschalabzug beträgt nicht nur 10 Prozent, sondern **17 Prozent**. An dieser Stelle ist nochmals darauf hinzuweisen, dass der vom Büro BASS ermittelte Lohnunterschied von Personen mit einer Teil-IV-Rente zu berücksichtigen ist und nicht derjenige von Personen ohne Rentenzugang und somit ohne rentenrelevanter Arbeitsunfähigkeit.

Wir fordern den Bundesrat daher auf, sich bei der Umsetzung der Motion 22.3377 und bei der Ausgestaltung seines Alternativmodells (Pauschalabzug) auf anerkannte statistische Methodik und den Stand der Forschung und somit umfassend auf die Studie BASS abzustützen und deshalb einen Pauschalabzug von **17 Prozent** vorzusehen.

Zudem ist festzustellen, dass gemäss der Studie BASS noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren (wie übermässige Einschränkungen bei bestimmten Krankheiten/Krankheitsbildern, Ausbildungsniveau, Branchenerfahrung, Alter, etc.) zu berücksichtigen sind. Auch ist den in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zusätzlich definierten abzugsrelevanten Elementen wie z. B. Nationalität, Aufenthaltskategorie und Dauer der Betriebszugehörigkeit Rechnung zu tragen. Ebenfalls unbedingt zu berücksichtigen sind regionale Unterschiede. Dies deshalb, weil das Problem, dass eine gesundheitlich beeinträchtigte Person z. B. im Kanton Tessin ein substantiell unter den LSE-Tabellenlöhnen liegendes Einkommen in Kauf nehmen muss, durch die sich lediglich auf das Valideneinkommen auswirkende Parallelisierung gemäss Art. 26 Abs. 2 IVV nicht in jedem Fall gelöst wird. Die Parallelisierung des Valideneinkommens kommt ohnehin nur dann zum Zug, wenn die betroffene Person ohne Behinderung ein branchenüblich unterdurchschnittliches Einkommen erzielt hat – und selbst dann werden 5 Prozent nicht ausgeglichen (vgl. Art. 26 Abs. 2 IVV). Beispiel: Herr A wohnt im Kanton Tessin und arbeitet in einem Bundesbetrieb. Dabei verdient er ein im schweizweiten Vergleich branchenübliches Einkommen. Nach einem Hirnschlag kann er mit seiner verbleibenden Arbeitsfähigkeit nicht mehr für den Bund arbeiten und muss die Berufsbranche wechseln. Nun stehen ihm lediglich noch Tätigkeiten zur Verfügung, bei denen er ein für den Kanton Tessin übliches, im schweizweiten Vergleich aber substantiell tieferes Einkommen erzielen kann. Das Konstrukt der Parallelisierung hilft Herrn A somit nicht.

Unter Berücksichtigung der in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung definierten Abzugspraxis soll der Abzug gesamthaft aber maximal 25 Prozent betragen. Im Übrigen ist insbesondere bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) eine regelmässige Evaluation der Lohnunterschiede vorzusehen.

- **Wir fordern daher, dass bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) ein Abzug von 17 Prozent vorgesehen wird und dass – wie von der Studie BASS als zentrale Quelle des Bundesrats verlangt – noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren berücksichtigt werden.**
- **Wir schlagen daher folgende Formulierung vor:**
Art. 26 bis Abs. 3 IVV
«3 Vom statistisch bestimmten Wert nach Absatz 2 werden 17 Prozent abgezogen.»

Kann die versicherte Person aufgrund ihrer Invalidität nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit nach Artikel 49 Absatz 1bis von 50 Prozent oder weniger tätig sein, so werden zusätzlich 10 Prozent abgezogen. **Zusätzliche lohnmindernde Faktoren können zu weiteren Abzügen führen. Gesamthaft kann der Abzug maximal 25 Prozent betragen.»**

4. Übergangsbestimmung Abs. 1

Mit Abs. 1 der Übergangsbestimmung soll im Sinne der Gleichbehandlung aller Versicherten sichergestellt werden, dass alle Rentenbeziehenden, deren Rentenanspruch erst ab dem 1. Januar 2022 entstanden ist oder deren Rentenanspruch vor dem 1. Januar 2022 entstanden ist und die zu diesem Zeitpunkt das 55. Altersjahr noch nicht erreicht hatten, von der vorgeschlagenen Neuerung profitieren können. Die Renten dieser Versicherten mit einem IV-Grad zwischen 40 Prozent und 69 Prozent sollen daher innert zwei Jahren an die Neuerungen angepasst werden. Auf Seite 11, zweitletzter Absatz, seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat aus, es handle sich dabei um eine Revision mit einer grundsätzlichen und vollumfänglichen Neubeurteilung des Sachverhalts in medizinischer und ökonomischer Sicht.

Wir begrüßen die Gleichbehandlung auch bestehender IV-Rentenbeziehender sehr. Allerdings handelt es sich bei der Anpassung der laufenden Renten an die vorgeschlagene Neuerung aus unserer Sicht keineswegs um einen Revisionsgrund im Sinne von Art. 17 ATSG, der zu einer vollumfänglichen Neubeurteilung führt. Die Revision nach Art. 17 ATSG bezweckt einzig die Anpassung einer Rente an veränderte Verhältnisse. Nur wenn solche veränderten Verhältnisse gegeben sind, wie beispielsweise eine Verbesserung oder Verschlechterung des Gesundheitszustandes – weitere Beispiele finden sich in Randziffer 5101 f. des Kreisschreibens über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung, KSIR¹⁶ – erfolgt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine grundsätzliche und vollumfängliche Neubeurteilung. Dies bestätigt der Bundesrat zudem selbst auf Seite 11, letzter Absatz, seines erläuternden Berichts: *«Fälle, in welchen bereits eine ganze Rente ausgerichtet wird (IV-Grad von mindestens 70 Prozent) müssen nicht in Revision gezogen werden. Eine Revision erfolgt in solchen Fällen nur, wenn nach der allgemeinen Revisionsbestimmung (Art. 17 ATSG) ein entsprechender Revisionsgrund (z. B. Verbesserung des Gesundheitsschadens) vorliegt»*. Abs. 1 der Übergangsbestimmung ist daher entsprechend anzupassen.

Weiter ist zu beachten, dass eine Anpassung an die Neuregelung mit einem Abzug vom LSE-Tabellenlohn in der Höhe von maximal 20 Prozent in denjenigen Fällen, bei denen im Rahmen der ursprünglichen Rentenzusprache ein leidensbedingter Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von 25 Prozent vorgenommen wurde, zu einer Schlechterstellung führt. Wir gehen davon aus, dass dies nicht die Absicht des Bundesrates darstellt. Um eine Schlechterstellung zu vermeiden und somit den

¹⁶ Vgl. <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/18452>, Abrufdatum 12.05.2023

Besitzstand zu wahren, ist Abs. 1 der Übergangsbestimmung entsprechend umzuformulieren.

→ **Wir begrünnen es, dass auch die laufenden Renten an die Neuregelung angepasst und unter Berücksichtigung der Übergangsbestimmungen IVG zur Änderung vom 19. Juni 2020 (Weiterentwicklung der IV) gegebenenfalls in das stufenlose Rentensystem überführt werden sollen.**

→ **Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:
Übergangsbestimmung Abs. 1**

«1 (...), bei denen das Einkommen mit Invalidität aufgrund statistischer Werte festgelegt wurde und bei denen im Rahmen der Rentenzusprache nicht bereits ein höherer Abzug berücksichtigt wurde, ist innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Änderung eine Neuberechnung des Invaliditätsgrades vorzunehmen. (...).»

5. Übergangsbestimmung Abs. 2

Gemäss Abs. 2 der Übergangsbestimmung sollen sich Versicherte, bei denen ein rentenausschliessender Invaliditätsgrad festgestellt und der Rentenanspruch abgelehnt oder eine Rente aufgehoben wurde, erneut bei der Invalidenversicherung anmelden können. Als Voraussetzung dafür, dass die IV-Stellen auf das neue Gesuch eintreten, soll es ausreichen, wenn die versicherte Person glaubhaft aufzeigt, dass die Anwendung der neuen Regelung zu einem Invaliditätsgrad von 40 Prozent oder mehr führen würde. Diese Möglichkeit der Neuanmeldung begrünnen wir sehr. Sie müsste sich allerdings auch auf den Anspruch auf Gewährung von Umschulungsmassnahmen beziehen und darf nicht nur auf den Rentenanspruch beschränkt werden. Aus unserer Sicht reicht es zudem nicht aus, die Möglichkeit der Neuanmeldung lediglich über die Übergangsbestimmung zu kommunizieren. Vielmehr sollen das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv über die auch ohne Verschlechterung des Gesundheitszustandes bestehende Möglichkeit der Neuanmeldung informieren und entsprechende Versicherte aktiv und klar verständlich kontaktieren (z. B. durch Informationsschreiben an alle Versicherten, deren Anspruch auf Umschulung / Rente abgelehnt wurde, oder an alle Sozialhilfebehörden).

→ **Wir begrünnen es, dass die Möglichkeit einer Neuanmeldung gegeben sein soll.**

→ **Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:
Übergangsbestimmung Abs. 2**

*«2 Wurden eine Rente oder eine Umschulung vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... wegen eines zu geringen Invaliditätsgrades verweigert, so wird auf eine erneute Anmeldung eingetreten, wenn glaubhaft gemacht wird, dass die Berechnung des Invaliditätsgrades durch die Anwendung der Regelung von Artikel 26bis Absatz 3 neu zu einem Rentenanspruch **oder einem Anspruch auf eine Umschulung** führt.»*

→ **Wir fordern zudem, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv und klar verständlich über die Möglichkeit einer Neuanschreibung informieren.**

Wir bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen und danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
Entlastungsdienst Schweiz Aargau-Solothurn



Dr. Anja Gestmann
Geschäftsleiterin

**Änderung der Verordnung über die
Invalidenversicherung (IVV)
Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377
«Invaliditätskonforme Tabellenlöhne
bei der Berechnung des IV-Grads»**

A. Allgemeine Bemerkungen

1. Ausgangslage

Am 1. Januar 2022 sind die Bestimmungen zur Weiterentwicklung der IV in Kraft getreten. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Verordnungsänderungen kritisierten viele Akteure, dass der Bundesrat die Lohn Tabellen der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE-Tabellen) in der IVV verankerte, gleichzeitig bis auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent (Art. 26 bis Abs. 3 IVV) aber den bis Ende 2021 rechtsprechungsgemäss berücksichtigten leidensbedingten Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von maximal 25 Prozent abschaffte. Viele Stellungnahmen wiesen darauf hin, dass die wissenschaftlichen Studien des Büros BASS vom 8.1.2021 «Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung»¹ (nachstehend Studie BASS), von Prof. Dr. iur. Gächter et al. vom 22.01.2021 «Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung»² sowie einer Arbeitsgruppe unter der Leitung von Prof. em. Dr. iur. Riemer-Kafka³ unabhängig voneinander zum Ergebnis gelangten,

- dass die LSE-Tabellenlöhne weitgehend das Lohnniveau von Personen ohne gesundheitliche Einschränkung widerspiegeln und Löhne von gesundheitlich beeinträchtigten Personen im Vergleich hierzu systematisch wesentlich tiefer sind und
- dass wichtige lohnrelevante Faktoren wie Ausbildungsniveau, Alter, Nationalität, Dienstjahre, Wirtschaftszweig und Grossregion in den LSE-Tabellenlöhnen nicht berücksichtigt werden.

Trotz der umfassenden Kritik im Vernehmlassungsverfahren verkündete der Bundesrat am 3. November 2021, dass er an der Verankerung der LSE-Tabellen in der IVV und der Abschaffung des leidensbedingten Abzugs festhalte. Kurz darauf publizierten Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler in der Schweizerischen Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge (SZS 06/2021)⁴ ein Modell (nachstehend Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler), wie die heute zur Anwendung gelangenden LSE-Tabellen mittels einem Job-Matching-Tool behinderungsbedingt angepasst werden könnten.

¹ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

² Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/2021_Zusammenfassung_Rechtsgutachten_WESYM_Prozent202021.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

³ Vgl. Gabriela Riemer-Kafka et al., Invalidenkonforme Tabellenlöhne, in: Jusletter 22. März 2021

⁴ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformerentabellenlohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

Am 6. April 2022 reichte die SGK-N die Motion 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»⁵ ein, die anschliessend sowohl vom Nationalrat als auch vom Ständerat überaus deutlich angenommen wurde. Die Motion beauftragt den Bundesrat, bis Ende 2023 eine Bemessungsgrundlage zu implementieren, welche bei der Ermittlung des Einkommens mit Invalidität mittels statistischer Werte realistische Einkommensmöglichkeiten von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung berücksichtigt. Die Motion verlangt insbesondere: *«Bei der Überarbeitung der Bemessungsgrundlagen, die sich auf anerkannte statistische Methodik und auf den Stand der Forschung abstützt, berücksichtigt der Bundesrat das neue lineare Rentensystem, die Weiterentwicklung der Invaliditätsbemessung und damit auch die neuen Regelungen auf Stufe Verordnung per 1. Januar 2022. Er bezieht den Lösungsvorschlag von Riemer-Kafka/Schwegler mit ein, so wie er das mehrfach in Aussicht gestellt hat.»*

2. Motion 22.3377 ungenügend umgesetzt

Mit der vorgeschlagenen Anpassung der IVV, wonach die gestützt auf die LSE-Tabellen ermittelten Invalideneinkommen pauschal um 10 Prozent reduziert werden sollen (nachstehend Alternativmodell [Pauschalabzug]), setzt der Bundesrat die Motion 22.3377⁶ aus unserer Sicht nicht genügend um: Der Wert von 10 Prozent ist nicht empirisch abgestützt. Bei seinem Vorschlag stellt der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS ab, denn er bezieht sich lediglich auf die Lohndaten von Erwerbstätigen, die zwar starke gesundheitliche Einschränkungen angeben, aber keine IV-Rente erhalten, anstatt den Lohnunterschied von Personen mit einer Teilrente zu berücksichtigen (vgl. nachstehende Ausführungen unter B.1). Ebenso wenig lehnt er sich an das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler an. Somit stellt der Bundesrat auf keine der aktuellsten vorliegenden wissenschaftlichen Analysen ab, die sich auf statistische Methodik und den Stand der Forschung abstützen, und kommt der entsprechenden Forderung der Motion nicht genügend nach.

Für uns ist es unverständlich, dass der Bundesrat das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in seinem erläuternden Bericht nicht näher darstellt und in einem transparenten Vergleich die Vor- und Nachteile zum von ihm vorgeschlagenen Alternativmodell (Pauschalabzug) aufzeigt. Dies obwohl er gemäss seiner Antwort vom 13. März 2023 auf die Frage von Nationalrätin Manuela Weichelt 23.7195 «Tabellenlöhne: Im Wach- oder Schlafzustand?»⁷ angibt, Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler seien mit der Ausarbeitung der Grundlagen für

⁵ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁶ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁷ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20237195>, Abrufdatum 12.05.2023.

invaliditätsbedingt angepasste Lohnstrukturerhebungen beauftragt, und obwohl er auf Seite 3 seines erläuternden Berichts ausführt, dass im Mai 2022 eine aus Prof. em. Dr. Riemer-Kafka, Dr. phil. Schwegler, dem Bundesamt für Statistik und dem Bundesamt für Gesundheit bestehende Arbeitsgruppe eingesetzt worden sei. Es ist daher davon auszugehen, dass im Zeitraum von Mai 2022 bis April 2023 genügend Zeit bestanden hat oder hätte, um in intensiver Arbeit invaliditätskonforme Tabellenlöhne zu erstellen. Wir hätten erwartet, dass der Bundesrat zumindest auch das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Swegler in die Vernehmlassung schickt; könnten die Einkommensmöglichkeiten von gesundheitlich beeinträchtigten Menschen und somit auch ihr Invaliditätsgrad damit doch genauer und individueller bestimmt werden. An dieser Stelle ist festzuhalten, dass wie der Bundesrat auf Seite 4 seines erläuternden Berichts ausführt und auch in der Publikation von Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler⁸ nachzulesen ist, bei Lohntabellen gemäss dem Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Swegler zusätzlich noch lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.

Noch unverständlicher ist, dass der Bundesrat auf Seite 4 und 5 seines erläuternden Berichts ausführt, sein Alternativmodell (Pauschalabzug) beruhe auf anerkannter statistischer Methodik und der Forschung und gehe von den Erkenntnissen der Studie BASS aus. Der Beleg hierzu bleibt vielmehr aus, denn aus dem erläuternden Bericht geht nicht hervor, auf welcher Methodik und auf welchen Grundlagen der vorgeschlagene Pauschalabzug von 10 Prozent basiert und wie damit die in der Studie BASS aufgezeigten Benachteiligungen der Versicherten korrigiert werden sollen. Will man sich gegen invaliditätskonforme Lohntabellen und für einen pauschalen Abzug von den bestehenden LSE-Tabellenlöhnen entscheiden und stützt man sich dabei auf die wissenschaftliche Studie BASS, resultiert gemäss Diskussionspapier vom 7. November 2022 zur Studie BASS⁹ nämlich vielmehr ein notwendiger **Abzug in der Höhe von 17 Prozent, wobei auch dann noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.**

Ob das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Swegler tatsächlich einen massgeblich höheren Ermessensspielraum zur Folge hätte als die Lösung mittels einem Pauschalabzug, wie dies auf Seite 5 des erläuternden Berichts ausgeführt wird, lässt sich mangels Darlegung der Auswirkungen nicht beurteilen. Nicht von der Hand zu weisen ist aber auch aus unserer Sicht, dass ein Pauschalabzug für die IV-Stellen einfacher umzusetzen und für die Versicherten leichter zu verstehen wäre.

Da im vorliegenden Vernehmlassungsverfahren nur das Alternativmodell (Pauschalabzug) zur Diskussion steht, beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf die vorgeschlagene Änderung von Art. 26 bis Abs. 3 IVV und somit

⁸ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformerentabellenlohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁹ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

auf die Höhe des Pauschalabzugs sowie auf die vorgeschlagene Übergangsbestimmung. **Wir halten an dieser Stelle fest: Basiert das Alternativmodell (Pauschalabzug) als Umsetzung der Motion 22.3377 auf einer soliden wissenschaftlichen Fundierung, wie wir es im Folgenden detailliert aufzeigen, bieten wir durchaus Hand zu einer Umsetzung mittels einem Pauschalabzug. Ein aus wissenschaftlicher Sicht zu tief angesetzter Pauschalabzug ist für uns hingegen inakzeptabel und erfüllt die Motion 22.3377 nicht.**

B. Materielle Bemerkungen

3. Art. 26 bis Abs. 3 IVV

Art. 26 bis Abs. 3 IVV soll neben dem seit 1. Januar 2022 geltenden Teilzeitabzug von 10 Prozent neu vorsehen, dass vom Invalideneinkommen gemäss statistischen Werten (LSE-Tabellen) 10 Prozent abgezogen werden. Zur Begründung des Umfangs von 10 Prozent führt der Bundesrat auf Seite 7 seines erläuternden Berichts aus, die Studie BASS habe aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Deshalb sei dieser Wert als Referenzgrösse im Hinblick auf die Festlegung des Pauschalabzuges herangezogen worden. Ein Pauschalabzug in der Höhe von 10 Prozent erscheine als angemessen, denn werde zum neuen Pauschalabzug noch der bereits existierende Teilzeitabzug von 10 Prozent hinzugerechnet, so würde gesamthaft ein Abzug von 20 Prozent berücksichtigt. Auf Seite 8 seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat sodann aus, dass das vorgeschlagene Alternativmodell (Pauschalabzug) auf Verordnungsstufe umgesetzt werden könne, da Art. 28a Abs. 1 IVG vorsehe, dass der Bundesrat die zur Bemessung des Invaliditätsgrades massgebenden Erwerbseinkommen sowie die anwendbaren Korrekturfaktoren umschreiben könne.

Zu der Argumentation des Bundesrates nehmen wir wie folgt Stellung:

Teilzeitabzug

In Bezug auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent ist festzuhalten, dass dieser nur bei denjenigen Versicherten angewendet wird, die nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit von 50 Prozent oder weniger tätig sein können. Ein Abzug von gesamthaft 20 Prozent würde somit nur in diesen Fällen resultieren.

Delegationsnorm Art. 28a Abs. 1 IVG

Zur Delegationsnorm in Art. 28a Abs. 1 IVG ist festzuhalten, dass Prof. Dr. U. Meyer und Dr. M. Reichmuth in der 4. Auflage der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum IVG¹⁰ (nachstehend Meyer/Reichmuth) zu Art. 28a IVG in Randziffer 104 unter dem Titel «Abzug vom Tabellenlohn» ausführen, die bundesgerichtliche Abzugspraxis von maximal 25 Prozent habe auch unter der Geltung der im Rahmen der Weiterentwicklung der IV in Kraft getretenen IVV grundsätzlich Bestand, obwohl nach dem Wortlaut des geltenden Art. 26 bis IVV einzig noch bei Teilzeitarbeit ein Abzug vorgesehen sei. Meyer/Reichmuth begründen dies unter Verweis auf BBI 2017 2668¹¹ damit, dass die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV darauf hinweise, dass der Bundesrat die bei den LSE-Tabellenlöhnen nötigen von der Rechtsprechung entwickelten Korrekturen vornehmen solle (z. B. welche Kriterien für einen leidensbedingten Abzug zu berücksichtigen sind und in welcher Höhe ein entsprechender Abzug erfolgen kann). Vergleiche man die ab 1. Januar 2022 geltende IVV mit diesen Ausführungen in der Botschaft, sprängen Lücken, Widersprüche und Inkongruenzen ins Auge. Den Abzug vom Tabellenlohn einzig noch bei Teilzeitarbeit vorzusehen, bedeutet gemäss Meyer/Reichmuth das Gegenteil davon, «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» auf Verordnungsstufe zu regeln, fusse diese Rechtsprechung doch auf fünf abzugsrelevanten Kriterien, die alle in einer Gesamtschau zu prüfen und ermessensweise bis maximal 25 Prozent tabellenlohnmindernd zu berücksichtigen seien. Meyer/Reichmuth gehen davon aus, dass das Bundesgericht die bundesrätliche Beschränkung auf den Teilzeitabzug im Streitfall nicht stützen werde. Auch Prof. Dr. iur. Gächter und Dr. iur. M. E. Meier führen in ihrem Beitrag im Jusletter vom 4. Juli 2022 «Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen»¹² (nachstehend Gächter/Meier) auf Seite 24 aus, dass sich das in der IVV geschaffene Bemessungssystem in der gegenwärtigen Ausgestaltung so weit von den bisher konstant entwickelten bundesgerichtlichen Vorgaben entfernt habe, dass dessen Gesetzeskonformität fraglich erscheine. Gestützt auf Meyer/Reichmuth sowie Gächter/Meier lässt sich also sagen, dass eine Anpassung von Art. 26 bis Abs. 3 IVV dringlich ist. Wir fordern den Bundesrat Bezug nehmend auf die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV daher auf, sich bei den LSE-Tabellenlöhnen an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anzulehnen.

→ **Wir fordern daher, dass sich der Bundesrat bei den LSE-Tabellenlöhnen an die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV und somit an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anlehnt und einen Abzug von den LSE-Tabellenlöhnen in der Höhe von bis zu gesamthaft 25 Prozent ermöglicht (vgl. Formulierungsvorschlag zu Art. 26bis Abs. 3 IVV weiter unten).**

¹⁰ Vgl. MEYER/REICHMUTH, Rechtsprechung IVG, Art. 28a N 104

¹¹ Vgl. <https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2017/544/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2017-544-de-pdf-a.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

¹² Vgl. Thomas Gächter / Michael E. Meier, Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen, in: Jusletter 4. Juli 2022

Vorgeschlagener Pauschalabzug

Wie bereits ausgeführt, begründet der Bundesrat die Höhe des vorgeschlagenen Pauschalabzugs von 10 Prozent damit, dass er sich an die Studie BASS anlehne. So habe die Studie BASS aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Dass die Studie BASS¹³ in der Zusammenfassung auf Seite III unter «Ergebnisse (1)» sowie unter Ziff. 6.1 gleich anschliessend aber noch ausführt, dass IV-Rentnerinnen und IV-Rentner mit einer Resterwerbsfähigkeit und somit Teilrenten im Mittel nochmals signifikant weniger verdienen als Personen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen, jedoch ohne Zugang zu einer Rente, unterschlägt der Bundesrat. Somit schliesst er die für die Berechnung des Pauschalabzugs relevante Vergleichsgruppe aus. Gemäss Studie BASS ist ihr Durchschnittslohn im Vergleich zu voll leistungsfähigen Erwerbstätigen nämlich um 14 Prozent und ihr Medianlohn **um 17 Prozent tiefer**. Diese Ausführungen verdeutlicht das Büro BASS erneut in seinem Diskussionspapier vom 7. November 2022¹⁴ zu seiner eigenen Studie.

Zur Begründung, weshalb der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS abstellt und nicht einen Pauschalabzug von 17 Prozent vorschlägt, führt er auf Seite 7 seines erläuternden Berichts insbesondere Folgendes aus: Die Daten der Studie BASS würden sich nach Ansicht des Bundesamtes für Statistik (BFS) auf nicht geeignete Grundlagen (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung [SAKE] verknüpft mit Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt [SESAM]) stützen, um zuverlässige Lohnniveaus messen zu können. Somit würden die Daten der Studie BASS mit den LSE-Tabellen nicht in allen Punkten übereinstimmen und seien nicht vergleichbar.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates lassen sich mit der Verknüpfung der Daten aus SAKE und SESAM aber sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen:

- Der Datensatz SAKE/SESAM bietet eine sehr gute Datenlage für die Analyse von Lohnunterschieden. Aus der Homepage des BFS geht hervor: *«Das statistische Projekt SESAM hat zum Ziel, eine wichtige Quelle für die Forschung zum Thema Beschäftigung und Sozialversicherungen in der Schweiz zu liefern. Diese neue Quelle basiert auf einer Verknüpfung der Daten aus der SAKE mit Informationen aus verschiedenen Sozialversicherungsregistern (AHV, IV, EL, ALV). Die SAKE befasst sich hauptsächlich mit dem Thema des Arbeitsmarktes, anhand ihrer Module aber auch mit Bildung, unbezahlter Arbeit, Migration oder sozialer Sicherheit. Die Datenlieferung aus den Registern für jede SAKE-Erhebung*

¹³ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023

¹⁴ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

ermöglicht es, die Analysen auf die Bereiche Gesundheit, Einkommen, Pensionierung oder Erwerbslosigkeit zu erweitern. Dabei werden die aus den Registern stammenden SESAM-Variablen mit jenen der SAKE gekoppelt.»¹⁵

- Eine im Datensatz SAKE/SESAM identifizierte Person mit IV-Rente bezieht auch tatsächlich eine IV-Rente, denn die Information dazu stammt aus den Registerdaten der IV und nicht aus der Befragung SAKE.
- Wenn der Bundesrat tatsächlich Zweifel an der Studie BASS hätte, würde dies noch lange nicht begründen, weshalb er dann innerhalb derselben Studie einfach einen anderen Wert als Referenz herausgreift, der Menschen mit einer Teil-IV-Rente, die hier im Zentrum stehen, explizit ausschliesst.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass die der Studie BASS zugrunde liegenden SESAM-Daten sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen und mit den LSE-Tabellen vergleichbar sind. Sie bilden somit sehr wohl eine empirisch fundierte Basis für die Festlegung der Höhe eines Pauschalabzugs.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates in seinem erläuternden Bericht ist daher umfassend auf die Studie BASS abzustellen und die Referenzgrösse für den Pauschalabzug beträgt nicht nur 10 Prozent, sondern **17 Prozent**. An dieser Stelle ist nochmals darauf hinzuweisen, dass der vom Büro BASS ermittelte Lohnunterschied von Personen mit einer Teil-IV-Rente zu berücksichtigen ist und nicht derjenige von Personen ohne Rentenzugang und somit ohne rentenrelevanter Arbeitsunfähigkeit.

Wir fordern den Bundesrat daher auf, sich bei der Umsetzung der Motion 22.3377 und bei der Ausgestaltung seines Alternativmodells (Pauschalabzug) auf anerkannte statistische Methodik und den Stand der Forschung und somit umfassend auf die Studie BASS abzustützen und deshalb einen Pauschalabzug von **17 Prozent** vorzusehen.

Zudem ist festzustellen, dass gemäss der Studie BASS noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren (wie übermässige Einschränkungen bei bestimmten Krankheiten/Krankheitsbildern, Ausbildungsniveau, Branchenerfahrung, Alter, etc.) zu berücksichtigen sind. Auch ist den in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zusätzlich definierten abzugsrelevanten Elementen wie z. B. Nationalität, Aufenthaltskategorie und Dauer der Betriebszugehörigkeit Rechnung zu tragen. Ebenfalls unbedingt zu berücksichtigen sind regionale Unterschiede. Dies deshalb, weil das Problem, dass eine gesundheitlich beeinträchtigte Person z. B. im Kanton Tessin ein substanzuell unter den LSE-Tabellenlöhnen liegendes Einkommen in Kauf nehmen muss, durch die sich lediglich auf das Valideneinkommen auswirkende Parallelisierung gemäss Art. 26 Abs. 2 IVV nicht in jedem Fall gelöst wird. Die Parallelisierung des Valideneinkommens kommt ohnehin nur dann zum Zug, wenn die betroffene Person

¹⁵ Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/sesam.html>,
Abrufdatum 12.05.2023

ohne Behinderung ein branchenüblich unterdurchschnittliches Einkommen erzielt hat – und selbst dann werden 5 Prozent nicht ausgeglichen (vgl. Art. 26 Abs. 2 IVV).

Beispiel: Herr A wohnt im Kanton Tessin und arbeitet in einem Bundesbetrieb. Dabei verdient er ein im schweizweiten Vergleich branchenübliches Einkommen. Nach einem Hirnschlag kann er mit seiner verbleibenden Arbeitsfähigkeit nicht mehr für den Bund arbeiten und muss die Berufsbranche wechseln. Nun stehen ihm lediglich noch Tätigkeiten zur Verfügung, bei denen er ein für den Kanton Tessin übliches, im schweizweiten Vergleich aber substanziell tieferes Einkommen erzielen kann. Das Konstrukt der Parallelisierung hilft Herrn A somit nicht.

Unter Berücksichtigung der in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung definierten Abzugspraxis soll der Abzug gesamthaft aber maximal 25 Prozent betragen. Im Übrigen ist insbesondere bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) eine regelmässige Evaluation der Lohnunterschiede vorzusehen.

→ **Wir fordern daher, dass bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) ein Abzug von 17 Prozent vorgesehen wird und dass – wie von der Studie BASS als zentrale Quelle des Bundesrats verlangt – noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren berücksichtigt werden.**

→ **Wir schlagen daher folgende Formulierung vor:
Art. 26 bis Abs. 3 IVV**

*«3 Vom statistisch bestimmten Wert nach Absatz 2 werden 17 Prozent abgezogen. Kann die versicherte Person aufgrund ihrer Invalidität nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit nach Artikel 49 Absatz 1bis von 50 Prozent oder weniger tätig sein, so werden zusätzlich 10 Prozent abgezogen. **Zusätzliche lohnmindernde Faktoren können zu weiteren Abzügen führen. Gesamthaft kann der Abzug maximal 25 Prozent betragen.**»*

4. Übergangsbestimmung Abs. 1

Mit Abs. 1 der Übergangsbestimmung soll im Sinne der Gleichbehandlung aller Versicherten sichergestellt werden, dass alle Rentenbeziehenden, deren Rentenanspruch erst ab dem 1. Januar 2022 entstanden ist oder deren Rentenanspruch vor dem 1. Januar 2022 entstanden ist und die zu diesem Zeitpunkt das 55. Altersjahr noch nicht erreicht hatten, von der vorgeschlagenen Neuerung profitieren können. Die Renten dieser Versicherten mit einem IV-Grad zwischen 40 Prozent und 69 Prozent sollen daher innert zwei Jahren an die Neuerungen angepasst werden. Auf Seite 11, zweitletzter Absatz, seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat aus, es handle sich dabei um eine Revision mit einer grundsätzlichen und vollumfänglichen Neubeurteilung des Sachverhalts in medizinischer und ökonomischer Sicht.

Wir begrüssen die Gleichbehandlung auch bestehender IV-Rentenbeziehender sehr. Allerdings handelt es sich bei der Anpassung der laufenden Renten an die

vorgeschlagene Neuerung aus unserer Sicht keineswegs um einen Revisionsgrund im Sinne von Art. 17 ATSG, der zu einer vollumfänglichen Neuurteilung führt. Die Revision nach Art. 17 ATSG bezweckt einzig die Anpassung einer Rente an veränderte Verhältnisse. Nur wenn solche veränderten Verhältnisse gegeben sind, wie beispielsweise eine Verbesserung oder Verschlechterung des Gesundheitszustandes – weitere Beispiele finden sich in Randziffer 5101 f. des Kreisschreibens über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung, KSIR¹⁶ – erfolgt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine grundsätzliche und vollumfängliche Neuurteilung. Dies bestätigt der Bundesrat zudem selbst auf Seite 11, letzter Absatz, seines erläuternden Berichts: *«Fälle, in welchen bereits eine ganze Rente ausgerichtet wird (IV-Grad von mindestens 70 Prozent) müssen nicht in Revision gezogen werden. Eine Revision erfolgt in solchen Fällen nur, wenn nach der allgemeinen Revisionsbestimmung (Art. 17 ATSG) ein entsprechender Revisionsgrund (z. B. Verbesserung des Gesundheitsschadens) vorliegt»*. Abs. 1 der Übergangsbestimmung ist daher entsprechend anzupassen.

Weiter ist zu beachten, dass eine Anpassung an die Neuregelung mit einem Abzug vom LSE-Tabellenlohn in der Höhe von maximal 20 Prozent in denjenigen Fällen, bei denen im Rahmen der ursprünglichen Rentenzusprache ein leidensbedingter Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von 25 Prozent vorgenommen wurde, zu einer Schlechterstellung führt. Wir gehen davon aus, dass dies nicht die Absicht des Bundesrates darstellt. Um eine Schlechterstellung zu vermeiden und somit den Besitzstand zu wahren, ist Abs. 1 der Übergangsbestimmung entsprechend umzuformulieren.

→ **Wir begrüßen es, dass auch die laufenden Renten an die Neuregelung angepasst und unter Berücksichtigung der Übergangsbestimmungen IVG zur Änderung vom 19. Juni 2020 (Weiterentwicklung der IV) gegebenenfalls in das stufenlose Rentensystem überführt werden sollen.**

→ **Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:
Übergangsbestimmung Abs. 1**

«1 (...), bei denen das Einkommen mit Invalidität aufgrund statistischer Werte festgelegt wurde und bei denen im Rahmen der Rentenzusprache nicht bereits ein höherer Abzug berücksichtigt wurde, ist innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Änderung eine Neuberechnung des Invaliditätsgrades vorzunehmen. (...).»

5. Übergangsbestimmung Abs. 2

Gemäss Abs. 2 der Übergangsbestimmung sollen sich Versicherte, bei denen ein rentenausschliessender Invaliditätsgrad festgestellt und der Rentenanspruch abgelehnt oder eine Rente aufgehoben wurde, erneut bei der Invalidenversicherung anmelden können. Als Voraussetzung dafür, dass die IV-Stellen auf das neue Gesuch eintreten, soll es ausreichen, wenn die versicherte Person glaubhaft aufzeigt, dass die Anwendung

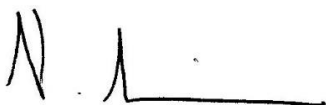
¹⁶ Vgl. <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/18452>, Abrufdatum 12.05.2023

der neuen Regelung zu einem Invaliditätsgrad von 40 Prozent oder mehr führen würde. Diese Möglichkeit der Neuanschuldung begrüßen wir sehr. Sie müsste sich allerdings auch auf den Anspruch auf Gewährung von Umschulungsmassnahmen beziehen und darf nicht nur auf den Rentenanspruch beschränkt werden. Aus unserer Sicht reicht es zudem nicht aus, die Möglichkeit der Neuanschuldung lediglich über die Übergangsbestimmung zu kommunizieren. Vielmehr sollen das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv über die auch ohne Verschlechterung des Gesundheitszustandes bestehende Möglichkeit der Neuanschuldung informieren und entsprechende Versicherte aktiv und klar verständlich kontaktieren (z. B. durch Informationsschreiben an alle Versicherten, deren Anspruch auf Umschulung / Rente abgelehnt wurde, oder an alle Sozialhilfebehörden).

- **Wir begrüßen es, dass die Möglichkeit einer Neuanschuldung gegeben sein soll.**
- **Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:**
Übergangsbestimmung Abs. 2
*«2 **Wurden eine Rente oder eine Umschulung vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... wegen eines zu geringen Invaliditätsgrades verweigert, so wird auf eine erneute Anmeldung eingetreten, wenn glaubhaft gemacht wird, dass die Berechnung des Invaliditätsgrades durch die Anwendung der Regelung von Artikel 26bis Absatz 3 neu zu einem Rentenanspruch oder einem Anspruch auf eine Umschulung führt.»***
- **Wir fordern zudem, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv und klar verständlich über die Möglichkeit einer Neuanschuldung informieren.**

Wir bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen und danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
Entlastungsdienst Bern



Udo Michel
Geschäftsführer Entlastungsdienst Bern

**Änderung der Verordnung über die
Invalidenversicherung (IVV)
Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377
«Invaliditätskonforme Tabellenlöhne
bei der Berechnung des IV-Grads»**

A. Allgemeine Bemerkungen

1. Ausgangslage

Am 1. Januar 2022 sind die Bestimmungen zur Weiterentwicklung der IV in Kraft getreten. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Ordnungsänderungen kritisierten viele Akteure, dass der Bundesrat die Lohnstabellen der Schweizerischen Lohnstrukturhebung (LSE-Tabellen) in der IVV verankerte, gleichzeitig bis auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent (Art. 26 bis Abs. 3 IVV) aber den bis Ende 2021 rechtsprechungsgemäss berücksichtigten leidensbedingten Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von maximal 25 Prozent abschaffte. Viele Stellungnahmen wiesen darauf hin, dass die wissenschaftlichen Studien des Büros BASS vom 8.1.2021 «Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung»¹ (nachstehend Studie BASS), von Prof. Dr. iur. Gächter et al. vom 22.01.2021 «Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung»² sowie einer Arbeitsgruppe unter der Leitung von Prof. em. Dr. iur. Riemer-Kafka³ unabhängig voneinander zum Ergebnis gelangten,

- dass die LSE-Tabellenlöhne weitgehend das Lohnniveau von Personen ohne gesundheitliche Einschränkung widerspiegeln und Löhne von gesundheitlich beeinträchtigten Personen im Vergleich hierzu systematisch wesentlich tiefer sind und
- dass wichtige lohnrelevante Faktoren wie Ausbildungsniveau, Alter, Nationalität, Dienstjahre, Wirtschaftszweig und Grossregion in den LSE-Tabellenlöhnen nicht berücksichtigt werden.

Trotz der umfassenden Kritik im Vernehmlassungsverfahren verkündete der Bundesrat am 3. November 2021, dass er an der Verankerung der LSE-Tabellen in der IVV und der Abschaffung des leidensbedingten Abzugs festhalte. Kurz darauf publizierten Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler in der Schweizerischen Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge (SZS 06/2021)⁴ ein Modell (nachstehend Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Swegler), wie die heute zur Anwendung gelangenden LSE-Tabellen mittels einem Job-Matching-Tool behinderungsbedingt angepasst werden könnten.

¹ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

² Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/2021_Zusammenfassung_Rechtsgutachten_WESYM_Prozent202021.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

³ Vgl. Gabriela Riemer-Kafka et al., Invalidenkonforme Tabellenlöhne, in: Jusletter 22. März 2021

⁴ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invalidatskonformerentabellenlohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

Am 6. April 2022 reichte die SGK-N die Motion 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»⁵ ein, die anschliessend sowohl vom Nationalrat als auch vom Ständerat überaus deutlich angenommen wurde. Die Motion beauftragt den Bundesrat, bis Ende 2023 eine Bemessungsgrundlage zu implementieren, welche bei der Ermittlung des Einkommens mit Invalidität mittels statistischer Werte realistische Einkommensmöglichkeiten von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung berücksichtigt. Die Motion verlangt insbesondere: *«Bei der Überarbeitung der Bemessungsgrundlagen, die sich auf anerkannte statistische Methodik und auf den Stand der Forschung abstützt, berücksichtigt der Bundesrat das neue lineare Rentensystem, die Weiterentwicklung der Invaliditätsbemessung und damit auch die neuen Regelungen auf Stufe Verordnung per 1. Januar 2022. Er bezieht den Lösungsvorschlag von Riemer-Kafka/Schwegler mit ein, so wie er das mehrfach in Aussicht gestellt hat.»*

2. Motion 22.3377 ungenügend umgesetzt

Mit der vorgeschlagenen Anpassung der IVV, wonach die gestützt auf die LSE-Tabellen ermittelten Invalideneinkommen pauschal um 10 Prozent reduziert werden sollen (nachstehend Alternativmodell [Pauschalabzug]), setzt der Bundesrat die Motion 22.3377⁶ aus unserer Sicht nicht genügend um: Der Wert von 10 Prozent ist nicht empirisch abgestützt. Bei seinem Vorschlag stellt der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS ab, denn er bezieht sich lediglich auf die Lohndaten von Erwerbstätigen, die zwar starke gesundheitliche Einschränkungen angeben, aber keine IV-Rente erhalten, anstatt den Lohnunterschied von Personen mit einer Teilrente zu berücksichtigen (vgl. nachstehende Ausführungen unter B.1). Ebenso wenig lehnt er sich an das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler an. Somit stellt der Bundesrat auf keine der aktuellsten vorliegenden wissenschaftlichen Analysen ab, die sich auf statistische Methodik und den Stand der Forschung abstützen, und kommt der entsprechenden Forderung der Motion nicht genügend nach.

Für uns ist es unverständlich, dass der Bundesrat das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in seinem erläuternden Bericht nicht näher darstellt und in einem transparenten Vergleich die Vor- und Nachteile zum von ihm vorgeschlagenen Alternativmodell (Pauschalabzug) aufzeigt. Dies obwohl er gemäss seiner Antwort vom 13. März 2023 auf die Frage von Nationalrätin Manuela Weichelt 23.7195 «Tabellenlöhne: Im Wach- oder Schlafzustand?»⁷ angibt, Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler seien mit der Ausarbeitung der Grundlagen für

⁵ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁶ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁷ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20237195>, Abrufdatum 12.05.2023.

invaliditätsbedingt angepasste Lohnstrukturerhebungen beauftragt, und obwohl er auf Seite 3 seines erläuternden Berichts ausführt, dass im Mai 2022 eine aus Prof. em. Dr. Riemer-Kafka, Dr. phil. Schwegler, dem Bundesamt für Statistik und dem Bundesamt für Gesundheit bestehende Arbeitsgruppe eingesetzt worden sei. Es ist daher davon auszugehen, dass im Zeitraum von Mai 2022 bis April 2023 genügend Zeit bestanden hat oder hätte, um in intensiver Arbeit invaliditätskonforme Tabellenlöhne zu erstellen. Wir hätten erwartet, dass der Bundesrat zumindest auch das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Swegler in die Vernehmlassung schickt; könnten die Einkommensmöglichkeiten von gesundheitlich beeinträchtigten Menschen und somit auch ihr Invaliditätsgrad damit doch genauer und individueller bestimmt werden. An dieser Stelle ist festzuhalten, dass wie der Bundesrat auf Seite 4 seines erläuternden Berichts ausführt und auch in der Publikation von Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler⁸ nachzulesen ist, bei Lohntabellen gemäss dem Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Swegler zusätzlich noch lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.

Noch unverständlicher ist, dass der Bundesrat auf Seite 4 und 5 seines erläuternden Berichts ausführt, sein Alternativmodell (Pauschalabzug) beruhe auf anerkannter statistischer Methodik und der Forschung und gehe von den Erkenntnissen der Studie BASS aus. Der Beleg hierzu bleibt vielmehr aus, denn aus dem erläuternden Bericht geht nicht hervor, auf welcher Methodik und auf welchen Grundlagen der vorgeschlagene Pauschalabzug von 10 Prozent basiert und wie damit die in der Studie BASS aufgezeigten Benachteiligungen der Versicherten korrigiert werden sollen. Will man sich gegen invaliditätskonforme Lohntabellen und für einen pauschalen Abzug von den bestehenden LSE-Tabellenlöhnen entscheiden und stützt man sich dabei auf die wissenschaftliche Studie BASS, resultiert gemäss Diskussionspapier vom 7. November 2022 zur Studie BASS⁹ nämlich vielmehr ein notwendiger **Abzug in der Höhe von 17 Prozent, wobei auch dann noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.**

Ob das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Swegler tatsächlich einen massgeblich höheren Ermessensspielraum zur Folge hätte als die Lösung mittels einem Pauschalabzug, wie dies auf Seite 5 des erläuternden Berichts ausgeführt wird, lässt sich mangels Darlegung der Auswirkungen nicht beurteilen. Nicht von der Hand zu weisen ist aber auch aus unserer Sicht, dass ein Pauschalabzug für die IV-Stellen einfacher umzusetzen und für die Versicherten leichter zu verstehen wäre.

Da im vorliegenden Vernehmlassungsverfahren nur das Alternativmodell (Pauschalabzug) zur Diskussion steht, beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf die vorgeschlagene Änderung von Art. 26 bis Abs. 3 IVV und somit auf die Höhe des Pauschalabzugs sowie auf die vorgeschlagene

⁸ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformereren-tabellenlohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁹ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehnelV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

Übergangsbestimmung. **Wir halten an dieser Stelle fest: Basiert das Alternativmodell (Pauschalabzug) als Umsetzung der Motion 22.3377 auf einer soliden wissenschaftlichen Fundierung, wie wir es im Folgenden detailliert aufzeigen, bieten wir durchaus Hand zu einer Umsetzung mittels einem Pauschalabzug. Ein aus wissenschaftlicher Sicht zu tief angesetzter Pauschalabzug ist für uns hingegen inakzeptabel und erfüllt die Motion 22.3377 nicht.**

B. Materielle Bemerkungen

3. Art. 26 bis Abs. 3 IVV

Art. 26 bis Abs. 3 IVV soll neben dem seit 1. Januar 2022 geltenden Teilzeitabzug von 10 Prozent neu vorsehen, dass vom Invalideneinkommen gemäss statistischen Werten (LSE-Tabellen) 10 Prozent abgezogen werden. Zur Begründung des Umfangs von 10 Prozent führt der Bundesrat auf Seite 7 seines erläuternden Berichts aus, die Studie BASS habe aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Deshalb sei dieser Wert als Referenzgrösse im Hinblick auf die Festlegung des Pauschalabzuges herangezogen worden. Ein Pauschalabzug in der Höhe von 10 Prozent erscheine als angemessen, denn werde zum neuen Pauschalabzug noch der bereits existierende Teilzeitabzug von 10 Prozent hinzugerechnet, so würde gesamthaft ein Abzug von 20 Prozent berücksichtigt. Auf Seite 8 seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat sodann aus, dass das vorgeschlagene Alternativmodell (Pauschalabzug) auf Verordnungsstufe umgesetzt werden könne, da Art. 28a Abs. 1 IVG vorsehe, dass der Bundesrat die zur Bemessung des Invaliditätsgrades massgebenden Erwerbseinkommen sowie die anwendbaren Korrekturfaktoren umschreiben könne.

Zu der Argumentation des Bundesrates nehmen wir wie folgt Stellung:

Teilzeitabzug

In Bezug auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent ist festzuhalten, dass dieser nur bei denjenigen Versicherten angewendet wird, die nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit von 50 Prozent oder weniger tätig sein können. Ein Abzug von gesamthaft 20 Prozent würde somit nur in diesen Fällen resultieren.

Delegationsnorm Art. 28a Abs. 1 IVG

Zur Delegationsnorm in Art. 28a Abs. 1 IVG ist festzuhalten, dass Prof. Dr. U. Meyer und Dr. M. Reichmuth in der 4. Auflage der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum IVG¹⁰ (nachstehend Meyer/Reichmuth) zu Art. 28a IVG in Randziffer 104 unter dem Titel «Abzug vom Tabellenlohn» ausführen, die bundesgerichtliche Abzugspraxis von maximal 25 Prozent habe auch unter der Geltung der im Rahmen der Weiterentwicklung der IV in Kraft getretenen IVV grundsätzlich Bestand, obwohl nach dem Wortlaut des geltenden Art. 26 bis IVV einzig noch bei Teilzeitarbeit ein Abzug vorgesehen sei. Meyer/Reichmuth begründen dies unter Verweis auf BBI 2017 2668¹¹ damit, dass die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV darauf hinweise, dass der Bundesrat die bei den LSE-Tabellenlöhnen nötigen von der Rechtsprechung entwickelten Korrekturen vornehmen solle (z. B. welche Kriterien für einen leidensbedingten Abzug zu berücksichtigen sind und in welcher Höhe ein entsprechender Abzug erfolgen kann). Vergleiche man die ab 1. Januar 2022 geltende IVV mit diesen Ausführungen in der Botschaft, sprängen Lücken, Widersprüche und Inkongruenzen ins Auge. Den Abzug vom Tabellenlohn einzig noch bei Teilzeitarbeit vorzusehen, bedeutet gemäss Meyer/Reichmuth das Gegenteil davon, «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» auf Verordnungsstufe zu regeln, fusse diese Rechtsprechung doch auf fünf abzugsrelevanten Kriterien, die alle in einer Gesamtschau zu prüfen und ermessensweise bis maximal 25 Prozent tabellenlohnmindernd zu berücksichtigen seien. Meyer/Reichmuth gehen davon aus, dass das Bundesgericht die bundesrätliche Beschränkung auf den Teilzeitabzug im Streitfalle nicht stützen werde. Auch Prof. Dr. iur. Gächter und Dr. iur. M. E. Meier führen in ihrem Beitrag im Jusletter vom 4. Juli 2022 «Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen»¹² (nachstehend Gächter/Meier) auf Seite 24 aus, dass sich das in der IVV geschaffene Bemessungssystem in der gegenwärtigen Ausgestaltung so weit von den bisher konstant entwickelten bundesgerichtlichen Vorgaben entfernt habe, dass dessen Gesetzeskonformität fraglich erscheine. Gestützt auf Meyer/Reichmuth sowie Gächter/Meier lässt sich also sagen, dass eine Anpassung von Art. 26 bis Abs. 3 IVV dringlich ist. Wir fordern den Bundesrat Bezug nehmend auf die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV daher auf, sich bei den LSE-Tabellenlöhnen an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anzulehnen.

→ **Wir fordern daher, dass sich der Bundesrat bei den LSE-Tabellenlöhnen an die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV und somit an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anlehnt und einen Abzug von den LSE-Tabellenlöhnen in der Höhe von bis zu gesamthaft 25 Prozent ermöglicht (vgl. Formulierungsvorschlag zu Art. 26bis Abs. 3 IVV weiter unten).**

¹⁰ Vgl. MEYER/REICHMUTH, Rechtsprechung IVG, Art. 28a N 104

¹¹ Vgl. <https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2017/544/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2017-544-de-pdf-a.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

¹² Vgl. Thomas Gächter / Michael E. Meier, Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen, in: Jusletter 4. Juli 2022

Vorgeschlagener Pauschalabzug

Wie bereits ausgeführt, begründet der Bundesrat die Höhe des vorgeschlagenen Pauschalabzugs von 10 Prozent damit, dass er sich an die Studie BASS anlehne. So habe die Studie BASS aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Dass die Studie BASS¹³ in der Zusammenfassung auf Seite III unter «Ergebnisse (1)» sowie unter Ziff. 6.1 gleich anschliessend aber noch ausführt, dass IV-Rentnerinnen und IV-Rentner mit einer Resterwerbsfähigkeit und somit Teilrenten im Mittel nochmals signifikant weniger verdienen als Personen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen, jedoch ohne Zugang zu einer Rente, unterschlägt der Bundesrat. Somit schliesst er die für die Berechnung des Pauschalabzugs relevante Vergleichsgruppe aus. Gemäss Studie BASS ist ihr Durchschnittslohn im Vergleich zu voll leistungsfähigen Erwerbstätigen nämlich um 14 Prozent und ihr Medianlohn **um 17 Prozent tiefer**. Diese Ausführungen verdeutlicht das Büro BASS erneut in seinem Diskussionspapier vom 7. November 2022¹⁴ zu seiner eigenen Studie.

Zur Begründung, weshalb der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS abstellt und nicht einen Pauschalabzug von 17 Prozent vorschlägt, führt er auf Seite 7 seines erläuternden Berichts insbesondere Folgendes aus: Die Daten der Studie BASS würden sich nach Ansicht des Bundesamtes für Statistik (BFS) auf nicht geeignete Grundlagen (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung [SAKE] verknüpft mit Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt [SESAM]) stützen, um zuverlässige Lohnniveaus messen zu können. Somit würden die Daten der Studie BASS mit den LSE-Tabellen nicht in allen Punkten übereinstimmen und seien nicht vergleichbar.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates lassen sich mit der Verknüpfung der Daten aus SAKE und SESAM aber sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen:

- Der Datensatz SAKE/SESAM bietet eine sehr gute Datenlage für die Analyse von Lohnunterschieden. Aus der Homepage des BFS geht hervor: *«Das statistische Projekt SESAM hat zum Ziel, eine wichtige Quelle für die Forschung zum Thema Beschäftigung und Sozialversicherungen in der Schweiz zu liefern. Diese neue Quelle basiert auf einer Verknüpfung der Daten aus der SAKE mit Informationen aus verschiedenen Sozialversicherungsregistern (AHV, IV, EL, ALV). Die SAKE befasst sich hauptsächlich mit dem Thema des Arbeitsmarktes, anhand ihrer Module aber auch mit Bildung, unbezahlter Arbeit, Migration oder sozialer Sicherheit. Die Datenlieferung aus den Registern für jede SAKE-Erhebung*

¹³ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023

¹⁴ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehnelV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

ermöglicht es, die Analysen auf die Bereiche Gesundheit, Einkommen, Pensionierung oder Erwerbslosigkeit zu erweitern. Dabei werden die aus den Registern stammenden SESAM-Variablen mit jenen der SAKE gekoppelt.»¹⁵

- Eine im Datensatz SAKE/SESAM identifizierte Person mit IV-Rente bezieht auch tatsächlich eine IV-Rente, denn die Information dazu stammt aus den Registerdaten der IV und nicht aus der Befragung SAKE.
- Wenn der Bundesrat tatsächlich Zweifel an der Studie BASS hätte, würde dies noch lange nicht begründen, weshalb er dann innerhalb derselben Studie einfach einen anderen Wert als Referenz herausgreift, der Menschen mit einer Teil-IV-Rente, die hier im Zentrum stehen, explizit ausschliesst.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass die der Studie BASS zugrunde liegenden SESAM-Daten sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen und mit den LSE-Tabellen vergleichbar sind. Sie bilden somit sehr wohl eine empirisch fundierte Basis für die Festlegung der Höhe eines Pauschalabzugs.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates in seinem erläuternden Bericht ist daher umfassend auf die Studie BASS abzustellen und die Referenzgrösse für den Pauschalabzug beträgt nicht nur 10 Prozent, sondern **17 Prozent**. An dieser Stelle ist nochmals darauf hinzuweisen, dass der vom Büro BASS ermittelte Lohnunterschied von Personen mit einer Teil-IV-Rente zu berücksichtigen ist und nicht derjenige von Personen ohne Rentenzugang und somit ohne rentenrelevanter Arbeitsunfähigkeit.

Wir fordern den Bundesrat daher auf, sich bei der Umsetzung der Motion 22.3377 und bei der Ausgestaltung seines Alternativmodells (Pauschalabzug) auf anerkannte statistische Methodik und den Stand der Forschung und somit umfassend auf die Studie BASS abzustützen und deshalb einen Pauschalabzug von **17 Prozent** vorzusehen.

Zudem ist festzustellen, dass gemäss der Studie BASS noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren (wie übermässige Einschränkungen bei bestimmten Krankheiten/Krankheitsbildern, Ausbildungsniveau, Branchenerfahrung, Alter, etc.) zu berücksichtigen sind. Auch ist den in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zusätzlich definierten abzugsrelevanten Elementen wie z. B. Nationalität, Aufenthaltskategorie und Dauer der Betriebszugehörigkeit Rechnung zu tragen. Ebenfalls unbedingt zu berücksichtigen sind regionale Unterschiede. Dies deshalb, weil das Problem, dass eine gesundheitlich beeinträchtigte Person z. B. im Kanton Tessin ein substanziell unter den LSE-Tabellenlöhnen liegendes Einkommen in Kauf nehmen muss, durch die sich lediglich auf das Valideneinkommen auswirkende Parallelisierung gemäss Art. 26 Abs. 2 IVV nicht in jedem Fall gelöst wird. Die Parallelisierung des Valideneinkommens kommt ohnehin nur dann zum Zug, wenn die betroffene Person

¹⁵ Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/sesam.html>,
Abrufdatum 12.05.2023

ohne Behinderung ein branchenüblich unterdurchschnittliches Einkommen erzielt hat – und selbst dann werden 5 Prozent nicht ausgeglichen (vgl. Art. 26 Abs. 2 IVV).

Beispiel: Herr A wohnt im Kanton Tessin und arbeitet in einem Bundesbetrieb. Dabei verdient er ein im schweizweiten Vergleich branchenübliches Einkommen. Nach einem Hirnschlag kann er mit seiner verbleibenden Arbeitsfähigkeit nicht mehr für den Bund arbeiten und muss die Berufsbranche wechseln. Nun stehen ihm lediglich noch Tätigkeiten zur Verfügung, bei denen er ein für den Kanton Tessin übliches, im schweizweiten Vergleich aber substanziell tieferes Einkommen erzielen kann. Das Konstrukt der Parallelisierung hilft Herrn A somit nicht.

Unter Berücksichtigung der in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung definierten Abzugspraxis soll der Abzug gesamthaft aber maximal 25 Prozent betragen. Im Übrigen ist insbesondere bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) eine regelmässige Evaluation der Lohnunterschiede vorzusehen.

→ **Wir fordern daher, dass bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) ein Abzug von 17 Prozent vorgesehen wird und dass – wie von der Studie BASS als zentrale Quelle des Bundesrats verlangt – noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren berücksichtigt werden.**

→ **Wir schlagen daher folgende Formulierung vor:**

Art. 26 bis Abs. 3 IVV

*«3 Vom statistisch bestimmten Wert nach Absatz 2 werden 17 Prozent abgezogen. Kann die versicherte Person aufgrund ihrer Invalidität nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit nach Artikel 49 Absatz 1bis von 50 Prozent oder weniger tätig sein, so werden zusätzlich 10 Prozent abgezogen. **Zusätzliche lohnmindernde Faktoren können zu weiteren Abzügen führen. Gesamthaft kann der Abzug maximal 25 Prozent betragen.**»*

4. Übergangsbestimmung Abs. 1

Mit Abs. 1 der Übergangsbestimmung soll im Sinne der Gleichbehandlung aller Versicherten sichergestellt werden, dass alle Rentenbeziehenden, deren Rentenanspruch erst ab dem 1. Januar 2022 entstanden ist oder deren Rentenanspruch vor dem 1. Januar 2022 entstanden ist und die zu diesem Zeitpunkt das 55. Altersjahr noch nicht erreicht hatten, von der vorgeschlagenen Neuerung profitieren können. Die Renten dieser Versicherten mit einem IV-Grad zwischen 40 Prozent und 69 Prozent sollen daher innert zwei Jahren an die Neuerungen angepasst werden. Auf Seite 11, zweitletzter Absatz, seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat aus, es handle sich dabei um eine Revision mit einer grundsätzlichen und vollumfänglichen Neubeurteilung des Sachverhalts in medizinischer und ökonomischer Sicht.

Wir begrüssen die Gleichbehandlung auch bestehender IV-Rentenbeziehender sehr. Allerdings handelt es sich bei der Anpassung der laufenden Renten an die

vorgeschlagene Neuerung aus unserer Sicht keineswegs um einen Revisionsgrund im Sinne von Art. 17 ATSG, der zu einer vollumfänglichen Neubeurteilung führt. Die Revision nach Art. 17 ATSG bezweckt einzig die Anpassung einer Rente an veränderte Verhältnisse. Nur wenn solche veränderten Verhältnisse gegeben sind, wie beispielsweise eine Verbesserung oder Verschlechterung des Gesundheitszustandes – weitere Beispiele finden sich in Randziffer 5101 f. des Kreisschreibens über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung, KSIR¹⁶ – erfolgt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine grundsätzliche und vollumfängliche Neubeurteilung. Dies bestätigt der Bundesrat zudem selbst auf Seite 11, letzter Absatz, seines erläuternden Berichts: «Fälle, in welchen bereits eine ganze Rente ausgerichtet wird (IV-Grad von mindestens 70 Prozent) müssen nicht in Revision gezogen werden. Eine Revision erfolgt in solchen Fällen nur, wenn nach der allgemeinen Revisionsbestimmung (Art. 17 ATSG) ein entsprechender Revisionsgrund (z. B. Verbesserung des Gesundheitsschadens) vorliegt». Abs. 1 der Übergangsbestimmung ist daher entsprechend anzupassen.

Weiter ist zu beachten, dass eine Anpassung an die Neuregelung mit einem Abzug vom LSE-Tabellenlohn in der Höhe von maximal 20 Prozent in denjenigen Fällen, bei denen im Rahmen der ursprünglichen Rentenzusprache ein leidensbedingter Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von 25 Prozent vorgenommen wurde, zu einer Schlechterstellung führt. Wir gehen davon aus, dass dies nicht die Absicht des Bundesrates darstellt. Um eine Schlechterstellung zu vermeiden und somit den Besitzstand zu wahren, ist Abs. 1 der Übergangsbestimmung entsprechend umzuformulieren.

- **Wir begrüessen es, dass auch die laufenden Renten an die Neuregelung angepasst und unter Berücksichtigung der Übergangsbestimmungen IVG zur Änderung vom 19. Juni 2020 (Weiterentwicklung der IV) gegebenenfalls in das stufenlose Rentensystem überführt werden sollen.**
- **Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:
Übergangsbestimmung Abs. 1**
«1 (...), bei denen das Einkommen mit Invalidität aufgrund statistischer Werte festgelegt wurde und bei denen im Rahmen der Rentenzusprache nicht bereits ein höherer Abzug berücksichtigt wurde, ist innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Änderung eine Neuberechnung des Invaliditätsgrades vorzunehmen. (...).»

5. Übergangsbestimmung Abs. 2

Gemäss Abs. 2 der Übergangsbestimmung sollen sich Versicherte, bei denen ein rentenausschliessender Invaliditätsgrad festgestellt und der Rentenanspruch abgelehnt oder eine Rente aufgehoben wurde, erneut bei der Invalidenversicherung anmelden können. Als Voraussetzung dafür, dass die IV-Stellen auf das neue Gesuch eintreten, soll es ausreichen, wenn die versicherte Person glaubhaft aufzeigt, dass die Anwendung

¹⁶ Vgl. <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/18452>, Abrufdatum 12.05.2023

der neuen Regelung zu einem Invaliditätsgrad von 40 Prozent oder mehr führen würde. Diese Möglichkeit der Neuanmeldung begrüßen wir sehr. Sie müsste sich allerdings auch auf den Anspruch auf Gewährung von Umschulungsmassnahmen beziehen und darf nicht nur auf den Rentenanspruch beschränkt werden. Aus unserer Sicht reicht es zudem nicht aus, die Möglichkeit der Neuanmeldung lediglich über die Übergangsbestimmung zu kommunizieren. Vielmehr sollen das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv über die auch ohne Verschlechterung des Gesundheitszustandes bestehende Möglichkeit der Neuanmeldung informieren und entsprechende Versicherte aktiv und klar verständlich kontaktieren (z. B. durch Informationsschreiben an alle Versicherten, deren Anspruch auf Umschulung / Rente abgelehnt wurde, oder an alle Sozialhilfebehörden).

- **Wir begrüßen es, dass die Möglichkeit einer Neuanmeldung gegeben sein soll.**
- **Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:**
Übergangsbestimmung Abs. 2
«2 Wurden eine Rente oder eine Umschulung vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... wegen eines zu geringen Invaliditätsgrades verweigert, so wird auf eine erneute Anmeldung eingetreten, wenn glaubhaft gemacht wird, dass die Berechnung des Invaliditätsgrades durch die Anwendung der Regelung von Artikel 26bis Absatz 3 neu zu einem Rentenanspruch oder einem Anspruch auf eine Umschulung führt.»
- **Wir fordern zudem, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv und klar verständlich über die Möglichkeit einer Neuanmeldung informieren.**

Wir bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen und danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
Entlastungsdienst Schweiz



Erika Gerber
Präsidentin Entlastungsdienst Schweiz

Bundesamt für Sozialversicherungen
Geschäftsfeld Invalidenversicherungen

Zürich, 31. Mai 2023

Vernehmlassungs-Stellungnahme zur Änderung der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV): Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377
«Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grades»

Sehr geehrte Damen und Herren

Als Patientenorganisation für Menschen mit Epilepsie setzen wir uns mit den psychosozialen Folgen dieser chronischen Erkrankung auseinander und begleiten Betroffene auch in sozialversicherungsrechtlichen Fragen. Als neurologische Krankheit sind die Folgen der Epilepsie oft unsichtbar und die Einschränkungen im Alltag geschehen schleichend und sind für Aussenstehende, darunter auch für Fachpersonen der Invalidenversicherung, nicht leicht einzuordnen. Die soziale Absicherung durch die Invalidenversicherung ist aber das letzte und wichtigste Mittel für Betroffene.

Vor diesem Hintergrund möchten wir uns an der Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV) beteiligen und unterbreiten Ihnen folgende Stellungnahme:

A. Allgemeine Bedingungen

1. Ausgangslage

Am 1. Januar 2022 sind die Bestimmungen zur Weiterentwicklung der IV in Kraft getreten. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Verordnungsänderungen kritisierten viele Akteure, dass der Bundesrat die Lohntabellen der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE-Tabellen) in der IVV verankerte, gleichzeitig bis auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent (Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV) aber den bis Ende 2021 rechtsprechungsgemäss berücksichtigten leidensbedingten Abzug vom Invalideneinkommen

in der Höhe von maximal 25 Prozent abschaffte. Viele Stellungnahmen wiesen darauf hin, dass die wissenschaftlichen Studien des Büros BASS vom 8.1.2021 «Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung»¹ (nachstehend Studie BASS), von Prof. Dr. iur. Gächter et al. vom 22.01.2021 «Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung»² sowie einer Arbeitsgruppe unter der Leitung von Prof. em. Dr. iur. Riemer-Kafka³ unabhängig voneinander zum Ergebnis gelangten,

- dass die LSE-Tabellenlöhne weitgehend das Lohnniveau von Personen ohne gesundheitliche Einschränkung widerspiegeln und Löhne von gesundheitlich beeinträchtigten Personen im Vergleich hierzu systematisch wesentlich tiefer sind und
- dass wichtige lohnrelevante Faktoren wie Ausbildungsniveau, Alter, Nationalität, Dienstjahre, Wirtschaftszweig und Grossregion in den LSE-Tabellenlöhnen nicht berücksichtigt werden.

Trotz der umfassenden Kritik im Vernehmlassungsverfahren verkündete der Bundesrat am 3. November 2021, dass er an der Verankerung der LSE-Tabellen in der IVV und der Abschaffung des leidensbedingten Abzugs festhalte. Kurz darauf publizierten Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler in der Schweizerischen Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge (SZS 06/2021)⁴ ein Modell (nachstehend Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler), wie die heute zur Anwendung gelangenden LSE-Tabellen mittels einem Job-Matching-Tool behinderungsbedingt angepasst werden könnten.

Am 6. April 2022 reichte die SGK-N die Motion 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»⁵ ein, die anschliessend sowohl vom Nationalrat als auch vom Ständerat überaus deutlich angenommen wurde. Die Motion beauftragt den Bundesrat, bis Ende 2023 eine Bemessungsgrundlage zu implementieren, welche bei der Ermittlung des Einkommens mit Invalidität mittels statistischer Werte realistische Einkommensmöglichkeiten von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung berücksichtigt. Die Motion verlangt insbesondere: *«Bei der Überarbeitung der Bemessungsgrundlagen, die sich auf anerkannte statistische Methodik und auf den Stand der Forschung abstützt, berücksichtigt der Bundesrat das neue lineare Rentensystem, die Weiterentwicklung der Invaliditätsbemessung und damit auch die neuen Regelungen auf Stufe Verordnung per 1. Januar 2022. Er bezieht den Lösungsvorschlag von Riemer-Kafka/Schwegler mit ein, so wie er das mehrfach in Aussicht gestellt hat.»*

2. Motion 22.3377 ungenügend umgesetzt

¹ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

² Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/2021_Zusammenfassung_Recht_sgutachten_WESYM_Prozent202021.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

³ Vgl. Gabriela Riemer-Kafka et al., Invalidenkonforme Tabellenlöhne, in: Jusletter 22. März 2021

⁴ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformereren-tabellenlohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁵ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

Mit der vorgeschlagenen Anpassung der IVV, wonach die gestützt auf die LSE-Tabellen ermittelten Invalideneinkommen pauschal um 10 Prozent reduziert werden sollen (nachstehend Alternativmodell [Pauschalabzug]), setzt der Bundesrat die Motion 22.3377⁶ aus unserer Sicht nicht genügend um: Der Wert von 10 Prozent ist nicht empirisch abgestützt. Bei seinem Vorschlag stellt der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS ab, denn er bezieht sich lediglich auf die Lohndaten von Erwerbstätigen, die zwar starke gesundheitliche Einschränkungen angeben, aber keine IV-Rente erhalten, anstatt den Lohnunterschied von Personen mit einer Teilrente zu berücksichtigen (vgl. nachstehende Ausführungen unter B.1). Ebenso wenig lehnt er sich an das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler an. Somit stellt der Bundesrat auf keine der aktuellen vorliegenden wissenschaftlichen Analysen ab, die sich auf statistische Methodik und den Stand der Forschung abstützen, und kommt der entsprechenden Forderung der Motion nicht genügend nach.

Für uns ist es unverständlich, dass der Bundesrat das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in seinem erläuternden Bericht nicht näher darstellt und in einem transparenten Vergleich die Vor- und Nachteile zum von ihm vorgeschlagenen Alternativmodell (Pauschalabzug) aufzeigt. Dies obwohl er gemäss seiner Antwort vom 13. März 2023 auf die Frage von Nationalrätin Manuela Weichelt 23.7195 «Tabellenlöhne: Im Wach- oder Schlafzustand?»⁷ angibt, Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler seien mit der Ausarbeitung der Grundlagen für invaliditätsbedingt angepasste Lohnstrukturerhebungen beauftragt, und obwohl er auf Seite 3 seines erläuternden Berichts ausführt, dass im Mai 2022 eine aus Prof. em. Dr. Riemer-Kafka, Dr. phil. Schwegler, dem Bundesamt für Statistik und dem Bundesamt für Gesundheit bestehende Arbeitsgruppe eingesetzt worden sei. Es ist daher davon auszugehen, dass im Zeitraum von Mai 2022 bis April 2023 genügend Zeit bestanden hat oder hätte, um in intensiver Arbeit invaliditätskonforme Tabellenlöhne zu erstellen. Wir hätten erwartet, dass der Bundesrat zumindest auch das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in die Vernehmlassung schickt; könnten die Einkommensmöglichkeiten von gesundheitlich beeinträchtigten Menschen und somit auch ihr Invaliditätsgrad damit doch genauer und individueller bestimmt werden. An dieser Stelle ist festzuhalten, dass wie der Bundesrat auf Seite 4 seines erläuternden Berichts ausführt und auch in der Publikation von Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler⁸ nachzulesen ist, bei Lohn Tabellen gemäss dem Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler zusätzlich noch lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.

Noch unverständlicher ist, dass der Bundesrat auf Seite 4 und 5 seines erläuternden Berichts ausführt, sein Alternativmodell (Pauschalabzug) beruhe auf anerkannter statistischer Methodik und der Forschung und gehe von den Erkenntnissen der Studie BASS aus. Der Beleg hierzu bleibt vielmehr aus, denn aus dem erläuternden Bericht geht nicht hervor, auf welcher Methodik und auf welchen Grundlagen der vorgeschlagene Pauschalabzug von 10 Prozent basiert und wie damit die in der Studie BASS aufgezeigten Benachteiligungen der Versicherten korrigiert werden sollen. Will man sich gegen invaliditätskonforme Lohn Tabellen und für einen pauschalen Abzug von den bestehenden LSE-Tabellenlöhnen entscheiden und stützt man sich dabei auf die wissenschaftliche Studie BASS, resultiert gemäss

⁶ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁷ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20237195>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁸ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformerentabellenlohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

Diskussionspapier vom 7. November 2022 zur Studie BASS⁹ nämlich vielmehr ein notwendiger **Abzug in der Höhe von 17 Prozent, wobei auch dann noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.**

Ob das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler tatsächlich einen massgeblich höheren Ermessensspielraum zur Folge hätte als die Lösung mittels einem Pauschalabzug, wie dies auf Seite 5 des erläuternden Berichts ausgeführt wird, lässt sich mangels Darlegung der Auswirkungen nicht beurteilen. Nicht von der Hand zu weisen ist aber auch aus unserer Sicht, dass ein Pauschalabzug für die IV-Stellen einfacher umzusetzen und für die Versicherten leichter zu verstehen wäre.

Da im vorliegenden Vernehmlassungsverfahren nur das Alternativmodell (Pauschalabzug) zur Diskussion steht, beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf die vorgeschlagene Änderung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV und somit auf die Höhe des Pauschalabzugs sowie auf die vorgeschlagene Übergangsbestimmung. **Wir halten an dieser Stelle fest: Basiert das Alternativmodell (Pauschalabzug) als Umsetzung der Motion 22.3377 auf einer soliden wissenschaftlichen Fundierung, wie wir es im Folgenden detailliert aufzeigen, bieten wir durchaus Hand zu einer Umsetzung mittels einem Pauschalabzug. Ein aus wissenschaftlicher Sicht zu tief angesetzter Pauschalabzug ist für uns hingegen inakzeptabel und erfüllt die Motion 22.3377 nicht.**

B. Materielle Bemerkungen

1. Art. 26bis Abs. 3 IVV

Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV soll neben dem seit 1. Januar 2022 geltenden Teilzeitabzug von 10 Prozent neu vorsehen, dass vom Invalideneinkommen gemäss statistischen Werten (LSE-Tabellen) 10 Prozent abgezogen werden. Zur Begründung des Umfangs von 10 Prozent führt der Bundesrat auf Seite 7 seines erläuternden Berichts aus, die Studie BASS habe aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Deshalb sei dieser Wert als Referenzgrösse im Hinblick auf die Festlegung des Pauschalabzuges herangezogen worden. Ein Pauschalabzug in der Höhe von 10 Prozent erscheine als angemessen, denn werde zum neuen Pauschalabzug noch der bereits existierende Teilzeitabzug von 10 Prozent hinzugerechnet, so würde gesamthaft ein Abzug von 20 Prozent berücksichtigt. Auf Seite 8 seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat sodann aus, dass das vorgeschlagene Alternativmodell (Pauschalabzug) auf Verordnungsstufe umgesetzt werden könne, da Art. 28a Abs. 1 IVG vorsehe, dass der Bundesrat die zur Bemessung des Invaliditätsgrades massgebenden Erwerbseinkommen sowie die anwendbaren Korrekturfaktoren umschreiben könne.

⁹ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

Zur Argumentation des Bundesrates nehmen wir wie folgt Stellung:

Teilzeitabzug

In Bezug auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent ist festzuhalten, dass dieser nur bei denjenigen Versicherten angewendet wird, die nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit von 50 Prozent oder weniger tätig sein können. Ein Abzug von gesamthaff 20 Prozent würde somit nur in diesen Fällen resultieren.

Delegationsnorm Art. 28a Abs. 1 IVG

Zur Delegationsnorm in Art. 28a Abs. 1 IVG ist festzuhalten, dass Prof. Dr. U. Meyer und Dr. M. Reichmuth in der 4. Auflage der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum IVG¹⁰ (nachstehend Meyer/Reichmuth) zu Art. 28a IVG in Randziffer 104 unter dem Titel «Abzug vom Tabellenlohn» ausführen, die bundesgerichtliche Abzugspraxis von maximal 25 Prozent habe auch unter der Geltung der im Rahmen der Weiterentwicklung der IV in Kraft getretenen IVV grundsätzlich Bestand, obwohl nach dem Wortlaut des geltenden Art. 26^{bis} IVV einzig noch bei Teilzeitarbeit ein Abzug vorgesehen sei. Meyer/Reichmuth begründen dies unter Verweis auf BBI 2017 2668¹¹ damit, dass die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV darauf hinweise, dass der Bundesrat die bei den LSE-Tabellenlöhnen nötigen von der Rechtsprechung entwickelten Korrekturen vornehmen solle (z.B. welche Kriterien für einen leidensbedingten Abzug zu berücksichtigen sind und in welcher Höhe ein entsprechender Abzug erfolgen kann). Vergleiche man die ab 1. Januar 2022 geltende IVV mit diesen Ausführungen in der Botschaft, sprängen Lücken, Widersprüche und Inkongruenzen ins Auge. Den Abzug vom Tabellenlohn einzig noch bei Teilzeitarbeit vorzusehen, bedeutet gemäss Meyer/Reichmuth das Gegenteil davon, «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» auf Verordnungsstufe zu regeln, fusse diese Rechtsprechung doch auf fünf abzugsrelevanten Kriterien, die alle in einer Gesamtschau zu prüfen und ermessensweise bis maximal 25 Prozent tabellenlohnmindernd zu berücksichtigen seien. Meyer/Reichmuth gehen davon aus, dass das Bundesgericht die bundesrätliche Beschränkung auf den Teilzeitabzug im Streitfalle nicht stützen werde. Auch Prof. Dr. iur. Gächter und Dr. iur. M. E. Meier führen in ihrem Beitrag im Jusletter vom 4. Juli 2022 «Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen»¹² (nachstehend Gächter/Meier) auf Seite 24 aus, dass sich das in der IVV geschaffene Bemessungssystem in der gegenwärtigen Ausgestaltung so weit von den bisher konstant entwickelten bundesgerichtlichen Vorgaben entfernt habe, dass dessen Gesetzeskonformität fraglich erscheine. Gestützt auf Meyer/Reichmuth sowie Gächter/Meier lässt sich also sagen, dass eine Anpassung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV dringlich ist. Wir fordern den Bundesrat bezugnehmend auf die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV daher auf, sich bei den LSE-Tabellenlöhnen an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anzulehnen.

→ **Wir fordern daher, dass sich der Bundesrat bei den LSE-Tabellenlöhnen an die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV und somit an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anlehnt und einen Abzug von den LSE-Tabellenlöhnen in der**

¹⁰ Vgl. MEYER/REICHMUTH, Rechtsprechung IVG, Art. 28a N 104

¹¹ Vgl. <https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2017/544/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2017-544-de-pdf-a.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

¹² Vgl. Thomas Gächter / Michael E. Meier, Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen, in: Jusletter 4. Juli 2022

Höhe von bis zu gesamthaft 25 Prozent ermöglicht (vgl. Formulierungsvorschlag zu Art. 26bis Abs. 3 IVV weiter unten).

Vorgeschlagener Pauschalabzug

Wie bereits ausgeführt, begründet der Bundesrat die Höhe des vorgeschlagenen Pauschalabzugs von 10 Prozent damit, dass er sich an die Studie BASS anlehne. So habe die Studie BASS aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Dass die Studie BASS¹³ in der Zusammenfassung auf Seite III unter «Ergebnisse (1)» sowie unter Ziff. 6.1 gleich anschliessend aber noch ausführt, dass IV-Rentnerinnen und IV-Rentner mit einer Resterwerbsfähigkeit und somit Teilrenten im Mittel nochmals signifikant weniger verdienen als Personen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen jedoch ohne Zugang zu einer Rente, unterschlägt der Bundesrat. Somit schliesst er die für die Berechnung des Pauschalabzugs relevante Vergleichsgruppe aus. Gemäss Studie BASS ist ihr Durchschnittslohn im Vergleich zu voll leistungsfähigen Erwerbstätigen nämlich um 14 Prozent und ihr Medianlohn **um 17 Prozent tiefer**. Diese Ausführungen verdeutlicht das Büro BASS erneut in seinem Diskussionspapier vom 7. November 2022¹⁴ zu seiner eigenen Studie.

Zur Begründung, weshalb der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS abstellt und nicht einen Pauschalabzug von 17 Prozent vorschlägt, führt er auf Seite 7 seines erläuternden Berichts insbesondere Folgendes aus: Die Daten der Studie BASS würden sich nach Ansicht des Bundesamtes für Statistik (BFS) auf nicht geeignete Grundlagen (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung [SAKE] verknüpft mit Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt [SESAM]) stützen, um zuverlässige Lohnniveaus messen zu können. Somit würden die Daten der Studie BASS mit den LSE-Tabellen nicht in allen Punkten übereinstimmen und seien nicht vergleichbar.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates lassen sich mit der Verknüpfung der Daten aus SAKE und SESAM aber sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen:

- Der Datensatz SAKE/SESAM bietet eine sehr gute Datenlage für die Analyse von Lohnunterschieden. Aus der Homepage des BFS geht hervor: *«Das statistische Projekt SESAM hat zum Ziel, eine wichtige Quelle für die Forschung zum Thema Beschäftigung und Sozialversicherungen in der Schweiz zu liefern. Diese neue Quelle basiert auf einer Verknüpfung der Daten aus der SAKE mit Informationen aus verschiedenen Sozialversicherungsregistern (AHV, IV, EL, ALV). Die SAKE befasst sich hauptsächlich mit dem Thema des Arbeitsmarktes, anhand ihrer Module aber auch mit Bildung, unbezahlter Arbeit, Migration oder Sozialer Sicherheit. Die Datenlieferung aus den Registern für jede SAKE-Erhebung ermöglicht es, die Analysen auf die Bereiche Gesundheit, Einkommen, Pensionierung oder Erwerbslosigkeit zu erweitern. Dabei*

¹³ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023

¹⁴ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehnelV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

werden die aus den Registern stammenden SESAM-Variablen mit jenen der SAKE gekoppelt.»¹⁵

- Eine im Datensatz SAKE/SESAM identifizierte Person mit IV-Rente bezieht auch tatsächlich eine IV-Rente, denn die Information dazu stammt aus den Registerdaten der IV und nicht aus der Befragung SAKE.
- Wenn der Bundesrat tatsächlich Zweifel an der Studie BASS hätte, würde dies noch lange nicht begründen, weshalb er dann innerhalb derselben Studie einfach einen anderen Wert als Referenz herausgreift, der Menschen mit einer Teil-IV-Rente, die hier im Zentrum stehen, explizit ausschliesst.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass die der Studie BASS zugrunde liegenden SESAM-Daten sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen und mit den LSE-Tabellen vergleichbar sind. Sie bilden somit sehr wohl eine empirisch fundierte Basis für die Festlegung der Höhe eines Pauschalabzugs.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates in seinem erläuternden Bericht ist daher umfassend auf die Studie BASS abzustellen und die Referenzgrösse für den Pauschalabzug beträgt nicht nur 10 Prozent, sondern **17 Prozent**. An dieser Stelle ist nochmals darauf hinzuweisen, dass der vom Büro BASS ermittelte Lohnunterschied von Personen mit einer Teil-IV-Rente zu berücksichtigen ist und nicht derjenige von Personen ohne Rentenzugang und somit ohne rentenrelevanter Arbeitsunfähigkeit.

Wir fordern den Bundesrat daher auf, sich bei der Umsetzung der Motion 22.3377 und bei der Ausgestaltung seines Alternativmodells (Pauschalabzug) auf anerkannte statistische Methodik und den Stand der Forschung und somit umfassend auf die Studie BASS abzustützen und deshalb einen Pauschalabzug von **17 Prozent** vorzusehen.

Zudem ist festzustellen, dass gemäss der Studie BASS noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren (wie übermässige Einschränkungen bei bestimmten Krankheiten/Krankheitsbildern, Ausbildungsniveau, Branchenerfahrung, Alter, etc.) zu berücksichtigen sind. Auch ist den in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zusätzlich definierten abzugsrelevanten Elementen wie z.B. Nationalität, Aufenthaltskategorie und Dauer der Betriebszugehörigkeit Rechnung zu tragen. Ebenfalls unbedingt zu berücksichtigen sind regionale Unterschiede. Dies deshalb, weil das Problem, dass eine gesundheitlich beeinträchtigte Person z.B. im Kanton Tessin ein substantiell unter den LSE-Tabellenlöhnen liegendes Einkommen in Kauf nehmen muss, durch die sich lediglich auf das Valideneinkommen auswirkende Parallelisierung gemäss Art. 26 Abs. 2 IVV nicht in jedem Fall gelöst wird. Die Parallelisierung des Valideneinkommens kommt ohnehin nur dann zum Zug, wenn die betroffene Person ohne Behinderung ein branchenüblich unterdurchschnittliches Einkommen erzielt hat – und selbst dann werden 5 Prozent nicht ausgeglichen (vgl. Art. 26 Abs. 2 IVV). Beispiel: Herr A wohnt im Kanton Tessin und arbeitet in einem Bundesbetrieb. Dabei verdient er ein im schweizweiten Vergleich branchenübliches Einkommen. Nach einem Hirnschlag kann er mit seiner verbleibenden Arbeitsfähigkeit nicht

¹⁵ Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/sesam.html>,
Abrufdatum 12.05.2023

mehr für den Bund arbeiten und muss die Berufsbranche wechseln. Nun stehen ihm lediglich noch Tätigkeiten zur Verfügung, bei denen er ein für den Kanton Tessin übliches, im schweizweiten Vergleich aber substantiell tieferes Einkommen erzielen kann. Das Konstrukt der Parallelisierung hilft Herrn A somit nicht.

Unter Berücksichtigung der in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung definierten Abzugspraxis soll der Abzug gesamthaft aber maximal 25 Prozent betragen. Im Übrigen ist insbesondere bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) eine regelmässige Evaluation der Lohnunterschiede vorzusehen.

→ **Wir fordern daher, dass bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) ein Abzug von 17 Prozent vorgesehen wird und dass – wie von der Studie BASS als zentrale Quelle des Bundesrats verlangt – noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren berücksichtigt werden.**

→ **Wir schlagen daher folgende Formulierung vor:**

Art. 26bis Abs. 3 IVV

*«3 Vom statistisch bestimmten Wert nach Absatz 2 werden 17 Prozent abgezogen. Kann die versicherte Person aufgrund ihrer Invalidität nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit nach Artikel 49 Absatz 1bis von 50 Prozent oder weniger tätig sein, so werden zusätzlich 10 Prozent abgezogen. **Zusätzliche lohnmindernde Faktoren können zu weiteren Abzügen führen. Gesamthaft kann der Abzug maximal 25 Prozent betragen.**»*

2. Übergangsbestimmung Abs. 1

Mit Abs. 1 der Übergangsbestimmung soll im Sinne der Gleichbehandlung aller Versicherten sichergestellt werden, dass alle Rentenbeziehenden, deren Rentenanspruch erst ab dem 1. Januar 2022 entstanden ist oder deren Rentenanspruch vor dem 1. Januar 2022 entstanden ist und die zu diesem Zeitpunkt das 55. Altersjahr noch nicht erreicht hatten, von der vorgeschlagenen Neuerung profitieren können. Die Renten dieser Versicherten mit einem IV-Grad zwischen 40 Prozent und 69 Prozent sollen daher innert zwei Jahren an die Neuerungen angepasst werden. Auf Seite 11, zweitletzter Absatz, seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat aus, es handle sich dabei um eine Revision mit einer grundsätzlichen und vollumfänglichen Neubeurteilung des Sachverhalts in medizinischer und ökonomischer Sicht.

Wir begrüßen die Gleichbehandlung auch bestehender IV-Rentenbeziehender sehr. Allerdings handelt es sich bei der Anpassung der laufenden Renten an die vorgeschlagene Neuerung aus unserer Sicht keineswegs um einen Revisionsgrund im Sinne von Art. 17 ATSG, der zu einer vollumfänglichen Neubeurteilung führt. Die Revision nach Art. 17 ATSG bezweckt einzig die Anpassung einer Rente an veränderte Verhältnisse. Nur wenn solche veränderten Verhältnisse gegeben sind, wie beispielsweise eine Verbesserung oder Verschlechterung des Gesundheitszustandes – weitere Beispiele finden sich in Randziffer

5101 f. des Kreisschreibens über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung, KSIR¹⁶ – erfolgt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine grundsätzliche und vollumfängliche Neu Beurteilung. Dies bestätigt der Bundesrat zudem selbst auf Seite 11, letzter Absatz, seines erläuternden Berichts: *«Fälle, in welchen bereits eine ganze Rente ausgerichtet wird (IV-Grad von mindestens 70 Prozent) müssen nicht in Revision gezogen werden. Eine Revision erfolgt in solchen Fällen nur, wenn nach der allgemeinen Revisionsbestimmung (Art. 17 ATSG) ein entsprechender Revisionsgrund (z.B. Verbesserung des Gesundheitsschadens) vorliegt»*. Abs. 1 der Übergangsbestimmung ist daher entsprechend anzupassen.

Weiter ist zu beachten, dass eine Anpassung an die Neuregelung mit einem Abzug vom LSE-Tabellenlohn in der Höhe von maximal 20 Prozent in denjenigen Fällen, bei denen im Rahmen der ursprünglichen Rentenzusprache ein leidensbedingter Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von 25 Prozent vorgenommen wurde, zu einer Schlechterstellung führt. Wir gehen davon aus, dass dies nicht die Absicht des Bundesrates darstellt. Um eine Schlechterstellung zu vermeiden und somit den Besitzstand zu wahren, ist Abs. 1 der Übergangsbestimmung entsprechend umzuformulieren.

- **Wir begrünnen es, dass auch die laufenden Renten an die Neuregelung angepasst und unter Berücksichtigung der Übergangsbestimmungen IVG zur Änderung vom 19. Juni 2020 (Weiterentwicklung der IV) gegebenenfalls in das stufenlose Rentensystem überführt werden sollen.**
- **Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:**
Übergangsbestimmung Abs. 1
«1 (...), bei denen das Einkommen mit Invalidität aufgrund statistischer Werte festgelegt wurde und bei denen im Rahmen der Rentenzusprache nicht bereits ein höherer Abzug berücksichtigt wurde, ist innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Änderung eine Neuberechnung des Invaliditätsgrades vorzunehmen. (...).»

3. Übergangsbestimmung Abs. 2

Gemäss Abs. 2 der Übergangsbestimmung sollen sich Versicherte, bei denen ein rentenausschliessender Invaliditätsgrad festgestellt und der Rentenanspruch abgelehnt oder eine Rente aufgehoben wurde, erneut bei der Invalidenversicherung anmelden können. Als Voraussetzung dafür, dass die IV-Stellen auf das neue Gesuch eintreten, soll es ausreichen, wenn die versicherte Person glaubhaft aufzeigt, dass die Anwendung der neuen Regelung zu einem Invaliditätsgrad von 40 Prozent oder mehr führen würde. Diese Möglichkeit der Neuanschuldung begrünnen wir sehr. Sie müsste sich allerdings auch auf den Anspruch auf Gewährung von Umschulungsmassnahmen beziehen und darf nicht nur auf den Rentenanspruch beschränkt werden. Aus unserer Sicht reicht es zudem nicht aus, die Möglichkeit der Neuanschuldung lediglich über die Übergangsbestimmung zu kommunizieren. Vielmehr sollen das Bundesamt für

¹⁶ Vgl. <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/18452>, Abrufdatum 12.05.2023

Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv über die auch ohne Verschlechterung des Gesundheitszustandes bestehende Möglichkeit der Neuanmeldung informieren und entsprechende Versicherte aktiv und klar verständlich kontaktieren (z.B. durch Informationsschreiben an alle Versicherten, deren Anspruch auf Umschulung / Rente abgelehnt wurde, oder an alle Sozialhilfebehörden).

→ **Wir begrüßen es, dass die Möglichkeit einer Neuanmeldung gegeben sein soll.**

→ **Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:**

Übergangsbestimmung Abs. 2

«2 Wurden eine Rente oder eine Umschulung vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... wegen eines zu geringen Invaliditätsgrades verweigert, so wird auf eine erneute Anmeldung eingetreten, wenn glaubhaft gemacht wird, dass die Berechnung des Invaliditätsgrades durch die Anwendung der Regelung von Artikel 26bis Absatz 3 neu zu einem Rentenanspruch oder einem Anspruch auf eine Umschulung führt.»

→ **Wir fordern zudem, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv und klar verständlich über die Möglichkeit einer Neuanmeldung informieren.**

Wir bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen und danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Dominique Meier
Geschäftsführerin

**MODIFICATION DU RÈGLEMENT SUR
L'ASSURANCE-INVALIDITÉ (RAI)
MISE EN ŒUVRE DE LA MOTION CSSS-N
22.3377 « UTILISER DES BARÈMES DE
SALAIRES CORRESPONDANT À L'INVALIDITÉ
DANS LE CALCUL DU TAUX D'INVALIDITÉ »**

A. Remarques d'ordre général

1. Contexte

Les dispositions relatives au développement continu de l'AI sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2022. Dans le cadre de la procédure de consultation relative aux modifications du règlement, de nombreux acteurs ont critiqué le fait que le Conseil fédéral inscrive les barèmes salariaux de l'Enquête suisse sur la structure des salaires (barèmes ESS) dans le RAI, tout en supprimant - hormis la déduction de 10% pour le travail à temps partiel (art. 26^{bis} al. 3 RAI) - la déduction en raison d'une atteinte à la santé de 25% au maximum appliquée au revenu avec invalidité, déduction qui était prise en compte conformément à la jurisprudence jusqu'à fin 2021. De nombreuses prises de position ont signalé que les études scientifiques du Bureau BASS du 8.1.2021 «Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung»¹ (ci-après Étude BASS; en allemand), du Prof. Dr iur. Gächter et al. du 22.01.2021 «Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung»² (en allemand) ainsi que d'un groupe de travail dirigé par la Prof. em. Dr iur. Riemer-Kafka³ étaient arrivées, indépendamment les unes des autres, au résultat suivant :

- Les barèmes salariaux ESS reflètent dans une large mesure le niveau de salaire des personnes sans atteintes à la santé et, en comparaison, les salaires des personnes atteintes dans leur santé sont systématiquement très inférieurs.
- D'importants facteurs ayant un impact sur le salaire tels que le niveau de formation, l'âge, la nationalité, le nombre d'années de service, la branche économique et la grande région ne sont pas pris en considération.

Malgré la critique générale exprimée lors de la procédure de consultation, le Conseil fédéral a annoncé le 3 novembre 2021 qu'il maintenait aussi bien l'ancrage des barèmes ESS dans le RAI que la suppression de la déduction en raison d'une atteinte à la santé. Peu de temps après, la Prof. em. Dr iur. Riemer-Kafka et le Dr phil. Schwegler ont publié, dans la Revue suisse des assurances sociales et de la prévoyance professionnelle (RSAS 06/2021)⁴, un modèle (ci-après modèle de barèmes salariaux selon Riemer-Kafka/Schwegler) qui indique comment les barèmes ESS appliqués aujourd'hui pourraient être adaptés en fonction des handicaps au moyen d'un outil de « Job-Matching ».

Le 6 avril 2022, la CSSS-N a déposé la motion 22.3377⁵ «Utiliser des barèmes de salaires correspondant à l'invalidité dans le calcul du taux d'invalidité», qui fut par la suite très nettement adoptée aussi bien par le Conseil national que par le Conseil des

¹ Cf. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, consulté le 12.05.2023 (uniquement en allemand).

² Cf. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/2021_Zusammenfassung_Rechtsgutachten_WESYM_Prozent202021.pdf, consulté le 12.05.2023 (uniquement en allemand).

³ Cf. Gabriela Riemer-Kafka et al., Invalidenkonforme Tabellenlöhne, dans: Jusletter du 22 mars 2021

⁴ Cf. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformerem-tabellen-lohn>, consulté le 12.05.2023 (résumé en français).

⁵ Cf. <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20223377>, consulté le 12.05.2023

États. La motion charge le Conseil fédéral d'instaurer, d'ici fin 2023, une base de calcul qui, lors de la détermination du revenu avec invalidité au moyen de valeurs statistiques, tienne compte des possibilités de revenu réelles des personnes atteintes dans leur santé. La motion formule notamment la demande suivante: *«Dans le cadre de l'élaboration de la base de calcul, qui se fondera sur une méthode statistique reconnue et tiendra compte des connaissances scientifiques actuelles, le Conseil fédéral prendra en considération le nouveau système de rentes linéaire, les adaptations apportées à l'évaluation de l'invalidité et les nouvelles dispositions réglementaires entrées en vigueur le 1er janvier 2022. Il intégrera la solution proposée par Riemer-Kafka/Schwegler, comme il l'a plusieurs fois envisagé.»*

2. Motion 22.3377 insuffisamment mise en œuvre

Par l'adaptation du RAI telle que proposée, qui prévoit d'appliquer une réduction forfaitaire de 10% aux revenus avec invalidité déterminés sur la base des barèmes ESS (ci-après modèle alternatif [déduction forfaitaire]), le Conseil fédéral met à notre avis insuffisamment en œuvre la motion 22.3377⁶: la valeur de 10% ne s'appuie en effet pas sur des données empiriques. Dans sa proposition, le Conseil fédéral ne se base pas pleinement sur l'étude BASS; au lieu de prendre en compte la différence de salaire des personnes touchant une rente partielle de l'AI (cf. explications ci-après sous B.1), il se réfère en effet uniquement aux données salariales de personnes actives qui, bien que déclarant présenter d'importantes limitations dues à leur santé, n'ont pas accès à une rente de l'AI. Il ne s'appuie pas davantage sur le modèle de barèmes salariaux selon Riemer-Kafka/Schwegler. Le Conseil fédéral ne se base donc sur aucune des analyses scientifiques les plus récentes disponibles, fondées sur une méthodologie statistique et sur l'état actuel de la recherche, et ne satisfait pas suffisamment à l'exigence en question de la motion.

De notre point de vue, il est incompréhensible que le Conseil fédéral ne développe pas plus en détail, dans son Rapport explicatif, le modèle de barèmes salariaux selon Riemer-Kafka/Schwegler, en procédant à une comparaison transparente entre les avantages et inconvénients de ce dernier avec ceux du modèle alternatif (déduction forfaitaire) qu'il propose. Ce malgré le fait qu'il affirme, dans sa réponse du 13 mars 2023 à la question posée par la conseillère nationale Manuela Weichelt 23.7195 «Barèmes de salaire AI: le projet est-il entré en hibernation?»⁷, que la Prof. em. Dr Riemer-Kafka et le Dr phil. Schwegler sont chargés de mettre au point les bases nécessaires à l'adaptation des Enquêtes sur la structure des salaires en fonction de l'invalidité; et ce bien qu'il écrive, à la page 3 de son Rapport explicatif, qu'un groupe de travail composé de la Prof. em. Dr Riemer-Kafka, du Dr phil. Schwegler, de l'Office fédéral de la statistique et de l'Office fédéral de la santé publique a été mis en place en mai 2022. On peut donc partir du principe que la période entre mai 2022 et avril 2023 était ou aurait été suffisante, en travaillant de façon intensive, pour établir des barèmes de salaires correspondant à l'invalidité. Nous nous attendions à ce que le Conseil fédéral mette à tout le moins en consultation également le modèle de barèmes salariaux selon Riemer-

⁶ Cf. <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20223377>, consulté le 12.05.2023.

⁷ Cf. <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20237195>, consulté le 12.05.2023.

Kafka/Schwegler, vu que ce modèle permettrait de déterminer avec plus de précision les possibilités de revenu des personnes atteintes dans leur santé, et par conséquent aussi leur taux d'invalidité. À noter dans ce contexte, comme le précisent aussi bien le Conseil fédéral à la page 4 de son Rapport explicatif que la Prof. em. Dr Riemer-Kafka et le Dr phil. Schwegler dans leur publication⁸, qu'il faudrait tenir compte, en plus des barèmes salariaux selon le modèle Riemer-Kafka/Schwegler, de facteurs de réduction du salaire supplémentaires.

Il est encore plus incompréhensible que le Conseil fédéral déclare, aux pages 4 et 5 de son Rapport explicatif, que son modèle alternatif (déduction forfaitaire) tient compte des méthodologies statistiques reconnues, de la recherche et des résultats de l'étude BASS. La preuve de cette affirmation n'est en effet pas apportée, car le Rapport explicatif n'indique ni sur quelle méthodologie et quelles bases s'appuie la déduction forfaitaire de 10% telle que proposée, ni comment ce modèle alternatif est censé corriger les inégalités à l'égard des assuré-e-s que relève l'étude BASS. Si l'on veut se prononcer contre des barèmes salariaux correspondant à l'invalidité et pour une déduction forfaitaire appliquée aux barèmes salariaux ESS existants en se référant à l'étude scientifique BASS, il en résulte en effet bien davantage, comme indiqué dans la note de discussion du 7 novembre 2022 concernant l'étude BASS⁹, la nécessité de tenir compte d'une **réduction de 17%, tout en prévoyant de surcroît la prise en compte de facteurs de réduction supplémentaires.**

La question de savoir si le modèle de barèmes salariaux selon Riemer-Kafka/Schwegler donnerait effectivement lieu à une marge d'appréciation significativement plus large que la solution qui préconise une réduction forfaitaire, comme il est prétendu à la page 5 du Rapport explicatif, ne peut être évaluée faute de précisions quant aux conséquences. En revanche, on ne peut pas nier, de notre point de vue également, qu'une réduction forfaitaire serait plus facile à mettre en œuvre par les offices AI et plus compréhensible pour les assuré-e-s.

Étant donné que dans la présente procédure de consultation, seul le modèle alternatif (déduction forfaitaire) est soumis à discussion, les explications qui suivent se limitent à la modification proposée de l'art. 26^{bis} al. 3 RAI et par conséquent au taux de la déduction forfaitaire ainsi qu'à l'énoncé proposé de la disposition transitoire. **Nous tenons à signaler ici que si le modèle alternatif (déduction forfaitaire) tel que proposé pour satisfaire à la motion 22.3377 s'appuie sur une base scientifique solide, au sens que nous précisons plus en détail dans ce qui suit, nous consentons tout à fait à sa mise en œuvre moyennant une déduction forfaitaire. En revanche, nous considérons qu'une déduction forfaitaire, dont le taux est fixé trop bas du point de vue scientifique, est inacceptable et qu'elle ne satisfait pas à la motion 22.3377.**

⁸ Cf. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformerer-tabellen-lohn>, consulté le 12.05.2023.

⁹ Cf. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, consulté le 12.05.2023 (uniquement en allemand).

B. Remarques d'ordre matériel

3. Art. 26bis al. 3 RAI

Dans l'art. 26^{bis} al. 3 RAI, il est désormais prévu d'opérer, outre la déduction de 10% pour le travail à temps partiel applicable depuis le 1^{er} janvier 2022, une déduction du revenu avec invalidité selon des valeurs statistiques (barèmes ESS) de 10%. Pour motiver ce taux de 10%, le Conseil fédéral indique à la page 7 de son Rapport explicatif qu'il ressort de l'étude BASS qu'aussi bien le salaire moyen que le salaire médian des personnes fortement atteintes dans leur santé, exerçant une activité lucrative et n'ayant pas accès à une rente, sont inférieurs d'environ 10% aux salaires des personnes en bonne santé. C'est la raison pour laquelle il dit s'en servir comme référence pour la fixation de la déduction forfaitaire. Selon lui, une déduction forfaitaire de 10% semble donc appropriée, car si l'on additionne la nouvelle déduction forfaitaire à la déduction pour le travail à temps partiel déjà existante de 10%, l'abattement total à prendre en compte est de 20%. À la page 8 de son Rapport explicatif, le Conseil fédéral précise ensuite que le modèle alternatif (déduction forfaitaire) tel que proposé peut être mis en œuvre au niveau réglementaire, étant donné qu'en vertu de l'art. 28a al. 1 LAI, le Conseil fédéral fixe les revenus déterminants pour l'évaluation du taux d'invalidité ainsi que les facteurs de correction applicables.

Nous prenons position au sujet de l'argumentation du Conseil fédéral comme suit:

Déduction pour le travail à temps partiel

En ce qui concerne la déduction pour le travail à temps partiel de 10%, il convient de préciser que celle-ci s'applique aux seules personnes assurées dont l'invalidité ne leur permet plus que de travailler à un taux d'occupation de 50% ou moins. C'est donc uniquement dans ces cas qu'en résulterait une déduction de 20% au total.

Norme de délégation de l'art. 28a al. 1 LAI

À propos de la norme de délégation de l'art. 28a al. 1 LAI, il convient de noter que le Prof. Dr U. Meyer et le Dr M. Reichmuth observent, dans la 4^e édition de la publication *Rechtsprechung des Bundesgerichts zum IVG*¹⁰ (ci-après Meyer/Reichmuth ; en allemand) au sujet de l'art. 28a LAI, chiffre 104 sous le titre «Abzug vom Tabellenlohn» (déduction du salaire statistique), que la pratique du Tribunal fédéral consistant à appliquer une déduction de 25% au maximum reste valable dans le principe, et ce également sous l'empire du RAI entré en vigueur dans le cadre du développement continu de l'AI, et en dépit du fait que selon l'énoncé de l'art. 26^{bis} RAI en vigueur, une déduction n'est plus prévue qu'en cas de travail à temps partiel. Meyer/Reichmuth motivent leur affirmation, en se référant à la FF 2017 2493¹¹, par le fait que le message relatif au développement continu de l'AI rappelle que le Conseil fédéral doit procéder aux corrections nécessaires, développées par la jurisprudence, de ces revenus (p. ex. critères à prendre en compte pour une déduction en raison du handicap et montant de la déduction correspondante). Selon les auteurs, si l'on compare le RAI en vigueur dès le 1^{er} janvier 2022 avec ces explications dans le message, des lacunes, contradictions et incohérences sautent aux yeux. Ne prévoir une déduction du salaire statistique plus

¹⁰ Cf. MEYER/REICHMUTH, *Rechtsprechung IVG*, art. 28a N 104 (uniquement en allemand)

¹¹ Cf. <https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2017/544/fr/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2017-544-fr-pdf-a.pdf>, consulté le 12.05.2023.

que dans le cas du travail à temps partiel signifie, selon Meyer/Reichmuth, le contraire du fait d'inscrire dans le règlement «la pratique définie par la jurisprudence» ; car cette jurisprudence repose sur cinq critères pouvant donner lieu à une réduction dont chacun est à examiner dans une perspective globale, à évaluer et à prendre en compte au titre de réduction du salaire statistique de 25% au maximum. Meyer/Reichmuth partent du principe qu'en cas de litige, le Tribunal fédéral ne soutiendrait pas la volonté du Conseil fédéral de limiter la réduction au seul cas du travail partiel. Le Prof. Dr iur. Gächter et le Dr iur. M. E. Meier développent eux aussi, dans leur contribution à la Jusletter du 4 juillet 2022 «Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen»¹² (ci-après Gächter/Meier ; en allemand), page 24, l'avis selon lequel le système d'évaluation créé dans le RAI s'est à tel point éloigné, dans sa conception actuelle, des directives développées jusqu'à présent par la jurisprudence constante du Tribunal fédéral que sa conformité avec la loi apparaît comme douteuse. Sur la base des constats faits par Meyer/Reichmuth et Gächter/Meier, on peut donc affirmer qu'une adaptation de l'art. 26^{bis} al. 3 RAI s'impose d'urgence. Nous référant au message relatif au développement continu de l'AI, nous demandons donc au Conseil fédéral de s'appuyer, s'agissant des barèmes salariaux de l'ESS, sur la «pratique définie par la jurisprudence».

→ **Nous demandons par conséquent que le Conseil fédéral se base, en ce qui concerne les barèmes salariaux de l'ESS, sur le message relatif au développement continu de l'AI et donc sur «la pratique définie par la jurisprudence», et qu'il fasse en sorte qu'une déduction appliquée aux barèmes salariaux de l'ESS allant au total jusqu'à 25% au maximum soit possible (cf. proposition de formulation de l'art. 26bis al. 3 RAI ci-après).**

Déduction forfaitaire proposée

Comme déjà mentionné, le Conseil fédéral motive le taux de la déduction forfaitaire de 10% tel que proposé par le fait qu'il se base sur l'étude BASS. Selon lui, l'étude BASS a démontré qu'aussi bien le salaire moyen que le salaire médian des personnes fortement atteintes dans leur santé, exerçant une activité lucrative et n'ayant pas accès à une rente, sont inférieurs d'environ 10% aux salaires des personnes en bonne santé. Le Conseil fédéral omet toutefois de mentionner que l'étude BASS¹³ précise immédiatement après, dans le résumé à la page III sous «Ergebnisse (1)» ainsi que sous le chiffre 6.1, que les rentières et rentiers AI présentant une capacité de gain résiduelle et touchant de par ce fait une rente partielle perçoivent en moyenne un salaire encore significativement plus bas que les personnes fortement restreintes en raison de leur état de santé, mais n'ayant pas accès à une rente. Il exclut ainsi le groupe de comparaison pertinent pour le calcul de la déduction forfaitaire. Selon l'étude BASS, leur salaire moyen est en effet, comparativement aux personnes pleinement performantes, inférieur de 14% et leur salaire médian **inférieur de 17%**. Le Bureau BASS précise ces observations dans sa note de discussion du 7 novembre 2022¹⁴ se rapportant à sa propre étude.

¹² Cf. Thomas Gächter / Michael E. Meier, Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen, dans: Jusletter du 4 juillet 2022 (uniquement en allemand)

¹³ Cf. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, consulté le 12.05.2023

¹⁴ Cf. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, consulté le 12.05.2023.

Le Conseil fédéral motive le fait qu'il ne se base pas pleinement sur l'étude BASS et ne propose pas une déduction forfaitaire de 17% notamment par les arguments suivants, développés à la page 7 de son Rapport explicatif : selon lui, les données de l'étude BASS reposent sur ce que considère l'Office fédéral de la statistique (OFS) comme une base inappropriée (Enquête suisse sur la population active [ESPA] liée à la publication Protection sociale et marché du travail [SESAM] pour mesurer des niveaux de salaire fiables. Il estime par conséquent que ces données ne concordent pas en tous points avec les barèmes ESS et ne leur sont pas comparables.

Or contrairement aux éléments développés par le Conseil fédéral, le couplage des données issues de l'ESPA et de SESAM permet bel et bien de mesurer des niveaux de salaire fiables :

- L'ensemble de données ESPA/SESAM constitue une excellente source pour analyser les différences de salaire. Le site Web de l'OFS indique ceci : « *Le projet statistique SESAM a pour objectif de fournir une source essentielle pour la recherche en Suisse sur le thème de l'emploi et des assurances sociales. Cette nouvelle source est construite sur la base d'un couplage des données de l'ESPA avec des informations extraites de différents registres du domaine des assurances sociales (AVS, AI, PC, AC). L'ESPA traite principalement du thème du marché du travail, mais aussi par ses modules thématiques de la formation, du travail non rémunéré, de la migration ou encore de la sécurité sociale. L'apport des données de registres à chaque enquête ESPA permet d'élargir les analyses dans le domaine de la santé, des revenus, de la retraite ou encore du chômage en croisant les variables SESAM tirées de registres à celles de l'ESPA.* »¹⁵
- Selon les renseignements du Bureau BASS, il ressort d'une comparaison des salaires médians issus des données de l'ESPA/SESAM avec les barèmes de l'ESS que les valeurs absolues des salaires médians ne présentent que des différences minimales entre l'ESPA et l'ESS.
- Une personne identifiée dans le cadre des données de l'ESPA/SESAM comme bénéficiant d'une rente de l'AI perçoit effectivement une rente de l'AI, car l'information à cet égard provient des registres de l'AI et non pas de l'enquête ESPA. Renseignements pris auprès du Bureau BASS, il s'agit d'une des raisons pour lesquelles l'on s'est basé, lors de la détermination des différences de salaires des personnes handicapées, sur les indications relatives au salaire fournies par des bénéficiaires d'une rente AI, vu que ces personnes permettent d'être identifiées de manière très fiable. Un groupe composé de personnes ayant autoévalué leur état de santé et présentant d'importantes limitations dues à leur état de santé mais sans toucher de rente de l'AI, a servi dans une large mesure au Bureau BASS de « groupe témoin » dans ses analyses. La plausibilisation des résultats concernant ce groupe témoin est par ailleurs fort réussie : les personnes sans rente AI mais qui présentent, selon leur propre appréciation, une pathologie de longue durée (au moins 6 mois) et qui indiquent être fortement restreintes dans leur vie quotidienne gagnent moins que les personnes sans limitations dues à leur

¹⁵ Cf. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/travail-remuneration/enquetes/sesam.html>, consulté le 12.05.2023

état de santé, mais davantage que les bénéficiaires d'une rente partielle de l'AI, personnes dont il s'agit principalement ici.

- Si le Conseil fédéral avait effectivement des doutes à l'égard de l'étude BASS, cela ne justifierait cependant encore de loin pas la raison pour laquelle il extrait tout simplement de cette même étude une autre valeur à appliquer comme référence, laquelle évince explicitement les personnes touchant une rente partielle de l'AI, groupe de personnes placé ici au centre de l'attention.

En résumé, on peut par conséquent affirmer que les données SESAM sur lesquelles s'appuie l'étude BASS permettent bel et bien de mesurer des niveaux de salaire fiables et qu'elles sont comparables aux barèmes de l'ESS. Elles constituent donc tout à fait une base fondée sur des données empiriques en vue de déterminer le montant d'une déduction forfaitaire.

Par conséquent, et contrairement aux éléments développés par le Conseil fédéral dans son Rapport explicatif, il convient de pleinement tenir compte de l'étude BASS ainsi que d'une valeur de référence pour la déduction forfaitaire non pas seulement de 10%, mais de **17%**. À noter une nouvelle fois ici qu'il s'agit de prendre en considération la différence de salaire, déterminée par le Bureau BASS, des personnes touchant une rente partielle de l'AI et non pas celle des personnes n'ayant pas accès à la rente et ne présentant donc pas d'incapacité de travail donnant lieu à l'octroi d'une rente.

Pour ces raisons, nous demandons au Conseil fédéral de s'appuyer, en ce qui concerne la mise en œuvre de la motion 22.3377 et la conception de son modèle alternatif (déduction forfaitaire), sur une méthodologie statistique reconnue et sur l'état actuel de la recherche, et donc pleinement sur l'étude BASS, et par conséquent de prévoir une déduction forfaitaire de **17%**.

À noter par ailleurs que l'étude BASS préconise de prendre en compte des facteurs supplémentaires ayant pour effet de réduire le salaire (tels que de très importantes limitations dues à certaines pathologies/tableaux cliniques, le niveau de formation, l'expérience dans la branche, l'âge, etc.). Il s'agit en outre de tenir compte des éléments supplémentaires pouvant donner lieu à une déduction, tels que définis par la jurisprudence du Tribunal fédéral, comme p. ex. la nationalité, la catégorie de séjour et l'ancienneté dans l'entreprise. Il convient en plus de prendre impérativement en considération les différences régionales; en effet, le problème lié au fait qu'une personne atteinte dans sa santé, résidant p. ex. dans le canton du Tessin, doive se contenter d'un revenu substantiellement inférieur aux barèmes salariaux de l'ESS, n'est pas résolu dans tous les cas par la parallélisation selon l'art. 26 al. 2 RAI, celle-ci n'impactant que le revenu sans invalidité. La parallélisation du revenu sans invalidité ne s'applique de toute façon que si la personne concernée a réalisé, avant la survenance de son invalidité, un revenu inférieur à la moyenne usuelle dans la branche – et même dans ce cas, 5% ne sont pas compensés (cf. art. 26 al. 2 RAI). Exemple : Monsieur A. réside dans le canton de Tessin et travaille au sein d'une entreprise fédérale. Il touche un salaire usuel dans la branche qui correspond à la moyenne suisse. Ayant subi une attaque cérébrale, sa capacité de travail résiduelle ne lui permet plus de travailler au service de la Confédération et il se voit obligé de changer de branche. Il ne réalise désormais plus qu'un revenu usuel dans le canton du Tessin qui est inférieur à la moyenne suisse. Le concept de la parallélisation n'est par conséquent d'aucune aide pour Monsieur A.

Compte tenu de la pratique définie par la jurisprudence du Tribunal fédéral, la déduction globale ne doit toutefois pas dépasser 25% au maximum. Par ailleurs, il convient de prévoir, notamment lors du recours à un modèle alternatif (déduction forfaitaire), une évaluation régulière des différences de salaire.

- **Nous demandons par conséquent qu'il soit prévu, lors de l'application d'un modèle alternatif (déduction forfaitaire), une déduction de 17% et qu'il soit en outre tenu compte, comme l'exige le Bureau BASS en sa qualité de source centrale de l'OFAS, de facteurs supplémentaires ayant pour effet de réduire le salaire.**
- **Nous proposons par conséquent la formulation suivante:**
Art. 26bis al. 3 RAI
«3 Une déduction de 17% est opérée sur la valeur statistique visée à l'al. 2. Si, du fait de l'invalidité, l'assuré ne peut travailler qu'avec une capacité fonctionnelle au sens de l'art. 49 al. 1bis, de 50% ou moins, une déduction supplémentaire de 10% est opérée. D'autres facteurs ayant pour effet de réduire le salaire peuvent donner lieu à des déductions supplémentaires. La déduction ne peut excéder 25% au total. »

4. Disposition transitoire al. 1

L'al. 1 de la disposition transitoire doit garantir, au sens du traitement égalitaire de toutes les personnes assurées, que l'ensemble des bénéficiaires de rentes dont le droit à la rente n'a pris naissance qu'à compter du 1^{er} janvier 2022 ou dont le droit à la rente a pris naissance avant le 1^{er} janvier 2022 et qui n'avaient pas encore atteint 55 ans à ce moment-là, puissent profiter de la modification proposée. C'est pourquoi les rentes de ces assuré-e-s qui présentent un taux d'invalidité entre 40 et 69% doivent être adaptées aux modifications dans un délai de deux ans. Le Conseil fédéral déclare à la page 11, 3^e alinéa de son Rapport explicatif, qu'il s'agit d'une révision qui nécessite en principe une réévaluation complète des faits déterminants du point de vue médical et économique.

Nous saluons vivement que les bénéficiaires de rentes AI déjà existantes soient traités de manière égalitaire. Or, nous sommes d'avis que l'adaptation des rentes en cours n'est nullement assimilable à un motif de révision au sens de l'art. 17 LPGA qui donne lieu à une réévaluation complète. La révision au sens de l'art. 17 LPGA vise uniquement l'adaptation d'une rente à un changement des circonstances. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, ce n'est que s'il existe un tel changement des circonstances, par exemple une amélioration ou une dégradation de l'état de santé – d'autres exemples figurent au chiffre 5101 s. de la Circulaire sur l'invalidité et les rentes dans l'assurance-invalidité, CIRAI¹⁶ – qu'une réévaluation fondamentale et complète est effectuée. Ce principe est en outre confirmé par le Conseil fédéral lui-même à la page 11, 4^e alinéa de son Rapport explicatif: « *Si l'assuré touche déjà une rente entière (taux d'invalidité de 70% ou plus), celle-ci ne doit pas être révisée, à moins qu'il existe un motif de révision prévu par la disposition générale en la matière (art. 17 LPGA), comme par exemple l'amélioration de l'atteinte à la santé* ». L'al. 1 de la disposition transitoire doit donc être adapté en conséquence.

¹⁶ Cf. <https://sozialversicherungen.admin.ch/fr/d/18452>, consulté le 12.05.2023

En outre, il convient de tenir compte du fait qu'une adaptation à la nouvelle réglementation, qui prévoit une déduction du salaire statistique ESS de 20% au maximum pour les assuré-e-s qui se sont vu appliquer, dans le cadre de l'octroi initial de la rente, une déduction en raison du handicap de 25% de leur revenu d'invalidé, est source d'inégalités. Nous partons du principe que telle n'est pas l'intention du Conseil fédéral. Pour éviter cette inégalité et donc pour préserver les droits acquis, l'al. 1 de la disposition transitoire doit être reformulé en conséquence.

→ **Nous saluons l'intention d'adapter également les rentes en cours à la nouvelle réglementation et, compte tenu des dispositions transitoires de la LAI relatives à la modification du 19 juin 2020 (développement continu de l'AI), de les transférer le cas échéant dans le système de rentes linéaire.**

→ **Nous proposons cependant la formulation suivante:
Disposition transitoire al. 1**

«1 (...), pour lesquelles le revenu avec invalidité a été déterminé sur la base de valeurs statistiques et pour lesquelles, au moment de l'octroi initial de la rente, aucune déduction supérieure n'a encore été prise en compte, une réévaluation du taux d'invalidité est effectuée dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de la présente modification. (...).»

5. Disposition transitoire al. 2

L'al. 2 de la disposition transitoire prévoit que les personnes auxquelles l'octroi d'une rente a été refusé ou la rente supprimée parce que leur taux d'invalidité était insuffisant peuvent faire une nouvelle demande auprès de l'assurance-invalidité. Si la personne établit de manière plausible que l'application de la nouvelle réglementation aboutirait à un taux d'invalidité de 40% ou plus, cela suffit comme condition pour que les offices AI entrent en matière sur la nouvelle demande. Nous accueillons très positivement la possibilité d'une nouvelle demande. Elle devrait cependant s'appliquer également au droit à des mesures de reclassement professionnel et ne pas se limiter au seul droit à la rente. De notre point de vue, il ne suffit en outre pas de communiquer la possibilité d'une nouvelle demande uniquement dans le cadre de la disposition transitoire. Il conviendrait bien davantage que l'Office fédéral des assurances sociales et les offices AI informent activement les assuré-e-s de la possibilité d'une nouvelle demande, dont ils peuvent faire usage même sans présenter de détérioration de leur état de santé, et que les personnes concernées soient activement et de manière clairement compréhensible contactées à cet effet (p. ex. par le biais d'une lettre d'information à l'ensemble des personnes assurées qui se sont vu refuser l'octroi d'un reclassement / d'une rente, ou à toutes les autorités de l'aide sociale).

→ **Nous saluons le fait de prévoir la possibilité de déposer une nouvelle demande.**

→ **Nous proposons en outre la formulation suivante:**

Disposition transitoire al. 2

«2 Lorsque l'octroi d'une rente ou d'un reclassement a été refusé avant l'entrée en vigueur de la modification du ... parce que le taux d'invalidité était insuffisant, une nouvelle demande est examinée si celle-ci établit de façon plausible que le calcul du taux d'invalidité conformément au nouvel art. 26bis al. 3 aboutirait à la reconnaissance d'un droit à la rente ou au reclassement.»

→ **Nous demandons en outre que l'Office fédéral des assurances sociales et les offices AI informent activement et de manière clairement compréhensible de la possibilité d'une nouvelle demande.**

Nous vous prions de bien vouloir prendre en compte nos revendications et vous remercions de l'occasion qui nous est offerte de prendre position.

ÄNDERUNG DER VERORDNUNG ÜBER DIE INVALIDEN-VERSICHERUNG (IVV) UMSETZUNG DER MOTION SGK-N 22.3377 «INVALIDITÄTSKONFORME TABELLENLÖHNE BEI DER BERECHNUNG DES IV-GRADS»

Vernehmlassungsantwort

Die vorliegende Stellungnahme entspricht weitgehend der Vernehmlassungsantwort der Organisation Inclusion Handicap, bei der wir Mitglied sind. Unterschiede zur Position von Inclusion Handicap sind im Text gelb markiert.

A. Allgemeine Bemerkungen

Ausgangslage

Am 1. Januar 2022 sind die Bestimmungen zur Weiterentwicklung der IV in Kraft getreten. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Verordnungsänderungen kritisierten viele Akteure, dass der Bundesrat die Lohn Tabellen der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE-Tabellen) in der IVV verankerte, gleichzeitig bis auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent (Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV) aber den bis Ende 2021 rechtsprechungsgemäss berücksichtigten leidensbedingten Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von maximal 25 Prozent abschaffte. Viele Stellungnahmen wiesen darauf hin, dass die wissenschaftlichen Studien des Büros BASS vom 8.1.2021 «Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung»¹ (nachstehend Studie BASS), von Prof. Dr. iur. Gächter et al. vom 22.01.2021 «Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung»² sowie einer Arbeitsgruppe unter der Leitung von Prof. em. Dr. iur. Riemer-Kafka³ unabhängig voneinander zum Ergebnis gelangten,

dass die LSE-Tabellenlöhne weitgehend das Lohnniveau von Personen ohne gesundheitliche Einschränkung widerspiegeln und Löhne von gesundheitlich beeinträchtigten Personen im Vergleich hierzu systematisch wesentlich tiefer sind und

¹ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

² Vgl.

https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/2021_Zusammenfassung_Rechtsgutachten_WESY_M_Prozent202021.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

³ Vgl. Gabriela Riemer-Kafka et al., Invalidenkonforme Tabellenlöhne, in: Jusletter 22. März 2021

dass wichtige lohnrelevante Faktoren wie Ausbildungsniveau, Alter, Nationalität, Dienstjahre, Wirtschaftszweig und Grossregion in den LSE-Tabellenlöhnen nicht berücksichtigt werden.

Trotz der umfassenden Kritik im Vernehmlassungsverfahren verkündete der Bundesrat am 3. November 2021, dass er an der Verankerung der LSE-Tabellen in der IVV und der Abschaffung des leidensbedingten Abzugs festhalte. Kurz darauf publizierten Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler in der Schweizerischen Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge (SZS 06/2021)⁴ ein Modell (nachstehend Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler), wie die heute zur Anwendung gelangenden LSE-Tabellen mittels einem Job-Matching-Tool behinderungsbedingt angepasst werden könnten.

Am 6. April 2022 reichte die SGK-N die Motion 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»⁵ ein, die anschliessend sowohl vom Nationalrat als auch vom Ständerat überaus deutlich angenommen wurde. Die Motion beauftragt den Bundesrat, bis Ende 2023 eine Bemessungsgrundlage zu implementieren, welche bei der Ermittlung des Einkommens mit Invalidität mittels statistischer Werte realistische Einkommensmöglichkeiten von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung berücksichtigt. Die Motion verlangt insbesondere: *«Bei der Überarbeitung der Bemessungsgrundlagen, die sich auf anerkannte statistische Methodik und auf den Stand der Forschung abstützt, berücksichtigt der Bundesrat das neue lineare Rentensystem, die Weiterentwicklung der Invaliditätsbemessung und damit auch die neuen Regelungen auf Stufe Verordnung per 1. Januar 2022. Er bezieht den Lösungsvorschlag von Riemer-Kafka/Schwegler mit ein, so wie er das mehrfach in Aussicht gestellt hat.»*

Motion 22.3377 ungenügend umgesetzt

Mit der vorgeschlagenen Anpassung der IVV, wonach die gestützt auf die LSE-Tabellen ermittelten Invalideneinkommen pauschal um 10 Prozent reduziert werden sollen (nachstehend Alternativmodell [Pauschalabzug]), setzt der Bundesrat die Motion 22.3377⁶ aus unserer Sicht nicht genügend um: Der Wert von 10 Prozent ist nicht empirisch abgestützt. Bei seinem Vorschlag stellt der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS ab, denn er bezieht sich lediglich auf die Lohndaten von Erwerbstätigen, die zwar starke gesundheitliche Einschränkungen angeben, aber keine IV-Rente erhalten, anstatt den Lohnunterschied von Personen mit einer Teilrente zu berücksichtigen (vgl. nachstehende Ausführungen unter B.1). Ebenso wenig lehnt er sich an das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler an. Somit stellt der Bundesrat auf keine der aktuellsten vorliegenden wissenschaftlichen Analysen ab, die sich auf statistische Methodik und den Stand der Forschung abstützen, und kommt der entsprechenden Forderung der Motion nicht genügend nach.

Für uns ist es unverständlich, dass der Bundesrat das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in seinem erläuternden Bericht nicht näher darstellt und in einem

⁴ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szso621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformereren-tabellenlohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁵ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁶ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

transparenten Vergleich die Vor- und Nachteile zum von ihm vorgeschlagenen Alternativmodell (Pauschalabzug) aufzeigt. Dies obwohl er gemäss seiner Antwort vom 13. März 2023 auf die Frage von Nationalrätin Manuela Weichelt 23.7195 «Tabellenlöhne: Im Wach- oder Schlafzustand?»⁷ angibt, Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler seien mit der Ausarbeitung der Grundlagen für invaliditätsbedingt angepasste Lohnstrukturierungen beauftragt, und obwohl er auf Seite 3 seines erläuternden Berichts ausführt, dass im Mai 2022 eine aus Prof. em. Dr. Riemer-Kafka, Dr. phil. Schwegler, dem Bundesamt für Statistik und dem Bundesamt für Gesundheit bestehende Arbeitsgruppe eingesetzt worden sei. **Es ist daher davon auszugehen, dass im Zeitraum von Mai 2022 bis April 2023 genügend Zeit bestanden hat oder hätte, um in intensiver Arbeit invaliditätskonforme Tabellenlöhne zu erstellen.** Wir hätten erwartet, dass der Bundesrat zumindest auch das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in die Vernehmlassung schickt; könnten die Einkommensmöglichkeiten von gesundheitlich beeinträchtigten Menschen und somit auch ihr Invaliditätsgrad damit doch genauer und individueller bestimmt werden. An dieser Stelle ist festzuhalten, dass wie der Bundesrat auf Seite 4 seines erläuternden Berichts ausführt und auch in der Publikation von Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler⁸ nachzulesen ist, bei Lohntabellen gemäss dem Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler zusätzlich noch lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.

Noch unverständlicher ist, dass der Bundesrat auf Seite 4 und 5 seines erläuternden Berichts ausführt, sein Alternativmodell (Pauschalabzug) beruhe auf anerkannter statistischer Methodik und der Forschung und gehe von den Erkenntnissen der Studie BASS aus. Der Beleg hierzu bleibt vielmehr aus, denn aus dem erläuternden Bericht geht nicht hervor, auf welcher Methodik und auf welchen Grundlagen der vorgeschlagene Pauschalabzug von 10 Prozent basiert und wie damit die in der Studie BASS aufgezeigten Benachteiligungen der Versicherten korrigiert werden sollen. Will man sich gegen invaliditätskonforme Lohntabellen und für einen pauschalen Abzug von den bestehenden LSE-Tabellenlöhnen entscheiden und stützt man sich dabei auf die wissenschaftliche Studie BASS, resultiert gemäss Diskussionspapier vom 7. November 2022 zur Studie BASS⁹ nämlich vielmehr ein notwendiger **Abzug in der Höhe von 17 Prozent, wobei auch dann noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.**

Ob das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler tatsächlich einen massgeblich höheren Ermessensspielraum zur Folge hätte als die Lösung mittels einem Pauschalabzug, wie dies auf Seite 5 des erläuternden Berichts ausgeführt wird, lässt sich mangels Darlegung der Auswirkungen nicht beurteilen. Nicht von der Hand zu weisen ist aber auch aus unserer Sicht, dass ein Pauschalabzug für die IV-Stellen einfacher umzusetzen und für die Versicherten leichter zu verstehen wäre.

⁷ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20237195>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁸ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szso621abh/der-weg-zu-einem-invaliditaetskonformerem-tabellenlohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁹ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

Wir halten an dieser Stelle fest, dass wir das Modell Riemer-Kafka / Schwegler dem Alternativmodell mit dem Pauschalabzug vorziehen. Im Alternativmodell des BSV werden sachliche Unterschiede, so insbesondere der Schweregrad der funktionellen Leistungseinbusse der versicherten Person, nicht berücksichtigt. Das führt zu einer rechtsungleichen Behandlung. Gerade bei Menschen mit Hirnverletzung, die wir vertreten, gibt es ein sehr breites Spektrum an kognitiven, körperlichen und psychischen Auswirkungen. Vielfach sind sogar mehrere der genannten Auswirkungen gleichzeitig im Spiel. Das im vorliegenden Vernehmlassungsverfahren vorgesehene Alternativmodell (Pauschalabzug) würde auf jeden Fall zu einer Benachteiligung dieser Personen führen. Zudem würde das Modell Riemer-Kafka/Schwegler, wie deren Beitrag in der SZS 6/2021 zu entnehmen ist, Menschen mit Hirnverletzung eine bessere Wiedereingliederungschance bieten, indem die ihnen noch auf dem Arbeitsmarkt gesundheitsbedingt noch zugänglichen Branchen und Tätigkeiten aufgezeigt werden.

Wir widersetzen wir uns nicht kategorisch einer Umsetzung mittels einem Pauschalabzug. Wir stellen jedoch fest, dass für das breite Spektrum an Folgen von gesundheitsbedingten Einschränkungen nur invaliditätskonforme Lösungen nach individuellen, je nach der Art und dem Grad der funktionellen Leistungseinbusse erstellte Tabellen fallgerechte und rechtskonforme Lösungen ergeben können. Ein aus wissenschaftlicher Sicht zu tief angesetzter Pauschalabzug ist für uns hingegen inakzeptabel und erfüllt die Motion 22.3377 nicht.

B. Materielle Bemerkungen

1. Art. 26bis Abs. 3 IVV

Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV soll neben dem seit 1. Januar 2022 geltenden Teilzeitabzug von 10 Prozent neu vorsehen, dass vom Invalideneinkommen gemäss statistischen Werten (LSE-Tabellen) 10 Prozent abgezogen werden. Zur Begründung des Umfangs von 10 Prozent führt der Bundesrat auf Seite 7 seines erläuternden Berichts aus, die Studie BASS habe aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Deshalb sei dieser Wert als Referenzgrösse im Hinblick auf die Festlegung des Pauschalabzuges herangezogen worden. Ein Pauschalabzug in der Höhe von 10 Prozent erscheine als angemessen, denn werde zum neuen Pauschalabzug noch der bereits existierende Teilzeitabzug von 10 Prozent hinzugerechnet, so würde gesamthaft ein Abzug von 20 Prozent berücksichtigt. Auf Seite 8 seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat sodann aus, dass das vorgeschlagene Alternativmodell (Pauschalabzug) auf Verordnungsstufe umgesetzt werden könne, da Art. 28a Abs. 1 IVG vorsehe, dass der Bundesrat die zur Bemessung des Invaliditätsgrades massgebenden Erwerbseinkommen sowie die anwendbaren Korrekturfaktoren umschreiben könne.

Zur Argumentation des Bundesrates nehmen wir wie folgt Stellung:

Teilzeitabzug

In Bezug auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent ist festzuhalten, dass dieser nur bei denjenigen Versicherten angewendet wird, die nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit von 50 Prozent oder weniger tätig sein können. Ein Abzug von gesamthaft 20 Prozent würde somit nur in diesen Fällen resultieren.

Delegationsnorm Art. 28a Abs. 1 IVG

Zur Delegationsnorm in Art. 28a Abs. 1 IVG ist festzuhalten, dass Prof. Dr. U. Meyer und Dr. M. Reichmuth in der 4. Auflage der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum IVG¹⁰ (nachstehend Meyer/Reichmuth) zu Art. 28a IVG in Randziffer 104 unter dem Titel «Abzug vom Tabellenlohn» ausführen, die bundesgerichtliche Abzugspraxis von maximal 25 Prozent habe auch unter der Geltung der im Rahmen der Weiterentwicklung der IV in Kraft getretenen IVV grundsätzlich Bestand, obwohl nach dem Wortlaut des geltenden Art. 26^{bis} IVV einzig noch bei Teilzeitarbeit ein Abzug vorgesehen sei. Meyer/Reichmuth begründen dies unter Verweis auf BBl 2017 2668¹¹ damit, dass die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV darauf hinweise, dass der Bundesrat die bei den LSE-Tabellenlöhnen nötigen von der Rechtsprechung entwickelten Korrekturen vornehmen solle (z.B. welche Kriterien für einen leidensbedingten Abzug zu berücksichtigen sind und in welcher Höhe ein entsprechender Abzug erfolgen kann). Vergleiche man die ab 1. Januar 2022 geltende IVV mit diesen Ausführungen in der Botschaft, sprängen Lücken, Widersprüche und Inkongruenzen ins Auge. Den Abzug vom Tabellenlohn einzig noch bei Teilzeitarbeit vorzusehen, bedeutet gemäss Meyer/Reichmuth das Gegenteil davon, «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» auf Verordnungsstufe zu regeln, fusse diese Rechtsprechung doch auf fünf abzugsrelevanten Kriterien, die alle in einer Gesamtschau zu prüfen und ermessensweise bis maximal 25 Prozent tabellenlohnmindernd zu berücksichtigen seien. Meyer/Reichmuth gehen davon aus, dass das Bundesgericht die bundesrätliche Beschränkung auf den Teilzeitabzug im Streitfalle nicht stützen werde. Auch Prof. Dr. iur. Gächter und Dr. iur. M. E. Meier führen in ihrem Beitrag im Jusletter vom 4. Juli 2022 «Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen»¹² (nachstehend Gächter/Meier) auf Seite 24 aus, dass sich das in der IVV geschaffene Bemessungssystem in der gegenwärtigen Ausgestaltung so weit von den bisher konstant entwickelten bundesgerichtlichen Vorgaben entfernt habe, dass dessen Gesetzeskonformität fraglich erscheine. Gestützt auf Meyer/Reichmuth sowie Gächter/Meier lässt sich also sagen, dass eine Anpassung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV dringlich ist. Wir fordern den Bundesrat beziehungsweise auf die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV daher auf, sich bei den LSE-Tabellenlöhnen an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anzulehnen.

¹⁰ Vgl. MEYER/REICHMUTH, Rechtsprechung IVG, Art. 28a N 104

¹¹ Vgl. <https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2017/544/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2017-544-de-pdf-a.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

¹² Vgl. Thomas Gächter / Michael E. Meier, Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen, in: Jusletter 4. Juli 2022

- **Wir fordern daher, dass sich der Bundesrat bei den LSE-Tabellenlöhnen an die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV und somit an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anlehnt und einen Abzug von den LSE-Tabellenlöhnen in der Höhe von bis zu gesamthaft 25 Prozent ermöglicht (vgl. Formulierungsvorschlag zu Art. 26bis Abs. 3 IVV weiter unten).**

Vorgeschlagener Pauschalabzug

Wie bereits ausgeführt, begründet der Bundesrat die Höhe des vorgeschlagenen Pauschalabzugs von 10 Prozent damit, dass er sich an die Studie BASS anlehne. So habe die Studie BASS aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Dass die Studie BASS¹³ in der Zusammenfassung auf Seite III unter «Ergebnisse (1)» sowie unter Ziff. 6.1 gleich anschliessend aber noch ausführt, dass IV-Rentnerinnen und IV-Rentner mit einer Resterwerbsfähigkeit und somit Teilrenten im Mittel nochmals signifikant weniger verdienen als Personen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen jedoch ohne Zugang zu einer Rente, unterschlägt der Bundesrat. Somit schliesst er die für die Berechnung des Pauschalabzugs relevante Vergleichsgruppe aus. Gemäss Studie BASS ist ihr Durchschnittslohn im Vergleich zu voll leistungsfähigen Erwerbstätigen nämlich um 14 Prozent und ihr Medianlohn **um 17 Prozent tiefer**. Diese Ausführungen verdeutlicht das Büro BASS erneut in seinem Diskussionspapier vom 7. November 2022¹⁴ zu seiner eigenen Studie.

Zur Begründung, weshalb der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS abstellt und nicht einen Pauschalabzug von 17 Prozent vorschlägt, führt er auf Seite 7 seines erläuternden Berichts insbesondere Folgendes aus: Die Daten der Studie BASS würden sich nach Ansicht des Bundesamtes für Statistik (BFS) auf nicht geeignete Grundlagen (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung [SAKE] verknüpft mit Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt [SESAM]) stützen, um zuverlässige Lohnniveaus messen zu können. Somit würden die Daten der Studie BASS mit den LSE-Tabellen nicht in allen Punkten übereinstimmen und seien nicht vergleichbar.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates lassen sich mit der Verknüpfung der Daten aus SAKE und SESAM aber sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen:

Der Datensatz SAKE/SESAM bietet eine sehr gute Datenlage für die Analyse von Lohnunterschieden. Aus der Homepage des BFS geht hervor: *«Das statistische Projekt SESAM hat zum Ziel, eine wichtige Quelle für die Forschung zum Thema Beschäftigung und Sozialversicherungen in der Schweiz zu liefern. Diese neue Quelle basiert auf einer Verknüpfung der Daten aus der SAKE mit Informationen aus verschiedenen Sozialversicherungsregistern (AHV, IV, EL, ALV). Die SAKE befasst sich hauptsächlich mit dem Thema des Arbeitsmarktes, anhand*

¹³ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023

¹⁴ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

ihrer Module aber auch mit Bildung, unbezahlter Arbeit, Migration oder Sozialer Sicherheit. Die Datenlieferung aus den Registern für jede SAKE-Erhebung ermöglicht es, die Analysen auf die Bereiche Gesundheit, Einkommen, Pensionierung oder Erwerbslosigkeit zu erweitern. Dabei werden die aus den Registern stammenden SESAM-Variablen mit jenen der SAKE gekoppelt.»¹⁵

Eine im Datensatz SAKE/SESAM identifizierte Person mit IV-Rente bezieht auch tatsächlich eine IV-Rente, denn die Information dazu stammt aus den Registerdaten der IV und nicht aus der Befragung SAKE.

Wenn der Bundesrat tatsächlich Zweifel an der Studie BASS hätte, würde dies noch lange nicht begründen, weshalb er dann innerhalb derselben Studie einfach einen anderen Wert als Referenz herausgreift, der Menschen mit einer Teil-IV-Rente, die hier im Zentrum stehen, explizit ausschliesst.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass die der Studie BASS zugrunde liegenden SESAM-Daten sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen und mit den LSE-Tabellen vergleichbar sind. Sie bilden somit sehr wohl eine empirisch fundierte Basis für die Festlegung der Höhe eines Pauschalabzugs.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates in seinem erläuternden Bericht ist daher umfassend auf die Studie BASS abzustellen und die Referenzgrösse für den Pauschalabzug beträgt nicht nur 10 Prozent, sondern **17 Prozent**. An dieser Stelle ist nochmals darauf hinzuweisen, dass der vom Büro BASS ermittelte Lohnunterschied von Personen mit einer Teil-IV-Rente zu berücksichtigen ist und nicht derjenige von Personen ohne Rentenzugang und somit ohne rentenrelevanter Arbeitsunfähigkeit.

Wir fordern den Bundesrat daher auf, sich bei der Umsetzung der Motion 22.3377 und bei der Ausgestaltung seines Alternativmodells (Pauschalabzug) auf anerkannte statistische Methodik und den Stand der Forschung und somit umfassend auf die Studie BASS abzustützen und deshalb einen Pauschalabzug von **17 Prozent** vorzusehen.

Zudem ist festzustellen, dass gemäss der Studie BASS noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren (wie übermässige Einschränkungen bei bestimmten Krankheiten/Krankheitsbildern, Ausbildungsniveau, Branchenerfahrung, Alter, etc.) zu berücksichtigen sind. Auch ist den in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zusätzlich definierten abzugsrelevanten Elementen wie z.B. Nationalität, Aufenthaltskategorie und Dauer der Betriebszugehörigkeit Rechnung zu tragen. Ebenfalls unbedingt zu berücksichtigen sind regionale Unterschiede. Dies deshalb, weil das Problem, dass eine gesundheitlich beeinträchtigte Person z.B. im Kanton Tessin ein substantiell unter den LSE-Tabellenlöhnen liegendes Einkommen in Kauf nehmen muss, durch die sich lediglich auf das Valideneinkommen auswirkende Parallelisierung gemäss Art. 26 Abs. 2 IVV nicht in jedem Fall gelöst wird. Die Parallelisierung des Valideneinkommens kommt ohnehin nur dann zum Zug, wenn die betroffene Person ohne Behinderung ein branchenüblich unterdurchschnittliches Einkommen erzielt hat – und selbst dann werden 5 Prozent nicht

¹⁵ Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/sesam.html>, Abrufdatum 12.05.2023

ausgeglichen (vgl. Art. 26 Abs. 2 IVV). Beispiel: Herr A wohnt im Kanton Tessin und arbeitet in einem Bundesbetrieb. Dabei verdient er ein im schweizweiten Vergleich branchenübliches Einkommen. Nach einem Hirnschlag kann er mit seiner verbleibenden Arbeitsfähigkeit nicht mehr für den Bund arbeiten und muss die Berufsbranche wechseln. Nun stehen ihm lediglich noch Tätigkeiten zur Verfügung, bei denen er ein für den Kanton Tessin übliches, im schweizweiten Vergleich aber substantiell tieferes Einkommen erzielen kann. Das Konstrukt der Parallelisierung hilft Herrn A somit nicht.

Unter Berücksichtigung der in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung definierten Abzugspraxis soll der Abzug gesamthaft aber maximal 25 Prozent betragen. Im Übrigen ist insbesondere bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) eine regelmässige Evaluation der Lohnunterschiede vorzusehen.

→ **Wir fordern daher, dass bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) ein Abzug von 17 Prozent vorgesehen wird und dass – wie von der Studie BASS als zentrale Quelle des Bundesrats verlangt – noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren berücksichtigt werden.**

→ **Wir schlagen daher folgende Formulierung vor:**

Art. 26bis Abs. 3 IVV

*«3 Vom statistisch bestimmten Wert nach Absatz 2 werden 17 Prozent abgezogen. Kann die versicherte Person aufgrund ihrer Invalidität nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit nach Artikel 49 Absatz 1bis von 50 Prozent oder weniger tätig sein, so werden zusätzlich 10 Prozent abgezogen. **Zusätzliche lohnmindernde Faktoren können zu weiteren Abzügen führen. Gesamthaft kann der Abzug maximal 25 Prozent betragen.**»*

Übergangsbestimmung Abs. 1

Mit Abs. 1 der Übergangsbestimmung soll im Sinne der Gleichbehandlung aller Versicherten sichergestellt werden, dass alle Rentenbeziehenden, deren Rentenanspruch erst ab dem 1. Januar 2022 entstanden ist oder deren Rentenanspruch vor dem 1. Januar 2022 entstanden ist und die zu diesem Zeitpunkt das 55. Altersjahr noch nicht erreicht hatten, von der vorgeschlagenen Neuerung profitieren können. Die Renten dieser Versicherten mit einem IV-Grad zwischen 40 Prozent und 69 Prozent sollen daher innert zwei Jahren an die Neuerungen angepasst werden. Auf Seite 11, zweitletzter Absatz, seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat aus, es handle sich dabei um eine Revision mit einer grundsätzlichen und vollumfänglichen Neu Beurteilung des Sachverhalts in medizinischer und ökonomischer Sicht.

Wir begrüssen die Gleichbehandlung auch bestehender IV-Rentenbeziehender sehr. Allerdings handelt es sich bei der Anpassung der laufenden Renten an die vorgeschlagene Neuerung aus unserer Sicht keineswegs um einen Revisionsgrund im Sinne von Art. 17 ATSG, der zu einer vollumfänglichen Neu Beurteilung führt. Die Revision nach Art. 17 ATSG bezweckt einzig die Anpassung einer Rente an veränderte Verhältnisse. Nur wenn solche veränderten Verhältnisse gegeben sind, wie beispielsweise eine Verbesserung oder Verschlechterung des

Gesundheitszustandes – weitere Beispiele finden sich in Randziffer 5101 f. des Kreisschreibens über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung, KSIR¹⁶ – erfolgt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine grundsätzliche und vollumfängliche Neubeurteilung. Dies bestätigt der Bundesrat zudem selbst auf Seite 11, letzter Absatz, seines erläuternden Berichts: *«Fälle, in welchen bereits eine ganze Rente ausgerichtet wird (IV-Grad von mindestens 70 Prozent) müssen nicht in Revision gezogen werden. Eine Revision erfolgt in solchen Fällen nur, wenn nach der allgemeinen Revisionsbestimmung (Art. 17 ATSG) ein entsprechender Revisionsgrund (z.B. Verbesserung des Gesundheitsschadens) vorliegt»*. Abs. 1 der Übergangsbestimmung ist daher entsprechend anzupassen.

Weiter ist zu beachten, dass eine Anpassung an die Neuregelung mit einem Abzug vom LSE-Tabellenlohn in der Höhe von maximal 20 Prozent in denjenigen Fällen, bei denen im Rahmen der ursprünglichen Rentenzusprache ein leidensbedingter Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von 25 Prozent vorgenommen wurde, zu einer Schlechterstellung führt. Wir gehen davon aus, dass dies nicht die Absicht des Bundesrates darstellt. Um eine Schlechterstellung zu vermeiden und somit den Besitzstand zu wahren, ist Abs. 1 der Übergangsbestimmung entsprechend umzuformulieren.

- **Wir begrüßen es, dass auch die laufenden Renten an die Neuregelung angepasst und unter Berücksichtigung der Übergangsbestimmungen IVG zur Änderung vom 19. Juni 2020 (Weiterentwicklung der IV) gegebenenfalls in das stufenlose Rentensystem überführt werden sollen.**
- **Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:
Übergangsbestimmung Abs. 1**
«1 (...), bei denen das Einkommen mit Invalidität aufgrund statistischer Werte festgelegt wurde und bei denen im Rahmen der Rentenzusprache nicht bereits ein höherer Abzug berücksichtigt wurde, ist innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Änderung eine Neuberechnung des Invaliditätsgrades vorzunehmen. (...)»

Übergangsbestimmung Abs. 2

Gemäss Abs. 2 der Übergangsbestimmung sollen sich Versicherte, bei denen ein rentenausschliessender Invaliditätsgrad festgestellt und der Rentenanspruch abgelehnt oder eine Rente aufgehoben wurde, erneut bei der Invalidenversicherung anmelden können. Als Voraussetzung dafür, dass die IV-Stellen auf das neue Gesuch eintreten, soll es ausreichen, wenn die versicherte Person glaubhaft aufzeigt, dass die Anwendung der neuen Regelung zu einem Invaliditätsgrad von 40 Prozent oder mehr führen würde. Diese Möglichkeit der Neuanmeldung begrüßen wir sehr. Sie müsste sich allerdings auch auf den Anspruch auf Gewährung von Umschulungsmassnahmen beziehen und darf nicht nur auf den Rentenanspruch beschränkt werden. Aus unserer Sicht reicht es zudem nicht aus, die Möglichkeit der Neuanmeldung lediglich über die Übergangsbestimmung zu kommunizieren.


¹⁶ Vgl. <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/18452>, Abrufdatum 12.05.2023

Vielmehr sollen das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv über die auch ohne Verschlechterung des Gesundheitszustandes bestehende Möglichkeit der Neuanschuldung informieren und entsprechende Versicherte aktiv und klar verständlich kontaktieren (z.B. durch Informationsschreiben an alle Versicherten, deren Anspruch auf Umschuldung / Rente abgelehnt wurde, oder an alle Sozialhilfebehörden).

- **Wir begrüssen es, dass die Möglichkeit einer Neuanschuldung gegeben sein soll.**
- **Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:**
Übergangsbestimmung Abs. 2
*«2 **Würden eine Rente oder eine Umschuldung vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... wegen eines zu geringen Invaliditätsgrades verweigert, so wird auf eine erneute Anmeldung eingetreten, wenn glaubhaft gemacht wird, dass die Berechnung des Invaliditätsgrades durch die Anwendung der Regelung von Artikel 26bis Absatz 3 neu zu einem Rentenanspruch **oder einem Anspruch auf eine Umschuldung führt.**»***
- **Wir fordern zudem, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv und klar verständlich über die Möglichkeit einer Neuanschuldung informieren.**

Wir bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen und danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
FRAGILE Suisse


Mark Mäder
Präsident


Martin D. Rosenfeld
Geschäftsleiter

Datum : 05.06.2023

Dominique Hafner
Présidente de l'association

dominique.hafner@graap.ch

Office fédéral des assurances
sociales OFAS
Par courrier électronique à:
sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de nous accorder la possibilité d'exprimer notre opinion à propos de la modification du règlement du 17 janvier 1961 sur l'assurance-invalidité (RAI): mise en œuvre de la motion CSSS-N 22.3377 «Utiliser des barèmes de salaires correspondant à l'invalidité dans le calcul du taux d'invalidité» .

Le Graap - Association est une association composée de personnes concernées par la maladie psychique et de leurs proches.

Notre comité adhère et reprend intégralement les remarques et commentaires d'Agile.ch, notre faîtière, et se rallie entièrement à ses arguments et à ses propositions de modification. Nous vous en faisons part ci-dessous.

Modification du règlement du 17 janvier 1961 sur l'assurance-invalidité (RAI): mise en œuvre de la motion CSSS-N 22.3377 «Utiliser des barèmes de salaires correspondant à l'invalidité dans le calcul du taux d'invalidité»

Remarques générales

Nous soutenons en principe la prise de position et les revendications d'Inclusion Handicap en ce qui concerne la modification de l'ordonnance au 1^{er} janvier 2024. Nous sommes également d'avis que la motion 22.3377¹ n'est pas suffisamment mise en œuvre:

¹ [22.3377 | Utiliser des barèmes de salaires correspondant à l'invalidité dans le calcul du taux d'invalidité | Objet | Le Parlement suisse](#)



- Avec une déduction forfaitaire de seulement 10 pour cent du salaire médian des personnes actives jouissant d'une pleine capacité de travail, le Conseil fédéral ne répond pas à l'exigence de la motion, à savoir tenir compte des possibilités réalistes de revenu au moyen de valeurs statistiques. Une déduction forfaitaire de 10 pour cent aboutit à une valeur statistique correspondant au salaire médian de personnes fortement limitées dans leur santé et *n'ayant pas droit à une rente AI partielle*. En revanche, le salaire médian des personnes recevant une rente AI partielle est inférieur de 17 pour cent à celui des personnes actives jouissant d'une pleine capacité de travail. Nous sommes également d'avis que d'un point de vue scientifique une déduction forfaitaire trop basse est inacceptable.
- Il convient également de tenir compte d'autres facteurs de réduction de salaire pouvant entraîner des déductions supplémentaires.

Nous regrettons qu'en raison du délai relativement serré, de la complexité des exigences et de la charge de travail qui en découle, il ne soit pas possible d'élaborer d'ici le 1^{er} janvier 2024 de nouveaux barèmes de salaires conformes à l'invalidité, ou d'adapter les bases de calcul au barème de l'enquête suisse sur la structure des salaires (ESS). Nous saluons toutefois le fait que l'ordonnance modifiée entre en vigueur le 1.1.2024 **en tenant compte des propositions de formulation d'Inclusion Handicap**.

Nous considérons cependant qu'il est impératif que l'ordonnance modifiée ne soit introduite que pour une durée limitée. Ainsi, de nouvelles bases de calcul peuvent être élaborées en parallèle, pour répondre à la motion 22.3377, soit selon le modèle Riemer-Kafka/Schwegler, ainsi que des solutions proposées par le bureau BASS dans son étude² (en tenant compte des salaires des personnes bénéficiant d'une rente AI partielle) (voir la proposition d'adaptation du règlement sous «Remarques concernant les différentes dispositions»). Nous sommes résolument d'avis que les principaux points faibles du système, à savoir ceux qui sont liés aux salaires médians utilisés (voir explications ci-dessous), ne seront pas éliminés par la modification de l'ordonnance, sans un développement fondamental des bases de calcul – même si une déduction forfaitaire de 17 pour cent est accordée et si des facteurs supplémentaires de diminution du salaire sont pris en compte. AGILE.CH a déjà fait état de ces points faibles en se référant à l'étude du bureau BASS dans sa prise de position du 21.2.2021 sur les dispositions d'exécution relatives à la modification de la loi sur l'assurance-invalidité³. Le docteur en droit Philipp Egli et al. les ont également expliqués en détail dans leur étude juridique «*Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung*»⁴. La nécessité d'introduire de nouvelles bases de calcul se justifie comme suit:

La problématique des salaires médians basés uniquement sur quelques critères pertinents

En principe, nous considérons qu'il est judicieux de s'appuyer sur des bases de calcul standardisées. En se basant sur les salaires médians de l'ESS, qui ne sont différenciés que selon trois ou quatre critères ayant une incidence sur le salaire (genre, niveau de compétence et secteur ainsi que, dans certains cas, une branche économique spécifique), il n'est toutefois pas possible, dans de nombreux cas, de déterminer des possibilités de revenu réalistes, au sens de la motion 22.3377 (voir aussi les explications de l'avis de droit de Egli

² Voir [Guggisberg et al., 2021](#), «Évaluation de l'invalidité au moyen des barèmes salariaux de l'enquête sur la structure des salaires (ESS)» dernière consultation 4.5.2023. En allemand uniquement.

³ Voir [la prise de position d'AGILE du 24.2.2021](#), dernière consultation 4.5.2023.

⁴ Voir *Rechtsgutachten Egli et al., 2021* et «*Schlussfolgerungen*» dans [Gächter et al., 2021](#), dernière consultation 4.5.2023. En allemand uniquement.



et al.⁵ sur les problèmes fondamentaux du calcul du taux d'invalidité sur la base du salaire médian). Pour de nombreuses personnes, il n'est pas possible non plus de déterminer des possibilités de revenu réalistes lorsqu'une déduction forfaitaire de 17 pour cent est effectuée sur le salaire médian des personnes disposant d'une pleine capacité de travail, et dont résulte le salaire médian des personnes fortement atteintes dans leur santé et bénéficiant d'une rente AI partielle. Les salaires de ces personnes présentent également une fourchette due à d'autres caractéristiques personnelles et structurelles ayant une incidence sur les salaires. De telles caractéristiques sont par exemple l'âge, la nationalité ou les années de service, ainsi que des données structurelles déterminantes comme la branche, le groupement professionnel ou la grande région. En outre, les niveaux de compétence actuellement utilisés dans l'ESS ne font pas de distinction entre les activités physiquement exigeantes et celles qui le sont moins. Il existe toutefois des indices clairs selon lesquels ces activités physiquement exigeantes, que de nombreuses personnes au bénéfice d'une rente AI partielle ne peuvent pas effectuer, sont mieux rémunérées, ce qui fait grimper le salaire médian en conséquence, du moins pour le niveau de compétence 1 (voir étude BASS⁶).

Dans de nombreux cas, les désavantages liés au fait de se baser sur des salaires médians différenciés selon peu de critères ne peuvent pas non plus être compensés par les facteurs de correction existants (déduction pour temps partiel, parallélisme et évaluation de la capacité fonctionnelle): la déduction pour temps partiel est exclusivement accordée aux personnes dont la capacité de travail n'est que de 50% ou moins. Le parallélisme ne prend en compte que les facteurs économiques qui avaient déjà un effet négatif sur le salaire avant la survenance de l'invalidité, sachant que même en cas de différence importante entre le revenu antérieur et le salaire de référence de l'ESS, seule une déduction de 5% du salaire de référence ESS est accordée (voir également à ce sujet Gächter et al.⁷, qui font remarquer que ces facteurs de correction «ne sont en général ni validés empiriquement ni adaptés» pour «éliminer complètement les différences méthodologiques»⁸ [traduction AGILE.CH]). L'évaluation de la capacité fonctionnelle ne tient pas non plus compte des possibilités réalistes de revenus sur le marché du travail⁹.

La sécurité juridique et l'égalité de traitement ne sont pas garanties

Selon le rapport explicatif du Conseil fédéral (p. 5), une déduction forfaitaire uniforme pour toutes les personnes assurées procure une plus grande sécurité juridique, car aucune marge d'appréciation n'intervient comme dans le cas d'une multitude de barèmes ESS possibles. De plus, l'égalité de traitement des assuré-es serait ainsi garantie (p. 9).

Ces arguments ne tiennent pas complètement la route: la sécurité juridique est également garantie en cas de développement, respectivement de différenciation des barèmes ESS. Elle pourrait même être améliorée si les nouveaux barèmes reposaient sur des critères clairs et sont appliqués de manière standardisée (les éventuelles déductions supplémentaires réduisant le salaire, qui sont largement laissées à l'appréciation des services compétents, peuvent ainsi être réduites). En ce qui concerne l'égalité de traitement de toutes les personnes assurées, elle ne peut pas être déterminante si les situations de départ sont inégales. Le principe de l'égalité de traitement signifie, selon Egli et al., «que les choses égales doivent être traitées de manière égale en fonction de leur égalité et que les choses

⁵ Egli et al., 2021, p. 199, pp. 213-214, «Schlussfolgerungen» dans Gächter et al., 2021, pp. 49-50, dernière consultation 4.5.2023. En allemand uniquement.

⁶ Guggisberg et al., 2021, pp. 5-6, pp. 9-10, p. 35, dernière consultation 4.5.2023. En allemand uniquement.

⁷ Gächter et al., 2021, p. 23, , dernière consultation 4.5.2023

⁸ Guggisberg et al., 2021, pp. 5-6, pp. 9-10, p. 23, dernière consultation 4.5.2023. En allemand uniquement.

⁹ Voir Egli & Filippo, 2022, commentaire en allemand uniquement sur iusNet Arbeitsrecht und Versicherungsrecht, dernière consultation 4.5.2023.



différentes doivent être traitées de manière différente en fonction de leur inégalité»¹⁰ [traduction AGILE.CH]. Il n'est donc pas pertinent de traiter de la même manière deux situations différentes sans raison objective, comme c'est le cas avec une application indifférenciée des salaires médians et des déductions forfaitaires. Egli et al. indiquent en outre que, dans la pratique, «l'exercice du pouvoir d'appréciation dans le domaine de l'exploitabilité en termes de sécurité juridique et de probabilité» [traduction AGILE.CH] est plus mesurable que dans le domaine de la déduction du salaire selon les barèmes, qui repose sur un «schéma noir et blanc»¹¹.

Nous partons du principe que le développement de bases de calcul plus différenciées (spécifiques à chaque cas) sur la base de critères pertinents aurait pour effet de limiter davantage la marge d'appréciation en ce qui concerne d'autres facteurs de diminution du salaire devant être pris en compte. Cela permettrait d'améliorer l'égalité de traitement conformément au principe d'équité. Comme il n'est toujours pas possible de représenter tous les critères pertinents de manière standardisée, une certaine flexibilité ou un certain pouvoir d'appréciation resteront néanmoins nécessaires et utiles pour tenir compte des situations individuelles.

Développement continu des bases de calcul en réponse à la motion 22.3377

Bien avant le dépôt de la motion 22.3377, AGILE.CH demandait, dans sa prise de position sur les dispositions d'exécution de la modification de la loi sur l'assurance-invalidité du 24.2.2021, que les règles de comparaison des revenus en vue de déterminer le taux d'invalidité soient fondamentalement revues sur la base des nouvelles connaissances scientifiques. Nous sommes convaincus que les chances de réussite des mesures de réadaptation sont les meilleures lorsque la personne assurée se trouve dans une situation financière stable, car de gros soucis financiers peuvent avoir un effet bloquant. L'avis de droit mentionné indique également très clairement que les barèmes salariaux doivent être adaptés à la réalité des personnes avec handicap au moyen de profils salariaux spécifiques, aussi proches de la réalité que possible, et que les potentiels de l'ESS doivent être exploités à cette fin¹².

Contrairement au Conseil fédéral, nous ne voyons pas en quoi les nouvelles bases de calcul constituent une entorse à l'équilibre du marché du travail puisque celles-ci reposeront sur les mêmes bases statistiques (ESS) qu'avant. Selon le chiffre 3406 de la Circulaire sur l'invalidité et les rentes de l'assurance-invalidité (CIRAI)¹³, le marché du travail équilibré «comprend aussi des emplois de niche, autrement dit des postes et des travaux pour lesquels les personnes atteintes dans leur santé peuvent s'attendre à une ouverture sociale de la part de l'employeur». Malgré le fait que de tels emplois deviennent de plus en plus rares et qu'une bienveillance sociale des employeuses et employeurs n'est pas garantie, la nouvelle base de calcul tient toujours compte de l'existence de tels emplois – l'accent est simplement mis, avec des barèmes salariaux plus différenciés, sur un segment «plus proche de la réalité» des possibilités de revenus pour les personnes concernées (voir également à ce sujet les critiques régulièrement formulées par les représentants légaux concernant l'assimilation du marché du travail équilibré à un marché du travail devenant purement fictif). Or, la motion 22.3377 demande explicitement une représentation plus proche de la réalité des revenus professionnels effectivement réalisables sur le marché du travail, ou la prise en

¹⁰ [Egli et al., 2021](#), p. 184, dernière consultation 4.5.2023. En allemand uniquement.

¹¹ [Egli et al., 2021](#), p. 184, dernière consultation 4.5.2023. En allemand uniquement.

¹² [Egli et al., 2021](#), p. 215 ou [Gächter et al., 2021](#), p. 50, dernière consultation 4.5.2023. En allemand uniquement.

¹³ [Circulaire sur l'invalidité et les rentes dans l'assurance-invalidité \(CIRAI\)](#), valable dès le 1.1.2022 (état au 1.7.2022), dernière consultation le 4.5.2023.



compte de possibilités de revenus aussi réalistes que possible au moyen de valeurs statistiques.

Nous demandons donc que l'ordonnance entre en vigueur le 1.1.2024, en tenant compte des propositions formulées dans la prise de position d'Inclusion Handicap, afin que des améliorations soient apportées le plus rapidement possible. Parallèlement, la durée de validité de l'ordonnance doit être limitée au 31.12.2026, afin d'élaborer durant cette période les bases permettant de répondre aux exigences de la motion 22.3377 (voir la proposition de formulation ci-dessous).

Remarques concernant les dispositions individuelles

Nous soutenons la proposition d'Inclusion Handicap concernant l'art. 26^{bis} al. 3 RAI ainsi que la disposition transitoire al. 1 et al. 2 et vous recommandons de reprendre les formulations correspondantes:

Art. 26^{bis} al. 3 RAI

«³ Une déduction de 17% est opérée sur la valeur statistique visée à l'al. 2. Si, du fait de l'invalidité, l'assuré ne peut travailler qu'avec une capacité fonctionnelle au sens de l'art. 49 al. 1^{bis}, de 50% ou moins, une déduction supplémentaire de 10% est opérée. D'autres facteurs ayant pour effet de réduire le salaire peuvent donner lieu à des déductions supplémentaires. La déduction ne peut excéder 25% au total. »

Disposition transitoire al. 1 et al. 2

«¹ (...), pour lesquelles le revenu avec invalidité a été déterminé sur la base de valeurs statistiques et pour lesquelles, au moment de l'octroi initial de la rente, aucune déduction supérieure n'a encore été prise en compte, une réévaluation du taux d'invalidité est effectuée dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de la présente modification. (...)»

«² Lorsque l'octroi d'une rente ou d'un reclassement a été refusé avant l'entrée en vigueur de la modification du ... parce que le taux d'invalidité était insuffisant, une nouvelle demande est examinée si celle-ci établit de façon plausible que le calcul du taux d'invalidité conformément au nouvel art. 26^{bis} al. 3 aboutirait à la reconnaissance d'un droit à la rente ou au reclassement.»

Nous demandons en outre que l'Office fédéral des assurances sociales et les offices AI informent activement et de manière clairement compréhensible de la possibilité d'une nouvelle demande.

Nous demandons en outre, sur la base des faits expliqués sous «Remarques générales», une limitation de la durée de validité de l'ordonnance afin de pouvoir élaborer pendant cette période de nouvelles bases de calcul en réponse à la motion 22.3377. Nous proposons d'ajouter le paragraphe suivant à l'ordonnance:

Art. 26^{bis} al. 4 RAI

«⁴ Le présent règlement entre en vigueur le 1.1.2024 et reste applicable jusqu'au 31.12.2026. Dans ce délai, en réponse à la motion 22.3377, une nouvelle base de calcul sera élaborée sur la base des données statistiques pertinentes, y compris la prise en compte des salaires des personnes bénéficiant d'une rente AI partielle, et en tenant compte des solutions proposées par Riemer-Kafka/Schwegler et Guggisberg et al., 2021 (étude BASS), qui permettra de tenir compte lors de la détermination du revenu d'invalidité, des possibilités réalistes de revenu des personnes touchant une rente AI partielle. La nouvelle base de calcul entrera en vigueur le 1.1.2027. Un règlement modifié établi sur cette base entrera en vigueur le 1.1.2027. Ce règlement contient des dispositions transitoires excluant toute détérioration de la position des assurés au bénéfice d'une rente AI au moment de l'entrée en vigueur de l'ordonnance».

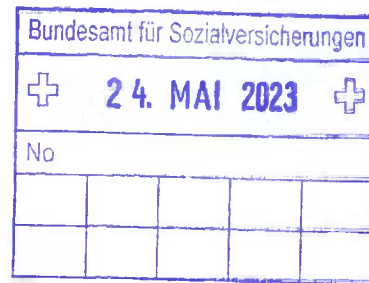


Nous vous remercions de la considération que vous porterez à la présente prise de position, et nous vous présentons, Monsieur le Conseiller fédéral, Madame, Monsieur, nos meilleures salutations.

Pour le Comité du Graap-Association

Dominique Hafner
Présidente du Graap - Association

BSV
Effingerstrasse 20
3003 Bern



Häfliger | Haag | Häfliger

Rechtsanwälte und Notare

lic. iur. Michael Häfliger
Rechtsanwalt und Notar
Fachanwalt SAV Familienrecht

lic. iur. Christian Haag
Rechtsanwalt und Notar
Fachanwalt SAV Haftpflicht-
und Versicherungsrecht

Dr. iur. Bruno Häfliger
Rechtsanwalt und Notar

MLaw Anja Häfliger
Rechtsanwältin

MLaw Jaël Amrhein
Rechtsanwältin

Eingetragen im Anwaltsregister

Luzern, 23. Mai 2023
B0543082.docx ch/ch

Vernehmlassung 2022/95

Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV)

Sehr geehrte Damen und Herren

Innert Frist lassen wir uns wie folgt vernehmen:

A. Allgemeine Bemerkungen

Ausgangslage

Am 1. Januar 2022 sind die Bestimmungen zur Weiterentwicklung der IV in Kraft getreten. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Verordnungsänderungen kritisierten viele Akteure, dass der Bundesrat die Lohntabellen der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE-Tabellen) in der IVV verankerte, gleichzeitig bis auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent (Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV) aber den bis Ende 2021 rechtsprechungsgemäss berücksichtigten leidensbedingten Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von maximal 25 Prozent abschaffte.

Häfliger Haag Häfliger AG
Schwanenplatz 7 | Postfach | 6002 Luzern
mail@anwaltluzern.ch | www.anwaltluzern.ch
041 417 11 88

Viele Stellungnahmen wiesen darauf hin, dass die wissenschaftlichen Studien des Büros BASS vom 8.1.2021 «Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung»¹ (nachstehend Studie BASS), von Prof. Dr. iur. Gächter et al. vom 22.01.2021 «Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung»² sowie einer Arbeitsgruppe unter der Leitung von Prof. em. Dr. iur. Riemer-Kafka³ unabhängig voneinander zum Ergebnis gelangten,

- dass die LSE-Tabellenlöhne weitgehend das Lohnniveau von Personen ohne gesundheitliche Einschränkung widerspiegeln und Löhne von gesundheitlich beeinträchtigten Personen im Vergleich hierzu systematisch wesentlich tiefer sind und
- dass wichtige lohnrelevante Faktoren wie Ausbildungsniveau, Alter, Nationalität, Dienstjahre, Wirtschaftszweig und Grossregion in den LSE-Tabellenlöhnen nicht berücksichtigt werden.

Trotz der umfassenden Kritik im Vernehmlassungsverfahren verkündete der Bundesrat am 3. November 2021, dass er an der Verankerung der LSE-Tabellen in der IVV und der Abschaffung des leidensbedingten Abzugs festhalte. Kurz darauf publizierten Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler in der Schweizerischen Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge (SZS 06/2021)⁴ ein Modell (nachstehend Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler), wie die heute zur Anwendung gelangenden LSE-Tabellen mittels einem Job-Matching-Tool behinderungsbedingt angepasst werden könnten.

Am 6. April 2022 reichte die SGK-N die Motion 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»⁵ ein, die anschliessend sowohl vom Nationalrat als auch vom Ständerat überaus deutlich angenommen wurde. Die Motion beauftragt den Bundesrat, bis Ende 2023 eine Bemessungsgrundlage zu implementieren, welche bei der Ermittlung des Einkommens mit Invalidität mittels statistischer Werte realistische Einkommensmöglichkeiten von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung berücksichtigt. Die Motion verlangt insbesondere: *«Bei der Überarbeitung der Bemessungsgrundlagen, die sich auf anerkannte statistische Methodik und auf den Stand der Forschung abstützt, berücksichtigt der Bundesrat das neue lineare Rentensystem, die Weiterentwicklung der Invaliditätsbemessung und damit auch die neuen Regelungen auf Stufe Verordnung per 1. Ja-*

¹ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

² Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/2021_Zusammenfassung_Rechtsgutachten_WESYM_Prozent202021.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

³ Vgl. Gabriela Riemer-Kafka et al., Invalidenkonforme Tabellenlöhne, in: Jusletter 22. März 2021

⁴ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformereren-tabellenlohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁵ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

nuar 2022. Er bezieht den Lösungsvorschlag von Riemer-Kafka/Schwegler mit ein, so wie er das mehrfach in Aussicht gestellt hat.»

Motion 22.3377 ungenügend umgesetzt

Mit der vorgeschlagenen Anpassung der IVV, wonach die gestützt auf die LSE-Tabellen ermittelten Invalideneinkommen pauschal um 10 Prozent reduziert werden sollen (nachstehend Alternativmodell [Pauschalabzug]), setzt der Bundesrat die Motion 22.3377⁶ aus unserer Sicht nicht genügend um: Der Wert von 10 Prozent ist nicht empirisch abgestützt. Bei seinem Vorschlag stellt der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS ab, denn er bezieht sich lediglich auf die Lohndaten von Erwerbstätigen, die zwar starke gesundheitliche Einschränkungen angeben, aber keine IV-Rente erhalten, anstatt den Lohnunterschied von Personen mit einer Teilrente zu berücksichtigen (vgl. nachstehende Ausführungen unter B.1). Ebenso wenig lehnt er sich an das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler an. Somit stellt der Bundesrat auf keine der aktuellsten vorliegenden wissenschaftlichen Analysen ab, die sich auf statistische Methodik und den Stand der Forschung abstützen, und kommt der entsprechenden Forderung der Motion nicht genügend nach.

Für uns ist es unverständlich, dass der Bundesrat das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in seinem erläuternden Bericht nicht näher darstellt und in einem transparenten Vergleich die Vor- und Nachteile zum von ihm vorgeschlagenen Alternativmodell (Pauschalabzug) aufzeigt. Dies obwohl er gemäss seiner Antwort vom 13. März 2023 auf die Frage von Nationalrätin Manuela Weichelt 23.7195 «Tabellenlöhne: Im Wach- oder Schlafzustand?»⁷ angibt, Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler seien mit der Ausarbeitung der Grundlagen für invaliditätsbedingt angepasste Lohnstrukturerhebungen beauftragt, und obwohl er auf Seite 3 seines erläuternden Berichts ausführt, dass im Mai 2022 eine aus Prof. em. Dr. Riemer-Kafka, Dr. phil. Schwegler, dem Bundesamt für Statistik und dem Bundesamt für Gesundheit bestehende Arbeitsgruppe eingesetzt worden sei. Es ist daher davon auszugehen, dass im Zeitraum von Mai 2022 bis April 2023 genügend Zeit bestanden hat oder hätte, um in intensiver Arbeit invaliditätskonforme Tabellenlöhne zu erstellen. Wir hätten erwartet, dass der Bundesrat zumindest auch das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in die Vernehmlassung schickt; könnten die Einkommensmöglichkeiten von gesundheitlich beeinträchtigten Menschen und somit auch ihr Invaliditätsgrad damit doch genauer und individueller bestimmt werden.

⁶ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁷ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20237195>, Abrufdatum 12.05.2023.

An dieser Stelle ist festzuhalten, dass wie der Bundesrat auf Seite 4 seines erläuternden Berichts ausführt und auch in der Publikation von Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler⁸ nachzulesen ist, bei Lohntabellen gemäss dem Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler zusätzlich noch lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.

Noch unverständlicher ist, dass der Bundesrat auf Seite 4 und 5 seines erläuternden Berichts ausführt, sein Alternativmodell (Pauschalabzug) beruhe auf anerkannter statistischer Methodik und der Forschung und gehe von den Erkenntnissen der Studie BASS aus. Der Beleg hierzu bleibt vielmehr aus, denn aus dem erläuternden Bericht geht nicht hervor, auf welcher Methodik und auf welchen Grundlagen der vorgeschlagene Pauschalabzug von 10 Prozent basiert und wie damit die in der Studie BASS aufgezeigten Benachteiligungen der Versicherten korrigiert werden sollen. Will man sich gegen invaliditätskonforme Lohntabellen und für einen pauschalen Abzug von den bestehenden LSE-Tabellenlöhnen entscheiden und stützt man sich dabei auf die wissenschaftliche Studie BASS, resultiert gemäss Diskussionspapier vom 7. November 2022 zur Studie BASS⁹ nämlich vielmehr ein notwendiger **Abzug in der Höhe von 17 Prozent, wobei auch dann noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.**

Ob das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler tatsächlich einen massgeblich höheren Ermessensspielraum zur Folge hätte als die Lösung mittels einem Pauschalabzug, wie dies auf Seite 5 des erläuternden Berichts ausgeführt wird, lässt sich mangels Darlegung der Auswirkungen nicht beurteilen. Nicht von der Hand zu weisen ist aber auch aus unserer Sicht, dass ein Pauschalabzug für die IV-Stellen einfacher umzusetzen und für die Versicherten leichter zu verstehen wäre.

Da im vorliegenden Vernehmlassungsverfahren nur das Alternativmodell (Pauschalabzug) zur Diskussion steht, beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf die vorgeschlagene Änderung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV und somit auf die Höhe des Pauschalabzugs sowie auf die vorgeschlagene Übergangsbestimmung. **Wir halten an dieser Stelle fest: Basiert das Alternativmodell (Pauschalabzug) als Umsetzung der Motion 22.3377 auf einer soliden wissenschaftlichen Fundierung, wie wir es im Folgenden detailliert aufzeigen, bieten wir durchaus Hand zu einer Umsetzung mittels einem Pauschalabzug. Ein aus wissenschaftlicher Sicht zu tief angesetzter Pauschalabzug ist für uns hingegen inakzeptabel und erfüllt die Motion 22.3377 nicht.**

⁸ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformereren-tabellenlohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁹ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehnelV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

B. Materielle Bemerkungen

1. Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV

Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV soll neben dem seit 1. Januar 2022 geltenden Teilzeitabzug von 10 Prozent neu vorsehen, dass vom Invalideneinkommen gemäss statistischen Werten (LSE-Tabellen) 10 Prozent abgezogen werden. Zur Begründung des Umfangs von 10 Prozent führt der Bundesrat auf Seite 7 seines erläuternden Berichts aus, die Studie BASS habe aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Deshalb sei dieser Wert als Referenzgrösse im Hinblick auf die Festlegung des Pauschalabzuges herangezogen worden. Ein Pauschalabzug in der Höhe von 10 Prozent erscheine als angemessen, denn werde zum neuen Pauschalabzug noch der bereits existierende Teilzeitabzug von 10 Prozent hinzugerechnet, so würde gesamthaft ein Abzug von 20 Prozent berücksichtigt. Auf Seite 8 seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat sodann aus, dass das vorgeschlagene Alternativmodell (Pauschalabzug) auf Verordnungsstufe umgesetzt werden könne, da Art. 28a Abs. 1 IVG vorsehe, dass der Bundesrat die zur Bemessung des Invaliditätsgrades massgebenden Erwerbseinkommen sowie die anwendbaren Korrekturfaktoren umschreiben könne.

Zur Argumentation des Bundesrates nehmen wir wie folgt Stellung:

Teilzeitabzug

In Bezug auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent ist festzuhalten, dass dieser nur bei denjenigen Versicherten angewendet wird, die nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit von 50 Prozent oder weniger tätig sein können. Ein Abzug von gesamthaft 20 Prozent würde somit nur in diesen Fällen resultieren.

Delegationsnorm Art. 28a Abs. 1 IVG

Zur Delegationsnorm in Art. 28a Abs. 1 IVG ist festzuhalten, dass Prof. Dr. U. Meyer und Dr. M. Reichmuth in der 4. Auflage der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum IVG¹⁰ (nachstehend Meyer/Reichmuth) zu Art. 28a IVG in Randziffer 104 unter dem Titel «Abzug vom Tabellenlohn» ausführen, die bundesgerichtliche Abzugspraxis von maximal 25 Prozent habe auch unter der Geltung der im Rahmen der Weiterentwicklung der IV in Kraft getretenen IVV grundsätzlich Bestand, obwohl nach dem Wortlaut des geltenden Art. 26^{bis} IVV einzig noch bei Teilzeitarbeit ein Abzug vorgesehen sei.

¹⁰ Vgl. MEYER/REICHMUTH, Rechtsprechung IVG, Art. 28a N 104

Meyer/Reichmuth begründen dies unter Verweis auf BBl 2017 2668¹¹ damit, dass die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV darauf hinweise, dass der Bundesrat die bei den LSE-Tabellenlöhnen nötigen von der Rechtsprechung entwickelten Korrekturen vornehmen solle (z.B. welche Kriterien für einen leidensbedingten Abzug zu berücksichtigen sind und in welcher Höhe ein entsprechender Abzug erfolgen kann). Vergleiche man die ab 1. Januar 2022 geltende IVV mit diesen Ausführungen in der Botschaft, sprängen Lücken, Widersprüche und Inkongruenzen ins Auge. Den Abzug vom Tabellenlohn einzig noch bei Teilzeitarbeit vorzusehen, bedeutet gemäss Meyer/Reichmuth das Gegenteil davon, «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» auf Verordnungsstufe zu regeln, fusse diese Rechtsprechung doch auf fünf abzugsrelevanten Kriterien, die alle in einer Gesamtschau zu prüfen und ermessensweise bis maximal 25 Prozent tabellenlohnmindernd zu berücksichtigen seien. Meyer/Reichmuth gehen davon aus, dass das Bundesgericht die bundesrätliche Beschränkung auf den Teilzeitabzug im Streitfalle nicht stützen werde. Auch Prof. Dr. iur. Gächter und Dr. iur. M. E. Meier führen in ihrem Beitrag im Jusletter vom 4. Juli 2022 «Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen»¹² (nachstehend Gächter/Meier) auf Seite 24 aus, dass sich das in der IVV geschaffene Bemessungssystem in der gegenwärtigen Ausgestaltung so weit von den bisher konstant entwickelten bundesgerichtlichen Vorgaben entfernt habe, dass dessen Gesetzeskonformität fraglich erscheine. Gestützt auf Meyer/Reichmuth sowie Gächter/Meier lässt sich also sagen, dass eine Anpassung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV dringlich ist. Wir fordern den Bundesrat bezugnehmend auf die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV daher auf, sich bei den LSE-Tabellenlöhnen an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anzulehnen.

→ ***Wir fordern daher, dass sich der Bundesrat bei den LSE-Tabellenlöhnen an die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV und somit an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anlehnt und einen Abzug von den LSE-Tabellenlöhnen in der Höhe von bis zu gesamthaft 25 Prozent ermöglicht (vgl. Formulierungsvorschlag zu Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV weiter unten).***

Vorgeschlagener Pauschalabzug

Wie bereits ausgeführt, begründet der Bundesrat die Höhe des vorgeschlagenen Pauschalabzugs von 10 Prozent damit, dass er sich an die Studie BASS anlehne. So habe die Studie BASS aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege.

¹¹ Vgl. <https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2017/544/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2017-544-de-pdf-a.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

¹² Vgl. Thomas Gächter / Michael E. Meier, Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen, in: Jusletter 4. Juli 2022

Dass die Studie BASS¹³ in der Zusammenfassung auf Seite III unter «Ergebnisse (1)» sowie unter Ziff. 6.1 gleich anschliessend aber noch ausführt, dass IV-Rentnerinnen und IV-Rentner mit einer Resterwerbsfähigkeit und somit Teilrenten im Mittel nochmals signifikant weniger verdienen als Personen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen jedoch ohne Zugang zu einer Rente, unterschlägt der Bundesrat. Somit schliesst er die für die Berechnung des Pauschalabzugs relevante Vergleichsgruppe aus. Gemäss Studie BASS ist ihr Durchschnittslohn im Vergleich zu voll leistungsfähigen Erwerbstätigen nämlich um 14 Prozent und ihr Medianlohn **um 17 Prozent tiefer**. Diese Ausführungen verdeutlicht das Büro BASS erneut in seinem Diskussionspapier vom 7. November 2022¹⁴ zu seiner eigenen Studie.

Zur Begründung, weshalb der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS abstellt und nicht einen Pauschalabzug von 17 Prozent vorschlägt, führt er auf Seite 7 seines erläuternden Berichts insbesondere Folgendes aus: Die Daten der Studie BASS würden sich nach Ansicht des Bundesamtes für Statistik (BFS) auf nicht geeignete Grundlagen (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung [SAKE] verknüpft mit Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt [SESAM]) stützen, um zuverlässige Lohnniveaus messen zu können. Somit würden die Daten der Studie BASS mit den LSE-Tabellen nicht in allen Punkten übereinstimmen und seien nicht vergleichbar.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates lassen sich mit der Verknüpfung der Daten aus SAKE und SESAM aber sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen:

- Der Datensatz SAKE/SESAM bietet eine sehr gute Datenlage für die Analyse von Lohnunterschieden. Aus der Homepage des BFS geht hervor: «Das statistische Projekt SESAM hat zum Ziel, eine wichtige Quelle für die Forschung zum Thema Beschäftigung und Sozialversicherungen in der Schweiz zu liefern. Diese neue Quelle basiert auf einer Verknüpfung der Daten aus der SAKE mit Informationen aus verschiedenen Sozialversicherungsregistern (AHV, IV, EL, ALV). Die SAKE befasst sich hauptsächlich mit dem Thema des Arbeitsmarktes, anhand ihrer Module aber auch mit Bildung, unbezahlter Arbeit, Migration oder Sozialer Sicherheit. Die Datenlieferung aus den Registern für jede SAKE-Erhebung ermöglicht es, die Analysen auf die Bereiche Gesundheit, Einkommen, Pensionierung oder Erwerbslosigkeit zu erweitern. Dabei werden die aus den Registern stammenden SESAM-Variablen mit jenen der SAKE gekoppelt.»¹⁵

¹³ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023

¹⁴ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

¹⁵ Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/sesam.html>, Abrufdatum 12.05.2023

- Eine im Datensatz SAKE/SESAM identifizierte Person mit IV-Rente bezieht auch tatsächlich eine IV-Rente, denn die Information dazu stammt aus den Registerdaten der IV und nicht aus der Befragung SAKE.
- Wenn der Bundesrat tatsächlich Zweifel an der Studie BASS hätte, würde dies noch lange nicht begründen, weshalb er dann innerhalb derselben Studie einfach einen anderen Wert als Referenz herausgreift, der Menschen mit einer Teil-IV-Rente, die hier im Zentrum stehen, explizit ausschliesst.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass die der Studie BASS zugrunde liegenden SESAM-Daten sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen und mit den LSE-Tabellen vergleichbar sind. Sie bilden somit sehr wohl eine empirisch fundierte Basis für die Festlegung der Höhe eines Pauschalabzugs.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates in seinem erläuternden Bericht ist daher umfassend auf die Studie BASS abzustellen und die Referenzgrösse für den Pauschalabzug beträgt nicht nur 10 Prozent, sondern **17 Prozent**. An dieser Stelle ist nochmals darauf hinzuweisen, dass der vom Büro BASS ermittelte Lohnunterschied von Personen mit einer Teil-IV-Rente zu berücksichtigen ist und nicht derjenige von Personen ohne Rentenzugang und somit ohne rentenrelevanter Arbeitsunfähigkeit.

Wir fordern den Bundesrat daher auf, sich bei der Umsetzung der Motion 22.3377 und bei der Ausgestaltung seines Alternativmodells (Pauschalabzug) auf anerkannte statistische Methodik und den Stand der Forschung und somit umfassend auf die Studie BASS abzustützen und deshalb einen Pauschalabzug von **17 Prozent** vorzusehen.

Zudem ist festzustellen, dass gemäss der Studie BASS noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren (wie übermässige Einschränkungen bei bestimmten Krankheiten/Krankheitsbildern, Ausbildungsniveau, Branchenerfahrung, Alter, etc.) zu berücksichtigen sind. Auch ist den in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zusätzlich definierten abzugsrelevanten Elementen wie z.B. Nationalität, Aufenthaltskategorie und Dauer der Betriebszugehörigkeit Rechnung zu tragen. Ebenfalls unbedingt zu berücksichtigen sind regionale Unterschiede. Dies deshalb, weil das Problem, dass eine gesundheitlich beeinträchtigte Person z.B. im Kanton Tessin ein substantiell unter den LSE-Tabellenlöhnen liegendes Einkommen in Kauf nehmen muss, durch die sich lediglich auf das Valideneinkommen auswirkende Parallelisierung gemäss Art. 26 Abs. 2 IVV nicht in jedem Fall gelöst wird. Die Parallelisierung des Valideneinkommens kommt ohnehin nur dann zum Zug, wenn die betroffene Person ohne Behinderung ein branchenüblich unterdurchschnittliches Einkommen erzielt hat – und selbst dann werden 5 Prozent nicht ausgeglichen (vgl. Art. 26 Abs. 2 IVV). Beispiel: Herr A wohnt im Kanton Tessin und arbeitet in einem Bundesbetrieb. Dabei verdient er ein im schweizerweiten Vergleich branchenübliches Einkommen. Nach einem Hirnschlag kann er mit seiner verbleibenden Arbeitsfähigkeit nicht mehr für den Bund arbeiten und muss die Berufsbranche wechseln.

Nun stehen ihm lediglich noch Tätigkeiten zur Verfügung, bei denen er ein für den Kanton Tessin übliches, im schweizweiten Vergleich aber substantiell tieferes Einkommen erzielen kann. Das Konstrukt der Parallelisierung hilft Herrn A somit nicht.

Unter Berücksichtigung der in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung definierten Abzugspraxis soll der Abzug gesamthaft aber maximal 25 Prozent betragen. Im Übrigen ist insbesondere bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) eine regelmässige Evaluation der Lohnunterschiede vorzusehen.

→ *Wir fordern daher, dass bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) ein Abzug von 17 Prozent vorgesehen wird und dass – wie von der Studie BASS als zentrale Quelle des Bundesrats verlangt – noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren berücksichtigt werden.*

→ *Wir schlagen daher folgende Formulierung vor:*

Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV

«³ Vom statistisch bestimmten Wert nach Absatz 2 werden 17 Prozent abgezogen. Kann die versicherte Person aufgrund ihrer Invalidität nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit nach Artikel 49 Absatz 1^{bis} von 50 Prozent oder weniger tätig sein, so werden zusätzlich 10 Prozent abgezogen. Zusätzliche lohnmindernde Faktoren können zu weiteren Abzügen führen. Gesamthaft kann der Abzug maximal 25 Prozent betragen.»

2. Übergangsbestimmung Abs. 1

Mit Abs. 1 der Übergangsbestimmung soll im Sinne der Gleichbehandlung aller Versicherten sichergestellt werden, dass alle Rentenbeziehenden, deren Rentenanspruch erst ab dem 1. Januar 2022 entstanden ist oder deren Rentenanspruch vor dem 1. Januar 2022 entstanden ist und die zu diesem Zeitpunkt das 55. Altersjahr noch nicht erreicht hatten, von der vorgeschlagenen Neuerung profitieren können. Die Renten dieser Versicherten mit einem IV-Grad zwischen 40 Prozent und 69 Prozent sollen daher innert zwei Jahren an die Neuerungen angepasst werden. Auf Seite 11, zweitletzter Absatz, seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat aus, es handle sich dabei um eine Revision mit einer grundsätzlichen und vollumfänglichen Neubeurteilung des Sachverhalts in medizinischer und ökonomischer Sicht.

Wir begrüssen die Gleichbehandlung auch bestehender IV-Rentenbeziehender sehr. Allerdings handelt es sich bei der Anpassung der laufenden Renten an die vorgeschlagene Neuerung aus unserer Sicht keineswegs um einen Revisionsgrund im Sinne von Art. 17 ATSG, der zu einer vollumfänglichen Neubeurteilung führt. Die Revision nach Art. 17 ATSG bezweckt einzig die Anpassung einer Rente an veränderte Verhältnisse.

Nur wenn solche veränderten Verhältnisse gegeben sind, wie beispielsweise eine Verbesserung oder Verschlechterung des Gesundheitszustandes – weitere Beispiele finden sich in Randziffer 5101 f. des Kreisschreibens über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung, KSIR¹⁶ – erfolgt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine grundsätzliche und vollumfängliche Neuurteilung. Dies bestätigt der Bundesrat zudem selbst auf Seite 11, letzter Absatz, seines erläuternden Berichts: «Fälle, in welchen bereits eine ganze Rente ausgerichtet wird (IV-Grad von mindestens 70 Prozent) müssen nicht in Revision gezogen werden. Eine Revision erfolgt in solchen Fällen nur, wenn nach der allgemeinen Revisionsbestimmung (Art. 17 ATSG) ein entsprechender Revisionsgrund (z.B. Verbesserung des Gesundheitsschadens) vorliegt». Abs. 1 der Übergangsbestimmung ist daher entsprechend anzupassen.

Weiter ist zu beachten, dass eine Anpassung an die Neuregelung mit einem Abzug vom LSE-Tabellenlohn in der Höhe von maximal 20 Prozent in denjenigen Fällen, bei denen im Rahmen der ursprünglichen Rentenzusprache ein leidensbedingter Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von 25 Prozent vorgenommen wurde, zu einer Schlechterstellung führt. Wir gehen davon aus, dass dies nicht die Absicht des Bundesrates darstellt. Um eine Schlechterstellung zu vermeiden und somit den Besitzstand zu wahren, ist Abs. 1 der Übergangsbestimmung entsprechend umzuformulieren.

→ *Wir begrüßen es, dass auch die laufenden Renten an die Neuregelung angepasst und unter Berücksichtigung der Übergangsbestimmungen IVG zur Änderung vom 19. Juni 2020 (Weiterentwicklung der IV) gegebenenfalls in das stufenlose Rentensystem überführt werden sollen.*

→ *Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:*

Übergangsbestimmung Abs. 1

«¹ (...), bei denen das Einkommen mit Invalidität aufgrund statistischer Werte festgelegt wurde und bei denen im Rahmen der Rentenzusprache nicht bereits ein höherer Abzug berücksichtigt wurde, ist innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Änderung eine Neuberechnung des Invaliditätsgrades vorzunehmen. (...)»

3. Übergangsbestimmung Abs. 2

Gemäss Abs. 2 der Übergangsbestimmung sollen sich Versicherte, bei denen ein rentenausschliessender Invaliditätsgrad festgestellt und der Rentenanspruch abgelehnt oder eine Rente aufgehoben wurde, erneut bei der Invalidenversicherung anmelden können. Als Voraussetzung dafür, dass die IV-Stellen auf das neue Gesuch eintreten, soll es ausreichen, wenn die versicherte Person glaubhaft aufzeigt, dass die Anwendung der neuen Regelung zu einem Invaliditätsgrad von 40 Prozent oder mehr führen würde. Diese Möglichkeit der Neuanmeldung begrüßen wir sehr.

¹⁶ Vgl. <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/18452>, Abrufdatum 12.05.2023

Sie müsste sich allerdings auch auf den Anspruch auf Gewährung von Umschulungsmassnahmen beziehen und darf nicht nur auf den Rentenanspruch beschränkt werden. Aus unserer Sicht reicht es zudem nicht aus, die Möglichkeit der Neuanschuldung lediglich über die Übergangsbestimmung zu kommunizieren. Vielmehr sollen das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv über die auch ohne Verschlechterung des Gesundheitszustandes bestehende Möglichkeit der Neuanschuldung informieren und entsprechende Versicherte aktiv und klar verständlich kontaktieren (z.B. durch Informationsschreiben an alle Versicherten, deren Anspruch auf Umschuldung / Rente abgelehnt wurde, oder an alle Sozialhilfebehörden).

→ **Wir begrüßen es, dass die Möglichkeit einer Neuanschuldung gegeben sein soll.**

→ **Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:**

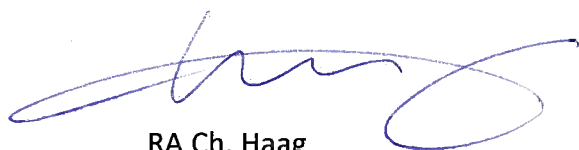
Übergangsbestimmung Abs. 2

«² Wurden eine Rente oder eine Umschuldung vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... wegen eines zu geringen Invaliditätsgrades verweigert, so wird auf eine erneute Anmeldung eingetreten, wenn glaubhaft gemacht wird, dass die Berechnung des Invaliditätsgrades durch die Anwendung der Regelung von Artikel 26^{bis} Absatz 3 neu zu einem Rentenanspruch oder einem Anspruch auf eine Umschuldung führt.»

→ **Wir fordern zudem, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv und klar verständlich über die Möglichkeit einer Neuanschuldung informieren.**

Wir bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen und danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



RA Ch. Haag

Inclusion Handicap
Mühlemattstrasse 14a
3007 Bern

info@inclusion-handicap.ch
www.inclusion-handicap.ch

INCLUSION.
HANDICAP

Dachverband der
Behindertenorganisationen Schweiz

Association faitière des organisations
suisse de personnes handicapées

Mantello svizzero delle organizzazioni
di persone con disabilità

**ÄNDERUNG DER VERORDNUNG ÜBER DIE
INVALIDENVERSICHERUNG (IVV)
UMSETZUNG DER MOTION SGK-N 22.3377
«INVALIDITÄTSKONFORME TABELLENLÖHNE BEI
DER BERECHNUNG DES IV-GRADS»**

Stellungnahme Inclusion Handicap



Bern, 31. Mai 2023



A. Allgemeine Bemerkungen

1. Ausgangslage

Am 1. Januar 2022 sind die Bestimmungen zur Weiterentwicklung der IV in Kraft getreten. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Ordnungsänderungen kritisierten neben vielen anderen Akteuren auch wir, dass der Bundesrat die Lohn Tabellen der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE-Tabellen) in der IVV verankerte, gleichzeitig bis auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent (Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV) aber den bis Ende 2021 rechtsprechungsgemäss berücksichtigten leidensbedingten Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von maximal 25 Prozent abschaffte. Wir wiesen in unserer Stellungnahme darauf hin, dass die wissenschaftlichen Studien des Büros BASS vom 8.1.2021 «Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung»¹ (nachstehend Studie BASS), von Prof. Dr. iur. Gächter et al. vom 22.1.2021 «Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung»² sowie einer Arbeitsgruppe unter der Leitung von Prof. em. Dr. iur. Riemer-Kafka³ unabhängig voneinander zum Ergebnis gelangten,

- dass die LSE-Tabellenlöhne weitgehend das Lohnniveau von Personen ohne gesundheitliche Einschränkung widerspiegeln und Löhne von gesundheitlich beeinträchtigten Personen im Vergleich hierzu systematisch wesentlich tiefer sind und
- dass wichtige lohnrelevante Faktoren wie Ausbildungsniveau, Alter, Nationalität, Dienstjahre, Wirtschaftszweig und Grossregion in den LSE-Tabellenlöhnen nicht berücksichtigt werden.

Trotz der umfassenden Kritik im Vernehmlassungsverfahren verkündete der Bundesrat am 3. November 2021, dass er an der Verankerung der LSE-Tabellen in der IVV und der Abschaffung des leidensbedingten Abzugs festhalte. Kurz darauf publizierten Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler in der Schweizerischen Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge (SZS 06/2021)⁴ ein Modell (nachstehend Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Swegler), wie die heute zur Anwendung gelangenden LSE-Tabellen mittels einem Job-Matching-Tool behinderungsbedingt angepasst werden könnten.

Am 6. April 2022 reichte die SGK-N die Motion 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»⁵ ein, die anschliessend sowohl vom Nationalrat als auch vom Ständerat überaus deutlich angenommen wurde. Die Motion beauftragt den Bundesrat, bis Ende 2023 eine Bemessungsgrundlage zu implementieren, welche bei der Ermittlung des Einkommens mit Invalidität mittels statistischer Werte realistische Einkommensmöglichkeiten von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung berücksichtigt. Die Motion verlangt insbesondere: «Bei der

¹ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

² Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/2021_Zusammenfassung_Rechtsgutachten_WESYM_Prozent202021.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

³ Vgl. Gabriela Riemer-Kafka et al., Invalidenkonforme Tabellenlöhne, in: Jusletter 22. März 2021

⁴ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformereren-tabellen-lohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁵ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.



Überarbeitung der Bemessungsgrundlagen, die sich auf anerkannte statistische Methodik und auf den Stand der Forschung abstützt, berücksichtigt der Bundesrat das neue lineare Rentensystem, die Weiterentwicklung der Invaliditätsbemessung und damit auch die neuen Regelungen auf Stufe Verordnung per 1. Januar 2022. Er bezieht den Lösungsvorschlag von Riemer-Kafka/Schwegler mit ein, so wie er das mehrfach in Aussicht gestellt hat.»

2. Motion 22.3377 ungenügend umgesetzt

Mit der vorgeschlagenen Anpassung der IVV, wonach die gestützt auf die LSE-Tabellen ermittelten Invalideneinkommen pauschal um 10 Prozent reduziert werden sollen (nachstehend Alternativmodell [Pauschalabzug]), setzt der Bundesrat die Motion 22.3377⁶ aus unserer Sicht nicht genügend um: Der Wert von 10 Prozent ist nicht empirisch abgestützt. Bei seinem Vorschlag stellt der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS ab, denn er bezieht sich lediglich auf die Lohndaten von Erwerbstätigen, die zwar starke gesundheitliche Einschränkungen angeben, aber keine IV-Rente erhalten, anstatt den Lohnunterschied von Personen mit einer Teilrente zu berücksichtigen (vgl. nachstehende Ausführungen unter B.1). Ebenso wenig lehnt er sich an das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler an. Somit stellt der Bundesrat auf keine der aktuellsten vorliegenden wissenschaftlichen Analysen ab, die sich auf statistische Methodik und den Stand der Forschung abstützen, und kommt der entsprechenden Forderung der Motion nicht genügend nach.

Für uns ist es unverständlich, dass der Bundesrat das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in seinem erläuternden Bericht nicht näher darstellt und in einem transparenten Vergleich die Vor- und Nachteile zum von ihm vorgeschlagenen Alternativmodell (Pauschalabzug) aufzeigt. Dies obwohl er gemäss seiner Antwort vom 13. März 2023 auf die Frage von Nationalrätin Manuela Weichelt 23.7195 «Tabellenlöhne: Im Wach- oder Schlafzustand?»⁷ angibt, Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler seien mit der Ausarbeitung der Grundlagen für invaliditätsbedingt angepasste Lohnstrukturerhebungen beauftragt, und obwohl er auf Seite 3 seines erläuternden Berichts ausführt, dass im Mai 2022 eine aus Prof. em. Dr. Riemer-Kafka, Dr. phil. Schwegler, dem Bundesamt für Statistik und dem Bundesamt für Gesundheit bestehende Arbeitsgruppe eingesetzt worden sei. Es ist daher davon auszugehen, dass im Zeitraum von Mai 2022 bis April 2023 genügend Zeit bestanden hat oder hätte, um in intensiver Arbeit invaliditätskonforme Tabellenlöhne zu erstellen. Wir hätten erwartet, dass der Bundesrat zumindest auch das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in die Vernehmlassung schickt; könnten die Einkommensmöglichkeiten von gesundheitlich beeinträchtigten Menschen und somit auch ihr Invaliditätsgrad damit doch genauer und individueller bestimmt werden. An dieser Stelle ist festzuhalten, dass wie der Bundesrat auf Seite 4 seines erläuternden Berichts ausführt und

⁶ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁷ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20237195>, Abrufdatum 12.05.2023.



auch in der Publikation von Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler⁸ nachzulesen ist, bei Lohntabellen gemäss dem Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler zusätzlich noch lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.

Noch unverständlicher ist, dass der Bundesrat auf Seite 4 und 5 seines erläuternden Berichts ausführt, sein Alternativmodell (Pauschalabzug) beruhe auf anerkannter statistischer Methodik und der Forschung und gehe von den Erkenntnissen der Studie BASS aus. Der Beleg hierzu bleibt vielmehr aus, denn aus dem erläuternden Bericht geht nicht hervor, auf welcher Methodik und auf welchen Grundlagen der vorgeschlagene Pauschalabzug von 10 Prozent basiert und wie damit die in der Studie BASS aufgezeigten Benachteiligungen der Versicherten korrigiert werden sollen. Will man sich gegen invaliditätskonforme Lohntabellen und für einen pauschalen Abzug von den bestehenden LSE-Tabellenlöhnen entscheiden und stützt man sich dabei auf die wissenschaftliche Studie BASS, resultiert gemäss Diskussionspapier vom 7. November 2022 zur Studie BASS⁹ nämlich vielmehr ein notwendiger **Abzug in der Höhe von 17 Prozent, wobei auch dann noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.**

Ob das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler tatsächlich einen massgeblich höheren Ermessensspielraum zur Folge hätte als die Lösung mittels einem Pauschalabzug, wie dies auf Seite 5 des erläuternden Berichts ausgeführt wird, lässt sich mangels Darlegung der Auswirkungen nicht beurteilen. Nicht von der Hand zu weisen ist aber auch aus unserer Sicht, dass ein Pauschalabzug für die IV-Stellen einfacher umzusetzen und für die Versicherten leichter zu verstehen wäre.

Da im vorliegenden Vernehmlassungsverfahren nur das Alternativmodell (Pauschalabzug) zur Diskussion steht, beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf die vorgeschlagene Änderung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV und somit auf die Höhe des Pauschalabzugs sowie auf die vorgeschlagene Übergangsbestimmung. **Wir halten an dieser Stelle fest: Basiert das Alternativmodell (Pauschalabzug) als Umsetzung der Motion 22.3377 auf einer soliden wissenschaftlichen Fundierung, wie wir es im Folgenden detailliert aufzeigen, bieten wir durchaus Hand zu einer Umsetzung mittels einem Pauschalabzug. Ein aus wissenschaftlicher Sicht zu tief angesetzter Pauschalabzug ist für uns hingegen inakzeptabel und erfüllt die Motion 22.3377 nicht.**

⁸ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformereren-tabellen-lohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁹ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.



B. Materielle Bemerkungen

1. Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV

Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV soll neben dem seit 1. Januar 2022 geltenden Teilzeitabzug von 10 Prozent neu vorsehen, dass vom Invalideneinkommen gemäss statistischen Werten (LSE-Tabellen) 10 Prozent abgezogen werden. Zur Begründung des Umfangs von 10 Prozent führt der Bundesrat auf Seite 7 seines erläuternden Berichts aus, die Studie BASS habe aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Deshalb sei dieser Wert als Referenzgrösse im Hinblick auf die Festlegung des Pauschalabzuges herangezogen worden. Ein Pauschalabzug in der Höhe von 10 Prozent erscheine als angemessen, denn werde zum neuen Pauschalabzug noch der bereits existierende Teilzeitabzug von 10 Prozent hinzugerechnet, so würde gesamthaft ein Abzug von 20 Prozent berücksichtigt. Auf Seite 8 seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat sodann aus, dass das vorgeschlagene Alternativmodell (Pauschalabzug) auf Verordnungsstufe umgesetzt werden könne, da Art. 28a Abs. 1 IVG vorsehe, dass der Bundesrat die zur Bemessung des Invaliditätsgrades massgebenden Erwerbseinkommen sowie die anwendbaren Korrekturfaktoren umschreiben könne.

Zur Argumentation des Bundesrates nehmen wir wie folgt Stellung:

Teilzeitabzug

In Bezug auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent ist festzuhalten, dass dieser nur bei denjenigen Versicherten angewendet wird, die nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit von 50 Prozent oder weniger tätig sein können. Ein Abzug von gesamthaft 20 Prozent würde somit nur in diesen Fällen resultieren.

Delegationsnorm Art. 28a Abs. 1 IVG

Zur Delegationsnorm in Art. 28a Abs. 1 IVG ist festzuhalten, dass Prof. Dr. U. Meyer und Dr. M. Reichmuth in der 4. Auflage der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum IVG¹⁰ (nachstehend Meyer/Reichmuth) zu Art. 28a IVG in Randziffer 104 unter dem Titel «Abzug vom Tabellenlohn» ausführen, die bundesgerichtliche Abzugspraxis von maximal 25 Prozent habe auch unter der Geltung der im Rahmen der Weiterentwicklung der IV in Kraft getretenen IVV grundsätzlich Bestand, obwohl nach dem Wortlaut des geltenden Art. 26^{bis} IVV einzig noch bei Teilzeitarbeit ein Abzug vorgesehen sei. Meyer/Reichmuth begründen dies unter Verweis auf BBl 2017 2668¹¹ damit, dass die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV darauf hinweise, dass der Bundesrat die bei den LSE-Tabellenlöhnen nötigen von der Rechtsprechung entwickelten Korrekturen vornehmen solle (z.B. welche Kriterien für einen leidensbedingten Abzug zu berücksichtigen sind und in welcher Höhe ein entsprechender Abzug erfolgen kann). Vergleiche man die ab 1. Januar 2022 geltende IVV mit diesen Ausführungen in der Botschaft, sprängen Lücken, Widersprüche und Inkongruenzen ins Auge. Den Abzug vom Tabellenlohn einzig noch bei Teilzeitarbeit vorzusehen, bedeutet gemäss Meyer/Reichmuth

¹⁰ Vgl. MEYER/REICHMUTH, Rechtsprechung IVG, Art. 28a N 104

¹¹ Vgl. <https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2017/544/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2017-544-de-pdf-a.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.



das Gegenteil davon, «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» auf Verordnungsstufe zu regeln, fusse diese Rechtsprechung doch auf fünf abzugsrelevanten Kriterien, die alle in einer Gesamtschau zu prüfen und ermessensweise bis maximal 25 Prozent tabellenlohnmindernd zu berücksichtigen seien. Meyer/Reichmuth gehen davon aus, dass das Bundesgericht die bundesrätliche Beschränkung auf den Teilzeitabzug im Streitfall nicht stützen werde. Auch Prof. Dr. iur. Gächter und Dr. iur. M. E. Meier führen in ihrem Beitrag im Jusletter vom 4. Juli 2022 «Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen»¹² (nachstehend Gächter/Meier) auf Seite 24 aus, dass sich das in der IVV geschaffene Bemessungssystem in der gegenwärtigen Ausgestaltung so weit von den bisher konstant entwickelten bundesgerichtlichen Vorgaben entfernt habe, dass dessen Gesetzeskonformität fraglich erscheine. Gestützt auf Meyer/Reichmuth sowie Gächter/Meier lässt sich also sagen, dass eine Anpassung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV dringlich ist. Wir fordern den Bundesrat bezugnehmend auf die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV daher auf, sich bei den LSE-Tabellenlöhnen an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anzulehnen.

→ **Wir fordern daher, dass sich der Bundesrat bei den LSE-Tabellenlöhnen an die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV und somit an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anlehnt und einen Abzug von den LSE-Tabellenlöhnen in der Höhe von bis zu gesamthaft 25 Prozent ermöglicht (vgl. Formulierungsvorschlag zu Art. 26bis Abs. 3 IVV weiter unten).**

Vorgeschlagener Pauschalabzug

Wie bereits ausgeführt, begründet der Bundesrat die Höhe des vorgeschlagenen Pauschalabzugs von 10 Prozent damit, dass er sich an die Studie BASS anlehne. So habe die Studie BASS aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Dass die Studie BASS¹³ in der Zusammenfassung auf Seite III unter «Ergebnisse (1)» sowie unter Ziff. 6.1 gleich anschliessend aber noch ausführt, dass IV-Rentnerinnen und IV-Rentner mit einer Resterwerbsfähigkeit und somit Teilrenten im Mittel nochmals signifikant weniger verdienen als Personen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen jedoch ohne Zugang zu einer Rente, unterschlägt der Bundesrat. Somit schliesst er die für die Berechnung des Pauschalabzugs relevante Vergleichsgruppe aus. Gemäss Studie BASS ist ihr Durchschnittslohn im Vergleich zu voll leistungsfähigen Erwerbstätigen nämlich um 14 Prozent und ihr Medianlohn **um 17 Prozent tiefer**. Diese Ausführungen verdeutlicht das Büro BASS erneut in seinem Diskussionspapier vom 7. November 2022¹⁴ zu seiner eigenen Studie.

Zur Begründung, weshalb der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS abstellt und einen Pauschalabzug von 17 Prozent vorschlägt, führt er auf Seite 7 seines erläuternden Berichts insbesondere Folgendes aus: Die Daten der Studie BASS würden sich nach Ansicht des Bundesamtes für Statistik (BFS) auf nicht geeignete Grundlagen (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung [SAKE] verknüpft mit Soziale Sicherheit und

¹² Vgl. Thomas Gächter / Michael E. Meier, Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen, in: Jusletter 4. Juli 2022

¹³ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023

¹⁴ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.



Arbeitsmarkt [SESAM]) stützen, um zuverlässige Lohnniveaus messen zu können. Somit würden die Daten der Studie BASS mit den LSE-Tabellen nicht in allen Punkten übereinstimmen und seien nicht vergleichbar.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates lassen sich mit der Verknüpfung der Daten aus SAKE und SESAM aber sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen:

- Der Datensatz SAKE/SESAM bietet eine sehr gute Datenlage für die Analyse von Lohnunterschieden. Aus der Homepage des BFS geht hervor: *«Das statistische Projekt SESAM hat zum Ziel, eine wichtige Quelle für die Forschung zum Thema Beschäftigung und Sozialversicherungen in der Schweiz zu liefern. Diese neue Quelle basiert auf einer Verknüpfung der Daten aus der SAKE mit Informationen aus verschiedenen Sozialversicherungsregistern (AHV, IV, EL, ALV). Die SAKE befasst sich hauptsächlich mit dem Thema des Arbeitsmarktes, anhand ihrer Module aber auch mit Bildung, unbezahlter Arbeit, Migration oder Sozialer Sicherheit. Die Datenlieferung aus den Registern für jede SAKE-Erhebung ermöglicht es, die Analysen auf die Bereiche Gesundheit, Einkommen, Pensionierung oder Erwerbslosigkeit zu erweitern. Dabei werden die aus den Registern stammenden SESAM-Variablen mit jenen der SAKE gekoppelt.»*¹⁵
- Ein Abgleich der Medianlöhne aus dem Datensatz SAKE/SESAM mit den LSE-Tabellen hat gemäss Rückfrage beim Büro BASS ergeben, dass bei den absoluten Werten der Medianlöhne nur geringe Unterschiede zwischen SAKE und LSE bestehen.
- Eine im Datensatz SAKE/SESAM identifizierte Person mit IV-Rente bezieht auch tatsächlich eine IV-Rente, denn die Information dazu stammt aus den Registerdaten der IV und nicht aus der Befragung SAKE. Dies ist gemäss Rückfrage beim Büro BASS auch ein Grund dafür, weshalb in der Studie BASS für die Ermittlung der Lohnunterschiede von Menschen mit Behinderungen auf die Lohnangaben von IV-Rentenbeziehenden abgestützt wurde, können diese doch sehr zuverlässig identifiziert werden. Die auf einer Selbsteinschätzung des eigenen Gesundheitszustands beruhende Gruppe von Personen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen aber ohne IV-Rente diente dem Büro BASS bei seinen Analysen weitgehend als «Kontrollgruppe». Die Plausibilisierung der Ergebnisse über diese Kontrollgruppe ist im Übrigen sehr gelungen: Personen ohne IV-Rente, die nach eigener Einschätzung eine länger andauernde Krankheit (mind. 6 Monate) haben und angeben, dass sie im alltäglichen Leben stark eingeschränkt seien, verdienen weniger als Personen ohne gesundheitliche Einschränkungen, aber mehr als die hier im Zentrum stehenden Personen mit einer Teil-IV-Rente.
- Wenn der Bundesrat tatsächlich Zweifel an der Studie BASS hätte, würde dies noch lange nicht begründen, weshalb er dann innerhalb derselben Studie einfach einen anderen Wert als Referenz herausgreift, der Menschen mit einer Teil-IV-Rente, die hier im Zentrum stehen, explizit ausschliesst.

¹⁵ Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/sesam.html>, Abrufdatum 12.05.2023



Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass die der Studie BASS zugrundeliegenden SESAM-Daten sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen und mit den LSE-Tabellen vergleichbar sind. Sie bilden somit sehr wohl eine empirisch fundierte Basis für die Festlegung der Höhe eines Pauschalabzugs.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates in seinem erläuternden Bericht ist daher umfassend auf die Studie BASS abzustellen und die Referenzgrösse für den Pauschalabzug beträgt nicht nur 10 Prozent, sondern **17 Prozent**. An dieser Stelle ist nochmals darauf hinzuweisen, dass der vom Büro BASS ermittelte Lohnunterschied von Personen mit einer Teil-IV-Rente zu berücksichtigen ist und nicht derjenige von Personen ohne Rentenzugang und somit ohne rentenrelevanter Arbeitsunfähigkeit.

Wir fordern den Bundesrat daher auf, sich bei der Umsetzung der Motion 22.3377 und bei der Ausgestaltung seines Alternativmodells (Pauschalabzug) auf anerkannte statistische Methodik und den Stand der Forschung und somit umfassend auf die Studie BASS abzustützen und deshalb einen Pauschalabzug von **17 Prozent** vorzusehen.

Zudem ist festzustellen, dass gemäss der Studie BASS noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren (wie übermässige Einschränkungen bei bestimmten Krankheiten/Krankheitsbildern, Ausbildungsniveau, Branchenerfahrung, Alter, etc.) zu berücksichtigen sind. Auch ist den in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zusätzlich definierten abzugsrelevanten Elementen wie z.B. Nationalität, Aufenthaltskategorie und Dauer der Betriebszugehörigkeit Rechnung zu tragen. Ebenfalls unbedingt zu berücksichtigen sind regionale Unterschiede. Dies deshalb, weil das Problem, dass eine gesundheitlich beeinträchtigte Person z.B. im Kanton Tessin ein substantiell unter den LSE-Tabellenlöhnen liegendes Einkommen in Kauf nehmen muss, durch die sich lediglich auf das Valideneinkommen auswirkende Parallelisierung gemäss Art. 26 Abs. 2 IVV nicht in jedem Fall gelöst wird. Die Parallelisierung des Valideneinkommens kommt ohnehin nur dann zum Zug, wenn die betroffene Person ohne Behinderung ein branchenüblich unterdurchschnittliches Einkommen erzielt hat – und selbst dann werden 5 Prozent nicht ausgeglichen (vgl. Art. 26 Abs. 2 IVV). Beispiel: Herr A wohnt im Kanton Tessin und arbeitet in einem Bundesbetrieb. Dabei verdient er ein im schweizweiten Vergleich branchenübliches Einkommen. Nach einem Hirnschlag kann er mit seiner verbleibenden Arbeitsfähigkeit nicht mehr für den Bund arbeiten und muss die Berufsbranche wechseln. Nun stehen ihm lediglich noch Tätigkeiten zur Verfügung, bei denen er ein für den Kanton Tessin übliches, im schweizweiten Vergleich aber substantiell tieferes Einkommen erzielen kann. Das Konstrukt der Parallelisierung hilft Herrn A somit nicht.

Unter Berücksichtigung der in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung definierten Abzugspraxis soll der Abzug gesamthaft aber maximal 25 Prozent betragen. Im Übrigen ist insbesondere bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) eine regelmässige Evaluation der Lohnunterschiede vorzusehen.

→ ***Wir fordern daher, dass bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) ein Abzug von 17 Prozent vorgesehen wird und dass – wie von der Studie BASS als zentrale Quelle des Bundesrats verlangt – noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren berücksichtigt werden.***



→ **Wir schlagen daher folgende Formulierung vor:**

Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV

*«³ Vom statistisch bestimmten Wert nach Absatz 2 werden 17 Prozent abgezogen. Kann die versicherte Person aufgrund ihrer Invalidität nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit nach Artikel 49 Absatz 1^{bis} von 50 Prozent oder weniger tätig sein, so werden zusätzlich 10 Prozent abgezogen. **Zusätzliche lohnmindernde Faktoren können zu weiteren Abzügen führen. Gesamthaft kann der Abzug maximal 25 Prozent betragen.**»*

2. Übergangsbestimmung Abs. 1

Mit Abs. 1 der Übergangsbestimmung soll im Sinne der Gleichbehandlung aller Versicherten sichergestellt werden, dass alle Rentenbeziehenden, deren Rentenanspruch erst ab dem 1. Januar 2022 entstanden ist oder deren Rentenanspruch vor dem 1. Januar 2022 entstanden ist und die zu diesem Zeitpunkt das 55. Altersjahr noch nicht erreicht hatten, von der vorgeschlagenen Neuerung profitieren können. Die Renten dieser Versicherten mit einem IV-Grad zwischen 40 Prozent und 69 Prozent sollen daher innert zwei Jahren an die Neuerungen angepasst werden. Auf Seite 11, zweit-letzter Absatz, seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat aus, es handle sich dabei um eine Revision mit einer grundsätzlichen und vollumfänglichen Neubeurteilung des Sachverhalts in medizinischer und ökonomischer Sicht.

Wir begrüßen die Gleichbehandlung auch bestehender IV-Rentenbeziehender sehr. Allerdings handelt es sich bei der Anpassung der laufenden Renten an die vorgeschlagene Neuerung aus unserer Sicht keineswegs um einen Revisionsgrund im Sinne von Art. 17 ATSG, der zu einer vollumfänglichen Neubeurteilung führt. Die Revision nach Art. 17 ATSG bezweckt einzig die Anpassung einer Rente an veränderte Verhältnisse. Nur wenn solche veränderten Verhältnisse gegeben sind, wie beispielsweise eine Verbesserung oder Verschlechterung des Gesundheitszustandes – weitere Beispiele finden sich in Randziffer 5101 f. des Kreisschreibens über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung, KSIR¹⁶ – erfolgt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine grundsätzliche und vollumfängliche Neubeurteilung. Dies bestätigt der Bundesrat zudem selbst auf Seite 11, letzter Absatz, seines erläuternden Berichts: *«Fälle, in welchen bereits eine ganze Rente ausgerichtet wird (IV-Grad von mindestens 70 Prozent) müssen nicht in Revision gezogen werden. Eine Revision erfolgt in solchen Fällen nur, wenn nach der allgemeinen Revisionsbestimmung (Art. 17 ATSG) ein entsprechender Revisionsgrund (z.B. Verbesserung des Gesundheitsschadens) vorliegt»*. Abs. 1 der Übergangsbestimmung ist daher entsprechend anzupassen.

Weiter ist zu beachten, dass eine Anpassung an die Neuregelung mit einem Abzug vom LSE-Tabellenlohn in der Höhe von maximal 20 Prozent in denjenigen Fällen, bei denen im Rahmen der ursprünglichen Rentenzusprache ein leidensbedingter Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von 25 Prozent vorgenommen wurde, zu einer Schlechterstellung führt. Wir gehen davon aus, dass dies nicht die Absicht des Bundesrates darstellt. Um eine Schlechterstellung zu vermeiden und somit den Besitzstand zu wahren, ist Abs. 1 der Übergangsbestimmung entsprechend umzuformulieren.

¹⁶ Vgl. <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/18452>, Abrufdatum 12.05.2023



- **Wir begrüßen es, dass auch die laufenden Renten an die Neuregelung angepasst und unter Berücksichtigung der Übergangsbestimmungen IVG zur Änderung vom 19. Juni 2020 (Weiterentwicklung der IV) gegebenenfalls in das stufenlose Rentensystem überführt werden sollen.**
- **Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:
Übergangsbestimmung Abs. 1**
«¹ (...), bei denen das Einkommen mit Invalidität aufgrund statistischer Werte festgelegt wurde **und bei denen im Rahmen der Rentenzusprache nicht bereits ein höherer Abzug berücksichtigt wurde**, ist innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Änderung eine **Neuberechnung des Invaliditätsgrades vorzunehmen**. (...)»

3. Übergangsbestimmung Abs. 2

Gemäss Abs. 2 der Übergangsbestimmung sollen sich Versicherte, bei denen ein rentenausschliessender Invaliditätsgrad festgestellt und der Rentenanspruch abgelehnt oder eine Rente aufgehoben wurde, erneut bei der Invalidenversicherung anmelden können. Als Voraussetzung dafür, dass die IV-Stellen auf das neue Gesuch eintreten, soll es ausreichen, wenn die versicherte Person glaubhaft aufzeigt, dass die Anwendung der neuen Regelung zu einem Invaliditätsgrad von 40 Prozent oder mehr führen würde. Diese Möglichkeit der Neuanmeldung begrüßen wir sehr. Sie müsste sich allerdings auch auf den Anspruch auf Gewährung von Umschulungsmassnahmen beziehen und darf nicht nur auf den Rentenanspruch beschränkt werden. Aus unserer Sicht reicht es zudem nicht aus, die Möglichkeit der Neuanmeldung lediglich über die Übergangsbestimmung zu kommunizieren. Vielmehr sollen das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv über die auch ohne Verschlechterung des Gesundheitszustandes bestehende Möglichkeit der Neuanmeldung informieren und entsprechende Versicherte aktiv und klar verständlich kontaktieren (z.B. durch Informationsschreiben an alle Versicherten, deren Anspruch auf Umschulung / Rente abgelehnt wurde, oder an alle Sozialhilfebehörden).

- **Wir begrüßen es, dass die Möglichkeit einer Neuanmeldung gegeben sein soll.**
- **Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:
Übergangsbestimmung Abs. 2**
«² **Wurden eine Rente oder eine Umschulung vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... wegen eines zu geringen Invaliditätsgrades verweigert, so wird auf eine erneute Anmeldung eingetreten, wenn glaubhaft gemacht wird, dass die Berechnung des Invaliditätsgrades durch die Anwendung der Regelung von Artikel 26^{bis} Absatz 3 neu zu einem Rentenanspruch oder einem Anspruch auf eine Umschulung führt.**»
- **Wir fordern zudem, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv und klar verständlich über die Möglichkeit einer Neuanmeldung informieren.**



Wir bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen und danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
INCLUSION HANDICAP

Petra Kern
Leiterin Abteilung Sozialversicherungen

Matthias Kuert Killer
Leiter Politik

Die Mitgliederorganisationen von Inclusion Handicap

ASPr-SVG Schweizerische Vereinigung der Gelähmten | Polio.ch | Asrimm | autismusschweiz | Cystische Fibrose Schweiz | FRAGILE Suisse | Geliko (Schw. Gesundheitsligen-Konferenz) | inclusion andicap ticino | insieme Schweiz | PluSport | Pro Audito Schweiz | Procap | Pro Infirmis | Pro Mente Sana | Schw. Blinden- und Sehbehindertenverband (SBV) | Schw. Gehörlosenbund (SGB) | Schw. Multiple Sklerose Gesellschaft | Schweizer Paraplegiker-Vereinigung | Schw. Stiftung für das cerebral gelähmte Kind | Schw. Zentralverein für das Blindenwesen (SZBlind) | Sonos – Schw. Hörbehindertenverband | Verband Dyslexie Schweiz | Vereinigung Cerebral Schweiz



inclusione
andicap ticino

**Modifica dell'ordinanza del 17 gennaio 1961
sull'assicurazione per l'invalidità (OAI)
Attuazione della mozione della CSSS-N 22.3377
“Utilizzare salari statistici corrispondenti
all'invalidità nel calcolo del grado d'invalidità”**

Risposta alla consultazione di
inclusione andicap ticino

Giubiasco, 5 giugno 2023

Risposta alla consultazione

In particolare, è in fase di consultazione una modifica dell'art. 26^{bis} paragrafo 3 OAI, che regola la determinazione del reddito in caso di invalidità: che prevede una deduzione forfettaria del 10% dai salari RSS statistici. Questa riduzione è necessaria perché uno studio preparato dall'ufficio BASS ("*Evaluation de l'invalidité au moyen des barèmes salariaux de l'enquête sur la structure des salaires (ESS)*") ha dimostrato che le persone con disabilità in genere non guadagnano gli stessi salari delle persone senza problemi di salute.

Lo studio mostra che i salari medi e mediani dei lavoratori con gravi problemi di salute che non ricevono una rendita AI sono inferiori di circa il 10% rispetto a quelli dei lavoratori pienamente abili al lavoro. I salari delle persone che ricevono prestazioni dell'AI sono ancora più bassi: il loro salario medio è del 14% e il salario mediano del 17% inferiore a quello dei lavoratori pienamente abili. La maggior parte delle differenze salariali non è dovuta a fattori quali il sesso, l'età, la nazionalità o il livello di qualificazione. Anche facendo astrazione da queste caratteristiche, il salario mediano delle persone che ricevono l'AI è significativamente inferiore a quello dei lavoratori sani del 12,4%.

Anche i salari per i lavori di livello 1 (lavori fisici o manuali non qualificati) sono più bassi per le persone con disabilità. Il salario mediano dei beneficiari dell'AI che lavorano nel livello di competenza 1 è inferiore del 7% rispetto al salario mediano delle persone senza limitazioni di salute. Tenendo conto dei principali fattori rilevanti per il salario (sesso, età, nazionalità e settore), il salario mediano dei beneficiari dell'AI è inferiore del 9,3% rispetto a quello delle persone senza gravi limitazioni di salute.

Dai risultati dell'analisi dei salari, si può concludere che i salari mediani della RSS riflettono in gran parte i salari di persone sane e pienamente abili e che il livello salariale delle persone con limitazioni di salute è significativamente inferiore. Solo circa 1 occupato su 3 percepisce un salario almeno pari a quello mediano.

Per capire come correggere questa situazione, il DFI ha analizzato due diversi modelli: quello attualmente proposto (ovvero una riduzione generalizzata del 10% del salario statistico) e quello proposto da Riemer-Kafka/Schwegler. Questo secondo modello si baserebbe su tabelle statistiche adattate al problema della salute, ma è molto complesso da attuare e non sarebbe realizzabile a partire dall'1.1.2024. Dopo aver valutato i vantaggi e gli svantaggi di entrambi i modelli, il DFI ha deciso di mettere in consultazione il modello di riduzione forfettaria. Alla luce dei dati dello studio BASS, la riduzione forfettaria del 10% può compensare, se non completamente, almeno in larga misura la differenza tra i salari delle persone senza problemi di salute e di quelle che ricevono prestazioni dell'AI; ma non a sufficienza per le persone con disabilità che risiedono in regioni con livelli salariali inferiori alle mediane nazionali.

È ragionevole supporre che la differenza salariale riscontrata nello studio della BASS sia la stessa anche in Ticino, ciò che constatiamo regolarmente per i redditi delle persone con disabilità.

Per il nostro Cantone, la differenza tra i salari effettivamente percepiti (sia dalle persone con che da quelle senza disabilità) in Ticino e i salari statistici nazionali è ancora più significativa, almeno fino al 31 dicembre 2021. Il confronto tra il salario di invalidità effettivo (e quindi cantonale) e il salario di invalidità statistico (e quindi nazionale) ha sistematicamente portato a gradi di invalidità significativamente inferiori rispetto a quelli che si sarebbero avuti se si fosse preso in considerazione il salario nazionale. Anche prima del 2022, la giurisprudenza consentiva il parallelismo dei redditi nei casi in cui il reddito effettivo valido fosse significativamente inferiore al reddito statistico nazionale, ma il Tribunale federale riteneva che, a meno che non si potesse dimostrare l'esistenza di elementi oggettivi e specifici che giustificassero tale differenza di salario, si dovesse presumere che la persona si fosse accontentata di tale salario. Di conseguenza, raramente è stato possibile correggere il reddito valido rivendicando un divario salariale.

Con la modifica entrata in vigore l'1.1.2022, nell'OAI viene inserito l'art. 26 cpv. 2 e 3, che prevede quanto segue

² Se il reddito da attività lucrativa effettivamente conseguito è inferiore di almeno il 5% al valore centrale usuale nel settore secondo la RSS ai sensi dell'art. 25 cpv. 3, il reddito esente da invalidità corrisponde al 95% di tale valore centrale.

³ Il paragrafo 2 non è applicabile se

- a) il reddito da invalidità ai sensi dell'art. 26bis cpv. 1 è inoltre inferiore di almeno il 5 per cento al valore centrale usuale del settore secondo le RSS ai sensi dell'art. 25 cpv. 3; oppure
- b) il reddito è stato conseguito da un'attività autonoma.

Grazie a questa nuova disposizione, nei casi in cui il salario percepito in Ticino sia inferiore a quello statistico (e questo avviene quasi sempre quando non ci sono contratti collettivi nazionali), il reddito valido sarà parallelizzato nel senso che sarà portato al 95% del salario statistico nazionale, aspetto per il quale ci rallegriamo. Anche perché l'UFAS, nel rapporto esplicativo sulla modifica dell'OAI posto in consultazione all'epoca, aveva dichiarato: *"La nuova regolamentazione è più vantaggiosa per gli assicurati, perché in futuro non sarà più necessario chiedere quali fattori abbiano determinato un reddito inferiore alla media e se la persona fosse soddisfatta di un reddito così modesto. Si presume quindi che una persona con un lavoro dipendente non si accontenti volontariamente di un tale reddito. Pertanto, il parallelo deve essere effettuato automaticamente se il reddito non da disabilità ai sensi della sottosezione è inferiore di oltre il 5% alla media del settore ai sensi del RSS"*.



inclusion
andicap ticino

La bozza dell'art. 26 OAI posta in consultazione prevedeva un'altra eccezione all'applicazione dell'art. 26, ovvero se il reddito effettivamente percepito era pari o superiore al salario minimo stabilito in un contratto collettivo o in un contratto di lavoro standard. In questo caso, l'articolo prevedeva che non vi fosse alcun parallelismo di reddito. A questo proposito, l'UFAS ha dichiarato nel suo rapporto esplicativo che *"questa disposizione è in linea con il principio sviluppato dalla giurisprudenza, secondo cui il salario minimo concordato collettivamente riflette meglio il reddito abituale nel settore rispetto al salario corrispondente nella RSS. Si deve presumere che il salario minimo negoziato dalle parti sociali o fissato da un'autorità non debba essere equiparato a un reddito inferiore alla media"*.

Questa eccezione è stata fortunatamente eliminata nella versione finale dell'art. 26 OAI, poiché è noto che esistono contratti collettivi di lavoro cantonali che prevedono salari minimi significativamente inferiori a quelli nazionali.

Il marginale 3310 della Circolare dell'UFAS sull'invalidità e le pensioni (CIRAI) stabilisce inoltre esplicitamente che il parallelismo ha luogo anche se l'assicurato percepisce il salario minimo di un contratto collettivo di lavoro (CCL) o di un contratto normale di lavoro (CNL), ma il suo salario è comunque inferiore di almeno il 5% al valore centrale usuale nel settore secondo la statistica RSS.

Alla luce delle suddette indicazioni, vi chiediamo che la proposta di modifica dell'articolo 26^{bis} paragrafo 3 dell'OAI tenga espressamente conto delle situazioni regionali, che penalizzano ulteriormente persone con disabilità residenti in regioni con livelli salariali ben al di sotto delle mediane nazionali.

Ci permettiamo infine di comunicarvi che condividiamo e sosteniamo integralmente la presa di posizione di Inclusion Handicap (IH), che vi preghiamo di considerare per la modifica legislativa in esame.

Nel ringraziarvi per la vostra attenzione e considerazione, vi salutiamo cordialmente.

inclusione handicap ticino

Marzio Proietti
direttore



Stellungnahme **insieme** Schweiz

insieme – gemeinsam mit und für Menschen mit geistiger Behinderung

insieme Schweiz setzt sich seit 63 Jahren für die Interessen der Menschen mit geistiger Behinderung und ihrer Angehörigen ein. **insieme** sorgt für gute Rahmenbedingungen, damit die Menschen mit geistiger Behinderung gleichberechtigt und möglichst eigenständig mitten in der Gesellschaft leben, arbeiten, wohnen und sich entfalten können. **insieme** bietet Weiterbildungs-, Freizeit- und Förderangebote in allen Regionen der Schweiz an, informiert und sensibilisiert die Öffentlichkeit.

insieme Schweiz nimmt Stellung zur Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung

Gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr, uns zum Vorentwurf der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV) zu äussern.

Allgemeine Bemerkungen

1. Ausgangslage

Am 1. Januar 2022 sind die Bestimmungen zur Weiterentwicklung der IV in Kraft getreten. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Ordnungsänderungen kritisierten viele Akteure, dass der Bundesrat die Lohntabellen der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE-Tabellen) in der IVV verankerte, gleichzeitig bis auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent (Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV) aber den bis Ende 2021 rechtsprechungsgemäss berücksichtigten leidensbedingten Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von maximal 25 Prozent abschaffte. Viele Stellungnahmen wiesen darauf hin, dass die wissenschaftlichen Studien des Büros BASS vom 8.1.2021 «Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung»¹ (nachstehend Studie BASS), von Prof. Dr. iur. Gächter et al. vom 22.01.2021 «Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der invalidenversicherung»² sowie einer Arbeitsgruppe unter der Leitung von Prof. em. Dr. iur. Riemer-Kafka³ unabhängig voneinander zum Ergebnis gelangten,

¹ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

² Vgl.

https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/2021_Zusammenfassung_Rechtsgutachten_WESYM_Prozent202021.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

³ Vgl. Gabriela Riemer-Kafka et al., Invalidenkonforme Tabellenlöhne, in: Jusletter 22. März 2021



- dass die LSE-Tabellenlöhne weitgehend das Lohnniveau von Personen ohne gesundheitliche Einschränkung widerspiegeln und Löhne von gesundheitlich beeinträchtigten Personen im Vergleich hierzu systematisch wesentlich tiefer sind und
- dass wichtige lohnrelevante Faktoren wie Ausbildungsniveau, Alter, Nationalität, Dienstjahre, Wirtschaftszweig und Grossregion in den LSE-Tabellenlöhnen nicht berücksichtigt werden.

Trotz der umfassenden Kritik im Vernehmlassungsverfahren verkündete der Bundesrat am 3. November 2021, dass er an der Verankerung der LSE-Tabellen in der IVV und der Abschaffung des leidensbedingten Abzugs festhalte. Kurz darauf publizierten Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler in der Schweizerischen Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge (SZS 06/2021)⁴ ein Modell (nachstehend Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler), wie die heute zur Anwendung gelangenden LSE-Tabellen mittels einem Job-Matching-Tool behinderungsbedingt angepasst werden könnten.

Am 6. April 2022 reichte die SGK-N die Motion 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»⁵ ein, die anschliessend sowohl vom Nationalrat als auch vom Ständerat überaus deutlich angenommen wurde. Die Motion beauftragt den Bundesrat, bis Ende 2023 eine Bemessungsgrundlage zu implementieren, welche bei der Ermittlung des Einkommens mit Invalidität mittels statistischer Werte realistische Einkommensmöglichkeiten von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung berücksichtigt. Die Motion verlangt insbesondere: *«Bei der Überarbeitung der Bemessungsgrundlagen, die sich auf anerkannte statistische Methodik und auf den Stand der Forschung abstützt, berücksichtigt der Bundesrat das neue lineare Rentensystem, die Weiterentwicklung der Invaliditätsbemessung und damit auch die neuen Regelungen auf Stufe Verordnung per 1. Januar 2022. Er bezieht den Lösungsvorschlag von Riemer-Kafka/Schwegler mit ein, so wie er das mehrfach in Aussicht gestellt hat.»*

2. Motion 22.3377 ungenügend umgesetzt

Mit der vorgeschlagenen Anpassung der IVV, wonach die gestützt auf die LSE-Tabellen ermittelten Invalideneinkommen pauschal um 10 Prozent reduziert werden sollen (nachstehend Alternativmodell [Pauschalabzug]), setzt der Bundesrat die Motion 22.3377⁶ aus unserer Sicht nicht genügend um: Der Wert von 10 Prozent ist nicht empirisch abgestützt. Bei seinem Vorschlag stellt der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS ab, denn er bezieht sich lediglich auf die Lohndaten von Erwerbstätigen, die zwar starke gesundheitliche Einschränkungen angeben, aber keine IV-Rente erhalten, anstatt den Lohnunterschied von Personen mit einer Teilrente zu berücksichtigen (vgl. nachstehende Ausführungen unter B.1). Ebenso wenig lehnt er sich an das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler an. Somit stellt der Bundesrat auf keine der aktuellsten vorliegenden wissenschaftlichen Analysen

⁴ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformerem-tabellenlohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁵ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁶ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

ab, die sich auf statistische Methodik und den Stand der Forschung abstützen, und kommt der entsprechenden Forderung der Motion nicht genügend nach.

Für uns ist es unverständlich, dass der Bundesrat das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in seinem erläuternden Bericht nicht näher darstellt und in einem transparenten Vergleich die Vor- und Nachteile zum von ihm vorgeschlagenen Alternativmodell (Pauschalabzug) aufzeigt. Dies obwohl er gemäss seiner Antwort vom 13. März 2023 auf die Frage von Nationalrätin Manuela Weichelt 23.7195 «Tabellenlöhne: Im Wach- oder Schlafzustand?»⁷ angibt, Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler seien mit der Ausarbeitung der Grundlagen für invaliditätsbedingt angepasste Lohnstrukturerhebungen beauftragt, und obwohl er auf Seite 3 seines erläuternden Berichts ausführt, dass im Mai 2022 eine aus Prof. em. Dr. Riemer-Kafka, Dr. phil. Schwegler, dem Bundesamt für Statistik und dem Bundesamt für Gesundheit bestehende Arbeitsgruppe eingesetzt worden sei. Es ist daher davon auszugehen, dass im Zeitraum von Mai 2022 bis April 2023 genügend Zeit bestanden hat oder hätte, um in intensiver Arbeit invaliditätskonforme Tabellenlöhne zu erstellen. Wir hätten erwartet, dass der Bundesrat zumindest auch das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in die Vernehmlassung schickt; könnten die Einkommensmöglichkeiten von gesundheitlich beeinträchtigten Menschen und somit auch ihr Invaliditätsgrad damit doch genauer und individueller bestimmt werden. An dieser Stelle ist festzuhalten, dass wie der Bundesrat auf Seite 4 seines erläuternden Berichts ausführt und auch in der Publikation von Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler⁸ nachzulesen ist, bei Lohntabellen gemäss dem Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler zusätzlich noch lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.

Noch unverständlicher ist, dass der Bundesrat auf Seite 4 und 5 seines erläuternden Berichts ausführt, sein Alternativmodell (Pauschalabzug) beruhe auf anerkannter statistischer Methodik und der Forschung und gehe von den Erkenntnissen der Studie BASS aus. Der Beleg hierzu bleibt vielmehr aus, denn aus dem erläuternden Bericht geht nicht hervor, auf welcher Methodik und auf welchen Grundlagen der vorgeschlagene Pauschalabzug von 10 Prozent basiert und wie damit die in der Studie BASS aufgezeigten Benachteiligungen der Versicherten korrigiert werden sollen. Will man sich gegen invaliditätskonforme Lohntabellen und für einen pauschalen Abzug von den bestehenden LSE-Tabellenlöhnen entscheiden und stützt man sich dabei auf die wissenschaftliche Studie BASS, resultiert gemäss Diskussionspapier vom 7. November 2022 zur Studie BASS⁹ nämlich vielmehr ein notwendiger **Abzug in der Höhe von 17 Prozent, wobei auch dann noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.**

Ob das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler tatsächlich einen massgeblich höheren Ermessensspielraum zur Folge hätte als die Lösung mittels einem Pauschalabzug, wie dies auf Seite 5 des erläuternden Berichts ausgeführt wird, lässt sich mangels Darlegung der Auswirkungen nicht beurteilen. Nicht von der Hand zu weisen ist aber auch aus unserer Sicht, dass ein Pauschalabzug für die IV-Stellen einfacher umzusetzen und für die Versicherten leichter zu verstehen wäre.

⁷ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20237195>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁸ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformerem-tabellenlohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁹ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

Da im vorliegenden Vernehmlassungsverfahren nur das Alternativmodell (Pauschalabzug) zur Diskussion steht, beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf die vorgeschlagene Änderung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV und somit auf die Höhe des Pauschalabzugs sowie auf die vorgeschlagene Übergangsbestimmung. **Wir halten an dieser Stelle fest: Basiert das Alternativmodell (Pauschalabzug) als Umsetzung der Motion 22.3377 auf einer soliden wissenschaftlichen Fundierung, wie wir es im Folgenden detailliert aufzeigen, bieten wir durchaus Hand zu einer Umsetzung mittels einem Pauschalabzug. Ein aus wissenschaftlicher Sicht zu tief angesetzter Pauschalabzug ist für uns hingegen inakzeptabel und erfüllt die Motion 22.3377 nicht.**

Materielle Bemerkungen

1. Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV

Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV soll neben dem seit 1. Januar 2022 geltenden Teilzeitabzug von 10 Prozent neu vorsehen, dass vom Invalideneinkommen gemäss statistischen Werten (LSE-Tabellen) 10 Prozent abgezogen werden. Zur Begründung des Umfangs von 10 Prozent führt der Bundesrat auf Seite 7 seines erläuternden Berichts aus, die Studie BASS habe aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Deshalb sei dieser Wert als Referenzgrösse im Hinblick auf die Festlegung des Pauschalabzuges herangezogen worden. Ein Pauschalabzug in der Höhe von 10 Prozent erscheine als angemessen, denn werde zum neuen Pauschalabzug noch der bereits existierende Teilzeitabzug von 10 Prozent hinzugerechnet, so würde gesamthaft ein Abzug von 20 Prozent berücksichtigt. Auf Seite 8 seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat sodann aus, dass das vorgeschlagene Alternativmodell (Pauschalabzug) auf Verordnungsstufe umgesetzt werden könne, da Art. 28a Abs. 1 IVG vorsehe, dass der Bundesrat die zur Bemessung des Invaliditätsgrades massgebenden Erwerbseinkommen sowie die anwendbaren Korrekturfaktoren umschreiben könne.

Zur Argumentation des Bundesrates nehmen wir wie folgt Stellung:

Teilzeitabzug

In Bezug auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent ist festzuhalten, dass dieser nur bei denjenigen Versicherten angewendet wird, die nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit von 50 Prozent oder weniger tätig sein können. Ein Abzug von gesamthaft 20 Prozent würde somit nur in diesen Fällen resultieren.

Delegationsnorm Art. 28a Abs. 1 IVG

Zur Delegationsnorm in Art. 28a Abs. 1 IVG ist festzuhalten, dass Prof. Dr. U. Meyer und Dr. M. Reichmuth in der 4. Auflage der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum IVG¹⁰ (nachstehend Meyer/Reichmuth) zu Art. 28a IVG in Randziffer 104 unter dem Titel «Abzug vom Tabellenlohn» ausführen, die bundesgerichtliche Abzugspraxis von maximal 25 Prozent habe auch unter der Geltung der im Rahmen der Weiterentwicklung der IV in Kraft getretenen IVV grundsätzlich Bestand, obwohl nach dem Wortlaut des geltenden Art. 26^{bis} IVV einzig noch bei Teilzeitarbeit ein Abzug vorgesehen sei. Meyer/Reichmuth

¹⁰ Vgl. MEYER/REICHMUTH, Rechtsprechung IVG, Art. 28a N 104

begründen dies unter Verweis auf BBl 2017 2668¹¹ damit, dass die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV darauf hinweise, dass der Bundesrat die bei den LSE-Tabellenlöhnen nötigen von der Rechtsprechung entwickelten Korrekturen vornehmen solle (z.B. welche Kriterien für einen leidensbedingten Abzug zu berücksichtigen sind und in welcher Höhe ein entsprechender Abzug erfolgen kann). Vergleiche man die ab 1. Januar 2022 geltende IVV mit diesen Ausführungen in der Botschaft, sprängen Lücken, Widersprüche und Inkongruenzen ins Auge. Den Abzug vom Tabellenlohn einzig noch bei Teilzeitarbeit vorzusehen, bedeutet gemäss Meyer/Reichmuth das Gegenteil davon, «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» auf Verordnungsstufe zu regeln, fusse diese Rechtsprechung doch auf fünf abzugsrelevanten Kriterien, die alle in einer Gesamtschau zu prüfen und ermessensweise bis maximal 25 Prozent tabellenlohnmindernd zu berücksichtigen seien. Meyer/Reichmuth gehen davon aus, dass das Bundesgericht die bundesrätliche Beschränkung auf den Teilzeitabzug im Streitfalle nicht stützen werde. Auch Prof. Dr. iur. Gächter und Dr. iur. M. E. Meier führen in ihrem Beitrag im Jusletter vom 4. Juli 2022 «Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen»¹² (nachstehend Gächter/Meier) auf Seite 24 aus, dass sich das in der IVV geschaffene Bemessungssystem in der gegenwärtigen Ausgestaltung so weit von den bisher konstant entwickelten bundesgerichtlichen Vorgaben entfernt habe, dass dessen Gesetzeskonformität fraglich erscheine. Gestützt auf Meyer/Reichmuth sowie Gächter/Meier lässt sich also sagen, dass eine Anpassung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV dringlich ist. Wir fordern den Bundesrat bezugnehmend auf die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV daher auf, sich bei den LSE-Tabellenlöhnen an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anzulehnen.

Wir fordern daher, dass sich der Bundesrat bei den LSE-Tabellenlöhnen an die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV und somit an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anlehnt und einen Abzug von den LSE-Tabellenlöhnen in der Höhe von bis zu gesamthaft 25 Prozent ermöglicht (vgl. Formulierungsvorschlag zu Art. 26bis Abs. 3 IVV weiter unten).

Vorgeschlagener Pauschalabzug

Wie bereits ausgeführt, begründet der Bundesrat die Höhe des vorgeschlagenen Pauschalabzugs von 10 Prozent damit, dass er sich an die Studie BASS anlehne. So habe die Studie BASS aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Dass die Studie BASS¹³ in der Zusammenfassung auf Seite III unter «Ergebnisse (1)» sowie unter Ziff. 6.1 gleich anschliessend aber noch ausführt, dass IV-Rentnerinnen und IV-Rentner mit einer Resterwerbsfähigkeit und somit Teilrenten im Mittel nochmals signifikant weniger verdienen als Personen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen jedoch ohne Zugang zu einer Rente, unterschlägt der Bundesrat. Somit schliesst er die für die Berechnung des Pauschalabzugs relevante Vergleichsgruppe aus. Gemäss Studie BASS ist ihr Durchschnittslohn im Vergleich zu voll leistungsfähigen Erwerbstätigen nämlich um 14 Prozent und ihr Medianlohn **um 17**

¹¹ Vgl. <https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2017/544/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2017-544-de-pdf-a.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

¹² Vgl. Thomas Gächter / Michael E. Meier, Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen, in: Jusletter 4. Juli 2022

¹³ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023

Prozent tiefer. Diese Ausführungen verdeutlicht das Büro BASS erneut in seinem Diskussionspapier vom 7. November 2022¹⁴ zu seiner eigenen Studie.

Zur Begründung, weshalb der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS abstellt und nicht einen Pauschalabzug von 17 Prozent vorschlägt, führt er auf Seite 7 seines erläuternden Berichts insbesondere Folgendes aus: Die Daten der Studie BASS würden sich nach Ansicht des Bundesamtes für Statistik (BFS) auf nicht geeignete Grundlagen (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung [SAKE] verknüpft mit Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt [SESAM]) stützen, um zuverlässige Lohnniveaus messen zu können. Somit würden die Daten der Studie BASS mit den LSE-Tabellen nicht in allen Punkten übereinstimmen und seien nicht vergleichbar.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates lassen sich mit der Verknüpfung der Daten aus SAKE und SESAM aber sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen:

- Der Datensatz SAKE/SESAM bietet eine sehr gute Datenlage für die Analyse von Lohnunterschieden. Aus der Homepage des BFS geht hervor: *«Das statistische Projekt SESAM hat zum Ziel, eine wichtige Quelle für die Forschung zum Thema Beschäftigung und Sozialversicherungen in der Schweiz zu liefern. Diese neue Quelle basiert auf einer Verknüpfung der Daten aus der SAKE mit Informationen aus verschiedenen Sozialversicherungsregistern (AHV, IV, EL, ALV). Die SAKE befasst sich hauptsächlich mit dem Thema des Arbeitsmarktes, anhand ihrer Module aber auch mit Bildung, unbezahlter Arbeit, Migration oder Sozialer Sicherheit. Die Datenlieferung aus den Registern für jede SAKE-Erhebung ermöglicht es, die Analysen auf die Bereiche Gesundheit, Einkommen, Pensionierung oder Erwerbslosigkeit zu erweitern. Dabei werden die aus den Registern stammenden SESAM-Variablen mit jenen der SAKE gekoppelt.»*¹⁵
- Eine im Datensatz SAKE/SESAM identifizierte Person mit IV-Rente bezieht auch tatsächlich eine IV-Rente, denn die Information dazu stammt aus den Registerdaten der IV und nicht aus der Befragung SAKE.
- Wenn der Bundesrat tatsächlich Zweifel an der Studie BASS hätte, würde dies noch lange nicht begründen, weshalb er dann innerhalb derselben Studie einfach einen anderen Wert als Referenz herausgreift, der Menschen mit einer Teil-IV-Rente, die hier im Zentrum stehen, explizit ausschliesst.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass die der Studie BASS zugrunde liegenden SESAM-Daten sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen und mit den LSE-Tabellen vergleichbar sind. Sie bilden somit sehr wohl eine empirisch fundierte Basis für die Festlegung der Höhe eines Pauschalabzugs.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates in seinem erläuternden Bericht ist daher umfassend auf die Studie BASS abzustellen und die Referenzgrösse für den Pauschalabzug beträgt nicht nur 10 Prozent, sondern **17 Prozent**. An dieser Stelle ist nochmals darauf hinzuweisen, dass der vom Büro BASS ermittelte Lohnunterschied von Personen mit einer Teil-IV-Rente zu berücksichtigen ist und nicht derjenige von Personen ohne Rentenzugang und somit ohne rentenrelevanter Arbeitsunfähigkeit.

Wir fordern den Bundesrat daher auf, sich bei der Umsetzung der Motion 22.3377 und bei der Ausgestaltung seines Alternativmodells (Pauschalabzug) auf anerkannte statistische Methodik und den

¹⁴ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

¹⁵ Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeitsmarkt/erhebungen/sesam.html>, Abrufdatum 12.05.2023

Stand der Forschung und somit umfassend auf die Studie BASS abzustützen und deshalb einen Pauschalabzug von **17 Prozent** vorzusehen.

Zudem ist festzustellen, dass gemäss der Studie BASS noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren (wie übermässige Einschränkungen bei bestimmten Krankheiten/Krankheitsbildern, Ausbildungsniveau, Branchenerfahrung, Alter, etc.) zu berücksichtigen sind. Auch ist den in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zusätzlich definierten abzugsrelevanten Elementen wie z.B. Nationalität, Aufenthaltskategorie und Dauer der Betriebszugehörigkeit Rechnung zu tragen. Ebenfalls unbedingt zu berücksichtigen sind regionale Unterschiede. Dies deshalb, weil das Problem, dass eine gesundheitlich beeinträchtigte Person z.B. im Kanton Tessin ein substantiell unter den LSE-Tabellenlöhnen liegendes Einkommen in Kauf nehmen muss, durch die sich lediglich auf das Valideneinkommen auswirkende Parallelisierung gemäss Art. 26 Abs. 2 IVV nicht in jedem Fall gelöst wird. Die Parallelisierung des Valideneinkommens kommt ohnehin nur dann zum Zug, wenn die betroffene Person ohne Behinderung ein branchenüblich unterdurchschnittliches Einkommen erzielt hat – und selbst dann werden 5 Prozent nicht ausgeglichen (vgl. Art. 26 Abs. 2 IVV). Beispiel: Herr A wohnt im Kanton Tessin und arbeitet in einem Bundesbetrieb. Dabei verdient er ein im schweizweiten Vergleich branchenübliches Einkommen. Nach einem Hirnschlag kann er mit seiner verbleibenden Arbeitsfähigkeit nicht mehr für den Bund arbeiten und muss die Berufsbranche wechseln. Nun stehen ihm lediglich noch Tätigkeiten zur Verfügung, bei denen er ein für den Kanton Tessin übliches, im schweizweiten Vergleich aber substantiell tieferes Einkommen erzielen kann. Das Konstrukt der Parallelisierung hilft Herrn A somit nicht.

Unter Berücksichtigung der in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung definierten Abzugspraxis soll der Abzug gesamthaft aber maximal 25 Prozent betragen. Im Übrigen ist insbesondere bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) eine regelmässige Evaluation der Lohnunterschiede vorzusehen.

Wir fordern daher, dass bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) ein Abzug von 17 Prozent vorgesehen wird und dass – wie von der Studie BASS als zentrale Quelle des Bundesrats verlangt – noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren berücksichtigt werden.

Wir schlagen daher folgende Formulierung vor:

Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV

«³ Vom statistisch bestimmten Wert nach Absatz 2 werden **17 Prozent** abgezogen. Kann die versicherte Person aufgrund ihrer Invalidität nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit nach Artikel 49 Absatz 1^{bis} von 50 Prozent oder weniger tätig sein, so werden zusätzlich 10 Prozent abgezogen. **Zusätzliche lohnmindernde Faktoren können zu weiteren Abzügen führen. Gesamthaft kann der Abzug maximal 25 Prozent betragen.**»

2. Übergangsbestimmung Abs. 1

Mit Abs. 1 der Übergangsbestimmung soll im Sinne der Gleichbehandlung aller Versicherten sichergestellt werden, dass alle Rentenbeziehenden, deren Rentenanspruch erst ab dem 1. Januar 2022 entstanden ist oder deren Rentenanspruch vor dem 1. Januar 2022 entstanden ist und die zu diesem Zeitpunkt das 55. Altersjahr noch nicht erreicht hatten, von der vorgeschlagenen Neuerung profitieren können. Die Renten dieser Versicherten mit einem IV-Grad zwischen 40 Prozent und 69 Prozent sollen daher innert zwei Jahren an die Neuerungen angepasst werden. Auf Seite 11, zweitletzter Absatz, seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat aus, es handle sich dabei um eine Revision mit einer

grundsätzlichen und vollumfänglichen Neubeurteilung des Sachverhalts in medizinischer und ökonomischer Sicht.

Wir begrüssen die Gleichbehandlung auch bestehender IV-Rentenbeziehender sehr. Allerdings handelt es sich bei der Anpassung der laufenden Renten an die vorgeschlagene Neuerung aus unserer Sicht keineswegs um einen Revisionsgrund im Sinne von Art. 17 ATSG, der zu einer vollumfänglichen Neubeurteilung führt. Die Revision nach Art. 17 ATSG bezweckt einzig die Anpassung einer Rente an veränderte Verhältnisse. Nur wenn solche veränderten Verhältnisse gegeben sind, wie beispielsweise eine Verbesserung oder Verschlechterung des Gesundheitszustandes – weitere Beispiele finden sich in Randziffer 5101 f. des Kreisschreibens über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung, KSIR¹⁶ – erfolgt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine grundsätzliche und vollumfängliche Neubeurteilung. Dies bestätigt der Bundesrat zudem selbst auf Seite 11, letzter Absatz, seines erläuternden Berichts: *«Fälle, in welchen bereits eine ganze Rente ausgerichtet wird (IV-Grad von mindestens 70 Prozent) müssen nicht in Revision gezogen werden. Eine Revision erfolgt in solchen Fällen nur, wenn nach der allgemeinen Revisionsbestimmung (Art. 17 ATSG) ein entsprechender Revisionsgrund (z.B. Verbesserung des Gesundheitsschadens) vorliegt»*. Abs. 1 der Übergangsbestimmung ist daher entsprechend anzupassen.

Weiter ist zu beachten, dass eine Anpassung an die Neuregelung mit einem Abzug vom LSE-Tabellenlohn in der Höhe von maximal 20 Prozent in denjenigen Fällen, bei denen im Rahmen der ursprünglichen Rentenzusprache ein leidensbedingter Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von 25 Prozent vorgenommen wurde, zu einer Schlechterstellung führt. Wir gehen davon aus, dass dies nicht die Absicht des Bundesrates darstellt. Um eine Schlechterstellung zu vermeiden und somit den Besitzstand zu wahren, ist Abs. 1 der Übergangsbestimmung entsprechend umzuformulieren.

Wir begrüssen es, dass auch die laufenden Renten an die Neuregelung angepasst und unter Berücksichtigung der Übergangsbestimmungen IVG zur Änderung vom 19. Juni 2020 (Weiterentwicklung der IV) gegebenenfalls in das stufenlose Rentensystem überführt werden sollen.

Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:

Übergangsbestimmung Abs. 1

«¹ (...), bei denen das Einkommen mit Invalidität aufgrund statistischer Werte festgelegt wurde und bei denen im Rahmen der Rentenzusprache nicht bereits ein höherer Abzug berücksichtigt wurde, ist innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Änderung eine Neuberechnung des Invaliditätsgrades vorzunehmen. (...).»

3. Übergangsbestimmung Abs. 2

Gemäss Abs. 2 der Übergangsbestimmung sollen sich Versicherte, bei denen ein rentenausschliessender Invaliditätsgrad festgestellt und der Rentenanspruch abgelehnt oder eine Rente aufgehoben wurde, erneut bei der Invalidenversicherung anmelden können. Als Voraussetzung dafür, dass die IV-Stellen auf das neue Gesuch eintreten, soll es ausreichen, wenn die versicherte Person glaubhaft aufzeigt, dass die Anwendung der neuen Regelung zu einem Invaliditätsgrad von 40 Prozent oder mehr führen würde.

¹⁶ Vgl. <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/18452>, Abrufdatum 12.05.2023

Diese Möglichkeit der Neuansmeldung begrüßen wir sehr. Sie müsste sich allerdings auch auf den Anspruch auf Gewährung von Umschulungsmassnahmen beziehen und darf nicht nur auf den Rentenanspruch beschränkt werden. Aus unserer Sicht reicht es zudem nicht aus, die Möglichkeit der Neuansmeldung lediglich über die Übergangsbestimmung zu kommunizieren. Vielmehr sollen das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv über die auch ohne Verschlechterung des Gesundheitszustandes bestehende Möglichkeit der Neuansmeldung informieren und entsprechende Versicherte aktiv und klar verständlich kontaktieren (z.B. durch Informationsschreiben an alle Versicherten, deren Anspruch auf Umschulung / Rente abgelehnt wurde, oder an alle Sozialhilfebehörden).

Wir begrüßen es, dass die Möglichkeit einer Neuansmeldung gegeben sein soll.

Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:

Übergangsbestimmung Abs. 2

«² **Wurden eine Rente oder eine Umschulung** vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... wegen eines zu geringen Invaliditätsgrades verweigert, so wird auf eine erneute Anmeldung eingetreten, wenn glaubhaft gemacht wird, dass die Berechnung des Invaliditätsgrades durch die Anwendung der Regelung von Artikel 26^{bis} Absatz 3 neu zu einem Rentenanspruch **oder einem Anspruch auf eine Umschulung** führt.»

Wir fordern zudem, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv und klar verständlich über die Möglichkeit einer Neuansmeldung informieren.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen und danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse,

Fabian Putzing, Geschäftsführer

Claire-Andrée Nobs, Verantwortliche Sozialpolitik




insieme Schweiz, 5.Juni 2023



Astrid Jakob
041 369 08 09
astrid.jakob@ivsk.ch

Per E-Mail
Herr
Bundespräsident Alain Berset
Bundesamt für Sozialversicherungen
Geschäftsfeld Invalidenversicherung
Effingerstrasse 20
3003 Bern

5. Juni 2023

Stellungnahme zur Änderung der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV)

Sehr geehrter Herr Bundespräsident Berset
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 5. April 2023 haben Sie die Kantone, Verbände, Parteien und interessierte Gruppierungen dazu eingeladen, zum Entwurf der Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und machen gerne davon Gebrauch.

I. Vorbemerkung

Der zur Berechnung eines Invaliditätsgrades durchzuführende Einkommensvergleich steht bereits seit längerer Zeit im Schussfeld der Kritik. Die derzeit angewandte Regelung mit dem Vergleich zwischen mutmasslichem Einkommen ohne Invalidität und einem statistischen Wert, welcher als Basis für das mutmasslich zu erzielende Einkommen mit Invalidität herangezogen wird, entspricht der Praxis, wie sie vom Bundesgericht in langjähriger Rechtsprechung entwickelt und immer wieder bestätigt wurde. Sie ist aber insbesondere hinsichtlich des Invalideneinkommens politisch umstritten. Da die Ausarbeitung neuer statistischer Grundlagen innerhalb der vom Parlament beschlossenen Umsetzungsfrist nicht möglich ist, zielt die nun vorgesehene Lösung auf einen pauschalen Abzug von 10 % zu den anzuwendenden Tabellenlöhnen.

Damit kann zwar dem Anliegen des Parlaments entgegengekommen werden. Die Lösung ist allerdings nicht kostenlos zu haben. Nebst den höheren Rentenzahlungen, die daraus resultieren werden, ist der innert kurzer Zeit aufzubringende Zusatzaufwand der IV-Stelle in Rechnung zu stellen. Dies in Anbetracht der Tatsache, dass die vorgeschlagene Lösung individuell kaum befriedigen wird, damit unvollkommen bleibt und künftig wohl weitere Anpassungen erfolgen müssen.

II. Anträge

Die IVSK stellt folgende Anträge und begründet diese kurz:

1. Wir beantragen, eine vereinfachte, administrative Rentenrevision des Bestandes zu machen und auf eine inhaltliche (materielle) Rentenrevision zu verzichten.
2. Es sei die gleiche Übergangsfrist, wie sie für die Weiterentwicklung der IV (WEIV) vorgegeben ist, anzuwenden. Für die WEIV sind zehn Jahre vorgesehen, also sind zusätzliche acht Jahre für die Umsetzung der IVV-Revision vorzusehen.
3. Den IV-Stellen sind gestützt auf Art. 53 IVV die nötigen finanziellen Mittel, die in personeller Hinsicht für die Umsetzung notwendig sind, bereit zu stellen.
4. Für bereits rechtskräftig entschiedene Fälle seien keine Rückkommenstitel (voraussetzungslose Neuanmeldungen) zu schaffen. Die Revision gilt nur für Fälle, die seit 1. Januar 2022 entschieden wurde.

Der Informationen zu den Tabellenlöhnen kann entnommen werden, dass es sich um ca. 30 000 Rentenrevisionen (basierend auf der heute bestehenden Teilrentenbestände) handeln wird. Dies entspricht zwei Drittel aller BI/Renten-Anmeldungen, die innerhalb eines gesamten Jahres bei den IV-Stellen eingehen. Hinzu kommen alle Fälle, die bis anhin die 40 % IV-Eintrittshürde nicht erreicht haben. Aufgrund der neuen Berechnung werden diese Personen eine IV-Anmeldung einreichen. Ohne zusätzliche Personalressourcen wird eine materielle Revision der Fälle das Gesamtsystem vollständig verstopfen. Dies führt zu noch längeren Durchlaufzeiten und zur Abnahme von erfolgreichen Eingliederungen – dem Kernauftrag der IV-Stellen.

Es folgen die detaillierten Begründungen im Allgemeinen und den einzelnen Bestimmungen.

III. Allgemeine Bemerkungen

Grundsatz bleibt, dass als Invalideneinkommen das tatsächlich erzielte Einkommen heranzuziehen ist, sofern dieses der medizinisch möglichen Erwerbstätigkeit entspricht. Betroffen ist hier der Fall, wo kein solches Einkommen erzielt wird, was der Mehrheit der Fälle entspricht.

Mit der heute geltenden Formulierung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV, welche mit der WEIV eingeführt wurde, wurden die bisher angewandten Abzüge im Rahmen der Festsetzung des Invalideneinkommens (sog. Leidensabzüge) abgeschafft. Zum jetzigen Zeitpunkt besteht allerdings noch kaum Erfahrung mit dieser neuen Berechnungsweise, weil aufgrund der Verfahrensdauer meist noch Renten mit Beginn vor 1. Januar 2022 gesprochen werden. Mit der nun beabsichtigten Ergänzung werden die Grundlagen für den Einkommensvergleich wiederum geändert. Das bedeutet, dass innerhalb kurzer Zeit die laufenden Rentenfälle erneut in die Hand genommen und angepasst werden müssen.

Gleichzeitig ist fraglich, ob die Grundlage für das Invalideneinkommen nun der Realität entspricht. Zudem ist unklar, ob die geplante Bestimmung auch der gesetzlichen Grundlage von Art. 16 ATSG entspricht. Dazu wird sich das Bundesgericht zu gegebener Zeit äussern. Ein entsprechendes Urteil liegt heute auch zum bisherigen Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV noch nicht vor. Es ist – insbesondere angesichts des nicht zu unterschätzenden Aufwandes (dazu unten zur Übergangsbestimmung) – zu vermeiden, dass hier Schnellschüsse in Serie produziert werden.

Im Einzelnen äussern wir uns zu den vorgesehenen Artikeln wie folgt:

IV. Zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 26^{bis} Abs. 3

Seit dem 1. Januar 2022 wird als Grundlage des Invalideneinkommens, sofern kein anrechenbares Einkommen vorliegt, lediglich noch die LSE herangezogen und - bei einer Leistungsfähigkeit von 50 % oder weniger – mit einem Abzug von 10 % versehen. Neu soll nun in jedem Fall ein Abzug von 10 % erfolgen, bei einer Leistungsfähigkeit von 50 % oder weniger ein solcher von 20 %. Diese Abstufung ist sehr grob und vermag einer Beurteilung im Einzelfall nicht zu genügen. Die neue Regelung hat zwar den Vorteil, dass sie Streitigkeiten über die Ermessenausübung vermeidet. Allerdings

fraglich ist, ob damit individuell der Sache gerecht wird und ob diese Regelung vor Art. 16 ATSG Bestand hat.

Zu begrüssen gewesen wäre eine statistisch fundierte und umfassende Regelung, welche den Tatsachen möglichst abschliessend Rechnung getragen hätte. Eine solche Regelung hätte wohl allerdings grössere Eingriffe in das System der Invaliditätsgradberechnung erfordert.

Übergangsbestimmung Abs. 1 und 2

Die Durchführung der Übergangsbestimmungen ist unrealistisch. Einerseits ist anzuerkennen, dass mit der pauschalen Regelung eines Abzugs von 10 % zwar eine relativ einfache Lösung gefunden wurde, welche Auseinandersetzungen mit verschiedenen Statistiken und Ermessensgrössen vermeidet. Andererseits zeigt sich aber, dass die Neuerung einen hohen Aufwand erzeugt und teilweise unbefriedigende Resultate zeigen wird.

Die Neuerung missachtet den juristischen Grundsatz, dass Rechtsänderungen allein keinen Grund für das Eintreten auf eine Neuanschuldung darstellen. Allein aufgrund der Verordnungsänderung kann hier erreicht werden, dass – auch ohne Änderung des Sachverhalts – auf eine Neuanschuldung eingetreten werden muss. Es ist zu erwarten, dass vielfach trotzdem gleichzeitig eine gesundheitliche Verschlechterung geltend gemacht wird. Im Rahmen des Gebots umfassender Abklärungen wird allfälligen Veränderungen des Sachverhalts ohnehin nachgegangen werden müssen, da ja bereits aufgrund der Verordnungsänderung allein auf die Neuanschuldung einzutreten ist. Zu erwarten ist, dass grundsätzlich alle Personen, denen eine Rente bei einem Invaliditätsgrad von über 30 % abgelehnt wurde, sich neu anmelden. Diese zahlreichen Neuanschuldungen sind somit nicht nur hinsichtlich des Einkommensvergleichs, sondern auch in medizinischer und wirtschaftlicher Hinsicht umfassend abzuklären. Die zu erwartende Mehrbelastung trifft somit nicht nur die Sachbearbeitung, sondern auch die Regional Ärztlichen Dienste (RAD), die Gutachterstellen, die Eingliederungsstellen und die Rechtsdienste. Wir machen darauf aufmerksam, dass beispielsweise bereits heute teilweise sehr lange Wartefristen für die Erledigung von Gutachtensaufträgen bestehen. Die vorgesehenen Übergangsbestimmungen wird eine Vielzahl an zusätzlichen Gutachtensaufträgen an die bereits heute ausserordentlich belasteten Gutachterstellen mit sich bringen. Die damit einhergehende Verzögerung der Abklärungsverfahren ist für versicherte Personen nicht mehr tragbar. Die Mehrbelastung wird bleiben, werden doch mehr Renten gesprochen, welche anschliessend regelmässig in Revision zu ziehen sind.

Es werden verschiedene Übergangsbestimmungen überlagert. Zwar sind gemäss den Erläuterungen die vorliegende Übergangsbestimmung und diejenige vom 19. Juni 2020 (WEIV) nicht unabhängig zu betrachten. Allerdings ist zu erwarten, dass entgegen der Übergangsbestimmung vom 19. Juni 2020 Revisionen nun nicht anlässlich der nächsten ordentlichen Revision durchgeführt werden müssen, sondern innerhalb der neu gesetzten Frist von zwei Jahren. Ohne diese vorgezogenen Revisionen müsste man mit Rentenfällen rechnen, deren Einkommensvergleich zwar der hier diskutierten Neuerung angepasst wurde, die aber noch im alten abgestuften Rentensystem laufen. Auch die Bedingung, dass eine Revision nur bei einer Veränderung des Invaliditätsgrades von 5 % erfolgt (Art. 17 Abs. 1 lit. a ATSG) vermindert den Aufwand kaum, muss doch ein Revisionsverfahren erst durchgeführt werden, bevor festgestellt werden kann, ob eine Veränderung von 5 % vorliegt («Revision» im Sinne einer Anpassung der Rentenhöhe vs. «Revision» im Sinne der Durchführung eines Revisionsverfahrens).

Es ist zu erwarten, dass im Zuge der Erneuerung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV auch Renten herabgesetzt werden müssen. Dazu äussert sich die Übergangsbestimmung nicht. Vor dem 1. Januar 2022 wurde die sogenannten Leidensabzüge gestützt auf eine einzelfallgerechte Beurteilung in der Höhe von maximal 25 % vorgenommen. Die Berücksichtigung eines Leidensabzugs von bisher 15 %, also höher als der neue Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV vorsieht, ist keine Seltenheit. Wir stellen deshalb in Frage, ob eine Revision aller Fälle tatsächlich sinnvoll ist. Zu prüfen wäre deshalb, ob nur Fälle zu revidieren sind, bei denen ein Rentenanspruch erst ab dem 1. Januar 2022 und somit unter Anwendung des neuen Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV entstanden ist. Nicht zuletzt ist schliesslich festzustellen, dass die Übergangsbestimmung zu einer Ungleichbehandlung führen, indem Teilrenten von über 55-Jährigen unangetastet bleiben.

Die Durchführung der Revisionen erfordert einen hohen Aufwand. Die Rentenfälle werden nicht nach Art der Ermittlung des Invaliditätsgrades erfasst, so dass in jedem Rentenfall die Art der Bemessung des Invaliditätsgrades (Einkommensvergleich oder andere Methode) einzeln geprüft werden muss. Lediglich Rentenbeziehende über 55 Jahre und mit einem Invaliditätsgrad von 70 % und höher können ausgeschieden werden. Die übrigen Fälle müssen einzeln geöffnet und geprüft werden. Während die eigentliche Neuberechnung des Einkommensvergleichs relativ einfach zu vollziehen ist, ist in jedem Fall eine allfällige Neuurteilung der materiellen Ausgangslage in Erwägung zu ziehen. Es sind zudem Abgrenzungen und Nachzahlungen zu prüfen, insbesondere sind rückwirkend Ergänzungsleistungen anzupassen. Und was geschieht, wenn die versicherte Person zwischen der Inkraftsetzung und der Revision verstorben ist?

Der finanzielle Aufwand ist nicht abzuschätzen. Es ist davon auszugehen, dass ein erheblicher Anteil der einschlägigen Rentenentscheide (Invaliditätsgrad unter 70 %, Alter unter 55) behandelt werden muss. Davon werden einige auch materiell neu beurteilt werden müssen. Wir gehen hier von 30 % der laufenden Fälle aus (Schätzung). Dieser Aufwand geschieht zusätzlich zum laufenden Geschäft und den Revisionen gemäss WEIV. Dazu ist zusätzliches Personal notwendig, welches eingearbeitet werden muss, was wiederum Ressourcen benötigt. Sofern man für diese Revisionen den Zusatzaufwand nicht ausgleichen will, ist die Frist für die Einleitung der nun vorgesehenen Revisionen um mindestens ein bis zwei Jahre zu verlängern, damit der entsprechende Zusatzaufwand vernünftig geglättet werden kann.

Die Berechnung der finanziellen Auswirkungen auf den Bund, die Kantone und die IV sind mangels Nennung klarer Grundlagen nicht nachvollziehbar. Insbesondere dürfte der Aufwand bei den IV-Stellen höher ausfallen. Sofern die Übergangsbestimmung, wie sie in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehen ist, auch so eingeführt wird, ist – zum oben erwähnten temporären Zusatzaufwand – ohne Weiteres zusätzlich von einem dauerhaften personellen Mehraufwand von 10 % auszugehen. Dies beinhaltet den Mehraufwand für die Sachbearbeitung, die Rechtsdienste, den RAD sowie die Eingliederung. Dauerhaft ist der Mehraufwand, weil auch zahlreiche Neu- bzw. Wiederanmeldungen zu verzeichnen sein werden, welche im Falle einer Rentenzusprache zusätzlich regelmässig zu revidieren sein werden. Jede versicherte Person, der in den letzten 20 oder mehr Jahren infolge Anwendung der bisherigen Praxis eine Rente bei einem Invaliditätsgrad von 30 % oder mehr verweigert worden ist, wird sich nämlich neu anmelden können.

V. Zusammenfassung

Inhaltlich stellt die Vorlage eine zumindest vorläufig pragmatische Lösung der politischen Diskussionen über den Einkommensvergleich dar. Da damit im Bereich des Einkommensvergleichs weniger Platz für Ermessensentscheide bleibt, lassen sich entsprechende Rechtsmittelverfahren hoffentlich vermeiden. Ob damit aber individuelle Gerechtigkeit erzielt werden kann, ist fraglich. Hinsichtlich der Übergangsbestimmung bewirkt die Revision allerdings eine erneute Überlagerung mit insbesondere der Übergangsbestimmung der WEIV (vom 19.06.2020). Die praktisch voraussetzungslose Neuankündigung allein aufgrund der Verordnungsrevision lässt zahlreiche neue Verfahren erwarten, welche auch zu materiellen Neuabklärungen und Beurteilungen führen werden. Der entsprechende Aufwand wird enorm sein. Die in den Erörterungen präsentierten Zahlen dazu sind nicht nachvollziehbar.

Die IVSK dankt Ihnen für die Berücksichtigung ihrer Überlegungen und Anliegen und steht für Rückfragen gerne bereit.

Freundliche Grüsse
IV-Stellen-Konferenz (IVSK)
Ressort Rahmenbedingungen



Martin Schilt
Präsident



Patrick Scheiwiller
Ressortleiter

Bundesamt für Sozialversicherungen

3003 Bern

(per E-Mail an: sekretariat.iv@bsv.admin.ch)

Bern, 16. Mai 2023

Reg: tsc – 15.332

**Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV):
Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»**

Stellungnahme des Vorstands SODK

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 5. April 2023 wurden wir zur Stellungnahme zur Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads» eingeladen. Für die Möglichkeit zur Stellungnahme danken wir bestens. Wir äussern uns dazu gerne wie folgt:

Vorbemerkung

Die Vernehmlassungsfrist wurde aufgrund des Motionstextes, der eine Umsetzung bis zum 1. Januar 2024 verlangt, auf zwei Monate verkürzt. Wir haben Verständnis für den zeitlichen Druck und begrüssen grundsätzlich eine baldige Änderung der betroffenen Bestimmungen. Die Vernehmlassungsfrist – noch über die Osterzeit hinweg – ist für die SODK jedoch zu kurz bemessen, um uns im erforderlichen Detaillierungsgrad und unter Einbezug der Fachspezialisten in den Kantonen mit der Änderung der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV) auseinanderzusetzen.

Eine frühzeitige Kommunikation über den geplanten Zeitpunkt der Vernehmlassungseröffnung wäre deshalb wünschenswert gewesen. Sie hätte uns die Chance gegeben, uns entsprechend vorzubereiten.

Zu Art. 26^{bis} Abs. 3 (Vernehmlassungsvorlage)

Bei der Bestimmung des Invaliditätsgrades wird heute auf die Zentralwerte der Lohnstrukturerhebung (LSE) des Bundesamtes für Statistik (BFS) abgestellt, soweit dabei statistische Werte als Referenz dienen. Die LSE-Tabellen des BFS wurden jedoch nicht für den Einkommensvergleich bei der Invalidenversicherung entwickelt und werden deshalb insbesondere den spezifischen Anforderungen beim

Invalideneinkommen nicht gerecht (vgl. BASS-Analyse «Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung»).¹

Wir haben bereits in unserer Stellungnahme zu den Ausführungsbestimmungen zur Änderung des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung (Weiterentwicklung der IV) im März 2021 auf diese Problematik aufmerksam gemacht. Deshalb begrüssen wir, dass mit der Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads» diese Regelung nun angepasst wird.

Der Bundesrat wird mittels der erwähnten Motion SGK-N konkret beauftragt, eine Bemessungsgrundlage zu implementieren, welche bei der Ermittlung des Invalideneinkommens «realistische Einkommensmöglichkeiten» von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung berücksichtigt. Insbesondere sei das Modell «Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler» zu berücksichtigen.

Der Bundesrat sieht nun zwar vor, dass das Invalideneinkommens wie bis anhin auf den LSE-Tabellen basiert. Das so ermittelte Invalideneinkommen soll aber neu pauschal um 10 Prozent reduziert werden. Damit soll der Tatsache Rechnung getragen werden, dass die Löhne von Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen deutlich tiefer sind als diejenigen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen. Wir teilen die Einschätzung, dass es sich bei einem Pauschalabzug grundsätzlich um ein mögliches Modell handelt. Es kann sich durchaus eignen, den realistischen Einkommensmöglichkeiten von Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen besser Rechnung zu tragen.

Vorzuziehen wäre allerdings gewesen, als Grundlage zur Bestimmung des Invalideneinkommens und damit des Invaliditätsgrads invaliditätskonforme LSE-Tabellen zu erstellen. Damit könnten die realistischen Einkommensmöglichkeiten von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung spezifischer und fairer berücksichtigt werden. In Anbetracht der kurzen Frist der Motion, der Schwierigkeiten und offenen Fragen bei der Einführung von invaliditätskonformen Lohn Tabellen und im Hinblick auf die Wahrung der Rechtssicherheit, können wir die Einführung eines Pauschalabzugs jedoch nachvollziehen.

Der Pauschalabzug von 10 Prozent, welcher gemäss erläuterndem Bericht aus der Studie BASS abgeleitet wird (S. 7) ist unseres Erachtens jedoch deutlich zu tief angesetzt. Aus besagter Studie geht zwar hervor, dass bei Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen, die keine IV-Rente beziehen, sowohl der Durchschnittslohn wie auch der Medianlohn rund 10% tiefer sind als die Löhne von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen. Hingegen ist gemäss BASS-Studie der Medianlohn von erwerbstätigen Personen, die eine IV-Rente beziehen, 17% tiefer im Vergleich zu voll leistungsfähigen Erwerbstätigen. Dieser Wert sollte unseres Erachtens berücksichtigt werden, da der Medianwert im Lohnbereich repräsentativer ist als der Durchschnittswert und da die erwerbstätigen IV-Rentnerinnen und -Rentnern die Hauptbetroffenen der Bestimmung sind. Es ist nicht ersichtlich, warum der Bundesrat den nun vorgeschlagenen Pauschalabzug auf 10 Prozent festgelegt hat. Wir fordern einen höheren Pauschalabzug, der die realistischen Einkommensmöglichkeiten der Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen, welche tatsächlich von der Regelung betroffen sind, möglichst genau widerspiegelt. Dieser sollte auf einer transparenten Berechnungsgrundlage basieren und nachvollziehbar sein.

¹ [Studie BASS „Invaliditätsbemessung mittels Tabellenlöhnen der Lohnstrukturerhebung \(LSE\)“ 02/2021.](#)

Gemäss dem erläuternden Bericht wird weiterhin ein Teilabzug gewährt, «wenn die versicherte Person gleichzeitig nur noch eine funktionelle Leistungsfähigkeit von 50 Prozent oder weniger besitzt. Der Teilzeitabzug beträgt weiterhin 10 Prozent, so dass in solchen Fällen gesamthaft ein Abzug von 20 Prozent vom statistisch ermittelten Wert erfolgt.» (S. 9).

Dieser Teilzeitabzug von 10 Prozent enthält bereits ein individuelles Element. Er wurde allerdings bereits auf den 1. Januar 2022 eingeführt und ist somit kein neuer Abzug. Es gibt indessen weitere individuelle Faktoren mit Einfluss auf die Höhe des Lohnes (z.B. Tieflohne, starke Einschränkungen bei bestimmten gesundheitlichen Beeinträchtigungen, Alter, Ausbildungsniveau).

Besonders problematisch ist die Situation für Personen aus dem Tieflohnbereich. Im privaten und öffentlichen Sektor zusammen mussten laut Bundesamt für Statistik 8,2% der männlichen Arbeitnehmenden und 16,3% der weiblichen Arbeitnehmenden mit einem tiefen Lohn auskommen (BFS 2022). Auch bei einem Pauschalabzug von 10% liegen die Referenzlöhne der LSE statistisch gesehen praktisch immer über dem Valideneinkommen im Tieflohnbereich.

Wir schlagen daher vor zu prüfen, ob zusätzlich zum Pauschalabzug in spezifischen Fallkonstellationen, insbesondere für den Tieflohnbereich, weitere individuelle Abzüge vorzusehen sind. Dies würde für Einzelfälle einen gewissen Spielraum gewähren, was die Nachteile des Modells mit Pauschalabzug mildert.

Übergangsbestimmungen

Die SODK begrüsst es, dass die Änderung sowohl für alle Rentenbezügerinnen und Rentenbezüger Anwendung finden soll, als auch für Personen, die vor Inkrafttreten der revidierten IVV aufgrund eines zu tief berechneten Invaliditätsgrades keine Ansprüche geltend machen konnten. Dabei ist jedoch sicherzustellen, dass die Anpassung nicht zu einer Schlechterstellung von Personen führt, bei denen nach dem bis Ende 2021 geltenden Recht ein leidensbedingter Abzug von 25 Prozent vorgenommen wurde.

Evaluation

Gemäss erläuterndem Bericht wird über die Auswirkungen der Umsetzung des Pauschalabzuges eine Evaluation durchgeführt (S.17). Die Resultate will der Bundesrat im Sommer 2026 prüfen und über allfällige Massnahmen entscheiden.

Wir begrüssen es, dass bereits nach zwei Jahren, d.h. nach Ablauf der Übergangsbestimmungen, die vorgeschlagene Regelung evaluiert wird. Wir beantragen zusätzlich, dass diese Absicht des Bundesrates rechtlich verbindlich als Evaluationsklausel in der IVV festgehalten wird. Dabei ist auch in der IVV zu statuieren, dass die Evaluation bundesverwaltungsextern durchgeführt und die Evaluationsergebnisse veröffentlicht werden müssen.

Finanzielle Auswirkungen auf die IV und die EL für Bund und Kantone

Die Ausführungen des Bundesrats im erläuternden Bericht zu den finanziellen und personellen Auswirkungen der geplanten Änderung sind für uns nicht alle genügend nachvollziehbar (S. 12 – 16). Wichtig wären unseres Erachtens vor allem konkrete Annahmen betreffend den aktuellen und erwarteten Leistungsbezügerinnen und Leistungsbezüger der IV, um die Berechnungen zu den möglichen finanziellen Auswirkungen auf die IV und die Ergänzungsleistungen nachvollziehen zu können.

Anträge

Die SODK begrüsst die Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads» mittels Änderung der IVV auf den 1. Januar 2024.

Wir erachten die Einführung eines Pauschalabzugs grundsätzlich als sinnvoll, obwohl die Erarbeitung von invaliditätskonformen Tabellen wünschenswert gewesen wäre. Bleibt der Bundesrat bei seinem Vorschlag eines Pauschalabzuges auf die LSE-Tabellenlöhne, so fordern wir einen höheren Abzug als die vorgeschlagenen 10 Prozent. Zudem beantragen wir, dass der Bundesrat zusätzlich individuelle Abzüge vorsieht.

Die neuen Bestimmungen sollen bis Sommer 2026 evaluiert werden. Diese Absicht des Bundesrates ist rechtlich verbindlich als Evaluationsklausel in der IVV zu verankern.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

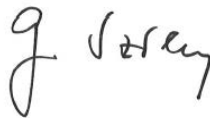
Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren

Die Präsidentin



Nathalie Barthoulot
Regierungsrätin

Die Generalsekretärin



Gaby Szöllösy

Office fédéral des assurances sociales

3003 Berne

(par e-mail à : sekretariat.iv@bsv.admin.ch)

Berne, le 16 mai 2023

Reg: tsc – 15.332

**Procédure de consultation concernant la modification du règlement du 17 janvier 1961 sur l'assurance-invalidité (RAI) :
Mise en œuvre de la motion CSSS-N 22.3377 « Utiliser des barèmes de salaires correspondant à l'invalidité dans le calcul du taux d'invalidité »**

Prise de position du Comité CDAS

Mesdames, Messieurs,

Par courrier du 5 avril 2023, nous avons été invités à prendre position sur la modification du règlement du 17 janvier 1961 sur l'assurance-invalidité (RAI) mettant en œuvre la motion CSSS-N 22.3377 « Utiliser des barèmes de salaires correspondant à l'invalidité dans le calcul du taux d'invalidité ». Nous vous remercions de nous offrir la possibilité de donner notre avis et présentons notre position ci-après.

Remarque préliminaire

Le délai de consultation a été réduit à deux mois en raison de l'exigence d'une mise en œuvre d'ici le 1^{er} janvier 2024 formulée dans le texte de la motion. Nous comprenons la pression temporelle et sommes en principe favorables à une modification rapide des dispositions concernées. Toutefois, le délai imparti – qui s'étend en outre sur la période de Pâques – est trop court pour permettre à la CDAS de se pencher sur la modification du règlement sur l'assurance-invalidité (RAI) avec le niveau de détail requis et avec la participation des spécialistes cantonaux.

Une communication préalable de la date prévue pour l'ouverture de la procédure de consultation aurait été souhaitable, car elle nous aurait donné la possibilité de nous préparer en conséquence.

Sur l'art. 26^{bis} al. 3 (projet mis en consultation)

Pour déterminer le taux d'invalidité, on se base aujourd'hui sur les valeurs centrales de l'enquête sur la structure des salaires (ESS) de l'Office fédéral de la statistique (OFS) lorsque des valeurs statistiques sont utilisées comme référence. Or, les tables ESS de l'OFS n'ont pas été développées pour

comparer les revenus dans le cadre de l'assurance-invalidité et ne sont donc pas adaptées aux conditions spécifiques du revenu avec invalidité (voir l'étude BASS « Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung »).¹

Nous avons déjà évoqué cette problématique dans notre prise de position sur les dispositions d'exécution relatives à la modification de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (développement continu de l'AI) en mars 2021. Nous nous félicitons donc que la mise en œuvre de la motion CSSS-N 22.3377 « Utiliser des barèmes de salaires correspondant à l'invalidité dans le calcul du taux d'invalidité » adapte maintenant cette réglementation.

La motion de la CSSS-N charge concrètement le Conseil fédéral de mettre en place une base de calcul qui tienne compte, lors de la détermination du revenu avec invalidité, des « possibilités de revenu réelles » des personnes atteintes dans leur santé. Il s'agit notamment de prendre en compte le modèle « Salaire statistique selon les travaux de Riemer-Kafka/Schwegler ».

Le Conseil fédéral prévoit que le revenu avec invalidité continue, comme jusqu'à présent, à se baser sur les tabelles ESS, mais que le revenu ainsi calculé soit désormais réduit forfaitairement de 10 %. Cette mesure vise à prendre en compte le fait que les salaires des personnes atteintes dans leur santé sont sensiblement inférieurs à ceux des personnes actives disposant d'une pleine capacité de travail. Nous partageons l'avis que le modèle de la déduction forfaitaire est envisageable et pourrait tout à fait convenir pour mieux tenir compte des possibilités de revenu réelles des personnes atteintes dans leur santé.

Il serait toutefois préférable d'établir des tabelles ESS tenant compte de l'invalidité comme base de détermination du revenu avec invalidité et donc du taux d'invalidité. Cela permettrait de prendre en considération de manière plus spécifique et équitable les possibilités de revenu réelles des personnes atteintes dans leur santé. Compte tenu du court délai imposé par la motion, des difficultés et des questions encore ouvertes liées à l'introduction de barèmes salariaux tenant compte de l'invalidité, et dans un souci de préservation de la sécurité juridique, nous pouvons néanmoins comprendre l'introduction d'une déduction forfaitaire.

Nous estimons toutefois que la déduction forfaitaire de 10 % qui, selon le rapport explicatif, est fondée sur l'étude BASS (p. 7), est nettement trop faible. Il ressort certes de l'étude en question que, pour les personnes exerçant une activité lucrative et souffrant de problèmes de santé graves sans toutefois percevoir une rente AI, le salaire médian est inférieur d'environ 10 % à celui des personnes actives disposant d'une pleine capacité de travail. En revanche, toujours selon la même étude, le salaire médian des personnes exerçant une activité lucrative et percevant une rente AI est même inférieur de 17 % à celui des personnes actives disposant d'une pleine capacité de travail. Nous estimons dès lors que cette valeur devrait être considérée, étant donné que dans le domaine des salaires, la valeur médiane est représentative et que les bénéficiaires de rente AI sont les principaux concernés par cette réglementation. Il est ainsi difficile de comprendre pourquoi le Conseil fédéral a fixé la déduction forfaitaire proposée à 10 %. Nous souhaitons que la déduction forfaitaire reflète de plus près les possibilités de revenu réalistes des personnes atteintes dans leur santé. Elle devrait ainsi être fondée sur une base de calcul transparente et compréhensible.

¹ [Étude BASS « Invaliditätsbemessung mittels Tabellenlöhnen der Lohnstrukturerhebung \(LSE\) » 02/2021.](#)

Selon le rapport explicatif, une déduction pour travail à temps partiel continue à être octroyée « si l'assuré n'a plus qu'une capacité fonctionnelle de 50 % ou moins. Cette déduction est maintenue à 10 %, ce qui signifie que dans de tels cas, la déduction totale opérée sur la valeur statistique s'élève à 20 % » (p. 9).

Cette déduction de 10 % pour travail à temps partiel intègre déjà un élément individuel. Toutefois, elle a été introduite au 1^{er} janvier 2022 et ne constitue donc pas une nouvelle déduction. Il existe cependant d'autres facteurs individuels qui ont une influence sur le montant du salaire (p. ex. bas salaires, limitations importantes dues à certains problèmes de santé, âge, niveau de formation).

La situation est particulièrement problématique pour les personnes avec des emplois à bas salaire. Selon l'Office fédéral de la statistique, secteurs privé et public confondus, on compte 8,2 % des hommes contre 16,3 % des femmes devant vivre avec un bas salaire (OFS 2022). Même avec une déduction forfaitaire de 10 %, les salaires de référence de l'ESS sont statistiquement presque toujours supérieurs aux revenus sans invalidité dans le domaine des bas salaires.

Nous proposons donc d'examiner si, outre la déduction forfaitaire, il conviendrait de prévoir d'autres déductions individuelles dans des circonstances spécifiques, notamment dans le domaine des bas salaires. Cela permettrait une certaine marge de manœuvre pour les cas particuliers, ce qui atténuerait les inconvénients inhérents au modèle de la déduction forfaitaire.

Dispositions transitoires

La CDAS salue le fait que la modification s'appliquera aussi bien à tous les bénéficiaires de rentes qu'aux personnes qui, avant l'entrée en vigueur du RAI révisé, ne pouvaient faire valoir aucun droit en raison d'un taux d'invalidité calculé trop faible. Il convient toutefois de s'assurer que l'adaptation n'entraîne pas la pénalisation des personnes qui, selon le droit en vigueur jusqu'à la fin de l'année 2021, bénéficiaient d'un abattement de 25 % en raison d'une atteinte à la santé.

Évaluation

Selon le rapport explicatif, une évaluation des effets de la mise en œuvre de la déduction forfaitaire sera effectuée (p. 16). Le Conseil fédéral en examinera les résultats jusqu'à l'été 2026 puis décidera des éventuelles mesures à prendre.

Nous saluons le fait que la réglementation proposée sera évaluée après deux ans déjà, soit après l'échéance des dispositions transitoires. Nous demandons en outre que cette mesure prévue par le Conseil fédéral soit inscrite dans le RAI sous la forme d'une clause d'évaluation juridiquement contraignante. Il convient également de préciser dans le RAI que l'évaluation devra être réalisée par des experts externes à l'administration fédérale et que ses résultats devront être publiés.

Conséquences financières sur l'AI et les PC pour la Confédération et les cantons

Les commentaires du Conseil fédéral figurant dans le rapport explicatif au sujet des conséquences financières et des effets sur l'état du personnel de la modification prévue ne sont à notre avis pas toutes suffisamment compréhensibles (p. 12-16). Nous estimons notamment qu'il serait important de disposer d'hypothèses concrètes concernant les bénéficiaires actuels et attendus des prestations de l'AI afin de pouvoir comprendre les calculs relatifs aux conséquences financières possibles pour l'AI et les prestations complémentaires.

Demandes

La CDAS est favorable à la mise en œuvre de la motion CSSS-N 22.3377 « Utiliser des barèmes de salaires correspondant à l'invalidité dans le calcul du taux d'invalidité » par le biais d'une modification du RAI au 1^{er} janvier 2024.

Nous estimons que l'introduction d'une déduction forfaitaire est en principe judicieuse, bien qu'il eût été plus souhaitable d'élaborer des barèmes tenant compte de l'invalidité. Si le Conseil fédéral maintient son projet d'introduire une déduction forfaitaire sur les barèmes ESS, nous demandons que cette déduction soit plus élevée que les 10 % proposés. Nous demandons en outre au Conseil fédéral de prévoir des déductions individuelles supplémentaires.

Les nouvelles dispositions doivent être évaluées d'ici l'été 2026. Cette mesure prévue par le Conseil fédéral doit être inscrite dans le RAI sous la forme d'une clause d'évaluation juridiquement contraignante.

Nous vous remercions de l'attention que vous voudrez bien porter à nos remarques et vous adressons, Mesdames, Messieurs, nos salutations les meilleures.

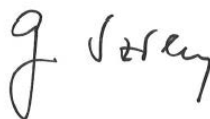
Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales

La présidente



Nathalie Barhoulot
Conseillère d'État

La secrétaire générale



Gaby Szöllösy

Hauptsitz

Direktion
Feldeggstrasse 71
Postfach
8032 Zürich
Tel. +41 58 775 20 00

Zuständig

Philipp Schüepp
Verantwortlicher Public Affairs
Tel. direkt +41 58 775 26 62
philipp.schueepp@proinfirmis.ch

Pro Infirmis, Postfach, 8032 Zürich

Bundespräsident Alain Berset
z.H. Ralf Kocher
Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
CH-3003 Bern

Zürich, 31. Mai 2023

Vernehmlassungsantwort zur Änderung der IVV - Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»

Sehr geehrter Herr Bundespräsident,
Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir bedanken uns für die Einladung zum Vernehmlassungsverfahren bezüglich der Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 und nehmen hiermit gerne Stellung.

Die Erarbeitung und Nutzung invaliditätskonformer Tabellenlöhne für die Berechnung des IV-Grades ist ein enorm wichtiges Anliegen für Menschen mit Behinderungen. Pro Infirmis verfolgt dieses Ziel gemeinsam mit unseren Partnerorganisationen seit langem und hat die Problematik nicht zuletzt auch bei der Vernehmlassung zur Weiterentwicklung der IV beanstandet.

Dank der Motion 22.3377, die mit deutlicher Mehrheit angenommen wurde, wird dieser Prozess erneut angestossen und eine Korrektur verlangt. Die vorgeschlagene Umsetzung des Bundesrates ist jedoch weiterhin ungenügend und entspricht nicht dem Auftrag der Motion noch der Forderung von Menschen mit Behinderungen und Pro Infirmis, nach einer fairen und wissenschaftlich fundierten Berechnung.

Grundsätzlich ist es bedauerlich, dass der Umsetzungsvorschlag das differenzierte Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler, welches den neusten Stand der Forschung darstellt und der Forderung einer wissenschaftlich basierten Grundlage besser entsprochen hätte, zu Gunsten der einfacheren Umsetzbarkeit eines Pauschalabzugs nicht in Betracht zieht.

Wenn ein Pauschalabzug als einzige Lösung präsentiert wird, so muss auch dieser wissenschaftlich fundiert sein, was einem Abzug von 17% entspräche, und zusätzliche lohnmindernde Faktoren berücksichtigen können. Die folgenden materiellen Bemerkungen beschränken sich darauf, diese Forderung innerhalb der Vernehmlassungsvorlage umzusetzen, damit diese aus Sicht von Pro Infirmis akzeptabel wäre:

1. Art. 26bis Abs. 3 IVV

Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV soll neben dem seit 1. Januar 2022 geltenden Teilzeitabzug von 10 Prozent neu vorsehen, dass vom Invalideneinkommen gemäss statistischen Werten (LSE-Tabellen) 10 Prozent abgezogen werden. Zur Begründung des Umfangs von 10 Prozent führt der Bundesrat auf Seite 7 seines erläuternden Berichts aus, die Studie BASS habe aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Deshalb sei dieser Wert als Referenzgrösse im Hinblick auf die Festlegung des Pauschalabzuges herangezogen worden. Ein Pauschalabzug in der Höhe von 10 Prozent erscheine als angemessen, denn werde zum neuen Pauschalabzug noch der bereits existierende Teilzeitabzug von 10 Prozent hinzugerechnet, so würde gesamthaft ein Abzug von 20 Prozent berücksichtigt. Auf Seite 8 seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat sodann aus, dass das vorgeschlagene Alternativmodell (Pauschalabzug) auf Verordnungsstufe umgesetzt werden könne, da Art. 28a Abs. 1 IVG vorsehe, dass der Bundesrat die zur Bemessung des Invaliditätsgrades massgebenden Erwerbseinkommen sowie die anwendbaren Korrekturfaktoren umschreiben könne.

Zur Argumentation des Bundesrates nehmen wir wie folgt Stellung:

Teilzeitabzug

In Bezug auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent ist festzuhalten, dass dieser nur bei denjenigen Versicherten angewendet wird, die nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit von 50 Prozent oder weniger tätig sein können. Ein Abzug von gesamthaft 20 Prozent würde somit nur in diesen Fällen resultieren.

Delegationsnorm Art. 28a Abs. 1 IVG

Zur Delegationsnorm in Art. 28a Abs. 1 IVG ist festzuhalten, dass Prof. Dr. U. Meyer und Dr. M. Reichmuth in der 4. Auflage der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum IVG¹ (nachstehend Meyer/Reichmuth) zu Art. 28a IVG in Randziffer 104 unter dem Titel «Abzug vom Tabellenlohn» ausführen, die bundesgerichtliche Abzugspraxis von maximal 25 Prozent habe auch unter der Geltung der im Rahmen der Weiterentwicklung der IV in Kraft getretenen IVV grundsätzlich Bestand, obwohl nach dem Wortlaut des geltenden Art. 26^{bis} IVV einzig noch bei Teilzeitarbeit ein Abzug vorgesehen sei. Meyer/Reichmuth begründen dies unter Verweis auf BBI 2017 2668² damit, dass die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV darauf hinweise, dass der Bundesrat die bei den LSE-Tabellenlöhnen nötigen von der Rechtsprechung entwickelten Korrekturen vornehmen solle (z.B. welche Kriterien für einen leidensbedingten Abzug zu berücksichtigen sind und in welcher Höhe ein entsprechender Abzug erfolgen kann). Vergleiche man die ab 1. Januar 2022 geltende IVV mit diesen Ausführungen in der Botschaft, sprängen Lücken, Widersprüche und Inkongruenzen ins Auge. Den Abzug vom Tabellenlohn einzig noch bei Teilzeitarbeit vorzusehen, bedeutet gemäss Meyer/Reichmuth das Gegenteil davon, «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» auf Verordnungsstufe zu regeln, fusse diese Rechtsprechung doch auf fünf abzugsrelevanten Kriterien, die alle in einer Gesamtschau zu prüfen und ermessensweise bis maximal 25 Prozent tabellenlohnmindernd zu berücksichtigen

¹ Vgl. MEYER/REICHMUTH, Rechtsprechung IVG, Art. 28a N 104

² Vgl. <https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2017/544/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2017-544-de-pdf-a.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

seien. Meyer/Reichmuth gehen davon aus, dass das Bundesgericht die bundesrätliche Beschränkung auf den Teilzeitabzug im Streitfall nicht stützen werde. Auch Prof. Dr. iur. Gächter und Dr. iur. M. E. Meier führen in ihrem Beitrag im Jusletter vom 4. Juli 2022 «Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen»³ (nachstehend Gächter/Meier) auf Seite 24 aus, dass sich das in der IVV geschaffene Bemessungssystem in der gegenwärtigen Ausgestaltung so weit von den bisher konstant entwickelten bundesgerichtlichen Vorgaben entfernt habe, dass dessen Gesetzeskonformität fraglich erscheine. Gestützt auf Meyer/Reichmuth sowie Gächter/Meier lässt sich also sagen, dass eine Anpassung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV dringlich ist. Wir fordern den Bundesrat bezugnehmend auf die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV daher auf, sich bei den LSE-Tabellenlöhnen an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anzulehnen.

→ **Wir fordern daher, dass sich der Bundesrat bei den LSE-Tabellenlöhnen an die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV und somit an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anlehnt und einen Abzug von den LSE-Tabellenlöhnen in der Höhe von bis zu gesamthaft 25 Prozent ermöglicht (vgl. Formulierungsvorschlag zu Art. 26bis Abs. 3 IVV weiter unten).**

Vorgeschlagener Pauschalabzug

Wie bereits ausgeführt, begründet der Bundesrat die Höhe des vorgeschlagenen Pauschalabzugs von 10 Prozent damit, dass er sich an die Studie BASS anlehne. So habe die Studie BASS aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Dass die Studie BASS⁴ in der Zusammenfassung auf Seite III unter «Ergebnisse (1)» sowie unter Ziff. 6.1 gleich anschliessend aber noch ausführt, dass IV-Rentnerinnen und IV-Rentner mit einer Resterwerbsfähigkeit und somit Teilrenten im Mittel nochmals signifikant weniger verdienen als Personen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen jedoch ohne Zugang zu einer Rente, unterschlägt der Bundesrat. Somit schliesst er die für die Berechnung des Pauschalabzugs relevante Vergleichsgruppe aus. Gemäss Studie BASS ist ihr Durchschnittslohn im Vergleich zu voll leistungsfähigen Erwerbstätigen nämlich um 14 Prozent und ihr Medianlohn **um 17 Prozent tiefer**. Diese Ausführungen verdeutlicht das Büro BASS erneut in seinem Diskussionspapier vom 7. November 2022⁵ zu seiner eigenen Studie.

Zur Begründung, weshalb der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS abstellt und nicht einen Pauschalabzug von 17 Prozent vorschlägt, führt er auf Seite 7 seines erläuternden Berichts insbesondere Folgendes aus: Die Daten der Studie BASS würden sich nach Ansicht des Bundesamtes für Statistik (BFS) auf nicht geeignete Grundlagen (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung [SAKE] verknüpft mit Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt [SESAM]) stützen, um zuverlässige Lohnniveaus messen zu können. Somit würden die Daten der Studie BASS mit den LSE-Tabellen nicht in allen Punkten übereinstimmen und seien nicht vergleichbar.

³ Vgl. Thomas Gächter / Michael E. Meier, Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen, in: Jusletter 4. Juli 2022

⁴ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023

⁵ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates lassen sich mit der Verknüpfung der Daten aus SAKE und SESAM aber sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen:

- Der Datensatz SAKE/SESAM bietet eine sehr gute Datenlage für die Analyse von Lohnunterschieden. Aus der Homepage des BFS geht hervor: *«Das statistische Projekt SESAM hat zum Ziel, eine wichtige Quelle für die Forschung zum Thema Beschäftigung und Sozialversicherungen in der Schweiz zu liefern. Diese neue Quelle basiert auf einer Verknüpfung der Daten aus der SAKE mit Informationen aus verschiedenen Sozialversicherungsregistern (AHV, IV, EL, ALV). Die SAKE befasst sich hauptsächlich mit dem Thema des Arbeitsmarktes, anhand ihrer Module aber auch mit Bildung, unbezahlter Arbeit, Migration oder Sozialer Sicherheit. Die Datenlieferung aus den Registern für jede SAKE-Erhebung ermöglicht es, die Analysen auf die Bereiche Gesundheit, Einkommen, Pensionierung oder Erwerbslosigkeit zu erweitern. Dabei werden die aus den Registern stammenden SESAM-Variablen mit jenen der SAKE gekoppelt.»*⁶
- Eine im Datensatz SAKE/SESAM identifizierte Person mit IV-Rente bezieht auch tatsächlich eine IV-Rente, denn die Information dazu stammt aus den Registerdaten der IV und nicht aus der Befragung SAKE.
- Wenn der Bundesrat tatsächlich Zweifel an der Studie BASS hätte, würde dies noch lange nicht begründen, weshalb er dann innerhalb derselben Studie einfach einen anderen Wert als Referenz herausgreift, der Menschen mit einer Teil-IV-Rente, die hier im Zentrum stehen, explizit ausschliesst.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass die der Studie BASS zugrunde liegenden SESAM-Daten sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen und mit den LSE-Tabellen vergleichbar sind. Sie bilden somit sehr wohl eine empirisch fundierte Basis für die Festlegung der Höhe eines Pauschalabzugs.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates in seinem erläuternden Bericht ist daher umfassend auf die Studie BASS abzustellen und die Referenzgrösse für den Pauschalabzug beträgt nicht nur 10 Prozent, sondern **17 Prozent**. An dieser Stelle ist nochmals darauf hinzuweisen, dass der vom Büro BASS ermittelte Lohnunterschied von Personen mit einer Teil-IV-Rente zu berücksichtigen ist und nicht derjenige von Personen ohne Rentenzugang und somit ohne rentenrelevanter Arbeitsunfähigkeit.

Wir fordern den Bundesrat daher auf, sich bei der Umsetzung der Motion 22.3377 und bei der Ausgestaltung seines Alternativmodells (Pauschalabzug) auf anerkannte statistische Methodik und den Stand der Forschung und somit umfassend auf die Studie BASS abzustützen und deshalb einen Pauschalabzug von **17 Prozent** vorzusehen.

Zudem ist festzustellen, dass gemäss der Studie BASS noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren (wie übermässige Einschränkungen bei bestimmten Krankheiten/Krankheitsbildern, Ausbildungsniveau, Branchenerfahrung, Alter, etc.) zu berücksichtigen sind. Auch ist den in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zusätzlich definierten abzugsrelevanten Elementen wie z.B. Nationalität, Aufenthaltskategorie und Dauer der Betriebszugehörigkeit Rechnung zu tragen. Ebenfalls unbedingt zu berücksichtigen sind regionale Unterschiede. Dies deshalb, weil das Problem, dass eine gesundheitlich beeinträchtigte Person z.B. im Kanton Tessin ein substantiell unter den LSE-Tabellenlöhnen liegendes Einkommen in Kauf nehmen muss, durch die sich lediglich auf das Valideneinkommen auswirkende Parallelisierung gemäss Art. 26

⁶ Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/sesam.html>, Abrufdatum 12.05.2023

Abs. 2 IVV nicht in jedem Fall gelöst wird. Die Parallelisierung des Valideneinkommens kommt ohnehin nur dann zum Zug, wenn die betroffene Person ohne Behinderung ein branchenüblich unterdurchschnittliches Einkommen erzielt hat – und selbst dann werden 5 Prozent nicht ausgeglichen (vgl. Art. 26 Abs. 2 IVV). Beispiel: Herr A wohnt im Kanton Tessin und arbeitet in einem Bundesbetrieb. Dabei verdient er ein im schweizweiten Vergleich branchenübliches Einkommen. Nach einem Hirnschlag kann er mit seiner verbleibenden Arbeitsfähigkeit nicht mehr für den Bund arbeiten und muss die Berufsbranche wechseln. Nun stehen ihm lediglich noch Tätigkeiten zur Verfügung, bei denen er ein für den Kanton Tessin übliches, im schweizweiten Vergleich aber substantiell tieferes Einkommen erzielen kann. Das Konstrukt der Parallelisierung hilft Herrn A somit nicht.

Unter Berücksichtigung der in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung definierten Abzugspraxis soll der Abzug gesamthaft aber maximal 25 Prozent betragen. Im Übrigen ist insbesondere bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) eine regelmässige Evaluation der Lohnunterschiede vorzusehen.

→ **Wir fordern daher, dass bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) ein Abzug von 17 Prozent vorgesehen wird und dass – wie von der Studie BASS als zentrale Quelle des Bundesrats verlangt – noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren berücksichtigt werden.**

→ **Wir schlagen daher folgende Formulierung vor:**

Art. 26bis Abs. 3 IVV

*«3 Vom statistisch bestimmten Wert nach Absatz 2 werden 17 Prozent abgezogen. Kann die versicherte Person aufgrund ihrer Invalidität nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit nach Artikel 49 Absatz 1bis von 50 Prozent oder weniger tätig sein, so werden zusätzlich 10 Prozent abgezogen. **Zusätzliche lohnmindernde Faktoren können zu weiteren Abzügen führen. Gesamthaft kann der Abzug maximal 25 Prozent betragen.**»*

2. Übergangsbestimmung Abs. 1

Mit Abs. 1 der Übergangsbestimmung soll im Sinne der Gleichbehandlung aller Versicherten sichergestellt werden, dass alle Rentenbeziehenden, deren Rentenanspruch erst ab dem 1. Januar 2022 entstanden ist oder deren Rentenanspruch vor dem 1. Januar 2022 entstanden ist und die zu diesem Zeitpunkt das 55. Altersjahr noch nicht erreicht hatten, von der vorgeschlagenen Neuerung profitieren können. Die Renten dieser Versicherten mit einem IV-Grad zwischen 40 Prozent und 69 Prozent sollen daher innert zwei Jahren an die Neuerungen angepasst werden. Auf Seite 11, zweitletzter Absatz, seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat aus, es handle sich dabei um eine Revision mit einer grundsätzlichen und vollumfänglichen Neubeurteilung des Sachverhalts in medizinischer und ökonomischer Sicht. Wir begrüssen die Gleichbehandlung auch bestehender IV-Rentenbeziehender sehr. Allerdings handelt es sich bei der Anpassung der laufenden Renten an die vorgeschlagene Neuerung aus unserer Sicht keineswegs um einen Revisionsgrund im Sinne von Art. 17 ATSG, der zu einer vollumfänglichen Neubeurteilung führt. Die Revision nach Art. 17 ATSG bezweckt einzig die Anpassung einer Rente an veränderte Verhältnisse. Nur wenn solche veränderten Verhältnisse gegeben sind, wie beispielsweise eine Verbesserung oder Verschlechterung des Gesundheitszustandes – weitere Beispiele finden sich in Randziffer 5101 f. des Kreisschreibens

über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung, KSIR⁷ – erfolgt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine grundsätzliche und vollumfängliche Neu beurteilung. Dies bestätigt der Bundesrat zudem selbst auf Seite 11, letzter Absatz, seines erläuternden Berichts: *«Fälle, in welchen bereits eine ganze Rente ausgerichtet wird (IV-Grad von mindestens 70 Prozent) müssen nicht in Revision gezogen werden. Eine Revision erfolgt in solchen Fällen nur, wenn nach der allgemeinen Revisionsbestimmung (Art. 17 ATSG) ein entsprechender Revisionsgrund (z.B. Verbesserung des Gesundheitsschadens) vorliegt»*. Abs. 1 der Übergangsbestimmung ist daher entsprechend anzupassen.

Weiter ist zu beachten, dass eine Anpassung an die Neuordnung mit einem Abzug vom LSE-Tabellenlohn in der Höhe von maximal 20 Prozent in denjenigen Fällen, bei denen im Rahmen der ursprünglichen Rentenzusprache ein leidensbedingter Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von 25 Prozent vorgenommen wurde, zu einer Schlechterstellung führt. Wir gehen davon aus, dass dies nicht die Absicht des Bundesrates darstellt. Um eine Schlechterstellung zu vermeiden und somit den Besitzstand zu wahren, ist Abs. 1 der Übergangsbestimmung entsprechend umzuformulieren.

→ **Wir begrünnen es, dass auch die laufenden Renten an die Neuordnung angepasst und unter Berücksichtigung der Übergangsbestimmungen IVG zur Änderung vom 19. Juni 2020 (Weiterentwicklung der IV) gegebenenfalls in das stufenlose Rentensystem überführt werden sollen.**

→ **Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:
Übergangsbestimmung Abs. 1**

«1 (...), bei denen das Einkommen mit Invalidität aufgrund statistischer Werte festgelegt wurde und bei denen im Rahmen der Rentenzusprache nicht bereits ein höherer Abzug berücksichtigt wurde, ist innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Änderung eine Neuberechnung des Invaliditätsgrades vorzunehmen. (...).»

3. Übergangsbestimmung Abs. 2

Gemäss Abs. 2 der Übergangsbestimmung sollen sich Versicherte, bei denen ein rentenausschliessender Invaliditätsgrad festgestellt und der Rentenanspruch abgelehnt oder eine Rente aufgehoben wurde, erneut bei der Invalidenversicherung anmelden können. Als Voraussetzung dafür, dass die IV-Stellen auf das neue Gesuch eintreten, soll es ausreichen, wenn die versicherte Person glaubhaft aufzeigt, dass die Anwendung der neuen Regelung zu einem Invaliditätsgrad von 40 Prozent oder mehr führen würde. Diese Möglichkeit der Neuanschuldung begrünnen wir sehr. Sie müsste sich allerdings auch auf den Anspruch auf Gewährung von Umschulungsmassnahmen beziehen und darf nicht nur auf den Rentenanspruch beschränkt werden. Aus unserer Sicht reicht es zudem nicht aus, die Möglichkeit der Neuanschuldung lediglich über die Übergangsbestimmung zu kommunizieren. Vielmehr sollen das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv über die auch ohne Verschlechterung des Gesundheitszustandes bestehende Möglichkeit der Neuanschuldung informieren und entsprechende Versicherte aktiv und klar verständlich kontaktieren (z.B. durch Informationsschreiben an alle Versicherten, deren Anspruch auf Umschuldung / Rente abgelehnt wurde, oder an alle Sozialhilfebehörden).

⁷ Vgl. <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/18452>, Abrufdatum 12.05.2023

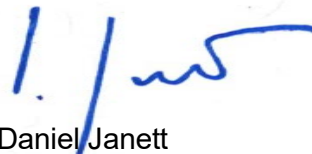
- Wir begrüßen es, dass die Möglichkeit einer Neuanmeldung gegeben sein soll.
- Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:
Übergangsbestimmung Abs. 2
«2 Wurden eine Rente oder eine Umschulung vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... wegen eines zu geringen Invaliditätsgrades verweigert, so wird auf eine erneute Anmeldung eingetreten, wenn glaubhaft gemacht wird, dass die Berechnung des Invaliditätsgrades durch die Anwendung der Regelung von Artikel 26bis Absatz 3 neu zu einem Rentenanspruch oder einem Anspruch auf eine Umschulung führt.»
- Wir fordern zudem, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv und klar verständlich über die Möglichkeit einer Neuanmeldung informieren.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen und danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Pro Infirmis
Für die Direktion



Felicitas Huggenberger
Direktorin



Daniel Janett
Mitglied der Geschäftsleitung

Bundesamt für Sozialversicherungen

3003 Bern

(per E-Mail an:
sekretariat.iv@bsv.admin.ch)

Zürich, 5. Juni 2023

Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV): Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grades»

Stellungnahme von Pro Mente Sana

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Einladung zur Vernehmlassung und nehmen wie folgt Stellung:

A. Allgemeine Bemerkungen

1. Ausgangslage

Am 1. Januar 2022 sind die Bestimmungen zur Weiterentwicklung der IV in Kraft getreten. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Verordnungsänderungen kritisierten viele Akteure, dass der Bundesrat die Lohn Tabellen der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE-Tabellen) in der IVV verankerte, gleichzeitig bis auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent (Art. 26bis Abs. 3 IVV) aber den bis Ende 2021 rechtsprechungsgemäss berücksichtigten leidensbedingten Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von maximal 25 Prozent abschaffte. Viele Stellungnahmen wiesen darauf hin, dass die wissenschaftlichen Studien des Büros BASS vom 8.1.2021 «Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung»¹ (nachstehend Studie BASS), von Prof. Dr. iur. Gächter et al. vom 22.01.2021 «Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung»² sowie

¹ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 5. Juni 2023.

² Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/2021_Zusammenfassung_Rechtsgutachten_WESYM%202021.pdf, Abrufdatum 5. Juni 2023.

einer Arbeitsgruppe unter der Leitung von Prof. em. Dr. iur. Riemer-Kafka³ unabhängig voneinander zum Ergebnis gelangten,

- dass die LSE-Tabellenlöhne weitgehend das Lohnniveau von Personen ohne gesundheitliche Einschränkung widerspiegeln und Löhne von gesundheitlich beeinträchtigten Personen im Vergleich hierzu systematisch wesentlich tiefer sind und
- dass wichtige lohnrelevante Faktoren wie Ausbildungsniveau, Alter, Nationalität, Dienstjahre, Wirtschaftszweig und Grossregion in den LSE-Tabellenlöhnen nicht berücksichtigt werden.

Trotz der umfassenden Kritik im Vernehmlassungsverfahren verkündete der Bundesrat am 3. November 2021, dass er an der Verankerung der LSE-Tabellen in der IVV und der Abschaffung des leidensbedingten Abzugs festhalte. Kurz darauf publizierten Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler in der Schweizerischen Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge (SZS 06/2021)⁴ ein Modell (nachstehend Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Swegler), wie die heute zur Anwendung gelangenden LSE-Tabellen mittels einem Job-Matching-Tool behinderungsbedingt angepasst werden könnten.

Am 6. April 2022 reichte die SGK-N die Motion 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»⁵ ein, die anschliessend sowohl vom Nationalrat als auch vom Ständerat überaus deutlich angenommen wurde. Die Motion beauftragt den Bundesrat, bis Ende 2023 eine Bemessungsgrundlage zu implementieren, welche bei der Ermittlung des Einkommens mit Invalidität mittels statistischer Werte realistische Einkommensmöglichkeiten von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung berücksichtigt. Die Motion verlangt insbesondere: «Bei der Überarbeitung der Bemessungsgrundlagen, die sich auf anerkannte statistische Methodik und auf den Stand der Forschung abstützt, berücksichtigt der Bundesrat das neue lineare Rentensystem, die Weiterentwicklung der Invaliditätsbemessung und damit auch die neuen Regelungen auf Stufe Verordnung per 1. Januar 2022. Er bezieht den Lösungsvorschlag von Riemer-Kafka/Swegler mit ein, so wie er das mehrfach in Aussicht gestellt hat.»

2. Motion 22.3377 ungenügend umgesetzt

Mit der vorgeschlagenen Anpassung der IVV, wonach die gestützt auf die LSE-Tabellen ermittelten Invalideneinkommen pauschal um 10 Prozent reduziert werden sollen (nachstehend Alternativmodell [Pauschalabzug]), setzt der Bundesrat die Motion 22.3377⁶ aus unserer Sicht nicht genügend um: Der Wert von 10 Prozent ist nicht empirisch abgestützt. Bei seinem

³ Vgl. Gabriela Riemer-Kafka et al., Invalidenkonforme Tabellenlöhne, in: Jusletter 22. März 2021

⁴ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformerem-tabellenlohn>, Abrufdatum 5. Juni 2023.

⁵ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 5. Juni 2023.

⁶ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 5. Juni 2023.

Vorschlag stellt der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS ab, denn er bezieht sich lediglich auf die Lohndaten von Erwerbstätigen, die zwar starke gesundheitliche Einschränkungen angeben, aber keine IV-Rente erhalten, anstatt den Lohnunterschied von Personen mit einer Teilrente zu berücksichtigen (vgl. nachstehende Ausführungen unter B.1). Ebenso wenig lehnt er sich an das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler an. Somit stellt der Bundesrat auf keine der aktuellsten vorliegenden wissenschaftlichen Analysen ab, die sich auf statistische Methodik und den Stand der Forschung abstützen, und kommt der entsprechenden Forderung der Motion nicht genügend nach.

Für uns ist es unverständlich, dass der Bundesrat das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in seinem erläuternden Bericht nicht näher darstellt und in einem transparenten Vergleich die Vor- und Nachteile zum von ihm vorgeschlagenen Alternativmodell (Pauschalabzug) aufzeigt. Dies obwohl er gemäss seiner Antwort vom 13. März 2023 auf die Frage von Nationalrätin Manuela Weichelt 23.7195 «Tabellenlöhne: Im Wach- oder Schlafzustand?»⁷ angibt, Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler seien mit der Ausarbeitung der Grundlagen für invaliditätsbedingt angepasste Lohnstrukturerhebungen beauftragt, und obwohl er auf Seite 3 seines erläuternden Berichts ausführt, dass im Mai 2022 eine aus Prof. em. Dr. Riemer-Kafka, Dr. phil. Schwegler, dem Bundesamt für Statistik und dem Bundesamt für Gesundheit bestehende Arbeitsgruppe eingesetzt worden sei. Es ist daher davon auszugehen, dass im Zeitraum von Mai 2022 bis April 2023 genügend Zeit bestanden hat oder hätte, um in intensiver Arbeit invaliditätskonforme Tabellenlöhne zu erstellen. Wir hätten erwartet, dass der Bundesrat zumindest auch das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in die Vernehmlassung schickt; könnten die Einkommensmöglichkeiten von gesundheitlich beeinträchtigten Menschen und somit auch ihr Invaliditätsgrad damit doch genauer und individueller bestimmt werden.

Der Vorteil eines solchen Systems läge einerseits darin, dass die Einkommensentwicklung sowie auch allfällige Veränderungen (bspw. Einkommensschere) dynamisch abgebildet werden könnten, wohingegen ein Pauschalabzug für die Zukunft starr bleibt.

An dieser Stelle ist festzuhalten, dass wie der Bundesrat auf Seite 4 seines erläuternden Berichts ausführt und auch in der Publikation von Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler nachzulesen ist, bei Lohn Tabellen gemäss dem Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler⁸ zusätzlich noch lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.

Noch unverständlicher ist, dass der Bundesrat auf Seite 4 und 5 seines erläuternden Berichts ausführt, sein Alternativmodell (Pauschalabzug) beruhe auf anerkannter statistischer Methodik und der Forschung und gehe von den Erkenntnissen der Studie BASS aus. Der Beleg hierzu bleibt vielmehr aus, denn aus dem erläuternden Bericht geht nicht hervor, auf welcher Methodik

⁷ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20237195>, Abrufdatum 5. Juni 2023.

⁸ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditaetskonformerem-tabellenlohn>, Abrufdatum 5. Juni 2023.

und auf welchen Grundlagen der vorgeschlagene Pauschalabzug von 10 Prozent basiert und wie damit die in der Studie BASS⁹ aufgezeigten Benachteiligungen der Versicherten korrigiert werden sollen. Will man sich gegen invaliditätskonforme Lohntabellen und für einen pauschalen Abzug von den bestehenden LSE-Tabellenlöhnen entscheiden und stützt man sich dabei auf die wissenschaftliche Studie BASS, resultiert gemäss Diskussionspapier vom 7. November 2022 zur Studie BASS nämlich vielmehr ein notwendiger Abzug in der Höhe von 17 Prozent, wobei auch dann noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.

Ob das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler tatsächlich einen massgeblich höheren Ermessensspielraum zur Folge hätte als die Lösung mittels einem Pauschalabzug, wie dies auf Seite 5 des erläuternden Berichts ausgeführt wird, lässt sich mangels Darlegung der Auswirkungen nicht beurteilen. Nicht von der Hand zu weisen ist aber auch aus unserer Sicht, dass ein Pauschalabzug für die IV-Stellen einfacher umzusetzen und für die Versicherten leichter zu verstehen wäre.

Da im vorliegenden Vernehmlassungsverfahren nur das Alternativmodell (Pauschalabzug) zur Diskussion steht, beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf die vorgeschlagene Änderung von Art. 26bis Abs. 3 IVV und somit auf die Höhe des Pauschalabzugs sowie auf die vorgeschlagene Übergangsbestimmung.

Wir halten an dieser Stelle fest: Basiert das Alternativmodell (Pauschalabzug) als Umsetzung der Motion 22.3377 auf einer soliden wissenschaftlichen Fundierung, wie wir es im Folgenden detailliert aufzeigen, bieten wir durchaus Hand zu einer Umsetzung mittels einem Pauschalabzug. Ein aus wissenschaftlicher Sicht zu tief angesetzter Pauschalabzug ist für uns hingegen inakzeptabel und erfüllt die Motion 22.3377 nicht.

⁹ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 5. Juni 2023.

B. Materielle Bemerkungen

1. Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV

Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV soll neben dem seit 1. Januar 2022 geltenden Teilzeitabzug von 10 Prozent neu vorsehen, dass vom Invalideneinkommen gemäss statistischen Werten (LSE-Tabellen) 10 Prozent abgezogen werden. Zur Begründung des Umfangs von 10 Prozent führt der Bundesrat auf Seite 7 seines erläuternden Berichts aus, die Studie BASS habe aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Deshalb sei dieser Wert als Referenzgrösse im Hinblick auf die Festlegung des Pauschalabzuges herangezogen worden. Ein Pauschalabzug in der Höhe von 10 Prozent erscheine als angemessen, denn werde zum neuen Pauschalabzug noch der bereits existierende Teilzeitabzug von 10 Prozent hinzugerechnet, so würde gesamthaft ein Abzug von 20 Prozent berücksichtigt. Auf Seite 8 seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat sodann aus, dass das vorgeschlagene Alternativmodell (Pauschalabzug) auf Verordnungsstufe umgesetzt werden könne, da Art. 28a Abs. 1 IVG vorsehe, dass der Bundesrat die zur Bemessung des Invaliditätsgrades massgebenden Erwerbseinkommen sowie die anwendbaren Korrekturfaktoren umschreiben könne.

Zur Argumentation des Bundesrates nehmen wir wie folgt Stellung:

Teilzeitabzug

In Bezug auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent ist festzuhalten, dass dieser nur bei denjenigen Versicherten angewendet wird, die nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit von 50 Prozent oder weniger tätig sein können. Ein Abzug von gesamthaft 20 Prozent würde somit nur in diesen Fällen resultieren.

Delegationsnorm Art. 28a Abs. 1 IVG

Zur Delegationsnorm in Art. 28a Abs. 1 IVG ist festzuhalten, dass Prof. Dr. U. Meyer und Dr. M. Reichmuth in der 4. Auflage der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum IVG¹⁰ (nachstehend Meyer/Reichmuth) zu Art. 28a IVG in Randziffer 104 unter dem Titel «Abzug vom Tabellenlohn» ausführen, die bundesgerichtliche Abzugspraxis von maximal 25 Prozent habe auch unter der Geltung der im Rahmen der Weiterentwicklung der IV in Kraft getretenen IVV grundsätzlich Bestand, obwohl nach dem Wortlaut des geltenden Art. 26^{bis} IVV einzig noch bei Teilzeitarbeit ein Abzug vorgesehen sei. Meyer/Reichmuth begründen dies unter Verweis auf BBI 2017 2668¹¹ damit, dass die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV darauf hinweise, dass der Bundesrat die bei den LSE-Tabellenlöhnen nötigen von der Rechtsprechung entwickelten Korrekturen vornehmen solle (z.B. welche Kriterien für einen leidensbedingten Abzug zu

¹⁰ Vgl. MEYER/REICHMUTH, Rechtsprechung IVG, Art. 28a N 104

¹¹ Vgl. <https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2017/544/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2017-544-de-pdf-a.pdf>, Abrufdatum 5. Juni 2023.

berücksichtigen sind und in welcher Höhe ein entsprechender Abzug erfolgen kann). Vergleiche man die ab 1. Januar 2022 geltende IVV mit diesen Ausführungen in der Botschaft, sprängen Lücken, Widersprüche und Inkongruenzen ins Auge. Den Abzug vom Tabellenlohn einzig noch bei Teilzeitarbeit vorzusehen, bedeutet gemäss Meyer/Reichmuth das Gegenteil davon, «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» auf Verordnungsstufe zu regeln, fusse diese Rechtsprechung doch auf fünf abzugsrelevanten Kriterien, die alle in einer Gesamtschau zu prüfen und ermessensweise bis maximal 25 Prozent tabellenlohnmindernd zu berücksichtigen seien. Meyer/Reichmuth gehen davon aus, dass das Bundesgericht die bundesrätliche Beschränkung auf den Teilzeitabzug im Streitfalle nicht stützen werde. Auch Prof. Dr. iur. Gächter und Dr. iur. M. E. Meier führen in ihrem Beitrag im Jusletter vom 4. Juli 2022 «Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen»¹² (nachstehend Gächter/Meier) auf Seite 24 aus, dass sich das in der IVV geschaffene Bemessungssystem in der gegenwärtigen Ausgestaltung so weit von den bisher konstant entwickelten bundesgerichtlichen Vorgaben entfernt habe, dass dessen Gesetzeskonformität fraglich erscheine. Gestützt auf Meyer/Reichmuth sowie Gächter/Meier lässt sich also sagen, dass eine Anpassung von Art. 26bis Abs. 3 IVV dringlich ist. Wir fordern den Bundesrat beziehungsweise auf die Botschaft zur Weiterentwicklung der IVV daher auf, sich bei den LSE-Tabellenlöhnen an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anzulehnen.

→ ***Wir fordern daher, dass sich der Bundesrat bei den LSE-Tabellenlöhnen an die Botschaft zur Weiterentwicklung der IVV und somit an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anlehnt und einen Abzug von den LSE-Tabellenlöhnen in der Höhe von bis zu gesamthaft 25 Prozent ermöglicht (vgl. Formulierungsvorschlag zu Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV weiter unten).***

Vorgeschlagener Pauschalabzug

Wie bereits ausgeführt, begründet der Bundesrat die Höhe des vorgeschlagenen Pauschalabzugs von 10 Prozent damit, dass er sich an die Studie BASS anlehne. So habe die Studie BASS¹³ aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Dass die Studie BASS in der Zusammenfassung auf Seite III unter «Ergebnisse (1)» sowie unter Ziff. 6.1 gleich anschliessend aber noch ausführt, dass IV-Rentnerinnen und IV-Rentner mit einer Resterwerbsfähigkeit und somit Teilrenten im Mittel nochmals signifikant weniger verdienen als Personen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen jedoch ohne Zugang zu einer Rente, unterschlägt der Bundesrat. Somit schliesst er die für die Berechnung des Pauschalabzugs relevante Vergleichsgruppe aus. Gemäss Studie BASS ist ihr Durchschnittslohn im Vergleich zu voll leistungsfähigen Erwerbstätigen nämlich um 14 Prozent

¹² Vgl. Thomas Gächter / Michael E. Meier, Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen, in: Jusletter 4. Juli 2022

¹³ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 5. Juni 2023.

und ihr Medianlohn um 17 Prozent tiefer. Diese Ausführungen verdeutlicht das Büro BASS erneut in seinem Diskussionspapier vom 7. November 2022¹⁴ zu seiner eigenen Studie.

Zur Begründung, weshalb der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS abstellt und nicht einen Pauschalabzug von 17 Prozent vorschlägt, führt er auf Seite 7 seines erläuternden Berichts insbesondere Folgendes aus: Die Daten der Studie BASS würden sich nach Ansicht des Bundesamtes für Statistik (BFS) auf nicht geeignete Grundlagen (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung [SAKE] verknüpft mit Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt [SESAM]) stützen, um zuverlässige Lohnniveaus messen zu können. Somit würden die Daten der Studie BASS mit den LSE-Tabellen nicht in allen Punkten übereinstimmen und seien nicht vergleichbar.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates lassen sich mit der Verknüpfung der Daten aus SAKE und SESAM aber sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen:

- Der Datensatz SAKE/SESAM bietet eine sehr gute Datenlage für die Analyse von Lohnunterschieden. Aus der Homepage des BFS geht hervor: «Das statistische Projekt SESAM hat zum Ziel, eine wichtige Quelle für die Forschung zum Thema Beschäftigung und Sozialversicherungen in der Schweiz zu liefern. Diese neue Quelle basiert auf einer Verknüpfung der Daten aus der SAKE mit Informationen aus verschiedenen Sozialversicherungsregistern (AHV, IV, EL, ALV). Die SAKE befasst sich hauptsächlich mit dem Thema des Arbeitsmarktes, anhand ihrer Module aber auch mit Bildung, unbezahlter Arbeit, Migration oder sozialer Sicherheit. Die Datenlieferung aus den Registern für jede SAKE-Erhebung ermöglicht es, die Analysen auf die Bereiche Gesundheit, Einkommen, Pensionierung oder Erwerbslosigkeit zu erweitern. Dabei werden die aus den Registern stammenden SESAM-Variablen mit jenen der SAKE gekoppelt.»¹⁵
- Eine im Datensatz SAKE/SESAM identifizierte Person mit IV-Rente bezieht auch tatsächlich eine IV-Rente, denn die Information dazu stammt aus den Registerdaten der IV und nicht aus der Befragung SAKE.
- Wenn der Bundesrat tatsächlich Zweifel an der Studie BASS hätte, würde dies noch lange nicht begründen, weshalb er dann innerhalb derselben Studie einfach einen anderen Wert als Referenz herausgreift, der Menschen mit einer Teil-IV-Rente, die hier im Zentrum stehen, explizit ausschliesst.

¹⁴ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023

¹⁵ Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/sesam.html>, Abrufdatum 12.05.2023

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass die der Studie BASS zugrunde liegenden SESAM-Daten sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen und mit den LSE-Tabellen vergleichbar sind. Sie bilden somit sehr wohl eine empirisch fundierte Basis für die Festlegung der Höhe eines Pauschalabzugs.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates in seinem erläuternden Bericht ist daher umfassend auf die Studie BASS abzustellen und die Referenzgrösse für den Pauschalabzug beträgt nicht nur 10 Prozent, sondern 17 Prozent. An dieser Stelle ist nochmals darauf hinzuweisen, dass der vom Büro BASS ermittelte Lohnunterschied von Personen mit einer Teil-IV-Rente zu berücksichtigen ist und nicht derjenige von Personen ohne Rentenzugang und somit ohne rentenrelevanter Arbeitsunfähigkeit.

Wir fordern den Bundesrat daher auf, sich bei der Umsetzung der Motion 22.3377 und bei der Ausgestaltung seines Alternativmodells (Pauschalabzug) auf anerkannte statistische Methodik und den Stand der Forschung und somit umfassend auf die Studie BASS abzustützen und deshalb einen Pauschalabzug von 17 Prozent vorzusehen.

Zudem ist festzustellen, dass gemäss der Studie BASS noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren (wie übermässige Einschränkungen bei bestimmten Krankheiten/Krankheitsbildern, Ausbildungsniveau, Branchenerfahrung, Alter, etc.) zu berücksichtigen sind. Auch ist den in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zusätzlich definierten abzugsrelevanten Elementen wie z.B. Nationalität, Aufenthaltskategorie und Dauer der Betriebszugehörigkeit Rechnung zu tragen. Ebenfalls unbedingt zu berücksichtigen sind regionale Unterschiede. Dies deshalb, weil das Problem, dass eine gesundheitlich beeinträchtigte Person z.B. im Kanton Tessin ein substantiell unter den LSE-Tabellenlöhnen liegendes Einkommen in Kauf nehmen muss, durch die sich lediglich auf das Valideneinkommen auswirkende Parallelisierung gemäss Art. 26 Abs. 2 IVV nicht in jedem Fall gelöst wird. Die Parallelisierung des Valideneinkommens kommt ohnehin nur dann zum Zug, wenn die betroffene Person ohne Behinderung ein branchenüblich unterdurchschnittliches Einkommen erzielt hat – und selbst dann werden 5 Prozent nicht ausgeglichen (vgl. Art. 26 Abs. 2 IVV). Beispiel: Herr A wohnt im Kanton Tessin und arbeitet in einem Bundesbetrieb. Dabei verdient er ein im schweizweiten Vergleich branchenübliches Einkommen. Nach einem Hirnschlag kann er mit seiner verbleibenden Arbeitsfähigkeit nicht mehr für den Bund arbeiten und muss die Berufsbranche wechseln. Nun stehen ihm lediglich noch Tätigkeiten zur Verfügung, bei denen er ein für den Kanton Tessin übliches, im schweizweiten Vergleich aber substantiell tieferes Einkommen erzielen kann. Das Konstrukt der Parallelisierung hilft Herrn A somit nicht.

Unter Berücksichtigung der in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung definierten Abzugspraxis soll der Abzug gesamthaft aber maximal 25 Prozent betragen. Im Übrigen ist insbesondere bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) eine regelmässige Evaluation der Lohnunterschiede vorzusehen.

- **Wir schlagen eine nähere Prüfung des Modells Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler vor.**
- **Wir fordern, dass im Falle der Ablehnung des Modells Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler und Favorisierung eines Pauschalabzugs ein solcher in der Höhe von 17 Prozent vorgesehen wird und dass – wie von der Studie BASS als zentrale Quelle des Bundesrats verlangt – noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren berücksichtigt werden.**
- **Wir schlagen daher für den Fall eines fixen Abzugs folgende Formulierung vor:**

Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV

«³ Vom statistisch bestimmten Wert nach Absatz 2 werden 17 Prozent abgezogen. Kann die versicherte Person aufgrund ihrer Invalidität nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit nach Artikel 49 Absatz 1bis von 50 Prozent oder weniger tätig sein, so werden zusätzlich 10 Prozent abgezogen. **Zusätzliche lohnmindernde Faktoren können zu weiteren Abzügen führen. Gesamthaft kann der Abzug maximal 25 Prozent betragen.**»

2. Übergangsbestimmung Abs. 1

Mit Abs. 1 der Übergangsbestimmung soll im Sinne der Gleichbehandlung aller Versicherten sichergestellt werden, dass alle Rentenbeziehenden, deren Rentenanspruch erst ab dem 1. Januar 2022 entstanden ist oder deren Rentenanspruch vor dem 1. Januar 2022 entstanden ist und die zu diesem Zeitpunkt das 55. Altersjahr noch nicht erreicht hatten, von der vorgeschlagenen Neuerung profitieren können. Die Renten dieser Versicherten mit einem IV-Grad zwischen 40 Prozent und 69 Prozent sollen daher innert zwei Jahren an die Neuerungen angepasst werden. Auf Seite 11, zweitletzter Absatz, seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat aus, es handle sich dabei um eine Revision mit einer grundsätzlichen und vollumfänglichen Neubeurteilung des Sachverhalts in medizinischer und ökonomischer Sicht. Wir begrüßen die Gleichbehandlung auch bestehender IV-Rentenbeziehender sehr. Allerdings handelt es sich bei der Anpassung der laufenden Renten an die vorgeschlagene Neuerung aus unserer Sicht keineswegs um einen Revisionsgrund im Sinne von Art. 17 ATSG, der zu einer vollumfänglichen Neubeurteilung führt. Die Revision nach Art. 17 ATSG bezweckt einzig die Anpassung einer Rente an veränderte Verhältnisse. Nur wenn solche veränderten Verhältnisse gegeben sind, wie beispielsweise eine Verbesserung oder Verschlechterung des Gesundheitszustandes – weitere Beispiele finden sich in Randziffer 5101 f. des Kreisschreibens über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung, KSIR¹⁶ – erfolgt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine grundsätzliche und vollumfängliche Neubeurteilung. Dies bestätigt der Bundesrat zudem selbst auf Seite 11, letzter Absatz, seines erläuternden Berichts: «Fälle, in welchen bereits eine ganze Rente ausgerichtet wird (IV-Grad von mindestens 70 Prozent) müssen nicht in Revision gezogen werden. Eine Revision erfolgt in

¹⁶ Vgl. <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/18452>, Abrufdatum 12.05.2023

solchen Fällen nur, wenn nach der allgemeinen Revisionsbestimmung (Art. 17 ATSG) ein entsprechender Revisionsgrund (z.B. Verbesserung des Gesundheitsschadens) vorliegt». Abs. 1 der Übergangsbestimmung ist daher entsprechend anzupassen.

Weiter ist zu beachten, dass eine Anpassung an die Neuregelung mit einem Abzug vom LSE-Tabellenlohn in der Höhe von maximal 20 Prozent in denjenigen Fällen, bei denen im Rahmen der ursprünglichen Rentenzusprache ein leidensbedingter Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von 25 Prozent vorgenommen wurde, zu einer Schlechterstellung führt. Wir gehen davon aus, dass dies nicht die Absicht des Bundesrates darstellt. Um eine Schlechterstellung zu vermeiden und somit den Besitzstand zu wahren, ist Abs. 1 der Übergangsbestimmung entsprechend umzuformulieren.

→ ***Wir begrüßen es, dass auch die laufenden Renten an die Neuregelung angepasst und unter Berücksichtigung der Übergangsbestimmungen IVG zur Änderung vom 19. Juni 2020 (Weiterentwicklung der IV) gegebenenfalls in das stufenlose Rentensystem überführt werden sollen.***

→ ***Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:
Übergangsbestimmung Abs. 1***

«¹ (...), bei denen das Einkommen mit Invalidität aufgrund statistischer Werte festgelegt wurde und bei denen im Rahmen der Rentenzusprache nicht bereits ein höherer Abzug berücksichtigt wurde, ist innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Änderung eine Neuberechnung des Invaliditätsgrades vorzunehmen. (...).»

3. Übergangsbestimmung Abs. 2

Gemäss Abs. 2 der Übergangsbestimmung sollen sich Versicherte, bei denen ein rentenausschliessender Invaliditätsgrad festgestellt und der Rentenanspruch abgelehnt oder eine Rente aufgehoben wurde, erneut bei der Invalidenversicherung anmelden können. Als Voraussetzung dafür, dass die IV-Stellen auf das neue Gesuch eintreten, soll es ausreichen, wenn die versicherte Person glaubhaft aufzeigt, dass die Anwendung der neuen Regelung zu einem Invaliditätsgrad von 40 Prozent oder mehr führen würde. Diese Möglichkeit der Neuanmeldung begrüßen wir sehr. Sie müsste sich allerdings auch auf den Anspruch auf Gewährung von Umschulungsmassnahmen beziehen und darf nicht nur auf den Rentenanspruch beschränkt werden. Aus unserer Sicht reicht es zudem nicht aus, die Möglichkeit der Neuanmeldung lediglich über die Übergangsbestimmung zu kommunizieren. Vielmehr sollen das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv über die auch ohne Verschlechterung des Gesundheitszustandes bestehende Möglichkeit der Neuanmeldung informieren und entsprechende Versicherte aktiv und klar verständlich kontaktieren (z.B. durch Informationsschreiben an alle Versicherten, deren Anspruch auf Umschulung / Rente abgelehnt wurde, oder an alle Sozialhilfebehörden).

- **Wir begrüßen es, dass die Möglichkeit einer Neuanmeldung gegeben sein soll.**

- **Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:**
Übergangsbestimmung Abs. 2
«² **Wurden eine Rente oder eine Umschulung vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... wegen eines zu geringen Invaliditätsgrades verweigert, so wird auf eine erneute Anmeldung eingetreten, wenn glaubhaft gemacht wird, dass die Berechnung des Invaliditätsgrades durch die Anwendung der Regelung von Artikel 26^{bis} Absatz 3 neu zu einem Rentenanspruch oder einem Anspruch auf eine Umschulung führt.**»

- **Wir fordern zudem, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv und klar verständlich über die Möglichkeit einer Neuanmeldung informieren.**

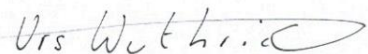
Wir bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen und danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Muriel Langenberger,
Geschäftsleiterin

Dr. iur. Claudia Kaufmann,
Stiftungsrätin
i.V. Norina Schwendener,
Stv. Geschäftsleiterin

Urs Wüthrich, Rechtsanwalt,
Fachverantwortung Recht



Für weitere Auskünfte steht Ihnen zur Verfügung:

Urs Wüthrich
u.wuethrich@promentesana.ch
044 446 55 00, 044 446 55 15 direkt
Schweizerische Stiftung Pro Mente Sana
Hardturmstrasse 261
8005 Zürich

Kopie an:

Dachverband Inclusion Handicap, per E-Mail an Maja Graf und Verena Kuonen, Co-Präsidentinnen sowie
lic. iur. Petra Kern, Leiterin Sozialversicherungen, Mitglied der Geschäftsleitung



Alain Berset
Bundespräsident
Eidgenössisches Departement des Innern EDI
sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Kontakt Alex Fischer
Funktion Leiter Sozialpolitik
Tel. direkt 062 206 88 86
E-Mail alex.fischer@procap.ch
Datum 1. Juni 2023

**Änderung der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV)
Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme
Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»**

Vernehmlassungsantwort von Procap Schweiz

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Vorlage und den erläuternden Bericht in obengenannter Angelegenheit und nehmen dazu innert der festgesetzten Frist gerne Stellung.

Procap Schweiz verfolgt die Debatte rund um die Tabellenlöhne seit Jahren mit grosser Aufmerksamkeit und ist besorgt über die aktuell unrealistisch hohen Einkommen, die mit Invalidität erzielt werden müssten. Umso mehr haben wir uns über die überaus klare Annahme der Motion 22.3377 im Parlament gefreut. Ziel müsste nun eine korrekte Umsetzung dieser Motion sein, wozu wir mit dieser Stellungnahme gerne beitragen.

Sie finden unsere Ausführungen genereller und im Anschluss materieller Natur auf den folgenden Seiten.

A. Allgemeine Bemerkungen

1. Ausgangslage

Am 1. Januar 2022 sind die Bestimmungen zur Weiterentwicklung der IV in Kraft getreten. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Verordnungsänderungen kritisierten viele Akteure, dass der Bundesrat die Lohn Tabellen der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE-Tabellen) in der IVV verankerte, gleichzeitig bis auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent (Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV) aber den bis Ende 2021 rechtsprechungsgemäss berücksichtigten leidensbedingten Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von maximal 25 Prozent abschaffte. Viele Stellungnahmen wiesen darauf hin, dass die wissenschaftlichen Studien des Büros BASS vom 8.1.2021 «Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung»¹ (nachstehend Studie BASS), von Prof. Dr. iur. Gächter et al. vom 22.01.2021 «Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung»² sowie einer Arbeitsgruppe unter der Leitung von Prof. em. Dr. iur. Riemer-Kafka³ unabhängig voneinander zum Ergebnis gelangten,

- dass die LSE-Tabellenlöhne weitgehend das Lohnniveau von Personen ohne gesundheitliche Einschränkung widerspiegeln und Löhne von gesundheitlich beeinträchtigten Personen im Vergleich hierzu systematisch wesentlich tiefer sind und
- dass wichtige lohnrelevante Faktoren wie Ausbildungsniveau, Alter, Nationalität, Dienstjahre, Wirtschaftszweig und Grossregion in den LSE-Tabellenlöhnen nicht berücksichtigt werden.

Trotz der umfassenden Kritik im Vernehmlassungsverfahren verkündete der Bundesrat am 3. November 2021, dass er an der Verankerung der LSE-Tabellen in der IVV und der Abschaffung des leidensbedingten Abzugs festhalte. Kurz darauf publizierten Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler in der Schweizerischen Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge (SZS 06/2021)⁴ ein Modell (nachstehend Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler), wie die heute zur Anwendung gelangenden LSE-Tabellen mittels einem Job-Matching-Tool behinderungsbedingt angepasst werden könnten.

Am 6. April 2022 reichte die SGK-N die Motion 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»⁵ ein, die anschliessend sowohl vom Nationalrat als auch vom Ständerat überaus deutlich angenommen wurde. Die Motion beauftragt den Bundesrat, bis Ende 2023 eine Bemessungsgrundlage zu implementieren, welche bei der Ermittlung des Einkommens mit Invalidität mittels statistischer Werte realistische Einkommensmöglichkeiten von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung berücksichtigt. Die Motion verlangt insbesondere: *«Bei der Überarbeitung der Bemessungsgrundlagen, die sich auf anerkannte statistische Methodik und auf den Stand der Forschung abstützt, berücksichtigt der Bundesrat das neue lineare Rentensystem, die Weiterentwicklung der Invaliditätsbemessung und damit auch die neuen Regelungen auf Stufe Verordnung per 1. Januar 2022. Er bezieht den Lösungsvorschlag von Riemer-Kafka/Schwegler mit ein, so wie er das mehrfach in Aussicht gestellt hat.»*

¹ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

² Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/2021_Zusammenfassung_Rechtsgutachten_WESYM_Prozent2021.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

³ Vgl. Gabriela Riemer-Kafka et al., Invalidenkonforme Tabellenlöhne, in: Jusletter 22. März 2021

⁴ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditätskonformereren-tabellen-lohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁵ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

2. Motion 22.3377 ungenügend umgesetzt

Mit der vorgeschlagenen Anpassung der IVV, wonach die gestützt auf die LSE-Tabellen ermittelten Invalideneinkommen pauschal um 10 Prozent reduziert werden sollen (nachstehend Alternativmodell [Pauschalabzug]), setzt der Bundesrat die Motion 22.3377⁶ aus unserer Sicht nicht genügend um: Der Wert von 10 Prozent ist nicht empirisch abgestützt. Bei seinem Vorschlag stellt der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS ab, denn er bezieht sich lediglich auf die Lohndaten von Erwerbstätigen, die zwar starke gesundheitliche Einschränkungen angeben, aber explizit keine IV-Rente erhalten, anstatt den Lohnunterschied von Personen mit einer Teilrente zu berücksichtigen (vgl. nachstehende Ausführungen unter B.1). Ebenso wenig lehnt er sich an das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler an. Somit stellt der Bundesrat auf keine der aktuellsten vorliegenden wissenschaftlichen Analysen ab, die sich auf statistische Methodik und den Stand der Forschung abstützen, und kommt der entsprechenden Forderung der Motion nicht genügend nach.

Für uns ist es unverständlich, dass der Bundesrat das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in seinem erläuternden Bericht nicht näher darstellt und in einem transparenten Vergleich die Vor- und Nachteile zum von ihm vorgeschlagenen Alternativmodell (Pauschalabzug) aufzeigt. Dies obwohl er gemäss seiner Antwort vom 13. März 2023 auf die Frage von Nationalrätin Manuela Weichelt 23.7195 «Tabellenlöhne: Im Wach- oder Schlafzustand?»⁷ angibt, Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler seien mit der Ausarbeitung der Grundlagen für invaliditätsbedingt angepasste Lohnstrukturerhebungen beauftragt, und obwohl er auf Seite 3 seines erläuternden Berichts ausführt, dass im Mai 2022 eine aus Prof. em. Dr. Riemer-Kafka, Dr. phil. Schwegler, dem Bundesamt für Statistik und dem Bundesamt für Gesundheit bestehende Arbeitsgruppe eingesetzt worden sei. Es ist daher davon auszugehen, dass im Zeitraum von Mai 2022 bis April 2023 genügend Zeit bestanden hat oder hätte, um in intensiver Arbeit invaliditätskonforme Tabellenlöhne zu erstellen. Wir hätten erwartet, dass der Bundesrat zumindest auch das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in die Vernehmlassung schickt; könnten die Einkommensmöglichkeiten von gesundheitlich beeinträchtigten Menschen und somit auch ihr Invaliditätsgrad damit doch genauer und individueller bestimmt werden. An dieser Stelle ist festzuhalten, dass wie der Bundesrat auf Seite 4 seines erläuternden Berichts ausführt und auch in der Publikation von Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler⁸ nachzulesen ist, bei Lohn Tabellen gemäss dem Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler zusätzlich noch lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.

Noch unverständlicher ist, dass der Bundesrat auf Seite 4 und 5 seines erläuternden Berichts ausführt, sein Alternativmodell (Pauschalabzug) beruhe auf anerkannter statistischer Methodik und der Forschung und gehe von den Erkenntnissen der Studie BASS aus. Der Beleg hierzu bleibt vielmehr aus, denn aus dem erläuternden Bericht geht nicht hervor, auf welcher Methodik und auf welchen Grundlagen der vorgeschlagene Pauschalabzug von 10 Prozent basiert und wie damit die in der Studie BASS aufgezeigten Benachteiligungen der Versicherten korrigiert werden sollen. Will man sich gegen invaliditätskonforme Lohn Tabellen und für einen pauschalen Abzug von den bestehenden LSE-Tabellenlöhnen entscheiden und stützt man sich dabei auf die wissenschaftliche Studie BASS, resultiert gemäss Diskussionspapier vom 7. November

⁶ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁷ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20237195>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁸ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformereren-tabellen-lohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

2022 zur Studie BASS⁹ nämlich vielmehr ein notwendiger **Abzug in der Höhe von 17 Prozent, wobei auch dann noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.**

Ob das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler tatsächlich einen massgeblich höheren Ermessensspielraum zur Folge hätte als die Lösung mittels einem Pauschalabzug, wie dies auf Seite 5 des erläuternden Berichts ausgeführt wird, lässt sich mangels Darlegung der Auswirkungen nicht beurteilen. Nicht von der Hand zu weisen ist aber auch aus unserer Sicht, dass ein Pauschalabzug für die IV-Stellen einfacher umzusetzen und für die Versicherten leichter zu verstehen wäre.

Da im vorliegenden Vernehmlassungsverfahren nur das Alternativmodell (Pauschalabzug) zur Diskussion steht, beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf die vorgeschlagene Änderung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV und somit auf die Höhe des Pauschalabzugs sowie auf die vorgeschlagene Übergangsbestimmung. **Wir halten an dieser Stelle fest: Basiert das Alternativmodell (Pauschalabzug) als Umsetzung der Motion 22.3377 auf einer soliden wissenschaftlichen Fundierung, wie wir es im Folgenden detailliert aufzeigen, bieten wir durchaus Hand zu einer Umsetzung mittels einem Pauschalabzug. Ein aus wissenschaftlicher Sicht zu tief angesetzter Pauschalabzug ist für uns hingegen inakzeptabel und erfüllt die Motion 22.3377 nicht.**

B. Materielle Bemerkungen

1. Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV

Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV soll neben dem seit 1. Januar 2022 geltenden Teilzeitabzug von 10 Prozent neu vorsehen, dass vom Invalideneinkommen gemäss statistischen Werten (LSE-Tabellen) 10 Prozent abgezogen werden. Zur Begründung des Umfangs von 10 Prozent führt der Bundesrat auf Seite 7 seines erläuternden Berichts aus, die Studie BASS habe aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Deshalb sei dieser Wert als Referenzgrösse im Hinblick auf die Festlegung des Pauschalabzuges herangezogen worden. Ein Pauschalabzug in der Höhe von 10 Prozent erscheine als angemessen, denn werde zum neuen Pauschalabzug noch der bereits existierende Teilzeitabzug von 10 Prozent hinzugerechnet, so würde gesamthaft ein Abzug von 20 Prozent berücksichtigt. Auf Seite 8 seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat sodann aus, dass das vorgeschlagene Alternativmodell (Pauschalabzug) auf Verordnungsstufe umgesetzt werden könne, da Art. 28a Abs. 1 IVG vorsehe, dass der Bundesrat die zur Bemessung des Invaliditätsgrades massgebenden Erwerbseinkommen sowie die anwendbaren Korrekturfaktoren umschreiben könne.

Zur Argumentation des Bundesrates nehmen wir wie folgt Stellung:

Teilzeitabzug

In Bezug auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent ist festzuhalten, dass dieser nur bei denjenigen Versicherten angewendet wird, die nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit von 50 Prozent oder weniger tätig sein können. Ein Abzug von gesamthaft 20 Prozent würde somit nur in diesen Fällen resultieren.

⁹ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

Delegationsnorm Art. 28a Abs. 1 IVG

Zur Delegationsnorm in Art. 28a Abs. 1 IVG ist festzuhalten, dass Prof. Dr. U. Meyer und Dr. M. Reichmuth in der 4. Auflage der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum IVG¹⁰ (nachstehend Meyer/Reichmuth) zu Art. 28a IVG in Randziffer 104 unter dem Titel «Abzug vom Tabellenlohn» ausführen, die bundesgerichtliche Abzugspraxis von maximal 25 Prozent habe auch unter der Geltung der im Rahmen der Weiterentwicklung der IV in Kraft getretenen IVV grundsätzlich Bestand, obwohl nach dem Wortlaut des geltenden Art. 26^{bis} IVV einzig noch bei Teilzeitarbeit ein Abzug vorgesehen sei. Meyer/Reichmuth begründen dies unter Verweis auf BBl 2017 2668¹¹ damit, dass die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV darauf hinweise, dass der Bundesrat die bei den LSE-Tabellenlöhnen nötigen von der Rechtsprechung entwickelten Korrekturen vornehmen solle (z.B. welche Kriterien für einen leidensbedingten Abzug zu berücksichtigen sind und in welcher Höhe ein entsprechender Abzug erfolgen kann). Vergleiche man die ab 1. Januar 2022 geltende IVV mit diesen Ausführungen in der Botschaft, sprängen Lücken, Widersprüche und Inkongruenzen ins Auge. Den Abzug vom Tabellenlohn einzig noch bei Teilzeitarbeit vorzusehen, bedeutet gemäss Meyer/Reichmuth das Gegenteil davon, «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» auf Verordnungsstufe zu regeln, fusse diese Rechtsprechung doch auf fünf abzugsrelevanten Kriterien, die alle in einer Gesamtschau zu prüfen und ermessensweise bis maximal 25 Prozent tabellenlohnmindernd zu berücksichtigen seien. Meyer/Reichmuth gehen davon aus, dass das Bundesgericht die bundesrätliche Beschränkung auf den Teilzeitabzug im Streitfall nicht stützen werde. Auch Prof. Dr. iur. Gächter und Dr. iur. M. E. Meier führen in ihrem Beitrag im Jusletter vom 4. Juli 2022 «Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen»¹² (nachstehend Gächter/Meier) auf Seite 24 aus, dass sich das in der IVV geschaffene Bemessungssystem in der gegenwärtigen Ausgestaltung so weit von den bisher konstant entwickelten bundesgerichtlichen Vorgaben entfernt habe, dass dessen Gesetzeskonformität fraglich erscheine. Gestützt auf Meyer/Reichmuth sowie Gächter/Meier lässt sich also sagen, dass eine Anpassung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV dringlich ist. Wir fordern den Bundesrat beziehungsweise auf die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV daher auf, sich bei den LSE-Tabellenlöhnen an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anzulehnen.

→ ***Wir fordern daher, dass sich der Bundesrat bei den LSE-Tabellenlöhnen an die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV und somit an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anlehnt und einen Abzug von den LSE-Tabellenlöhnen in der Höhe von bis zu gesamthaft 25 Prozent ermöglicht (vgl. Formulierungsvorschlag zu Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV weiter unten).***

Vorgeschlagener Pauschalabzug

Wie bereits ausgeführt, begründet der Bundesrat die Höhe des vorgeschlagenen Pauschalabzugs von 10 Prozent damit, dass er sich an die Studie BASS anlehne. So habe die Studie BASS aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Dass die Studie BASS¹³ in der Zusammenfassung auf Seite III unter «Ergebnisse (1)» sowie unter

¹⁰ Vgl. MEYER/REICHMUTH, Rechtsprechung IVG, Art. 28a N 104

¹¹ Vgl. <https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2017/544/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2017-544-de-pdf-a.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

¹² Vgl. Thomas Gächter / Michael E. Meier, Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen, in: Jusletter 4. Juli 2022

¹³ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023

Ziff. 6.1 gleich anschliessend aber noch ausführt, dass **IV-Rentnerinnen und IV-Rentner mit einer Resterwerbsfähigkeit und somit Teilrenten** im Mittel **nochmals signifikant weniger verdienen** als Personen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen jedoch ohne Zugang zu einer Rente, unterschlägt der Bundesrat. Somit schliesst er die für die Berechnung des Pauschalabzugs relevante Vergleichsgruppe aus. Gemäss Studie BASS ist ihr Durchschnittslohn im Vergleich zu voll leistungsfähigen Erwerbstätigen nämlich um 14 Prozent und ihr Medianlohn **um 17 Prozent tiefer**. Diese Ausführungen verdeutlicht das Büro BASS erneut in seinem Diskussionspapier vom 7. November 2022¹⁴ zu seiner eigenen Studie.

Zur Begründung, weshalb der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS abstellt und nicht einen Pauschalabzug von 17 Prozent vorschlägt, führt er auf Seite 7 seines erläuternden Berichts insbesondere Folgendes aus: Die Daten der Studie BASS würden sich nach Ansicht des Bundesamtes für Statistik (BFS) auf nicht geeignete Grundlagen (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung [SAKE] verknüpft mit Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt [SESAM]) stützen, um zuverlässige Lohnniveaus messen zu können. Somit würden die Daten der Studie BASS mit den LSE-Tabellen nicht in allen Punkten übereinstimmen und seien nicht vergleichbar.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates lassen sich mit der Verknüpfung der Daten aus SAKE und SESAM aber sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen:

- Der Datensatz SAKE/SESAM bietet eine sehr gute Datenlage für die Analyse von Lohnunterschieden. Aus der Homepage des BFS geht hervor: *«Das statistische Projekt SESAM hat zum Ziel, eine wichtige Quelle für die Forschung zum Thema Beschäftigung und Sozialversicherungen in der Schweiz zu liefern. Diese neue Quelle basiert auf einer Verknüpfung der Daten aus der SAKE mit Informationen aus verschiedenen Sozialversicherungsregistern (AHV, IV, EL, ALV). Die SAKE befasst sich hauptsächlich mit dem Thema des Arbeitsmarktes, anhand ihrer Module aber auch mit Bildung, unbezahlter Arbeit, Migration oder Sozialer Sicherheit. Die Datenlieferung aus den Registern für jede SAKE-Erhebung ermöglicht es, die Analysen auf die Bereiche Gesundheit, Einkommen, Pensionierung oder Erwerbslosigkeit zu erweitern. Dabei werden die aus den Registern stammenden SESAM-Variablen mit jenen der SAKE gekoppelt.»*¹⁵
- Eine im Datensatz SAKE/SESAM identifizierte Person mit IV-Rente bezieht auch tatsächlich eine IV-Rente, denn die Information dazu stammt aus den Registerdaten der IV und nicht aus der Befragung SAKE.
- Wenn der Bundesrat tatsächlich Zweifel an der Studie BASS hätte, würde dies noch lange nicht begründen, weshalb er dann innerhalb derselben Studie einfach einen anderen Wert als Referenz herausgreift, der Menschen mit einer Teil-IV-Rente, die hier im Zentrum stehen, explizit ausschliesst.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass die der Studie BASS zugrunde liegenden SESAM-Daten sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen und mit den LSE-Tabellen vergleichbar sind. Sie bilden somit sehr wohl eine empirisch fundierte Basis für die Festlegung der Höhe eines Pauschalabzugs.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates in seinem erläuternden Bericht ist daher umfassend auf die Studie BASS abzustellen und die Referenzgrösse für den Pauschalabzug beträgt nicht nur 10 Prozent, sondern **17 Prozent**. An dieser Stelle ist nochmals darauf hinzuweisen, dass der vom Büro BASS ermittelte Lohnunterschied von Personen mit einer Teil-IV-Rente zu

¹⁴ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

¹⁵ Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/sesam.html>, Abrufdatum 12.05.2023

berücksichtigen ist und nicht derjenige von Personen ohne Rentenzugang und somit ohne rentenrelevanter Arbeitsunfähigkeit.

Wir fordern den Bundesrat daher auf, sich bei der Umsetzung der Motion 22.3377 und bei der Ausgestaltung seines Alternativmodells (Pauschalabzug) auf anerkannte statistische Methodik und den Stand der Forschung und somit umfassend auf die Studie BASS abzustützen und deshalb einen Pauschalabzug von **17 Prozent** vorzusehen.

Zudem ist festzustellen, dass gemäss der Studie BASS noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren (wie übermässige Einschränkungen bei bestimmten Krankheiten/Krankheitsbildern, Ausbildungsniveau, Branchenerfahrung, Alter, etc.) zu berücksichtigen sind. Auch ist den in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zusätzlich definierten abzugsrelevanten Elementen wie z.B. Nationalität, Aufenthaltskategorie und Dauer der Betriebszugehörigkeit Rechnung zu tragen. Ebenfalls unbedingt zu berücksichtigen sind regionale Unterschiede. Dies deshalb, weil das Problem, dass eine gesundheitlich beeinträchtigte Person z.B. im Kanton Tessin ein substantiell unter den LSE-Tabellenlöhnen liegendes Einkommen in Kauf nehmen muss, durch die sich lediglich auf das Valideneinkommen auswirkende Parallelisierung gemäss Art. 26 Abs. 2 IVV nicht in jedem Fall gelöst wird. Die Parallelisierung des Valideneinkommens kommt ohnehin nur dann zum Zug, wenn die betroffene Person ohne Behinderung ein branchenüblich unterdurchschnittliches Einkommen erzielt hat – und selbst dann werden 5 Prozent nicht ausgeglichen (vgl. Art. 26 Abs. 2 IVV). Beispiel: Herr A wohnt im Kanton Tessin und arbeitet in einem Bundesbetrieb. Dabei verdient er ein im schweizweiten Vergleich branchenübliches Einkommen. Nach einem Hirnschlag kann er mit seiner verbleibenden Arbeitsfähigkeit nicht mehr für den Bund arbeiten und muss die Berufsbranche wechseln. Nun stehen ihm lediglich noch Tätigkeiten zur Verfügung, bei denen er ein für den Kanton Tessin übliches, im schweizweiten Vergleich aber substantiell tieferes Einkommen erzielen kann. Das Konstrukt der Parallelisierung hilft Herrn A somit nicht.

Unter Berücksichtigung der in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung definierten Abzugspraxis soll der Abzug gesamthaft aber maximal 25 Prozent betragen. Im Übrigen ist insbesondere bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) eine regelmässige Evaluation der Lohnunterschiede vorzusehen.

→ ***Wir fordern daher, dass bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) ein Abzug von 17 Prozent vorgesehen wird und dass – wie von der Studie BASS als zentrale Quelle des Bundesrats verlangt – noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren berücksichtigt werden.***

→ ***Wir schlagen daher folgende Formulierung vor:***

Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV

«³ Vom statistisch bestimmten Wert nach Absatz 2 werden 17 Prozent abgezogen. Kann die versicherte Person aufgrund ihrer Invalidität nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit nach Artikel 49 Absatz 1^{bis} von 50 Prozent oder weniger tätig sein, so werden zusätzlich 10 Prozent abgezogen. Zusätzliche lohnmindernde Faktoren können zu weiteren Abzügen führen. Gesamthaft kann der Abzug maximal 25 Prozent betragen.»

2. Übergangsbestimmung Abs. 1

Mit Abs. 1 der Übergangsbestimmung soll im Sinne der Gleichbehandlung aller Versicherten sichergestellt werden, dass alle Rentenbeziehenden, deren Rentenanspruch erst ab dem 1. Januar 2022 entstanden ist oder deren Rentenanspruch vor dem 1. Januar 2022 entstanden ist und die zu diesem Zeitpunkt das 55. Altersjahr noch nicht erreicht hatten, von der vorgeschlagenen Neuerung profitieren können. Die Renten dieser Versicherten mit einem IV-Grad zwi-

schen 40 Prozent und 69 Prozent sollen daher innert zwei Jahren an die Neuerungen angepasst werden. Auf Seite 11, zweitletzter Absatz, seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat aus, es handle sich dabei um eine Revision mit einer grundsätzlichen und vollumfänglichen Neubeurteilung des Sachverhalts in medizinischer und ökonomischer Sicht.

Wir begrüßen die Gleichbehandlung auch bestehender IV-Rentenbeziehender sehr. Allerdings handelt es sich bei der Anpassung der laufenden Renten an die vorgeschlagene Neuerung aus unserer Sicht keineswegs um einen Revisionsgrund im Sinne von Art. 17 ATSG, der zu einer vollumfänglichen Neubeurteilung führt. Die Revision nach Art. 17 ATSG bezweckt einzig die Anpassung einer Rente an veränderte Verhältnisse. Nur wenn solche veränderten Verhältnisse gegeben sind, wie beispielsweise eine Verbesserung oder Verschlechterung des Gesundheitszustandes – weitere Beispiele finden sich in Randziffer 5101 f. des Kreisschreibens über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung, KSIR¹⁶ – erfolgt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine grundsätzliche und vollumfängliche Neubeurteilung. Dies bestätigt der Bundesrat zudem selbst auf Seite 11, letzter Absatz, seines erläuternden Berichts: *«Fälle, in welchen bereits eine ganze Rente ausgerichtet wird (IV-Grad von mindestens 70 Prozent) müssen nicht in Revision gezogen werden. Eine Revision erfolgt in solchen Fällen nur, wenn nach der allgemeinen Revisionsbestimmung (Art. 17 ATSG) ein entsprechender Revisionsgrund (z.B. Verbesserung des Gesundheitsschadens) vorliegt»*. Abs. 1 der Übergangsbestimmung ist daher entsprechend anzupassen.

Weiter ist zu beachten, dass eine Anpassung an die Neuregelung mit einem Abzug vom LSE-Tabellenlohn in der Höhe von maximal 20 Prozent in denjenigen Fällen, bei denen im Rahmen der ursprünglichen Rentenzusprache ein leidensbedingter Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von 25 Prozent vorgenommen wurde, zu einer Schlechterstellung führt. Wir gehen davon aus, dass dies nicht die Absicht des Bundesrates darstellt. Um eine Schlechterstellung zu vermeiden und somit den Besitzstand zu wahren, ist Abs. 1 der Übergangsbestimmung entsprechend umzuformulieren.

- ***Wir begrüßen es, dass auch die laufenden Renten an die Neuregelung angepasst und unter Berücksichtigung der Übergangsbestimmungen IVG zur Änderung vom 19. Juni 2020 (Weiterentwicklung der IV) gegebenenfalls in das stufenlose Rentensystem überführt werden sollen.***
- ***Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:
Übergangsbestimmung Abs. 1
«¹ (...), bei denen das Einkommen mit Invalidität aufgrund statistischer Werte festgelegt wurde und bei denen im Rahmen der Rentenzusprache nicht bereits ein höherer Abzug berücksichtigt wurde, ist innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Änderung eine Neuberechnung des Invaliditätsgrades vorzunehmen. (...).»***

3. Übergangsbestimmung Abs. 2

Gemäss Abs. 2 der Übergangsbestimmung sollen sich Versicherte, bei denen ein rentenausschliessender Invaliditätsgrad festgestellt und der Rentenanspruch abgelehnt oder eine Rente aufgehoben wurde, erneut bei der Invalidenversicherung anmelden können. Als Voraussetzung dafür, dass die IV-Stellen auf das neue Gesuch eintreten, soll es ausreichen, wenn die versicherte Person glaubhaft aufzeigt, dass die Anwendung der neuen Regelung zu einem Invalidi-

¹⁶ Vgl. <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/18452>, Abrufdatum 12.05.2023

tätsgrad von 40 Prozent oder mehr führen würde. Diese Möglichkeit der Neuanmeldung begrüßen wir sehr. Sie müsste sich allerdings auch auf den Anspruch auf Gewährung von Umschulungsmassnahmen beziehen und darf nicht nur auf den Rentenanspruch beschränkt werden. Aus unserer Sicht reicht es zudem nicht aus, die Möglichkeit der Neuanmeldung lediglich über die Übergangsbestimmung zu kommunizieren. Vielmehr sollen das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv über die auch ohne Verschlechterung des Gesundheitszustandes bestehende Möglichkeit der Neuanmeldung informieren und entsprechende Versicherte aktiv und klar verständlich kontaktieren (z.B. durch Informationsschreiben an alle Versicherten, deren Anspruch auf Umschulung / Rente abgelehnt wurde, oder an alle Sozialhilfebehörden).

→ **Wir begrüssen es, dass die Möglichkeit einer Neuanmeldung gegeben sein soll.**

→ **Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:**

Übergangsbestimmung Abs. 2

«² Wurde eine Rente oder eine Umschulung vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... wegen eines zu geringen Invaliditätsgrades verweigert, so wird auf eine erneute Anmeldung eingetreten, wenn glaubhaft gemacht wird, dass die Berechnung des Invaliditätsgrades durch die Anwendung der Regelung von Artikel 26^{bis} Absatz 3 neu zu einem Rentenanspruch oder einem Anspruch auf eine Umschulung führt.»

→ **Wir fordern zudem, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv und klar verständlich über die Möglichkeit einer Neuanmeldung informieren.**

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit einer Stellungnahme und bitten Sie höflich um eine wohlwollende Prüfung unserer Anliegen.

Für ergänzende Erläuterungen steht Ihnen Alex Fischer (Leiter Sozialpolitik) gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Martin Boltshauser

Rechtsanwalt
Leiter Rechtsdienst

Mitglied der Geschäftsleitung



Alex Fischer

Leiter Sozialpolitik



Zürich, 31.05.2023

**Vernehmlassung zu Art. 26bis Abs. 3 IVV
Umsetzung der Motion 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für die Gelegenheit, zu diesem Gesetzgebungsverfahren Stellung nehmen zu können. Gerne unterbreiten wir nachfolgend unsere Überlegungen zur Ermittlung des Invalideneinkommens mittels statistischer Werte, welche u.E. auch eine dynamische zukünftige Entwicklung erlauben.

Ausgangslage:

Der Bundesrat wurde in der Motion 22.3377, welche mit überwältigender Mehrheit von National- und Ständerat angenommen wurde, damit beauftragt, bis Ende 2023 eine Bemessungsgrundlage einzuführen, welche zu realitätsnäheren Invalideneinkommen führen soll. Dabei hat er dem Umstand Rechnung zu tragen, dass Menschen mit Behinderung gewisse Hilfstätigkeiten auf tiefstem Kompetenzniveau nicht mehr ausüben können und das Lohnniveau bei solchen Personen tiefer ist, als bei gesunden. Der Bundesrat soll sich bei der Überarbeitung der Bemessungsgrundlagen ausdrücklich auf anerkannte statistische Methoden sowie auf den Stand der Forschung abstützen.

Aktueller Forschungsstand:

Aus unserer Sicht ist der Stand der Forschung insofern eindeutig und es besteht ein breiter Konsens darüber, dass Menschen mit Behinderung die in der Lohnstrukturerhebung (LSE) skizzierten Medianeinkommen in der Realität kaum je erzielen können. Die LSE basiert auf Lohndaten von gesunden Personen, womit sie ohne Anpassungen als Bemessungsgrundlage nicht tauglich sind und zu falschen Ergebnissen führen. Dies wurde von Behindertenorganisationen, Rechtsvertretern und Versicherten seit Jahren kritisiert. Durch die vom Weissenstein Symposium (WESYM) 2021 veranlassten zwei wissenschaftlichen Untersuchungen konnte der Mangel im bisherigen System nun konkretisiert und nachgewiesen werden. Im Jahre 2021 konnte durch die BASS Studie sowie ein Rechtsgutachten von Gächter/Egli/Meier/Filippo aufgezeigt werden, was Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen tatsächlich verdienen können. Wissenschaftlich steht fest, dass erwerbstätige IV-Rentnerinnen und Rentner rund 14 - 17% weniger verdienen, als die bisher von der IV angenommenen Medianlöhne der LSE (insb. TA1_tirage_skill_level). Als Fazit kommen die Experten zum Ergebnis, dass im Sozialversicherungsbereich nicht länger auf den Medianwert abgestellt werden darf, sondern in Zukunft das 1. Quartil der LSE massgebend sein soll oder aber ein genereller Abschlag von 17% vorzunehmen

sei.¹ Zu ganz ähnlichen Ergebnissen kamen Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler in der Publikation «Der Weg zu einem invaliditätskonformerem Tabellenlohn» (SZS 6/2021 S. 287 ff.)². In dieser Untersuchung wurden bei Männern unter Ausscheidung der nicht mehr möglichen Arbeiten Differenzen von 14-16% festgestellt. Sowohl in der BASS Studie als auch in der Abhandlung von Riemer-Kafka/Schwegler wird zudem klargelegt, dass *zusätzliche* leidensbedingte Abzüge unumgänglich sind, um den individuellen Faktoren der versicherten Person angemessene Rechnung zu tragen (Alter, Ausbildung, Herkunft, Erwerbsbiographie, usw.).

1. Quartil statt Pauschalabzug von 10%

Der Bundesrat schlägt nun – entgegen der Motion und entgegen den durch die Wissenschaft bereitgestellten Datengrundlagen – einen Pauschalabzug von 10% vor. Wir sind der Auffassung, dass ein Pauschalabzug von 10% den tatsächlichen Verhältnissen und auch der Motion 22.3377 nicht gerecht wird. Wir schlagen stattdessen vor, bei der Bemessung der Invalideneinkommen gemäss dem Vorschlag des Büro BASS bei der Festlegung des IV-Grades auf das 1. Quartil der LSE-Statistik abzustellen. 55% aller IV Rentner und 59% aller IV-Rentnerinnen könnten einen solchen Lohn auf dem 1. Arbeitsmarkt erzielen (vgl. Diskussionspapier Tabellenmedianlöhne LSE vom 7.11.2022).

Der Vorteil eines solchen Systems liegt einerseits darin, dass die Einkommensentwicklung sowie auch allfällige Veränderungen (bspw. Einkommensschere) dynamisch abgebildet werden können, wohingegen ein Pauschalabzug für die Zukunft starr bleibt. Wir gehen zudem davon aus, dass die entsprechenden Daten beim Bundesamt für Statistik auf Knopfdruck bereitgestellt werden können und aufwändige Erhebungen nicht notwendig sind. Der Systemwechsel könnte damit zeitnah umgesetzt werden.

Zusätzliche leidensbedingte Faktoren festschreiben

Es gilt allerdings zu berücksichtigen, dass auch bei Anwendung eines Systems, bei welchem das 1. Quartil massgebend ist, immer noch 45% der IV-Rentner und 41% der IV-Rentnerinnen einen tieferen Lohn als das 1. Quartil erzielen (Diskussionspapier Tabellenmedianlöhne LSE vom 7.11.2022). Mit anderen Worten dürfen weitere leidensbedingte Abzüge nicht ausgeschlossen werden, sondern sind durch die durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts entwickelten Kriterien weiterhin zu ermöglichen. Auch wenn Meyer/Reichmuth davon ausgehen, dass der jetzige Art. 26bis IVV neben dem Teilzeitabzug auch zusätzliche Abzüge zulässt (Meyer/Reichmuth, Rechtsprechung des Bundesgerichts zum IVG, Art. 28a IVG Rz. 104) schlagen wir zur Klarstellung vor, dies explizit in der Verordnungsbestimmung festzuschreiben.

Teilzeitabzug

Wir stehen zudem dem Teilzeitabzug kritisch gegenüber, welcher gemäss Art. 26bis Abs. 3 IVV in der jetzigen Fassung erst bei einem Pensum von 50% oder darunter zur Anwendung gelangt. Statistisch tritt eine teilzeitbedingte Lohneinbusse bereits ab einem Pensum von 74% oder darunter ein.³

¹ Vgl. BASS Studie IV sowie Gutachten Gächter et al S. 69; beide Gutachten können hier heruntergeladen werden: <https://www.wesym.ch/de/medien>

² Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformerem-tabellenlohn>

³ Vgl. T18 Monatlicher Bruttolohn nach Beschäftigungsgrad, beruflicher Stellung und Geschlecht – Privater und öffentlicher Sektor zusammen

Vorschlag für Art. 26bis Abs. 3 IVV

Wir stellen daher den Antrag, Art. 26bis Abs. 3 IVV wie folgt zu fassen (Änderungen **fett**):

Massgebend für die Bemessung des Invalideneinkommens ist jeweils das 1. Quartil der Lohnstrukturerhebung LSE. Kann die versicherte Person aufgrund ihrer Invalidität nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit nach Artikel 49 Absatz 1bis von weniger als 75 Prozent tätig sein, so werden zusätzlich 10 Prozent abgezogen. Weitere leidensbedingte Abzüge sind bei Vorliegen individueller lohmindernder Faktoren vorzunehmen.

Eventualiter schlagen wir vor, statt einem Pauschalabzug von 10% diesen gemäss den Erhebungen des Büro BASS auf 17% festzulegen:

Vom statistisch bestimmten Wert nach Absatz 2 werden 17 Prozent abgezogen. Kann die versicherte Person aufgrund ihrer Invalidität nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit nach Artikel 49 Absatz 1bis von weniger als 75 Prozent tätig sein, so werden zusätzlich 10 Prozent abgezogen. Weitere leidensbedingte Abzüge sind bei Vorliegen individueller lohmindernder Faktoren vorzunehmen.

Übergangsbestimmungen

Grundsätzlich begrüssen wir, dass laufende Renten einer automatischen Revision zu unterziehen sind. Wir vertreten allerdings klar die Auffassung, dass eine Änderung der Datengrundlagen nicht die Folge einer umfassenden Revision mit Überprüfung des Gesundheitszustands mit Neubegutachtung zur Folge haben kann. Vielmehr ist lediglich der IV-Grad einer Neuberechnung zu unterziehen. Zu beachten ist weiter, dass nicht nur Rentenleistungen, sondern auch Umschulungsmassnahmen in der Vergangenheit infolge zu tiefer IV-Grade abgewiesen worden sind (der Mindest-IV-Grad für Umschulungsmassnahmen beträgt 20%). Die Umschulung ist die wirkungsvollste IV-Massnahme überhaupt. Mit keiner anderen Integrationsmassnahme ist die Chance auf Integration höher, als mit der Umschulung der versicherten Person auf eine angepasste Tätigkeit, die am Arbeitsmarkt auch tatsächlich nachgefragt wird. Wir fordern daher, dass nicht nur abgewiesene Rentenverfügungen, sondern auch abgewiesene Umschulungsanträge einer automatischen Überprüfung zuzuführen sind.

Zudem können wir nicht nachvollziehen, dass in der Vergangenheit abgewiesene Fälle infolge eines IV-Grades von unter 40% nur auf Neuanschuldung geprüft werden. Auch hier ist ein Automatismus vorzusehen, nachdem sich die bisherige Praxis mit den bisherigen IV-Einkommen als realitätsfern erwiesen hat, was nicht von der versicherten Person zu tragen ist.

Wir stellen daher den Antrag, die Übergangsbestimmungen wie folgt zu fassen:

Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...


*1 Für zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung vom ... laufende Renten mit einem Invaliditätsgrad unter 70 Prozent, bei denen das Einkommen mit Invalidität aufgrund statistischer Werte festgelegt wurde, ist innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Änderung eine **Neuberechnung des IV-Grades vorzunehmen**. Die Erhöhung der Rente erfolgt auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Änderung.*

Fazit

Mit dem vorgeschlagenen Pauschalabzug von 10% berücksichtigt der Bundesrat weder den aktuellen Forschungsstand noch wird sichergestellt, dass zukünftig weitere lohnmindernde Faktoren einbezogen werden. Mit einem Pauschalabzug von 10% werden weiterhin zu tiefe IV-Grade und verweigerte Umschulungsmassnahmen resultieren, womit der Sinn und Zweck der Motion 22.3377 nicht erfüllt wird. Gerade die Verhinderung von Umschulungsmassnahmen steht letztlich einer wirksamen Eingliederung von Menschen mit Beeinträchtigungen im Weg, weshalb die Übergangsbestimmungen auch in solchen Fällen eine Revision von Amtes wegen vorsehen müssen. Mit dem auf der BASS-Studie basierenden Vorschlag, statt einem Pauschalabzug auf das 1. Quartil abzustellen, wird eine dynamische und den jeweils konkreten Gegebenheiten Rechnung tragende Invaliditätsbemessung gewährleistet.

Wir ersuchen Sie, sehr geehrte Damen und Herren, höflich, unsere Anliegen bei der Ausarbeitung der Revision zu berücksichtigen und danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme bestens.

Für die Rechtsberatungsstelle UP für Unfallopfer und Patienten,
mit freundlichen Grüssen.


Aurelia Jenny
Vorstandsmitglied


Luzius Hafen
Co-Präsident

Kontaktangaben:

Aurelia Jenny, jenny@schadenanwaelte.ch, 058 252 52 52

Luzius Hafen, hafen@advo5.ch, 044 250 70 70

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Per E-Mail an: sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Zürich, 1. Juni 2023

Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) – Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»

Retina Suisse ist die Vereinigung von Patientinnen und Patienten mit Netzhauterkrankungen. In der Schweiz leben mehr als 10000 Menschen mit einer erblichen Netzhautdegeneration. Das Fortschreiten der Krankheit während des beruflichen Lebens führt häufig zu einer Einschränkung der Arbeitsfähigkeit und damit zum Verlust des Arbeitsplatzes.

Allgemeine Bemerkungen

Wir unterstützen im Grundsatz die Stellungnahme und die Forderungen von Inclusion Handicap in Bezug auf die Änderung der Verordnung per 1.1.2024. Wir stellen ebenfalls fest, dass die Motion 22.3377¹ ungenügend umgesetzt wird:

- Mit einem Pauschalabzug von lediglich 10 Prozent vom Medianlohn von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen kommt der Bundesrat der Forderung der Motion, die realistischen Einkommensmöglichkeiten mittels statistischen Werten zu berücksichtigen, nicht nach. Ein Pauschalabzug von 10 Prozent resultiert in einem statistischen Wert, der dem Medianlohn von Personen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen ohne Zugang zu einer IV-Teilrente entspricht. Der Medianlohn von Personen mit einer IV-Teilrente ist hingegen um 17 Prozent tiefer als derjenige von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen. Ein aus wissenschaftlicher Sicht zu tief angesetzter Pauschalabzug ist auch für uns inakzeptabel.
- Es müssen zusätzliche lohnmindernde Faktoren berücksichtigt werden, die zu weiteren Abzügen führen können.

Wir bedauern, dass es aufgrund der kurzen Frist, der Komplexität der Anforderungen und des damit verbundenen Aufwands nicht möglich ist, bis am 1.1.2024 neue, invaliditätskonforme Lohntabellen zu erarbeiten bzw. die Bemessungsgrundlagen auf Basis der Tabellen der schweizerischen

¹ [22.3377 | Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#)

Lohnstrukturhebung (LSE) anzupassen. Wir begrüßen jedoch, dass die geänderte Verordnung unter Berücksichtigung der von Inclusion Handicap vorgeschlagenen Formulierungsvorschläge am 1.1.2024 in Kraft gesetzt wird.

Wir erachten es gleichzeitig als notwendig, dass die geänderte Verordnung lediglich befristet eingeführt wird und parallel dazu in Erfüllung der Motion 22.3377 neue Bemessungsgrundlagen erarbeitet werden, die auf dem Modell Riemer-Kafka/Schwegler und den Lösungsvorschlägen aus der Studie des Büro BASS² (unter Berücksichtigung der Löhne von Personen mit IV-Teilrentenbezug) basieren (siehe Vorschlag für die Anpassung der Verordnung unter «Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen»). Wir sind dezidiert der Auffassung, dass die zentralen, mit den verwendeten Medianlöhnen verbundenen Schwachpunkte des Systems (siehe Erläuterungen unten) mit der Änderung der Verordnung ohne grundsätzliche Weiterentwicklung der Bemessungsgrundlagen nicht behoben werden – auch dann nicht, wenn ein Pauschalabzug von 17 Prozent gewährt wird und zusätzliche lohnmindernde Faktoren berücksichtigt werden. Agile.ch, deren Mitglied Retina Suisse ist, hat diese Schwachpunkte unter Bezugnahme auf die Studie des Büro BASS bereits in seiner Stellungnahme vom 21.2.2021 zu den Ausführungsbestimmungen zur Änderung des Invalidenversicherungsgesetzes dargelegt³. Auch Dr. iur Egli et al. haben diese in ihrer juristischen Studie «Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung» im Detail erläutert.⁴

Die Notwendigkeit der Einführung neuer Bemessungsgrundlagen kann wie folgt begründet werden:

Problematik der nur auf wenigen lohnrelevanten Kriterien basierenden Medianlöhne

Grundsätzlich erachten wir es als sinnvoll, auf standardisierte Bemessungsgrundlagen abzustützen. Mit der Abstützung auf Medianlöhnen der LSE, die nur nach drei oder vier lohnrelevanten Kriterien differenziert ausgewiesen werden (Geschlecht, Kompetenzniveau und Sektor sowie in einigen Fällen ein bestimmter Wirtschaftszweig), können jedoch in vielen Fällen keine realistischen Einkommensmöglichkeiten ermittelt werden, wie dies die Motion 22.3377 verlangt (vgl. dazu ebenfalls die Ausführungen im Rechtsgutachten von Dr. iur. Egli et al.⁵ zu den Grundproblemen der Invaliditätsbemessung aufgrund von Medianlöhnen). Für viele Personen können auch dann keine realistischen Einkommensmöglichkeiten ermittelt werden, wenn ein Pauschalabzug von 17 Prozent vom Medianlohn von voll leistungsfähigen Personen gewährt wird, aus dem der Medianlohn von Personen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und einer IV-Teilrente resultiert. Die Löhne dieser Personen weisen ebenfalls eine

² Vgl. [Guggisberg et al., 2021](#), Abrufdatum 4.5.2023.

³ Vgl. [Stellungnahme AGILE](#) vom 24.2.2021, Abrufdatum 4.5.2023.

⁴ Vgl. Rechtsgutachten [Egli et al., 2021](#) sowie Schlussfolgerungen in [Gächter et al., 2021](#), Abrufdatum 4.5.2023.

⁵ [Egli et al., 2021](#), S. 199, S. 213-214, Schlussfolgerungen in [Gächter et al., 2021](#), S. 49-50, Abrufdatum 4.5.2023.

Spannweite auf, die durch weitere lohnrelevante personenbezogene und strukturelle Merkmale bedingt ist. Solche Merkmale sind zum Beispiel das Alter, die Nationalität oder die Dienstjahre sowie zentrale strukturelle Gegebenheiten wie die Branche, die Berufsgruppe oder die Grossregion. Ausserdem unterscheiden die aktuell verwendeten Kompetenzniveaus der LSE nicht zwischen körperlich anstrengenden und weniger anstrengenden Tätigkeiten. Es gibt jedoch deutliche Hinweise, dass körperlich anstrengende Tätigkeiten, welche viele Menschen mit IV-Teilrente nicht ausführen können, besser entlohnt werden, was den Medianlohn zumindest des Kompetenzniveaus 1 entsprechend nach oben treibt (vgl. die Studie des Büro BASS⁶).

Die Benachteiligungen, die mit der Abstützung auf nur nach wenigen Kriterien differenzierten Medianlöhne verbunden sind, können auch durch die bestehenden Korrekturfaktoren (Teilzeitabzug, Parallelisierung und Einschätzung der funktionellen Leistungsfähigkeit) in vielen Fällen nicht ausgeglichen werden: Der Teilzeitabzug wird ausschliesslich Personen gewährt, deren Leistungsfähigkeit nur noch 50% oder weniger beträgt. Die Parallelisierung berücksichtigt nur wirtschaftliche Faktoren, die sich bereits vor Eintritt der Invalidität negativ auf den Lohn auswirkten, wobei auch bei grösserer Differenz zwischen früherem Einkommen und LSE-Vergleichslohn lediglich ein Abzug von 5% vom LSE-Vergleichslohn gewährt wird (vgl. dazu auch Gächter et al.⁷, die darauf hinweisen, dass diese Korrekturfaktoren «in der Regel weder empirisch validiert noch geeignet» seien, «die methodischen Differenzen vollständig zu beseitigen»⁸). Die Einschätzung der funktionellen Leistungsfähigkeit lässt die realistischen Einkommensmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt ebenfalls ausser Acht.⁹

Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit nicht garantiert

Gemäss erläuterndem Bericht des Bundesrats (S. 5) führe ein einheitlicher Pauschalabzug für alle Versicherten zu mehr Rechtssicherheit, da kein Ermessensspielraum wie bei einer Vielzahl von möglichen LSE-Tabellen zum Tragen komme. Weiter sei damit eine Gleichbehandlung der Versicherten garantiert (S. 9).

Diese Argumente sind nicht stichhaltig: Die Rechtssicherheit ist auch bei einer Weiterentwicklung respektive Differenzierung von LSE-Tabellen gewährleistet bzw. könnte sogar erhöht werden, wenn die neuen Tabellen auf klaren Kriterien basieren und standardisiert angewendet würden (allfällige zusätzliche lohnmindernde Abzüge, die weitgehend im Ermessen der zuständigen Stellen liegen, können dadurch reduziert werden). Was die Gleichbehandlung aller Versicherten betrifft, so ist diese dann nicht massgeblich, wenn von ungleichen Situationen ausgegangen wird. Der

⁶ [Guggisberg et al., 2021](#), S. 5-6, S. 9-10, S. 35, Abrufdatum 4.5.2023.

⁷ [Gächter et al., 2021](#), S. 23, Abrufdatum 4.5.2023.

⁸ [Guggisberg et al., 2021](#), pp. 5-6, pp. 9-10, p. 23, Abrufdatum 4.5.2023.

⁹ Vgl. [Egli & Filippo, 2022](#), Kommentar in iusNet Arbeitsrecht und Versicherungsrecht, Abrufdatum 4.5.2023.

Gleichbehandlungsgrundsatz besagt gemäss Dr. iur. Egli et al., «dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln ist»¹⁰. Es ist daher nicht zielführend, wenn zwei verschiedene Situationen ohne sachlichen Grund gleichbehandelt werden, wie dies bei einer undifferenzierten Anwendung von Medianlöhnen und Pauschalabzügen der Fall ist. Egli et al. weisen ausserdem darauf hin, dass in der Praxis «die Ermessensausübung im Bereich der Verwertbarkeit bezüglich Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit» berechenbarer sei als im Bereich des Tabellenlohnabzuges, dem ein «Schwarz-Weiss-Schema» zugrunde liege.¹¹

Wir gehen davon aus, dass die Entwicklung differenzierterer (fallspezifischer) Bemessungsgrundlagen auf Basis von relevanten Kriterien den Ermessensspielraum in Bezug auf weitere lohmindernde Faktoren, die berücksichtigt werden müssen, zusätzlich einschränken würde. Damit könnte die Gleichbehandlung nach Massgabe von Gleichheit verbessert werden. Da weiterhin nicht alle relevanten Kriterien standardisiert abgebildet werden können, wird gleichzeitig eine gewisse Flexibilität bzw. ein gewisses Ermessen weiterhin notwendig und sinnvoll sein, um dem Einzelfall gerecht zu werden.

Weiterentwicklung der Bemessungsgrundlagen in Erfüllung der Motion 22.3377

AGILE.CH forderte bereits vor Einreichung der Motion 22.3377 in seiner Stellungnahme zu den Ausführungsbestimmungen zur Änderung des Invalidenversicherungsgesetzes vom 24.2.2021, dass die Regelungen des Einkommensvergleichs zwecks Bestimmung des IV-Grads gestützt auf die neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse grundsätzlich überarbeitet werden. Wir sind überzeugt, dass die Erfolgchancen von Eingliederungsmassnahmen am grössten sind, wenn sich die versicherte Person in einer finanziell stabilisierten Situation befindet, da grosse finanzielle Sorgen blockierend wirken können. Auch das erwähnte Rechtsgutachten weist in aller Deutlichkeit darauf hin, dass die Lohn Tabellen mittels spezifischer, möglichst realitätsnaher Lohnprofile an die Realität von Menschen mit Behinderungen angepasst und dafür die Potenziale der LSE ausgeschöpft werden sollen.¹²

Im Gegensatz zum Bundesrat erkennen wir keine mit den neuen Bemessungsgrundlagen verbundene Abkehr vom ausgeglichenen Arbeitsmarkt, da diese auf denselben statistischen Grundlagen (LSE) wie bisher basieren werden. Gemäss Randziffer 3406 des Kreisschreibens über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung (KSIR)¹³ umfasst der ausgeglichene Arbeitsmarkt «auch Nischenarbeitsplätze, also Stellen- und

¹⁰ [Egli et al., 2021](#), S. 184, Abrufdatum 4.5.2023.

¹¹ [Egli et al., 2021](#), S. 184, Abrufdatum 4.5.2023.

¹² [Egli et al., 2021](#), S. 215 bzw. [Gächter et al., 2021](#), S. 50, Abrufdatum 4.5.2023.

¹³ [Kreisschreiben über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung \(KSIR\)](#), gültig ab 1.1.2022 (Stand 1.7.2022), Abrufdatum 4.5.2023.

Arbeitsangebote, bei welchen gesundheitlich beeinträchtigte Personen mit einem sozialen Entgegenkommen vonseiten der Arbeitgeberin/des Arbeitgebers rechnen können.» Ungeachtet der Tatsache, dass solche Arbeitsplätze immer seltener werden und ein soziales Entgegenkommen vonseiten der Arbeitgebenden nicht gewährleistet ist, wird auch mit der neuen Bemessungsgrundlage weiterhin davon ausgegangen, dass solche Arbeitsplätze vorhanden sind – der Fokus richtet sich mit differenzierteren Lohntabellen lediglich auf ein «realitätsnäheres» Segment von Einkommensmöglichkeiten für die betreffenden Personen (vgl. dazu auch die von Rechtsvertretenden immer wieder vorgebrachten Kritik der Gleichsetzung des ausgeglichenen Arbeitsmarkts mit einem zunehmend rein fiktiven Arbeitsmarkt). Ein realitätsnäheres Abbild der tatsächlich auf dem Arbeitsmarkt realisierbaren Erwerbseinkommen bzw. die Berücksichtigung möglichst realistischer Einkommensmöglichkeiten mittels statistischer Werte wird ausserdem explizit in der Motion 22.3377 gefordert.

Wir fordern deshalb, dass die Verordnung unter Berücksichtigung der Formulierungsvorschläge aus der Stellungnahme von Inclusion Handicap per 1.1.2024 in Kraft gesetzt wird, um möglichst rasch Verbesserungen zu erreichen. Gleichzeitig soll die Geltungsdauer der Verordnung bis 31.12.2026 befristet werden, um in diesem Zeitraum die Grundlagen zu erarbeiten, mit welchen die zentralen Forderungen der Motion 22.3377 erfüllt werden können (vgl. den Formulierungsvorschlag unten).

Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Wir unterstützen den von Inclusion Handicap unterbreiteten Vorschlag zu Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV sowie zur Übergangsbestimmung Abs. 1 und Abs. 2 und bitten Sie, die entsprechenden Formulierungen zu übernehmen:

Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV

«³ Vom statistisch bestimmten Wert nach Absatz 2 werden 17 Prozent abgezogen. Kann die versicherte Person aufgrund ihrer Invalidität nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit nach Artikel 49 Absatz 1^{bis} von 50 Prozent oder weniger tätig sein, so werden zusätzlich 10 Prozent abgezogen. Zusätzliche lohnmindernde Faktoren können zu weiteren Abzügen führen. Gesamthaft kann der Abzug maximal 25 Prozent betragen.»

Übergangsbestimmung Abs. 1 und Abs. 2

«¹ (...), bei denen das Einkommen mit Invalidität aufgrund statistischer Werte festgelegt wurde und bei denen im Rahmen der Rentenzusprache nicht bereits ein höherer Abzug berücksichtigt wurde, ist innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Änderung eine Neuberechnung des Invaliditätsgrades vorzunehmen. (...).»

«² wurden eine Rente oder eine Umschulung vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... wegen eines zu geringen Invaliditätsgrades verweigert,

so wird auf eine erneute Anmeldung eingetreten, wenn glaubhaft gemacht wird, dass die Berechnung des Invaliditätsgrades durch die Anwendung der Regelung von Artikel 26^{bis} Absatz 3 neu zu einem Rentenanspruch oder einem Anspruch auf eine Umschulung führt.»

Wir fordern zudem, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv und klar verständlich über die Möglichkeit einer Neu-anmeldung informieren.

Wir fordern aufgrund der unter «Allgemeine Bemerkungen» erläuterten Sachverhalte ausserdem eine Befristung der Geltungsdauer der Verordnung, um während dieser Dauer in Erfüllung der Motion 22.3377 neue Bemessungsgrundlagen zu erarbeiten. Wir schlagen vor, folgenden zusätzlichen Absatz in die Verordnung aufzunehmen:

Art. 26^{bis} Abs. 4 IVV

«⁴ Diese Verordnung tritt am 1.1.2024 in Kraft und gilt bis zum 31.12.2026. In diesem Zeitrahmen wird in Erfüllung der Motion 22.3377 auf Basis der relevanten statistischen Daten einschliesslich der Berücksichtigung der Löhne von Personen mit IV-Teilrentenbezug und unter Einbezug der Lösungsvorschläge von Riemer-Kafka/Schwegler und Guggisberg et al., 2021 (Studie BASS) eine neue Bemessungsgrundlage erarbeitet, mit welcher bei der Ermittlung des Invalideneinkommens realistische Einkommensmöglichkeiten von Personen mit IV-Teilrentenbezug berücksichtigt werden. Die neue Bemessungsgrundlage wird per 1.1.2027 implementiert. Eine darauf basierende geänderte Verordnung tritt am 1.1.2027 in Kraft. Sie enthält Übergangsbestimmungen, die eine Schlechterstellung von Versicherten, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung bereits Anspruch auf eine IV-Rente hatten, ausschliessen.»

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

Retina Suisse



Susanne Trudel
Präsidentin



Jean Seiler
Sekretär



Schweizer
Paraplegiker
Vereinigung

Association
suisse des
paraplégiques

Associazione
svizzera dei
paraplegici

Swiss
Paraplegics
Association

Änderung der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV) Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»

Stellungnahme Schweizer Paraplegiker-Vereinigung (SPV)

Name/Firma/Organisation:	Schweizer Paraplegiker-Vereinigung
Abkürzung der Firma/Organisation:	SPV
Adresse:	Kantonsstrasse 40, 6207 Nottwil
Kontaktperson:	Laurent Prince (Direktor)
Telefon:	041 939 54 00
E-Mail:	spv@spv.ch
Datum:	26. Mai 2023

A. Allgemeine Bemerkungen

1. Ausgangslage

Am 1. Januar 2022 sind die Bestimmungen zur Weiterentwicklung der IV in Kraft getreten. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Verordnungsänderungen kritisierten viele Akteure, dass der Bundesrat die Lohntabellen der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE-Tabellen) in der IVV verankerte, gleichzeitig bis auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent (Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV) aber den bis Ende 2021 rechtsprechungsgemäss berücksichtigten leidensbedingten Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von maximal 25 Prozent abschaffte. Viele Stellungnahmen wiesen darauf hin, dass die wissenschaftlichen Studien des Büros BASS vom 8.1.2021 «Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung»¹ (nachstehend Studie BASS), von Prof. Dr. iur. Gächter et al. vom 22.01.2021 «Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung»² sowie einer Arbeitsgruppe unter der Leitung von Prof. em. Dr. iur. Riemer-Kafka³ unabhängig voneinander zum Ergebnis gelangten,

- dass die LSE-Tabellenlöhne weitgehend das Lohnniveau von Personen ohne gesundheitliche Einschränkung widerspiegeln und Löhne von gesundheitlich beeinträchtigten Personen im Vergleich hierzu systematisch wesentlich tiefer sind und
- dass wichtige lohnrelevante Faktoren wie Ausbildungsniveau, Alter, Nationalität, Dienstjahre, Wirtschaftszweig und Grossregion in den LSE-Tabellenlöhnen nicht berücksichtigt werden.

Trotz der umfassenden Kritik im Vernehmlassungsverfahren verkündete der Bundesrat am 3. November 2021, dass er an der Verankerung der LSE-Tabellen in der IVV und der Abschaffung des leidensbedingten Abzugs festhalte. Kurz darauf publizierten Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler in der Schweizerischen Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge (SZS 06/2021)⁴ ein Modell (nachstehend Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Swegler), wie die heute zur Anwendung gelangenden LSE-Tabellen mittels einem Job-Matching-Tool behinderungsbedingt angepasst werden könnten.

Am 6. April 2022 reichte die SGK-N die Motion 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»⁵ ein, die anschliessend sowohl vom Nationalrat als auch vom Ständerat überaus deutlich angenommen wurde. Die Motion beauftragt den Bundesrat, bis Ende 2023 eine Bemessungsgrundlage zu implementieren, welche bei der Ermittlung des Einkommens mit Invalidität mittels statistischer Werte realistische Einkommensmöglichkeiten von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung berücksichtigt. Die Motion verlangt insbesondere: *«Bei der Überarbeitung der Bemessungsgrundlagen, die sich auf anerkannte statistische Methodik und auf den Stand der Forschung abstützt, berücksichtigt der Bundesrat das neue lineare Rentensystem, die Weiterentwicklung der Invaliditätsbemessung und damit auch die neuen Regelungen auf Stufe Verordnung per 1. Januar 2022. Er bezieht den Lösungsvorschlag von Riemer-Kafka/Swegler mit ein, so wie er das mehrfach in Aussicht gestellt hat.»*

¹ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

² Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/2021_Zusammenfassung_Rechtsgutachten_WESYM_Prozent202021.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

³ Vgl. Gabriela Riemer-Kafka et al., Invalidenkonforme Tabellenlöhne, in: Jusletter 22. März 2021

⁴ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformerem-tabellenlohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁵ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

2. Motion 22.3377 ungenügend umgesetzt

Mit der vorgeschlagenen Anpassung der IVV, wonach die gestützt auf die LSE-Tabellen ermittelten Invalideneinkommen pauschal um 10 Prozent reduziert werden sollen (nachstehend Alternativmodell [Pauschalabzug]), setzt der Bundesrat die Motion 22.3377⁶ aus unserer Sicht nicht genügend um: Der Wert von 10 Prozent ist nicht empirisch abgestützt. Bei seinem Vorschlag stellt der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS ab, denn er bezieht sich lediglich auf die Lohndaten von Erwerbstätigen, die zwar starke gesundheitliche Einschränkungen angeben, aber keine IV-Rente erhalten, anstatt den Lohnunterschied von Personen mit einer Teilrente zu berücksichtigen (vgl. nachstehende Ausführungen unter B.1). Ebenso wenig lehnt er sich an das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler an. Somit stellt der Bundesrat auf keine der aktuellsten vorliegenden wissenschaftlichen Analysen ab, die sich auf statistische Methodik und den Stand der Forschung abstützen, und kommt der entsprechenden Forderung der Motion nicht genügend nach.

Für uns ist es unverständlich, dass der Bundesrat das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in seinem erläuternden Bericht nicht näher darstellt und in einem transparenten Vergleich die Vor- und Nachteile zum von ihm vorgeschlagenen Alternativmodell (Pauschalabzug) aufzeigt. Dies obwohl er gemäss seiner Antwort vom 13. März 2023 auf die Frage von Nationalrätin Manuela Weichelt 23.7195 «Tabellenlöhne: Im Wach- oder Schlafzustand?»⁷ angibt, Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler seien mit der Ausarbeitung der Grundlagen für invaliditätsbedingt angepasste Lohnstrukturerhebungen beauftragt, und obwohl er auf Seite 3 seines erläuternden Berichts ausführt, dass im Mai 2022 eine aus Prof. em. Dr. Riemer-Kafka, Dr. phil. Schwegler, dem Bundesamt für Statistik und dem Bundesamt für Gesundheit bestehende Arbeitsgruppe eingesetzt worden sei. Es ist daher davon auszugehen, dass im Zeitraum von Mai 2022 bis April 2023 genügend Zeit bestanden hat oder hätte, um in intensiver Arbeit invaliditätskonforme Tabellenlöhne zu erstellen. Wir hätten erwartet, dass der Bundesrat zumindest auch das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in die Vernehmlassung schickt; könnten die Einkommensmöglichkeiten von gesundheitlich beeinträchtigten Menschen und somit auch ihr Invaliditätsgrad damit doch genauer und individueller bestimmt werden. An dieser Stelle ist festzuhalten, dass wie der Bundesrat auf Seite 4 seines erläuternden Berichts ausführt und auch in der Publikation von Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler⁸ nachzulesen ist, bei Lohn tabellen gemäss dem Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler zusätzlich noch lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.

Noch unverständlicher ist, dass der Bundesrat auf Seite 4 und 5 seines erläuternden Berichts ausführt, sein Alternativmodell (Pauschalabzug) beruhe auf anerkannter statistischer Methodik und der Forschung und gehe von den Erkenntnissen der Studie BASS aus. Der Beleg hierzu bleibt vielmehr aus, denn aus dem erläuternden Bericht geht nicht hervor, auf welcher Methodik und auf welchen Grundlagen der vorgeschlagene Pauschalabzug von 10 Prozent basiert und wie damit die in der Studie BASS aufgezeigten Benachteiligungen der Versicherten korrigiert werden sollen. Will man sich gegen invaliditätskonforme Lohn tabellen und für einen pauschalen Abzug von den bestehenden LSE-Tabellenlöhnen entscheiden und stützt man sich dabei auf die wissenschaftliche Studie BASS, resultiert gemäss Diskussionspapier vom 7. November 2022 zur Studie BASS⁹ nämlich vielmehr ein notwendiger **Abzug in der Höhe von 17 Prozent, wobei auch dann noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.**

⁶ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁷ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20237195>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁸ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditaetskonformen-tabellenlohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁹ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

Ob das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler tatsächlich einen massgeblich höheren Ermessensspielraum zur Folge hätte als die Lösung mittels einem Pauschalabzug, wie dies auf Seite 5 des erläuternden Berichts ausgeführt wird, lässt sich mangels Darlegung der Auswirkungen nicht beurteilen. Nicht von der Hand zu weisen ist aber auch aus unserer Sicht, dass ein Pauschalabzug für die IV-Stellen einfacher umzusetzen und für die Versicherten leichter zu verstehen wäre.

Da im vorliegenden Vernehmlassungsverfahren nur das Alternativmodell (Pauschalabzug) zur Diskussion steht, beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf die vorgeschlagene Änderung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV und somit auf die Höhe des Pauschalabzugs sowie auf die vorgeschlagene Übergangsbestimmung. **Wir halten an dieser Stelle fest: Basiert das Alternativmodell (Pauschalabzug) als Umsetzung der Motion 22.3377 auf einer soliden wissenschaftlichen Fundierung, wie wir es im Folgenden detailliert aufzeigen, bieten wir durchaus Hand zu einer Umsetzung mittels einem Pauschalabzug. Ein aus wissenschaftlicher Sicht zu tief angesetzter Pauschalabzug ist für uns hingegen inakzeptabel und erfüllt die Motion 22.3377 nicht.**

B. Materielle Bemerkungen

1. Art. 26bis Abs. 3 IVV

Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV soll neben dem seit 1. Januar 2022 geltenden Teilzeitabzug von 10 Prozent neu vorsehen, dass vom Invalideneinkommen gemäss statistischen Werten (LSE-Tabellen) 10 Prozent abgezogen werden. Zur Begründung des Umfangs von 10 Prozent führt der Bundesrat auf Seite 7 seines erläuternden Berichts aus, die Studie BASS habe aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Deshalb sei dieser Wert als Referenzgrösse im Hinblick auf die Festlegung des Pauschalabzuges herangezogen worden. Ein Pauschalabzug in der Höhe von 10 Prozent erscheine als angemessen, denn werde zum neuen Pauschalabzug noch der bereits existierende Teilzeitabzug von 10 Prozent hinzugerechnet, so würde gesamthaft ein Abzug von 20 Prozent berücksichtigt. Auf Seite 8 seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat sodann aus, dass das vorgeschlagene Alternativmodell (Pauschalabzug) auf Verordnungsstufe umgesetzt werden könne, da Art. 28a Abs. 1 IVG vorsehe, dass der Bundesrat die zur Bemessung des Invaliditätsgrades massgebenden Erwerbseinkommen sowie die anwendbaren Korrekturfaktoren umschreiben könne.

Zur Argumentation des Bundesrates nehmen wir wie folgt Stellung:

Teilzeitabzug

In Bezug auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent ist festzuhalten, dass dieser nur bei denjenigen Versicherten angewendet wird, die nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit von 50 Prozent oder weniger tätig sein können. Ein Abzug von gesamthaft 20 Prozent würde somit nur in diesen Fällen resultieren.

Delegationsnorm Art. 28a Abs. 1 IVG

Zur Delegationsnorm in Art. 28a Abs. 1 IVG ist festzuhalten, dass Prof. Dr. U. Meyer und Dr. M. Reichmuth in der 4. Auflage der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum IVG¹⁰ (nachstehend Meyer/Reichmuth) zu Art. 28a IVG in Randziffer 104 unter dem Titel «Abzug vom Tabellenlohn» ausführen, die bundesgerichtliche Abzugspraxis von maximal 25 Prozent habe auch unter der Geltung der im Rahmen der Weiterentwicklung der IV in Kraft getretenen IVV grundsätzlich Bestand, obwohl nach dem Wortlaut des geltenden Art. 26^{bis} IVV einzig noch bei Teilzeitarbeit ein Abzug vorgesehen sei. Meyer/Reichmuth begründen dies unter Verweis auf BBl 2017 2668¹¹ damit, dass die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV darauf hinweise, dass der Bundesrat die bei den LSE-Tabellenlöhnen nötigen von der Rechtsprechung entwickelten Korrekturen vornehmen solle (z.B. welche Kriterien für einen leidensbedingten Abzug zu berücksichtigen sind und in welcher Höhe ein entsprechender Abzug erfolgen kann). Vergleiche man die ab 1. Januar 2022 geltende IVV mit diesen Ausführungen in der Botschaft, sprängen Lücken, Widersprüche und Inkongruenzen ins Auge. Den Abzug vom Tabellenlohn einzig noch bei Teilzeitarbeit vorzusehen, bedeutet gemäss Meyer/Reichmuth das Gegenteil davon, «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» auf Verordnungsstufe zu regeln, fusse diese Rechtsprechung doch auf fünf abzugsrelevanten Kriterien, die alle in einer Gesamtschau zu prüfen und ermessensweise bis maximal 25 Prozent tabellenlohnmindernd zu berücksichtigen seien. Meyer/Reichmuth gehen davon aus, dass das Bundesgericht die bundesrätliche Beschränkung auf den Teilzeitabzug im Streitfalle nicht stützen werde. Auch Prof. Dr. iur. Gächter und Dr. iur. M. E. Meier führen in ihrem Beitrag

¹⁰ Vgl. MEYER/REICHMUTH, Rechtsprechung IVG, Art. 28a N 104

¹¹ Vgl. <https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2017/544/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2017-544-de-pdf-a.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

im Jusletter vom 4. Juli 2022 «Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen»¹² (nachstehend Gächter/Meier) auf Seite 24 aus, dass sich das in der IVV geschaffene Bemessungssystem in der gegenwärtigen Ausgestaltung so weit von den bisher konstant entwickelten bundesgerichtlichen Vorgaben entfernt habe, dass dessen Gesetzeskonformität fraglich erscheine. Gestützt auf Meyer/Reichmuth sowie Gächter/Meier lässt sich also sagen, dass eine Anpassung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV dringlich ist. Wir fordern den Bundesrat bezugnehmend auf die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV daher auf, sich bei den LSE-Tabellenlöhnen an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anzulehnen.

→ **Wir fordern daher, dass sich der Bundesrat bei den LSE-Tabellenlöhnen an die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV und somit an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anlehnt und einen Abzug von den LSE-Tabellenlöhnen in der Höhe von bis zu gesamthaft 25 Prozent ermöglicht (vgl. Formulierungsvorschlag zu Art. 26bis Abs. 3 IVV weiter unten).**

Vorgeschlagener Pauschalabzug

Wie bereits ausgeführt, begründet der Bundesrat die Höhe des vorgeschlagenen Pauschalabzugs von 10 Prozent damit, dass er sich an die Studie BASS anlehne. So habe die Studie BASS aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Dass die Studie BASS¹³ in der Zusammenfassung auf Seite III unter «Ergebnisse (1)» sowie unter Ziff. 6.1 gleich anschliessend aber noch ausführt, dass IV-Rentnerinnen und IV-Rentner mit einer Resterwerbsfähigkeit und somit Teilrenten im Mittel nochmals signifikant weniger verdienen als Personen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen jedoch ohne Zugang zu einer Rente, unterschlägt der Bundesrat. Somit schliesst er die für die Berechnung des Pauschalabzugs relevante Vergleichsgruppe aus. Gemäss Studie BASS ist ihr Durchschnittslohn im Vergleich zu voll leistungsfähigen Erwerbstätigen nämlich um 14 Prozent und ihr Medianlohn **um 17 Prozent tiefer**. Diese Ausführungen verdeutlicht das Büro BASS erneut in seinem Diskussionspapier vom 7. November 2022¹⁴ zu seiner eigenen Studie.

Zur Begründung, weshalb der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS abstellt und nicht einen Pauschalabzug von 17 Prozent vorschlägt, führt er auf Seite 7 seines erläuternden Berichts insbesondere Folgendes aus: Die Daten der Studie BASS würden sich nach Ansicht des Bundesamtes für Statistik (BFS) auf nicht geeignete Grundlagen (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung [SAKE] verknüpft mit Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt [SESAM]) stützen, um zuverlässige Lohnniveaus messen zu können. Somit würden die Daten der Studie BASS mit den LSE-Tabellen nicht in allen Punkten übereinstimmen und seien nicht vergleichbar.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates lassen sich mit der Verknüpfung der Daten aus SAKE und SESAM aber sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen:

- Der Datensatz SAKE/SESAM bietet eine sehr gute Datenlage für die Analyse von Lohnunterschieden. Aus der Homepage des BFS geht hervor: *«Das statistische Projekt SESAM hat zum Ziel, eine wichtige Quelle für die Forschung zum Thema Beschäftigung und Sozialversicherungen in der Schweiz zu liefern. Diese neue Quelle basiert auf einer Verknüpfung der Daten aus der SAKE mit Informationen aus verschiedenen Sozialversicherungsregistern*

¹² Vgl. Thomas Gächter / Michael E. Meier, Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen, in: Jusletter 4. Juli 2022

¹³ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023

¹⁴ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

(AHV, IV, EL, ALV). Die SAKE befasst sich hauptsächlich mit dem Thema des Arbeitsmarktes, anhand ihrer Module aber auch mit Bildung, unbezahlter Arbeit, Migration oder Sozialer Sicherheit. Die Datenlieferung aus den Registern für jede SAKE-Erhebung ermöglicht es, die Analysen auf die Bereiche Gesundheit, Einkommen, Pensionierung oder Erwerbslosigkeit zu erweitern. Dabei werden die aus den Registern stammenden SESAM-Variablen mit jenen der SAKE gekoppelt.»¹⁵

- Eine im Datensatz SAKE/SESAM identifizierte Person mit IV-Rente bezieht auch tatsächlich eine IV-Rente, denn die Information dazu stammt aus den Registerdaten der IV und nicht aus der Befragung SAKE.
- Wenn der Bundesrat tatsächlich Zweifel an der Studie BASS hätte, würde dies noch lange nicht begründen, weshalb er dann innerhalb derselben Studie einfach einen anderen Wert als Referenz herausgreift, der Menschen mit einer Teil-IV-Rente, die hier im Zentrum stehen, explizit ausschliesst.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass die der Studie BASS zugrunde liegenden SESAM-Daten sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen und mit den LSE-Tabellen vergleichbar sind. Sie bilden somit sehr wohl eine empirisch fundierte Basis für die Festlegung der Höhe eines Pauschalabzugs.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates in seinem erläuternden Bericht ist daher umfassend auf die Studie BASS abzustellen und die Referenzgrösse für den Pauschalabzug beträgt nicht nur 10 Prozent, sondern **17 Prozent**. An dieser Stelle ist nochmals darauf hinzuweisen, dass der vom Büro BASS ermittelte Lohnunterschied von Personen mit einer Teil-IV-Rente zu berücksichtigen ist und nicht derjenige von Personen ohne Rentenzugang und somit ohne rentenrelevanter Arbeitsunfähigkeit.

Wir fordern den Bundesrat daher auf, sich bei der Umsetzung der Motion 22.3377 und bei der Ausgestaltung seines Alternativmodells (Pauschalabzug) auf anerkannte statistische Methodik und den Stand der Forschung und somit umfassend auf die Studie BASS abzustützen und deshalb einen Pauschalabzug von **17 Prozent** vorzusehen.

Zudem ist festzustellen, dass gemäss der Studie BASS noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren (wie übermässige Einschränkungen bei bestimmten Krankheiten/Krankheitsbildern, Ausbildungsniveau, Branchenerfahrung, Alter, etc.) zu berücksichtigen sind. Auch ist den in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zusätzlich definierten abzugsrelevanten Elementen wie z.B. Nationalität, Aufenthaltskategorie und Dauer der Betriebszugehörigkeit Rechnung zu tragen. Ebenfalls unbedingt zu berücksichtigen sind regionale Unterschiede. Dies deshalb, weil das Problem, dass eine gesundheitlich beeinträchtigte Person z.B. im Kanton Tessin ein substantiell unter den LSE-Tabellenlöhnen liegendes Einkommen in Kauf nehmen muss, durch die sich lediglich auf das Valideneinkommen auswirkende Parallelisierung gemäss Art. 26 Abs. 2 IVV nicht in jedem Fall gelöst wird. Die Parallelisierung des Valideneinkommens kommt ohnehin nur dann zum Zug, wenn die betroffene Person ohne Behinderung ein branchenüblich unterdurchschnittliches Einkommen erzielt hat – und selbst dann werden 5 Prozent nicht ausgeglichen (vgl. Art. 26 Abs. 2 IVV). Beispiel: Herr A wohnt im Kanton Tessin und arbeitet in einem Bundesbetrieb. Dabei verdient er ein im schweizweiten Vergleich branchenübliches Einkommen. Nach einem Hirnschlag kann er mit seiner verbleibenden Arbeitsfähigkeit nicht mehr für den Bund arbeiten und muss die Berufsbranche wechseln. Nun stehen ihm lediglich noch Tätigkeiten zur Verfügung, bei denen er

¹⁵ Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/sesam.html>, Abrufdatum 12.05.2023

ein für den Kanton Tessin übliches, im schweizweiten Vergleich aber substantiell tieferes Einkommen erzielen kann. Das Konstrukt der Parallelisierung hilft Herrn A somit nicht.

Unter Berücksichtigung der in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung definierten Abzugspraxis soll der Abzug gesamthaft aber maximal 25 Prozent betragen. Im Übrigen ist insbesondere bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) eine regelmässige Evaluation der Lohnunterschiede vorzusehen.

→ **Wir fordern daher, dass bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) ein Abzug von 17 Prozent vorgesehen wird und dass – wie von der Studie BASS als zentrale Quelle des Bundesrats verlangt – noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren berücksichtigt werden.**

→ **Wir schlagen daher folgende Formulierung vor:**

Art. 26bis Abs. 3 IVV

*«3 Vom statistisch bestimmten Wert nach Absatz 2 werden 17 Prozent abgezogen. Kann die versicherte Person aufgrund ihrer Invalidität nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit nach Artikel 49 Absatz 1bis von 50 Prozent oder weniger tätig sein, so werden zusätzlich 10 Prozent abgezogen. **Zusätzliche lohnmindernde Faktoren können zu weiteren Abzügen führen. Gesamthaft kann der Abzug maximal 25 Prozent betragen.»***

2. Übergangsbestimmung Abs. 1

Mit Abs. 1 der Übergangsbestimmung soll im Sinne der Gleichbehandlung aller Versicherten sichergestellt werden, dass alle Rentenbeziehenden, deren Rentenanspruch erst ab dem 1. Januar 2022 entstanden ist oder deren Rentenanspruch vor dem 1. Januar 2022 entstanden ist und die zu diesem Zeitpunkt das 55. Altersjahr noch nicht erreicht hatten, von der vorgeschlagenen Neuerung profitieren können. Die Renten dieser Versicherten mit einem IV-Grad zwischen 40 Prozent und 69 Prozent sollen daher innert zwei Jahren an die Neuerungen angepasst werden. Auf Seite 11, zweitletzter Absatz, seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat aus, es handle sich dabei um eine Revision mit einer grundsätzlichen und vollumfänglichen Neubeurteilung des Sachverhalts in medizinischer und ökonomischer Sicht.

Wir begrüssen die Gleichbehandlung auch bestehender IV-Rentenbeziehender sehr. Allerdings handelt es sich bei der Anpassung der laufenden Renten an die vorgeschlagene Neuerung aus unserer Sicht keineswegs um einen Revisionsgrund im Sinne von Art. 17 ATSG, der zu einer vollumfänglichen Neubeurteilung führt. Die Revision nach Art. 17 ATSG bezweckt einzig die Anpassung einer Rente an veränderte Verhältnisse. Nur wenn solche veränderten Verhältnisse gegeben sind, wie beispielsweise eine Verbesserung oder Verschlechterung des Gesundheitszustandes – weitere Beispiele finden sich in Randziffer 5101 f. des Kreisschreibens über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung, KSIR¹⁶ – erfolgt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine grundsätzliche und vollumfängliche Neubeurteilung. Dies bestätigt der Bundesrat zudem selbst auf Seite 11, letzter Absatz, seines erläuternden Berichts: *«Fälle, in welchen bereits eine ganze Rente ausgerichtet wird (IV-Grad von mindestens 70 Prozent) müssen nicht in Revision gezogen werden. Eine Revision erfolgt in solchen Fällen nur, wenn nach der allgemeinen Revisionsbestimmung (Art. 17 ATSG) ein entsprechender Revisionsgrund (z.B. Verbesserung des Gesundheitsschadens) vorliegt»*. Abs. 1 der Übergangsbestimmung ist daher entsprechend anzupassen.

¹⁶ Vgl. <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/18452>, Abrufdatum 12.05.2023

Weiter ist zu beachten, dass eine Anpassung an die Neuregelung mit einem Abzug vom LSE-Tabellenlohn in der Höhe von maximal 20 Prozent in denjenigen Fällen, bei denen im Rahmen der ursprünglichen Rentenzusprache ein leidensbedingter Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von 25 Prozent vorgenommen wurde, zu einer Schlechterstellung führt. Wir gehen davon aus, dass dies nicht die Absicht des Bundesrates darstellt. Um eine Schlechterstellung zu vermeiden und somit den Besitzstand zu wahren, ist Abs. 1 der Übergangsbestimmung entsprechend umzuformulieren.

→ **Wir begrüßen es, dass auch die laufenden Renten an die Neuregelung angepasst und unter Berücksichtigung der Übergangsbestimmungen IVG zur Änderung vom 19. Juni 2020 (Weiterentwicklung der IV) gegebenenfalls in das stufenlose Rentensystem überführt werden sollen.**

→ **Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:**

Übergangsbestimmung Abs. 1

«1 (...), bei denen das Einkommen mit Invalidität aufgrund statistischer Werte festgelegt wurde und bei denen im Rahmen der Rentenzusprache nicht bereits ein höherer Abzug berücksichtigt wurde, ist innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Änderung eine Neuberechnung des Invaliditätsgrades vorzunehmen. (...).»

3. Übergangsbestimmung Abs. 2

Gemäss Abs. 2 der Übergangsbestimmung sollen sich Versicherte, bei denen ein rentenaus-schliessender Invaliditätsgrad festgestellt und der Rentenanspruch abgelehnt oder eine Rente aufgehoben wurde, erneut bei der Invalidenversicherung anmelden können. Als Voraussetzung dafür, dass die IV-Stellen auf das neue Gesuch eintreten, soll es ausreichen, wenn die versicherte Person glaubhaft aufzeigt, dass die Anwendung der neuen Regelung zu einem Invaliditätsgrad von 40 Prozent oder mehr führen würde. Diese Möglichkeit der Neuanschuldung begrüßen wir sehr. Sie müsste sich allerdings auch auf den Anspruch auf Gewährung von Umschulungsmassnahmen beziehen und darf nicht nur auf den Rentenanspruch beschränkt werden. Aus unserer Sicht reicht es zudem nicht aus, die Möglichkeit der Neuanschuldung lediglich über die Übergangsbestimmung zu kommunizieren. Vielmehr sollen das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv über die auch ohne Verschlechterung des Gesundheitszustandes bestehende Möglichkeit der Neuanschuldung informieren und entsprechende Versicherte aktiv und klar verständlich kontaktieren (z.B. durch Informationsschreiben an alle Versicherten, deren Anspruch auf Umschulung / Rente abgelehnt wurde, oder an alle Sozialhilfebehörden).

→ **Wir begrüßen es, dass die Möglichkeit einer Neuanschuldung gegeben sein soll.**

→ **Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:**

Übergangsbestimmung Abs. 2

*«2 **Wurden eine Rente oder eine Umschuldung vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... wegen eines zu geringen Invaliditätsgrades verweigert, so wird auf eine erneute Anmeldung eingetreten, wenn glaubhaft gemacht wird, dass die Berechnung des Invaliditätsgrades durch die Anwendung der Regelung von Artikel 26bis Absatz 3 neu zu einem Rentenanspruch oder einem Anspruch auf eine Umschuldung führt.**»*

→ **Wir fordern zudem, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv und klar verständlich über die Möglichkeit einer Neuanschuldung informieren.**

Wir bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen und danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizer Paraplegiker-Vereinigung

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Olga Manfredi', with a stylized, cursive script.

Olga Manfredi
Präsidentin

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Laurent Prince', with a stylized, cursive script.

Laurent Prince
Direktor

Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Via Mail:
sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Zürich, 19. April 2023

**Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) -
Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellen-löhne bei der
Berechnung des IV-Grads»
Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens**

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank, dass Sie uns Gelegenheit geben, zu der Vernehmlassungsvorlage "Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) - Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellen-löhne bei der Berechnung des IV-Grads" Stellung zu nehmen.

Wir haben zu den vorgeschlagenen Verordnungsänderungen keine Bemerkungen.

Freundliche Grüsse

Schweizerische Kammer der Pensionskassen-Experten SKPE



Emmanuel Vauclair
Präsident SKPE



Olivier Deprez
Sekretär SKPE

Bundesamt für Sozialversicherungen
3003 Bern

(per E-Mail an: sekretariat.iv@bsv.admin.ch)

Bern, 2. Juni 2023

Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV): Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»

Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für das Zusenden der Vernehmlassungsunterlagen zum oben genannten Geschäft. Wir äussern uns dazu gerne wie folgt:

Zu Art. 26^{bis} Abs. 3 (Vernehmlassungsvorlage)

Bei der Bestimmung des Invaliditätsgrades wird heute auf die Zentralwerte der Lohnstrukturerhebung (LSE) des Bundesamtes für Statistik (BFS) abgestellt. Die LSE-Tabellen des BFS wurden jedoch nicht für den Einkommensvergleich bei der IV entwickelt und werden deshalb den spezifischen Anforderungen beim Invalideneinkommen nicht gerecht (vgl. BASS-Analyse «Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung»)¹.

Die Sozialhilfe unterstützt viele Menschen, die aufgrund der aktuellen Regelung keinen Anspruch auf eine Invalidenrente haben, obwohl sie eine so grosse gesundheitliche Beeinträchtigung haben, dass sie keiner existenzsichernden Erwerb nachgehen können. Die SKOS begrüsst es deshalb sehr, dass mit der Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads» diese Regelung nun angepasst wird.

Der Bundesrat sieht vor, dass das Invalideneinkommens wie bis anhin auf den LSE-Tabellen basiert. Das so ermittelte Invalideneinkommen soll aber neu pauschal um 10 Prozent reduziert werden. Damit soll der Tatsache Rechnung getragen werden, dass die Löhne von Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen deutlich tiefer sind als diejenigen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen. Wir teilen die Einschätzung, dass es sich bei einem Pauschalabzug um ein Modell handelt, das in der Praxis einfach umzusetzen ist und deshalb Vorteile hat gegenüber dem Modell «Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler».

¹ [Studie BASS „Invaliditätsbemessung mittels Tabellenlöhnen der Lohnstrukturerhebung \(LSE\)“ 02/2021.](#)

Der Pauschalabzug von 10 Prozent, welcher gemäss erläuterndem Bericht aus der Studie BASS abgeleitet wird (S. 7) ist unseres Erachtens jedoch deutlich zu tief angesetzt.

Aus besagter Studie geht zwar hervor, dass bei Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen, die keine IV-Rente beziehen, der Durchschnittslohn wie auch der Medianlohn rund 10% tiefer ist als die Löhne von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen. Hingegen ist gemäss BASS-Studie der Medianlohn von erwerbstätigen Personen, die eine IV-Rente beziehen, 17% tiefer im Vergleich zu voll leistungsfähigen Erwerbstätigen. Dieser Wert sollte unseres Erachtens berücksichtigt werden. Denn einerseits ist der Medianwert im Lohnbereich repräsentativer als der Durchschnittslohn. Andererseits sind die erwerbstätigen IV-Rentnerinnen und -Rentnern die Hauptbetroffenen der Bestimmung. Wir fordern einen Pauschalabzug, der die realistischen Einkommensmöglichkeiten von Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen genauer widerspiegelt. Dieser sollte auf einer transparenten Berechnungsgrundlage basieren und nachvollziehbar sein. Die Studie BASS stellt eine solche Grundlage dar.

Gemäss dem erläuternden Bericht wird weiterhin ein Teilabzug gewährt, «wenn die versicherte Person gleichzeitig nur noch eine funktionelle Leistungsfähigkeit von 50 Prozent oder weniger besitzt. Der Teilzeitabzug beträgt weiterhin 10 Prozent, so dass in solchen Fällen gesamthaft ein Abzug von 20 Prozent vom statistisch ermittelten Wert erfolgt.» (S. 9).

Dieser Teilzeitabzug von 10 Prozent enthält bereits ein individuelles Element. Er wurde allerdings bereits auf den 1. Januar 2022 eingeführt und ist somit kein neuer Abzug. Es gibt indessen weitere individuelle Faktoren mit Einfluss auf die Höhe des Lohnes (z.B. Tieflohne, starke Einschränkungen bei bestimmten gesundheitlichen Beeinträchtigungen, Alter, Ausbildungsniveau).

Besonders problematisch ist die Situation für Personen aus dem Tieflohnbereich. Der Tieflohn entspricht nach Definition des Bundesamtes für Statistik zwei Dritteln des standardisierten Bruttomedianlohnes und lag im Jahr 2020 bei 4443 Franken. Im privaten und öffentlichen Sektor zusammen mussten im Jahr 2020 8,2% der männlichen Arbeitnehmenden und 16,3% der weiblichen Arbeitnehmenden mit einem tiefen Lohn auskommen (BFS 2022). Auch bei einem Pauschalabzug von 17% liegen die Referenzlöhne der LSE statistisch gesehen praktisch immer über dem Valideneinkommen im Tieflohnbereich.

Die Arbeitslosenversicherung gibt Personen im Tieflohnbereich ein höheres Taggeld von 80% (vgl. Art 22 AVIG). Die SKOS erachtet es als zielführend, ähnlich wie im AVIG auch in der IVV eine spezielle Lösung für den Tieflohnbereich zu machen. Sie schlägt vor, für Personen, die ein Valideneinkommen im Tieflohnbereich haben, den Pauschalabzug bei 25% anzusetzen.

Der Umstand, dass Personen mit tiefer Bildung und /oder Tiefflöhnen bisher systembedingt von Umschulungsmassnahmen ausgeschlossen waren, erachtet die SKOS als besonders stossend. Die vorgeschlagenen Pauschalabzügen werden zu höheren IV-Graden führen. Damit wird auch häufiger die Mindestvoraussetzung für eine Umschulungsmassnahme (Richtwert für IV-Grad von 20 Prozent) erfüllt sein.

Übergangsbestimmungen

Die SODK begrüsst es, dass die Änderung sowohl für alle Rentenbezügerinnen und Rentenbezüger Anwendung finden soll, als auch für Personen, die vor Inkrafttreten der revidierten IVV aufgrund eines zu tief berechneten Invaliditätsgrades keine Ansprüche geltend machen konnten. Dabei ist jedoch sicherzustellen, dass die Anpassung nicht zu einer Schlechterstellung von Personen führt, bei denen nach dem bis Ende 2021 geltenden Recht ein leidensbedingter Abzug von 25 Prozent vorgenommen wurde.

Zusammenfassung

- Die SKOS begrüsst die Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads» mittels Änderung der IVV auf den 1. Januar 2024.
- Die SKOS erachtet die Einführung eines Pauschalabzugs als sinnvoll, fordert aber einen Abzug von 17 Prozent auf der Basis der Zahlen aus dem Bericht Büro BASS.
- Für Personen, die ein Valideneinkommen im Tieflohnbereich gemäss Definition des BFS ausweisen, soll der Pauschalabzug 25% betragen.
- Die SKOS begrüsst es, dass mit der neuen Regelung mehr Personen mit fehlender oder ungenügender Berufsbildung Zugang zu Umschulungsmassnahmen erhalten.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Christoph Eymann, Präsident



Markus Kaufmann, Geschäftsführer

Office fédéral des assurances sociales
3003 Berne

(par e-mail à: sekretariat.iv@bsv.admin.ch)

Berne, le 2 juin 2023

Procédure de consultation concernant la modification du règlement du 17 janvier 1961 sur l'assurance-invalidité (RAI): mise en œuvre de la motion CSSS-N 22.3377 «Utiliser des barèmes de salaires correspondant à l'invalidité dans le calcul du taux d'invalidité»

Mesdames, Messieurs,

Nous vous remercions de nous avoir fait parvenir les documents de la consultation à propos de l'objet susmentionné. Vous trouverez ci-dessous notre prise de position à ce sujet:

Concernant l'art.26^{bis}, al. 3 (projet soumis en consultation)

Pour déterminer le degré d'invalidité, on se fonde aujourd'hui sur les valeurs clés de l'enquête sur la structure des salaires (ESS) de l'Office fédéral de la statistique (OFS). Or, les tableaux ESS de l'OFS n'ont pas été développés pour comparer les revenus dans l'AI si bien qu'ils ne répondent pas aux exigences spécifiques du revenu avec invalidité (cf. analyse BASS «*Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung*» (utilisation des salaires médians des tableaux ESS pour déterminer les salaires de référence lors du calcul des rentes AI).¹

L'aide sociale soutient de nombreuses personnes qui, en vertu de la réglementation actuelle, n'ont pas droit à une rente d'invalidité, alors qu'elles sont atteintes dans leur santé au point de ne pouvoir exercer une activité professionnelle leur permettant de subvenir à leurs besoins. C'est pourquoi la CSIAS salue vivement le fait que la mise en œuvre de la motion CSSS-N 22.3377 «Utiliser des barèmes de salaires correspondant à l'invalidité dans le calcul du taux d'invalidité » permette désormais d'adapter cette réglementation.

Le Conseil fédéral entend continuer à déterminer le revenu avec invalidité sur la base des tableaux ESS. Mais le revenu ainsi calculé doit désormais être réduit de 10 % de manière forfaitaire. Il s'agit ici de tenir compte du fait que les salaires des personnes atteintes dans leur santé sont nettement inférieurs à ceux des personnes actives jouissant d'une pleine capacité de travail. Nous partageons l'avis qu'une déduction

¹ [Etude BASS Evaluation de l'invalidité au moyen des barèmes salariaux de l'enquête sur la structure des salaires \(ESS\), 02/2021.](#)

forfaitaire constitue un modèle facile à mettre en œuvre dans la pratique et qu'il présente donc des avantages par rapport au modèle « salaires statistiques selon les travaux de Riemer-Kafka/Schwegler ».

Cependant, la déduction forfaitaire de 10 % qui, selon le rapport explicatif, est dérivée de l'étude BASS (p. 7), est selon nous beaucoup trop basse.

Il ressort certes de l'étude en question que pour les personnes exerçant une activité lucrative et souffrant de problèmes de santé graves sans toutefois percevoir une rente AI, le salaire médian est inférieur de 10 % environ à celui des personnes actives disposant d'une pleine capacité de travail. En revanche, toujours selon la même étude, le salaire médian des personnes exerçant une activité lucrative et percevant une rente AI est même inférieur de 17 % à celui des personnes actives disposant d'une pleine capacité de travail. C'est une valeur que nous jugeons importante de prendre en compte, étant donné que dans le domaine des salaires, la valeur médiane est plus représentative que le salaire moyen et que, d'autre part, les bénéficiaires de rentes AI sont les principaux concernés par cette réglementation. Il est ainsi difficile de comprendre pourquoi le Conseil fédéral a fixé la déduction forfaitaire proposée à 10 %. Nous réclamons une déduction forfaitaire qui reflète plus fidèlement les possibilités de revenu réalistes des personnes atteintes dans leur santé. Elle devrait ainsi être fondée sur une base de calcul transparente et compréhensible. L'étude du Bureau BASS répond à cette exigence.

Selon le rapport explicatif, une déduction pour travail à temps partiel continue à être octroyée « si l'assuré n'a plus qu'une capacité fonctionnelle de 50 % ou moins. Cette déduction est maintenue à 10 %, ce qui signifie que dans de tels cas, la déduction totale opérée sur la valeur statistique s'élève à 20 % » (p. 9).

Cette déduction de 10 % pour travail à temps partiel intègre déjà un élément individuel. Toutefois, elle a été introduite déjà au 1^{er} janvier 2022 et ne constitue donc pas une nouvelle déduction. D'autres facteurs individuels exercent cependant une influence sur le montant du salaire (bas salaires, limitations importantes dues à certains problèmes de santé, âge, niveau de formation, p. ex.).

La situation est particulièrement problématique pour les personnes occupant des emplois à bas salaire. Selon la définition de l'Office fédéral de la statistique, le bas salaire correspond aux deux tiers du salaire brut médian standardisé et s'élevait à 4443 francs en 2020. Dans les secteurs privé et public confondus, 8,2 % des salariés masculins et 16,3 % des salariées devaient vivre avec un bas salaire en 2020 (OFS 2022). Même avec une déduction forfaitaire de 17 %, les salaires de référence de l'ESS sont statistiquement presque toujours supérieurs aux revenus avec invalidité dans le domaine des bas salaires.

L'assurance-chômage accorde aux personnes ayant un bas salaire une indemnité journalière plus élevée de 80 % (cf. art. 22 LACI). Partant de cette réglementation, la CSIAS propose de fixer la déduction forfaitaire à 25 % pour les salaires dans le domaine des bas salaires.

La CSIAS juge particulièrement choquant le fait que les personnes ayant une faible formation et/ou touchant un faible salaire étaient jusqu'à présent exclues des mesures de reconversion professionnelle pour des raisons liées au système. Les déductions forfaitaires proposées entraîneront des degrés AI plus élevés. Ainsi, la condition minimale pour une mesure de reconversion professionnelle (valeur indicative pour un degré AI de 20 %) sera également plus souvent satisfaite.

Dispositions transitoires

La CSIAS salue le fait que la modification s'appliquera aussi bien à tous les bénéficiaires de rentes qu'aux personnes qui, avant l'entrée en vigueur du RAI révisé, ne pouvaient faire valoir aucun droit en raison d'un trop faible taux d'invalidité calculé. Il convient toutefois de s'assurer que l'adaptation n'entraîne pas une pénalisation des personnes qui, selon le droit en vigueur jusqu'à la fin de l'année 2021, bénéficiaient d'un abattement de 25 % en raison d'une atteinte à la santé.

En résumé

- La CSIAS salue la mise en œuvre de la motion CSSS-N 22.3377 «Utiliser des barèmes de salaires correspondant à l'invalidité dans le calcul du taux d'invalidité» par le biais d'une modification du RAI au 1^{er} janvier 2024.
- La CSIAS juge l'introduction d'une déduction forfaitaire judicieuse, mais exige une déduction de 17 % sur la base des données chiffrées fournies par le rapport du Bureau BASS.
- Pour les personnes qui justifient d'un revenu de personne valide dans le domaine des bas salaires selon la définition de l'OFS, la déduction forfaitaire doit s'élever à 25 %.
- La CSIAS se félicite de ce que la nouvelle réglementation permette à davantage de personnes sans formation professionnelle ou dont la formation professionnelle est insuffisante d'accéder à des mesures de reconversion.

Nous vous remercions de nous avoir invités à nous prononcer et de l'attention que vous voudrez bien porter à nos commentaires. Veuillez agréer, Mesdames, Messieurs, nos meilleures salutations.



Christoph Eymann, Président



Markus Kaufmann, Secrétaire général

**ÄNDERUNG DER VERORDNUNG ÜBER DIE
INVALIDENVERSICHERUNG (IVV)
UMSETZUNG DER MOTION SGK-N 22.3377
«INVALIDITÄTSKONFORME TABELLENLÖHNE
BEI DER BERECHNUNG DES IV-GRADS»**

A. Allgemeine Bemerkungen

1. Ausgangslage

Am 1. Januar 2022 sind die Bestimmungen zur Weiterentwicklung der IV in Kraft getreten. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Verordnungsänderungen kritisierten viele Akteure, dass der Bundesrat die Lohntabellen der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE-Tabellen) in der IVV verankerte, gleichzeitig bis auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent (Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV) aber den bis Ende 2021 rechtsprechungsgemäss berücksichtigten leidensbedingten Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von maximal 25 Prozent abschaffte. Viele Stellungnahmen wiesen darauf hin, dass die wissenschaftlichen Studien des Büros BASS vom 8.1.2021 «Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung»¹ (nachstehend Studie BASS), von Prof. Dr. iur. Gächter et al. vom 22.01.2021 «Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung»² sowie einer Arbeitsgruppe unter der Leitung von Prof. em. Dr. iur. Riemer-Kafka³ unabhängig voneinander zum Ergebnis gelangten,

- dass die LSE-Tabellenlöhne weitgehend das Lohnniveau von Personen ohne gesundheitliche Einschränkung widerspiegeln und Löhne von gesundheitlich beeinträchtigten Personen im Vergleich hierzu systematisch wesentlich tiefer sind und
- dass wichtige lohnrelevante Faktoren wie Ausbildungsniveau, Alter, Nationalität, Dienstjahre, Wirtschaftszweig und Grossregion in den LSE-Tabellenlöhnen nicht berücksichtigt werden.

Trotz der umfassenden Kritik im Vernehmlassungsverfahren verkündete der Bundesrat am 3. November 2021, dass er an der Verankerung der LSE-Tabellen in der IVV und der Abschaffung des leidensbedingten Abzugs festhalte. Kurz darauf publizierten Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler in der Schweizerischen Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge (SZS 06/2021)⁴ ein Modell (nachstehend Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler), wie die heute zur Anwendung gelangenden LSE-Tabellen mittels einem Job-Matching-Tool behinderungsbedingt angepasst werden könnten.

¹ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

² Vgl.

https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/2021_Zusammenfassung_Recht_sgutachten_WESYM_Prozent202021.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

³ Vgl. Gabriela Riemer-Kafka et al., Invalidenkonforme Tabellenlöhne, in: Jusletter 22. März 2021

⁴ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformerentabellenlohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

Am 6. April 2022 reichte die SGK-N die Motion 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»⁵ ein, die anschliessend sowohl vom Nationalrat als auch vom Ständerat überaus deutlich angenommen wurde. Die Motion beauftragt den Bundesrat, bis Ende 2023 eine Bemessungsgrundlage zu implementieren, welche bei der Ermittlung des Einkommens mit Invalidität mittels statistischer Werte realistische Einkommensmöglichkeiten von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung berücksichtigt. Die Motion verlangt insbesondere: *«Bei der Überarbeitung der Bemessungsgrundlagen, die sich auf anerkannte statistische Methodik und auf den Stand der Forschung abstützt, berücksichtigt der Bundesrat das neue lineare Rentensystem, die Weiterentwicklung der Invaliditätsbemessung und damit auch die neuen Regelungen auf Stufe Verordnung per 1. Januar 2022. Er bezieht den Lösungsvorschlag von Riemer-Kafka/Schwegler mit ein, so wie er das mehrfach in Aussicht gestellt hat.»*

2. Motion 22.3377 ungenügend umgesetzt

Mit der vorgeschlagenen Anpassung der IVV, wonach die gestützt auf die LSE-Tabellen ermittelten Invalideneinkommen pauschal um 10 Prozent reduziert werden sollen (nachstehend Alternativmodell [Pauschalabzug]), setzt der Bundesrat die Motion 22.3377⁶ aus unserer Sicht nicht genügend um: Der Wert von 10 Prozent ist nicht empirisch abgestützt. Bei seinem Vorschlag stellt der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS ab, denn er bezieht sich lediglich auf die Lohndaten von Erwerbstätigen, die zwar starke gesundheitliche Einschränkungen angeben, aber keine IV-Rente erhalten, anstatt den Lohnunterschied von Personen mit einer Teilrente zu berücksichtigen (vgl. nachstehende Ausführungen unter B.1). Ebenso wenig lehnt er sich an das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler an. Somit stellt der Bundesrat auf keine der aktuellsten vorliegenden wissenschaftlichen Analysen ab, die sich auf statistische Methodik und den Stand der Forschung abstützen, und kommt der entsprechenden Forderung der Motion nicht genügend nach.

Für uns ist es unverständlich, dass der Bundesrat das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in seinem erläuternden Bericht nicht näher darstellt und in einem transparenten Vergleich die Vor- und Nachteile zum von ihm vorgeschlagenen Alternativmodell (Pauschalabzug) aufzeigt. Dies obwohl er gemäss seiner Antwort vom 13. März 2023 auf die Frage von Nationalrätin Manuela Weichelt 23.7195 «Tabellenlöhne: Im Wach- oder Schlafzustand?»⁷ angibt, Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler seien mit der Ausarbeitung der Grundlagen für invaliditätsbedingt angepasste Lohnstrukturerhebungen beauftragt, und obwohl er

⁵ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁶ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁷ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20237195>, Abrufdatum 12.05.2023.

auf Seite 3 seines erläuternden Berichts ausführt, dass im Mai 2022 eine aus Prof. em. Dr. Riemer-Kafka, Dr. phil. Schwegler, dem Bundesamt für Statistik und dem Bundesamt für Gesundheit bestehende Arbeitsgruppe eingesetzt worden sei. Es ist daher davon auszugehen, dass im Zeitraum von Mai 2022 bis April 2023 genügend Zeit bestanden hat oder hätte, um in intensiver Arbeit invaliditätskonforme Tabellenlöhne zu erstellen. Wir hätten erwartet, dass der Bundesrat zumindest auch das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Swegler in die Vernehmlassung schickt; könnten die Einkommensmöglichkeiten von gesundheitlich beeinträchtigten Menschen und somit auch ihr Invaliditätsgrad damit doch genauer und individueller bestimmt werden. An dieser Stelle ist festzuhalten, dass wie der Bundesrat auf Seite 4 seines erläuternden Berichts ausführt und auch in der Publikation von Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler⁸ nachzulesen ist, bei Lohntabellen gemäss dem Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Swegler zusätzlich noch lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.

Noch unverständlicher ist, dass der Bundesrat auf Seite 4 und 5 seines erläuternden Berichts ausführt, sein Alternativmodell (Pauschalabzug) beruhe auf anerkannter statistischer Methodik und der Forschung und gehe von den Erkenntnissen der Studie BASS aus. Der Beleg hierzu bleibt vielmehr aus, denn aus dem erläuternden Bericht geht nicht hervor, auf welcher Methodik und auf welchen Grundlagen der vorgeschlagene Pauschalabzug von 10 Prozent basiert und wie damit die in der Studie BASS aufgezeigten Benachteiligungen der Versicherten korrigiert werden sollen. Will man sich gegen invaliditätskonforme Lohntabellen und für einen pauschalen Abzug von den bestehenden LSE-Tabellenlöhnen entscheiden und stützt man sich dabei auf die wissenschaftliche Studie BASS, resultiert gemäss Diskussionspapier vom 7. November 2022 zur Studie BASS⁹ nämlich vielmehr ein notwendiger **Abzug in der Höhe von 17 Prozent, wobei auch dann noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.**

Ob das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Swegler tatsächlich einen massgeblich höheren Ermessensspielraum zur Folge hätte als die Lösung mittels einem Pauschalabzug, wie dies auf Seite 5 des erläuternden Berichts ausgeführt wird, lässt sich mangels Darlegung der Auswirkungen nicht beurteilen. Nicht von der Hand zu weisen ist aber auch aus unserer Sicht, dass ein Pauschalabzug für die IV-Stellen einfacher umzusetzen und für die Versicherten leichter zu verstehen wäre.

Da im vorliegenden Vernehmlassungsverfahren nur das Alternativmodell (Pauschalabzug) zur Diskussion steht, beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf die vorgeschlagene Änderung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV und somit auf die Höhe des Pauschalabzugs sowie auf die vorgeschlagene Übergangsbestimmung. **Wir halten an dieser Stelle fest: Basiert das Alternativmodell (Pauschalabzug) als Umsetzung der Motion 22.3377 auf einer soliden wissenschaftlichen Fundierung, wie wir es im Folgenden detailliert aufzeigen, bieten wir durchaus Hand zu einer Umsetzung mittels einem**

⁸ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformerentabellenlohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁹ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

Pauschalabzug. Ein aus wissenschaftlicher Sicht zu tief angesetzter Pauschalabzug ist für uns hingegen inakzeptabel und erfüllt die Motion 22.3377 nicht.

B Materielle Bemerkungen

1. Art. 26bis Abs. 3 IVV

Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV soll neben dem seit 1. Januar 2022 geltenden Teilzeitabzug von 10 Prozent neu vorsehen, dass vom Invalideneinkommen gemäss statistischen Werten (LSE-Tabellen) 10 Prozent abgezogen werden. Zur Begründung des Umfangs von 10 Prozent führt der Bundesrat auf Seite 7 seines erläuternden Berichts aus, die Studie BASS habe aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Deshalb sei dieser Wert als Referenzgrösse im Hinblick auf die Festlegung des Pauschalabzuges herangezogen worden. Ein Pauschalabzug in der Höhe von 10 Prozent erscheine als angemessen, denn werde zum neuen Pauschalabzug noch der bereits existierende Teilzeitabzug von 10 Prozent hinzugerechnet, so würde gesamthaft ein Abzug von 20 Prozent berücksichtigt. Auf Seite 8 seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat sodann aus, dass das vorgeschlagene Alternativmodell (Pauschalabzug) auf Verordnungsstufe umgesetzt werden könne, da Art. 28a Abs. 1 IVG vorsehe, dass der Bundesrat die zur Bemessung des Invaliditätsgrades massgebenden Erwerbseinkommen sowie die anwendbaren Korrekturfaktoren umschreiben könne.

Zur Argumentation des Bundesrates nehmen wir wie folgt Stellung:

Teilzeitabzug

In Bezug auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent ist festzuhalten, dass dieser nur bei denjenigen Versicherten angewendet wird, die nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit von 50 Prozent oder weniger tätig sein können. Ein Abzug von gesamthaft 20 Prozent würde somit nur in diesen Fällen resultieren.

Delegationsnorm Art. 28a Abs. 1 IVG

Zur Delegationsnorm in Art. 28a Abs. 1 IVG ist festzuhalten, dass Prof. Dr. U. Meyer und Dr. M. Reichmuth in der 4. Auflage der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum IVG¹⁰ (nachstehend Meyer/Reichmuth) zu Art. 28a IVG in Randziffer 104 unter dem Titel «Abzug vom Tabellenlohn» ausführen, die bundesgerichtliche Abzugspraxis von maximal 25 Prozent habe auch unter der Geltung der im Rahmen der Weiterentwicklung der IV in Kraft getretenen IVV grundsätzlich Bestand, obwohl nach dem Wortlaut des geltenden Art. 26^{bis} IVV einzig noch bei Teilzeitarbeit ein Abzug vorgesehen sei. Meyer/Reichmuth begründen dies unter Verweis auf BBI 2017

¹⁰ Vgl. MEYER/REICHMUTH, Rechtsprechung IVG, Art. 28a N 104

2668¹¹ damit, dass die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV darauf hinweise, dass der Bundesrat die bei den LSE-Tabellenlöhnen nötigen von der Rechtsprechung entwickelten Korrekturen vornehmen solle (z.B. welche Kriterien für einen leidensbedingten Abzug zu berücksichtigen sind und in welcher Höhe ein entsprechender Abzug erfolgen kann). Vergleiche man die ab 1. Januar 2022 geltende IVV mit diesen Ausführungen in der Botschaft, sprängen Lücken, Widersprüche und Inkongruenzen ins Auge. Den Abzug vom Tabellenlohn einzig noch bei Teilzeitarbeit vorzusehen, bedeutet gemäss Meyer/Reichmuth das Gegenteil davon, «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» auf Verordnungsstufe zu regeln, fusse diese Rechtsprechung doch auf fünf abzugsrelevanten Kriterien, die alle in einer Gesamtschau zu prüfen und ermessensweise bis maximal 25 Prozent tabellenlohnmindernd zu berücksichtigen seien. Meyer/Reichmuth gehen davon aus, dass das Bundesgericht die bundesrätliche Beschränkung auf den Teilzeitabzug im Streitfalle nicht stützen werde. Auch Prof. Dr. iur. Gächter und Dr. iur. M. E. Meier führen in ihrem Beitrag im Jusletter vom 4. Juli 2022 «Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen»¹² (nachstehend Gächter/Meier) auf Seite 24 aus, dass sich das in der IVV geschaffene Bemessungssystem in der gegenwärtigen Ausgestaltung so weit von den bisher konstant entwickelten bundesgerichtlichen Vorgaben entfernt habe, dass dessen Gesetzeskonformität fraglich erscheine. Gestützt auf Meyer/Reichmuth sowie Gächter/Meier lässt sich also sagen, dass eine Anpassung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV dringlich ist. Wir fordern den Bundesrat bezugnehmend auf die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV daher auf, sich bei den LSE-Tabellenlöhnen an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anzulehnen.

→ **Wir fordern daher, dass sich der Bundesrat bei den LSE-Tabellenlöhnen an die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV und somit an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anlehnt und einen Abzug von den LSE-Tabellenlöhnen in der Höhe von bis zu gesamthaft 25 Prozent ermöglicht (vgl. Formulierungsvorschlag zu Art. 26bis Abs. 3 IVV weiter unten).**

Vorgeschlagener Pauschalabzug

Wie bereits ausgeführt, begründet der Bundesrat die Höhe des vorgeschlagenen Pauschalabzugs von 10 Prozent damit, dass er sich an die Studie BASS anlehne. So habe die Studie BASS aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Dass die Studie BASS¹³ in der Zusammenfassung auf Seite III unter «Ergebnisse (1)» sowie unter Ziff. 6.1 gleich

¹¹ Vgl. <https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2017/544/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2017-544-de-pdf-a.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

¹² Vgl. Thomas Gächter / Michael E. Meier, Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen, in: Jusletter 4. Juli 2022

¹³ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023

anschliessend aber noch ausführt, dass IV-Rentnerinnen und IV-Rentner mit einer Resterwerbsfähigkeit und somit Teilrenten im Mittel nochmals signifikant weniger verdienen als Personen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen jedoch ohne Zugang zu einer Rente, unterschlägt der Bundesrat. Somit schliesst er die für die Berechnung des Pauschalabzugs relevante Vergleichsgruppe aus. Gemäss Studie BASS ist ihr Durchschnittslohn im Vergleich zu voll leistungsfähigen Erwerbstätigen nämlich um 14 Prozent und ihr Medianlohn **um 17 Prozent tiefer**. Diese Ausführungen verdeutlicht das Büro BASS erneut in seinem Diskussionspapier vom 7. November 2022¹⁴ zu seiner eigenen Studie.

Zur Begründung, weshalb der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS abstellt und nicht einen Pauschalabzug von 17 Prozent vorschlägt, führt er auf Seite 7 seines erläuternden Berichts insbesondere Folgendes aus: Die Daten der Studie BASS würden sich nach Ansicht des Bundesamtes für Statistik (BFS) auf nicht geeignete Grundlagen (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung [SAKE] verknüpft mit Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt [SESAM]) stützen, um zuverlässige Lohnniveaus messen zu können. Somit würden die Daten der Studie BASS mit den LSE-Tabellen nicht in allen Punkten übereinstimmen und seien nicht vergleichbar.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates lassen sich mit der Verknüpfung der Daten aus SAKE und SESAM aber sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen:

- Der Datensatz SAKE/SESAM bietet eine sehr gute Datenlage für die Analyse von Lohnunterschieden. Aus der Homepage des BFS geht hervor: *«Das statistische Projekt SESAM hat zum Ziel, eine wichtige Quelle für die Forschung zum Thema Beschäftigung und Sozialversicherungen in der Schweiz zu liefern. Diese neue Quelle basiert auf einer Verknüpfung der Daten aus der SAKE mit Informationen aus verschiedenen Sozialversicherungsregistern (AHV, IV, EL, ALV). Die SAKE befasst sich hauptsächlich mit dem Thema des Arbeitsmarktes, anhand ihrer Module aber auch mit Bildung, unbezahlter Arbeit, Migration oder Sozialer Sicherheit. Die Datenlieferung aus den Registern für jede SAKE-Erhebung ermöglicht es, die Analysen auf die Bereiche Gesundheit, Einkommen, Pensionierung oder Erwerbslosigkeit zu erweitern. Dabei werden die aus den Registern stammenden SESAM-Variablen mit jenen der SAKE gekoppelt.»*¹⁵
- Eine im Datensatz SAKE/SESAM identifizierte Person mit IV-Rente bezieht auch tatsächlich eine IV-Rente, denn die Information dazu stammt aus den Registerdaten der IV und nicht aus der Befragung SAKE.
- Wenn der Bundesrat tatsächlich Zweifel an der Studie BASS hätte, würde dies noch lange nicht begründen, weshalb er dann innerhalb derselben Studie

¹⁴ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

¹⁵ Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/sesam.html>, Abrufdatum 12.05.2023

einfach einen anderen Wert als Referenz herausgreift, der Menschen mit einer Teil-IV-Rente, die hier im Zentrum stehen, explizit ausschliesst.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass die der Studie BASS zugrunde liegenden SESAM-Daten sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen und mit den LSE-Tabellen vergleichbar sind. Sie bilden somit sehr wohl eine empirisch fundierte Basis für die Festlegung der Höhe eines Pauschalabzugs.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates in seinem erläuternden Bericht ist daher umfassend auf die Studie BASS abzustellen und die Referenzgrösse für den Pauschalabzug beträgt nicht nur 10 Prozent, sondern **17 Prozent**. An dieser Stelle ist nochmals darauf hinzuweisen, dass der vom Büro BASS ermittelte Lohnunterschied von Personen mit einer Teil-IV-Rente zu berücksichtigen ist und nicht derjenige von Personen ohne Rentenzugang und somit ohne rentenrelevanter Arbeitsunfähigkeit.

Wir fordern den Bundesrat daher auf, sich bei der Umsetzung der Motion 22.3377 und bei der Ausgestaltung seines Alternativmodells (Pauschalabzug) auf anerkannte statistische Methodik und den Stand der Forschung und somit umfassend auf die Studie BASS abzustützen und deshalb einen Pauschalabzug von **17 Prozent** vorzusehen.

Zudem ist festzustellen, dass gemäss der Studie BASS noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren (wie übermässige Einschränkungen bei bestimmten Krankheiten/Krankheitsbildern, Ausbildungsniveau, Branchenerfahrung, Alter, etc.) zu berücksichtigen sind. Auch ist den in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zusätzlich definierten abzugsrelevanten Elementen wie z.B. Nationalität, Aufenthaltskategorie und Dauer der Betriebszugehörigkeit Rechnung zu tragen. Ebenfalls unbedingt zu berücksichtigen sind regionale Unterschiede. Dies deshalb, weil das Problem, dass eine gesundheitlich beeinträchtigte Person z.B. im Kanton Tessin ein substantiell unter den LSE-Tabellenlöhnen liegendes Einkommen in Kauf nehmen muss, durch die sich lediglich auf das Valideneinkommen auswirkende Parallelisierung gemäss Art. 26 Abs. 2 IVV nicht in jedem Fall gelöst wird. Die Parallelisierung des Valideneinkommens kommt ohnehin nur dann zum Zug, wenn die betroffene Person ohne Behinderung ein branchenüblich unterdurchschnittliches Einkommen erzielt hat – und selbst dann werden 5 Prozent nicht ausgeglichen (vgl. Art. 26 Abs. 2 IVV). Beispiel: Herr A wohnt im Kanton Tessin und arbeitet in einem Bundesbetrieb. Dabei verdient er ein im schweizweiten Vergleich branchenübliches Einkommen. Nach einem Hirnschlag kann er mit seiner verbleibenden Arbeitsfähigkeit nicht mehr für den Bund arbeiten und muss die Berufsbranche wechseln. Nun stehen ihm lediglich noch Tätigkeiten zur Verfügung, bei denen er ein für den Kanton Tessin übliches, im schweizweiten Vergleich aber substantiell tieferes Einkommen erzielen kann. Das Konstrukt der Parallelisierung hilft Herrn A somit nicht.

Unter Berücksichtigung der in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung definierten Abzugspraxis soll der Abzug gesamthaft aber maximal 25 Prozent betragen. Im

Übrigen ist insbesondere bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) eine regelmässige Evaluation der Lohnunterschiede vorzusehen.

→ **Wir fordern daher, dass bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) ein Abzug von 17 Prozent vorgesehen wird und dass – wie von der Studie BASS als zentrale Quelle des Bundesrats verlangt – noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren berücksichtigt werden.**

→ **Wir schlagen daher folgende Formulierung vor:**

Art. 26bis Abs. 3 IVV

*«3 Vom statistisch bestimmten Wert nach Absatz 2 werden 17 Prozent abgezogen. Kann die versicherte Person aufgrund ihrer Invalidität nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit nach Artikel 49 Absatz 1bis von 50 Prozent oder weniger tätig sein, so werden zusätzlich 10 Prozent abgezogen. **Zusätzliche lohnmindernde Faktoren können zu weiteren Abzügen führen. Gesamthaft kann der Abzug maximal 25 Prozent betragen.»***

2. Übergangsbestimmung Abs. 1

Mit Abs. 1 der Übergangsbestimmung soll im Sinne der Gleichbehandlung aller Versicherten sichergestellt werden, dass alle Rentenbeziehenden, deren Rentenanspruch erst ab dem 1. Januar 2022 entstanden ist oder deren Rentenanspruch vor dem 1. Januar 2022 entstanden ist und die zu diesem Zeitpunkt das 55. Altersjahr noch nicht erreicht hatten, von der vorgeschlagenen Neuerung profitieren können. Die Renten dieser Versicherten mit einem IV-Grad zwischen 40 Prozent und 69 Prozent sollen daher innert zwei Jahren an die Neuerungen angepasst werden. Auf Seite 11, zweitletzter Absatz, seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat aus, es handle sich dabei um eine Revision mit einer grundsätzlichen und vollumfänglichen Neubeurteilung des Sachverhalts in medizinischer und ökonomischer Sicht.

Wir begrüssen die Gleichbehandlung auch bestehender IV-Rentenbeziehender sehr. Allerdings handelt es sich bei der Anpassung der laufenden Renten an die vorgeschlagene Neuerung aus unserer Sicht keineswegs um einen Revisionsgrund im Sinne von Art. 17 ATSG, der zu einer vollumfänglichen Neubeurteilung führt. Die Revision nach Art. 17 ATSG bezweckt einzig die Anpassung einer Rente an veränderte Verhältnisse. Nur wenn solche veränderten Verhältnisse gegeben sind, wie beispielsweise eine Verbesserung oder Verschlechterung des Gesundheitszustandes – weitere Beispiele finden sich in Randziffer 5101 f. des Kreisschreibens über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung, KSIR¹⁶ – erfolgt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine grundsätzliche und vollumfängliche Neubeurteilung. Dies bestätigt der Bundesrat zudem selbst auf Seite 11, letzter Absatz, seines erläuternden Berichts: *«Fälle, in welchen bereits eine ganze Rente ausgerichtet wird (IV-Grad von mindestens 70 Prozent) müssen nicht*

¹⁶ Vgl. <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/18452>, Abrufdatum 12.05.2023

in Revision gezogen werden. Eine Revision erfolgt in solchen Fällen nur, wenn nach der allgemeinen Revisionsbestimmung (Art. 17 ATSG) ein entsprechender Revisionsgrund (z.B. Verbesserung des Gesundheitsschadens) vorliegt». Abs. 1 der Übergangsbestimmung ist daher entsprechend anzupassen.

Weiter ist zu beachten, dass eine Anpassung an die Neuregelung mit einem Abzug vom LSE-Tabellenlohn in der Höhe von maximal 20 Prozent in denjenigen Fällen, bei denen im Rahmen der ursprünglichen Rentenzusprache ein leistungsbedingter Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von 25 Prozent vorgenommen wurde, zu einer Schlechterstellung führt. Wir gehen davon aus, dass dies nicht die Absicht des Bundesrates darstellt. Um eine Schlechterstellung zu vermeiden und somit den Besitzstand zu wahren, ist Abs. 1 der Übergangsbestimmung entsprechend umzuformulieren.

→ **Wir begrüßen es, dass auch die laufenden Renten an die Neuregelung angepasst und unter Berücksichtigung der Übergangsbestimmungen IVG zur Änderung vom 19. Juni 2020 (Weiterentwicklung der IV) gegebenenfalls in das stufenlose Rentensystem überführt werden sollen.**

→ **Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:
Übergangsbestimmung Abs. 1**

«1 (...), bei denen das Einkommen mit Invalidität aufgrund statistischer Werte festgelegt wurde und bei denen im Rahmen der Rentenzusprache nicht bereits ein höherer Abzug berücksichtigt wurde, ist innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Änderung eine Neuberechnung des Invaliditätsgrades vorzunehmen. (...).»

3. Übergangsbestimmung Abs. 2

Gemäss Abs. 2 der Übergangsbestimmung sollen sich Versicherte, bei denen ein rentenausschliessender Invaliditätsgrad festgestellt und der Rentenanspruch abgelehnt oder eine Rente aufgehoben wurde, erneut bei der Invalidenversicherung anmelden können. Als Voraussetzung dafür, dass die IV-Stellen auf das neue Gesuch eintreten, soll es ausreichen, wenn die versicherte Person glaubhaft aufzeigt, dass die Anwendung der neuen Regelung zu einem Invaliditätsgrad von 40 Prozent oder mehr führen würde. Diese Möglichkeit der Neuanmeldung begrüßen wir sehr. Sie müsste sich allerdings auch auf den Anspruch auf Gewährung von Umschulungsmassnahmen beziehen und darf nicht nur auf den Rentenanspruch beschränkt werden. Aus unserer Sicht reicht es zudem nicht aus, die Möglichkeit der Neuanmeldung lediglich über die Übergangsbestimmung zu kommunizieren. Vielmehr sollen das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv über die auch ohne Verschlechterung des Gesundheitszustandes bestehende Möglichkeit der Neuanmeldung informieren und entsprechende Versicherte aktiv und klar verständlich kontaktieren (z.B. durch Informationsschreiben an alle Versicherten,

deren Anspruch auf Umschulung / Rente abgelehnt wurde, oder an alle Sozialhilfebehörden).

- **Wir begrüßen es, dass die Möglichkeit einer Neuanmeldung gegeben sein soll.**
- **Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:
Übergangsbestimmung Abs. 2**
«2 Wurden eine Rente oder eine Umschulung vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... wegen eines zu geringen Invaliditätsgrades verweigert, so wird auf eine erneute Anmeldung eingetreten, wenn glaubhaft gemacht wird, dass die Berechnung des Invaliditätsgrades durch die Anwendung der Regelung von Artikel 26bis Absatz 3 neu zu einem Rentenanspruch oder einem Anspruch auf eine Umschulung führt.»
- **Wir fordern zudem, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv und klar verständlich über die Möglichkeit einer Neuanmeldung informieren.**

Wir bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen und danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

**MODIFICATION DU RÈGLEMENT SUR
L'ASSURANCE-INVALIDITÉ (RAI)
MISE EN ŒUVRE DE LA MOTION CSSS-N
22.3377 « UTILISER DES BARÈMES DE
SALAIRES CORRESPONDANT À L'INVALIDITÉ
DANS LE CALCUL DU TAUX D'INVALIDITÉ »**

A. Remarques d'ordre général

1. Contexte

Les dispositions relatives au développement continu de l'AI sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2022. Dans le cadre de la procédure de consultation relative aux modifications du règlement, de nombreux acteurs ont critiqué le fait que le Conseil fédéral inscrive les barèmes salariaux de l'Enquête suisse sur la structure des salaires (barèmes ESS) dans le RAI, tout en supprimant - hormis la déduction de 10% pour le travail à temps partiel (art. 26^{bis} al. 3 RAI) - la déduction en raison d'une atteinte à la santé de 25% au maximum appliquée au revenu avec invalidité, déduction qui était prise en compte conformément à la jurisprudence jusqu'à fin 2021. De nombreuses prises de position ont signalé que les études scientifiques du Bureau BASS du 8.1.2021 «Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung»¹ (ci-après Étude BASS; en allemand), du Prof. Dr iur. Gächter et al. du 22.01.2021 «Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung»² (en allemand) ainsi que d'un groupe de travail dirigé par la Prof. em. Dr iur. Riemer-Kafka³ étaient arrivées, indépendamment les unes des autres, au résultat suivant :

- Les barèmes salariaux ESS reflètent dans une large mesure le niveau de salaire des personnes sans atteintes à la santé et, en comparaison, les salaires des personnes atteintes dans leur santé sont systématiquement très inférieurs.
- D'importants facteurs ayant un impact sur le salaire tels que le niveau de formation, l'âge, la nationalité, le nombre d'années de service, la branche économique et la grande région ne sont pas pris en considération.

Malgré la critique générale exprimée lors de la procédure de consultation, le Conseil fédéral a annoncé le 3 novembre 2021 qu'il maintenait aussi bien l'ancrage des barèmes ESS dans le RAI que la suppression de la déduction en raison d'une atteinte à la santé. Peu de temps après, la Prof. em. Dr iur. Riemer-Kafka et le Dr phil. Schwegler ont publié, dans la Revue suisse des assurances sociales et de la prévoyance professionnelle (RSAS 06/2021)⁴, un modèle (ci-après modèle de barèmes salariaux selon Riemer-Kafka/Schwegler) qui indique comment les barèmes ESS appliqués aujourd'hui pourraient être adaptés en fonction des handicaps au moyen d'un outil de « Job-Matching ».

¹ Cf. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, consulté le 12.05.2023 (uniquement en allemand).

² Cf.

https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/2021_Zusammenfassung_Recht_sgutachten_WESYM_Prozent202021.pdf, consulté le 12.05.2023 (uniquement en allemand).

³ Cf. Gabriela Riemer-Kafka et al., Invalidenkonforme Tabellenlöhne, dans: Jusletter du 22 mars 2021

⁴ Cf. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformerentabellenlohn>, consulté le 12.05.2023 (résumé en français).

Le 6 avril 2022, la CSSS-N a déposé la motion 22.3377⁵ «Utiliser des barèmes de salaires correspondant à l'invalidité dans le calcul du taux d'invalidité», qui fut par la suite très nettement adoptée aussi bien par le Conseil national que par le Conseil des États. La motion charge le Conseil fédéral d'instaurer, d'ici fin 2023, une base de calcul qui, lors de la détermination du revenu avec invalidité au moyen de valeurs statistiques, tienne compte des possibilités de revenu réelles des personnes atteintes dans leur santé. La motion formule notamment la demande suivante: *«Dans le cadre de l'élaboration de la base de calcul, qui se fondera sur une méthode statistique reconnue et tiendra compte des connaissances scientifiques actuelles, le Conseil fédéral prendra en considération le nouveau système de rentes linéaire, les adaptations apportées à l'évaluation de l'invalidité et les nouvelles dispositions réglementaires entrées en vigueur le 1er janvier 2022. Il intégrera la solution proposée par Riemer-Kafka/Schwegler, comme il l'a plusieurs fois envisagé.»*

2. Motion 22.3377 insuffisamment mise en œuvre

Par l'adaptation du RAI telle que proposée, qui prévoit d'appliquer une réduction forfaitaire de 10% aux revenus avec invalidité déterminés sur la base des barèmes ESS (ci-après modèle alternatif [déduction forfaitaire]), le Conseil fédéral met à notre avis insuffisamment en œuvre la motion 22.3377⁶: la valeur de 10% ne s'appuie en effet pas sur des données empiriques. Dans sa proposition, le Conseil fédéral ne se base pas pleinement sur l'étude BASS; au lieu de prendre en compte la différence de salaire des personnes touchant une rente partielle de l'AI (cf. explications ci-après sous B.1), il se réfère en effet uniquement aux données salariales de personnes actives qui, bien que déclarant présenter d'importantes limitations dues à leur santé, n'ont pas accès à une rente de l'AI. Il ne s'appuie pas davantage sur le modèle de barèmes salariaux selon Riemer-Kafka/Schwegler. Le Conseil fédéral ne se base donc sur aucune des analyses scientifiques les plus récentes disponibles, fondées sur une méthodologie statistique et sur l'état actuel de la recherche, et ne satisfait pas suffisamment à l'exigence en question de la motion.

De notre point de vue, il est incompréhensible que le Conseil fédéral ne développe pas plus en détail, dans son Rapport explicatif, le modèle de barèmes salariaux selon Riemer-Kafka/Schwegler, en procédant à une comparaison transparente entre les avantages et inconvénients de ce dernier avec ceux du modèle alternatif (déduction forfaitaire) qu'il propose. Ce malgré le fait qu'il affirme, dans sa réponse du 13 mars 2023 à la question posée par la conseillère nationale Manuela Weichelt 23.7195 «Barèmes de salaire AI: le projet est-il entré en hibernation?»⁷, que la Prof. em. Dr Riemer-Kafka et le Dr phil. Schwegler sont chargés de mettre au point les bases nécessaires à l'adaptation des Enquêtes sur la structure des salaires en fonction de

⁵ Cf. <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223377>, consulté le 12.05.2023

⁶ Cf. <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223377>, consulté le 12.05.2023.

⁷ Cf. <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20237195>, consulté le 12.05.2023.

l'invalidité ; et ce bien qu'il écrive, à la page 3 de son Rapport explicatif, qu'un groupe de travail composé de la Prof. em. Dr Riemer-Kafka, du Dr phil. Schwegler, de l'Office fédéral de la statistique et de l'Office fédéral de la santé publique a été mis en place en mai 2022. On peut donc partir du principe que la période entre mai 2022 et avril 2023 était ou aurait été suffisante, en travaillant de façon intensive, pour établir des barèmes de salaires correspondant à l'invalidité. Nous nous attendions à ce que le Conseil fédéral mette à tout le moins en consultation également le modèle de barèmes salariaux selon Riemer-Kafka/Schwegler, vu que ce modèle permettrait de déterminer avec plus de précision les possibilités de revenu des personnes atteintes dans leur santé, et par conséquent aussi leur taux d'invalidité. À noter dans ce contexte, comme le précisent aussi bien le Conseil fédéral à la page 4 de son Rapport explicatif que la Prof. em. Dr Riemer-Kafka et le Dr phil. Schwegler dans leur publication⁸, qu'il faudrait tenir compte, en plus des barèmes salariaux selon le modèle Riemer-Kafka/Schwegler, de facteurs de réduction du salaire supplémentaires.

Il est encore plus incompréhensible que le Conseil fédéral déclare, aux pages 4 et 5 de son Rapport explicatif, que son modèle alternatif (déduction forfaitaire) tient compte des méthodologies statistiques reconnues, de la recherche et des résultats de l'étude BASS. La preuve de cette affirmation n'est en effet pas apportée, car le Rapport explicatif n'indique ni sur quelle méthodologie et quelles bases s'appuie la déduction forfaitaire de 10% telle que proposée, ni comment ce modèle alternatif est censé corriger les inégalités à l'égard des assuré-e-s que relève l'étude BASS. Si l'on veut se prononcer contre des barèmes salariaux correspondant à l'invalidité et pour une déduction forfaitaire appliquée aux barèmes salariaux ESS existants en se référant à l'étude scientifique BASS, il en résulte en effet bien davantage, comme indiqué dans la note de discussion du 7 novembre 2022 concernant l'étude BASS⁹, la nécessité de tenir compte d'une **réduction de 17%, tout en prévoyant de surcroît la prise en compte de facteurs de réduction supplémentaires.**

La question de savoir si le modèle de barèmes salariaux selon Riemer-Kafka/Schwegler donnerait effectivement lieu à une marge d'appréciation significativement plus large que la solution qui préconise une réduction forfaitaire, comme il est prétendu à la page 5 du Rapport explicatif, ne peut être évaluée faute de précisions quant aux conséquences. En revanche, on ne peut pas nier, de notre point de vue également, qu'une réduction forfaitaire serait plus facile à mettre en œuvre par les offices AI et plus compréhensible pour les assuré-e-s.

Étant donné que dans la présente procédure de consultation, seul le modèle alternatif (déduction forfaitaire) est soumis à discussion, les explications qui suivent se limitent à la modification proposée de l'art. 26^{bis} al. 3 RAI et par conséquent au taux de la déduction forfaitaire ainsi qu'à l'énoncé proposé de la disposition transitoire. **Nous tenons à signaler ici que si le modèle alternatif (déduction forfaitaire) tel que**

⁸ Cf. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformerentabellenlohn>, consulté le 12.05.2023.

⁹ Cf. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, consulté le 12.05.2023 (uniquement en allemand).

proposé pour satisfaire à la motion 22.3377 s'appuie sur une base scientifique solide, au sens que nous précisons plus en détail dans ce qui suit, nous consentons tout à fait à sa mise en œuvre moyennant une déduction forfaitaire. En revanche, nous considérons qu'une déduction forfaitaire, dont le taux est fixé trop bas du point de vue scientifique, est inacceptable et qu'elle ne satisfait pas à la motion 22.3377.

B Remarques d'ordre matériel

1. Art. 26bis al. 3 RAI

Dans l'art. 26^{bis} al. 3 RAI, il est désormais prévu d'opérer, outre la déduction de 10% pour le travail à temps partiel applicable depuis le 1^{er} janvier 2022, une déduction du revenu avec invalidité selon des valeurs statistiques (barèmes ESS) de 10%. Pour motiver ce taux de 10%, le Conseil fédéral indique à la page 7 de son Rapport explicatif qu'il ressort de l'étude BASS qu'aussi bien le salaire moyen que le salaire médian des personnes fortement atteintes dans leur santé, exerçant une activité lucrative et n'ayant pas accès à une rente, sont inférieurs d'environ 10% aux salaires des personnes en bonne santé. C'est la raison pour laquelle il dit s'en servir comme référence pour la fixation de la déduction forfaitaire. Selon lui, une déduction forfaitaire de 10% semble donc appropriée, car si l'on additionne la nouvelle déduction forfaitaire à la déduction pour le travail à temps partiel déjà existante de 10%, l'abattement total à prendre en compte est de 20%. À la page 8 de son Rapport explicatif, le Conseil fédéral précise ensuite que le modèle alternatif (déduction forfaitaire) tel que proposé peut être mis en œuvre au niveau réglementaire, étant donné qu'en vertu de l'art. 28a al. 1 LAI, le Conseil fédéral fixe les revenus déterminants pour l'évaluation du taux d'invalidité ainsi que les facteurs de correction applicables.

Nous prenons position au sujet de l'argumentation du Conseil fédéral comme suit:

Déduction pour le travail à temps partiel

En ce qui concerne la déduction pour le travail à temps partiel de 10%, il convient de préciser que celle-ci s'applique aux seules personnes assurées dont l'invalidité ne leur permet plus que de travailler à un taux d'occupation de 50% ou moins. C'est donc uniquement dans ces cas qu'en résulterait une déduction de 20% au total.

Norme de délégation de l'art. 28a al. 1 LAI

À propos de la norme de délégation de l'art. 28a al. 1 LAI, il convient de noter que le Prof. Dr U. Meyer et le Dr M. Reichmuth observent, dans la 4^e édition de la publication *Rechtsprechung des Bundesgerichts zum IVG*¹⁰ (ci-après Meyer/Reichmuth ; en allemand) au sujet de l'art. 28a LAI, chiffre 104 sous le titre «Abzug vom Tabellenlohn» (déduction du salaire statistique), que la pratique du Tribunal fédéral consistant à appliquer une déduction de 25% au maximum reste valable dans le

¹⁰ Cf. MEYER/REICHMUTH, *Rechtsprechung IVG*, art. 28a N 104 (uniquement en allemand)

principe, et ce également sous l'empire du RAI entré en vigueur dans le cadre du développement continu de l'AI, et en dépit du fait que selon l'énoncé de l'art. 26^{bis} RAI en vigueur, une déduction n'est plus prévue qu'en cas de travail à temps partiel. Meyer/Reichmuth motivent leur affirmation, en se référant à la FF 2017 2493¹¹, par le fait que le message relatif au développement continu de l'AI rappelle que le Conseil fédéral doit procéder aux corrections nécessaires, développées par la jurisprudence, de ces revenus (p. ex. critères à prendre en compte pour une déduction en raison du handicap et montant de la déduction correspondante). Selon les auteurs, si l'on compare le RAI en vigueur dès le 1^{er} janvier 2022 avec ces explications dans le message, des lacunes, contradictions et incohérences sautent aux yeux. Ne prévoir une déduction du salaire statistique plus que dans le cas du travail à temps partiel signifie, selon Meyer/Reichmuth, le contraire du fait d'inscrire dans le règlement «la pratique définie par la jurisprudence»; car cette jurisprudence repose sur cinq critères pouvant donner lieu à une réduction dont chacun est à examiner dans une perspective globale, à évaluer et à prendre en compte au titre de réduction du salaire statistique de 25% au maximum. Meyer/Reichmuth partent du principe qu'en cas de litige, le Tribunal fédéral ne soutiendrait pas la volonté du Conseil fédéral de limiter la réduction au seul cas du travail partiel. Le Prof. Dr iur. Gächter et le Dr iur. M. E. Meier développent eux aussi, dans leur contribution à la Jusletter du 4 juillet 2022 «Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen»¹² (ci-après Gächter/Meier; en allemand), page 24, l'avis selon lequel le système d'évaluation créé dans le RAI s'est à tel point éloigné, dans sa conception actuelle, des directives développées jusqu'à présent par la jurisprudence constante du Tribunal fédéral que sa conformité avec la loi apparaît comme douteuse. Sur la base des constats faits par Meyer/Reichmuth et Gächter/Meier, on peut donc affirmer qu'une adaptation de l'art. 26^{bis} al. 3 RAI s'impose d'urgence. Nous référant au message relatif au développement continu de l'AI, nous demandons donc au Conseil fédéral de s'appuyer, s'agissant des barèmes salariaux de l'ESS, sur la «pratique définie par la jurisprudence».

→ **Nous demandons par conséquent que le Conseil fédéral se base, en ce qui concerne les barèmes salariaux de l'ESS, sur le message relatif au développement continu de l'AI et donc sur «la pratique définie par la jurisprudence», et qu'il fasse en sorte qu'une déduction appliquée aux barèmes salariaux de l'ESS allant au total jusqu'à 25% au maximum soit possible (cf. proposition de formulation de l'art. 26bis al. 3 RAI ci-après).**

Déduction forfaitaire proposée

Comme déjà mentionné, le Conseil fédéral motive le taux de la déduction forfaitaire de 10% tel que proposé par le fait qu'il se base sur l'étude BASS. Selon lui, l'étude BASS a démontré qu'aussi bien le salaire moyen que le salaire médian des personnes fortement atteintes dans leur santé, exerçant une activité lucrative et

¹¹ Cf. https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex_data.admin.ch/eli/fga/2017/544/fr/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2017-544-fr-pdf-a.pdf, consulté le 12.05.2023.

¹² Cf. Thomas Gächter / Michael E. Meier, Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen, dans: Jusletter du 4 juillet 2022 (uniquement en allemand)

n'ayant pas accès à une rente, sont inférieurs d'environ 10% aux salaires des personnes en bonne santé. Le Conseil fédéral omet toutefois de mentionner que l'étude BASS¹³ précise immédiatement après, dans le résumé à la page III sous «Ergebnisse (1)» ainsi que sous le chiffre 6.1, que les rentières et rentiers AI présentant une capacité de gain résiduelle et touchant de par ce fait une rente partielle perçoivent en moyenne un salaire encore significativement plus bas que les personnes fortement restreintes en raison de leur état de santé, mais n'ayant pas accès à une rente. Il exclut ainsi le groupe de comparaison pertinent pour le calcul de la déduction forfaitaire. Selon l'étude BASS, leur salaire moyen est en effet, comparativement aux personnes pleinement performantes, inférieur de 14% et leur salaire médian **inférieur de 17%**. Le Bureau BASS précise ces observations dans sa note de discussion du 7 novembre 2022¹⁴ se rapportant à sa propre étude.

Le Conseil fédéral motive le fait qu'il ne se base pas pleinement sur l'étude BASS et ne propose pas une déduction forfaitaire de 17% notamment par les arguments suivants, développés à la page 7 de son Rapport explicatif : selon lui, les données de l'étude BASS reposent sur ce que considère l'Office fédéral de la statistique (OFS) comme une base inappropriée (Enquête suisse sur la population active [ESPA] liée à la publication Protection sociale et marché du travail [SESAM] pour mesurer des niveaux de salaire fiables. Il estime par conséquent que ces données ne concordent pas en tous points avec les barèmes ESS et ne leur sont pas comparables.

Or contrairement aux éléments développés par le Conseil fédéral, le couplage des données issues de l'ESPA et de SESAM permet bel et bien de mesurer des niveaux de salaire fiables :

- L'ensemble de données ESPA/SESAM constitue une excellente source pour analyser les différences de salaire. Le site Web de l'OFS indique ceci : « *Le projet statistique SESAM a pour objectif de fournir une source essentielle pour la recherche en Suisse sur le thème de l'emploi et des assurances sociales. Cette nouvelle source est construite sur la base d'un couplage des données de l'ESPA avec des informations extraites de différents registres du domaine des assurances sociales (AVS, AI, PC, AC). L'ESPA traite principalement du thème du marché du travail, mais aussi par ses modules thématiques de la formation, du travail non rémunéré, de la migration ou encore de la sécurité sociale. L'apport des données de registres à chaque enquête ESPA permet d'élargir les analyses dans le domaine de la santé, des revenus, de la retraite ou encore du chômage en croisant les variables SESAM tirées de registres à celles de l'ESPA.* »¹⁵
- Selon les renseignements du Bureau BASS, il ressort d'une comparaison des salaires médians issus des données de l'ESPA/SESAM avec les barèmes de

¹³ Cf. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, consulté le 12.05.2023

¹⁴ Cf. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, consulté le 12.05.2023.

¹⁵ Cf. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/travail-remuneration/enquetes/sesam.html>, consulté le 12.05.2023

l'ESS que les valeurs absolues des salaires médians ne présentent que des différences minimales entre l'ESPA et l'ESS.

- Une personne identifiée dans le cadre des données de l'ESPA/SESAM comme bénéficiaire d'une rente de l'AI perçoit effectivement une rente de l'AI, car l'information à cet égard provient des registres de l'AI et non pas de l'enquête ESPA. Renseignements pris auprès du Bureau BASS, il s'agit d'une des raisons pour lesquelles l'on s'est basé, lors de la détermination des différences de salaires des personnes handicapées, sur les indications relatives au salaire fournies par des bénéficiaires d'une rente AI, vu que ces personnes permettent d'être identifiées de manière très fiable. Un groupe composé de personnes ayant autoévalué leur état de santé et présentant d'importantes limitations dues à leur état de santé mais sans toucher de rente de l'AI, a servi dans une large mesure au Bureau BASS de « groupe témoin » dans ses analyses. La plausibilisation des résultats concernant ce groupe témoin est par ailleurs fort réussie : les personnes sans rente AI mais qui présentent, selon leur propre appréciation, une pathologie de longue durée (au moins 6 mois) et qui indiquent être fortement restreintes dans leur vie quotidienne gagnent moins que les personnes sans limitations dues à leur état de santé, mais davantage que les bénéficiaires d'une rente partielle de l'AI, personnes dont il s'agit principalement ici.
- Si le Conseil fédéral avait effectivement des doutes à l'égard de l'étude BASS, cela ne justifierait cependant encore de loin pas la raison pour laquelle il extrait tout simplement de cette même étude une autre valeur à appliquer comme référence, laquelle évince explicitement les personnes touchant une rente partielle de l'AI, groupe de personnes placé ici au centre de l'attention.

En résumé, on peut par conséquent affirmer que les données SESAM sur lesquelles s'appuie l'étude BASS permettent bel et bien de mesurer des niveaux de salaire fiables et qu'elles sont comparables aux barèmes de l'ESS. Elles constituent donc tout à fait une base fondée sur des données empiriques en vue de déterminer le montant d'une déduction forfaitaire.

Par conséquent, et contrairement aux éléments développés par le Conseil fédéral dans son Rapport explicatif, il convient de pleinement tenir compte de l'étude BASS ainsi que d'une valeur de référence pour la déduction forfaitaire non pas seulement de 10%, mais de **17%**. À noter une nouvelle fois ici qu'il s'agit de prendre en considération la différence de salaire, déterminée par le Bureau BASS, des personnes touchant une rente partielle de l'AI et non pas celle des personnes n'ayant pas accès à la rente et ne présentant donc pas d'incapacité de travail donnant lieu à l'octroi d'une rente.

Pour ces raisons, nous demandons au Conseil fédéral de s'appuyer, en ce qui concerne la mise en œuvre de la motion 22.3377 et la conception de son modèle alternatif (déduction forfaitaire), sur une méthodologie statistique reconnue et sur l'état actuel de la recherche, et donc pleinement sur l'étude BASS, et par conséquent de prévoir une déduction forfaitaire de **17%**.

À noter par ailleurs que l'étude BASS préconise de prendre en compte des facteurs supplémentaires ayant pour effet de réduire le salaire (tels que de très importantes limitations dues à certaines pathologies/tableaux cliniques, le niveau de formation, l'expérience dans la branche, l'âge, etc.). Il s'agit en outre de tenir compte des éléments supplémentaires pouvant donner lieu à une déduction, tels que définis par la jurisprudence du Tribunal fédéral, comme p. ex. la nationalité, la catégorie de séjour et l'ancienneté dans l'entreprise. Il convient en plus de prendre impérativement en considération les différences régionales; en effet, le problème lié au fait qu'une personne atteinte dans sa santé, résidant p. ex. dans le canton du Tessin, doive se contenter d'un revenu substantiellement inférieur aux barèmes salariaux de l'ESS, n'est pas résolu dans tous les cas par la parallélisation selon l'art. 26 al. 2 RAI, celle-ci n'impactant que le revenu sans invalidité. La parallélisation du revenu sans invalidité ne s'applique de toute façon que si la personne concernée a réalisé, avant la survenance de son invalidité, un revenu inférieur à la moyenne usuelle dans la branche – et même dans ce cas, 5% ne sont pas compensés (cf. art. 26 al. 2 RAI). Exemple : Monsieur A. réside dans le canton de Tessin et travaille au sein d'une entreprise fédérale. Il touche un salaire usuel dans la branche qui correspond à la moyenne suisse. Ayant subi une attaque cérébrale, sa capacité de travail résiduelle ne lui permet plus de travailler au service de la Confédération et il se voit obligé de changer de branche. Il ne réalise désormais plus qu'un revenu usuel dans le canton du Tessin qui est inférieur à la moyenne suisse. Le concept de la parallélisation n'est par conséquent d'aucune aide pour Monsieur A.

Compte tenu de la pratique définie par la jurisprudence du Tribunal fédéral, la déduction globale ne doit toutefois pas dépasser 25% au maximum. Par ailleurs, il convient de prévoir, notamment lors du recours à un modèle alternatif (déduction forfaitaire), une évaluation régulière des différences de salaire.

→ **Nous demandons par conséquent qu'il soit prévu, lors de l'application d'un modèle alternatif (déduction forfaitaire), une déduction de 17% et qu'il soit en outre tenu compte, comme l'exige le Bureau BASS en sa qualité de source centrale de l'OFAS, de facteurs supplémentaires ayant pour effet de réduire le salaire.**

→ **Nous proposons par conséquent la formulation suivante:**

Art. 26bis al. 3 RAI

«3 Une déduction de 17% est opérée sur la valeur statistique visée à l'al. 2. Si, du fait de l'invalidité, l'assuré ne peut travailler qu'avec une capacité fonctionnelle au sens de l'art. 49 al. 1bis, de 50% ou moins, une déduction supplémentaire de 10% est opérée. D'autres facteurs ayant pour effet de réduire le salaire peuvent donner lieu à des déductions supplémentaires. La déduction ne peut excéder 25% au total. »

2. Disposition transitoire al. 1

L'al. 1 de la disposition transitoire doit garantir, au sens du traitement égalitaire de toutes les personnes assurées, que l'ensemble des bénéficiaires de rentes dont le

droit à la rente n'a pris naissance qu'à compter du 1^{er} janvier 2022 ou dont le droit à la rente a pris naissance avant le 1^{er} janvier 2022 et qui n'avaient pas encore atteint 55 ans à ce moment-là, puissent profiter de la modification proposée. C'est pourquoi les rentes de ces assuré-e-s qui présentent un taux d'invalidité entre 40 et 69% doivent être adaptées aux modifications dans un délai de deux ans. Le Conseil fédéral déclare à la page 11, 3^e alinéa de son Rapport explicatif, qu'il s'agit d'une révision qui nécessite en principe une réévaluation complète des faits déterminants du point de vue médical et économique.

Nous saluons vivement que les bénéficiaires de rentes AI déjà existantes soient traités de manière égalitaire. Or, nous sommes d'avis que l'adaptation des rentes en cours n'est nullement assimilable à un motif de révision au sens de l'art. 17 LPGA qui donne lieu à une réévaluation complète. La révision au sens de l'art. 17 LPGA vise uniquement l'adaptation d'une rente à un changement des circonstances. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, ce n'est que s'il existe un tel changement des circonstances, par exemple une amélioration ou une dégradation de l'état de santé – d'autres exemples figurent au chiffre 5101 s. de la Circulaire sur l'invalidité et les rentes dans l'assurance-invalidité, CIRAI¹⁶ – qu'une réévaluation fondamentale et complète est effectuée. Ce principe est en outre confirmé par le Conseil fédéral lui-même à la page 11, 4^e alinéa de son Rapport explicatif: « *Si l'assuré touche déjà une rente entière (taux d'invalidité de 70% ou plus), celle-ci ne doit pas être révisée, à moins qu'il existe un motif de révision prévu par la disposition générale en la matière (art. 17 LPGA), comme par exemple l'amélioration de l'atteinte à la santé* ». L'al. 1 de la disposition transitoire doit donc être adapté en conséquence.

En outre, il convient de tenir compte du fait qu'une adaptation à la nouvelle réglementation, qui prévoit une déduction du salaire statistique ESS de 20% au maximum pour les assuré-e-s qui se sont vu appliquer, dans le cadre de l'octroi initial de la rente, une déduction en raison du handicap de 25% de leur revenu d'invalidité, est source d'inégalités. Nous partons du principe que telle n'est pas l'intention du Conseil fédéral. Pour éviter cette inégalité et donc pour préserver les droits acquis, l'al. 1 de la disposition transitoire doit être reformulé en conséquence.

- **Nous saluons l'intention d'adapter également les rentes en cours à la nouvelle réglementation et, compte tenu des dispositions transitoires de la LAI relatives à la modification du 19 juin 2020 (développement continu de l'AI), de les transférer le cas échéant dans le système de rentes linéaire.**
- **Nous proposons cependant la formulation suivante:**
Disposition transitoire al. 1
«1 (...), pour lesquelles le revenu avec invalidité a été déterminé sur la base de valeurs statistiques et pour lesquelles, au moment de l'octroi initial de la rente, aucune déduction supérieure n'a encore été prise en compte, une réévaluation du taux d'invalidité est effectuée dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de la présente modification. (...).»

¹⁶ Cf. <https://sozialversicherungen.admin.ch/fr/d/18452>, consulté le 12.05.2023

3. Disposition transitoire al. 2

L'al. 2 de la disposition transitoire prévoit que les personnes auxquelles l'octroi d'une rente a été refusé ou la rente supprimée parce que leur taux d'invalidité était insuffisant peuvent faire une nouvelle demande auprès de l'assurance-invalidité. Si la personne établit de manière plausible que l'application de la nouvelle réglementation aboutirait à un taux d'invalidité de 40% ou plus, cela suffit comme condition pour que les offices AI entrent en matière sur la nouvelle demande. Nous accueillons très positivement la possibilité d'une nouvelle demande. Elle devrait cependant s'appliquer également au droit à des mesures de reclassement professionnel et ne pas se limiter au seul droit à la rente. De notre point de vue, il ne suffit en outre pas de communiquer la possibilité d'une nouvelle demande uniquement dans le cadre de la disposition transitoire. Il conviendrait bien davantage que l'Office fédéral des assurances sociales et les offices AI informent activement les assuré-e-s de la possibilité d'une nouvelle demande, dont ils peuvent faire usage même sans présenter de détérioration de leur état de santé, et que les personnes concernées soient activement et de manière clairement compréhensible contactées à cet effet (p. ex. par le biais d'une lettre d'information à l'ensemble des personnes assurées qui se sont vu refuser l'octroi d'un reclassement / d'une rente, ou à toutes les autorités de l'aide sociale).

- **Nous saluons le fait de prévoir la possibilité de déposer une nouvelle demande.**
- **Nous proposons en outre la formulation suivante:**
Disposition transitoire al. 2
*«2 Lorsque l'octroi d'une rente ou d'un reclassement a été refusé avant l'entrée en vigueur de la modification du ... parce que le taux d'invalidité était insuffisant, une nouvelle demande est examinée si celle-ci établit de façon plausible que le calcul du taux d'invalidité conformément au nouvel art. 26bis al. 3 aboutirait à la reconnaissance d'un droit à la rente **ou au reclassement.**»*
- **Nous demandons en outre que l'Office fédéral des assurances sociales et les offices AI informent activement et de manière clairement compréhensible de la possibilité d'une nouvelle demande.**

Nous vous prions de bien vouloir prendre en compte nos revendications et vous remercions de l'occasion qui nous est offerte de prendre position.

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Per E-Mail an: sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Zürich, 24.05.2023

Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) – Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»

Allgemeine Bemerkungen

Wir unterstützen im Grundsatz die Stellungnahme und die Forderungen von Inclusion Handicap in Bezug auf die Änderung der Verordnung per 1.1.2024. Wir stellen ebenfalls fest, dass die Motion 22.3377¹ ungenügend umgesetzt wird:

- Mit einem Pauschalabzug von lediglich 10 Prozent vom Medianlohn von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen kommt der Bundesrat der Forderung der Motion, die realistischen Einkommensmöglichkeiten mittels statistischen Werten zu berücksichtigen, nicht nach. Ein Pauschalabzug von 10 Prozent resultiert in einem statistischen Wert, der dem Medianlohn von Personen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen *ohne Zugang zu einer IV-Teilrente* entspricht. Der Medianlohn von Personen mit einer IV-Teilrente ist hingegen um 17 Prozent tiefer als derjenige von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen. Ein aus wissenschaftlicher Sicht zu tief angesetzter Pauschalabzug ist auch für uns inakzeptabel.
- Es müssen zusätzliche lohnmindernde Faktoren berücksichtigt werden, die zu weiteren Abzügen führen können.

Wir bedauern, dass es aufgrund der kurzen Frist, der Komplexität der Anforderungen und des damit verbundenen Aufwands nicht möglich ist, bis am 1.1.2024 neue, invaliditätskonforme Lohn Tabellen zu erarbeiten bzw. die Bemessungsgrundlagen auf Basis der Tabellen der schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE) anzupassen. Wir begrüßen jedoch, dass die geänderte Verordnung **unter Berücksichtigung der von Inclusion Handicap vorgeschlagenen Formulierungsvorschläge** am 1.1.2024 in Kraft gesetzt wird.

Wir erachten es gleichzeitig als notwendig, dass die geänderte Verordnung lediglich befristet eingeführt wird und parallel dazu in Erfüllung der Motion 22.3377 neue Bemessungsgrundlagen erarbeitet werden, die auf dem Modell Riemer-Kafka/Schwegler und den Lösungsvorschlägen aus der Studie des Büro BASS² (unter Berücksichtigung der Löhne von Personen mit IV-Teilrentenbezug) basieren (siehe Vorschlag für die Anpassung der Verordnung unter «Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen»). Wir sind dezidiert der Auffassung, dass die zentralen, mit den verwendeten Medianlöhnen verbundenen Schwachpunkte des Systems (siehe Erläuterungen unten) mit der Änderung der Verordnung ohne grundsätzliche Weiterentwicklung der Bemessungsgrundlagen nicht behoben werden – auch dann nicht, wenn ein Pauschalabzug von 17 Prozent gewährt wird und zusätzliche lohnmindernde Faktoren berücksichtigt werden. AGILE.CH hat diese Schwachpunkte unter Bezugnahme auf die Studie des Büro BASS bereits in seiner Stellungnahme vom 21.2.2021 zu den Ausführungsbestimmungen zur Änderung des Invalidenversicherungsgesetzes dargelegt³. Auch Dr. iur Egli et al. haben diese in ihrer juristischen Studie «Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung» im Detail erläutert.⁴

¹ [22.3377 | Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#)

² Vgl. [Guggisberg et al., 2021](#), Abrufdatum 4.5.2023.

³ Vgl. [Stellungnahme AGILE](#) vom 24.2.2021, Abrufdatum 4.5.2023.

⁴ Vgl. Rechtsgutachten [Egli et al., 2021](#) sowie Schlussfolgerungen in [Gächter et al., 2021](#), Abrufdatum 4.5.2023.

Die Notwendigkeit der Einführung neuer Bemessungsgrundlagen kann wie folgt begründet werden:

Problematik der nur auf wenigen lohnrelevanten Kriterien basierenden Medianlöhne

Grundsätzlich erachten wir es als sinnvoll, auf standardisierte Bemessungsgrundlagen abzustützen. Mit der Abstützung auf Medianlöhnen der LSE, die nur nach drei oder vier lohnrelevante Kriterien differenziert ausgewiesen werden (Geschlecht, Kompetenzniveau und Sektor sowie in einigen Fällen ein bestimmter Wirtschaftszweig), können jedoch in vielen Fällen keine realistischen Einkommensmöglichkeiten ermittelt werden, wie dies die Motion 22.3377 verlangt (vgl. dazu ebenfalls die Ausführungen im Rechtsgutachten von Dr. iur. Egli et al.⁵ zu den Grundproblemen der Invaliditätsbemessung aufgrund von Medianlöhnen). Für viele Personen können auch dann keine realistischen Einkommensmöglichkeiten ermittelt werden, wenn ein Pauschalabzug von 17 Prozent vom Medianlohn von voll leistungsfähigen Personen gewährt wird, aus dem der Medianlohn von Personen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und einer IV-Teilrente resultiert. Die Löhne dieser Personen weisen ebenfalls eine Spannweite auf, die durch weitere lohnrelevante personenbezogene und strukturelle Merkmale bedingt ist. Solche Merkmale sind zum Beispiel das Alter, die Nationalität oder die Dienstjahre sowie zentrale strukturelle Gegebenheiten wie die Branche, die Berufsgruppe oder die Grossregion. Ausserdem unterscheiden die aktuell verwendeten Kompetenzniveaus der LSE nicht zwischen körperlich anstrengenden und weniger anstrengenden Tätigkeiten. Es gibt jedoch deutliche Hinweise, dass körperlich anstrengende Tätigkeiten, welche viele Menschen mit IV-Teilrente nicht ausführen können, besser entlohnt werden, was den Medianlohn zumindest des Kompetenzniveaus 1 entsprechend nach oben treibt (vgl. die Studie des Büro BASS⁶).

Die Benachteiligungen, die mit der Abstützung auf nur nach wenigen Kriterien differenzierten Medianlöhnen verbunden sind, können auch durch die bestehenden Korrekturfaktoren (Teilzeitabzug, Parallelisierung und Einschätzung der funktionellen Leistungsfähigkeit) in vielen Fällen nicht ausgeglichen werden: Der Teilzeitabzug wird ausschliesslich Personen gewährt, deren Leistungsfähigkeit nur noch 50% oder weniger beträgt. Die Parallelisierung berücksichtigt nur wirtschaftliche Faktoren, die sich bereits vor Eintritt der Invalidität negativ auf den Lohn auswirkten, wobei auch bei grösserer Differenz zwischen früherem Einkommen und LSE-Vergleichslohn lediglich ein Abzug von 5% vom LSE-Vergleichslohn gewährt wird (vgl. dazu auch Gächter et al.⁷, die darauf hinweisen, dass diese Korrekturfaktoren «in der Regel weder empirisch validiert noch geeignet» seien, «die methodischen Differenzen vollständig zu beseitigen»⁸). Die Einschätzung der funktionellen Leistungsfähigkeit lässt die realistischen Einkommensmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt ebenfalls ausser Acht.⁹

Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit nicht garantiert

Gemäss erläuterndem Bericht des Bundesrats (S. 5) führe ein einheitlicher Pauschalabzug für alle Versicherten zu mehr Rechtssicherheit, da kein Ermessensspielraum wie bei einer Vielzahl von möglichen LSE-Tabellen zum Tragen komme. Weiter sei damit eine Gleichbehandlung der Versicherten garantiert (S. 9).

Diese Argumente sind nicht stichhaltig: Die Rechtssicherheit ist auch bei einer Weiterentwicklung respektive Differenzierung von LSE-Tabellen gewährleistet bzw. könnte sogar erhöht werden, wenn die neuen Tabellen auf klaren Kriterien basieren und standardisiert angewendet würden (allfällige zusätzliche lohnmindernde Abzüge, die weitgehend im Ermessen der zuständigen Stellen liegen, können dadurch reduziert werden). Was die Gleichbehandlung aller Versicherten betrifft, so ist diese dann nicht massgeblich, wenn von ungleichen Situationen ausgegangen wird. Der Gleichbehandlungsgrundsatz besagt gemäss Dr. iur. Egli et al., «dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln ist»¹⁰. Es ist daher nicht zielführend, wenn zwei verschiedene Situationen ohne sachlichen Grund gleichbehandelt werden, wie dies bei einer

⁵ Egli et al., 2021, S. 199, S. 213-214, Schlussfolgerungen in Gächter et al., 2021, S. 49-50, Abrufdatum 4.5.2023.

⁶ Guggisberg et al., 2021, S. 5-6, S. 9-10, S. 35, Abrufdatum 4.5.2023.

⁷ Gächter et al., 2021, S. 23, Abrufdatum 4.5.2023.

⁸ Guggisberg et al., 2021, pp. 5-6, pp. 9-10, p. 23, Abrufdatum 4.5.2023.

⁹ Vgl. Egli & Filippo, 2022, Kommentar in iusNet Arbeitsrecht und Versicherungsrecht, Abrufdatum 4.5.2023.

¹⁰ Egli et al., 2021, S. 184, Abrufdatum 4.5.2023.

undifferenzierten Anwendung von Medianlöhnen und Pauschalabzügen der Fall ist. Egli et al. weisen ausserdem darauf hin, dass in der Praxis «die Ermessensausübung im Bereich der Verwertbarkeit bezüglich Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit» berechenbarer sei als im Bereich des Tabellenlohnabzuges, dem ein «Schwarz-Weiss-Schema» zugrunde liege.¹¹

Wir gehen davon aus, dass die Entwicklung differenzierterer (fallspezifischer) Bemessungsgrundlagen auf Basis von relevanten Kriterien den Ermessensspielraum in Bezug auf weitere lohmindernde Faktoren, die berücksichtigt werden müssen, zusätzlich einschränken würde. Damit könnte die Gleichbehandlung nach Massgabe von Gleichheit verbessert werden. Da weiterhin nicht alle relevanten Kriterien standardisiert abgebildet werden können, wird gleichzeitig eine gewisse Flexibilität bzw. ein gewisses Ermessen weiterhin notwendig und sinnvoll sein, um dem Einzelfall gerecht zu werden.

Weiterentwicklung der Bemessungsgrundlagen in Erfüllung der Motion 22.3377

AGILE.CH forderte bereits vor Einreichung der Motion 22.3377 in seiner Stellungnahme zu den Ausführungsbestimmungen zur Änderung des Invalidenversicherungsgesetzes vom 24.2.2021, dass die Regelungen des Einkommensvergleichs zwecks Bestimmung des IV-Grads gestützt auf die neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse grundsätzlich überarbeitet werden. Wir sind überzeugt, dass die Erfolgchancen von Eingliederungsmassnahmen am grössten sind, wenn sich die versicherte Person in einer finanziell stabilisierten Situation befindet, da grosse finanzielle Sorgen blockierend wirken können. Auch das erwähnte Rechtsgutachten weist in aller Deutlichkeit darauf hin, dass die Lohn Tabellen mittels spezifischer, möglichst realitätsnaher Lohnprofile an die Realität von Menschen mit Behinderungen angepasst und dafür die Potenziale der LSE ausgeschöpft werden sollen.¹²

Im Gegensatz zum Bundesrat erkennen wir keine mit den neuen Bemessungsgrundlagen verbundene Abkehr vom ausgeglichenen Arbeitsmarkt, da diese auf denselben statistischen Grundlagen (LSE) wie bisher basieren werden. Gemäss Randziffer 3406 des Kreisschreibens über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung (KSIR)¹³ umfasst der ausgeglichene Arbeitsmarkt «auch Nischenarbeitsplätze, also Stellen- und Arbeitsangebote, bei welchen gesundheitlich beeinträchtigte Personen mit einem sozialen Entgegenkommen vonseiten der Arbeitgeberin/des Arbeitgebers rechnen können.» Ungeachtet der Tatsache, dass solche Arbeitsplätze immer seltener werden und ein soziales Entgegenkommen vonseiten der Arbeitgebenden nicht gewährleistet ist, wird auch mit der neuen Bemessungsgrundlage weiterhin davon ausgegangen, dass solche Arbeitsplätze vorhanden sind – der Fokus richtet sich mit differenzierteren Lohn Tabellen lediglich auf ein «realitätsnäheres» Segment von Einkommensmöglichkeiten für die betreffenden Personen (vgl. dazu auch die von Rechtsvertretenden immer wieder vorgebrachten Kritik der Gleichsetzung des ausgeglichenen Arbeitsmarkts mit einem zunehmend rein fiktiven Arbeitsmarkt). Ein realitätsnäheres Abbild der tatsächlich auf dem Arbeitsmarkt realisierbaren Erwerbseinkommen bzw. die Berücksichtigung möglichst realistischer Einkommensmöglichkeiten mittels statistischer Werte wird ausserdem explizit in der Motion 22.3377 gefordert.

Wir fordern deshalb, dass die Verordnung unter Berücksichtigung der Formulierungsvorschläge aus der Stellungnahme von Inclusion Handicap per 1.1.2024 in Kraft gesetzt wird, um möglichst rasch Verbesserungen zu erreichen. Gleichzeitig soll die Geltungsdauer der Verordnung bis 31.12.2026 befristet werden, um in diesem Zeitraum die Grundlagen zu erarbeiten, mit welchen die zentralen Forderungen der Motion 22.3377 erfüllt werden können (vgl. den Formulierungsvorschlag unten).

Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Wir unterstützen den von Inclusion Handicap unterbreiteten Vorschlag zu Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV sowie zur Übergangsbestimmung Abs. 1 und Abs. 2 und bitten Sie, die entsprechenden Formulierungen zu übernehmen:

¹¹ [Egli et al., 2021](#), S. 184, Abrufdatum 4.5.2023.

¹² [Egli et al., 2021](#), S. 215 bzw. [Gächter et al., 2021](#), S. 50, Abrufdatum 4.5.2023.

¹³ [Kreisschreiben über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung \(KSIR\)](#), gültig ab 1.1.2022 (Stand 1.7.2022), Abrufdatum 4.5.2023.

Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV

«³ Vom statistisch bestimmten Wert nach Absatz 2 werden 17 Prozent abgezogen. Kann die versicherte Person aufgrund ihrer Invalidität nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit nach Artikel 49 Absatz 1^{bis} von 50 Prozent oder weniger tätig sein, so werden zusätzlich 10 Prozent abgezogen. Zusätzliche lohnmindernde Faktoren können zu weiteren Abzügen führen. Gesamthaft kann der Abzug maximal 25 Prozent betragen.»

Übergangsbestimmung Abs. 1 und Abs. 2

«¹ (...), bei denen das Einkommen mit Invalidität aufgrund statistischer Werte festgelegt wurde und bei denen im Rahmen der Rentenzusprache nicht bereits ein höherer Abzug berücksichtigt wurde, ist innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Änderung eine Neuberechnung des Invaliditätsgrades vorzunehmen. (...)»

«² Wurden eine Rente oder eine Umschulung vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... wegen eines zu geringen Invaliditätsgrades verweigert, so wird auf eine erneute Anmeldung eingetreten, wenn glaubhaft gemacht wird, dass die Berechnung des Invaliditätsgrades durch die Anwendung der Regelung von Artikel 26^{bis} Absatz 3 neu zu einem Rentenanspruch oder einem Anspruch auf eine Umschulung führt.»

Wir fordern zudem, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv und klar verständlich über die Möglichkeit einer Neuanmeldung informieren.

Wir fordern aufgrund der unter «Allgemeine Bemerkungen» erläuterten Sachverhalte ausserdem eine Befristung der Geltungsdauer der Verordnung, um während dieser Dauer in Erfüllung der Motion 22.3377 neue Bemessungsgrundlagen zu erarbeiten. Wir schlagen vor, folgenden zusätzlichen Absatz in die Verordnung aufzunehmen:

Art. 26^{bis} Abs. 4 IVV

«⁴ Diese Verordnung tritt am 1.1.2024 in Kraft und gilt bis zum 31.12.2026. In diesem Zeitrahmen wird in Erfüllung der Motion 22.3377 auf Basis der relevanten statistischen Daten einschliesslich der Berücksichtigung der Löhne von Personen mit IV-Teilrentenbezug und unter Einbezug der Lösungsvorschläge von Riemer-Kafka/Schwegler und Guggisberg et al., 2021 (Studie BASS) eine neue Bemessungsgrundlage erarbeitet, mit welcher bei der Ermittlung des Invalideneinkommens realistische Einkommensmöglichkeiten von Personen mit IV-Teilrentenbezug berücksichtigt werden. Die neue Bemessungsgrundlage wird per 1.1.2027 implementiert. Eine darauf basierende geänderte Verordnung tritt am 1.1.2027 in Kraft. Sie enthält Übergangsbestimmungen, die eine Schlechterstellung von Versicherten, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung bereits Anspruch auf eine IV-Rente hatten, ausschliessen.»

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizerische Muskelgesellschaft



Martin Knoblauch
Geschäftsführer



Sina Eggimann, Vizepräsidentin
Fizepräsidentin

**ÄNDERUNG DER VERORDNUNG ÜBER DIE
INVALIDENVERSICHERUNG (IVV)
UMSETZUNG DER MOTION SGK-N 22.3377
«INVALIDITÄTSKONFORME TABELLENLÖHNE BEI
DER BERECHNUNG DES IV-GRADS»**

A. Allgemeine Bemerkungen

1. Ausgangslage

Am 1. Januar 2022 sind die Bestimmungen zur Weiterentwicklung der IV in Kraft getreten. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Verordnungsänderungen kritisierten viele Akteure, dass der Bundesrat die Lohn Tabellen der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE-Tabellen) in der IVV verankerte, gleichzeitig bis auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent (Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV) aber den bis Ende 2021 rechtsprechungsgemäss berücksichtigten leidensbedingten Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von maximal 25 Prozent abschaffte. Viele Stellungnahmen wiesen darauf hin, dass die wissenschaftlichen Studien des Büros BASS vom 8.1.2021 «Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung»¹ (nachstehend Studie BASS), von Prof. Dr. iur. Gächter et al. vom 22.01.2021 «Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung»² sowie einer Arbeitsgruppe unter der Leitung von Prof. em. Dr. iur. Riemer-Kafka³ unabhängig voneinander zum Ergebnis gelangten,

- dass die LSE-Tabellenlöhne weitgehend das Lohnniveau von Personen ohne gesundheitliche Einschränkung widerspiegeln und Löhne von gesundheitlich beeinträchtigten Personen im Vergleich hierzu systematisch wesentlich tiefer sind und
- dass wichtige lohnrelevante Faktoren wie Ausbildungsniveau, Alter, Nationalität, Dienstjahre, Wirtschaftszweig und Grossregion in den LSE-Tabellenlöhnen nicht berücksichtigt werden.

Trotz der umfassenden Kritik im Vernehmlassungsverfahren verkündete der Bundesrat am 3. November 2021, dass er an der Verankerung der LSE-Tabellen in der IVV und der Abschaffung des leidensbedingten Abzugs festhalte. Kurz darauf publizierten Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler in der Schweizerischen Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge (SZS 06/2021)⁴ ein Modell (nachstehend Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler), wie die heute zur Anwendung gelangenden LSE-Tabellen mittels einem Job-Matching-Tool behinderungsbedingt angepasst werden könnten.

Am 6. April 2022 reichte die SGK-N die Motion 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»⁵ ein, die anschliessend sowohl vom Nationalrat als auch vom Ständerat überaus deutlich angenommen wurde. Die Motion beauftragt den Bundesrat, bis Ende 2023 eine Bemessungsgrundlage zu implementieren, welche bei der Ermittlung des Einkommens mit Invalidität mittels statistischer

¹ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

² Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/2021_Zusammenfassung_Rechtsgutachten_WESYM_Prozent2021.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

³ Vgl. Gabriela Riemer-Kafka et al., Invalidenkonforme Tabellenlöhne, in: Jusletter 22. März 2021

⁴ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformereren-tabellen-lohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁵ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

Werte realistische Einkommensmöglichkeiten von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung berücksichtigt. Die Motion verlangt insbesondere: *«Bei der Überarbeitung der Bemessungsgrundlagen, die sich auf anerkannte statistische Methodik und auf den Stand der Forschung abstützt, berücksichtigt der Bundesrat das neue lineare Rentensystem, die Weiterentwicklung der Invaliditätsbemessung und damit auch die neuen Regelungen auf Stufe Verordnung per 1. Januar 2022. Er bezieht den Lösungsvorschlag von Riemer-Kafka/Schwegler mit ein, so wie er das mehrfach in Aussicht gestellt hat.»*

2. Motion 22.3377 ungenügend umgesetzt

Mit der vorgeschlagenen Anpassung der IVV, wonach die gestützt auf die LSE-Tabellen ermittelten Invalideneinkommen pauschal um 10 Prozent reduziert werden sollen (nachstehend Alternativmodell [Pauschalabzug]), setzt der Bundesrat die Motion 22.3377⁶ aus unserer Sicht nicht genügend um: Der Wert von 10 Prozent ist nicht empirisch abgestützt. Bei seinem Vorschlag stellt der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS ab, denn er bezieht sich lediglich auf die Lohndaten von Erwerbstätigen, die zwar starke gesundheitliche Einschränkungen angeben, aber keine IV-Rente erhalten, anstatt den Lohnunterschied von Personen mit einer Teilrente zu berücksichtigen (vgl. nachstehende Ausführungen unter B.1). Ebenso wenig lehnt er sich an das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler an. Somit stellt der Bundesrat auf keine der aktuellsten vorliegenden wissenschaftlichen Analysen ab, die sich auf statistische Methodik und den Stand der Forschung abstützen, und kommt der entsprechenden Forderung der Motion nicht genügend nach.

Für uns ist es unverständlich, dass der Bundesrat das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in seinem erläuternden Bericht nicht näher darstellt und in einem transparenten Vergleich die Vor- und Nachteile zum von ihm vorgeschlagenen Alternativmodell (Pauschalabzug) aufzeigt. Dies obwohl er gemäss seiner Antwort vom 13. März 2023 auf die Frage von Nationalrätin Manuela Weichelt 23.7195 «Tabellenlöhne: Im Wach- oder Schlafzustand?»⁷ angibt, Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler seien mit der Ausarbeitung der Grundlagen für invaliditätsbedingt angepasste Lohnstrukturerhebungen beauftragt, und obwohl er auf Seite 3 seines erläuternden Berichts ausführt, dass im Mai 2022 eine aus Prof. em. Dr. Riemer-Kafka, Dr. phil. Schwegler, dem Bundesamt für Statistik und dem Bundesamt für Gesundheit bestehende Arbeitsgruppe eingesetzt worden sei. Es ist daher davon auszugehen, dass im Zeitraum von Mai 2022 bis April 2023 genügend Zeit bestanden hat oder hätte, um in intensiver Arbeit invaliditätskonforme Tabellenlöhne zu erstellen. Wir hätten erwartet, dass der Bundesrat zumindest auch das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in die Vernehmlassung schickt; könnten die Einkommensmöglichkeiten von gesundheitlich beeinträchtigten Menschen und somit auch ihr Invaliditätsgrad damit doch genauer und individueller bestimmt werden. An dieser Stelle ist festzuhalten, dass wie der Bundesrat auf Seite 4 seines erläuternden Berichts ausführt und

⁶ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁷ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20237195>, Abrufdatum 12.05.2023.

auch in der Publikation von Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler⁸ nachzulesen ist, bei Lohntabellen gemäss dem Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler zusätzlich noch lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.

Noch unverständlicher ist, dass der Bundesrat auf Seite 4 und 5 seines erläuternden Berichts ausführt, sein Alternativmodell (Pauschalabzug) beruhe auf anerkannter statistischer Methodik und der Forschung und gehe von den Erkenntnissen der Studie BASS aus. Der Beleg hierzu bleibt vielmehr aus, denn aus dem erläuternden Bericht geht nicht hervor, auf welcher Methodik und auf welchen Grundlagen der vorgeschlagene Pauschalabzug von 10 Prozent basiert und wie damit die in der Studie BASS aufgezeigten Benachteiligungen der Versicherten korrigiert werden sollen. Will man sich gegen invaliditätskonforme Lohntabellen und für einen pauschalen Abzug von den bestehenden LSE-Tabellenlöhnen entscheiden und stützt man sich dabei auf die wissenschaftliche Studie BASS, resultiert gemäss Diskussionspapier vom 7. November 2022 zur Studie BASS⁹ nämlich vielmehr ein notwendiger **Abzug in der Höhe von 17 Prozent, wobei auch dann noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.**

Ob das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler tatsächlich einen massgeblich höheren Ermessensspielraum zur Folge hätte als die Lösung mittels einem Pauschalabzug, wie dies auf Seite 5 des erläuternden Berichts ausgeführt wird, lässt sich mangels Darlegung der Auswirkungen nicht beurteilen. Nicht von der Hand zu weisen ist aber auch aus unserer Sicht, dass ein Pauschalabzug für die IV-Stellen einfacher umzusetzen und für die Versicherten leichter zu verstehen wäre.

Da im vorliegenden Vernehmlassungsverfahren nur das Alternativmodell (Pauschalabzug) zur Diskussion steht, beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf die vorgeschlagene Änderung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV und somit auf die Höhe des Pauschalabzugs sowie auf die vorgeschlagene Übergangsbestimmung. **Wir halten an dieser Stelle fest: Basiert das Alternativmodell (Pauschalabzug) als Umsetzung der Motion 22.3377 auf einer soliden wissenschaftlichen Fundierung, wie wir es im Folgenden detailliert aufzeigen, bieten wir durchaus Hand zu einer Umsetzung mittels einem Pauschalabzug. Ein aus wissenschaftlicher Sicht zu tief angesetzter Pauschalabzug ist für uns hingegen inakzeptabel und erfüllt die Motion 22.3377 nicht.**

⁸ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformen-tabellen-lohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁹ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

B. Materielle Bemerkungen

1. Art. 26bis Abs. 3 IVV

Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV soll neben dem seit 1. Januar 2022 geltenden Teilzeitabzug von 10 Prozent neu vorsehen, dass vom Invalideneinkommen gemäss statistischen Werten (LSE-Tabellen) 10 Prozent abgezogen werden. Zur Begründung des Umfangs von 10 Prozent führt der Bundesrat auf Seite 7 seines erläuternden Berichts aus, die Studie BASS habe aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Deshalb sei dieser Wert als Referenzgrösse im Hinblick auf die Festlegung des Pauschalabzuges herangezogen worden. Ein Pauschalabzug in der Höhe von 10 Prozent erscheine als angemessen, denn werde zum neuen Pauschalabzug noch der bereits existierende Teilzeitabzug von 10 Prozent hinzugerechnet, so würde gesamthaft ein Abzug von 20 Prozent berücksichtigt. Auf Seite 8 seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat sodann aus, dass das vorgeschlagene Alternativmodell (Pauschalabzug) auf Verordnungsstufe umgesetzt werden könne, da Art. 28a Abs. 1 IVG vorsehe, dass der Bundesrat die zur Bemessung des Invaliditätsgrades massgebenden Erwerbseinkommen sowie die anwendbaren Korrekturfaktoren umschreiben könne.

Zur Argumentation des Bundesrates nehmen wir wie folgt Stellung:

Teilzeitabzug

In Bezug auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent ist festzuhalten, dass dieser nur bei denjenigen Versicherten angewendet wird, die nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit von 50 Prozent oder weniger tätig sein können. Ein Abzug von gesamthaft 20 Prozent würde somit nur in diesen Fällen resultieren.

Delegationsnorm Art. 28a Abs. 1 IVG

Zur Delegationsnorm in Art. 28a Abs. 1 IVG ist festzuhalten, dass Prof. Dr. U. Meyer und Dr. M. Reichmuth in der 4. Auflage der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum IVG¹⁰ (nachstehend Meyer/Reichmuth) zu Art. 28a IVG in Randziffer 104 unter dem Titel «Abzug vom Tabellenlohn» ausführen, die bundesgerichtliche Abzugspraxis von maximal 25 Prozent habe auch unter der Geltung der im Rahmen der Weiterentwicklung der IV in Kraft getretenen IVV grundsätzlich Bestand, obwohl nach dem Wortlaut des geltenden Art. 26^{bis} IVV einzig noch bei Teilzeitarbeit ein Abzug vorgesehen sei. Meyer/Reichmuth begründen dies unter Verweis auf BBl 2017 2668¹¹ damit, dass die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV darauf hinweise, dass der Bundesrat die bei den LSE-Tabellenlöhnen nötigen von der Rechtsprechung entwickelten Korrekturen vornehmen solle (z.B. welche Kriterien für einen leidensbedingten Abzug zu berücksichtigen sind und in welcher Höhe ein entsprechender Abzug erfolgen kann). Vergleiche man die ab 1. Januar 2022 geltende IVV mit diesen Ausführungen in der Botschaft, sprängen Lücken, Widersprüche und Inkongruenzen ins Auge. Den Abzug vom Tabellenlohn einzig noch bei Teilzeitarbeit vorzusehen, bedeutet gemäss Meyer/Reichmuth

¹⁰ Vgl. MEYER/REICHMUTH, Rechtsprechung IVG, Art. 28a N 104

¹¹ Vgl. <https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2017/544/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2017-544-de-pdf-a.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

das Gegenteil davon, «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» auf Verordnungsstufe zu regeln, fusse diese Rechtsprechung doch auf fünf abzugsrelevanten Kriterien, die alle in einer Gesamtschau zu prüfen und ermessensweise bis maximal 25 Prozent tabellenlohnmindernd zu berücksichtigen seien. Meyer/Reichmuth gehen davon aus, dass das Bundesgericht die bundesrätliche Beschränkung auf den Teilzeitabzug im Streitfall nicht stützen werde. Auch Prof. Dr. iur. Gächter und Dr. iur. M. E. Meier führen in ihrem Beitrag im Jusletter vom 4. Juli 2022 «Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen»¹² (nachstehend Gächter/Meier) auf Seite 24 aus, dass sich das in der IVV geschaffene Bemessungssystem in der gegenwärtigen Ausgestaltung so weit von den bisher konstant entwickelten bundesgerichtlichen Vorgaben entfernt habe, dass dessen Gesetzeskonformität fraglich erscheine. Gestützt auf Meyer/Reichmuth sowie Gächter/Meier lässt sich also sagen, dass eine Anpassung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV dringlich ist. Wir fordern den Bundesrat bezugnehmend auf die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV daher auf, sich bei den LSE-Tabellenlöhnen an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anzulehnen.

→ **Wir fordern daher, dass sich der Bundesrat bei den LSE-Tabellenlöhnen an die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV und somit an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anlehnt und einen Abzug von den LSE-Tabellenlöhnen in der Höhe von bis zu gesamthaft 25 Prozent ermöglicht (vgl. Formulierungsvorschlag zu Art. 26bis Abs. 3 IVV weiter unten).**

Vorgeschlagener Pauschalabzug

Wie bereits ausgeführt, begründet der Bundesrat die Höhe des vorgeschlagenen Pauschalabzugs von 10 Prozent damit, dass er sich an die Studie BASS anlehne. So habe die Studie BASS aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Dass die Studie BASS¹³ in der Zusammenfassung auf Seite III unter «Ergebnisse (1)» sowie unter Ziff. 6.1 gleich anschliessend aber noch ausführt, dass IV-Rentnerinnen und IV-Rentner mit einer Resterwerbsfähigkeit und somit Teilrenten im Mittel nochmals signifikant weniger verdienen als Personen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen jedoch ohne Zugang zu einer Rente, unterschlägt der Bundesrat. Somit schliesst er die für die Berechnung des Pauschalabzugs relevante Vergleichsgruppe aus. Gemäss Studie BASS ist ihr Durchschnittslohn im Vergleich zu voll leistungsfähigen Erwerbstätigen nämlich um 14 Prozent und ihr Medianlohn **um 17 Prozent tiefer**. Diese Ausführungen verdeutlicht das Büro BASS erneut in seinem Diskussionspapier vom 7. November 2022¹⁴ zu seiner eigenen Studie.

Zur Begründung, weshalb der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS abstellt und nicht einen Pauschalabzug von 17 Prozent vorschlägt, führt er auf Seite 7 seines erläuternden Berichts insbesondere Folgendes aus: Die Daten der Studie BASS würden sich nach Ansicht des Bundesamtes für Statistik (BFS) auf nicht geeignete Grundlagen (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung [SAKE] verknüpft mit Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt [SESAM]) stützen, um zuverlässige Lohnniveaus messen zu können.

¹² Vgl. Thomas Gächter / Michael E. Meier, Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen, in: Jusletter 4. Juli 2022

¹³ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023

¹⁴ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

Somit würden die Daten der Studie BASS mit den LSE-Tabellen nicht in allen Punkten übereinstimmen und seien nicht vergleichbar.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates lassen sich mit der Verknüpfung der Daten aus SAKE und SESAM aber sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen:

- Der Datensatz SAKE/SESAM bietet eine sehr gute Datenlage für die Analyse von Lohnunterschieden. Aus der Homepage des BFS geht hervor: *«Das statistische Projekt SESAM hat zum Ziel, eine wichtige Quelle für die Forschung zum Thema Beschäftigung und Sozialversicherungen in der Schweiz zu liefern. Diese neue Quelle basiert auf einer Verknüpfung der Daten aus der SAKE mit Informationen aus verschiedenen Sozialversicherungsregistern (AHV, IV, EL, ALV). Die SAKE befasst sich hauptsächlich mit dem Thema des Arbeitsmarktes, anhand ihrer Module aber auch mit Bildung, unbezahlter Arbeit, Migration oder Sozialer Sicherheit. Die Datenlieferung aus den Registern für jede SAKE-Erhebung ermöglicht es, die Analysen auf die Bereiche Gesundheit, Einkommen, Pensionierung oder Erwerbslosigkeit zu erweitern. Dabei werden die aus den Registern stammenden SESAM-Variablen mit jenen der SAKE gekoppelt.»*¹⁵
- Eine im Datensatz SAKE/SESAM identifizierte Person mit IV-Rente bezieht auch tatsächlich eine IV-Rente, denn die Information dazu stammt aus den Registerdaten der IV und nicht aus der Befragung SAKE.
- Wenn der Bundesrat tatsächlich Zweifel an der Studie BASS hätte, würde dies noch lange nicht begründen, weshalb er dann innerhalb derselben Studie einfach einen anderen Wert als Referenz herausgreift, der Menschen mit einer Teil-IV-Rente, die hier im Zentrum stehen, explizit ausschliesst.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass die der Studie BASS zugrunde liegenden SESAM-Daten sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen und mit den LSE-Tabellen vergleichbar sind. Sie bilden somit sehr wohl eine empirisch fundierte Basis für die Festlegung der Höhe eines Pauschalabzugs.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates in seinem erläuternden Bericht ist daher umfassend auf die Studie BASS abzustellen und die Referenzgrösse für den Pauschalabzug beträgt nicht nur 10 Prozent, sondern **17 Prozent**. An dieser Stelle ist nochmals darauf hinzuweisen, dass der vom Büro BASS ermittelte Lohnunterschied von Personen mit einer Teil-IV-Rente zu berücksichtigen ist und nicht derjenige von Personen ohne Rentenzugang und somit ohne rentenrelevanter Arbeitsunfähigkeit.

Wir fordern den Bundesrat daher auf, sich bei der Umsetzung der Motion 22.3377 und bei der Ausgestaltung seines Alternativmodells (Pauschalabzug) auf anerkannte statistische Methodik und den Stand der Forschung und somit umfassend auf die Studie BASS abzustützen und deshalb einen Pauschalabzug von **17 Prozent** vorzusehen.

Zudem ist festzustellen, dass gemäss der Studie BASS noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren (wie übermässige Einschränkungen bei bestimmten Krankheiten/Krankheitsbildern, Ausbildungsniveau, Branchenerfahrung, Alter, etc.) zu berücksichtigen sind. Auch ist den in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zusätzlich definierten abzugsrelevanten Elementen wie z.B. Nationalität, Aufenthaltskategorie und

¹⁵ Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/sesam.html>, Abrufdatum 12.05.2023

Dauer der Betriebszugehörigkeit Rechnung zu tragen. Ebenfalls unbedingt zu berücksichtigen sind regionale Unterschiede. Dies deshalb, weil das Problem, dass eine gesundheitlich beeinträchtigte Person z.B. im Kanton Tessin ein substantiell unter den LSE-Tabellenlöhnen liegendes Einkommen in Kauf nehmen muss, durch die sich lediglich auf das Valideneinkommen auswirkende Parallelisierung gemäss Art. 26 Abs. 2 IVV nicht in jedem Fall gelöst wird. Die Parallelisierung des Valideneinkommens kommt ohnehin nur dann zum Zug, wenn die betroffene Person ohne Behinderung ein branchenüblich unterdurchschnittliches Einkommen erzielt hat – und selbst dann werden 5 Prozent nicht ausgeglichen (vgl. Art. 26 Abs. 2 IVV). Beispiel: Herr A wohnt im Kanton Tessin und arbeitet in einem Bundesbetrieb. Dabei verdient er ein im schweizweiten Vergleich branchenübliches Einkommen. Nach einem Hirnschlag kann er mit seiner verbleibenden Arbeitsfähigkeit nicht mehr für den Bund arbeiten und muss die Berufsbranche wechseln. Nun stehen ihm lediglich noch Tätigkeiten zur Verfügung, bei denen er ein für den Kanton Tessin übliches, im schweizweiten Vergleich aber substantiell tieferes Einkommen erzielen kann. Das Konstrukt der Parallelisierung hilft Herrn A somit nicht.

Unter Berücksichtigung der in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung definierten Abzugspraxis soll der Abzug gesamthaft aber maximal 25 Prozent betragen. Im Übrigen ist insbesondere bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) eine regelmässige Evaluation der Lohnunterschiede vorzusehen.

- **Wir fordern daher, dass bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) ein Abzug von 17 Prozent vorgesehen wird und dass – wie von der Studie BASS als zentrale Quelle des Bundesrats verlangt – noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren berücksichtigt werden.**
- **Wir schlagen daher folgende Formulierung vor:**
Art. 26bis Abs. 3 IVV
*«3 Vom statistisch bestimmten Wert nach Absatz 2 werden 17 Prozent abgezogen. Kann die versicherte Person aufgrund ihrer Invalidität nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit nach Artikel 49 Absatz 1bis von 50 Prozent oder weniger tätig sein, so werden zusätzlich 10 Prozent abgezogen. **Zusätzliche lohnmindernde Faktoren können zu weiteren Abzügen führen. Gesamthaft kann der Abzug maximal 25 Prozent betragen.**»*

2. Übergangsbestimmung Abs. 1

Mit Abs. 1 der Übergangsbestimmung soll im Sinne der Gleichbehandlung aller Versicherten sichergestellt werden, dass alle Rentenbeziehenden, deren Rentenanspruch erst ab dem 1. Januar 2022 entstanden ist oder deren Rentenanspruch vor dem 1. Januar 2022 entstanden ist und die zu diesem Zeitpunkt das 55. Altersjahr noch nicht erreicht hatten, von der vorgeschlagenen Neuerung profitieren können. Die Renten dieser Versicherten mit einem IV-Grad zwischen 40 Prozent und 69 Prozent sollen daher innert zwei Jahren an die Neuerungen angepasst werden. Auf Seite 11, zweitletzter Absatz, seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat aus, es handle sich dabei um eine Revision mit einer grundsätzlichen und vollumfänglichen Neubeurteilung des Sachverhalts in medizinischer und ökonomischer Sicht.

Wir begrüßen die Gleichbehandlung auch bestehender IV-Rentenbeziehender sehr. Allerdings handelt es sich bei der Anpassung der laufenden Renten an die vorgeschlagene Neuerung aus unserer Sicht keineswegs um einen Revisionsgrund im Sinne von Art. 17 ATSG, der zu einer vollumfänglichen Neubeurteilung führt. Die Revision nach Art. 17 ATSG bezweckt einzig die Anpassung einer Rente an veränderte Verhältnisse. Nur wenn solche veränderten Verhältnisse gegeben sind, wie beispielsweise eine Verbesserung oder Verschlechterung des Gesundheitszustandes – weitere Beispiele finden sich in Randziffer 5101 f. des Kreisschreibens über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung, KSIR¹⁶ – erfolgt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine grundsätzliche und vollumfängliche Neubeurteilung. Dies bestätigt der Bundesrat zudem selbst auf Seite 11, letzter Absatz, seines erläuternden Berichts: *«Fälle, in welchen bereits eine ganze Rente ausgerichtet wird (IV-Grad von mindestens 70 Prozent) müssen nicht in Revision gezogen werden. Eine Revision erfolgt in solchen Fällen nur, wenn nach der allgemeinen Revisionsbestimmung (Art. 17 ATSG) ein entsprechender Revisionsgrund (z.B. Verbesserung des Gesundheitsschadens) vorliegt»*. Abs. 1 der Übergangsbestimmung ist daher entsprechend anzupassen.

Weiter ist zu beachten, dass eine Anpassung an die Neuregelung mit einem Abzug vom LSE-Tabellenlohn in der Höhe von maximal 20 Prozent in denjenigen Fällen, bei denen im Rahmen der ursprünglichen Rentenzusprache ein leidensbedingter Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von 25 Prozent vorgenommen wurde, zu einer Schlechterstellung führt. Wir gehen davon aus, dass dies nicht die Absicht des Bundesrates darstellt. Um eine Schlechterstellung zu vermeiden und somit den Besitzstand zu wahren, ist Abs. 1 der Übergangsbestimmung entsprechend umzuformulieren.

- **Wir begrüßen es, dass auch die laufenden Renten an die Neuregelung angepasst und unter Berücksichtigung der Übergangsbestimmungen IVG zur Änderung vom 19. Juni 2020 (Weiterentwicklung der IV) gegebenenfalls in das stufenlose Rentensystem überführt werden sollen.**
- **Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:**
Übergangsbestimmung Abs. 1
«1 (...), bei denen das Einkommen mit Invalidität aufgrund statistischer Werte festgelegt wurde und bei denen im Rahmen der Rentenzusprache nicht bereits ein höherer Abzug berücksichtigt wurde, ist innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Änderung eine Neuberechnung des Invaliditätsgrades vorzunehmen. (...).»

3. Übergangsbestimmung Abs. 2

Gemäss Abs. 2 der Übergangsbestimmung sollen sich Versicherte, bei denen ein rentenausschliessender Invaliditätsgrad festgestellt und der Rentenanspruch abgelehnt oder eine Rente aufgehoben wurde, erneut bei der Invalidenversicherung anmelden können. Als Voraussetzung dafür, dass die IV-Stellen auf das neue Gesuch eintreten, soll es ausreichen, wenn die versicherte Person glaubhaft aufzeigt, dass die Anwendung der neuen Regelung zu einem Invaliditätsgrad von 40 Prozent oder mehr führen

¹⁶ Vgl. <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/18452>, Abrufdatum 12.05.2023

würde. Diese Möglichkeit der Neuanmeldung begrüßen wir sehr. Sie müsste sich allerdings auch auf den Anspruch auf Gewährung von Umschulungsmassnahmen beziehen und darf nicht nur auf den Rentenanspruch beschränkt werden. Aus unserer Sicht reicht es zudem nicht aus, die Möglichkeit der Neuanmeldung lediglich über die Übergangsbestimmung zu kommunizieren. Vielmehr sollen das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv über die auch ohne Verschlechterung des Gesundheitszustandes bestehende Möglichkeit der Neuanmeldung informieren und entsprechende Versicherte aktiv und klar verständlich kontaktieren (z.B. durch Informationsschreiben an alle Versicherten, deren Anspruch auf Umschulung / Rente abgelehnt wurde, oder an alle Sozialhilfebehörden).

- **Wir begrüßen es, dass die Möglichkeit einer Neuanmeldung gegeben sein soll.**
- **Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:**
Übergangsbestimmung Abs. 2
«2 Wurden eine Rente oder eine Umschulung vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... wegen eines zu geringen Invaliditätsgrades verweigert, so wird auf eine erneute Anmeldung eingetreten, wenn glaubhaft gemacht wird, dass die Berechnung des Invaliditätsgrades durch die Anwendung der Regelung von Artikel 26bis Absatz 3 neu zu einem Rentenanspruch oder einem Anspruch auf eine Umschulung führt.»
- **Wir fordern zudem, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv und klar verständlich über die Möglichkeit einer Neuanmeldung informieren.**

Wir bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen und danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Schweizerische Vereinigung Morbus Bechterew



René Bräm, lic. iur.
Geschäftsleiter

Zürich, 5. Juni 2023



SBLV. USPF. USDCR.

Schweizerischer Bäuerinnen- und Landfrauenverband
Union suisse des paysannes et des femmes rurales
Unione svizzera delle donne contadine e rurali



Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Herr Bundespräsident Alain Berset
3003 Bern / per Mail an: sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Brugg, 22.05.2023 / gsc/agw

**Vernehmlassung: Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) - Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377
«Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»
Stellungnahme des Schweizerischen Bäuerinnen- und Landfrauenverbandes SBLV**

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Bäuerinnen- und Landfrauenverband SBLV bedankt sich für die Möglichkeit, zur Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV), Stellung zu nehmen. Als einer der grössten Frauendachverbände der Schweiz vertreten wir die Anliegen von über 50'000 Bäuerinnen und Landfrauen.

A. Allgemeine Bemerkungen

1. Ausgangslage

Am 1. Januar 2022 sind die Bestimmungen zur Weiterentwicklung der IV in Kraft getreten. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Verordnungsänderungen kritisierten viele Akteure, dass der Bundesrat die Lohntabellen der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE-Tabellen) in der IVV verankerte, gleichzeitig bis auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent (Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV) aber den bis Ende 2021 rechtsprechungsgemäss berücksichtigten leidensbedingten Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von maximal 25 Prozent abschaffte. Viele Stellungnahmen wiesen darauf hin, dass die wissenschaftlichen Studien des Büros BASS vom 8.1.2021 «Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung»^[1] (nachstehend Studie BASS), von Prof. Dr. iur. Gächter et al. vom 22.01.2021 «Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung»^[2] sowie einer Arbeitsgruppe unter der Leitung von Prof. em. Dr. iur. Riemer-Kafka^[3] unabhängig voneinander zum Ergebnis gelangten,

- dass die LSE-Tabellenlöhne weitgehend das Lohnniveau von Personen ohne gesundheitliche Einschränkung widerspiegeln und Löhne von gesundheitlich beeinträchtigten Personen im Vergleich hierzu systematisch wesentlich tiefer sind und
- dass wichtige lohnrelevante Faktoren wie Ausbildungsniveau, Alter, Nationalität, Dienstjahre, Wirtschaftszweig und Grossregion in den LSE-Tabellenlöhnen nicht berücksichtigt werden.

Trotz der umfassenden Kritik im Vernehmlassungsverfahren verkündete der Bundesrat am 3. November 2021, dass er an der Verankerung der LSE-Tabellen in der IVV und der Abschaffung des leidensbedingten Abzugs festhalte. Kurz darauf publizierten Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler in der Schweizerischen Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge (SZS 06/2021)^[4] ein Modell (nachstehend Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Swegler), wie die heute zur Anwendung gelangenden LSE-Tabellen mittels einem Job-Matching-Tool behinderungsbedingt angepasst werden könnten.



Am 6. April 2022 reichte die SGK-N die Motion 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»^[5] ein, die anschliessend sowohl vom Nationalrat als auch vom Ständerat überaus deutlich angenommen wurde. Die Motion beauftragt den Bundesrat, bis Ende 2023 eine Bemessungsgrundlage zu implementieren, welche bei der Ermittlung des Einkommens mit Invalidität mittels statistischer Werte realistische Einkommensmöglichkeiten von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung berücksichtigt. Die Motion verlangt insbesondere: *«Bei der Überarbeitung der Bemessungsgrundlagen, die sich auf anerkannte statistische Methodik und auf den Stand der Forschung abstützt, berücksichtigt der Bundesrat das neue lineare Rentensystem, die Weiterentwicklung der Invaliditätsbemessung und damit auch die neuen Regelungen auf Stufe Verordnung per 1. Januar 2022. Er bezieht den Lösungsvorschlag von Riemer-Kafka/Schwegler mit ein, so wie er das mehrfach in Aussicht gestellt hat.»*

2. Motion 22.3377 ungenügend umgesetzt

Mit der vorgeschlagenen Anpassung der IVV, wonach die gestützt auf die LSE-Tabellen ermittelten Invalideneinkommen pauschal um 10 Prozent reduziert werden sollen (nachstehend Alternativmodell [Pauschalabzug]), setzt der Bundesrat die Motion 22.3377^[6] aus unserer Sicht nicht genügend um: Der Wert von 10 Prozent ist nicht empirisch abgestützt. Bei seinem Vorschlag stellt der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS ab, denn er bezieht sich lediglich auf die Lohndaten von Erwerbstätigen, die zwar starke gesundheitliche Einschränkungen angeben, aber keine IV-Rente erhalten, anstatt den Lohnunterschied von Personen mit einer Teilrente zu berücksichtigen (vgl. nachstehende Ausführungen unter B.1). Ebenso wenig lehnt er sich an das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler an. Somit stellt der Bundesrat auf keine der aktuellsten vorliegenden wissenschaftlichen Analysen ab, die sich auf statistische Methodik und den Stand der Forschung abstützen, und kommt der entsprechenden Forderung der Motion nicht genügend nach.

Für uns ist es unverständlich, dass der Bundesrat das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in seinem erläuternden Bericht nicht näher darstellt und in einem transparenten Vergleich die Vor- und Nachteile zum von ihm vorgeschlagenen Alternativmodell (Pauschalabzug) aufzeigt. Dies obwohl er gemäss seiner Antwort vom 13. März 2023 auf die Frage von Nationalrätin Manuela Weichelt 23.7195 «Tabellenlöhne: Im Wach- oder Schlafzustand?»^[7] angibt, Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler seien mit der Ausarbeitung der Grundlagen für invaliditätsbedingt angepasste Lohnstrukturerhebungen beauftragt, und obwohl er auf Seite 3 seines erläuternden Berichts ausführt, dass im Mai 2022 eine aus Prof. em. Dr. Riemer-Kafka, Dr. phil. Schwegler, dem Bundesamt für Statistik und dem Bundesamt für Gesundheit bestehende Arbeitsgruppe eingesetzt worden sei. Es ist daher davon auszugehen, dass im Zeitraum von Mai 2022 bis April 2023 genügend Zeit bestanden hat oder hätte, um in intensiver Arbeit invaliditätskonforme Tabellenlöhne zu erstellen. Wir hätten erwartet, dass der Bundesrat zumindest auch das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in die Vernehmlassung schickt; könnten die Einkommensmöglichkeiten von gesundheitlich beeinträchtigten Menschen und somit auch ihr Invaliditätsgrad damit doch genauer und individueller bestimmt werden. An dieser Stelle ist festzuhalten, dass wie der Bundesrat auf Seite 4 seines erläuternden Berichts ausführt und auch in der Publikation von Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler^[8] nachzulesen ist, bei Lohn tabellen gemäss dem Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler zusätzlich noch lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.

Noch unverständlicher ist, dass der Bundesrat auf Seite 4 und 5 seines erläuternden Berichts ausführt, sein Alternativmodell (Pauschalabzug) beruhe auf anerkannter statistischer Methodik und der Forschung und gehe von den Erkenntnissen der Studie BASS aus. Der Beleg hierzu bleibt vielmehr aus, denn aus dem erläuternden Bericht geht nicht hervor, auf welcher Methodik



und auf welchen Grundlagen der vorgeschlagene Pauschalabzug von 10 Prozent basiert und wie damit die in der Studie BASS aufgezeigten Benachteiligungen der Versicherten korrigiert werden sollen. Will man sich gegen invaliditätskonforme Lohntabellen und für einen pauschalen Abzug von den bestehenden LSE-Tabellenlöhnen entscheiden und stützt man sich dabei auf die wissenschaftliche Studie BASS, resultiert gemäss Diskussionspapier vom 7. November 2022 zur Studie BASS^[9] nämlich vielmehr ein notwendiger **Abzug in der Höhe von 17 Prozent, wobei auch dann noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.**

Ob das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler tatsächlich einen massgeblich höheren Ermessensspielraum zur Folge hätte als die Lösung mittels einem Pauschalabzug, wie dies auf Seite 5 des erläuternden Berichts ausgeführt wird, lässt sich mangels Darlegung der Auswirkungen nicht beurteilen. Nicht von der Hand zu weisen ist aber auch aus unserer Sicht, dass ein Pauschalabzug für die IV-Stellen einfacher umzusetzen und für die Versicherten leichter zu verstehen wäre.

Da im vorliegenden Vernehmlassungsverfahren nur das Alternativmodell (Pauschalabzug) zur Diskussion steht, beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf die vorgeschlagene Änderung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV und somit auf die Höhe des Pauschalabzugs sowie auf die vorgeschlagene Übergangsbestimmung. **Wir halten an dieser Stelle fest: Basiert das Alternativmodell (Pauschalabzug) als Umsetzung der Motion 22.3377 auf einer soliden wissenschaftlichen Fundierung, wie wir es im Folgenden detailliert aufzeigen, bieten wir durchaus Hand zu einer Umsetzung mittels einem Pauschalabzug. Ein aus wissenschaftlicher Sicht zu tief angesetzter Pauschalabzug ist für uns hingegen inakzeptabel und erfüllt die Motion 22.3377 nicht.**

B. Materielle Bemerkungen

1. Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV

Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV soll neben dem seit 1. Januar 2022 geltenden Teilzeitabzug von 10 Prozent neu vorsehen, dass vom Invalideneinkommen gemäss statistischen Werten (LSE-Tabellen) 10 Prozent abgezogen werden. Zur Begründung des Umfangs von 10 Prozent führt der Bundesrat auf Seite 7 seines erläuternden Berichts aus, die Studie BASS habe aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Deshalb sei dieser Wert als Referenzgrösse im Hinblick auf die Festlegung des Pauschalabzuges herangezogen worden. Ein Pauschalabzug in der Höhe von 10 Prozent erscheine als angemessen, denn werde zum neuen Pauschalabzug noch der bereits existierende Teilzeitabzug von 10 Prozent hinzugerechnet, so würde gesamthaft ein Abzug von 20 Prozent berücksichtigt. Auf Seite 8 seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat sodann aus, dass das vorgeschlagene Alternativmodell (Pauschalabzug) auf Verordnungsstufe umgesetzt werden könne, da Art. 28a Abs. 1 IVG vorsehe, dass der Bundesrat die zur Bemessung des Invaliditätsgrades massgebenden Erwerbseinkommen sowie die anwendbaren Korrekturfaktoren umschreiben könne.

Zur Argumentation des Bundesrates nehmen wir wie folgt Stellung:

Teilzeitabzug

In Bezug auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent ist festzuhalten, dass dieser nur bei denjenigen Versicherten angewendet wird, die nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit von 50 Prozent oder weniger tätig sein können. Ein Abzug von gesamthaft 20 Prozent würde somit nur in diesen Fällen resultieren.



Delegationsnorm Art. 28a Abs. 1 IVG

Zur Delegationsnorm in Art. 28a Abs. 1 IVG ist festzuhalten, dass Prof. Dr. U. Meyer und Dr. M. Reichmuth in der 4. Auflage der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum IVG^[10] (nachstehend Meyer/Reichmuth) zu Art. 28a IVG in Randziffer 104 unter dem Titel «Abzug vom Tabellenlohn» ausführen, die bundesgerichtliche Abzugspraxis von maximal 25 Prozent habe auch unter der Geltung der im Rahmen der Weiterentwicklung der IV in Kraft getretenen IVV grundsätzlich Bestand, obwohl nach dem Wortlaut des geltenden Art. 26^{bis} IVV einzig noch bei Teilzeitarbeit ein Abzug vorgesehen sei. Meyer/Reichmuth begründen dies unter Verweis auf BBl 2017 2668^[11] damit, dass die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV darauf hinweise, dass der Bundesrat die bei den LSE-Tabellenlöhnen nötigen von der Rechtsprechung entwickelten Korrekturen vornehmen solle (z.B. welche Kriterien für einen leidensbedingten Abzug zu berücksichtigen sind und in welcher Höhe ein entsprechender Abzug erfolgen kann). Vergleiche man die ab 1. Januar 2022 geltende IVV mit diesen Ausführungen in der Botschaft, sprängen Lücken, Widersprüche und Inkongruenzen ins Auge. Den Abzug vom Tabellenlohn einzig noch bei Teilzeitarbeit vorzusehen, bedeutet gemäss Meyer/Reichmuth das Gegenteil davon, «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» auf Verordnungsstufe zu regeln, fusse diese Rechtsprechung doch auf fünf abzugsrelevanten Kriterien, die alle in einer Gesamtschau zu prüfen und ermessensweise bis maximal 25 Prozent tabellenlohnmindernd zu berücksichtigen seien. Meyer/Reichmuth gehen davon aus, dass das Bundesgericht die bundesrätliche Beschränkung auf den Teilzeitabzug im Streitfall nicht stützen werde. Auch Prof. Dr. iur. Gächter und Dr. iur. M. E. Meier führen in ihrem Beitrag im Jusletter vom 4. Juli 2022 «Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen»^[12] (nachstehend Gächter/Meier) auf Seite 24 aus, dass sich das in der IVV geschaffene Bemessungssystem in der gegenwärtigen Ausgestaltung so weit von den bisher konstant entwickelten bundesgerichtlichen Vorgaben entfernt habe, dass dessen Gesetzeskonformität fraglich erscheine. Gestützt auf Meyer/Reichmuth sowie Gächter/Meier lässt sich also sagen, dass eine Anpassung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV dringlich ist. Wir fordern den Bundesrat bezugnehmend auf die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV daher auf, sich bei den LSE-Tabellenlöhnen an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anzulehnen.

→ **Wir fordern daher, dass sich der Bundesrat bei den LSE-Tabellenlöhnen an die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV und somit an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anlehnt und einen Abzug von den LSE-Tabellenlöhnen in der Höhe von bis zu gesamthaft 25 Prozent ermöglicht (vgl. Formulierungsvorschlag zu Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV weiter unten).**

Vorgeschlagener Pauschalabzug

Wie bereits ausgeführt, begründet der Bundesrat die Höhe des vorgeschlagenen Pauschalabzugs von 10 Prozent damit, dass er sich an die Studie BASS anlehne. So habe die Studie BASS aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Dass die Studie BASS^[13] in der Zusammenfassung auf Seite III unter «Ergebnisse (1)» sowie unter Ziff. 6.1 gleich anschliessend aber noch ausführt, dass IV-Rentnerinnen und IV-Rentner mit einer Resterwerbsfähigkeit und somit Teilrenten im Mittel nochmals signifikant weniger verdienen als Personen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen jedoch ohne Zugang zu einer Rente, unterschlägt der Bundesrat. Somit schliesst er die für die Berechnung des Pauschalabzugs relevante Vergleichsgruppe aus. Gemäss Studie BASS ist ihr Durchschnittslohn im Vergleich zu voll leistungsfähigen Erwerbstätigen nämlich um 14 Prozent und ihr Medianlohn **um 17 Prozent tiefer**. Diese Ausführungen verdeutlicht das Büro BASS erneut in seinem Diskussionspapier vom 7. November 2022^[14] zu seiner eigenen Studie.

Zur Begründung, weshalb der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS abstellt und nicht einen Pauschalabzug von 17 Prozent vorschlägt, führt er auf Seite 7 seines erläuternden Berichts



insbesondere Folgendes aus: Die Daten der Studie BASS würden sich nach Ansicht des Bundesamtes für Statistik (BFS) auf nicht geeignete Grundlagen (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung [SAKE] verknüpft mit Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt [SESAM]) stützen, um zuverlässige Lohnniveaus messen zu können. Somit würden die Daten der Studie BASS mit den LSE-Tabellen nicht in allen Punkten übereinstimmen und seien nicht vergleichbar. Entgegen den Ausführungen des Bundesrates lassen sich mit der Verknüpfung der Daten aus SAKE und SESAM aber sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen:

- Der Datensatz SAKE/SESAM bietet eine sehr gute Datenlage für die Analyse von Lohnunterschieden. Aus der Homepage des BFS geht hervor: *«Das statistische Projekt SESAM hat zum Ziel, eine wichtige Quelle für die Forschung zum Thema Beschäftigung und Sozialversicherungen in der Schweiz zu liefern. Diese neue Quelle basiert auf einer Verknüpfung der Daten aus der SAKE mit Informationen aus verschiedenen Sozialversicherungsregistern (AHV, IV, EL, ALV). Die SAKE befasst sich hauptsächlich mit dem Thema des Arbeitsmarktes, anhand ihrer Module aber auch mit Bildung, unbezahlter Arbeit, Migration oder Sozialer Sicherheit. Die Datenlieferung aus den Registern für jede SAKE-Erhebung ermöglicht es, die Analysen auf die Bereiche Gesundheit, Einkommen, Pensionierung oder Erwerbslosigkeit zu erweitern. Dabei werden die aus den Registern stammenden SESAM-Variablen mit jenen der SAKE gekoppelt.»*^[15]
- Eine im Datensatz SAKE/SESAM identifizierte Person mit IV-Rente bezieht auch tatsächlich eine IV-Rente, denn die Information dazu stammt aus den Registerdaten der IV und nicht aus der Befragung SAKE.
- Wenn der Bundesrat tatsächlich Zweifel an der Studie BASS hätte, würde dies noch lange nicht begründen, weshalb er dann innerhalb derselben Studie einfach einen anderen Wert als Referenz herausgreift, der Menschen mit einer Teil-IV-Rente, die hier im Zentrum stehen, explizit ausschliesst.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass die der Studie BASS zugrunde liegenden SESAM-Daten sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen und mit den LSE-Tabellen vergleichbar sind. Sie bilden somit sehr wohl eine empirisch fundierte Basis für die Festlegung der Höhe eines Pauschalabzugs.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates in seinem erläuternden Bericht ist daher umfassend auf die Studie BASS abzustellen und die Referenzgrösse für den Pauschalabzug beträgt nicht nur 10 Prozent, sondern **17 Prozent**. An dieser Stelle ist nochmals darauf hinzuweisen, dass der vom Büro BASS ermittelte Lohnunterschied von Personen mit einer Teil-IV-Rente zu berücksichtigen ist und nicht derjenige von Personen ohne Rentenzugang und somit ohne rentenrelevanter Arbeitsunfähigkeit.

Wir fordern den Bundesrat daher auf, sich bei der Umsetzung der Motion 22.3377 und bei der Ausgestaltung seines Alternativmodells (Pauschalabzug) auf anerkannte statistische Methodik und den Stand der Forschung und somit umfassend auf die Studie BASS abzustützen und deshalb einen Pauschalabzug von **17 Prozent** vorzusehen.

Zudem ist festzustellen, dass gemäss der Studie BASS noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren (wie übermässige Einschränkungen bei bestimmten Krankheiten/Krankheitsbildern, Ausbildungsniveau, Branchenerfahrung, Alter, etc.) zu berücksichtigen sind. Auch ist den in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zusätzlich definierten abzugsrelevanten Elementen wie z.B. Nationalität, Aufenthaltskategorie und Dauer der Betriebszugehörigkeit Rechnung zu tragen. Ebenfalls unbedingt zu berücksichtigen sind regionale Unterschiede. Dies deshalb, weil das Problem, dass eine gesundheitlich beeinträchtigte Person z.B. im Kanton Tessin ein substantiell unter den LSE-Tabellenlöhnen liegendes Einkommen in Kauf nehmen muss, durch die sich



lediglich auf das Valideneinkommen auswirkende Parallelisierung gemäss Art. 26 Abs. 2 IVV nicht in jedem Fall gelöst wird. Die Parallelisierung des Valideneinkommens kommt ohnehin nur dann zum Zug, wenn die betroffene Person ohne Behinderung ein branchenüblich unterdurchschnittliches Einkommen erzielt hat – und selbst dann werden 5 Prozent nicht ausgeglichen (vgl. Art. 26 Abs. 2 IVV). Beispiel: Herr A wohnt im Kanton Tessin und arbeitet in einem Bundesbetrieb. Dabei verdient er ein im schweizweiten Vergleich branchenübliches Einkommen. Nach einem Hirnschlag kann er mit seiner verbleibenden Arbeitsfähigkeit nicht mehr für den Bund arbeiten und muss die Berufsbranche wechseln. Nun stehen ihm lediglich noch Tätigkeiten zur Verfügung, bei denen er ein für den Kanton Tessin übliches, im schweizweiten Vergleich aber substantiell tieferes Einkommen erzielen kann. Das Konstrukt der Parallelisierung hilft Herrn A somit nicht.

Unter Berücksichtigung der in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung definierten Abzugspraxis soll der Abzug gesamthaft aber maximal 25 Prozent betragen. Im Übrigen ist insbesondere bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) eine regelmässige Evaluation der Lohnunterschiede vorzusehen.

- **Wir fordern daher, dass bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) ein Abzug von 17 Prozent vorgesehen wird und dass – wie von der Studie BASS als zentrale Quelle des Bundesrats verlangt – noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren berücksichtigt werden.**
- **Wir schlagen daher folgende Formulierung vor:**
Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV
«³ Vom statistisch bestimmten Wert nach Absatz 2 werden 17 Prozent abgezogen. Kann die versicherte Person aufgrund ihrer Invalidität nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit nach Artikel 49 Absatz 1^{bis} von 50 Prozent oder weniger tätig sein, so werden zusätzlich 10 Prozent abgezogen. Zusätzliche lohnmindernde Faktoren können zu weiteren Abzügen führen. Gesamthaft kann der Abzug maximal 25 Prozent betragen.»

2. Übergangsbestimmung Abs. 1

Mit Abs. 1 der Übergangsbestimmung soll im Sinne der Gleichbehandlung aller Versicherten sichergestellt werden, dass alle Rentenbeziehenden, deren Rentenanspruch erst ab dem 1. Januar 2022 entstanden ist oder deren Rentenanspruch vor dem 1. Januar 2022 entstanden ist und die zu diesem Zeitpunkt das 55. Altersjahr noch nicht erreicht hatten, von der vorgeschlagenen Neuerung profitieren können. Die Renten dieser Versicherten mit einem IV-Grad zwischen 40 Prozent und 69 Prozent sollen daher innert zwei Jahren an die Neuerungen angepasst werden. Auf Seite 11, zweitletzter Absatz, seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat aus, es handle sich dabei um eine Revision mit einer grundsätzlichen und vollumfänglichen Neu Beurteilung des Sachverhalts in medizinischer und ökonomischer Sicht. Wir begrüssen die Gleichbehandlung auch bestehender IV-Rentenbeziehender sehr. Allerdings handelt es sich bei der Anpassung der laufenden Renten an die vorgeschlagene Neuerung aus unserer Sicht keineswegs um einen Revisionsgrund im Sinne von Art. 17 ATSG, der zu einer vollumfänglichen Neu Beurteilung führt. Die Revision nach Art. 17 ATSG bezweckt einzig die Anpassung einer Rente an veränderte Verhältnisse. Nur wenn solche veränderten Verhältnisse gegeben sind, wie beispielsweise eine Verbesserung oder Verschlechterung des Gesundheitszustandes – weitere Beispiele finden sich in Randziffer 5101 f. des Kreisschreibens über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung, KSIR^[16] – erfolgt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine grundsätzliche und vollumfängliche Neu Beurteilung. Dies bestätigt der Bundesrat zudem selbst auf Seite 11, letzter Absatz, seines erläuternden Berichts: «Fälle, in welchen bereits eine ganze Rente ausgerichtet wird (IV-Grad von mindestens



70 Prozent) müssen nicht in Revision gezogen werden. Eine Revision erfolgt in solchen Fällen nur, wenn nach der allgemeinen Revisionsbestimmung (Art. 17 ATSG) ein entsprechender Revisionsgrund (z.B. Verbesserung des Gesundheitsschadens) vorliegt». Abs. 1 der Übergangsbestimmung ist daher entsprechend anzupassen.

Weiter ist zu beachten, dass eine Anpassung an die Neuregelung mit einem Abzug vom LSE-Tabellenlohn in der Höhe von maximal 20 Prozent in denjenigen Fällen, bei denen im Rahmen der ursprünglichen Rentenzusprache ein leidensbedingter Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von 25 Prozent vorgenommen wurde, zu einer Schlechterstellung führt. Wir gehen davon aus, dass dies nicht die Absicht des Bundesrates darstellt. Um eine Schlechterstellung zu vermeiden und somit den Besitzstand zu wahren, ist Abs. 1 der Übergangsbestimmung entsprechend umzuformulieren.

→ **Wir begrüßen es, dass auch die laufenden Renten an die Neuregelung angepasst und unter Berücksichtigung der Übergangsbestimmungen IVG zur Änderung vom 19. Juni 2020 (Weiterentwicklung der IV) gegebenenfalls in das stufenlose Rentensystem überführt werden sollen.**

→ **Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:
Übergangsbestimmung Abs. 1**

«¹ (...), bei denen das Einkommen mit Invalidität aufgrund statistischer Werte festgelegt wurde und bei denen im Rahmen der Rentenzusprache nicht bereits ein höherer Abzug berücksichtigt wurde, ist innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Änderung eine Neuberechnung des Invaliditätsgrades vorzunehmen. (...).»

3. Übergangsbestimmung Abs. 2

Gemäss Abs. 2 der Übergangsbestimmung sollen sich Versicherte, bei denen ein rentenausschliessender Invaliditätsgrad festgestellt und der Rentenanspruch abgelehnt oder eine Rente aufgehoben wurde, erneut bei der Invalidenversicherung anmelden können. Als Voraussetzung dafür, dass die IV-Stellen auf das neue Gesuch eintreten, soll es ausreichen, wenn die versicherte Person glaubhaft aufzeigt, dass die Anwendung der neuen Regelung zu einem Invaliditätsgrad von 40 Prozent oder mehr führen würde. Diese Möglichkeit der Neuanschuldung begrüßen wir sehr. Sie müsste sich allerdings auch auf den Anspruch auf Gewährung von Umschulungsmassnahmen beziehen und darf nicht nur auf den Rentenanspruch beschränkt werden. Aus unserer Sicht reicht es zudem nicht aus, die Möglichkeit der Neuanschuldung lediglich über die Übergangsbestimmung zu kommunizieren. Vielmehr sollen das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv über die auch ohne Verschlechterung des Gesundheitszustandes bestehende Möglichkeit der Neuanschuldung informieren und entsprechende Versicherte aktiv und klar verständlich kontaktieren (z.B. durch Informationsschreiben an alle Versicherten, deren Anspruch auf Umschulung / Rente abgelehnt wurde, oder an alle Sozialhilfebehörden).

→ **Wir begrüßen es, dass die Möglichkeit einer Neuanschuldung gegeben sein soll.**

→ **Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:
Übergangsbestimmung Abs. 2**

«² Wurden eine Rente oder eine Umschulung vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... wegen eines zu geringen Invaliditätsgrades verweigert, so wird auf eine erneute Anmeldung eingetreten, wenn glaubhaft gemacht wird, dass die Berechnung des Invaliditätsgrades durch die Anwendung der Regelung von Artikel 26^{bis} Absatz 3 neu zu einem Rentenanspruch oder einem Anspruch auf eine Umschulung führt.»

→ **Wir fordern zudem, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv und klar verständlich über die Möglichkeit einer Neuanschuldung informieren.**



SBLV. USPF. USDCR.

Schweizerischer Bäuerinnen- und Landfrauenverband
Union suisse des paysannes et des femmes rurales
Unione svizzera delle donne contadine e rurali



Wir bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen und danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Vielen Dank, dass die Anliegen des SBLV und damit der Frauen vom Land, berücksichtigt werden. Für Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Bäuerinnen- und Landfrauenverband SBLV

A. Chahel

Anne Challandes
Präsidentin

G. Schürch-Wyss

Gabi Schürch-Wyss
Vizepräsidentin SBLV und Präsidentin
des Fachbereichs Familien- und Sozialpolitik

Datenquellen:

^[1] Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

^[2] Vgl.

https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/2021_Zusammenfassung_Rechtsgutachten_WE_SYM_Prozent202021.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

^[3] Vgl. Gabriela Riemer-Kafka et al., Invalidenkonforme Tabellenlöhne, in: Jusletter 22. März 2021

^[4] Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformereren-tabellenlohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

^[5] Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

^[6] Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

^[7] Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20237195>, Abrufdatum 12.05.2023.

^[8] Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformereren-tabellenlohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

^[9] Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

^[10] Vgl. MEYER/REICHMUTH, Rechtsprechung IVG, Art. 28a N 104

^[11] Vgl. <https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2017/544/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2017-544-de-pdf-a.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

^[12] Vgl. Thomas Gächter / Michael E. Meier, Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen, in: Jusletter 4. Juli 2022

^[13] Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023

^[14] Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

^[15] Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeits-erwerb/erhebungen/sesam.html>, Abrufdatum 12.05.2023

^[16] Vgl. <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/18452>, Abrufdatum 12.05.2023



SBV FSA

Schweizerischer Blinden-
und Sehbehindertenverband

Fédération suisse des
aveugles et malvoyants

Änderung der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV)

Umsetzung der Motion SGK-N 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»

**Stellungnahme des
Schweizerischen Blinden- und Sehbehindertenverbandes SBV**

05.06.2023 / MA





A. Allgemeine Bemerkungen

1. Ausgangslage

Am 1. Januar 2022 sind die Bestimmungen zur Weiterentwicklung der IV in Kraft getreten. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Verordnungsänderungen kritisierten der Schweizerische Blinden- und Sehbehindertenverband und viele weitere Akteure, dass der Bundesrat die Lohn Tabellen der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE-Tabellen) in der IVV verankerte, gleichzeitig bis auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent (Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV) aber den bis Ende 2021 rechtsprechungsgemäss berücksichtigten leidensbedingten Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von maximal 25 Prozent abschaffte. Viele Stellungnahmen wiesen darauf hin, dass die wissenschaftlichen Studien des Büros BASS vom 8.1.2021 «Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung»¹ (nachstehend Studie BASS), von Prof. Dr. iur. Gächter et al. vom 22.01.2021 «Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung»² sowie einer Arbeitsgruppe unter der Leitung von Prof. em. Dr. iur. Riemer-Kafka³ unabhängig voneinander zum Ergebnis gelangten,

- dass die LSE-Tabellenlöhne weitgehend das Lohnniveau von Personen ohne gesundheitliche Einschränkung widerspiegeln und Löhne von gesundheitlich beeinträchtigten Personen im Vergleich hierzu systematisch wesentlich tiefer sind und
- dass wichtige lohnrelevante Faktoren wie Ausbildungsniveau, Alter, Nationalität, Dienstjahre, Wirtschaftszweig, Grossregion und Behinderungsart (z.B. Blindheit, Sehbehinderung) in den LSE-Tabellenlöhnen nicht berücksichtigt werden.

Trotz der umfassenden Kritik im Vernehmlassungsverfahren verkündete der Bundesrat am 3. November 2021, dass er an der Verankerung der LSE-Tabellen in der IVV und der Abschaffung des leidensbedingten Abzugs festhalte. Kurz darauf publizierten Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler in der Schweizerischen Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge (SZS 06/2021)⁴ ein Modell (nachstehend Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Swegler), wie die heute zur Anwendung gelangenden LSE-Tabellen mittels einem Job-Matching-Tool behinderungsbedingt angepasst werden könnten.

Am 6. April 2022 reichte die SGK-N die Motion 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»⁵ ein, die anschliessend sowohl vom Nationalrat als auch vom Ständerat überaus deutlich angenommen wurde. Die Motion beauftragt den Bundesrat, bis Ende 2023 eine Bemessungsgrundlage zu implementieren, welche bei der Ermittlung des Einkommens mit Invalidität mittels statistischer Werte realistische Einkommensmöglichkeiten von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung berücksichtigt. Die Motion verlangt insbesondere: *«Bei der Überarbeitung der Bemessungsgrundlagen, die sich auf anerkannte statistische Methodik und auf den Stand der Forschung abstützt, berücksichtigt der Bundesrat das neue lineare Rentensystem, die Weiterentwicklung der Invaliditätsbemessung und damit auch die neuen Regelungen auf Stufe Verordnung per 1. Januar 2022. Er bezieht den Lösungsvorschlag von Riemer-Kafka/Swegler mit ein, so wie er das mehrfach in Aussicht gestellt hat.»*

¹ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

² Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/2021_Zusammenfassung_Rechtsgutachten_WESYM_Prozent202021.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

³ Vgl. Gabriela Riemer-Kafka et al., Invalidenkonforme Tabellenlöhne, in: Jusletter 22. März 2021

⁴ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformereren-tabellenlohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁵ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.



2. Motion 22.3377 ungenügend umgesetzt

Mit der vorgeschlagenen Anpassung der IVV, wonach die gestützt auf die LSE-Tabellen ermittelten Invalideneinkommen pauschal um 10 Prozent reduziert werden sollen (nachstehend Alternativmodell [Pauschalabzug]), setzt der Bundesrat die Motion 22.3377⁶ aus unserer Sicht ungenügend um: Der Wert von 10 Prozent ist nicht empirisch abgestützt. Bei seinem Vorschlag stellt der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS ab, denn er bezieht sich lediglich auf die Lohndaten von Erwerbstätigen, die zwar von starken gesundheitlichen Einschränkungen betroffen sind, aber keine IV-Rente erhalten, anstatt den Lohnunterschied von Personen mit einer Teilrente zu berücksichtigen (vgl. nachstehende Ausführungen unter B.1). Ebenso wenig lehnt er sich an das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler an. Somit stellt der Bundesrat auf keine der aktuellsten vorliegenden wissenschaftlichen Analysen ab, die sich auf statistische Methodik und den Stand der Forschung abstützen, und kommt der entsprechenden Forderung der Motion nur ungenügend nach.

Für uns ist es unverständlich, dass der Bundesrat das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in seinem erläuternden Bericht nicht näher darstellt und in einem transparenten Vergleich die Vor- und Nachteile zum von ihm vorgeschlagenen Alternativmodell (Pauschalabzug) aufzeigt. Dies, obwohl er gemäss seiner Antwort vom 13. März 2023 auf die Frage von Nationalrätin Manuela Weichelt 23.7195 «Tabellenlöhne: Im Wach- oder Schlafzustand?»⁷ angibt, Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler seien mit der Ausarbeitung der Grundlagen für invaliditätsbedingt angepasste Lohnstrukturhebungen beauftragt, und obwohl er auf Seite 3 seines erläuternden Berichts ausführt, dass im Mai 2022 eine aus Prof. em. Dr. Riemer-Kafka, Dr. phil. Schwegler, dem Bundesamt für Statistik und dem Bundesamt für Gesundheit bestehende Arbeitsgruppe eingesetzt worden sei. Es ist daher davon auszugehen, dass im Zeitraum von Mai 2022 bis April 2023 genügend Zeit bestanden hat oder hätte, um in intensiver Arbeit invaliditätskonforme Tabellenlöhne zu erstellen. Der Schweizerische Blinden- und Sehbehindertenverband hätte erwartet, dass der Bundesrat zumindest auch das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in die Vernehmlassung schickt; könnten die Einkommensmöglichkeiten von gesundheitlich beeinträchtigten Menschen und somit auch ihr Invaliditätsgrad damit doch genauer und individueller bestimmt werden. An dieser Stelle ist festzuhalten, dass wie der Bundesrat auf Seite 4 seines erläuternden Berichts ausführt und auch in der Publikation von Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler⁸ nachzulesen ist, bei Lohn Tabellen gemäss dem Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler zusätzlich noch lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.

Noch unverständlicher ist, dass der Bundesrat auf Seite 4 und 5 seines erläuternden Berichts ausführt, sein Alternativmodell (Pauschalabzug) beruhe auf anerkannter statistischer Methodik und der Forschung und gehe von den Erkenntnissen der Studie BASS aus. Der Beleg hierzu bleibt vielmehr aus, denn aus dem erläuternden Bericht geht nicht hervor, auf welcher Methodik und auf welchen Grundlagen der vorgeschlagene Pauschalabzug von 10 Prozent basiert und wie damit die in der Studie BASS aufgezeigten Benachteiligungen der Versicherten korrigiert werden sollen. Will man sich gegen invaliditätskonforme Lohn Tabellen und für einen pauschalen Abzug von den bestehenden LSE-Tabellenlöhnen entscheiden und stützt man sich dabei auf die wissenschaftliche Studie BASS, resultiert gemäss Diskussionspapier vom 7. November 2022 zur

⁶ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁷ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20237195>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁸ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformereren-tabellenlohn>, Abrufdatum 12.05.2023.



Studie BASS⁹ nämlich vielmehr ein notwendiger **Abzug in der Höhe von 17 Prozent, wobei auch dann noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.**

Ob das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler tatsächlich einen massgeblich höheren Ermessensspielraum zur Folge hätte als die Lösung mittels einem Pauschalabzug, wie dies auf Seite 5 des erläuternden Berichts ausgeführt wird, lässt sich mangels Darlegung der Auswirkungen nicht beurteilen. Nicht von der Hand zu weisen ist aber auch aus unserer Sicht, dass ein Pauschalabzug für die IV-Stellen einfacher umzusetzen und für die Versicherten leichter zu verstehen wäre.

Da im vorliegenden Vernehmlassungsverfahren nur das Alternativmodell (Pauschalabzug) zur Diskussion steht, beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf die vorgeschlagene Änderung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV und somit auf die Höhe des Pauschalabzugs sowie auf die vorgeschlagene Übergangsbestimmung.

Der Schweizerische Blinden- und Sehbehindertenverband hält an dieser Stelle fest: Basiert das Alternativmodell (Pauschalabzug) als Umsetzung der Motion 22.3377 auf einer soliden wissenschaftlichen Fundierung, wie der Schweizerische Blinden- und Sehbehindertenverband es im Folgenden detailliert aufzeigt, bietet der Schweizerische Blinden- und Sehbehindertenverband durchaus Hand zu einer Umsetzung mittels einem Pauschalabzug. Ein aus wissenschaftlicher Sicht zu tief angesetzter Pauschalabzug ist für den Schweizerischen Blindenbund hingegen inakzeptabel und erfüllt die Motion 22.3377 nicht.

B. Materielle Bemerkungen

3. Art. 26bis Abs. 3 IVV

Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV soll neben dem seit 1. Januar 2022 geltenden Teilzeitabzug von 10 Prozent neu vorsehen, dass vom Invalideneinkommen gemäss statistischen Werten (LSE-Tabellen) 10 Prozent abgezogen werden. Zur Begründung des Umfangs von 10 Prozent führt der Bundesrat auf Seite 7 seines erläuternden Berichts aus, die Studie BASS habe aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Deshalb sei dieser Wert als Referenzgrösse im Hinblick auf die Festlegung des Pauschalabzuges herangezogen worden. Ein Pauschalabzug in der Höhe von 10 Prozent erscheine als angemessen, denn werde zum neuen Pauschalabzug noch der bereits existierende Teilzeitabzug von 10 Prozent hinzugerechnet, so würde gesamthaft ein Abzug von 20 Prozent berücksichtigt. Auf Seite 8 seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat sodann aus, dass das vorgeschlagene Alternativmodell (Pauschalabzug) auf Verordnungsstufe umgesetzt werden könne, da Art. 28a Abs. 1 IVG vorsehe, dass der Bundesrat die zur Bemessung des Invaliditätsgrades massgebenden Erwerbseinkommen sowie die anwendbaren Korrekturfaktoren umschreiben könne.

Zur Argumentation des Bundesrates nimmt der Schweizerische Blinden- und Sehbehindertenverband wie folgt Stellung:

⁹ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.



Teilzeitabzug

In Bezug auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent ist festzuhalten, dass dieser nur bei denjenigen Versicherten angewendet wird, die nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit von 50 Prozent oder weniger tätig sein können. Ein Abzug von gesamthaft 20 Prozent würde somit nur in diesen Fällen resultieren.

Delegationsnorm Art. 28a Abs. 1 IVG

Zur Delegationsnorm in Art. 28a Abs. 1 IVG ist festzuhalten, dass Prof. Dr. U. Meyer und Dr. M. Reichmuth in der 4. Auflage der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum IVG¹⁰ (nachstehend Meyer/Reichmuth) zu Art. 28a IVG in Randziffer 104 unter dem Titel «Abzug vom Tabellenlohn» ausführen, die bundesgerichtliche Abzugspraxis von maximal 25 Prozent habe auch unter der Geltung der im Rahmen der Weiterentwicklung der IV in Kraft getretenen IVV grundsätzlich Bestand, obwohl nach dem Wortlaut des geltenden Art. 26^{bis} IVV einzig noch bei Teilzeitarbeit ein Abzug vorgesehen sei. Meyer/Reichmuth begründen dies unter Verweis auf BBI 2017 2668¹¹ damit, dass die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV darauf hinweise, dass der Bundesrat die bei den LSE-Tabellenlöhnen nötigen von der Rechtsprechung entwickelten Korrekturen vornehmen solle (z.B. welche Kriterien für einen leidensbedingten Abzug zu berücksichtigen sind und in welcher Höhe ein entsprechender Abzug erfolgen kann). Vergleiche man die ab 1. Januar 2022 geltende IVV mit diesen Ausführungen in der Botschaft, sprängen Lücken, Widersprüche und Inkongruenzen ins Auge. Den Abzug vom Tabellenlohn einzig noch bei Teilzeitarbeit vorzusehen, bedeutet gemäss Meyer/Reichmuth das Gegenteil davon, «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» auf Verordnungsstufe zu regeln, fusse diese Rechtsprechung doch auf fünf abzugsrelevanten Kriterien, die alle in einer Gesamtschau zu prüfen und ermessensweise bis maximal 25 Prozent tabellenlohnmindernd zu berücksichtigen seien. Meyer/Reichmuth gehen davon aus, dass das Bundesgericht die bundesrätliche Beschränkung auf den Teilzeitabzug im Streitfall nicht stützen werde. Auch Prof. Dr. iur. Gächter und Dr. iur. M. E. Meier führen in ihrem Beitrag im Jusletter vom 4. Juli 2022 «Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen»¹² (nachstehend Gächter/Meier) auf Seite 24 aus, dass sich das in der IVV geschaffene Bemessungssystem in der gegenwärtigen Ausgestaltung so weit von den bisher konstant entwickelten bundesgerichtlichen Vorgaben entfernt habe, dass dessen Gesetzeskonformität fraglich erscheine. Gestützt auf Meyer/Reichmuth sowie Gächter/Meier lässt sich also sagen, dass eine Anpassung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV dringlich ist. Der Schweizerische Blinden- und Sehbehindertenverband fordert den Bundesrat beziehungsweise auf die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV daher auf, sich bei den LSE-Tabellenlöhnen an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anzulehnen.

→ **Der Schweizerische Blinden- und Sehbehindertenverband fordert daher, dass sich der Bundesrat bei den LSE-Tabellenlöhnen an die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV und somit an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anlehnt und einen Abzug von den LSE-Tabellenlöhnen in der Höhe von bis zu gesamthaft 25 Prozent ermöglicht (vgl. Formulierungsvorschlag zu Art. 26bis Abs. 3 IVV weiter unten).**

¹⁰ Vgl. MEYER/REICHMUTH, Rechtsprechung IVG, Art. 28a N 104

¹¹ Vgl. https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex_data.admin.ch/eli/fga/2017/544/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2017-544-de-pdf-a.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

¹² Vgl. Thomas Gächter / Michael E. Meier, Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen, in: Jusletter 4. Juli 2022



Vorgeschlagener Pauschalabzug

Wie bereits ausgeführt, begründet der Bundesrat die Höhe des vorgeschlagenen Pauschalabzugs von 10 Prozent damit, dass er sich an die Studie BASS anlehne. So habe die Studie BASS aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Dass die Studie BASS¹³ in der Zusammenfassung auf Seite III unter «Ergebnisse (1)» sowie unter Ziff. 6.1 gleich anschliessend aber noch ausführt, dass IV-Rentnerinnen und IV-Rentner mit einer Rest-erwerbsfähigkeit und somit Teilrenten im Mittel nochmals signifikant weniger verdienen als Personen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen jedoch ohne Zugang zu einer Rente, unterschlägt der Bundesrat. Somit schliesst er die für die Berechnung des Pauschalabzugs relevante Vergleichsgruppe aus. Gemäss Studie BASS ist ihr Durchschnittslohn im Vergleich zu voll leistungsfähigen Erwerbstätigen nämlich um 14 Prozent und ihr Medianlohn **um 17 Prozent tiefer**. Diese Ausführungen verdeutlicht das Büro BASS erneut in seinem Diskussionspapier vom 7. November 2022¹⁴ zu seiner eigenen Studie.

Zur Begründung, weshalb der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS abstellt und nicht einen Pauschalabzug von 17 Prozent vorschlägt, führt er auf Seite 7 seines erläuternden Berichts insbesondere Folgendes aus: Die Daten der Studie BASS würden sich nach Ansicht des Bundesamtes für Statistik (BFS) auf nicht geeignete Grundlagen (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung [SAKE] verknüpft mit Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt [SESAM]) stützen, um zuverlässige Lohnniveaus messen zu können. Somit würden die Daten der Studie BASS mit den LSE-Tabellen nicht in allen Punkten übereinstimmen und seien nicht vergleichbar.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates lassen sich mit der Verknüpfung der Daten aus SAKE und SESAM aber sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen:

- Der Datensatz SAKE/SESAM bietet eine sehr gute Datenlage für die Analyse von Lohnunterschieden. Aus der Webseite des BFS geht hervor: «Das statistische Projekt SESAM hat zum Ziel, eine wichtige Quelle für die Forschung zum Thema Beschäftigung und Sozialversicherungen in der Schweiz zu liefern. Diese neue Quelle basiert auf einer Verknüpfung der Daten aus der SAKE mit Informationen aus verschiedenen Sozialversicherungsregistern (AHV, IV, EL, ALV). Die SAKE befasst sich hauptsächlich mit dem Thema des Arbeitsmarktes, anhand ihrer Module aber auch mit Bildung, unbezahlter Arbeit, Migration oder Sozialer Sicherheit. Die Datenlieferung aus den Registern für jede SAKE-Erhebung ermöglicht es, die Analysen auf die Bereiche Gesundheit, Einkommen, Pensionierung oder Erwerbslosigkeit zu erweitern. Dabei werden die aus den Registern stammenden SESAM-Variablen mit jenen der SAKE gekoppelt.»¹⁵
- Eine im Datensatz SAKE/SESAM identifizierte Person mit IV-Rente bezieht auch tatsächlich eine IV-Rente, denn die Information dazu stammt aus den Registerdaten der IV und nicht aus der Befragung SAKE.
- Wenn der Bundesrat tatsächlich Zweifel an der Studie BASS hätte, würde dies noch lange nicht begründen, weshalb er dann innerhalb derselben Studie einfach einen anderen Wert

¹³ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023

¹⁴ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

¹⁵ Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/sesam.html>, Abrufdatum 12.05.2023



als Referenz herausgreift, der Menschen mit einer Teil-IV-Rente, die hier im Zentrum stehen, explizit ausschliesst.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass die der Studie BASS zugrunde liegenden SESAM-Daten sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen und mit den LSE-Tabellen vergleichbar sind. Sie bilden somit sehr wohl eine empirisch fundierte Basis für die Festlegung der Höhe eines Pauschalabzugs.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates in seinem erläuternden Bericht ist daher umfassend auf die Studie BASS abzustellen und die Referenzgrösse für den Pauschalabzug beträgt nicht nur 10 Prozent, sondern **17 Prozent**. An dieser Stelle ist nochmals darauf hinzuweisen, dass der vom Büro BASS ermittelte Lohnunterschied von Personen mit einer Teil-IV-Rente zu berücksichtigen ist und nicht derjenige von Personen ohne Rentenzugang und somit ohne rentenrelevante Arbeitsunfähigkeit.

Der Schweizerische Blinden- und Sehbehindertenverband fordert den Bundesrat daher auf, sich bei der Umsetzung der Motion 22.3377 und bei der Ausgestaltung seines Alternativmodells (Pauschalabzug) auf anerkannte statistische Methodik und den Stand der Forschung und somit umfassend auf die Studie BASS abzustützen und deshalb einen Pauschalabzug von **17 Prozent** vorzusehen.

Zudem ist festzustellen, dass gemäss der Studie BASS noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren (wie übermässige Einschränkungen bei bestimmten Krankheiten/Krankheitsbildern, Ausbildungsniveau, Branchenerfahrung, Alter, etc.) zu berücksichtigen sind. Auch ist den in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zusätzlich definierten abzugsrelevanten Elementen wie z.B. Nationalität, Aufenthaltskategorie und Dauer der Betriebszugehörigkeit Rechnung zu tragen.

Im weiteren wirkt sich bei blinden und sehbehinderten Erwerbstätigen, die auf elektronische blinden- und sehbehindertentechnische Hilfsmittel angewiesen sind, die rasante technologische Entwicklung von EDV-Business-Applikationen zusätzlich leistungs- und damit lohnmindernd aus, weil auch die unumgänglichen Hilfsmittel zwingend wieder an die neuen Versionen angepasst werden müssen und diese Änderungen und Anpassungen Trainings und Schulungen für einen weiteren effizienten Einsatz benötigen, die weit über eine übliche berufliche Weiterbildung (die auch erfolgen muss) hinausgehen.

Ebenfalls unbedingt zu berücksichtigen sind regionale Unterschiede. Dies deshalb, weil das Problem, dass eine gesundheitlich beeinträchtigte Person z.B. im Kanton Tessin ein substantiell unter den LSE-Tabellenlöhnen liegendes Einkommen in Kauf nehmen muss, durch die sich lediglich auf das Valideneinkommen auswirkende Parallelisierung gemäss Art. 26 Abs. 2 IVV nicht in jedem Fall gelöst wird. Die Parallelisierung des Valideneinkommens kommt ohnehin nur dann zum Zug, wenn die betroffene Person ohne Behinderung ein branchenüblich unterdurchschnittliches Einkommen erzielt hat – und selbst dann werden 5 Prozent nicht ausgeglichen (vgl. Art. 26 Abs. 2 IVV). Beispiel: Herr A wohnt im Kanton Tessin und arbeitet in einem Bundesbetrieb. Dabei verdient er ein im schweizweiten Vergleich branchenübliches Einkommen. Nach einem Hirnschlag kann er mit seiner verbleibenden Arbeitsfähigkeit nicht mehr für den Bund arbeiten und muss die Berufsbranche wechseln. Nun stehen ihm lediglich noch Tätigkeiten zur Verfügung, bei denen er ein für den Kanton Tessin übliches, im schweizweiten Vergleich aber substantiell tieferes Einkommen erzielen kann. Das Konstrukt der Parallelisierung hilft Herrn A somit nicht.

Unter Berücksichtigung der in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung definierten Abzugspraxis soll der Abzug gesamthaft aber maximal 25 Prozent betragen. Im Übrigen ist insbesondere



bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) eine regelmässige Evaluation der Lohnunterschiede vorzusehen.

→ **Der Schweizerische Blinden- und Sehbehindertenverband fordert daher, dass bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) ein Abzug von 17 Prozent vorgesehen wird und dass – wie von der Studie BASS als zentrale Quelle des Bundesrats verlangt – noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren berücksichtigt werden.**

→ **Der Schweizerische Blinden- und Sehbehindertenverband schlägt daher folgende Formulierung vor:**

ART. 26BIS ABS. 3 IVV

«3 Vom statistisch bestimmten Wert nach Absatz 2 werden 17 Prozent abgezogen. Kann die versicherte Person aufgrund ihrer Invalidität nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit nach Artikel 49 Absatz 1bis von 50 Prozent oder weniger tätig sein, so werden zusätzlich 10 Prozent abgezogen. **Zusätzliche lohnmindernde Faktoren können zu weiteren Abzügen führen. Gesamthaft kann der Abzug maximal 25 Prozent betragen.**»

4. Übergangsbestimmung Abs. 1

Mit Abs. 1 der Übergangsbestimmung soll im Sinne der Gleichbehandlung aller Versicherten sichergestellt werden, dass alle Rentenbeziehenden, deren Rentenanspruch erst ab dem 1. Januar 2022 entstanden ist oder deren Rentenanspruch vor dem 1. Januar 2022 entstanden ist und die zu diesem Zeitpunkt das 55. Altersjahr noch nicht erreicht hatten, von der vorgeschlagenen Neuerung profitieren können. Die Renten dieser Versicherten mit einem IV-Grad zwischen 40 Prozent und 69 Prozent sollen daher innert zwei Jahren an die Neuerungen angepasst werden. Auf Seite 11, zweitletzter Absatz, seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat aus, es handle sich dabei um eine Revision mit einer grundsätzlichen und vollumfänglichen Neubeurteilung des Sachverhalts in medizinischer und ökonomischer Sicht.

Der Schweizerische Blinden- und Sehbehindertenverband begrüsst die Gleichbehandlung auch bestehender IV-Rentenbeziehender sehr. Allerdings handelt es sich bei der Anpassung der laufenden Renten an die vorgeschlagene Neuerung aus Sicht des Schweizerischen Blindenbundes keineswegs um einen Revisionsgrund im Sinne von Art. 17 ATSG, der zu einer vollumfänglichen Neubeurteilung führt. Die Revision nach Art. 17 ATSG bezweckt einzig die Anpassung einer Rente an veränderte Verhältnisse. Nur wenn solche veränderten Verhältnisse gegeben sind, wie beispielsweise eine Verbesserung oder Verschlechterung des Gesundheitszustandes – weitere Beispiele finden sich in Randziffer 5101 f. des Kreisschreibens über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung, KSIR¹⁶ – erfolgt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine grundsätzliche und vollumfängliche Neubeurteilung. Dies bestätigt der Bundesrat zudem selbst auf Seite 11, letzter Absatz, seines erläuternden Berichts: «*Fälle, in welchen bereits eine ganze Rente ausgerichtet wird (IV-Grad von mindestens 70 Prozent) müssen nicht in Revision gezogen werden. Eine Revision erfolgt in solchen Fällen nur, wenn nach der allgemeinen Revisionsbestimmung (Art. 17 ATSG) ein entsprechender Revisionsgrund (z.B. Verbesserung des Gesundheitsschadens) vorliegt*». Abs. 1 der Übergangsbestimmung ist daher entsprechend anzupassen.

Weiter ist zu beachten, dass eine Anpassung an die Neuregelung mit einem Abzug vom LSE-Tabellenlohn in der Höhe von maximal 20 Prozent in denjenigen Fällen, bei denen im Rahmen der ursprünglichen Rentenzusprache ein leidensbedingter Abzug vom Invalideneinkommen in

¹⁶ Vgl. <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/18452>, Abrufdatum 12.05.2023



der Höhe von 25 Prozent vorgenommen wurde, zu einer Schlechterstellung führt. Wir gehen davon aus, dass dies nicht die Absicht des Bundesrates darstellt. Um eine Schlechterstellung zu vermeiden und somit den Besitzstand zu wahren, ist Abs. 1 der Übergangsbestimmung entsprechend umzuformulieren.

→ **Der Schweizerische Blinden- und Sehbehindertenverband begrüsst es, dass auch die laufenden Renten an die Neuregelung angepasst und unter Berücksichtigung der Übergangsbestimmungen IVG zur Änderung vom 19. Juni 2020 (Weiterentwicklung der IV) gegebenenfalls in das stufenlose Rentensystem überführt werden sollen.**

→ **Der Schweizerische Blinden- und Sehbehindertenverband schlägt aber folgende Formulierung vor:**

Übergangsbestimmung ABS. 1

«1 (...), bei denen das Einkommen mit Invalidität aufgrund statistischer Werte festgelegt wurde und bei denen im Rahmen der Rentenzusprache nicht bereits ein höherer Abzug berücksichtigt wurde, ist innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Änderung eine Neuberechnung des Invaliditätsgrades vorzunehmen. (...).»

5. Übergangsbestimmung Abs. 2

Gemäss Abs. 2 der Übergangsbestimmung sollen sich Versicherte, bei denen ein rentenausschliessender Invaliditätsgrad festgestellt und der Rentenanspruch abgelehnt oder eine Rente aufgehoben wurde, erneut bei der Invalidenversicherung anmelden können. Als Voraussetzung dafür, dass die IV-Stellen auf das neue Gesuch eintreten, soll es ausreichen, wenn die versicherte Person glaubhaft aufzeigt, dass die Anwendung der neuen Regelung zu einem Invaliditätsgrad von 40 Prozent oder mehr führen würde. Diese Möglichkeit der Neuanschuldung begrüsst der Schweizerische Blinden- und Sehbehindertenverband sehr. Sie müsste sich allerdings auch auf den Anspruch auf Gewährung von Umschulungsmassnahmen und Hilfsmitteln beziehen und darf nicht nur auf den Rentenanspruch beschränkt werden. Aus Sicht des Schweizerischen Blindenbundes reicht es zudem nicht aus, die Möglichkeit der Neuanschuldung lediglich über die Übergangsbestimmung zu kommunizieren. Vielmehr sollen das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv über die auch ohne Verschlechterung des Gesundheitszustandes bestehende Möglichkeit der Neuanschuldung informieren und entsprechende Versicherte aktiv und klar verständlich kontaktieren (z.B. durch Informationsschreiben an alle Versicherten, deren Anspruch auf Umschulung / Hilfsmittel / Rente abgelehnt wurde, oder an alle Sozialhilfebehörden).

→ **Der Schweizerische Blinden- und Sehbehindertenverband begrüsst, dass die Möglichkeit einer Neuanschuldung gegeben sein soll.**

→ **Der Schweizerische Blinden- und Sehbehindertenverband schlägt aber folgende Formulierung vor:**

Übergangsbestimmung Abs. 2

«2 Wurden eine Rente, eine Umschulung oder Hilfsmittel vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... wegen eines zu geringen Invaliditätsgrades verweigert, so wird auf eine erneute Anmeldung eingetreten, wenn glaubhaft gemacht wird, dass die Berechnung des Invaliditätsgrades durch die Anwendung der Regelung von Artikel 26bis Absatz 3 neu zu einem Rentenanspruch, einem Anspruch auf eine Umschulung oder Hilfsmittel führt.»



SBV FSA

Schweizerischer Blinden-
und Sehbehindertenverband

Fédération suisse des
aveugles et malvoyants

→ **Der Schweizerische Blinden- und Sehbehindertenverband fordert zudem, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv und klar verständlich über die Möglichkeit einer Neuanschuldung informieren.**

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

Kannarath Meystre
Geschäftsführer

Martin Abele
Departementsleiter Interessenvertretung und
Kommunikation, Mitglied der Geschäftsleitung

Bern, 5. Juni 2023 / MA

Zürich, 5. Juni 2023



GEMEINSAM NACH VORNE SEHEN.

Geschäftsstelle

Friedackerstrasse 8

8050 Zürich

Tel. 044 317 90 00; Fax 044 317 90 01

info@blind.ch; www.blind.ch



Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Effingerstrasse 20
CH-3003 Bern

Per E-Mail an: sekretariat.iv@bsv.admin.ch
Dateiformate: gleichlautend als PDF und Word

ÄNDERUNG DER VERORDNUNG VOM 17. JANUAR 1961 ÜBER DIE INVALIDENVERSICHERUNG (IVV)

UMSETZUNG DER MOTION SGK-N 22.3377 «INVALIDITÄTSKONFORME TABELLENLÖHNE BEI DER BERECHNUNG DES IV-GRADS»

STELLUNGNAHME SCHWEIZERISCHER BLINDENBUND

Sehr geehrter Herr Bundespräsident Berset
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 05.04.2023 haben Sie das Vernehmlassungsverfahren zur Verordnung über die Invalidenversicherung zum rubrizierten Thema eröffnet.

Für blinde und sehbehinderte Menschen ist die Invalidenversicherung das bedeutendste Sozialwerk ihrer Sozialen Sicherheit.

Aus diesem Grund erlauben wir uns als Schweizerischer Blindenbund, Selbsthilfe-Organisation blinder und sehbehinderter Menschen, im Rahmen Ihres Vernehmlassungsverfahrens Stellung zu nehmen.

Da der Schweizerische Blindenbund an der Erarbeitung der Vernehmlassungsantwort von Inclusion Handicap mitgewirkt hat, folgt er im Einzelnen dessen Positionen, Meinungen und Begründungen.

**ÄNDERUNG DER VERORDNUNG ÜBER DIE
INVALIDENVERSICHERUNG (IVV)
UMSETZUNG DER MOTION SGK-N 22.3377
«INVALIDITÄTSKONFORME TABELLENLÖHNE BEI
DER BERECHNUNG DES IV-GRADS»**

**Stellungnahme des
Schweizerischen Blindenbundes
05.06.2023 / RGS**

A. Allgemeine Bemerkungen

1. Ausgangslage

Am 1. Januar 2022 sind die Bestimmungen zur Weiterentwicklung der IV in Kraft getreten. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Verordnungsänderungen kritisierte der Schweizerische Blindenbund und viele weitere Akteure, dass der Bundesrat die Lohntabellen der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE-Tabellen) in der IVV verankerte, gleichzeitig bis auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent (Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV) aber den bis Ende 2021 rechtsprechungsgemäss berücksichtigten leidensbedingten Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von maximal 25 Prozent abschaffte. Viele Stellungnahmen wiesen darauf hin, dass die wissenschaftlichen Studien des Büros BASS vom 8.1.2021 «Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung»¹ (nachstehend Studie BASS), von Prof. Dr. iur. Gächter et al. vom 22.01.2021 «Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung»² sowie einer Arbeitsgruppe unter der Leitung von Prof. em. Dr. iur. Riemer-Kafka³ unabhängig voneinander zum Ergebnis gelangten,

dass die LSE-Tabellenlöhne weitgehend das Lohnniveau von Personen ohne gesundheitliche Einschränkung widerspiegeln und Löhne von gesundheitlich beeinträchtigten Personen im Vergleich hierzu systematisch wesentlich tiefer sind und

dass wichtige lohnrelevante Faktoren wie Ausbildungsniveau, Alter, Nationalität, Dienstjahre, Wirtschaftszweig, Grossregion und Behinderungsart (z.B. Blindheit, Sehbehinderung) in den LSE-Tabellenlöhnen nicht berücksichtigt werden.

Trotz der umfassenden Kritik im Vernehmlassungsverfahren verkündete der Bundesrat am 3. November 2021, dass er an der Verankerung der LSE-Tabellen in der IVV und der Abschaffung des leidensbedingten Abzugs festhalte. Kurz darauf publizierten Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler in der Schweizerischen Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge (SZS 06/2021)⁴ ein Modell (nachstehend Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler), wie die heute zur Anwendung gelangenden LSE-Tabellen mittels eines Job-Matching-Tools behinderungsbedingt angepasst werden könnten.

Am 6. April 2022 reichte die SGK-N die Motion 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»⁵ ein, die anschliessend sowohl vom Nationalrat als auch vom Ständerat überaus deutlich angenommen wurde. Die Motion beauftragt den Bundesrat, bis Ende 2023 eine Bemessungsgrundlage zu implementieren, welche bei der Ermittlung des Einkommens mit Invalidität mittels statistischer Werte realistische Einkommensmöglichkeiten von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung berücksichtigt. Die Motion verlangt insbesondere: *«Bei der Überarbeitung der Bemessungsgrundlagen, die sich auf anerkannte statistische Methodik und auf den Stand der Forschung abstützt, berücksichtigt der Bundesrat das neue lineare Rentensystem, die*

¹ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

² Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/2021_Zusammenfassung_Rechtsgutachten_WESYM_Prozent202021.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

³ Vgl. Gabriela Riemer-Kafka et al., Invalidenkonforme Tabellenlöhne, in: Jusletter 22. März 2021

⁴ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformereren-tabellenlohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁵ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

Weiterentwicklung der Invaliditätsbemessung und damit auch die neuen Regelungen auf Stufe Verordnung per 1. Januar 2022. Er bezieht den Lösungsvorschlag von Riemer-Kafka/Schwegler mit ein, so wie er das mehrfach in Aussicht gestellt hat.»

2. Motion 22.3377 ungenügend umgesetzt

Mit der vorgeschlagenen Anpassung der IVV, wonach die gestützt auf die LSE-Tabellen ermittelten Invalideneinkommen pauschal um 10 Prozent reduziert werden sollen (nachstehend Alternativmodell [Pauschalabzug]), setzt der Bundesrat die Motion 22.3377⁶ aus unserer Sicht ungenügend um: Der Wert von 10 Prozent ist nicht empirisch abgestützt. Bei seinem Vorschlag stellt der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS ab, denn er bezieht sich lediglich auf die Lohndaten von Erwerbstätigen, die zwar von starken gesundheitlichen Einschränkungen betroffen sind, aber keine IV-Rente erhalten, anstatt den Lohnunterschied von Personen mit einer Teilrente zu berücksichtigen (vgl. nachstehende Ausführungen unter B.1). Ebenso wenig lehnt er sich an das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler an. Somit stellt der Bundesrat auf keine der aktuellsten vorliegenden wissenschaftlichen Analysen ab, die sich auf statistische Methodik und den Stand der Forschung abstützen, und kommt der entsprechenden Forderung der Motion nur ungenügend nach.

Für uns ist es unverständlich, dass der Bundesrat das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in seinem erläuternden Bericht nicht näher darstellt und in einem transparenten Vergleich die Vor- und Nachteile zum von ihm vorgeschlagenen Alternativmodell (Pauschalabzug) aufzeigt. Dies, obwohl er gemäss seiner Antwort vom 13. März 2023 auf die Frage von Nationalrätin Manuela Weichelt 23.7195 «Tabellenlöhne: Im Wach- oder Schlafzustand?»⁷ angibt, Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler seien mit der Ausarbeitung der Grundlagen für invaliditätsbedingt angepasste Lohnstrukturerhebungen beauftragt, und obwohl er auf Seite 3 seines erläuternden Berichts ausführt, dass im Mai 2022 eine aus Prof. em. Dr. Riemer-Kafka, Dr. phil. Schwegler, dem Bundesamt für Statistik und dem Bundesamt für Gesundheit bestehende Arbeitsgruppe eingesetzt worden sei. Es ist daher davon auszugehen, dass im Zeitraum von Mai 2022 bis April 2023 genügend Zeit bestanden hat oder hätte, um in intensiver Arbeit invaliditätskonforme Tabellenlöhne zu erstellen. Der Schweizerische Blindenbund hätte erwartet, dass der Bundesrat zumindest auch das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in die Vernehmlassung schickt; könnten die Einkommensmöglichkeiten von gesundheitlich beeinträchtigten Menschen und somit auch ihr Invaliditätsgrad damit doch genauer und individueller bestimmt werden. An dieser Stelle ist festzuhalten, dass wie der Bundesrat auf Seite 4 seines erläuternden Berichts ausführt und auch in der Publikation von Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler⁸ nachzulesen ist, bei Lohntabellen gemäss dem Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler zusätzlich noch lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.

Noch unverständlicher ist, dass der Bundesrat auf Seite 4 und 5 seines erläuternden Berichts ausführt, sein Alternativmodell (Pauschalabzug) beruhe auf anerkannter statistischer Methodik und der Forschung und gehe von den Erkenntnissen der Studie BASS aus. Der Beleg hierzu bleibt vielmehr aus, denn aus dem erläuternden Bericht geht nicht

⁶ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁷ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20237195>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁸ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformerem-tabellenlohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

hervor, auf welcher Methodik und auf welchen Grundlagen der vorgeschlagene Pauschalabzug von 10 Prozent basiert und wie damit die in der Studie BASS aufgezeigten Benachteiligungen der Versicherten korrigiert werden sollen. Will man sich gegen invaliditätskonforme Lohntabellen und für einen pauschalen Abzug von den bestehenden LSE-Tabellenlöhnen entscheiden und stützt man sich dabei auf die wissenschaftliche Studie BASS, resultiert gemäss Diskussionspapier vom 7. November 2022 zur Studie BASS⁹ nämlich vielmehr ein notwendiger **Abzug in der Höhe von 17 Prozent, wobei auch dann noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.**

Ob das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler tatsächlich einen massgeblich höheren Ermessensspielraum zur Folge hätte als die Lösung mittels eines Pauschalabzugs, wie dies auf Seite 5 des erläuternden Berichts ausgeführt wird, lässt sich mangels Darlegung der Auswirkungen nicht beurteilen. Nicht von der Hand zu weisen ist aber auch aus unserer Sicht, dass ein Pauschalabzug für die IV-Stellen einfacher umzusetzen und für die Versicherten leichter zu verstehen wäre.

Da im vorliegenden Vernehmlassungsverfahren nur das Alternativmodell (Pauschalabzug) zur Diskussion steht, beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf die vorgeschlagene Änderung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV und somit auf die Höhe des Pauschalabzugs sowie auf die vorgeschlagene Übergangsbestimmung. Der Schweizerische Blindenbund hält an dieser Stelle fest: **Basiert das Alternativmodell (Pauschalabzug) als Umsetzung der Motion 22.3377 auf einer soliden wissenschaftlichen Fundierung, wie der Schweizerische Blindenbund es im Folgenden detailliert aufzeigt, bietet der Schweizerische Blindenbund durchaus Hand zu einer Umsetzung mittels eines Pauschalabzugs. Ein aus wissenschaftlicher Sicht zu tief angesetzter Pauschalabzug ist für den Schweizerischen Blindenbund hingegen inakzeptabel und erfüllt die Motion 22.3377 nicht.**

⁹ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

B. Materielle Bemerkungen

1. Art. 26bis Abs. 3 IVV

Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV soll neben dem seit 1. Januar 2022 geltenden Teilzeitabzug von 10 Prozent neu vorsehen, dass vom Invalideneinkommen gemäss statistischen Werten (LSE-Tabellen) 10 Prozent abgezogen werden. Zur Begründung des Umfangs von 10 Prozent führt der Bundesrat auf Seite 7 seines erläuternden Berichts aus, die Studie BASS habe aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Deshalb sei dieser Wert als Referenzgrösse im Hinblick auf die Festlegung des Pauschalabzuges herangezogen worden. Ein Pauschalabzug in der Höhe von 10 Prozent erscheine als angemessen, denn werde zum neuen Pauschalabzug noch der bereits existierende Teilzeitabzug von 10 Prozent hinzugerechnet, so würde gesamthaft ein Abzug von 20 Prozent berücksichtigt. Auf Seite 8 seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat sodann aus, dass das vorgeschlagene Alternativmodell (Pauschalabzug) auf Verordnungsstufe umgesetzt werden könne, da Art. 28a Abs. 1 IVG vorsehe, dass der Bundesrat die zur Bemessung des Invaliditätsgrades massgebenden Erwerbseinkommen sowie die anwendbaren Korrekturfaktoren umschreiben könne.

Zur Argumentation des Bundesrates nimmt der Schweizerische Blindenbund wie folgt Stellung:

Teilzeitabzug

In Bezug auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent ist festzuhalten, dass dieser nur bei denjenigen Versicherten angewendet wird, die nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit von 50 Prozent oder weniger tätig sein können. Ein Abzug von gesamthaft 20 Prozent würde somit nur in diesen Fällen resultieren.

Delegationsnorm Art. 28a Abs. 1 IVG

Zur Delegationsnorm in Art. 28a Abs. 1 IVG ist festzuhalten, dass Prof. Dr. U. Meyer und Dr. M. Reichmuth in der 4. Auflage der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum IVG¹⁰ (nachstehend Meyer/Reichmuth) zu Art. 28a IVG in Randziffer 104 unter dem Titel «Abzug vom Tabellenlohn» ausführen, die bundesgerichtliche Abzugspraxis von maximal 25 Prozent habe auch unter der Geltung der im Rahmen der Weiterentwicklung der IV in Kraft getretenen IVV grundsätzlich Bestand, obwohl nach dem Wortlaut des geltenden Art. 26^{bis} IVV einzig noch bei Teilzeitarbeit ein Abzug vorgesehen sei. Meyer/Reichmuth begründen dies unter Verweis auf BBI 2017 2668¹¹ damit, dass die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV darauf hinweise, dass der Bundesrat die bei den LSE-Tabellenlöhnen nötigen von der Rechtsprechung entwickelten Korrekturen vornehmen solle (z.B. welche Kriterien für einen leidensbedingten Abzug zu berücksichtigen sind und in welcher Höhe ein entsprechender Abzug erfolgen kann). Vergleiche man die ab 1. Januar 2022 geltende IVV mit diesen Ausführungen in der Botschaft, sprängen Lücken, Widersprüche und Inkongruenzen ins Auge. Den Abzug vom Tabellenlohn einzig noch bei Teilzeitarbeit vorzusehen, bedeutet gemäss Meyer/Reichmuth das Gegenteil davon, «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» auf Verordnungsstufe zu regeln, fusse diese Rechtsprechung doch auf fünf abzugsrelevanten Kriterien, die alle in einer Gesamtschau zu prüfen und ermessensweise bis maximal 25 Prozent tabellenlohnmindernd zu berücksichtigen

¹⁰ Vgl. MEYER/REICHMUTH, Rechtsprechung IVG, Art. 28a N 104

¹¹ Vgl. <https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2017/544/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2017-544-de-pdf-a.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

seien. Meyer/Reichmuth gehen davon aus, dass das Bundesgericht die bundesrätliche Beschränkung auf den Teilzeitabzug im Streitfall nicht stützen werde. Auch Prof. Dr. iur. Gächter und Dr. iur. M. E. Meier führen in ihrem Beitrag im Jusletter vom 4. Juli 2022 «Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen»¹² (nachstehend Gächter/Meier) auf Seite 24 aus, dass sich das in der IVV geschaffene Bemessungssystem in der gegenwärtigen Ausgestaltung so weit von den bisher konstant entwickelten bundesgerichtlichen Vorgaben entfernt habe, dass dessen Gesetzeskonformität fraglich erscheine. Gestützt auf Meyer/Reichmuth sowie Gächter/Meier lässt sich also sagen, dass eine Anpassung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV dringlich ist. Der Schweizerische Blindenbund fordert den Bundesrat bezugnehmend auf die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV daher auf, sich bei den LSE-Tabellenlöhnen an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anzulehnen.

→ **Der Schweizerische Blindenbund fordert daher, dass sich der Bundesrat bei den LSE-Tabellenlöhnen an die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV und somit an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anlehnt und einen Abzug von den LSE-Tabellenlöhnen in der Höhe von bis zu gesamthaft 25 Prozent ermöglicht (vgl. Formulierungsvorschlag zu Art. 26bis Abs. 3 IVV weiter unten).**

Vorgeschlagener Pauschalabzug

Wie bereits ausgeführt, begründet der Bundesrat die Höhe des vorgeschlagenen Pauschalabzugs von 10 Prozent damit, dass er sich an die Studie BASS anlehne. So habe die Studie BASS aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Dass die Studie BASS¹³ in der Zusammenfassung auf Seite III unter «Ergebnisse (1)» sowie unter Ziff. 6.1 gleich anschliessend aber noch ausführt, dass IV-Rentnerinnen und IV-Rentner mit einer Resterwerbsfähigkeit und somit Teilrenten im Mittel nochmals signifikant weniger verdienen als Personen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen jedoch ohne Zugang zu einer Rente, unterschlägt der Bundesrat. Somit schliesst er die für die Berechnung des Pauschalabzugs relevante Vergleichsgruppe aus. Gemäss Studie BASS ist ihr Durchschnittslohn im Vergleich zu voll leistungsfähigen Erwerbstätigen nämlich um 14 Prozent und ihr Medianlohn **um 17 Prozent tiefer**. Diese Ausführungen verdeutlicht das Büro BASS erneut in seinem Diskussionspapier vom 7. November 2022¹⁴ zu seiner eigenen Studie.

Zur Begründung, weshalb der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS abstellt und nicht einen Pauschalabzug von 17 Prozent vorschlägt, führt er auf Seite 7 seines erläuternden Berichts insbesondere Folgendes aus: Die Daten der Studie BASS würden sich nach Ansicht des Bundesamtes für Statistik (BFS) auf nicht geeignete Grundlagen (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung [SAKE] verknüpft mit Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt [SESAM]) stützen, um zuverlässige Lohnniveaus messen zu können. Somit würden die Daten der Studie BASS mit den LSE-Tabellen nicht in allen Punkten übereinstimmen und seien nicht vergleichbar.

¹² Vgl. Thomas Gächter / Michael E. Meier, Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen, in: Jusletter 4. Juli 2022

¹³ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023

¹⁴ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates lassen sich mit der Verknüpfung der Daten aus SAKE und SESAM aber sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen:

Der Datensatz SAKE/SESAM bietet eine sehr gute Datenlage für die Analyse von Lohnunterschieden. Aus der Homepage des BFS geht hervor: «*Das statistische Projekt SESAM hat zum Ziel, eine wichtige Quelle für die Forschung zum Thema Beschäftigung und Sozialversicherungen in der Schweiz zu liefern. Diese neue Quelle basiert auf einer Verknüpfung der Daten aus der SAKE mit Informationen aus verschiedenen Sozialversicherungsregistern (AHV, IV, EL, ALV). Die SAKE befasst sich hauptsächlich mit dem Thema des Arbeitsmarktes, anhand ihrer Module aber auch mit Bildung, unbezahlter Arbeit, Migration oder Sozialer Sicherheit. Die Datenlieferung aus den Registern für jede SAKE-Erhebung ermöglicht es, die Analysen auf die Bereiche Gesundheit, Einkommen, Pensionierung oder Erwerbslosigkeit zu erweitern. Dabei werden die aus den Registern stammenden SESAM-Variablen mit jenen der SAKE gekoppelt.*»¹⁵

Eine im Datensatz SAKE/SESAM identifizierte Person mit IV-Rente bezieht auch tatsächlich eine IV-Rente, denn die Information dazu stammt aus den Registerdaten der IV und nicht aus der Befragung SAKE.

Wenn der Bundesrat tatsächlich Zweifel an der Studie BASS hätte, würde dies noch lange nicht begründen, weshalb er dann innerhalb derselben Studie einfach einen anderen Wert als Referenz herausgreift, der Menschen mit einer Teil-IV-Rente, die hier im Zentrum stehen, explizit ausschliesst.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass die der Studie BASS zugrunde liegenden SESAM-Daten sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen und mit den LSE-Tabellen vergleichbar sind. Sie bilden somit sehr wohl eine empirisch fundierte Basis für die Festlegung der Höhe eines Pauschalabzugs.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates in seinem erläuternden Bericht ist daher umfassend auf die Studie BASS abzustellen und die Referenzgrösse für den Pauschalabzug beträgt nicht nur 10 Prozent, sondern **17 Prozent**. An dieser Stelle ist nochmals darauf hinzuweisen, dass der vom Büro BASS ermittelte Lohnunterschied von Personen mit einer Teil-IV-Rente zu berücksichtigen ist und nicht derjenige von Personen ohne Rentenzugang und somit ohne rentenrelevanter Arbeitsunfähigkeit.

Der Schweizerische Blindenbund fordert den Bundesrat daher auf, sich bei der Umsetzung der Motion 22.3377 und bei der Ausgestaltung seines Alternativmodells (Pauschalabzug) auf anerkannte statistische Methodik und den Stand der Forschung und somit umfassend auf die Studie BASS abzustützen und deshalb einen Pauschalabzug von **17 Prozent** vorzusehen.

Zudem ist festzustellen, dass gemäss der Studie BASS noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren (wie übermässige Einschränkungen bei bestimmten Krankheiten/Krankheitsbildern, Ausbildungsniveau, Branchenerfahrung, Alter etc.) zu berücksichtigen sind. Auch ist den in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zusätzlich definierten abzugsrelevanten Elementen wie z.B. Nationalität, Aufenthaltskategorie und Dauer der Betriebszugehörigkeit Rechnung zu tragen.

Im weiteren wirkt sich bei blinden und sehbehinderten Erwerbstätigen, die auf elektronische blinden- und sehbehindertentechnische Hilfsmittel angewiesen sind, die rasante technologische Entwicklung von EDV-Business-Applikationen zusätzlich leistungs- und

¹⁵ Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/sesam.html>, Abrufdatum 12.05.2023

damit lohnmindernd aus, weil auch die unumgänglichen Hilfsmittel zwingend wieder an die neuen Versionen angepasst werden müssen und diese Änderungen und Anpassungen Trainings und Schulungen für einen weiteren effizienten Einsatz benötigen, die weit über eine übliche berufliche Weiterbildung (die auch erfolgen muss) hinausgehen.

Ebenfalls unbedingt zu berücksichtigen sind regionale Unterschiede. Dies deshalb, weil das Problem, dass eine gesundheitlich beeinträchtigte Person z.B. im Kanton Tessin ein substantiell unter den LSE-Tabellenlöhnen liegendes Einkommen in Kauf nehmen muss, durch die sich lediglich auf das Valideneinkommen auswirkende Parallelisierung gemäss Art. 26 Abs. 2 IVV nicht in jedem Fall gelöst wird. Die Parallelisierung des Valideneinkommens kommt ohnehin nur dann zum Zug, wenn die betroffene Person ohne Behinderung ein branchenüblich unterdurchschnittliches Einkommen erzielt hat – und selbst dann werden 5 Prozent nicht ausgeglichen (vgl. Art. 26 Abs. 2 IVV). Beispiel: Herr A wohnt im Kanton Tessin und arbeitet in einem Bundesbetrieb. Dabei verdient er ein im schweizweiten Vergleich branchenübliches Einkommen. Nach einem Hirnschlag kann er mit seiner verbleibenden Arbeitsfähigkeit nicht mehr für den Bund arbeiten und muss die Berufsbranche wechseln. Nun stehen ihm lediglich noch Tätigkeiten zur Verfügung, bei denen er ein für den Kanton Tessin übliches, im schweizweiten Vergleich aber substantiell tieferes Einkommen erzielen kann. Das Konstrukt der Parallelisierung hilft Herrn A somit nicht.

Unter Berücksichtigung der in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung definierten Abzugspraxis soll der Abzug gesamthaft aber maximal 25 Prozent betragen. Im Übrigen ist insbesondere bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) eine regelmässige Evaluation der Lohnunterschiede vorzusehen.

→ **Der Schweizerische Blindenbund fordert daher, dass bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) ein Abzug von 17 Prozent vorgesehen wird und dass – wie von der Studie BASS als zentrale Quelle des Bundesrats verlangt – noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren berücksichtigt werden.**

→ **Der Schweizerische Blindenbund schlägt daher folgende Formulierung vor: Art. 26bis Abs. 3 IVV**

*«3 Vom statistisch bestimmten Wert nach Absatz 2 werden 17 Prozent abgezogen. Kann die versicherte Person aufgrund ihrer Invalidität nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit nach Artikel 49 Absatz 1bis von 50 Prozent oder weniger tätig sein, so werden zusätzlich 10 Prozent abgezogen. **Zusätzliche lohnmindernde Faktoren können zu weiteren Abzügen führen. Gesamthaft kann der Abzug maximal 25 Prozent betragen.**»*

2. Übergangsbestimmung Abs. 1

Mit Abs. 1 der Übergangsbestimmung soll im Sinne der Gleichbehandlung aller Versicherten sichergestellt werden, dass alle Rentenbeziehenden, deren Rentenanspruch erst ab dem 1. Januar 2022 entstanden ist oder deren Rentenanspruch vor dem 1. Januar 2022 entstanden ist und die zu diesem Zeitpunkt das 55. Altersjahr noch nicht erreicht hatten, von der vorgeschlagenen Neuerung profitieren können. Die Renten dieser Versicherten mit einem IV-Grad zwischen 40 Prozent und 69 Prozent sollen daher innert zwei Jahren an die Neuerungen angepasst werden. Auf Seite 11, zweitletzter Absatz, seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat aus, es handle sich dabei um eine Revision mit einer grundsätzlichen und vollumfänglichen Neubeurteilung des Sachverhalts in medizinischer und ökonomischer Sicht.

Der Schweizerische Blindenbund begrüsst die Gleichbehandlung auch bestehender IV-Rentenbeziehender sehr. Allerdings handelt es sich bei der Anpassung der laufenden

Renten an die vorgeschlagene Neuerung aus Sicht des Schweizerischen Blindenbundes keineswegs um einen Revisionsgrund im Sinne von Art. 17 ATSG, der zu einer vollumfänglichen Neubeurteilung führt. Die Revision nach Art. 17 ATSG bezweckt einzig die Anpassung einer Rente an veränderte Verhältnisse. Nur wenn solche veränderten Verhältnisse gegeben sind, wie beispielsweise eine Verbesserung oder Verschlechterung des Gesundheitszustandes – weitere Beispiele finden sich in Randziffer 5101 f. des Kreisschreibens über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung, KSIR¹⁶ – erfolgt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine grundsätzliche und vollumfängliche Neubeurteilung. Dies bestätigt der Bundesrat zudem selbst auf Seite 11, letzter Absatz, seines erläuternden Berichts: «*Fälle, in welchen bereits eine ganze Rente ausgerichtet wird (IV-Grad von mindestens 70 Prozent) müssen nicht in Revision gezogen werden. Eine Revision erfolgt in solchen Fällen nur, wenn nach der allgemeinen Revisionsbestimmung (Art. 17 ATSG) ein entsprechender Revisionsgrund (z.B. Verbesserung des Gesundheitsschadens) vorliegt*». Abs. 1 der Übergangsbestimmung ist daher entsprechend anzupassen.

Weiter ist zu beachten, dass eine Anpassung an die Neuregelung mit einem Abzug vom LSE-Tabellenlohn in der Höhe von maximal 20 Prozent in denjenigen Fällen, bei denen im Rahmen der ursprünglichen Rentenzusprache ein leidensbedingter Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von 25 Prozent vorgenommen wurde, zu einer Schlechterstellung führt. Wir gehen davon aus, dass dies nicht die Absicht des Bundesrates darstellt. Um eine Schlechterstellung zu vermeiden und somit den Besitzstand zu wahren, ist Abs. 1 der Übergangsbestimmung entsprechend umzuformulieren.

→ **Der Schweizerische Blindenbund begrüsst es, dass auch die laufenden Renten an die Neuregelung angepasst und unter Berücksichtigung der Übergangsbestimmungen IVG zur Änderung vom 19. Juni 2020 (Weiterentwicklung der IV) gegebenenfalls in das stufenlose Rentensystem überführt werden sollen.**

→ **Der Schweizerische Blindenbund schlägt aber folgende Formulierung vor: Übergangsbestimmung Abs. 1**

«1 (...), bei denen das Einkommen mit Invalidität aufgrund statistischer Werte festgelegt wurde und bei denen im Rahmen der Rentenzusprache nicht bereits ein höherer Abzug berücksichtigt wurde, ist innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Änderung eine Neuberechnung des Invaliditätsgrades vorzunehmen. (...).»

3. Übergangsbestimmung Abs. 2

Gemäss Abs. 2 der Übergangsbestimmung sollen sich Versicherte, bei denen ein rentenausschliessender Invaliditätsgrad festgestellt und der Rentenanspruch abgelehnt oder eine Rente aufgehoben wurde, erneut bei der Invalidenversicherung anmelden können. Als Voraussetzung dafür, dass die IV-Stellen auf das neue Gesuch eintreten, soll es ausreichen, wenn die versicherte Person glaubhaft aufzeigt, dass die Anwendung der neuen Regelung zu einem Invaliditätsgrad von 40 Prozent oder mehr führen würde. Diese Möglichkeit der Neuanmeldung begrüsst der Schweizerische Blindenbund sehr. Sie müsste sich allerdings auch auf den Anspruch auf Gewährung von Umschulungsmassnahmen und Hilfsmitteln beziehen und darf nicht nur auf den Rentenanspruch beschränkt werden. Aus Sicht des Schweizerischen Blindenbundes reicht es zudem nicht aus, die Möglichkeit der Neuanmeldung lediglich über die Übergangsbestimmung zu kommunizieren. Vielmehr sollen das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv über die auch ohne Verschlechterung des Gesundheitszustandes bestehende Möglichkeit der

¹⁶ Vgl. <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/18452>, Abrufdatum 12.05.2023

Neuanmeldung informieren und entsprechende Versicherte aktiv und klar verständlich kontaktieren (z.B. durch Informationsschreiben an alle Versicherten, deren Anspruch auf Umschulung / Hilfsmittel / Rente abgelehnt wurde, oder an alle Sozialhilfebehörden).

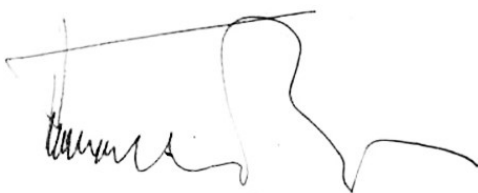
- **Der Schweizerische Blindenbund begrüsst, dass die Möglichkeit einer Neuanmeldung gegeben sein soll.**
- **Der Schweizerische Blindenbund schlägt aber folgende Formulierung vor:**
Übergangsbestimmung Abs. 2
«2 Wurden eine Rente, eine Umschulung oder Hilfsmittel vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... wegen eines zu geringen Invaliditätsgrades verweigert, so wird auf eine erneute Anmeldung eingetreten, wenn glaubhaft gemacht wird, dass die Berechnung des Invaliditätsgrades durch die Anwendung der Regelung von Artikel 26bis Absatz 3 neu zu einem Rentenanspruch, einem Anspruch auf eine Umschulung oder Hilfsmittel führt.»
- **Der Schweizerische Blindenbund fordert zudem, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv und klar verständlich über die Möglichkeit einer Neuanmeldung informieren.**

Wir bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen und danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Schweizerischer Blindenbund



Susanne Gasser
Präsidentin



Roland Gossweiler
Delegierter des Vorstandes für Sozialpolitik



SGB-FSS
Schweizerischer Gehörlosenbund
Fédération Suisse des Sourds
Federazione Svizzera dei Sordi

Eidgenössisches Departement
des Innern (EDI)
sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Räffelstrasse 24 | 8045 Zürich

Tel. 044 315 50 40 | Fax 044 315 50 47

Videophone 032 512 50 80

www.sgb-fss.ch | rechtsdienst@sgb-fss.ch

2. Juni 2023

ÄNDERUNG DER VERORDNUNG ÜBER DIE INVALIDENVERSICHERUNG (IVV); UMSETZUNG DER MOTION SGK-N 22.3377 «INVALIDITÄTSKONFORME TABELLENLÖHNE BEI DER BERECHNUNG DES IV-GRADS»

Stellungnahme des SGB-FSS

Der SGB-FSS ist ein nationaler Dachverband, der sich dafür einsetzt, dass Zugangsbarrieren für Menschen mit einer Hör- und Hörsehbehinderung abgebaut, dass sie gleiche Rechte und Chancen erhalten und dass die drei Landes-Gebärdensprachen (Deutschschweizerische Gebärdensprache (DSGS), Französische Gebärdensprache (LSF) und Italienische Gebärdensprache (LIS)) in der Schweiz gesellschaftlich und rechtlich anerkannt werden. Damit verfolgt er die vollständige Gleichstellung und Nichtdiskriminierung von Menschen mit Hör- und Hörsehbehinderung und deren Inklusion. Er sorgt für ein professionelles Angebot von Leistungen für die Zielgruppe von Menschen mit einer Hör- und Hörsehbehinderung, und der Kollektivmitglieder. Der SGB-FSS setzt sich als Experte und Interessenvertreter für die konsequente Verbreitung des bilingualen (und multilingualen) Spracherwerbs (Gebärdensprache und gesprochene / geschriebene Sprache) als Voraussetzung für die volle Inklusion aller gehörlosen, hör- und hörsehbehinderten Menschen in der Schweiz ein. Er tritt dafür ein, dass die schweizerischen Gebärdensprachen in allen Lebensbereichen gleichwertig wie die offiziellen Landessprachen Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch behandelt werden.

A. Allgemeine Bemerkungen

1- Ausgangslage

Am 1. Januar 2022 sind die Bestimmungen zur Weiterentwicklung der IV in Kraft getreten. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Verordnungsänderungen kritisierten viele Akteure, dass der Bundesrat die Lohntabellen der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE-Tabellen) in der IVV verankerte, gleichzeitig bis auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent (Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV) aber den bis Ende 2021 rechtsprechungsgemäss berücksichtigtem leidensbedingtem Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von maximal 25 Prozent abschaffte. Viele Stellungnahmen wiesen darauf hin, dass die wissenschaftlichen Studien des Büros BASS vom 8.1.2021 «Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung»¹ (nachstehend Studie BASS), von Prof. Dr. iur. Gächter et al. vom 22.01.2021 «Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung»² sowie einer Arbeitsgruppe unter der Leitung von Prof. em. Dr. iur. Riemer-Kafka³ unabhängig voneinander zum Ergebnis gelangten,

- dass die LSE-Tabellenlöhne weitgehend das Lohnniveau von Personen ohne gesundheitliche Einschränkung widerspiegeln und Löhne von gesundheitlich beeinträchtigten Personen im Vergleich hierzu systematisch wesentlich tiefer sind und
- dass wichtige lohnrelevante Faktoren wie Ausbildungsniveau, Alter, Nationalität, Dienstjahre, Wirtschaftszweig und Grossregion in den LSE-Tabellenlöhnen nicht berücksichtigt werden.

Trotz der umfassenden Kritik im Vernehmlassungsverfahren verkündete der Bundesrat am 3. November 2021, dass er an der Verankerung der LSE-Tabellen in der IVV und der Abschaffung des leidensbedingten Abzugs festhalte. Kurz darauf publizierten Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler in der Schweizerischen Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge (SZS 06/2021)⁴ ein Modell (nachstehend Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler), wie die heute zur Anwendung gelangenden LSE-Tabellen mittels einem Job-Matching-Tool behinderungsbedingt angepasst werden könnten.

Am 6. April 2022 reichte die SGK-N die Motion 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»⁵ ein, die anschliessend sowohl vom Nationalrat als auch vom Ständerat überaus deutlich angenommen wurde. Die Motion

¹ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

² Vgl.

https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/2021_Zusammenfassung_Rechts_gutachten_WESYM_Prozent202021.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

³ Vgl. Gabriela Riemer-Kafka et al., Invalidenkonforme Tabellenlöhne, in: Jusletter 22. März 2021

⁴ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformerentabellenlohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁵ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

beauftragt den Bundesrat, bis Ende 2023 eine Bemessungsgrundlage zu implementieren, welche bei der Ermittlung des Einkommens mit Invalidität mittels statistischer Werte realistische Einkommensmöglichkeiten von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung berücksichtigt. Die Motion verlangt insbesondere: *«Bei der Überarbeitung der Bemessungsgrundlagen, die sich auf anerkannte statistische Methodik und auf den Stand der Forschung abstützt, berücksichtigt der Bundesrat das neue lineare Rentensystem, die Weiterentwicklung der Invaliditätsbemessung und damit auch die neuen Regelungen auf Stufe Verordnung per 1. Januar 2022. Er bezieht den Lösungsvorschlag von Riemer-Kafka/Schwegler mit ein, so wie er das mehrfach in Aussicht gestellt hat.»*

2- Motion 22.3377 ungenügend umgesetzt

Mit der vorgeschlagenen Anpassung der IVV, wonach die gestützt auf die LSE-Tabellen ermittelten Invalideneinkommen pauschal um 10 Prozent reduziert werden sollen (nachstehend Alternativmodell [Pauschalabzug]), setzt der Bundesrat die Motion 22.3377⁶ aus unserer Sicht nicht genügend um: Der Wert von 10 Prozent ist nicht empirisch abgestützt. Bei seinem Vorschlag stellt der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS ab, denn er bezieht sich lediglich auf die Lohndaten von Erwerbstätigen, die zwar starke gesundheitliche Einschränkungen angeben, aber keine IV-Rente erhalten, anstatt den Lohnunterschied von Personen mit einer Teilrente zu berücksichtigen (vgl. nachstehende Ausführungen unter B.1). Ebenso wenig lehnt er sich an das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler an. Somit stellt der Bundesrat auf keine der aktuellsten vorliegenden wissenschaftlichen Analysen ab, die sich auf statistische Methodik und den Stand der Forschung abstützen, und kommt der entsprechenden Forderung der Motion nicht genügend nach.

Für uns ist es unverständlich, dass der Bundesrat das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in seinem erläuternden Bericht nicht näher darstellt und in einem transparenten Vergleich die Vor- und Nachteile zum von ihm vorgeschlagenen Alternativmodell (Pauschalabzug) aufzeigt. Dies obwohl er gemäss seiner Antwort vom 13. März 2023 auf die Frage von Nationalrätin Manuela Weichelt 23.7195 «Tabellenlöhne: Im Wach- oder Schlafzustand?»⁷ angibt, Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler seien mit der Ausarbeitung der Grundlagen für invaliditätsbedingt angepasste Lohnstrukturerhebungen beauftragt, und obwohl er auf Seite 3 seines erläuternden Berichts ausführt, dass im Mai 2022 eine aus Prof. em. Dr. Riemer-Kafka, Dr. phil. Schwegler, dem Bundesamt für Statistik und dem Bundesamt für Gesundheit bestehende Arbeitsgruppe eingesetzt worden sei. Es ist daher davon auszugehen, dass im Zeitraum von Mai 2022 bis April 2023 genügend Zeit bestanden hat oder hätte, um in intensiver Arbeit invaliditätskonforme Tabellenlöhne zu erstellen. Wir hätten erwartet, dass der Bundesrat zumindest auch das Modell

⁶ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁷ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20237195>, Abrufdatum 12.05.2023.

Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in die Vernehmlassung schickt; könnten die Einkommensmöglichkeiten von gesundheitlich beeinträchtigten Menschen und somit auch ihr Invaliditätsgrad damit doch genauer und individueller bestimmt werden. An dieser Stelle ist festzuhalten, dass wie der Bundesrat auf Seite 4 seines erläuternden Berichts ausführt und auch in der Publikation von Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler⁸ nachzulesen ist, bei Lohntabellen gemäss dem Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler zusätzlich noch lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.

Noch unverständlicher ist, dass der Bundesrat auf Seite 4 und 5 seines erläuternden Berichts ausführt, sein Alternativmodell (Pauschalabzug) beruhe auf anerkannter statistischer Methodik und der Forschung und gehe von den Erkenntnissen der Studie BASS aus. Der Beleg hierzu bleibt vielmehr aus, denn aus dem erläuternden Bericht geht nicht hervor, auf welcher Methodik und auf welchen Grundlagen der vorgeschlagene Pauschalabzug von 10 Prozent basiert und wie damit die in der Studie BASS aufgezeigten Benachteiligungen der Versicherten korrigiert werden sollen. Will man sich gegen invaliditätskonforme Lohntabellen und für einen pauschalen Abzug von den bestehenden LSE-Tabellenlöhnen entscheiden und stützt man sich dabei auf die wissenschaftliche Studie BASS, resultiert gemäss Diskussionspapier vom 7. November 2022 zur Studie BASS⁹ nämlich vielmehr ein notwendiger **Abzug in der Höhe von 17 Prozent, wobei auch dann noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.**

Ob das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler tatsächlich einen massgeblich höheren Ermessensspielraum zur Folge hätte als die Lösung mittels einem Pauschalabzug, wie dies auf Seite 5 des erläuternden Berichts ausgeführt wird, lässt sich mangels Darlegung der Auswirkungen nicht beurteilen. Nicht von der Hand zu weisen ist aber auch aus unserer Sicht, dass ein Pauschalabzug für die IV-Stellen einfacher umzusetzen und für die Versicherten leichter zu verstehen wäre.

Da im vorliegenden Vernehmlassungsverfahren nur das Alternativmodell (Pauschalabzug) zur Diskussion steht, beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf die vorgeschlagene Änderung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV und somit auf die Höhe des Pauschalabzugs sowie auf die vorgeschlagene Übergangsbestimmung. **Wir halten an dieser Stelle fest: Basiert das Alternativmodell (Pauschalabzug) als Umsetzung der Motion 22.3377 auf einer soliden wissenschaftlichen Fundierung, wie wir es im Folgenden detailliert aufzeigen, bieten wir durchaus Hand zu einer Umsetzung mittels einem Pauschalabzug. Ein aus wissenschaftlicher Sicht zu tief angesetzter Pauschalabzug ist für uns hingegen inakzeptabel und erfüllt die Motion 22.3377 nicht.**

⁸ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformerentabellenlohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁹ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

B. Materielle Bemerkungen

1- Art. 26bis Abs. 3 IVV

Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV soll neben dem seit 1. Januar 2022 geltenden Teilzeitabzug von 10 Prozent neu vorsehen, dass vom Invalideneinkommen gemäss statistischen Werten (LSE-Tabellen) 10 Prozent abgezogen werden. Zur Begründung des Umfangs von 10 Prozent führt der Bundesrat auf Seite 7 seines erläuternden Berichts aus, die Studie BASS habe aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Deshalb sei dieser Wert als Referenzgrösse im Hinblick auf die Festlegung des Pauschalabzuges herangezogen worden. Ein Pauschalabzug in der Höhe von 10 Prozent erscheine als angemessen, denn werde zum neuen Pauschalabzug noch der bereits existierende Teilzeitabzug von 10 Prozent hinzugerechnet, so würde gesamthaft ein Abzug von 20 Prozent berücksichtigt. Auf Seite 8 seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat sodann aus, dass das vorgeschlagene Alternativmodell (Pauschalabzug) auf Verordnungsstufe umgesetzt werden könne, da Art. 28a Abs. 1 IVG vorsehe, dass der Bundesrat die zur Bemessung des Invaliditätsgrades massgebenden Erwerbseinkommen sowie die anwendbaren Korrekturfaktoren umschreiben könne.

Zur Argumentation des Bundesrates nehmen wir wie folgt Stellung:

Teilzeitabzug

In Bezug auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent ist festzuhalten, dass dieser nur bei denjenigen Versicherten angewendet wird, die nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit von 50 Prozent oder weniger tätig sein können. Ein Abzug von gesamthaft 20 Prozent würde somit nur in diesen Fällen resultieren.

Delegationsnorm Art. 28a Abs. 1 IVG

Zur Delegationsnorm in Art. 28a Abs. 1 IVG ist festzuhalten, dass Prof. Dr. U. Meyer und Dr. M. Reichmuth in der 4. Auflage der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum IVG¹⁰ (nachstehend Meyer/Reichmuth) zu Art. 28a IVG in Randziffer 104 unter dem Titel «Abzug vom Tabellenlohn» ausführen, die bundesgerichtliche Abzugspraxis von maximal 25 Prozent habe auch unter der Geltung der im Rahmen der Weiterentwicklung der IV in Kraft getretenen IVV grundsätzlich Bestand, obwohl nach dem Wortlaut des geltenden Art. 26^{bis} IVV einzig noch bei Teilzeitarbeit ein Abzug vorgesehen sei. Meyer/Reichmuth begründen dies unter Verweis auf BBl 2017 2668¹¹ damit, dass die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV darauf hinweise, dass der Bundesrat die bei den LSE-Tabellenlöhnen nötigen von der Rechtsprechung entwickelten Korrekturen vornehmen solle (z.B. welche Kriterien für einen leidensbedingten Abzug zu berücksichtigen sind und in welcher Höhe ein entsprechender Abzug erfolgen kann). Vergleiche man die ab 1. Januar 2022 geltende IVV mit diesen Ausführungen in der Botschaft, sprängen Lücken, Widersprüche und

¹⁰ Vgl. MEYER/REICHMUTH, Rechtsprechung IVG, Art. 28a N 104

¹¹ Vgl. <https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2017/544/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2017-544-de-pdf-a.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

Inkongruenzen ins Auge. Den Abzug vom Tabellenlohn einzig noch bei Teilzeitarbeit vorzusehen, bedeutet gemäss Meyer/Reichmuth das Gegenteil davon, «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» auf Verordnungsstufe zu regeln, fusse diese Rechtsprechung doch auf fünf abzugsrelevanten Kriterien, die alle in einer Gesamtschau zu prüfen und ermessensweise bis maximal 25 Prozent tabellenlohnmindernd zu berücksichtigen seien. Meyer/Reichmuth gehen davon aus, dass das Bundesgericht die bundesrätliche Beschränkung auf den Teilzeitabzug im Streitfalle nicht stützen werde. Auch Prof. Dr. iur. Gächter und Dr. iur. M. E. Meier führen in ihrem Beitrag im Jusletter vom 4. Juli 2022 «Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen»¹² (nachstehend Gächter/Meier) auf Seite 24 aus, dass sich das in der IVV geschaffene Bemessungssystem in der gegenwärtigen Ausgestaltung so weit von den bisher konstant entwickelten bundesgerichtlichen Vorgaben entfernt habe, dass dessen Gesetzeskonformität fraglich erscheine. Gestützt auf Meyer/Reichmuth sowie Gächter/Meier lässt sich also sagen, dass eine Anpassung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV dringlich ist. Wir fordern den Bundesrat bezugnehmend auf die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV daher auf, sich bei den LSE-Tabellenlöhnen an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anzulehnen.

→ **Wir fordern daher, dass sich der Bundesrat bei den LSE-Tabellenlöhnen an die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV und somit an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anlehnt und einen Abzug von den LSE-Tabellenlöhnen in der Höhe von bis zu gesamthaft 25 Prozent ermöglicht (vgl. Formulierungsvorschlag zu Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV weiter unten).**

Vorgeschlagener Pauschalabzug

Wie bereits ausgeführt, begründet der Bundesrat die Höhe des vorgeschlagenen Pauschalabzugs von 10 Prozent damit, dass er sich an die Studie BASS anlehne. So habe die Studie BASS aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Dass die Studie BASS¹³ in der Zusammenfassung auf Seite III unter «Ergebnisse (1)» sowie unter Ziff. 6.1 gleich anschliessend aber noch ausführt, dass IV-Rentnerinnen und IV-Rentner mit einer Resterwerbsfähigkeit und somit Teilrenten im Mittel nochmals signifikant weniger verdienen als Personen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen jedoch ohne Zugang zu einer Rente, unterschlägt der Bundesrat. Somit schliesst er die für die Berechnung des Pauschalabzugs relevante Vergleichsgruppe aus. Gemäss Studie BASS ist ihr Durchschnittslohn im Vergleich zu voll leistungsfähigen Erwerbstätigen nämlich um 14 Prozent und ihr Medianlohn **um 17 Prozent tiefer**. Diese Ausführungen verdeutlicht das Büro BASS erneut in seinem Diskussionspapier vom 7. November 2022¹⁴ zu seiner eigenen Studie.

¹² Vgl. Thomas Gächter / Michael E. Meier, Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen, in: Jusletter 4. Juli 2022

¹³ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023

¹⁴ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

Zur Begründung, weshalb der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS abstellt und nicht einen Pauschalabzug von 17 Prozent vorschlägt, führt er auf Seite 7 seines erläuternden Berichts insbesondere Folgendes aus: Die Daten der Studie BASS würden sich nach Ansicht des Bundesamtes für Statistik (BFS) auf nicht geeignete Grundlagen (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung [SAKE] verknüpft mit Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt [SESAM]) stützen, um zuverlässige Lohnniveaus messen zu können. Somit würden die Daten der Studie BASS mit den LSE-Tabellen nicht in allen Punkten übereinstimmen und seien nicht vergleichbar.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates lassen sich mit der Verknüpfung der Daten aus SAKE und SESAM aber sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen:

- Der Datensatz SAKE/SESAM bietet eine sehr gute Datenlage für die Analyse von Lohnunterschieden. Aus der Homepage des BFS geht hervor: *«Das statistische Projekt SESAM hat zum Ziel, eine wichtige Quelle für die Forschung zum Thema Beschäftigung und Sozialversicherungen in der Schweiz zu liefern. Diese neue Quelle basiert auf einer Verknüpfung der Daten aus der SAKE mit Informationen aus verschiedenen Sozialversicherungsregistern (AHV, IV, EL, ALV). Die SAKE befasst sich hauptsächlich mit dem Thema des Arbeitsmarktes, anhand ihrer Module aber auch mit Bildung, unbezahlter Arbeit, Migration oder Sozialer Sicherheit. Die Datenlieferung aus den Registern für jede SAKE-Erhebung ermöglicht es, die Analysen auf die Bereiche Gesundheit, Einkommen, Pensionierung oder Erwerbslosigkeit zu erweitern. Dabei werden die aus den Registern stammenden SESAM-Variablen mit jenen der SAKE gekoppelt.»*¹⁵
- Eine im Datensatz SAKE/SESAM identifizierte Person mit IV-Rente bezieht auch tatsächlich eine IV-Rente, denn die Information dazu stammt aus den Registerdaten der IV und nicht aus der Befragung SAKE.
- Wenn der Bundesrat tatsächlich Zweifel an der Studie BASS hätte, würde dies noch lange nicht begründen, weshalb er dann innerhalb derselben Studie einfach einen anderen Wert als Referenz herausgreift, der Menschen mit einer Teil-IV-Rente, die hier im Zentrum stehen, explizit ausschliesst.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass die der Studie BASS zugrunde liegenden SESAM-Daten sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen und mit den LSE-Tabellen vergleichbar sind. Sie bilden somit sehr wohl eine empirisch fundierte Basis für die Festlegung der Höhe eines Pauschalabzugs.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates in seinem erläuternden Bericht ist daher umfassend auf die Studie BASS abzustellen und die Referenzgrösse für den Pauschalabzug beträgt nicht nur 10 Prozent, sondern **17 Prozent**. An dieser Stelle ist nochmals darauf hinzuweisen, dass der vom Büro BASS ermittelte Lohnunterschied von Personen mit einer Teil-IV-Rente zu berücksichtigen ist und nicht derjenige von Personen ohne Rentenzugang und somit ohne rentenrelevanter Arbeitsunfähigkeit.

Wir fordern den Bundesrat daher auf, sich bei der Umsetzung der Motion 22.3377 und bei der Ausgestaltung seines Alternativmodells (Pauschalabzug) auf anerkannte

¹⁵ Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/sesam.html>, Abrufdatum 12.05.2023

statistische Methodik und den Stand der Forschung und somit umfassend auf die Studie BASS abzustützen und deshalb einen Pauschalabzug von **17 Prozent** vorzusehen.

Zudem ist festzustellen, dass gemäss der Studie BASS noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren (wie übermässige Einschränkungen bei bestimmten Krankheiten/Krankheitsbildern, Ausbildungsniveau, Branchenerfahrung, Alter, etc.) zu berücksichtigen sind. Auch ist den in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zusätzlich definierten abzugsrelevanten Elementen wie z.B. Nationalität, Aufenthaltskategorie und Dauer der Betriebszugehörigkeit Rechnung zu tragen. Ebenfalls unbedingt zu berücksichtigen sind regionale Unterschiede. Dies deshalb, weil das Problem, dass eine gesundheitlich beeinträchtigte Person z.B. im Kanton Tessin ein substantiell unter den LSE-Tabellenlöhnen liegendes Einkommen in Kauf nehmen muss, durch die sich lediglich auf das Valideneinkommen auswirkende Parallelisierung gemäss Art. 26 Abs. 2 IVV nicht in jedem Fall gelöst wird. Die Parallelisierung des Valideneinkommens kommt ohnehin nur dann zum Zug, wenn die betroffene Person ohne Behinderung ein branchenüblich unterdurchschnittliches Einkommen erzielt hat – und selbst dann werden 5 Prozent nicht ausgeglichen (vgl. Art. 26 Abs. 2 IVV). Beispiel: Herr A wohnt im Kanton Tessin und arbeitet in einem Bundesbetrieb. Dabei verdient er ein im schweizweiten Vergleich branchenübliches Einkommen. Nach einem Hirnschlag kann er mit seiner verbleibenden Arbeitsfähigkeit nicht mehr für den Bund arbeiten und muss die Berufsbranche wechseln. Nun stehen ihm lediglich noch Tätigkeiten zur Verfügung, bei denen er ein für den Kanton Tessin übliches, im schweizweiten Vergleich aber substantiell tieferes Einkommen erzielen kann. Das Konstrukt der Parallelisierung hilft Herrn A somit nicht.

Unter Berücksichtigung der in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung definierten Abzugspraxis soll der Abzug gesamthaft aber maximal 25 Prozent betragen. Im Übrigen ist insbesondere bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) eine regelmässige Evaluation der Lohnunterschiede vorzusehen.

→ **Wir fordern daher, dass bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) ein Abzug von 17 Prozent vorgesehen wird und dass – wie von der Studie BASS als zentrale Quelle des Bundesrats verlangt – noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren berücksichtigt werden.**

→ **Wir schlagen daher folgende Formulierung vor:**

Art. 26bis Abs. 3 IVV

«3 Vom statistisch bestimmten Wert nach Absatz 2 werden 17 Prozent abgezogen. Kann die versicherte Person aufgrund ihrer Invalidität nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit nach Artikel 49 Absatz 1bis von 50 Prozent oder weniger tätig sein, so werden zusätzlich 10 Prozent abgezogen. Zusätzliche lohnmindernde Faktoren können zu weiteren Abzügen führen. Gesamthaft kann der Abzug maximal 25 Prozent betragen.»

2- Übergangsbestimmung Abs. 1

Mit Abs. 1 der Übergangsbestimmung soll im Sinne der Gleichbehandlung aller Versicherten sichergestellt werden, dass alle Rentenbeziehenden, deren

Rentenanspruch erst ab dem 1. Januar 2022 entstanden ist oder deren Rentenanspruch vor dem 1. Januar 2022 entstanden ist und die zu diesem Zeitpunkt das 55. Altersjahr noch nicht erreicht hatten, von der vorgeschlagenen Neuerung profitieren können. Die Renten dieser Versicherten mit einem IV-Grad zwischen 40 Prozent und 69 Prozent sollen daher innert zwei Jahren an die Neuerungen angepasst werden. Auf Seite 11, zweitletzter Absatz, seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat aus, es handle sich dabei um eine Revision mit einer grundsätzlichen und vollumfänglichen Neubeurteilung des Sachverhalts in medizinischer und ökonomischer Sicht.

Wir begrüssen die Gleichbehandlung auch bestehender IV-Rentenbeziehender sehr. Allerdings handelt es sich bei der Anpassung der laufenden Renten an die vorgeschlagene Neuerung aus unserer Sicht keineswegs um einen Revisionsgrund im Sinne von Art. 17 ATSG, der zu einer vollumfänglichen Neubeurteilung führt. Die Revision nach Art. 17 ATSG bezweckt einzig die Anpassung einer Rente an veränderte Verhältnisse. Nur wenn solche veränderten Verhältnisse gegeben sind, wie beispielsweise eine Verbesserung oder Verschlechterung des Gesundheitszustandes – weitere Beispiele finden sich in Randziffer 5101 f. des Kreisschreibens über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung, KSIR¹⁶ – erfolgt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine grundsätzliche und vollumfängliche Neubeurteilung. Dies bestätigt der Bundesrat zudem selbst auf Seite 11, letzter Absatz, seines erläuternden Berichts: *«Fälle, in welchen bereits eine ganze Rente ausgerichtet wird (IV-Grad von mindestens 70 Prozent) müssen nicht in Revision gezogen werden. Eine Revision erfolgt in solchen Fällen nur, wenn nach der allgemeinen Revisionsbestimmung (Art. 17 ATSG) ein entsprechender Revisionsgrund (z.B. Verbesserung des Gesundheitsschadens) vorliegt»*. Abs. 1 der Übergangsbestimmung ist daher entsprechend anzupassen.

Weiter ist zu beachten, dass eine Anpassung an die Neuregelung mit einem Abzug vom LSE-Tabellenlohn in der Höhe von maximal 20 Prozent in denjenigen Fällen, bei denen im Rahmen der ursprünglichen Rentenzusprache ein leidensbedingter Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von 25 Prozent vorgenommen wurde, zu einer Schlechterstellung führt. Wir gehen davon aus, dass dies nicht die Absicht des Bundesrates darstellt. Um eine Schlechterstellung zu vermeiden und somit den Besitzstand zu wahren, ist Abs. 1 der Übergangsbestimmung entsprechend umzuformulieren.

→ Wir begrüssen es, dass auch die laufenden Renten an die Neuregelung angepasst und unter Berücksichtigung der Übergangsbestimmungen IVG zur Änderung vom 19. Juni 2020 (Weiterentwicklung der IV) gegebenenfalls in das stufenlose Rentensystem überführt werden sollen.

→ Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:

Übergangsbestimmung Abs. 1

«1 (...), bei denen das Einkommen mit Invalidität aufgrund statistischer Werte festgelegt wurde und bei denen im Rahmen der Rentenzusprache nicht bereits ein höherer Abzug berücksichtigt wurde, ist innerhalb von zwei Jahren nach

¹⁶ Vgl. <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/18452>, Abrufdatum 12.05.2023

Inkrafttreten dieser Änderung eine Neuberechnung des Invaliditätsgrades vorzunehmen. (...).»

3- Übergangsbestimmung Abs. 2

Gemäss Abs. 2 der Übergangsbestimmung sollen sich Versicherte, bei denen ein rentenausschliessender Invaliditätsgrad festgestellt und der Rentenanspruch abgelehnt oder eine Rente aufgehoben wurde, erneut bei der Invalidenversicherung anmelden können. Als Voraussetzung dafür, dass die IV-Stellen auf das neue Gesuch eintreten, soll es ausreichen, wenn die versicherte Person glaubhaft aufzeigt, dass die Anwendung der neuen Regelung zu einem Invaliditätsgrad von 40 Prozent oder mehr führen würde. Diese Möglichkeit der Neuanschuldung begrüessen wir sehr. Sie müsste sich allerdings auch auf den Anspruch auf Gewährung von Umschulungsmassnahmen beziehen und darf nicht nur auf den Rentenanspruch beschränkt werden. Aus unserer Sicht reicht es zudem nicht aus, die Möglichkeit der Neuanschuldung lediglich über die Übergangsbestimmung zu kommunizieren. Vielmehr sollen das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv über die auch ohne Verschlechterung des Gesundheitszustandes bestehende Möglichkeit der Neuanschuldung informieren und entsprechende Versicherte aktiv und klar verständlich kontaktieren (z.B. durch Informationsschreiben an alle Versicherten, deren Anspruch auf Umschuldung / Rente abgelehnt wurde, oder an alle Sozialhilfebehörden).

- **Wir begrüessen es, dass die Möglichkeit einer Neuanschuldung gegeben sein soll.**
- **Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:**
Übergangsbestimmung Abs. 2
«2 Wurden eine Rente oder eine Umschuldung vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... wegen eines zu geringen Invaliditätsgrades verweigert, so wird auf eine erneute Anmeldung eingetreten, wenn glaubhaft gemacht wird, dass die Berechnung des Invaliditätsgrades durch die Anwendung der Regelung von Artikel 26bis Absatz 3 neu zu einem Rentenanspruch oder einem Anspruch auf eine Umschuldung führt.»
- **Wir fordern zudem, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv und klar verständlich über die Möglichkeit einer Neuanschuldung informieren.**

Wir bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen und danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüessen

Schweizerischer Gehörlosenbund SGB-FSS



Schweizerischer Zentralverein
für das Blindenwesen

Vernehmlassungsantwort des Schweizerischen Zentralvereins für das Blindenwesen SZBLIND

zur

**Änderung der Verordnung über die
Invalidenversicherung (IVV)**

**Umsetzung der Motion SGK-N
22.3377 «Invaliditätskonforme
Tabellenlöhne bei der Berechnung
des IV-Grads»**

Allgemeine Bemerkungen

Ausgangslage

Am 1. Januar 2022 sind die Bestimmungen zur Weiterentwicklung der IV in Kraft getreten. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Verordnungsänderungen kritisierte der SZBLIND und viele weitere Akteure, dass der Bundesrat die Lohn Tabellen der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE-Tabellen) in der IVV verankerte, gleichzeitig bis auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent (Art. 26bis Abs. 3 IVV) aber den bis Ende 2021 rechtsprechungsgemäss berücksichtigten leidensbedingten Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von maximal 25 Prozent abschaffte. Viele Stellungnahmen wiesen darauf hin, dass die wissenschaftlichen Studien des Büros BASS vom 8.01.2021 «Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung»¹ (nachstehend Studie BASS), von Prof. Dr. iur. Gächter et al. vom 22.01.2021 «Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung»² sowie einer Arbeitsgruppe unter der Leitung von Prof. em. Dr. iur. Riemer-Kafka³ unabhängig voneinander zum Ergebnis gelangten,

- dass die LSE-Tabellenlöhne weitgehend das Lohnniveau von Personen ohne gesundheitliche Einschränkung widerspiegeln und Löhne von gesundheitlich beeinträchtigten Personen im Vergleich hierzu systematisch wesentlich tiefer sind und
- dass wichtige lohnrelevante Faktoren wie Ausbildungsniveau, Alter, Nationalität, Dienstjahre, Wirtschaftszweig, Grossregion und Behinderungsart (z.B. Blindheit, Sehbehinderung) in den LSE-Tabellenlöhnen nicht berücksichtigt werden.

Trotz der umfassenden Kritik im Vernehmlassungsverfahren verkündete der Bundesrat am 3. November 2021, dass er an der Verankerung der LSE-Tabellen in der IVV und der Abschaffung des leidensbedingten Abzugs festhalte. Kurz darauf publizierten Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler in der Schweizerischen Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge (SZS 06/2021)⁴ ein Modell (nachstehend Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Swegler), wie die heute zur Anwendung gelangenden LSE-Tabellen mittels einem Job-Matching-Tool behinderungsbedingt angepasst werden könnten.

Am 6. April 2022 reichte die SGK-N die Motion 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»⁵ ein, die anschliessend sowohl vom Nationalrat als auch vom Ständerat überaus deutlich angenommen wurde. Die Motion beauftragt den Bundesrat, bis Ende 2023 eine Bemessungsgrundlage zu implementieren, welche bei der Ermittlung des Einkommens mit Invalidität mittels statistischer

¹ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

² Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/2021_Zusammenfassung_Rechtsgutachten_WESYM_Prozent202021.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

³ Vgl. Gabriela Riemer-Kafka et al., Invalidenkonforme Tabellenlöhne, in: Jusletter 22. März 2021

⁴ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditätskonformerentabellenlohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁵ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

Werte realistische Einkommensmöglichkeiten von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung berücksichtigt. Die Motion verlangt insbesondere: «Bei der Überarbeitung der Bemessungsgrundlagen, die sich auf anerkannte statistische Methodik und auf den Stand der Forschung abstützt, berücksichtigt der Bundesrat das neue lineare Rentensystem, die Weiterentwicklung der Invaliditätsbemessung und damit auch die neuen Regelungen auf Stufe Verordnung per 1. Januar 2022. Er bezieht den Lösungsvorschlag von Riemer-Kafka/Schwegler mit ein, so wie er das mehrfach in Aussicht gestellt hat.»

Motion 22.3377 ungenügend umgesetzt

Mit der vorgeschlagenen Anpassung der IVV, wonach die gestützt auf die LSE-Tabellen ermittelten Invalideneinkommen pauschal um 10 Prozent reduziert werden sollen (nachstehend Alternativmodell [Pauschalabzug]), setzt der Bundesrat die Motion 22.3377 aus unserer Sicht ungenügend um: Der Wert von 10 Prozent ist nicht empirisch abgestützt. Bei seinem Vorschlag stellt der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS ab, denn er bezieht sich lediglich auf die Lohndaten von Erwerbstätigen, die zwar von starken gesundheitlichen Einschränkungen betroffen sind, aber keine IV-Rente erhalten, anstatt den Lohnunterschied von Personen mit einer Teilrente zu berücksichtigen (vgl. nachstehende Ausführungen). Ebenso wenig lehnt er sich an das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler an. Somit stellt der Bundesrat auf keine der aktuellsten vorliegenden wissenschaftlichen Analysen ab, die sich auf statistische Methodik und den Stand der Forschung abstützen, und kommt der entsprechenden Forderung der Motion nur ungenügend nach. Für den SZBLIND ist es unverständlich, dass der Bundesrat das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in seinem erläuternden Bericht nicht näher darstellt und in einem transparenten Vergleich die Vor- und Nachteile zum von ihm vorgeschlagenen Alternativmodell (Pauschalabzug) aufzeigt. Dies, obwohl er gemäss seiner Antwort vom 13. März 2023 auf die Frage von Nationalrätin Manuela Weichelt 23.7195 «Tabellenlöhne: Im Wach- oder Schlafzustand?»⁶ angibt, Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler seien mit der Ausarbeitung der Grundlagen für invaliditätsbedingt angepasste Lohnstrukturerhebungen beauftragt, und obwohl er auf Seite 3 seines erläuternden Berichts ausführt, dass im Mai 2022 eine aus Prof. em. Dr. Riemer-Kafka, Dr. phil. Schwegler, dem Bundesamt für Statistik und dem Bundesamt für Gesundheit bestehende Arbeitsgruppe eingesetzt worden sei. Es ist daher davon auszugehen, dass im Zeitraum von Mai 2022 bis April 2023 genügend Zeit bestanden hat, um in intensiver Arbeit invaliditätskonforme Tabellenlöhne zu erstellen. Der SZBLIND hätte erwartet, dass der Bundesrat zumindest auch das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in die Vernehmlassung schickt; könnten die Einkommensmöglichkeiten von gesundheitlich beeinträchtigten Menschen und somit auch ihr Invaliditätsgrad damit doch genauer und individueller bestimmt werden. An dieser Stelle ist festzuhalten, dass wie der Bundesrat auf Seite 4 seines erläuternden Berichts ausführt und auch in der Publikation von Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler⁷ nachzulesen ist, bei Lohn Tabellen gemäss dem Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler zusätzlich noch lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.

⁶ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20237195>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁷ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformerentabellenlohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

Noch unverständlicher ist, dass der Bundesrat auf Seite 4 und 5 seines erläuternden Berichts ausführt, sein Alternativmodell (Pauschalabzug) beruhe auf anerkannter statistischer Methodik und der Forschung und gehe von den Erkenntnissen der Studie BASS aus. Der Beleg hierzu bleibt vielmehr aus, denn aus dem erläuternden Bericht geht nicht hervor, auf welcher Methodik und auf welchen Grundlagen der vorgeschlagene Pauschalabzug von 10 Prozent basiert und wie damit die in der Studie BASS aufgezeigten Benachteiligungen der Versicherten korrigiert werden sollen. Will man sich gegen invaliditätskonforme Lohntabellen und für einen pauschalen Abzug von den bestehenden LSE-Tabellenlöhnen entscheiden und stützt man sich dabei auf die wissenschaftliche Studie BASS, resultiert gemäss Diskussionspapier vom 7. November 2022 zur Studie BASS⁸ nämlich vielmehr ein notwendiger Abzug in der Höhe von 17 Prozent, wobei auch dann noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.

Ob das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler tatsächlich einen massgeblich höheren Ermessensspielraum zur Folge hätte als die Lösung mittels einem Pauschalabzug, wie dies auf Seite 5 des erläuternden Berichts ausgeführt wird, lässt sich mangels Darlegung der Auswirkungen nicht beurteilen. Nicht von der Hand zu weisen ist aber auch aus unserer Sicht, dass ein Pauschalabzug für die IV-Stellen einfacher umzusetzen und für die Versicherten leichter zu verstehen wäre.

Da im vorliegenden Vernehmlassungsverfahren nur das Alternativmodell (Pauschalabzug) zur Diskussion steht, beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf die vorgeschlagene Änderung von Art. 26bis Abs. 3 IVV und somit auf die Höhe des Pauschalabzugs sowie auf die vorgeschlagene Übergangsbestimmung. Der SZBLIND hält an dieser Stelle fest: Basiert das Alternativmodell (Pauschalabzug) als Umsetzung der Motion 22.3377 auf einer soliden wissenschaftlichen Fundierung, wie der SZBLIND es im Folgenden detailliert aufzeigt, unterstützt der SZBLIND die Umsetzung mittels einem Pauschalabzug. Ein aus wissenschaftlicher Sicht zu tief angesetzter Pauschalabzug ist für den SZBLIND hingegen inakzeptabel und erfüllt die Motion 22.3377 nicht.

Materielle Bemerkungen

Art. 26bis Abs. 3 IVV

Art. 26bis Abs. 3 IVV soll neben dem seit 1. Januar 2022 geltenden Teilzeitabzug von 10 Prozent neu vorsehen, dass vom Invalideneinkommen gemäss statistischen Werten (LSE-Tabellen) 10 Prozent abgezogen werden. Zur Begründung des Umfangs von 10 Prozent führt der Bundesrat auf Seite 7 seines erläuternden Berichts aus, die Studie BASS habe aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Deshalb sei dieser Wert als Referenzgrösse im Hinblick auf die Festlegung des Pauschalabzuges herangezogen worden. Ein Pauschalabzug in der Höhe von 10 Prozent erscheine als angemessen, denn werde zum neuen Pauschalabzug noch der bereits existierende Teilzeitabzug von 10 Prozent hinzugerechnet, so würde gesamthaft ein Abzug von 20 Prozent berücksichtigt. Auf Seite 8 seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat sodann aus, dass das vorgeschlagene Alternativmodell (Pauschalabzug) auf

⁸ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

Verordnungsstufe umgesetzt werden könne, da Art. 28a Abs. 1 IVG vorsehe, dass der Bundesrat die zur Bemessung des Invaliditätsgrades massgebenden Erwerbseinkommen sowie die anwendbaren Korrekturfaktoren umschreiben könne. Zur Argumentation des Bundesrates nimmt der SZBLIND wie folgt Stellung:

Teilzeitabzug

In Bezug auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent ist festzuhalten, dass dieser nur bei denjenigen Versicherten angewendet wird, die nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit von 50 Prozent oder weniger tätig sein können. Ein Abzug von total 20 Prozent würde somit nur in diesen Fällen resultieren.

Delegationsnorm Art. 28a Abs. 1 IVG

Zur Delegationsnorm in Art. 28a Abs. 1 IVG ist festzuhalten, dass Prof. Dr. U. Meyer und Dr. M. Reichmuth in der 4. Auflage der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum IVG⁹ (nachstehend Meyer/Reichmuth) zu Art. 28a IVG in Randziffer 104 unter dem Titel «Abzug vom Tabellenlohn» ausführen, die bundesgerichtliche Abzugspraxis von maximal 25 Prozent habe auch unter der Geltung der im Rahmen der Weiterentwicklung der IV in Kraft getretenen IVV grundsätzlich Bestand, obwohl nach dem Wortlaut des geltenden Art. 26bis IVV einzig noch bei Teilzeitarbeit ein Abzug vorgesehen sei. Meyer/Reichmuth begründen dies unter Verweis auf BBl 2017 2668¹⁰ damit, dass die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV darauf hinweise, dass der Bundesrat die bei den LSE-Tabellenlöhnen nötigen von der Rechtsprechung entwickelten Korrekturen vornehmen solle (z.B. welche Kriterien für einen leidensbedingten Abzug zu berücksichtigen sind und in welcher Höhe ein entsprechender Abzug erfolgen kann). Vergleiche man die ab 1. Januar 2022 geltende IVV mit diesen Ausführungen in der Botschaft, sprängen Lücken, Widersprüche und Inkongruenzen ins Auge. Den Abzug vom Tabellenlohn einzig noch bei Teilzeitarbeit vorzusehen, bedeutet gemäss Meyer/Reichmuth das Gegenteil davon, «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» auf Verordnungsstufe zu regeln, fusse diese Rechtsprechung doch auf fünf abzugsrelevanten Kriterien, die alle in einer Gesamtschau zu prüfen und ermessensweise bis maximal 25 Prozent tabellenlohnmindernd zu berücksichtigen seien. Meyer/Reichmuth gehen davon aus, dass das Bundesgericht die bundesrätliche Beschränkung auf den Teilzeitabzug im Streitfalle nicht stützen werde. Auch Prof. Dr. iur. Gächter und Dr. iur. M. E. Meier führen in ihrem Beitrag im Jusletter vom 4. Juli 2022 «Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen»¹¹ (nachstehend Gächter/Meier) auf Seite 24 aus, dass sich das in der IVV geschaffene Bemessungssystem in der gegenwärtigen Ausgestaltung so weit von den bisher konstant entwickelten bundesgerichtlichen Vorgaben entfernt habe, dass dessen Gesetzeskonformität fraglich erscheine. Gestützt auf Meyer/Reichmuth sowie Gächter/Meier lässt sich also sagen, dass eine Anpassung von Art. 26bis Abs. 3 IVV dringlich ist. Der SZBLIND fordert den Bundesrat bezugnehmend auf die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV daher auf, sich bei den LSE-Tabellenlöhnen an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anzulehnen.

Der SZBLIND fordert daher, dass sich der Bundesrat bei den LSE-Tabellenlöhnen an die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV und somit an «die in der Rechtsprechung definierte

⁹ Vgl. MEYER/REICHMUTH, Rechtsprechung IVG, Art. 28a N 104

¹⁰ Vgl. <https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2017/544/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2017-544-de-pdf-a.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

¹¹ Vgl. Thomas Gächter / Michael E. Meier, Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen, in: Jusletter 4. Juli 2022

Praxis» anlehnt und einen Abzug von den LSE-Tabellenlöhnen in der Höhe von bis zu gesamthaft 25 Prozent ermöglicht (vgl. Formulierungsvorschlag zu Art. 26bis Abs. 3 IVV weiter unten).

Vorgeschlagener Pauschalabzug

Wie bereits ausgeführt, begründet der Bundesrat die Höhe des vorgeschlagenen Pauschalabzugs von 10 Prozent damit, dass er sich an die Studie BASS anlehne. So habe die Studie BASS aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Dass die Studie BASS¹² in der Zusammenfassung auf Seite III unter «Ergebnisse (1)» sowie unter Ziff. 6.1 gleich anschliessend aber noch ausführt, dass IV-Rentnerinnen und IV-Rentner mit einer Resterwerbsfähigkeit und somit Teilrenten im Mittel nochmals signifikant weniger verdienen als Personen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen jedoch ohne Zugang zu einer Rente, unterschlägt der Bundesrat. Somit schliesst er die für die Berechnung des Pauschalabzugs relevante Vergleichsgruppe aus. Gemäss Studie BASS ist ihr Durchschnittslohn im Vergleich zu voll leistungsfähigen Erwerbstätigen nämlich um 14 Prozent und ihr Medianlohn um 17 Prozent tiefer. Diese Ausführungen verdeutlicht das Büro BASS erneut in seinem Diskussionspapier vom 7. November 2022¹³ zu seiner eigenen Studie.

Zur Begründung, weshalb der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS abstellt und nicht einen Pauschalabzug von 17 Prozent vorschlägt, führt er auf Seite 7 seines erläuternden Berichts insbesondere Folgendes aus: Die Daten der Studie BASS würden sich nach Ansicht des Bundesamtes für Statistik (BFS) auf nicht geeignete Grundlagen (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung [SAKE] verknüpft mit Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt [SESAM]) stützen, um zuverlässige Lohnniveaus messen zu können. Somit würden die Daten der Studie BASS mit den LSE-Tabellen nicht in allen Punkten übereinstimmen und seien nicht vergleichbar.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates lassen sich mit der Verknüpfung der Daten aus SAKE und SESAM aber sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen:

- Der Datensatz SAKE/SESAM bietet eine sehr gute Datenlage für die Analyse von Lohnunterschieden. Aus der Homepage des BFS geht hervor: «Das statistische Projekt SESAM hat zum Ziel, eine wichtige Quelle für die Forschung zum Thema Beschäftigung und Sozialversicherungen in der Schweiz zu liefern. Diese neue Quelle basiert auf einer Verknüpfung der Daten aus der SAKE mit Informationen aus verschiedenen Sozialversicherungsregistern (AHV, IV, EL, ALV). Die SAKE befasst sich hauptsächlich mit dem Thema des Arbeitsmarktes, anhand ihrer Module aber auch mit Bildung, unbezahlter Arbeit, Migration oder Sozialer Sicherheit. Die Datenlieferung aus den Registern für jede SAKE-Erhebung ermöglicht es, die Analysen auf die Bereiche Gesundheit, Einkommen, Pensionierung oder Erwerbslosigkeit zu erweitern. Dabei

¹² Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023

¹³ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

werden die aus den Registern stammenden SESAM-Variablen mit jenen der SAKE gekoppelt.»¹⁴

- Eine im Datensatz SAKE/SESAM identifizierte Person mit IV-Rente bezieht auch tatsächlich eine IV-Rente, denn die Information dazu stammt aus den Registerdaten der IV und nicht aus der Befragung SAKE.
- Wenn der Bundesrat tatsächlich Zweifel an der Studie BASS hätte, würde dies noch lange nicht begründen, weshalb er dann innerhalb derselben Studie einfach einen anderen Wert als Referenz herausgreift, der Menschen mit einer Teil-IV-Rente, die hier im Zentrum stehen, explizit ausschliesst.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass die der Studie BASS zugrunde liegenden SESAM-Daten sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen und mit den LSE-Tabellen vergleichbar sind. Sie bilden somit sehr wohl eine empirisch fundierte Basis für die Festlegung der Höhe eines Pauschalabzugs.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates in seinem erläuternden Bericht ist daher umfassend auf die Studie BASS abzustellen und die Referenzgrösse für den Pauschalabzug beträgt nicht nur 10 Prozent, sondern 17 Prozent. An dieser Stelle ist nochmals darauf hinzuweisen, dass der vom Büro BASS ermittelte Lohnunterschied von Personen mit einer Teil-IV-Rente zu berücksichtigen ist und nicht derjenige von Personen ohne Rentenzugang und somit ohne rentenrelevanter Arbeitsunfähigkeit.

Der SZBLIND fordert den Bundesrat daher auf, sich bei der Umsetzung der Motion 22.3377 und bei der Ausgestaltung seines Alternativmodells (Pauschalabzug) auf anerkannte statistische Methodik und den Stand der Forschung und somit umfassend auf die Studie BASS abzustützen und deshalb einen Pauschalabzug von 17 Prozent vorzusehen.

Zudem ist festzustellen, dass gemäss der Studie BASS noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren (wie übermässige Einschränkungen bei bestimmten Krankheiten/Krankheitsbildern, Ausbildungsniveau, Branchenerfahrung, Alter, etc.) zu berücksichtigen sind. Auch ist den in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zusätzlich definierten abzugsrelevanten Elementen wie z.B. Nationalität, Aufenthaltskategorie und Dauer der Betriebszugehörigkeit Rechnung zu tragen.

Im weiteren wirkt sich bei blinden und sehbehinderten Erwerbstätigen, die auf elektronische blinden- und sehbehindertentechnische Hilfsmittel angewiesen sind, die rasante technologische Entwicklung von EDV-Business-Applikationen zusätzlich leistungs- und damit lohnmindernd aus, weil auch die unumgänglichen Hilfsmittel zwingend wieder an die neuen Versionen angepasst werden müssen und diese Änderungen und Anpassungen Trainings und Schulungen für einen weiteren effizienten Einsatz benötigen, die weit über eine übliche berufliche Weiterbildung (die auch erfolgen muss) hinausgehen.

Ebenfalls unbedingt zu berücksichtigen sind regionale Unterschiede. Dies deshalb, weil das Problem, dass eine gesundheitlich beeinträchtigte Person z.B. im Kanton Tessin ein substanziell unter den LSE-Tabellenlöhnen liegendes Einkommen in Kauf nehmen muss, durch die sich lediglich auf das Valideneinkommen auswirkende Parallelisierung gemäss Art. 26 Abs. 2 IVV nicht in jedem Fall gelöst wird. Die Parallelisierung des

¹⁴ Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/sesam.html>, Abrufdatum 12.05.2023

Valideneinkommens kommt ohnehin nur dann zum Zug, wenn die betroffene Person ohne Behinderung ein branchenüblich unterdurchschnittliches Einkommen erzielt hat – und selbst dann werden 5 Prozent nicht ausgeglichen (vgl. Art. 26 Abs. 2 IVV). Beispiel: Herr A wohnt im Kanton Tessin und arbeitet in einem Bundesbetrieb. Dabei verdient er ein im schweizweiten Vergleich branchenübliches Einkommen. Nach einem Hirnschlag kann er mit seiner verbleibenden Arbeitsfähigkeit nicht mehr für den Bund arbeiten und muss die Berufsbranche wechseln. Nun stehen ihm lediglich noch Tätigkeiten zur Verfügung, bei denen er ein für den Kanton Tessin übliches, im schweizweiten Vergleich aber substantiell tieferes Einkommen erzielen kann. Das Konstrukt der Parallelisierung hilft Herrn A somit nicht.

Unter Berücksichtigung der in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung definierten Abzugspraxis soll der Abzug gesamthaft, aber maximal 25 Prozent betragen. Im Übrigen ist insbesondere bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) eine regelmässige Evaluation der Lohnunterschiede vorzusehen.

Der SZBLIND fordert daher, dass bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) ein Abzug von 17 Prozent vorgesehen wird und dass – wie von der Studie BASS als zentrale Quelle des Bundesrats verlangt – noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren berücksichtigt werden.

Der SZBLIND schlägt für Art. 26bis Abs. 3 IVV folgende Formulierung vor: «3 Vom statistisch bestimmten Wert nach Absatz 2 werden 17 Prozent abgezogen. Kann die versicherte Person aufgrund ihrer Invalidität nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit nach Artikel 49 Absatz 1bis von 50 Prozent oder weniger tätig sein, so werden zusätzlich 10 Prozent abgezogen. Zusätzliche lohnmindernde Faktoren können zu weiteren Abzügen führen. Gesamthaft kann der Abzug maximal 25 Prozent betragen.»

Übergangsbestimmung Abs. 1

Mit Abs. 1 der Übergangsbestimmung soll im Sinne der Gleichbehandlung aller Versicherten sichergestellt werden, dass alle Rentenbeziehenden, deren Rentenanspruch erst ab dem 1. Januar 2022 entstanden ist oder deren Rentenanspruch vor dem 1. Januar 2022 entstanden ist und die zu diesem Zeitpunkt das 55. Altersjahr noch nicht erreicht hatten, von der vorgeschlagenen Neuerung profitieren können. Die Renten dieser Versicherten mit einem IV-Grad zwischen 40 Prozent und 69 Prozent sollen daher innert zwei Jahren an die Neuerungen angepasst werden. Auf Seite 11, zweitletzter Absatz, seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat aus, es handle sich dabei um eine Revision mit einer grundsätzlichen und vollumfänglichen Neu beurteilung des Sachverhalts in medizinischer und ökonomischer Sicht.

Der SZBLIND begrüsst die Gleichbehandlung auch bestehender IV-Rentenbeziehender sehr. Allerdings handelt es sich bei der Anpassung der laufenden Renten an die vorgeschlagene Neuerung aus Sicht des SZBLIND keineswegs um einen Revisionsgrund im Sinne von Art. 17 ATSG, der zu einer vollumfänglichen Neu beurteilung führt. Die Revision nach Art. 17 ATSG bezweckt einzig die Anpassung einer Rente an veränderte Verhältnisse. Nur wenn solche veränderten Verhältnisse gegeben sind, wie beispielsweise eine Verbesserung oder Verschlechterung des Gesundheitszustandes – weitere Beispiele finden sich in Randziffer

5101 f. des Kreisschreibens über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung, KSIR¹⁵ – erfolgt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine grundsätzliche und vollumfängliche Neubeurteilung. Dies bestätigt der Bundesrat zudem selbst auf Seite 11, letzter Absatz, seines erläuternden Berichts: «Fälle, in welchen bereits eine ganze Rente ausgerichtet wird (IV-Grad von mindestens 70 Prozent) müssen nicht in Revision gezogen werden. Eine Revision erfolgt in solchen Fällen nur, wenn nach der allgemeinen Revisionsbestimmung (Art. 17 ATSG) ein entsprechender Revisionsgrund (z.B. Verbesserung des Gesundheitsschadens) vorliegt». Abs. 1 der Übergangsbestimmung ist daher entsprechend anzupassen.

Weiter ist zu beachten, dass eine Anpassung an die Neuregelung mit einem Abzug vom LSE-Tabellenlohn in der Höhe von maximal 20 Prozent in denjenigen Fällen, bei denen im Rahmen der ursprünglichen Rentenzusprache ein leidensbedingter Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von 25 Prozent vorgenommen wurde, zu einer Schlechterstellung führt. Wir gehen davon aus, dass dies nicht die Absicht des Bundesrates darstellt. Um eine Schlechterstellung zu vermeiden und somit den Besitzstand zu wahren, ist Abs. 1 der Übergangsbestimmung entsprechend umzuformulieren.

Der SZBLIND begrüsst es, dass auch die laufenden Renten an die Neuregelung angepasst und unter Berücksichtigung der Übergangsbestimmungen IVG zur Änderung vom 19. Juni 2020 (Weiterentwicklung der IV) gegebenenfalls in das stufenlose Rentensystem überführt werden sollen.

Der SZBLIND schlägt bei den Übergangsbestimmung Abs. 1 aber folgende Formulierung vor: «1 (...), bei denen das Einkommen mit Invalidität aufgrund statistischer Werte festgelegt wurde und bei denen im Rahmen der Rentenzusprache nicht bereits ein höherer Abzug berücksichtigt wurde, ist innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Änderung eine Neuberechnung des Invaliditätsgrades vorzunehmen. (...)»

Übergangsbestimmung Abs. 2

Gemäss Abs. 2 der Übergangsbestimmung sollen sich Versicherte, bei denen ein rentenausschliessender Invaliditätsgrad festgestellt und der Rentenanspruch abgelehnt oder eine Rente aufgehoben wurde, erneut bei der Invalidenversicherung anmelden können. Als Voraussetzung dafür, dass die IV-Stellen auf das neue Gesuch eintreten, soll es ausreichen, wenn die versicherte Person glaubhaft aufzeigt, dass die Anwendung der neuen Regelung zu einem Invaliditätsgrad von 40 Prozent oder mehr führen würde. Diese Möglichkeit der Neuanmeldung begrüsst der SZBLIND sehr. Sie müsste sich allerdings auch auf den Anspruch auf Gewährung von Umschulungsmassnahmen und Hilfsmitteln beziehen und darf nicht nur auf den Rentenanspruch beschränkt werden. Aus Sicht des SZBLIND reicht es zudem nicht aus, die Möglichkeit der Neuanmeldung lediglich über die Übergangsbestimmung zu kommunizieren. Vielmehr sollen das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv über die auch ohne Verschlechterung des Gesundheitszustandes bestehende Möglichkeit der Neuanmeldung informieren und entsprechende Versicherte aktiv und klar verständlich kontaktieren (z.B. durch Informationsschreiben an alle Versicherten, deren Anspruch auf Umschulung / Hilfsmittel / Rente abgelehnt wurde, oder an alle Sozialhilfebehörden).

¹⁵ Vgl. <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/18452>, Abrufdatum 12.05.2023

Der SZBLIND begrüsst, dass die Möglichkeit einer Neuanschuldung gegeben sein soll.

Der SZBLIND schlägt bei den Übergangsbestimmung Abs. 1 aber folgende Formulierung vor: «2 Wurden eine Rente, eine Umschuldung oder Hilfsmittel vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... wegen eines zu geringen Invaliditätsgrades verweigert, so wird auf eine erneute Anmelddung eingetreten, wenn glaubhaft gemacht wird, dass die Berechnung des Invaliditätsgrades durch die Anwendung der Regelung von Artikel 26bis Absatz 3 neu zu einem Rentenanspruch, einem Anspruch auf eine Umschuldung oder Hilfsmittel führt.»

Der SZBLIND fordert zudem, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv und klar verständlich über die Möglichkeit einer Neuanschuldung informieren.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen und danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Pierre-Alain Uberti
Geschäftsleiter SZBLIND



Jan Rhyner
Leiter Interessenvertretung und Management Support SZBLIND
Mitglied der Geschäftsleitung

**ÄNDERUNG DER VERORDNUNG ÜBER DIE
INVALIDENVERSICHERUNG (IVV)
UMSETZUNG DER MOTION SGK-N 22.3377
«INVALIDITÄTSKONFORME TABELLENLÖHNE BEI
DER BERECHNUNG DES IV-GRADS»**

A. Allgemeine Bemerkungen

1. Ausgangslage

Am 1. Januar 2022 sind die Bestimmungen zur Weiterentwicklung der IV in Kraft getreten. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Verordnungsänderungen kritisierten viele Akteure, dass der Bundesrat die Lohn Tabellen der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE-Tabellen) in der IVV verankerte, gleichzeitig bis auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent (Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV) aber den bis Ende 2021 rechtsprechungsgemäss berücksichtigtem leidensbedingtem Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von maximal 25 Prozent abschaffte. Viele Stellungnahmen wiesen darauf hin, dass die wissenschaftlichen Studien des Büros BASS vom 8.1.2021 «Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung»¹ (nachstehend Studie BASS), von Prof. Dr. iur. Gächter et al. vom 22.01.2021 «Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung»² sowie einer Arbeitsgruppe unter der Leitung von Prof. em. Dr. iur. Riemer-Kafka³ unabhängig voneinander zum Ergebnis gelangten,

- dass die LSE-Tabellenlöhne weitgehend das Lohnniveau von Personen ohne gesundheitliche Einschränkung widerspiegeln und Löhne von gesundheitlich beeinträchtigten Personen im Vergleich hierzu systematisch wesentlich tiefer sind und
- dass wichtige lohnrelevante Faktoren wie Ausbildungsniveau, Alter, Nationalität, Dienstjahre, Wirtschaftszweig und Grossregion in den LSE-Tabellenlöhnen nicht berücksichtigt werden.

Trotz der umfassenden Kritik im Vernehmlassungsverfahren verkündete der Bundesrat am 3. November 2021, dass er an der Verankerung der LSE-Tabellen in der IVV und der Abschaffung des leidensbedingten Abzugs festhalte. Kurz darauf publizierten Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler in der Schweizerischen Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge (SZS 06/2021)⁴ ein Modell (nachstehend Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler), wie die heute zur Anwendung gelangenden LSE-Tabellen mittels einem Job-Matching-Tool behinderungsbedingt angepasst werden könnten.

Am 6. April 2022 reichte die SGK-N die Motion 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»⁵ ein, die anschliessend sowohl vom Nationalrat als auch vom Ständerat überaus deutlich angenommen wurde. Die Motion beauftragt den Bundesrat, bis Ende 2023 eine Bemessungsgrundlage zu implementieren, welche bei der Ermittlung des Einkommens mit Invalidität mittels statistischer

¹ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

² Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/2021_Zusammenfassung_Rechtsgutachten_WESYM_Prozent2021.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

³ Vgl. Gabriela Riemer-Kafka et al., Invalidenkonforme Tabellenlöhne, in: Jusletter 22. März 2021

⁴ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditätskonformereren-tabellen-lohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁵ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

Werte realistische Einkommensmöglichkeiten von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung berücksichtigt. Die Motion verlangt insbesondere: *«Bei der Überarbeitung der Bemessungsgrundlagen, die sich auf anerkannte statistische Methodik und auf den Stand der Forschung abstützt, berücksichtigt der Bundesrat das neue lineare Rentensystem, die Weiterentwicklung der Invaliditätsbemessung und damit auch die neuen Regelungen auf Stufe Verordnung per 1. Januar 2022. Er bezieht den Lösungsvorschlag von Riemer-Kafka/Schwegler mit ein, so wie er das mehrfach in Aussicht gestellt hat.»*

2. Motion 22.3377 ungenügend umgesetzt

Mit der vorgeschlagenen Anpassung der IVV, wonach die gestützt auf die LSE-Tabellen ermittelten Invalideneinkommen pauschal um 10 Prozent reduziert werden sollen (nachstehend Alternativmodell [Pauschalabzug]), setzt der Bundesrat die Motion 22.3377⁶ aus unserer Sicht nicht genügend um: Der Wert von 10 Prozent ist nicht empirisch abgestützt. Bei seinem Vorschlag stellt der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS ab, denn er bezieht sich lediglich auf die Lohndaten von Erwerbstätigen, die zwar starke gesundheitliche Einschränkungen angeben, aber keine IV-Rente erhalten, anstatt den Lohnunterschied von Personen mit einer Teilrente zu berücksichtigen (vgl. nachstehende Ausführungen unter B.1). Ebenso wenig lehnt er sich an das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler an. Somit stellt der Bundesrat auf keine der aktuell vorliegenden wissenschaftlichen Analysen ab, die sich auf statistische Methodik und den Stand der Forschung abstützen, und kommt der entsprechenden Forderung der Motion nicht genügend nach.

Für uns ist es unverständlich, dass der Bundesrat das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in seinem erläuternden Bericht nicht näher darstellt und in einem transparenten Vergleich die Vor- und Nachteile zum von ihm vorgeschlagenen Alternativmodell (Pauschalabzug) aufzeigt. Dies, obwohl er gemäss seiner Antwort vom 13. März 2023 auf die Frage von Nationalrätin Manuela Weichelt 23.7195 «Tabellenlöhne: Im Wach- oder Schlafzustand?»⁷ angibt, Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler seien mit der Ausarbeitung der Grundlagen für invaliditätsbedingt angepasste Lohnstrukturerhebungen beauftragt, und obwohl er auf Seite 3 seines erläuternden Berichts ausführt, dass im Mai 2022 eine aus Prof. em. Dr. Riemer-Kafka, Dr. phil. Schwegler, dem Bundesamt für Statistik und dem Bundesamt für Gesundheit bestehende Arbeitsgruppe eingesetzt worden sei. Es ist daher davon auszugehen, dass im Zeitraum von Mai 2022 bis April 2023 genügend Zeit bestanden hat oder hätte, um in intensiver Arbeit invaliditätskonforme Tabellenlöhne zu erstellen. Wir hätten erwartet, dass der Bundesrat zumindest auch das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in die Vernehmlassung schickt; könnten die Einkommensmöglichkeiten von gesundheitlich beeinträchtigten Menschen und somit auch ihr Invaliditätsgrad damit doch genauer und individueller bestimmt werden. An dieser Stelle ist festzuhalten, dass wie der Bundesrat auf Seite 4 seines erläuternden Berichts ausführt und

⁶ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁷ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20237195>, Abrufdatum 12.05.2023.

auch in der Publikation von Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler⁸ nachzulesen ist, bei Lohntabellen gemäss dem Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler zusätzlich noch lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.

Noch unverständlicher ist, dass der Bundesrat auf Seite 4 und 5 seines erläuternden Berichts ausführt, sein Alternativmodell (Pauschalabzug) beruhe auf anerkannter statistischer Methodik und der Forschung und gehe von den Erkenntnissen der Studie BASS aus. Der Beleg hierzu bleibt vielmehr aus, denn aus dem erläuternden Bericht geht nicht hervor, auf welcher Methodik und auf welchen Grundlagen der vorgeschlagene Pauschalabzug von 10 Prozent basiert und wie damit die in der Studie BASS aufgezeigten Benachteiligungen der Versicherten korrigiert werden sollen. Will man sich gegen invaliditätskonforme Lohntabellen und für einen pauschalen Abzug von den bestehenden LSE-Tabellenlöhnen entscheiden und stützt man sich dabei auf die wissenschaftliche Studie BASS, resultiert gemäss Diskussionspapier vom 7. November 2022 zur Studie BASS⁹ nämlich vielmehr ein notwendiger **Abzug in der Höhe von 17 Prozent, wobei auch dann noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.**

Ob das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler tatsächlich einen massgeblich höheren Ermessensspielraum zur Folge hätte als die Lösung mittels einem Pauschalabzug, wie dies auf Seite 5 des erläuternden Berichts ausgeführt wird, lässt sich mangels Darlegung der Auswirkungen nicht beurteilen. Nicht von der Hand zu weisen ist aber auch aus unserer Sicht, dass ein Pauschalabzug für die IV-Stellen einfacher umzusetzen und für die Versicherten leichter zu verstehen wäre.

Da im vorliegenden Vernehmlassungsverfahren nur das Alternativmodell (Pauschalabzug) zur Diskussion steht, beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf die vorgeschlagene Änderung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV und somit auf die Höhe des Pauschalabzugs sowie auf die vorgeschlagene Übergangsbestimmung. **Wir halten an dieser Stelle fest: Basiert das Alternativmodell (Pauschalabzug) als Umsetzung der Motion 22.3377 auf einer soliden wissenschaftlichen Fundierung, wie wir es im Folgenden detailliert aufzeigen, bieten wir durchaus Hand zu einer Umsetzung mittels einem Pauschalabzug. Ein aus wissenschaftlicher Sicht zu tief angesetzter Pauschalabzug ist für uns hingegen inakzeptabel und erfüllt die Motion 22.3377 nicht.**

⁸ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformereren-tabellen-lohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁹ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

B. Materielle Bemerkungen

3. Art. 26bis Abs. 3 IVV

Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV soll neben dem seit 1. Januar 2022 geltenden Teilzeitabzug von 10 Prozent neu vorsehen, dass vom Invalideneinkommen gemäss statistischen Werten (LSE-Tabellen) 10 Prozent abgezogen werden. Zur Begründung des Umfangs von 10 Prozent führt der Bundesrat auf Seite 7 seines erläuternden Berichts aus, die Studie BASS habe aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Deshalb sei dieser Wert als Referenzgrösse im Hinblick auf die Festlegung des Pauschalabzuges herangezogen worden. Ein Pauschalabzug in der Höhe von 10 Prozent erscheine als angemessen, denn werde zum neuen Pauschalabzug noch der bereits existierende Teilzeitabzug von 10 Prozent hinzugerechnet, so würde gesamthaft ein Abzug von 20 Prozent berücksichtigt. Auf Seite 8 seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat sodann aus, dass das vorgeschlagene Alternativmodell (Pauschalabzug) auf Verordnungsstufe umgesetzt werden könne, da Art. 28a Abs. 1 IVG vorsehe, dass der Bundesrat die zur Bemessung des Invaliditätsgrades massgebenden Erwerbseinkommen sowie die anwendbaren Korrekturfaktoren umschreiben könne.

Zur Argumentation des Bundesrates nehmen wir wie folgt Stellung:

Teilzeitabzug

In Bezug auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent ist festzuhalten, dass dieser nur bei denjenigen Versicherten angewendet wird, die nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit von 50 Prozent oder weniger tätig sein können. Ein Abzug von gesamthaft 20 Prozent würde somit nur in diesen Fällen resultieren.

Delegationsnorm Art. 28a Abs. 1 IVG

Zur Delegationsnorm in Art. 28a Abs. 1 IVG ist festzuhalten, dass Prof. Dr. U. Meyer und Dr. M. Reichmuth in der 4. Auflage der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum IVG¹⁰ (nachstehend Meyer/Reichmuth) zu Art. 28a IVG in Randziffer 104 unter dem Titel «Abzug vom Tabellenlohn» ausführen, die bundesgerichtliche Abzugspraxis von maximal 25 Prozent habe auch unter der Geltung der im Rahmen der Weiterentwicklung der IV in Kraft getretenen IVV grundsätzlich Bestand, obwohl nach dem Wortlaut des geltenden Art. 26^{bis} IVV einzig noch bei Teilzeitarbeit ein Abzug vorgesehen sei. Meyer/Reichmuth begründen dies unter Verweis auf BBl 2017 2668¹¹ damit, dass die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV darauf hinweise, dass der Bundesrat die bei den LSE-Tabellenlöhnen nötigen von der Rechtsprechung entwickelten Korrekturen vornehmen solle (z.B. welche Kriterien für einen leidensbedingten Abzug zu berücksichtigen sind und in welcher Höhe ein entsprechender Abzug erfolgen kann). Vergleiche man die ab 1. Januar 2022 geltende IVV mit diesen Ausführungen in der Botschaft, sprängen Lücken, Widersprüche und Inkongruenzen ins Auge. Den Abzug vom Tabellenlohn einzig noch bei Teilzeitarbeit vorzusehen, bedeutet gemäss Meyer/Reichmuth

¹⁰ Vgl. MEYER/REICHMUTH, Rechtsprechung IVG, Art. 28a N 104

¹¹ Vgl. <https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2017/544/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2017-544-de-pdf-a.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

das Gegenteil davon, «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» auf Verordnungsstufe zu regeln, fusse diese Rechtsprechung doch auf fünf abzugsrelevanten Kriterien, die alle in einer Gesamtschau zu prüfen und ermessensweise bis maximal 25 Prozent tabellenlohnmindernd zu berücksichtigen seien. Meyer/Reichmuth gehen davon aus, dass das Bundesgericht die bundesrätliche Beschränkung auf den Teilzeitabzug im Streitfall nicht stützen werde. Auch Prof. Dr. iur. Gächter und Dr. iur. M. E. Meier führen in ihrem Beitrag im Jusletter vom 4. Juli 2022 «Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen»¹² (nachstehend Gächter/Meier) auf Seite 24 aus, dass sich das in der IVV geschaffene Bemessungssystem in der gegenwärtigen Ausgestaltung so weit von den bisher konstant entwickelten bundesgerichtlichen Vorgaben entfernt habe, dass dessen Gesetzeskonformität fraglich erscheine. Gestützt auf Meyer/Reichmuth sowie Gächter/Meier lässt sich also sagen, dass eine Anpassung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV dringlich ist. Wir fordern den Bundesrat bezugnehmend auf die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV daher auf, sich bei den LSE-Tabellenlöhnen an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anzulehnen.

→ **Wir fordern daher, dass sich der Bundesrat bei den LSE-Tabellenlöhnen an die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV und somit an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anlehnt und einen Abzug von den LSE-Tabellenlöhnen in der Höhe von bis zu gesamthaft 25 Prozent ermöglicht (vgl. Formulierungsvorschlag zu Art. 26bis Abs. 3 IVV weiter unten).**

Vorgeschlagener Pauschalabzug

Wie bereits ausgeführt, begründet der Bundesrat die Höhe des vorgeschlagenen Pauschalabzugs von 10 Prozent damit, dass er sich an die Studie BASS anlehne. So habe die Studie BASS aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Dass die Studie BASS¹³ in der Zusammenfassung auf Seite III unter «Ergebnisse (1)» sowie unter Ziff. 6.1 gleich anschliessend aber noch ausführt, dass IV-Rentnerinnen und IV-Rentner mit einer Resterwerbsfähigkeit und somit Teilrenten im Mittel nochmals signifikant weniger verdienen als Personen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen jedoch ohne Zugang zu einer Rente, unterschlägt der Bundesrat. Somit schliesst er die für die Berechnung des Pauschalabzugs relevante Vergleichsgruppe aus. Gemäss Studie BASS ist ihr Durchschnittslohn im Vergleich zu voll leistungsfähigen Erwerbstätigen nämlich um 14 Prozent und ihr Medianlohn **um 17 Prozent tiefer**. Diese Ausführungen verdeutlicht das Büro BASS erneut in seinem Diskussionspapier vom 7. November 2022¹⁴ zu seiner eigenen Studie.

Zur Begründung, weshalb der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS abstellt und nicht einen Pauschalabzug von 17 Prozent vorschlägt, führt er auf Seite 7 seines erläuternden Berichts insbesondere Folgendes aus: Die Daten der Studie BASS würden sich nach Ansicht des Bundesamtes für Statistik (BFS) auf nicht geeignete Grundlagen (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung [SAKE] verknüpft mit Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt [SESAM]) stützen, um zuverlässige Lohnniveaus messen zu können.

¹² Vgl. Thomas Gächter / Michael E. Meier, Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen, in: Jusletter 4. Juli 2022

¹³ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023

¹⁴ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

Somit würden die Daten der Studie BASS mit den LSE-Tabellen nicht in allen Punkten übereinstimmen und seien nicht vergleichbar.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates lassen sich mit der Verknüpfung der Daten aus SAKE und SESAM aber sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen:

- Der Datensatz SAKE/SESAM bietet eine sehr gute Datenlage für die Analyse von Lohnunterschieden. Aus der Homepage des BFS geht hervor: *«Das statistische Projekt SESAM hat zum Ziel, eine wichtige Quelle für die Forschung zum Thema Beschäftigung und Sozialversicherungen in der Schweiz zu liefern. Diese neue Quelle basiert auf einer Verknüpfung der Daten aus der SAKE mit Informationen aus verschiedenen Sozialversicherungsregistern (AHV, IV, EL, ALV). Die SAKE befasst sich hauptsächlich mit dem Thema des Arbeitsmarktes, anhand ihrer Module aber auch mit Bildung, unbezahlter Arbeit, Migration oder Sozialer Sicherheit. Die Datenlieferung aus den Registern für jede SAKE-Erhebung ermöglicht es, die Analysen auf die Bereiche Gesundheit, Einkommen, Pensionierung oder Erwerbslosigkeit zu erweitern. Dabei werden die aus den Registern stammenden SESAM-Variablen mit jenen der SAKE gekoppelt.»*¹⁵
- Eine im Datensatz SAKE/SESAM identifizierte Person mit IV-Rente bezieht auch tatsächlich eine IV-Rente, denn die Information dazu stammt aus den Registerdaten der IV und nicht aus der Befragung SAKE.
- Wenn der Bundesrat tatsächlich Zweifel an der Studie BASS hätte, würde dies noch lange nicht begründen, weshalb er dann innerhalb derselben Studie einfach einen anderen Wert als Referenz herausgreift, der Menschen mit einer Teil-IV-Rente, die hier im Zentrum stehen, explizit ausschliesst.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass die der Studie BASS zugrunde liegenden SESAM-Daten sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen und mit den LSE-Tabellen vergleichbar sind. Sie bilden somit sehr wohl eine empirisch fundierte Basis für die Festlegung der Höhe eines Pauschalabzugs.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates in seinem erläuternden Bericht ist daher umfassend auf die Studie BASS abzustellen und die Referenzgrösse für den Pauschalabzug beträgt nicht nur 10 Prozent, sondern **17 Prozent**. An dieser Stelle ist nochmals darauf hinzuweisen, dass der vom Büro BASS ermittelte Lohnunterschied von Personen mit einer Teil-IV-Rente zu berücksichtigen ist und nicht derjenige von Personen ohne Rentenzugang und somit ohne rentenrelevanter Arbeitsunfähigkeit.

Wir fordern den Bundesrat daher auf, sich bei der Umsetzung der Motion 22.3377 und bei der Ausgestaltung seines Alternativmodells (Pauschalabzug) auf anerkannte statistische Methodik und den Stand der Forschung und somit umfassend auf die Studie BASS abzustützen und deshalb einen Pauschalabzug von **17 Prozent** vorzusehen.

Zudem ist festzustellen, dass gemäss der Studie BASS noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren (wie übermässige Einschränkungen bei bestimmten Krankheiten/Krankheitsbildern, Ausbildungsniveau, Branchenerfahrung, Alter, etc.) zu berücksichtigen sind. Auch ist den in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zusätzlich definierten abzugsrelevanten Elementen wie z.B. Nationalität, Aufenthaltskategorie und

¹⁵ Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/sesam.html>, Abrufdatum 12.05.2023

Dauer der Betriebszugehörigkeit Rechnung zu tragen. Ebenfalls unbedingt zu berücksichtigen sind regionale Unterschiede. Dies deshalb, weil das Problem, dass eine gesundheitlich beeinträchtigte Person z.B. im Kanton Tessin ein substantiell unter den LSE-Tabellenlöhnen liegendes Einkommen in Kauf nehmen muss, durch die sich lediglich auf das Valideneinkommen auswirkende Parallelisierung gemäss Art. 26 Abs. 2 IVV nicht in jedem Fall gelöst wird. Die Parallelisierung des Valideneinkommens kommt ohnehin nur dann zum Zug, wenn die betroffene Person ohne Behinderung ein branchenüblich unterdurchschnittliches Einkommen erzielt hat – und selbst dann werden 5 Prozent nicht ausgeglichen (vgl. Art. 26 Abs. 2 IVV). Beispiel: Herr A wohnt im Kanton Tessin und arbeitet in einem Bundesbetrieb. Dabei verdient er ein im schweizweiten Vergleich branchenübliches Einkommen. Nach einem Hirnschlag kann er mit seiner verbleibenden Arbeitsfähigkeit nicht mehr für den Bund arbeiten und muss die Berufsbranche wechseln. Nun stehen ihm lediglich noch Tätigkeiten zur Verfügung, bei denen er ein für den Kanton Tessin übliches, im schweizweiten Vergleich aber substantiell tieferes Einkommen erzielen kann. Das Konstrukt der Parallelisierung hilft Herrn A somit nicht.

Unter Berücksichtigung der in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung definierten Abzugspraxis soll der Abzug gesamthaft, aber maximal 25 Prozent betragen. Im Übrigen ist insbesondere bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) eine regelmässige Evaluation der Lohnunterschiede vorzusehen.

→ **Wir fordern daher, dass bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) ein Abzug von 17 Prozent vorgesehen wird und dass – wie von der Studie BASS als zentrale Quelle des Bundesrats verlangt – noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren berücksichtigt werden.**

→ **Wir schlagen daher folgende Formulierung vor:
Art. 26bis Abs. 3 IVV**

*«3 Vom statistisch bestimmten Wert nach Absatz 2 werden 17 Prozent abgezogen. Kann die versicherte Person aufgrund ihrer Invalidität nur noch mit einer funktionalen Leistungsfähigkeit nach Artikel 49 Absatz 1 bis von 50 Prozent oder weniger tätig sein, so werden zusätzlich 10 Prozent abgezogen. **Zusätzliche lohnmindernde Faktoren können zu weiteren Abzügen führen. Gesamthaft kann der Abzug maximal 25 Prozent betragen.**»*

4. Übergangsbestimmung Abs. 1

Mit Abs. 1 der Übergangsbestimmung soll im Sinne der Gleichbehandlung aller Versicherten sichergestellt werden, dass alle Rentenbeziehenden, deren Rentenanspruch erst ab dem 1. Januar 2022 entstanden ist oder deren Rentenanspruch vor dem 1. Januar 2022 entstanden ist und die zu diesem Zeitpunkt das 55. Altersjahr noch nicht erreicht hatten, von der vorgeschlagenen Neuerung profitieren können. Die Renten dieser Versicherten mit einem IV-Grad zwischen 40 Prozent und 69 Prozent sollen daher innert zwei Jahren an die Neuerungen angepasst werden. Auf Seite 11, zweitletzter Absatz, seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat aus, es handle sich dabei um eine Revision mit einer grundsätzlichen und vollumfänglichen Neubeurteilung des Sachverhalts in medizinischer und ökonomischer Sicht.

Wir begrüßen die Gleichbehandlung auch bestehender IV-Rentenbeziehender sehr. Allerdings handelt es sich bei der Anpassung der laufenden Renten an die vorgeschlagene Neuerung aus unserer Sicht keineswegs um einen Revisionsgrund im Sinne von Art. 17 ATSG, der zu einer vollumfänglichen Neuurteilung führt. Die Revision nach Art. 17 ATSG bezweckt einzig die Anpassung einer Rente an veränderte Verhältnisse. Nur wenn solche veränderten Verhältnisse gegeben sind, wie beispielsweise eine Verbesserung oder Verschlechterung des Gesundheitszustandes – weitere Beispiele finden sich in Randziffer 5101 f. des Kreisschreibens über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung, KSIR¹⁶ – erfolgt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine grundsätzliche und vollumfängliche Neuurteilung. Dies bestätigt der Bundesrat zudem selbst auf Seite 11, letzter Absatz, seines erläuternden Berichts: *«Fälle, in welchen bereits eine ganze Rente ausgerichtet wird (IV-Grad von mindestens 70 Prozent) müssen nicht in Revision gezogen werden. Eine Revision erfolgt in solchen Fällen nur, wenn nach der allgemeinen Revisionsbestimmung (Art. 17 ATSG) ein entsprechender Revisionsgrund (z.B. Verbesserung des Gesundheitsschadens) vorliegt»*. Abs. 1 der Übergangsbestimmung ist daher entsprechend anzupassen.

Weiter ist zu beachten, dass eine Anpassung an die Neuregelung mit einem Abzug vom LSE-Tabellenlohn in der Höhe von maximal 20 Prozent in denjenigen Fällen, bei denen im Rahmen der ursprünglichen Rentenzusprache ein leidensbedingter Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von 25 Prozent vorgenommen wurde, zu einer Schlechterstellung führt. Wir gehen davon aus, dass dies nicht die Absicht des Bundesrates darstellt. Um eine Schlechterstellung zu vermeiden und somit den Besitzstand zu wahren, ist Abs. 1 der Übergangsbestimmung entsprechend umzuformulieren.

- **Wir begrüßen es, dass auch die laufenden Renten an die Neuregelung angepasst und unter Berücksichtigung der Übergangsbestimmungen IVG zur Änderung vom 19. Juni 2020 (Weiterentwicklung der IV) gegebenenfalls in das stufenlose Rentensystem überführt werden sollen.**
- **Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:
Übergangsbestimmung Abs. 1**
«1 (...), bei denen das Einkommen mit Invalidität aufgrund statistischer Werte festgelegt wurde und bei denen im Rahmen der Rentenzusprache nicht bereits ein höherer Abzug berücksichtigt wurde, ist innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Änderung eine Neuberechnung des Invaliditätsgrades vorzunehmen. (...).»

5. Übergangsbestimmung Abs. 2

Gemäss Abs. 2 der Übergangsbestimmung sollen sich Versicherte, bei denen ein rentenausschliessender Invaliditätsgrad festgestellt und der Rentenanspruch abgelehnt oder eine Rente aufgehoben wurde, erneut bei der Invalidenversicherung anmelden können. Als Voraussetzung dafür, dass die IV-Stellen auf das neue Gesuch eintreten, soll es ausreichen, wenn die versicherte Person glaubhaft aufzeigt, dass die Anwendung der neuen Regelung zu einem Invaliditätsgrad von 40 Prozent oder mehr führen

¹⁶ Vgl. <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/18452>, Abrufdatum 12.05.2023

würde. Diese Möglichkeit der Neuanmeldung begrüßen wir sehr. Sie müsste sich allerdings auch auf den Anspruch auf Gewährung von Umschulungsmassnahmen beziehen und darf nicht nur auf den Rentenanspruch beschränkt werden. Aus unserer Sicht reicht es zudem nicht aus, die Möglichkeit der Neuanmeldung lediglich über die Übergangsbestimmung zu kommunizieren. Vielmehr sollen das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv über die auch ohne Verschlechterung des Gesundheitszustandes bestehende Möglichkeit der Neuanmeldung informieren und entsprechende Versicherte aktiv und klar verständlich kontaktieren (z.B. durch Informationsschreiben an alle Versicherten, deren Anspruch auf Umschulung / Rente abgelehnt wurde, oder an alle Sozialhilfebehörden).

- **Wir begrüßen es, dass die Möglichkeit einer Neuanmeldung gegeben sein soll.**
- **Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:**
Übergangsbestimmung Abs. 2
«2 Wurde eine Rente oder eine Umschulung vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... wegen eines zu geringen Invaliditätsgrades verweigert, so wird auf eine erneute Anmeldung eingetreten, wenn glaubhaft gemacht wird, dass die Berechnung des Invaliditätsgrades durch die Anwendung der Regelung von Artikel 26bis Absatz 3 neu zu einem Rentenanspruch oder einem Anspruch auf eine Umschulung führt.»
- **Wir fordern zudem, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv und klar verständlich über die Möglichkeit einer Neuanmeldung informieren.**

Wir bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen und danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

**ÄNDERUNG DER VERORDNUNG ÜBER DIE
INVALIDENVERSICHERUNG (IVV)
UMSETZUNG DER MOTION SGK-N 22.3377
«INVALIDITÄTSKONFORME TABELLENLÖHNE BEI
DER BERECHNUNG DES IV-GRADS»**

A. Allgemeine Bemerkungen

1. Ausgangslage

Am 1. Januar 2022 sind die Bestimmungen zur Weiterentwicklung der IV in Kraft getreten. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Verordnungsänderungen kritisierten viele Akteure, dass der Bundesrat die Lohn Tabellen der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE-Tabellen) in der IVV verankerte, gleichzeitig bis auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent (Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV) aber den bis Ende 2021 rechtsprechungsgemäss berücksichtigten leidensbedingten Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von maximal 25 Prozent abschaffte. Viele Stellungnahmen wiesen darauf hin, dass die wissenschaftlichen Studien des Büros BASS vom 8.1.2021 «Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung»¹ (nachstehend Studie BASS), von Prof. Dr. iur. Gächter et al. vom 22.01.2021 «Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung»² sowie einer Arbeitsgruppe unter der Leitung von Prof. em. Dr. iur. Riemer-Kafka³ unabhängig voneinander zum Ergebnis gelangten,

- dass die LSE-Tabellenlöhne weitgehend das Lohnniveau von Personen ohne gesundheitliche Einschränkung widerspiegeln und Löhne von gesundheitlich beeinträchtigten Personen im Vergleich hierzu systematisch wesentlich tiefer sind und
- dass wichtige lohnrelevante Faktoren wie Ausbildungsniveau, Alter, Nationalität, Dienstjahre, Wirtschaftszweig und Grossregion in den LSE-Tabellenlöhnen nicht berücksichtigt werden.

Trotz der umfassenden Kritik im Vernehmlassungsverfahren verkündete der Bundesrat am 3. November 2021, dass er an der Verankerung der LSE-Tabellen in der IVV und der Abschaffung des leidensbedingten Abzugs festhalte. Kurz darauf publizierten Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler in der Schweizerischen Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge (SZS 06/2021)⁴ ein Modell (nachstehend Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler), wie die heute zur Anwendung gelangenden LSE-Tabellen mittels einem Job-Matching-Tool behinderungsbedingt angepasst werden könnten.

Am 6. April 2022 reichte die SGK-N die Motion 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»⁵ ein, die anschliessend sowohl vom Nationalrat als auch vom Ständerat überaus deutlich angenommen wurde. Die Motion beauftragt den Bundesrat, bis Ende 2023 eine Bemessungsgrundlage zu implementieren, welche bei der Ermittlung des Einkommens mit Invalidität mittels statistischer

¹ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

² Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/2021_Zusammenfassung_Rechtsgutachten_WESYM_Prozent2021.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

³ Vgl. Gabriela Riemer-Kafka et al., Invalidenkonforme Tabellenlöhne, in: Jusletter 22. März 2021

⁴ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformereren-tabellen-lohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁵ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

Werte realistische Einkommensmöglichkeiten von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung berücksichtigt. Die Motion verlangt insbesondere: *«Bei der Überarbeitung der Bemessungsgrundlagen, die sich auf anerkannte statistische Methodik und auf den Stand der Forschung abstützt, berücksichtigt der Bundesrat das neue lineare Rentensystem, die Weiterentwicklung der Invaliditätsbemessung und damit auch die neuen Regelungen auf Stufe Verordnung per 1. Januar 2022. Er bezieht den Lösungsvorschlag von Riemer-Kafka/Schwegler mit ein, so wie er das mehrfach in Aussicht gestellt hat.»*

2. Motion 22.3377 ungenügend umgesetzt

Mit der vorgeschlagenen Anpassung der IVV, wonach die gestützt auf die LSE-Tabellen ermittelten Invalideneinkommen pauschal um 10 Prozent reduziert werden sollen (nachstehend Alternativmodell [Pauschalabzug]), setzt der Bundesrat die Motion 22.3377⁶ aus unserer Sicht nicht genügend um: Der Wert von 10 Prozent ist nicht empirisch abgestützt. Bei seinem Vorschlag stellt der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS ab, denn er bezieht sich lediglich auf die Lohndaten von Erwerbstätigen, die zwar starke gesundheitliche Einschränkungen angeben, aber keine IV-Rente erhalten, anstatt den Lohnunterschied von Personen mit einer Teilrente zu berücksichtigen (vgl. nachstehende Ausführungen unter B.1). Ebenso wenig lehnt er sich an das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler an. Somit stellt der Bundesrat auf keine der aktuellsten vorliegenden wissenschaftlichen Analysen ab, die sich auf statistische Methodik und den Stand der Forschung abstützen, und kommt der entsprechenden Forderung der Motion nicht genügend nach.

Für uns ist es unverständlich, dass der Bundesrat das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in seinem erläuternden Bericht nicht näher darstellt und in einem transparenten Vergleich die Vor- und Nachteile zum von ihm vorgeschlagenen Alternativmodell (Pauschalabzug) aufzeigt. Dies obwohl er gemäss seiner Antwort vom 13. März 2023 auf die Frage von Nationalrätin Manuela Weichelt 23.7195 «Tabellenlöhne: Im Wach- oder Schlafzustand?»⁷ angibt, Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler seien mit der Ausarbeitung der Grundlagen für invaliditätsbedingt angepasste Lohnstrukturerhebungen beauftragt, und obwohl er auf Seite 3 seines erläuternden Berichts ausführt, dass im Mai 2022 eine aus Prof. em. Dr. Riemer-Kafka, Dr. phil. Schwegler, dem Bundesamt für Statistik und dem Bundesamt für Gesundheit bestehende Arbeitsgruppe eingesetzt worden sei. Es ist daher davon auszugehen, dass im Zeitraum von Mai 2022 bis April 2023 genügend Zeit bestanden hat oder hätte, um in intensiver Arbeit invaliditätskonforme Tabellenlöhne zu erstellen. Wir hätten erwartet, dass der Bundesrat zumindest auch das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in die Vernehmlassung schickt; könnten die Einkommensmöglichkeiten von gesundheitlich beeinträchtigten Menschen und somit auch ihr Invaliditätsgrad damit doch genauer und individueller bestimmt werden. An dieser Stelle ist festzuhalten, dass wie der Bundesrat auf Seite 4 seines erläuternden Berichts ausführt und

⁶ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁷ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20237195>, Abrufdatum 12.05.2023.

auch in der Publikation von Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler⁸ nachzulesen ist, bei Lohntabellen gemäss dem Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler zusätzlich noch lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.

Noch unverständlicher ist, dass der Bundesrat auf Seite 4 und 5 seines erläuternden Berichts ausführt, sein Alternativmodell (Pauschalabzug) beruhe auf anerkannter statistischer Methodik und der Forschung und gehe von den Erkenntnissen der Studie BASS aus. Der Beleg hierzu bleibt vielmehr aus, denn aus dem erläuternden Bericht geht nicht hervor, auf welcher Methodik und auf welchen Grundlagen der vorgeschlagene Pauschalabzug von 10 Prozent basiert und wie damit die in der Studie BASS aufgezeigten Benachteiligungen der Versicherten korrigiert werden sollen. Will man sich gegen invaliditätskonforme Lohntabellen und für einen pauschalen Abzug von den bestehenden LSE-Tabellenlöhnen entscheiden und stützt man sich dabei auf die wissenschaftliche Studie BASS, resultiert gemäss Diskussionspapier vom 7. November 2022 zur Studie BASS⁹ nämlich vielmehr ein notwendiger **Abzug in der Höhe von 17 Prozent, wobei auch dann noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.**

Ob das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler tatsächlich einen massgeblich höheren Ermessensspielraum zur Folge hätte als die Lösung mittels einem Pauschalabzug, wie dies auf Seite 5 des erläuternden Berichts ausgeführt wird, lässt sich mangels Darlegung der Auswirkungen nicht beurteilen. Nicht von der Hand zu weisen ist aber auch aus unserer Sicht, dass ein Pauschalabzug für die IV-Stellen einfacher umzusetzen und für die Versicherten leichter zu verstehen wäre.

Da im vorliegenden Vernehmlassungsverfahren nur das Alternativmodell (Pauschalabzug) zur Diskussion steht, beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf die vorgeschlagene Änderung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV und somit auf die Höhe des Pauschalabzugs sowie auf die vorgeschlagene Übergangsbestimmung. **Wir halten an dieser Stelle fest: Basiert das Alternativmodell (Pauschalabzug) als Umsetzung der Motion 22.3377 auf einer soliden wissenschaftlichen Fundierung, wie wir es im Folgenden detailliert aufzeigen, bieten wir durchaus Hand zu einer Umsetzung mittels einem Pauschalabzug. Ein aus wissenschaftlicher Sicht zu tief angesetzter Pauschalabzug ist für uns hingegen inakzeptabel und erfüllt die Motion 22.3377 nicht.**

⁸ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformereren-tabellen-lohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁹ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

B. Materielle Bemerkungen

3. Art. 26bis Abs. 3 IVV

Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV soll neben dem seit 1. Januar 2022 geltenden Teilzeitabzug von 10 Prozent neu vorsehen, dass vom Invalideneinkommen gemäss statistischen Werten (LSE-Tabellen) 10 Prozent abgezogen werden. Zur Begründung des Umfangs von 10 Prozent führt der Bundesrat auf Seite 7 seines erläuternden Berichts aus, die Studie BASS habe aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Deshalb sei dieser Wert als Referenzgrösse im Hinblick auf die Festlegung des Pauschalabzuges herangezogen worden. Ein Pauschalabzug in der Höhe von 10 Prozent erscheine als angemessen, denn werde zum neuen Pauschalabzug noch der bereits existierende Teilzeitabzug von 10 Prozent hinzugerechnet, so würde gesamthaft ein Abzug von 20 Prozent berücksichtigt. Auf Seite 8 seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat sodann aus, dass das vorgeschlagene Alternativmodell (Pauschalabzug) auf Verordnungsstufe umgesetzt werden könne, da Art. 28a Abs. 1 IVG vorsehe, dass der Bundesrat die zur Bemessung des Invaliditätsgrades massgebenden Erwerbseinkommen sowie die anwendbaren Korrekturfaktoren umschreiben könne.

Zur Argumentation des Bundesrates nehmen wir wie folgt Stellung:

Teilzeitabzug

In Bezug auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent ist festzuhalten, dass dieser nur bei denjenigen Versicherten angewendet wird, die nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit von 50 Prozent oder weniger tätig sein können. Ein Abzug von gesamthaft 20 Prozent würde somit nur in diesen Fällen resultieren.

Delegationsnorm Art. 28a Abs. 1 IVG

Zur Delegationsnorm in Art. 28a Abs. 1 IVG ist festzuhalten, dass Prof. Dr. U. Meyer und Dr. M. Reichmuth in der 4. Auflage der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum IVG¹⁰ (nachstehend Meyer/Reichmuth) zu Art. 28a IVG in Randziffer 104 unter dem Titel «Abzug vom Tabellenlohn» ausführen, die bundesgerichtliche Abzugspraxis von maximal 25 Prozent habe auch unter der Geltung der im Rahmen der Weiterentwicklung der IV in Kraft getretenen IVV grundsätzlich Bestand, obwohl nach dem Wortlaut des geltenden Art. 26^{bis} IVV einzig noch bei Teilzeitarbeit ein Abzug vorgesehen sei. Meyer/Reichmuth begründen dies unter Verweis auf BBl 2017 2668¹¹ damit, dass die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV darauf hinweise, dass der Bundesrat die bei den LSE-Tabellenlöhnen nötigen von der Rechtsprechung entwickelten Korrekturen vornehmen solle (z.B. welche Kriterien für einen leidensbedingten Abzug zu berücksichtigen sind und in welcher Höhe ein entsprechender Abzug erfolgen kann). Vergleiche man die ab 1. Januar 2022 geltende IVV mit diesen Ausführungen in der Botschaft, sprängen Lücken, Widersprüche und Inkongruenzen ins Auge. Den Abzug vom Tabellenlohn einzig noch bei Teilzeitarbeit vorzusehen, bedeutet gemäss Meyer/Reichmuth

¹⁰ Vgl. MEYER/REICHMUTH, Rechtsprechung IVG, Art. 28a N 104

¹¹ Vgl. <https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2017/544/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2017-544-de-pdf-a.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

das Gegenteil davon, «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» auf Verordnungsstufe zu regeln, fusse diese Rechtsprechung doch auf fünf abzugsrelevanten Kriterien, die alle in einer Gesamtschau zu prüfen und ermessensweise bis maximal 25 Prozent tabellenlohnmindernd zu berücksichtigen seien. Meyer/Reichmuth gehen davon aus, dass das Bundesgericht die bundesrätliche Beschränkung auf den Teilzeitabzug im Streitfall nicht stützen werde. Auch Prof. Dr. iur. Gächter und Dr. iur. M. E. Meier führen in ihrem Beitrag im Jusletter vom 4. Juli 2022 «Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen»¹² (nachstehend Gächter/Meier) auf Seite 24 aus, dass sich das in der IVV geschaffene Bemessungssystem in der gegenwärtigen Ausgestaltung so weit von den bisher konstant entwickelten bundesgerichtlichen Vorgaben entfernt habe, dass dessen Gesetzeskonformität fraglich erscheine. Gestützt auf Meyer/Reichmuth sowie Gächter/Meier lässt sich also sagen, dass eine Anpassung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV dringlich ist. Wir fordern den Bundesrat bezugnehmend auf die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV daher auf, sich bei den LSE-Tabellenlöhnen an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anzulehnen.

→ **Wir fordern daher, dass sich der Bundesrat bei den LSE-Tabellenlöhnen an die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV und somit an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anlehnt und einen Abzug von den LSE-Tabellenlöhnen in der Höhe von bis zu gesamthaft 25 Prozent ermöglicht (vgl. Formulierungsvorschlag zu Art. 26bis Abs. 3 IVV weiter unten).**

Vorgeschlagener Pauschalabzug

Wie bereits ausgeführt, begründet der Bundesrat die Höhe des vorgeschlagenen Pauschalabzugs von 10 Prozent damit, dass er sich an die Studie BASS anlehne. So habe die Studie BASS aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Dass die Studie BASS¹³ in der Zusammenfassung auf Seite III unter «Ergebnisse (1)» sowie unter Ziff. 6.1 gleich anschliessend aber noch ausführt, dass IV-Rentnerinnen und IV-Rentner mit einer Resterwerbsfähigkeit und somit Teilrenten im Mittel nochmals signifikant weniger verdienen als Personen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen jedoch ohne Zugang zu einer Rente, unterschlägt der Bundesrat. Somit schliesst er die für die Berechnung des Pauschalabzugs relevante Vergleichsgruppe aus. Gemäss Studie BASS ist ihr Durchschnittslohn im Vergleich zu voll leistungsfähigen Erwerbstätigen nämlich um 14 Prozent und ihr Medianlohn **um 17 Prozent tiefer**. Diese Ausführungen verdeutlicht das Büro BASS erneut in seinem Diskussionspapier vom 7. November 2022¹⁴ zu seiner eigenen Studie.

Zur Begründung, weshalb der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS abstellt und nicht einen Pauschalabzug von 17 Prozent vorschlägt, führt er auf Seite 7 seines erläuternden Berichts insbesondere Folgendes aus: Die Daten der Studie BASS würden sich nach Ansicht des Bundesamtes für Statistik (BFS) auf nicht geeignete Grundlagen (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung [SAKE] verknüpft mit Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt [SESAM]) stützen, um zuverlässige Lohnniveaus messen zu können.

¹² Vgl. Thomas Gächter / Michael E. Meier, Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen, in: Jusletter 4. Juli 2022

¹³ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023

¹⁴ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

Somit würden die Daten der Studie BASS mit den LSE-Tabellen nicht in allen Punkten übereinstimmen und seien nicht vergleichbar.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates lassen sich mit der Verknüpfung der Daten aus SAKE und SESAM aber sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen:

- Der Datensatz SAKE/SESAM bietet eine sehr gute Datenlage für die Analyse von Lohnunterschieden. Aus der Homepage des BFS geht hervor: *«Das statistische Projekt SESAM hat zum Ziel, eine wichtige Quelle für die Forschung zum Thema Beschäftigung und Sozialversicherungen in der Schweiz zu liefern. Diese neue Quelle basiert auf einer Verknüpfung der Daten aus der SAKE mit Informationen aus verschiedenen Sozialversicherungsregistern (AHV, IV, EL, ALV). Die SAKE befasst sich hauptsächlich mit dem Thema des Arbeitsmarktes, anhand ihrer Module aber auch mit Bildung, unbezahlter Arbeit, Migration oder Sozialer Sicherheit. Die Datenlieferung aus den Registern für jede SAKE-Erhebung ermöglicht es, die Analysen auf die Bereiche Gesundheit, Einkommen, Pensionierung oder Erwerbslosigkeit zu erweitern. Dabei werden die aus den Registern stammenden SESAM-Variablen mit jenen der SAKE gekoppelt.»*¹⁵
- Eine im Datensatz SAKE/SESAM identifizierte Person mit IV-Rente bezieht auch tatsächlich eine IV-Rente, denn die Information dazu stammt aus den Registerdaten der IV und nicht aus der Befragung SAKE.
- Wenn der Bundesrat tatsächlich Zweifel an der Studie BASS hätte, würde dies noch lange nicht begründen, weshalb er dann innerhalb derselben Studie einfach einen anderen Wert als Referenz herausgreift, der Menschen mit einer Teil-IV-Rente, die hier im Zentrum stehen, explizit ausschliesst.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass die der Studie BASS zugrunde liegenden SESAM-Daten sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen und mit den LSE-Tabellen vergleichbar sind. Sie bilden somit sehr wohl eine empirisch fundierte Basis für die Festlegung der Höhe eines Pauschalabzugs.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates in seinem erläuternden Bericht ist daher umfassend auf die Studie BASS abzustellen und die Referenzgrösse für den Pauschalabzug beträgt nicht nur 10 Prozent, sondern **17 Prozent**. An dieser Stelle ist nochmals darauf hinzuweisen, dass der vom Büro BASS ermittelte Lohnunterschied von Personen mit einer Teil-IV-Rente zu berücksichtigen ist und nicht derjenige von Personen ohne Rentenzugang und somit ohne rentenrelevanter Arbeitsunfähigkeit.

Wir fordern den Bundesrat daher auf, sich bei der Umsetzung der Motion 22.3377 und bei der Ausgestaltung seines Alternativmodells (Pauschalabzug) auf anerkannte statistische Methodik und den Stand der Forschung und somit umfassend auf die Studie BASS abzustützen und deshalb einen Pauschalabzug von **17 Prozent** vorzusehen.

Zudem ist festzustellen, dass gemäss der Studie BASS noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren (wie übermässige Einschränkungen bei bestimmten Krankheiten/Krankheitsbildern, Ausbildungsniveau, Branchenerfahrung, Alter, etc.) zu berücksichtigen sind. Auch ist den in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zusätzlich definierten abzugsrelevanten Elementen wie z.B. Nationalität, Aufenthaltskategorie und

¹⁵ Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/sesam.html>, Abrufdatum 12.05.2023

Dauer der Betriebszugehörigkeit Rechnung zu tragen. Ebenfalls unbedingt zu berücksichtigen sind regionale Unterschiede. Dies deshalb, weil das Problem, dass eine gesundheitlich beeinträchtigte Person z.B. im Kanton Tessin ein substantiell unter den LSE-Tabellenlöhnen liegendes Einkommen in Kauf nehmen muss, durch die sich lediglich auf das Valideneinkommen auswirkende Parallelisierung gemäss Art. 26 Abs. 2 IVV nicht in jedem Fall gelöst wird. Die Parallelisierung des Valideneinkommens kommt ohnehin nur dann zum Zug, wenn die betroffene Person ohne Behinderung ein branchenüblich unterdurchschnittliches Einkommen erzielt hat – und selbst dann werden 5 Prozent nicht ausgeglichen (vgl. Art. 26 Abs. 2 IVV). Beispiel: Herr A wohnt im Kanton Tessin und arbeitet in einem Bundesbetrieb. Dabei verdient er ein im schweizweiten Vergleich branchenübliches Einkommen. Nach einem Hirnschlag kann er mit seiner verbleibenden Arbeitsfähigkeit nicht mehr für den Bund arbeiten und muss die Berufsbranche wechseln. Nun stehen ihm lediglich noch Tätigkeiten zur Verfügung, bei denen er ein für den Kanton Tessin übliches, im schweizweiten Vergleich aber substantiell tieferes Einkommen erzielen kann. Das Konstrukt der Parallelisierung hilft Herrn A somit nicht.

Unter Berücksichtigung der in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung definierten Abzugspraxis soll der Abzug gesamthaft aber maximal 25 Prozent betragen. Im Übrigen ist insbesondere bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) eine regelmässige Evaluation der Lohnunterschiede vorzusehen.

→ **Wir fordern daher, dass bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) ein Abzug von 17 Prozent vorgesehen wird und dass – wie von der Studie BASS als zentrale Quelle des Bundesrats verlangt – noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren berücksichtigt werden.**

→ **Wir schlagen daher folgende Formulierung vor:**

Art. 26bis Abs. 3 IVV

*«3 Vom statistisch bestimmten Wert nach Absatz 2 werden 17 Prozent abgezogen. Kann die versicherte Person aufgrund ihrer Invalidität nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit nach Artikel 49 Absatz 1bis von 50 Prozent oder weniger tätig sein, so werden zusätzlich 10 Prozent abgezogen. **Zusätzliche lohnmindernde Faktoren können zu weiteren Abzügen führen. Gesamthaft kann der Abzug maximal 25 Prozent betragen.**»*

4. Übergangsbestimmung Abs. 1

Mit Abs. 1 der Übergangsbestimmung soll im Sinne der Gleichbehandlung aller Versicherten sichergestellt werden, dass alle Rentenbeziehenden, deren Rentenanspruch erst ab dem 1. Januar 2022 entstanden ist oder deren Rentenanspruch vor dem 1. Januar 2022 entstanden ist und die zu diesem Zeitpunkt das 55. Altersjahr noch nicht erreicht hatten, von der vorgeschlagenen Neuerung profitieren können. Die Renten dieser Versicherten mit einem IV-Grad zwischen 40 Prozent und 69 Prozent sollen daher innert zwei Jahren an die Neuerungen angepasst werden. Auf Seite 11, zweitletzter Absatz, seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat aus, es handle sich dabei um eine Revision mit einer grundsätzlichen und vollumfänglichen Neubeurteilung des Sachverhalts in medizinischer und ökonomischer Sicht.

Wir begrüßen die Gleichbehandlung auch bestehender IV-Rentenbeziehender sehr. Allerdings handelt es sich bei der Anpassung der laufenden Renten an die vorgeschlagene Neuerung aus unserer Sicht keineswegs um einen Revisionsgrund im Sinne von Art. 17 ATSG, der zu einer vollumfänglichen Neuurteilung führt. Die Revision nach Art. 17 ATSG bezweckt einzig die Anpassung einer Rente an veränderte Verhältnisse. Nur wenn solche veränderten Verhältnisse gegeben sind, wie beispielsweise eine Verbesserung oder Verschlechterung des Gesundheitszustandes – weitere Beispiele finden sich in Randziffer 5101 f. des Kreisschreibens über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung, KSIR¹⁶ – erfolgt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine grundsätzliche und vollumfängliche Neuurteilung. Dies bestätigt der Bundesrat zudem selbst auf Seite 11, letzter Absatz, seines erläuternden Berichts: *«Fälle, in welchen bereits eine ganze Rente ausgerichtet wird (IV-Grad von mindestens 70 Prozent) müssen nicht in Revision gezogen werden. Eine Revision erfolgt in solchen Fällen nur, wenn nach der allgemeinen Revisionsbestimmung (Art. 17 ATSG) ein entsprechender Revisionsgrund (z.B. Verbesserung des Gesundheitsschadens) vorliegt»*. Abs. 1 der Übergangsbestimmung ist daher entsprechend anzupassen.

Weiter ist zu beachten, dass eine Anpassung an die Neuregelung mit einem Abzug vom LSE-Tabellenlohn in der Höhe von maximal 20 Prozent in denjenigen Fällen, bei denen im Rahmen der ursprünglichen Rentenzusprache ein leidensbedingter Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von 25 Prozent vorgenommen wurde, zu einer Schlechterstellung führt. Wir gehen davon aus, dass dies nicht die Absicht des Bundesrates darstellt. Um eine Schlechterstellung zu vermeiden und somit den Besitzstand zu wahren, ist Abs. 1 der Übergangsbestimmung entsprechend umzuformulieren.

- **Wir begrüßen es, dass auch die laufenden Renten an die Neuregelung angepasst und unter Berücksichtigung der Übergangsbestimmungen IVG zur Änderung vom 19. Juni 2020 (Weiterentwicklung der IV) gegebenenfalls in das stufenlose Rentensystem überführt werden sollen.**
- **Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:
Übergangsbestimmung Abs. 1**
«1 (...), bei denen das Einkommen mit Invalidität aufgrund statistischer Werte festgelegt wurde und bei denen im Rahmen der Rentenzusprache nicht bereits ein höherer Abzug berücksichtigt wurde, ist innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Änderung eine Neuberechnung des Invaliditätsgrades vorzunehmen. (...).»

5. Übergangsbestimmung Abs. 2

Gemäss Abs. 2 der Übergangsbestimmung sollen sich Versicherte, bei denen ein rentenausschliessender Invaliditätsgrad festgestellt und der Rentenanspruch abgelehnt oder eine Rente aufgehoben wurde, erneut bei der Invalidenversicherung anmelden können. Als Voraussetzung dafür, dass die IV-Stellen auf das neue Gesuch eintreten, soll es ausreichen, wenn die versicherte Person glaubhaft aufzeigt, dass die Anwendung der neuen Regelung zu einem Invaliditätsgrad von 40 Prozent oder mehr führen

¹⁶ Vgl. <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/18452>, Abrufdatum 12.05.2023

würde. Diese Möglichkeit der Neuanmeldung begrüßen wir sehr. Sie müsste sich allerdings auch auf den Anspruch auf Gewährung von Umschulungsmassnahmen beziehen und darf nicht nur auf den Rentenanspruch beschränkt werden. Aus unserer Sicht reicht es zudem nicht aus, die Möglichkeit der Neuanmeldung lediglich über die Übergangsbestimmung zu kommunizieren. Vielmehr sollen das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv über die auch ohne Verschlechterung des Gesundheitszustandes bestehende Möglichkeit der Neuanmeldung informieren und entsprechende Versicherte aktiv und klar verständlich kontaktieren (z.B. durch Informationsschreiben an alle Versicherten, deren Anspruch auf Umschulung / Rente abgelehnt wurde, oder an alle Sozialhilfebehörden).

- **Wir begrüßen es, dass die Möglichkeit einer Neuanmeldung gegeben sein soll.**
- **Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:**
Übergangsbestimmung Abs. 2
«2 Wurden eine Rente oder eine Umschulung vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... wegen eines zu geringen Invaliditätsgrades verweigert, so wird auf eine erneute Anmeldung eingetreten, wenn glaubhaft gemacht wird, dass die Berechnung des Invaliditätsgrades durch die Anwendung der Regelung von Artikel 26bis Absatz 3 neu zu einem Rentenanspruch oder einem Anspruch auf eine Umschulung führt.»
- **Wir fordern zudem, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv und klar verständlich über die Möglichkeit einer Neuanmeldung informieren.**

Wir bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen und danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Per E-Mail
Eidgenössisches Departement des Inneren EDI
Bundespräsident Alain Berset
Inselgasse 1
3003 Bern
sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Suva

Marc Epelbaum
Direktwahl 041 419 55 00
marc.epelbaum@suva.ch
www.suva.ch

Postadresse

Suva
GS
Fluhmattstrasse 1
Postfach
6002 Luzern

Datum 2. Juni 2023
Betrifft Vernehmlassung zur Änderung der Verordnung über
die Invalidenversicherung (IVV)

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Gelegenheit, zum Vorentwurf der Änderung der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV) betreffend Umsetzung der Motion SGK-N «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads» (22.3377) Stellung nehmen zu können.

Im Rahmen der Weiterentwicklung IV (WEIV) wurde die heute geltende Rechtsprechung, welche Bemessungsgrundlage für das Invalideneinkommen oder das Valideneinkommen zu verwenden ist, für die Unfallversicherung sowie für die Militärversicherung nicht in das Gesetz beziehungsweise in die Verordnung überführt. Somit kann der neue Pauschalabzug bei der Invalidenversicherung mangels ausreichender Delegationsnorm für die Unfall- und Militärversicherung nicht auf Verordnungsebene für anwendbar erklärt werden.

Die fehlende Delegationsnorm führt in der Unfall- und Militärversicherung zur unerwünschten Rechtsunsicherheit. Um diese Rechtsunsicherheit zu vermeiden, hat sich die Suva bereits in der Vernehmlassung zur Weiterentwicklung IV (WEIV) dahingehend geäußert, dass Bestimmungen, welche über die Invalidenversicherung hinaus Geltung erlangen, in das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) beziehungsweise in den dazugehörigen Verordnungsbestimmungen aufgenommen werden sollten.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Marc Epelbaum
Generalsekretär

IV-Stelle

lic. iur. Elisabeth Hüsler-Christen
Direkt 044 448 56 40
ech@svazurich.ch

Sozialversicherungsanstalt
des Kantons Zürich
Röntgenstrasse 17
Postfach
8087 Zürich
www.svazurich.ch

A 8087 Zürich Post CH AG

Per Mail
Eidgenössisches Departement des Innern EDI
sekretariat.iv@bsv.admin.ch

► **Änderung der Verordnung über die Invalidenversicherung:
Stellungnahme SVA Zürich** 2. Juni 2023

Guten Tag

Besten Dank für die Möglichkeit zur Stellungnahme in dieser wichtigen geplanten
Verordnungsänderung (IVV, SR 831.201) und Umsetzung Motion SGK-N 22.3377. Als SVA
Zürich sind wir bei dieser Verordnungsänderung doppelt gefordert: seitens IV-Stelle und
seitens Ausgleichskasse.

- Wir erlauben uns als betroffene Durchführungsstelle die uns wesentlichen Elemente für eine
erfolgreiche Umsetzung festzuhalten und stellen folgende Anträge:
 1. Von einer Übergangsfrist von zwei Jahren sei abzusehen. Aufgrund der Überlagerung der
Regelungen der beiden Gesetzesanpassungen (WE IV und IVV) sei die gleiche Übergangs-
frist wie in der ersten Gesetzesrevision der WE IV anzuwenden.
 2. Es sei die Möglichkeit vorzusehen administrative Rentenrevisionen des Bestands zu
machen.
 3. Parallel zur Verordnungsanpassung seien den IV-Stellen gestützt auf Art. 53 IVV die
notwendigen finanziellen Mittel bereit zu stellen.
- 1 Nach der Einführung der Weiterentwicklung IV (WE IV) per 1. Januar 2022 steht bereits eine
nächste Verordnungsanpassung bezogen auf Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV an. Es soll bei der Bestim-
mung des Einkommens mit Invalidität vom statistischen Lohn in jedem Fall, unbesehen der
konkreten Umstände, ein pauschaler Abzug von 10% vorgenommen werden.

Der erarbeitete Vorschlag eines pauschalen Abzugs von 10% bei den anzuwendenden
statistischen Löhnen gemäss der Lohnstrukturerhebung ist ein pragmatischer und einfacher
Vorschlag. Die Folgen sind dabei klar. Es entstehen höhere Rentenzahlungen für die
Invalidenversicherung und es wird die Zahl der IV-Rentnerinnen und Rentner zunehmen, was
direkte Auswirkungen auf die Pensionskassen und die Ergänzungsleistungen haben wird. Bei
einer kleineren Gruppe wird dies mit einer Entlastung der Sozialhilfe einhergehen.

Relevant erscheint uns der Hinweis auf die vorgesehene Übergangsfrist. Mit der erneuten
Revision von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV innerhalb von zwei Jahren überlagern sich ab Januar 2024

Bitte wenden

die Übergangsbestimmungen der Weiterentwicklung IV und diejenige der IVV-Verordnungsanpassung. Es ist zu erwarten, dass entgegen der Übergangsbestimmungen der WE IV vom 19. Juni 2020 Rentenrevisionen nicht anlässlich einer geplanten (ordentlichen) Rentenrevision durchgeführt werden, sondern innerhalb von zwei Jahren.

Zur Illustration: Für die Überführung der laufenden Renten in das stufenlose Rentensystem (WE IV) hat die IV-Stelle Zürich unter Berücksichtigung der Übergangsbestimmungen für 6'200 Fälle zehn Jahre Zeit. Mit der nun vorliegenden Verordnungsanpassung erhöht sich die Fallzahl deutlich auf 8'600 Fälle. Es sind keine Ausnahmen vorgesehen. Und die Frist wird auf zwei Jahre reduziert. Die Übergangsfrist muss zwingend mit der Frist der WE IV abgestimmt werden, sodass beide Gesetzesanpassungen parallel erledigt werden könnten.

Mit der Angleichung der Übergangsbestimmungen entstünde für die betroffenen IV-Rentnerinnen und -Rentner sowie die weiteren Involvierten der Vorteil, dass die Fälle innert dieser Frist "nur" einmal wegen der Gesetzes- und Verordnungsanpassung bearbeitet und neu beurteilt werden müssten. Den Betroffenen entstünde durch die Verlängerung der Frist kein direkter Nachteil, weil die Invalidenversicherung den Rentenanspruch rückwirkend auf das In Kraft setzen der Gesetzesrevision festlegt.

Mit der Verlängerung der Übergangsfrist hätten die ebenfalls von der Verordnungsanpassung betroffenen Ausgleichskassen ausreichend Zeit die Überführung vom bisherigen ins stufenlose Rentensystem zusammen mit dem höheren IV-Grad vorzunehmen. So können auch die Ausgleichskassen die Anpassungen in einem Schritt erledigen und müssen die Rentenfälle nicht zweimal bearbeiten. Hinzu kommt, dass die Ausgleichskasse ihre bisherige Ressourcenplanung beibehalten kann.

- 2 Die Möglichkeit rein administrativ die statistischen Invalideneinkommen "nur" um den Pauschalabzug zu korrigieren wird explizit ausgeschlossen. D.h. es stehen lange Rentenrevisionsverfahren an, in welchem jeder Fall neu aufgerollt und umfassend überprüft werden soll. D.h. es werden neben den beruflichen Möglichkeiten (Eingliederung aus Rente) auch der medizinische Sachverhalt genau zu prüfen sein. Dies belastet in erster Linie die IV-Rentnerinnen und -Rentner, welche die Unsicherheit bis zum Entscheid tragen müssen. Aus unserer Sicht wäre daher zwingend die Möglichkeit von "vereinfachten" Rentenrevisionen vorzusehen, damit bei klaren Fällen schneller eine Anpassung erfolgen kann. Das System der u.U. involvierten Arbeitgeber, sicher der behandelnden Ärzte, Spitäler soll nicht mit zusätzlicher Administration belastet werden. Es ist gemäss unserem Verständnis die Kernidee der Motion, den Benachteiligten möglichst rasch eine höhere IV-Rente zu gewähren.
- 3 Alternativ sind zwingend die Ressourcen der IV-Stellen zu erhöhen, zumal in den Übergangsbestimmungen ordentliche Rentenrevisionen vorgesehen sind. Die Abklärungen von ordentlichen Rentenrevisionen sind in etwa gleich aufwändig wie erstmalige Rentenabklärungen auf Seiten IV-Stelle. Die Überführung ins stufenlose Rentensystem ist auf Seiten der Ausgleichskassen ebenfalls mit Aufwand verbunden, welcher bei einer Übergangsfrist von lediglich zwei Jahren schneller und konzentrierter anfällt, als er bei der Übergangsfrist aus der WE IV von zehn Jahren angefallen wäre.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Überlegungen und Anträge und stehen für Fragen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Wir grüssen Sie freundlich.

SVA Zürich



Marc Gysin
Direktor



lic. iur. Elisabeth Hüsler-Christen
Kernprozessleiterin IV-Leistungen

ÄNDERUNG DER VERORDNUNG ÜBER DIE INVALIDENVERSICHERUNG (IVV) UMSETZUNG DER MOTION SGK-N 22.3377 «INVALIDITÄTSKONFORME TABELLENLÖHNE BEI DER BERECHNUNG DES IV-GRADS»

Allgemeine Bemerkungen

1. Ausgangslage

Am 1. Januar 2022 sind die Bestimmungen zur Weiterentwicklung der IV in Kraft getreten. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Verordnungsänderungen kritisierten viele Akteure, dass der Bundesrat die Lohn Tabellen der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE-Tabellen) in der IVV verankerte, gleichzeitig bis auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent (Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV) aber den bis Ende 2021 rechtsprechungsgemäss berücksichtigten leidensbedingten Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von maximal 25 Prozent abschaffte. Viele Stellungnahmen wiesen darauf hin, dass die wissenschaftlichen Studien des Büros BASS vom 8.1.2021 «Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung»¹ (nachstehend Studie BASS), von Prof. Dr. iur. Gächter et al. vom 22.01.2021 «Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung»² sowie einer Arbeitsgruppe unter der Leitung von Prof. em. Dr. iur. Riemer-Kafka³ unabhängig voneinander zum Ergebnis gelangten,

- dass die LSE-Tabellenlöhne weitgehend das Lohnniveau von Personen ohne gesundheitliche Einschränkung widerspiegeln und Löhne von gesundheitlich beeinträchtigten Personen im Vergleich hierzu systematisch wesentlich tiefer sind und

¹ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

² Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/2021_Zusammenfassung_Rechtsgutachten_WESYM_Prozent202021.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

³ Vgl. Gabriela Riemer-Kafka et al., Invalidenkonforme Tabellenlöhne, in: Jusletter 22. März 2021

-
- dass wichtige lohnrelevante Faktoren wie Ausbildungsniveau, Alter, Nationalität, Dienstjahre, Wirtschaftszweig und Grossregion in den LSE-Tabellenlöhnen nicht berücksichtigt werden.

Trotz der umfassenden Kritik im Vernehmlassungsverfahren verkündete der Bundesrat am 3. November 2021, dass er an der Verankerung der LSE-Tabellen in der IVV und der Abschaffung des leidensbedingten Abzugs festhalte. Kurz darauf publizierten Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler in der Schweizerischen Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge (SZS 06/2021)⁴ ein Modell (nachstehend Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Swegler), wie die heute zur Anwendung gelangenden LSE-Tabellen mittels einem Job-Matching-Tool behinderungsbedingt angepasst werden könnten.

Am 6. April 2022 reichte die SGK-N die Motion 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»⁵ ein, die anschliessend sowohl vom Nationalrat als auch vom Ständerat überaus deutlich angenommen wurde. Die Motion beauftragt den Bundesrat, bis Ende 2023 eine Bemessungsgrundlage zu implementieren, welche bei der Ermittlung des Einkommens mit Invalidität mittels statistischer Werte realistische Einkommensmöglichkeiten von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung berücksichtigt. Die Motion verlangt insbesondere: *«Bei der Überarbeitung der Bemessungsgrundlagen, die sich auf anerkannte statistische Methodik und auf den Stand der Forschung abstützt, berücksichtigt der Bundesrat das neue lineare Rentensystem, die Weiterentwicklung der Invaliditätsbemessung und damit auch die neuen Regelungen auf Stufe Verordnung per 1. Januar 2022. Er bezieht den Lösungsvorschlag von Riemer-Kafka/Swegler mit ein, so wie er das mehrfach in Aussicht gestellt hat.»*

2. Motion 22.3377 ungenügend umgesetzt

Mit der vorgeschlagenen Anpassung der IVV, wonach die gestützt auf die LSE-Tabellen ermittelten Invalideneinkommen pauschal um 10 Prozent reduziert werden sollen (nachstehend Alternativmodell [Pauschalabzug]), setzt der Bundesrat die Motion 22.3377⁶ aus unserer Sicht nicht genügend um: Der Wert von 10 Prozent ist nicht empirisch abgestützt. Bei seinem Vorschlag stellt der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS ab, denn er bezieht sich lediglich auf die Lohndaten von Erwerbstätigen, die zwar starke gesundheitliche Einschränkungen angeben, aber keine IV-Rente erhalten, anstatt den Lohnunterschied von Personen mit einer Teilrente zu berücksichtigen (vgl. nachstehende Ausführungen unter B.1). Ebenso wenig lehnt er sich an das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Swegler an. Somit stellt der Bundesrat auf keine der aktuellsten vorliegenden wissenschaftlichen Analysen ab, die sich auf statistische Methodik und den Stand der Forschung abstützen, und kommt der entsprechenden Forderung der Motion nicht genügend nach.

⁴ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditätskonformereren-tabellen-lohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁵ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁶ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

Für uns ist es unverständlich, dass der Bundesrat das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in seinem erläuternden Bericht nicht näher darstellt und in einem transparenten Vergleich die Vor- und Nachteile zum von ihm vorgeschlagenen Alternativmodell (Pauschalabzug) aufzeigt. Dies obwohl er gemäss seiner Antwort vom 13. März 2023 auf die Frage von Nationalrätin Manuela Weichelt 23.7195 «Tabellenlöhne: Im Wach- oder Schlafzustand?»⁷ angibt, Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler seien mit der Ausarbeitung der Grundlagen für invaliditätsbedingt angepasste Lohnstrukturerhebungen beauftragt, und obwohl er auf Seite 3 seines erläuternden Berichts ausführt, dass im Mai 2022 eine aus Prof. em. Dr. Riemer-Kafka, Dr. phil. Schwegler, dem Bundesamt für Statistik und dem Bundesamt für Gesundheit bestehende Arbeitsgruppe eingesetzt worden sei. Es ist daher davon auszugehen, dass im Zeitraum von Mai 2022 bis April 2023 genügend Zeit bestanden hat oder hätte, um in intensiver Arbeit invaliditätskonforme Tabellenlöhne zu erstellen. Wir hätten erwartet, dass der Bundesrat zumindest auch das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in die Vernehmlassung schickt; könnten die Einkommensmöglichkeiten von gesundheitlich beeinträchtigten Menschen und somit auch ihr Invaliditätsgrad damit doch genauer und individueller bestimmt werden. An dieser Stelle ist festzuhalten, dass wie der Bundesrat auf Seite 4 seines erläuternden Berichts ausführt und auch in der Publikation von Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler⁸ nachzulesen ist, bei Lohntabellen gemäss dem Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler zusätzlich noch lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.

Noch unverständlicher ist, dass der Bundesrat auf Seite 4 und 5 seines erläuternden Berichts ausführt, sein Alternativmodell (Pauschalabzug) beruhe auf anerkannter statistischer Methodik und der Forschung und gehe von den Erkenntnissen der Studie BASS aus. Der Beleg hierzu bleibt vielmehr aus, denn aus dem erläuternden Bericht geht nicht hervor, auf welcher Methodik und auf welchen Grundlagen der vorgeschlagene Pauschalabzug von 10 Prozent basiert und wie damit die in der Studie BASS aufgezeigten Benachteiligungen der Versicherten korrigiert werden sollen. Will man sich gegen invaliditätskonforme Lohntabellen und für einen pauschalen Abzug von den bestehenden LSE-Tabellenlöhnen entscheiden und stützt man sich dabei auf die wissenschaftliche Studie BASS, resultiert gemäss Diskussionspapier vom 7. November 2022 zur Studie BASS⁹ nämlich vielmehr ein notwendiger **Abzug in der Höhe von 17 Prozent, wobei auch dann noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.**

Ob das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler tatsächlich einen massgeblich höheren Ermessensspielraum zur Folge hätte als die Lösung mittels einem Pauschalabzug, wie dies auf Seite 5 des erläuternden Berichts ausgeführt wird, lässt sich mangels Darlegung der Auswirkungen nicht beurteilen. Nicht von der Hand zu weisen ist aber auch aus unserer Sicht, dass ein Pauschalabzug für die IV-Stellen einfacher umzusetzen und für die Versicherten leichter zu verstehen wäre.

Da im vorliegenden Vernehmlassungsverfahren nur das Alternativmodell (Pauschalabzug) zur Diskussion steht, beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf

⁷ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20237195>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁸ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformereren-tabellenlohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁹ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

die vorgeschlagene Änderung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV und somit auf die Höhe des Pauschalabzugs sowie auf die vorgeschlagene Übergangsbestimmung. **Wir halten an dieser Stelle fest: Basiert das Alternativmodell (Pauschalabzug) als Umsetzung der Motion 22.3377 auf einer soliden wissenschaftlichen Fundierung, wie wir es im Folgenden detailliert aufzeigen, bieten wir durchaus Hand zu einer Umsetzung mittels einem Pauschalabzug. Ein aus wissenschaftlicher Sicht zu tief angesetzter Pauschalabzug ist für uns hingegen inakzeptabel und erfüllt die Motion 22.3377 nicht.**

A. Materielle Bemerkungen

3. Art. 26bis Abs. 3 IVV

Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV soll neben dem seit 1. Januar 2022 geltenden Teilzeitabzug von 10 Prozent neu vorsehen, dass vom Invalideneinkommen gemäss statistischen Werten (LSE-Tabellen) 10 Prozent abgezogen werden. Zur Begründung des Umfangs von 10 Prozent führt der Bundesrat auf Seite 7 seines erläuternden Berichts aus, die Studie BASS habe aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Deshalb sei dieser Wert als Referenzgrösse im Hinblick auf die Festlegung des Pauschalabzuges herangezogen worden. Ein Pauschalabzug in der Höhe von 10 Prozent erscheine als angemessen, denn werde zum neuen Pauschalabzug noch der bereits existierende Teilzeitabzug von 10 Prozent hinzugerechnet, so würde gesamthaft ein Abzug von 20 Prozent berücksichtigt. Auf Seite 8 seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat sodann aus, dass das vorgeschlagene Alternativmodell (Pauschalabzug) auf Verordnungsstufe umgesetzt werden könne, da Art. 28a Abs. 1 IVG vorsehe, dass der Bundesrat die zur Bemessung des Invaliditätsgrades massgebenden Erwerbseinkommen sowie die anwendbaren Korrekturfaktoren umschreiben könne.

Zur Argumentation des Bundesrates nehmen wir wie folgt Stellung:

Teilzeitabzug

In Bezug auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent ist festzuhalten, dass dieser nur bei denjenigen Versicherten angewendet wird, die nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit von 50 Prozent oder weniger tätig sein können. Ein Abzug von gesamthaft 20 Prozent würde somit nur in diesen Fällen resultieren.

Delegationsnorm Art. 28a Abs. 1 IVG

Zur Delegationsnorm in Art. 28a Abs. 1 IVG ist festzuhalten, dass Prof. Dr. U. Meyer und Dr. M. Reichmuth in der 4. Auflage der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum IVG¹⁰ (nachstehend Meyer/Reichmuth) zu Art. 28a IVG in Randziffer 104 unter dem Titel «Abzug vom Tabellenlohn» ausführen, die bundesgerichtliche Abzugspraxis von maximal 25 Prozent habe auch unter der Geltung der im Rahmen der Weiterentwicklung der IV in Kraft getretenen IVV grundsätzlich Bestand, obwohl nach dem Wortlaut des geltenden Art. 26^{bis} IVV einzig noch bei Teilzeitarbeit ein Abzug vorgesehen sei.

¹⁰ Vgl. MEYER/REICHMUTH, Rechtsprechung IVG, Art. 28a N 104

Meyer/Reichmuth begründen dies unter Verweis auf BBl 2017 2668¹¹ damit, dass die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV darauf hinweise, dass der Bundesrat die bei den LSE-Tabellenlöhnen nötigen von der Rechtsprechung entwickelten Korrekturen vornehmen solle (z.B. welche Kriterien für einen leidensbedingten Abzug zu berücksichtigen sind und in welcher Höhe ein entsprechender Abzug erfolgen kann). Vergleiche man die ab 1. Januar 2022 geltende IVV mit diesen Ausführungen in der Botschaft, sprängen Lücken, Widersprüche und Inkongruenzen ins Auge. Den Abzug vom Tabellenlohn einzig noch bei Teilzeitarbeit vorzusehen, bedeutet gemäss Meyer/Reichmuth das Gegenteil davon, «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» auf Verordnungsstufe zu regeln, fusse diese Rechtsprechung doch auf fünf abzugsrelevanten Kriterien, die alle in einer Gesamtschau zu prüfen und ermessensweise bis maximal 25 Prozent tabellenlohnmindernd zu berücksichtigen seien. Meyer/Reichmuth gehen davon aus, dass das Bundesgericht die bundesrätliche Beschränkung auf den Teilzeitabzug im Streitfalle nicht stützen werde. Auch Prof. Dr. iur. Gächter und Dr. iur. M. E. Meier führen in ihrem Beitrag im Jusletter vom 4. Juli 2022 «Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen»¹² (nachstehend Gächter/Meier) auf Seite 24 aus, dass sich das in der IVV geschaffene Bemessungssystem in der gegenwärtigen Ausgestaltung so weit von den bisher konstant entwickelten bundesgerichtlichen Vorgaben entfernt habe, dass dessen Gesetzeskonformität fraglich erscheine. Gestützt auf Meyer/Reichmuth sowie Gächter/Meier lässt sich also sagen, dass eine Anpassung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV dringlich ist. Wir fordern den Bundesrat bezugnehmend auf die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV daher auf, sich bei den LSE-Tabellenlöhnen an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anzulehnen.

→ **Wir fordern daher, dass sich der Bundesrat bei den LSE-Tabellenlöhnen an die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV und somit an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anlehnt und einen Abzug von den LSE-Tabellenlöhnen in der Höhe von bis zu gesamthaft 25 Prozent ermöglicht (vgl. Formulierungsvorschlag zu Art. 26bis Abs. 3 IVV weiter unten).**

Vorgeschlagener Pauschalabzug

Wie bereits ausgeführt, begründet der Bundesrat die Höhe des vorgeschlagenen Pauschalabzugs von 10 Prozent damit, dass er sich an die Studie BASS anlehne. So habe die Studie BASS aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Dass die Studie BASS¹³ in der Zusammenfassung auf Seite III unter «Ergebnisse (1)» sowie unter Ziff. 6.1 gleich anschliessend aber noch ausführt, dass IV-Rentnerinnen und IV-Rentner mit einer Resterwerbsfähigkeit und somit Teilrenten im Mittel nochmals signifikant weniger verdienen als Personen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen jedoch ohne Zugang zu einer Rente, unterschlägt der Bundesrat. Somit schliesst er die für die Berechnung des Pauschalabzugs relevante Vergleichsgruppe aus. Gemäss Studie BASS ist ihr Durchschnittslohn im

¹¹ Vgl. <https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2017/544/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2017-544-de-pdf-a.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

¹² Vgl. Thomas Gächter / Michael E. Meier, Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen, in: Jusletter 4. Juli 2022

¹³ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023

Vergleich zu voll leistungsfähigen Erwerbstätigen nämlich um 14 Prozent und ihr Medianlohn **um 17 Prozent tiefer**. Diese Ausführungen verdeutlicht das Büro BASS erneut in seinem Diskussionspapier vom 7. November 2022¹⁴ zu seiner eigenen Studie.

Zur Begründung, weshalb der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS abstellt und nicht einen Pauschalabzug von 17 Prozent vorschlägt, führt er auf Seite 7 seines erläuternden Berichts insbesondere Folgendes aus: Die Daten der Studie BASS würden sich nach Ansicht des Bundesamtes für Statistik (BFS) auf nicht geeignete Grundlagen (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung [SAKE] verknüpft mit Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt [SESAM]) stützen, um zuverlässige Lohnniveaus messen zu können. Somit würden die Daten der Studie BASS mit den LSE-Tabellen nicht in allen Punkten übereinstimmen und seien nicht vergleichbar.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates lassen sich mit der Verknüpfung der Daten aus SAKE und SESAM aber sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen:

- Der Datensatz SAKE/SESAM bietet eine sehr gute Datenlage für die Analyse von Lohnunterschieden. Aus der Homepage des BFS geht hervor: *«Das statistische Projekt SESAM hat zum Ziel, eine wichtige Quelle für die Forschung zum Thema Beschäftigung und Sozialversicherungen in der Schweiz zu liefern. Diese neue Quelle basiert auf einer Verknüpfung der Daten aus der SAKE mit Informationen aus verschiedenen Sozialversicherungsregistern (AHV, IV, EL, ALV). Die SAKE befasst sich hauptsächlich mit dem Thema des Arbeitsmarktes, anhand ihrer Module aber auch mit Bildung, unbezahlter Arbeit, Migration oder Sozialer Sicherheit. Die Datenlieferung aus den Registern für jede SAKE-Erhebung ermöglicht es, die Analysen auf die Bereiche Gesundheit, Einkommen, Pensionierung oder Erwerbslosigkeit zu erweitern. Dabei werden die aus den Registern stammenden SESAM-Variablen mit jenen der SAKE gekoppelt.»*¹⁵
- Eine im Datensatz SAKE/SESAM identifizierte Person mit IV-Rente bezieht auch tatsächlich eine IV-Rente, denn die Information dazu stammt aus den Registerdaten der IV und nicht aus der Befragung SAKE.
- Wenn der Bundesrat tatsächlich Zweifel an der Studie BASS hätte, würde dies noch lange nicht begründen, weshalb er dann innerhalb derselben Studie einfach einen anderen Wert als Referenz herausgreift, der Menschen mit einer Teil-IV-Rente, die hier im Zentrum stehen, explizit ausschliesst.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass die der Studie BASS zugrunde liegenden SESAM-Daten sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen und mit den LSE-Tabellen vergleichbar sind. Sie bilden somit sehr wohl eine empirisch fundierte Basis für die Festlegung der Höhe eines Pauschalabzugs.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates in seinem erläuternden Bericht ist daher umfassend auf die Studie BASS abzustellen und die Referenzgrösse für den Pauschalabzug beträgt nicht nur 10 Prozent, sondern **17 Prozent**. An dieser Stelle ist nochmals darauf hinzuweisen, dass der vom Büro BASS ermittelte Lohnunterschied

¹⁴ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

¹⁵ Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/sesam.html>, Abrufdatum 12.05.2023

von Personen mit einer Teil-IV-Rente zu berücksichtigen ist und nicht derjenige von Personen ohne Rentenzugang und somit ohne rentenrelevanter Arbeitsunfähigkeit.

Wir fordern den Bundesrat daher auf, sich bei der Umsetzung der Motion 22.3377 und bei der Ausgestaltung seines Alternativmodells (Pauschalabzug) auf anerkannte statistische Methodik und den Stand der Forschung und somit umfassend auf die Studie BASS abzustützen und deshalb einen Pauschalabzug von **17 Prozent** vorzusehen.

Zudem ist festzustellen, dass gemäss der Studie BASS noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren (wie übermässige Einschränkungen bei bestimmten Krankheiten/Krankheitsbildern, Ausbildungsniveau, Branchenerfahrung, Alter, etc.) zu berücksichtigen sind. Auch ist den in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zusätzlich definierten abzugsrelevanten Elementen wie z.B. Nationalität, Aufenthaltskategorie und Dauer der Betriebszugehörigkeit Rechnung zu tragen. Ebenfalls unbedingt zu berücksichtigen sind regionale Unterschiede. Dies deshalb, weil das Problem, dass eine gesundheitlich beeinträchtigte Person z.B. im Kanton Tessin ein substantiell unter den LSE-Tabellenlöhnen liegendes Einkommen in Kauf nehmen muss, durch die sich lediglich auf das Valideneinkommen auswirkende Parallelisierung gemäss Art. 26 Abs. 2 IVV nicht in jedem Fall gelöst wird. Die Parallelisierung des Valideneinkommens kommt ohnehin nur dann zum Zug, wenn die betroffene Person ohne Behinderung ein branchenüblich unterdurchschnittliches Einkommen erzielt hat – und selbst dann werden 5 Prozent nicht ausgeglichen (vgl. Art. 26 Abs. 2 IVV). Beispiel: Herr A wohnt im Kanton Tessin und arbeitet in einem Bundesbetrieb. Dabei verdient er ein im schweizweiten Vergleich branchenübliches Einkommen. Nach einem Hirnschlag kann er mit seiner verbleibenden Arbeitsfähigkeit nicht mehr für den Bund arbeiten und muss die Berufsbranche wechseln. Nun stehen ihm lediglich noch Tätigkeiten zur Verfügung, bei denen er ein für den Kanton Tessin übliches, im schweizweiten Vergleich aber substantiell tieferes Einkommen erzielen kann. Das Konstrukt der Parallelisierung hilft Herrn A somit nicht.

Unter Berücksichtigung der in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung definierten Abzugspraxis soll der Abzug gesamthaft aber maximal 25 Prozent betragen. Im Übrigen ist insbesondere bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) eine regelmässige Evaluation der Lohnunterschiede vorzusehen.

- **Wir fordern daher, dass bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) ein Abzug von 17 Prozent vorgesehen wird und dass – wie von der Studie BASS als zentrale Quelle des Bundesrats verlangt – noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren berücksichtigt werden.**
- **Wir schlagen daher folgende Formulierung vor:**
Art. 26bis Abs. 3 IVV
*«3 Vom statistisch bestimmten Wert nach Absatz 2 werden 17 Prozent abgezogen. Kann die versicherte Person aufgrund ihrer Invalidität nur noch mit einer funktionalen Leistungsfähigkeit nach Artikel 49 Absatz 1bis von 50 Prozent oder weniger tätig sein, so werden zusätzlich 10 Prozent abgezogen. **Zusätzliche lohnmindernde Faktoren können zu weiteren Abzügen führen. Gesamthaft kann der Abzug maximal 25 Prozent betragen.**»*

4. Übergangsbestimmung Abs. 1

Mit Abs. 1 der Übergangsbestimmung soll im Sinne der Gleichbehandlung aller Versicherten sichergestellt werden, dass alle Rentenbeziehenden, deren Rentenanspruch erst ab dem 1. Januar 2022 entstanden ist oder deren Rentenanspruch vor dem 1. Januar 2022 entstanden ist und die zu diesem Zeitpunkt das 55. Altersjahr noch nicht erreicht hatten, von der vorgeschlagenen Neuerung profitieren können. Die Renten dieser Versicherten mit einem IV-Grad zwischen 40 Prozent und 69 Prozent sollen daher innert zwei Jahren an die Neuerungen angepasst werden. Auf Seite 11, zweit-letzter Absatz, seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat aus, es handle sich dabei um eine Revision mit einer grundsätzlichen und vollumfänglichen Neubeurteilung des Sachverhalts in medizinischer und ökonomischer Sicht.

Wir begrüßen die Gleichbehandlung auch bestehender IV-Rentenbeziehender sehr. Allerdings handelt es sich bei der Anpassung der laufenden Renten an die vorgeschlagene Neuerung aus unserer Sicht keineswegs um einen Revisionsgrund im Sinne von Art. 17 ATSG, der zu einer vollumfänglichen Neubeurteilung führt. Die Revision nach Art. 17 ATSG bezweckt einzig die Anpassung einer Rente an veränderte Verhältnisse. Nur wenn solche veränderten Verhältnisse gegeben sind, wie beispielsweise eine Verbesserung oder Verschlechterung des Gesundheitszustandes – weitere Beispiele finden sich in Randziffer 5101 f. des Kreisschreibens über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung, KSIR¹⁶ – erfolgt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine grundsätzliche und vollumfängliche Neubeurteilung. Dies bestätigt der Bundesrat zudem selbst auf Seite 11, letzter Absatz, seines erläuternden Berichts: *«Fälle, in welchen bereits eine ganze Rente ausgerichtet wird (IV-Grad von mindestens 70 Prozent) müssen nicht in Revision gezogen werden. Eine Revision erfolgt in solchen Fällen nur, wenn nach der allgemeinen Revisionsbestimmung (Art. 17 ATSG) ein entsprechender Revisionsgrund (z.B. Verbesserung des Gesundheitsschadens) vorliegt»*. Abs. 1 der Übergangsbestimmung ist daher entsprechend anzupassen.

Weiter ist zu beachten, dass eine Anpassung an die Neuregelung mit einem Abzug vom LSE-Tabellenlohn in der Höhe von maximal 20 Prozent in denjenigen Fällen, bei denen im Rahmen der ursprünglichen Rentenzusprache ein leidensbedingter Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von 25 Prozent vorgenommen wurde, zu einer Schlechterstellung führt. Wir gehen davon aus, dass dies nicht die Absicht des Bundesrates darstellt. Um eine Schlechterstellung zu vermeiden und somit den Besitzstand zu wahren, ist Abs. 1 der Übergangsbestimmung entsprechend umzuformulieren.

- **Wir begrüßen es, dass auch die laufenden Renten an die Neuregelung angepasst und unter Berücksichtigung der Übergangsbestimmungen IVG zur Änderung vom 19. Juni 2020 (Weiterentwicklung der IV) gegebenenfalls in das stufenlose Rentensystem überführt werden sollen.**
- **Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:
Übergangsbestimmung Abs. 1**
«1 (...), bei denen das Einkommen mit Invalidität aufgrund statistischer Werte festgelegt wurde und bei denen im Rahmen der Rentenzusprache nicht bereits ein

¹⁶ Vgl. <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/18452>, Abrufdatum 12.05.2023

höherer Abzug berücksichtigt wurde, ist innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Änderung eine Neuberechnung des Invaliditätsgrades vorzunehmen. (...).»

5. Übergangsbestimmung Abs. 2

Gemäss Abs. 2 der Übergangsbestimmung sollen sich Versicherte, bei denen ein rentenausschliessender Invaliditätsgrad festgestellt und der Rentenanspruch abgelehnt oder eine Rente aufgehoben wurde, erneut bei der Invalidenversicherung anmelden können. Als Voraussetzung dafür, dass die IV-Stellen auf das neue Gesuch eintreten, soll es ausreichen, wenn die versicherte Person glaubhaft aufzeigt, dass die Anwendung der neuen Regelung zu einem Invaliditätsgrad von 40 Prozent oder mehr führen würde. Diese Möglichkeit der Neuanmeldung begrüssen wir sehr. Sie müsste sich allerdings auch auf den Anspruch auf Gewährung von Umschulungsmassnahmen beziehen und darf nicht nur auf den Rentenanspruch beschränkt werden. Aus unserer Sicht reicht es zudem nicht aus, die Möglichkeit der Neuanmeldung lediglich über die Übergangsbestimmung zu kommunizieren. Vielmehr sollen das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv über die auch ohne Verschlechterung des Gesundheitszustandes bestehende Möglichkeit der Neuanmeldung informieren und entsprechende Versicherte aktiv und klar verständlich kontaktieren (z.B. durch Informationsschreiben an alle Versicherten, deren Anspruch auf Umschulung / Rente abgelehnt wurde, oder an alle Sozialhilfebehörden).

- **Wir begrüssen es, dass die Möglichkeit einer Neuanmeldung gegeben sein soll.**
- **Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:**
Übergangsbestimmung Abs. 2
«2 Wurden eine Rente oder eine Umschulung vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... wegen eines zu geringen Invaliditätsgrades verweigert, so wird auf eine erneute Anmeldung eingetreten, wenn glaubhaft gemacht wird, dass die Berechnung des Invaliditätsgrades durch die Anwendung der Regelung von Artikel 26bis Absatz 3 neu zu einem Rentenanspruch oder einem Anspruch auf eine Umschulung führt.»
- **Wir fordern zudem, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv und klar verständlich über die Möglichkeit einer Neuanmeldung informieren.**

Wir bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen und danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

traversa
Netzwerk für Menschen mit einer psychischen Erkrankung
Tribschengasse 8
6005 Luzern

www.traversa.ch

Vereinigung Cerebral Schweiz / Zuchwilerstr. 41 / 4500 Solothurn

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)
Postfach
3003 Bern

sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Solothurn, 1. Juni 2023

**Vernehmlassung Änderung der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV):
UMSETZUNG DER MOTION SGK-N 22.3377 «INVALIDITÄTSKONFORME TABELLENLÖHNE BEI DER
BERECHNUNG DES IV-GRADS»**

Sehr geehrter Herr Kocher

Die Vereinigung Cerebral Schweiz vertritt als Dachorganisation von 20 regionalen Vereinigungen mit rund 6000 Mitgliedern landesweit die Anliegen der Menschen mit cerebraler Bewegungsbehinderung und/oder Mehrfachbehinderung sowie jene ihrer Angehörigen und von Fachleuten.

**Die Vernehmlassung Änderung der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV):
UMSETZUNG DER MOTION SGK-N 22.3377 «INVALIDITÄTSKONFORME TABELLENLÖHNE BEI DER
BERECHNUNG DES IV-GRADS»** hat unser volles Interesse gefunden.

Im Auftrag des Zentralvorstandes reichen wir Ihnen unsere Stellungnahme ein. Sie finden diese in der Beilage.

Vereinigung Cerebral Schweiz | Association Cerebral Suisse | Associazione Cerebral Svizzera
Zuchwilerstrasse 41 | 4500 Solothurn | +41 32 622 22 21
info@vereinigung-cerebral.ch | www.vereinigung-cerebral.ch | IBAN CH57 0900 0000 4500 2955 3

In enger Zusammenarbeit mit unseren regionalen Vereinigungen und der Schweiz. Stiftung für das cerebral gelähmte Kind.
En étroite collaboration avec nos associations régionales et la Fondation suisse en faveur de l'enfant infirme moteur cérébral.
In stretta collaborazione con le nostre associazioni regionali e la Fondazione svizzera per il bambino affetto da paralisi cerebrale.

Die Vereinigung Cerebral Schweiz wird die Weiterentwicklung des Themas mit grossem Interesse verfolgen und nicht zögern, sich bei Bedarf erneut dazu zu äussern.

Sie unterstützt die Stellungnahmen von Inclusion Handicap und agile.ch vollumfänglich.

Wir danken Ihnen für das Interesse und stehen Ihnen für alles Weitere zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Vereinigung Cerebral Schweiz

René Kälin

Konrad Stokar



Präsident

Geschäftsleiter Kommunikation

**ÄNDERUNG DER VERORDNUNG ÜBER DIE
INVALIDENVERSICHERUNG (IVV)
UMSETZUNG DER MOTION SGK-N 22.3377
«INVALIDITÄTSKONFORME TABELLENLÖHNE BEI
DER BERECHNUNG DES IV-GRADS»**

A. Allgemeine Bemerkungen

1. Ausgangslage

Am 1. Januar 2022 sind die Bestimmungen zur Weiterentwicklung der IV in Kraft getreten. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Verordnungsänderungen kritisierten viele Akteure, dass der Bundesrat die Lohn Tabellen der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE-Tabellen) in der IVV verankerte, gleichzeitig bis auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent (Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV) aber den bis Ende 2021 rechtsprechungsgemäss berücksichtigten leidensbedingten Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von maximal 25 Prozent abschaffte. Viele Stellungnahmen wiesen darauf hin, dass die wissenschaftlichen Studien des Büros BASS vom 8.1.2021 «Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung»¹ (nachstehend Studie BASS), von Prof. Dr. iur. Gächter et al. vom 22.01.2021 «Grundprobleme der Invaliditätsbemessung in der Invalidenversicherung»² sowie einer Arbeitsgruppe unter der Leitung von Prof. em. Dr. iur. Riemer-Kafka³ unabhängig voneinander zum Ergebnis gelangten,

- dass die LSE-Tabellenlöhne weitgehend das Lohnniveau von Personen ohne gesundheitliche Einschränkung widerspiegeln und Löhne von gesundheitlich beeinträchtigten Personen im Vergleich hierzu systematisch wesentlich tiefer sind und
- dass wichtige lohnrelevante Faktoren wie Ausbildungsniveau, Alter, Nationalität, Dienstjahre, Wirtschaftszweig und Grossregion in den LSE-Tabellenlöhnen nicht berücksichtigt werden.

Trotz der umfassenden Kritik im Vernehmlassungsverfahren verkündete der Bundesrat am 3. November 2021, dass er an der Verankerung der LSE-Tabellen in der IVV und der Abschaffung des leidensbedingten Abzugs festhalte. Kurz darauf publizierten Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler in der Schweizerischen Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge (SZS 06/2021)⁴ ein Modell (nachstehend Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler), wie die heute zur Anwendung gelangenden LSE-Tabellen mittels einem Job-Matching-Tool behinderungsbedingt angepasst werden könnten.

Am 6. April 2022 reichte die SGK-N die Motion 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»⁵ ein, die anschliessend sowohl vom Nationalrat als auch vom Ständerat überaus deutlich angenommen wurde. Die Motion beauftragt den Bundesrat, bis Ende 2023 eine Bemessungsgrundlage zu implementieren, welche bei der Ermittlung des Einkommens mit Invalidität mittels statistischer

¹ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

² Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/2021_Zusammenfassung_Rechtsgutachten_WESYM_Prozent2021.pdf, Abrufdatum 12.05.2023.

³ Vgl. Gabriela Riemer-Kafka et al., Invalidenkonforme Tabellenlöhne, in: Jusletter 22. März 2021

⁴ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformereren-tabellen-lohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁵ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

Werte realistische Einkommensmöglichkeiten von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung berücksichtigt. Die Motion verlangt insbesondere: *«Bei der Überarbeitung der Bemessungsgrundlagen, die sich auf anerkannte statistische Methodik und auf den Stand der Forschung abstützt, berücksichtigt der Bundesrat das neue lineare Rentensystem, die Weiterentwicklung der Invaliditätsbemessung und damit auch die neuen Regelungen auf Stufe Verordnung per 1. Januar 2022. Er bezieht den Lösungsvorschlag von Riemer-Kafka/Schwegler mit ein, so wie er das mehrfach in Aussicht gestellt hat.»*

2. Motion 22.3377 ungenügend umgesetzt

Mit der vorgeschlagenen Anpassung der IVV, wonach die gestützt auf die LSE-Tabellen ermittelten Invalideneinkommen pauschal um 10 Prozent reduziert werden sollen (nachstehend Alternativmodell [Pauschalabzug]), setzt der Bundesrat die Motion 22.3377⁶ aus unserer Sicht nicht genügend um: Der Wert von 10 Prozent ist nicht empirisch abgestützt. Bei seinem Vorschlag stellt der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS ab, denn er bezieht sich lediglich auf die Lohndaten von Erwerbstätigen, die zwar starke gesundheitliche Einschränkungen angeben, aber keine IV-Rente erhalten, anstatt den Lohnunterschied von Personen mit einer Teilrente zu berücksichtigen (vgl. nachstehende Ausführungen unter B.1). Ebenso wenig lehnt er sich an das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler an. Somit stellt der Bundesrat auf keine der aktuellsten vorliegenden wissenschaftlichen Analysen ab, die sich auf statistische Methodik und den Stand der Forschung abstützen, und kommt der entsprechenden Forderung der Motion nicht genügend nach.

Für uns ist es unverständlich, dass der Bundesrat das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in seinem erläuternden Bericht nicht näher darstellt und in einem transparenten Vergleich die Vor- und Nachteile zum von ihm vorgeschlagenen Alternativmodell (Pauschalabzug) aufzeigt. Dies obwohl er gemäss seiner Antwort vom 13. März 2023 auf die Frage von Nationalrätin Manuela Weichelt 23.7195 «Tabellenlöhne: Im Wach- oder Schlafzustand?»⁷ angibt, Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler seien mit der Ausarbeitung der Grundlagen für invaliditätsbedingt angepasste Lohnstrukturerhebungen beauftragt, und obwohl er auf Seite 3 seines erläuternden Berichts ausführt, dass im Mai 2022 eine aus Prof. em. Dr. Riemer-Kafka, Dr. phil. Schwegler, dem Bundesamt für Statistik und dem Bundesamt für Gesundheit bestehende Arbeitsgruppe eingesetzt worden sei. Es ist daher davon auszugehen, dass im Zeitraum von Mai 2022 bis April 2023 genügend Zeit bestanden hat oder hätte, um in intensiver Arbeit invaliditätskonforme Tabellenlöhne zu erstellen. Wir hätten erwartet, dass der Bundesrat zumindest auch das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler in die Vernehmlassung schickt; könnten die Einkommensmöglichkeiten von gesundheitlich beeinträchtigten Menschen und somit auch ihr Invaliditätsgrad damit doch genauer und individueller bestimmt werden. An dieser Stelle ist festzuhalten, dass wie der Bundesrat auf Seite 4 seines erläuternden Berichts ausführt und

⁶ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁷ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20237195>, Abrufdatum 12.05.2023.

auch in der Publikation von Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler⁸ nachzulesen ist, bei Lohntabellen gemäss dem Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler zusätzlich noch lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.

Noch unverständlicher ist, dass der Bundesrat auf Seite 4 und 5 seines erläuternden Berichts ausführt, sein Alternativmodell (Pauschalabzug) beruhe auf anerkannter statistischer Methodik und der Forschung und gehe von den Erkenntnissen der Studie BASS aus. Der Beleg hierzu bleibt vielmehr aus, denn aus dem erläuternden Bericht geht nicht hervor, auf welcher Methodik und auf welchen Grundlagen der vorgeschlagene Pauschalabzug von 10 Prozent basiert und wie damit die in der Studie BASS aufgezeigten Benachteiligungen der Versicherten korrigiert werden sollen. Will man sich gegen invaliditätskonforme Lohntabellen und für einen pauschalen Abzug von den bestehenden LSE-Tabellenlöhnen entscheiden und stützt man sich dabei auf die wissenschaftliche Studie BASS, resultiert gemäss Diskussionspapier vom 7. November 2022 zur Studie BASS⁹ nämlich vielmehr ein notwendiger **Abzug in der Höhe von 17 Prozent, wobei auch dann noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren zu berücksichtigen wären.**

Ob das Modell Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka/Schwegler tatsächlich einen massgeblich höheren Ermessensspielraum zur Folge hätte als die Lösung mittels einem Pauschalabzug, wie dies auf Seite 5 des erläuternden Berichts ausgeführt wird, lässt sich mangels Darlegung der Auswirkungen nicht beurteilen. Nicht von der Hand zu weisen ist aber auch aus unserer Sicht, dass ein Pauschalabzug für die IV-Stellen einfacher umzusetzen und für die Versicherten leichter zu verstehen wäre.

Da im vorliegenden Vernehmlassungsverfahren nur das Alternativmodell (Pauschalabzug) zur Diskussion steht, beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf die vorgeschlagene Änderung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV und somit auf die Höhe des Pauschalabzugs sowie auf die vorgeschlagene Übergangsbestimmung. **Wir halten an dieser Stelle fest: Basiert das Alternativmodell (Pauschalabzug) als Umsetzung der Motion 22.3377 auf einer soliden wissenschaftlichen Fundierung, wie wir es im Folgenden detailliert aufzeigen, bieten wir durchaus Hand zu einer Umsetzung mittels einem Pauschalabzug. Ein aus wissenschaftlicher Sicht zu tief angesetzter Pauschalabzug ist für uns hingegen inakzeptabel und erfüllt die Motion 22.3377 nicht.**

⁸ Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformereren-tabellen-lohn>, Abrufdatum 12.05.2023.

⁹ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

B. Materielle Bemerkungen

1. Art. 26bis Abs. 3 IVV

Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV soll neben dem seit 1. Januar 2022 geltenden Teilzeitabzug von 10 Prozent neu vorsehen, dass vom Invalideneinkommen gemäss statistischen Werten (LSE-Tabellen) 10 Prozent abgezogen werden. Zur Begründung des Umfangs von 10 Prozent führt der Bundesrat auf Seite 7 seines erläuternden Berichts aus, die Studie BASS habe aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Deshalb sei dieser Wert als Referenzgrösse im Hinblick auf die Festlegung des Pauschalabzuges herangezogen worden. Ein Pauschalabzug in der Höhe von 10 Prozent erscheine als angemessen, denn werde zum neuen Pauschalabzug noch der bereits existierende Teilzeitabzug von 10 Prozent hinzugerechnet, so würde gesamthaft ein Abzug von 20 Prozent berücksichtigt. Auf Seite 8 seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat sodann aus, dass das vorgeschlagene Alternativmodell (Pauschalabzug) auf Verordnungsstufe umgesetzt werden könne, da Art. 28a Abs. 1 IVG vorsehe, dass der Bundesrat die zur Bemessung des Invaliditätsgrades massgebenden Erwerbseinkommen sowie die anwendbaren Korrekturfaktoren umschreiben könne.

Zur Argumentation des Bundesrates nehmen wir wie folgt Stellung:

Teilzeitabzug

In Bezug auf den Teilzeitabzug von 10 Prozent ist festzuhalten, dass dieser nur bei denjenigen Versicherten angewendet wird, die nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit von 50 Prozent oder weniger tätig sein können. Ein Abzug von gesamthaft 20 Prozent würde somit nur in diesen Fällen resultieren.

Delegationsnorm Art. 28a Abs. 1 IVG

Zur Delegationsnorm in Art. 28a Abs. 1 IVG ist festzuhalten, dass Prof. Dr. U. Meyer und Dr. M. Reichmuth in der 4. Auflage der Rechtsprechung des Bundesgerichts zum IVG¹⁰ (nachstehend Meyer/Reichmuth) zu Art. 28a IVG in Randziffer 104 unter dem Titel «Abzug vom Tabellenlohn» ausführen, die bundesgerichtliche Abzugspraxis von maximal 25 Prozent habe auch unter der Geltung der im Rahmen der Weiterentwicklung der IV in Kraft getretenen IVV grundsätzlich Bestand, obwohl nach dem Wortlaut des geltenden Art. 26^{bis} IVV einzig noch bei Teilzeitarbeit ein Abzug vorgesehen sei. Meyer/Reichmuth begründen dies unter Verweis auf BBl 2017 2668¹¹ damit, dass die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV darauf hinweise, dass der Bundesrat die bei den LSE-Tabellenlöhnen nötigen von der Rechtsprechung entwickelten Korrekturen vornehmen solle (z.B. welche Kriterien für einen leidensbedingten Abzug zu berücksichtigen sind und in welcher Höhe ein entsprechender Abzug erfolgen kann). Vergleiche man die ab 1. Januar 2022 geltende IVV mit diesen Ausführungen in der Botschaft, sprängen Lücken, Widersprüche und Inkongruenzen ins Auge. Den Abzug vom Tabellenlohn einzig noch bei Teilzeitarbeit vorzusehen, bedeutet gemäss Meyer/Reichmuth

¹⁰ Vgl. MEYER/REICHMUTH, Rechtsprechung IVG, Art. 28a N 104

¹¹ Vgl. <https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2017/544/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2017-544-de-pdf-a.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

das Gegenteil davon, «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» auf Verordnungsstufe zu regeln, fusse diese Rechtsprechung doch auf fünf abzugsrelevanten Kriterien, die alle in einer Gesamtschau zu prüfen und ermessensweise bis maximal 25 Prozent tabellenlohnmindernd zu berücksichtigen seien. Meyer/Reichmuth gehen davon aus, dass das Bundesgericht die bundesrätliche Beschränkung auf den Teilzeitabzug im Streitfall nicht stützen werde. Auch Prof. Dr. iur. Gächter und Dr. iur. M. E. Meier führen in ihrem Beitrag im Jusletter vom 4. Juli 2022 «Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen»¹² (nachstehend Gächter/Meier) auf Seite 24 aus, dass sich das in der IVV geschaffene Bemessungssystem in der gegenwärtigen Ausgestaltung so weit von den bisher konstant entwickelten bundesgerichtlichen Vorgaben entfernt habe, dass dessen Gesetzeskonformität fraglich erscheine. Gestützt auf Meyer/Reichmuth sowie Gächter/Meier lässt sich also sagen, dass eine Anpassung von Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV dringlich ist. Wir fordern den Bundesrat bezugnehmend auf die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV daher auf, sich bei den LSE-Tabellenlöhnen an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anzulehnen.

→ **Wir fordern daher, dass sich der Bundesrat bei den LSE-Tabellenlöhnen an die Botschaft zur Weiterentwicklung der IV und somit an «die in der Rechtsprechung definierte Praxis» anlehnt und einen Abzug von den LSE-Tabellenlöhnen in der Höhe von bis zu gesamthaft 25 Prozent ermöglicht (vgl. Formulierungsvorschlag zu Art. 26bis Abs. 3 IVV weiter unten).**

Vorgeschlagener Pauschalabzug

Wie bereits ausgeführt, begründet der Bundesrat die Höhe des vorgeschlagenen Pauschalabzugs von 10 Prozent damit, dass er sich an die Studie BASS anlehne. So habe die Studie BASS aufgezeigt, dass sowohl der Durchschnittslohn wie der Medianlohn von Erwerbstätigen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen und ohne Zugang zu einer Rente im Vergleich zu den Löhnen von voll leistungsfähigen Erwerbstätigen um rund 10 Prozent tiefer liege. Dass die Studie BASS¹³ in der Zusammenfassung auf Seite III unter «Ergebnisse (1)» sowie unter Ziff. 6.1 gleich anschliessend aber noch ausführt, dass IV-Rentnerinnen und IV-Rentner mit einer Resterwerbsfähigkeit und somit Teilrenten im Mittel nochmals signifikant weniger verdienen als Personen mit starken gesundheitlichen Einschränkungen jedoch ohne Zugang zu einer Rente, unterschlägt der Bundesrat. Somit schliesst er die für die Berechnung des Pauschalabzugs relevante Vergleichsgruppe aus. Gemäss Studie BASS ist ihr Durchschnittslohn im Vergleich zu voll leistungsfähigen Erwerbstätigen nämlich um 14 Prozent und ihr Medianlohn **um 17 Prozent tiefer**. Diese Ausführungen verdeutlicht das Büro BASS erneut in seinem Diskussionspapier vom 7. November 2022¹⁴ zu seiner eigenen Studie.

Zur Begründung, weshalb der Bundesrat nicht umfassend auf die Studie BASS abstellt und nicht einen Pauschalabzug von 17 Prozent vorschlägt, führt er auf Seite 7 seines erläuternden Berichts insbesondere Folgendes aus: Die Daten der Studie BASS würden sich nach Ansicht des Bundesamtes für Statistik (BFS) auf nicht geeignete Grundlagen (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung [SAKE] verknüpft mit Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt [SESAM]) stützen, um zuverlässige Lohnniveaus messen zu können.

¹² Vgl. Thomas Gächter / Michael E. Meier, Dichtung und Wahrheit im Umgang mit LSE-Tabellenlöhnen, in: Jusletter 4. Juli 2022

¹³ Vgl. https://www.wesym.ch/cvfs/5549133/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf, Abrufdatum 12.05.2023

¹⁴ Vgl. <https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2022/TabellenloehneIV.pdf>, Abrufdatum 12.05.2023.

Somit würden die Daten der Studie BASS mit den LSE-Tabellen nicht in allen Punkten übereinstimmen und seien nicht vergleichbar.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates lassen sich mit der Verknüpfung der Daten aus SAKE und SESAM aber sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen:

- Der Datensatz SAKE/SESAM bietet eine sehr gute Datenlage für die Analyse von Lohnunterschieden. Aus der Homepage des BFS geht hervor: *«Das statistische Projekt SESAM hat zum Ziel, eine wichtige Quelle für die Forschung zum Thema Beschäftigung und Sozialversicherungen in der Schweiz zu liefern. Diese neue Quelle basiert auf einer Verknüpfung der Daten aus der SAKE mit Informationen aus verschiedenen Sozialversicherungsregistern (AHV, IV, EL, ALV). Die SAKE befasst sich hauptsächlich mit dem Thema des Arbeitsmarktes, anhand ihrer Module aber auch mit Bildung, unbezahlter Arbeit, Migration oder Sozialer Sicherheit. Die Datenlieferung aus den Registern für jede SAKE-Erhebung ermöglicht es, die Analysen auf die Bereiche Gesundheit, Einkommen, Pensionierung oder Erwerbslosigkeit zu erweitern. Dabei werden die aus den Registern stammenden SESAM-Variablen mit jenen der SAKE gekoppelt.»*¹⁵
- Eine im Datensatz SAKE/SESAM identifizierte Person mit IV-Rente bezieht auch tatsächlich eine IV-Rente, denn die Information dazu stammt aus den Registerdaten der IV und nicht aus der Befragung SAKE.
- Wenn der Bundesrat tatsächlich Zweifel an der Studie BASS hätte, würde dies noch lange nicht begründen, weshalb er dann innerhalb derselben Studie einfach einen anderen Wert als Referenz herausgreift, der Menschen mit einer Teil-IV-Rente, die hier im Zentrum stehen, explizit ausschliesst.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass die der Studie BASS zugrunde liegenden SESAM-Daten sehr wohl zuverlässige Lohnniveaus messen und mit den LSE-Tabellen vergleichbar sind. Sie bilden somit sehr wohl eine empirisch fundierte Basis für die Festlegung der Höhe eines Pauschalabzugs.

Entgegen den Ausführungen des Bundesrates in seinem erläuternden Bericht ist daher umfassend auf die Studie BASS abzustellen und die Referenzgrösse für den Pauschalabzug beträgt nicht nur 10 Prozent, sondern **17 Prozent**. An dieser Stelle ist nochmals darauf hinzuweisen, dass der vom Büro BASS ermittelte Lohnunterschied von Personen mit einer Teil-IV-Rente zu berücksichtigen ist und nicht derjenige von Personen ohne Rentenzugang und somit ohne rentenrelevanter Arbeitsunfähigkeit.

Wir fordern den Bundesrat daher auf, sich bei der Umsetzung der Motion 22.3377 und bei der Ausgestaltung seines Alternativmodells (Pauschalabzug) auf anerkannte statistische Methodik und den Stand der Forschung und somit umfassend auf die Studie BASS abzustützen und deshalb einen Pauschalabzug von **17 Prozent** vorzusehen.

Zudem ist festzustellen, dass gemäss der Studie BASS noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren (wie übermässige Einschränkungen bei bestimmten Krankheiten/Krankheitsbildern, Ausbildungsniveau, Branchenerfahrung, Alter, etc.) zu berücksichtigen sind. Auch ist den in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zusätzlich definierten abzugsrelevanten Elementen wie z.B. Nationalität, Aufenthaltskategorie und

¹⁵ Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erhebungen/sesam.html>, Abrufdatum 12.05.2023

Dauer der Betriebszugehörigkeit Rechnung zu tragen. Ebenfalls unbedingt zu berücksichtigen sind regionale Unterschiede. Dies deshalb, weil das Problem, dass eine gesundheitlich beeinträchtigte Person z.B. im Kanton Tessin ein substantiell unter den LSE-Tabellenlöhnen liegendes Einkommen in Kauf nehmen muss, durch die sich lediglich auf das Valideneinkommen auswirkende Parallelisierung gemäss Art. 26 Abs. 2 IVV nicht in jedem Fall gelöst wird. Die Parallelisierung des Valideneinkommens kommt ohnehin nur dann zum Zug, wenn die betroffene Person ohne Behinderung ein branchenüblich unterdurchschnittliches Einkommen erzielt hat – und selbst dann werden 5 Prozent nicht ausgeglichen (vgl. Art. 26 Abs. 2 IVV). Beispiel: Herr A wohnt im Kanton Tessin und arbeitet in einem Bundesbetrieb. Dabei verdient er ein im schweizweiten Vergleich branchenübliches Einkommen. Nach einem Hirnschlag kann er mit seiner verbleibenden Arbeitsfähigkeit nicht mehr für den Bund arbeiten und muss die Berufsbranche wechseln. Nun stehen ihm lediglich noch Tätigkeiten zur Verfügung, bei denen er ein für den Kanton Tessin übliches, im schweizweiten Vergleich aber substantiell tieferes Einkommen erzielen kann. Das Konstrukt der Parallelisierung hilft Herrn A somit nicht.

Unter Berücksichtigung der in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung definierten Abzugspraxis soll der Abzug gesamthaft aber maximal 25 Prozent betragen. Im Übrigen ist insbesondere bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) eine regelmässige Evaluation der Lohnunterschiede vorzusehen.

→ **Wir fordern daher, dass bei der Anwendung eines Alternativmodells (Pauschalabzug) ein Abzug von 17 Prozent vorgesehen wird und dass – wie von der Studie BASS als zentrale Quelle des Bundesrats verlangt – noch zusätzliche lohnmindernde Faktoren berücksichtigt werden.**

→ **Wir schlagen daher folgende Formulierung vor:
Art. 26bis Abs. 3 IVV**

*«3 Vom statistisch bestimmten Wert nach Absatz 2 werden 17 Prozent abgezogen. Kann die versicherte Person aufgrund ihrer Invalidität nur noch mit einer funktionalen Leistungsfähigkeit nach Artikel 49 Absatz 1bis von 50 Prozent oder weniger tätig sein, so werden zusätzlich 10 Prozent abgezogen. **Zusätzliche lohnmindernde Faktoren können zu weiteren Abzügen führen. Gesamthaft kann der Abzug maximal 25 Prozent betragen.**»*

2. Übergangsbestimmung Abs. 1

Mit Abs. 1 der Übergangsbestimmung soll im Sinne der Gleichbehandlung aller Versicherten sichergestellt werden, dass alle Rentenbeziehenden, deren Rentenanspruch erst ab dem 1. Januar 2022 entstanden ist oder deren Rentenanspruch vor dem 1. Januar 2022 entstanden ist und die zu diesem Zeitpunkt das 55. Altersjahr noch nicht erreicht hatten, von der vorgeschlagenen Neuerung profitieren können. Die Renten dieser Versicherten mit einem IV-Grad zwischen 40 Prozent und 69 Prozent sollen daher innert zwei Jahren an die Neuerungen angepasst werden. Auf Seite 11, zweitletzter Absatz, seines erläuternden Berichts führt der Bundesrat aus, es handle sich dabei um eine Revision mit einer grundsätzlichen und vollumfänglichen Neubeurteilung des Sachverhalts in medizinischer und ökonomischer Sicht.

Wir begrüßen die Gleichbehandlung auch bestehender IV-Rentenbeziehender sehr. Allerdings handelt es sich bei der Anpassung der laufenden Renten an die vorgeschlagene Neuerung aus unserer Sicht keineswegs um einen Revisionsgrund im Sinne von Art. 17 ATSG, der zu einer vollumfänglichen Neuurteilung führt. Die Revision nach Art. 17 ATSG bezweckt einzig die Anpassung einer Rente an veränderte Verhältnisse. Nur wenn solche veränderten Verhältnisse gegeben sind, wie beispielsweise eine Verbesserung oder Verschlechterung des Gesundheitszustandes – weitere Beispiele finden sich in Randziffer 5101 f. des Kreisschreibens über Invalidität und Rente in der Invalidenversicherung, KSIR¹⁶ – erfolgt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine grundsätzliche und vollumfängliche Neuurteilung. Dies bestätigt der Bundesrat zudem selbst auf Seite 11, letzter Absatz, seines erläuternden Berichts: *«Fälle, in welchen bereits eine ganze Rente ausgerichtet wird (IV-Grad von mindestens 70 Prozent) müssen nicht in Revision gezogen werden. Eine Revision erfolgt in solchen Fällen nur, wenn nach der allgemeinen Revisionsbestimmung (Art. 17 ATSG) ein entsprechender Revisionsgrund (z.B. Verbesserung des Gesundheitsschadens) vorliegt»*. Abs. 1 der Übergangsbestimmung ist daher entsprechend anzupassen.

Weiter ist zu beachten, dass eine Anpassung an die Neuregelung mit einem Abzug vom LSE-Tabellenlohn in der Höhe von maximal 20 Prozent in denjenigen Fällen, bei denen im Rahmen der ursprünglichen Rentenzusprache ein leidensbedingter Abzug vom Invalideneinkommen in der Höhe von 25 Prozent vorgenommen wurde, zu einer Schlechterstellung führt. Wir gehen davon aus, dass dies nicht die Absicht des Bundesrates darstellt. Um eine Schlechterstellung zu vermeiden und somit den Besitzstand zu wahren, ist Abs. 1 der Übergangsbestimmung entsprechend umzuformulieren.

- **Wir begrüßen es, dass auch die laufenden Renten an die Neuregelung angepasst und unter Berücksichtigung der Übergangsbestimmungen IVG zur Änderung vom 19. Juni 2020 (Weiterentwicklung der IV) gegebenenfalls in das stufenlose Rentensystem überführt werden sollen.**
- **Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:
Übergangsbestimmung Abs. 1**
«1 (...), bei denen das Einkommen mit Invalidität aufgrund statistischer Werte festgelegt wurde und bei denen im Rahmen der Rentenzusprache nicht bereits ein höherer Abzug berücksichtigt wurde, ist innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Änderung eine Neuberechnung des Invaliditätsgrades vorzunehmen. (...).»

3. Übergangsbestimmung Abs. 2

Gemäss Abs. 2 der Übergangsbestimmung sollen sich Versicherte, bei denen ein rentenausschliessender Invaliditätsgrad festgestellt und der Rentenanspruch abgelehnt oder eine Rente aufgehoben wurde, erneut bei der Invalidenversicherung anmelden können. Als Voraussetzung dafür, dass die IV-Stellen auf das neue Gesuch eintreten, soll es ausreichen, wenn die versicherte Person glaubhaft aufzeigt, dass die Anwendung der neuen Regelung zu einem Invaliditätsgrad von 40 Prozent oder mehr führen

¹⁶ Vgl. <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/18452>, Abrufdatum 12.05.2023

würde. Diese Möglichkeit der Neuanmeldung begrüßen wir sehr. Sie müsste sich allerdings auch auf den Anspruch auf Gewährung von Umschulungsmassnahmen beziehen und darf nicht nur auf den Rentenanspruch beschränkt werden. Aus unserer Sicht reicht es zudem nicht aus, die Möglichkeit der Neuanmeldung lediglich über die Übergangsbestimmung zu kommunizieren. Vielmehr sollen das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv über die auch ohne Verschlechterung des Gesundheitszustandes bestehende Möglichkeit der Neuanmeldung informieren und entsprechende Versicherte aktiv und klar verständlich kontaktieren (z.B. durch Informationsschreiben an alle Versicherten, deren Anspruch auf Umschulung / Rente abgelehnt wurde, oder an alle Sozialhilfebehörden).

- **Wir begrüßen es, dass die Möglichkeit einer Neuanmeldung gegeben sein soll.**
- **Wir schlagen aber folgende Formulierung vor:**
Übergangsbestimmung Abs. 2
«2 Wurden eine Rente oder eine Umschulung vor dem Inkrafttreten der Änderung vom ... wegen eines zu geringen Invaliditätsgrades verweigert, so wird auf eine erneute Anmeldung eingetreten, wenn glaubhaft gemacht wird, dass die Berechnung des Invaliditätsgrades durch die Anwendung der Regelung von Artikel 26bis Absatz 3 neu zu einem Rentenanspruch oder einem Anspruch auf eine Umschulung führt.»
- **Wir fordern zudem, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen und die IV-Stellen aktiv und klar verständlich über die Möglichkeit einer Neuanmeldung informieren.**

Wir bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen und danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Zug, 1.6.2023

Vernehmlassung zu Art. 26bis Abs. 3 IVV

Umsetzung der Motion 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads»

Sehr geehrte Damen und Herren

«Versicherte Schweiz» setzt sich ein für faire und transparente Versicherungsverfahren und versteht sich als Interessenvertreterin der Versichertengemeinschaft. Gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr, zu der geplanten Verordnungsänderung Stellung zu nehmen. Wir schlagen anstelle eines starren Abzugs ein System vor, welches die zukünftige Entwicklungen der statistischen Löhne dynamisch nachvollzieht.

Ausgangslage:

Der Bundesrat wurde in der Motion 22.3377, welche mit überwältigender Mehrheit von National- und Ständerat angenommen wurde, damit beauftragt, bis Ende 2023 eine Bemessungsgrundlage einzuführen, welche zu realitätsnäheren Invalideneinkommen führen soll. Dabei hat er dem Umstand Rechnung zu tragen, dass Menschen mit Behinderung gewisse Hilfstätigkeiten auf tiefstem Kompetenzniveau nicht mehr ausüben können und das Lohnniveau bei solchen Personen tiefer ist, als bei gesunden. Der Bundesrat soll sich bei der Überarbeitung der Bemessungsgrundlagen ausdrücklich auf anerkannte statistische Methoden sowie auf den Stand der Forschung abstützen.

Aktueller Forschungsstand:

Aus unserer Sicht ist der Stand der Forschung insofern eindeutig und es besteht ein breiter Konsens darüber, dass Menschen mit Behinderung die in der Lohnstrukturerhebung (LSE) skizzierten Medianeinkommen in der Realität kaum je erzielen können. Die LSE basiert auf Lohndaten von gesunden Personen, womit sie ohne Anpassungen als Bemessungsgrundlage nicht tauglich sind und zu falschen Ergebnissen führen. Dies wurde von Behindertenorganisationen, Rechtsvertretern und Versicherten seit Jahren kritisiert. Durch die vom Weissenstein Symposium (WESYM) 2021 veranlasseten zwei wissenschaftlichen Untersuchungen konnte der Mangel im bisherigen System nun konkretisiert und nachgewiesen werden. Im Jahre 2021 konnte durch die BASS Studie sowie ein Rechtsgutachten von Gächter/Egli/Meier/Filippo aufgezeigt werden, was Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen tatsächlich verdienen können. Wissenschaftlich steht fest, dass erwerbstätige IV-Rentnerinnen und -Rentner rund 14–17% weniger verdienen, als die bisher von der IV angenommenen Medianlöhne der LSE (insb. TA1_tirage_skill_level). Als Fazit kommen die Experten zum Ergebnis, dass im Sozialversicherungsbereich nicht länger auf den Medianwert abgestellt werden darf, sondern in Zukunft das 1. Quartil der LSE massgebend sein soll oder aber ein genereller Abschlag von 17%

vorzunehmen sei.¹ Zu ganz ähnlichen Ergebnissen kamen Prof. em. Dr. Riemer-Kafka und Dr. phil. Schwegler in der Publikation «Der Weg zu einem invaliditätskonformerem Tabellenlohn» (SZS 6/2021 S. 287 ff.)². In dieser Untersuchung wurden bei Männern unter Ausscheidung der nicht mehr möglichen Arbeiten Differenzen von 14–16% festgestellt. Sowohl in der BASS Studie als auch in der Abhandlung von Riemer-Kafka/Swegler wird zudem klargestellt, dass *zusätzliche* leidensbedingte Abzüge unumgänglich sind, um den individuellen Faktoren der versicherten Person angemessen Rechnung zu tragen (Alter, Ausbildung, Herkunft, Erwerbsbiographie, usw.).

1. Quartil statt Pauschalabzug von 10%

Der Bundesrat schlägt nun – entgegen der Motion und entgegen den durch die Wissenschaft bereitgestellten Datengrundlagen – einen Pauschalabzug von 10% vor. Wir sind der Auffassung, dass ein Pauschalabzug von 10% den tatsächlichen Verhältnissen und auch der Motion 22.3377 nicht gerecht wird. Wir schlagen stattdessen vor, bei der Bemessung der Invalideneinkommen gemäss dem Vorschlag des Büro BASS bei der Festlegung des IV-Grades auf das 1. Quartil der LSE-Statistik abzustellen. 55% aller IV Rentner und 59% aller IV-Rentnerinnen könnten einen solchen Lohn auf dem 1. Arbeitsmarkt erzielen (vgl. Diskussionspapier Tabellenmedianlöhne LSE vom 7.11.2022).

Der Vorteil eines solchen Systems liegt einerseits darin, dass die Einkommensentwicklung sowie auch allfällige Veränderungen (bspw. Einkommensschere) dynamisch abgebildet werden können, wohingegen ein Pauschalabzug für die Zukunft starr bleibt. Wir gehen zudem davon aus, dass die entsprechenden Daten beim Bundesamt für Statistik auf Knopfdruck bereitgestellt werden können und aufwändige Erhebungen nicht notwendig sind. Der Systemwechsel könnte damit zeitnah umgesetzt werden.

Zusätzliche leidensbedingte Faktoren festschreiben

Es gilt allerdings zu berücksichtigen, dass auch bei Anwendung eines Systems, bei welchem das 1. Quartil massgebend ist, immer noch 45% der IV-Rentner und 41% der IV-Rentnerinnen einen tieferen Lohn als das 1. Quartil erzielen (Diskussionspapier Tabellenmedianlöhne LSE vom 7.11.2022). Mit anderen Worten dürfen weitere leidensbedingte Abzüge nicht ausgeschlossen werden, sondern sind durch die durch die Rechtsprechung des Bundesgerichts entwickelten Kriterien weiterhin zu ermöglichen. Auch wenn Meyer/Reichmuth davon ausgehen, dass der jetzige Art. 26bis IVV neben dem Teilzeitabzug auch zusätzliche Abzüge zulässt (Meyer/Reichmuth, Rechtsprechung des Bundesgerichts zum IVG, Art. 28a IVG Rz. 104) schlagen wir zur Klarstellung vor, dies explizit in der Verordnungsbestimmung festzuschreiben.

Teilzeitabzug

Wir stehen zudem dem Teilzeitabzug kritisch gegenüber, welcher gemäss Art. 26bis Abs. 3 IVV in der jetzigen Fassung erst bei einem Pensum von 50% oder darunter zur Anwendung gelangt. Statistisch tritt eine teilzeitbedingte Lohneinbusse bereits ab einem Pensum von 74% oder darunter ein.³

¹ Vgl. BASS Studie IV sowie Gutachten Gächter et al S. 69; beide Gutachten können hier runtergeladen werden: <https://www.wesym.ch/de/medien>

² Vgl. <https://szs.recht.ch/de/artikel/01szs0621abh/der-weg-zu-einem-invaliditatskonformerem-tabellelohn>

³ Vgl. T18 Monatlicher Bruttolohn nach Beschäftigungsgrad, beruflicher Stellung und Geschlecht – Privater und öffentlicher Sektor zusammen

Vorschlag für Art. 26bis Abs. 3 IVV

Wir stellen daher den Antrag, Art. 26bis Abs. 3 IVV wie folgt zu fassen (Änderungen **fett**):

Massgebend für die Bemessung des Invalideneinkommens ist jeweils das 1. Quartil der Lohnstrukturerhebung LSE. Kann die versicherte Person aufgrund ihrer Invalidität nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit nach Artikel 49 Absatz 1bis von weniger als 75 Prozent tätig sein, so werden zusätzlich 10 Prozent abgezogen. Weitere leidensbedingte Abzüge sind bei Vorliegen individueller lohmindernder Faktoren vorzunehmen.

Eventualiter schlagen wir vor, statt einem Pauschalabzug von 10% diesen gemäss den Erhebungen des Büro BASS auf 17% festzulegen:

Vom statistisch bestimmten Wert nach Absatz 2 werden 17 Prozent abgezogen. Kann die versicherte Person aufgrund ihrer Invalidität nur noch mit einer funktionellen Leistungsfähigkeit nach Artikel 49 Absatz 1bis von weniger als 75 Prozent tätig sein, so werden zusätzlich 10 Prozent abgezogen. Weitere leidensbedingte Abzüge sind bei Vorliegen individueller lohmindernder Faktoren vorzunehmen.

Übergangsbestimmungen

Grundsätzlich begrüssen wir, dass laufende Renten einer automatischen Revision zu unterziehen sind. Wir vertreten allerdings klar die Auffassung, dass eine Änderung der Datengrundlagen nicht die Folge einer umfassenden Revision mit Überprüfung des Gesundheitszustands mit Neubegutachtung zur Folge haben kann. Vielmehr ist lediglich der IV-Grad einer Neuberechnung zu unterziehen. Zu beachten ist weiter, dass nicht nur Rentenleistungen, sondern auch Umschulungsmassnahmen in der Vergangenheit infolge zu tiefer IV-Grade abgewiesen worden sind (der Mindest-IV-Grad für Umschulungsmassnahmen beträgt 20%). Die Umschulung ist die wirkungsvollste IV-Massnahme überhaupt. Mit keiner anderen Integrationsmassnahme ist die Chance auf Integration höher, als mit der Umschulung der versicherten Person auf eine angepasste Tätigkeit, die am Arbeitsmarkt auch tatsächlich nachgefragt wird. Wir fordern daher, dass nicht nur abgewiesene Rentenverfügungen, sondern auch abgewiesene Umschulungsanträge einer automatischen Überprüfung zuzuführen sind.

Zudem können wir nicht nachvollziehen, dass in der Vergangenheit abgewiesene Fälle infolge eines IV-Grades von unter 40% nur auf Neuanschuldung geprüft werden. Auch hier ist ein Automatismus vorzusehen, nachdem sich die bisherige Praxis mit den bisherigen IV-Einkommen als realitätsfern erwiesen hat, was nicht von der versicherten Person zu tragen ist.

Wir stellen daher den Antrag, die Übergangsbestimmungen wie folgt zu fassen:

Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

*1 Für zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung vom ... laufende Renten mit einem Invaliditätsgrad unter 70 Prozent, bei denen das Einkommen mit Invalidität aufgrund statistischer Werte festgelegt wurde, ist innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Änderung eine **Neuberechnung des IV-Grades vorzunehmen**. Die Erhöhung der Rente erfolgt auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Änderung.*

Fazit

Mit dem vorgeschlagenen Pauschalabzug von 10% berücksichtigt der Bundesrat weder den aktuellen Forschungsstand noch wird sichergestellt, dass zukünftig weitere lohnmindernde Faktoren einbezogen werden. Mit einem Pauschalabzug von 10% werden weiterhin zu tiefe IV-Grade und verweigerte Umschulungsmassnahmen resultieren, womit der Sinn und Zweck der Motion 22.3377 nicht erfüllt wird. Gerade die Verhinderung von Umschulungsmassnahmen steht letztlich einer wirksamen Eingliederung von Menschen mit Beeinträchtigungen im Weg, weshalb die Übergangsbestimmungen auch in solchen Fällen eine Revision von Amtes wegen vorsehen müssen. Mit dem auf der BASS-Studie basierenden Vorschlag, statt einem Pauschalabzug auf das 1. Quartil abzustellen, wird eine dynamische und den jeweils konkreten Gegebenheiten Rechnung tragende Invaliditätsbemessung gewährleistet.

Rainer Deecke
Präsident



Rémy Wyssmann
Vorstand



Dorothe Kienast
Geschäftsführerin

