

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/geschaefft?AffairId=20223377>, Abrufdatum 5. Juni 2023.

⁶ Vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?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/geschaefft?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.**

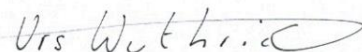
Wir bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen und danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

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