



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

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'G. Graf'.

Guido Graf
Departementsvorsteher