



Bern, 18. Oktober 2023

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

Erläuternder Bericht (nach Vernehmlassung)



1 Ausgangslage

Am 21. November 2021 hat der Bundesrat das Inkrafttreten der Weiterentwicklung IV (WEIV) auf den 1. Januar 2022 beschlossen und gleichzeitig die dazugehörigen Verordnungsänderungen verabschiedet. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Verordnungsänderungen kritisierten verschiedene Kreise, dass die neuen Regelungen zur Bemessung des Invaliditätsgrades zu wenig berücksichtigen würden, dass Menschen mit Behinderungen im Vergleich zu gesunden Menschen nicht die gleichen Einkommen erzielen können. Als Grundlage dafür wurde eine vom Büro BASS im Rahmen des Weissenstein Symposium 2021 präsentierte Studie¹ zitiert, welche aufzeigt, dass der Durchschnittslohn für Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung im Vergleich zu Erwerbstätigen ohne gesundheitliche Einschränkungen um 14 Prozent und der Medianlohn etwa 17 Prozent unter den Tabellenmedianlöhnen der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE) des Bundesamtes für Statistik (BFS) liegen.

Nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens publizierten Frau Prof. em. Riemer-Kafka und Herr Dr. phil. Schwegler (Schweizer Paraplegiker-Forschung) ein Modell², wonach die heute zur Anwendung gelangenden LSE-Tabellen mittels einem von der Schweizer Paraplegiker-Forschung entwickelten Job-Matching-Tool behinderungsbedingt angepasst werden könnten.

Im Rahmen der Anhörung der Vorlage empfahl die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) dem Bundesrat eine neue Verordnungsbestimmung aufzunehmen, welche die Weiterentwicklung derjenigen LSE-Tabellen vorsieht, die als Basis für den Einkommensvergleich herangezogen werden.

Mit Blick auf eine kostenneutrale Umsetzung der Vorlage, der Überführung der bisher in der Rechtsprechung definierten Praxis auf Verordnungsebene sowie der neu eingeführten Verbesserungen hielt der Bundesrat grundsätzlich an seiner Regelung fest, zumal ein Abstellen auf spezifisch für die IV geschaffene LSE-Tabellen eine Abkehr vom ausgeglichenen Arbeitsmarkt und damit von den gesetzlichen Vorgaben (Art. 16 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG)³) bedeuten würde.

Am 6. April 2022 reichte die SGK-N die Motion 22.3377 «Invaliditätskonforme Tabellenlöhne bei der Berechnung des IV-Grads» ein. Diese beauftragt den Bundesrat, bis zum 30. Juni 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. 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

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

² G. RIEMER-KAFKA / U. SCHWEGLER, Der Weg zu einem invaliditätskonformerem Tabellenlohn, in SZS 6/2021.

³ SR 830.1

2022. Er bezieht den Lösungsvorschlag von Riemer-Kafka / Schwegler mit ein, so wie er das mehrfach in Aussicht gestellt hat.

Das Ziel der Motion ist es, dass bei der Anwendung von statistischen Werten (LSE) für das Invalideneinkommen die durch die Studie des Büro BASS aufgezeigte Differenz der Löhne von Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen und jenen von gesunden Menschen auf dem heutigen Arbeitsmarkt korrigiert werden soll. Dadurch sollen höhere Invaliditätsgrade erzielt werden und damit einer grösseren Anzahl Personen der Zugang zu IV-Renten bzw. höheren IV-Renten oder zu einer Umschulung (20 Prozent Invaliditätsgrad als eine der Anspruchsvoraussetzungen) ermöglicht werden, was folglich auch die Sozialhilfe entlasten würde.

Am 25. Mai 2022 beantragte der Bundesrat die Ablehnung der Motion, weil er eine Umsetzung innerhalb der gesetzten Frist als unmöglich erachtete und die Evaluation der WEIV abwarten wollte. Er erklärte jedoch seine Bereitschaft, das Anliegen der Motion aufzunehmen, die entsprechenden Grundlagen zu erarbeiten, die notwendigen Evaluationen durchzuführen, seine Resultate zu präsentieren und die daraus resultierenden notwendigen Anpassungen vorzunehmen, jedoch frühestens auf 2025.

Am 1. Juni 2022 nahm der Nationalrat die Motion einstimmig an. Am 26. September 2022 stimmte der Ständerat der Motion ebenfalls zu, wobei er die Frist für die Umsetzung um 6 Monate verlängert hat. Der Nationalrat hat dieser Verlängerung der Frist am 14. Dezember 2022 zugestimmt. Beide Räte sind sich der finanziellen Folgen für die IV und die anderen Sozialversicherungen bewusst und befürworten dies im Hinblick auf eine Verbesserung der Situation der Versicherten.

Im Hinblick auf die kurze Frist für die Umsetzung der Motion setzte das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) im Mai 2022 eine Arbeitsgruppe ein, um den Lösungsvorschlag von Riemer-Kafka / Schwegler zu konkretisieren. Im Laufe der Arbeiten hat sich sehr rasch gezeigt, dass sich die Erstellung der gewünschten LSE-Tabellen als sehr schwierig erweist und es unmöglich ist, die Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka / Schwegler fristgerecht in die Vernehmlassung zu schicken und so eine Umsetzung per 1. Januar 2024 zu ermöglichen.

Es wurde deshalb ein alternatives Modell mit einem pauschalen arbeitsmarktlichen Abzug auf dem Einkommen mit Invalidität (nachfolgend Pauschalabzug) entwickelt, das innerhalb der geforderten Frist umsetzbar ist. Dazu muss die Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV)⁴ geändert werden. Zu den Verordnungsanpassungen wurde vom 5. April bis am 5. Juni 2023 ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt⁵. Die wesentlichen Vernehmlassungsergebnisse werden in Kapitel 2 beschrieben. In Kapitel 3 werden die aufgrund der Vernehmlassung nochmals angepassten Verordnungsbestimmungen im Überblick dargestellt. Kapitel 4 und 5 erläutern die Verordnungsbestimmungen im Detail. Kapitel 6 thematisiert die finanziellen Auswirkungen der Vorlage.

⁴ SR 831.201

⁵ [Abgeschlossene Vernehmlassungen - 2023 \(admin.ch\)](#)

2 Ergebnisse der Vernehmlassung

2.1 Ergebnisse im Überblick

Im Rahmen der Vernehmlassung gingen insgesamt 91 Stellungnahmen ein.

Von den 91 Vernehmlassungsteilnehmenden wird die Einführung eines arbeitsmarktlich bedingten Pauschalabzuges auf dem statistisch bestimmten Einkommen mit Invalidität grossmehrheitlich als valable Lösung gesehen. Der Pauschalabzug sei einfach zu erklären und in der Praxis einfach umsetzbar. Teilweise wäre die Erstellung invaliditätskonformer Löhne nach dem Modell Riemer-Kafka /Schwegler bevorzugt worden. Einige wenige Teilnehmende sprachen sich zwar für einen Pauschalabzug aus, erachten diese Lösung jedoch als Übergangslösung. Allerdings bringt ein grosser Teil der Vernehmlassungsteilnehmenden auch Vorbehalte an, insbesondere betreffend die Höhe des Abzuges und teils auch betreffend die Frage, ob der Pauschalabzug eine adäquate Lösung darstellt, um sämtliche Fälle einzelfallgerecht lösen zu können. 13 Vernehmlassungsteilnehmende lehnen die Einführung eines Pauschalabzuges grundsätzlich ab.

Von den 78 Vernehmlassungsteilnehmenden, welche sich die Einführung eines Pauschalabzuges vorstellen können, sind 65 Vernehmlassungsteilnehmende der Ansicht, dass der Abzug höher ausfallen müsste. Dabei wird auf die Studie BASS verwiesen, gemäss welcher das erzielbare Einkommen von gesundheitlich beeinträchtigten Personen mit einer IV-Rente 14 Prozent unter dem Durchschnittswert und 17 Prozent unter dem Medianwert liege. Ausserdem wird gefordert, dass neben dem Pauschalabzug auch weitere individuelle Faktoren (wie tiefe Löhne in gewissen Branchen bzw. Regionen, übermässige gesundheitliche Einschränkungen bzw. Schwankungen bei bestimmten Krankheiten, Alter, Ausbildungsniveau, Branchenerfahrung und Wirtschaftszweig, Nationalität und Aufenthaltskategorie, Dienstjahre) durch zusätzliche Abzüge berücksichtigt werden sollten. Dabei solle der Abzug gesamthaft maximal 25 Prozent betragen.

Mit den vorgeschlagenen Übergangsbestimmungen, welche die Anpassung des Invaliditätsgrades bei laufenden Renten sowie die Möglichkeit einer Neuanschuldung nach einer früheren Rentenablehnung regeln, zeigt sich eine Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden einverstanden. Ein Teil der Vernehmlassungsteilnehmenden macht geltend, dass gemäss den allgemeinen Rechtsgrundsätzen eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen keinen Grund darstelle, um auf eine Neuanschuldung einzutreten. Andererseits wird von einem anderen Teil der Vernehmlassungsteilnehmenden verlangt, dass auf eine Neuanschuldung auch eingetreten werden sollte, wenn der Anspruch auf eine Umschuldung zu einem früheren Zeitpunkt aufgrund eines zu geringen Invaliditätsgrades abgelehnt wurde.

Viele Vernehmlassungsteilnehmende (darunter Kantone, Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft, Versicherungsinstitutionen, Behindertenorganisationen und weitere Interessierte) verlangen, dass keine Revision mit vollumfänglicher Überprüfung der medizinischen und ökonomischen Situation bei laufenden Renten durchgeführt werden sollte. So soll zum einen eine allfällige Schlechterstellung verhindert und zum anderen der administrative und zeitliche Aufwand minimiert werden.

2.2 Pauschalabzug versus Modell Riemer-Kafka / Schwegler

86 Prozent der Vernehmlassungsteilnehmenden erklären sich mit der Einführung eines Pauschalabzuges einverstanden. Teilweise wäre die Erstellung invaliditätskonformer Löhne nach dem Modell Riemer-Kafka / Schwegler bevorzugt worden. Einige wenige Teilnehmende sprachen sich zwar für einen Pauschalabzug aus, erachten diese Lösung jedoch als Übergangslösung. Nur gerade 14 Prozent der Vernehmlassungsteilnehmenden lehnen die Einführung eines Pauschalabzuges ab. Der Pauschalabzug sowie dessen dauerhafte Einführung findet eine grosse Mehrheit von Befürwortenden, da dieser rasch und einfach umgesetzt werden könne.

2.3 Höhe des Pauschalabzuges / Zusätzliche Abzüge

71 Prozent der Antwortenden sind der Ansicht, dass der Pauschalabzug höher als 10 Prozent ausfallen müsste. Dabei wird gestützt auf die Studie BASS⁶ anstelle des vorgeschlagenen Pauschalabzuges von 10 Prozent ein Abzug in der Höhe von 17 Prozent gefordert. Zudem werden weitere Abzüge (übermässige gesundheitliche Einschränkungen bzw. Schwankungen bei bestimmten Krankheiten, Alter, Ausbildungsniveau, Branchenerfahrung und Wirtschaftszweig, Nationalität und Aufenthaltskategorie, Dienstjahre) verlangt, wobei der Abzug gesamthaft maximal 25 Prozent betragen solle.

2.4 Übergangbestimmungen

Die Übergangsregelungen werden von einer Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden begrüsst. Jedoch wird verlangt, dass bei laufenden Renten keine Revisionen mit vollumfänglicher Überprüfung der medizinischen und ökonomischen Situation durchgeführt werden sollten. Damit solle zum einen eine Schlechterstellung der betroffenen Versicherten verhindert werden. Zum andern solle der administrative und zeitliche Aufwand, welcher bei einer Revision bei der Sachbearbeitung, der Eingliederung, den Regionalen Ärztlichen Diensten (RAD), den Rechtsdiensten, den Gutachterstellen und den Ausgleichkassen entsteht, minimiert werden.

Ein Teil der Vernehmlassungsteilnehmenden verlangt ausserdem, dass die Möglichkeit zur Neuanschuldung auch gewährt werden soll, wenn der Anspruch auf eine Umschuldung zu einem früheren Zeitpunkt aufgrund eines zu geringen Invaliditätsgrades abgelehnt wurde.

3 Grundzüge der Vorlage

Nach der Vernehmlassung wurden verschiedene Anregungen in die Vorlage aufgenommen und der Erlassentwurf entsprechend angepasst. Per 1. Januar 2024 soll eine Bemessungsgrundlage in Form eines Pauschalabzuges eingeführt werden, welche bei der Ermittlung des Einkommens mit Invalidität mittels statistischer Werte realistische Einkommensmöglichkeiten von Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung berücksichtigt. Der Pauschalabzug soll als dauerhafte Lösung eingeführt werden.

⁶ Büro BASS, Nutzung Tabellenmedianlöhne LSE zur Bestimmung der Vergleichslöhne bei der IV-Rentenbemessung, Januar 2021, abrufbar unter https://www.wesym.ch/cvfs/5690459/web/wesym.ch/media/medien/Gutachten_BASS.pdf.

3.1 Einführung eines Pauschalabzugs als dauerhafte Lösung

Die Idee der Einführung von Tabellenlöhnen nach dem Modell Riemer-Kafka / Schwegler soll nicht weiterverfolgt werden. Die Einführung von allfällig angepassten LSE-Tabellen hätte die Abschaffung des Pauschalabzuges bzw. dessen Ablösung durch angepasste LSE-Tabellen zur Folge. Dies würde erneut zu Revisionen und Anpassungen der betroffenen Renten führen. Für die betroffenen Versicherten könnte dies eine Schlechterstellung bedeuten, da bei einer Berechnung mit angepassten LSE-Tabellen durchaus mit tieferen Invaliditätsgraden als mit dem Pauschalabzug zu rechnen ist. Die IV-Stellen wären überdies während Jahren mit aufwändigen, teils langwierigen Revisionsverfahren (inklusive allfälliger Beschwerdeverfahren) belastet. Es ist davon auszugehen, dass innerhalb weniger Jahre zweimal ca. 30'000 Revisionen durchgeführt werden müssten. Dies hätte zudem eine Mehrbelastung der medizinischen Sachverständigen zur Folge. Der ohnehin vorherrschende Mangel an medizinischen Sachverständigen würde dadurch weiter verstärkt. Für die Betroffenen hätte dies eine Verlängerung der, bereits heute teilweise sehr langen, Wartezeiten zur Folge. Eine mehrmalige Anpassung der Grundlagen in einer so komplexen Materie wie der Invaliditätsgradbemessung würde grosse Unsicherheit schaffen. Es wäre mit weiteren unabsehbaren Fragen und Problemen bei der Umsetzung der bundesrechtlichen Regelungen zu rechnen. Daher gilt es, zunächst die Wirkung des Pauschalabzuges, aber auch die Wirkung der im Rahmen der Weiterentwicklung der IV per 1. Januar 2022 eingeführten Neuerungen bei der Invaliditätsgradbemessung abzuwarten und umfassend zu evaluieren. Diese Evaluation wird das EDI im Rahmen des Forschungsprogramms der IV (FoP IV) durchführen. Anhand der Ergebnisse dieser Evaluation wird der Bundesrat darüber entscheiden, ob und wenn ja, welcher weitergehende Handlungsbedarf bei der Invaliditätsgradbemessung besteht.

3.2 Höhe des Pauschalabzugs

Der grossmehrheitlichen Forderung in der Vernehmlassung nach einem höheren Pauschalabzug soll entsprochen werden. Die Grundlage dafür bietet die Studie BASS, welche aufzeigt, dass für gesundheitlich beeinträchtigte Personen mit einer Invalidenrente der Durchschnittslohn im Vergleich zu Erwerbstätigen ohne gesundheitliche Einschränkungen um 14 Prozent und der Medianlohn um 17 Prozent tiefer ausfalle. Die Höhe des Pauschalabzuges soll neu 15 Prozent betragen. Ein Pauschalabzug von 15 Prozent bewegt sich im Rahmen des Interpretationsspielraumes der Studie BASS und berücksichtigt die mittels Plausibilisierung erzielten Verbesserungen der LSE-Tabellen durch das Bundesamt für Statistik.

Ein Pauschalabzug von 15 Prozent lässt sich optimal in das System des bereits heute existierenden Teilzeitabzuges einbinden. Mit einem zusätzlichen Teilzeitabzug von 10 Prozent wird insgesamt ein Abzug von 25 Prozent auf das Einkommen mit Invalidität erreicht. Diese Obergrenze entspricht der bisherigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung sowie der Forderung vieler Vernehmlassungsteilnehmenden.

Dem Wunsch aus der Vernehmlassung nach zusätzlichen Abzügen auf dem statistischen Einkommen mit Invalidität soll nicht entsprochen werden. Die als zusätzliche

Abzüge zu berücksichtigenden Faktoren fliessen mit der heutigen Bemessungsmethode bereits im Rahmen der individuellen funktionellen Leistungsfähigkeit sowie der Parallelisierung in die Berechnung des Invaliditätsgrades mit ein.

3.3 Übergangsbestimmungen

Die Übergangsbestimmungen werden aufgrund der Rückmeldung der Vernehmlassung angepasst.

Die laufenden Rentenansprüche werden an die geänderte Rechtslage angepasst, indem innerhalb von 3 Jahren ab Inkrafttreten des Pauschalabzuges für alle laufenden Renten mit einem Invaliditätsgrad von 40 – 69 Prozent, deren Bezügerinnen und Bezüger am 1. 1. 2022 nicht bereits das 55. Altersjahr erreicht hatten, eine Revision eingeleitet wird. Der Sachverhalt ist dabei grundsätzlich vollumfänglich (medizinisch und ökonomisch) zu überprüfen. Es wird allerdings auf die Revision verzichtet, wenn es allein aufgrund der durch die Rechtsänderung bedingten Revision zu einer Schlechterstellung kommen würde.

Die im Vernehmlassungsverfahren vorgebrachte Forderung, keine Revisionen mit vollumfänglicher Überprüfung der medizinischen und ökonomischen Situation bei laufenden Renten durchzuführen, wurde eingehend geprüft. Weder das ATSG noch das Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG)⁷ kennt die Möglichkeit, eine reine Neuberechnung des Invaliditätsgrades vorzunehmen. Zum einen würde die Einführung einer solchen «Neuberechnung» auf Verordnungsstufe die Kompetenz der IV-Stellen, Revisionen durchzuführen, beschneiden. Zum anderen würde sie eine Abweichung vom Untersuchungsgrundsatz nach Artikel 43 ATSG darstellen. Die Einführung einer solchen Regelung ist daher nicht rechtmässig und der geforderte Anpassungsvorschlag aus diesem Grund zu verwerfen.

Ein Teil der Vernehmlassungsteilnehmenden verlangt zudem, dass die Möglichkeit zur Neuanschuldung auch gewährt werden soll, wenn der Anspruch auf eine Umschuldung zu einem früheren Zeitpunkt aufgrund eines zu geringen Invaliditätsgrades abgelehnt wurde. Die Übergangsbestimmungen wurden entsprechend angepasst. Damit ist davon auszugehen, dass sich die Anzahl der Umschuldungen zusätzlich erhöhen wird. Dies entspricht dem Anliegen der umzusetzenden Motion.

4 Die Vorlage im Detail

4.1 Die beantragte Neuregelung im Kontext der Invaliditätsgradbemessung

Für die Klärung der Frage, ob ein Anspruch auf eine Rente besteht, und wenn ja, wie hoch diese sein wird, muss der Grad der Invalidität bemessen werden. Der Begriff der Invalidität ist wirtschaftlich geprägt, weil er sich auf die prozentuale Erwerbseinbusse bezieht. Das vor Eintritt der Invalidität erzielte Einkommen (Valideneinkommen) wird mit demjenigen verglichen, welches mit der gesundheitlichen Beeinträchtigung, der Invalidität, noch erzielt werden kann (Invalideneinkommen). Die IV ist also bei der

⁷ SR 831.20

Bemessung des Invaliditätsgrades auf ein Validen- und ein Invalideneinkommen angewiesen, um die prozentuale Erwerbseinbusse berechnen zu können. Dabei stützt sie sich, wenn immer möglich, auf tatsächliche Einkommen ab, die eine Person erzielt hat und welche sie mit gesundheitlicher Beeinträchtigung in einer neuen Tätigkeit erzielt. Liegen keine tatsächlichen Einkommen vor, muss die IV aufgrund von statistischen Grundlagen ein Validen- bzw. Invalideneinkommen annehmen. Dabei stützt sie sich auf die LSE ab, und legt fest, welches Einkommen die versicherte Person durch eine ihr zumutbare Tätigkeit bei ausgeglichenem Arbeitsmarkt erzielen könnte, resp. welches Einkommen sie vor Eintritt der Invalidität auf Grund ihrer Ausbildung hätte erzielen können. Im konkreten Fall haben die Ärzte oder Ärztinnen des zuständigen Regionalen Ärztlichen Dienstes der IV die verbleibende funktionelle Leistungsfähigkeit umfassend einzuschätzen. Dabei stützen sie sich auf Berichte der behandelnden Ärzte und Ärztinnen, auf allfällige eigene Untersuchungen und nötigenfalls auf Gutachten von Spezialärztinnen oder -ärzten ab. Sie berücksichtigen dabei zum einen alle medizinischen Faktoren, welche die Leistungsfähigkeit einschränken. Neu werden zum andern seit dem 1. Januar 2022 im Rahmen der WEIV auch die leidensbedingten Einschränkungen in diesem Verfahrensschritt beurteilt. D.h. jegliche durch die Invalidität bedingte quantitative und qualitative Einschränkung bei der Ausübung einer Erwerbstätigkeit, wie etwa vermehrter Pausenbedarf, Limitierung in der Belastung, Verlangsamung im Vergleich zu einer gesunden Person, Alter, Krankheitsgrad bzw. übermässige gesundheitliche Einschränkung bei bestimmten Krankheitsbildern etc. wird evaluiert und festgehalten. Die funktionelle Leistungsfähigkeit wird also sowohl auf Grund medizinischer Faktoren wie auch auf Grund leidensbedingter quantitativer und qualitativer Einschränkungen festgesetzt und bei der Bemessung des Einkommens mit Invalidität berücksichtigt.

Ein Teil der Lehre und anderen Kreisen äussern die Kritik, dass die unter dem altem Recht - gestützt auf die Praxis des Bundesgerichts – gewährten leidensbedingten Abzüge auf dem statistischen Einkommen nicht aufgehoben worden sind und weiterhin bei der Invaliditätsgradbemessung zu berücksichtigen seien. Dabei verkennen sie, dass leidensbedingte Einschränkungen im engeren Sinne (quantitative und qualitative Einschränkungen bei der Ausübung einer Erwerbstätigkeit) der versicherten Person konsequent bereits bei der individuellen Einschätzung der funktionellen Leistungsfähigkeit der versicherten Person berücksichtigt werden. Dies führt im Vergleich zur altrechtlichen Praxis mit dem leidensbedingten Abzug zu einer Besserstellung der versicherten Personen, weil damit die gesamte Reduktion des Invalideneinkommens faktisch höher als der altrechtliche maximale leidensbedingte Abzug ausfallen kann (vgl. oben). Diese Kritik wurde auch von verschiedenen Vernehmlassungsteilnehmenden aufgenommen (vgl. Kap. 2).

Wirtschaftliche Faktoren, die bereits vor dem Eintritt des Gesundheitsschadens vorlagen und das erzielbare Einkommen beeinflussten (z.B. Aufenthaltsstatus oder Nationalität), werden bei der Parallelisierung des Valideneinkommens berücksichtigt. Weil die Parallelisierung konsequenter und ohne Abklärung der Gründe für die Unterdurchschnittlichkeit des Einkommens erfolgt, erleiden die versicherten Personen auch hier im Vergleich zum bis zum 31. Dezember 2021 geltenden Recht keinen Nachteil.

Faktoren wie «Dienstjahre» können ohne Auswirkungen für die versicherten Personen weggelassen werden. Der Faktor Dienstaltritt nimmt im privaten Sektor an Bedeutung

ab, je niedriger das Anforderungsprofil (bzw. neu Kompetenzniveau) ist. Weiter erachtet es die bisherige Rechtsprechung des Bundesgerichts zwar als plausibel, dass der Verlust einer Arbeitsstelle nach einer lang dauernden Anstellung auch den Verlust des lohnrelevanten Vorteils der bisherigen Dienstjahre nach sich zieht, hingegen kann ein langjähriges Arbeitsverhältnis beim gleichen Arbeitgeber sich auch positiv auf den Anfangslohn beim neuen Arbeitgeber auswirken.⁸ Weiter ist zu berücksichtigen, dass immer dann, wenn ein unterdurchschnittliches tatsächliches Valideneinkommen parallelisiert oder auf einen statistischen Wert abgestellt wurde, Faktoren wie fehlende Ausbildung, Alter oder Anzahl Dienstjahre nicht zu einem leidensbedingten Abzug geführt hätten, weil diese Faktoren ansonsten doppelt berücksichtigt worden wären.⁹

Ausgehend von den im Rahmen der Vernehmlassung geforderten zusätzlichen individuellen Abzügen im Nachgang zum Pauschalabzug auf dem ermittelten statistischen Einkommen ist zusammenfassend festzuhalten, dass diese Faktoren bereits berücksichtigt werden, jedoch in einem früheren Stadium der Invaliditätsgradbemessung (individuelle funktionelle Leistungsfähigkeit; Parallelisierung) und eben nicht mehr als Abzüge auf dem statistischen Einkommen. Allfällige bereits in der Beurteilung der Arbeitsfähigkeit bzw. funktionellen Leistungsfähigkeit enthaltenen gesundheitlichen Einschränkungen dürfen nicht zusätzlich in die Bemessung des leidensbedingten Abzugs einfließen und so zu einer doppelten Anrechnung desselben Gesichtspunkts führen (BGE 148 V 174 E. 6.3; 146 V 16 E. 4.1 mit Hinweisen).

Die Studie BASS hat 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 tiefer liegt.¹⁰ Bei IV-Rentnerinnen und -Rentner mit einer Teilrente, welche gemäss ihrer Einstufung über eine gewisse Restarbeitsfähigkeit verfügen und tatsächlich einer Erwerbsarbeit nachgehen, zeigt sich die Lohnungleichheit noch signifikanter. Ihr Durchschnittslohn ist im Vergleich zu Erwerbstätigen ohne gesundheitliche Einschränkungen um 14 Prozent und der Medianlohn um 17 Prozent tiefer. Gemäss der Studie BASS sind daher die zur Berechnung des Invaliditätsgrades verwendeten Tabellenmedianlöhne der LSE zu hoch. Um eine korrekte Berechnung des Invaliditätsgrades vornehmen zu können sollte zur Bestimmung des Einkommens mit Invalidität auf einen für Personen mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung realistischen Medianlohn aus dem 1. Arbeitsmarkt abgestellt werden. Die Studie BASS schlägt daher vor, den Referenzlohn auf der Höhe des 1. Quartils festzusetzen. Auch mit einem Abschlag des Medianlohns (von Gesunden) von 17 Prozent könnte dieser Problematik erfolgreich begegnet werden. In der Studie wird dieser Abschlag jedoch immer im Zusammenhang mit einem Vollzeitlohn angewendet. Der Umstand, dass viele Betroffene nur noch einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen, wird nicht berücksichtigt.

⁸ Vgl. Urteil des Bundesgerichts 8C_552/2017 vom 18. Januar 2018, E. 5.4.1.

⁹ Vgl. Urteil des Bundesgerichts 8C_774/2019 vom 3. März 2020, E. 8.6.

¹⁰ Das Methodische Vorgehen erfolgt mit Hilfe von statistischen Analysen zu Löhnen und Arbeitsmarktintegration mit dem Datensatz «Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt (SESAM)». Die Datenquelle basiert auf einer Verknüpfung der Daten aus der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) mit Informationen aus verschiedenen Sozialversicherungsregistern (AHV, IV, EL, ALV). Die Kombination dieser beiden Datenquellen eröffnet die Möglichkeit, Arbeitsmarktintegration und Löhne von Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen sowie IV-Rentnerinnen und -Rentnern mit denjenigen von voll leistungsfähigen Personen miteinander zu vergleichen. Zweitens werden verschiedene Möglichkeiten aufgezeigt, wie mit Hilfe der vorhandene Lohntabellen der LSE sowie dem vom Bundesamt für Statistik (BFS) zur Verfügung gestellten Lohnrechner «Salarium», ein differenzierteres und damit auch realitätsnäheres Bild der Lohnniveaus der Schweiz gezeichnet werden kann.

Während die Studie BASS den Faktor «Teilzeit» nicht berücksichtigt, kommt im heutigen System bei Personen, die wegen Invalidität nur noch eine funktionelle Leistungsfähigkeit von 50 Prozent oder weniger aufweisen, ein Teilzeitabzug von pauschal 10 Prozent zur Anwendung. Dies deshalb, weil der Teilzeitabzug bereits nach altem Recht einer der wesentlichen leidensbedingten Abzüge auf dem statistischen Einkommen war.

Betreffend die LSE-Tabellen ist zudem darauf hinzuweisen, dass das BFS die Datenerhebung für die LSE-Tabellen des Jahres 2020 einer verbesserten Plausibilisierung unterzogen hat. Dadurch konnten einerseits unlogische Ausreisser wie etwa beim Wirtschaftszweig Versicherungen im Jahr 2018 korrigiert werden (vgl. dazu auch Frage Weichelt 21.8091). Ausserdem führte diese Plausibilisierung gerade für das am häufigsten zur Anwendung gelangende Kompetenzniveau 1 dazu, dass die Medianwerte der Tabelle TA1_tirage_skill_level im Jahr 2020¹¹ tiefer ausfielen, als noch im Jahr 2018. So wiesen die Männer im Kompetenzniveau 1 im Jahr 2018 noch einen Medianlohn von 5'417 Franken auf, während dieser im Jahr 2020 nur noch 5'261 Franken betrug. Bei den Frauen betrug der Medianlohn im Jahr 2018 noch 4'371 Franken, während er im Jahr 2020 auf 4'276 Franken sank. Durch diese tieferen Medianwerte resultieren damit bereits jetzt bei allen Berechnungen mit den neuen Medianwerten höhere Invaliditätsgrade als früher. Unter Berücksichtigung des bereits heute gewährten Teilzeitabzuges von 10 Prozent erscheint daher ein Pauschalabzug in der Höhe von 15 Prozent als angemessen und entspricht den Forderungen aus dem Vernehmlassungsverfahren. Wird zum neuen Pauschalabzug der bereits existierende Teilzeitabzug hinzugerechnet, so wird in vielen Fällen gesamthaft ein Abzug von 25 Prozent erreicht, was ebenfalls den Forderungen vieler Vernehmlassenden entspricht.

Die restlichen Bestimmungen zur Invaliditätsgradbemessung, wie sie mit der Weiterentwicklung der IV per 1. Januar 2022 eingeführt wurden, bleiben unverändert.

Der Pauschalabzug kann auf Verordnungsstufe umgesetzt werden, weil Artikel 28a Absatz 1 IVG vorsieht, dass der Bundesrat die zur Bemessung des Invaliditätsgrades massgebenden Erwerbseinkommen sowie die anwendbaren Korrekturfaktoren umschreiben kann. Die Einführung eines Pauschalabzuges ist zudem vereinbar mit Artikel 8 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV)¹². Der Gesetzgeber ist nicht verpflichtet, jede tatsächliche Ungleichheit zu berücksichtigen und dafür unterschiedliche Rechtsfolgen vorzusehen. Gewisse Schematisierungen und Vereinfachungen lassen sich aus Gründen der Praktikabilität (insb. Vollzugstauglichkeit) und der Rechtssicherheit rechtfertigen¹³, sofern die Schematisierungen nicht zu Ergebnissen führen, die nicht mehr sachgerecht und vernünftig erscheinen. Da keine Personen oder Personengruppen von vorn herein durch diese Pauschalisierung in unzumutbarer Weise betroffen wären, ist der Pauschalabzug vorliegend gerechtfertigt. Insbesondere werden Faktoren wie Aufenthaltsstatus oder Nationalität bei der Parallelisierung des

¹¹ [Monatlicher Bruttolohn nach Wirtschaftszweigen, Kompetenzniveau und Geschlecht - Privater Sektor \[TA1_skill-level\] - 2012, 2014, 2016, 2018, 2020 | Tabelle | Bundesamt für Statistik \(admin.ch\)](#).

¹² SR 101

¹³ zum Ganzen SCHWEIZER/FRANKHAUSER, in: SG BV-Kommentar zu Art. 8 BV, 4. Auflage 2023, N 24; B. WALDMANN, in: BSK BV zu Art. 8 BV, N 37.

Valideneinkommens bereits berücksichtigt. Im Falle des Pauschalabzuges ist dies zutreffend.

Im Hinblick auf die Umsetzung sind sowohl für die Verwaltungspraxis wie auch für die Rechtsprechung keine Auslegungs- oder Anwendungsprobleme ersichtlich, da sich der Pauschalabzug an den ursprünglichen leidensbedingten Abzügen orientiert, eine Gleichbehandlung der Versicherten garantiert und mit dem bestehenden System vereinbar und gut nachvollziehbar ist. Mit den neuen Bemessungsgrundlagen können Leistungen (Umschulungen, Renten) gesetzeskonform zugesprochen werden, womit die Chancen auf erfolgreiche Eingliederungen steigen und sachgerecht berechnete Renten zugesprochen werden. Dies insbesondere für Frauen und Personen, die Tätigkeiten in eher tieferen Lohnsektoren ausüben.

4.2 Umsetzung

Eine Änderung der rechtlichen Bestimmungen wirkt sich unter Vorbehalt anderslautender Übergangsbestimmungen grundsätzlich auch auf laufende Leistungen aus (BGE 121 V 157 E 4a). Um eine Gleichbehandlung aller Versicherten bei der Anpassung der Leistungen sicher zu stellen, soll mit einer Übergangsbestimmung die Anpassung laufender Renten geregelt werden. Diese Regelung und deren Auswirkungen würden im Übrigen auch bei einer Umsetzung des Modells «Tabellenlöhne nach Riemer-Kafka / Schwegler» zur Anwendung gelangen.

Nicht betroffen sind allerdings Rentenbezügerinnen und -bezüger, welche am 1. Januar 2022 das 55. Altersjahr erreicht hatten. Auf diese Personengruppe ist die Besitzstandsregelung von Bst. c der Übergangsbestimmungen IVG zur Änderung vom 19. Juni 2020 anwendbar. In diesen Fällen bleiben bis zum Ausscheiden aus der Invalidenversicherung die rechtlichen Regelungen, welche bis zum 31. Dezember 2021 gültig waren, anwendbar.

Die laufenden Rentenansprüche sollen grundsätzlich an die geänderte Rechtslage angepasst werden (BGE 121 V 157 Erw. 4a¹⁴). Die Rechtsänderung ersetzt hierbei den Revisionsgrund.¹⁵ Gemäss dem Untersuchungsgrundsatz nach Artikel 43 Absatz 1 ATSG sind die IV-Stellen verpflichtet, die notwendigen Abklärungen von Amtes wegen vorzunehmen. Dabei sind sämtliche leistungsrelevanten Sachverhaltselemente (wie etwa medizinische und ökonomische Faktoren) zu überprüfen. Die Art und den Umfang der notwendigen Abklärungen können die IV-Stellen dabei selbst bestimmen (Artikel 43 Absatz 1^{bis} ATSG). Die Übergangsbestimmung sieht vor, dass bei den betroffenen laufenden Renten innerhalb einer Frist von 3 Jahren eine Revision einzuleiten ist. Eine allfällige Erhöhung der Rente erfolgt dabei für alle betroffenen Versicherten per Inkrafttreten der Verordnungsänderung (1. Januar 2024) und damit unabhängig vom Zeitpunkt der Anhandnahme der Revision. Auf eine Revision wird verzichtet, wenn es allein aufgrund der durch die Rechtsänderung bedingten Revision zu einer Schlechterstellung (Herabsetzung oder Aufhebung der Rente) kommen würde. Für Bezügerinnen und

¹⁴ vgl. auch MEYER/REICHMUTH, Rechtsprechung des Bundesgerichtes zum IVG, Art. 30 N 62.

¹⁵ vgl. dazu etwa T. FLÜCKIGER, in: Basler Kommentar ATSG zu Art. 17 ATSG, N 75 und N 11.

Bezüger einer ganzen Rente ist keine entsprechende Revision vorgesehen, da deren Rente nicht weiter erhöht werden kann.

Die von der IV neu festgelegten Invaliditätsgrade werden von der beruflichen Vorsorge für die Berechnung ihrer Leistungen übernommen (vgl. Kapitel 6.3. Bst. b).

Für Personen, deren Rentenanspruch bereits einmal abgelehnt worden ist, kann keine automatisierte Überprüfung nach der neuen Bestimmung erfolgen. Hier hat die betroffene versicherte Person eine Neuanmeldung nach den allgemeinen Regeln vorzunehmen.

5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Artikel 26^{bis} Absatz 3 IVV

Das Einkommen mit Invalidität (Invalideneinkommen) wird weiterhin mit den bisherigen LSE-Tabellenwerten festgelegt, soweit keine tatsächlich erzielten Einkommen angerechnet werden können. Hingegen wird vom derart ermittelten statistischen Wert ein einheitlicher pauschaler Abzug vorgenommen, mit welchem die erschwerte Realisierung solcher Einkommen durch Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen ausgeglichen werden kann. Der pauschale Abzug beträgt für alle Arten von Gesundheitsschäden 15 Prozent. Damit kann eine Gleichbehandlung aller Versicherten (Mann/Frau bzw. körperlich/psychisch/kognitiv eingeschränkt) gewährleistet werden.

Neben dem pauschalen Abzug für die invaliditätsbedingte erschwerte Realisierung der Einkommen gemäss den Zentralwerten der LSE wird auch weiterhin ein Teilzeitabzug 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 25 Prozent vom statistisch ermittelten Wert erfolgt.

Fallbeispiel 1

Eine erfahrene Detailhandelsfachfrau EFZ erzielt ein Einkommen von 59'000 Franken (Basis Jahr 2020). Aufgrund eines psychischen Gesundheitsschadens kann sie an ihrer bisherigen Arbeitsstelle nicht mehr arbeiten. Einfache und stressfreie Hilfstätigkeiten sind gemäss der medizinischen Einschätzung hingegen noch zu 70 Prozent möglich.

Der Medianwert der Tabelle TA1_tirage_skill_level im Jahr 2020 für das Kompetenzniveau 1 für Frauen beträgt bei einer betriebsüblichen wöchentlichen Arbeitszeit von 41.7 Stunden bei einem Vollpensum 53'493 Franken.

Bei einem Valideneinkommen von 59'000 Franken und einem Invalideneinkommen von 37'445 Franken (70 Prozent von 53'493 Franken) resultiert eine Erwerbseinbusse von 21'555 Franken. Dies entspricht einem gerundeten Invaliditätsgrad von 37 Prozent.

Wird auf dem Invalideneinkommen neu ein pauschaler Abzug von 15 Prozent vorgenommen, sinkt das Invalideneinkommen auf 31'828 Franken. Die Erwerbseinbusse

steigt dadurch auf 27'172 Franken, wodurch auch der Invaliditätsgrad auf 46 Prozent steigt.

Fallbeispiel 2

Ein langjähriger Hilfsarbeiter im Gemüsebau erzielt ein Einkommen von 48'000 Franken (Basis Jahr 2020). Aufgrund einer somatischen Erkrankung kann er nur noch wechselbelastende Tätigkeiten ausüben. Eine ganztägige Anwesenheit ist ihm medizinisch weiterhin zumutbar, allerdings kann er aufgrund des Pausenbedarfs und der gesundheitlichen Einschränkungen nur noch eine Leistung von 50 Prozent erbringen.

Der branchenübliche Lohn für eine Hilfsarbeit von Männern im Gemüsebau lag gemäss TA1_tirage_skill_level im Jahr 2020 bei 59'148 Franken. Weil das tatsächlich erzielte Einkommen mehr als 5 Prozent unter diesem branchenüblichen Lohn liegt, wird das Valideneinkommen parallelisiert¹⁶ und auf 56'190 Franken festgelegt.

Für das Invalideneinkommen wird der Medianwert der Tabelle TA1_tirage_skill_level im Jahr 2020 für das Kompetenzniveau 1 für Männer beigezogen, womit bei einer betriebsüblichen wöchentlichen Arbeitszeit von 41.7 Stunden bei einem Vollpensum 65'815 Franken resultieren.

Bei einem Valideneinkommen von 56'190 Franken und einem Invalideneinkommen von 29'617 Franken (50 Prozent von 65'815 Franken, abzüglich 10 Prozent für Teilzeitarbeit) resultiert eine Erwerbseinbusse von 26'573 Franken. Dies entspricht einem gerundeten Invaliditätsgrad von 47 Prozent.

Wird auf dem Invalideneinkommen neu ein pauschaler Abzug von gesamthaft 25 Prozent vorgenommen, sinkt das Invalideneinkommen auf 24'681 Franken. Die Erwerbseinbusse steigt dadurch auf 31'509 Franken, wodurch auch der Invaliditätsgrad auf 56 Prozent steigt.

Eine weitere Änderung rein redaktioneller Natur betrifft nur die französische Fassung. Seit der WEIV wird für den Teilzeitabzug nicht mehr auf den Beschäftigungsgrad, sondern auf die funktionelle Leistungsfähigkeit der versicherten Person Bezug genommen. Dies wird im derzeit geltenden deutschen und italienischen Text auch entsprechend abgebildet, wurde jedoch im französischen Text fälschlicherweise nicht übernommen. Die vorliegende Änderung ermöglicht es nun, diesen Fehler zu korrigieren.

Mit dem pauschalen Abzug von 15 bzw. 25 Prozent werden alle Faktoren berücksichtigt, welche dazu führen, dass gesundheitlich beeinträchtigte Personen weniger verdienen als Gesunde (vgl. hierzu Kapitel 4.1). Es hat daher keinen Platz für weitere Abzüge. Ein Teil der Lehre¹⁷ vertritt aktuell allerdings die Ansicht, dass es neben dem Teilzeitabzug nach Artikel 26^{bis} Absatz 3 IVV in der aktuell gültigen Fassung weiterhin zulässig sei, den von der Rechtsprechung entwickelten leidensbedingten Abzug zusätzlich vor-

¹⁶ Art. 26 Abs. 2 IVV.

¹⁷ vgl. etwa MEYER/REICHMUTH, Rechtsprechung des Bundesgerichtes zum IVG, Art. 28a N 1-3 und N 104.

zunehmen. Um hier jegliche Rechtsunsicherheit aus dem Weg zu räumen, wird in Artikel 26^{bis} Absatz 3 E-IVV zusätzlich festgehalten, dass neben dem Abzug von 15 bzw. 25 Prozent keine weiteren Abzüge zulässig sind.

Übergangsbestimmung zur Änderung vom xx.xx.xxxx

Absatz 1

Für die Rechtssicherheit und auch die Klärung des Verhältnisses zu den Übergangsbestimmungen zur Änderung des IVG vom 19. Juni 2020 ist es wichtig, dass eine entsprechende positivrechtliche Übergangsregelung getroffen wird (vgl. BGE 121 V 157 E. 4a). Die Übergangsbestimmung IVV zur Änderung vom xx.xx.xxxx muss dabei immer zusammen mit den Übergangsbestimmungen IVG zur Änderung vom 19. Juni 2020 gelesen werden. Auch wenn die Übergangsbestimmung IVV zur Änderung vom xx.xx.xxxx keine Unterscheidung nach dem Alter der Bezügerinnen und Bezüger einer Rente enthält, so spielt das Alter eine wichtige Rolle. Bst. c der Übergangsbestimmungen IVG zur Änderung vom 19. Juni 2020 enthält eine Besitzstandregelung für alle Rentenbezügerinnen und -bezüger, welche am 1. Januar 2022 das 55. Altersjahr erreicht hatten. Für diese Personengruppe gelten bis zum Ausscheiden aus der Invalidenversicherung weiterhin die rechtlichen Bestimmungen, welche bis zum 31. Dezember 2021 gültig waren. Der neue Pauschalabzug kann daher bei dieser Personengruppe nicht angewendet werden. In diesen Fällen ist deshalb weiterhin der von der Rechtsprechung entwickelte leidensbedingte Abzug von maximal 25 Prozent anwendbar.

Die Übergangsbestimmung findet somit nur auf diejenigen Rentenbezügerinnen und -bezüger Anwendung, deren Rentenanspruch vor dem 1. Januar 2022 entstand und zu diesem Zeitpunkt das 55. Altersjahr noch nicht erreicht hatten oder deren Rentenanspruch zwischen dem 1. Januar 2022 und dem Inkrafttreten dieser Änderung entstanden ist. Bei diesen Personen soll der laufende Rentenanspruch grundsätzlich an die geänderte Rechtslage angepasst werden (BGE 121 V 157 Erw. 4a¹⁸).

Die Revision einer Vielzahl an laufenden Renten bedeutet einen erheblichen Aufwand für die Durchführungsstellen. Es ist daher eine Frist von drei Jahren vorgesehen, in welcher die Durchführungsstellen die betroffenen Fälle in Revision zu ziehen haben. Die Gleichbehandlung der Versicherten wird sichergestellt, indem jegliche Erhöhung der Rentenleistung rückwirkend auf das Datum des Inkrafttretens dieser Verordnungsänderung erfolgen wird. Im Rahmen dieser Revisionen sind sämtliche leistungsrelevanten Sachverhaltselemente (wie etwa medizinische und ökonomische Faktoren) zu überprüfen, wobei es den Durchführungsstellen obliegt, über Art und Umfang der notwendigen Abklärungen zu entscheiden (Art. 43 Abs. 1^{bis} ATSG). Fehlt es letztlich nachweislich an einer Sachverhaltsänderung, so wird lediglich eine aktualisierte Invaliditätsgradbemessung per 1. Januar 2024 erfolgen und gestützt darauf der neue Rentenanspruch festgesetzt. Fälle, in welchen bereits eine ganze Rente ausgerichtet wird (Invaliditätsgrad von mindestens 70 Prozent) müssen nicht angepasst werden. Ebenfalls keine Anpassung erfolgt, wenn bei der ursprünglichen Invaliditätsgradbemessung

¹⁸ vgl. auch MEYER/REICHMUTH, Rechtsprechung des Bundesgerichtes zum IVG, Art. 30 N 62.

keine statistischen Werte für die Festlegung des Invalideneinkommens verwendet wurden.

Es ist zu berücksichtigen, dass es zu keiner Schlechterstellung kommen soll, beispielsweise bei Fällen, in welchen im Rahmen der ursprünglichen Rentenzusprache bereits ein höherer leidensbedingter Abzug berücksichtigt wurde. Aus diesem Grund ist auf die Revision zu verzichten, wenn die aufgrund der Rechtsänderung eingeleitete Revision zu einer Herabsetzung oder Aufhebung der Rente führen würde. Liegt allerdings ein anderweitiger Revisionsgrund (z.B. Sachverhaltsänderung) vor, so steht es der IV-Stelle frei, eine entsprechende Revision nach den geltenden Regelungen zur Revision nach Artikel 17 Absatz 1 ATSG oder zur prozessualen Revision nach Artikel 53 Absatz 1 ATSG durchzuführen und den Rentenanspruch entsprechend anzupassen.

Im Rahmen der aufgrund dieser Rechtsänderung vorzunehmenden Revisionen ist zudem zu beachten, dass für die Festsetzung des neuen Rentenanspruchs wiederum die Regelungen der Übergangsbestimmungen zur Änderung des IVG vom 19. Juni 2020 anwendbar sind (insbesondere Buchstabe b). In all denjenigen Fällen, in welchen der Invaliditätsgrad um 5 Prozentpunkte oder mehr steigt, erfolgt somit ein Wechsel ins neue stufenlose Rentensystem. Liegt dagegen eine Änderung im Invaliditätsgrad von weniger als 5 Prozentpunkten vor, so bleiben die entsprechenden Rentenbezüger und Rentenbezügerinnen im alten Rentensystem, welches bis zum 31. Dezember 2021 gültig war.

Fallbeispiel 1¹⁹

Eine versicherte Person bezieht seit August 2020 eine halbe Rente bei einem Invaliditätsgrad von gerundet 52 Prozent. Das Valideneinkommen wurde dabei mit 50'000 Franken festgelegt und das Invalideneinkommen (60'000 Franken) ohne Abzug eines leidensbedingten Abzuges und bei Anrechnung einer Restarbeitsfähigkeit von 40 Prozent auf 24'000 Franken.

Im Rahmen der Revision aufgrund der Rechtsänderung wird keine Sachverhaltsänderung festgestellt. Beim Invalideneinkommen wird neu ein Abzug von 25 Prozent vorgenommen, womit das Invalideneinkommen auf 18'000 Franken sinkt. Der Invaliditätsgrad beträgt damit neu 64 Prozent.

Weil eine Änderung von mindestens 5 Prozentpunkten im Invaliditätsgrad vorliegt, erfolgt ein Wechsel ins neue stufenlose Rentensystem, weshalb die versicherte Person ab 1. Januar 2024 neu Anspruch auf 64 Prozent einer ganzen Rente hat.

Fallbeispiel 2

Eine versicherte Person bezieht seit Juni 2019 eine halbe Rente bei einem Invaliditätsgrad von gerundet 58 Prozent. Das Valideneinkommen wurde dabei mit 90'000 Franken festgelegt und das Invalideneinkommen (60'000 Franken) unter Abzug eines leidensbedingten Abzuges von 10 Prozent und unter Anrechnung einer Restarbeitsfähigkeit von 70 Prozent auf 37'800 Franken.

¹⁹ Im Rahmen der Fallbeispiele wird der Einfachheit halber auf eine Indexierung von Validen- und Invalideneinkommen verzichtet, was unter der Annahme, dass die Indexierung für Validen- und Invalideneinkommen gleich hoch wären, keinen Einfluss auf den Invaliditätsgrad hat.

Im Rahmen der Revision aufgrund der Rechtsänderung wird keine Sachverhaltsänderung festgestellt. Beim Invalideneinkommen wird neu ein Abzug von 15 Prozent vorgenommen, womit das Invalideneinkommen auf 35'700 Franken sinkt. Der Invaliditätsgrad beträgt damit neu gerundet 60 Prozent.

Weil keine Änderung von mindestens 5 Prozentpunkten im Invaliditätsgrad vorliegt, wird der neue Rentenanspruch weiterhin gemäss dem bis zum 31. Dezember 2021 gültig alten Rentensystem festgelegt. Obwohl der Invaliditätsgrad nur um 2 Prozentpunkte gestiegen ist, wird damit die im alten Recht geltende 60 Prozent-Grenze erreicht. Die versicherte Person hat daher ab dem 1. Januar 2024 neu Anspruch auf eine Dreiviertelsrente.

Fallbeispiel 3

Eine versicherte Person bezieht seit September 2018 eine halbe Rente bei einem Invaliditätsgrad von gerundet 54 Prozent. Das Valideneinkommen wurde dabei mit 70'000 Franken festgelegt und das Invalideneinkommen (65'000 Franken) unter Abzug eines leidensbedingten Abzuges von 10 Prozent und unter Anrechnung einer Restarbeitsfähigkeit von 55 Prozent auf 32'175 Franken.

Im Rahmen der Revision aufgrund der Rechtsänderung wird keine Sachverhaltsänderung festgestellt. Beim Invalideneinkommen wird neu ein Abzug von 15 Prozent vorgenommen, womit das Invalideneinkommen auf 30'388 Franken sinkt. Der Invaliditätsgrad beträgt damit neu gerundet 57 Prozent.

Weil keine Änderung von mindestens 5 Prozentpunkten im Invaliditätsgrad vorliegt, wird der neue Rentenanspruch weiterhin im alten Rentensystem gültig bis 31. Dezember 2021 festgelegt. Weil dies keine erhebliche Änderung im alten Rentensystem zur Folge hat, wird die versicherte Person ab 1. Januar 2024 weiterhin Anspruch auf eine halbe Rente haben.

Absatz 2

Für Personen, welche eine Rentenablehnung der IV erhalten hatten, ist es notwendig, dass sich diese erneut anmelden, falls sie davon ausgehen, dass der neue Pauschalabzug dazu führen wird, dass neu ein Anspruch auf eine Rente resultieren könnte. Gemäss der Rechtsprechung und Artikel 87 Absatz 3 IVV muss die versicherte Person in einem solchen Fall glaubhaft machen, dass sich der Grad der Invalidität in einer für den Anspruch erheblichen Weise geändert hat. Ist diese Voraussetzung nicht gegeben, wird die Durchführungsstelle auf die erneute Anmeldung nicht eintreten. Für die Glaubhaftmachung einer für den Anspruch erheblichen Änderung reicht es aus, wenn die versicherte Person aufzeigt, dass die Anwendung der neuen Regelung von Artikel 26^{bis} Absatz 3 E-IVV zu einem Invaliditätsgrad führen würde, welche einen Rentenanspruch begründet (Invaliditätsgrad von 40 Prozent oder mehr).

Tritt die IV-Stelle auf die Neuanmeldung ein, so ist der Rentenanspruch grundsätzlich wie bei einer erstmaligen Anmeldung abzuklären. Ein allfälliger Rentenanspruch richtet sich zeitlich nach den allgemeinen Regelungen, was bedeutet, dass dieser frühestens 6 Monate nach Anmeldung entstehen kann (vgl. Art. 29 Abs. 1 IVG).

Zusätzlich besteht auch für Personen, welchen eine Umschulung aufgrund eines zu geringen Invaliditätsgrades verweigert wurde, die Möglichkeit sich erneut anzumelden. Auch hier ist von der versicherten Person glaubhaft zu machen, dass die Anwendung der neuen Regelung von Artikel 26^{bis} Absatz 3 E-IVV zu einem Invaliditätsgrad führen würde, welche die Schwelle für eine Umschulung (20 Prozent Invaliditätsgrad) überschreitet. Wird auf die Neuanmeldung eingetreten, so prüft die IV-Stelle, ob sämtliche Voraussetzungen für die Zusprache einer Umschulung gegeben sind und trifft einen entsprechenden Leistungsentscheid (Zusprache oder Ablehnung).

6 Finanzielle und personelle Auswirkungen

6.1 Auswirkungen auf den Bund

Infolge der Entkoppelung des Bundesanteils von den Ausgaben der IV führen die Mehrausgaben der IV zu keinen finanziellen Folgen für den Bund.

Für die EL verbleiben netto Mehrausgaben von rund 38 Mio. Franken pro Jahr, womit dem Bund aufgrund der anteilmässigen Finanzierung (Art. 13 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG²⁰)) zu 5/8 netto Mehrkosten in der Höhe von rund 23 Mio. Franken pro Jahr entstehen (vgl. Kapitel 6.3.a).

Die Vorlage hat keine personellen Auswirkungen auf den Bund.

6.2 Auswirkungen auf die IV

a) Renten

Die Einführung des Pauschalabzuges auf dem statistisch ermittelten Invalideneinkommen führt in der IV zu höheren Invaliditätsgraden und damit höheren oder zusätzlichen Renten.

Höhere Renten resultieren infolge der Revision der laufenden Renten (vgl. Ziffer 3.3). Aufgrund der höheren Invaliditätsgrade ist jedoch auch zu erwarten, dass bei einer früher erfolgten Rentenablehnung mit einem Invaliditätsgrad unter 40 Prozent nun bei einer allfälligen erneuten Anmeldung neu einen Invaliditätsgrad von 40 Prozent oder mehr erreicht werden kann. Weil die Anzahl betroffener Personen mit einem Invaliditätsgrad unter 40 Prozent nicht bekannt ist, können die Mehrkosten nur sehr grob geschätzt werden und sind mit einer entsprechenden Unsicherheit behaftet. Für die Schätzung wird davon ausgegangen, dass die Anzahl und Verteilung der Personen mit einem Invaliditätsgrad von 20 – 29 und von 30 - 39 Prozent sich gleich verhält wie bei den Personen mit einem Invaliditätsgrad von 40 - 49 Prozent. Weil der neue Pauschalabzug hingegen nur in solchen Fällen angewendet werden kann, in welchen das Invalideneinkommen mit einem statistischen Lohn festgelegt wurde, wurde zusätzlich die Annahme getroffen, dass dies in 75 Prozent aller Fälle zutrifft. Die nachfolgende Kostenschätzung basiert auf den Zahlen des Rentenbestandes Ende 2022.

²⁰ SR 831.30

	Kosten im Jahr 2030 (in Mio. Fr.)
Bestehender Rentenbestand	72
Neurentenbeziehende	96
Total	168

Für den bestehenden Rentenbestand ist durchschnittlich mit jährlichen Mehrkosten von rund 70 Mio. Franken sowie für alle Neurentenbeziehende von rund 100 Mio. Franken zu rechnen. Total entstehen somit für die IV bei der Rentensumme im Schnitt jährliche Mehrkosten von rund 170 Mio. Franken.

Mit den Neuerungen bei der Invaliditätsgradbemessung ist davon auszugehen, dass sich die Rentensumme nach der Einführungsphase auf dem höheren Niveau einpendeln wird. Die Neuerung würde zu einer Steigerung der Rentensumme von rund 3% Prozent führen. Über die kommenden Jahre wird die Rentensumme jedoch infolge der Übertritte der geburtenstarken Jahrgänge in die AHV abnehmen.

b) Umschulung

Aufgrund der höheren Invaliditätsgrade wird auch häufiger eine der Mindestvoraussetzungen für eine Umschulungsmassnahme erfüllt sein. Für einen Anspruch auf eine Umschulung muss die versicherte Person unter anderem wegen der Art und Schwere des Gesundheitsschadens in der bisher ausgeübten Tätigkeit und in den für sie ohne zusätzliche berufliche Ausbildung offenstehenden zumutbaren Erwerbstätigkeiten eine bleibende oder länger dauernde Erwerbseinbusse von etwa 20 Prozent aufweisen. Ob ein Anspruch auf Umschulungsmassnahmen besteht, muss im Einzelfall entschieden werden. Massgebend ist nicht allein die hypothetische Erwerbseinbusse, sondern auch die Zweckmässigkeit und die Gleichwertigkeit sowie nicht zuletzt auch die persönliche Motivation der versicherten Person sind zu berücksichtigen.

Aktuell bezahlt die IV rund 98 Mio. Franken für diese Massnahmen, wovon rund 16 Mio. Franken auf Reisekosten entfallen. Dazu kommen noch rund 260 Mio. Franken für Taggelder an die Versicherten. Die Anzahl Personen mit einem Invaliditätsgrad unter 20 Prozent ist nicht bekannt. Da zudem der Invaliditätsgrad nur ein Element der Anspruchsvoraussetzungen darstellt, kann nur sehr grob abgeschätzt werden, welche Mehrkosten für die Massnahmen der Umschulung inkl. der akzessorischen Taggelder und Reisekosten entstehen. Denkbar wäre ein Kostenwachstum in diesem Bereich von etwa 50 Mio. Franken pro Jahr.

c) IV-Stellen

Die Einführung des Pauschalabzuges wird bei den IV-Stellen zu mehr Aufwand führen. Zum einen aufgrund der notwendigen Revisionen und Neuberechnungen des Invaliditätsgrades unter Anrechnung des neuen pauschalen Abzuges bei den rund 30'000 betroffenen Renten. Zum anderen aufgrund der zu erwartenden Neuanmeldung sowohl für Renten als auch für Umschulungen. Dieser zusätzliche Aufwand fällt in einem Zeitrahmen von 3-4 Jahren nach Inkrafttreten an, womit die zusätzlichen Stellen auf einen Zeitraum von 4 Jahren befristet zugesprochen werden. Der zusätzliche Personalbedarf beläuft sich auf rund 24 Vollzeitäquivalente, was Mehrkosten von rund 4.3 Mio.

Franken pro Jahr entspricht. Die Stellen werden über den IV-Ausgleichsfonds finanziert und sind für den Bund kostenneutral.

d) Entschuldung der IV

Die Schätzungen deuten darauf hin, dass die Neuerungen nicht zu einem strukturellen Defizit in der Versicherung führen sollten. Sie sind indessen mit zu grosser Unsicherheit behaftet, um Aussagen über die Auswirkungen auf den Entschuldungsfahrplan machen zu können.

6.3 Auswirkungen auf andere Sozialversicherungen

a) Ergänzungsleistungen

Aufgrund des vorgeschlagenen Pauschalabzuges ergeben sich bei den Ergänzungsleistungen (EL) einerseits Einsparungen in den Fällen, in welchen die IV die Renten erhöht und andererseits Mehrausgaben in denjenigen Fällen, in welchen neu ein Rentenanspruch entsteht.

	Kosten ²¹ im Jahr 2030 (in Mio.Fr.)
Bestehender Rentenbestand	-21
Neurentenbeziehende	59
Total	38

Für die EL verbleiben somit netto Mehrausgaben von rund 38 Mio. Franken pro Jahr. Bei der EL resultieren damit für den Bund aufgrund der anteilmässigen Finanzierung zu 5/8 (Art. 13 Abs. 1 ELG) netto Mehrkosten in der Höhe von rund 23 Mio. Franken pro Jahr. Für die Kantone, die sich zu 3/8 an der Finanzierung beteiligen, ergeben sich gesamthaft ebenfalls Mehrkosten in der Höhe von rund 15 Mio. Franken pro Jahr.

b) Berufliche Vorsorge

Die berufliche Vorsorge erbringt ihre Invaliditätsleistungen grundsätzlich auf der Basis des von der IV berechneten Invaliditätsgrades. Berechnet die IV neu einen höheren Invaliditätsgrad, so führt dies grundsätzlich auch für die berufliche Vorsorge zu mehr bzw. höheren Renten. Es gilt jedoch zu beachten, dass bei der beruflichen Vorsorge zum einen häufig eine Kürzung wegen Überentschädigung zur Anwendung gelangt und zum anderen ist zu beachten, dass die Vorsorgeeinrichtungen im überobligatorischen Bereich einen grossen Spielraum haben, wie sie auf solche Erhöhungen des Invaliditätsgrades, welche a priori nur für die obligatorische Mindestvorsorge bindend sind, reagieren. Die nachfolgende Kostenschätzung ist daher nur als ungefähre Grössenordnung zu verstehen.

Der Jahresbetrag der Ende 2020 laufenden IV-Renten in der beruflichen Vorsorge belief sich auf rund 1,9 Milliarden Franken (inkl. Überobligatorium). Unter der Annahme, dass bei zwei Dritteln der Fälle die Höhe des Invaliditätsgrades mit Hilfe eines Tabel-

²¹ Die wirtschaftlichen und demographischen Entwicklungen (inkl. Rentenanpassungen) für die Folgejahre wurden nicht berücksichtigt.

lenlohns bestimmt wurde, würde ein Pauschalabzug von 15 Prozent auf dem Invalideneinkommen die Rentensumme um schätzungsweise 3.2 Prozent erhöhen. Dies entspräche rund 60 Mio. Franken pro Jahr.

c) Unfall- und Militärversicherung

Lediglich in der Gesetzgebung der Invalidenversicherung besteht eine Delegationsnorm für die Einführung des neuen Pauschalabzugs. Somit kann ein solcher Pauschalabzug in der Unfall- und Militärversicherung auf Verordnungsebene nicht eingeführt werden und dieser ist somit grundsätzlich nicht anwendbar.

Bestimmungen, die über die Invalidenversicherung hinaus eine Rechtsverbindlichkeit entfalten sollen, wären grundsätzlich im ATSG, beziehungsweise in den dazugehörigen Verordnungsbestimmungen aufzunehmen. Weiter ist auch fraglich, ob ein Pauschalabzug von 15% in der Unfall- und Militärversicherung zielführend wäre. So ist in der Unfallversicherung bereits ein Invaliditätsgrad von 10% rentenbegründend, währenddessen in der Invalidenversicherung erst ab einem Invaliditätsgrad von 40% eine Rente ausgerichtet wird. Aufgrund des tiefen, rentenbegründenden Invaliditätsgrad in der Unfallversicherung wäre bei einer Einführung des Pauschalabzugs mit einer Zunahme von Rentenzusprachen und somit auch der Kosten im Bereich der Unfallversicherung zu rechnen.

Beim Vorliegen einer Rente der Invalidenversicherung richtet die Unfallversicherung lediglich eine Komplementärrente aus. Dadurch wird es bei der Unfallversicherung zu Einsparungen kommen, wenn die Invalidenversicherung neue bzw. höhere IV-Renten zahlt. Die Höhe der Einsparungen der Unfallversicherung kann aktuell nicht geschätzt werden.

d) Arbeitslosenversicherung

Der Versicherungsschutz der Arbeitslosenversicherung (ALV) beschränkt sich auf die Deckung der verbleibenden Erwerbsfähigkeit (Validitätsgrad). Berechnet die Invalidenversicherung neu einen höheren Invaliditätsgrad, wird bei Personen mit IV- und ALV-Leistungsbezug der versicherte Verdienst entsprechend der tieferen Resterwerbsfähigkeit nach unten korrigiert und die ALV-Taggelder reduziert. Erfolgt die Erhöhung der IV-Rentenleistung bzw. der Invaliditätsgrade rückwirkend auf das Datum des Inkrafttretens dieser Verordnungsänderung (1. Januar 2024), wird von der ALV die zu viel ausgerichtete Entschädigung nachträglich auf diesen Zeitpunkt zurückgefordert bzw. mit den Leistungen der IV verrechnet. Bei Beziehenden von ALV-Taggeldern, bei denen früher eine IV-Rente aufgrund eines zu geringen Invaliditätsgrades abgelehnt wurde und welche nun nach einer erneuten Anmeldung Anrecht auf eine IV-Rente erhalten, könnte neu ein Rückforderungsanspruch der ALV gegenüber der IV entstehen. Die zusätzlichen Einsparungen der ALV als auch allfällige Mehrkosten können aktuell nicht quantifiziert werden.

6.4 Auswirkungen auf Kantone

Durch die Festlegung höherer Invaliditätsgrade und die Ausrichtung höherer oder mehr Renten durch die IV sind die Kantone auf einerseits bei den Ergänzungsleistungen (vgl. Ziffer 4.3 a) und der Arbeitslosenversicherung (vgl. Ziffer 4.3 c) und andererseits bei der Sozialhilfe betroffen. Weil keine strenge Kausalität zwischen einem feh-

lenden Rentenanspruch und dem Sozialhilfebezug besteht und die Sozialhilfe zudem keine Aufgabe des Bundes darstellt, kann die Höhe allfälliger Einsparungen bei der Sozialhilfe nicht geschätzt werden.

6.5 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Der Quick-Check zur Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) hat gezeigt, dass die vorliegende Verordnungsänderung für die Unternehmen und Betriebe keine Auswirkungen haben. Die Vorlage hat weder für bestimmte Branchen besondere Auswirkungen noch schafft sie neue oder stärkere Handlungspflichten für Unternehmen. Es werden keine Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft erwartet.