

Regierungsrat, Kasernenstrasse 31, 4410 Liestal

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)

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

Liestal, 30. Mai 2023

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

Sehr geehrter Herr Bundespräsident Berset

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

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

I. Vorbemerkung

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

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

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

II. Allgemeine Bemerkungen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. Zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 26^{bis} Abs. 3

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

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

Übergangsbestimmungen

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

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

Die Neuerung missachtet den juristischen Grundsatz, dass Rechtsänderungen allein keinen Grund für das Eintreten auf eine Neuanschuldung darstellen. Allein aufgrund der 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 ge-

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

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

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

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

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

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

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

IV. Zusammenfassung

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

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

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

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

Hochachtungsvoll

Kathrin Schweizer
Regierungspräsidentin

Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin