

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

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

Bern, 5. Juni 2023

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

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

Allgemeine Bemerkungen

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

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

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

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

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

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

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

Problematik der nur auf wenigen lohnrelevanten Kriterien basierenden Medianlöhne

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

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

Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit nicht garantiert

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Weiterentwicklung der Bemessungsgrundlagen in Erfüllung der Motion 22.3377

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

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

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

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

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

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

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

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

Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

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

Art. 26^{bis} Abs. 3 IVV

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

Übergangsbestimmung Abs. 1 und Abs. 2

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

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

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

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

Art. 26^{bis} Abs. 4 IVV

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

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse



Stephan Hüsler
Präsident



Raphaël de Riedmatten
Geschäftsleiter