



NGO-Koordination post Beijing Schweiz • Coordination post Beijing des ONG Suisses  
Coordinazione post Beijing delle ONG Svizzere • Coordinaziun post Beijing dallas ONG Svizras  
NGO-Coordination post Beijing Switzerland

Bundesamt  
für Sozialversicherungen  
Effingerstrasse 20  
CH-3003 Bern

Per E-Mail:  
Sekretariat.iv@bsv.admin.ch

Wetzikon, 11. Sep. 2017

## **Vernehmlassungsverfahren zur Änderung der Verordnung vom 17. Januar 1961 über die Invalidenversicherung (IVV) – Invaliditätsbemessung für teilerwerbstätige Versicherte (gemischte Methode)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Alain Berset

Sehr geehrte Damen und Herren

Die NGO-Koordination post Beijing Schweiz vertritt rund 30 Mitgliedorganisationen. Als Fachorganisation beobachten wir seit über 20 Jahren die Entwicklung und Umsetzung der Frauenmensenrechte in der Schweiz, aber auch auf internationaler Ebene. Wir bringen uns überall ein, wo betreffend Frauen und ihre

### **NGO-Koordination post Beijing Schweiz**

[www.postbeijing.ch](http://www.postbeijing.ch)

**Konto 41493.02, Raiffeisen Bern, IBAN: CH66 8148 8000 0041 4930 2**

Mitgliedorganisationen: alliance F, Bund schweizerischer jüdischer Frauenorganisationen BSJF, CEVI Schweiz, Coordination romande Suivi de Pékin, Demokratische Juristinnen Schweiz DJS, Die feministische Friedensorganisation cfd, Evangelische Frauen Schweiz EFS, Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration FIZ, Frauen für den Frieden, Frauenrat für Aussenpolitik FrAu, Friedensfrauen Weltweit, IAMANEH Schweiz, IG Feministische Theologinnen, Juristinnen Schweiz, Pfadibewegung Schweiz PBS, Schweiz. Bäuerinnen und Landfrauenverband SBLV, Schweizer FrauenSynode, Schweiz. Kath. Frauenbund SKF, Schweizer Syndikat Medienschaffender SSM, Schweiz. Verband alleinerziehender Mütter + Väter SVAMV, Schweiz. Verband für Frauenrechte adf-svf, SP Frauen Schweiz, SWONET, TERRE DES FEMMES, Verband Christkatholischer Frauen Schweiz VCF, Verband Wirtschaftsfrauen Schweiz, Women's World Summit Foundation WWSF

Rechte gesprochen und verhandelt wird und stellen dieses Wissen der Schweizer Zivilgesellschaft und den Behörden zur Verfügung. Entsprechend waren wir bisher bei der Verfassung aller Schattenberichte für den CEDAW-Ausschuss zu den Schweizer Staatenberichten mitverantwortlich.

Wir erlauben uns, zur oben genannten Verordnungsänderung innert der hierfür vorgesehenen Frist Stellung zu nehmen.

## **1. Einleitung**

Wir begrüßen es sehr, dass der Bundesrat zeitnah auf das Urteil des EGMR vom 4.7.2016 in Sachen Di Trizio reagiert und die vorliegende Änderung betreffend die gemischte Methode nach Art. 27 f. IVV in Vernehmlassung schickt.

Die bis anhin angewendete gemischte Methode stiess in der Lehre wie auch in der Rechtspraxis zu Recht auf erhebliche Kritik. Sie basiert zu einseitig auf dem Anteil der teilzeitlich geleisteten Erwerbstätigkeit und würdigt die gesellschaftlich unentbehrliche Familien- und Hausarbeit zu wenig. Stossend ist die Anwendung der gemischten Methode, da davon zu 98 % Frauen betroffen sind. Darin widerspiegelt sich die noch immer nicht umgesetzte Gleichstellung der Geschlechter. Wir sind daher erleichtert, dass der seit längerem diskutierte Diskriminierungstatbestand in der Anwendung der gemischten Methode durch das EGMR endlich bestätigt wurde. Gleichzeitig stimmt es uns nachdenklich, dass diese doppelte indirekte Diskriminierung Frauen mit Behinderung gegenüber trotz Unterzeichnung internationaler Abkommen von der Schweiz nicht nur hingenommen, sondern seitens der Rechtsprechung noch zementiert wurde (vgl. z.B. BGE 142 V 290).

Durch die vorliegende Verordnungsänderung wird die seit einigen Jahrzehnten pointiert geäußerte Kritik seitens der Frauen ohne und mit Behinderung sowie ihrer Organisationen ernst genommen. Damit wird allen betroffenen Frauen Respekt und Wertschätzung entgegengebracht, für ihre Mehrfachbelastung, die sie in unbezahlter Arbeit als Mütter, als Angehörigenpflegende, als Hausarbeitende neben ihrer Erwerbstätigkeit und dies mit Behinderung geleistet haben.

Wir gestatten uns an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass die Schweiz aufgrund der Verpflichtungen durch die Ratifizierung von CEDAW, dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau vom 18.12.1979 (SR 0.108), sowie der BRK, dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderung vom 13.12.2016 (SR 0.109), auch neben dem vorliegenden Entscheid des EGMR verpflichtet ist, jegliche Art von direkter sowie indirekter Diskriminierung gegenüber Frauen und im Besonderen Frauen mit Behinderung zu unterlassen oder zu beseitigen.

Für uns zielt die Revisionsvorlage in die richtige Richtung, respektive wird sie eine erhebliche Entdiskriminierung von Frauen mit Behinderung in Bezug auf die Rentenfrage bewirken. Dennoch sind unseres Erachtens einzelne Punkte nicht nachhaltig gelöst, auf welche nachfolgend eingegangen wird.

## **2. Anmerkungen zu Art. 27 Abs. 1 IVV**

### *2.1. Neudefinition des Aufgabenbereichs gemäss Art. 27 Abs. 1 IVV im Allgemeinen*

Gemäss der noch geltenden Regelung werden nach Art. 27 IVV die üblichen Tätigkeiten im Haushalt, die Erziehung der Kinder sowie gemeinnützige und künstlerische Tätigkeiten wie auch der klösterliche Bereich als Bestandteile des Aufgabenbereichs anerkannt. Neu sollen nur noch finanziell wirksame Tätigkeiten ins Gewicht fallen, womit gemeinnütziges sowie auch künstlerisches Schaffen nicht mehr zu berücksichtigen sei. Neu sollen nur noch Tätigkeiten im Aufgabenbereich anerkannt werden, die von Dritten gegen Entgelt übernommen werden können. Die gemeinnützigen und künstlerischen Tätigkeiten fallen somit weg.

### *2.2. Die Kritikpunkte im Einzelnen*

Der neu auf notwendige anstelle der bisher geltenden üblichen Tätigkeiten gelegte Fokus vermag nicht zu überzeugen. Beiden liegt ein erheblicher Ermessensspielraum zugrunde. Der Begriff „üblich“ beinhaltet einen Ansatz von Gewohnheit, von gesellschaftlicher Haltung und von einer gewissen Kultur, der nachvollziehbar ist. Betreffend die „notwendigen“ Haushaltverrichtungen wird nicht Klärung, sondern Raum für willkürliche Entscheidungen der Abklärungsstellen geschaffen. Der Ansatz der Notwendigkeit zielt auf den generell geltenden Ansatz der IV der Einfachheit und Zweckmässigkeit ab, der bei Hilfsmitteln Sinn machen kann, nicht aber in Bezug auf den Aufgabenbereich. Denn wie steht es beispielsweise mit dem Fensterputzen? Üblicherweise werden Fenster in unserem Lande ab einem sichtbaren Verschmutzungsgrad gereinigt. Ob dies dann schon notwendig ist, steht in Frage, denn effektiv notwendig wird die Reinigung erst vor Eintritt eines Schadens am Material oder bei derartiger Verschmutzung, dass die Mieterpflichten verletzt oder der Lichteinfall massiv beeinträchtigt sind. Mit anderen Worten kann die vorgeschlagene Änderung der Definition des Aufgabenbereichs zu einem erheblichen Leistungsabbau führen und damit die indirekte Diskriminierung, welcher insbesondere Frauen ausgesetzt sind, nicht beseitigen, sondern nur umlagern. Es ist zu vermuten, dass damit nicht eine Präzisierung des Begriffs des Aufgabenbereichs beabsichtigt, sondern eine Kosteneinsparung kaschiert wird. Wir lehnen diese Änderung daher entschieden ab.

Als weitere Neuerung sollen künftig nur noch jene Tätigkeiten im Aufgabenbereich berücksichtigt werden, die nach dem Eintritt der gesundheitlichen Beeinträchtigung gegen Bezahlung an Dritte vergeben wer-

den, nicht aber jene, die bereits zuvor von externen Personen erbracht wurden. Die Frage ist besonders heikel, da damit Personen mit bestehender Behinderung, die keine Rente beziehen, wohl aber beispielsweise den Assistenzbeitrag beanspruchen, bei Prüfung eines Rentenanspruches erheblich benachteiligt werden. Wie soll diese Änderung beispielsweise bei einer querschnittgelähmten Frau angewendet werden, welche nicht rentenberechtigt, neben der Familie zusätzlich berufstätig ist und dies dank dem Assistenzbeitrag zu leisten vermag? Was ist, wenn zu einem gewissen Zeitpunkt aufgrund einer erheblichen gesundheitlichen Verschlechterung eine Rentenprüfung in Frage kommt?

Da eine Rente als Existenzsicherung und der Assistenzbeitrag als Nachteilsausgleich im gleichstellungsrechtlichen Sinne gelten, dürfen die beiden Leistungsarten nicht vermischt werden. Diese Änderung vermag nicht zu überzeugen, sondern wird zu heiklen und der Gefahr der Willkür ausgesetzten Abgrenzungsfragen führen. Auch diesbezüglich ist zu vermuten, dass dahinter nicht eine Präzisierung der Angelegenheit, sondern wiederum eine Kosteneinsparung versteckt wird. Auch diese Neuerung lehnen wir dezidiert ab.

Des Weiteren wird beabsichtigt, die gemeinnützigen und künstlerischen Tätigkeiten gänzlich aus dem Aufgabenbereich zu streichen. Es ist stossend, dass künstlerische Tätigkeiten auf eine reine Freizeitbeschäftigung im Sinne von „etwas Basteln“ reduziert werden. Künstlerische Tätigkeit beinhaltet, kreative Ideen in der Form eines wie auch immer gestalteten Werkes in Realität umzusetzen. Dies kann im geheimen Kämmerlein geschehen, ohne dass je jemand davon erfährt, dann kann es als reine Freizeitbeschäftigung angesehen werden. Viele künstlerisch tätige Personen schaffen jedoch in ihren Ateliers Werke, die sie einem Publikum präsentieren und auch verkaufen wollen und können. In diesem Fall wird Arbeit geleistet, die möglicherweise nicht existenzsichernd ausfällt, aber dem Gemeinwohl und der Bereicherung der kulturellen Vielfalt dient.

Mit der vorgeschlagenen Erneuerung wird des Weiteren unterschätzt, dass gerade für Personen mit Behinderung gemeinnützige und künstlerische Tätigkeiten ausserordentlich hilfreich sind, um nicht isoliert von der Gesellschaft zu leben, sondern mittendrin teilzuhaben. Damit können Kontakte geknüpft und Netzwerke gepflegt werden, was sich anerkannterweise sehr positiv auf eine Rest-, Teil- oder Vollerwerbstätigkeit auswirkt.

Absurd erscheint die Frage insbesondere bei einem Rentenanspruch mit gleichzeitigem Bezug von Ergänzungsleistungen. Zwar kann sich die neue Berechnungsmethode der gemischten Methode allenfalls auf die auszurichtende Rentenhöhe auswirken, indem sie tiefer ausfällt. Mit der Kompensation über die Ergänzungsleistungen steht der versicherten Person in diesem Falle letztlich derselbe Betrag zur Verfügung. Es ist daher auch hinter dieser Neuerung eine kaschierte Sparmassnahme zu vermuten, da der Bund damit allenfalls eine tiefere Rente ausrichten und einen Grossteil der Ergänzungsleistungen auf die Kantone und Gemeinden abwälzen kann.

Wir begrüßen es dagegen sehr, dass künftig nicht nur die Erziehung von Kindern in den Aufgabenbereich gehört, sondern auch die Pflege und Betreuung von Angehörigen berücksichtigt wird. Bedauerlicherweise wird die Selbstpflege nicht berücksichtigt, was umgehend nachgeführt werden muss. Unter Selbstpflege sind alle Verrichtungen der Grundpflege zu verstehen, die eine Person aufgrund ihrer Behinderung unter erheblich erschwerten Umständen selber vornimmt und dabei trotz Berechtigung auf Dritthilfe verzichtet.

Der zeitliche Mehraufwand, der der versicherten Person damit entsteht, ist insbesondere auch aus volkswirtschaftlichen Gründen zu schätzen, da damit erhebliche Kosten insbesondere in den Bereichen der Krankenversicherung und der IV sowie der EL gespart werden können, da weder die Spitex noch der Assistenzbeitrag noch Leistungen für Pflege und Betreuung zuhause über die EL bezogen werden.

#### *Fazit*

Die NGO-Koordination post Beijing Schweiz lehnt die Neudefinition des Aufgabenbereichs aufgrund der oben genannten Gründe ab, befürwortet aber die Erweiterung des Aufgabenbereichs auf die Pflege und Betreuung von Angehörigen und fordert die Berücksichtigung der Selbstpflege im Rahmen der Rentenabklärung.

### **3. Das neue Berechnungsmodell nach Art. 27<sup>bis</sup> Abs. 2-4 IVV**

Wir begrüßen die neue Berechnungsmethode, da auf diese Weise die jahrzehntelang praktizierte indirekte Diskriminierung, insbesondere Frauen gegenüber, gemindert wird. Der Bundesrat nimmt damit auch die seit langem geäußerte Kritik seitens der Menschen mit Behinderung, ihrer Organisationen sowie auch der Rechtspraxis ernst und berichtigt die vom Parlament unterlassene Gesetzesanpassung.

Aufgrund fehlender gesetzlicher Definition des Aufgabenbereichs hatte das Parlament die Rechtsprechung zu konkretisieren, was dazu führte, dass die Anwendung der noch geltenden gemischten Methode zusätzlich verschärft wurde und fast ausschliesslich Frauen betraf und noch betrifft. Trotz Doppel- oder Mehrfachbelastung mussten die betroffenen Frauen tiefere oder gar keine Renten und damit eine erhebliche indirekte Diskriminierung in Kauf nehmen, im Gegensatz zu all denjenigen, die keine unbezahlte Haus- und Erziehungsarbeit leisteten, folglich meist Männer.

Auf Kosten der Frauen mit Behinderung profitierte bisher die gesamte Gesellschaft, indem jährlich Kosten in Millionenhöhe eingespart werden konnten. Genau auf diesen Punkt fokussierte sich die oben erwähnte Kritik. Dass die diskriminierende Rechtsanwendung nur gemindert wird, liegt daran, dass die verfassungsmässige Lohngleichheit noch immer nicht umgesetzt ist.

Begrüssenswert ist, dass neu bei bezahlter Arbeit sowie im Aufgabenbereich von einem vollen Pensum ausgegangen und sodann die jeweilige Einschränkung ermittelt wird. Erst danach werden die beiden Bereiche gewichtet, zusammengezählt und daraus der Invaliditätsgrad ermittelt. Unseres Erachtens aber wird, entgegen der Erläuterung des Bundesrates, mit der neuen Berechnungsart die Wechselwirkung der gesundheitlich bedingten Einschränkung zwischen der Erwerbsarbeit und dem Aufgabenbereich nicht gelöst. In vielen Fällen, bei denen aufgrund der Behinderung das Pensum der Erwerbsarbeit reduziert wird, reduziert sich auch die Kapazität der Verrichtung des Aufgabenbereichs. Dies kann wegen schwindender Kräfte und damit steigendem Erholungsbedarf sein, aber auch wegen behinderungsbedingten Mehraufwands wegen einer Verschlechterung des Gesundheitszustandes. Es ist daher in beiden Bereichen gesondert detailliert abzuklären, was die versicherte Person aus objektiven medizinischen Gründen sowie ihrer Konstitution zu leisten vermag. Erste Ansätze dazu werden vom Bundesrat in der Beantwortung des Postulats Jans (12.3960) S. 20 f. festgehalten.

#### *Fazit*

Die NGO-Koordination post Beijing Schweiz begrüsst das neue Berechnungsmodell, da damit eine jahrzehntelange und stark kritisierte Praxis, welche sich insbesondere Frauen gegenüber diskriminierend auswirkte, gemindert wird.

Betreffend die Wechselwirkung zwischen bezahlter und nichtbezahlter Arbeit verlangen wir, dass diese im Sinne der Vorschläge des Berichts des Bundesrates zur Beantwortung des Postulates Jans (12.3960) diskriminierungsfrei ausgestaltet wird.

#### **4. Anmerkungen zu den Folgekosten der Neuregelung der gemischten Methode**

Gemäss dem Bericht des Bundesrates werden mit der Neuregelung der gemischten Methode Mehrkosten im Rahmen von rund 35 Millionen Franken entstehen, was einem Anteil des gesamten jährlichen Rentenvolumens von 6,5 Promille entspricht. Nachdem bis anhin fast ausschliesslich Frauen wegen der aktuellen Praxis der gemischten Methode benachteiligt wurden, erscheint dieser Betrag mehr als gerechtfertigt.

Auch künftig werden es mehrheitlich Frauen sein, die der Doppel- und Mehrfachbelastung mit Erwerb und Haushalt, Kindererziehung und Angehörigenpflege ausgesetzt sind und aufgrund der noch immer bestehenden Lohnungleichheit für gleiche Arbeit wohl auch künftig für gleichwertige Arbeit weniger verdienen werden. Damit wird den versicherten Frauen wenigstens im Bereich der Berentung nicht nur ein Stück Rechtsgleichheit gewährt, sondern mit dieser Revision auch etwas Genugtuung entgegengebracht.

Bedauerlicherweise wird im erläuternden Bericht nicht auf die Auswirkungen des neuen Berechnungsmodells der gemischten Methode auf den Bereich der Umschulung gemäss Art. 17 IVG eingegangen. Denn auch diesbezüglich werden neu und voraussichtlich insbesondere Frauen profitieren können. Das betrifft insbesondere all jene, die neben dem Aufgabenbereich mit einem Teilzeitpensum erwerbstätig sind und daher bis anhin oft unter einen Invaliditätsgrad von rund 20 % eingestuft wurden. Gemäss Entscheid des Bundesgerichts vom 18. September 2015 wird bei versicherten Personen, deren Invaliditätsgrad mit der gemischten Methode ermittelt wird, der Invaliditätsgrad als relevant erachtet, der aus dem Einkommensvergleich resultiert (BGer-Urteil 9C\_177/2015). Anhand der neuen Berechnungsmethode kann dies bedeuten, dass teilzeiterwerbstätige Versicherte die Chance auf Zusprechung einer Umschulung eher zugesprochen wird, da sich der Invaliditätsgrad aufgrund des neuen Modells erhöhen kann. Auch diesbezüglich erachten wir die voraussichtlich sehr moderat ausfallenden Mehrkosten als sehr gerechtfertigt, da wiederum insbesondere Frauen davon profitieren können, die bis anhin aufgrund der diskriminierenden Regelung die Zeche bereits bezahlt haben.

## **5. Anmerkungen zu den Übergangsbestimmungen und dem Inkrafttreten**

### *5.1 Anmerkungen zu den laufenden Renten gemäss Abs. 1*

Wir begrüssen die vorgeschlagenen Übergangsbestimmungen, da damit ein klarer und insbesondere straffer zeitlicher Rahmen geschaffen wird, während dem der Versicherer für alle Versicherten, deren Rente anhand der gemischten Methode festgelegt worden ist, eine Rentenanpassung einleiten muss. Im Besonderen befürworten wir die Rückwirkung der allfällig höher ausfallenden Renten auf den Tag des Inkrafttretens.

Die Rentenrevision darf sich unseres Erachtens aber ausschliesslich auf die Neuberechnung des Rentenbetrages beziehen. Die vorliegende Revision der gemischten Methode darf seitens des Versicherers nicht dazu benutzt werden, generelle Rentenrevisionen einzuleiten, die ausserhalb der ordentlichen Frist liegen und für die es keine Anhaltspunkte gibt.

Wir bedanken uns bei Ihnen für die Entgegennahme unserer Eingabe und deren wohlwollende Prüfung.

Mit freundlichen Grüssen



Dr. Alice Reichmuth Pfammatter  
Vize-Präsidentin NGO-Koordination



Vivian Fankhauser-Feitknecht  
Präsidentin NGO-Koordination