

Vernehmlassung an die Staatspolitische Kommission des Ständerats zu den Standesinitiativen «Teilnahme am Parlamentsbetrieb während dem Mutterschaftsurlaub»

Bericht und Antrag der Ratsleitung
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 6. September 2022

Zuständiges Departement

Vorberatende Kommission(en)

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|---|
| Kurzfassung | 3 |
| 1. Ausgangslage | 5 |
| 2. Inhalt der Vernehmlassungsantwort | 5 |
| 3. Rechtliches | 5 |
| 4. Antrag | 5 |
| 5. Beschlussesentwurf | 7 |

Kurzfassung

Die Ratsleitung unterbreitet dem Kantonsrat eine Stellungnahme an die Staatspolitische Kommission des Ständerats zu dem am 22. August 2022 eröffneten Vernehmlassungsverfahren zu vier Standesinitiativen zur «Wahrnehmung des Parlamentsmandates während des Mutterschaftsurlaubs». Die Stellungnahme ist im Sinne des am 6. Juli 2022 eingereichten fraktionsübergreifenden Auftrags A 124/2022: Standesinitiative zu «Teilnahme am Parlamentsbetrieb während dem Mutterschaftsurlaub» formuliert.

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Ratsleitung unterbreitet Ihnen nachfolgend Bericht und Antrag zum Sachgeschäft Vernehmlassung an die Staatspolitische Kommission des Ständerats zu den Standesinitiativen «Teilnahme am Parlamentsbetrieb während dem Mutterschaftsurlaub».

1. Ausgangslage

Am 22. August 2022 eröffnete die Staatspolitische Kommission das Vernehmlassungsverfahren zur Umsetzung der folgenden vier Standesinitiativen:

- 19.311, Kt. Iv. Zug. Politisches Mandat bei Mutterschaft. Änderung der Bundesgesetzgebung
- 20.313 Kt. Iv. BL. Teilnahme an Parlamentsitzungen während des Mutterschaftsurlaubs
- 20.323 Kt. Iv. LU. Politikerinnen im Mutterschaftsurlaub
- 21.311 BS. Wahrnehmung des Parlamentsmandates während des Mutterschaftsurlaubs

Kurz zuvor, am 6. Juli 2022 wurde im Kantonsrat ein Auftrag eingereicht, welcher den Kanton Solothurn zur Einreichung einer analogen Standesinitiative beauftragt (A 124/2022, Auftrag fraktionsübergreifend: Standesinitiative zu «Teilnahme am Parlamentsbetrieb während dem Mutterschaftsurlaub»).

Die Ratsleitung beantragte dem Kantonsrat mit Beschluss vom 8. August 2022 die Erheblicherklärung des Auftrags – und sprach sich somit für die Einreichung einer Standesinitiative aus.

Mit der Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens durch die Staatspolitische Kommission des Ständerats erübrigt es sich, das Anliegen aus dem Auftrag mit dem Instrument der Standesinitiative beim Bund zu platzieren. In «sinngemässer» Umsetzung des Auftrags A 123/2022 wird deshalb mit vorliegendem Geschäft eine Vernehmlassungsantwort durch den Kantonsrat an die Bundesbehörden verabschiedet.

2. Inhalt der Vernehmlassungsantwort

Die Ratsleitung unterbreitet dem Kantonsrat die beigelegte Vernehmlassungsantwort an die Staatspolitische Kommission des Ständerats zur Beratung und Beschlussfassung.

3. Rechtliches

Nach § 94 Absatz 2 des Geschäftsreglements¹ wird dem Kantonsrat eine Vernehmlassung an Bundesbehörde zur Stellungnahme unterbreitet, wenn die Ratsleitung dies verlangt, wobei die Ratsleitung hierzu Antrag stellt. Der Beschluss zur Einreichung einer Vernehmlassungsantwort unterliegt gemäss § 37 Absatz 1 Buchstabe e) i.V.m. 76 Absatz 1 Buchstabe g) der Kantonsverfassung² keinem Referendum.

4. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem nachfolgenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

¹ BGS 121.1

² BGS 111.1

6

Im Namen der Ratsleitung

Susanne Koch-Hauser
1. Vizepräsidentin

Markus Ballmer
Ratssekretär

5. **Beschlussesentwurf**

Vernehmlassung an die Staatspolitische Kommission des Ständerats zu den Standesinitiativen «Teilnahme am Parlamentsbetrieb während dem Mutterschaftsurlaub»

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 76 Absatz 1 Buchstabe h) und Artikel 76 Absatz 2 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986¹ sowie § 94 des Geschäftsreglements des Kantonsrates von Solothurn vom 10. September 1991², nach Kenntnisnahme von Bericht und Antrag der Ratsleitung vom 6. September 2022, beschliesst:

1. Der Kantonsrat nimmt Kenntnis vom Schreiben der Staatspolitischen Kommission des Ständerats vom 22. August 2022.
2. Die diesem Beschluss beigelegte, von der Ratsleitung ausgearbeitete Vernehmlassungsantwort an die Staatspolitische Kommission des Ständerats wird beraten und beschlossen.
3. Die Parlamentsdienste werden mit der Übermittlung der Vernehmlassungsantwort an die Bundesverwaltung beauftragt.
4. Der Auftrag A 035/2022 Standesinitiative «Teilnahme am Parlamentsbetrieb während dem Mutterschaftsurlaub» wird als erledigt abgeschrieben.

Im Namen des Kantonsrates

Präsidentin

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt nicht dem Referendum.

Verteiler KRB

Staatskanzlei
Ratsleitung
Kantonale Finanzkontrolle
Parlamentsdienste

¹) BGS 111.1.
²) BGS 121.2

Kanton

Parlamentsdienste

Barfüssergasse 24

Rathaus

4509 Solothurn

Telefon 032 627 20 79

pd@sk.so.ch

via E-Mail:

andrea.kuenzli@bsv.admin.ch

Bundesamt für Sozialversicherungen

3. September 2022 bal

Standesinitiativen 19.311, 20.313, 20.323, 21.311 betr. Ausübung des Parlamentsmandats während des Mutterschaftsurlaubs; Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 22. August 2022 und danken Ihnen für die Gelegenheit, uns zur Gesetzesänderung vernehmen zu lassen. Gerne äussert sich der Kantonsrat von Solothurn, welcher gestützt auf § 94 des Geschäftsreglements¹ die vorliegende Antwort mit Beschluss SGB 135/2022 verabschiedet hat, wie folgt dazu:

A. Generelle Aspekte zur Vernehmlassungsvorlage

Der Kanton Solothurn erachtet eine Anpassung von Artikel 16d Absatz 3 des Erwerbbersatzgesetzes vom 25. September 1952 (SR 834.1) als überfällig: Die geltende Regelung führte in der Vergangenheit immer wieder zu stossenden Ergebnissen bei Kantonsrätinnen, die während ihres Mutterschaftsurlaubs vom Ratsbetrieb ausgeschlossen wurden, um einen Verlust ihres Anspruchs auf Erwerbbersatz ihrer hauptberuflichen Erwerbstätigkeit zu verhindern. Die bundesrechtliche Lösung stiess bei den Betroffenen wie auch bei ihren Ratskolleginnen und –kollegen auf grosses Unverständnis und wurde als nicht nachvollziehbar erachtet.

Zeugnis von dieses Unbehagens ist ein am 6. Juli 2022 eingereichter und von rund der Hälfte der Kantonsratsmitglieder unterzeichneter parlamentarischer Auftrag, welcher die Kantonsregierung beauftragte, eine Standesinitiative mit folgendem Inhalt einzureichen: *«Die Bundesgesetzgebung soll so angepasst werden, dass Frauen ihre politischen Parlamentsmandate (auf allen drei staatspolitischen Ebenen) während des Mutterschaftsurlaubs wahrnehmen können, ohne die Mutterschaftsentschädigung und den Mutter-schutz zu verlieren.»*

Die Ratsleitung stellte sich in ihrer Stellungnahme vom 8. August 2022 hinter das Anliegen und beantragte dem Kantonsrat eine Erheblicherklärung des Vorstosses (siehe Beilage).

¹ Geschäftsreglement des Kantonsrates von Solothurn vom 10. September 1991 (BGS 121.2)

In der Begründung und Beantwortung des Vorstosses wurden folgende Aspekte hervorgehoben:

- Das geltende Recht ist eine (zusätzliche) Hürde, um (heute unterrepräsentierte) junge Frauen für politische Ämter zu motivieren.
- Die Legitimation von Beschlüssen des Parlaments wird geschmälert, wenn eine bestimmte Gruppe von Personen systematisch (temporär) vom Parlamentsbetrieb ausgeschlossen wird.
- Bestimmungen in einem Zuständigkeitsbereich der Kantone (Organisation des Parlamentsbetriebs, insbesondere Amts- und Teilnahmepflichten) werden durch Bundessozialversicherungsrecht faktisch ausgehebelt.
- Kantone und Gemeinden sind besonders stark von den Auswirkungen der gegenwärtigen Rechtslage betroffen, weil Mandatsträgerinnen auf Kantons- und Gemeindeebene – im Unterschied zu Bundesparlamentarierinnen – im Falle eines Wegfalls der Erwerbsersatzentschädigung ihren existenziellen Bedarf nicht aus der Entschädigung aus dem Parlamentsmandat decken können.

Mit der Einleitung des vorliegenden Vernehmlassungsverfahrens erübrigt sich zwar die Einreichung einer Standesinitiative durch den Kanton Solothurn. Trotzdem wird an dieser Stelle mit Nachdruck auf die dringende Notwendigkeit einer Änderung des geltenden Rechts, das stossenden Ergebnissen führt und Unverständnis hervorruft, hingewiesen.

B. Stellungnahme zu den Varianten

Der Kanton Solothurn spricht sich für die Variante der Kommissionsminderheit (Caroni, Bauer, Chiesa, Minder) aus. Konsequenterweise soll die gesamte Tätigkeit in Zusammenhang mit einem parlamentarischen Mandat von der neu zu schaffenden Ausnahmeregelung von Artikel 16d Absatz 3 EOG erfasst werden. Es soll in Bezug auf den Wegfall des Entschädigungsanspruchs keinen Unterschied machen, ob jemand an einer Plenar- oder Kommissionssitzung teilnimmt.

Wegweisend sind diesbezüglich folgende Überlegungen:

- Eine Trennung zwischen Kommissions- und Plenartätigkeit im Gesetz ist nicht sinnvoll, weil die beiden Tätigkeiten in der Praxis stark miteinander zusammenhängen: In den Kommissionen werden oftmals gewichtige Vorentscheidungen gefällt. Wenn sich jemand in den Kommissionen weiterhin nicht einbringen darf, kann das Parlamentsmandat nicht «vollwertig» ausgeübt werden. Dies steht jedoch in Widerspruch zum in Ziffer 1.3 der Botschaft formulierten Anliegen, wonach die Ausübung des politischen Mandats bei Müttern nach der Geburt des Kindes nicht erschwert werden soll.
- Die von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagene Regelung schafft weiterhin eine Ungleichbehandlung in den Kantonen, weil es unter den Kantonen gewichtige Unterschiede in der Ausgestaltung der Kompetenzen der Kommissionen und dem Verhältnis von Kommissions- und Plenartätigkeit gibt. Mit der von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagenen Lösung würden für Mütter während dem Mutterschaftsurlaub kantonal unterschiedliche Teilnahmemöglichkeiten am Parlamentsbetrieb entstehen – was ebenfalls einem Anliegen der Vorlage der kantonalen Vereinheitlichung widerspricht (Ziff. 1.3 der Botschaft).
- Möglicherweise wären sich Mandatsträgerinnen des Unterschieds der Teilnahme an Plenar- und Kommissionssitzungen in Bezug auf den Verlust der Mutterschaftsentschädigung nicht bewusst – insbesondere, wenn Kommissionssitzungen in Pausen von Plenarsitzungen stattfinden. Es besteht das Risiko, dass Parlamentarierinnen dadurch «versehentlich» ihren Anspruch verlieren.
- Die Standesinitiativen sprechen klar von «parlamentarischem Mandat» in einer *umfassenden Weise*; eine Einschränkung des neuen Rechts auf «Plenarsitzungen» setzt die Standesinitiativen nicht vollständig um.

C. Änderungsvorschläge zur Vorlage

Der Kantonsrat von Solothurn regt überdies folgende Änderungsvorschläge an:

- Die Neufassung von Artikel 16d Absatz 3 EOG soll nicht ausschliesslich auf Rats- und Kommissionssitzungen beschränkt sein, sondern generell auf alle Sitzungen von Organen des Parlaments ausgeweitet werden. Damit ist sichergestellt, dass auch Sitzungen von Ausschüssen der Kommissionen miterfasst sind. Zudem sollten auch Fraktionssitzungen, die zur Vorbereitung von Ratssitzungen dienen und für die insbesondere im Kanton Solothurn Sitzungsgelder bezahlt werden, ebenfalls von der Regelung erfasst werden.
- In der Botschaft sollte stärker auf die Problematik in den Kantonen eingegangen werden – insbesondere dem Umstand, dass die Folgen des Verlusts des Anspruchs auf Erwerbersatz bei kantonalen Parlamentarierinnen – aufgrund des sehr geringen Sitzungsgeldes – existenziell sind und die Kantone somit ein grosses Interesse an der Änderung der Rechtslage haben.

D. Fazit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Kanton Solothurn eine Änderung von Artikel 16d Absatz 3 des Erwerbersatzgesetzes vom 25. September 1952 (SR 834.1) als überfällig betrachtet. Die in der Vernehmlassung vorgeschlagenen Varianten werden insgesamt als zu wenig weitgehend erachtet und es wird in Bezug auf die neue Regelung vorgeschlagen, den Erwerbersatzanspruch bei *sämtlichen* Tätigkeiten in Zusammenhang mit einem Parlamentsmandat auf Bundes-, Kantons- oder Gemeindeebene nicht enden zu lassen – wie dies auch in den der Revisionsvorlage zugrundeliegenden Standesinitiativen gefordert wurde.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen

Nadine Vögeli
Kantonsratspräsidentin

Markus Ballmer
Ratssekretär

Kopie an: Staatskanzlei

Beschluss der Ratsleitung

vom 8. August.2022

KR.Nr. A 0124/2022 (KR)

Auftrag fraktionsübergreifend: Standesinitiative zu "Teilnahme am Parlamentsbetrieb während dem Mutterschaftsurlaub" (06.07.2022) Stellungnahme der Ratsleitung

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird aufgefordert, dem Kantonsrat eine Standesinitiative mit folgendem Wortlaut zu unterbreiten: «Die Bundesgesetzgebung soll so angepasst werden, dass Frauen ihre politischen Parlamentsmandate (auf allen drei staatspolitischen Ebenen) während des Mutterschaftsurlaubs wahrnehmen können, ohne die Mutterschaftsentschädigung und den Mutterschutz zu verlieren.».

2. Begründung

In einem Bundesgerichtsurteil wurde entschieden, dass Parlamentarierinnen im Mutterschaftsurlaub ihren Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung aus dem Hauptberuf verlieren, wenn sie während des Mutterschaftsurlaubs ein politisches Amt ausüben.

Die Bestimmungen des Mutterschutzes und der Mutterschaftsentschädigung sind wichtige Errungenschaften, die nicht gefährdet werden dürfen.

Diese Auslegung des Bundesgerichtes ist jedoch nicht mehr zeitgemäss und entspricht in keiner Weise dem Ideal unseres politischen Milizsystems. Parlamentarische Arbeit wird kaum aus einem finanziellen Anreiz heraus geleistet, sondern als Beitrag zum Funktionieren unserer direkten Demokratie. Der Wählerauftrag und die Amtspflicht sind hier höher zu gewichten als versicherungstechnische Fragestellungen. Das Urteil schafft eine zusätzliche Hürde, um junge Frauen zu motivieren, in politischen Ämtern aktiv zu werden. Frauen und junge Menschen sind auf allen politischen Ebenen nach wie vor deutlich unterrepräsentiert und die Bestrebungen der Parteien, dies zu ändern, werden mit diesem Urteil weiter erschwert. Um das politische Kräfteverhältnis nicht zu verschieben, müssten Parteien faktisch jungen Müttern einen Rücktritt vom politischen Amt nahelegen.

Die Einschränkungen, die sich aus dem Urteil ergeben, wirken sich auf kommunaler und kantonaler Ebene noch deutlich stärker aus, da hier die Entschädigung in keinem Fall als Haupterwerb dienen können. Der politische Betrieb ist entsprechend so organisiert, dass der Hauptberuf mit möglichst wenigen Einschränkungen weiter ausgeführt werden kann. Eine Teilnahme von jungen Müttern am parlamentarischen Betrieb beschränkt sich auf wenige Absenzen und gefährdet daher weder den arbeitsrechtlichen Mutterschutz noch das Kindeswohl.

Mit der geltenden Regelung gemäss Bundesrecht ist es für die Kantone und Gemeinden unmöglich, pragmatische individuelle Lösungen für junge Mütter zu finden. Daher fordern wir mit dieser Standesinitiative eine Anpassung der Bundesgesetzgebung, um diesen unbefriedigenden Zustand möglichst rasch zu beseitigen und damit unser Milizsystem zu stärken.

3. Stellungnahme der Ratsleitung

Das Anliegen des Auftrags steht in Zusammenhang mit der Ausübung des Kantonsratsmandats und damit einer ratseigenen Angelegenheit im Sinn von § 10 Absatz 1 Buchstabe d) des Kantonsratsgesetzes¹. Die Zuständigkeit für Beantwortung des Vorstosses liegt somit bei der Ratsleitung.

Wie die Urheberinnen und Urheber des Vorstosses richtig ausführen, geht es beim Vorstoss um eine bundesrechtliche Angelegenheit: Der Verlust des Anspruchs auf eine Mutterschaftsentschädigung aufgrund der Ausübung des Parlamentsmandats während des Mutterschaftsurlaubs ist durch geltendes Bundessozialversicherungsrecht bedingt, namentlich die Artikel 16d des Erwerbsersatzgesetzes² sowie Artikel 25 der Erwerbsersatzverordnung³. Hintergrund ist die Gleichsetzung der Parlamentstätigkeit mit dem (bundesrechtlichen) Begriff der Erwerbstätigkeit gemäss Erwerbsersatzgesetz, wie in einem jüngst ergangenen und zur Publikation vorgesehenen Urteil des Bundesgerichts bestätigt wird⁴. Insoweit besteht keine Möglichkeit, die Rechtslage mittels Anpassung von kantonalen Bestimmungen (z.B. Kantonsratsgesetz) zu verändern, weshalb die Standesinitiative vorliegend das adäquate Instrument ist, um dem Anliegen zum Durchbruch zu verhelfen.

Inhaltlich hat sich die Ratsleitung vor Einreichung des Vorstosses, anlässlich der Sitzung vom 28. Juni 2022 mit der Thematik sowie den Konsequenzen des zuvor angesprochenen Bundesgerichtsurteils detailliert auseinandergesetzt. Unisono wird die derzeit geltende Rechtslage als stossend und problematisch in Bezug auf die kantonalen Teilnahmerechte und -pflichten gemäss Kantonsratsgesetz, die aufgrund von Bundessozialversicherungsrecht faktisch ausgehebelt werden, erachtet. Die Ratsleitung steht somit hinter dem Anliegen des vorliegenden Vorstosses und teilt die in der Begründung aufgeführten Gründe vollumfänglich. Das Anliegen ist berechtigt, dessen Erfüllung vordringlich.

Es stellt sich einzig die Frage, ob die Einreichung einer Standesinitiative im jetzigen Zeitpunkt und angesichts der Entwicklungen auf Bundesebene aus verfahrensökonomischer Sicht noch sinnvoll ist: In den letzten drei Jahren sind vier Kantone mit entsprechenden (nahezu gleichlautenden) Standesinitiativen auf Bundesebene vorstellig geworden, in der Zwischenzeit hat die vorbereitende Kommission allen Standesinitiativen Folge gegeben und die parlamentarische Beratung steht demnächst an⁵. Insoweit stellt sich die Frage nach dem Mehrwert einer weiteren Standesinitiative.

Wie die nachfolgenden Gründe zeigen, erweist sich eine Standesinitiative des Kantons Solothurn auch im jetzigen Zeitpunkt als hilfreich, um dem Anliegen zum Durchbruch zu verhelfen: Eine weitere Standesinitiative erhöht den Druck auf den Bundesgesetzgeber, die Rechtslage schnellstmöglich zu verändern. Dieser (politische) Druck ist notwendig, weil die Gefahr besteht, dass National- und Ständerat die Thematik «Mandatsausübung während des Mutterschaftsurlaubs» nur aus ihrer *bundesrechtlichen Optik* anschauen und die *kantonale Situation* unberücksichtigt bleibt.

Dies ist insofern problematisch, als die Auswirkungen der heutigen Rechtslage kantonale Parlamentarierinnen weitaus stärker treffen als Bundesparlamentarierinnen: Bei Bundesparlamentarierinnen betrifft der Verlust der Mutterschaftsentschädigung einen Erwerbsersatz eines *Neben*erwerbs, während es bei kantonalen Parlamentarierinnen um den Erwerbsersatz des *Haupt*erwerbs geht. Bundesparlamentarierinnen sind – neben ihrem Parlamentsmandat – entwe-

¹ Kantonsratsgesetz vom 24. September 1989 (BGS 121.1)

² Bundesgesetz vom 25. September 1952 über den Erwerbsersatz (EOG; SR 834.1)

³ Erwerbsersatzverordnung vom 24. November 2004 (EOV; SR 834.11)

⁴ BGer 9C_469/2021 vom 8. März 2022

⁵ Standesinitiative 19.311 des Kantons Zug «Politisches Mandat auch bei Mutterschaft. Änderung der Bundesgesetzgebung» vom 4.9.2019; Standesinitiative 20.313 des Kantons Basel-Landschaft «Teilnahme an Parlamentsitzungen während des Mutterschaftsurlaubs» vom 4.6.2020; Standesinitiative 20.323 des Kantons Luzern «Politikerinnen im Mutterschaftsurlaub» vom 8.7.2020; Standesinitiative 21.311 des Kantons Basel-Stadt «Wahrnehmung des Parlamentsmandates während des Mutterschaftsurlaubs» vom 27.4.2021

der gar nicht oder nur in einem kleinen Teilzeitpensum erwerbstätig, während kantonale Parlamentarierinnen in der Regel in einem höheren Pensum erwerbstätig sind und diese berufliche Tätigkeit die Haupterwerbsquelle bildet. So können Bundesparlamentarierinnen ihre Existenz mit den Vergütungen aus der parlamentarischen Tätigkeit decken, während dies bei kantonalen Parlamentarierinnen nicht möglich ist.

Anders ausgedrückt ist somit die heutige Rechtslage – bzw. der Verlust der Mutterschaftsentschädigung für die neben dem Mandat ausgeübte Erwerbstätigkeit – für eine Bundesparlamentarierin – wenn auch unter gesellschaftspolitischen Gesichtspunkten äusserst problematisch und anachronistisch – wirtschaftlich verkraftbar, währenddem dies bei Kantonalparlamentarierinnen nicht der Fall ist. Aus der Vergütung eines kantonalen Parlamentsmandats lässt sich der Lebensunterhalt nicht bestreiten. Für kantonale Parlamentarierinnen ist somit – im Unterschied zu Bundesparlamentarierinnen – der Erwerbssersatz für die berufliche Tätigkeit existenziell, weshalb die heutige Rechtslage faktisch einem Verbot der Mandatsausübung während dem Mutterschaftsurlaub gleichkommt.

Insoweit geht es beim vorliegenden Vorstoss – neben wichtigen und unerlässlichen gesellschaftspolitischen Anliegen – auch um gewichtige, spezifische *kantonale* Anliegen, die für den Kanton Solothurn mit sehr geringen Entschädigungen aus der parlamentarischen Tätigkeit⁶ und grosser Abhängigkeit der Parlamentarierinnen von einem Haupterwerb bzw. Erwerbssersatz von grosser Wichtigkeit sind. Wie Antworten auf frühere Vorstösse zeigen, wurden diese kantonalrechtlichen Besonderheiten in der bundesrechtlichen Debatte bisher zu wenig berücksichtigt⁷. Insoweit erscheint es unerlässlich, dass ein weiterer Kanton – insbesondere gerade nach dem jüngst ergangenen Bundesgerichtsentscheid – auf Bundesebene vorstellig wird und die *spezifische kantonale* Problematik in die Diskussion auf Bundesebene einbringt – und zwar unabhängig davon, dass die Diskussion bereits angestossen ist.

In diesem Sinne beantragt die Ratsleitung Erheblicherklärung des Auftrags, um so im Einvernehmen mit dem Regierungsrat dem Kantonsrat einen Entwurf zu einer Standesinitiative (Sachgeschäft) vorlegen zu können.

4. Antrag der Ratsleitung

Erheblicherklärung.

Im Namen der Ratsleitung



Nadine Vögeli
Kantonsratspräsidentin



Markus Ballmer
Ratssekretär

⁶ vgl. Ergebnisse aus der innerkantonalen Umfrage in Zusammenhang mit der Beantwortung der Interpellation aus dem Kanton Zug betreffend das Kantonsparlament und sein Milizsystem (Vorlage Nr. 3369.1 – 16862)

⁷ vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 27.2.2019 auf die Interpellation 18.4390 Arslan Sibel «Verlust der Mutterschaftsentschädigung bei der Teilnahme an Parlamentssitzungen»

Verteiler

Regierungsrat

Staatskanzlei

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat

Ständerat

Conseil des États

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



Staatspolitische Kommission
CH-3003 Bern

www.parlament.ch
spk.cip@parl.admin.ch

An die Kantonsregierungen

22. August 2022

**19.311 Kt. Iv. ZG. Politisches Mandat auch bei Mutterschaft. Änderung der Bundesgesetzgebung / 20.313 Kt. Iv. BL. Teilnahme an Parlamentssitzungen während des Mutterschaftsurlaubs / 20.323 Kt. Iv. LU. Politikerinnen im Mutterschaftsurlaub / 21.311 BS. Wahrnehmung des Parlamentsmandates während des Mutterschaftsurlaubs
Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens**

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Regierungsmitglieder

Die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK) hat am 22. August 2022 ihr Sekretariat beauftragt, bei den Kantonen, den politischen Parteien, den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Gemeinden, Städte und Berggebiete, den Dachverbänden der Wirtschaft sowie bei weiteren interessierten Kreisen ein Vernehmlassungsverfahren zum beiliegenden Vorentwurf durchzuführen.

Die Frist für die Vernehmlassung endet am **25. November 2022**.

Mit der vorliegenden Gesetzesänderung wird die Vereinbarkeit von Parlamentsmandat und Mutterschaft gefördert. Eine vom Volk gewählte Parlamentarierin soll nicht aufgrund Mutterschaft daran gehindert werden, ihr politisches Mandat erfüllen zu können.

Gemäss geltendem Gesetz verliert eine Parlamentarierin ihren Anspruch auf die Mutterschaftsentschädigung auch für ihre berufliche Tätigkeit, wenn sie während des Mutterschaftsurlaubes an einer Sitzung des Parlamentes teilnimmt. Dies soll mit der Änderung des Erwerbersatzgesetzes angepasst werden.

In der Beilage erhalten Sie den Vorentwurf mit einem erläuternden Bericht. Die Vernehmlassungsunterlagen können Sie auch über die folgenden Internetseiten beziehen:



- <https://www.parlament.ch/de/organe/kommissionen/sachbereichskommissionen/kommissionen-spk/berichte-vernehmlassungen-spk/vernehmlassung-spk-19-311>
- <https://www.fedlex.admin.ch/de/consultation-procedures/ongoing#Parl>.

Die Parlamentsdienste werden bei der Durchführung der Vernehmlassung vom Bundesamt für Sozialversicherungen unterstützt. Wir sind bestrebt, die Dokumente im Sinne des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG; SR 151.3) barrierefrei zu publizieren. Wir ersuchen Sie daher, Ihre Stellungnahmen elektronisch (bitte nebst einer PDF-Version auch eine Word-Version) innert der Vernehmlassungsfrist dem Bundesamt für Sozialversicherungen an folgende Email-Adresse zu senden:

andrea.kuenzli@bsv.admin.ch

Für Rückfragen und allfällige Informationen stehen Ihnen seitens des Bundesamtes für Sozialversicherungen Frau Andrea Künzli (Tel. 058 465 37 42) sowie seitens des Sekretariates der Staatspolitischen Kommission Frau Katherine Haller (Tel. 058 322 97 78) gerne zur Verfügung.

Für Ihre Stellungnahmen danken wir Ihnen im Voraus bestens.

Mit freundlichen Grüßen

Mathias Zopfi
Kommissionspräsident

Beilagen:

- Vernehmlassungsentwurf und erläuternder Bericht (d, f, i)
- Liste der Vernehmlassungsadressaten (d, f, i)



19.311 / 20.313 / 20.323 / 21.311

Standesinitiativen

ZG. Politisches Mandat auch bei Mutterschaft. Änderung der Bundesgesetzgebung

BL. Teilnahme an Parlamentssitzungen während des Mutterschaftsurlaubs

LU. Politikerinnen im Mutterschaftsurlaub

BS. Wahrnehmung des Parlamentsmandates während des Mutterschaftsurlaubs

Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates

vom 22. August 2022

Übersicht

Mit der vorliegenden Gesetzesänderung wird die Vereinbarkeit von Parlamentsmandat und Mutterschaft gefördert. Eine vom Volk gewählte Parlamentarierin soll nicht aufgrund Mutterschaft daran gehindert werden, ihr politisches Mandat erfüllen zu können.

Gemäss geltendem Gesetz verliert eine Parlamentarierin ihren Anspruch auf die Mutterschaftsentschädigung auch für ihre berufliche Tätigkeit, wenn sie während des Mutterschaftsurlaubs an einer Sitzung des Parlamentes teilnimmt. Mit der Änderung des Erwerbssersatzgesetzes soll die betreffende Bestimmung angepasst werden.

Bericht

1 Ausgangslage

1.1 Rechtliche Rahmenbedingungen

Mit der Geburt des Kindes beginnt der Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung gemäss Artikel 16c Absatz 1 des Bundesgesetzes über den Erwerbssersatz (Erwerbssersatzgesetz, EOG)¹. Dieser Anspruch endet am 98. Tag nach seinem Beginn (Art. 16d erster Satz EOG). Artikel 25 der Erwerbssersatzverordnung² in Verbindung mit Artikel 16d EOG hält fest, dass der Anspruch auf die Mutterschaftsentschädigung mit der Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit vorzeitig endet. Der Gesetzgeber wollte explizit, dass der Mutterschaftsurlaub voll ausgeschöpft wird, weshalb eine Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit auch dann zum Ende des Anspruchs führt, wenn die Arbeit nur teilweise wieder aufgenommen wird.³

In seinem Entscheid von 2013⁴ hat das Bundesgericht festgehalten, dass die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit mit geringfügigem Lohn (Stand 2021: Fr. 2300 im Kalenderjahr, pro rata heruntergebrochen auf den betreffenden Zeitraum des Mutterschaftsurlaubs) gemäss Artikel 34d Absatz 1 der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV)⁵ den Anspruch auf die Mutterschaftsentschädigung nicht beendet.

Die parlamentarische Tätigkeit stellt nach AHV-rechtlichem Begriff eine Erwerbstätigkeit dar, da sowohl für die Entschädigung der Vorbereitungsarbeiten wie auch auf den Taggeldern für die Sitzungs- und Sessionsteilnahme Beiträge nach Artikel 5 Absätze 1 und 2 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG)⁶ in Verbindung mit Artikel 7 Buchstabe i AHVV erhoben werden.

1.2 Regelungen und Praxis auf Bundesebene

Für jeden Arbeitstag, an dem ein Mitglied der eidgenössischen Räte (Ratsmitglied) an Sitzungen seines Rates oder einer Kommission teilnimmt, wird ihm als Einkommen ein Taggeld ausbezahlt (Art. 3 Abs. 1 des Parlamentsressourcengesetzes [PRG])⁷. Seit Anfang des 21. Jahrhunderts ist geregelt, dass Parlamentarierinnen während des Mutterschaftsurlaubs weiterhin Anspruch auf Taggelder haben.⁸ Gemäss Artikel 8a Absatz 3 der Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsressourcengesetz (VPRG)⁹ in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 3 PRG¹⁰ erhalten sie während des Mutterschaftsurlaubs 100 Prozent des entgangenen Taggeldes ausbezahlt. Die Bemessung der Dauer des Mutterschaftsurlaubs orientiert sich dabei an

¹ SR 834.1

² SR 834.11

³ BB1 2002 7546; BGE 139 V 250 E. 4.5 S. 257

⁴ BGE 139 V 250, E.4.6 S. 258

⁵ SR 831.101

⁶ SR 831.10

⁷ SR 171.21

⁸ 02.423 Pa.Iv. Vorsorgeregelung für die Ratsmitglieder

⁹ SR 171.211

¹⁰ SR 171.21

Artikel 35a des Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG)¹¹. Diese Bestimmung hält fest, dass Wöchnerinnen in den ersten acht Wochen nach der Niederkunft nicht und danach bis zur 16. Woche nur mit ihrem Einverständnis beschäftigt werden dürfen. Die Dauer des Mutterschaftsurlaubs einer Bundesparlamentarierin beläuft sich somit auf 16 Wochen. Während dieser Zeit wird ihr unabhängig davon, ob sie an Sitzungen teilnimmt oder nicht, eine Entschädigung für die Sitzung in Form eines Taggeldes ausbezahlt.

Erwähnt sei hier, dass das im Arbeitsgesetz festgehaltene achtwöchige Arbeitsverbot nicht für Parlamentarierinnen gilt, da sie dem Arbeitsgesetz nicht unterstehen. Auch wenn Bundesparlamentarierinnen während des Mutterschaftsurlaubs weiterhin ein Taggeld erhalten und seit 2010 auf den Abstimmungslisten als «entschuldigt» aufgeführt werden, so ergeben sich für sie Nachteile, wenn sie ihre Parlamentstätigkeit vorzeitig wieder aufnehmen. Ihr Anspruch auf die Mutterschaftsentschädigung nach Artikel 16b EOG wird mit der Wiederaufnahme der Parlamentstätigkeit auch für ihre hauptberufliche Tätigkeit beendet und entfällt von diesem Zeitpunkt an (Art. 16e EOG). Dies zeigt das Beispiel von Nationalrätin Kathrin Bertschy. Sie nahm in ihrem Mutterschaftsurlaub an einer Kommissionssitzung und an der Session teil. Die zuständige Ausgleichskasse wendete das geltende Recht an und sah gestützt darauf den Anspruch auf die Mutterschaftsentschädigung als vorzeitig beendet an. Bertschy focht diesen Entscheid beim Verwaltungsgericht des Kantons Bern an, welches die Beschwerde im Juli 2021 abwies. Bertschy zog das kantonale Urteil anschliessend an das Bundesgericht weiter. Mit Urteil vom 8. März¹² bestätigt das Bundesgericht, dass der Anspruch einer Nationalrätin auf Mutterschaftsentschädigung vorzeitig endet, wenn sie während des Mutterschaftsurlaubs wieder am Parlamentsbetrieb teilnimmt. Konkret hält das Bundesgericht fest, dass die politische Tätigkeit eine umfassende Arbeitsleistung beinhalte, die entschädigt werde, und bei dieser Entschädigung von Einkommen auszugehen sei. Bei der politischen Tätigkeit stehe zwar grundsätzlich nicht das Erzielen von Einkommen im Vordergrund. Daran vermöge nichts zu ändern, dass es sich beim Parlamentsmandat der Nationalrätin um eine Erwerbstätigkeit im Sinne von Artikel 16d Absatz 3 EOG handle. Auch dass sich die Nationalrätin bei der Ausübung des politischen Mandats nicht vertreten lassen könne, ändere daran nichts. Das Entgelt aus der Parlamentstätigkeit stelle grundsätzlich beitragspflichtigen Lohn nach Artikel 5 Absätze 1 und 2 AHVG in Verbindung mit Artikel 7 Buchstabe i AHVV dar. Mit der Wiederaufnahme des politischen Amtes ende der gesamte Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung.

1.3 Erfahrungen in den Kantonen

Wie Beispiele zeigen, kam es in der Vergangenheit zu Unsicherheiten, wie mit Politikerinnen, die während des Mutterschaftsurlaubs an Sitzungen teilnehmen (wollen), umzugehen ist. Auf kantonaler und kommunaler Ebene wurde die Bundesgesetzgebung nicht einheitlich ausgelegt. Dies führte zu einem uneinheitlichen Umgang mit dieser Thematik. So wurde beispielsweise in einem Kanton einer Parlamentarierin geraten, während des ganzen Mutterschaftsurlaubs nicht an Sitzungen teilzunehmen, damit keine Probleme entstehen. Bei einer anderen Parlamenta-

¹¹ SR 822.11

¹² BGE 9C_469/2021

rierin im gleichen Kanton wurde eine Lösung, die sich rechtlich im Graubereich befindet, umgesetzt, damit der Anspruch auf die Mutterschaftsentschädigung mit der Teilnahme an einer Sitzung nicht wegfällt. In einem anderen Kanton wurde eine Möglichkeit gesucht, die Mutterschaftsentschädigung, die durch eine Wiederaufnahme der Parlamentstätigkeit vor Ende des Mutterschaftsurlaubs wegfällt, finanziell auszugleichen. Diese Lösung ändert aber nichts an der Tatsache, dass gemäss geltender Bundesgesetzgebung die Teilnahme an einer parlamentarischen Sitzung den Anspruch auf die Mutterschaftsentschädigung an sich beendet. Andere Beispiele zeigen, dass Parlamentarierinnen in Kritik geraten können, wenn sie über längere Zeit hinweg abwesend sind, vor allem bei kontroversen Themen und knappen Abstimmungen. Es zeigt sich, dass es die geltende Bundesgesetzgebung Müttern erschwert, ihr politisches Mandat nach der Geburt des Kindes wahrzunehmen.

2 Entstehungsgeschichte

2.1 Standesinitiativen Zug, Baselland, Luzern und Basel-Stadt

Die Standesinitiativen Zug, Baselland, Luzern und Basel-Stadt (19.311, 20.313, 20.323 und 21.311) verlangen eine Änderung der Bundesgesetzgebung, damit Frauen nach der Geburt eines Kindes auf allen föderalen Legislativebenen ihre politischen Mandate während des Mutterschaftsurlaubs wahrnehmen können, ohne dadurch den Anspruch auf die Mutterschaftsentschädigung und den Mutterschutz aus der beruflichen Tätigkeit zu verlieren.

2.2 Vorprüfung durch die Staatspolitischen Kommissionen

Die Staatspolitische Kommission (SPK) des Ständerates beriet die drei ersten Initiativen der Kantone Zug, Baselland und Luzern an ihrer Sitzung vom 9. November 2020 vor und gab ihnen mit 11 zu 1 Stimmen bei 1 Enthaltung Folge. Am 8. April 2022 gab die Kommission auch der Initiative des Kantons Basel-Stadt mit 11 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung Folge.

Die Kommission erachtet die aktuelle Situation als unbefriedigend und ist der Ansicht, dass sozialversicherungsrechtliche Bestimmungen gewählte Parlamentarierinnen nicht daran hindern sollten, ihr Mandat als Vertreterinnen des Volkes auszuüben. Die heutige Situation ist nicht nur für die betroffenen Frauen unbefriedigend, sondern auch für die Institution Parlament und die Wählerinnen und Wähler.

Indem die nationalrätliche Schwesterkommission an ihren Sitzungen vom 21. Januar 2021 und vom 30. Juni 2022 dem Beschluss der SPK des Ständerates einstimmig bzw. mit 13 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung (21.311) zustimmte, machte sie den Weg frei für die Ausarbeitung eines Erlass- und Berichtsentwurfes durch die erstberatende Ständeratskommission.

2.3 Umsetzung der Vorlage durch die SPK

An ihrer Sitzung vom 26. April 2021 nahm die SPK des Ständerates Kenntnis von der Zustimmung ihrer Schwesterkommission zu den ersten drei Standesinitiativen und entschied über das weitere Vorgehen. Bereits im Rahmen der Vorprüfung wurde

festgestellt, dass für die Umsetzung des Anliegens eine Änderung im EOG vorgenommen werden müsse, wonach die freiwillige Teilnahme an Ratssitzungen von Parlamenten auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene – unabhängig von einer allfälligen Entschädigung – nicht zur Beendigung des Anspruchs auf Mutterschaftsentschädigung führe. So erteilte die Kommission ihrem Sekretariat und der Verwaltung den Auftrag, ihr einen Vorentwurf zu unterbreiten. Dieser Vorentwurf wurde mit der Initiative des Kantons Basel-Stadt ergänzt.

Am 22. August 2022 verabschiedete die Kommission ihren Vorentwurf einstimmig zuhanden der Vernehmlassung.

2.4 Geprüfte Alternativen

2.4.1 Ausweitung auf Exekutive und/oder Judikative

Die Kommission diskutierte eingehend die Erweiterung dieser Ausnahmeregelung auf die Exekutive und/oder Judikative bei Bund, Kantonen und Gemeinden. Dies würde bedeuten, dass auch Mütter, die Mitglieder einer Exekutive oder Judikative sind, bei einer Teilnahme an Sitzungen den Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung nicht verlieren würden.

Die Mitglieder der Exekutive werden durch ein Gremium oder das Volk gewählt. Auch sie haben kein Arbeitsverhältnis. Deshalb ist das Arbeitsgesetz für sie nicht anwendbar, und das achtwöchige Arbeitsverbot (Art. 35a ArG) gilt für sie nicht. In Exekutivorganen vertreten sich die Mitglieder jeweils gegenseitig.

Mitglieder der Exekutive vertreten an Regierungssitzungen ihre Dossiers. Dies bedarf einer Vorbereitung und ist mehr als nur eine Stimmabgabe, wie sie für die Parlamentarierinnen an einer Ratssitzung möglich ist. In der Praxis ist es deshalb kaum denkbar, dass ein Regierungsmitglied während des Mutterschaftsurlaubs sporadisch an Regierungssitzungen teilnimmt. Die Regierungstätigkeit verlangt ein erweitertes Engagement, das sich schlecht mit einem Mutterschaftsurlaub kombinieren lässt. Die hier umzusetzenden Standesinitiativen betreffen denn auch alle die Tätigkeit von Müttern, die einer Legislative angehören. Analoge Probleme von Müttern in Exekutivämtern sind nicht bekannt.

Vollamtlich tätige Mitglieder der Judikative haben zwar in der Regel ein Arbeitsverhältnis, sind aber bei der öffentlichen Verwaltung angestellt und gehören somit zu einem Personenkreis, auf den das Arbeitsgesetz nicht anwendbar ist. Das Gleiche gilt für nebenamtliche Mitglieder der Judikative mit Arbeitsverhältnis. Für nebenamtliche Mitglieder der Judikative, die kein Arbeitsverhältnis haben, gilt das Arbeitsgesetz nicht. Das achtwöchige Arbeitsverbot (Art. 35a ArG) gilt somit nicht direkt für diesen Personenkreis.

Allerdings könnte eine Ausweitung auf die Judikative in Konflikt geraten mit den für vollamtliche Mitglieder der Judikative anwendbaren Personalgesetzen einzelner Kantone. Sie sehen teilweise ein achtwöchiges Arbeitsverbot nach der Niederkunft vor oder erklären das Arbeitsverbot gemäss Arbeitsgesetz als anwendbar. Ausserdem stehen Mitglieder der Judikative mehrheitlich in einem Arbeitsverhältnis, weshalb die Ungleichbehandlung gegenüber anderen Müttern mit öffentlich-rechtlichem Arbeitsvertrag kaum begründet werden könnte.

Hinzu kommt, dass kein Anspruch auf einen bestimmten Spruchkörper besteht und es deshalb nicht notwendig ist, dass die Mutter den Mutterschaftsurlaub unterbricht, um das Funktionieren der Gerichtsbehörde zu gewährleisten. Denn gemäss Rechtsprechung ist eine Veränderung der Besetzung einzelfallbezogen zulässig, beispielsweise wenn ein Mitglied des Gerichts sein Amt wegen einer länger dauernden Krankheit nicht ausüben kann (vgl. Bundesgerichtsurteil 6P.102/2005 vom 26. Juni 2006 E. 2.2, in: ZBl 108/2007, S. 44).

Eine Ausweitung der Ausnahmeregelung auf die Exekutive und/oder die Judikative könnte dazu führen, dass für weitere Bereiche eine Ausnahmeregelung gefordert wird, zum Beispiel für Selbstständigerwerbende. Eine Öffnung für weitere Bereiche würde aber zu einer Aushöhlung der EOG-Bestimmung führen, die klar vorschreibt, dass der Entschädigungsanspruch endet, wenn die Erwerbstätigkeit während des Mutterschaftsurlaubs wieder aufgenommen wird.

Jede Ausnahmeregelung führt zu einer Ungleichbehandlung zwischen dem Personenkreis, für den die Ausnahmeregelung gilt, und den übrigen erwerbstätigen Müttern. Wenn eine Stellvertretung möglich ist, lässt sich die unterschiedliche Behandlung von Müttern, die ein aufwendiges politisches Amt innehaben, und Müttern, die eine Erwerbstätigkeit mit einem hohen Erwerbsspensum ausüben, kaum rechtfertigen.

Die Kommission ist klar der Meinung, dass es bei dieser Ausnahmeregelung nicht zu einer Aufweichung des Mutterschutzes kommen darf. Der Schutz der Mutterschaft ist eine unverzichtbare Aufgabe der staatlichen Gemeinschaft. Der Mutterschaftsurlaub dient unter anderem dazu, diesen Schutz zu gewährleisten. Deshalb ist der Kreis der Berechtigten für eine solche Ausnahme so klein wie möglich zu halten.

2.4.2 Ausweitung auf alle Frauen

Verworfen wurde auch die Idee, dass die Regelung für alle Frauen, also nicht nur für Politikerinnen, gelten soll. Denn Mütter, die dem Arbeitsgesetz unterstellt sind, dürfen während acht Wochen nach der Niederkunft nicht und danach bis zur 16. Woche nur mit ihrem Einverständnis beschäftigt werden (Art. 35a Abs. 3 ArG). Der Mutterschaftsurlaub hat einen sehr engen Konnex mit dem Arbeitsverbot und der Begrifflichkeit von Urlaub im Sinne der Erholung und der Möglichkeit, sich dem Kind zu widmen. Die Kommission betont, dass der Mutterschutz und die Mutterschaftsversicherung grosse Errungenschaften sind, die hoch zu gewichten sind und nicht untergraben werden dürfen.

2.4.3 Anteilsmässige Reduktion der Mutterschaftsentschädigung

Diskutiert wurde auch ein System, in welchem die Mutterschaftsentschädigung im gleichen Umfang reduziert würde, wie die Mutter ihre Tätigkeit vorzeitig wieder aufnimmt. Nebst den oben erwähnten Argumenten des Mutterschutzes kann dies aber aus verschiedenen Gründen nicht eingeführt werden: Die Ausgleichskassen, die für die Umsetzung der Mutterschaftsentschädigung zuständig sind, kennen den Beschäftigungsgrad einer Person nicht und können ihn auch nicht überprüfen. Ebenso wenig gibt es eine Unterscheidung zwischen Haupt- und Nebenerwerb; massge-

bend ist einzig, ob die Person selbstständig, unselbstständig oder nicht erwerbstätig ist. Hinzu kommt, dass bei einem politischen Mandat in aller Regel kein Beschäftigungsgrad definiert ist und unterschiedliche Regelungen in Bezug auf die Entschädigungsformen für das politische Mandat gelten (Jahrespauschale und/oder Sitzungsgeld). Die Ausgleichskassen verfügen über kein System, um die Mutterschaftsentschädigung im gleichen Ausmass zu reduzieren, wie die Erwerbstätigkeit ausgeübt wird. Ausserdem stellt die Mutterschaftsentschädigung ein Massengeschäft dar. Es würde somit einen hohen Aufwand für die Ausgleichskassen bedeuten, wenn die Entschädigung im gleichen Umfang reduziert werden müsste, wie ein politisches Mandat ausgeübt wird.

3 Grundzüge der Vorlage

Gemäss geltendem Recht endet der Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung am Tag der Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit, unabhängig vom Beschäftigungsgrad. Als Erwerbstätigkeit im sozialversicherungsrechtlichen Sinn gilt, wie bereits erwähnt, auch ein Parlamentsmandat. Dies hat zur Folge, dass eine Parlamentarierin den Anspruch auf die Mutterschaftsentschädigung nach Artikel 16b EOG auch für ihre hauptberufliche Tätigkeit verliert, wenn sie während des Mutterschaftsurlaubs – auch nur vereinzelt – an Sitzungen des Parlamentes teilnimmt.

Ziel dieser Vorlage ist es, für eine bessere Vereinbarkeit von Parlamentsmandat und Mutterschaft zu sorgen. Mit dieser Regelung wird bewusst eine Ungleichbehandlung zwischen Parlamentarierinnen und den übrigen erwerbstätigen Müttern geschaffen.¹³ Dies ist gerechtfertigt, da eine vom Volk gewählte Parlamentarierin nicht aufgrund ihrer Mutterschaft daran gehindert werden soll, ihr vom Volk erteiltes politisches Mandat erfüllen zu können. Eine Politikerin kann sich in aller Regel an Ratssitzungen nicht durch eine andere Person vertreten lassen, da es im Rat mehrheitlich¹⁴ keine Stellvertreterlösungen gibt. Für Kommissionssitzungen ist – mit wenigen Ausnahmen¹⁵ – eine Stellvertretung vorgesehen. Die heutige Situation ist nicht nur für die betroffenen Frauen unbefriedigend, sondern auch für die Wählerinnen und Wähler, deren Interessen nicht gewahrt werden können, wenn das von ihnen gewählte Parlamentsmitglied seine Stimme nicht einbringen kann. Zudem ist es dem Parlament als Institution nicht förderlich. Die Parlamentstätigkeit ist in der Schweiz keine hauptberufliche Tätigkeit, und die Parlamentarierinnen gehen meist einer beruflichen Tätigkeit nach. Es kann nicht sein, dass sie den Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung aus dieser beruflichen Tätigkeit verlieren.

Aus diesem Grund soll eine Teilnahme von Parlamentarierinnen auf allen föderalen Ebenen an Ratssitzungen nicht zur Beendigung des Anspruchs auf die Mutter-

¹³ 18.4390 Ip. Arslan. Verlust der Mutterschaftsentschädigung bei der Teilnahme an Parlamentsitzungen

¹⁴ In den Kantonen Genf, Graubünden, Jura, Neuenburg und Wallis ist eine Stellvertretung vorgesehen.

¹⁵ Auf Bundesebene ist bspw. für Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission und einer parlamentarischen Untersuchungskommission sowie von deren Subkommissionen keine Stellvertretung möglich (Art. 18 des Geschäftsreglements des Nationalrates; Art. 14 des Geschäftsreglements des Ständerates).

schaftsentschädigung führen. Mit der vorliegenden Gesetzesänderung wird die betreffende Bestimmung im EOG dahingehend angepasst.

Der Erwerbsausfall während des Vater- und Mutterschaftsurlaubs wird zwar in beiden Fällen über die Erwerb ersatzordnung (EO) entschädigt; die Urlaube an sich sind aber unterschiedlich ausgestaltet. So beginnt der Mutterschaftsurlaub direkt mit der Geburt des Kindes, dauert 14 Wochen und kann nur am Stück bezogen werden (Art. 329f OR). Der zweiwöchige Vaterschaftsurlaub kann dagegen innerhalb einer Rahmenfrist von sechs Monaten ab der Geburt des Kindes am Stück, wochen- oder tageweise bezogen werden (Art. 329g OR). Parlamentarier, die einen Vaterschaftsurlaub beziehen wollen, können diesen somit für Tage geltend machen, an denen sie nicht an Ratssitzungen teilnehmen müssen. Mütter haben diese Flexibilität nicht. Aus diesem Grund bezieht sich die vorgeschlagene Regelung nur auf die Mutterschaftsentschädigung.

4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen Erwerb ersatzgesetz (EOG)

Art. 16d Abs. 3

Nimmt eine Mutter während des Mutterschaftsurlaubs an Ratssitzungen von Parlamenten auf Bundes-, Kantons- oder Gemeindeebene teil, so gilt das neu nicht mehr als Aufnahme der Erwerbstätigkeit. Deshalb wird Absatz 3 angepasst. Die Teilnahme an Ratssitzungen führt somit nicht dazu, dass der Anspruch auf die Mutterschaftsentschädigung nach Artikel 16b vorzeitig endet. Diese Regelung gilt unabhängig davon, ob die Mutter für die Teilnahme eine Entschädigung erhält oder nicht (Jahrespauschale und/oder Sitzungsgeld). Ebenso wenig spielt es eine Rolle, ob das politische Amt im Nebenerwerb oder im Haupterwerb ausgeübt wird.

Eine Minderheit (Caroni, Bauer, Chiesa, Minder) möchte diese Ausnahmeregelung für Rats- und Kommissionssitzungen einführen, an denen keine Stellvertretung vorgesehen ist.

Diese Variante würde sich, wie die Regelung im Vorentwurf, nur auf Mütter, die einer Legislative angehören, beziehen. Sie würde aber sowohl für Rats- als auch für Kommissionssitzungen gelten, wenn für diese Sitzungen keine Stellvertretungsmöglichkeit vorgesehen ist. Die betroffenen Mütter müssten der Ausgleichskasse zusammen mit der Anmeldung für die Mutterschaftsentschädigung eine Bestätigung der zuständigen Stelle einreichen, wonach die Stellvertretung für die Sitzungen, an denen sie teilgenommen haben, nicht vorgesehen ist. Denn den Ausgleichskassen ist nicht bekannt, ob sich die betreffende Mutter bei der politischen Tätigkeit vertreten lassen kann. Den Ausgleichskassen kann es im Rahmen des Massengeschäfts der Mutterschaftsentschädigung nicht aufgebürdet werden, entsprechende Kontrollen durchzuführen, umso mehr als in der Schweiz auf Kantons- und insbesondere auf Gemeindeebene ein heterogenes System in Bezug auf die Stellvertretung bei Legislativmandaten gilt.

Sowohl die Regelung im Vorentwurf als auch die Regelung der Minderheit streben das gleiche Ziel an: Die Ausnahmeregelung soll nur für Sitzungen gelten, an denen die Stellvertretung nicht erlaubt ist. Dieses Ziel wird (zumindest auf Bundes- und Kantonebene) mit beiden Regelungen weitgehend erreicht. Auf Bundesebene ist die Stellvertretung bei Ratsitzungen nicht zulässig, und in den Kantonen bestehen mehrheitlich keine Stellvertretungsmöglichkeiten. Die Regelung im Vorentwurf dürfte letztlich aber einfacher und verständlicher in der Umsetzung sein, weil keine Bestätigung bezüglich Stellvertretungsmöglichkeit eingereicht und geprüft werden muss. Aus Sicht der Minderheit ist die von ihr vorgeschlagene Variante konsequenter, da sie nicht nach Arbeit im Plenum oder einer Kommission unterscheidet, sondern sich durchgängig am entscheidenden Kriterium orientiert, ob eine Stellvertretung möglich ist oder nicht.

5 Auswirkungen

5.1 Finanzielle Auswirkungen auf die Erwerbsersatzordnung

Aktuell bestehen keine entsprechenden Daten. Es kann auch keine effektive Schätzung zu den Kosten gemacht werden. Die Kosten dürften aber marginal sein, weil nur Mütter betroffen sind, die während des Mutterschaftsurlaubs ein politisches Mandat auf nationaler, kantonaler oder kommunaler Ebene ausüben.

5.2 Finanzielle Auswirkungen auf den Bund und die Kantone

Die Leistungen der Erwerbsersatzordnung (EO) werden über paritätische Versicherungs- und Arbeitgeberbeiträge finanziert. Der Bund und die Kantone beteiligen sich somit einzig als Arbeitgeber an der Finanzierung der EO.

Es ist davon auszugehen, dass die Änderung lediglich geringe Auswirkungen auf die administrativen Prozesse bei den Durchführungsstellen hat. Es wird zu keiner spürbaren Mehrbelastung führen, und die zusätzlich anfallenden Arbeiten können mit den bestehenden personellen Ressourcen bewältigt werden. Die Variante der Minderheit ist gegenüber der Variante Vorentwurf leicht aufwendiger, weil die Ausgleichskassen kontrollieren müssen, ob die betroffene Mutter die Bestätigung, dass die Stellvertretung für die Sitzung nicht vorgesehen ist, eingereicht hat. Unter Umständen müssen sie diese Bestätigung nachfordern.

5.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die neue Regelung gilt nur für Mütter, die während des Mutterschaftsurlaubs ein parlamentarischeres Mandat ausüben. Auf Mütter, die während des Mutterschaftsurlaubs

laubs ihre Erwerbstätigkeit vorzeitig aufnehmen möchten, findet diese Ausnahme keine Anwendung.

6 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Auf internationaler Ebene betrifft die Vorlage das Übereinkommen Nr. 183 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) über den Mutterschaftsschutz¹⁶. Die Schweiz stützt sich auf Artikel 2 Absatz 2 des Übereinkommens und wendet das Übereinkommen nicht auf Arbeitnehmerinnen und Tätigkeiten an, die nicht in den Geltungsbereich des ArG fallen. Politische Funktionen sind nicht mit einem Arbeitsverhältnis gleichzusetzen und fallen demzufolge nicht unter das ArG. Vor diesem Hintergrund ist das Übereinkommen Nr. 183 der IAO nicht auf diese Vorlage anwendbar, sodass die vorliegende Gesetzesänderung kein Problem hinsichtlich der internationalen Verpflichtungen der Schweiz darstellt.

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungsmässigkeit

Die vorgeschlagene Änderung des EOG basiert auf Artikel 116 Absatz 3 der Bundesverfassung¹⁷. Diese Bestimmung definiert weder Art noch Umfang der Versicherungsleistung bei Mutterschaft und lässt damit dem Gesetzgeber einen grossen Gestaltungsspielraum offen. Die Gesetzesänderung, die durch die Kommission vorgeschlagen wird, ist verfassungskonform.

7.2 Erlassform

Das Gesetz ergeht in der Form des ordentlichen Bundesgesetzes nach Artikel 164 der Bundesverfassung.

7.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Änderung sieht keine Delegationsnormen für den Bundesrat vor.

¹⁶ SR 0.822.728.3

¹⁷ SR 101



Bundesgesetz über den Erwerbsersatz (Erwerbsersatzgesetz, EOG)

Entwurf

Änderung vom ...

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in den Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom
[Datum des Entscheids]¹
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom [Datum]²,
beschliesst:*

I

Das Erwerbsersatzgesetz vom 25. September 1952³ wird wie folgt geändert:

Art. 16d Abs. 3

³Er endet vorzeitig, wenn die Mutter ihre Erwerbstätigkeit wiederaufnimmt oder wenn sie stirbt; er endet jedoch nicht vorzeitig, wenn die Mutter als Ratsmitglied an Ratsitzungen von Parlamenten auf Bundes-, Kantons- oder Gemeindeebene teilnimmt.

Minderheit (Caroni, Bauer, Chiesa, Minder)

Er endet vorzeitig, wenn die Mutter ihre Erwerbstätigkeit wiederaufnimmt oder wenn sie stirbt; er endet jedoch nicht vorzeitig, wenn die Mutter als Ratsmitglied an Rats- und Kommissionssitzungen von Parlamenten auf Bundes-, Kantons- oder Gemeindeebene teilnimmt, an denen eine Vertretung nicht vorgesehen ist.

II

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

- 1 BBl ...
- 2 BBl ...
- 3 SR **834.1**

