

Regierungsratsbeschluss

vom 24. Oktober 2023

Nr. 2023/1730
KR.Nr. A 0130/2023 (DDI)

Auftrag Farah Romy (SP, Grenchen): Pränataler Mutterschutz für alle Angestellten im Kanton Solothurn Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, für alle Angestellten im Kanton Solothurn einen Mutterschaftsurlaub von 3 Wochen vor der Geburt zu verankern. Der bereits bestehende Mutterschaftsurlaub von 16 Wochen wird dadurch nicht angetastet, sondern kann vollständig nach der Geburt bezogen werden.

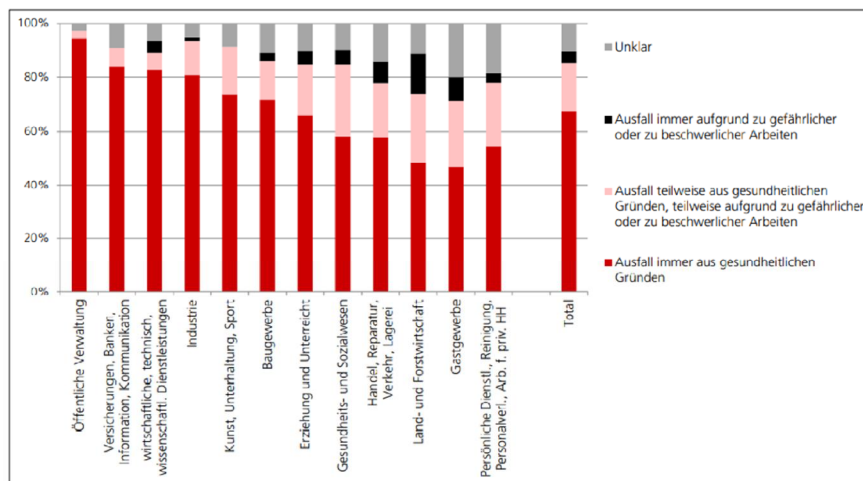
2. Begründung (Vorstosstext)

Werdende Mütter und ihr ungeborenes Kind haben Anrecht auf den höchsten Schutz. 70 Prozent der Frauen sind in den letzten zwei Wochen vor der Geburt krankgeschrieben, viele schon früher. Das zeigt eine Studie im Auftrag des Bundesrats aus dem Jahr 2018. Die Erwartung, dass alle Frauen bis zur Geburt arbeiten, entspricht nicht der Realität.

Nur jede sechste Frau arbeitet bis zur Geburt. Fachpersonen wie Hebammen, Gynäkologen und Gynäkologinnen, Mütter- und Väterberater und -beraterinnen oder Pflegefachpersonen im Wochenbett betonen, dass es für den Geburtsverlauf und die Gesundheit von Mutter und Kind entscheidend ist, ob die schwangere Frau sich in Ruhe und mit möglichst wenig physischem oder psychischem Stress auf das Geburtsergebnis vorbereiten kann.

Paradoxerweise wirkt sich die meist verbreitete sitzende und eher ruhige Büroarbeit negativ auf die Geburt aus, weil dadurch die körperlichen Voraussetzungen für die Geburt verschlechtert werden.

Abbildung 6: Gründe für Erwerbsausfälle während der Schwangerschaft, nach Branche



Anmerkung: Frauen ohne Anstellung und Frauen ohne Erwerbsausfälle während der Schwangerschaft sind in dieser Auswertung nicht enthalten.
Quelle: BASS-Mütterbefragung 2017, Berechnungen BASS Berechnungen BASS

Die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben ist ein wichtiger Bestandteil für eine erfolgreiche Personalführung. Die Erwartung, dass Frauen bis zur Geburt arbeiten sollen, ist gesundheitlich nicht haltbar und in der Realität kaum möglich. Eine klarere Regelung für die Zeit vor der Geburt wäre für den Arbeitgeber von Vorteil, weil sie helfen würde, Planungsunsicherheiten zu vermeiden.

Der vorgeburtliche Mutterschutz wäre ein wichtiger Fortschritt, der sich positiv auf die Geburt, die Erholung im Wochenbett und die Gesundheit von Mutter und Kind auswirkt. National wird eine entsprechende Gesetzesanpassung aufgrund der gesundheitlichen Evidenz geprüft.

Die Arbeitgeber im Kanton Solothurn hätten somit mehr Planungssicherheit und das Risiko für unvorhergesehene und plötzliche Absenzen würde vermindert. Die neue fortschrittliche Regelung würde zur Arbeitgeberattraktivität beitragen, die Gesundheit von Mutter und Kind schützen und den Arbeitgeber von der Konkurrenz abheben.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Geltendes Bundesrecht

Das Obligationenrecht (OR; SR 220)¹⁾ bietet Schwangeren und Wöchnerinnen vorwiegend einen wirtschaftlichen Schutz (Lohnfortzahlung) sowie einen Kündigungsschutz. Das Arbeitsgesetz (ArG; SR 822.11) und die dazugehörige Vollzugsverordnung (ArGV 1; SR 822.111) schützt die Gesundheit von Schwangeren, Wöchnerinnen und stillenden Müttern. Danach sind Arbeitgebende verpflichtet, die Arbeitsbedingungen für schwangere Frauen so zu gestalten, dass deren Gesundheit nicht beeinträchtigt wird (Art. 35 Abs. 1 ArG). Ausserdem dürfen Schwangere nur mit ihrem Einverständnis beschäftigt werden (Art. 35a Abs. 1 ArG). Auf ihr Verlangen sind sie von Arbeiten zu befreien, die für sie (subjektiv) beschwerlich sind (Art. 64 Abs. 1 ArGV 1). Die Arbeitgebenden müssen der schwangeren Arbeitnehmerin, die eine beschwerliche oder gefährliche Tätigkeit verrichtet, nach Möglichkeit eine gleichwertige Ersatzarbeit ohne Risiken vorschlagen. Können sie keine gleichwertige Ersatzarbeit anbieten, hat sie das Recht, die Arbeit nicht zu verrichten (Art. 35 und Art. 35b ArG). Falls keine oder eine ungenügende Risikobeurteilung vorliegt, ist es verboten, einer schwangeren Frau beschwerliche oder gefährliche Arbeiten zu übertragen. Dieses Beschäftigungsverbot kann von der behandelnden Ärztin oder dem behandelnden Arzt der Schwangeren ausgesprochen werden.

Wenn eine schwangere Arbeitnehmerin aus gesundheitlichen Gründen nicht oder nur reduziert arbeiten kann, müssen ihr die Arbeitgebenden den Lohn während einer beschränkten Dauer weiterzahlen, sofern das Arbeitsverhältnis mehr als 3 Monate gedauert hat oder für mehr als 3 Monate eingegangen wurde (Art. 324a Abs. 1 und 3 OR). Können die Arbeitgebenden der Arbeitnehmerin, die eine beschwerliche oder gefährliche Tätigkeit verrichtet, keine gleichwertige Ersatzarbeit anbieten, hat sie Anspruch auf 80 Prozent des Lohnes (Art. 35 und Art. 35b ArG). Das Erwerbsersatzgesetz (EOG; SR 834.1) und die dazugehörige Verordnung (EOV; SR 834.11) regeln den Anspruch und die Höhe der Mutterschaftsentschädigung während des nachgeburtlichen Mutterschaftsurlaubs. Nach der Geburt besteht gestützt auf Bundesrecht Anspruch auf einen Mutterschaftsurlaub von mindestens 14 Wochen (Art. 329f OR). Während des Mutterschaftsurlaubs hat die Arbeitnehmerin Anspruch auf eine Mutterschaftsentschädigung (Art. 16b Abs. 1 EOG), sofern sie unmittelbar vor der Geburt während mindestens neun Monaten obligatorisch in der AHV versichert war, in dieser Zeit mindestens fünf Monate lang eine Erwerbstätigkeit ausgeübt hat und im Zeitpunkt der Geburt in einem gültigen Arbeitsverhältnis steht. Frauen, welche diese Anspruchsvoraussetzungen erfüllen, haben ab dem Tag der Geburt während 98 Tagen (14 Wochen) Anspruch auf ein Taggeld. Dieses beläuft sich auf 80 Prozent des

¹⁾ Das OR gilt für alle privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse. Arbeitnehmerinnen im öffentlichen Dienst sind vom Personalgesetz des Bundes, des Kantons oder der Gemeinde erfasst.

durchschnittlichen Erwerbseinkommens. Per 1. Juli 2021 wurde eine Verlängerung der Entschädigung aufgenommen, wenn das Neugeborene unmittelbar nach der Geburt längere Zeit in Spitalpflege bleibt (Art. 16c EOG).

Individuelle Arbeitsverträge, Gesamtarbeitsverträge (GAV) oder Personalreglemente für den öffentlichen Sektor können grosszügigere Leistungen, insbesondere längere und flexibel zu beziehende Urlaubszeiten sowie höhere Lohnfortzahlungen, vorsehen.

3.2 Bericht des Bundesrats von 2018

In Erfüllung des Postulats Maury Pasquier (15.3793) «Mutterschaftsurlaub. Arbeitsunterbrüche vor dem Geburtstermin» hat der Bundesrat die Erwerbsunterbrüche vor der Geburt untersuchen lassen. In seinem Bericht von 2018, der sich wiederum auf den im Vorstosstext erwähnten Forschungsbericht¹⁾ des Büros für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS AG stützt, kommt er zu folgenden Ergebnissen:

Erwerbsunterbrüche oder Erwerbsausfälle während der Schwangerschaft sind weit verbreitet. Gemäss einer umfassenden Studie waren 86 Prozent der Betriebe von gesundheitsbedingten Erwerbsunterbrüchen betroffen. Deren durchschnittliche Dauer beträgt 6 Wochen. Ein Grossteil der Erwerbsunterbrüche erfolgt dabei gegen das Ende der Schwangerschaft; in den letzten 14 Tagen der Schwangerschaft waren gut zwei Drittel der befragten Frauen voll- oder teilzeitlich krankgeschrieben, direkt vor der Geburt erhöht sich dieser Anteil auf 76 Prozent. 16 Prozent der Frauen arbeiten hingegen bis zur Niederkunft.

Gemäss Forschungsbericht bestehen die Herausforderungen durch Erwerbsunterbrüche während der Schwangerschaft im zusätzlichen Personalaufwand, bei Planungsunsicherheiten und organisatorischen Anpassungen für Unternehmen. Bei den betroffenen Frauen liegt die Herausforderung darin, eine gute Lösung für die Weiterbeschäftigung nach dem Mutterschaftsurlaub zu finden.

Knapp die Hälfte der befragten Betriebe mit über 14-wöchigem Mutterschaftsurlaub kannten die Möglichkeit, einen Teil des bezahlten Mutterschaftsurlaubs vor der Geburt zu beziehen. Der Anteil der Frauen, die den pränatalen Urlaub bezogen haben, war mit 3 Prozent allerdings eher gering. Der Hauptgrund, diese Möglichkeit nicht zu nutzen, lag gemäss Studie darin, dass der Mutterschaftsurlaub nach der Geburt als zu kurz eingeschätzt wird und die meisten Frauen es vorziehen, die zusätzlich gewährten Wochen nach der Geburt zu beanspruchen.

Insgesamt haben 63 Prozent der befragten Frauen die Nützlichkeit eines bezahlten Mutterschaftsurlaubs vor der Geburt bejaht. Sie begründeten dies teilweise mit der Planungsunsicherheit, oder merkten an, es sei ihnen unangenehm, ein Arbeitsunfähigkeitszeugnis vorzulegen, obwohl man nicht wirklich krank sei. Auch unter den befragten Betrieben ist die Grundhaltung oftmals positiv: 47 Prozent der Betriebe, die keinen vorgeburtlichen Urlaub gewährten, bejahten die Zweckmässigkeit eines solchen Urlaubs, da in ihrem Betrieb die meisten Frauen kurz vor der Geburt nicht mehr arbeiten. Betriebe, die bereits einen Mutterschaftsurlaub vor der Geburt gewährten, beurteilten dessen Nützlichkeit mehrheitlich positiv.

Der Bericht des Bundesrates kommt wie auch die ihm zugrundeliegende Studie zum Schluss, dass ein vorgeburtlicher Urlaub vor allem die Arbeitgebenden entlasten würde, da diese bei gesundheitsbedingten Absenzen die Lohnkosten tragen, bevor die ebenfalls von ihnen finanzierte Taggeldversicherung (sofern vorhanden) zum Zuge kommt. Für betroffene Arbeitnehmerinnen ändert sich laut Studie hinsichtlich der finanziellen Absicherung nur bedingt etwas, da viele Frauen für die Wochen vor der Geburt gut abgesichert sind. Wenn es zu Absicherungslücken

¹⁾ Forschungsbericht «Erwerbsunterbrüche vor der Geburt», Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS AG, 2017 (URL: https://www.buerobass.ch/fileadmin/Files/2018/BSV_2018_ErwerbsunterbruecheGeburt_Schlussbericht.pdf; abgerufen am 11.09.2023).

und Einkommenseinbussen kommt, betreffen diese oft einen längeren Zeitraum und nicht nur die letzten Wochen der Schwangerschaft.

3.3 Zuständigkeit

Der vorliegende Auftrag zielt auf einen zusätzlichen vorgeburtlichen Mutterschaftsurlaub von 3 Wochen für alle Angestellten im Kanton ab. Inhaltlich handelt es sich damit um eine Ausweitung der bestehenden Mutterschaftsversicherung. Diese müsste im EOG geregelt werden. Die Zuständigkeit bzw. gesetzgeberische Kompetenz für die Absicherung dieser und anderer schwangerschaftsbedingter Erwerbsunterbrüche liegt somit beim Bund. Eine ergänzende kantonale Teil-Mutterschaftsversicherung wäre nicht nur unüblich, sie wäre auch mit einem hohen zusätzlichen administrativen Aufwand verbunden und würde erhebliche Kosten verursachen (auf der Basis der Schätzungen des Bundes blieben dem Kanton Leistungsaufwendungen im Bereich von 6 bis 7 Millionen Franken). Bislang wurde denn auch in keinem anderen Kanton ein zusätzlicher vorgeburtlicher Mutterschaftsurlaub beschlossen oder – soweit aktuell ersichtlich – auch nur diskutiert.

Im Nachgang zum vorerwähnten Bericht des Bundesrates bzw. des Forschungsberichts BASS wurden zwei Motionen mit dem Titel «Mutterschutz vor der Niederkunft» eingereicht (Motion 21.3155, Nationalrat, Flavia Wasserfallen, und Motion 21.3283, Ständerat, Elisabeth Baume-Schneider), die gesetzliche Bestimmungen zur Einführung eines zusätzlichen vorgeburtlichen und über die Erwerbsersatzordnung finanzierten Mutterschaftsurlaubs von 3 Wochen verlangen. Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Vorstösse. Zur Begründung verwies er im Wesentlichen auf die Erkenntnisse des Forschungsberichts BASS. Zudem wies er aus, dass ein dreiwöchiger vorgeburtlicher Mutterschaftsurlaub zusätzliche Kosten von rund 200 Millionen Franken für die EO bedeuten würde. Die beiden Parlamentskammern folgten dem Antrag des Bundesrates und lehnten die Motionen ab.

Nachdem eine staatliche Versicherungslösung nicht vorgesehen ist, liegt es an den Arbeitgebenden, weitergehende Leistungen, die über das gesetzliche Minimum hinausgehen, zu gewähren. Diese Möglichkeit wird gemäss Forschungsbericht BASS bereits heute wahrgenommen, insbesondere im Rahmen von Gesamtarbeitsverträgen (GAV), Personalreglementen einzelner Betriebe oder Institutionen sowie in kantonalen oder kommunalen Erlassen für die Angestellten im öffentlichen Sektor.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission

Verteiler

Departement des Innern, Departementssekretariat
Amt für Gesellschaft und Soziales (3); STE, ALB, Admin (2023-041)
Aktuariat SOGEKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat