

Vorlage der Geschäftsleitung an den Landrat

Teilnahme an den Rats- und Kommissionssitzungen während des Mutterschaftsurlaubs 2019/474

vom 15. Mai 2020

1. Bericht

1.1. Verfahrenspostulat

Das am 27. Juni 2019 von Regula Steinemann eingereichte Verfahrenspostulat 2019/474 hat folgenden Wortlaut:

Die eidg. Erwerbsersatzordnung des Bundes (EOG) regelt in den Art. 16b ff. den Mutterschaftsurlaub und die Mutterschaftsentschädigung. Gemäss Art. 16d EOG endet der 14-wöchige bezahlte Mutterschaftsurlaub vorzeitig, sobald die Mutter ihre Erwerbstätigkeit wieder aufnimmt. Dabei ist irrelevant, in welchem Umfang die Erwerbstätigkeit wieder aufgenommen wird.

Da für die Anwesenheit im Landrat bzw. für die Teilnahme an Kommissionssitzungen ein Sitzungsgeld ausgerichtet wird, gilt die Teilnahme an einer Landrats- oder Kommissionssitzung als Erwerbstätigkeit und führt zur sofortigen Beendigung des Mutterschaftsurlaubs. Landrätinnen im Mutterschaftsurlaub werden dadurch an der Erfüllung ihrer Verpflichtung gegenüber der Wählerschaft gehindert, denn die vorzeitige Beendigung des Mutterschaftsurlaubs ist für Mutter und Kind normalerweise keine zumutbare Alternative. Eine frühere Aufnahme der Landratstätigkeit hätte die unerwünschte Konsequenz, dass auch eine anderweitige berufliche Tätigkeit per sofort wieder aufgenommen werden müsste.

Ich bitte die Geschäftsleitung zu prüfen:

- *ob und wie die Geschäftsordnung des Landrats dahingehend geändert werden kann, dass Landrätinnen während des Mutterschaftsurlaubs ohne Sitzungsgeld (also ehrenamtlich) an Rats- und Kommissionssitzungen teilnehmen können, so dass der Mutterschaftsurlaub durch die Teilnahme an Sitzungen nicht frühzeitig endet.*
- *ob allenfalls andere Möglichkeiten bestehen, Landrätinnen im Mutterschaftsurlaub die Teilnahme an Rats- und Kommissionssitzungen zu ermöglichen ohne Verlust des Mutterschaftsurlaubs.*

Das Verfahrenspostulat wurde am 17. Oktober 2019 vom Landrat stillschweigend an die Geschäftsleitung überwiesen.

1.2. Generelle Bemerkungen¹

Eine Mutterschaft und das Landratsmandat zu vereinbaren, kann Konflikte mit sich bringen. Das schweizerische Arbeitsrecht sieht für die ersten acht Wochen nach der Geburt eines Kindes ein Arbeitsverbot vor, das dem Schutz der Mutter und des Kindes dient. Die Mutterschaftsentschädigung gemäss Erwerbsersatzgesetz sieht eine Entschädigung bei Geburt eines Kindes für die Dauer von 98 Tagen (14 Wochen) vor. Die Höhe der Entschädigung bemisst sich am durchschnittlichen Erwerbseinkommen, von dem die Beiträge nach AHVG erhoben werden (Artikel 11 Absatz 1 EOG²). Wird vor Ablauf der 98 Tage bereits wieder eine Tätigkeit aufgenommen, verfällt der Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung (gemäss Artikel 16d EOG und Artikel 25 EOV³). Dies geschieht unabhängig vom Beschäftigungsgrad und der Höhe des Lohnes.

Die Möglichkeit mehrerer Erwerbsquellen wurde bei dieser Regelung bereits mitgedacht. Die Mutterschaftsentschädigung wurde mit dem Ziel eingeführt, einen Beitrag zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu leisten und die Mütter in den ersten Wochen nach einer Geburt finanziell abzusichern, respektive den Arbeitgebenden den Ausfall zu entschädigen und damit den Druck, nach einer Geburt baldmöglichst wieder an den Arbeitsplatz zurückzukehren, mittels Versicherungslösung zu reduzieren.

Die Regelung, dass bei vorzeitiger Wiederaufnahme der Anspruch der gesamten Mutterschaftsentschädigung verloren geht, ergibt sich aus der folgenden Absicht des Gesetzgebers: «Eine Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit führt immer zum Ende des Anspruchs, auch wenn die Arbeit nur teilweise wieder aufgenommen wird. Eine solche Lösung trägt dazu bei, dass der bezahlte Mutterschaftsurlaub von der Mutter auch voll ausgeschöpft wird.»⁴

Das Entgelt aus einer Parlamentstätigkeit ist grundsätzlich beitragspflichtiger Lohn nach Artikel 5 Absätze 1 und 2 AHVG⁵ i.V.m. Artikel 7 Buchstabe i AHVV⁶. Dies entspricht auch der bundesgerichtlichen Rechtsprechung.⁷

Wird eine Parlamentarierin Mutter, so hat sie grundsätzlich auch einen Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung basierend auf dem Einkommen aus ihrem *Haupterwerb*. Dieser übersteigt in vielen Fällen den Anspruch aus der Parlamentstätigkeit um ein Mehrfaches. Nimmt nun eine Parlamentarierin während des Mutterschaftsurlaubes an Sitzungen des Kantonsparlaments teil, verliert sie den Anspruch auf die Mutterschaftsentschädigung aus dem Haupterwerb, wenn die Entschädigung aus der Parlamentstätigkeit die Erheblichkeitsgrenze von CHF 2'300 Franken⁸ übersteigt. Dies bedeutet: Nimmt eine Mutter während des Mutterschaftsurlaubes ihre Erwerbstätigkeit wieder auf, so prüft die Ausgleichskasse, ob dieser Erwerb hochgerechnet auf das ganze Kalenderjahr den Betrag von CHF 2'300 Franken übersteigen würde. Ist dies der Fall, verliert sie den Anspruch auf die *gesamte* Mutterschaftsentschädigung.

Somit ergibt sich bei politischen Mandaten einerseits ein Zielkonflikt zwischen dem Schutz der Mutter nach einer Geburt, respektive der Zielsetzung des Mutterschaftsurlaubes und der damit verbundenen Entschädigung, und der parlamentarischen Pflicht, sein Stimmrecht auszuüben. Ande-

¹ Die nachstehenden Ausführungen zu Ziffer 1.2 lehnen sich u. a. an die Stellungnahme des Ratsbüros des Grossen Rats Basel-Stadt zu einem grossrätlichen Vorstoss (Bericht des Ratsbüros vom 14. Oktober 2019 zum Anzug Barbara Wegmann betreffend «Stellvertretungssystem bei Elternschaft», Geschäft Nr. 18.5043) und an den Bericht des Regierungsrats des Kantons Zug zu einem kantonsrätlichen Vorstoss (Bericht Nr. 2881.2 des Regierungsrats vom 11. Juni 2019 zum Postulat Anna Bieri und Barbara Häseli betreffend «Teilnahme an den Kantonsratssitzungen bei Mutterschaft») an.

² Bundesgesetz vom 25. September 1952 über den Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft (Erwerbsersatzgesetz, EOG) (SR 834.1)

³ Verordnung vom 24. November 2004 zum Erwerbsersatzgesetz (EOV) (SR 834.11)

⁴ Zitiert aus: Bericht der SGK-NR vom 3. Oktober 2002 zur Parlamentarischen Initiative Revision Erwerbsersatzgesetz, Ausweitung der Erwerbsersatzansprüche auf erwerbstätige Mütter (01.426): S. 7546, 3. Abschnitt.

⁵ Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) (SR 831.10)

⁶ Verordnung vom 31. Oktober 1947 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV) (SR 831.101)

⁷ vgl. dazu Urteil des Bundesgerichts vom 16. Oktober 2018, 9C_642/2017

⁸ gemäss Artikel 34d AHVV

rerseits bestehen finanzielle Konflikte, da die Mutterschaftsentschädigung auf Basis des steuerbaren Einkommens berechnet wird, dem die Sitzungsgelder des Landrats zuzurechnen sind. Die ordentliche Teilnahme an Landrats- und Kommissionssitzungen ist demnach während des Mutterschaftsurlaubs auch nach Ablauf des gesetzlichen Arbeitsverbotes von 8 Wochen nur mit Verlust des Entschädigungsanspruches möglich.

1.3. Beantwortung der Fragen

1.3.1. Frage 1, ob und wie die Geschäftsordnung des Landrats dahingehend geändert werden kann, dass Landrätinnen während des Mutterschaftsurlaubs ohne Sitzungsgeld (also ehrenamtlich) an Rats- und Kommissionssitzungen teilnehmen können, so dass der Mutterschaftsurlaub durch die Teilnahme an Sitzungen nicht frühzeitig endet.

Eine Parlamentarierin, die vor Ablauf der 14 Wochen Mutterschaftsurlaub ihre Tätigkeit als Landrätin wieder aufnimmt und an einer Sitzung teilnimmt, verwirkt ihren gesamten Anspruch auf ihre Mutterschaftsentschädigung. Dies deshalb, weil die sogenannte «Wiederaufnahme ihrer Tätigkeit», wie es in Artikel 16b EOG formuliert ist, am steuerbaren Einkommen angeknüpft ist und das Sitzungsgeld, wie oben erwähnt, steuerbares Einkommen darstellt. Der Erhalt des Sitzungsgeldes wiederum knüpft an die Anwesenheit der Landrätin an der Landrats- oder Kommissionssitzung an.

Der Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung ist auf Bundesebene geregelt, und die Ausgleichskassen unterliegen den Weisungen des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV). Das Bundesamt sieht auch im Fall von Parlamentarierinnen keine Möglichkeit, von der Regel abzuweichen, wonach die teilweise Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit zum Verlust des Anspruchs auf Mutterschaftsentschädigung führt: «Daran ändert auch nichts, wenn die Mutter das politische Amt nur im Nebenerwerb ausübt und zusätzlich einer Haupterwerbstätigkeit nachgeht (die sie während des Mutterschaftsurlaubs nicht wiederaufnimmt). Denn es gibt keine unterschiedliche Behandlung zwischen einer Mutter mit einem Arbeitgeber, die in einem kleinen Pensum die Arbeit (teilweise) wiederaufnimmt, und einer Mutter mit zwei oder mehreren Arbeitgebern, die nur das Pensum des Nebenerwerbs wiederaufnimmt. Das ergibt sich aus dem System des MSE. [...] Bei Wiederaufnahme der Ratstätigkeit während des 14-wöchigen Mutterschaftsurlaubs [...] sehen wir keine Möglichkeit für die weitere Ausrichtung einer MSE gemäss EOG, weder an den Kanton [...] noch an einen weiteren Arbeitgeber der Mutter.»⁹

Auch eine Lösung im Sinne einer «ehrenamtlichen», also entschädigungslosen Teilnahme an den Landratssitzungen kommt nicht in Frage, wie Abklärungen durch das kantonale Personalamt und die Sozialversicherungsanstalt Basel-Landschaft bestätigt haben: Denn die Erheblichkeitsgrenze von CHF 2'300 gemäss Art. 34d AHVV ist allein schon durch den jährlichen Entschädigungs-Grundbetrag von CHF 4'400 deutlich überschritten. Davon abgesehen, bestünde ein Problem mit der «ehrenamtlichen» Teilnahme an Ratssitzungen darin, dass es so Ratsmitglieder «erster und zweiter Klasse» (mit oder ohne Entschädigung) gäbe.

Der Kanton kann deshalb dem Anliegen der Verfahrenspostulantin weder mit einem kantonalen Erlass (z. B. der vorgeschlagenen Änderung der Geschäftsordnung des Landrats) noch mit Weisungen an die Ausgleichskasse entsprechen. Nur der Bundesgesetzgeber könnte eine Änderung herbeiführen.

1.3.2. Frage 2, ob allenfalls andere Möglichkeiten bestehen, Landrätinnen im Mutterschaftsurlaub die Teilnahme an Rats- und Kommissionssitzungen zu ermöglichen ohne Verlust des Mutterschaftsurlaubs.

Wie oben aufgezeigt, bestehen aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben auf kantonaler Ebene keine Möglichkeiten, einer Landrätin während des Mutterschaftsurlaubs die Teilnahme an Rats-

⁹ Zitiert aus einem Schreiben des Bundesamts für Sozialversicherung vom 19. November 2018 an den Regierungsrat des Kantons Zug (Beilage zum Bericht Nr. 2881.2 des Regierungsrats des Kantons Zug vom 11. Juni 2019 zum Postulat Anna Bieri und Barbara Häseli betreffend «Teilnahme an den Kantonsratssitzungen bei Mutterschaft»)

und Kommissionssitzungen zu ermöglichen. Dies könnte nur durch eine Gesetzesanpassung auf Bundesebene erreicht werden. Ein solcher Schritt wäre mittels einer Standesinitiative anzuregen (s. dazu Abschnitt 1.4).

Darüber hinaus erkennt die Geschäftsleitung bezüglich der Teilnahme an Kommissionssitzungen keinen Handlungsbedarf, erlaubt doch das in der langjährigen Praxis bestens etablierte Stellvertretungssystem gemäss § 25 der Geschäftsordnung (SGS 131.1)¹⁰ eine lückenlose Vertretung abwesender Kommissionsmitglieder durch ein Ersatzmitglied der gleichen Fraktion.

Allenfalls denkbar wäre die Einführung eines Stellvertretungssystems für das Ratsplenum, mit dem zwar nicht der Mutter selbst eine Sitzungsteilnahme ermöglicht wird, das aber die betroffene Partei davor bewahrt, einige Wochen lang auf einen Parlamentssitz bzw. die damit verbundene Stimme verzichten zu müssen; dazu hat die Geschäftsleitung gesondert in ihrer Vorlage zum Verfahrenspostulat 2019/477¹¹ Stellung genommen und aufgezeigt, dass für die Einführung eines solchen Systems Änderungen der Verfassung, des Landratsgesetzes und der Geschäftsordnung nötig wären.

Eine weitere, von der Verfahrenspostulantin selbst vorgeschlagene Möglichkeit wäre die Einrichtung einer Art Versicherung des Kantons: Sollte eine Landrätin vor Ablauf des Mutterschaftsurlaubs ihre Parlamentstätigkeit wieder aufnehmen (Teilnahme an Kommissions- und/oder Landrats-sitzungen) und ihr deshalb der Anspruch auf die Mutterschaftsversicherung entgehen, würden diese Ausfälle vom Kanton gedeckt. Die Kosten würden von Fall zu Fall variieren, abhängig vom Beschäftigungsgrad und der Lohnhöhe der betroffenen Landrätin. Sie verlöre also einerseits, wie es dem Bundesgesetz entspricht, die Zahlungen aus der Mutterschaftsversicherung; gleichzeitig erhielte sie diese verlorenen Versicherungszahlungen vom Kanton vollumfänglich erstattet. – Die Einführung einer solchen Versicherung müsste auf gesetzgeberischem Weg erfolgen.

1.4. Erwägungen der Geschäftsleitung

Die Geschäftsleitung versteht das Anliegen des vom Landrat stillschweigend überwiesenen Verfahrenspostulats. Es ist in der Tat äusserst unbefriedigend und schwierig nachzuvollziehen, warum Parlamentarierinnen mit der Teilnahme an Parlamentssitzungen ihren Anspruch auf die gesamte Mutterschaftsentschädigung verlieren können. Die Ziele des Mutterschaftsurlaubs – die Förderung einer engen Mutter-Kind-Bindung und die Verhinderung eines zu frühen Wiedereinstiegs in die Erwerbstätigkeit – sind nicht in Gefahr, wenn eine junge Mutter für einige Stunden an Sitzungen des Landratsplenums teilnimmt; auf der anderen Seite könnte sie so ihrem Auftrag als vom Volk gewählte Politikerin nachkommen, was im schweizerischen Milizsystem einen hohen Wert darstellt. Denn die Stärkeverhältnisse der Fraktionen können durch solche erzwungenen Abwesenheiten stark verändert werden. Es macht den Anschein, als sei im Bundesgesetz bzw. in der Umsetzungspraxis diesem Aspekt zu wenig Rechnung getragen worden.

Diese Praxis kann nur geändert werden, wenn der Bundesgesetzgeber gesetzliche Änderungen vornimmt. Eine Änderung des Bundesrechts kann allenfalls mit dem Instrument der Standesinitiative gemäss Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung¹² angeregt werden. Zuständig für die Einreichung einer Standesinitiative ist der Landrat, denn er übt gemäss § 67 Absatz 1 Buchstabe b der Kantonsverfassung¹³ die Mitwirkungsrechte aus, die den Kantonen in der Bundesverfassung eingeräumt werden.

¹⁰ Die Fraktionen bestimmen für jede Kommission neben den ihnen zustehenden Mitgliedern 1 Stellvertreter oder 1 Stellvertreterin. Hat eine Fraktion Anspruch auf 3 Kommissionssitze oder mehr, bestimmt sie 2 Stellvertreter oder Stellvertreterinnen.

¹¹ Verfahrenspostulat von Regula Steinemann vom 27. Juni 2019: Stellvertretung für Parlamentarier/innen während längerer Abwesenheit; vom Landrat am 31. Oktober 2019 überwiesen und auf Antrag der Geschäftsleitung am 13. Februar 2020 abgeschrieben

¹² Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV) (SR 101)

¹³ Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (KV) (SGS 100)

Aus ähnlichen Überlegungen wie den oben dargelegten hat der Kantonsrat des Kantons Zug am 29. August 2019 beschlossen, eine Standesinitiative¹⁴ einzureichen mit dem Begehren, die Bundesgesetzgebung anzupassen. Der Antrag lautet wie folgt: «Die Bundesgesetzgebung sei derart anzupassen, dass Frauen nach der Geburt eines Kindes auf allen politischen Legislativebenen ihre Mandate während des Mutterschaftsurlaubs wahrnehmen können, ohne dadurch den Anspruch auf die Mutterschaftsentschädigung und den Mutterschutz aus der beruflichen Tätigkeit zu verlieren.»

Weil an der heutigen, unbefriedigenden Situation ohne eine Änderung der bundesrechtlichen Grundlagen nichts geändert werden kann, scheint auch aus Sicht der Geschäftsleitung die Einreichung einer Standesinitiative der richtige Schritt zu sein.

2. Antrag

Mit dieser Vorlage hat die Geschäftsleitung des Landrats auftragsgemäss die gestellten Fragen geprüft und darüber berichtet. Sie beantragt dem Landrat einstimmig,

1. die Standesinitiative gemäss beiliegendem Entwurf zu beschliessen;
2. das Verfahrenspostulat 2019/474 abzuschreiben.

Liestal, 15. Mai 2020

Geschäftsleitung des Landrats

Der Präsident:

Peter Riebli

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich

Beilage:

- Text Standesinitiative (Entwurf)

¹⁴ Standesinitiative 19.311 des Kantons Zug vom 4. September 2019: «Politisches Mandat auch bei Mutterschaft. Änderung der Bundesgesetzgebung», z. Zt. hängig in der Staatspolitischen Kommission des Ständerats (SPK-SR)