



An den Grossen Rat

18.5043.02

Ratsbüro
Basel, 14. Oktober 2019

Beschluss des Ratsbüros vom 14. Oktober 2019

Bericht des Ratsbüros

zum

Anzug Barbara Wegmann betreffend Stellvertretungssystem bei Elternschaft (18.5043)

Inhalt

1. Ausgangslage	3
2. Aktuelle Regelung im Grossen Rat	3
3. Vergleich mit anderen Kantonen	3
4. Schlussfolgerungen des Ratsbüros	6
5. Antrag	7

1. Ausgangslage

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 11.4.2018 dem Ratsbüro den Anzug Barbara Wegmann und Konsorten zur Prüfung und Berichterstattung überwiesen:

Anzug betreffend Stellvertretungssystem bei Elternschaft 18.5043.01

Gemäss § 5 der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates, sind die Ratsmitglieder verpflichtet, an den Sitzungen des Grossen Rates teilzunehmen. Auch die Stimmbevölkerung erwartet von den von ihr gewählten Mitgliedern des Grossen Rates, dass sie ihr Amt gewissenhaft und möglichst ohne Absenzen ausführen. Im Falle der Mutterschaft ist eine längere Absenz aus praktischen und rechtlichen Gründen jedoch nicht zu vermeiden. So kann eine stillende Mutter meist nicht länger als zwei Stunden weg vom Neugeborenen. Hinzu kommt, dass eine Mutter, die während den ersten 14 Wochen nach der Geburt einer Beschäftigung nachgeht, den Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung verliert (Art.16d EOG, Art. 25 EOV). Während die Geschäftsordnung des Grossen Rates (§ 64) bei einer Absenz von mehr als zwei Monaten die Möglichkeit einer Stellvertretung in den Kommissionen vorsieht, besteht diese Möglichkeit bei den Plenumsitzungen nicht. Im Falle der Mutterschaft ist dies aus den genannten Gründen besonders stossend.

Deshalb bitten die Unterzeichnenden das Ratsbüro zu prüfen und darüber zu berichten,

- inwiefern es die Einschätzung bezüglich dem dargelegten Konflikt von Mutterschaft und dem Grossratsmandat im heutigen System teilt?*
- in welcher Form ein Stellvertretungssystem für Plenums- und Kommissionssitzungen im Falle des Mutterschaftsurlaubs oder allfälliger Elternzeit eingeführt werden kann?*
- welche gesetzlichen Grundlagen für die Einführung eines solchen System geschaffen werden müssten?*

Barbara Wegmann, Sarah Wyss, Beda Baumgartner, Christian C. Moesch, Lea Steinle, Kaspar Sutter, Helen Schai, Pascal Messerli, Beatrice Messerli, Beatrice Isler, Danielle Kaufmann

Das Ratsbüro hat zur Beantwortung des vorliegenden Anzugs eine Subkommission gebildet, die sich wie folgt zusammensetzt: Salome Hofer (Vorsitz), David Jenny und Joël Thüning. Diese wurde von Alexandra Suter (Parlamentsdienst) unterstützt, behandelte die Thematik des Anzuges in insgesamt vier Sitzungen und tauschte sich zusätzlich mit der Staatsschreiberin und der Staatskanzlei aus, welche zeitgleich die Beantwortung der Motion 18.5437 von Aeneas Wanner betreffend Stellvertretungsregelung für Mütter während der Zeit des Mutterschutzes vorbereitete und sich dementsprechend mit ähnlichen Fragestellungen beschäftigte.

2. Aktuelle Regelung im Grossen Rat

Das Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) sieht in §64 die Möglichkeit einer Stellvertretung innerhalb einer Fraktion für Mitglieder von ständigen und besonderen Kommissionen vor, die aus beruflichen oder privaten Gründen länger als zwei Monate nicht an den Kommissionssitzungen teilnehmen können. Ab sechs Monaten Abwesenheit beschliesst der Grosse Rat über die Stellvertretung. Darüber hinaus kennt der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt kein Stellvertretungssystem.

3. Vergleich mit anderen Kantonen

In der Motionsbeantwortung zur Motion 18.5437 hält der Regierungsrat folgendes fest¹:

¹ Vgl. Bericht des Regierungsrates zur Motion Aeneas Wanner und Konsorten betreffend «Stellvertretungsregelung für Mütter während der Zeit des Mutterschutzes» vom 29. Mai 2019: Seite 4.

In der Schweiz gibt es bisher fünf Kantone, welche ein Stellvertretungssystem für Parlamentarierinnen und Parlamentarier vorsehen. Es sind dies die Kantone Jura, Neuenburg, Wallis, Graubünden und Genf.

Die entsprechenden Regelungen in den erwähnten Kantonen haben folgende Gemeinsamkeiten:

- Die Stellvertretung hat in allen Kantonen eine Grundlage in der Kantonsverfassung.*
- Die Stellvertretung wird vom Volk gewählt.*
- Die Möglichkeit, von der Stellvertretung Gebrauch zu machen, steht jeweils allen Parlamentarierinnen und Parlamentariern offen.*

Unterschiedlich geregelt ist jeweils die Art und Weise, wie die Stellvertretung gewählt wird:

- Im Kanton Wallis wird die Stellvertretung separat gewählt. Jeder Bezirk oder Halb-Bezirk erhält sovielmals einen Abgeordneten und einen Ersatzmann zugeteilt, als die Verteilungszahl in der Zahl seiner schweizerischen Wohnbevölkerung enthalten ist.*
- Im Kanton Jura wird die Stellvertretung zur gleichen Zeit und auf derselben Liste gewählt wie die anderen Abgeordneten. Die Anzahl der Stellvertreterinnen und Stellvertreter richtet sich nach der Anzahl der Abgeordneten, welche in einem Bezirk gewählt werden.*
- Der Kanton Genf lässt die ersten nicht gewählten Personen auf einer Liste jeweils als Stellvertretung aufführen. Es gibt somit keine separate Wahl für die Stellvertretung.*
- Analog zu Genf wird auch im Kanton Neuenburg die Stellvertretung auf den gleichen Listen wie die sonstigen Abgeordneten gewählt. Jede Liste mit fünf oder mehr Abgeordneten, hat fünf Stellvertreterinnen oder Stellvertreter, bei weniger als fünf Abgeordneten gibt es jeweils eine Stellvertretung.*
- Im Kanton Graubünden wählt im Rahmen der Grossratswahlen jeder Wahlkreis so viele Stellvertreterinnen und Stellvertreter, als er Abgeordnete zu wählen hat, höchstens jedoch zehn.*

Die Subkommission des Ratsbüros hat die verschiedenen Stellvertretungssysteme ebenfalls überprüft und verglichen und teilt die Schlussfolgerungen des Regierungsrates in der Motionsbeantwortung.

4. Erwägungen des Ratsbüros zu den einzelnen Prüfaufträgen:

Die Anzugstellenden baten um die Prüfung dreier Anliegen:

- inwiefern es die Einschätzung bezüglich dem dargelegten Konflikt von Mutterschaft und dem Grossratsmandat im heutigen System teilt?*
- in welcher Form ein Stellvertretungssystem für Plenums- und Kommissionssitzungen im Falle des Mutterschaftsurlaubs oder allfälliger Elternzeit eingeführt werden kann?*
- welche gesetzlichen Grundlagen für die Einführung eines solchen System geschaffen werden müssten?*

Bezüglich des ersten Anliegens teilt das Ratsbüro die Einschätzung der Anzugstellenden. Eine Mutterschaft und das Grossratsmandat 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 Erwerbersatzgesetz 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 (Art. 11 Abs. 1 EOG). Wird vor Ablauf der 98 Tage bereits wieder eine Tätigkeit aufgenommen, verfällt der Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung (Gemäss Art. 16d EOG i.V. Art. 25 EO). 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 bald möglichst 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 (Zitat): *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.*²

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. Andererseits bestehen finanzielle Konflikte, da die Mutterschaftsentschädigung auf Basis des steuerbaren Einkommens berechnet wird, dem die Sitzungsgelder des Grossen Rates seit der Änderung der Ausführungsbestimmungen (AB) zur Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 07.12.2011 zuzurechnen sind. Die ordentliche Teilnahme an Grossratssitzungen ist demnach während des Mutterschaftsurlaubes auch nach Ablauf des gesetzlichen Arbeitsverbotes von 8 Wochen nur mit Verlust des Entschädigungsanspruches möglich. Dieser Verlust lässt sich gegenwärtig nur mittels einer Zwischenlösung verhindern, welcher eine formelle Abwesenheit der Parlamentarierin und der damit verbundene Verzicht auf das Sitzungsgeld bedeuten.

- *in welcher Form ein Stellvertretungssystem für Plenums- und Kommissionssitzungen im Falle des Mutterschaftsurlaubs oder allfälliger Elternzeit eingeführt werden kann?*

In Kapitel 3 dieses Berichts wurden bereits unterschiedliche, bestehende Stellvertretungssysteme dargestellt. Die Subkommission des Ratsbüros hat diese eingehend diskutiert und auch in Absprache mit der Staatskanzlei geprüft.

Zudem hat sich das Ratsbüro mit dem finanziellen Konflikt auseinandergesetzt. So verliert eine Parlamentarierin, welche vor Ablauf der 14 Wochen Mutterschaftsurlaub, ihre Tätigkeit als Grossrätin wieder aufnimmt und an einer Grossratssitzung teilnimmt ihren gesamten Anspruch auf ihre Mutterschaftsentschädigung. Dies deshalb, weil die sogenannte „Wiederaufnahme ihrer Tätigkeit“, wie es in Art. 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 Grossrätin an der Grossratssitzung an. Dies hat zur Folge, dass Grossrätinnen zwar an einer Sitzung teilnehmen und abstimmen können, jedoch auf das Sitzungsgeld verzichten müssen, um den Anspruch auf ihre Mutterschaftsentschädigung zu behalten. Dieser Zustand ist grundsätzlich unbefriedigend, jedoch aufgrund der bundesrechtlichen Regelungen im EOG unvermeidlich. Das Ratsbüro ist an einer pragmatischen Lösung interessiert, um diesen Konflikt zu beheben, sieht aber den primären Handlungsbedarf auf Bundesebene.

- *welche gesetzlichen Grundlagen für die Einführung eines solchen System geschaffen werden müssten?*

Die Abklärungen des Ratsbüros haben gezeigt, dass die Einführung eines Stellvertretungssystems ohne Verfassungsänderung nicht umzusetzen ist. Dies entspräche nicht nur den Regelungen in anderen Kantonen, sondern wäre auch angesichts des materiellen Verfassungsrangs einer solchen Regelung angezeigt. Die geltende Kantonsverfassung lässt aus

² Bericht der SGK-NR vom 3. Oktober 2002 zur Parlamentarische Initiative Revision Erwerbsersatzgesetz. Ausweitung der Erwerbsersatzansprüche auf erwerbstätige Mütter (01.426): S. 7546, 3. Abschnitt.

Sicht des Ratsbüros weder eine temporäre Übertragung des Stimmrechts auf andere Mitglieder noch Stellvertretungen zu:

§ 80 Kantonsverfassung (KV) Stellung und Zusammensetzung des Grossen Rats

1 Der Grosse Rat ist die gesetzgebende und oberste aufsichtsführende Behörde des Kantons.

2 Er zählt 100 Mitglieder.

§ 81 KV Unabhängigkeit

1 Die Mitglieder des Grossen Rates beraten und stimmen ohne Instruktionen.

2 Sie legen unter Vorbehalt des Berufsgeheimnisses ihre Interessenbindungen offen.

5. Schlussfolgerungen des Ratsbüros

Das Ratsbüro geht mit den Anzugstellenden einig, dass die Vereinbarkeit von Mutterschaft und dem Grossratsmandat Konflikte mit sich bringen kann. Konflikte entstehen in unterschiedlichen Zusammenhängen.

Die Abklärungen haben jedoch gezeigt, dass ein Stellvertretungssystem ohne Verfassungsänderung nicht umsetzbar ist. Entsprechend orientiert sich das Ratsbüro an der Debatte zur Motion Aeneas Wanner (18.5437) betreffend Stellvertreterssysteme für Mütter im Mutterschutz vom 27. Juni 2019. Durch den Regierungsrat wurde beantragt, die Motion Aeneas Wanner in einen Anzug umzuwandeln. Dies mit der Argumentation, dass aus Sicht des Regierungsrates auf ein aufwändiges und langwieriges Verfassungs- und Gesetzgebungsprojekt verzichtet werden sollte. Insbesondere auch, weil bereits heute eine Praxis besteht, die verhindert, dass Mütter während dem Mutterschutz den Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung verlieren. Dagegen hat der Regierungsrat in Aussicht gestellt, bei einer Umwandlung der genannten Motion in einen Anzug vertieft über die Fragen rund um die Mutterschaftsentschädigung zu berichten. Die Motion wurde mit 56 Ja zu 30 Nein Stimmen in einen Anzug umgewandelt.

Ebenfalls beantragt wurde, die Motion als Anzug dem Ratsbüro zu überweisen, um nicht die Situation zu haben, dass sowohl der Regierungsrat wie auch das Ratsbüro an einer Stellvertreterregelung arbeiten. Dieser Antrag wurde mit 45 Nein zu 40 JA Stimmen abgelehnt

Wie bereits ausgeführt, hat das Ratsbüro den finanziellen Konflikt bei Mutterschaft von Grossratsmitgliedern ebenfalls festgestellt und erste Überlegungen für mögliche Lösungsansätze angestellt. Aus Sicht des Ratsbüros wäre eine Anpassung des EOG der einfachste Weg, um den speziellen Bedingungen eines politischen Milizmandates und dessen Relevanz für die Bemessung der Mutterschaftsentschädigung aber auch anderer Sozialversicherungsleistungen besser gerecht zu werden. Der diesbezügliche kantonale Spielraum ist nach Einschätzung des Ratsbüros allerdings gering - insbesondere wenn Sinn und Zweck der bundesrechtlichen Regelung durch das EOG mit erwogen wird. Diesbezüglich sind allerdings die vertieften Abklärungen des Regierungsrates im Rahmen der Beantwortung der umgewandelten Motion Aeneas Wanner 18.5437 abzuwarten. Da der Grosse Rat diese Prüfung an den Regierungsrat übertragen hat, und es aus Sicht des Ratsbüros nicht zielführend ist, dass es gleichzeitig mit der Regierung die gleichen Fragestellungen bearbeitet, kann der Anzug Barbara Wegmann und Konsorten betreffend Stellvertretungssystem bei Elternschaft 18.5043.01 als erledigt abgeschrieben werden.

6. Antrag

Auf Grund dieses Berichts beantragt das Ratsbüro, den Anzug Barbara Wegmann und Konsorten betreffend Stellvertretungssystem bei Elternschaft 18.5043.01 abzuschreiben.

Im Namen des Ratsbüros

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Vischer', with a horizontal line underneath.

Dr. Heiner Vischer
Präsident