



Politisches Mandat und Mutterschaft

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 Kt. Iv. BS. Wahrnehmung des Parlamentsmandates während des Mutterschaftsurlaubs

Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen (EKF) im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens (November 2022)

1. Allgemeine Bemerkung – Die politische Teilhabe der Frauen im Allgemeinen muss gefördert werden

Das politische Engagement von Frauen ist ein thematischer Schwerpunkt der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF seit ihrer Gründung. Sie setzt sich seit nahezu 40 Jahren dafür ein. Publikationen, Wahlanalysen unter dem Gesichtspunkt der Gleichstellung, Analysen der Medienpräsenz von Frauen im Vorfeld der eidgenössischen Wahlen, Leitfäden für die politischen Parteien, Medien und Frauenorganisationen, um den Anteil der Frauen auf den Wahllisten zu erhöhen, Kampagne «halbe-halbe» anlässlich des Internationalen Tags der Frau am 8. März 2018, Präsentation von Studien in den nationalen Parteien: Die EKF hat sich immer engagiert, um die Teilhabe der Frauen in der Politik auf allen Ebenen zu fördern.

Die politische Gleichberechtigung von Frau und Mann ist gesetzlich garantiert. Die Ausübung eines politischen Amtes darf nicht aufgrund des Geschlechts, und erst recht nicht aufgrund von Mutterschaft oder Stillen, verhindert werden. Die EKF begrüsst es grundsätzlich, dass die Parlamentarierinnen die Möglichkeit haben, ihre politischen Rechte und Pflichten jederzeit auszuüben. Der Mutterschaftsurlaub ist jedoch besonders, weil er den Frauen nach der Niederkunft ermöglicht, sich unter guten Bedingungen zu erholen. Dies bedeutet, dass wir die Absicht befürworten, eine Lösung für die von einer Mutterschaft betroffenen Parlamentarierinnen zu finden, wir sind aber nicht einverstanden mit der vorgeschlagenen Lösung.

Mit dem Vorschlag der SPK-S wird eine Ausnahmeregelung zur Lockerung des Mutterschaftsurlaubs auf Bundesebene eingeführt, was die EKF nicht befürwortet. Sollte die Massnahme dennoch verabschiedet werden, so schlägt die EKF vor, dass sie auf zehn Jahre beschränkt wird (Sunset-Klausel) und acht Jahre nach Inkrafttreten quantitativ und qualitativ evaluiert wird. Es geht insbesondere darum, folgende Fragen zu beantworten:

- Wurde die neue Regelung angewendet?
- Wie haben die Parlamentarierinnen von der neuen Regelung Gebrauch gemacht? Wurden sie in irgendeiner Weise unter Druck gesetzt, um davon Gebrauch zu machen?
- Hatte die neue Regelung Auswirkungen auf den Gesundheitsschutz der Parlamentarierinnen?

Auf der Grundlage dieser ersten Erfahrung im Rahmen von zwei Legislaturperioden soll diese Praxis definitiv verankert oder beendet werden.

Der EKF ist der Gesundheitsschutz von Wöchnerinnen ein Anliegen. Dieser Punkt wird in der Vorlage der SPK-S nicht thematisiert. Eine parlamentarische Tätigkeit während des Mutterschaftsurlaubs darf nur eine befristete Ausnahme und nicht die Regel sein (siehe Punkt 2). Dies bedeutet, dass jeglicher Druck, der auf die Mütter ausgeübt wird, damit sie ihre parlamentarische Tätigkeit während des Mutterschaftsurlaubs, vor allem in den ersten acht Wochen, aufnehmen, inakzeptabel ist (siehe Punkt 3). Da es formal nicht möglich ist, den Parlamentarierinnen das Arbeiten zu verbieten, wie es das Arbeitsgesetz für die ihm unterstellten Arbeitgebenden und Frauen vorschreibt, sollte ein Zeitraum von acht Wochen vorgesehen werden, in dem die parlamentarische Tätigkeit nicht vereinbar ist mit dem Bezug einer Mutterschaftsentschädigung.

Unter Berücksichtigung anderer Bedürfnisse im Bereich der Vereinbarkeit der parlamentarischen Tätigkeit und des Privatlebens fordert die EKF die SPK-S auf, mittelfristig der Einführung eines Stellvertretungssystems auf Bundesebene Vorrang zu geben (siehe Punkt 4).

2. Die Lockerung des Mutterschaftsurlaubs für Parlamentarierinnen muss zeitlich befristet sein und evaluiert werden

Um die inakzeptable Situation zu beheben, unter der ausschliesslich Parlamentarierinnen leiden, schlägt die SPK-S einen problematischen Weg vor: sie will eine Ausnahmeregelung im Erwerbsersatzgesetz (EOG), das für alle Frauen gilt, um einen besonderen Fall zu regeln, nämlich jenen der von einer Mutterschaft betroffenen Parlamentarierinnen. Dies ist recht unüblich und muss vertieft untersucht werden.

Um ein praktisches Problem der Gleichstellung zwischen Frauen und Männern zu lösen, will die SPK-S das EOG ändern und eine Lockerung des Mutterschaftsurlaubs für die Parlamentarierinnen einführen. Damit schafft sie *«bewusst eine Ungleichbehandlung zwischen Parlamentarierinnen und den übrigen erwerbstätigen Müttern»*. Dieser Präzedenzfall könnte später ins Feld geführt werden, um mehr Flexibilität beim Mutterschutz für andere Frauen zu erreichen.

Zwar will die SPK-S den *«Kreis der Berechtigten für eine solche Ausnahme so klein wie möglich»* halten, sie räumt aber auch Folgendes ein: *«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.»* Mit diesen Worten anerkennt die SPK-S, dass eine Ausnahmeregelung, wenn auch nur für eine beschränkte und eingegrenzte Zahl von Personen, mit dem Risiko einhergeht, dass sie später gemäss dem Grundsatz der Gleichbehandlung auf andere Personen ausgeweitet wird.

Aus diesem Grund ist die EKF der Ansicht, dass eine Sunset-Klausel gerechtfertigt ist. Wenn die Massnahme von vornherein auf zehn Jahre ab ihrem Inkrafttreten beschränkt ist, endet sie von selber. Nur mit einer Evaluation nach acht Jahren (bzw. zwei Legislaturperioden) könnten die oben geäusserten Bedenken ausgeräumt werden. War diese ausserordentliche Lockerung des EOG den Parlamentarierinnen nützlich? Wurde Druck auf sie ausgeübt, damit sie ihre politische Tätigkeit wiederaufnehmen? Hatte die Wiederaufnahme ihrer politischen Tätigkeit negative Auswirkungen auf ihre Gesundheit? Gleichzeitig kann festgestellt werden, ob Anträge für eine Lockerung des Mutterschaftsurlaubs – unter Geltendmachung dieser ausserordentlichen Massnahme – für andere Gruppen von Frauen eingereicht worden sind.

3. Die Gesundheit der Parlamentarierinnen muss geschützt werden

Der Begriff «Mutterschaftsurlaub» wurde insbesondere in das EOG aufgenommen, um dem generellen Arbeitsverbot für Wöchnerinnen in den ersten acht Wochen nach der Niederkunft Rechnung zu tragen (Art. 35a Abs. 3 ArG). Da sie von Gesetzes wegen nicht arbeiten dürfen, würden Wöchnerinnen einen Lohnausfall erleiden. Daher wurde 2005 der Mutterschaftsurlaub auf Bundesebene eingeführt, der für alle Frauen 14 Urlaubswochen vorsieht, in denen sie eine Mutterschaftsentschädigung gemäss EOG erhalten.

Dieses Arbeitsverbot während acht Wochen entspricht einem höheren Bedürfnis nach Gesundheitsschutz der Mutter und ihres Neugeborenen. Dieser Mindestschutz muss bestehen bleiben, auch wenn die Frau – unabhängig davon, ob sie Parlamentarierin ist oder nicht – ihre Arbeit vor dem Ende des Mutterschaftsurlaubs wiederaufnehmen möchte. Dieser Grundsatz gilt unabhängig vom Willen betroffener Frauen: Ein Arbeitgeber, der eine Frau in diesem Zeitraum beschäftigt, kann strafrechtlich verfolgt werden.

Leider gilt das ArG nicht für Parlamentarierinnen. Der mutterschaftsbedingte Gesundheitsschutz ist daher nicht gewährleistet. Da Frauen in der Politik immer noch deutlich untervertreten sind, sind sie de facto dem starken Druck ihres politischen Umfelds ausgesetzt. Es ist zu befürchten, dass Parlamentarierinnen durch die ausserordentliche Flexibilisierung, wie sie die SPK-S vorschlägt, dazu gedrängt werden, ihre Tätigkeit sehr (zu) früh wieder aufzunehmen, also in den ersten acht Wochen nach der Niederkunft.

Für diese acht Wochen besteht jedoch im ArG aus guten Gründen ein generelles Arbeitsverbot. Das SECO hält in seiner Wegleitung zum Arbeitsgesetz¹ eindeutig fest: Besonders belastend ist die unmittelbare Zeit nach der Geburt, sie ist sehr ermüdend für die Mutter, die sich körperlich erholen und an die neue Situation anpassen muss und sich dabei nicht optimal ausruhen kann.

Parlamentarierinnen sind Frauen wie andere auch und es sollte ihnen ein Minimum an Gesundheitsschutz zugestanden werden. Nach Ansicht der EKF muss die Gesundheit der Parlamentarierinnen, auch wenn sie nicht dem ArG unterstehen, mindestens in den acht Wochen nach der Geburt geschützt werden, auch gegen ihren Willen und auch wenn sie den Wunsch äussern, ihre Tätigkeit in einer Kommission oder einem Rat wiederaufzunehmen. Dieser Aspekt kann nur berücksichtigt werden, wenn eine Zeit von acht Wochen nach der Niederkunft eingeführt wird, in der eine parlamentarische Tätigkeit nicht vereinbar ist mit dem Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung.

Minimale Alternative: Artikel 16d Absatz 3 EOG sollte bei beiden Anträgen (Mehrheit und Minderheit) mit folgender Einschränkung ergänzt werden:

Art. 16d Abs. 3

3 Er endet vorzeitig, wenn die Mutter ihre Erwerbstätigkeit wiederaufnimmt oder wenn sie stirbt; er endet jedoch nicht vorzeitig, wenn die Mutter als Ratsmitglied und nach einer Zeit von acht Wochen nach der Niederkunft an Ratssitzungen von Parlamenten auf Bundes-, Kantons- oder Gemeindeebene teilnimmt.

¹ SECO. [Wegleitung zum Arbeitsgesetz. Art. 35a ArG.](#)

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 und nach einer Zeit von acht Wochen nach der Niederkunft an Rats- und Kommissionssitzungen von Parlamenten auf Bundes-, Kantons- oder Gemeindeebene teilnimmt, an denen eine Vertretung nicht vorgesehen ist.

Diese Lösung ist jedoch nicht die beste. Die Alternative zur Änderung des EOG besteht in der Schaffung eines Stellvertretungssystems, das auf Bundesebene (sowie in gewissen Kantonen und Gemeinden) ausser für die Kommissionssitzungen nicht existiert (bis auf einige Ausnahmen). Die SPK-S gelangt zum Schluss, dass die aktuelle Situation unbefriedigend ist, aber weiter gehen die Überlegungen zu einem Stellvertretungssystem nicht. Hier kann mit einer Stellvertretung für eine Mindestdauer von mehreren Monaten der Gesundheitsschutz der Parlamentarierinnen gewährleistet werden (siehe Pkt. 6, Vorschlag 2).

Die EKF schlägt der SPK-S daher vor, einen geeigneten juristischen Weg zu wählen, um der Einführung eines Stellvertretungssystems auf Bundesebene, das Stellvertretungen von mindestens zwei bis drei Monaten für beide eidgenössischen Räte vorsieht, Vorrang zu geben; die Kantone und Gemeinden sind für ihre eigene Organisation zuständig.

Wenn die SPK-S an der Änderung der EOG festhält, spricht sich die EKF für den Minderheitsantrag Caroni aus, weil dieser bestehende Stellvertretungssysteme als vorrangig erklärt.

4. Ein Stellvertretungssystem erfüllt auch andere Bedürfnisse

Mit einem Stellvertretungssystem für die Parlamentsmitglieder kann auch anderen aktuellen Bedürfnissen, wie einem Vaterschaftsurlaub oder Abwesenheiten wegen Betreuung von sehr kranken oder am Lebensende stehenden Angehörigen oder aufgrund einer Krankheit des Parlamentsmitglieds selber, die eine intensive Behandlung während mehrerer Monate erfordert (z. B. bei bestimmten Krebsarten), Rechnung getragen werden. Wenn man sich vertreten lassen kann, ist es auch möglich, eine Ausbildung oder eine berufliche Spezialisierung im Ausland zu absolvieren. Vergessen wir nicht, dass die parlamentarische Tätigkeit eine Miliztätigkeit ist und die Parlamentsmitglieder ihren Beruf parallel dazu ausüben können müssen. Die Möglichkeit, mehrere Monate zu fehlen und vertreten zu werden, ist ein wichtiges Argument, um Personen zu überzeugen, sich auf Bundesebene politisch zu engagieren, die sonst aufgrund ihrer beruflichen oder akademischen Karriere davon absehen würden.

5. Mittelfristige Einführung eines Stellvertretungssystems

2019 argumentierte das Büro des Nationalrats in seiner Stellungnahme zum Postulat Kälin (Po. 18.4370 Kälin²), dass für die Regelung der Stellvertretungsfrage eine Revision der Bundesverfassung nötig wäre. Es zitiert Artikel 149, der die Zahl der Abgeordneten des Nationalrates festlegt, und hält fest, dass dieser Artikel kein Stellvertretungssystem vorsieht. Das gleiche Argument wird auch von der SPK-N in ihrem Bericht von 2021 zur parlamentarischen Initiative

² [Postulat Kälin 18.4370](#). Ersatz für Parlamentarierinnen und Parlamentarier bei Mutterschaft, Vaterschaft und längerer Krankheit.

Fiala 19.492³ vorgebracht. Für die Einführung einer Stellvertretungsregelung, wie sie gewisse Kantone und Gemeinden kennen, auf Bundesebene müssten die Bundesverfassung (BV) und das Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) angepasst werden.

Der im Bericht der SPK-N zitierte Verfassungsartikel legt die Anzahl der Abgeordneten des Nationalrates fest («¹ Der Nationalrat besteht aus 200 Abgeordneten des Volkes.»). Neben der Anzahl Abgeordneter weist dieser Artikel vor allem darauf hin, wie die Stellvertreterinnen und Stellvertreter ausgewählt werden müssen. Denn gemäss diesem Artikel haben die Wählerinnen und Wähler Anspruch darauf, dass die Personen, die sie gewählt haben und nur diese, einen Sitz im Parlament innehaben. Es ist daher angezeigt, als Stellvertreterinnen und Stellvertreter die nächsten Personen auf der Wahlliste auszuwählen, so, wie es gemacht wird, um ein Parlamentsmitglied definitiv zu ersetzen, das während der Legislaturperiode zurücktritt oder verstirbt. So würde kein Risiko bestehen, dass eine zweite Kategorie von Abgeordneten geschaffen wird.

Die EKF empfiehlt der SPK-S, ein Rechtsgutachten einzuholen, um in Erfahrung zu bringen, welche Gesetzestexte angepasst werden müssten, um mittelfristig ein echtes Stellvertretungssystem unter Einhaltung von Artikel 149 Absatz 1 BV einzuführen (siehe Pkt. 6, Vorschlag 1). Zusätzlich müsste für den Ständerat, dessen Wahl durch die Kantone geregelt ist (vgl. Artikel 150 Absatz 3 BV), eine praktikable Lösung gefunden werden.

6. Fazit und Vorschläge

Mit der Schaffung einer Ausnahme und der Flexibilisierung des Mutterschaftsurlaubs für Parlamentarierinnen könnten diese ihr politisches Mandat wahrnehmen, ohne dafür «bestraft» zu werden. Diesem positiven Punkt steht jedoch die Notwendigkeit eines Minimums an Gesundheitsschutz nach der Niederkunft gegenüber, der auch gegen den Willen der Betroffenen zu gewährleisten ist.

Die vorgesehene Änderung des EOG schafft de facto eine Ungleichbehandlung der Frauen sowie längerfristig einen potenziell schädlichen Präzedenzfall für alle Frauen. Dies gefährdet die Errungenschaften im Bereich des Sozialschutzes. Aus diesem Grund sollte diese Lockerung, wenn die SPK-S daran festhält, zum einen auf die Parlamentarierinnen und zum anderen zeitlich beschränkt werden.

Mit der Einführung eines echten Stellvertretungssystems über eine Änderung der Verfassung und/oder der betreffenden Gesetze kann verschiedenen Bedürfnissen im Zusammenhang mit der Vereinbarkeit von Beruf, Politik und Privatleben Rechnung getragen werden und dabei die Gleichbehandlung aller Frauen beachtet sowie der Gesundheitsschutz der Parlamentarierinnen gewährleistet werden, die während der Legislaturperiode Mütter werden. Ein solches System ermöglicht auch anderen Personen, abwesend zu sein und das politische Mandat, für das sie gewählt wurden, später wiederaufzunehmen.

³ [Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 15. April 2021](#) zur parlamentarischen Initiative Fiala 19.492. Milizsystem unter Druck. Tragfähige Lösungen finden.

Vor diesem Hintergrund formuliert die EKF folgende Vorschläge:

1. Die EKF fordert die SPK-S auf, die nötigen Arbeiten für die Einführung eines Stellvertretungssystems auf Bundesebene in die Wege zu leiten. Die SPK-S holt ein Rechtsgutachten ein, um in Erfahrung zu bringen, welche Gesetzestexte geändert werden müssen, um ein Stellvertretungssystem zu schaffen und den Gesundheitsschutz der Parlamentarierinnen nach der Niederkunft zu gewährleisten.
2. Die EKF schlägt vor, dass das Stellvertretungssystem folgende Punkte enthält:
 - Stellvertretung für Abwesenheiten an Plenarsitzungen sowie an Kommissionssitzungen, mit Ausnahme jener nach den Artikeln 18 des Geschäftsreglements des Nationalrates und 14 des Geschäftsreglements des Ständerates (Geschäftsprüfungskommission und parlamentarische Untersuchungskommission);
 - Stellvertretung von mindestens zwei bis drei Monaten für Abwesenheiten aus persönlichen oder beruflichen Gründen;
 - bei solchen Abwesenheiten schlägt die Partei der zu ersetzenden Person eine nicht gewählte Person von der Wahlliste der letzten eidgenössischen Wahlen vor. Für Majorzwahlen (Ständerat) müsste eine entsprechende praktikable Lösung gefunden werden. Die Ernennung erfolgt durch das Büro oder bei Abwesenheiten von mehr als sechs Monaten durch eine Abstimmung im Plenum (Nationalrat oder Ständerat).
3. Wenn die SPK-S an der Änderung des EOG festhält, schlägt die EKF vor, den Minderheitsantrag Caroni mit folgender Ergänzung von Artikel 16d Absatz 3 EOG (sowohl beim Mehrheitsantrag als auch beim Minderheitsantrag) zu verabschieden: «und nach einer Zeit von acht Wochen nach der Niederkunft»:

Art. 16d Abs. 3

³ Er endet vorzeitig, wenn die Mutter ihre Erwerbstätigkeit wiederaufnimmt oder wenn sie stirbt; er endet jedoch nicht vorzeitig, wenn die Mutter als Ratsmitglied und nach einer Zeit von acht Wochen nach der Niederkunft an Ratssitzungen von Parlamenten auf Bundes-, Kantons- oder Gemeindeebene teilnimmt.