



## **Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung**

### **Vernehmlassungsstellungnahme der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF (September 2018)**

#### **1 Grundsätzliches**

Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF begrüsst und unterstützt den Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenpflege. Im Hinblick auf eine möglichst hohe Rechtssicherheit bringt sie einige Präzisierungsvorschläge ein.

Wie dies auch der Erläuternde Bericht des Bundes festhält, ist der Erhalt einer möglichst hohen Erwerbsbeteiligung ein zentraler Erfolgsfaktor für die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz. Da der grössere Teil der familiären Betreuungs- und Pflegeaufgaben heute von Frauen erbracht wird, leistet eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung nicht nur einen Beitrag zum Erhalt der Erwerbsbeteiligung von Fachkräften, sondern auch zur Gleichstellung von Frau und Mann.

Die im Vorentwurf enthaltenen Neuerungen sind moderat gehalten. Viele der vorgesehenen Regelungen werden heute von den Arbeitgebenden bereits umgesetzt, wie die durchgeführte Regulierungsfolgenabschätzung zeigt. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass sie zu einem Bumerang-Effekt bzw. statistischer Diskriminierung führen, weil aufgrund zusätzlicher Regelungen zugunsten von betreuenden Angehörigen, Menschen mit höherer Wahrscheinlichkeit für die Übernahme von Betreuungsaufgaben (z.B. aufgrund des Alters, des Geschlechts oder der Familiensituation) schlechtere Chancen hätten, eine Stelle zu erhalten. Vielmehr bieten die vorgesehenen Änderungen Rechtssicherheit, was sowohl den betroffenen Angehörigen als auch den Arbeitgebenden und schliesslich der Gesamtgesellschaft zugutekommt.

Die Sorge für betreuungs- und pflegebedürftige Personen ist eine Aufgabe, welche von der gesamten Gesellschaft getragen werden soll und nicht ausschliesslich als Privatsache der betroffenen Angehörigen zu betrachten ist.

Die EKF weist darauf hin, dass in einem weiteren Schritt eine Ausweitung von Entschädigungen für Betreuungsarbeit von Angehörigen für weitere Gruppen ins Auge gefasst werden sollte. Angesichts der grossen Zahl betroffener Angehöriger (35% der ständigen Wohnbevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren oder 1.9 Millionen

Personen) und angesichts der demografischen Alterung darf die Aufgabe, eine Berufstätigkeit mit der Betreuung und Pflege von Angehörigen zu vereinbaren, nicht allein den Arbeitgebenden überbürdet und überlassen werden. Absentismus, physische und psychische Erschöpfung sind schon heute für viele Angehörige mit Betreuungs- und Pflegeverpflichtungen eine Realität. Müssen Unternehmen das Problem von Fall zu Fall selber lösen, führt dies zu Ungleichbehandlung und ist mit erheblichen Kosten verbunden, die als Knowhow-Verlust und Fluktuationskosten auch dann anfallen, wenn Mitarbeitende aufgrund fehlender Vereinbarkeit das Unternehmen verlassen.

Die EFK betont die Wichtigkeit der folgenden Aussage im Erläuternden Bericht: «Es darf kein gesellschaftlicher Druck auf Familienmitglieder ausgeübt werden, ihre Nächsten in einem möglichst hohen Masse selbst zu betreuen und zu pflegen. Besteht diese Bereitschaft, sind jedoch Massnahmen notwendig, die es Erwerbstätigen erlauben, kranke und pflegebedürftige Familienmitglieder im Rahmen ihrer Möglichkeiten zu betreuen und zu pflegen.»

Die EFK erwartet vom Bundesrat eine breite öffentliche Kommunikation der Änderungen. Wenn die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenpflege verbessert werden soll, ist die Sensibilisierung der Bevölkerung und der Arbeitgebenden für die Thematik von grosser Relevanz.

## **2 Kurzzeitige Arbeitsabwesenheiten**

Die EKF begrüsst die vorgesehene Lohnfortzahlung für die erforderliche Betreuung nicht nur kranker und verunfallter Kinder, sondern auch anderer kranker und verunfallter verwandter oder nahestehender Personen während längstens drei Tagen pro Ereignis (Art. 329g OR). Die Festschreibung dieser in vielen Unternehmen bereits bestehenden Praxis schafft Rechtssicherheit und hilft nicht zuletzt mit, die Herausforderungen der demografischen Alterung bei gleichzeitig steigender Erwerbsbeteiligung der Frauen zu meistern. Die zusätzlichen Kosten sind gemäss Regulierungsfolgenabschätzung im Vergleich zu den Kosten für sämtliche kurzzeitigen Abwesenheiten gering.

**Die EKF beantragt jedoch, dass die Maximaldauer bei ausserordentlichen Umständen wie beispielsweise gravierenden Rückfällen ausnahmsweise auf fünf Tage verlängert werden kann. Zudem sollen Personen mit Kindern in alleiniger Obhut die fünf Tage generell gewährt werden, wenn ihre Kinder erkranken oder verunfallen, soweit in diesen Fällen kein zweiter Elternteil den Dreitagesanspruch geltend machen kann.**

Die EKF begrüsst, dass die im Arbeitsgesetz bestehende Definition von «pflegebedürftige Angehörige» und «nahestehende Personen» (Artikel 36 Absatz 1 ArG) in den neuen Artikel 329g OR übernommen wird. Damit kann den verschiedenen realen Familiensituationen und tragenden Freundschaftsbeziehungen Rechnung getragen werden. Wichtig ist zudem, dass die betreuungsbedingten Abwesenheiten nicht vom Ferienkontingent gemäss Art. 324a OR abgezogen

werden, da durch private Betreuungsaufgaben belastete Personen nicht weniger Bedarf an Erholung haben.

Dagegen erscheint es inkonsequent und der Rechtssicherheit nicht förderlich, dass die analoge Formulierung nicht auch in Artikel 36 Absatz 3 des Arbeitsgesetzes ArG aufgenommen wurde, welcher die Freistellung in den gleichen Fällen regelt. **Die EKF beantragt, dies nachzuholen, um OR und ArG klar und widerspruchsfrei aufeinander abzustimmen.** Dies dürfte insbesondere auch für die aus Gleichstellungssicht wichtige Inanspruchnahme durch Männer, die stärker in den durchs Arbeitsgesetz geregelten Bereichen berufstätig sind, bedeutsam sein.

### **3 Betreuungsurlaub und Betreuungsentschädigung**

Die EKF begrüsst die neue Möglichkeit für Eltern gesundheitlich schwer beeinträchtigter Kinder, sich während einer begrenzten Zeit bezahlt von der Erwerbsarbeit freistellen zu lassen. Die vorgesehene Entschädigung bedeutet für die betroffenen Familien eine grosse Entlastung und bringt Rechtssicherheit in Situationen, in denen Eltern und Arbeitgebende ohnehin Lösungen finden müssen. Gleichzeitig sind, wie die Regulierungsfolgeabschätzung zeigt, die Kostenfolgen begrenzt, weil die Zahl der betroffenen Familien nicht sehr gross ist.

**Die EKF sieht aus den dargelegten Gründen keine Notwendigkeit, die Dauer des Betreuungsurlaubs auf die in einigen Fällen nach wie vor völlig unzureichende Dauer von 14 Wochen (für beide Eltern zusammen) zu beschränken.** Diese Begrenzung bildet eine unnötige Härte für die wenigen Familien, die effektiv mit einer länger andauernden schweren gesundheitlichen Krise eines Kindes konfrontiert sind. Wichtiger als die zeitliche Beschränkung erscheint hier zu überprüfen, ob die schwere gesundheitliche Beeinträchtigung des Kindes andauert. Sicherzustellen ist, dass mit der gewählten Regelung Kinder mit einer Behinderung anderen Kindern gegenüber gleichgestellt sind.

Zudem führt die Formulierung in Art. 329h Abs. 2 OR, der die Maximaldauer pro Elternteil, aber gleichzeitig auch eine Abtauschbarkeit unter den Eltern regelt, zu Rechtsunsicherheit. So bleibt unklar, wie der Kündigungsschutz geregelt ist und wieweit der Arbeitgeber oder die Arbeitgeberin bei einem Abtausch einverstanden sein muss. **Aus Sicht der EKF ist der Betreuungsurlaub zwingend als individueller Anspruch zu formulieren, zumal ein Betrieb nicht wissen kann, welche Ansprüche ein zweiter Elternteil bereits eingelöst hat.**

Die EKF ist der Meinung, dass nichts dagegen spricht, einen längeren Betreuungsurlaub vorzusehen, weil dieser sehr selten in Anspruch genommen werden muss. **Die Kommission beantragt einen individuellen Anspruch von 26 Wochen für jeden Elternteil, der bei Eltern mit alleiniger Obhut für das gesundheitlich schwer beeinträchtigte Kind verdoppelt wird, soweit kein zweiter Elternteil einen Anspruch geltend machen kann.**

Die EKF befürwortet, den Bezug des Betreuungsurlaubs nicht nur wochenweise, sondern in Absprache mit dem Arbeitgeber oder der Arbeitgeberin auch in der Form einer Pensenreduktion mit entsprechender Erhöhung der Wochenzahl vorzusehen.

Diese Lösung kann für beide Seiten Vorteile haben, und die Berechnung des Anspruchs stellt bei einer prozentualen Senkung des Erwerbsumfangs kein Problem dar. Für Fortsetzungsfamilien ist es zudem wichtig, analog zu den Pflegeeltern auch für Stiefeltern einen Anspruch vorzusehen, den der Bundesrat in der Verordnung näher regeln kann.

Die EKF befürwortet insbesondere, dass die Lohnfortzahlung über die Erwerbsersatzordnung EO erfolgt und nicht die einzelnen Arbeitgebenden sie garantieren müssen – denn eine solche Pflicht dürfte vor allem kleinere Betriebe an ihre Grenzen bringen. Zudem ist es aus Gleichstellungssicht zielführend, dass die Leistung flexibel wochenweise beziehbar ist, dass die beiden Elternteile (sofern beide erwerbstätig sind) die Wochen untereinander aufteilen können und dass grundsätzlich eine hälftige Aufteilung vorgesehen ist. Als sehr wichtig für die Möglichkeit einer effektiven Inanspruchnahme erscheint der vorgesehene Kündigungsschutz.

**Die EKF nutzt die Gelegenheit zu betonen, dass auch Möglichkeiten für eine Entschädigung von Betreuungsarbeit von Angehörigen für weitere gesundheitlich schwer beeinträchtigte Gruppen (wie volljährige Kinder, Ehe- und Lebenspartner/innen) geschaffen werden sollten.** Entschädigungen für länger dauernde betreuungs- und pflegebedingte Arbeitsabwesenheiten bestehen bereits in verschiedenen Ländern (z.B. Deutschland oder Belgien), wie aktuelle Vergleichsstudien zeigen. Die Schweiz sollte sich dieser wichtigen Thematik aktiv annehmen.

Dass auch Elternteile den Betreuungsurlaub und die Betreuungsentschädigung beanspruchen können, deren Partner/in nicht erwerbstätig ist, erscheint aus einer Gleichstellungsperspektive zunächst kontraintuitiv, wird aber von der EKF ausdrücklich begrüsst. Gemäss Strukturerhebung des Bundesamts für Statistik haben nur 23% aller Familien eine traditionelle Arbeitsteilung (Mann Vollzeit, Frau nicht erwerbstätig) und von diesen eine Minderheit von 35% nur ein Kind, sodass theoretisch die Mutter die Betreuungsaufgabe übernehmen könnte. Aus Sicht der EKF ist es jedoch nicht gerechtfertigt, die Mutter auf diese unbezahlte Betreuungsaufgabe festzulegen und ihr dadurch faktisch zu verunmöglichen, wieder eine Erwerbsarbeit aufzunehmen. Dies umso weniger, als eine kleine Anzahl Familien von dieser Situation betroffen sein dürfte und daher keine erheblichen Kostenfolgen zu erwarten sind.

**Die EKF beantragt zudem, die laufende Forschung zu den finanziellen Schwierigkeiten pflegender Angehöriger auszuwerten im Hinblick auf eine sinnvolle Abgrenzung von Betreuungsentschädigung und IV-Leistungen, insbesondere dem Intensivpflegezuschlag IPZ.** Es bestehen Hinweise, dass es sinnvoll ist, die Eltern gesundheitlich schwer beeinträchtigter Kinder mit Geburtsgebrechen nicht grundsätzlich von einer Betreuungsentschädigung auszuschliessen. Desgleichen erscheint der Ausschluss von Eltern, deren Kinder einen IPZ erhalten, nicht in jedem Fall angezeigt. Vielmehr wird vorgeschlagen, den IPZ anzurechnen und dann aufzustocken, wenn die Betreuungsentschädigung höher

liegt. Der Anspruch kann auf eine einmalige Inanspruchnahme begrenzt werden, wie es in der Regulierungsfolgenabschätzung angeregt wird.

#### **4 Erweiterung der Betreuungsgutschriften in der AHV**

Vorgesehen ist eine Erweiterung des Anspruchs auf Angehörige von Personen mit einer Hilflosenentschädigung leichten Grades sowie auf Lebenspartner/innen in Konkubinatspaaren. Die EKF begrüsst beide Erweiterungen ausdrücklich. Die Erweiterung auf Angehörige von Personen mit einer Hilflosenentschädigung leichten Grades ist deshalb wichtig, weil dies viele Personen mit Demenzerkrankungen betrifft. Der Betreuungsaufwand für Demenzerkrankte kann bereits sehr beträchtlich sein, wenn sie in den Alltagsaktivitäten, welche für die Bemessung der Hilflosigkeit ausschlaggebend sind, erst leicht eingeschränkt sind. Die Erweiterung auf Lebenspartner/innen entspricht einer zunehmend gelebten Realität. Allerdings erscheint wenig sinnvoll, eine lange Frist von fünf Jahren Zusammenleben in einem gemeinsamen Haushalt vorauszusetzen.

**Die EKF beantragt, diese Frist auf zwei Jahre zu senken und Lebensgemeinschaften ohne Karenzfrist zu berücksichtigen, wenn gemeinsame Kinder vorhanden sind. Zudem sollten neben Lebensgemeinschaften auch eingetragene Partnerschaften explizit genannt werden.**

**Für Personen, die sowohl Kinder betreuen als auch weitere Angehörige pflegen, sollte eine Kumulation der Ansprüche von Erziehungs- und Betreuungsgutschriften möglich sein. Nicht mehr zeitgemäss und den realen Verhältnissen entsprechend ist bei den Betreuungsgutschriften auch das Distanzkriterium von 30 km (oder einer Stunde Wegzeit). Es sollte bei dieser Reform gleichzeitig ersatzlos gestrichen werden.**

#### **5 Stellungnahmen zu den einzelnen Gesetzesartikeln**

Aufgrund der obigen Ausführungen nimmt die EKF zu den einzelnen Gesetzesartikeln wie folgt Stellung:

##### **Kurzzeitige Arbeitsabwesenheiten**

**Artikel. 329g OR:** *Einverstanden*, wobei eine ergänzende Regelung von bis zu fünf Tagen bei ausserordentlichen Umständen sowie für Personen mit erkrankten oder verunfallten Kindern in alleiniger Obhut vorzusehen ist.

**Es fehlt eine analoge Anpassung in Artikel 36 Absatz 3 ArG.**

**Die EKF beantragt, Artikel 36 Absatz 3 ArG wie folgt anzupassen:**

«Der Arbeitgeber hat Arbeitnehmern mit Familienpflichten gegen Vorlage eines ärztlichen Zeugnisses die zur Betreuung kranker oder verunfallter Kinder sowie kranker oder verunfallter verwandter oder nahestehender Personen erforderliche Zeit im Umfang bis zu drei Tagen freizugeben.» Auch hier ist dieselbe ergänzende

Regelung von bis zu fünf Tagen bei ausserordentlichen Umständen sowie für Personen mit erkrankten oder verunfallten Kindern in alleiniger Obhut vorzusehen.

### **Betreuungsurlaub und Betreuungsentschädigung**

Die Absätze zur Aufteilung der Betreuungszeit (Art. 329h Abs. 2 OR) und der Betreuungsentschädigung (Art. 16k Abs. 4 EOG) zwischen den Eltern von gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindern sind missverständlich formuliert. Es ist zudem darauf hinzuweisen, dass die Formulierung «die Hälfte der Taggelder» nicht klärt, ob ein Ausgleich zwischen ungleich verdienenden Elternteilen mitgemeint ist. In Art. 329h Abs. 2 OR sollte weiter das Wort «Arbeitnehmende» durch «erwerbstätig» ersetzt werden, weil bei der Betreuungsentschädigung auch Selbständigerwerbende anspruchsberechtigt sind.

#### ***Der Wortlaut von Art. 329h Abs. 2 OR wäre demnach:***

~~«Sind beide Eltern ~~Arbeitnehmende~~ erwerbstätig, so hat jeder Elternteil Anspruch auf maximal 7 26 Wochen. Für Eltern mit gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindern in alleiniger Obhut verdoppelt sich der Anspruch. Sie können eine abweichende Aufteilung des Urlaubs wählen.»~~

#### ***Art. 16k Abs. 4 EOG: streichen***

~~«Sind beide Eltern erwerbstätig, so hat jeder Elternteil Anspruch auf maximal die Hälfte der Taggelder. Sie können eine abweichende Aufteilung wählen.»~~

### **Artikel 16g EOG Einverstanden**

#### **Artikel 16i EOG**

**Absatz 1: Einverstanden, wobei die EKF beantragt, die Anspruchsberechtigung grundsätzlich auch auf Eltern von Kindern mit Geburtsgebrechen auszudehnen.**

#### **Anpassung in Art 16i Abs. 1 Buchstabe a EOG:**

«Anspruchsberechtigt sind Personen, die Eltern eines minderjährigen Kindes sind, das wegen Krankheit, Geburtsgebrechen oder Unfall gesundheitlich schwer beeinträchtigt ist.»

*Absatz 2: Einverstanden*

*Absatz 3: Einverstanden, wobei die EKF eine andere Abgrenzung zum IPZ vorsieht:*

#### **Anpassung in Art 16i Abs. 3 EOG:**

~~«Kein Anspruch besteht, wenn für das Kind ein Anspruch auf den Intensivpflegezuschlag nach Artikel 42<sup>ter</sup> des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung besteht, wird dieser von der Betreuungsentschädigung in Abzug gebracht.»~~

*Absatz 4 Buchstabe a: Analog zu den Pflegeeltern ist auch eine Regelung für Stiefeltern vorzusehen.*

*Absatz 4 Buchstabe b: Einverstanden*

*Absatz 4 Buchstabe c: Einverstanden*, wobei die EKF es als besonders wichtig erachtet, dass die enge Begleitung auch Phasen einschliesst, in denen sich diese auf das eigentliche Beistehen beschränkt (z.B. während eines langen Spitalaufenthaltes) und konkrete Pflege- und Betreuungshandlungen nur von Fachpersonen vorgenommen werden können. Zudem dürfen Kinder mit einer Behinderung gegenüber anderen Kindern nicht benachteiligt werden.

#### **Artikel 16j EOG**

*Absatz 1: Einverstanden*, wobei die EKF die Kombination mit einem Kündigungsschutz (336c Abs. 1 Bst.c bis OR, vgl. unten) als besonders wichtig erachtet.

*Absatz 2 bis 4: Einverstanden*

#### **Artikel 16k EOG**

*Absatz 1: Einverstanden*

*Anpassung in Absatz 2:*

«Innerhalb der Rahmenfrist besteht Anspruch auf höchstens 98 volle Taggelder»

*Ergänzung in Absatz 3:*

«In Absprache mit dem Arbeitgeber/der Arbeitgeberin kann das Pensum in dieser Zeit auch prozentual reduziert werden. Die Taggelder werden in diesem Fall anteilmässig gekürzt. Der Gesamtanspruch von 98 vollen Taggeldern bleibt jedoch erhalten.»

*Absatz 4: streichen*

**Artikel 16l EOG: Einverstanden**

**Artikel 16m EOG: Einverstanden**

**Artikel 20 Absatz 1 EOG: Einverstanden**

**Artikel 329b Absatz 3 Buchstabe c OR: Einverstanden**

#### **Artikel 329h OR**

*Absatz 1: Einverstanden*, wobei die Gleichbehandlung von Kindern mit einer Behinderung zu gewährleisten ist, zum Beispiel durch die explizite Nennung von Geburtsgebrechen.

*Absatz 2: vgl. oben*

*Absatz 3: Einverstanden*, wobei die Möglichkeit eines teilzeitlichen Bezugs analog zu Art. 16k, Abs. 3 EOG zu ergänzen ist.

*Absatz 4: Einverstanden*, wobei die EKF es als wichtig erachtet, dass der Arbeitgeber (ausser bei Teilzeitlösungen) lediglich informiert werden muss, nicht aber sein Einverständnis geben muss.

**Artikel 336c Absatz 1 OR: Einverstanden**, wobei zu prüfen ist, ob mit der gewählten Formulierung gewährleistet ist, dass der Kündigungsschutz – was sehr wichtig ist – von Anfang an gilt und nicht erst ab der Geltendmachung des Anspruchs auf Betreuungsurlaub.

**Artikel 362 Absatz 1: Einverstanden**

**Artikel 8 Absatz 3 AHVG: Einverstanden**

**Artikel 10 Absatz 4 Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft: Einverstanden**

### **Erweiterung der Betreuungsgutschriften in der AHV**

#### **Anpassung in Artikel 29<sup>septies</sup>, Abs.1 AHVG:**

«Versicherte, welche Verwandte in auf- oder absteigender Linie oder Geschwister mit einem anerkannten Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung der AHV, der IV, der obligatorischen Unfallversicherung oder der Militärversicherung betreuen, haben Anspruch auf die Anrechnung einer Betreuungsgutschrift, ~~wenn sie die betreuten Personen für die Betreuung gut erreichen können~~. Sie müssen diesen Anspruch jährlich schriftlich anmelden. Verwandten gleichgestellt sind Ehegatten, eingetragene Partnerinnen und Partner, Schwiegereltern, Stiefkinder sowie Lebenspartnerinnen und -partner, die seit mindestens fünf-zwei Jahren ununterbrochen mit den Versicherten einen gemeinsamen Haushalt führen oder gemeinsame Kinder haben.»

Zu ergänzen ist zudem die Möglichkeit einer Kumulation der Ansprüche auf Erziehungs- und Betreuungsgutschriften, wenn in beiden Bereichen entsprechende Leistungen erbracht werden.