



**Motion von Rainer Leemann und Michael Arnold  
betreffend Standesinitiative für gleiches Recht für jede Mutter und nicht nur für  
Politikerinnen  
(Vorlage Nr. 3008.1 - 16145)**

Bericht und Antrag des Regierungsrats  
vom 12. November 2019

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Rainer Leemann und Michael Arnold haben am 10. September 2019 eine Motion betreffend Standesinitiative für gleiches Recht für jede Mutter und nicht nur für Politikerinnen (Vorlage Nr. 3008.1 - 16145) eingereicht. Der Kantonsrat hat die Motion am 26. September 2019 an den Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen.

Wir unterbreiten Ihnen zur Motion Bericht und Antrag und gliedern diesen wie folgt:

|   |          |
|---|----------|
| <b>1. In Kürze</b>  | <b>1</b> |
| <b>2. Hintergrund der Motion</b>  | <b>2</b> |
| <b>3. Verfahren der Standesinitiative</b>   | <b>3</b> |
| <b>4. Beurteilung der Motion</b>  | <b>3</b> |
| 4.1. Rechtliche Grundlagen  | 3        |
| 4.2. Haltung des Regierungsrats zum Anliegen der Motionäre  | 4        |
| 4.3. Haltung des Regierungsrats zur Stellungnahme des Bundesrates (Interpellation von Sibel Arslan) | 5        |
| <b>5. Antrag</b>  | <b>5</b> |

**1. In Kürze**

**Der Regierungsrat betrachtet die Regeln über den Mutterschutz als wichtige Errungenschaft, die es zu bewahren gilt. Mütter dürfen von ihren Arbeitgebern nicht unter Druck gesetzt werden können, auf den ihnen zustehenden Schutz zu verzichten. Der Regierungsrat lehnt damit die Erheblicherklärung der Motion ab.**

Die Motion beauftragt den Regierungsrat, beim Bund eine Standesinitiative einzureichen. Die Bundesgesetzgebung sei dahingehend zu ändern, dass Frauen nach der Geburt eines Kindes kleine berufliche Tätigkeiten während des Mutterschaftsurlaubs wahrnehmen können, ohne dadurch den Anspruch auf die Mutterschaftsentschädigung und den Mutterschutz aus der beruflichen Tätigkeit zu verlieren.

Die Motionäre beziehen sich in ihrer Begründung auf die am 4. September 2019 vom Kantonsrat eingereichte Standesinitiative.<sup>1</sup> Diese fordert, die Bundesgesetzgebung dahingehend zu ändern, dass Frauen 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.

Die Motionäre möchten eine Ungleichbehandlung zwischen Müttern mit einer herkömmlichen Erwerbstätigkeit und Parlamentarierinnen verhindern. Der Regierungsrat sieht jedoch sachliche Gründe für diese Ungleichbehandlung bzw. für die vorgeschlagene Ausnahmeregelung für Parlamentarierinnen. Er befürwortet einen starken Mutterschutz und lehnt deshalb die vorliegende Motion ab.

## 2. Hintergrund der Motion

Am 14. Juni 2018 haben die Kantonsrätinnen Anna Bieri und Barbara Häseli ein Postulat betreffend Teilnahme an den Kantonsratssitzungen bei Mutterschaft eingereicht (Vorlage Nr. 2881.1 - 15800). In seinem Bericht und Antrag vom 11. Juni 2019 zum Postulat (Vorlage Nr. 2881.2-16090) signalisierte der Regierungsrat Verständnis für das Anliegen der Postulantinnen. Er wies jedoch darauf hin, dass der Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung auf Bundesebene geregelt sei und der Kanton Zug dem Anliegen der Postulantinnen deshalb nicht entsprechen könne. Eine Änderung des Bundesrechts könne allenfalls mit dem Instrument der Standesinitiative angeregt werden. Da es sich bei der Standesinitiative um ein klassisches Instrument des Kantonsrats handle, werde der Regierungsrat jedoch nicht von sich aus aktiv. Der Kantonsrat erklärte darauf diesen ersten Vorstoss auf Antrag des Regierungsrates für nicht erheblich.

Am 4. Juli 2019 reichten die Kantonsrätinnen Anna Bieri und Barbara Häseli einen neuen Vorstoss ein. Mit der Motion betreffend Standesinitiative betreffend Mandat auch bei Mutterschaft (Vorlage Nr. 2993.1 - 16111) beauftragten sie den Regierungsrat, beim Bund eine Standesinitiative einzureichen. Diese solle fordern, die Bundesgesetzgebung dahingehend zu ändern, 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. An der Sitzung vom 29. August 2019 beschloss der Kantonsrat die sofortige Behandlung der Motion, erklärte diese für erheblich und beschloss somit die Einreichung einer Standesinitiative. Diese wurde von der Staatskanzlei am 4. September 2019 eingereicht.

Am 10. September 2019 reichten die Kantonsräte Rainer Leemann und Michael Arnold die vorliegende Motion betreffend Standesinitiative für gleiches Recht für jede Mutter und nicht nur für Politikerinnen ein. Die Motion beauftragt den Regierungsrat, beim Bund eine Standesinitiative einzureichen. Diese soll fordern, die Bundesgesetzgebung so zu ändern, dass Frauen nach der Geburt eines Kindes – unabhängig davon, ob es sich um eine herkömmliche Tätigkeit oder die Tätigkeit in einer Legislative handelt – kleine berufliche Tätigkeiten während des Mutterschaftsurlaubs wahrnehmen können, ohne dadurch den Anspruch auf die Mutterschaftsentschädigung und den Mutterschutz aus der beruflichen Tätigkeit zu verlieren. Damit würde im Falle einer Umsetzung der eingereichten Standesinitiative<sup>2</sup> keine Ungleichbehandlung zwischen Müttern mit einer herkömmlichen Erwerbstätigkeit und Parlamentarierinnen entstehen.

---

<sup>1</sup> Motion von Barbara Häseli und Anna Bieri betreffend Standesinitiative betreffend Mandat auch bei Mutterschaft (Vorlage Nr. 2993.1 - 16111).

<sup>2</sup> Motion von Barbara Häseli und Anna Bieri betreffend Standesinitiative betreffend Mandat auch bei Mutterschaft (Vorlage Nr. 2993.1 - 16111).

### 3. Verfahren der Standesinitiative

Nach Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) hat jeder Kanton das Recht, der Bundesversammlung Initiativen zu unterbreiten. Das Verfahren für Standesinitiativen wird durch das Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002 (ParIG, SR 171.10) geregelt. Eine Standesinitiative muss begründet werden, wobei die Begründung insbesondere die Zielsetzungen des Erlasses enthalten muss (Art. 115 ParIG). Zuständig für die Einreichung einer Standesinitiative beim Bund ist im Kanton Zug der Kantonsrat (§ 41 Abs. 1 Bst. r der Kantonsverfassung [KV, BGS 111.1]).

### 4. Beurteilung der Motion

#### 4.1. Rechtliche Grundlagen

Nach dem Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (ArG, SR 822.11) dürfen Frauen während acht Wochen nach der Niederkunft nicht beschäftigt werden.<sup>3</sup> Dieses sogenannte *Beschäftigungsverbot* richtet sich in erster Linie an den Arbeitgeber. Die Norm ist strafbewehrt; mit anderen Worten kann ein Arbeitgeber, welcher eine Frau in dieser Zeit dennoch beschäftigt, bestraft werden.<sup>4</sup>

Der Anspruch auf Mutterschafts*entschädigung* ist im Bundesgesetz über den Erwerbssersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft (EOG, SR 834.1) geregelt. Die Mutterschaftsentschädigung wird als Taggeld ausgerichtet und beträgt 80 Prozent des durchschnittlichen Erwerbseinkommens, welches vor Beginn des Entschädigungsanspruchs erzielt wurde (Art. 16a EOG).

Der Entschädigungsanspruch entsteht am Tag der Niederkunft und endet am 98. Tag nach seinem Beginn. Er endet vorzeitig, wenn die Mutter ihre Erwerbstätigkeit wieder aufnimmt (Art. 16c und 16e EOG).

In Art. 25 der Verordnung zum Erwerbssersatzgesetz (EOV, SR. 834.11) wird das Ende des Anspruchs auf Mutterschaftsentschädigung konkretisiert. Nach dieser Norm endet der Anspruch am Tag der Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit, *unabhängig vom Beschäftigungsgrad*.

Nimmt eine Mutter also ihre Erwerbstätigkeit wieder auf, und sei es auch nur in einem kleinen Pensum, so verliert sie den Anspruch auf die *ganze* Mutterschaftsentschädigung. Damit wollte der Gesetzgeber dazu beitragen, dass der Mutterschaftsurlaub von der Mutter voll ausgeschöpft wird.<sup>5</sup>

Eine Ausnahme besteht jedoch bei einer Erwerbstätigkeit mit «geringfügigem Lohn», der maximal 2300 Franken im Kalenderjahr nicht übersteigen darf. Liegt der (auf das Kalenderjahr hochgerechnete) Verdienst unter dieser Grenze, bleibt der Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung bestehen.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Art. 35a Abs. 3 ArG.

<sup>4</sup> Art. 59 Abs. 1 lit.c ArG.

<sup>5</sup> Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 3. Oktober 2002, BBl 2002 7522, 7546).

<sup>6</sup> BGE 139 V 250.

#### 4.2. Haltung des Regierungsrats zum Anliegen der Motionäre

Der Regierungsrat erachtet die strenge Auslegung der Regeln über die Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit (Art. 16c und 16e EOG) grundsätzlich als sinnvoll. Die Bestimmungen des Mutterschutzes sind wichtige Errungenschaften, denen es Sorge zu tragen gilt und die nicht aufgeweicht werden sollen. Nur mit einer strikten Handhabung kann verhindert werden, dass Mütter nicht unter Druck gesetzt werden, auf den ihnen zustehenden Schutz zu verzichten. Gleichzeitig dürfen diese Regeln jedoch nicht dazu führen, dass Mütter ihre politischen Rechte nicht mehr wahrnehmen können.

Die Motionäre bemerken richtigerweise, dass sich die am 4. September 2019 eingereichte und vom Regierungsrat unterstützte Standesinitiative nur auf die Tätigkeit von Parlamentarierinnen bezieht und damit eine Ungleichbehandlung zwischen Parlamentarierinnen und Müttern mit herkömmlichen Erwerbstätigkeiten geschaffen werden soll. Nach Ansicht des Regierungsrats ist diese Ungleichbehandlung bzw. diese Ausnahmeregelung für Parlamentarierinnen jedoch sachlich gerechtfertigt, da sich die Arbeit von Parlamentarierinnen massgeblich von einer herkömmlichen Erwerbsarbeit unterscheidet:

Zunächst ist ein Arbeitsverhältnis durch ein Subordinationsverhältnis des Arbeitnehmers zum Arbeitgeber und durch das Weisungsrecht des Arbeitgebers charakterisiert. Parlamentarierinnen hingegen befinden sich in keinem rechtlichen Subordinationsverhältnis und unterliegen keinem Weisungsrecht eines Vorgesetzten. Damit kann auch niemand Druck auf die Mutter ausüben, an den Sitzungen teilzunehmen und damit auf den ihr zustehenden Schutz zu verzichten.

Sodann sind Arbeitnehmerinnen in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen aufgrund des in der Schweiz herrschenden liberalen Arbeitsrechts nur gerade 16 Wochen nach der Niederkunft vor einer Kündigung geschützt. Danach darf der Arbeitgeber eine Kündigung aussprechen – die Angabe eines Grundes ist nur auf Wunsch der Arbeitnehmerin erforderlich und der Grund ist auch kein Gültigkeitserfordernis.<sup>7</sup> Über einer Mutter im Mutterschaftsurlaub hängt also – bildlich ausgedrückt – das Damoklesschwert einer Kündigung nach Ablauf der Schutzfrist von 16 Wochen nach der Niederkunft. Angesichts dieser Ausgangslage wird eine Mutter kaum ihre wirtschaftliche Existenz gefährden und der Weisung eines Arbeitgebers entgegentreten, sie möge während des Mutterschaftsurlaubs doch diese oder jene kleine Arbeit erledigen. Als Gegengewicht zur geschilderten Kündigungsfreiheit bedarf es deshalb nach Ansicht des Regierungsrats in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen einer strikten Auslegung der Regeln über die Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit (Art. 16c und 16e EOG).

In einer *parlamentarischen* Tätigkeit jedoch besteht eine andere Ausgangslage: Parlamentarierinnen werden von den Stimmberechtigten auf eine zum Voraus bestimmte Amtszeit gewählt. Es droht keine Kündigung durch einen Vorgesetzten, wenn eine Parlamentarierin während des Mutterschaftsurlaubs ihre Rechte wahrnimmt und auf sämtliche Tätigkeiten im Parlament verzichtet. Insofern bedarf es auch keines Gegengewichts in Form einer strikten Auslegung der Regeln über die Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit (Art. 16c und 16e EOG).

Dem Anliegen der Motionäre steht sodann auch das vorstehend (Ziff. 4.1) erwähnte *Beschäftigungsverbot* des ArG entgegen. Auch dieses Verbot erachtet der Regierungsrat als wichtige Errungenschaft zugunsten der Mütter, welche nicht aufgeweicht werden soll. Da die Tätigkeit in

---

<sup>7</sup> Art. 335 und 336a des Bundesgesetzes über die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Obligationenrecht, SR 220). Auch eine missbräuchlich ausgesprochene Kündigung ist gültig und beendet das Arbeitsverhältnis, allenfalls besteht ein Anspruch auf eine Entschädigung.

einem Parlament von diesem Beschäftigungsverbot nicht erfasst ist,<sup>8</sup> stellt dieses kein Hindernis zur eingereichten Standesinitiative dar.

#### 4.3. Haltung des Regierungsrats zur Stellungnahme des Bundesrates (Interpellation von Sibel Arslan)

Die Motionäre weisen in ihrer Motion auf die Interpellation von Sibel Arslan hin. Auch der Bundesrat spreche in diesem Zusammenhang von einer Ungleichbehandlung zwischen Parlamentarierinnen und den übrigen erwerbstätigen Müttern.

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass die eingereichte Standesinitiative von der Haltung des Bundesrates abweicht. Der Regierungsrat sieht jedoch – wie vorstehend aufgezeigt – sachliche Gründe für eine Ungleichbehandlung bzw. für eine Ausnahmebestimmung für Parlamentarierinnen.

### 5. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen,

die Motion der Kantonsräte Rainer Leemann und Michael Arnold betreffend Standesinitiative für gleiches Recht für jede Mutter und nicht nur für Politikerinnen (Vorlage Nr. 3008.1 - 16145) als nichterheblich zu erklären.

Zug, 12. November 2019

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Stephan Schleiss

Der Landschreiber: Tobias Moser

110/mb

---

<sup>8</sup> Art. 35a Abs. 3 ArG. Unter Arbeitnehmern im Sinne des ArG sind Personen zu verstehen, die in fremder Arbeitsorganisation und damit in persönlicher Unterordnung (Bindung an Weisungen des Arbeitgebers) leisten (Müller Roland/Maduz Christian, Kommentar zum Arbeitsgesetz, 8. Auflage 2017, Art. 1 N 4 ff.). Die Tätigkeit in einem *Parlament* unterliegt damit nicht dem Geltungsbereich des ArG. Dafür fehlt es an der Eingliederung in eine fremde Arbeitsorganisation und an einer Weisungsgebundenheit der Parlamentarierinnen.