



An den Grossen Rat

18.5437.02

PD/P185437

Basel, 29. Mai 2019

Regierungsratsbeschluss vom 28. Mai 2019

Motion Aeneas Wanner und Konsorten betreffend «Stellvertretungsregelung für Mütter während der Zeit des Mutterschutzes» – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 20. Februar 2019 die nachstehende Motion Aeneas Wanner und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„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).

Es besteht also ein grundsätzlicher Zielkonflikt während des Mutterschutzes von 14 Wochen. Aber auch nach Ablauf des Mutterschutzes kann es in gewissen Situationen unumgänglich sein, dass eine Mutter ihr Baby in den Grossratssaal mitnehmen muss (kurzfristiger Betreuungsausfall, Stillen, etc.). Auch dieser Situation wird heute nicht Rechnung getragen, wie der sich kürzlich ereignete Vorfall zeigte. Auch Mütter müssen ihrem Grossratsmandat ungehindert nachgehen können, um so auch dem Wählerwillen gerecht zu werden. In diesem Sinne soll geprüft werden, wo die Mütter ihre Babys bei Bedarf stillen und wickeln können.

Die jüngsten Vorkommnisse und Diskussionen im Grossen Rat zeigen, dass dieses Anliegen dringlich und verbindlich anzugehen ist, weshalb wir dem Anzug Wegmann (18.5043) mit dieser Motion Nachdruck verleihen wollen.

Aus den oben genannten Gründen wird der Regierungsrat beauftragt, innerhalb eines Jahres eine gesetzliche Grundlage für ein Stellvertretungssystem während den 14 Wochen Mutterschutz vorzuschlagen. Dabei sollen die Mütter frei entscheiden können, ob sie diese Stellvertretungsmöglichkeit beanspruchen oder an den Sitzungen teilnehmen wollen. Gleichzeitig soll klar geregelt werden, bis zu welchem Alter Babys in den Grossratssaal mitgenommen werden dürfen.

Aeneas Wanner, Barbara Wegmann, Danielle Kaufmann, Kaspar Sutter, Katja Christ, David Wüest-Rudin, Tanja Soland, Claudio Miozzari, Salome Hofer, Alexandra Dill, Michelle Lachenmeier, Lea Steinle, Jürg Stöcklin, Christian C. Moesch, Beatrice Messerli, Sasha Mazzotti, Nicole Amacher“

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 Abs. 1 und 2 GO bestimmen Folgendes:

- ¹ In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.
- ² Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.

Die Motion ist sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grosse Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1bis GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1bis GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1bis Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden innerhalb eines Jahres eine gesetzliche Grundlage für ein Stellvertretungssystem (für in den Grossen Rat gewählte Mütter) während der 14 Wochen Mutterschutz vorzuschlagen. Die Mütter sollen frei entscheiden können, ob sie die Stellvertretungsmöglichkeit beanspruchen oder an den Sitzungen teilnehmen wollen. Zudem soll geregelt werden bis zu welchem Alter Babys in den Grossratssaal mitgenommen werden dürfen.

Gemäss § 99 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV; SG 111.100) regelt das Gesetz die Organisation und die Geschäftsordnung des Grossen Rates. Nach § 99 Abs. 2 KV erlässt der Grosse Rat auch die Ausführungsbestimmungen (untergesetzliche Ebene) zu seiner Organisation und Geschäftsordnung. Ganz allgemein ist der Grosse Rat für die Gesetzgebung zuständig (§ 83 KV) und regelt dabei die Grundzüge der Organisation und der Aufgaben der Behörden (§ 83 Abs. 2 lit. d KV), wie dies speziell für den Grossen Rat nochmals in § 99 Abs. 1 KV festgehalten ist. Gemäss § 92 Abs. 1 KV beschliesst der Grosse Rat über Anträge und Entwürfe zu Gesetzen und Beschlüssen aufgrund eines Ratschlags oder Berichts des Regierungsrates und/oder des Berichts einer Grossratskommission. Der Regierungsrat wirkt dementsprechend grundsätzlich bei der Vorbereitung der Gesetzgebung des Grossen Rates mit (§ 105 Abs. 1 KV). Wenn es jedoch um den Spezialfall seiner eigenen Organisation geht, ist es aufgrund seiner eigenen Organisationshoheit üblich und zulässig, dass der Grosse Rat die Vorlagen für Änderungen des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) vom 29. Juni 2006 (SG 152.100) regelmässig selbst vorbereitet, beispielsweise durch eine Spezialkommission in Zusammenarbeit mit dem Ratsbüro. Änderungen der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (AB) vom 29. Juni 2006 (SG 152.110) arbeitet der Grosse Rat gemäss seiner diesbezüglichen Kompetenz (§ 99 Abs. 2 KV) ebenfalls selbst aus.

Obwohl es bei der vorliegenden Thematik um die Organisation und die Geschäftsordnung des Grossen Rates geht, soll in der Motion nun der Regierungsrat zur Vorbereitung einer Änderung der parlamentarischen Organisationsvorschriften aufgefordert werden. Die genannten Bestim-

mungen der Kantonsverfassung zur Gesetzgebung sprechen nicht dagegen, insbesondere da dies dem allgemeinen Gesetzgebungsverfahren entspricht. Es gibt demgegenüber auch keine Bestimmung, die die Beteiligung des Regierungsrates für die Ausarbeitung einer Vorlage zur Änderung der GO oder der AB explizit verbieten würde, zumal dies die Freiheit des Grossen Rates, seine eigene Organisation und Geschäftsordnung zu beschliessen letztlich nicht verändert, da der Grosse Rat nicht an die Vorlage des Regierungsrates gebunden ist. Eine Motion kann auch auf die Vorbereitung eines Grossratsbeschlusses gerichtet sein, der Erlass der Ausführungsbestimmungen zur Organisation und Geschäftsordnung des Grossen Rates (§ 99 Abs. 2 KV) erfolgt durch einen Grossratsbeschluss.

Die Motion verlangt nicht etwas, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht (§ 42 Abs. 2 GO). Es spricht auch kein höherrangiges Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt.

Der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen, weshalb der Motionstext bereits eine solche Frist enthalten kann.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Ausgangslage

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, innerhalb eines Jahres eine gesetzliche Grundlage für ein Stellvertretungssystem während den 14 Wochen Mutterschutz vorzuschlagen. Notwendig sei ein solches Stellvertretungssystem unter anderem deshalb, weil eine Mutter, die während den ersten 14 Wochen nach der Geburt einer Beschäftigung nachgeht, den Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung verliert.

3. Stellvertretungsregelungen in Parlamenten

3.1 Aktuelle Situation im Kanton Basel-Stadt

Der Grosse Rat kennt eine Stellvertretungsregelung aktuell nur in Bezug auf die Kommissionstätigkeit. Falls ein Mitglied einer ständigen oder einer besonderen Kommission aus persönlichen oder beruflichen Gründen länger als zwei Monate verhindert ist, an der Ratstätigkeit teilzunehmen, kann die Fraktion eine Stellvertretung bezeichnen (§ 64 Abs. 1 GO). Dauert die Stellvertretung länger als sechs Monate, so muss der Grosse Rat die Stellvertretung genehmigen (§ 64 Abs. 2 GO).

Eine Stellvertretungsregelung für Plenumsitzungen, z. B. mit der Möglichkeit, dass die Stellvertretung an den Abstimmungen im Grossen Rat teilnehmen kann, gibt es hingegen nicht.

3.2 Kantonaler Vergleich

In der Schweiz gibt es bisher fünf Kantone, welche ein Stellvertretungssystem für Parlamentarierinnen und Parlamentarier vorsehen. Es sind diese 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 sovielman einen Abgeordneten und einen Ersatzmann zugeteilt, als die Verteilungszahl in der Zahl seiner schweizerischen Wohnbevölkerung enthalten ist.¹
- Im Kanton Jura wird die Stellvertretung zur gleichen Zeit und auf derselben Liste gewählt wie die andern Abgeordneten. Die Anzahl der Stellvertreterinnen und Stellvertreter richtet sich nach der Anzahl der Abgeordneten, welche in einem Bezirk gewählt werden.²
- 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.³
- 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.⁴
- Im Kanton Graubünden wählt im Rahmen der Grossratswahlen jeder Wahlkreis so viele Stellvertreterinnen und Stellvertreter, als er Abgeordnete zu wählen hat, höchstens jedoch zehn.⁵

3.3 Stellvertretung in den eidgenössischen Räten

Die Mitglieder des National- und Ständerates sind verpflichtet, an den Sitzungen der Räte und Kommissionen teilzunehmen (Art. 10 Parlamentsgesetz). Für die Plenumsitzungen gibt es keine Stellvertretungsregelung. Für die parlamentarischen Kommissionen ist jedoch jeweils eine Stellvertretungsmöglichkeit vorgesehen: Gemäss Art. 18 Abs. 1 Geschäftsreglement des Nationalrates kann ein Kommissionsmitglied sich für eine einzelne Sitzung in der Kommission oder in einer Subkommission vertreten lassen. Seine Fraktion bestimmt, wer es an der Sitzung vertritt. Gemäss Art. 14 Abs. 1 Geschäftsreglement des Ständerates kann sich Kommissionsmitglied für eine Sitzung oder einzelne Sitzungstage vertreten lassen.

Am 14. Dezember 2018 wurde im Nationalrat das Postulat „Ersatz für Parlamentarierinnen und Parlamentarier bei Mutterschaft, Vaterschaft und längerer Krankheit“ (18.4370) beim Büro des Nationalrates eingereicht. Das Büro beantragt in seiner Stellungnahme vom 4. März 2019 die Ablehnung des Postulats. Die Bundesverfassung besage, dass der Nationalrat aus 200 Abgeordneten bestehe, die in direkter Wahl vom Volk gewählt werden (Art. 149 BV); die Möglichkeit einer Stellvertretung sei nicht vorgesehen. Die Einführung einer Stellvertretungslösung für gewählte Parlamentarierinnen und Parlamentarier würde somit nicht zuletzt auch eine Revision der Bundesverfassung bedingen. Eine "vorübergehende Delegation" oder "pragmatische Lösungen", wie es die Postulantin vorschlägt, wären ohne verfassungsmässige Grundlage nicht möglich. Kantone wie Genf, Graubünden, Jura, Neuenburg, Wallis hätten für ihre Kantonsparlamente ein System der Stellvertretung eingeführt, andere Kantone hätten es geprüft und abgelehnt. Die Einführung eines Stellvertretungssystems auf Bundesebene hätte weitreichende Folgen für die Organisation des Ratsbetriebs. Das Büro erachtet sowohl den gesetzgeberischen als auch den organisatorischen Umsetzungsaufwand als nicht verhältnismässig. Sollte dieses Anliegen weiterverfolgt werden, sei es zielführender und effizienter, zuhanden der Staatspolitischen Kommission eine parlamentarische Initiative zur entsprechenden Änderung der Bundesverfassung einzureichen.⁶

3.4 Stellvertretung im Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat

Das Europäische Parlament kennt eine Stellvertretungsregelung für die Tätigkeit der Parlamentarier in Ausschüssen und Delegationen. Gemäss Art. 200 der Geschäftsordnung des Europäi-

¹ Art. 84 Abs. 1 Verfassung des Kantons Wallis; Art. 136 Abs. 2 Gesetz über die politischen Rechte VS.

² Art. 74 Abs. 1 lit. a Verfassung des Kantons Jura; Art. 47 ff. Loi sur les droits politiques JU.

³ Art. 81 f. Verfassung des Kantons Genf; Art. 27A Loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève.

⁴ Art. 52 Verfassung des Kantons Neuenburg; Art. 63a ff. Loi sur les droits politique NE.

⁵ Art. 27 Verfassung des Kantons Graubünden; Art. 4 Gesetz über den Grossen Rat GR.

⁶ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20184370>

schen Parlaments können die Fraktionen und die fraktionslosen Mitglieder für jeden Ausschuss eine Anzahl fester Stellvertreter benennen, die der Zahl der ordentlichen Mitglieder, durch die sie im Ausschuss vertreten sind, entspricht. Die festen Stellvertreter sind berechtigt, an den Sitzungen teilzunehmen, dort das Wort zu ergreifen und bei Abwesenheit des ordentlichen Mitglieds an der Abstimmung teilzunehmen. Eine Stellvertretungsregelung für Plenumsitzungen existiert nicht. Das Abstimmungsrecht wird explizit als „persönliches Recht“ bezeichnet (Art. 177 Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments).

Auch der Europäische Rat (das Gremium der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union) kennt eine Stellvertretungsregelung. An den Sitzungen können sich die Europäischen Abgeordneten durch ihre ständigen Vertreter vertreten lassen. Diese können jedoch nicht an den Abstimmungen teilnehmen. Bei den Abstimmungen muss jeweils ein anderes Ratsmitglied mit der Stellvertretung betraut werden. Jedes Ratsmitglied kann sich das Stimmrecht eines anderen Mitglieds übertragen lassen (Art 239 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)). Im Unterschied zu den in Ziff. 3.2 vorgestellten Stellvertretungslösungen werden im EU Parlament somit keine eigens für die Stellvertretung zuständigen Personen gewählt.

4. Stellungnahme des Regierungsrates

Die soeben dargelegten Stellvertretungsregelungen regeln jeweils die Stellvertretung von Parlamentarierinnen und Parlamentariern im Rahmen ihrer Kommissionstätigkeit oder die Stellvertretung von Parlamentariern bezüglich ihrer gesamten Parlamentstätigkeit.

Regelungen zur Stellvertretung im Rahmen der Kommissionstätigkeit finden sich sowohl auf kantonaler Ebene wie auch im Bund und wurden jeweils ohne spezielle Grundlage auf Verfassungsebene in Form von Gesetzen oder Geschäftsordnungen erlassen. Auch der Kanton Basel-Stadt kennt eine solche Bestimmung in der Geschäftsordnung des Grossen Rates.

Eine Stellvertretung für den gesamten Parlamentsbetrieb ist in der Schweiz hingegen nur in fünf Kantonen vorgesehen. Alle diese Regelungen stützen sich auf eine Grundlage in der jeweiligen Kantonsverfassung. Auch das Büro des Nationalrats kommt in seiner Stellungnahme vom 4. März 2019 zum Postulat „Ersatz für Parlamentarierinnen und Parlamentarier bei Mutterschaft, Vaterschaft und längerer Krankheit“ zum Schluss, dass eine solche Vertretungslösung nur mit entsprechender Grundlage in der Verfassung möglich ist.

Will auch der Kanton Basel-Stadt eine Stellvertretungsregelung einführen, welche nicht nur für die Kommissionstätigkeit, sondern für den gesamten Parlamentsbetrieb gilt (z. B. auch für Abstimmungen) so erachtet der Regierungsrat dafür eine verfassungsmässige Grundlage als notwendig. Dies entspricht nicht nur den Regelungen in anderen Kantonen, sondern ist auch angesichts des materiellen Verfassungsrangs einer solchen Regelung angezeigt. Gemäss § 80 Abs. 2 der baselstädtischen Kantonsverfassung (KV, SG 111.10) umfasst der Grosse Rat 100 Mitglieder. Eine Stellvertretung oder die Wahl von Stellvertreterinnen/Stellvertretern für Mitglieder des Grossen Rates, ist nicht vorgesehen. Damit das Anliegen der Motion umgesetzt werden kann, muss somit zunächst eine Änderung der Kantonsverfassung erfolgen.

Der Regierungsrat teilt das Anliegen der Motionärinnen und Motionäre, dass auch Mütter einem Grossratsmandat möglichst ungehindert nachgehen können und aufgrund ihrer Grossrattätigkeit nicht den Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung verlieren sollen.

Er hat jedoch Zweifel, ob das von der Motion angestrebte Gesetzgebungsprojekt zur Umsetzung dieses Anliegens eine zweck- und verhältnismässige Lösung darstellt. Ein solches Gesetzgebungsprojekt dürfte nicht ohne eine Änderung der Kantonsverfassung umzusetzen sein.

Für die von der Motion angesprochene Problematik besteht bereits eine Lösung. Die Mutterschaftsentschädigung wird ausgerichtet, wenn während den ersten 14 Wochen nach der Geburt

kein AHV-pflichtiger Lohn bezogen wird. In diesem Fall hat die Anwesenheit an Abstimmungen im Parlament keine Auswirkungen auf die Ausrichtung der Mutterschaftsentschädigung.

Es soll deshalb auf eine Revision der Kantonsverfassung mit obligatorischem Referendum und den nachfolgenden Gesetzesprojekten zur Anpassung der Geschäftsordnung des Grossen Rates und des Wahlgesetzes verzichtet werden. Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, die Motion Aeneas Wanner und Konsorten betreffend «Stellvertretungsregelung für Mütter während der Zeit des Mutterschutzes» als Anzug zu überweisen, damit die Fragen rund um die Mutterschaftsentschädigung vertieft geprüft und dargestellt werden können.

5. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Aeneas Wanner und Konsorten betreffend «Stellvertretungsregelung für Mütter während der Zeit des Mutterschutzes» als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin