

Michael Marugg

Bezahlter Erwerbsurlaub für Mütter – Im Interesse der Kinder

Am 26. September 2004 stimmen die Bürgerinnen und Bürger über die Revision der Erwerbsersatzordnung ab. Neben wirtschafts-, und gleichstellungspolitischen Argumenten spricht das Kindeswohl für den vorgeschlagenen Erwerbsersatz bei Mutterschaft. Für eine gesunde körperliche und seelische Entwicklung des Neugeborenen ist seine Betreuung in den ersten Wochen nach der Geburt von grosser Bedeutung. Im Interesse des Kindes muss das soziale Leistungssystem so an die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung angepasst werden, dass seine Betreuung nicht unter der Erwerbstätigkeit der Eltern leidet. Kinder werden heute in gesellschaftliche Verhältnisse hineingeboren, die Vertragsstaaten der Kinderrechtskonvention wie die Schweiz verpflichten, eine nationale und einheitliche Lösung für den bezahlten Mutterschaftsurlaub zu finden.

Ein neuer Anlauf

Im Juni 1999 fand die letzte Abstimmung über eine Mutterschaftsversicherung statt. Sie wurde abgelehnt, unter anderem weil es sich um eine neue Sozialversicherung handelte und auch nicht erwerbstätige Mütter in den Genuss finanzieller Leistungen gekommen wären. Das Parlament hat dann auf Initiative von Nationalrat und Gewerbeverbands-Präsident Pierre Triponez einen neuen Anlauf genommen. Die von den Räten verabschiedete Lösung ist einfach und bescheiden: Im Rahmen der Erwerbsersatzordnung (EO) sollen alle selbständig und unselbständig erwerbstätigen Mütter während eines Urlaubs von 14 Wochen 80 Prozent ihres Lohnes erhalten.

Die Kosten betragen 483 Millionen Franken pro Jahr. Finanziert wird der Erwerbsersatz aus der Kasse der EO, die bisher den Lohn für Militär- und Zivilschutzleistende ausglich. Die EO-Kasse wird derzeit mit je zur Hälfte von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden 0.3 Lohnprozenten gespiesen. Die Reserven sind vorläufig gross genug, dass es auch für die Mütter reicht. Ab 2008 müssen die EO-Beiträge voraussichtlich um 0.1 auf 0.4 Prozent erhöht werden.

Gegen diese Vorlage wurde das Referendum erfolgreich ergriffen. Am 26. September 2004 wird darüber abgestimmt.

Das Recht des Kindes auf bezahlten Erwerbsurlaub der Eltern

Weder die Kinderrechtskonvention noch andere internationale Menschenrechtsvereinbarungen halten ausdrücklich ein unmittelbares Recht des Kindes auf bezahlten Elternschaftsurlaub fest. Kinder können sich aber darauf berufen, dass sich Staaten in wirtschaftlich-sozialen Verhältnissen wie die Schweiz verpflichtet haben, ihre erwerbstätigen Eltern bei der Sicherstellung einer optimalen Entwicklungs- und Betreuungssituation nach Kräften zu unterstützen. Mehrere Bestimmungen der Kinderrechtskonvention machen unter verschiedenen Gesichtspunkten deutlich, dass der bezahlte Mutterschaftsurlaub unter diese Verpflichtung fällt.

Artikel 6: Recht auf Leben

Artikel 6 Recht auf Leben

- (1) Die Vertragsstaaten erkennen an, dass jedes Kind ein angeborenes Recht auf Leben hat
- (2) Die Vertragsstaaten gewährleisten in grösstmöglichem Umfang das Überleben und die Entwicklung des Kindes.

Artikel 6 ist eine von vier Grundnormen der Kinderrechtskonvention. Das Recht auf Leben erhält mit der Gewährleistung des Überlebens und der Entwicklung den Charakter eines Sozialrechts, das zu aktiven Fördermassnahmen verpflichtet. Besonders beim Neugeborenen zielen solche Massnahmen naturgemäss weniger auf das subjektive Kind als auf das für die gedeihliche Entwicklung verantwortliche Umfeld.

Den Begriffen „Überleben und Entwicklung“ wird im Kontext der Kinderrechtskonvention generell eine breite Bedeutung gegeben. Andere Bestimmungen der Kinderrechtskonvention zu Ansprüchen des Kindes in spezifischen Bereichen geben Hinweise, welche konkreten Leistungen nötig sind, um die Entwicklung des Kindes bestmöglich zu gewährleisten. Die sozio-ökonomischen Verhältnisse im betreffenden Vertragsstaat werden mitberücksichtigt.

Zum bezahlten Mutterschaftsurlaub in der Schweiz fällt ins Gewicht, dass die Kinderrechtskonvention den Eltern besondere Betreuungs- und Erziehungspflichten auferlegt und den Staat gleichzeitig zu Unterstützungsmassnahmen verpflichtet. Die Massnahme ist sozio-ökonomisch sinnvoll und finanziell vertretbar.

Artikel 18: Erziehungspflicht der Eltern und Unterstützungspflicht des Staates

Artikel 18 Erziehungsaufgabe der Eltern

(1) Die Vertragsstaaten bemühen sich nach besten Kräften, die Anerkennung des Grundsatzes sicherzustellen, dass beide Elternteile gemeinsam für die Erziehung und Entwicklung des Kindes verantwortlich sind. Für die Erziehung und Entwicklung des Kindes sind in erster Linie die Eltern oder gegebenenfalls der Vormund verantwortlich. Das Wohl des Kindes ist ihr Grundanliegen.

(2) Zur Gewährleistung und Förderung der in diesem Übereinkommen festgelegten Rechte unterstützen die Vertragsstaaten die Eltern und den Vormund in angemessener Weise bei der Erfüllung ihrer Aufgabe, das Kind zu erziehen, und sorgen für den Ausbau von Institutionen, Einrichtungen und Diensten für die Betreuung von Kindern.

(3) Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Massnahmen, um sicherzustellen, dass Kinder berufstätiger Eltern das Recht haben, die für sie in Betracht kommenden Kinderbetreuungsdienste und –einrichtungen zu nutzen.

Artikel 18 Absatz 1 bekräftigt die an mehreren Orten der Kinderrechtskonvention festgehaltene primäre Verantwortung der Eltern für Erziehung und Entwicklung des Kindes. Gleichzeitig verpflichten sich die Vertragsstaaten im Sinne eines Sozialrechts, den Eltern bei dieser Aufgabe beizustehen. Dazu gehören insbesondere Leistungen der sozialen Sicherheit gemäss Artikel 26 der Kinderrechtskonvention. Die Bestimmung ist stark auf die Betreuung von Kindern berufstätiger Eltern ausgerichtet, mit der indirekt anerkannten Notwendigkeit von Kinderbetreuungsdiensten und –einrichtungen. Für Neugeborene in den ersten Lebenswochen stehen derartige Einrichtungen kaum zur Verfügung. Der bezahlte Mutterschaftsurlaub unterstützt in diesem Fall die Betreuung durch die eigenen Eltern. Der UNO-Ausschuss für die Rechte des Kindes, der die Einhaltung der Kinderrechtskonvention überwacht, kommentiert denn auch unter Artikel 26 die Bemühungen von Staaten für den bezahlten Eltern- beziehungsweise Mutterschaftsurlaub.

Artikel 24: Recht auf Gesundheit

Artikel 24 Recht auf Gesundheit

(1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht des Kindes auf das erreichbare Höchstmass an Gesundheit an sowie auf Inanspruchnahme von Einrichtungen zur Behandlung von Krankheiten und Wiederherstellung der Gesundheit. Die Vertragsstaaten bemühen sich sicherzustellen, dass keinem Kind das Recht auf Zugang zu derartigen Gesundheitsdiensten vorenthalten wird.

(2) Die Vertragsstaaten bemühen sich, die volle Verwirklichung dieses Rechts sicherzustellen, und treffen insbesondere geeignete Massnahmen um

(a) ...

- (b) ...
- (c) ...
- (d) eine angemessene Gesundheitsfürsorge der Mütter vor und nach der Entbindung sicherzustellen;
- (e) sicherzustellen, dass in allen Teilen der Gesellschaft, insbesondere Eltern und Kindern, Grundkenntnisse über die Gesundheit und Ernährung des Kindes, die Vorteile des Stillens, die Hygiene und die Sauberhaltung der Umwelt sowie die Unfallverhütung vermittelt werden, dass sie Zugang zu der entsprechenden Schulung haben und dass sie bei der Anwendung dieser Grundkenntnisse Unterstützung erhalten.
- (f) ...

Dem Recht auf Gesundheit ist kein unmittelbarer Anspruch auf bezahlten Mutterschaftsurlaub zu entnehmen. Die Bestimmung fordert aber für Neugeborene generell, dass die Mutter, Eltern und andere Bezugspersonen bei der Gewährleistung einer gesundheitsfördernden Betreuung zu unterstützen sind. Dazu gehört beispielsweise auch die Förderung des Stillens, das erwerbstätigen Müttern ohne Urlaub kaum möglich ist. Für erwerbstätige Mütter sind im Kontext der Kinderrechtskonvention zum bezahlten Mutterschaftsurlaub ferner zwei Querbezüge zu anderen Menschenrechtsvereinbarungen besonders bedeutsam. Nach Artikel 11 Absatz 2 lit. b des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau treffen die Vertragsstaaten geeignete Massnahmen zur Einführung des bezahlten Mutterschaftsurlaubs und nach Artikel 10 Ziffer 2 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte erkennen die Vertragsstaaten an, dass berufstätige Mütter bezahlten Urlaub oder Urlaub mit angemessenen Leistungen aus der sozialen Sicherheit erhalten sollen.

Artikel 26: Anspruch auf Leistungen der sozialen Sicherheit

Art. 26 Kinderrechtskonvention

Die Vertragsstaaten erkennen das Recht jedes Kindes auf Leistungen der sozialen Sicherheit einschliesslich der Sozialversicherung an und treffen die erforderlichen Massnahmen, um die volle Verwirklichung dieses Rechts in Übereinstimmung mit dem innerstaatlichen Recht sicherzustellen.

Formell am Deutlichsten geht der Anspruch des Kindes auf bezahlten Erwerbsurlaub seiner Mutter aus Artikel 26 der Kinderrechtskonvention hervor. Darin anerkennen die Vertragsstaaten das Recht jedes Kindes, Leistungen der sozialen Sicherheit zu geniessen. Das internationale Recht unterscheidet und anerkennt gemäss dem ILO-Übereinkommen Nr. 102 über die Mindestnormen der sozialen Sicherheit neun Bereiche der sozialen Sicherheit. Dazu gehören Leistungen bei Mutterschaft unter Einschluss des Verdienstauffalls. Das geht auch aus Artikel 10 des internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hervor. Auch nach dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Artikel 11 Absatz 2 lit. b) und dem internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Artikel 10 Ziffer 2) gehört der Erwerbsersatz bei Mutterschaft zum System der sozialen Sicherheit.

Artikel 4 in Verbindung mit Artikel 2: Rechtsgleiche Umsetzung im Vertragsstaat

Artikel 2 Diskriminierungsverbot

Die Vertragsstaaten achten die in diesem Übereinkommen festgelegten Rechte und gewährleisten sie jedem ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Kind ohne jede Diskriminierung unabhängig von der Rasse, der Hautfarbe, dem Geschlecht, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen ethnischen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, einer Behinderung, der Geburt oder des sonstigen Status des Kindes, seiner Eltern oder seines Vormundes.

Artikel 4 Umsetzung

Die Vertragsstaaten treffen die geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Massnahmen zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte. Hinsichtlich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte treffen die Vertragsstaaten derartige Massnahmen unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel und erforderlichenfalls der internationalen Zusammenarbeit.

Mit der Ratifizierung der Kinderrechtskonvention hat sich die Schweiz zur rechtsgleichen (Artikel 2) und schrittweisen (Artikel 4) Umsetzung der Kinderrechtskonvention in ihrem Staatsgebiet verpflichtet. Der Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte des Kindes hat immer wieder deutlich gemacht, dass sich die Vertragsstaaten dieser Verantwortung nicht mit dem Hinweis auf dezentrale oder föderalistische Strukturen entziehen können. Der Schweiz gegenüber geschah dies ausdrücklich in den Schlussbemerkungen vom 7. Juni 2002 zum ersten Staatenbericht der Schweiz. In einer Ende 2003 veröffentlichten Allgemeinen Bemerkung über Massnahmen zur Umsetzung der Kinderrechtskonvention bekräftigt der Ausschuss diesen Grundsatz in allgemein gültiger Weise.

Die heutige Regelung des Mutterschaftsurlaubes in der Schweiz wird diesen Anforderungen nicht gerecht. Je nach Wohnsitzkanton der Eltern, Selbständigkeit der Erwerbstätigkeit, Dauer des Arbeitsverhältnisses der Mutter, individueller Regelungen in ihrem Arbeitsvertrag oder branchenspezifischer Regelungen in Gesamtarbeitsverträgen, kommt das Kind in unterschiedlichen Genuss eines bezahlten Urlaubs seiner erwerbstätigen Mutter.

Schlussfolgerung: Kinder haben Anspruch auf bezahlten Erwerbsurlaub der Mutter

Bei der Revision der Erwerbsersatzordnung ist von „Erwerbsersatz bei Mutterschaft“, vom „bezahlten Mutterschaftsurlaub“, von „Mutterschaftsentschädigung“ oder gar von einer „Mutterschaftsversicherung“ die Rede. Aus Kindersicht stimmt diese Terminologie nicht. Aus Kindersicht soll die berufstätige Mutter eine bezahlte Erwerbstätigkeitspause erhalten, damit sie sich ohne Einkommensstress und berufliche Zukunftsangst als wichtige Bezugsperson um das Neugeborene kümmern kann. Aus Kindersicht geht es um den „bezahlten Erwerbsurlaub der Mutter“. Eine Mindestlösung wie mit der vorgeschlagenen Revision der Erwerbsersatzordnung ist in den heutigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen zur Unterstützung der Betreuung Neugeborener nötig. Sie haben aufgrund der Kinderrechtskonvention ein Recht darauf.

30. Juli 2004/MMa