Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

BBl 2019
www.bundesrecht.admin.ch
Massgebend ist die signierte elektronische Fassung

19.027

Botschaft zum Bundesgesetz über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung

vom 22. Mai 2019

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf des Bundesgesetzes über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

2010	P	09.4199	Ausreichend langer bezahlter Urlaub für Eltern von schwer kranken Kindern (S 2.3.10, Seydoux-Christe)
2013	P	13.3366	Betreuungszulagen und Entlastungsmöglichkeiten für pflegende Angehörige (N 25.4.13, SGK-N)
2016	P	16.3868	Angemessene BVG-Deckung für Personen, welche Care-Arbeit leisten (N 16.12.16, Müller-Altermatt)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

22. Mai 2019

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ueli Maurer
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Ein zunehmender Bedarf an Betreuung und Pflege, der nicht allein durch das Gesundheitswesen gedeckt werden kann, neue Formen des familiären Zusammenlebens sowie die stetig steigende Erwerbsquote bei Frauen haben die Betreuung und Pflege erkrankter Familienmitglieder ins Blickfeld der Politik gerückt. Diese Gründe veranlassen den Bundesrat, ein neues Bundesgesetz über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung vorzulegen.

Ausgangslage

Die Revisionsvorlage geht zurück auf verschiedene Aufträge, die das Parlament und der Bundesrat in den letzten Jahren erteilt haben, um die Rahmenbedingungen für betreuende und pflegende Angehörige zu verbessern. Dazu zählen das Postulat Seydoux-Christe (09.4199) «Ausreichend langer bezahlter Urlaub für Eltern von schwerkranken Kindern», das Postulat der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (13.3366) «Betreuungszulagen und Entlastungsmöglichkeiten für pflegende Angehörige» sowie der Bundesbeschluss über die Legislaturplanung vom 15. Juni 2012 mit der Massnahme 65: Förderung der Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Angehörigenpflege (Art. 18).

Zudem hat der Bundesrat im Bericht «Palliative Care, Suizidprävention und organisierte Suizidhilfe» vom Juni 2011 das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) beauftragt, Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit der Erwerbstätigkeit mit der Betreuung und der Pflege von erkrankten Familienmitgliedern vorzuschlagen. Auch die gesundheitspolitischen Prioritäten des Bundesrates in der Strategie «Gesundheit 2020» vom 23. Januar 2013 verfolgen mit den Massnahmen des Handlungsfeldes 1 «Lebensqualität sichern» das Ziel, die Strukturen, Prozesse und Angebote des ambulanten und stationären Gesundheitssystems so weiterzuentwickeln, dass die Versorgung den gesellschaftlichen und den medizinisch-technischen Entwicklungen gerecht wird.

Am 5. Dezember 2014 hat der Bundesrat im Bericht zur «Unterstützung für betreuende und pflegende Angehörige» den Handlungsbedarf aufgezeigt und den Aktionsplan zur «Unterstützung und Entlastung betreuender und pflegender Angehöriger» verabschiedet. Im Hinblick auf die Konkretisierung der im Aktionsplan vorgeschlagenen gesetzlichen Anpassungen wird nun ein neues Bundesgesetz über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung vorgelegt.

Gemäss geltendem Recht ist im Arbeitsgesetz, dem privatrechtliche und teilweise öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse unterstehen, einzig ein Kurzurlaub von maximal drei Tagen für die Betreuung kranker Kinder vorgesehen. Die Betreuung anderer pflegebedürftiger Familienmitglieder oder nahestehender Personen und die Lohnfortzahlungspflicht sind nicht geregelt. Das Obligationenrecht, das für zivilrechtliche Arbeitsverhältnisse gilt, sieht eine zeitlich begrenzte Lohnfortzahlung nur vor für die Betreuung und Pflege eigener Kinder, der Ehegattin, des Ehegatten, der

eingetragenen Partnerin oder des eingetragenen Partners, nicht aber von faktischen Partnerinnen oder Partnern, von Eltern oder Geschwistern. Die Lohnfortzahlungspflicht besteht zudem nur so lange, bis eine adäquate Ersatzlösung gefunden werden kann oder – im Falle erkrankter oder verunfallter Kinder – die Betreuung durch die Eltern aus medizinischen Gründen nicht mehr als notwendig erachtet wird. Ein eigentlicher Erwerbsersatz für länger dauernde Arbeitsabwesenheiten aufgrund eines akut entstandenen Betreuungs- und Pflegebedarfs existiert nicht. Weitergehende Unterstützungsmassnahmen bestehen einzig für Eltern von Kindern mit einem Geburtsgebrechen.

Betreuungsgutschriften der AHV werden Versicherten gewährt, die Verwandte in auf- oder absteigender Linie, die Ehegattin oder den Ehegatten, Schwiegereltern, Stiefkinder oder Geschwister mit einem Anspruch auf mindestens eine mittlere Hilflosenentschädigung der AHV, der IV, der Unfallversicherung oder der Militärversicherung betreuen. Bei der Pflege einer Person, die lediglich eine Hilflosenentschädigung bei leichter Hilflosigkeit bezieht, werden keine Betreuungsgutschriften gewährt. Das Gleiche gilt bei der Pflege der Lebenspartnerin oder des Lebenspartners.

Nach geltendem Recht werden die Hilflosenentschädigung und der Intensivpflegezuschlag der IV eingestellt, wenn das Kind hospitalisiert werden muss. Mit dieser Vorlage sollen sie erst dann eingestellt werden, wenn der Spitalaufenthalt mehr als einen Kalendermonat dauert.

Inhalt der Vorlage

Die Vorlage enthält folgende Massnahmen für die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung:

- *Der Arbeitgeber wird zur Lohnfortzahlung verpflichtet bei kurzen Arbeitsabwesenheiten von maximal drei Tagen pro Ereignis, jedoch maximal zehn Tage pro Jahr, für die Organisation der notwendigen Betreuung von Familienmitgliedern, der Lebenspartnerin oder des Lebenspartners in Fällen von Krankheit oder Unfall.*
- *Eltern, die ein Kind betreuen, das wegen einer Krankheit oder eines Unfalls gesundheitlich schwer beeinträchtigt ist, erhalten eine Betreuungsentschädigung. Der Betreuungsurlaub dauert maximal 14 Wochen innerhalb einer Rahmenfrist von 18 Monaten. Ab Anspruchsbeginn gilt ein Kündigungsschutz während sechs Monaten, und die Ferien dürfen nicht gekürzt werden.*
- *Der Anspruch auf AHV-Betreuungsgutschriften wird ausgeweitet. Zum einen wird er bereits bei einer leichten Hilflosigkeit der zu betreuenden Person gewährt. Zum anderen besteht er neu auch bei der Pflege der Lebenspartnerin oder des Lebenspartners.*
- *Die Hilflosenentschädigung und der Intensivpflegezuschlag der IV werden erst dann eingestellt, wenn ein Spitalaufenthalt eines Kindes mehr als einen Kalendermonat dauert.*

Inhaltsverzeichnis

Übersicht **4104**

1 Ausgangslage **4109**

1.1 Handlungsbedarf und Ziele 4109
1.1.1 Betreuung und Pflege durch Angehörige 4109
1.1.2 Gesundheitspolitische Herausforderungen 4109
1.1.3 Gesellschaftspolitische Herausforderungen 4112
1.1.4 Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung 4113

1.2 Heutige Regelung 4115
1.2.1 Kurzzeitige Arbeitsabwesenheiten 4115
1.2.2 Länger dauernde Arbeitsabwesenheiten 4119
1.2.3 Betreuungsgutschriften der AHV 4119
1.2.4 Hilflosenentschädigung und Intensivpflegezuschlag der IV 4120

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates 4120

1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse 4121
1.4.1 Postulat Seydoux-Christe 09.4199 «Ausreichend langer bezahlter Urlaub für Eltern von schwerkranken Kindern» vom 10. Dezember 2009 4121
1.4.2 Postulat der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats SGK-N 13.3366 «Betreuungszulagen und Entlastungsmöglichkeiten für pflegende Angehörige» vom 25. April 2013 4122
1.4.3 Postulat Stefan Müller-Altermatt 16.3868 «Angemessene BVG-Deckung für Personen, welche Care-Arbeit leisten» vom 30. September 2016 4122

2 Vernehmlassungsverfahren **4128**

3 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht **4130**

4 Grundzüge der Vorlage **4132**

4.1 Die beantragte Neuregelung 4132
4.1.1 Kurzzeitige Arbeitsabwesenheiten im OR 4132
4.1.2 Koordination mit dem Arbeitsgesetz 4133
4.1.3 Entschädigung für die Betreuung eines wegen Krankheit oder Unfall gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindes (Betreuungsentschädigung) 4133
4.1.3.1 Einleitung 4133
4.1.3.2 Anspruchsberechtigte Personen 4134
4.1.3.3 Dauer des Urlaubs und Entschädigung 4136
4.1.3.4 Höhe und Bemessung der Betreuungsentschädigung 4137

4.1.3.5 Koordination mit anderen Sozialversicherungen 4137
4.1.3.6 Ergänzende Bestimmungen und Koordination mit dem Obligationenrecht 4138
4.1.4 Erweiterung der Betreuungsgutschriften 4138
4.1.5 Anpassung des Anspruchs auf Hilflosenentschädigung und Intensivpflegezuschlag bei Spitalaufenthalt 4139
4.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen 4140
4.3 Umsetzung 4140
4.3.1 Kurzzeitige Arbeitsabwesenheiten 4140
4.3.2 Entschädigung für die Betreuung eines wegen Krankheit oder Unfall gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindes 4140
4.3.3 Erweiterung der AHV-Betreuungsgutschriften 4141

5 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen 4141
5.1 Obligationenrecht (OR) 4141
5.2 Arbeitsgesetz (ArG) 4144
5.3 Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) 4144
5.4 Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG) 4145
5.5 Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) 4146
5.6 Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG) 4146
5.7 Erwerbsersatzgesetz (EOG) 4146
5.8 Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) 4150

6 Auswirkungen 4150
6.1 Finanzielle Auswirkungen auf Sozialversicherungen 4150
6.1.1 Erwerbsersatzordnung EO 4150
6.1.2 Alters- und Hinterlassenenversicherung AHV 4151
6.1.3 Invalidenversicherung IV 4151
6.2 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund 4151
6.2.1 Kurzzeitige Arbeitsabwesenheiten 4151
6.2.2 Entschädigung für die Betreuung eines wegen Krankheit oder Unfall gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindes 4152
6.2.3 Anpassung des Anspruchs auf Hilflosenentschädigung und Intensivpflegezuschlag bei Spitalaufenthalt 4152
6.3 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete 4152

6.4 Auswirkungen auf die Unternehmen und die Volkswirtschaft 4153
6.4.1 Studie zur Regulierungsfolgenabschätzung 4153
6.4.2 Kurzzeitige Arbeitsabwesenheiten 4154
6.4.3 Länger dauernde Arbeitsabwesenheiten 4158
6.5 Auswirkungen auf die Gesellschaft 4159
6.5.1 Kurzzeitige Arbeitsabwesenheiten 4159
6.5.2 Länger dauernde Arbeitsabwesenheiten 4159
6.5.3 Erweiterung der AHV-Betreuungsgutschriften 4159
6.6 Auswirkungen auf die Umwelt 4160

7 Rechtliche Aspekte 4160
7.1 Verfassungsmässigkeit 4160
7.1.1 Kurzzeitige Arbeitsabwesenheiten 4160
7.1.2 Entschädigung für die Betreuung eines wegen Krankheit oder Unfall gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindes 4160
7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz 4161
7.2.1 Kurzzeitige Arbeitsabwesenheiten 4161
7.2.2 Entschädigung für die Betreuung eines wegen Krankheit oder Unfall gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindes 4161
7.3 Erlassform 4163
7.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse 4163
7.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen 4163
7.6 Datenschutz 4163

Anhang: Finanzhaushalt der EO mit einem Betreuungsurlaub 4165

Bundesgesetz über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung *(Entwurf)* **4167**

Botschaft

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

1.1.1 Betreuung und Pflege durch Angehörige

Angehörige übernehmen gegenüber Kindern und unterstützungsbedürftigen erwachsenen Personen unverzichtbare Betreuungs- und Pflegeaufgaben. Gerade bei medizinischen Notfällen müssen sie die Begleitung oder Betreuung ihrer Familienmitglieder oft kurzfristig übernehmen. Wenn Angehörige kranke oder pflegebedürftige Familienmitglieder betreuen, besteht diese Aufgabe insbesondere in der psychischen und sozialen Unterstützung, der Hilfe im Haushalt, Transporten sowie organisatorischen und administrativen Tätigkeiten. Erfüllen die Angehörigen auch Pflegeaufgaben, so ergänzen sie die professionelle Pflege von Spitex-Diensten, von Spitälern oder von Heimen.

Bei der Betreuung und Pflege erleben Angehörige – ebenso wie ihre erkrankten und pflegebedürftigen Familienmitglieder – kritische Phasen, die mit Angst, Ungewissheit, aber auch mit Hoffnung verbunden sind. Vieles ist unbekannt und der Krankheitsverlauf ungewiss. Dabei zeigt sich, dass betreuende und pflegende Angehörige vielfach überfordert sind und aufgrund der Überlastung an Erschöpfung und anderen Gesundheitsstörungen leiden. Sind betreuende und pflegende Angehörige gleichzeitig noch erwerbstätig, so kann die Vereinbarkeit der beiden Aufgaben zu weiteren Herausforderungen bis hin zur Gefährdung der eigenen beruflichen Laufbahn und der materiellen Existenz führen.

Auf Angehörige sollte kein gesellschaftlicher Druck ausgeübt werden, ihre Nächsten in einem möglichst hohen Masse selbst betreuen und pflegen zu müssen. Aber für jene Fälle, in denen diese Bereitschaft besteht, sind Massnahmen notwendig, die es Erwerbstätigen erlauben, kranke und pflegebedürftige Familienmitglieder im Rahmen ihrer Möglichkeiten zu betreuen und zu pflegen.

1.1.2 Gesundheitspolitische Herausforderungen

Gute Lebensbedingungen und ein gutes Gesundheitssystem ermöglichen der Schweizer Bevölkerung ein langes Leben. Viele Krankheiten, die früher fast immer tödlich verliefen, können heute behandelt werden. Allerdings sind akute Krankheitsphasen oft sehr betreuungs- und pflegeintensiv, und nicht immer können Folgeschäden, die zu lebenslangen Beeinträchtigungen führen, vermieden werden.

Kinder mit schweren gesundheitlichen Beeinträchtigungen infolge Krankheit oder Unfall

Dank des medizinisch-therapeutischen Fortschritts werden Kinder, die früher als unheilbar krank galten und vielleicht an ihren Erkrankungen gestorben wären, heute mehrheitlich wieder gesund oder sie erreichen mit teilweise krankheitsbedingten

Einschränkungen das Erwachsenenalter. Bei Kindern sind jedoch die akuten Krankheitsphasen sehr betreuungs- und pflegeintensiv, da sie bei jedem Arztbesuch oder Spitalaufenthalt von mindestens einem Elternteil begleitet werden müssen.

Krankheiten und Unfälle, die zu schweren gesundheitlichen Beeinträchtigungen führen, sind oft mit einem langen Spitalaufenthalt oder mehreren Hospitalisierungen verbunden (vgl. Tabelle 1). Für das Jahr 2017 weist das Bundesamt für Statistik (BFS) in seiner Medizinischen Statistik der Krankenhäuser knapp 8900 Spitalaufenthalte von Kindern und Jugendlichen mit einer Dauer von mehr als einer Woche aus. Rund 4750 Spitalaufenthalte dauerten mehr als zwei Wochen. Rund 65 Prozent dieser Spitalaufenthalte betrafen Jugendliche, die 12 Jahre alt oder älter waren. 8100 Kinder und Jugendliche wurden 2017 mehrfach stationär behandelt. Rund 2150 davon wurden mindestens dreimal hospitalisiert. Bei mehr als 180 Kindern waren im gleichen Jahr mehr als acht Hospitalisierungen notwendig. Zudem lebte in ca. 9500 Familien – meist infolge eines Geburtsgebrechens – ein (schwer) behindertes Kind, das dauerhaft auf Hilfe angewiesen war.[1]

Tabelle 1

Anzahl Spitalaufenthalte nach Lebensalter und Aufenthaltsdauer im Jahr 2017

Lebensalter	Aufenthaltsdauer				
	1–2 Tage	3–7 Tage	8–14 Tage	15 und mehr Tage	**Total**
91 Tage bis 5 Jahre alt	19 462	7 922	1 526	915	**29 825**
6 bis 11 Jahre alt	10 906	3 537	750	737	**15 930**
12 bis 17 Jahre alt	16 749	7 942	1 864	3 096	**29 651**
Total	**47 117**	**19 401**	**4 140**	**4 748**	**75 406**

Quelle: Auswertung BFS, Medizinische Statistik der Krankenhäuser. Anzahl Fälle von 3-monatigen bis 17-jährigen Patientinnen und Patienten (erreichtes Alter bei der Hospitalisierung) ohne ambulante Fälle.

Gesundheitsprobleme im Erwachsenenalter

Die Schweizerische Gesundheitsbefragung (BFS) aus dem Jahr 2017 zeigt, dass bei Personen im Alter von 50 bis 64 Jahren ca. 40 Prozent an einer oder mehreren chronischen Krankheiten leiden. Dieser Anteil nimmt mit steigendem Alter zu und beträgt bei den über 80-Jährigen gut 70 Prozent. Chronische Krankheiten können zwar ärztlich behandelt, aber nicht geheilt werden. Aufgrund der Alterung der Gesellschaft wird die absolute Anzahl Menschen, die an einer oder mehreren chronischen Krankheiten leiden, in den nächsten Jahrzehnten weiter zunehmen. Am häufigsten sind Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Krebs, Krankheiten der Atmungsorgane, Diabetes, Depressionen und muskuloskelettale Erkrankungen. In den späteren Lebensjahren treten zudem nicht selten degenerative Veränderungen des Gehirns wie Demenzerkrankungen auf, die ein selbstständiges Leben stark einschränken können.

1 Bundesamt für Sozialversicherung (BSV). IV-Statistik 2017. Bern, S. 38.

Dies führt dazu, dass immer mehr Personen über längere Zeit mit Gesundheitsbeeinträchtigungen leben. Bei einer akuten Verschlechterung des Gesundheitszustandes, oft aber auch bereits im täglichen Leben, sind sie auf Hilfestellungen durch professionelle Pflege- und Betreuungsdienste oder durch Angehörige oder andere nahestehende Personen angewiesen.[2]

Die letzte Lebensphase

Unabhängig vom Alter der kranken und pflegebedürftigen Personen beansprucht die letzte Lebensphase viel Betreuung und Pflege durch Angehörige. Aus einer Studie im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 67 «Lebensende» geht hervor, dass für den Erhalt der Lebensqualität der Sterbenden die Angehörigen am wichtigsten sind.[3] Aufgrund der demografischen Entwicklung wird die Zahl der Todesfälle von 64 200 im Jahr 2015 auf rund 83 200 im Jahr 2035 ansteigen.[4] Bei etwa 60 Prozent der Todesfälle ging eine schwere, fortschreitende Krankheit voraus (z. B. Krebs). Die Krankheitsphase kann unterschiedlich lange sein. Bei Demenz kann sie je nach Krankheitsform und Verlauf bis zu zehn Jahre dauern.[5]

Inanspruchnahme von Pflege- und Betreuungsleistungen

Die Inanspruchnahme der Leistungen von Organisationen der Krankenpflege und Hilfe zu Hause (z. B. Spitex-Organisationen) ist ein wichtiger Indikator für den Bedarf von Betreuung und Pflege zu Hause. Aus der Statistik «Hilfe und Pflege zu Hause» des BFS geht hervor, dass die Inanspruchnahme der Leistungen seit 2011 stetig zunimmt. Von 2011 bis 2017 sind die Spitex-Leistungen (Anzahl Klientinnen und Klienten) um rund 39 Prozent angestiegen: Im Jahr 2011 wurden in der Schweiz gut 250 000 Personen von der Spitex gepflegt und betreut. 2017 waren es rund 350 000 Personen.[6] Dies entspricht etwas mehr als vier Prozent der Gesamtbevölkerung der Schweiz. 2017 waren gut 44 Prozent der Unterstützungsbedürftigen 80 Jahre oder älter. Bei rund zwei von drei Unterstützungsbedürftigen handelt es sich um Frauen. Eine unterstützungsbedürftige Person nimmt oft sowohl Pflege als auch hauswirtschaftliche Hilfe in Anspruch: Im Jahr 2017 wurden pro Klientin oder Klient für Pflegeleistungen durchschnittlich 54 Stunden und für Leistungen der Hauswirtschaft und Sozialbetreuung durchschnittlich 51 Stunden verrechnet.[7]

2 Berthod Marc-Antoine, Papadaniel Yannis, Brzak Nicole. Les proches aidants: entre monde du travail et accompagnement de fin de vie, Lay Summary, End of Life National Research Programme NRP 67, Lausanne 2016.

3 Borasio Gian D., Bernard Mathieu, Gamondi Palmesin Claudia. Meaning in life, personal values, and spirituality at the end of life. Lay Summary, End of Life National Research Programme NRP 67, Lausanne 2016.

4 Bundesamt für Statistik (BFS): Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2015–2045. Neuenburg 2015, S. 9.

5 www.bag.admin.ch > Strategie & Politik > Nationale Gesundheitsstrategien > Nationale Demenzstrategie 2014–2019

6 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Gesundheit > Grundlagen und Erhebungen > Erhebungen, Statistiken > Statistik der Hilfe und Pflege zu Hause

7 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Gesundheit > Gesundheitswesen > Hilfe und Pflege zu Hause

1.1.3 Gesellschaftspolitische Herausforderungen

Neben der professionellen und institutionellen Betreuung und Pflege stellt die unentgeltliche Betreuung und Pflege durch Angehörige oder andere nahestehende Personen eine wichtige gesellschaftliche Ressource dar. Pflege- und Betreuungsaufgaben dürfen jedoch für diejenigen, die sie leisten, nicht zu einem Armutsrisiko werden.[8] Aus einer internationalen Studie, an der sich die Schweiz beteiligte, geht hervor, dass Eltern von an Krebs erkrankten Kindern über ein niedrigeres Haushaltseinkommen verfügen und einem höheren Armutsrisiko ausgesetzt sind. Besonders gefährdet sind Eltern mit einem niedrigen Bildungsstand.[9]

Im Vordergrund stehen deshalb insbesondere Massnahmen zu Förderung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung. Diese Massnahmen sind auch deshalb unumgänglich, weil Frauen, die früher mehrheitlich unentgeltliche Pflege- und Betreuungsaufgaben übernommen haben, heute grösstenteils im Erwerbsleben stehen. Seit 1991 steigt die Erwerbsquote der Frauen im Alter von 15 bis 64 Jahren stetig an: 2018 lag sie für Frauen bei 79,9 Prozent und für Männer bei 88,5 Prozent.[10] Um das in der Schweiz vorhandene Arbeitskräftepotenzial ausschöpfen zu können, ist eine noch stärkere Einbindung der Frauen in den Arbeitsmarkt von zentraler Bedeutung. In Zeiten des Fachkräftemangels kann die Wirtschaft nicht auf sie verzichten.[11]

Die Herausforderung, die Angehörigenbetreuung mit der Erwerbstätigkeit zu vereinbaren, ist besonders gross für Personen, die diese Aufgaben nicht mit einem Partner oder einer Partnerin oder mit anderen Familienmitgliedern teilen können. Aus dem Familienbericht 2017 des Bundesrates geht hervor, dass die Alleinlebenden mit 35 Prozent die grösste Gruppe der Haushalte bilden. In Zukunft wird der Anteil der Einpersonenhaushalte weiter zunehmen. Zudem zeigt dieser Bericht, dass die Formen des familiären Zusammenlebens vielfältiger geworden sind und die Haushalte mit mehreren erwerbstätigen Personen finanziell besser abgesichert sind als solche mit nur einer erwerbstätigen Person.[12]

8 Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG. Anerkennung und Aufwertung der Care-Arbeit – Impulse aus Sicht der Gleichstellung. Bern 2010.
9 Mader Luzius, Roser Katharina, Baenziger Julia et al. Household income and risk-of-poverty of parents of long-term childhood cancer survivors. Pediatr Blood Cancer 2017; Aug;64(8): 326245.
10 www.bfs.admin.ch/bfs > Statistiken finden > Erwerbstätigkeit und Arbeitszeit > Erwerbspersonen > Erwerbsquote
11 www.seco.admin.ch > Arbeit > Fachkräftepolitik
12 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Zukünftige Entwicklung > Haushaltsszenarien und www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Familien

1.1.4 Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung

Vor dem Hintergrund des allgemeinen Fachkräftemangels und im Hinblick auf die Zielerreichung der Wachstumspolitik des Bundesrates ist der Erhalt einer möglichst hohen Erwerbsbeteiligung ein zentraler Erfolgsfaktor für die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz. Insbesondere bei gut ausgebildeten Frauen wird ein zusätzlich mobilisierbares Erwerbspotenzial festgestellt. Zudem sollen Investitionen in die Berufsausbildung von Frauen – ebenso wie bei Männern – für den Arbeitsmarkt optimal genutzt werden können. Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung dürfen allerdings keine negativen Nebeneffekte (z. B. Selektionshemmnis bei Anstellungen) hervorrufen, welche die Arbeitsmarktchancen der betroffenen Erwerbstätigen beeinträchtigen könnten. Davon betroffen wären mehrheitlich Frauen und ältere Arbeitnehmende.

Im Rahmen der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) erhebt das BFS seit 1997 alle drei bis vier Jahre in einem Zusatzmodul die unbezahlte Arbeit innerhalb und ausserhalb des Haushaltes. Zu diesen Tätigkeiten zählt auch die Unterstützung von pflegebedürftigen erwachsenen Personen. Im Jahr 2016 leisteten in der Schweiz rund 300 000 Personen ab 15 Jahren unbezahlte Arbeit für pflegebedürftige Personen.

Laut den Auswertungen der SAKE durch das BFS lebten im Jahr 2016 rund 56 000 erwerbstätige Personen zwischen 15 und 64 Jahren mit einem erwachsenen, unterstützungsbedürftigen Haushaltsmitglied zusammen. Diejenigen, die Betreuungs- oder Pflegeaufgaben ausführten, wendeten im Durchschnitt 8,5 Stunden pro Woche dafür auf. Frauen setzten mit 11,2 Stunden pro Woche mehr Zeit ein als Männer mit 6,5 Stunden.[13] Rund 127 000 Erwerbstätige gaben an, in den letzten vier Wochen Betreuungs- oder Pflegeaufgaben für erwachsene Personen in anderen Haushalten ausgeführt zu haben. Im Durchschnitt wendeten diese Personen 3,7 Stunden pro Woche dafür auf.

Tabelle 2

Erwerbstätige Angehörige mit Betreuungsaufgaben für pflegebedürftige Personen

Erwerbstätige Frauen		Erwerbstätige Männer	
Im eigenen Haushalt	Ausserhalb des Hauses	Im eigenen Haushalt	Ausserhalb des Hauses
ca. 22 000	ca. 78 000	ca. 35 000*	ca. 48 000

Quelle: Spezialauswertung BFS, 2016

* Wenn nur die erwerbstätigen 15 bis 64 Jahre alten Personen berücksichtigt werden, sind mehr Männer als Frauen in dieser Situation, da mehr Frauen als Männer nicht erwerbstätig sind.

13 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Arbeit und Erwerb > Unbezahlte Arbeit (Modul der SAKE)

Laut BFS leisteten Angehörige in der Schweiz im Jahr 2016 insgesamt 80 Millionen Stunden unbezahlte Arbeit für die Betreuung und Pflege von nahestehenden Personen. Bei angenommenen durchschnittlichen Arbeitskosten von 45.50 Franken pro Arbeitsstunde ergibt sich ein Geldwert von 3,7 Milliarden Franken pro Jahr.[14]

Problem der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung

Wenn Erwerbstätige ihre Angehörigen betreuen, wird es für sie oft schwierig, ihre Erwerbstätigkeit auszuüben. Ob sie ihre Erwerbstätigkeit trotz der Angehörigenbetreuung weiterführen können, hängt von verschiedenen Faktoren ab: Eine Rolle spielen die persönliche Stellung im Beruf (Freiräume), die Art der Aufgabe und die Arbeitsorganisation (Ersetzbarkeit im Falle von Absenzen, flexible Arbeitszeitmodelle) sowie die Unternehmenskultur.

Eine internationale Vergleichsstudie zu kurzzeitigen und länger dauernden Betreuungsurlauben zeigt, dass flexible arbeitsplatzbezogene Arrangements für einen grossen Teil der Erwerbstätigen mit länger andauernden Betreuungsaufgaben keinen Ersatz für einen Betreuungsurlaub darstellen oder dass die flexible Arbeitszeit in der Praxis nicht realisierbar ist. Insbesondere für Personen mit geringerem Einkommen, mit niedriger hierarchischer Einstufung oder mit unregelmässigen Arbeitszeiten (z. B. Schichtarbeit) ist eine flexible Zeiteinteilung in den meisten Fällen nur schwer möglich. Auch für Familien mit mehreren Kindern, von denen eines durch eine Krankheit oder einen Unfall gesundheitlich schwer beeinträchtigt ist, stellen flexible Arbeitszeiten keine Entlastung dar, weil die unterschiedlichen Anforderungen und Aufgaben zeitlich gebunden sind und die Präsenz vor Ort teilweise unerlässlich ist.[15]

Daher soll es möglich sein, dass Erwerbstätige für Betreuungs- oder Pflegeaufgaben kurzzeitig arbeitsabwesend sein oder vorübergehend ihr Arbeitspensum reduzieren oder eine Auszeit nehmen können. Die wirtschaftliche Grundlage, die berufliche Laufbahn sowie die spätere Altersvorsorge der betreuenden Angehörigen sollen durch die Angehörigenbetreuung nicht gefährdet werden. Jüngere und ältere erwerbstätige Angehörige mit Betreuungs- und Pflegeaufgaben sollen ihre Arbeitsmarktchancen erhalten können, insbesondere auch vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels.

14 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Arbeit und Erwerb > Unbezahlte Arbeit > Satellitenkonto Haushaltsproduktion

15 Schmidt Andrea E., Fuchs Michael, Rodrigues Ricardo. Vergleichende Studie zu Betreuungsurlauben für Angehörige im internationalen Vergleich: Gesetzgebung und politische Massnahmen, Wien 2016.

1.2 Heutige Regelung

1.2.1 Kurzzeitige Arbeitsabwesenheiten

Arbeitsgesetz

Das Arbeitsgesetz vom 13. März 1964[16] (ArG) regelt die Arbeitsbedingungen für private und teilweise für öffentliche Arbeitgeber. Artikel 36 ArG Absatz 1 definiert die Arbeitnehmenden mit Familienpflichten. Als Familienpflichten gelten die Erziehung und Betreuung von Kindern bis 15 Jahren und die Betreuung pflegebedürftiger Familienmitglieder oder anderer nahestehender Personen. Gemäss dieser Bestimmung ist der Arbeitgeber verpflichtet, bei der Arbeitszeitgestaltung die familiäre Situation seiner Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu berücksichtigen, insbesondere indem er ihnen längere Pausen ermöglicht und sie nicht für Überzeitarbeit heranzieht. In Absatz 3 beschränkt Artikel 36 ArG den Anspruch auf kurzzeitige Arbeitsabwesenheiten zur Betreuung von Familienmitgliedern allerdings auf die Betreuung von kranken Kindern. Die Betreuung anderer pflegebedürftiger Familienmitglieder oder nahestehender Personen ist nicht erwähnt. Gemäss Artikel 36 Absatz 3 ArG haben Arbeitgeber den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern gegen Vorlage eines ärztlichen Zeugnisses die zur Betreuung kranker Kinder erforderliche Zeit im Umfang von bis zu drei Tagen freizugeben. Das ArG enthält keine Regelung betreffend Lohnfortzahlung.

Obligationenrecht

Für Arbeitsverhältnisse, die dem Zivilrecht unterstehen, gilt das Obligationenrecht[17] (OR). Artikel 324*a* OR regelt die Lohnfortzahlungspflicht des Arbeitgebers bei einer Verhinderung des Arbeitnehmers oder der Arbeitnehmerin aus Gründen, die in seiner oder ihrer Person liegen und die dazu führen, dass er oder sie der Arbeitsverpflichtung nicht nachkommen kann oder dass eine solche für die betroffene Person nicht zumutbar ist. Eine Verhinderung besteht nicht nur bei Krankheit oder Unfall des Arbeitnehmers oder der Arbeitnehmerin, sondern auch dann, wenn dieser oder diese eine gesetzliche Pflicht erfüllen muss (Art. 324*a* Abs. 1 OR). Eine solche gesetzliche Pflicht liegt vor bei der Betreuung und Pflege eigener Kinder (Art. 276 des Zivilgesetzbuches[18]; ZGB) sowie der Ehegattin, des Ehegatten, der eingetragenen Partnerin oder des eingetragenen Partners (Art. 163 ZGB; Art. 13 des Partnerschaftsgesetzes vom 18. Juni 2004[19]), nicht aber im Falle von Lebenspartnerschaften. Auch bei der Betreuung und Pflege eines Elternteils oder von Geschwistern liegt keine solche Pflicht vor, da die Artikel 328 und 329 ZGB seit der am 1. Januar 2000[20] in Kraft getretenen Revision Geschwister nicht mehr dazu verpflichten. Ausserdem ist die in diesen Bestimmungen vorgesehene Unterstützung ohnehin lediglich finanzieller Natur. Eine Arbeitsverhinderung im Sinne von Artikel 324*a* Absatz 1 OR bei Vorliegen einer moralischen Betreuungspflicht ist rechtlich nicht

16 SR **822.11**
17 SR **220**
18 SR **210**
19 SR **211.231**
20 Botschaft des Bundesrates vom 15. November 1995 über die Änderung des Zivilgesetzbuches (Personenstand, Eheschliessung, Scheidung, Kindesrecht, Verwandtenunterstützungspflicht, Heimstätten, Vormundschaft und Ehevermittlung), BBl **1996** I 1.

allgemein etabliert, auch wenn eine solche in einem einzelnen kantonalen Entscheid und von einem Teil der Lehre anerkannt wird.[21] Die Lohnfortzahlungspflicht besteht zudem nur so lange, bis eine adäquate Ersatzlösung gefunden werden kann oder – im Falle erkrankter oder verunfallter Kinder – die Betreuung durch die Eltern aus medizinischen Gründen als notwendig erachtet wird.[22] Zu den möglichen Ersatzlösungen gehören u. a. Familienmitglieder, die verfügbar sind oder die Entlastungsangebote verschiedener Organisationen.

Die Lohnfortzahlungspflicht ist ausserdem zeitlich begrenzt. Im ersten Dienstjahr ist gemäss Artikel 324*a* Absatz 2 OR ein Kontingent von maximal drei Wochen vorgesehen. Anschliessend ist die Lohnfortzahlung für eine «angemessene längere Zeit» zu entrichten, und zwar abhängig von der Dauer des Arbeitsverhältnisses und den besonderen Umständen. In der Praxis werden die sogenannten Basler, Berner oder Zürcher Skalen verwendet, um die Länge der Lohnfortzahlung zu bestimmen.[23] So gelten zum Beispiel gemäss allen drei Skalen bei einem Arbeitsverhältnis von sechs Jahren insgesamt 16 Wochen Lohnfortzahlung als angemessen. Das entsprechende Zeitguthaben gilt für sämtliche Abwesenheiten, die auf einen in Artikel 324*a* Absatz 1 OR aufgeführten Verhinderungsgrund zurückzuführen sind. Deshalb ist es nicht auszuschliessen, dass die beschränkte Anzahl Tage mit entschuldigter Arbeitsabwesenheit mit Lohnfortzahlung nicht ausreicht, wenn der Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin selbst erkrankt, verunfallt oder eine Betreuungspflicht gegenüber mehreren Personen wahrnimmt, beispielsweise bei mehreren Kindern. Besonders akut ist dieses Problem in den ersten Dienstjahren oder für Mütter, bei denen wäh-

21 Entscheid des Arbeitsgerichts Zürich, 20. März 1981, RSJ / SJZ 1981, 234 ff. Verhinderung ausserhalb einer rechtlichen Pflicht; ZK-Staehelin, Nr. 17 zu Art. 324*a* OR; Hensch, Angela, Arbeitnehmer mit Familienpflichten, PJA 2016, 1631 ff, 1639; CH-Emmel, Nr. 1 zu Art. 324*a* OR; Streiff, Ullin/von Kaenel, Adrian/Rudolph, Roger, Arbeitsvertrag, Praxiskommentar zu den Art. 319–362 OR, 7. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2012, Nr. 20 zu Art. 324*a* OR («für deren Pflege man verantwortlich ist»); Brühwiler, Jürg, Einzelarbeitsvertrag – Kommentar zu den Art. 319–343 OR, 3. Ausgabe, Basel 2014, Nr. 2 zu Art. 324*a* OR (schwere Erkrankung eines Elternteils); Subilia, Olivier/Duc, Jean-Michel, Droit du travail – Eléments de droit suisse, 2. Ausgabe, Lausanne 2010, Nr. 20 zu Art. 324*a* OR (maladie grave d'un proche); Geiser, Thomas/Müller, Roland, Arbeitsrecht in der Schweiz, 3. Ausgabe, Bern 2015, Nr. 428 (Betreuung nahestehender Angehöriger); BSK-Portmann/Rudolph, Nr. 47 zu Art. 324*a* OR (Erkrankung nahestehender Angehöriger).
Verhinderung nur bei Vorliegen einer gesetzlichen Pflicht: Bundesgerichtsentscheid vom 7. April 1998, 4C.459/1997, E. 4 und CS-Longchamp, 13 zu Art. 324*a* OR; BK-Rehbinder/Stöckli, 11 zu Art. 324*a* OR; Egli, Hans-Peter, Lohnfortzahlung und Versicherungsschutz gemäss Art. 324*a* OR, AJP 2000, 1065, 1067; Rüetschi, David, Die Rechte des Arbeitnehmers bei der Betreuung kranker Kinder und anderer Angehöriger, in: Andrea Büchler Markus Müller-Chen (Hrsg.). Private Law – national global – comparative. Festschrift für Ingeborg Schwenzer zum 60. Geburtstag (Band I und II), Bern 2011, 1449 ff., 1461; Vischer, Frank/Müller, Roland M., Der Arbeitsvertrag, 4. Ausgabe., Basel 2014, Nr. 10 § 12; Wyler, Rémy/Heinzer, Boris, Droit du travail, 3. Ausgabe, Bern 2014, 223–224; Brunner, Christiane/Bühler, Jean-Michel/Waeber, Jean-Bernard/Bruchez, Christian, Commentaire du contrat de travail, 3. Ausgabe, Lausanne 2010, Nr. 8 zu Art. 324*a* OR; Kuko OR-Pietruszak, Nr. 5 zu Art. 324*a* OR; CR-Aubert, Nr. 28.

22 Bundesgerichtsentscheid vom April 1998, 4C.459/1997, E. 4b.

23 www.arbeitsverhinderung.ch > Rechtsfolge > Lohnfortzahlungsskalen

rend der Schwangerschaft verschiedene Komplikationen auftreten oder deren Kind nach der Geburt auf eine fortdauernde Behandlung angewiesen ist.

Das Gericht kann von den Skalen zur Bemessung der Lohnfortzahlungsdauer abweichen. Die kantonale Rechtsprechung hat dies im Zusammenhang mit der Betreuung von Kleinkindern getan.[24] Dies setzt jedoch voraus, dass die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer vor Gericht klagt, sofern der Arbeitgeber nicht einverstanden ist. Das stellt bei der Durchsetzung eines allfälligen Lohnanspruchs wiederum ein grosses Hindernis dar.

Dass die Gerichte von den Skalen abweichen können, hat Vor- und Nachteile. Einerseits kann dank der Einzelfallbetrachtung auf die konkrete Situation Rücksicht genommen werden. Andererseits ist angesichts des grossen Ermessensspielraums ein Lohnanspruch für die gesamte Betreuungsdauer nicht garantiert, dieser kann je nach Gericht anders beurteilt werden und erfordert lange und kostspielige Verfahren. Wenn die betreuende Arbeitnehmerin oder der betreuende Arbeitnehmer zudem im gleichen Jahr selber erkrankt, reduziert sich die Zahl der bezahlten Betreuungstage entsprechend. Schliesslich überprüft das Bundesgericht Entscheide der kantonalen Instanzen nach Billigkeit nur zurückhaltend[25] und vereinheitlicht deshalb unterschiedliche Entscheide der verschiedenen Kantonsgerichte nicht unbedingt.

Abwesenheiten zur Unterstützung kranker Familienmitglieder, gegenüber denen keine gesetzliche Unterhaltspflicht besteht, können als übliche freie Stunden und Tage gemäss Artikel 329 Absatz 3 OR gelten. Datum und Dauer des Urlaubs sind den Umständen entsprechend nach Billigkeit zu bestimmen, wobei insbesondere die Interessen des Arbeitgebers und der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers zu berücksichtigen sind (Art. 329 Abs. 4 OR). Artikel 329 Absatz 3 OR sieht keine Lohnfortzahlung während der Abwesenheit vor. Diese muss verabredet oder üblich sein (Art. 322 Abs. 1 OR).

24 Entscheid des Kantonsgerichts Bern vom 27. Juli 2004, JAR 2005, 352, 356.
25 Beispielsweise bei wichtigen Gründen für eine fristlose Kündigung: BGE **130** III 28, E. 4.1.

Tabelle 3

Übersicht zu den kurzzeitigen Arbeitsabwesenheiten nach geltendem Recht

Die nach OR und ArG geltende Regelung ist nachfolgend dargestellt.

Arbeitnehmer/in	Artikel 324*a* OR		Artikel 36 ArG	
	Freistellung	Lohnfortzahlung	Freistellung	Lohnfortzahlung
Arbeitnehmer/in mit krankem Kind (Unterhaltspflicht)	Ja, bis Ersatz gefunden oder solange Präsenz der Eltern notwendig und gemäss Skalen	In der Regel Kontingent gemäss Skalen	Max. 3 Arbeitstage pro Ereignis	Nicht geregelt
Arbeitnehmer/in, dessen/deren Ehepartner/in oder eingetragene/r Partner/in akut krank ist (Unterhaltspflicht)	Ja, bis Ersatzlösung gefunden	In der Regel Kontingent gemäss Skalen	Nicht geregelt	Nicht geregelt
Faktische Partnerschaft (keine Unterhaltspflicht)	Kontrovers; keine sichere Rechtslage	Kontrovers; keine sichere Rechtslage	Nicht geregelt	Nicht geregelt
Nahe Verwandte (z. B. alleinstehender Elternteil, alleinstehende Geschwister)	Kontrovers; keine sichere Rechtslage	Kontrovers; keine sichere Rechtslage	Nicht geregelt	Nicht geregelt
Nahestehende Person	Kontrovers; keine sichere Rechtslage	Kontrovers; keine sichere Rechtslage	Nicht geregelt	Nicht geregelt

Bestimmungen für das Bundespersonal

Für öffentlich-rechtliche Anstellungsverhältnisse sind die Bestimmungen des kantonalen öffentlichen Rechts sowie auf Bundesebene das Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000[26] (BPG) und die dazu erlassenen Verordnungen massgebend. Gemäss Artikel 40 Absatz 3 Buchstabe c der Verordnung des EFD vom 6. Dezember 2001[27] zur Bundespersonalverordnung (VBPV) haben die Mitarbeitenden des Bundes im Falle einer Erkrankung oder eines Unfalls eines Familienmitgliedes, des Lebenspartners oder der Lebenspartnerin für die erste Pflege und Organisation der weiteren Pflege für die erforderliche Zeit bislang einen Anspruch auf bis zu drei bezahlte Urlaubstage pro Ereignis.

26 SR **172.220.1**
27 SR **172.220.111.31**

1.2.2 Länger dauernde Arbeitsabwesenheiten

Für längere Arbeitsabwesenheiten wegen eines akuten Bedarfs zur Betreuung oder Pflege von Familienmitgliedern besteht heute kein Anspruch auf Entschädigung. Aus Artikel 324*a* OR lässt sich lediglich eine länger dauernde Lohnfortzahlungspflicht ableiten. Dieser Anspruch ist in der Regel aber zeitlich begrenzt, indem die Lohnfortzahlungsdauer nur so lange gilt, bis eine Ersatzlösung gefunden werden kann. Ausserdem besteht eine jährliche Obergrenze für die Dauer des Urlaubs. Eine länger dauernde Lohnfortzahlung wurde insbesondere in Fällen der Betreuung von Kleinkindern gewährt, in denen keine Ersatzlösung gefunden werden musste, da die persönliche Anwesenheit eines Elternteils als notwendig angesehen wurde.

Weitergehende Unterstützungsmassnahmen bestehen heute einzig für Eltern von Kindern mit einem Geburtsgebrechen. In diesem Fall vergütet die IV Leistungen der Kinderspitex im Rahmen der Behandlungspflege. Zudem richtet die IV die Hilflosenentschädigung für Minderjährige und den Intensivpflegezuschlag nach dem Bundesgesetz vom 19. Juni 1959[28] über die Invalidenversicherung aus (Art. 42bis und 42ter Abs. 3 IVG). Letztere werden pauschal ausgerichtet und bemessen sich unabhängig von einem Erwerbseinkommen. Diese Leistungen werden in der Regel erst nach Ablauf eines Jahres ausgerichtet, wenn feststeht, dass die Hilflosigkeit andauert. Darüber hinaus kann ein Assistenzbeitrag ausgerichtet werden, wenn die Eltern eine Drittperson für die Pflege ihres kranken Kindes anstellen (Art. 42^{quater} Abs. 3 IVG). Nach dem geltenden Recht werden alle diese Leistungen bei einem Aufenthalt im Heim nicht gewährt (Art. 42bis Abs. 4 und Art. 42ter Abs. 3 IVG, Art. 42^{quater} Abs. 1 Bst. b IVG).

1.2.3 Betreuungsgutschriften der AHV

Mit den Betreuungsgutschriften wird die gesellschaftliche Anerkennung von betreuenden Angehörigen zum Ausdruck gebracht.

Gemäss Artikel 29^{septies} des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1949[29] über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) haben Versicherte, die pflegebedürftige Verwandte in auf- oder absteigender Linie oder Geschwister betreuen, Anspruch auf Betreuungsgutschriften. Pflegebedürftig ist eine Person, wenn sie von der AHV, der IV, der Unfall- oder der Militärversicherung eine Hilflosenentschädigung mittleren oder schweren Grades bezieht. Die pflegebedürftige Person muss zudem leicht erreichbar sein. Das ist der Fall, wenn die Betreuungsperson nicht mehr als 30 Kilometer entfernt von der betreuten Person wohnt oder diese innert einer Stunde erreichen kann. Die Ehegattin, der Ehegatte, Schwiegereltern und Stiefkinder sind Verwandten gleichgestellt.

Bei den Betreuungsgutschriften handelt es sich um fiktive Einkommen in der Höhe der dreifachen jährlichen AHV-Minimalrente (2018: 42 300 Fr. pro Kalenderjahr). Diese Gutschriften sind keine Geldzahlungen, sondern fiktive Einkommen, die bei

28 SR **831.20**
29 SR **831.10**

der späteren Rentenberechnung berücksichtigt werden. Sie erhöhen das durchschnittliche Erwerbseinkommen, das die Höhe der AHV-Rente bestimmt. So gleichen sie allfällige Einkommenseinbussen aus und tragen wie die Erziehungsgutschriften dazu bei, dass entsprechend höhere Renten erreicht werden können.

Es besteht kein gleichzeitiger Anspruch auf mehrere Gutschriften. Das heisst, die Betreuung von mehreren Personen führt nicht zu mehr als einer Gutschrift.

Für diejenigen Jahre, in denen eine versicherte Person Kinder unter 16 Jahren hat, werden Erziehungsgutschriften angerechnet. Während dieser Zeit können keine Betreuungsgutschriften angerechnet werden.

Die heutige Regel setzt eine gewisse Intensität der Betreuung voraus, indem sie die Betreuung von Familienmitgliedern erst ab einer mittleren Hilflosigkeit anerkennt. Die Betreuung von Personen mit einer leichten Hilflosigkeit ist somit nicht abgedeckt, obwohl auch solche Personen oft auf Unterstützung ihrer Angehörigen angewiesen sind.

1.2.4 Hilflosenentschädigung und Intensivpflegezuschlag der IV

Nach geltendem Recht werden die Hilflosenentschädigung und der Intensivpflegezuschlag (Art. 42ter Abs. 3 IVG) eingestellt, wenn das Kind hospitalisiert werden muss. Bei Erwachsenen wird die Hilflosenentschädigung heute hingegen erst nach einem Aufenthalt von einem ganzen Kalendermonat eingestellt (Art. 67 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000[30] über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts; ATSG).

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates

Die Umsetzung des Aktionsplans zur Unterstützung für betreuende und pflegende Angehörige ist in der Botschaft vom 27. Januar 2016[31] zur Legislaturplanung 2015–2019 enthalten. Da es sich bei den gesetzlichen Anpassungen um einen Prüfauftrag handelte, ist die Vorlage im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016[32] über die Legislaturplanung 2015–2019 nicht angekündigt.

Die Umsetzung des Aktionsplans ist Teil der Strategie «Gesundheit 2020» des Bundesrats vom Januar 2013. Diese unterstützt die Zielsetzungen und die dazugehörigen Massnahmen für zeitgemässe Versorgungsangebote.

Für ein nachhaltiges und finanzierbares Gesundheitswesen ist die unentgeltliche Betreuungs- und Pflegearbeit von Angehörigen wichtig, da für den ansonsten notwendigen Mehrbedarf an institutioneller Pflege weder das notwendige Fachpersonal

30 SR **830.1**
31 BBl **2016** 1105
32 BBl **2016** 5186

noch die entsprechenden finanziellen Mittel zur Verfügung stehen. Die aus dem Aktionsplan umgesetzten Massnahmen des Bundes, der Kantone und der privaten Organisationen können für betreuende und pflegende Angehörige innerhalb des Gesundheits- und Sozialwesens sowie in der Arbeitswelt eine grosse Breitenwirkung entfalten. Zum Beispiel werden alle Ergebnisse direkt in die nationale Demenzstrategie 2014–2019 einfliessen und im Rahmen der Austauschplattform «Palliative Care» weitervermittelt. Auch die Akteure, die sich im Rahmen der Aktivitäten des Bundes mit seltenen und psychischen Krankheiten befassen, werden von besseren Rahmenbedingungen für betreuende und pflegende Angehörige profitieren.

In der Fachkräfteinitiative des Bundesrats von 2015 ist der «Aktionsplan zur Unterstützung für betreuende und pflegende Angehörige» als Massnahme 23 enthalten. Diese Massnahme beinhaltet das Förderprogramm «Entlastungsangebote für betreuende Angehörige 2017–2020». Es gliedert sich in zwei Teile:

- *Programmteil 1:* Mittels Forschungsprojekten werden praxisnahe Wissensgrundlagen erarbeitet, die der bedürfnis- und bedarfsgerechten Weiterentwicklung von Unterstützungs- und Entlastungsangeboten für betreuende und pflegende Angehörige dienen sollen.
- *Programmteil 2:* Das Bundesamt für Gesundheit (BAG) sucht und dokumentiert Angebote, Projekte und Massnahmen zur Unterstützung betreuender Angehöriger mit Vorbildcharakter. Diese Dokumentationen können interessierte Akteure anregen, eigene Angebote weiterzuentwickeln oder einzuführen.[33]

1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

1.4.1 Postulat Seydoux-Christe 09.4199 «Ausreichend langer bezahlter Urlaub für Eltern von schwerkranken Kindern» vom 10. Dezember 2009

Das Postulat Seydoux-Christe 09.4199 «Ausreichend langer bezahlter Urlaub für Eltern von schwerkranken Kindern» vom 10. Dezember 2009 beauftragte den Bundesrat, einen Bericht zu erstellen, der über die mögliche Ergänzung des Sozialversicherungssystems informiert, um einen ausreichend langen bezahlten Urlaub für den Elternteil einzuführen, der sich um ein schwerkrankes Kind kümmert. Dabei könnte es sich um ein System mit Tagessätzen handeln, das insbesondere hinsichtlich seiner Höhe und Dauer näher zu spezifizieren wäre und von dem der eine oder andere Elternteil einer Familie profitieren könnte, die sich in einer finanziell schwierigen Situation befindet. Dieses Postulat wurde vom Ständerat am 2. März 2010 angenommen.

33 www.bag.admin.ch > Strategie & Politik > Nationale Gesundheitspolitik > Förderprogramme der Fachkräfteinitiative plus > Förderprogramm «Entlastungsangebote für betreuende Angehörige»

Mit der Einführung des Betreuungsurlaubs für Eltern von gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindern ist die Voraussetzung für die Abschreibung dieses Postulats gegeben.

1.4.2 Postulat der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats SGK-N 13.3366 «Betreuungszulagen und Entlastungsmöglichkeiten für pflegende Angehörige» vom 25. April 2013

Das Postulat SGK-N 13.3366 «Betreuungszulagen und Entlastungsmöglichkeiten für pflegende Angehörige» vom 25. April 2013 beauftragte den Bundesrat, einen Bericht zum Thema pflegende Angehörige zu erstellen, der insbesondere auch Fragen zum Thema Betreuungszulagen und Unterstützung beantwortet. Der Nationalrat hat das Postulat am 13. Juni 2013 angenommen.

Mit der Einführung des Betreuungsurlaubs für Eltern von gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindern ist die Voraussetzung für die Abschreibung dieses Postulats gegeben.

1.4.3 Postulat Stefan Müller-Altermatt 16.3868 «Angemessene BVG-Deckung für Personen, welche Care-Arbeit leisten» vom 30. September 2016

Ausgangslage

Das Postulat Stefan Müller-Altermatt 16.3868 «Angemessene BVG-Deckung für Personen, welche Care-Arbeit leisten» vom 30. September 2016 hat den Bundesrat beauftragt, in einem Bericht aufzuzeigen, wie für Personen, welche Care-Arbeit leisten, eine angemessene BVG-Deckung aufrechterhalten werden kann, falls sie aufgrund der Care-Arbeit ihr Erwerbspensum reduzieren. Insbesondere soll abgeklärt werden, wie der Arbeitgeberanteil an die berufliche Vorsorge durch ein anderes Gefäss (z. B. einen staatlichen Sicherheitsfonds) getragen werden könnte. Der Bundesrat soll weiter aufzeigen, für welche Pensumsreduktionen ein solches Gefäss wirksam werden könnte (z. B. ab 20 Prozent Pensumsreduktion bei minimaler Weiterbeschäftigung von 60 Prozent) und wie der Vollzug bezüglich des Nachweises der Care-Arbeit erbracht werden kann (z. B. über den behandelnden Arzt des betreuten Angehörigen).

Der Nationalrat hat auf Empfehlung des Bundesrates hin das Postulat am 16. Dezember 2016 angenommen.

Geltende Regelung

Die berufliche Vorsorge ist als Arbeitnehmerversicherung ausgestaltet. Das bedeutet, dass grundsätzlich nur Personen versichert sind, die eine unselbstständige Erwerbstätigkeit ausüben: Der obligatorischen Versicherung untersteht, wer bei einem Arbeitgeber einen AHV-pflichtigen Lohn von mindestens 21 330 Franken pro Jahr erzielt. Der Arbeitgeber hat die Pflicht, sich einer Vorsorgeeinrichtung anzuschlies-

sen (oder eine solche zu gründen) und seine Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dort zu versichern. Obligatorisch versichert ist der Jahreslohn zwischen 24 885 Franken und 85 320 Franken. Die Beiträge werden paritätisch durch den Arbeitgeber und die Arbeitnehmerin oder den Arbeitnehmer finanziert. Der Arbeitgeber zieht den Arbeitnehmeranteil der Beiträge vom Lohn ab und überweist ihn zusammen mit seinem Beitragsanteil an die Vorsorgeeinrichtung.

Selbstständigerwerbende können sich in der beruflichen Vorsorge freiwillig versichern.

Personen, die kein AHV-pflichtiges Erwerbseinkommen mehr erzielen oder deren Jahreslohn unter 21 330 Franken liegt (bzw. aufgrund einer Reduktion des Erwerbspensums darunterfällt), sind der obligatorischen beruflichen Vorsorge nicht mehr unterstellt. Diese Personen treten aus der Vorsorgeeinrichtung aus; das bisher angesparte Altersguthaben müssen sie auf eine Freizügigkeitseinrichtung übertragen lassen. Nur unter sehr eingeschränkten Voraussetzungen sieht das Bundesgesetz vom 25. Juni 1982[34] über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) für die Betroffenen eine Möglichkeit zur Weiterversicherung vor.

Freiwillige Weiterversicherung nach Artikel 47 BVG

Nach Artikel 47 BVG können Personen, die kein Erwerbseinkommen mehr erzielen oder deren Jahreseinkommen unter die Eintrittsschwelle von 21 330 Franken fällt, die berufliche Vorsorge freiwillig weiterführen. Nach steuerlicher Praxis wird für diese freiwillige Versicherung der Steuerabzug allerdings nur für eine Dauer von zwei Jahren zugelassen. Dauert die Versicherung von Personen, die kein entsprechendes Erwerbseinkommen erzielen, länger als zwei Jahre, so sieht die steuerliche Praxis den Grundsatz von Artikel 1 Absatz 2 BVG verletzt, wonach der in der beruflichen Vorsorge versicherte Lohn das in der AHV beitragspflichtige Einkommen nicht übersteigen darf. Bei der freiwilligen Weiterversicherung nach Artikel 47 BVG gilt die Beitragsparität nicht. Die freiwillig Versicherten müssen für die gesamten Beiträge, also auch für den Arbeitgeberanteil, selber aufkommen.

Die freiwillige Weiterversicherung nach Artikel 47 BVG ist bei der bisherigen Vorsorgeeinrichtung nur dann möglich, wenn sie im Reglement dieser Vorsorgeeinrichtung vorgesehen ist. Sieht das Reglement die freiwillige Weiterversicherung vor, so kann es auch regeln, ob die Versicherung für das gesamte bisherige Einkommen möglich sein soll oder nur für den obligatorisch versicherten Verdienst zwischen 24 885 und 85 320 Franken. Die Vorsorgeeinrichtungen sehen in ihren Reglementen die freiwillige Weiterversicherung heute in der Regel – wenn überhaupt – nur für einen unbezahlten Urlaub vor. Während eines solchen Urlaubs besteht der Arbeitsvertrag zum angeschlossenen Arbeitgeber weiterhin. Für Personen, die zum angeschlossenen Arbeitgeber nicht mehr in einem Arbeitsverhältnis stehen, sehen die Vorsorgeeinrichtungen hingegen in aller Regel keine Weiterversicherungsmöglichkeit vor.

Ist die freiwillige Weiterversicherung bei der bisherigen Einrichtung nach deren Reglement nicht möglich, so kann die Vorsorge laut Artikel 47 BVG bei der Auffangeinrichtung BVG weitergeführt werden. Diese muss allerdings die freiwillige

34 SR **831.40**

Versicherung nur für einen Lohn in der Höhe des BVG-versicherten Lohnes zwischen 24 885 und 85 320 Franken anbieten. Die Möglichkeit zur freiwilligen Weiterversicherung nach Artikel 47 BVG bei der Auffangeinrichtung nutzen nur wenige: Am 31. Dezember 2017 umfasste diese Versicherung 1294 Personen.

Weiterversicherung des bisherigen versicherten Verdienstes nach Artikel 33a BVG

Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die nach Vollendung des 58. Altersjahres das Erwerbspensum reduzieren, sieht Artikel 33*a* BVG ebenfalls eine Möglichkeit für die Aufrechterhaltung des bisherigen Vorsorgeniveaus vor: Wer nach Erreichen dieser Altersgrenze den Lohn um höchstens die Hälfte reduziert, kann bis zum ordentlichen reglementarischen Rentenalter den bisherigen versicherten Verdienst weiterversichern. Diese Möglichkeit, die nicht nur die obligatorische, sondern auch die überobligatorische berufliche Vorsorge betrifft, besteht allerdings nur, wenn die Vorsorgeeinrichtung dies in ihrem Reglement vorsieht. Die Beitragsparität gilt während der Weiterversicherung nach Artikel 33*a* BVG nur eingeschränkt: Für die Beiträge auf dem nicht mehr effektiv erzielten Lohn müssen die Versicherten grundsätzlich selber aufkommen. Das Reglement kann Beiträge des Arbeitgebers für den weiterversicherten, aber nicht mehr effektiv erzielten Lohn nur mit dessen Zustimmung vorsehen.

Im vorliegenden Gesetzesentwurf vorgesehene Massnahmen zur Aufrechterhaltung der Vorsorge

In Artikel 329*g* E-OR wird die Lohnfortzahlung für die Betreuung von kranken oder verunfallten Familienmitgliedern, der Lebenspartnerin oder des Lebenspartners geregelt. Die betreuende Person hat nach dieser Bestimmung Anspruch auf einen bezahlten Urlaub von maximal drei Tagen pro Ereignis. Damit wird ein Urlaub für die Betreuung von Familienmitgliedern oder der Lebenspartnerin oder des Lebenspartners gewährt. Die berufliche Vorsorge besteht während dieser Zeit weiter.

Mit dem vorgeschlagenen Artikel 329*h* E-OR soll zur Betreuung von Kindern, die wegen Krankheit oder Unfall gesundheitlich schwer beeinträchtigt sind, ein Anspruch auf einen durch die EO entschädigten Urlaub von maximal 14 Wochen innerhalb einer Rahmenfrist von 18 Monaten verankert werden. Artikel 8 Absatz 3 BVG soll so ergänzt werden, dass der Versicherungsschutz der beruflichen Vorsorge auch während dieses Betreuungsurlaubs besteht. Während dieser Zeit sind auch die Beiträge an die berufliche Vorsorge (Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil) weiter geschuldet.

Möglichkeiten für die Weiterführung der beruflichen Vorsorge bei Reduktion des Erwerbspensums für Personen, die Care-Arbeit leisten

Weiterführung nach Artikel 47 BVG

Die oben beschriebene Möglichkeit zur Weiterführung der beruflichen Vorsorge nach Artikel 47 BVG besteht unabhängig vom Grund der Lohnreduktion. Betreuende Angehörige, die aufgrund einer Reduktion ihres Erwerbspensums aus der obligatorischen Vorsorge ausscheiden, können innerhalb der oben beschriebenen Grenzen die Vorsorge freiwillig weiterführen. Wie erwähnt, wird nach steuerlicher Praxis

für diese freiwillige Versicherung der Steuerabzug für eine Dauer von zwei Jahren zugelassen.

Um den Bedürfnissen von pflegenden Angehörigen entgegenzukommen, könnte im Gesetz die maximale Dauer der Versicherung festgelegt und verlängert werden, z. B. auf maximal fünf Jahre. Bei einer solchen Lösung wäre allerdings zu bedenken, dass sie den Grundsatz von Artikel 1 BVG nicht berücksichtigt, wonach nur Einkommen, die auch in der AHV beitragspflichtig sind, in der beruflichen Vorsorge versichert werden dürfen. Dieser Grundsatz wurde im Rahmen der 1. BVG-Revision ins Gesetz aufgenommen, um zu verhindern, dass die berufliche Vorsorge zu sehr zur Steueroptimierung genutzt wird. Er wird heute nur unter engen Voraussetzungen in den beiden Ausnahmefällen von Artikel 47 und Artikel 33*a* BVG durchbrochen.

Weiterführung nach einer Regelung analog Artikel 33a BVG

Sollen pflegende Angehörige, die zugunsten von Care-Arbeit ihr Erwerbspensum reduzieren, ohne aber deswegen aus der obligatorischen Versicherung auszuscheiden, in der beruflichen Vorsorge das bisherige Vorsorgeniveau aufrechterhalten können, käme eine dem geltenden Artikel 33*a* BVG vergleichbare Regelung infrage.

Entsprechend dem Beispiel, das im Postulat genannt wird, könnten Personen, die infolge Care-Arbeit für Angehörige ihr Erwerbspensum um 20 Prozent oder mehr reduzieren, aber zu mindestens 60 Prozent weiterbeschäftigt bleiben, den vor der Pensumsreduktion erzielten Lohn in ihrer bisherigen Vorsorgeeinrichtung für eine bestimmte Dauer weiterversichern.

Da die Vorsorgeeinrichtungen die versicherten Löhne oftmals ab einer Änderung von 10 Prozent anpassen, könnte alternativ zum Beispiel im Postulat die Weiterversicherungsmöglichkeit für Personen mit Care-Arbeit bereits ab einer Lohnreduktion von 10 Prozent vorgesehen werden. Wenn zudem das im Beispiel des Postulats erwähnte Mindestpensum von 60 Prozent auf 50 Prozent der bisherigen Beschäftigung festgelegt würde, würde dies einerseits zu einer Harmonisierung mit der Regelung von Artikel 33*a* BVG führen, wo ebenfalls eine Lohnreduktion um bis zu 50 Prozent möglich ist. Eine solche Lösung hätte andererseits den Vorteil, dass auch Personen, die vor Beginn der Care-Arbeit in kleinerem Erwerbspensum tätig sind, von der Regelung profitieren könnten.

Welche Art und welches Ausmass von Care-Arbeit die Reduktion des Erwerbspensums und die Übernahme der BVG-Arbeitgeberbeiträge rechtfertigen würde, müsste noch definiert werden. Dies insbesondere im Hinblick auf die im Postulat genannte Forderung, dass die Personen, welche Care-Arbeit leisten, für den Arbeitgeberbeitrag während der Weiterversicherung nicht selber sollen aufkommen müssen (zur Finanzierung s. unten). Ob konkret eine Anspruchsberechtigung bestünde, dürfte nicht allein der Arzt oder die Ärztin der gepflegten Personen festlegen können. Es müsste in Gesetz und Verordnung klar geregelt werden, ab welchem Pflegebedarf die Care-Arbeitenden von der Übernahme der BVG-Arbeitgeberbeiträge profitieren könnten. Der Arzt oder die Ärztin der zu pflegenden Person könnte aber die Kompetenz erhalten, gegenüber der Institution, die den BVG-Arbeitgeberbeitrag finanziert, zu bescheinigen, ob der geforderte Pflegebedarf in einem konkreten Fall vorliegt.

Finanzierung

Das Postulat verlangt für pflegende Angehörige, die Care-Arbeit leisten und ihr Erwerbspensum reduzieren, die Möglichkeit einer Finanzierung zumindest der Arbeitgeberbeiträge an die berufliche Vorsorge aus dritter Hand zu prüfen. Die Care-Arbeit leistenden Arbeitnehmenden müssten dann nur noch den auf sie entfallenden «Arbeitnehmeranteil» finanzieren und hätten so einen grösseren Anreiz, sich im Rahmen der heutigen Weiterversicherung nach Artikel 47 BVG oder einer neuen Spezialregelung analog Artikel 33*a* BVG zu versichern.

Sollen nicht die Versicherten selber für die gesamten Beiträge der freiwilligen Weiterversicherung aufkommen, stellt sich die Frage, aus welcher Quelle die Arbeitgeberbeiträge finanziert werden sollen. Als Finanzierungsquelle grundsätzlich in Frage kommen die Arbeitgeber, die öffentliche Hand (aus Steuermitteln), die obligatorische Krankenpflegeversicherung oder, wie vom Postulat angeregt, der Sicherheitsfonds BVG.

Bei den Arbeitgeberbeiträgen an die berufliche Vorsorge handelt es sich um Lohnnebenleistungen. Diese würden verteuert, wenn der Arbeitgeber auf den fiktiven Löhnen für Care-Arbeitende zusätzlich die Beiträge übernehmen müsste. Eine Pflicht des Arbeitgebers zur Übernahme dieser Beiträge würde weiter zu einer Ungleichbehandlung mit anderen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern führen, die ebenfalls ihr Erwerbspensum reduzieren (z. B. für die Betreuung von nicht speziell pflegebedürftigen Kindern).

Der Sicherheitsfonds BVG hat heute insbesondere die Aufgaben, für die Versicherten die Leistungen von zahlungsunfähigen Vorsorgeeinrichtungen sicherzustellen sowie Zuschüsse an Vorsorgeeinrichtungen mit ungünstiger Altersstruktur auszurichten. Finanziert wird der Fonds durch Beiträge der angeschlossenen Vorsorgeeinrichtungen, das heisst von allen Einrichtungen, die dem Freizügigkeitsgesetz vom 17. Dezember 1993[35] unterstellt sind, indirekt also von allen Versicherten. Eine Finanzierung des Arbeitgeberanteils der BVG-Beiträge von Care-Arbeitenden durch den Sicherheitsfonds würde somit bedeuten, dass sämtliche BVG-Versicherten die Hälfte der Beiträge einer bestimmten Versichertenkategorie, nämlich der Care-Arbeitenden, solidarisch mitfinanzieren sollten.

Eine Finanzierung durch die öffentliche Hand oder die obligatorische Krankenpflegeversicherung liesse sich allenfalls mit dem Argument rechtfertigen, dass die vermehrte Übernahme von Care-Arbeit durch Angehörige die öffentliche Hand und die Krankenversicherungen teilweise entlasten würden.

Kosten

Die Kosten, die für den BVG-Arbeitgeberbeitrag auf dem weiterversicherten, aber nicht mehr ausbezahlten Lohnbestandteil anfallen würden, lassen sich nicht zuverlässig abschätzen. Im Jahr 2017 machten 1294 Personen von der Möglichkeit Gebrauch, die Versicherung bei der Auffangeinrichtung freiwillig weiterzuführen. Ob sich diese Anzahl markant erhöhen würde, wenn die Versicherten nur noch für den Arbeitnehmerbeitrag, nicht mehr aber für den Arbeitgeberbeitrag aufkommen müss-

35 SR **831.42**

ten, lässt sich nicht voraussagen. Ohne eine verlässliche Annahme über die Anzahl Personen, für die bei einer Weiterführung der beruflichen Vorsorge im bisherigen Umfang die fehlenden Arbeitgeberbeiträge übernommen werden müssten, ist auch eine verlässliche Kostenschätzung nicht möglich.

Die dargelegte Lösung würde zu einem höheren Verwaltungsaufwand bei den Vorsorgeeinrichtungen führen, da sie für jede einzelne anspruchsberechtigte Person die Arbeitgeberbeiträge auf dem weiterversicherten, aber nicht mehr effektiv erzielten Lohn berechnen und dem Drittfinanzierer in Rechnung stellen müssten. Dies wäre im Gegensatz zum relativ einfachen normalen kollektiven Beitragsinkasso über den Arbeitgeber ziemlich kompliziert, aufwendig und daher auch verwaltungsmässig teuer.

Würdigung der Versicherungsmöglichkeiten

Die Erfahrung mit der freiwilligen Weiterversicherung nach dem bestehenden Artikel 47 BVG zeigt, dass die Versicherten von dieser Möglichkeit sehr wenig Gebrauch machen. Gerade Personen mit kleinen Einkommen können sich diese Versicherung oftmals nicht leisten. Auch wenn sie für den Arbeitgeberbeitrag nicht selbst aufkommen müssten, hätten sie trotzdem noch den Arbeitnehmeranteil zu bezahlen. Markant mehr von einer Weiterversicherungsmöglichkeit Gebrauch machen würden die Betroffenen wohl nur, wenn die gesamten Beiträge übernommen würden.

Von einer Erweiterung der Weiterversicherung für pflegende Angehörige im Sinne des Postulats würden somit in erster Linie diejenigen profitieren, die sich die Arbeitnehmerbeiträge leisten können. Personen, welche die Mittel dafür hätten, sind von unzureichenden Mitteln für die Altersvorsorge indes weniger betroffen, als jene, die sich diese Beiträge nicht leisten können.

Fazit

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die vom Postulat vorgeschlagene Erweiterung der beruflichen Vorsorge keine massgebende Verbesserung der Vorsorgesituation für pflegende Angehörige bewirken würde. Für den Entscheid, Pflegearbeiten an Angehörigen zu übernehmen, wäre der Vorschlag wohl nicht ausschlaggebend. Die erste grosse finanzielle Schwierigkeit für betreuende Angehörige ist nicht der reduzierte Aufbau der beruflichen Vorsorge, sondern das durch die Pflegearbeit wegfallende Erwerbseinkommen an sich.

Die Drittfinanzierung der Arbeitgeberbeiträge käme denjenigen zugute, die sich wenigstens die Arbeitnehmerbeiträge leisten können. Personen, die nicht über die entsprechenden finanziellen Möglichkeiten verfügen, könnten von der Massnahme hingegen nicht profitieren.

2 Vernehmlassungsverfahren

Der Bundesrat hat den Vorentwurf vom 27. Juni 2018 bis 16. November 2018 in die Vernehmlassung geschickt.[36]

Im Rahmen der Vernehmlassung sind die Ziele und die allgemeine Stossrichtung der Vorlage von den Kantonen, den politischen Parteien, dem Städteverband und den Arbeitnehmerorganisationen mehrheitlich begrüsst worden. Arbeitgeberorganisationen (SAV, SGV) und die SVP lehnen die Vorlage insgesamt klar ab. Einige Kantone (AI, GL, GR, NW, OW, SZ) bringen gewichtige Vorbehalte an oder lehnen die Mehrzahl der im Vorentwurf vorgeschlagenen Massnahmen ab.

Darüber hinaus ist die Vorlage auf ein sehr breites Interesse gestossen. Rund 71 Organisationen haben unaufgefordert eine Stellungnahme eingegeben, insbesondere Organisationen Betroffener, Frauenorganisationen, Organisationen aus dem Bereich Soziales und Gesundheit und verschiedene Arbeitgeberorganisationen.

Die Vorlage wird generell als ein wichtiger Schritt für eine bessere Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung betrachtet. Verschiedentlich wurde allerdings vorgebracht, dass der Anspruch auf die Betreuungsentschädigung ausgeweitet werden soll auf nahestehende Personen (Ehe-, Lebenspartner, Geschwister), die Erwachsene oder behinderte (erwachsene) Kinder betreuen.

Für den im Obligationenrecht geplanten Kurzurlaub sah der Vorentwurf einen dreitägigen Urlaub pro Ereignis für die Betreuung von kranken oder verunfallten verwandten oder nahestehenden Personen vor. Eine Begrenzung oder eine jährliche Obergrenze waren indes nicht vorgesehen. Die vorgeschlagene Lösung trägt den unterschiedlichen Stellungnahmen in Bezug auf den Umfang des Urlaubs und die Definition der nahestehenden Personen Rechnung und stellt einen Mittelweg dar. Es wurde eine jährliche Obergrenze eingeführt, die vom Bundesrat im Vorentwurf noch als Variante vorgestellt worden war. Der Urlaub ist auf Familienmitglieder und die Lebenspartnerin beziehungsweise den Lebenspartner beschränkt. Zudem fallen unter die Bestimmung nicht nur Krankheit und Unfall, sondern allgemein gesundheitliche Beeinträchtigungen. Somit ist auch eine Behinderung als Ursache abgedeckt.

Der Vorentwurf sah vor, die Definition der schweren gesundheitlichen Beeinträchtigung des Kindes aufgrund von Krankheit oder Unfall in der Verordnung zu regeln. Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer sprachen sich dafür aus, dass die Schwere der Beeinträchtigung im Gesetz statt in der Verordnung geregelt werden müsse, damit die Rechtssicherheit gewährleistet sei. Dieses Anliegen ist nachvollziehbar. Darum sieht der Gesetzesentwurf eine Definition mit folgenden Elementen vor:

- eine einschneidende Veränderung des körperlichen oder psychischen Zustandes des Kindes;
- eine damit einhergehende Ungewissheit über den Ausgang des Verlaufes oder die Gewissheit, dass mit einer bleibenden Beeinträchtigung oder dem Tod zu rechnen ist;

36 Der Ergebnisbericht ist abrufbar unter www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2018 > EDI.

– ein damit verbundener erhöhter Bedarf an Betreuung durch die Eltern; und
– die Notwendigkeit, dass mindestens ein Elternteil die Erwerbstätigkeit für die Betreuung des Kindes unterbrechen muss.

Der Vorentwurf sah vor, dass die Mindestbezugsdauer des entschädigten Betreuungsurlaubs eine Woche beträgt. Die Forderung verschiedener Vernehmlassungsteilnehmer, Urlaub tageweise beziehen zu können, ist nachvollziehbar, weil sie den betreuenden Eltern mehr Flexibilität bringt. Aus diesem Grund wird der Forderung nach einem tageweisen Bezug des Urlaubs entsprochen. Die Regelung, wie sie die parlamentarische Initiative der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates 18.441 «Indirekter Gegenentwurf zur Vaterschaftsurlaubs-Initiative» in Rahmen des zweiwöchigen Vaterschaftsurlaubs vorsieht, kann übernommen werden.

Der Vorentwurf sah vor, dass kein Anspruch auf die Betreuungsentschädigung entsteht, wenn ein Anspruch auf den Intensivpflegezuschlag der IV (Art. 42ter Abs. 3 IVG) besteht. Dieser Vorschlag ist bei Organisationen im Dienste von Menschen mit Behinderungen und bei Organisationen aus dem Gesundheits- und Sozialwesen auf Unverständnis gestossen. Sie fordern, dass die Betreuungsentschädigung zusätzlich zum Intensivpflegezuschlag ausgerichtet wird: Eltern von behinderten Kindern mit Anspruch auf einen Intensivpflegezuschlag müssten ebenfalls einen entschädigten Betreuungsurlaub erhalten, wenn die Kinder akut krank würden oder verunfallten, denn auch diese Eltern benötigten dann Entlastung und müssten ihre Betreuungsaufgabe mit der Erwerbstätigkeit vereinbaren können. Zudem betreffe ein Erwerbsausfall auch Eltern von Kindern mit Intensivpflegezuschlag, denn der Begleit- und Pflegeaufwand könne auch bei diesen Kindern mit schwerer gesundheitlicher Beeinträchtigung aufgrund einer Krankheit oder eines Unfalls steigen und einen Erwerbsunterbruch zur Folge haben. Zudem würden weder die Hilflosenentschädigung noch der Intensivpflegezuschlag den Erwerbsausfall der Eltern abdecken; die beiden Leistungen seien für die üblichen Betreuungskosten aufgrund einer Behinderung bestimmt.

Die Betreuungsentschädigung und der Intensivpflegezuschlag verfolgen in der Tat nicht denselben Zweck. Während die Betreuungsentschädigung ein Ersatz für den Erwerbsausfall ist, soll der Intensivpflegezuschlag es ermöglichen, dass Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen zu Hause betreut werden können. Er stellt für viele Familien ein Ersatzeinkommen dar. Eine Familie, die für die Pflege ihres schwer beeinträchtigten Kindes einen Intensivpflegezuschlag bezieht, muss ihren Pflegeaufwand erhöhen, wenn es dem Kind akut schlechter geht oder wenn es hospitalisiert werden muss. Muss deswegen ein Elternteil die Erwerbsarbeit unterbrechen, besteht somit die Gefahr, dass das Familieneinkommen geschmälert wird. Die parallele Ausrichtung der Betreuungsentschädigung und des Intensivpflegezuschlags ist somit aus versicherungsrechtlicher Sicht nicht als Überentschädigung zu qualifizieren, sondern stellt sicher, dass Eltern von Kindern mit einer Behinderung nicht benachteiligt werden. Darüber hinaus ist der Betreuungsurlaub im Gegensatz zum Intensivpflegezuschlag zeitlich befristet. Aus diesem Grund schliesst die Vorlage nun den Anspruch auf die Betreuungsentschädigung nicht mehr aus, wenn ein Anspruch auf einen Intensivpflegezuschlag besteht.

In diesem Zusammenhang wurde auch gefordert, dass die Hilflosenentschädigung und der Intensivpflegezuschlag während des Spitalaufenthalts des Kindes nicht mehr eingestellt werden sollen, so wie das heute im Gesetz vorgesehen ist (Art. 42ter Abs. 3 IVG). Dieser Forderung wird entsprochen, indem die Hilflosenentschädigung und der Intensivpflegezuschlag erst nach einem Aufenthalt von einem ganzen Kalendermonat eingestellt werden, so wie das heute bei Erwachsenen vorgesehen ist (Art. 67 Abs. 2 ATSG).

3 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Eine im Jahr 2016 erstellte Studie des BAG zu kurzzeitigen und länger dauernden Betreuungs- und Pflegeabwesenheiten zeigt, dass die untersuchten Länder Österreich, Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande und Kanada in den letzten Jahren Regelungen für entschuldigte kurze oder längere Arbeitsabwesenheiten für Betreuungs- und Pflegeaufgaben bei Krankheit oder Unfall eines Familienmitgliedes oder einer anderen nahestehenden Person eingeführt haben.[37]

Kurzzeitige Arbeitsabwesenheiten

In den untersuchten Ländern ist pro arbeitnehmende Person jährlich ein Zeitkontingent für Arbeitsabwesenheiten zwischen 5 und 36 Tagen gesetzlich vorgesehen. Die Höchstzahl kann nur in je maximal dreitägigen Abwesenheiten bezogen werden. Diese Abwesenheiten sind in Frankreich und Kanada unbezahlt, während in den übrigen vier Ländern der Lohn oder ein Teil des Lohns weiterbezahlt wird, zumeist übernommen vom Arbeitgeber.

Länger dauernde Arbeitsabwesenheiten

Die untersuchten Länder verfügen über ein breites Spektrum an Ansätzen bei den länger dauernden Arbeitsabwesenheiten. Die Dauer der Betreuungsurlaube und die daraus zu erwartenden Kosten können anhand von vier Bereichen illustriert werden:

- Definition von Pflegebedarf der betreuten Person, ab dem eine Beurlaubung gewährt wird;
- Kreis der Personen, die einen Anspruch auf Beurlaubung geltend machen können;
- Höhe der finanziellen Leistungen;
- Dauer von Beurlaubungen.

Die Dauer der Beurlaubungsmodelle variiert in den untersuchten Ländern zwischen sechs Wochen (Niederlande) und 24 Monaten (Italien, Deutschland als Teilzeitvariante). Nur 3 der 13 untersuchten langen Beurlaubungsmodelle sehen dabei keinerlei staatliche finanzielle Unterstützung vor.

37 Schmidt Andrea E., Fuchs Michael, Rodrigues Ricardo. Vergleichende Studie zu Betreuungsurlauben für Angehörige im internationalen Vergleich: Gesetzgebung und politische Massnahmen. Wien 2016.

Welcher Aspekt bei den länderspezifischen Regelungen im Vordergrund steht, ist teilweise durch historische Entwicklungen erklärbar: In Österreich führte in den 2000er-Jahren die internationale Diskussion zu Euthanasie auf nationaler Ebene zu einer Ablehnung dieses Konzepts und stattdessen zur Einführung eines längeren Betreuungsurlaubs. Dieser war zunächst primär für die Begleitung sterbenskranker Familienmitglieder und schwerstkranker Kinder konzipiert. Später wurde er auf weitere Pflegesituationen ausgeweitet.

Neben den vier oben erwähnten Bereichen sind aus Sicht der betreuenden Angehörigen auch die Kriterien Rechtsanspruch, soziale Absicherung und Geschlechtergerechtigkeit von Bedeutung. Ein Rechtsanspruch auf (kurze oder längere) Beurlaubung besteht mit Ausnahme der Pflegekarenz in Österreich bei allen Regelungen. In Deutschland existiert ein Rechtsanspruch allerdings erst ab einer gewissen Grösse eines Unternehmens. Soziale Absicherung ist in allen Ländern gegeben. Pensionsansprüche laufen üblicherweise weiter.

Das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung (SIR) in Lausanne hat die zuvor erwähnte Studie aus dem Jahr 2016 im Jahr 2017 anhand von nachfolgenden Entwicklungen in den erwähnten Ländern aktualisiert[38]: In der kanadischen Provinz Britisch-Kolumbien wurde einerseits die Lohnfortzahlung verbessert und andererseits die Wartezeit für einen längeren Betreuungsurlaub verkürzt. Zudem ist in Kanada eine nationale Gesetzgebung verabschiedet worden, welche die Rechte im Fall von pflegebedingten Arbeitsabwesenheiten deutlich erweitert. In Deutschland haben sich die Bedingungen ebenfalls verbessert. Die Grundlage für eine Freistellung wechselte von einer zeitlich bestimmten Pflegebedürftigkeit zu einer Definition, die auf dem notwendigen Unterstützungsbedarf der pflegebedürftigen Person beruht. In Italien hat das Verfassungsgericht den Kreis der Anspruchsberechtigten auf faktisch stabile Beziehungen (Konkubinat) erweitert. Die österreichische und die niederländische Gesetzgebung blieben seit 2016 unverändert.

Die analysierten Rechtsordnungen beziehen sich hauptsächlich auf den anspruchsberechtigten Personenkreis und den Schweregrad einer Erkrankung oder eines Unfalls für eine längere pflegebedingte Arbeitsabwesenheit. In den meisten Fällen ist der Anspruch für die Freistellung sowohl für eine kurzzeitige als auch für eine längere pflegebedingte Arbeitsabwesenheit nicht an gesetzlich festgelegte Fürsorgeverpflichtungen gebunden. Das heisst, dass faktische Partnerinnen und Partner, Geschwister und Familienmitglieder im weiteren Sinn oder Mitglieder des Haushalts anspruchsberechtigt sind, falls sie nachweislich in die Sorgeverantwortung eingebunden sind.

Wird der Anspruch auf eine länger dauernde Arbeitsabwesenheit geregelt, so ist hauptsächlich der Schweregrad der Erkrankung der betroffenen Person für ein Anrecht auf eine Beurlaubung ausschlaggebend. Im Erwachsenenalter ist die Wahrscheinlichkeit des drohenden Todes das häufigste Kriterium für einen Anspruch auf einen längeren Betreuungsurlaub. Dabei verliess man sich bei den untersuchten Rechtsordnungen auf die Expertise von Fachpersonen des Gesundheitswesens. In Österreich und in der kanadischen Provinz Britisch-Kolumbien geht die Regelung

38 Nadakavukaren Krista, Fournier Johanna, Curran John et. al. Care Leave in Austria, Germany, Italy and the Netherlands – an update of the report of 2016. Lausanne 2017.

für einen Anspruch auf einen längeren Betreuungsurlaub bei erkrankten Kindern über lebensbedrohliche Krankheiten hinaus. In Frankreich ist ein ärztliches Zeugnis ohne Zusatzinformationen ausreichend.

4 Grundzüge der Vorlage

4.1 Die beantragte Neuregelung

4.1.1 Kurzzeitige Arbeitsabwesenheiten im OR

Die Vorlage sieht einen neuen Artikel 329*g* E-OR vor, der die Lohnfortzahlung für die Betreuung eines Familienmitglieds, der Lebenspartnerin oder des Lebenspartners mit gesundheitlicher Beeinträchtigung während einer kurzzeitigen Abwesenheit von maximal drei Tagen regelt. Der Begriff Familienmitglieder leitet sich aus Artikel 29^{septies} Absatz 1 E-AHVG für den Anspruch auf Betreuungsgutschriften ab. In diesem Sinne handelt es sich bei Familienmitgliedern um Verwandte in auf- und absteigender Linie (hauptsächlich die Eltern und die Kinder) und die Geschwister. Hinzu kommen die Ehegattin beziehungsweise der Ehegatte, die eingetragene Partnerin beziehungsweise der eingetragene Partner, die Schwiegereltern sowie die Lebenspartnerin oder der Lebenspartner, die oder der mit dem Arbeitnehmer oder der Arbeitnehmerin seit mindestens fünf Jahren einen gemeinsamen Haushalt führt. Als Kinder gelten diejenigen Personen, mit denen die Vaterschaft im zivilrechtlichen Sinne begründet ist.

Die Dauer des Urlaubs beträgt drei Tage pro Ereignis. Um eine zu hohe Anzahl Urlaubsfälle zu vermeiden, wird eine jährliche Obergrenze von zehn Tagen eingeführt. Eine Person kann sich demnach über ein Jahr verteilt zum Beispiel um ein krankes Kind, ihren Vater, ihren Bruder und ein anderes krankes Kind kümmern, sofern die übrigen Voraussetzungen erfüllt sind und alle Abwesenheiten zusammen nicht mehr als zehn Tage ergeben.

Diese neue Regelung bringt gegenüber der aktuellen Situation hauptsächlich zwei Verbesserungen: Einerseits wird ein Urlaub für die Betreuung von Familienmitgliedern, der Lebenspartnerin oder des Lebenspartners gewährt, gegenüber denen keine gesetzliche Unterhaltspflicht besteht (Art. 324*a* OR). Damit wird nebst der Betreuung und Pflege von eigenen Kindern, von Ehegatten oder eingetragenen Partnerinnen und Partnern auch die Betreuung und Pflege eines Elternteils, von Geschwistern oder von faktischen Lebenspartnerinnen oder -partnern anerkannt. Andererseits gilt die Lohnfortzahlung nicht mehr nur so lange, bis eine adäquate Ersatzlösung gefunden werden kann (Art. 324*a* OR). Ausserdem wird der Urlaub von drei Tagen für die Betreuung von Kindern, Ehegatten und eingetragenen Partnerinnen und Partnern nicht mehr an das Jahresguthaben gemäss Artikel 324*a* OR angerechnet.

Die Koordination von Artikel 329*g* E-OR mit Artikel 324*a* OR wird unter Ziffer 5.1 erläutert.

4.1.2 Koordination mit dem Arbeitsgesetz

Der Entwurf sieht vor, den geltenden Artikel 36 ArG zu ergänzen und den Urlaub auf Familienmitglieder auszuweiten. Die im neuen Artikel 329*g* E-OR vorgesehene Regelung wird übernommen, konkret ein dreitägiger Urlaub pro Ereignis für die Betreuung von gesundheitlich beeinträchtigten Familienmitgliedern, wobei eine jährliche Obergrenze von zehn Tagen gilt. Diese Änderung klärt das Verhältnis zwischen OR und ArG und erhöht generell die Kohärenz der Gesetzgebung. Die Änderung des ArG ändert jedoch nichts an der geltenden Regelung in Bezug auf Kinder. Denn die jährliche Obergrenze von zehn Tagen betrifft nur die anderen Familienmitglieder, nicht aber die Kinder. Im Rahmen des OR kann die Betreuung von kranken Kindern weiterhin nach Artikel 324*a* OR erfolgen, ohne dass die im neuen Artikel 329*g* E-OR vorgesehenen zehn Tage angebraucht werden.

Die beantragte Neuregelung ist in der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

Tabelle 4

Übersicht zur Neuregelung der kurzzeitigen Arbeitsabwesenheiten

Arbeitnehmer/in	Neue Art. 329*g* E-OR und 36 Abs. 4 E-ArG	
	Freistellung	Lohnfortzahlung
Arbeitnehmer/in mit krankem Kind (Unterhaltspflicht)	Max. 3 Arbeitstage pro Ereignis	Max. 3 Arbeitstage pro Ereignis, max. 10 Tage pro Jahr
Arbeitnehmer/in, dessen/deren Ehepartner/in oder eingetragene/r Partner/in akut krank ist (Unterhaltspflicht)	Max. 3 Arbeitstage pro Ereignis, max. 10 Tage pro Jahr	Max. 3 Arbeitstage pro Ereignis, max. 10 Tage pro Jahr
Faktische Partnerschaft (keine Unterhaltspflicht)	Max. 3 Arbeitstage pro Ereignis, max. 10 Tage pro Jahr	Max. 3 Arbeitstage pro Ereignis, max. 10 Tage pro Jahr
Andere Familienmitglieder (Eltern, Schwester, Bruder)	Max. 3 Arbeitstage pro Ereignis, max. 10 Tage pro Jahr	Max. 3 Arbeitstage pro Ereignis, max. 10 Tage pro Jahr

4.1.3 Entschädigung für die Betreuung eines wegen Krankheit oder Unfall gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindes (Betreuungsentschädigung)

4.1.3.1 Einleitung

Eine schwere gesundheitliche Beeinträchtigung eines Kindes wegen Krankheit oder Unfall ist ein tiefgreifender Einschnitt im Leben einer Familie. Die Familie ist starken emotionalen und zeitlichen Belastungen ausgesetzt. Hinzu können finanzielle Sorgen kommen, insbesondere wenn ein Elternteil die Erwerbstätigkeit unterbrechen und damit einen Erwerbsausfall in Kauf nehmen muss. Zudem muss der

Familienalltag neu organisiert und es müssen Absprachen mit Arbeitgebern getroffen werden.

Mit der Vorlage soll ein entschädigter Urlaub zur Betreuung und Pflege eines wegen Krankheit oder Unfall gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindes geschaffen werden. Dieser entschädigte Betreuungsurlaub ermöglicht es den betroffenen Eltern, die Erwerbstätigkeit für eine bestimmte Dauer zu unterbrechen, ohne dass damit der Verlust der Arbeitsstelle oder eine Erwerbseinbusse einhergeht. Ein solcher Urlaub entlastet betroffene Eltern und kann die Heilungschancen sowie den Heilungsprozess des Kindes positiv fördern.

Das Erwerbsersatzgesetz vom 25. September 1952[39] (EOG) richtet gegenwärtig Taggelder bei Erwerbsausfall wegen Dienstleistungen in der Armee, im Zivildienst und im Zivilschutz sowie bei Mutterschaft aus. Mit dem vorgesehenen Urlaub soll ebenfalls ein Erwerbsausfall entschädigt werden, weshalb es naheliegend ist, die neue Betreuungsentschädigung im EOG zu regeln.

4.1.3.2 Anspruchsberechtigte Personen

Der Anspruch auf den Erwerbsersatz ist für Eltern vorgesehen, deren Kind infolge der schweren gesundheitlichen Beeinträchtigung einen erhöhten Bedarf an Begleitung und Pflege hat. Anknüpfungspunkt für das Eltern-Kind-Verhältnis bildet dabei das Kindesverhältnis nach Artikel 252 ZGB. Der Zivilstand der Eltern ist folglich unerheblich. Den vielfältigen Familiensituationen soll möglichst umfassend Rechnung getragen werden, damit kein Kind aufgrund der Familiensituation benachteiligt wird. In der Verordnung soll auch der Entschädigungsanspruch von Pflegeeltern und von Stiefeltern geregelt werden.

Schwere der gesundheitlichen Beeinträchtigung

Eltern von gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindern sollen Anspruch auf die Entschädigung haben. Die Definition der schweren gesundheitlichen Beeinträchtigung erfolgt in Artikel 16*j* E-EOG. Sie soll die schwere gesundheitliche Beeinträchtigung von Bagatellkrankheiten und leichten Unfallfolgen abgrenzen. Gleichzeitig soll die Definition so allgemein gehalten sein, dass sie möglichst die gesamte Bandbreite von schweren gesundheitlichen Beeinträchtigungen umfasst.

Massgebend für die Beurteilung des Schweregrads der gesundheitlichen Beeinträchtigung des Kindes sind zunächst die Symptome der gesundheitlichen Beeinträchtigung. Diese muss eine stationäre oder ambulante ärztliche Behandlung des Kindes über eine längere Dauer (mehrere Monate) bedingen, wobei die Dauer zu Beginn häufig noch nicht abschätzbar ist.

Von der Voraussetzung einer Minimaldauer zur Behandlung der gesundheitlichen Beeinträchtigung wurde abgesehen, da damit beispielsweise Arm- oder Beinbrüche nicht ausgeschlossen werden können. Eine Minimaldauer als Anspruchsvoraussetzung würde zudem die Entstehung des Anspruchs verzögern, da zuerst die erforder-

39 SR **834.1**

liche Zeit verstreichen müsste. Dies würde dem Zweck der Entschädigung zuwiderlaufen, eine Akutsituation rasch zu mildern.

Schwere gesundheitliche Beeinträchtigungen verlangen eine intensive Betreuung durch die Eltern. Das Ausmass des Betreuungsbedarfs ist neben der Schwere der gesundheitlichen Beeinträchtigung wesentlich vom Alter des Kindes abhängig. So braucht beispielsweise ein 15-jähriges Kind bei derselben gesundheitlichen Beeinträchtigung nicht dieselbe Begleitung wie ein vierjähriges. Insofern kann dieselbe gesundheitliche Beeinträchtigung je nach Alter des Kindes als schwer oder weniger schwer beurteilt werden.

Arbeitsverhältnis der Eltern

Der Anspruch auf die Leistung entsteht, wenn mindestens ein Elternteil in einem Arbeitsverhältnis steht oder selbstständigerwerbend ist und die Erwerbstätigkeit unterbricht. Es werden weder eine Vorversicherungsdauer noch eine Mindesterwerbsdauer vorausgesetzt. Eine Vorversicherungsdauer bezweckt, dem Leistungstourismus vorzubeugen. Da eine schwere Erkrankung oder ein schwerer Unfall jedoch meist plötzlich und unerwartet eintritt, ist nicht davon auszugehen, dass jemand in die Schweiz einreist, um eine Betreuungsentschädigung zu erwirken. Daher ist eine solche Voraussetzung nicht notwendig.

Für die Betreuungsentschädigung genügt es, wenn nur ein Elternteil erwerbstätig ist. Auf die Erwerbstätigkeit beider Eltern als Anspruchsvoraussetzung soll verzichtet werden. Bei Familien mit mehreren Kindern ist davon auszugehen, dass ein Elternteil wegen der Betreuung des schwer beeinträchtigten Kindes vollkommen absorbiert ist und die Betreuung der Geschwister deshalb wegen der Rollenteilung – Erwerbstätigkeit / Kinderbetreuung – nicht mehr gewährleistet ist. In diesen Situationen ist es wichtig, dass auch die Betreuung der Geschwister gewährleistet ist. Zudem sollen auch Eltern, bei denen ein Elternteil das Kind betreut und gleichzeitig erwerbstätig ist, während der andere weder das Kind betreut noch erwerbstätig ist, Anspruch auf den Urlaub haben können. Müssten beide Eltern erwerbstätig sein, so könnte in dieser Konstellation kein Anspruch auf die Entschädigung entstehen. Muss nur ein Elternteil erwerbstätig sein, so ist gewährleistet, dass sämtliche Familienformen abgedeckt sind. Die allfällig vorteilhaftere Situation von Familien, bei denen nur ein Elternteil erwerbstätig ist, wird daher bewusst in Kauf genommen. Allerdings ist davon auszugehen, dass es sich dabei um wenige Fälle handeln wird, da lediglich bei einem Viertel der Familien nur ein Elternteil erwerbstätig ist.[40] Möglichen Missbräuchen wird durch die Nachweispflicht (Arztzeugnis) und die Kontrollmöglichkeit des Arbeitgebers entgegengewirkt.

40 www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung > Gleichstellung von Frau und Mann > Vereinbarkeit Beruf und Familie > Erwerbsbeteiligung von Müttern und Vätern

4.1.3.3 Dauer des Urlaubs und Entschädigung

Der Vorentwurf sieht in Artikel 329*h* E-OR einen Betreuungsurlaub von längstens 14 Wochen vor für Eltern, deren Kind wegen Krankheit oder Unfall gesundheitlich schwer beeinträchtigt ist. Während des Betreuungsurlaubs wird ein Taggeld der EO ausgerichtet (Art. 16*i*–16*n* E-EOG). Der Urlaub kann innerhalb einer Rahmenfrist von 18 Monaten bezogen werden. Die Rahmenfrist beginnt mit dem Tag, für den das erste Taggeld bezogen wird. Damit ist gewährleistet, dass die Rahmenfrist nicht verkürzt wird, wenn die Schwere der gesundheitlichen Beeinträchtigung bei deren Eintritt (noch) nicht feststeht. Der Urlaub soll tageweise oder am Stück bezogen werden können (Art. 329*h* Abs. 4 E-OR).

Mit einem entschädigten Betreuungsurlaub von 14 Wochen verbessert sich die Situation von betroffenen Eltern deutlich, indem ihnen ein angemessener Urlaub ermöglicht wird, der mit den Arbeitgebern vereinbar ist. Allerdings ist klar, dass die Dauer von 14 Wochen nicht in allen Fällen von schweren Krankheiten, insbesondere bei Krebs, die zur Betreuung notwendige Zeit abdeckt. Denn der Betreuungsaufwand für ein gesundheitlich schwer beeinträchtigtes Kind ist beträchtlich und der Verlauf der Beeinträchtigung ist unterschiedlich. So variiert der Betreuungsbedarf eines Kindes je nach Alter und Ausprägung der gesundheitlichen Einschränkung. Es ist möglich, dass das Kind während einer gewissen Zeit nicht mehr auf die zusätzliche Betreuung durch die Eltern angewiesen ist und diese ihre Erwerbstätigkeit wiederum aufnehmen können, dass es sie aber z. B. wegen eines Rückfalls zu einem späteren Zeitpunkt wieder zwingend an seiner Seite braucht.

Gemäss den Angaben des Schweizer Kinderkrebsregisters (SKKR)[41] beträgt der durchschnittliche Betreuungsaufwand für ein krebskrankes Kind rund 155 Arbeitstage im ersten Krankheitsjahr. Dabei handelt es sich um Tage, die ein Elternteil mit dem Kind im Spital verbringen muss. Hinzu kommt der Pflegeaufwand, der ausserhalb der Spitalbesuche anfällt. Das bedeutet, dass ein Elternteil bei einer Krebserkrankung seines Kindes normalerweise während eines Jahres komplett am Arbeitsplatz ausfällt (ca. 240 Arbeitstage). Zusammen mit den Betreuungstagen im zweiten Jahr (1–2 Tage pro Woche) und dem Aufwand für die langjährigen Nachkontrollen fallen somit erwerbstätige Eltern total für etwa 320 Arbeitstage aus (240 im ersten Jahr nach Erkrankung, 80 verteilt auf die folgenden Jahre). Das zeigt, dass die Urlaubsdauer von 14 Wochen, die während 18 Monaten bezogen werden kann, den für die Betreuung von an Krebs erkrankten Kindern angegeben Bedarf nicht komplett abdeckt. Auch in anderen Krankheitsfällen deckt sie den Bedarf unter Umständen nicht vollumfänglich ab. Die vorgeschlagene Urlaubsdauer erleichtert somit schwere Krankheitssituationen lediglich und deckt nicht alle Situationen ab. Zudem umfasst der Betreuungsurlaub auch gesundheitliche Beeinträchtigungen von kürzerer Dauer.

41 Schindler Mathias, Kuehni Claudia. Betreuungsaufwand für Eltern von Kindern und Jugendlichen mit Krebs in der Schweiz. Bern 2014; www.bag.admin.ch > Strategie & Politik > Politische Aufträge & Aktionspläne > Aktionsplan pflegende Angehörige > Faktenblatt Betreuungsaufwand Kinderkrebs.

4.1.3.4 Höhe und Bemessung der Betreuungsentschädigung

Die Bemessung der Betreuungsentschädigung erfolgt nach den im EOG geltenden Regeln. Das Taggeld beträgt 80 Prozent des vorangegangenen Lohnes und ist durch einen Höchstbetrag beschränkt. Dies gilt unabhängig davon, ob der Urlaub tageweise oder am Stück bezogen wird (vgl. Erläuterungen zu Art. 16*k* EOG).

4.1.3.5 Koordination mit anderen Sozialversicherungen

Ausschluss anderer Leistungen, jedoch Vorrang der Mutterschaftsentschädigung

Während des Bezugs der Betreuungsentschädigung sollen grundsätzlich keine Leistungen aus anderen Sozialversicherungen ausgerichtet werden. Eine Ausnahme besteht in Bezug auf die Mutterschaftsentschädigung. Wird ein Kind schwerkrank geboren, so besteht Anspruch auf die Mutterschaftsentschädigung und nicht auf die Betreuungsentschädigung (Art. 16*g* EOG). Eine zweite Ausnahme besteht bezüglich des Intensivpflegezuschlags, den die Invalidenversicherung[42] gewährt. Der Anspruch auf den Intensivpflegezuschlag kann neben einer Betreuungsentschädigung bestehen.

Beiträge an Sozialversicherungen

Auf der Betreuungsentschädigung werden Beiträge für die AHV, die IV, die EO und die ALV erhoben (Art. 19*a* EOG). Der Arbeitgeberanteil wird vom EO-Fonds übernommen. Diese Bestimmung gilt für sämtliche Entschädigungen, die im EOG geregelt sind, weshalb keine Anpassung der Bestimmung erforderlich ist.

Unfallversicherung

Nach Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung vom 20. Dezember 1982[43] über die Unfallversicherung (UVV) sind Entschädigungen nach dem EOG ausdrücklich als Lohn im Sinne des Bundesgesetzes vom 20. März 1981[44] über die Unfallversicherung (UVG) aufgeführt, sodass die Weiterversicherung während des Betreuungsurlaubs gewährleistet ist.

Berufliche Vorsorge

Der Versicherungsschutz der beruflichen Vorsorge soll auch während des Betreuungsurlaubs gelten. In Artikel 8 Absatz 3 BVG wird daher mit dem Betreuungsurlaub gemäss Artikel 329*h* E-OR ergänzt.

Familienzulage in der Landwirtschaft

Während des Bezugs der Betreuungsentschädigung soll weiterhin Anspruch auf Familienzulagen bestehen, weshalb Artikel 10 Absatz 4 des Bundesgesetzes vom

42 Art. 42ter Abs. 3 IVG
43 SR **832.202**
44 SR **832.20**

20. Juni 1952[45] über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) entsprechend angepasst wird.

4.1.3.6 Ergänzende Bestimmungen und Koordination mit dem Obligationenrecht

Die Vorlage sieht im OR den Anspruch auf den Betreuungsurlaub von längstens 14 Wochen vor (Art. 329*h* E-OR). Das EOG regelt den Anspruch auf die Entschädigung, welche während des Betreuungsurlaubs für den entstandenen Lohnausfall ausgerichtet wird. Die Vorlage sieht zudem einen Kündigungsschutz vor. Dieser besteht so lange, wie der Anspruch auf den Betreuungsurlaub besteht, längstens aber während sechs Monaten (Art. 336*c* Abs. 1 Bst. c^{bis} E-OR). Ausserdem dürfen die Ferien nicht gekürzt werden, wenn die Eltern den Betreuungsurlaub beziehen (Art. 362 Abs. 1 E-OR). Die Koordination mit dem Lohnanspruch nach Artikel 324*a* OR erfolgt gemäss Artikel 324*b* Absatz 1 OR. Diese Bestimmung sieht vor, dass der Arbeitgeber von der Lohnzahlungspflicht befreit ist, wenn mindestens vier Fünftel des Lohnes durch eine obligatorische gesetzliche Versicherung gedeckt sind. Deckt die Betreuungsentschädigung aufgrund der Begrenzung nicht 80 Prozent des Lohnes oder übersteigen die 80 Prozent des Lohnes die Begrenzung nach EOG, so kommen die Bestimmungen zur Lohnfortzahlung gemäss den Artikeln 324*a* und 324*b* OR zur Anwendung.

4.1.4 Erweiterung der Betreuungsgutschriften

Erweiterung des Anspruchs auf Hilflosenentschädigung bei leichter Hilflosigkeit

Heute haben betreuende Angehörige nur Anspruch auf eine Betreuungsgutschrift der AHV, wenn die pflegebedürftige Person Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung für mittlere oder schwere Hilflosigkeit hat.[46] Neu soll der Anspruch auf die Betreuungsgutschrift bereits bei leichter Hilflosigkeit gewährt werden. Damit wird einerseits das selbstständige Leben zuhause unterstützt. Andererseits wird die Anerkennung der Betreuungsleistung von Angehörigen gefördert. Die Anspruchsvoraussetzungen für eine leichte Hilflosigkeit zeigen nämlich, dass die Angehörigen bereits bei einer leichten Hilflosigkeit der betreuten Person stark gefordert sein können. So ist eine Person mit leichter Hilflosigkeit bereits bei zwei alltäglichen Verrichtungen auf Hilfe angewiesen. Diese alltäglichen Verrichtungen können sein: Ankleiden, Auskleiden, Aufstehen, Absitzen, Abliegen; Essen; Körperpflege; Verrichten der Notdurft oder Fortbewegung. Eine Hilflosenentschädigung bei leichter Hilflosigkeit wird zudem auch ausgerichtet, wenn eine Person dauernde Überwachung benötigt, aufgrund eines Gebrechens auf aufwendige Pflege angewiesen ist oder wegen einer

45 SR **836.1**
46 Art. 29^{septies} AHVG

Sinnesschädigung oder eines schweren körperlichen Gebrechens für die Kontaktpflege auf Hilfe Dritter angewiesen ist.[47]

Erweiterung des Anspruchs auf Paare in Lebensgemeinschaften

Die Betreuung des Lebenspartners oder der Lebenspartnerin soll gleichermassen anerkannt werden wie jene eines Ehepartners oder einer Ehepartnerin, weshalb Paare in Lebensgemeinschaften verheirateten Paaren gleichgestellt werden sollen. Darum sollen Lebenspartnerinnen und -partner neu einen Anspruch auf Betreuungsgutschriften erhalten, wenn sie pflegebedürftige Angehörige mit einer Hilflosenentschädigung betreuen. Eine Lebensgemeinschaft berechtigt dann zur Anrechnung von Betreuungsgutschriften, wenn das Paar während mindestens fünf Jahren einen gemeinsamen Haushalt geführt hat.

4.1.5 Anpassung des Anspruchs auf Hilflosenentschädigung und Intensivpflegezuschlag bei Spitalaufenthalt

Die Betreuungsentschädigung zielt darauf ab, den Eltern zu erlauben, ihre gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kinder zu pflegen und zu betreuen, ohne die Erwerbstätigkeit aufgeben zu müssen und ohne zu grosse finanzielle Einbussen zu erleiden. Neben der Bewältigung des Pflegeaufwandes zu Hause besteht auch dann Anspruch auf diese Entschädigung, wenn ein Kind während eines Spitalaufenthalts auf die Begleitung eines Elternteils angewiesen ist. Im Gegensatz zu dieser neu vorgeschlagenen Betreuungsentschädigung fällt dagegen bei Kindern mit einer Behinderung der Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung und auf einen Intensivpflegezuschlag bei jedem Spitalaufenthalt tageweise weg. Diese Regelung wurde so verabschiedet, weil man bei der Einführung dieser Ansprüche davon ausging, dass die betroffenen Kinder während eines Spitalaufenthalts keine Betreuung durch die Eltern benötigen und so eine doppelte Entschädigung verhindert werden kann. Wie im Rahmen der Vernehmlassung in verschiedenen Stellungnahmen zu Recht ausgeführt wurde, steht diese Regelung betreffend Hilfslosenentschädigung und Intensivpflegezuschlag im Widerspruch zur neu vorgeschlagenen Betreuungsentschädigung. Es liegt auf der Hand, dass auch Kinder mit einem Anspruch auf Hilflosenentschädigung und Intensivpflegezuschlag bei Spitalaufenthalten auf die Anwesenheit ihrer Eltern angewiesen sind, da das Spital gerade bei Kindern mit einer Behinderung häufig keine umfassende Betreuung sicherstellen kann. Dazu kommt, dass oft zusätzliche Kosten auf die Familie zukommen, zum Beispiel fürs Hüten weiterer Geschwister, wenn ein Elternteil das hospitalisierte Kind betreut. Muss die Familie für die Betreuung ihres behinderten Kindes auf externe Unterstützung, wie zum Beispiel eine Pflegefachperson, zurückgreifen, so müssen diese Kosten während des Spitalaufenthalts, auch ohne dass die Leistung effektiv bezogen wurde, während einer gewissen Zeit weitergezahlt werden.

Diese Vorlage stellt somit eine gute Gelegenheit dar, auch die Situation der Eltern von behinderten Kindern zu verbessern. Es ist angezeigt, die Ausrichtung der Hilf-

47 Art. 66bis Abs. 1 AHVV; Art. 37 Abs. 1 und 2 Bst. a und b sowie 3 Bst. a–d IVV.

losenentschädigung und des Intensivpflegezuschlags – in Analogie der Regelung bei Volljährigen – während des Spitalaufenthalts für eine gewisse Dauer aufrechtzuerhalten. Dies steht im Einklang mit dem Zweck der Betreuungsentschädigung, nämlich den Eltern zu ermöglichen, ihre Kinder bei einem Spitalaufenthalt zu begleiten, ohne beträchtliche finanzielle Einbussen zu erleiden.

Konkret wird vorgeschlagen, die gleiche Lösung wie bei Erwachsenen mit Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung einzuführen, das heisst Artikel 67 Absatz 2 ATSG anzuwenden. Dieser sieht den Wegfall der Hilflosenentschädigung nur dann vor, wenn die Person einen ganzen Kalendermonat im Spital verbringt. Die Streichung von Hilflosenentschädigung und Intensivpflegezuschlag bei Heimaufenthalten soll dagegen beibehalten werden, weil der Heimaufenthalt ja gerade darauf abzielt, während einer längeren Periode die umfassende Betreuung der versicherten Person sicherzustellen.

4.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Der Gesetzesentwurf enthält keine neuen Aufgaben, die dem Bund durch Erlass des Gesetzes entstehen. Somit hat der neue Erlass auch keine Auswirkungen auf den Bundeshaushalt.

4.3 Umsetzung

4.3.1 Kurzzeitige Arbeitsabwesenheiten

Die vorgeschlagene Änderung gilt ausschliesslich für Arbeitsverhältnisse in der Privatwirtschaft. Für die Umsetzung der kurzzeitigen Arbeitsabwesenheiten sind damit in erster Linie die Arbeitgeber und die betroffenen Personen zuständig. Bei Streitigkeiten fällt der Vollzug des OR in die Zuständigkeit der Zivilgerichte.

4.3.2 Entschädigung für die Betreuung eines wegen Krankheit oder Unfall gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindes

Mit der Durchführung der EO beauftragt sind die AHV-Ausgleichskassen. Die Anmeldung für die Betreuungsentschädigung erfolgt mittels Formular. Der Arbeitgeber und die anspruchsberechtigte Person melden der AHV-Ausgleichskasse die bezogenen Urlaubstage und den Lohn. Der Anmeldung ist das Arztzeugnis beizulegen, aus dem die Schwere der gesundheitlichen Beeinträchtigung hervorgeht. Die Glaubwürdigkeit des Arztzeugnisses beurteilt der Arbeitgeber, indem er die Entschädigung für den Urlaub beantragt. Angesichts der anderthalbjährigen Rahmenfrist soll der Arbeitgeber aber nach einer gewissen Dauer die Möglichkeit haben, ein weiteres Zeugnis zu verlangen, welches das Fortbestehen des Gesundheitsschadens bestätigt.

Anders als bei der Mutterschaftsentschädigung, bei welcher der Anspruch mittels Geburtsschein nachgewiesen werden kann, ist die Abklärung der Anspruchsvoraussetzung für schwere gesundheitliche Beeinträchtigungen komplex. Gleichzeitig ist diese Entschädigung für Akutsituationen vorgesehen, sodass der Entscheid, ob Anspruch besteht oder nicht, rasch erfolgen muss. Denn in Frage steht die Aufgabe oder Reduktion der Erwerbstätigkeit eines Elternteils, die eine beträchtliche finanzielle Einbusse hervorrufen kann, falls kein Anspruch auf eine Entschädigung besteht.

Die AHV-Ausgleichskassen sind nicht für die Beurteilung medizinischer Voraussetzungen eingerichtet, sondern für die Prüfung von Versicherungsansprüchen, der Erwerbstätigkeit sowie die Auszahlung der Leistungen. Die Idee, die Prüfung des medizinischen Aspekts an die IV-Stellen zu übertragen, wurde nicht weiterverfolgt, da deren Abläufe für Akutsituationen nicht geeignet sind.

4.3.3 Erweiterung der AHV-Betreuungsgutschriften

Neu werden Betreuungsgutschriften auch gewährt, wenn eine versicherte Person ihre Lebenspartnerin oder ihren Lebenspartner pflegt, mit der oder dem sie seit mindestens fünf Jahren ununterbrochen einen gemeinsamen Haushalt führt. Die Ausgleichskassen werden zur Prüfung dieser Anspruchsvoraussetzung Mietverträge oder Bestätigungen der Einwohnergemeinde verlangen können. Die Erweiterung der Betreuungsgutschriften auf die leichte Hilflosigkeit bringt für das Verfahren hingegen keine Änderung.

5 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

5.1 Obligationenrecht (OR)

Art. 329 Randtitel

Der Randtitel zu Artikel 329 OR ist zu ergänzen, weil neue Bestimmungen zum entschädigten Betreuungsurlaub in das Obligationenrecht aufgenommen werden.

Art. 329b Abs. 3

Bezieht eine Arbeitnehmerin den Mutterschaftsurlaub, so dürfen die Ferien nicht gekürzt werden. Das gilt nach Buchstabe b auch, wenn eine Arbeitnehmerin oder ein Arbeitnehmer den entschädigten Betreuungsurlaub bezieht.

Art. 329g

Der neue Artikel 329*g* E-OR führt einen Urlaub für die Betreuung von Familienmitgliedern oder der Lebenspartnerin beziehungsweise des Lebenspartners ein, wenn eine gesundheitliche Beeinträchtigung vorliegt. Der Begriff Familienmitglied leitet sich aus Artikel 29^{septies} Absatz 1 E-AHVG für den Anspruch auf Betreuungsgutschriften ab. In diesem Sinne handelt es sich bei Familienmitgliedern um Verwandte

in auf- und absteigender Linie (hauptsächlich die Eltern und die Kinder) und die Geschwister. Hinzu kommen die Ehegattin oder der Ehegatte, die Schwiegereltern sowie die Lebenspartnerin oder der Lebenspartner, die oder der mit der Arbeitnehmerin oder dem Arbeitnehmer seit mindestens fünf Jahren einen gemeinsamen Haushalt führt. Als Kinder gelten diejenigen Personen, zu denen ein Kindesverhältnis im zivilrechtlichen Sinne besteht.

Die Dauer des Urlaubs beträgt drei Tage pro Ereignis und bezieht sich auf eine einzelne, spezifische Beeinträchtigung. Der Urlaubsanspruch gilt somit einmalig pro Beeinträchtigung und nicht in wiederholender Weise, auch wenn bei Langzeiterkrankungen wiederholt Krisen auftreten, die jedes Mal Betreuung erfordern. Hier sollen nicht die Fälle bestimmt werden, in denen eine Unterstützung erforderlich ist, sondern die Fälle, in denen die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer Anspruch auf einen Urlaub im Sinne der neuen Bestimmungen hat. Um eine zu hohe Anzahl Urlaubsfälle zu verhindern, wurde ausserdem eine jährliche Obergrenze von zehn Tagen eingeführt: Eine Person kann sich demnach zum Beispiel um ein krankes Kind, ihren Vater, ihren Bruder und ein anderes krankes Kind kümmern, sofern die anderen Voraussetzungen erfüllt sind und alle Abwesenheiten zusammen nicht mehr als zehn Tage ergeben. Ausschlaggebendes Jahr ist jeweils das Dienstjahr.

Voraussetzung für den Urlaubsanspruch sind gesundheitliche Beeinträchtigungen. Dieser allgemein gefasste Begriff reduziert die Ursachen nicht auf Krankheit oder Unfall, sondern umfasst beispielsweise auch die Betreuung aufgrund einer Behinderung.

Die Notwendigkeit einer Betreuung hängt unter anderem davon ab, ob andere Personen die Betreuung übernehmen könnten. Zu erwägen sind hier auch Familienmitglieder. Ein anderes Familienmitglied muss verfügbar sein und in zumutbarer Weise intervenieren können, zum Beispiel in der Nähe wohnen. Dass eine andere Person Anspruch auf einen Urlaub hat, schliesst den Anspruch an sich nicht aus. Es ist Sache der Familie zu entscheiden, wer zu welchem Zeitpunkt Urlaub bezieht. Der Betreuungsbedarf einer Person ist ebenfalls ein Kriterium für die Notwendigkeit. So wird die Betreuung eher als notwendig erachtet, wenn es sich um ein minderjähriges Kind oder ein Kleinkind handelt.

Ein ärztliches Zeugnis, wie es Artikel 36 Absatz 3 ArG vorschreibt, wird nicht ausdrücklich verlangt. Jedoch hat die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer aufgrund der allgemeinen zivilrechtlichen Regeln zur Beweislast (Art. 8 ZGB) die Tatsache, die den Anspruch begründet, zu beweisen. Dazu dient in der Regel ein ärztliches Zeugnis. Mit dieser Lösung kann die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer auch andere Beweismittel erbringen, und der Arbeitgeber kann gleich vorgehen, um den Inhalt eines ärztlichen Zeugnisses zu entkräften. Hier gelten die allgemeinen zivilrechtlichen Regeln.

Das Verhältnis der neuen Bestimmung zu Artikel 324*a* OR stellt sich folgendermassen dar: Der dreitägige Urlaub erfolgt unabhängig von Artikel 324*a* OR. Das hat insbesondere zur Folge, dass die Voraussetzungen nach Artikel 324*a* OR nicht gelten, etwa die Verhinderung des Arbeitnehmers oder das jährliche Abwesenheitskontingent. Einer Person steht es jedoch frei, Urlaub über ihr Kontingent nach Artikel 324*a* OR zu beziehen, ohne den Urlaub nach Artikel 329*g* E-OR anzubrechen.

Das wird vor allem der Fall sein, wenn Kinder, die Ehegattin oder der Ehegatte betreuungsbedürftig sind, da sie unter beide Bestimmungen fallen. Insbesondere Personen mit mehreren Kindern könnten sich gestützt auf Artikel 324*a* OR um sie kümmern, ohne die nach Artikel 329*g* E-OR vorgesehenen maximal zehn Tage auszuschöpfen. Hierfür müssen aber die Anspruchsvoraussetzungen nach Artikel 324*a* OR erfüllt sein.

Artikel 324*a* OR lässt sich auch geltend machen, wenn der dreitägige Urlaub bereits bezogen worden ist, sofern die einschlägigen Voraussetzungen erfüllt werden und vor allem das jährliche Kontingent noch nicht aufgebraucht ist. Theoretisch könnte ein Urlaub nach Bezug des dreitätigen Urlaubs auch gestützt auf Artikel 329 Absatz 3 OR gewährt werden. Die nach diesem Artikel gewährte freie Zeit ist in der Regel jedoch auf drei Tage beschränkt.

Zudem muss auch das Verhältnis zwischen Artikel 329*g* E-OR und dem neuen Artikel 329*h* E-OR hinsichtlich der Betreuung von schwerkranken oder schwer verunfallten Kindern geklärt werden. Angesichts der unterschiedlichen Urlaubsfunktionen und des zeitlichen Aufwands zur Feststellung der Notwendigkeit eines Langzeiturlaubs kann der dreitägige Urlaub nach Artikel 329*g* E-OR auch unabhängig vom Urlaub im Sinne von Artikel 329*h* E-OR gewährt werden. Ist die Krankheit eines Kindes zum Beispiel ausdrücklich erwiesen, aber sind in Bezug auf die Schwere noch weitere Abklärungen nötig oder wird die Schwere angezweifelt, so können die Eltern für die Betreuung Urlaub nach Artikel 329*g* E-OR beziehen.

Art. 329h

Die Regelung des Anspruchs auf den Betreuungsurlaub ist eine notwendige Ergänzung zur Betreuungsentschädigung. Ohne die Regelung des Anspruchs auf diesen Urlaub im OR wären die Eltern in aller Regel verpflichtet, die Arbeitsleistung zu erbringen. Der Anspruch auf den Urlaub gemäss OR wird allerdings nur dann zugestanden, wenn dieser auch über die EO entschädigt wird.

Der Urlaub kann in Übereinstimmung mit der Leistungsdauer gemäss EOG innerhalb der Rahmenfrist von 18 Monaten während maximal 14 Wochen – am Stück oder tageweise – bezogen werden (vgl. Erläuterungen zu Art. 16*l* Abs. 2 E-EOG).

Der Betreuungsurlaub soll auch gewährt werden, wenn nur ein Elternteil erwerbstätig ist oder wenn ein Elternteil oder beide Eltern Teilzeit arbeiten (Ziff. 4.1.3.2). Wenn beide Eltern erwerbstätig sind, wird der Betreuungsurlaub grundsätzlich paritätisch auf beide Elternteile aufgeteilt, d. h. sie erhalten je sieben Wochen. Den Eltern soll aber die Möglichkeit offenstehen, eine abweichende Aufteilung miteinander zu vereinbaren. Diese Vereinbarung ist ausreichend, um die Aufteilung zu ändern. Der Arbeitgeber muss die Änderung nicht genehmigen. Er wird gemäss Absatz 3 aber darüber informiert. So ist gewährleistet, dass beide Elternteile gleichermassen zu ihrem Recht kommen und es nicht zum Bezug von insgesamt mehr als 14 Wochen kommt. Der Urlaub kann am Stück oder tageweise bezogen werden. Es soll auch möglich sein, dass die Eltern ihren Anteil am Urlaub gleichzeitig beziehen.

Um die Interessen des Arbeitgebers so weit wie möglich zu wahren, ist dieser über die Modalitäten des Urlaubsbezugs, d. h. über die Aufteilung des Urlaubs zwischen

den Eltern und die vorgesehenen Bezugstage, in Kenntnis zu setzen, sobald diese feststehen. Das Gleiche gilt, wenn sich Anpassungen der Modalitäten ergeben.

Art. 336c Abs. 1 Bst. c^bis

Während des Betreuungsurlaubs nach Artikel 329*h* OR gilt der Schutz gegen Kündigung zur Unzeit. Der Schutz dauert so lange wie der Anspruch auf den Urlaub besteht, längstens während sechs Monaten ab dem Tag, für welchen der erste Taggeldanspruch besteht. Der Schutz beginnt zu laufen, wenn der Anspruch entsteht (Art. 16*k* Abs. 3 E-EOG).

Art. 362 Abs. 1

Damit von den neuen Artikeln 329*g* und 329*h* OR nicht zuungunsten der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers abgewichen werden kann, werden sie in den Katalog der einseitig zwingenden Normen aufgenommen.

5.2 Arbeitsgesetz (ArG)

Art. 36 Abs. 3 und 4

Diese Anpassungen sind zur Koordination mit Artikel 329*g* E-OR notwendig.

Abs. 3: Die neue Bestimmung ist weiter gefasst als das geltende Recht. Neu umfasst die Betreuung nicht nur die Kinder, sondern auch andere gesundheitlich beeinträchtigte Familienmitglieder sowie die Lebenspartnerin beziehungsweise den Lebenspartner.

Abs. 4: Gestützt auf das geltende Recht und den im OR vorgeschlagenen Urlaub wird die Dauer des Urlaubs ebenfalls auf höchstens drei Tage pro Ereignis festgelegt. Auch hier ist die maximale Dauer pro Jahr, ausser bei Kindern, auf zehn Tage begrenzt, um das heutige Schutzniveau beizubehalten. Anders sieht es im OR aus, da sich die Betreuung der Kinder auch auf Artikel 324*a* OR stützen lässt.

5.3 Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG)

Art. 29^septies Abs. 1

Die Betreuung von Lebenspartnern und Lebenspartnerinnen soll auch zur Anrechnung von Betreuungsgutschriften berechtigen. Eine in diesem Kontext relevante faktische Lebensgemeinschaft liegt vor, wenn das Paar seit mindestens fünf Jahren einen gemeinsamen Haushalt führt. Das Abstellen auf die fünfjährige Dauer erfolgt in Anlehnung an die berufliche Vorsorge.[48] Anders als in der beruflichen Vorsorge[49]

48 Art. 20*a* Abs. 1 Bst. a BVG
49 BGE **134** V 369

wird aber ein gemeinsamer Haushalt vorausgesetzt, damit für die Umsetzung ein Anhaltspunkt gegeben ist.

Ausserdem besteht der Anspruch auf die Betreuungsgutschriften neu bereits dann, wenn die betreute Person bei leichter Hilflosigkeit eine Hilflosenentschädigung der AHV, der IV, der obligatorischen Unfallversicherung oder der Militärversicherung bezieht.

5.4 Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG)

Art. 42bis Abs. 4

Bisher wurde, in Abweichung von Artikel 67 Absatz 2 ATSG, die Bezahlung der Hilflosenentschädigung von Kindern und des Intensivpflegezuschlags, der ohnehin nur Kindern ausgerichtet wird, bei jedem Spitalaufenthalt tageweise ausgesetzt. Diese abweichende Bestimmung soll nun gestrichen werden: Das bedeutet, dass die Ausrichtung der Hilflosenentschädigung und des Intensivpflegezuschlags nur dann eingestellt wird, wenn ein Kind mindestens einen ganzen Kalendermonat im Spital verbringt. Diese Regelung wird bei Erwachsenen schon jetzt angewendet. Für Minderjährige soll neu die gleiche Regelung gelten.

Diese Änderung gewährleistet neben der Gleichbehandlung von Minderjährigen und Erwachsenen die Gleichbehandlung von berufstätigen Eltern (die Anspruch auf die neue Betreuungsentschädigung erhalten sollen) und Eltern, die ihre Arbeit zur Betreuung ihrer behinderten Kinder eingestellt haben und bis anhin mit erheblichen finanziellen Schwierigkeiten konfrontiert waren, wenn ihr Kind ins Spital eintreten musste.

Die Weiterführung der Zahlung der Hilflosenentschädigung und des Intensivpflegezuschlags während des Spitalaufenthalts gibt Eltern die Möglichkeit, ihren kranken Kindern nahe zu sein, ohne finanzielle Einbussen erleiden zu müssen.

Der Bundesrat hat sich für eine Gleichbehandlung von Kindern und Erwachsenen entschieden, weil eine Streichung der Hilflosenentschädigung und des Intensivpflegezuschlags bei einem länger dauernden Spitalaufenthalt weiterhin vertretbar ist und damit gleichzeitig die Zusatzkosten für die IV eingeschränkt werden können. Bei einem so langen Spitalaufenthalt wird die Betreuungsstruktur durch das Spital zur Verfügung gestellt. Auch ist es den Eltern möglich, die Organisation des Haushalts und des Familienlebens an diese länger dauernde Situation anzupassen. Eine dauernde Begleitung durch die Eltern erscheint in diesen Fällen nicht mehr zwingend notwendig.

5.5 Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG)

Art. 8 Abs. 3 erster Satz

Diese Ergänzung gewährleistet, dass der Versicherungsschutz während des entschädigten Betreuungsurlaubs nach Artikel 329*h* E-OR im selben Umfang weitergeführt wird.

5.6 Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG)

Art. 16 Abs. 3

Beim Bezug der Betreuungsentschädigung nach EOG soll nicht gleichzeitig ein Taggeld der Unfallversicherung bezogen werden können. Aus diesem Grund wird die Bestimmung entsprechend ergänzt.

5.7 Erwerbsersatzgesetz (EOG)

Titel

Das EOG soll neu auch die Entschädigung für die Betreuung eines wegen Krankheit oder Unfall gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindes (Betreuungsentschädigung) nach Artikel 329*h* E-OR regeln. Es ist deshalb angebracht, den Titel anzupassen.

Art. 16g Abs. 1 Bst. f

Wird ein Kind mit einer schweren Krankheit geboren, so entsteht kein Anspruch auf die Betreuungsentschädigung. In diesem Fall hat die Mutter Anspruch auf die Mutterschaftsentschädigung. Die Mutterschaftsentschädigung ist folglich prioritär. Ein Anspruch auf die Betreuungsentschädigung kann allenfalls im Anschluss an die Mutterschaftsentschädigung entstehen, wenn die Voraussetzungen dafür erfüllt sind.

Der Zusatz «für dasselbe Kind» regelt den Fall, dass in derselben Familie, in der ein gesundheitlich schwer beeinträchtigtes Kind lebt, ein weiteres Kind (Geschwister) zur Welt kommt. In diesem Fall kann gleichzeitig Anspruch auf die Mutterschaftsentschädigung bestehen und auf Betreuungsentschädigung, wobei Letztere während des Mutterschaftsurlaubs nur vom Vater bezogen werden kann.

Gliederungstitel vor Art. 16i

Da sich die Betreuungsentschädigung in wichtigen Punkten von den übrigen Leistungen im EOG unterscheidet, wird sie in einem eigenen Kapitel (III*b*) geregelt.

Art. 16i Anspruchsberechtigte

Abs. 1: Die Anspruchsberechtigung setzt ein Kindsverhältnis gemäss Artikel 252 ZGB voraus. Der Zivilstand der Eltern ist hingegen nicht von Belang. Der Anspruch kann nur für die Betreuung eines Kindes geltend gemacht werden, das noch nicht 18 Jahre alt ist (Art. 14 ZGB). Die Erwerbstätigkeit muss von mindestens einem Elternteil unterbrochen werden (Bst. a). Das zuvor ausgeübte Erwerbspensum spielt dabei keine Rolle. Der daraus resultierende Erwerbsausfall ist kausal für die Entschädigung. Beide Eltern haben zusammen nur einen Anspruch.

Abs. 2: Der Anspruch entsteht pro Krankheits- oder Unfallereignis. Erkrankt ein Kind an einer anderen schweren Krankheit, so entsteht erneut ein Anspruch. Krankheiten, die mit der Hauptkrankheit in Zusammenhang stehen, weil beispielsweise das Immunsystem geschwächt ist, sind keine neuen Krankheiten und damit kein neues Ereignis. Ein Rückfall, der nach einer längeren beschwerdefreien Zeit eintritt, gilt als neues Ereignis. Aufgrund dieser Bestimmung ist es aber auch möglich, dass in derselben Familie ein weiterer Anspruch entsteht, wenn ein zweites Kind schwer verunfallt oder erkrankt. Das gilt auch, wenn mehrere Kinder beim gleichen Unfall schwer verletzt werden und daraus schwere Beeinträchtigungen resultieren.

Abs. 3:

Bst. a: Der Anspruch soll auch Personen zustehen, die sich im Alltag faktisch wie Eltern um das Kind kümmern, obwohl rechtlich kein Kindesverhältnis besteht. Entsprechende Regelungen bestehen bereits in der AHV im Zusammenhang mit Waisenrenten für Pflegekinder.[50] Die Verordnungsbestimmungen sollen daran angelehnt werden.

Bst. b: Wie bei der Mutterschaftsentschädigung sollen auch Personen, die arbeitsunfähig sind, einen Anspruch auf die Leistung haben. Das sind insbesondere Personen, die eine IV-Rente, ein IV-Taggeld oder ein Taggeld der Arbeitslosenversicherung beziehen.

Art. 16j Gesundheitlich schwer beeinträchtigtes Kind

Die Definition soll die schwere gesundheitliche Beeinträchtigung von mittelschweren Beeinträchtigungen abgrenzen. Als mittelschwere Beeinträchtigungen gelten solche, die zwar Spitalaufenthalte oder regelmässige Arztbesuche erforderlich machen und den Alltag erschweren, bei denen aber mit einem positiven Ausgang zu rechnen oder die gesundheitliche Beeinträchtigung kontrollierbar ist (Knochenbrüche, Diabetes, Lungenentzündung).

Bst. a: Mit der Betreuungsentschädigung sollen grundsätzlich akute Krankheitssituationen gemildert werden. Auch denkbar ist eine schleichende Verschlimmerung des Gesundheitszustandes, die ab einer bestimmten Intensität eine Betreuung erfordert. Eine einschneidende Veränderung kann auch bei einem chronisch kranken Kind auftreten, wenn sich sein Zustand akut stark verschlechtert.

50 Art. 25 Abs. 3 AHVG; Art. 49 AHVV

Bst. b: Eine schwere gesundheitliche Beeinträchtigung zeichnet sich häufig dadurch aus, dass der Verlauf ungewiss und schwer vorhersehbar ist. Das kann bedeuten, dass der Heilungsverlauf mit Schwankungen einhergeht, mit Rückfällen zu rechnen ist und auch der Ausgang des Heilungsverlaufs offen ist. Unter diese Regelung fällt auch die Vorhersehbarkeit des Todes, begleitet von der Ungewissheit über den Zeitpunkt seines Eintretens. Mit dem Kriterium der schweren Vorhersehbarkeit geht die Vermutung einher, dass sich der Verlauf über eine längere Dauer hinziehen wird; trotzdem soll keine Mindestdauer festgelegt werden.

Bst. c: Ist ein Kind gesundheitlich schwer beeinträchtigt, so ist es auf eine enge Betreuung durch mindestens einen Elternteil angewiesen. Mit Betreuung ist auch Beistehen bei Arzt- oder Spitalbesuchen oder Besprechungen gemeint. Indes ist ein schwerkrankes Kind unter Umständen nicht dauernd auf Betreuung angewiesen. Es kann Phasen geben, während denen es den Alltag selbstständig meistert, und andere, während denen es auf Hilfe angewiesen ist. Dies kann insbesondere auf psychisch Kranke zutreffen. Die enge Betreuung soll auch Phasen einschliessen, in denen sich die Betreuung auf das eigentliche Beistehen beschränkt (z. B. während eines langen Spitalaufenthalts) und konkrete Pflege- und Betreuungshandlungen nur von Fachpersonen vorgenommen werden können. Daher wird auf eine Definition der Pflege und Betreuung verzichtet, wie sie beispielsweise in der Invaliden-[51] oder der Krankenversicherung[52] besteht.

Das Ausmass der Betreuung ist wesentlich von der Schwere und Art der gesundheitlichen Beeinträchtigung, vom Alter des Kindes und von der Familiensituation bestimmt (soziale Vernetzung, weitere Belastungen wie beispielsweise Krankheiten, Arbeitslosigkeit, Arbeitssituation usw.).

Bst. d: Die Begleitung, Betreuung oder Pflege muss so aufwendig sein, dass die Erwerbstätigkeit von mindestens einem Elternteil unterbrochen werden muss. Die Notwendigkeit der Begleitung, Betreuung oder Pflege durch mindestens einen Elternteil ist mit dem Arztzeugnis zu bestätigen. Dabei soll allerdings keine Mindestzahl an bestimmten Betreuungs- und Pflegehandlungen oder -stunden pro Tag erforderlich sein, obschon die enge Begleitung des Kindes häufig besondere Betreuungs- und Pflegehandlungen beinhaltet wie beispielsweise die Überwachung von Körperfunktionen, einfache medizinische Massnahmen, Hilfe bei alltäglichen Verrichtungen, Begleitung zu Therapien und Arztterminen.

Art. 16k Rahmenfrist, Beginn und Ende des Anspruchs

Abs. 1: Damit die Eltern den Urlaub beziehen können, wenn das Kind sie braucht, soll der entschädigte Betreuungsurlaub innerhalb einer Rahmenfrist von 18 Monaten beansprucht werden können. Die Rahmenfrist dient der Eingrenzung des Urlaubs und gewährleistet, dass sich dieser nicht über mehrere Jahre hinzieht. Gleichzeitig sind die Abwesenheiten für den Arbeitgeber besser planbar. Zudem besteht während der Rahmenfrist ein Kündigungsschutz von sechs Monaten nach Artikel 336*c* Ab-

51 Vgl. Kreisschreiben über Invalidität und Hilflosigkeit in der Invalidenversicherung; KSIH; Rz 8074.
52 Art. 7 der Krankenpflege-Leistungsverordnung vom 29. September 1995; SR **832.112.31**.

satz 1 Buchstabe c^bis E-OR. Die Rahmenfrist stellt sicher, dass auch der Kündigungsschutz nicht unbegrenzt verlängert werden kann.

Abs. 2: Da die Schwere der gesundheitlichen Beeinträchtigung beim Eintritt nicht immer feststeht und unter Umständen erst im Rückblick erkannt wird, soll nicht auf den Eintritt der gesundheitlichen Beeinträchtigung abgestellt werden. Damit würde die Rahmenfrist verkürzt, was der Situation nicht gerecht würde. Aus diesem Grund beginnt die Rahmenfrist an dem Tag, für den das erste Taggeld bezogen wurde. Somit fallen Tage, die auf andere Weise beurlaubt wurden (z. B. Ferien, Überzeitkompensation oder Betreuungsurlaub nach Art. 329*g* E-OR), nicht in die Rahmenfrist und verkürzen diese nicht. Ferien, die während der Rahmenfrist bezogen werden, verlängern diese nicht.

Abs. 3 und 4: Diese Absätze regeln das Erlöschen des Anspruchs. Insbesondere erlischt er vorzeitig, wenn das Kind nicht mehr gesundheitlich schwer beeinträchtigt ist, bevor alle Taggelder bezogen worden sind. Der Urlaub ist folglich nach Bedarf zu beziehen. Wird das Kind während der Rahmenfrist volljährig, so erlischt der Anspruch nicht deswegen.

Art. 16l Form und Anzahl der Taggelder

Abs. 1: Wie beim Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft wird die Entschädigung in Form eines Taggeldes festgesetzt.

Abs. 2 und 3: Es besteht Anspruch auf höchstens 98 Taggelder. Der Urlaub kann innerhalb der Rahmenfrist tageweise oder am Stück bezogen werden. Weil auch an freien Tagen (z. B. Samstag und Sonntag) Anspruch auf die Entschädigung besteht, müssen pro fünf Arbeitstage zwei zusätzliche Taggelder ausgerichtet werden. Das bedeutet, dass 98 Tage entschädigt werden, aber nur 70 eigentliche Urlaubstage bezogen werden können. Damit ist gewährleistet, dass sich die Entschädigung auf 80 Prozent des Erwerbseinkommens beläuft (vgl. auch Erläuterung zu Art. 16*m*).

Abs. 4: Diese Bestimmung regelt den Anspruch der Eltern auf die Entschädigung untereinander, wenn beide die Anspruchsvoraussetzungen erfüllen. Weil der Urlaub den Eltern grundsätzlich je zur Hälfte zusteht, sie einander aber Tage abgeben können (vgl. Art. 329*h* Abs. 3 E-OR), wird festgehalten, dass die Entschädigung jeweils dem Elternteil zusteht, der den Urlaub bezieht.

Art. 16m Höhe und Bemessung der Betreuungsentschädigung

Zur Festsetzung des Taggeldes wird das durchschnittliche Erwerbseinkommen, das vor dem Beginn des Urlaubs erzielt worden ist, durch 30 Tage dividiert. Das Taggeld beträgt 80 Prozent des monatlichen Bruttoerwerbseinkommens und entspricht im Falle von Teilpensen dem reduzierten Beschäftigungsgrad. Das bedeutet, dass das Taggeld auch für Tage ausgerichtet wird, die aufgrund des Teilpensums arbeitsfrei sind.

Das Taggeld ist auf 196 Franken pro Tag begrenzt. Deckt die Betreuungsentschädigung aufgrund dieser Begrenzung nicht 80 Prozent des Lohnes, so sind die Bestimmungen zur Lohnfortzahlung nach den Artikeln 324*a* und 324*b* OR anwendbar.

Art. 16n Verhältnis zu Leistungen anderer Sozialversicherungen

Abs. 1: Diese Bestimmung soll eine Überentschädigung verhindern. Während des Bezugs der Betreuungsentschädigung werden grundsätzlich keine anderen Taggelder ausgerichtet. Denkbar ist allerdings, dass die Geburt eines Kindes und eine schwere Krankheit eines anderen Kindes zeitlich zusammenfallen. In einem solchen Fall soll ein Anspruch auf die Betreuungsentschädigung entstehen können. Wie zu Artikel 16*g* erläutert, geht jedoch die Mutterschaftsentschädigung der Betreuungsentschädigung vor.

Abs. 2: Nach dem Mutterschaftsurlaub kommt allenfalls die Betreuungsentschädigung zum Tragen. Diese wird mindestens gleich hoch sein wie die in dieser Bestimmung aufgeführten Leistungen.

Art. 20 Abs. 1

Die Bestimmungen über die Verjährung und Verrechnung sind allgemein gültig, weshalb sie ihren Platz unter «IV. Verschiedene Bestimmungen» haben. Der Anspruch auf Nachzahlung von nicht bezogenen Leistungen erlischt fünf Jahre nach dem letzten bezogenen Urlaubstag.

5.8 Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 10 Abs. 4

Damit die Familienzulagen auch während des entschädigten Betreuungsurlaubs nach Artikel 329*h* E-OR ausgerichtet werden, ist die Bestimmung mit dem Betreuungsurlaub zu ergänzen.

6 Auswirkungen

6.1 Finanzielle Auswirkungen auf Sozialversicherungen

6.1.1 Erwerbsersatzordnung EO

Die finanziellen Auswirkungen des EO-entschädigten Betreuungsurlaubs für Eltern von Kindern, die wegen Krankheit oder Unfall gesundheitlich schwer beeinträchtigt sind, sind schwierig zu beziffern, da die Anzahl betroffener Familien schwer zu schätzen ist. Geht man davon aus, dass eine Hospitalisierungsdauer von mehr als zwei Wochen darauf hindeutet, dass das betroffene Kind schwer erkrankt oder schwer verunfallt ist, so dürften bis maximal 4500 Familien pro Jahr betroffen sein. In der Folge ist beim Bezug des maximalen Betreuungsurlaubs von 98 Tagen mit Kosten für die EO von 74 Millionen Franken pro Jahr zu rechnen. Der Beitragssatz der EO (aktuell 0,45 %) müsste in der Folge um 0,016 Prozentpunkte erhöht werden. Mit dieser Erhöhung des Beitragssatzes der EO fallen sowohl für Arbeitgeber wie auch für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer leicht erhöhte Sozialabgaben an. Nach

Artikel 27 EOG darf der EO-Beitragssatz nicht mehr als 0,5 Lohnprozente (Grenzwert) betragen. Die Vorlage sieht keine Anpassung des heutigen Grenzwerts vor.

6.1.2 Alters- und Hinterlassenenversicherung AHV

Im Jahr 2017 haben von den über zwei Millionen Rentenbeziehenden der AHV etwas mehr als 5600 Personen Betreuungsgutschriften angemeldet. Dies führte bei 3700 Personen zu einer Erhöhung der Rente. Im Durchschnitt erhöhten sich die Renten um rund 40 Franken im Monat.

2017 richtete die AHV Leistungen in der Höhe von rund 43,3 Milliarden Franken aus. Betreuungsgutschriften fielen mit 2,6 Millionen Franken nur geringfügig ins Gewicht. Würden die Betreuungsgutschriften bereits bei leichter Hilflosigkeit gewährt, so würden 2000 Personen eine höhere Rente erhalten. Dies würde zu Mehrkosten in der AHV von 1 Million Franken pro Jahr führen.

Die Mehrkosten aufgrund der Erweiterung der Anrechnung von Betreuungsgutschriften auf Lebenspartner und Lebenspartnerinnen können aufgrund der Datenlage nicht beziffert werden. Die Ausweitung der Anrechnung der Betreuungsgutschriften auf Lebensgemeinschaften hätte für die AHV aber Mehrkosten zur Folge, da die Anrechnung der Betreuungsgutschriften in einzelnen Fällen zu einer höheren Rente führen kann (für Personen mit tiefen Einkommen, die die Erwerbstätigkeit niederlegen oder reduzieren und nicht Lebenspartnerin oder Lebenspartner einer Person sind, die ein höheres Einkommen hat).

Der Verwaltungsaufwand bei den Ausgleichskassen ist vernachlässigbar, da die Informationssysteme bereits bestehen und lediglich an die Hilflosenentschädigung bei leichter Hilflosigkeit angepasst werden müssen.

6.1.3 Invalidenversicherung IV

Die Weiterausrichtung der Hilflosenentschädigung und des Intensivpflegezuschlags während des ersten Kalendermonats des Spitalaufenthalts führt zu Mehrkosten für die Invalidenversicherung von ungefähr 2,5 Millionen Franken pro Jahr.

6.2 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund

6.2.1 Kurzzeitige Arbeitsabwesenheiten

Das Arbeitsgesetz gilt für Mitarbeitende der Bundesverwaltung nur beschränkt (Art. 36*a* ArG). Auch die Bestimmungen des Obligationenrechts sind nur subsidiär auf das Bundespersonal (Art. 6 Abs. 2 BPG) oder gewisse vom Bundesrat bestimmte Personalkategorien (Art. 6 Abs. 5 BPG) anwendbar. Da Artikel 40 Absatz 3 Buchstabe c VBPV bereits einen Urlaub für die Pflege für nahestehende Personen vorsieht, soll der neu eingeführte dreitägige Kurzurlaub nur für dem Obligationenrecht

unterstellte Personalkategorien gelten. Die personellen Auswirkungen auf den Bund sind dementsprechend vernachlässigbar.

6.2.2 Entschädigung für die Betreuung eines wegen Krankheit oder Unfall gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindes

Die Einführung eines Urlaubs für die Betreuung eines gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindes zieht geringfügige finanzielle Folgen nach sich. Soweit der Bund als Arbeitgeber während des Betreuungsurlaubs eine Lohnfortzahlung von 100 Prozent garantiert und die in dieser Vorlage vorgesehene Regelung übernimmt, fallen bei ihm die von der Erwerbsersatzordnung nicht entschädigten Lohnkosten an (80 % des Lohnes mit Plafond bei 196 Fr. pro Tag). Der Betreuungsurlaub hat für den Bund keine personellen Konsequenzen.

6.2.3 Anpassung des Anspruchs auf Hilflosenentschädigung und Intensivpflegezuschlag bei Spitalaufenthalt

Gemäss Artikel 77 Absatz 2 IVG sind die Hilflosenentschädigung der IV und der Intensivpflegezuschlag der IV vom Bund finanziert. Artikel 78 Absatz 5 IVG sagt, dass der Bundesbeitrag zwischen 37,7 Prozent und 50 Prozent der jährlichen Kosten liegt.

Die vom Bund finanzierten 3,6 Milliarden Franken (2018) beinhalten auch die Hilflosenentschädigung und den Intensivpflegezuschlag (neben andere Leistungen). Da die vorgesehenen Mehrkosten am Bundesbeitrag, der zwischen 37,7 Prozent und 50 Prozent liegt, nichts ändert, hat die vorgeschlagene Anpassung keine finanziellen Auswirkungen auf den Bund.

6.3 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Es ist davon auszugehen, dass die Einführung eines Betreuungsurlaubs keine personellen Konsequenzen nach sich zieht. Denn in Ergänzung zum Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft kann ein breites funktionierendes und eingespieltes administratives System übernommen und dessen Anwendungsbereich auf betreuende Eltern erweitert werden.

Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass je nach anwendbarem Arbeitsrecht auch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von kantonalen oder kommunalen Verwaltungen oder anderen Einrichtungen von den neuen Regelungen profitieren können. Zudem ist denkbar, dass die Einführung der Betreuungsentschädigung nach EOG (Art. 329*h* E-OR) zu Einsparungen durch wegfallende Sozialleistungen oder Unter-

stützungsleistungen führt. Angesichts der geringen Fallzahl dürfte dies jedoch nicht ins Gewicht fallen.

6.4 Auswirkungen auf die Unternehmen und die Volkswirtschaft

6.4.1 Studie zur Regulierungsfolgenabschätzung

Das BAG hat die Firma B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung, Basel, am 5. Juli 2017 beauftragt, eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) zu den vorgeschlagenen Gesetzesanpassungen gemäss Richtungsentscheid des Bundesrates vom 1. Februar 2017 vorzunehmen.[53] Dazu führte B,S,S. eine schweizweite Unternehmensbefragung durch, um erstens die aktuelle Situation mit den erwarteten Auswirkungen der geplanten Neuregelungen zu vergleichen. Zweitens analysierte B,S,S. die Kosten und den Nutzen der möglichen Neuregelungen aus Sicht der Unternehmen, der Volkswirtschaft und der Gesellschaft. Für diese Unternehmensbefragung stellte das BFS dem B,S,S. eine für alle Landesteile repräsentative Stichprobe von 6000 kleinen, mittleren und grossen Unternehmen zur Verfügung. Es wurden Unternehmen berücksichtigt, die mindestens zwei Arbeitnehmende haben. An der Online-Befragung beteiligten sich insgesamt 2246 Unternehmen. Dies entspricht einem Rücklauf von 38 Prozent. Hochgerechnet repräsentiert die Studie 302 000 Unternehmen mit 4,61 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern.

Im Rahmen der Auswertung hat B,S,S. die Ergebnisse je nach Fragestellung der RFA nach Anzahl Unternehmen oder nach Anzahl Mitarbeitenden gewichtet. Abschliessend liess B,S,S. die Ergebnisse durch Vertreterinnen und Vertreter der Unternehmen und der Arbeitnehmenden sowie mehrere Fachpersonen für Angehörigenbetreuung plausibilisieren. Diese Expertengruppe beurteilte die Studienergebnisse als plausibel. Die Datenbasis kann somit als sehr gut und die Ergebnisse können als robust bezeichnet werden. Bei der Darstellung der nachfolgenden Ergebnisse ist zu beachten, dass es sich um eine Unternehmensbefragung bei Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern oder den Personalverantwortlichen handelt. Somit fehlt die Sichtweise der Mitarbeitenden. Die Studie basierte auf den Regelungen, die mit dem Vorentwurf vorgeschlagen wurden. Deshalb sind die Änderungen, die nach der Vernehmlassung vorgenommen wurden, wie die Einführung eines Plafonds für kurzzeitige Arbeitsabwesenheiten, von der Studie nicht erfasst.

Grundsätzliche Haltung der Unternehmen

Arbeitsabwesenheiten verursachen den Unternehmen hohe Folgekosten. Die RFA zeigt, dass verschiedene Unternehmen in der Schweiz in den letzten Jahren betriebseigene familienpolitische Massnahmen entwickelt haben, die teilweise auch die Angehörigenbetreuung berücksichtigen. Hauptgründe für dieses Engagement der Unternehmen sind das Erhalten der Gesundheit, der Motivation und der Leistungs-

53 Frey Miriam, Suri Mirjam, Meier Harald. Regulierungsfolgenabschätzung zu den kurzen und länger dauernden Arbeitsabwesenheiten für Betreuungsaufgaben kranker Familienmitglieder. Basel 2018.

fähigkeit der Mitarbeitenden sowie die Positionierung als attraktiver Arbeitgeber. Die Ergebnisse der Unternehmensbefragung des B,S,S. und eine Studie des Schweizerischen Nationalfonds[54] zeigen, dass die Unternehmen zur besseren Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung situationsspezifische Lösungen ermöglichen. Dabei hat die gelebte Unternehmenskultur einen grossen Einfluss. Individuell ausgehandelte Lösungen können allerdings aufwendig sein. Zudem können sowohl zwischen dem Arbeitgeber und den Arbeitnehmenden als auch im Team Spannungen entstehen.[55]

6.4.2 Kurzzeitige Arbeitsabwesenheiten

Aktuelle Praxis

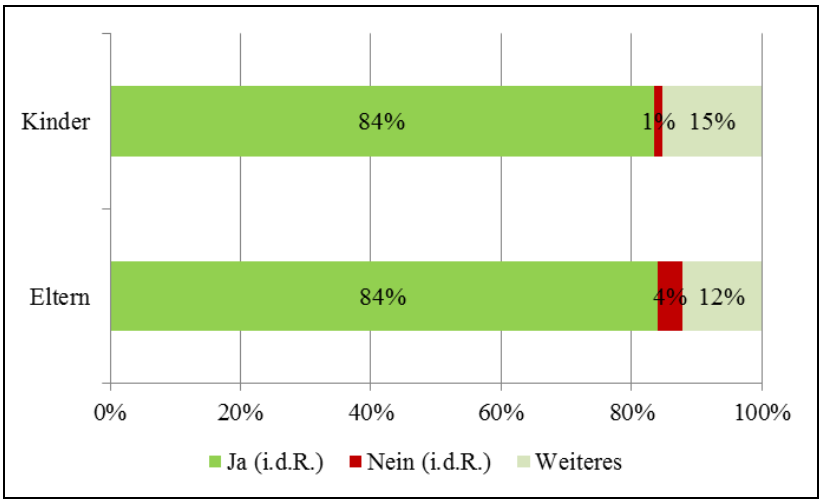
Potenziell können alle Unternehmen von Betreuungsabwesenheiten ihrer Mitarbeitenden betroffen sein. Allerdings gab nur die Hälfte aller befragten Unternehmen an, dass ihre Mitarbeitenden im Laufe des Jahres 2016 vom Recht auf eine kurzzeitige Arbeitsabwesenheit zur Betreuung eines erkrankten oder verunfallten Familienmitglieds Gebrauch gemacht hatten. Wie in Abbildung 1 dargestellt, können sowohl im Fall eines erkrankten Kindes als auch im Falle eines erkrankten Elternteils 84 Prozent der Mitarbeitenden gemäss den Betriebsreglementen freinehmen oder von flexiblen Arbeitszeitmodellen profitieren. Bei weiteren 15 Prozent der Mitarbeitenden mit erkrankten Kindern und bei 12 Prozent der Mitarbeitenden mit einem erkrankten Elternteil liegt der Entscheid bei den Vorgesetzten.

54 Berthod Marc-Antoine, Papadaniel Yannis, Brzak Nicole. Les proches aidants: entre monde du travail et accompagnement de fin de vie. Lausanne 2017.

55 Frey Miriam, Suri Mirjam, Meier Harald. Regulierungsfolgenabschätzung zu den kurzen und länger dauernden Arbeitsabwesenheiten für Betreuungsaufgaben kranker Familienmitglieder. Basel 2018, S. 30.

Abbildung 1

Freistellung zur Betreuung von Kindern oder Eltern



Quelle: Unternehmensbefragung B,S,S., Gewichtung nach Anzahl Mitarbeitende. N=2246, wobei für 2 % (Kinder) resp. 8 % (Eltern) der Mitarbeitenden die Frage nicht beantwortet wurde. Weiteres: v. a. Entscheidung durch Vorgesetzte. Lesebeispiel: 84 % der Mitarbeitenden können in der Regel für die kurzzeitige Betreuung von Kindern freinehmen.

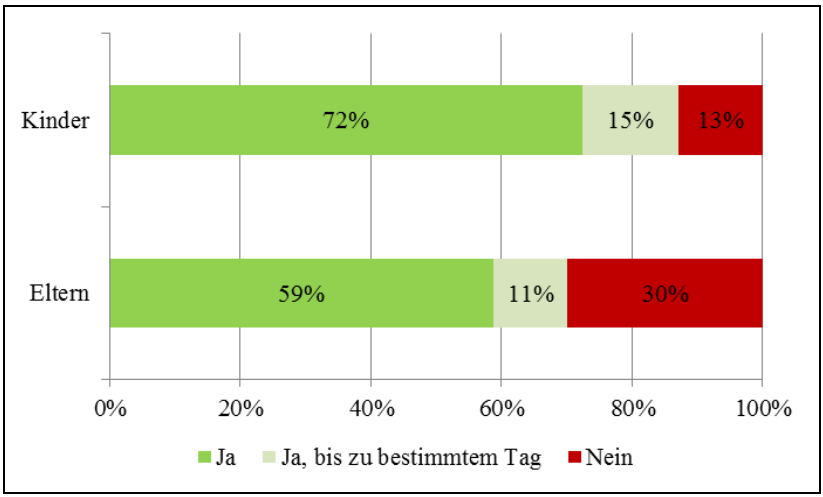
In den Unternehmen, in denen die Mitarbeitenden freinehmen können, erhalten sie mehrheitlich eine Lohnfortzahlung. Dabei bestehen allerdings Unterschiede:

– Kinder: 87 Prozent der Mitarbeitenden erhalten für die Fehltage aufgrund eines erkrankten minderjährigen Kindes eine Lohnfortzahlung. 13 Prozent erhalten in diesen Fällen trotz entsprechender Verpflichtung gemäss OR keine Lohnfortzahlung. Gemäss der RFA könnte das darauf hindeuten, dass die komplexe aktuelle rechtliche Regelung nicht allen Unternehmen bekannt ist.

– Eltern: Bei einer Freistellung aufgrund eines erkrankten Elternteils erhalten 70 Prozent der Mitarbeitenden eine Lohnfortzahlung, obwohl die Unternehmen dazu gesetzlich nicht verpflichtet sind. Die Mitarbeitenden ohne Lohnfortzahlung kompensieren die Freistellungen in diesen Fällen üblicherweise mit flexiblen Arbeitszeiten, Urlaubstagen oder Überstunden.

Abbildung 2

Lohnfortzahlung bei Betreuung von Kindern oder Eltern



Quelle: Unternehmensbefragung B,S,S., Gewichtung nach Anzahl Mitarbeitende. N=2144 (Unternehmen ohne Freistellung ausgeschlossen), wobei für 13 % (Kinder) resp. 17 % (Eltern) der Mitarbeitenden die Frage nicht beantwortet wurde. Lesebeispiel: Bei 30 % der Mitarbeitenden wird der Lohn bei Abwesenheit für die kurzzeitige Betreuung nicht bezahlt (Eltern).

Vertiefende Analysen zeigen, dass Grossunternehmen hinsichtlich der Lohnfortzahlung entgegenkommender handeln als kleinere und mittlere Unternehmen. Je nach Grösse und Art des Unternehmens gelingt es besser, eine Abwesenheit zu kompensieren, und es können entsprechend eher Lohnfortzahlungen gewährt werden (z. B. muss in einer Bäckerei sofort Ersatz gefunden werden, während andernorts die Arbeit für einen Tag liegenbleiben kann).

Aktuelle Kosten für die Unternehmen

Die bezahlten kurzzeitigen pflegebedingten Arbeitsabwesenheiten fallen laut RFA derzeit zu 70 Prozent auf die Betreuung erkrankter Kinder und zu 30 Prozent auf die Betreuung weiterer erkrankter oder pflegebedürftiger Verwandter oder nahestehender Personen (sowohl Eltern als auch weitere). Die durchschnittliche Dauer der Abwesenheit beträgt 1,4 Stunden pro Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer und Jahr.[56] Das sind – bei durchschnittlich 60 Franken pro Arbeitsstunde – geschätzte durchschnittliche Lohnkosten von rund 80 Franken pro Jahr und Person. Insgesamt belaufen sich alle kurzzeitigen Arbeitsabwesenheiten mit gesetzlich geregeltem Anspruch auf Lohnfortzahlung (z. B. eigene Krankheit) auf durchschnittlich 22 Stunden pro Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer und Jahr.

56 Frey Miriam, Suri Mirjam, Meier Harald. Regulierungsfolgenabschätzung zu den kurzen und länger dauernden Arbeitsabwesenheiten für Betreuungsaufgaben kranker Familienmitglieder. Basel 2018.

Für die Schweiz hochgerechnet verursachen somit alle kurzzeitigen Arbeitsabwesenheiten zur Betreuung von Familienmitgliedern für die Unternehmen jährliche direkte Kosten von 360 Millionen Franken. Betrachtet man ausschliesslich die Abwesenheiten für die Betreuung von Familienmitgliedern, gegenüber denen keine Fürsorgepflicht besteht (z. B. Eltern), so betragen die jährlichen direkten Kosten für alle Unternehmen 100 Millionen Franken pro Jahr.

Zusätzlich zu den direkten Kosten sind auch indirekte Kosten (u. a. Organisationsaufwand, Überstunden anderer Mitarbeitender) zu berücksichtigen, die dem Unternehmen durch das Fehlen der Arbeitnehmenden entstehen. Weiter kommen sogenannte Opportunitätskosten hinzu (z. B. entgangene Aufträge, allfällige Produktivitätsverluste). Diese zusätzlichen Kosten fallen in der doppelten bis vierfachen Höhe der direkten Kosten aus. Für alle Unternehmen resultieren aus den kurzzeitigen Arbeitsabwesenheiten somit geschätzte Gesamtkosten von rund 1,08 bis 1,8 Milliarden Franken pro Jahr. Die jährlichen direkten und indirekten Kosten für Abwesenheiten infolge Betreuung von Familienmitgliedern, gegenüber denen keine Fürsorgepflicht besteht (z. B. Eltern), belaufen sich insgesamt auf rund 300 bis 500 Millionen Franken. Diese Kosten tragen die Unternehmen zurzeit freiwillig, da hier aktuell keine gesetzliche Verpflichtung für eine Lohnfortzahlung besteht.

Geschätzte Kosten der kurzzeitigen bezahlten Arbeitsabwesenheiten

Bei einer Neuregelung der kurzzeitigen Arbeitsabwesenheiten mit Lohnfortzahlung profitiert jenes Drittel der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, das heute bei einer Freistellung für die Betreuung von Familienmitgliedern, gegenüber denen keine Fürsorgepflicht besteht (z. B. Elternteil), keine Lohnfortzahlung erhält. Dafür ist mit zusätzlichen direkten Kosten für die Unternehmen von rund 30 Millionen Franken pro Jahr zu rechnen. Insgesamt fallen somit – zusätzlich zu den heute von den Unternehmen freiwillig getragenen Kosten von 300 bis 500 Millionen Franken für die Arbeitsabwesenheiten infolge Betreuung von Familienmitgliedern, gegenüber denen keine Fürsorgepflicht besteht – weitere 90 bis 150 Millionen Franken an Gesamtkosten pro Jahr an. Diese Schätzung liegt laut B,S,S. an der Untergrenze. Ob sich aus der Kommunikation der Neuregelung eine weitergehende Verhaltensänderung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ergibt, die zu höheren Zusatzkosten für die Unternehmen führt, kann aufgrund der Studienergebnisse nicht abgeschätzt werden.

In diesen Schätzungen nicht berücksichtigt sind die jährliche Obergrenze von zehn Tagen und die engere Definition der potenziellen Bezügerinnen und Bezüger (Angehörige und Lebenspartner/innen). Die Einschränkungen wurden neu in die Vorlage aufgenommen und waren im Vorentwurf noch nicht enthalten. Es ist davon auszugehen, dass die beiden Einschränkungen die Kosten für Unternehmen reduzieren werden, da einige Urlaubsformen, die im Vorentwurf vorgesehen waren, nun wegfallen. Das verbessert die Planbarkeit und damit auch das Absenzenmanagement. Die neue Obergrenze dürfte zu einem administrativen Mehraufwand führen.

Sicht der Unternehmen

Rund 50 Prozent der befragten Unternehmen erachten eine klare Regelung der kurzzeitigen Arbeitsabwesenheiten für die Betreuung weiterer Familienmitglieder grund-

sätzlich als sinnvoll und nötig. Die restlichen Unternehmen lehnen eine Neuregulierung ab.

6.4.3 Länger dauernde Arbeitsabwesenheiten

Aktuelle Praxis

Etwa fünf Prozent der befragten Unternehmen können sich an eine längerfristige Abwesenheit während der letzten Jahre aufgrund eines wegen Krankheit oder Unfall gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindes erinnern. Bei fast allen Unternehmen wurde eine einvernehmliche Lösung gefunden. Unternehmen nannten als grundsätzlich mögliche Massnahmen die (vorübergehende) Reduktion des Erwerbspensums, gefolgt von einem längeren oder kürzeren unbezahlten Urlaub. Die Befragung weist darauf hin, dass keine standardisierten Lösungen für den Umgang mit solchen Situationen bestehen. Im Einzelfall wird individuell nach einer geeigneten Lösung gesucht. Dazu zählt insbesondere die Möglichkeit der Flexibilisierung. Diese kann unterschiedliche Formen annehmen, am meisten genannt wurden ein flexibler Arbeitsort (Homeoffice), flexible Einteilung der Arbeitszeiten (Gleitzeitmodelle oder Jahreszeitmodelle) sowie die Kompensation von Überstunden. Kann keine passende Lösung gefunden werden, so lassen sich viele Arbeitnehmende selbst krankschreiben.

Aktuelle Kosten

Bei den länger dauernden Arbeitsabwesenheiten können aufgrund der individuellen Regelungen in den Unternehmen die aktuellen Kosten nicht ausgewiesen werden.

Keine weiteren Kosten der Neuregelung eines über die EO entschädigten «Urlaubs für die Betreuung eines wegen Krankheit oder Unfall gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindes»

Der Verwaltungsaufwand der Ausgleichskassen ist bei der vorgeschlagenen Entschädigung vernachlässigbar.

Wie bei den kurzzeitigen Arbeitsabwesenheiten ist davon auszugehen, dass bei den Unternehmen auch indirekte und weitere Kosten entstehen. Ob diese Kosten aber auch bei längerfristigen Abwesenheiten die doppelte bis vierfache Höhe der direkten Kosten ausmachen (und sich somit gesamthaft Kosten von 36 bis 320 Mio. Fr. ergeben), kann gemäss RFA nicht eindeutig gesagt werden. Klar scheint aber, dass die gesamten Kosten höher sein werden als die direkten Kosten. Im Gegensatz zu den kurzfristigen Abwesenheiten sind jedoch bei der Neuregelung der längerfristigen Abwesenheiten keine weiteren Kosten durch mögliche Verhaltensänderungen zu erwarten.

Sicht der Unternehmen

Rund zwei Drittel der befragten Unternehmen begrüssen einen geregelten «Urlaub für die Betreuung eines wegen Krankheit oder Unfall gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindes» grundsätzlich. Ein Drittel der Unternehmen erachtet einen EO-entschädigten Betreuungsurlaub als unnötig oder zu aufwendig. Insbesondere

befürchten die Unternehmen organisatorische Schwierigkeiten aufgrund von Ausfällen.

6.5 Auswirkungen auf die Gesellschaft

6.5.1 Kurzzeitige Arbeitsabwesenheiten

Die Neuregelung der kurzzeitigen Arbeitsabwesenheiten verbessert die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung bei akuten gesundheitlichen Problemen von Familienmitgliedern. Sie schafft für alle Erwerbstätigen die gleichen Voraussetzungen und damit Rechtssicherheit. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer können zukünftig kurzzeitig Betreuungsaufgaben für ihre Familienmitglieder übernehmen, ohne mit rechtlichen Auseinandersetzungen mit dem Arbeitgeber oder einer Lohneinbusse rechnen zu müssen. Zudem werden mit der Neuregelung auch die familiären Betreuungsaufgaben gesellschaftlich besser anerkannt.

6.5.2 Länger dauernde Arbeitsabwesenheiten

Die Einführung eines «Urlaubs für die Betreuung eines wegen Krankheit oder Unfall gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindes» stärkt die Rechtssicherheit für alle involvierten Akteure. Die Vorlage trägt dazu bei, dass die wirtschaftliche Grundlage, die berufliche Laufbahn sowie die spätere Altersvorsorge der betreuenden Angehörigen durch die Angehörigenbetreuung nicht gefährdet werden. Zudem fördert die Vorlage die Anerkennung der Betreuungsleistung von Angehörigen und verbessert die Situation von betroffenen Eltern. Schliesslich verbessert ein solcher Urlaub die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung für Frauen und Männer gleichermassen.

Weitere mögliche finanzielle Auswirkungen konnten in der RFA nicht fundiert beziffert werden (z. B. Sensibilisierung, bessere Kenntnisse über kurzzeitige Arbeitsabwesenheiten und daraus resultierende Verhaltensänderungen von Unternehmen und Mitarbeitenden).

Ein Betreuungsurlaub für Eltern eines gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindes kann auch für das Gesundheitssystem eine Entlastung darstellten: Bei stationär behandelten Kindern sind die Kinderspitäler darauf angewiesen, dass sich die Eltern zumindest teilweise an der Betreuung beteiligen.

6.5.3 Erweiterung der AHV-Betreuungsgutschriften

Betreuungsgutschriften werden neu auch bei der Betreuung einer Person mit leichter Hilflosigkeit gewährt. Damit werden das selbstständige Leben zuhause unterstützt und die Anerkennung der Betreuungsleistungen von Angehörigen gefördert. Mit der Erweiterung des Anspruchs der Betreuungsgutschriften auf die Betreuung des Le-

benspartners oder der Lebenspartnerin wird diese gleichermassen anerkannt wie jene eines Ehepartners oder einer Ehepartnerin.

6.6 Auswirkungen auf die Umwelt

Keine der gesetzlichen Anpassungen hat eine Auswirkung auf die Umwelt.

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungsmässigkeit

7.1.1 Kurzzeitige Arbeitsabwesenheiten

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den privatrechtlichen Bereich stützt sich auf Artikel 122 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV).[57]

7.1.2 Entschädigung für die Betreuung eines wegen Krankheit oder Unfall gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindes

Der Erwerbsersatz für Eltern von wegen Krankheit oder Unfall gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindern beruht auf Artikel 117 Absatz 1 BV, der den Bund beauftragt, Vorschriften über die Kranken- und die Unfallversicherung zu erlassen. Der Bundesgesetzgeber kann also die Deckung der Risiken «Krankheit» und «Unfall» durch ein Versicherungssystem regeln. Die Tätigkeit der Eltern ist eine Leistung für eine Person (Kind), die von einer dieser beiden Risikokategorien betroffen ist. Die Erwerbsersatzordnung ist eine Art der Übernahme durch die Versicherung, d. h. eine Form der Finanzierung dieser Leistung. Der Gesetzgeber ist nicht verpflichtet, die Übernahme von Leistungen ausschliesslich in den Gesetzen zu regeln, die üblicherweise die Kranken- oder die Unfallversicherung reglementieren (Bundesgesetz vom 18. März 1994[58] über die Krankenversicherung, KVG; UVG). Eine Einbindung in die obligatorische Krankenpflegeversicherung wäre unangebracht gewesen: Die Eltern sind keine Leistungserbringer im Sinne des KVG, und die Kompensation des Erwerbsausfalls stellt keine Form der Leistungsfinanzierung zulasten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung dar. Deshalb ist die Finanzierung der Leistung der Eltern in das adäquateste System einzubinden, nämlich die Erwerbsersatzordnung nach EOG. Das bedeutet insbesondere, dass die von Artikel 27 EOG vorgesehenen Beiträge in Zukunft insofern auch auf Artikel 117 Absatz 1 BV beruhen, als sie der Finanzierung des Erwerbsersatzes für Eltern von gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindern dienen. Der Umstand, dass die Arbeitgeber verpflichtet sind, Beiträge zu entrichten, die auch eine auf Artikel 117 Absatz 1 BV gestützte Leistung finanzieren, entspricht dieser Bestimmung: Die

57 SR **101**
58 SR **832.10**

Praxis und die Lehre im Bereich der Unfallversicherung und des Erwerbsersatzes lassen zu, dass Sozialversicherungsbeiträge auch ohne ausdrückliche Verfassungsgrundlage bei den Arbeitgebern erhoben werden können.

Die Einbindung des Erwerbsersatzes für Eltern von gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindern in das EOG hat zur Folge, dass der persönliche Geltungsbereich dieses Erwerbsersatzes nicht vom Anschluss an die obligatorische Krankenpflegeversicherung abhängt. So ist es möglich, dass in der Europäischen Union wohnhafte Grenzgängerinnen und Grenzgänger, die vom Optionsrecht Gebrauch gemacht haben, um sich (mit ihrer Familie) der Krankenversicherung ihres Wohnortes anzuschliessen, in den Genuss des Erwerbsersatzes kommen, obwohl ihr gesundheitlich schwer beeinträchtigtes Kind nicht bei der obligatorischen Krankenpflegeversicherung in der Schweiz versichert ist. Das verstösst nicht gegen Artikel 117 BV, denn der Gesetzgeber kann für eine bestimmte Leistung (hier: Erwerbsersatz) einen weiter gefassten persönlichen Geltungsbereich vorsehen als für die Leistungen der Krankenversicherung.

7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

7.2.1 Kurzzeitige Arbeitsabwesenheiten

Die kurzzeitigen pflegebedingten Arbeitsabwesenheiten sind nicht Gegenstand einer von der Schweiz eingegangenen internationalen Verpflichtung.

7.2.2 Entschädigung für die Betreuung eines wegen Krankheit oder Unfall gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindes

Die EU hat zwecks Erleichterung der Freizügigkeit Regelungen zur Koordinierung der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit geschaffen. Die Schweiz nimmt seit dem Inkrafttreten des Abkommens vom 21. Juni 1999[59] zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen) am 1. Juni 2002 an diesem Koordinationssystem teil. Das EU-Recht sieht keine Harmonisierung der einzelstaatlichen Systeme der sozialen Sicherheit vor. Die Mitgliedstaaten können die Einzelheiten ihrer Systeme der sozialen Sicherheit unter Beachtung der europarechtlichen Koordinationsgrundsätze selbst festlegen. Dies gilt aufgrund des revidierten -Übereinkommens vom 4. Januar 1960[60] über die Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) auch in den Beziehungen zwischen der Schweiz und den übrigen EFTA-Staaten.

Der Erwerbsersatz für Dienstleistende gehört nicht zu den vom internationalen Recht geregelten Risiken der sozialen Sicherheit und kann deshalb beliebig aus-

59 SR **0.142.112.681**
60 SR **0.632.31**

gestaltet werden. Leistungen bei Mutterschaft sowie Erwerbsersatz für Eltern von gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindern können hingegen international als Familienleistungen oder als den Leistungen bei Mutterschaft gleichgestellte Leistungen klassifiziert werden. Ihre Ausgestaltung muss den internationalen Verpflichtungen Rechnung tragen, welche die Schweiz auf diesem Gebiet übernommen hat.

Die Schweiz wendet aufgrund des Freizügigkeitsabkommens mit der EU sowie des revidierten EFTA-Übereinkommens die Verordnungen (EG) Nr. 883/2004[61] (VO 883/2004) und 987/2009[62] an. Diese gelten auch für gewisse Leistungen, die im Anwendungsbereich des EOG sind (Artikel 28*a* EOG). Nach der VO 883/2004 ist die Schweiz verpflichtet, Staatsangehörige eines EU-oder EFTA-Staates gleich zu behandeln wie Schweizer Bürgerinnen und Bürger (Art. 4 VO 883/2004) und ihnen Erwerbsersatz für Eltern von gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindern zu gewähren, sofern sie die erforderlichen Voraussetzungen, nötigenfalls unter Mitberücksichtigung von entsprechenden Versicherungszeiten in einem EU-/EFTA-Staat, erfüllen (Art. 6 VO 883/2004). Die Entschädigung ist auch bei Wohnsitz im EU- oder EFTA-Raum zu gewähren (Art. 7 VO 883/2004), also namentlich an Grenzgängerinnen und Grenzgänger auszurichten.

Die einzelnen Massnahmen der vorliegenden Revision sind vereinbar mit den erwähnten Koordinierungsvorschriften.

Kein von der Schweiz ratifiziertes internationales Übereinkommen im Bereich der sozialen Sicherheit sieht Leistungen wie diejenigen des Entwurfs vor. Insbesondere im Übereinkommen Nr. 183 der Internationalen Arbeitsorganisation über den Mutterschutz[63], das von der Schweiz ratifiziert wurde, sind keine solchen Entschädigungen festgeschrieben.

Was den Europarat anbelangt, plädierte die Empfehlung Nr. R (96) 5 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Vereinbarkeit von Familie und Beruf schon 1996 dafür, Möglichkeiten für einen Urlaub zur Betreuung kranker oder behinderter Familienmitglieder zu schaffen (§ 10).[64] Hier kann auch die Empfehlung Rec (2006) 19 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die Politik zur Förderung einer positiven Elternschaft erwähnt werden, gemäss der im Hinblick auf eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit Massnahmen umzusetzen sind, um die Betreuung eines behinderten oder kranken Kindes zu ermöglichen (Ziff. 6.3.i. des Anhangs zur Empfehlung).[65] Der vorliegende Entwurf geht mit der Einführung einer Entschädigung für Eltern eines gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindes in die Richtung der beiden Empfehlungen.

61 Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, ABl. L 166 vom 30.4.2004, S. 1, in der für die Schweiz gemäss Anhang 2 Abschnitt A des Freizügigkeitsabkommens (SR **0.142.112.681**) beziehungsweise gemäss Anhang K Anlage 2 Abschnitt A des EFTA-Übereinkommens (SR **0.632.31**) jeweils verbindlichen Fassung. Eine unverbindliche, konsolidierte Fassung dieser Verordnung ist veröffentlicht in SR **0.831.109.268.1**.

62 SR **0.831.109.268.11**

63 SR **0.822.728.3**

64 Abrufbar unter search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804c6f1e.

65 Abrufbar unter archive.crin.org/en/library/legal-database/council-europe-recommendation-rec200619-policy-support-positive-parenting.html.

7.3 Erlassform

Die vorgeschlagenen Änderungen erfordern die Verabschiedung eines Gesetzes im formellen Sinn.

7.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV hält fest, dass Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen nach sich ziehen, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte bedürfen. Da der vorliegende Vorentwurf zu keinen Mehrkosten für den Bund führt, ist die Unterstellung unter die Ausgabenbremse nicht notwendig.

7.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Anspruch von Pflegeeltern soll analog zu den Bestimmungen zur AHV (Art. 25 Abs. 3 AHVG und Art. 49 der Verordnung vom 31. Oktober 1947[66] über die Alters- und Hinterlassenenversicherung) geregelt werden. Der Anspruch von Personen, die wegen Arbeitsunfähigkeit oder Arbeitslosigkeit die allgemeinen Voraussetzungen nicht erfüllen, soll analog zu den Bestimmungen zur Mutterschaftsentschädigung (Art. 16*b* Abs. 3 EOG und Art. 29 der Verordnung vom 24. November 2004[67] zum Erwerbsersatzgesetz) geregelt werden.

7.6 Datenschutz

Der Kurzurlaub gemäss Artikel 329*g* E-OR erweitert den Urlaubsanspruch von drei Tagen auf Familienmitglieder und die Lebenspartnerin oder den Lebenspartner. Um den Anspruch auf die freie Zeit für die Betreuung der erwähnten Personen geltend zu machen, muss der Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin demnach Angaben über die verwandtschaftliche oder faktische Beziehung machen, in welcher er oder sie zur betroffenen Person steht. Es handelt sich bei den betreffenden Daten teilweise um Gesundheitsdaten und damit um besonders schützenswerte Personendaten im Sinne von Artikel 3 Buchstabe c Ziffer 3 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992[68] über den Datenschutz (DSG), deren Bearbeitung besonderen Anforderungen unterliegt (vgl. beispielsweise Art. 12 Abs. 2 Bst. c oder Art. 14 DSG).

In dieser Dreieckskonstellation ist den Bearbeitungsgrundsätzen des DSG besondere Beachtung zu schenken. So sind namentlich die Angaben über die betroffenen Dritten auf das Nötige zu beschränken und nur jenen Personen zugänglich zu machen,

66 SR **831.101**
67 SR **834.11**
68 SR **235.1**

welche diese für die Abwicklung des Arbeitsverhältnisses (hier für die Bestätigung des Anspruchs auf Freistellung) benötigen (Umsetzung des Verhältnismässigkeitsprinzips, Art. 4 Abs. 2 DSG). Zudem müssen die betroffenen Dritten über die Bekanntgabe der Daten an den Arbeitgeber der Betreuungsperson informiert sein (Transparenzprinzip, Art. 4 Abs. 4 DSG).

Im Privatrecht wird kein ärztliches Zeugnis wie in Artikel 36 Absatz 3 ArG verlangt. Jedes Beweismittel kann erbracht werden, um den Urlaubsanspruch zu begründen. Die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer muss jedoch Angaben zur Krankheit oder zum Unfall der verwandten oder nahestehenden Person sowie zum Betreuungsbedarf machen, und der Arbeitgeber hat daher Daten von Drittpersonen zu bearbeiten Die Datenbearbeitung kann gestützt darauf erfolgen, dass sie zur Durchführung des Arbeitsvertrags erforderlich ist (Art. 328*b* Abs. 1 OR), da es darum geht, der Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer einen Urlaub zu gewähren. Die betreute Person willigt zudem in diese Datenbearbeitung ein, indem sie das ärztliche Zeugnis oder die sachdienlichen Informationen zur Übermittlung an den Arbeitgeber freigibt. Ausserdem dient der Zweck der Datenbearbeitung ihrem Interesse an der Betreuung, was bei der Interessenabwägung nach Artikel 13 Absatz 1 DSG zu berücksichtigen ist.

Artikel 329*h* E-OR sieht den Urlaub in Verbindung mit den Artikeln 16*i* ff. E-EOG vor. Die Bearbeitung der Daten zum schwer erkrankten oder verunfallten Kind durch den Arbeitgeber erfolgt auch hier, weil sie zur Durchführung des Arbeitsvertrags erforderlich ist, und liegt im Interesse des Kindes. Die Grundsätze des DSG bezüglich Datenbearbeitung müssen auch hier eingehalten werden.

Anhang

Finanzhaushalt der EO mit einem Betreuungsurlaub

Die Tabelle zum EO-Finanzhaushalt gibt Aufschluss über die voraussichtliche Kostenentwicklung in den Jahren 2022 (voraussichtliches Inkrafttreten des Betreuungsurlaubs) bis 2035. Die EO-Ausgaben umfassen die Entschädigung für Dienstleistende, bei Mutterschaft und für Eltern von gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindern.

Für die in der Tabelle aufgeführten EO-Ausgaben wurde das demografische Szenario A-00-2015 des BFS benutzt. In diesem ist der jährliche Wanderungssaldo bis 2030 konstant bei 60 000 Personen und nimmt dann bis 2040 auf 30 000 Personen ab. Die Entwicklung der ökonomischen Parameter (Nominallohnindex und Landesindex der Konsumentenpreise) entspricht derjenigen, die für den Voranschlag 2019 und den Finanzplan 2018–2020 des Bundes (Stand: 19.12.2018) vorgegeben ist. Für die Periode nach dem Finanzplan werden Entwicklungsannahmen der Eidgenössischen Finanzverwaltung verwendet. Die Annahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung sind die folgenden:

Jahr	2018	2019	2020	2021	2022	ab 2023
Lohnindex	0,8	1,0	1,2	1,3	1,5	1,9
Strukturwandel	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Preis	0,9	0,5	0,7	1,0	1,0	1,0

Finanzhaushalt der EO mit einem Betreuungsurlaub (14 Wochen)

Beträge in Millionen Franken / Zu Preisen von 2018 **Stand: Abrechnung 2017**

Jahr	Ausgaben				Einnahmen	Umlage-ergebnis	Kapital-ertrag	Betriebs-ergebnis	Stand des EO-Fonds		Indikatoren				
	Dienst-leistende	Mutter-schaft	Betreuungs-urlaub	Total Ausgaben	Total Einnahmen 1)	Umlage-ergebnis	Ertrag der Anlagen	Betriebs-ergebnis	Kapital	davon liquide Mittel	BS Dienst-leistende in Lohn-% 2)	BS Mutter-schaft in Lohn-% 2)	BS Betreu-ungsurlaub in Lohn-% 2)	BS Total in Lohn-% 2)	Liquide Mittel in % der Aus-gaben
2017	851	873	0	1724	1675	–49	61	12	1036	878	0.23	0.23	0.000	0.45	51
2018	833	890	0	1723	1700	–23	26	3	1040	870	0.22	0.24	0.000	0.45	50
2019	812	904	0	1716	1728	12	22	34	1068	896	0.21	0.24	0.000	0.45	52
2020	791	917	0	1708	1756	47	25	72	1133	957	0.20	0.24	0.000	0.44	56
2021	783	929	0	1712	1782	70	29	99	1221	1043	0.20	0.23	0.000	0.43	61
2022	815	971	67	1854	1808	–46	30	–16	1193	1012	0.20	0.24	0.017	0.46	55
2023	809	985	68	1862	1840	–22	30	7	1189	1005	0.20	0.24	0.017	0.46	54
2024	805	997	69	1871	1872	0	30	30	1207	1020	0.19	0.24	0.017	0.45	54
2025	804	1008	70	1882	1903	21	31	52	1247	1056	0.19	0.24	0.017	0.45	56
2026	803	1018	71	1892	1934	42	32	74	1309	1115	0.19	0.24	0.016	0.45	59
2027	803	1027	71	1901	1964	63	34	97	1393	1196	0.18	0.24	0.016	0.44	63
2028	852	1075	72	1999	1994	–4	35	31	1410	1211	0.19	0.24	0.016	0.45	61
2029	855	1084	74	2012	2024	12	36	48	1444	1242	0.19	0.24	0.016	0.45	62
2030	859	1092	74	2025	2055	30	37	67	1497	1292	0.19	0.24	0.016	0.45	64
2031	864	1100	75	2039	2086	47	39	86	1568	1360	0.19	0.24	0.016	0.45	67
2032	870	1108	76	2054	2118	64	41	105	1658	1446	0.18	0.24	0.016	0.44	70
2033	876	1116	77	2069	2150	81	44	125	1767	1552	0.18	0.23	0.016	0.43	75
2034	882	1124	77	2083	2182	99	48	146	1896	1677	0.18	0.23	0.016	0.43	81
2035	939	1181	78	2198	2213	15	50	65	1942	1721	0.19	0.24	0.016	0.45	78

Erläuterungen:
1) Beitragssatz 0,45 Lohnprozent
2) BS: Beitragssatz