



Erläuternder Bericht zum Vorentwurf des Gesetzes über die Mutterschaftsbeiträge

1. Allgemeines

Der Vorentwurf des Gesetzes über die Mutterschaftsbeiträge konkretisiert den Artikel 33 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV) über den Mutterschaftsschutz. Dieser Artikel lautet wie folgt:

Art. 33 Mutterschaft

¹ Jede Frau hat Anspruch auf Leistungen, die ihre materielle Sicherheit vor und nach der Geburt gewährleisten.

² Eine Mutterschaftsversicherung deckt den Erwerbsausfall.

³ Nicht erwerbstätige Mütter erhalten Leistungen, die mindestens dem Grundbetrag des Existenzminimums entsprechen; jene, die teilweise erwerbstätig sind, haben proportional darauf Anspruch.

⁴ Die Adoption ist der Geburt gleichgestellt, sofern das adoptierte Kind nicht dasjenige des Ehegatten ist und soweit das Alter oder die Situation des Kindes es rechtfertigen.

Dieser Artikel wird durch die folgende Übergangsbestimmung ergänzt:

Art. 148 b) Besondere Bestimmungen

1. Mutterschaft (Art. 33)

¹ Die bei Geburt und Adoption zu entrichtenden kantonalen Leistungen werden während mindestens 14 Wochen ausbezahlt.

² Sie sind spätestens ab 1. Januar 2008 auszuführen.

³ Sollte eine Mutterschaftsversicherung auf Bundesebene eingerichtet werden, wird die Zahlung in den vom Bundesrecht vorgesehenen Leistungskategorien eingestellt (Mütter mit [Art. 33 Abs. 2] oder ohne Erwerbstätigkeit [Art. 33 Abs. 3], Adoption [Art. 33 Abs. 4]).

Die Aufnahme einer Verfassungsbestimmung über die materielle Sicherheit bei Mutterschaft in die kantonale Rechtsordnung stellt die bisherige Regelung der Mutterschaftsbeiträge nicht grundlegend in Frage. Im Gegenteil: Schon diese Regelung bezweckte, die materielle Sicherheit der Frauen nach einer Geburt zu gewährleisten. Die neue Verfassung hat aus diesem Zweck ein Anrecht gemacht. In diesem Sinne dienen die Bestimmungen des Gesetzes vom 6. Juni 1991 über die Mutterschaftsbeiträge (SGF 836.3; MBG) als Grundlage für diesen Vorentwurf – eine Lösung, mit der das bisherige Errungene beibehalten werden kann (s. auch unter Punkt 4).

2. Bundesregelung

Seit dem 1. Juli 2005 ist die vom 3. Oktober 2003 datierende Änderung des Bundesgesetzes über den Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft (Erwerbsersatzgesetz, EOG; SR 834.1) in Kraft. Sie führte ein System des Mutterschaftsschutzes für erwerbstätige Frauen ein. Diese erhalten während 14 Wochen ab dem Tag der Niederkunft Leistungen der Bundesversicherung (Art. 16d EOG). Die Leistungen werden als Taggelder ausgerichtet (Art. 16e Abs. 1

EOG). Das Taggeld beträgt 80 Prozent des durchschnittlichen Erwerbseinkommens, das vor Beginn des Entschädigungsanspruchs erzielt wurde (Art. 16e Abs. 2 EOG). Der Höchstbetrag der Entschädigung ist auf 172 Franken pro Tag festgesetzt (Art. 16f Abs. 1 EOG); dies macht 5'160 Franken je Monat zu dreissig Tagen aus.

Nachdem das Bundesrecht eine Mutterschaftsversicherung für erwerbstätige Frauen eingeführt hat, braucht der kantonale Gesetzgeber für diese Personenkategorie nicht mehr in Aktion zu treten, ausser für teilzeitlich erwerbstätige Mütter (s. Art. 148 Abs. 3 KV).

3. Der Wille des Verfassungsrats

Der Verfassungsrat sah ausdrücklich vor, dass nicht erwerbstätige Frauen unabhängig von ihrer finanziellen Situation Leistungen bei Mutterschaft erhalten.

Sie stellte die Adoption der Mutterschaft gleich, sofern das adoptierte Kind nicht dasjenige des Ehegatten ist und soweit das Alter oder die Situation des Kindes es rechtfertigen (Art. 33 Art. 4 KV).

Der Artikel 33 KV sieht abgesehen von den Leistungen im Bedarfsfall (Abs. 1) vier verschiedene Kategorien möglicher Leistungen vor:

- für erwerbstätige Mütter (Abs. 2),
- für nicht erwerbstätige Mütter (Abs. 3, 1. Satz),
- für teilzeitlich erwerbstätige Mütter (Abs. 3, 2. Satz) und
- für Adoptivmütter (Abs. 4).

Nachdem der Bund eine Mutterschaftsversicherung für erwerbstätige Frauen eingeführt hat, müssen im Kantonsrecht nur noch die drei letzten Leistungskategorien eingeführt werden.

4. Heutige Situation (Mutterschaftbeiträge im Bedarfsfall)

Das heutige System der kantonalen Mutterschaftsbeiträge nach dem Gesetz vom 6. Juni 1991 entspricht dem Auftrag des Verfassungsartikels 33 Abs. 1. Die nach dieser Vorschrift geltende Regel: *"Jede Frau hat Anspruch auf Leistungen, die ihre materielle Sicherheit vor und nach der Geburt gewährleisten"* muss als Grundprinzip verstanden werden.

Das MBG führte bedarfsabhängige Leistungen für Frauen ein, die sich bei der Geburt eines Kindes in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen befinden. Man könnte auch sagen, dass es ein System von Ergänzungsleistungen für diese Frauen einführt. Die Botschaft des Staatsrats vom 9. April 1991 zum Entwurf des MBG besagt, dass dieses "nicht direkt einen politischen Zweck der Geburtenförderung verfolgt, aber nichtsdestotrotz zum Ziel hat, für Fälle einer sehr schwierigen finanziellen Lage materielle Voraussetzungen zu schaffen, die es leichter machen, die Geburt eines Kindes zu akzeptieren". Im gleichen Zusammenhang hebt diese Botschaft hervor, dass Mütter und insbesondere ledige Mütter sich gezwungen sehen, für den Unterhalt der Familie schon kurz nach der Geburt eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder zu einer solchen zurückzukehren und demzufolge darauf verzichten müssen, sich selber um das Kind zu kümmern. Das Hauptziel des MBG bestand darin, durch die auf ein Jahr befristete Ausrichtung von Geldleistungen in Form von Mutterschaftsbeiträgen diesen Müttern zu ermöglichen, ihr Kind in seinen zwölf ersten Lebensmonaten aufzuziehen.

Rund 15 Jahre nach dem Inkrafttreten dieses kantonalen Beitragssystems muss gesagt werden, dass das Ziel des MBG nach wie vor aktuell ist. Damit es voll erreicht werden kann, müssen aber

die geltenden Einkommensgrenzen sowie die Höchstbeträge des monatlichen Beitrags angehoben werden. Dennoch kann man heute behaupten, dass die in all diesen Jahren erteilten Leistungen für bedürftige Familien eine willkommene und gerechtfertigte punktuelle Hilfe gewesen sind. Im Lauf der letzten Jahre hat die Beanspruchung dieser kantonalen finanziellen Hilfe regelmässig zugenommen. So wurde im Jahr 2005 eine Gesamtsumme von 1,95 Millionen Franken für 191 Bezügerinnen ausgerichtet; dies macht rund 7 % der Geburtsfälle im Kanton aus. Im Jahr 2006 stagnierten die Zahlen mit 190 Bezügerinnen und 1,7 Millionen Franken. Erst im Jahr 2007 wurde ein Rückgang verzeichnet, mit nur 155 Bezügerinnen, die insgesamt 1,5 Millionen Franken erhielten. Dieser Rückgang ist hauptsächlich auf die gute Konjunktur zurückzuführen, aber auch darauf, dass die Schwellenwerte nicht angepasst worden sind.

Im Übrigen kann die monatliche Leistung von Fall zu Fall variieren, da sie der Differenz zwischen der geltenden Einkommensgrenze und dem anrechenbaren Einkommen entspricht (das Ausführungsreglement setzt aber einen Höchstbetrag fest). Dies verstärkt den gezielten Charakter dieser bedarfsabhängigen Leistung noch mehr.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Mutterschaftsbeiträge im Bedarfsfall Teil des vor fünfzehn Jahren eingesetzten kantonalen Systems für den Schutz der Familie sind und ihre Bedeutung sich klar erwiesen hat. Die Beibehaltung dieses Systems ist deshalb unentbehrlich für die Entwicklung der Familienpolitik, und die Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen über die Mutterschaft muss dies berücksichtigen.

5. Das neue System der Mutterschaftsbeiträge

Der Verfassungsrat hat ausdrücklich vorgesehen, dass nicht erwerbstätige Frauen unabhängig von ihrer finanziellen Lage Leistungen bei Mutterschaft erhalten.

Nicht erwerbstätige Mütter erhalten Leistungen, die mindestens dem Grundbetrag des Existenzminimums entsprechen; jene, die teilweise erwerbstätig sind, haben proportional darauf Anspruch. (Art. 33 Abs. 3 KV).

Der Vorentwurf schlägt als Grundbetrag des Existenzminimums den Mindestbetrag einer vollen AHV-Altersrente vor. Für das Jahr 2008 entspricht dies monatlich 1'105 Franken. Man könnte auch andere Ansätze für das Existenzminimum anwenden, wie zum Beispiel das Existenzminimum im Schuldbetreibungsrecht, dasjenige der Ergänzungsleistungen oder der Sozialhilfe. Der Nachteil dieser verschiedenen Existenzminima besteht darin, dass sie aufgrund der individuellen Situationen berechnet und von Fall zu Fall ressourcenabhängig gesprochen werden. Die Verfassung verlangt aber Leistungen, die mindestens dem Grundbetrag des Existenzminimums entsprechen. Demzufolge ist es angebracht, eine Lösung vorzuschlagen, die auf der Erteilung eines Pauschalbetrags beruht. Die volle AHV-Mindestrente entspricht dieser Forderung.

In Bezug auf die teilweise Erwerbstätigkeit muss festgestellt werden, dass die kantonalen Mutterschaftsbeiträge bis in Höhe eines standardisierten Existenzminimums ausgerichtet werden müssen, das auch der vollen AHV-Mindestrente entspricht (monatlich 1'105 Franken). Infolgedessen erhalten Bezügerinnen von Leistungen der eidgenössischen Mutterschaftsversicherung, die weniger als 1'105 Franken betragen, die Differenz. Eine Frau zum Beispiel, die monatlich 800 Franken als Erwerbsausfallentschädigung der eidgenössischen Mutterschaftsversicherung erhält, hat Anspruch auf monatlich 305 Franken des kantonalen Mutterschaftsbeitrags. Auf diese Weise braucht der Begriff der teilweise Erwerbstätigkeit nicht näher definiert zu werden. Eine Definition, die sich im Übrigen als sehr schwer anwendbar erweisen könnte.

Die Adoptionsbeiträge werden gleichgestellt in dem Sinne, dass der ausgerichtete Betrag ebenfalls der vollen AHV-Mindestrente entspricht (s. auch 7. Kapitel zu den Artikeln 11-15).

Es muss aber auch betont werden, dass der Vorentwurf keine Leistungen vor der Geburt vorsieht (vgl. Art. 33 Abs. 1 Verfassung). Für solche Situationen wird vorgeschlagen sich an das übliche Sozialhilfesystem zu wenden. Im Weiteren gilt es zu bemerken, dass für erwerbstätige Frauen die materielle Sicherheit durch Art. 336c Abs. 1 Bst. c OR gewährleistet wird. Diese Bestimmung verbietet den Arbeitgebern, einen Arbeitsvertrag während der Schwangerschaft zu kündigen.

Schliesslich behält der Vorentwurf das heutige System der Mutterschaftsbeiträge im Bedarfsfall bei, denn diese sind für eine Familienpolitik, die ihren Namen verdient, und für die Konkretisierung des verfassungsrätlichen Willens unverzichtbar (s. auch 4. Kapitel).

6. Finanzielle Auswirkungen

Es ist schwierig, die Kosten der künftigen Regelung genau zu beziffern. Die folgenden Veranschlagungen berücksichtigen, dass die kantonale Hilfe während 14 Wochen beziehungsweise während eines Jahres für Personen in bescheidenen Verhältnissen ausgerichtet wird. Im Übrigen weiss man, dass 62% der erwerbstätigen Frauen, die ihr erstes Kind gebären, ihre Berufstätigkeit nach dem Mutterschaftsurlaub wieder aufnehmen.

Beitrag für nicht erwerbstätige Mütter

Von den 2'800 Frauen, die alljährlich im Kanton ein Kind zur Welt bringen, ist schätzungsweise rund ein Drittel nicht erwerbstätig; dies macht rund 1'000 Personen aus (36%). Ausgehend vom Grundbetrag in Höhe einer vollen AHV-Mindestrente, der sich im Jahr 2008 auf 13'260 Franken für ein Jahr beläuft, und von einer Beitragsdauer von 14 Wochen (98 Tage = 3'560 Franken gerundet), kommt man auf eine Summe von jährlich 3'560'000 Franken.

Beitrag für teilzeitlich erwerbstätige Mütter

Die Anzahl der Mütter, die teilzeitlich erwerbstätig sind, kann derzeit nicht bestimmt werden, da hierfür auf keine direkten Statistikdaten zurückgegriffen werden kann. Möglich ist aber eine summarische Veranschlagung aufgrund der folgenden Annahmen: Von den 1'800 Frauen (2'800 minus 1'000), die in den Genuss der eidgenössischen Mutterschaftsversicherung kommen, werden 20% (360) einen monatlichen Betrag von unter 1'105 Franken beziehen. Angenommen, dass das mittlere Brutto-Monatseinkommen dieser 360 Frauen 1'000 Franken beträgt, lässt sich daraus schliessen, dass sie durchschnittlich 800 Franken im Monat (80% von 1'000 Franken) über die eidgenössische Regelung beziehen werden. Die Differenz von monatlich 305 Franken gegenüber den nicht erwerbstätigen Müttern, die monatlich 1'105 Franken beziehen würden, müsste also logischerweise durch die kantonale Mutterschaftsversicherung gedeckt werden. Für die Dauer von 98 Tagen werden diese Frauen somit 982,70 Franken erhalten. Insgesamt würde sich der jährliche Aufwand also auf rund 350'000 Franken belaufen (360 Fälle x 982,70 Franken = 353'766 Franken).

Adoptionsbeitrag

Jährlich sind im Kanton 30 rund Adoptionsfälle zu zählen. Im Hinblick auf die rechtlichen Voraussetzungen für die Adoption müsste ein Betrag von rund 110'000 Franken berücksichtigt werden (30 Fälle x 3'560 Franken = 106'800 Franken). Mit der Variante (siehe Kommentar zu Art. 12) würde sich dieser Betrag beträchtlich verringern.

Mutterschaftsbeitrag im Bedarfsfall

Die Mutterschaftsbeiträge im Bedarfsfall werden sich um rund 500'000 Franken verringern, da von den rund 1'500'000 - 2'000'000 Franken, die schon nach der heutigen kantonalen Regelung ausgerichtet werden, ungefähr ein Viertel in den Summen für die Beiträge an nicht erwerbstätige

beziehungsweise teilzeitlich arbeitende Mütter gerechnet wird. Für eine Veranschlagung der Gesamtkosten sind daher höchstens 1'500'000 Franken für diese Kategorie von Müttern zuzufügen.

Der der kantonalen AHV-Ausgleichskasse zu vergütende zusätzliche Verwaltungsaufwand (Gehälter, Ausrüstungen usw.) dürfte sich auf jährlich rund 300'000 Franken belaufen.

Zusammengefasst beläuft sich der neue regelmässige Finanzaufwand auf:

Nicht erwerbstätige Mütter :	3'560'000.–
Teilzeitlich erwerbstätige Mütter :	350'000.–
Adoptivmütter :	110'000.–
Verwaltungsaufwand :	300'000.–
Insgesamt :	4'320'000.–

Zu dieser Gesamtsumme ist die Summe von 1'500'000 Franken für die heute schon ausgerichteten Mutterschaftsbeiträge im Bedarfsfall hinzuzurechnen. Die Gesamtkosten für das ganze System können somit auf jährlich 5'820'000 Franken veranschlagt werden.

Ausserdem werden auch einmalige Kosten anfallen, die mit der Einführung des neuen Systems von Leistungen bei Geburt und Adoption verbunden sind (Entwicklung einer Informatik-anwendung, Information ...); diese können auf rund 300'000 Franken veranschlagt werden.

7. Erläuterung nach Artikeln

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand

Der Artikel 33 KV sieht fünf verschiedene Kategorien von Fällen vor:

- Mütter in einer Bedarfslage (Abs.1)
- Erwerbstätige Mütter (Abs.2)
- Nicht erwerbstätige Mütter (Abs. 3, 1. Satz)
- Teilzeitlich erwerbstätige Mütter (Abs. 3, 2. Satz)
- Adoptivmütter (Abs.4)

Die Leistungen für erwerbstätige Mütter sind schon durch die Bundesgesetzgebung geregelt (s. auch im 2. Kapitel des obigen Berichts). Hier braucht der Kanton daher keine besonderen Bestimmungen vorzusehen. Die Leistungen für nicht erwerbstätige Mütter und teilzeitlich erwerbstätige Mütter werden in den Artikeln 2 - 5 des Vorentwurfs behandelt, diejenigen für Mütter in einer Bedarfslage in den Artikeln 6 - 10 und diejenigen für Adoptivmütter in den Artikeln 11 - 15.

II. Ergänzender Mutterschaftsbeitrag

Art. 2 Art und Zweck

Der ergänzende Mutterschaftsbeitrag ist für Frauen bestimmt, die bei der Geburt ihres Kindes seit mindestens einem Jahr ihren Wohnsitz im Kanton haben und sich hier aufhalten. In diesem Zusammenhang sei präzisiert, dass es sich um keine Sozialversicherung handelt, sondern um eine Leistung der öffentlichen Hand. Sie fällt daher nicht unter die Regelungen bilateraler Abkommen. Eine Beschränkung auf die Wohnbevölkerung ist daher zulässig. Aus Gerechtigkeitsgründen soll auch verlangt werden, dass die betreffenden Personen seit mindestens einem Jahr im Kanton niedergelassen sind. Denn im Vergleich zur Situation in den übrigen Schweizer Kantonen kann das System des Kantons Freiburg als grosszügig bezeichnet werden. Eine Einschränkung ist daher gerechtfertigt.

Der Absatz 2 beinhaltet mehrere Grundsätze:

- Die Leistungsausrichtung ist auf 98 Tage befristet; dies entspricht den 14 Wochen nach Artikel 148 KV und auch den Bestimmungen der eidgenössischen Mutterschaftsversicherung.
- Als Grundbetrag des Existenzminimums schlägt der Vorentwurf den Mindestbetrag einer vollen AHV-Rente vor. Dies entspricht für das Jahr 2008 einem Betrag von monatlich 1'105 Franken beziehungsweise 3'560 Franken für die Dauer von 98 Tagen (s. auch 5. Kapitel des obigen Berichts).

Art. 3 *Anspruchsberechtigte*

Art. 4 *Höhe des Beitrags*

Wie der Ausdruck ergänzender Mutterschaftsbeitrag anzeigt, versteht sich der kantonale Beitrag als subsidiär zur eidgenössischen Regelung. Anders gesagt, dort wo Beträge nach der Bundesgesetzgebung ausgerichtet werden (Mutterschaftsversicherung), gelten die kantonalen Bestimmungen nicht beziehungsweise nur komplementär. Gleich verhält es sich, wenn eine Mutter eine IV-Rente bezieht.

Der Vorentwurf führt den Begriff der Teilzeitarbeit nicht direkt aus, sondern wählt eine pragmatische Lösung. Der Höchstbetrag eines kantonalen Mutterschaftsbeitrags entspricht heute monatlich 1'105 Franken (volle AVH-Mindestrente). Demzufolge dürfen die Leistungen der eidgenössischen Mutterschaftsversicherung und die kantonale Ergänzung zusammengezählt den Betrag von 1'105 Franken nicht überschreiten. Unter diesen Umständen braucht nicht genau ausgeführt zu werden, was unter « Teilzeitarbeit » zu verstehen ist, wenn letztendlich der Mindestbetrag einer vollen AHV-Rente die Leistungsgrenze darstellt.

Die folgenden zwei Beispiele illustrieren die Lage:

Fall A: Frau Y arbeitet als kaufmännische Angestellte in Bern und wohnt in Freiburg. Ihr Arbeitsvertrag sieht einen Beschäftigungsgrad von 50% vor. Nach der Geburt ihrer Tochter bezieht sie Leistungen der eidgenössischen Mutterschaftsversicherung in Höhe von monatlich 2'000 Franken. Obwohl Frau Y teilzeitlich arbeitet, hat sie keinen Anspruch auf einen kantonalen Mutterschaftsbeitrag, da die Bundesleistung über dem im Vorentwurf festgesetzten Existenzminimum liegt.

Fall B: Frau Z arbeitet einen Tag in der Woche in der Bäckerei ihres Dorfes. Nach der Geburt ihres Kindes erhält Frau Z monatlich 600 Franken von der eidgenössischen Mutterschaftsversicherung. Nach Artikel 33 Abs. 3 KV hat sie proportional Anspruch auf kantonale Leistungen, bis der Grundbetrag des Existenzminimums erreicht wird, somit konkret auf monatlich 505 Franken (1'105 – 600 Franken).

Theoretisch könnte man sich auch vorstellen, dass eine zu 100% erwerbstätige Frau Leistungen der eidgenössischen Mutterschaftsversicherung von weniger als monatlich 1'105 Franken erhält. Sollten sich derartige Situationen effektiv einstellen, gäbe es ebenfalls eine kantonale Ergänzung, denn der Artikel 3 Abs. 1 Bst. b spricht ausdrücklich von « insbesondere » und schliesst daher Fälle mit einem Beschäftigungsgrad von 100% nicht aus.

Art. 5 Erlöschen des Anspruchs

Die Leistungsbefristung auf 98 Tage entspricht dem Artikel 148 Abs.1 KV, geht aber vor allem parallel zur eidgenössischen Mutterschaftsversicherung. Aus Gründen der Vorsicht sieht man das Erlöschen des Anspruchs auch dann vor, wenn Leistungen der eidgenössischen Mutterschaftsversicherung den Betrag einer vollen AHV-Mindestrente überschreiten. Hierbei denke man vor allem an Fälle zweitinstanzlicher Entscheide über die Erteilung eidgenössischer Leistungen. Es gilt zu vermeiden, dass Leistungen zweifach ausgerichtet werden.

III. Mutterschaftsbeitrag im Bedarfsfall

Art. 6 Art und Zweck und Art. 7 Anspruchsberechtigte

Der Mutterschaftsbeitrag im Bedarfsfall ist die gleiche Leistung, die schon nach dem kantonalen Gesetz vom 6. Juni 1991 über die Mutterschaftsbeiträge ausgerichtet wird. Es handelt sich um eine soziale Geldleistung, die nicht rückerstattet werden muss und befristet erteilt wird. Die Mutterschaftsbeiträge im Bedarfsfall sind unentbehrlich, um die Einhaltung von Artikel 33 Abs. 1 KV zu gewährleisten (« Jede Frau hat Anspruch auf Leistungen, die ihre materielle Sicherheit vor und nach der Geburt gewährleisten », s. auch 4. Kapitel des obigen Berichts). Der ergänzende Mutterschaftsbeitrag nach den Artikeln 2 - 5 des Vorentwurfs berücksichtigt die wirtschaftliche Situation nicht, im Gegensatz zu den Mutterschaftsbeiträgen im Bedarfsfall (Art. 6 - 10 des Vorentwurfs).

Diese Bestimmungen sowie die Artikel 8 - 10 des Vorentwurfs sind nahezu gleich formuliert wie im heutigen Gesetz (SGF 836.3).

Art. 8 Berechnung des anrechenbaren Einkommens und Vermögens und der anwendbaren Grenzen

Der Verweis auf das Ausführungsreglement, der sich schon im heutigen Gesetz befindet, ermöglicht es, das Vorgehen mit den künftigen Bestimmungen über das einheitliche massgebende Einkommen (EME) zu koordinieren, wie sie im Bericht Nr. 280 des Staatsrats an den Grossen Rat vom 29. August 2006 angekündigt wurden.

Heute liegen die Einkommensgrenzen für alleinstehende Frauen bei monatlich 2'250 Franken, für Ehepaare oder für nicht verheiratete Paare in gemeinsamem Haushalt bei monatlich 3'000 Franken.

Diese Einkommensgrenzen erhöhen sich um monatlich 300 Franken je unterhaltsberechtigtes Kind im gleichen Haushalt. Die Vermögensgrenzen für alleinstehende Frauen liegen bei 60'000 Franken, für Ehepaare oder für nicht verheiratete Paare in gemeinsamen Haushalt bei 80'000 Franken (Ausführungsreglement zum Gesetz vom 6. Juni 1991 über die Mutterschaftsbeiträge; SGF 836.31). Übrigens sind diese Grenzen und diejenigen nach dem folgenden Artikel 9 seit dem Inkrafttreten des kantonalen Gesetzes im Jahr 1992 unverändert geblieben.

Art. 9 Höhe des Beitrags

Wie oben ausgeführt, ist der Mutterschaftsbeitrag im Bedarfsfall eine Sozialleistung. Es geht also nicht an, wie bei den ergänzenden Mutterschaftsbeiträgen (Art. 2 - 5 des Vorentwurfs) einen einheitlichen Betrag vorzusehen. Die Erteilung dieses Beitrags im Bedarfsfall beruht somit auf

einem individuellen Entscheid, welcher der wirtschaftlichen Lage der Gesuchstellerin, aber auch ihres Haushalts Rechnung trägt (s. auch Art. 7 des Vorentwurfs).

Heute beträgt der monatliche Mutterschaftsbeitrag maximal 1'500 Franken für alleinstehende Frauen und 2'000 Franken für Ehepaare oder in gemeinsamem Haushalt lebende unverheiratete Eltern. Der Mindestbetrag ist 50 Franken (Ausführungsreglement zum Gesetz vom 6. Juni 1991 über die Mutterschaftsbeiträge; SGF 836.31).

Art. 10 *Dauer des Anspruchs*

Der Anspruch auf den Mutterschaftsbeitrag im Bedarfsfall entsteht frühestens am Tag der Geburt des Kindes. Der Beginn ist also gleich wie bei der eidgenössischen Mutterschaftsversicherung und den übrigen Beitragsarten dieses Vorentwurfs. Gegenüber der bisherigen Situation gibt es eine leichte Änderung, da der Anspruch heute namentlich aus Gründen administrativer Vereinfachung am ersten Tag des Geburtsmonats des Kindes entsteht.

Für das Erlöschen des Anspruchs schlägt der Vorentwurf vor, dass wie heute der Mutterschaftsbeitrag im Bedarfsfall spätestens nach einem Jahr endet.

IV. Adoptionsbeitrag

Art. 11 *Art und Zweck*

Der Artikel 33 Abs. 4 KV lautet:

⁴ Die Adoption ist der Geburt gleichgestellt, sofern das adoptierte Kind nicht dasjenige des Ehegatten ist und soweit das Alter oder die Situation des Kindes es rechtfertigen.

Die Verfassung präzisiert nicht, was unter « gleichgestellt » zu verstehen ist. In den drei vorausgehenden Absätzen nennt der Artikel 33 KV drei verschiedene Leistungskategorien: die Mutterschaftsbeiträge im Bedarfsfall (Abs.1), die Mutterschaftsversicherung (Abs. 2) und die ergänzenden Mutterschaftsbeiträge (Abs. 3).

Der Vorentwurf schlägt vor, den Adoptivmüttern den Mindestbetrag einer vollen AHV-Rente auszurichten und sie somit den nicht erwerbstätigen bzw. den teilzeitlich erwerbstätigen Müttern gleichzustellen.

Der Einbezug der Adoption in die (eidgenössische) Mutterschaftsversicherung wäre administrativ, aber vor allem finanziell zu schwergewichtig und somit unangebracht. Da es auf Bundesebene keine Mutterschaftsversicherung für den Adoptionsfall gibt, müsste man die wirtschaftliche Lage in jedem Einzelfall prüfen und wäre die öffentliche Hand gezwungen, insgesamt viel grössere Summen zu bezahlen, nämlich maximal 16'856 Franken in Analogie zur eidgenössischen Versicherung statt 3'560 Franken im Verhältnis zur vollen AHV-Mindestrente (monatlich 1'105 Franken).

Auch eine Gleichstellung mit den Mutterschaftsbeiträgen im Bedarfsfall wäre nicht angebracht, denn vor jeder Adoption erfolgt eine Abklärung durch das Jugendamt. Die Bewilligung zur Aufnahme eines Kindes für die Adoption wird in der Regel nur erteilt, wenn die künftigen Eltern in gesicherten wirtschaftlichen Verhältnissen leben. Die Voraussetzungen für den Erhalt eines Mutterschaftsbeitrags im Bedarfsfall werden somit praktisch nie erfüllt sein.

Die Gleichstellung mit nicht erwerbstätigen Müttern ist allerdings auch nicht unproblematisch, da es sicher Fälle gibt, in denen die Adoptivmutter erwerbstätig ist und mehr als den Mindestbetrag

einer vollen AHV-Rente verdient. Hierfür schlägt der Vorentwurf in den Artikeln 12 und 15 Varianten vor.

Art. 12 *Voraussetzungen für den Adoptionsbeitrag*

Nach der Verfassung darf für den Bezug eines Adoptionsbeitrags das Kind nicht dasjenige des Ehegatten sein und müssen das Alter oder die Situation des Kindes den Bezug rechtfertigen. Der Artikel 12 konkretisiert diese Anforderungen. Nach dem Vorentwurf muss das Kind unter acht Jahre alt sein. Älter kann es sein, wenn besondere erzieherische Massnahmen erforderlich sind, eine Anforderung, die namentlich dann erfüllt ist, wenn es sich um ein behindertes Kind handelt.

Mit der Variante nach Abs. 1 Bst. c wird versucht, dem wirtschaftlichen Aspekt der Beiträge Rechnung zu tragen. So soll der Beitrag nur ausgerichtet werden, wenn die Adoptivmutter nicht mehr als 1'105 Franken im Monat verdient. Nach einer Untersuchung der letzten Fälle durch das Jugendamt ist festzustellen, dass die erwerbstätigen Adoptivmütter mehrheitlich einen höheren Verdienst haben. Mit der Aufnahme des Buchstaben c würde der Adoptionsbeitrag somit nur sehr selten ausbezahlt werden.

Art. 13 *Höhe des Beitrags*

Wie die Höhe des ergänzenden Mutterschaftsbeitrags (Art. 4 des Vorentwurfs) entspricht diejenige des Adoptionsbeitrags dem Mindestbetrag einer vollen AHV-Rente.

Art. 14 *Beginn des Anspruchs*

Nach dem Vorentwurf entsteht der Anspruch auf den Adoptionsbeitrag am Tag der Aufnahme des Kindes im Hinblick auf seine Adoption und nicht erst dann, wenn die Adoption ausgesprochen wird. Im Adoptionsverfahren gibt es in der Regel stets einen Erstentscheid über die Aufnahme des Kindes im Hinblick auf seine Adoption. Erst nach Ablauf einer bestimmten Zeit wird der formelle Adoptionsentscheid gefällt.

Der Mutterschaftsbeitrag bezweckt unter anderem auch zu fördern, dass eine Mutter die ersten Wochen mit Kind zusammen sein kann, ohne sich um wirtschaftliche Fragen kümmern zu müssen. Wenn man die Adoption der Geburt gleichstellen will, wie die Verfassung es verlangt, muss der Zeitpunkt der Aufnahme berücksichtigt werden und nicht derjenige der formellen Adoptionsverfügung (die mehrere Monate oder Jahre später folgen kann).

Art. 15 *Erlöschen des Anspruchs*

Wie beim ergänzenden Mutterschaftsbeitrag und in der eidgenössischen Mutterschaftsversicherung erlischt der Anspruch auf den Adoptionsbeitrag am 98. Tag seit dem Beginn seiner Gewährung. Es ist aber noch eine weitere Möglichkeit vorzusehen, um dem Fall der Adoption und insbesondere der Aufnahme zur Adoption Rechnung zu tragen. Möglicherweise stellt sich nach einigen Tagen heraus, dass das Kind nicht in der Familie bleiben kann, von der es adoptiert werden sollte, und die elterliche Obhut entzogen wird. Allerdings sind solche Situationen sehr selten.

V. Verfahren

Art. 16 *Geltendmachen des Anspruchs*

Art. 17 *Auskunftspflicht*

Art. 18 *Auszahlung des Beitrags*

Art. 19 *Gewährleistung einer bestimmungsmässigen Verwendung*
Art. 20 *Verjährung*

Diese Bestimmungen sind mit einigen stilistischen Anpassungen wörtlich aus dem heutigen Gesetz übernommen worden und veranlassen zu keinen besonderen Bemerkungen. Ausser zum Hinweis darauf, dass die « andere Person » oder « Behörde », der die Beiträge ausbezahlt werden können (Art. 19 Vorentwurf), bisher der Vormund, das Friedensgericht und die regionalen Sozialdienste waren. Diese Praxis soll beibehalten werden.

Die Verjährungsfrist (Art. 20 Vorentwurf) von sechs Monaten erscheint vielleicht kurz. Es ist aber im Auge zu behalten, dass der Zweck der Verfassung darin besteht, jeder Frau Anspruch auf Leistungen zu geben, die ihre materielle Sicherheit vor und nach der Geburt gewährleisten.

VI. Organisation

Art. 21 *Anwendungsorgan / Zuständigkeiten / Vergütung der Kosten*
Art. 22 *Auskunftspflicht*

Diese Bestimmungen sind mit einigen stilistischen Anpassungen wörtlich aus dem heutigen Gesetz übernommen worden und veranlassen zu keinen besonderen Bemerkungen.

VII. Finanzierung

Art. 23 *Finanzielle Deckung*

Die Verfassung geht nicht darauf ein, wie diese Beiträge finanziert werden sollen. Aufgrund der Rechtsprechung (BGE 132 I 153) ist es nicht möglich, Beiträge für nicht erwerbstätige Personen durch Arbeitgeberbeiträge zu finanzieren (Grundsatz der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung nach Art. 8 der Bundesverfassung). Daher bleibt nur die Möglichkeit einer Finanzierung durch die öffentliche Hand.

Auch hier präzisiert die Verfassung nicht, welches öffentliche Gebilde die Mutterschaftsbeiträge finanzieren muss. Geht man vom ersten Satz des Artikels 33 aus, der als Zweck die materielle Sicherheit der Mütter nennt, scheint es logisch, die gleichen Grundsätze wie diejenigen anzuwenden, die in der Sozialhilfegesetzgebung für die materielle Hilfe gelten. Nach dem Vorbild von Artikel 32 des Sozialhilfegesetzes (SGF 831.0.1) wird vorgeschlagen, die Finanzlast aus diesem Gesetz je zur Hälfte unter dem Staat und den Gemeinden aufzuteilen. In Bezug auf den Verteilungsschlüssel unter den Gemeinden selber sieht der Vorentwurf die Berücksichtigung der beiden Kriterien zivilrechtliche Bevölkerung und durch den Finanzkraftindex gewichtete zivilrechtliche Bevölkerung vor. Vorbehalten bleibt der neue Gesetzesentwurf über den interkommunalen Finanzausgleich, der im Dezember 2007 vom Staatsrat in die Vernehmlassung geschickt wurde.

VIII. Gemeinsame Bestimmungen und Strafbestimmungen

Art. 24 *Rückerstattung unrechtmässig bezogener Leistungen*

Diese Bestimmung ist wörtlich aus dem heutigen Gesetz übernommen und veranlasst zu keinen besonderen Bemerkungen.

Art. 25 *Strafbestimmungen*

Um zu vermeiden, dass flagranter Missbrauch nicht strafrechtlich geahndet werden kann, enthalten die verschiedenen Gesetze im Sozialbereich gleichartige Bestimmungen (s. z. B. Art. 37a des Sozialhilfegesetzes)

IX. Rechtsmittel

Art. 26 *Einsprache und Beschwerde*

Diese Bestimmung veranlasst zu keinen besonderen Bemerkungen.

X. Schlussbestimmungen

Art. 27 *Aufhebung bisherigen Rechts*

Art. 28 *Vollzug und Inkrafttreten*

Nach Artikel 148 KV hätten die Bestimmungen über die Mutterschaftsbeiträge am 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt werden müssen. In seiner Antwort auf die Anfrage von Grossrätin Gabrielle Bourguet (QA 3128.08) hat der Staatsrat erläutert, warum dies nicht der Fall gewesen ist. In der Tat ist der Staatsrat der Auffassung, dass der Verfassungsauftrag zum grössten Teil zu diesem Zeitpunkt bereits realisiert war und daher eine etappenweise Einführung des ganzen Auftrags möglich sein sollte. Je nach dem Ergebnis der Vernehmlassung kann der Gesetzesentwurf in der ersten Hälfte des Jahres 2009 dem Grossen Rat unterbreitet werden. Ein Inkrafttreten am 1. Januar 2010 könnte also ins Auge gefasst werden, wie es die Finanzplanung vorsieht.

Nach den Artikeln 45 und 46 KV sowie den Bestimmungen von Artikel 25 des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates unterliegt der Gesetzesvorentwurf dem fakultativen Finanzreferendum aufgrund der Veranschlagungen im 6. Kapitel des obigen Berichts.

Freiburg, 25. November 2008