



An den Grossen Rat

19.5255.02

WSU/P195255

Basel, 15. Januar 2020

Regierungsratsbeschluss vom 14. Januar 2020

Motion Edibe Gölgeli und Sarah Wyss betreffend „Einführung Elternzeit im Kanton Basel-Stadt“ – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 23. Oktober 2019, Nr. 19/31A/2, die nachstehende Motion Edibe Gölgeli und Sarah Wyss dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

Die Schweiz steht im Vergleich zu den anderen 30 OECD Ländern bezüglich Umfang und Ausgestaltung von Elternzeit an drittletzter Stelle.

Nur einzelne Staaten der USA und Mexiko haben ein noch geringeres Angebot. Eine Elternzeit im eigentlichen Sinne gibt es eigentlich gar nicht. Auch wenn jeder zusätzliche Tag Vaterschaftsurlaub für die Familien ein Gewinn ist, so reichen weder einige Tage - auch nicht die vom Bundesrat abgelehnten moderaten Wochen zusätzlichen Vaterschaftsurlaub.

Es braucht einen Paradigmenwechsel: Es ist an der Zeit eine Elternzeit einzuführen.

Eine Elternzeit bringt positive Auswirkungen auf individueller, familiärer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Ebene.

Unter Elternzeit wird eine zeitnah zur Geburt bezahlte Auszeit vom Erwerbsleben mit Jobgarantie verstanden. Die Eidgenössische Kommission für Familienfragen (EKFF) empfiehlt für die Schweiz zusätzlich zu den heute bereits bestehenden 14 Wochen Mutterschaftsurlaub 24 Wochen bezahlte Elternzeit einzuführen. Dabei bleiben die 14 Wochen Mutterschaft exklusiv für die Mutter reserviert. Weitere 8 Wochen kann nur der Vater beziehen. Die verbleibenden 16 Wochen können die Eltern frei unter sich aufteilen. Die Elternzeit kann zwischen der Geburt und der Einschulung bezogen werden, wenn gewünscht auch in Teilzeit. Ausnahme bilden die 14 Wochen Mutterschaftsurlaub, für welche die heutigen gesetzlichen Grundlagen eingehalten und die direkt nach der Geburt bezogen werden müssen.

Die Diskussionen auf Bundesebene lassen wenig Hoffnung, dass in absehbarer Zeit eine Elternzeit eingeführt werden kann. Denn bereits eine moderate Forderung wie der indirekte Gegenvorschlag aus dem Parlament zur Papi-Zeit-Initiative wurde soeben vom Bundesrat zur Ablehnung empfohlen. Dies entgegen den offensichtlichen gesellschaftlichen Tendenzen und Bedürfnissen wie zahlreiche Umfragen zeigten. Da Bundesrat und Parlament am Volk und seinen Bedürfnissen vorbei politisieren, müssen progressive Kantone vorangehen und eine Elternzeit für die in ihrem Kanton wohnhaften Familien einführen. Damit setzen sie nicht nur ein familienpolitisches Zeichen, sondern sorgen für eine positive und nachhaltige Entwicklung des Kantons und erhöhen den Druck für eine nationale Lösung.

Eine Literaturanalyse der EKFF von rund 140 wissenschaftlichen Studien ¹ zeigt, wie wirkungsvoll die Einführung einer Elternzeit auf verschiedenen Ebenen ist:

¹ Müller, Franziska; Ramsden, Alma (2017). Evidenzbasierte Erkenntnisse zu Wirkungen von Elternzeit sowie Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaub. Literaturanalyse zuhanden der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF), Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern

Auf individueller Ebene stärkt die Elternzeit u.a. die psychische Gesundheit der Mütter, die physische Gesundheit der Kinder und die Väter-Kinder-Beziehung. Sie führt zu einer grösseren Beteiligung der Väter an der Haus- und Familienarbeit und somit auch zu einer egalitäreren Aufgabenteilung innerhalb der Familie. Auf wirtschaftlicher Ebene hat eine Elternzeit positive Auswirkungen auf die Wiederaufnahme einer Arbeit durch die Mutter, einen positiven Einfluss auf Produktivität, Umsatz und Arbeitsmoral in Unternehmen und führt zu geringeren Fluktuationen, gerade in KMUs. Der Kanton Basel-Stadt kann damit ganz konkret dem Fachkräftemangel entgegenwirken. Zudem lassen sich die Ausgaben der öffentlichen Hand bereits bei einer geringen Erhöhung der Erwerbstätigkeit der Mütter dank höheren Steuererträgen kompensieren.

Elternzeit ist eine gesellschaftspolitische Investition mit positiver volkswirtschaftlicher und familienpolitischer Wirkung. Sie stärkt Familien und KMU und verbessert die Steuereinnahmen. Um sich positiv zu entwickeln, muss der Kanton Basel-Stadt eine moderne Familienpolitik betreiben. Die Frage ist also nicht, ob sich der Kanton Basel-Stadt die Einführung einer Elternzeit leisten kann. Die Frage ist, ob er es sich leisten kann, dies nicht zu tun.

Die Motionärinnen beauftragen den Regierungsrat hiermit, auf kantonaler Ebene eine Elternzeit einzuführen. Für die Ausgestaltung dieser soll er sich am Modell der EKFF orientieren, könnte sich weiter aber auch am 2016 geforderten Baslermodell (siehe Anzug Wyss, Nr. 16.5178) orientieren.

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates GO vom 29. Juni 2006 (SG 152.100) bestimmt Folgendes:

- ¹ Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.
- ^{1bis} In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grosse Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.
- ² Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.
- ³ Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

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

1^{bis} Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, auf kantonaler Ebene eine Elternzeit einzuführen. Für die Ausgestaltung dieser soll er sich am Modell der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) orientieren, könnte sich weiter aber auch am 2016 geforderten Baslermodell (siehe Anzug Wyss, Nr. 16.5178) orientieren.

Das Modell der EKFF sieht vor, dass es sich bei der Elternzeit um bezahlten Urlaub nach der Geburt des Kindes mit anschliessender Jobgarantie handelt. Die Mutter soll weiterhin 14 Wochen nach Geburt des Kindes beziehen. Weitere 8 Wochen sind ausschliesslich für den Vater reserviert, die restlichen 16 Wochen können sich die Eltern frei aufteilen und ein Bezug soll bis zur Einschulung des Kindes möglich sein.

Bei der rechtlichen Beurteilung der Motion ist zwischen der Grundlage zur Gewährung des Urlaubes und der Finanzierung zu unterscheiden.

1.1 Gewährung des Urlaubs

Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) sieht in Art. 122 vor, dass die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts Sache des Bundes ist. Dabei handelt es sich um eine umfassende Kompetenz. Der Bund hat mit dem Erlass des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) und des Obligationenrechts vom 30. März 1911 (OR, SR 220) von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht. Art. 329a OR sieht vor, dass den Arbeitnehmenden ab dem 20. Altersjahr mindestens 4 Wochen bezahlte Ferien pro Kalenderjahr zu gewähren sind. Dabei handelt es sich um eine Bestimmung, die nicht zuungunsten der Arbeitnehmenden durch Abrede, Normalarbeitsvertrag oder Gesamtarbeitsvertrag (GAV) abgeändert werden darf (vgl. Art. 362 OR). Daraus ergibt sich, dass zugunsten der Arbeitnehmenden im Einverständnis mit den Arbeitgebenden die Vorschrift abgeändert werden darf. Gemäss Art. 110 BV kann der Bund Vorschriften über den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erlassen. Darunter wird unter anderem der Gesundheitsschutz in den Betrieben verstanden, aber auch Mindestvorschriften für Ruhezeiten. Von dieser Kompetenz hat der Bund mit Erlass des Arbeitsgesetzes vom 13. März 1964 (ArG, SG 822.11) Gebrauch gemacht. Damit gibt es für den Kanton keinen Spielraum mehr, im Geltungsbereich des Gesetzes eigenständige Regelungen zu treffen. Art. 116 Abs. 3 BV verpflichtet den Bund, eine Mutterschaftsversicherung einzuführen.

Nach Art. 342 Abs. 1 lit. a OR können die Kantone Vorschriften über das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis erlassen. Die Grundzüge des Arbeitsverhältnisses zwischen dem Kanton als Arbeitgeber und seinem Personal werden im Personalgesetz vom 17. November 1999 (SG 162.100) geregelt und gilt für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons, soweit nicht das Bundesrecht oder das kantonale Recht spezielle Bestimmungen vorsehen (§ 1 Abs. 1 und 2 Personalgesetz). Die Verordnung betreffend Ferien und Urlaub der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt vom 6. Juli 2004 (Ferien- und Urlaubsverordnung SG 162.410) sieht vor, dass Arbeitnehmende bis und mit dem 49. Altersjahr einen Ferienanspruch von 25 Tage pro Kalenderjahr haben. Die Modalitäten des Mutterschaftsurlaubes sind in der Verordnung über den Schwangerschafts- und Mutterschaftsurlaub vom 13. Oktober 1987 (SG 162.420) geregelt. Die Elternzeit ist im Kanton Basel-Stadt insofern bereits eingeführt, als das die Eltern das Recht haben für die Dauer von längstens 8 Monaten unbezahlten Urlaub nach der Geburt des Kindes zu beziehen und bei Wiederaufnahme der Arbeit die bisherige Stelle zugesichert wird (vgl. § 20b Ferien- und Urlaubsverordnung). Durch die Regelung in Art. 342 Abs. 1 lit. a OR steht es dem Kanton frei, für seine öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse die Forderung der Motion umzusetzen.

1.2 Finanzierung des Urlaubs

Es sind verschiedene Finanzierungsmodelle für die Einführung der bezahlten Elternzeit denkbar.

Eine konkrete Vorgabe der Finanzierung wird seitens Motionärinnen und Motionären nicht geäussert. Im Rahmen der rechtlichen Prüfung können nicht sämtliche Finanzierungsmodelle beleuchtet werden. Eine Finanzierung desurlaubes für Private wie Staatsangestellte über kantonale Ausgaben, die den Vorgaben des Finanzhaushaltsgesetzes vom 14. März 2012 (SG 610.100) entsprechen, wäre möglich. Es könnte auch eine Versicherungslösung mit paritätischen Beiträgen von Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden für die Elternzeit eingeführt werden, wenn der Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung eingehalten werden kann (vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 27.2.2008 zur Interpellation Hodgers, Geschäft Nr. 07.3809). Die Vorgaben für die Mutterschaftsentschädigung sind im Bundesgesetz über den Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft vom 25. September 1952 (EOG, SR 834.1) geregelt. Die Finanzierung erfolgt über Zuschläge zu den Beiträgen gemäss dem Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (vgl. Art. 26 EOG). Dieses Finanzierungsmodell kann nicht durch den Kanton übernommen werden, da nur der Bund über Beiträge im Bereich der Alters- und Hinterlassenenversicherung legiferieren kann (vgl. Art. 112 BV).

Es gilt zu bedenken, dass bei allen rechtlich zulässigen Finanzierungsmöglichkeiten die Schwierigkeit besteht, dass zwar die Finanzierung der Elternzeit/Urlaubs möglich wäre, aber bei zivilrechtlichen Arbeitsverträgen die Arbeitgebenden durch den Kanton nicht verpflichtet werden können, den Arbeitnehmenden den Urlaub effektiv auch zu gewähren. Deshalb würde die Finanzierung ins Leere laufen.

1.3 Fazit

Durch die abschliessende Regelung des bezahlten Ferienanspruches im Bundeszivilrecht besteht keine Kompetenz der Kantone, eine weitergehende Regelung für Arbeitnehmende, die dem Bundeszivilrecht unterstehen, einzuführen. Es bleibt den Vertragspartnern überlassen, ob in einem Einzelarbeitsvertrag, Normalarbeitsvertrag oder einem GAV eine Elternzeit vereinbart wird. Die Sozialziele in Art. 41 BV vermitteln explizit keine einklagbaren Ansprüche der einzelnen Bürgerin oder des einzelnen Bürgers, weshalb diese nicht als Grundlage für die Einführung einer bezahlten Elternzeit herangezogen werden können (vgl. Art. 41 Abs. 4 BV). Bei den Staatsangestellten hat der Kanton die Kompetenz, eine Regelung wie die geforderte einzuführen. Es gibt rechtlich zulässige Finanzierungsmodelle der Elternzeit, die kantonal eingeführt werden könnten. Da aber der Kanton nicht auf die effektive Urlaubsgewährung der Arbeitgebenden in zivilrechtlichen Vertragsverhältnissen einwirken darf, wäre die Finanzierung in diesen Fällen wirkungslos.

Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes beantragt. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht. Gegen einen Teil des Motionsinhalts spricht wie oben ausgeführt höherrangiges Recht.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als teilweise rechtlich zulässig anzusehen.

2. Inhaltliche Beurteilung der Motion

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, auf kantonaler Ebene eine bezahlte Elternzeit einzuführen. Dabei soll er sich entweder am Modell der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) oder am "Modell Basel - von der Mutterschaftsversicherung zur Elternzeit" (vgl. Anzug Sarah Wyss und Konsorten betreffend vom Mutterschaftsurlaub zur Elternzeit, vom Grossen Rat am 15. Juni 2016 nicht überwiesen) orientieren.

Im Folgenden werden allgemeine Aspekte und Überlegungen zur Einführung einer bezahlten Elternzeit im Kanton Basel-Stadt erörtert. Diese Ausführungen zeigen die zentralen Auswirkungen

sowie Herausforderungen einer allgemeinen Einführung einer bezahlten Elternzeit auf. Inwieweit die Auswirkungen und Herausforderungen auch bei einer Einführung nur für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnis relevant sind, gilt es noch vertieft abzuklären.

3. Allgemeine Ausführungen zum Thema Elternzeit

3.1 Geltende Regelungen in Privatwirtschaft und öffentlichen Verwaltungen

3.1.1 Gesetzliche Regelungen

Im Bericht des Bundesrates „Vaterschaft und Elternurlaub“ in Erfüllung des Postulats Fetz vom 6. Juni 2011 wurden die damals aktuellen Regelungen auf Bundesebene aufgeführt.² Diese gelten bis zum heutigen Zeitpunkt praktisch unverändert mit nur wenigen Neuerungen (Abgestufte Stillzeit und Betreuungsurlaub für schwerkranke Kinder)

Mutterschaftsurlaub

Seit 1. Juli 2005 haben Arbeitnehmerinnen nach der Geburt Anspruch auf mindestens 14 Wochen (oder 98 Tage) Mutterschaftsurlaub (Art. 329f OR). Dieser Urlaub muss am Stück bezogen und kann nicht aufgeteilt werden. Während des Mutterschaftsurlaubs erhält die Arbeitnehmerin eine Mutterschaftsentschädigung in der Höhe von 80% des Erwerbseinkommens, das sie vor der Niederkunft erzielt hat, jedoch höchstens 196 Franken pro Tag (Art. 16e und 16f EOG). Es steht dem Arbeitgeber frei, die 20% des durch die Leistungen der EO nicht gedeckten Lohnes während des Mutterschaftsurlaubs fortzuzahlen. Er kann auch einen Mutterschaftsurlaub gewähren, der über die in Art. 329f OR vorgeschriebenen 14 Wochen hinausgeht und diese Verlängerung mit oder ohne Lohnanspruch gewähren. Dieser verlängerte Urlaub kann entweder vom Arbeitgeber selbst beschlossen oder in gesamtarbeitsvertraglichen Verhandlungen vereinbart werden.

Arbeitszeitgestaltung bei Familienpflichten und Urlaub bei Geburt eines Kindes

Aufgrund von Art. 36 ArG ist der Arbeitgeber verpflichtet, bei der Festsetzung der Arbeits- und Ruhezeit auf die besondere Situation seiner Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, die Familienpflichten haben, Rücksicht zu nehmen. Als Familienpflichten gelten die Erziehung von Kindern bis zu 15 Jahren sowie die Betreuung pflegebedürftiger Angehöriger oder nahestehender Personen. Diese Arbeitnehmer dürfen nur mit ihrem Einverständnis zu Überzeitarbeit herangezogen werden und können gegen Vorlage eines ärztlichen Zeugnisses die zur Betreuung kranker Kinder erforderliche Zeit im Umfang von bis zu drei Tagen einsetzen. Im Dezember 2019 hat nach dem Nationalrat auch der Ständerat dem Bundesgesetz über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung zugestimmt. Eltern von schwerkranken oder nach einem Unfall gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindern sollen einen Anspruch erhalten auf 14 Wochen Betreuungsurlaub. Die Eltern können diese Tage frei unter sich aufteilen. Der Urlaub kann innerhalb von 18 Monaten tageweise oder am Stück bezogen werden. Finanziert werden soll der Kinderbetreuungsurlaub über die Erwerbsersatzordnung (EO).

Bis 52 Wochen nach der Geburt gilt das Stillen im Betrieb als Arbeitszeit. Die freigegebene Zeit variiert zwischen mindestens 30 Minuten und 90 Minuten je nach täglicher Arbeitszeit. (Art. 35a Abs. 2 ArG und Art. 60 Verordnung 1 vom 10. Mai 2000 zum Arbeitsgesetz, ArGV 1). Sollte das Kind aus physiologischen Gründen längere Stillzeiten benötigen, darf die stillende Mutter der Arbeit auch länger fernbleiben. Allerdings muss diese Zeit nicht von den Arbeitgebern bezahlt werden.

² Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Fetz (11.3492) vom 6. Juni 2011, Vaterschaftsurlaub und Elternurlaub Auslegeordnung und Präsentation unterschiedlicher Modelle

Der Vaterschaftsurlaub als solches ist gesetzlich nicht geregelt. Der Vater kann bei der Geburt des Kindes höchstens im Rahmen eines „üblichen freien Tags“ (Art. 329 Abs. 3 OR) Anspruch auf einen Urlaub geltend mache. Die Dauer des Urlaubs wird unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles (Art. 329 Abs. 4 OR) festgelegt. Sie kann folglich sowohl von einem Unternehmen zum anderen als auch von Mitarbeiter zu Mitarbeiter variieren. Heute werden bei der Geburt eines Kindes in der Regel ein bis zwei bezahlte Urlaubstage gewährt, womit diese als üblich im Sinne von Art. 329 Abs. 3 OR anzusehen sind. Für den Bezug eines längeren Urlaubs muss der Arbeitnehmer, der in den ersten Wochen nach der Geburt bei seinem Kind und dessen Mutter bleiben möchte, die in Art. 329a OR vorgesehen Ferientage einsetzen.

Der Elternurlaub ist arbeitsrechtlich nicht geregelt.

3.1.2 Regelungen Unternehmen und Verwaltungen

Bei den privaten Unternehmen ist eine Tendenz zur Einführung einer Elternzeit erkennbar. Sie können diese Elternzeit eigenständig ausgestalten und einführen – und stellen auch die Finanzierung mit ihren eigenen Mitteln sicher. So hat jüngst der weltweit tätige und in Kanton Basel-Stadt niedergelassene Pharmakonzern Novartis für alle seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Schweiz eine bezahlte Elternzeit von 18 Wochen nach der Geburt oder Adoption eines Kindes eingeführt. Auch der im Kanton Waadt niedergelassene Lebensmittelkonzern Nestlé hat vor kurzem entschieden, eine bezahlte Elternzeit von bis zu 18 Wochen einzuführen. Volvo Schweiz hat zudem einen Elternurlaub im Umfang von sechs Monaten eingeführt, der zu 80 Prozent bezahlt ist und in den ersten drei Jahren nach der Geburt des Kindes bezogen werden kann.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung Basel-Stadt haben während des ersten Lebensjahres ihres Kindes oder im Anschluss an einen Adoptionsurlaub Anspruch auf bis zu acht Monate Elternzeit in Form von unbezahltem Urlaub. Sind beide Eltern beim Arbeitgeber Basel-Stadt beschäftigt, können sie die acht Monate nach eigenem Ermessen unter sich aufteilen. Bei Wiederaufnahme der Arbeit nach der Elternzeit wird die bisherige Stelle grundsätzlich zugesichert. Sollte dies aus betrieblichen Gründen nicht möglich sein, wird den Mitarbeitenden eine der Ausbildung entsprechende andere Stelle angeboten.

Im Kanton Bern haben öffentlich-rechtlich angestellte Mitarbeitende im Zusammenhang mit der Geburt eines Kindes oder Adoption auf Gesuch hin Anspruch auf unbezahlten Urlaub bis zu sechs Monaten, sofern der ordentliche Dienstbetrieb sichergestellt ist. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im öffentlichen Arbeitsverhältnis des Kantons Zürich können einen unbezahlten Urlaub für die Elternschaft beantragen, haben jedoch keinen Anspruch darauf.

3.2 Aktuelle Entwicklungen auf Bundesebene und in den Kantonen

Auf nationaler Ebene ist u.a. die Motion der Nationalrätin Nadine Masshardt (SP BE) betreffend „Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern. Endlich eine echte Elternzeit“ (19.3847) und die Motion der früheren Nationalrätin Rosmarie Quadranti (BDP ZH) betreffen „Elternzeit von 14 Wochen für beide Elternteile für Chancengleichheit im Erwerbsleben“ (19.3848) eingereicht worden. Der Bundesrat lehnt beide Motionen ab, vor allem mit Hinweis auf den Vaterschaftsurlaub, der mit der Volksinitiative "Für einen vernünftigen Vaterschaftsurlaub - zum Nutzen der ganzen Familie" angestossen wurde. Der vom Bundesparlament im September 2019 verabschiedete Gegenvorschlag mit zwei Wochen Vaterschaftsurlaub wird voraussichtlich eingeführt werden können. Denn die Unterschriftensammlung für das Referendum stockt. Die beiden Motionen betreffend eine Elternzeit sind im erstbehandelnden Nationalrat noch nicht behandelt worden.

In einigen Kantonen (z.B. Genf, Bern, Jura und Neuenburg) sind Vorstösse bezüglich Elternzeit hängig. In den genannten vier Kantonen sind parlamentarische Vorstösse eingereicht worden, die vorsehen, dass der jeweilige Kanton eine Standesinitiative gemäss Art. 160 Abs. 1 BV zur Anpassung des Bundesrechts einreicht. Mit der Gesetzesanpassung soll erreicht werden, dass die

Kantone über einen Eltern- und/oder Vaterschaftsurlaub legislieren können und somit die Kompetenz erhalten, diese Art von Urlaub einzuführen und dessen Dauer und Modalitäten festzulegen. Dieses Recht sollen die Kantone erhalten, unabhängig davon, wie die eidgenössische Volksinitiative für einen Vaterschaftsurlaub ausgehen wird. Ein Elternurlaub soll auf Kantonsebene eingeführt werden können und sowohl für Kantonsangestellte wie auch privat-rechtlich angestellte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gelten. Somit soll künftig die Elternzeit auch Sache des Kantons werden.

3.3 Volkswirtschaftliche Effekte einer Elternzeit

Eine Einführung einer bezahlten Elternzeit hat volkswirtschaftliche Effekte. Dabei ist zwischen mikroökonomischen und makroökonomischen Effekten zu unterscheiden. Auf mikroökonomischer Ebene ist mit Auswirkungen auf Individuen, Haushalte und Unternehmen sowie weitere Arbeitgeber zu rechnen. Auf makroökonomischer Ebene ist der gesamtwirtschaftliche Nutzen den Kosten einer Elternzeit gegenüberzustellen. Beide Ebenen sollen im Folgenden dargestellt werden.³ Dabei wird nur auf die grundsätzlich möglichen Wirkungsmechanismen eingegangen und es werden keine Aussagen zu den konkreten Wirkungen im Kanton Basel-Stadt gemacht - weder für den rechtlich nicht zulässigen Fall, dass die (wie in der Motion verlangt) im Kanton Basel-Stadt wohnhaften Familien Anspruch auf eine bezahlte Elternzeit hätten noch für den Fall, dass lediglich Mitarbeitende im öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnis diesen Anspruch hätten. Auch wurde keine umfassende Literaturanalyse vorgenommen.

3.3.1 Mikroökonomische Effekte einer Einführung von Elternzeit

Bei den mikroökonomischen Effekten einer Elternzeit handelt es sich um eine in den vergangenen Jahren vielfach diskutierte und untersuchte Thematik. So liegen insbesondere zu den Auswirkungen auf die Erwerbstätigkeit von Müttern zahlreiche Studien vor. Aber auch die Effekte auf die Erwerbsbeteiligung von Vätern, auf das Haushaltseinkommen und die Auswirkungen auf die Unternehmen wurden bereits untersucht. Ohne ins Detail zu gehen, soll im Folgenden kurz auf die wichtigsten mikroökonomischen Effekte eingegangen werden.

Die Einführung einer Elternzeit hat Auswirkungen auf die **Erwerbsbeteiligung von Müttern**. In verschiedenen Studien konnte gezeigt werden, dass eine Elternzeit sowohl einen Anstieg der Erwerbsquote als auch des Arbeitspensums beim Wiedereinstieg von Müttern erwarten lässt. Die Ergebnisse sind hier jedoch nicht eindeutig und hängen stark von der Ausgestaltung und Länge der jeweils geltenden Regelungen ab. So gibt es auch Studien, die einen negativen Erwerbseffekt für Mütter ausweisen. Zudem gilt es zwischen kurz- und mittelfristigen Effekten zu unterscheiden.

Hinsichtlich der Veränderung der **Erwerbsbeteiligung von Vätern** infolge der Einführung einer Elternzeit gibt es noch vergleichsweise wenige Studien. Denkbar sind sowohl negative Effekte als auch, dass die Erwerbsbeteiligung unverändert bleibt. Insbesondere die finanzielle Ausgestaltung aber auch die Länge der Elternzeit beeinflussen die Inanspruchnahme von Elternzeit und den Zeitpunkt der Rückkehr in den Arbeitsmarkt - übrigens sowohl bei Vätern als auch bei Müttern.

Die Effekte auf das **Haushaltseinkommen** resultieren kurzfristig aus der Inanspruchnahme der Elternzeit (wenn die Vergütung während der Elternzeit nicht 100% des Lohns beträgt) und mittel- sowie langfristig aus einer Veränderung der Erwerbsbeteiligung sowie aus Lohnveränderungen infolge von Veränderungen des Humankapitals und der seitens Arbeitgeber erwarteten geringeren Produktivität von Müttern und Vätern. Auch hier sind divergierende Auswirkungen zu erwarten. Einige Studien zeigen, dass die Inanspruchnahme von Elternzeit mittel- und langfristige negative Effekte auf das Einkommen hat. Die Effekte hängen jedoch nicht nur von der Ausgestaltung der Elternzeitregelungen, sondern auch von der Erwerbskonstellation der Eltern sowie von

³ Die Ausführungen basieren im Wesentlichen auf der in der Motion zitierten Studie Müller, Franziska; Ramsden, Alma (2017): Evidenzbasierte Erkenntnisse zu Wirkungen von Elternzeit sowie des Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaubs. Literaturanalyse zuhanden der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF).

der Lohnhöhe und der Integration in den Arbeitsmarkt ab.

Die Einführung einer bezahlten Elternzeit hat jedoch nicht nur Auswirkungen auf die Familien, sondern selbstverständlich auch auf die **Unternehmen** und übrigen Arbeitgeber. Diese Auswirkungen sind vielseitig, und je nach Unternehmensgrösse, Organisationsform oder Branche ist mit unterschiedlichen Auswirkungen auf das einzelne Unternehmen zu rechnen. So ist zunächst davon auszugehen, dass die Einführung einer Elternzeit den Unternehmen direkte oder indirekte Kosten verursacht. Dabei ist der Umfang der Kosten abhängig von der konkreten Ausgestaltung der Elternzeit (Finanzierung, Dauer, Höhe der Ersatzleistung und Kreis der Anspruchsberechtigten).⁴

Wie im Motionstext ausgeführt, kommen ausgewählte Studien allerdings zu dem Ergebnis, dass Elternzeit keine negativen Kosteneffekte für Unternehmen hat. Vielmehr könnte durch eine Elternzeit insbesondere die Mitarbeiterfluktuation verringert werden. Entsprechend würden daraus positive Effekte auf die Produktivität, den Umsatz und die Kosten resultieren. Die Bedeutung einer geringeren Mitarbeiterfluktuation steigt mit dem – in einigen Branchen bereits bestehenden, in anderen Branchen erst drohenden – Fachkräftemangel zudem spürbar an. Gleichwohl ist zu vermuten, dass die Einführungen einer Elternzeit insbesondere für kleinere KMU eine organisatorische Herausforderung darstellen kann. Demgegenüber steht das Argument, dass sie an Attraktivität als Arbeitgeber gewinnen können.

3.3.2 Makroökonomische Effekte einer Einführung von Elternzeit

Wie die vorherigen Ausführungen gezeigt haben, kann die Einführung einer bezahlten Elternzeit zahlreiche Effekte auf Ebene der einzelnen Individuen, Haushalte und Unternehmen und übrigen Arbeitgeber haben. Entsprechend resultieren aus den aggregierten mikroökonomischen Effekten gemeinsam mit den Kosten der Einführung einer Elternzeit auch makroökonomische Effekte.

Zu den gesamtwirtschaftlichen Effekten einer Elternzeit gibt es deutlich weniger Untersuchungen und Literatur.⁵ Gemäss den bestehenden ist es denkbar, dass eine bezahlte Elternzeit die **gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität** erhöhen kann. Ausserdem wird gelegentlich darauf hingewiesen, dass sich die Ausgaben des Staates durch höhere **Steuererträge** infolge einer erhöhten Erwerbstätigkeit der Mütter kompensieren lassen. Ausschlaggebend für diesen Effekt ist jedoch die konkrete Ausgestaltung der bezahlten Elternzeit. Diese beeinflusst in hohem Masse, wie sich die Erwerbsbeteiligung der Eltern verändert und ob in der Summe tatsächlich mehr Steuereinnahmen generiert werden. Ein Anstieg der Erwerbsbeteiligung wäre aus volkswirtschaftlicher Sicht zu begrüssen.

Zum jetzigen Zeitpunkt sind keine Details zur **Art der Finanzierung** und zu den **Kosten** bekannt. Die Motion äussert sich nicht zur Art der Finanzierung, sondern verweist allgemein auf den vom Grossen Rat nicht überwiesenen Anzug Sarah Wyss, welcher Eckpunkte zur Finanzierung enthielt. Auch hierzu müsste erst die konkrete Ausgestaltung der bezahlten Elternzeit ausgearbeitet werden. Theoretisch gibt es verschiedene mögliche Finanzierungsarten. Im Grundsatz stehen zwei Möglichkeiten offen:

- Finanzierung aus dem kantonalen Budget (Steuerzahler)
- Finanzierung durch eine zusätzliche Abgabe für Arbeitnehmende und/oder Arbeitgeber

Ausschlaggebend für die entstehenden Kosten ist neben der Höhe der finanziellen Leistung und ihrer Dauer auch der Kreis der Anspruchsberechtigten für die bezahlte Elternzeit. Im Motionstext heisst es dazu, dass Familien, die in Kanton Basel-Stadt wohnen, einen Anspruch auf die bezahlte Elternzeit haben sollen. Wie soll jedoch mit denjenigen Familien umgegangen werden, die zwar in Basel-Stadt wohnen, jedoch ein Elternteil oder beide Elternteile ausserhalb des Kantons

⁴ Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Fetz, S. 24.

⁵ Studie Müller, Franziska; Ramsden, Alma, S. 66 ff.

arbeiten? Oder mit denjenigen, die nicht in Basel-Stadt wohnen, aber bei einem basel-städtischen Arbeitgeber inkl. die kantonale Verwaltung angestellt sind? Die Quantifizierung der Kosten dürfte mit Blick auf die Unsicherheiten hinsichtlich der Anspruchsberechtigung und der Inanspruchnahme schwierig bleiben.

Insbesondere die Finanzierungsformen unter Beteiligung der Unternehmen könnten zu **Standortnachteilen** führen, da sie die Kosten im Kanton Basel-Stadt gegenüber den Nachbarkantonen und dem Rest der Schweiz erhöhen würden. Verliert der Kanton Basel-Stadt an Standortattraktivität, drohen negative Effekte auf die Wirtschafts- und Wohlstandsentwicklung. Erschwerend kommt hinzu, dass der basel-städtische Arbeitsmarkt eng mit demjenigen der Nachbarkantone aber auch der Nachbarländer verbunden ist. Viele im Kanton Basel-Stadt wohnhafte Familien arbeiten in anderen Kantonen, und umgekehrt arbeiten viele Personen in Basel-Stadt, während sie in anderen Kantonen oder in Deutschland und Frankreich leben. Diese engen Verknüpfungen müssten bei der Wahl der Finanzierungsform zwingend berücksichtigt werden. Die Einführung einer bezahlten Elternzeit auf kantonalen Ebene birgt damit einige Herausforderungen.

3.4 Gegenüberstellen der Argumente pro und contra

Die Einführung einer bezahlten Elternzeit hat jedoch nicht nur wirtschaftliche Auswirkungen, sondern betrifft auch andere Bereiche. Das Thema wird in der Politik und der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert. Nachfolgend ein Überblick über oft gehörte Argumente, welche grundsätzlich private Unternehmen betreffen, aber auch für die öffentliche Verwaltung gelten.

3.4.1 Argumente pro

- Befürworter der Einführung einer Elternzeit argumentieren, Gleichstellungs-, Vereinbarkeits- und Arbeitsmarktziele könnten somit erfüllt werden. Eine Elternzeit trage zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit und zum Erhalt des inländischen Arbeitskräftepotenzials bei und gehe gegen Fachkräftemangel vor.
- Zudem würde eine höhere Arbeitszufriedenheit und -moral erreicht werden, woraus entsprechend positive Effekte auf die Produktivität, den Umsatz und die Kosten resultieren würden.
- Eine strikte Rollenteilung zwischen den Eltern soll mit der Einführung einer Elternzeit abgeschafft werden. Es soll jedem Paar mit Kindern freistehen, sich entscheiden zu können, ob es die traditionelle Rollenverteilung mit dem Mann als alleinigen Ernährer wählt, oder ob beide Partner einen Anspruch auf berufliche Herausforderung und Karriere einfordern wollen.
- Unternehmen würden sich mit dem Angebot der Elternzeit zum attraktiven Arbeitgeber machen.
- Die Einführung einer Elternzeit wirke sich positiv auf die Gesundheit von Mutter, Vater und Kind aus und leiste einen Beitrag zur Förderung der Familienbeziehung.
- Sowohl die Erwerbsquote von Frauen als auch die dadurch generierten Steuereinnahmen würden sich erhöhen.
- Damit auch KMU eine Chance als attraktive Arbeitgeber auf dem Arbeitsmarkt hätten, seien sie auf eine staatliche Lösung angewiesen, damit sie den Grossunternehmen parieren könnten.
- Eine Benachteiligung derjenigen, die sich um die Kinder kümmern, würde zwangsläufig auch eine Benachteiligung der künftigen sozialen Sicherheit bedeuten.

3.4.2 Argumente contra

- Die Gegner der Einführung einer Elternzeit betonen, die Verantwortung liege bei den Familien und nicht bei den Unternehmen.
- Die Elternzeit auf Kantonsebene hätte negative Auswirkungen für den Wirtschaftsstandort Basel-Stadt.
- Eine Einführung der Elternzeit stelle organisatorisch und finanziell für viele Unternehmen, insbesondere für kleinere KMU, eine Herausforderung dar. Abwesenheiten in einem Kleinbetrieb würden zu gravierenden Problemen führen.

- Eine kantonale Vorschrift einer Elternzeit würde den Unternehmen ihr Handlungsspielraum einschränken. Daher seien eigenständige betriebliche Lösungen geeigneter.
- Die Sozialpartnerschaft würde geschwächt.
- Die Durchführung einer Elternzeit wäre komplex, insbesondere wegen des flexiblen Bezugs innerhalb der Rahmenfrist. Es würden sich Probleme wie Lohnänderungen, Stellen- und / oder Kassenwechsel, tageweiser Bezug und die damit verbundenen Kosten für den Administrativaufwand abzeichnen.

Es ist generell zu berücksichtigen, dass eine umfassende und belastbare Kosten-Nutzen-Analyse eines bestimmten Elternzeitmodells, auch bei Bekanntsein der detaillierten Ausgestaltung, nicht realisierbar ist. Zum einen können viele Effekte nicht vorhergesagt werden, so dass zahlreiche Annahmen und Hypothesen getroffen werden müssten. Zudem sind die Wirkungszusammenhänge überaus komplex. Zum andern kann insbesondere der Nutzen nicht quantifiziert werden.

4. Offene Fragen

Die rechtliche Zulässigkeitsprüfung ergibt, dass die Motion teilweise gegen höherrangiges Bundesrecht verstösst: Der Kanton Basel-Stadt darf private Arbeitgeber nicht verpflichten, eine Elternzeit einzuführen. Denn die weitergehende Regelung des bezahlten Ferienanspruchs ist Sache des Bundes. Der Kanton hat in diesem Bereich keine Kompetenz. Der Kanton Basel-Stadt wäre einzig befugt, für seine öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnisse eine Elternzeit einzuführen (Art. 342 Abs. 1 lit. a OR).

Der am 14. April 2016 eingereichte Anzug Sarah Wyss und Konsorten betreffend „vom Mutterschaftsurlaub zur Elternzeit“, auf den die vorliegende Motion Bezug nimmt, hatte vom Regierungsrat verlangt, das sogenannte "Modell Basel - von der Mutterschaftsversicherung zur Elternzeit" zu prüfen und über deren Umsetzungsmöglichkeiten zu berichten. Das Modell sah eine Elternzeit von 24 Wochen vor. Der Mindestanteil der Mutter sollte 16 Wochen Mutterschaftsurlaub betragen, der Vater sollte mindestens 8 Wochen, maximal 10 Wochen, bezahlte Elternzeit beziehen. Die Elternzeit wäre für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt und der Unternehmen auf basel-städtischem Boden (zumindest in einer ersten Phase) freiwillig gewesen. Der Anzug hielt klar fest, dass ein Modell Basel aufgrund fehlender nationaler Gesetzesgrundlagen nur für kantonale Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gelten könne und für Angestellte privater Unternehmen, die (in einer ersten Phase) freiwillig am Modell teilnehmen. Der Grosse Rat entschied am 15. Juni 2016 gegen die Überweisung des Anzugs.

Auch wenn die privaten Arbeitgeber von der Einführung einer Elternzeit ausgeklammert werden (was das Bundesrecht verlangt), bleiben zahlreiche Fragen noch offen.

Die Finanzierung der Elternzeit für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung kann ausschliesslich durch den Arbeitgeber (somit den Steuerzahler) erfolgen oder auch (teilweise) durch einen Lohnabzug der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Der Kreis der Anspruchsberechtigten wird in der Motion auf die in Basel-Stadt wohnhaften Familien beschränkt („*Da Bundesrat und Parlament am Volk und seinen Bedürfnissen vorbei politisieren, müssen progressive Kantone vorangehen und eine Elternzeit für die in ihrem Kanton wohnhaften Familien einführen.*“). Dieses Kriterium schliesst zahlreiche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (nota bene des gleichen Arbeitgebers) vom Bezug aus. Es ist fraglich, ob diese Ungleichbehandlung umsetzbar wäre. Eine Motion darf nach der Einreichung nicht mehr abgeändert werden (§ 36 Abs. 2 Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates). Überwiesene Motionen sind entsprechend ihrem Text zu erfüllen.

Da der Kreis der Anspruchsberechtigten in der vorliegenden Motion einerseits umfassend definiert ist und private Arbeitgeber wie auch die kantonale Verwaltung umfasst, auf der anderen Sei-

te aber die Bezugsberechtigten auf den Wohnsitz in Basel-Stadt beschränkt und weil weitere wichtige Details zur möglichen Ausgestaltung noch nicht fixiert sind, können die Kosten für die Einführung einer Elternzeit nicht berechnet werden, um dem Grossen Rat eine tragfähige Grundlage für seinen Entscheid über die verpflichtende Überweisung der Motion zu liefern.

Dem Regierungsrat ist die Familienfreundlichkeit der Wirtschaftsregion und in diesem Zusammenhang eine familienbewusste Personalpolitik ein Anliegen. Mit einer Einführung der bezahlten Elternzeit würde mehr Raum für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf geschaffen. Die obigen Ausführungen haben gezeigt, dass die Einführung einer bezahlten Elternzeit durchaus positive Auswirkungen haben kann.

In den vergangenen Jahren haben sich neue Entwicklungen bezüglich Mutter- und Vaterschaftsurlaub bzw. Elternzeit ergeben: Einige private Unternehmen haben begonnen, eigenständig über das gesetzlich hinaus vorgeschriebene Mutterschaftsurlaub und gesetzlich nicht verankerte Vaterschaftsurlaub für ihren Betrieb eine Elternzeit einzuführen. Auf Bundesebene sind zwei Motionen zur Einführung einer Elternzeit eingereicht, welche für alle Arbeitgeber gelten würde (s. Kap. 3.2). Und in Basel-Stadt überwies am 19. Dezember 2019 der Grosse Rat entsprechend dem Antrag des Regierungsrates die Motion Lea Steinle und Konsorten betreffend Verlängerung des Vaterschaftsurlaubs für Kantonsangestellte) welche den bezahlten Vaterschaftsurlaub für Kantonsangestellte von 10 auf 20 Tage erhöht (P195199).

Mit Blick auf diese Entwicklungen und auf die zahlreichen offenen Fragen ist eine verbindlich überwiesene Motion nicht das zielführende Instrument. Besser geeignet ist das Instrument des Anzugs: Erstens kann bei der Prüfung der Einführung einer Elternzeit die Entwicklung auf Bundesebene berücksichtigt und das allfällige kantonale Modell darauf abgestimmt werden. Zweitens kann die Ausgestaltung einer Elternzeit als Gesamtpaket mit dem aufgrund der verbindlich überwiesenen Motion Lea Steinle verlängerten Vaterschaftsurlaub beurteilt werden. Der Regierungsrat möchte das in der Motion angesprochene Anliegen einer Elternzeit im Detail und unter Berücksichtigung der Entwicklungen prüfen können. Mit einer verbindlich überwiesenen Motion wäre dies nicht möglich. Ein entlang der Vorgaben der Motion ausgearbeitetes Modell könnte ungewollte negative Effekte haben, abgesehen davon, dass die darin enthaltene Vorgabe, nämlich die Verpflichtung der privaten Arbeitgeber, rechtlich nicht zulässig ist.

5. Antrag

Demnach beantragen wir, die Motion Edibe Gölgeli und Sarah Wyss betreffend „Einführung Elternzeit im Kanton Basel-Stadt“ dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin