



An den Grossen Rat

19.5255.03

WSU/P195255

Basel, 15. Februar 2023

Regierungsratsbeschluss vom 14. Februar 2023

Anzug Edibe Gölgeli und Sarah Wyss betreffend Einführung Elternzeit im Kanton Basel-Stadt

Der Grossen Rat hat an seiner Sitzung vom 10. Juni 2020 vom Schreiben 19.5255.02 Kenntnis genommen und – dem Antrag des Regierungsrates folgend – die Motion Edibe Gölgeli und Sarah Wyss dem Regierungsrat als Anzug 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 Studien¹ 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.

Edibe Gögeli, Sarah Wyss»

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

Die Anzugstellerinnen fordern vom Regierungsrat, dass auf kantonaler Ebene eine bezahlte Elternzeit² sowohl für private wie auch öffentlich-rechtliche Arbeitgebende eingeführt wird. Der Regierungsrat soll explizit ein Modell entwickeln, welches für alle greift. Dabei soll er sich entweder am Modell der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) oder aber am sogenannten «Modell Basel» orientieren (P165178 Anzug Sarah Wyss und Konsorten betreffend vom Mutterschaftsurlaub zur Elternzeit; vom Grossen Rat am 15. Juni 2016 nicht überwiesen).

Die verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf steht bei der Erfüllung der Forderung des Anzuges im Vordergrund. Studien³ zeigen, dass sich die Elternzeit tendenziell positiv auf die Arbeitsmarktpartizipation der Mütter auswirkt und somit auch das Steuersubstrat erhöhen kann. Weiter können Beiträge für die auswärtige Betreuung gespart werden.

Der Regierungsrat hat Sympathie für das Anliegen und nimmt dieses ernst. Es ist ihm bewusst, dass die Einführung einer bezahlten Elternzeit positive Auswirkungen in ganz unterschiedlichen Bereichen haben kann. Mit der Einführung einer Elternzeit auf Kantonsebene könnte der Kanton Basel-Stadt eine Vorbildfunktion einnehmen.

Zahlreiche Schweizer Unternehmen in der Privatwirtschaft haben bereits heute eine Elternzeit bzw. tendieren dazu, eine solche einzuführen. Dabei wird diese Elternzeit von den Unternehmen eigenständig ausgestaltet und mit eigenen Mitteln finanziert. Die Dauer und Entschädigung dieser unternehmensabhängigen Elternzeit variiert. Im Kanton Basel-Stadt gewähren unter anderem Novartis, Roche und Coop zusätzliche Tage für den Mutterschafts- bzw. Vaterschaftsurlaub und/ oder Elternzeit über die gesetzlichen Bestimmungen hinaus.

² Eine Elternzeit kann als eine zeitnahe zur Geburt bezahlte Auszeit vom Erwerbsleben für Mütter und Väter, die ihr Kind selbst betreuen möchten, mit Erwerbsersatz und garantierter Rückkehr an den Arbeitsplatz verstanden werden. Im Unterschied zum Mutterschafts- bzw. Vaterschaftsurlaub, welcher als individuelles Recht der Mutter bzw. des Vaters zu verstehen ist, soll die Elternzeit von beiden Elternteilen beansprucht werden können und als Massnahme zur Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit während eines gewissen Zeitraums dienen.

³ 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. Sowie Empfehlungen aus der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF, 2018): Elternzeit — weil sie sich lohnt! Wissenschaftlich fundierte Argumente und Empfehlungen.

Im Folgenden werden allgemeine Aspekte und Überlegungen zur Einführung einer bezahlten Elternzeit im Kanton Basel-Stadt erörtert. Diese Ausführungen zeigen auch die finanziellen Auswirkungen für den Kanton Basel-Stadt sowie allgemeine Herausforderungen bei Einführung einer bezahlten Elternzeit auf.

2. Geltende Regelungen

2.1 Mutterschaftsurlaub

Erwerbstätige Mütter haben gemäss Art. 329f Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (OR; SR 220) Anspruch auf einen mindestens 14-wöchigen (bzw. 98 Tage) Mutterschaftsurlaub direkt nach der Niederkunft. Dieser Urlaub muss am Stück bezogen und kann nicht aufgeteilt werden. Während des Mutterschaftsurlaubs erhalten die Mütter eine Mutterschaftentschädigung in der Höhe von 80% des Erwerbseinkommens, das sie vor der Niederkunft erzielt haben, höchstens aber 196 Franken pro Tag. Die Finanzierung erfolgt über die Erwerbsersatzordnung (EO). 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 im OR vorgeschriebenen 14 Wochen hinausgeht, und diese Verlängerung mit oder ohne Lohnanspruch gewähren. Dieser verlängerte Urlaub kann entweder vom Arbeitgebenden selbst beschlossen oder in gesamtarbeitsvertraglichen Verhandlungen vereinbart werden.

Art. 16h Bundesgesetz über den Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft vom 25. September 1952 (Erwerbsersatzgesetz, EOG; SR 834.1) enthält einen Vorbehalt für die Kantone. Den Kantonen ist es somit erlaubt, eine höhere oder länger dauernde Mutterschaftentschädigung einzuführen und zu deren Finanzierung besondere Beiträge zu erheben. So gewährt beispielsweise der Kanton Genf einen 16-wöchigen Mutterschaftsurlaub für Personen, welche im Kanton Genf eine Erwerbstätigkeit ausüben. Diese Mutterschaftsversicherung übernimmt den Lohnausfall bei Mutterschaft oder Adoption und richtet in Ergänzung zur Mutterschaftentschädigung der EO eine Leistung aus. Zudem bezahlt der Kanton Genf ein «Elterngeld» bei der Geburt eines Kindes, ohne jedoch eine zusätzliche Elternzeit im eigentlichen Sinn zu gewähren.

Der Kanton Basel-Stadt als Arbeitgeber gewährt aktuell unbefristet angestellten Mitarbeiterinnen 16 Wochen bezahlten Mutterschaftsurlaub, sofern das Arbeitsverhältnis vor Antritt des Schwangerschaftsurlaubes bereits mehr als drei Monate gedauert hat und die Mitarbeiterinnen die Arbeit nach Ablauf des Mutterschaftsurlaubs für mindestens zwölf Wochen wiederaufnehmen.

2.2 Vaterschaftsurlaub

Der bezahlte zweiwöchige Vaterschaftsurlaub wurde am 1. Januar 2021 auf Bundesebene eingeführt und wird - wie die Mutterschaftentschädigung - über die EO finanziert. Sowohl das EOG als auch das OR regeln die Vaterschaftsversicherung abschliessend.

Das EOG sieht jedoch vor, dass die Kantone eine höhere oder länger dauernde Mutterschafts- oder eine Adoptionsentschädigung einführen und zu deren Finanzierung besondere Beiträge erheben können (s. Kap. 2.1). Wie erwähnt besteht diese Möglichkeit im Zusammenhang mit der Vaterschaftentschädigung für die Kantone jedoch nicht. Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zum Vaterschaftsurlaub hatten mehrere Parlamentarierinnen und Parlamentarier eine ähnliche Bestimmung zugunsten der Kantone vorgeschlagen. Diese Anträge wurden aber abgelehnt. Folglich kann Art. 16h EOG nicht analog auf die Vaterschaftentschädigung angewendet werden. Die Kantone können somit an sich keine kantonale Regelung über eine höhere oder länger dauernde Vaterschaftentschädigung treffen, ausser, die weitergehende Regelung verfolgt einen «anderen Zweck» bzw. ein kantonales öffentliches Interesse, das vom Bundesrecht nicht abschliessend ge-

regelt ist. Gemäss Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) könnte ein solches kantonale öffentliche Interesse z.B. der Kinderschutz oder die Gleichstellung von Frau und Mann sein, nicht aber der Arbeitnehmerschutz.

Zugunsten des kantonalen Rechts bestehen noch weitere Vorbehalte, so z.B. für die öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse (Art. 342 Abs. 1 Bst. a OR; Art. 71 Bst. b Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel vom 13. März 1964 [Arbeitsgesetz, ARG; SR 822.11]). Diese haben zur Folge, dass der im Obligationenrecht geregelte Vaterschaftsurlaub keine Anwendung auf Väter mit öffentlich-rechtlichem Arbeitsvertrag findet. Es liegt deshalb an den Kantonen, einen entsprechenden Urlaub in ihren Personalgesetzen vorzusehen. Nur in diesem Fall haben Väter mit öffentlich-rechtlichem Arbeitsvertrag Anspruch auf die Entschädigung nach EOG.

Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist dem Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt auch als Arbeitgeber ein zentrales Anliegen, weshalb er die Motion Lea Steinle und Konsorten betreffend «Verlängerung des Vaterschaftsurlaubs für Kantonsangestellte» umgesetzt und den Vaterschaftsurlaub für Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung auf 20 Tage (bisher zehn Tage) erhöht hat. Diese Regelung trat am 1. Januar 2022 in Kraft.

2.3 Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung

In Zusammenhang mit der Einführung einer Elternzeit ist das neue Bundesgesetz über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung zu erwähnen, welches im Jahr 2021 in zwei Etappen in Kraft getreten ist. Seit 1. Januar 2021 wird die Lohnfortzahlung bei kurzen Arbeitsabwesenheiten geregelt und die Betreuungsgutschriften in der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) ausgeweitet. Außerdem wird der Anspruch auf den Intensivpflegezuschlag und die Hilflosenentschädigung der Invalidenversicherung (IV) für Kinder angepasst. Per 1. Juli 2021 trat der bezahlte 14-wöchige Urlaub für die Betreuung von schwer kranken oder verunfallten Kindern in Kraft. Diesen über die Erwerbsersatzordnung entschädigten 14-wöchige Urlaub können erwerbstätige Eltern innerhalb von 18 Monaten entweder am Stück oder tageweise beziehen (Art. 329h OR).

Kurzzeitige Arbeitsabwesenheiten in Form des bezahlten Urlaubes sind in Art. 329g OR geregelt: Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer haben Anspruch auf bezahlten Urlaub für die Zeit, die zur Betreuung eines Familienmitglieds, der Lebenspartnerin oder des Lebenspartners mit gesundheitlicher Beeinträchtigung notwendig ist. Der Urlaub beträgt höchstens drei Tage pro Ereignis und nicht mehr als zehn Tage pro Jahr.

Damit mehr pflegebedürftige Personen selbstständig bei sich zuhause leben können, wurde der Anspruch auf Betreuungsgutschriften in der AHV ausgeweitet. Nun erhalten betreuende Angehörige diese Gutschrift auch, wenn die pflegebedürftige Person eine Hilflosenentschädigung leichten Grades bezieht. Auch Lebenspartnerinnen und Lebenspartner haben Anspruch, wenn das Paar seit mindestens fünf Jahren im gleichen Haushalt lebt.

Der Anspruch auf Intensivpflegezuschlag und die Hilflosenentschädigung der IV für Kinder, die hospitalisiert sind, bleibt bestehen. Auch wenn der Spitalaufenthalt länger als einen Monat dauert, werden die Hilfen weiterhin ausbezahlt, sofern die Anwesenheit der Eltern im Spital erforderlich ist.

3. Entwicklungen zur Elternzeit auf Bundesebene und in ausgewählten Kantonen

Die Einführung einer Elternzeit wird in Politik und Öffentlichkeit, auf Bundes- und Kantonsebene kontrovers diskutiert. Vorstösse wurden in der Zwischenzeit landesweit lanciert.

3.1 Auf Bundesebene

Eine Vielzahl von parlamentarischen Vorstössen auf Bundesebene verlangte in den letzten 20 Jahren entweder die Einführung einer Elternzeit oder eine Anpassung der Bundesgesetze dahingehend, dass die Kantone zur Einführung einer Elternzeit ermächtigt werden. Regelmässig haben sich der Bundesrat und die zuständigen Kommissionen zu dieser Thematik geäussert.

Das am 19. Juni 2020 eingereichte Postulat «Elternurlaub. Die Zukunft unserer Familienpolitik» (20.3873), welches den Bundesrat beauftragt, die Einführung eines Elternurlaubs in der Schweiz vorzubereiten, wurde bereits am 12. August 2020 vom Bundesrat an den Nationalrat mit dem Antrag auf Ablehnung weitergeleitet. Das Postulat wurde am 17. Juni 2022 abgeschrieben, weil es nicht innert zwei Jahren abschliessend im Rat behandelt wurde.

Zudem beantragte der Bundesrat bei drei Motionen⁴, die eine Elternzeit verlangten, eine Ablehnung. Sie wurden allesamt am 18. Juni 2021 abgeschrieben, da sie nicht innert zwei Jahren abschliessend im Rat behandelt wurden.

Der Nationalrat überwies im September 2021 das Postulat «Volkswirtschaftliches Gesamtmodell (Kosten-Nutzen) von Elternzeitmodellen» (21.3961). Das Ziel der Studie ist es, vertiefte Kenntnisse zur Machbarkeit von Kosten-Nutzen-Analysen unterschiedlicher Elternurlaubsmodelle, die gegenwärtig in der Schweiz diskutiert werden, zu gewinnen. Die Frist für die Einreichung von Offerten zur Durchführung der Studie endete am 25. Februar 2022.

3.2 Auf Kantonsebene

3.2.1 Kanton Basel-Landschaft

Das dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft am 26. September 2019 überwiesene Postulat von Lucia Mikeler Knaack betreffend «Lohn. Zeit. Respekt – Das Baselbiet setzt fortschrittliche Massstäbe: «Elternzeit für alle»» wurde auf Antrag des Regierungsrates am 25. September 2020 von der Justiz- und Sicherheitskommission abgeschrieben.

Am 11. März 2021 reichte Lucia Mikeler Knaack eine Motion zur «Einführung einer Elternzeit für alle» ein. Damit wurde der Regierungsrat beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen für eine Elternzeit mit einer obligatorischen Fondslösung mit Beiträgen von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden zu schaffen (als Erweiterung der Familienausgleichskasse). Am 9. November 2021 wurde die Motion vom Regierungsrat entgegengenommen, jedoch am 27. Januar 2022 im Landrat mit 45:37 Stimmen abgelehnt.

3.2.2 Kanton Bern

Das Initiativkomitee «Elternzeit» reichte am 30. April 2021 die «Initiative für eine kantonale Elternzeit» ein. Mit Beschluss vom 19. Mai 2021 stellte der Regierungsrat des Kantons Bern fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen und mit übergeordnetem Bundesrecht vereinbar ist, wenn die Elternzeit in erster Linie mit Mitteln der öffentlichen Hand finanziert wird. Der Regierungsrat des Kantons Bern beantragte gemeinsam mit der Kommission in seinem Beschluss vom 18. Mai 2022 und 9. November 2022 dem Grossen Rat, die Initiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen, da es für den Kanton Bern erheblich Mehrkosten zur Folge hätte. Das Geschäft ist noch im Grossen Rat pendent.

⁴ Masshardt 19.3847 vom 21. Juni 2019, «Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern. Endlich eine echte Elternzeit»; Quadranti 19.3848 vom 21. Juni 2019, «Elternzeit von 14 Wochen für beide Elternteile für Chancengleichheit im Erwerbsleben»; Bertschy 19.3849 vom 21. Juni 2019, «Elternzeit von 14 Wochen für beide Elternteile. Gleiche Chancen im Erwerbsleben».

3.2.3 Kanton Genf

Am 6. August 2021 hat das Initiativkomitee die Initiative «Pour un congé parental maintenant!» lanciert. Der Genfer Staatsrat hat in seinem Beschluss vom 26. Januar 2022 das Zustandekommen der Initiative festgehalten, aber in seinem Bericht vom 25. Mai 2022 erläutert, dass eine grosse Rechtsunsicherheit besteht, ob der Kanton eine Kompetenz zur Legiferierung hat. Dennoch wird mit «in dubio pro populo» die Initiative für zulässig erklärt, da es nicht ausgeschlossen ist, die Initiative konform auszulegen. Dieses Instrument von «in dubio pro populo» ist bei der Beurteilung von kantonalen Motionen und Anzügen jedoch nicht gegeben. Die Kommission für soziale Angelegenheiten hält in ihrem Bericht vom 3. Januar 2023 die Annahme der Initiative fest und verzichtet auf einen Gegenvorschlag.

3.2.4 Kanton Jura

Das Parlament des Kantons Jura hat am 26. Juni 2020 den Bund mit seiner Standesinitiative aufgefordert, gesetzgeberisch tätig zu werden, um den Kantonen die Kompetenz einzuräumen, Bestimmungen zum Recht auf Eltern- und Vaterschaftsurlaub zu erlassen und ihnen damit die Möglichkeit zu geben, einen solchen Urlaub einzuführen sowie dessen Dauer und Modalitäten festzulegen. Sowohl der Stände- wie auch der Nationalrat entschieden, dieser Standesinitiative keine Folge zu leisten.

3.2.5 Kanton Tessin

Der Grosse Rat des Kantons Tessin stimmte am 25. Januar 2021 einer zweiwöchigen Elternzeit zu und sorgte damit für ein schweizweites Novum. Die Umsetzung steht noch aus.

3.2.6 Kanton Zürich

Im Kanton Zürich lehnten am 15. Mai 2022 die Stimmberechtigten die Volksinitiative «für eine Elternzeit (Elternzeit-Initiative)» ab. Diese forderte die Einführung eines kantonalen Gesetzes über die Elternzeit. In der Stadt Zürich wurde die Initiative aber mit 52.89% angenommen.

4. Rechtliche Beurteilung und möglicher Vollzug einer Elternzeit

4.1 Rechtliche Beurteilung

4.1.1 Allgemein

Die Einführung einer Elternzeit auf kantonaler Ebene kann verschiedene Bereiche des Bundesrechts betreffen, namentlich das Obligationenrecht, das Arbeitsgesetz und/oder das Erwerbserhaltsgesetz. Regelt der Bund einen Bereich des Bundesrechts abschliessend, können die Kantone in diesem Bereich keine Regelungen treffen, ausser das Bundesrecht sieht ausdrücklich eine Ausnahme zugunsten des kantonalen Rechts vor. Die Regelung des bezahlten Ferienanspruchs im Obligationenrecht ist abschliessend. Somit besteht grundsätzlich keine Kompetenz der Kantone, eine weitergehende Regelung bezüglich Länge des Vaterschaftsurlaubs oder Gewährung einer frei aufteilbaren Elternzeit für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die dem Bundeszivilrecht unterstehen, einzuführen. Auch wenn die Elternzeit nicht ausdrücklich in den genannten Gesetzen geregelt ist, so ist deren Gestaltungsspielraum, vor allem in Bezug auf privatrechtliche Arbeitsverhältnisse, beschränkt. Dies wird in den früheren Ausführungen auf Bundesebene zur Finanzierung eines kantonalen Vaterschaftsurlaubes und Kompetenzen der Kantone statuiert, welche hier per Analogie heranzuziehen sind.⁵

⁵ Vgl. Interpellation Hodgers 07.3809 vom 19. Dezember 2007, «Finanzierung des Vaterschaftsurlaubs. Kompetenzen der Kantone».

Gemäss Bundesamt für Justiz (BJ)⁶ wäre es allenfalls möglich, eine bezahlte Elternzeit auf Kantonsebene einzuführen. Allerdings müssen die Kantone mit dieser ein öffentliches Interesse verfolgen, das vom Bundesrecht nicht abschliessend geregelt ist.⁷ Ein solches öffentliche Interesse kann z.B. der Kinderschutz oder die Gleichstellung von Frau und Mann sein, nicht aber der Arbeitnehmerschutz. Gemäss Auskunft des BSV zur Einführung eines bezahlten Vaterschaftsurlaubes auf kantonaler Ebene, welche hier per Analogie herangezogen wird, kann eine solche Auslegung heikel sein, da die entsprechenden kantonalen Gesetze vor Gericht angefochten und gegebenenfalls aufgehoben werden können. Im Streitfall wäre es Aufgabe des Gerichts zu entscheiden, ob eine entsprechende kantonal eingeführte Elternzeit inkl. Gewährung einer arbeitsfreien Zeit in Form eines Urlaubes mit Bundesrecht vereinbar wäre.

In Bezug auf die Finanzierung eines solchen kantonalen Urlaubs gelten die oben genannten Einschränkungen insofern, indem es nicht möglich ist, eine Finanzierung durch die EO, durch einen kantonalen Zuschlag zu den EO-Beiträgen oder durch eine paritätische Finanzierung zwischen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden vorzusehen.⁸

Aus gesetzgeberischer Sicht umfasst eine Elternzeit zwei wichtige Aspekte: Einerseits den Bezug einer frei aufteilbaren Elternzeit bzw. arbeitsfreien Zeit und andererseits deren Finanzierung.

4.1.2 Privatrechtliche Arbeitsverhältnisse

4.1.2.1 Bezug einer frei aufteilbaren Elternzeit / arbeitsfreie Zeit

Wie unter Kap. 4.1.1 bereits ausgeführt, besteht durch die abschliessende Regelung des bezahlten Ferienanspruches im Bundeszivilrecht grundsätzlich keine Kompetenz der Kantone, eine weitergehende Regelung bezüglich Gewährung einer frei aufteilbaren Elternzeit im Sinn eines Urlaubes für privatrechtliche Arbeitsverhältnisse einzuführen, ausser der Kanton stützt seine kantonale Regelung auf einen «anderen Zweck», welcher die Wirksamkeit des Bundesrechts verstärkt.

4.1.2.2 Finanzierung

Was die Entschädigung während der arbeitsfreien bezahlten Elternzeit angeht, so wird die Lohnfortzahlungspflicht auch ausschliesslich vom Bundesrecht geregelt, was keinen Raum für entsprechende kantonale Regelungen zulässt. Dennoch besteht für die Kantone die Möglichkeit, verbindliche Finanzierungssysteme für eine Elternzeit einzuführen, dies auch für privatrechtliche Unternehmen. So ist beispielsweise die Finanzierung einer Elternzeit durch die Erhebung von paritätischen Beiträgen auf der Grundlage einer kantonalen Regelung nicht per se ausgeschlossen. Diese Finanzierungsmöglichkeit würde aber dazu führen, dass zwar Beiträge einbezahlt werden, jedoch weiterhin kein Anspruch zum Bezug bzw. keine Pflicht zur Gewährung einer frei aufteilbaren Elternzeit in Form eines Urlaubes bestehen würde.

4.1.3 Öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnisse

Bei den Kantonsangestellten hat der Kanton die Kompetenz, eine entsprechende Elternzeit einzuführen und in seinem Personalgesetz vorzusehen.

So haben beispielsweise die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung Basel-Stadt 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

⁶ Vgl. Antwortschreiben vom 10. März 2022 an Kanton Genf, Dossier-Nr.: 211.9-782/1 auffindbar unter: <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/IN00184A.pdf>.

⁷ In diesem Sinn hält das Bundesgericht in seinem Urteil 2C_727/2011 E. 3.3 vom 19. April 2012 fest, ein kantonales Gesetz könne im gleichen Bereich, in dem die Bundesgesetzgebung als abschliessend betrachtet wird, Bestand haben. Dabei müsse jedoch ein anderer Zweck als der vom Bundesrecht angestrebte verfolgt werden. Der Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts sei in diesen Fällen nicht verletzt, soweit ein kantonales Gesetz die Wirksamkeit der Bundesgesetzgebung verstärke.

⁸ Vgl. Antwortschreiben vom 10. März 2022 an Kanton Genf, Dossier-Nr.: 211.9-782/1 auffindbar unter: <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/IN00184A.pdf>.

grundsätzlich zugesichert. Sollte dies aus betrieblichen Gründen nicht möglich sein, wird den Mitarbeitenden eine der Ausbildung entsprechende andere Stelle angeboten.

4.2 Möglicher Vollzug

In Bezug auf den Vollzug sind zahlreiche Fragen und Unklarheiten zu diskutieren. Im Grund geht es darum, dass im Kanton Basel-Stadt eine neue Sozialversicherung eingeführt wird, die klar von anderen Sozialversicherungen abzugrenzen ist, um eine Quersubventionierung zu verhindern. Es werden neue Aufgaben entstehen, dies es zu definieren gilt und die teilweise vom BSV zu bewilligen sind. Eine grundsätzliche Herausforderung und die Komplexität des gesamten Projekts ist die Tatsache, dass es zahlreiche Familienausgleichskassen im Kanton Basel-Stadt gibt, bei denen sich Unternehmen mit Standort Basel-Stadt anmelden können (in Basel-Stadt ca. 50). Damit eine einheitliche Durchführung durch alle Stellen gewährleistet wird, muss ein klares und genaues Regelwerk erarbeitet werden.

4.3 Zwischenfazit

Trotz der abschliessenden Regelung des Ferienbezugs und Arbeitnehmerschutzes im Bundeszivilrecht wäre eine verbindliche Verankerung einer kantonalen Elternzeit für privatrechtliche Arbeitsverhältnisse juristisch - wie oben ausgeführt – nicht von Vornherein ausgeschlossen, sofern diese ein «öffentliches Interesse» verfolgt. Zu dieser rechtlichen Einschätzung kommen auch Kantone wie Bern und Genf in ihren Berichterstattungen zu den jeweiligen kantonalen Initiativen für eine kantonale Elternzeit. Allerdings wurden bei den vorgenannten Kantonen Initiativen eingereicht, womit bei der Würdigung der rechtlichen Zulässigkeit der Grundsatz «in dubio pro populo» zum Zug kommt und die Initiativen somit zugelassen wurden. Dieses Instrument ist jedoch bei der Beurteilung von kantonalen Motionen und Anzügen nicht gegeben. Mit der Einführung einer Elternzeit auf kantonaler Ebene würde eine Rechtsunsicherheit auftreten, sollte sich herausstellen, dass die kantonale Regelung unrechtmässig ist und die Mitarbeitenden z.B. die frei aufteilbare Elternzeit bzw. arbeitsfreie Zeit nur mit Zustimmung ihres Arbeitgebers beziehen können. Eine Ungleichbehandlung zwischen den Eltern und ihren verschiedenen Arbeitgebenden wäre vorherbestimmt. Auch in Bezug auf die Finanzierung ist eine kantonale Regelung ungewiss.

5. Mögliche Umsetzung für den Kanton Basel-Stadt

5.1 Kurzer Beschrieb von vier Varianten

Variante 1 Freiwillige Fondslösung

Der Kanton Basel-Stadt würde einen freiwilligen Fonds aufbauen, der von Unternehmen genutzt werden könnte, welche eine Elternzeit gewähren möchten. Für diese Unternehmen würden die Kosten zur Durchführung und der Implementierung vom Kanton übernommen. Die Finanzierung würde mittels Lohnprozenten der beteiligten Unternehmen und deren Beschäftigten sichergestellt. Anspruchsberechtigt wären alle Arbeitnehmenden der teilnehmenden Unternehmen im Kanton Basel-Stadt. Eine aktive Vermarktung dieses Angebots wäre jedoch nötig. Denn eine Freiwilligkeit führt in der Regel zu geringer Beteiligung.

Variante 2 Obligatorische Fondslösung

Die Finanzierung entspricht der Variante 1, wäre aber obligatorisch für alle Unternehmen mit Geschäftssitz im Kanton Basel-Stadt. Anspruchsberechtigt (für die Finanzierung, nicht aber den Bezug) wären alle bei Unternehmen mit Geschäftssitz im Kanton Basel-Stadt beschäftigten Personen. Eine obligatorische Lösung führt aber dazu, dass sich die Kosten der im Kanton Basel-Stadt ansässigen Unternehmen im Vergleich zu den anderen Kantonen erhöhen.

Variante 3 Finanzierung mittels Staatsbeitrag

Anspruchsberechtigt (für die Finanzierung, nicht aber den Bezug) der zusätzlichen Wochen Elternzeit wären nur im Kanton Basel-Stadt wohnhafte Personen. Damit wäre zwar die Forderung der Anzugstellerinnen erfüllt. Diese Unterscheidung würde jedoch innerhalb von Unternehmen zur ungewollten Ungleichbehandlung von in Basel-Stadt wohnhaften und in anderen Kantonen wohnhaften Beschäftigten führen.

Variante 4 Freiwillige Fondslösung mit Staatsbeitrag

Im Gegensatz zu Variante 1 wird hier eine staatliche Kostenbeteiligung als zusätzliches Fördermittel zur Partizipation der Unternehmen implementiert. Die teilnehmenden Unternehmen verpflichten sich zu einer Einzahlung in einen Fonds und damit zu einer Gewährung einer frei aufteilbaren Elternzeit bzw. arbeitsfreien Zeit an alle ihre Arbeitnehmenden. Im Gegenzug erhalten die Unternehmen bei Ereigniseintritt einer Elternschaft einen Staatsbeitrag als Kostenbeteiligung und werden so bei der Schaffung eines Arbeitsumfelds, welches Familie und Beruf besser vereinbaren lässt, finanziell unterstützt.

Bei einer verhältnismässig tiefen Partizipation der Unternehmen und der damit verbundenen verhaltenen Inanspruchnahme des Fonds könnte es allenfalls zu einer ineffizienten Ressourcenallokation kommen.

Nach einer ersten Abschätzung der verschiedenen Varianten weist die Variante 4 das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis auf. Sie basiert auf Freiwilligkeit, leistet mit der staatlichen Kostenbeteiligung jedoch einen Anreizmechanismus für die Unternehmen. Auch werden die Arbeitskosten nicht erhöht, sondern im Gegenteil: das Arbeiten in Kanton Basel-Stadt würde an Attraktivität gewinnen.

5.2 Modelle gemäss Anzug

Die im Anzug Edibe Gölgeli und Sarah Wyss beschriebenen zwei Modelle fordern jeweils eine unterschiedliche Anzahl zusätzlicher Wochen Mutterschafts- bzw. Vaterschaftsurlaub und/oder Elternzeit. Das erste, das sogenannte «EKFF Modell» lehnt sich an einen Vorschlag der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) an. Dieser fordert insgesamt 38 Wochen Elternzeit, wovon 14 Wochen ausschliesslich für die Mutter (was dem heutigen Mutterschaftsurlaub entspricht) und acht Wochen ausschliesslich für den Vater (inkl. zwei Wochen bestehendem Vaterschaftsurlaub) reserviert sind. Weiter sind 16 Wochen frei aufteilbar zwischen den Elternteilen.

Das zweite Modell, das sogenannte «Modell Basel», bezieht sich auf den Anzug Wyss und Konsorten betreffend «vom Mutterschaftsurlaub zur Elternzeit», der einerseits eine Loslösung des geschlechterspezifischen Mutterschaftsurlaubs und dabei eine Umwandlung in eine Elternzeit mit reservierten Anteilen fordert. Andererseits sollen die Anteile gegenüber den heutigen Regelungen ausgeweitet werden. Genauer sollen neu 16 Wochen für die Mutter und acht Wochen für den Vater reserviert sein. Dieser Vorstoss war vom Grossen Rat am 15. Juni 2016 nicht überwiesen worden.

Aktuell liegen keine zuverlässigen Erfahrungswerte über die Resonanz des Vaterschaftsurlaubs vor. Aus diesem Grund sieht der Regierungsrat davon ab, eines der im Anzug aufgeführten Modelle weiter zu verfolgen. Zudem gehen die beiden vorgebrachten Vorschläge zu weit: Beide Modelle beinhalten starke Veränderungen, die grosse Anpassungen der Unternehmen und einen möglichen Wandel in der Gesellschaft erfordern. Gleichzeitig sollte sich das neue Regelwerk lohnen: Unverhältnismässig hohe Kosten bei Implementierung und Durchführung gilt es zu vermeiden, das Kosten-Nutzen-Verhältnis muss gewahrt bleiben.

6. Fazit

Die Einführung einer Elternzeit beurteilt der Regierungsrat als eine an sich gute Sache. Die regelmässigen politischen Vorstösse auf kantonaler und nationaler Ebene bezüglich Einführung einer

bezahlten Elternzeit zeigen das Bedürfnis der Bevölkerung, Familie und Beruf besser vereinbaren zu können. Dies erachtet auch der Regierungsrat als wichtig für die Attraktivität der Wirtschaftsregion Basel und deshalb ist ihm 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.

Jedoch sollte jetzt keine kantonale Elternzeit eingeführt werden. Auch nicht, obgleich der Kanton theoretisch und trotz abschliessender bundesrechtlichen Regelungen privatrechtliche Unternehmen mittels Gesetz (welches aber unbedingt einen anderen Zweck als das Bundesrecht verfolgen muss) dazu verpflichten könnte, seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern arbeitsfreie (Eltern-) Zeit zu gewähren. Sollte sich einst doch herausstellen, dass die kantonal eingeführte Elternzeit unrechtmässig ist und die Mitarbeitenden die frei aufteilbare Elternzeit / arbeitsfreie Zeit nur mit Zustimmung ihres Arbeitgebenden beziehen können, käme es zur Ungleichbehandlung zwischen den Eltern und ihren verschiedenen Arbeitgebenden. Auch bringt eine kantonale Lösung je nach Variante schwierige Abgrenzungen zwischen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im gleichen Unternehmen - je nach ihrem Wohnort vom Kanton Basel-Stadt oder ausserhalb. Die Umsetzung auf kantonaler Ebene mit obligatorischem Charakter ist mit erheblichen Risiken behaftet und kann zu mangelnder Rechtsicherheit führen. Einer Lösung auf Bundesebene ist daher klar der Vorrang einzuräumen. Eine allenfalls kantonale Elternzeit sollte auf Freiwilligkeit und Anreizen beruhen, so wie dies in der Variante 4 dargelegt wurde.

Kommt dazu, dass zum jetzigen Zeitpunkt noch vieles ungewiss ist und die Datenlage beschränkt ist. Beispielsweise ist unklar, wieviel von den heute bereits möglichen zusätzlichen Tagen tatsächlich von den Müttern und Vätern in Anspruch genommen werden. Gesicherte Erfahrungswerte fehlen zum aktuellen Zeitpunkt. Dies nicht zuletzt auch, weil der Vaterschaftsurlaub erst seit 1. Januar 2021 in Kraft ist. Im August 2022 veröffentlichte das BSV dann erste Schätzungen für das erste Quartal 2021 mit dem Ergebnis, dass ein Grossteil der Väter Vaterschaftsurlaub bezieht (rund 70%). Verlässliche Hochrechnungen oder Approximationen sind laut BSV allerdings erst nach einigen Jahren möglich, da sich der Vaterschaftsurlaub erst etablieren muss und mehr Zahlen zur Verfügung stehen.⁹ Diese Zahlen sind jedoch wichtig als Grundlage für die Einführung einer kantonalen Lösung, für den Fall, dass sich auf Bundesebene mittelfristig keine gesamtschweizerische Lösung für die Elternzeit abzeichnet.

Der Regierungsrat will die Erkenntnisse der Studie abwarten, welche der Bund in Umsetzung des vom Nationalrat im September 2021 überwiesenen Postulats «Volkswirtschaftliches Gesamtmodell (Kosten-Nutzen) von Elternzeitmodellen» (21.3961) ausarbeiten lässt. Das Ziel der Studie ist es, vertiefte Kenntnisse zur Machbarkeit von Kosten-Nutzen-Analysen unterschiedlicher Elternurlaubsmodelle, die gegenwärtig in der Schweiz diskutiert werden, zu gewinnen.

7. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Edibe Gölgeli und Sarah Wyss betreffend „Einführung Elternzeit im Kanton Basel-Stadt“ stehen zu lassen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

⁹ Medienmitteilung des BSV vom 24. August 2022: «Ein Grossteil der Väter bezieht Vaterschaftsurlaub», URL: <https://soziale-sicherheit-chss.ch/de/ein-grossteil-der-vater-bezieht-vaterschaftsurlaub/>