

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 29. April 2020

435. Kantonale Volksinitiative «für eine Elternzeit (Elternzeit-Initiative)» (Gültigkeit und Verzicht auf Gegenvorschlag)

1. Ausgangslage

Am 6. Januar 2020 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 13. September 2019 (ABl 2019-09-13) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative für eine Elternzeit (Elternzeit-Initiative) bei der Direktion der Justiz und des Innern eingereicht. Mit Verfügung vom 25. Februar 2020 (ABl 2020-02-28) stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterschriften fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist.

Gemäss § 130 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161) beschliesst der Regierungsrat innert sechs Monaten nach Einreichung der Initiative über deren Gültigkeit. Gleichzeitig beschliesst er, ob die Direktion einen Gegenvorschlag ausarbeiten soll (Abs. 1). Hält der Regierungsrat die Initiative für vollständig ungültig, stellt er dem Kantonsrat Antrag auf Ungültigerklärung (Abs. 2). Hält der Regierungsrat die Initiative wenigstens teilweise für gültig, erstattet er dem Kantonsrat innert neun Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag über deren Gültigkeit und Inhalt (Abs. 3). Beantragt der Regierungsrat einen Gegenvorschlag zur Initiative, legt er den Bericht und Antrag innert 16 Monaten nach Einreichung der Initiative vor (Abs. 4).

2. Gültigkeit

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 [KV, LS 101]). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig. Er kann sie aber auch für teilweise gültig erklären oder aufteilen (Art. 28 Abs. 2 KV).

Mit der Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs wird der Erlass des nachfolgenden Gesetzes verlangt:

«Gesetz über die Elternzeit (EZG)»

§ 1. Zweck und Grundsätze

Dieses Gesetz bezweckt, die Eltern durch die Gewährung von Urlaub (Elternzeit) bei der Entwicklung der Beziehung zu ihren Kindern zu unterstützen.

§ 2. Eltern

Als Eltern gelten Personen:

- a. zu denen ein Kindesverhältnis im Zivilstandsregister eingetragen ist und die über die elterliche Sorge verfügen,
- b. die ein Kind zwecks Adoption bei sich aufnehmen, nach der Erteilung der Bewilligung zur Aufnahme des Kindes zur Adoption (Bewilligung).

§ 3. Anspruch auf Elternzeit

¹Jeder Elternteil hat Anspruch auf 18 Wochen Elternzeit. Diese ist ihm von der Arbeitgeberin oder dem Arbeitgeber als Freizeit zu gewähren.

²Der Anspruch entsteht am Tag der Geburt des Kindes oder bei dessen Aufnahme zwecks Adoption, wenn es im Zeitpunkt der Erteilung der Bewilligung das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat.

³Der Anspruch endet am 126. Tag nach seiner Entstehung, unter Vorbehalt von § 4 Abs. 2.

§ 4. Aufschub des Anspruchs auf Elternzeit

¹Bei längerem Spitalaufenthalt des neu geborenen Kindes kann jeder Elternteil bei der zuständigen Stelle beantragen, dass der Anspruch erst nach der Entlassung des Kindes beginnt.

²Der Elternteil, der das Kind nicht geboren hat, kann zudem beantragen, dass er nach dem Bezug von mindestens zwei und höchstens vier Wochen Elternzeit den restlichen Anspruch im Anschluss an die Elternzeit des anderen Elternteils beziehen kann. In diesem Fall endet der Anspruch spätestens am 238. Tag nach seiner Entstehung.

§ 5. Erlöschen des Anspruchs auf Elternzeit

¹Der Anspruch eines Elternteils auf Elternzeit erlischt, wenn:

- a. ihm die elterliche Sorge entzogen wird,
- b. sein Aufenthaltsbestimmungsrecht aufgehoben wird,
- c. die zuständige Behörde Beschränkungen in seinem persönlichen Verkehr mit dem Kind anordnet,
- d. er seine Erwerbstätigkeit wieder aufnimmt,
- e. er stirbt.

²Er lebt in den Fällen von Abs. 1 lit. a–c wieder auf, wenn die Kindeschutzmassnahmen dahinfallen.

§ 6. Anspruch auf Entschädigung

¹Anspruch auf 14 Wochen entschädigte Elternzeit hat jeder Elternteil, der:

- a. während neun Monaten unmittelbar vor der Geburt des Kindes im Sinne des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) obligatorisch versichert war und während dieser Zeit mindestens fünf Monate lang eine Erwerbstätigkeit im Kanton Zürich ausgeübt hat, und
- b. im Zeitpunkt der Geburt des Kindes:
 1. Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer im Sinne von Art. 10 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) ist,
 2. selbstständig erwerbstätig im Sinne von Art. 12 ATSG ist, oder
 3. im Betrieb des anderen Elternteils mitarbeitet und einen Barlohn bezieht.

²Anspruch auf vier zusätzliche Wochen entschädigte Elternzeit hat, wer:

- a. die Voraussetzungen von Abs. 1 erfüllt,
- b. im Zeitpunkt der Geburt des Kindes oder der Erteilung der Bewilligung im Kanton Zürich seinen steuerrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt hat, und
- c. während der Dauer des Bezugs der Entschädigung im Kanton Zürich seinen zivilrechtlichen Wohnsitz oder Aufenthalt hat.

§ 7. Höhe und Bemessung der Entschädigung

¹Die Entschädigung wird als Taggeld ausgerichtet.

²Höhe und Bemessung der Entschädigung richten sich nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 25. September 1952 über den Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft (Erwerbsersatzgesetz, EOG). Massgebend ist das im Kanton Zürich beitragspflichtige Einkommen.

§ 8. Koordination mit Leistungen anderer Sozialversicherungen

¹An die Entschädigung werden Taggelder nach dem Erwerbsersatzgesetz angerechnet. Ausgenommen sind die Taggelder nach Art. 1a EOG.

²Im Übrigen regelt der Regierungsrat die Koordination mit Leistungen anderer Sozialversicherungen.

§ 9. Finanzierung

¹Die Leistungen nach diesem Gesetz werden durch paritätische Beiträge der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer finanziert.

²Beitragspflichtig sind die Versicherten sowie die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber gemäss Art. 3 und 12 AHVG. Ausgenommen sind die Versicherten gemäss Art. 2 AHVG.

³Für die Erhebung der Beiträge und die Ausrichtung der Entschädigung ist die kantonale Familienausgleichskasse zuständig. Sie kann diese Aufgaben den im Kanton tätigen Familienausgleichskassen übertragen. Diese dürfen für die Verwaltung höchstens die von der kantonalen Familienausgleichskasse festgelegten Verwaltungskosten erheben.

⁴Der Aufsichtsrat der Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich setzt kostendeckende Beitragssätze fest.

⁵Können die Leistungen nach diesem Gesetz mit den festgesetzten Beitragssätzen nicht finanziert werden, kommt der Kanton für die ungedeckten Leistungen auf, bis kostendeckende Beitragssätze festgelegt sind.

§ 10. Verfahrensrecht

¹Das Verfahren richtet sich nach dem Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts.

²Das Sozialversicherungsgericht beurteilt Beschwerden gegen Einspracheentscheide gemäss Art. 52 Abs. 2 ATSG.

§ 11. Strafbestimmungen

¹Die Strafbestimmungen gemäss Art. 87–91 AHVG sind anwendbar auf Personen, die in einer in diesen Bestimmungen umschriebenen Weise die Vorschriften dieses Gesetzes verletzen.

²Für die Beurteilung der Übertretungen sind die Statthalterämter zuständig.

§ 12. Inkrafttreten

¹Dieses Gesetz tritt spätestens am 1. Januar des zweiten Jahres nach Annahme durch die Stimmberechtigten in Kraft.

²Leistungen nach diesem Gesetz können nur beansprucht werden, wenn nach dessen Inkrafttreten:

- a. das Kind geboren wurde, oder
- b. die Bewilligung erteilt wurde.

§ 13. Änderung bisherigen Rechts

Das Gesetz über das Sozialversicherungsgericht vom 7. März 1993 wird wie folgt geändert:

§ 3. Kantonalrechtliche Streitigkeiten

Das Sozialversicherungsgericht beurteilt endgültig Beschwerden und Klagen aus dem Gebiet des Sozialversicherungsrechts, soweit dies die Gesetzgebung vorsieht, insbesondere:

lit. a–c unverändert.

d. Beschwerden nach § 10 Abs. 2 EZG.»

Die Volksinitiative hat nur einen Sachbereich zum Gegenstand, weshalb die Einheit der Materie gewahrt ist. Die Mutterschaftsentschädigung wurde am 1. Juli 2005 aufgrund einer Änderung des Bundesgesetzes vom 25. September 1952 über den Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft (EOG, SR 834.1) eingeführt, nachdem die Stimmberechtigten in der eidgenössischen Volksabstimmung vom 26. September 2004 diese Gesetzesänderung angenommen hatten. Demnach haben erwerbstätige Mütter für die ersten 14 Wochen nach der Geburt des Kindes Anspruch auf eine Mutterschaftsentschädigung. Gemäss Art. 16h EOG können die Kantone eine höhere oder länger dauernde Mutterschafts- oder eine Adoptionsentschädigung vorsehen und zu deren Finanzierung besondere Beiträge erheben. Die Volksinitiative, welche für Eltern und Adoptiveltern die Einführung einer Entschädigung für 18 Wochen Elternzeit verlangt, verstösst mithin nicht gegen übergeordnetes Recht. Nachdem schliesslich das Begehren ohne Weiteres durchführbar ist, erweist sich die Volksinitiative als gültig.

3. Gegenvorschlag

Entsprechend der bundesrechtlichen Regelung haben im Kanton Zürich erwerbstätige Frauen Anspruch auf 14 Wochen Mutterschaftsurlaub. Als Entschädigung für den Verdienstausschlag erhalten sie 80% des früheren Erwerbseinkommens. Einen weitergehenden Anspruch auf einen Eltern- und Adoptionsurlaub gibt es derzeit weder gestützt auf das Bundesrecht noch auf die kantonalen Regelungen. Am 27. September 2019 haben die eidgenössischen Räte den indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative für einen Vaterschaftsurlaub verabschiedet. Väter sollen nach der Geburt des Kindes zwei Wochen Urlaub beziehen können. Im Januar 2020 ist dagegen das Referendum zustande gekommen. Der Zeitpunkt der Volksabstimmung ist derzeit noch offen. An seiner Sitzung vom 30. Oktober 2019 hat der Bundesrat beschlossen, die parlamentarische Initiative für die Einführung einer Adoptionsentschädigung zu unterstützen. Erwerbstätige Eltern, die ein bis zu vier Jahre altes Kind adoptieren, sollen einen zweiwöchigen Adoptionsurlaub beziehen können. Sowohl der Vaterschafts- als auch der Adoptionsurlaub soll über die Erwerbsersatzordnung (EO) finanziert werden.

Die Volksinitiative verlangt, dass jeder erwerbstätige Elternteil einen Anspruch auf 18 Wochen Elternzeit hat, wenn alle Voraussetzungen erfüllt sind. Die Finanzierung soll ebenfalls über die EO erfolgen. Die Frage der Einführung einer Elternzeit ist seit einiger Zeit ein viel diskutiertes Thema. Eine von der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen in Auftrag gegebene Studie «Evidenzbasierte Erkenntnisse zu Wirkungen von Elternzeit sowie Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaub, 2018» (abrufbar unter: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/53293.pdf>) kommt zum Schluss, dass sich eine Elternzeit positiv auf die Gesundheit von Mutter und Kind, auf die Gleichstellung von Frau und Mann und auf die Wirtschaft auswirkt. Trotz dieser Erkenntnisse erscheint ein Alleingang des Kantons Zürich zur Einführung einer Elternzeit nicht angezeigt. Mit der Volksinitiative hätten arbeitnehmende Eltern unabhängig davon, ob sie Wohnsitz im Kanton Zürich haben, einen Anspruch auf je 14 Wochen Elternzeit. Diese Elternzeit wäre aber neben den Beiträgen der Arbeitnehmenden ausschliesslich durch Beiträge der Arbeitgebenden im Kanton Zürich sowie gegebenenfalls den Kanton Zürich zu finanzieren (vgl. § 9 EZG gemäss Initiative). Darüber hinaus bestünde die Möglichkeit, dass Eltern einzig für den Bezug einer ausgedehnten Elternzeit ihren Wohnsitz in den Kanton Zürich verlegen. Vor diesem Hintergrund ist eine schweizweit einheitliche Lösung abzuwarten.

Zudem geht die Forderung der Volksinitiative mit je 18 Wochen Elternzeit pro Elternteil im Vergleich zu den Vorschlägen auf Bundesebene zum Vaterschafts- und Adoptionsurlaub und zur heute geltenden Regelung sehr weit. Eine derartige zeitliche Ausdehnung des Urlaubs und damit verbunden der Entschädigung wäre insgesamt aus wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Gründen nicht vertretbar. Sie würde erhebliche Mehrausgaben für die Arbeitgebenden im Kanton Zürich bedeuten.

Aus diesen Gründen ist die Initiative abzulehnen und auf die Ausarbeitung eines Gegenvorschlages zu verzichten. Die Sicherheitsdirektion ist demnach zu beauftragen, dem Regierungsrat zur Initiative Bericht und Antrag an den Kantonsrat im Sinne von § 130 Abs. 3 GPR vorzulegen.

4. Öffentlichkeit

Vorliegend handelt es sich um einen Zwischenentscheid des Regierungsrates. Insbesondere der Entscheid, ob ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden soll, enthält in der Regel auch politische Überlegungen, die bis zum Bericht und Antrag an den Kantonsrat vertraulich bleiben müssen, um die weitere Meinungsbildung des Regierungsrates nicht zu beeinträchtigen. Dieser Zwischenentscheid ist daher bis zur Veröffentlichung des Beschlusses über Bericht und Antrag zur Volksinitiative nicht öffentlich (§ 23 Abs. 2 lit. b Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 [LS 170.4]).

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Es wird festgestellt, dass die am 6. Januar 2020 eingereichte kantonale Volksinitiative «für eine Elternzeit (Elternzeit-Initiative)» gültig ist.

II. Die Sicherheitsdirektion wird beauftragt, dem Regierungsrat einen Bericht und Antrag zur Gültigkeit der Initiative und über deren Inhalt zu unterbreiten. Auf einen Gegenvorschlag zur Initiative wird verzichtet.

III. Dieser Beschluss ist bis zur Veröffentlichung des Berichts und des Antrags zur Initiative nicht öffentlich.

IV. Mitteilung an die Sicherheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli