

Antrag des Regierungsrates vom 27. Mai 2020

5624

**Beschluss des Kantonsrates
über die kantonale Volksinitiative «für eine Elternzeit
(Elternzeit-Initiative)»**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 27. Mai 2020,

beschliesst:

I. Die Volksinitiative «für eine Elternzeit (Elternzeit-Initiative)» wird abgelehnt.

II. Die Volksinitiative wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

Es wird nachfolgendes Gesetz erlassen:

Gesetz über die Elternzeit (EZG)

Zweck und
Grundsätze

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

Eltern

§ 2. 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).

Anspruch auf
Elternzeit

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

² Der 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.

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

Aufschub des
Anspruchs auf
Elternzeit

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

² Der 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.

Erlöschen des
Anspruchs auf
Elternzeit

§ 5. ¹ Der 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.

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

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

Anspruch auf Entschädigung

- 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. selbständig erwerbstätig im Sinne von Art. 12 ATSG ist, oder
 3. im Betrieb des anderen Elternteils mitarbeitet und einen Barlohn bezieht.

² Anspruch 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. ¹ Die Entschädigung wird als Taggeld ausgerichtet.

Höhe und Bemessung der Entschädigung

² Höhe 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. ¹ An die Entschädigung werden Taggelder nach dem Erwerbsersatzgesetz angerechnet. Ausgenommen sind die Taggelder nach Art. 1a EOG.

Koordination mit Leistungen anderer Sozialversicherungen

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

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

Finanzierung

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

³ Für 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.

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

⁵ Können 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.

- Verfahrensrecht § 10. ¹ Das Verfahren richtet sich nach dem Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts.
² Das Sozialversicherungsgericht beurteilt Beschwerden gegen Einspracheentscheide gemäss Art. 52 Abs. 2 ATSG.
- Strafbestimmungen § 11. ¹ Die Strafbestimmungen gemäss Art. 87–91 AHVG sind anwendbar auf Personen, die in einer in diesen Bestimmungen umschriebenen Weise die Vorschriften dieses Gesetzes verletzen.
² Für die Beurteilung der Übertretungen sind die Statthalterämter zuständig.
- Inkrafttreten § 12. ¹ Dieses Gesetz tritt spätestens am 1. Januar des zweiten Jahres nach Annahme durch die Stimmberechtigten in Kraft.
² Leistungen nach diesem Gesetz können nur beansprucht werden, wenn nach dessen Inkrafttreten:
a. das Kind geboren wurde, oder
b. die Bewilligung erteilt wurde.
- Änderung bisherigen Rechts § 13. Das Gesetz über das Sozialversicherungsgericht vom 7. März 1993 wird wie folgt geändert:
- b. Kantonalrechtliche Streitigkeiten § 3. 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 wird wie folgt begründet:

«In kaum einem anderen Land erhalten Eltern derart wenig Zeit für ihr neugeborenes Kind wie in der Schweiz. Väter kriegen gesetzlich gerade mal einen Tag frei. Die kantonale Elternzeit-Initiative will das ändern: mit je 18 Wochen bezahlter Elternzeit für Mütter und Väter. So erhalten alle einen optimalen Start ins gemeinsame Familienleben. Gleichzeitig leistet das Modell einen Beitrag zur Gleichstellung von Mann und Frau. Die Initiative würde die Erwerbsquote von Frauen erhöhen und die heute stark vorhandene Mütterdiskriminierung bei Lohn und Aufstiegsmöglichkeiten bekämpfen.»

Bericht

1. Formelles

Am 6. Januar 2020 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 13. September 2019 (ABI 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 (ABI 2020-02-28) stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterschriften fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist. Ist eine Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs zustande gekommen, beschliesst der Regierungsrat innert sechs Monaten nach ihrer Einreichung über ihre Gültigkeit. Gleichzeitig beschliesst er, ob die Direktion einen Gegenvorschlag ausarbeiten soll. 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 (§ 130 Gesetz über die politischen Rechte [GPR, LS 161]).

2. Gültigkeit der Volksinitiative

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 Kantons-

verfassung, 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 eines Gesetzes über die Elternzeit verlangt.

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 Erwerbssersatz 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, die 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. Beurteilung der Volksinitiative

Entsprechend der bundesrechtlichen Regelung haben im Kanton Zürich erwerbstätige Frauen Anspruch auf 14 Wochen Mutterschaftsurlaub. Als Entschädigung für den Verdienstaussfall erhalten sie 80% des früheren Erwerbseinkommens. Einen weitergehenden kantonsweiten 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. Die Volksabstimmung wird am 27. September 2020 stattfinden (vgl. RRB Nr. 503/2020). An seiner Sitzung vom 30. Oktober 2019 hat der Bundesrat beschlossen, die parlamentarische Initiative für die Einführung einer Adoptionsentschädigung zu unterstützen (BBl 2019, 7303). 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 Erwerbssersatzordnung (EO) finanziert werden.

Die Volksinitiative verlangt, dass jeder erwerbstätige Elternteil einen Anspruch auf 18 Wochen Elternzeit hat. Höhe und Bemessung der Entschädigung sollen sich nach dem EOG richten. 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 einen Bezug einer ausgedehnten Elternzeit ihren Wohnsitz in den Kanton Zürich verlegen. Vor diesem Hintergrund ist eine schweizweit einheitliche Lösung vorzuziehen.

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.

Aus diesen Gründen ist die Initiative abzulehnen und auf die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags zu verzichten.

4. Antrag

Gestützt auf diese Erwägungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die kantonale Volksinitiative «für eine Elternzeit (Elternzeit-Initiative)» ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Silvia Steiner	Kathrin Arioli