

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

20

MO 44

500

Frauenfeld, 9. April 2024

216

Motion von Petra Merz und Patrick Siegenthaler vom 3. Mai 2023 „Standesinitiative zur Einführung einer nationalen Elternzeit“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Mit der Motion (2 Erst- und 37 Mitunterzeichnerinnen und -zeichner) soll der Regierungsrat beauftragt werden, eine Standesinitiative gemäss Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV; SR 101) einzureichen.

Die Standesinitiative soll den Bund auffordern, einen Entwurf für einen Erlass der Bundesversammlung auszuarbeiten, der eine nationale Elternzeit einführt, die folgende Bedingungen erfüllt:

1. Die Elternzeit beträgt insgesamt mindestens 20 Wochen.
2. Der fixe Anteil der Mutter darf nicht kürzer sein als die aktuellen 14 Wochen Mutterschaftsurlaub.
3. Der fixe Anteil des Vaters soll mindestens 15 Prozent der gesamten Elternzeit betragen.
4. Beide Elternteile sollen die restlichen Anteile der Elternzeit flexibel beziehen können.

Die Motionärinnen und Motionäre streben mit ihrem Vorstoss insbesondere eine Verbesserung der Gleichberechtigung von Frau und Mann, eine erleichterte Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit sowie eine Verbesserung der volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen an. Durch eine Erhöhung der Gesamtdauer der Elternzeit gegenüber dem heutigen Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaub, bei einem gleichzeitigen Mindestanteil des Vaters an der gesamten Elternzeit, soll der Einbezug der Väter in die Fa-

milienarbeit gefördert werden. Die Erwerbsquote der Frauen und ihre Entwicklungschancen sollen verbessert werden. Somit soll auch die Ausschöpfung des einheimischen Fachkräftepotenzials verbessert und die Wirtschaft gestärkt werden.

Das nationale Parlament soll verschiedene Lösungen auf ihre Machbarkeit und die politischen Chancen hin prüfen. Die zu erarbeitende Lösung soll politisch breit abgestützt sein und von der Wirtschaft getragen werden.

2. Rechtslage

Wöchnerinnen dürfen gemäss Art. 35a Abs. 3 des Arbeitsgesetzes (ArG; SR 822.11) während acht Wochen nach ihrer Niederkunft nicht beschäftigt werden. Noch weitergehend ist der Schutz gemäss dem von der Schweiz ratifizierten Übereinkommen Nr. 183 über den Mutterschutz, 2000 (SR 0.822.728.3). Art. 4 dieses Übereinkommens legt die Dauer des obligatorischen Mutterschaftsurlaubs auf 14 Wochen fest.

Die Entschädigung für den Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaub ist im Bundesgesetz über den Erwerbsersatz (Erwerbsersatzgesetz, EOG; SR 834.1) geregelt. Die Mutter hat während 14 Wochen Anspruch auf eine Mutterschaftsentschädigung (Art. 16c EOG), der Vater während zwei Wochen auf eine Vaterschaftsentschädigung (Art. 16k EOG). Die Höhe des Anspruchs beträgt jeweils 80 % des vor der Geburt erzielten durchschnittlichen Erwerbseinkommens, bei einem Maximum von Fr. 220 pro Tag (Art. 16e, Art. 16f und Art. 16l EOG).

3. Inhaltliche Beurteilung der Motion

3.1. Bisherige Vorstösse und grundsätzliche Haltung des Regierungsrates

Auf Bundesebene wurden in den letzten Jahren zahlreiche Vorstösse für eine Elternzeit durch das Parlament abgelehnt.¹ Darunter auch ein Vorstoss, der einen 16-wöchigen Elternurlaub forderte, von dem acht Wochen für die Mutter reserviert sein sollten und acht Wochen hätten flexibel aufgeteilt werden können.² Dieser Vorstoss lag mit seinen Forderungen nahe an den Forderungen der vorliegenden Motion für eine Standesinitiative. Er wurde vom Ständerat am 12. September 2019 abgelehnt.

¹ Dies waren insbesondere die Vorstösse 14.3068 „Elternurlaub statt Mutterschaftsentschädigung“, Motion 14.3109 „Elternurlaub. Mehr Wahlfreiheit bei gleichen Kosten“, Motion 14.4161 „Elternurlaub“, Parlamentarische Initiative 15.458 „Elternzeit. Eine umfassende, ganzheitliche Lösung als Ergänzung zum bestehenden Mutterschaftsurlaub“, Parlamentarische Initiative 16.453 „Elternzeit von 14 Wochen für beide Elternteile bei beidseitiger Erwerbstätigkeit“, Motion 19.3738 „Für einen modernen und flexiblen Elternurlaub“, Motion 19.3847 „Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern. Endlich eine echte Elternzeit“, Motion 19.3848 „Elternzeit von 14 Wochen für beide Elternteile für Chancengleichheit im Erwerbsleben“, Interpellation 19.4274 „Elternzeit jetzt, auch aus gesundheitlichen Aspekten“, Postulat 20.3873 „Elternurlaub. Die Zukunft unserer Familienpolitik“, und Parlamentarische Initiative 20.472 „Elternzeit von 14/14 Wochen. Gleiche Chancen im Erwerbsleben“.

² Motion 19.3738 „Für einen modernen und flexiblen Elternurlaub“, eingereicht am 20. Juni 2019, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20193738>.

Der Bundesrat hat in seinen Antworten auf die erwähnten Vorstösse stets die Position vertreten, der Fokus der Massnahmen auf Bundesebene solle nicht auf einer verlängerten Elternzeit liegen, sondern auf einem Ausbau der bedarfsgerechten familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungsangebote, damit die Vereinbarkeit von Familie und Beruf auch in späteren Lebensphasen des Kindes gesichert sei. Die gesetzgeberischen Bemühungen auf Bundesebene für einen dauerhaften finanziellen Beitrag des Bundes an die familienergänzende Betreuung (Überführung der Anstossfinanzierung des Bundes in eine dauerhafte Lösung) hat der Regierungsrat in seiner Vernehmlassungsantwort unterstützt. Der Nationalrat ist am 22. August 2023 auf das Geschäft eingetreten und hat dazu ab 15. Februar 2024 eine Vernehmlassung durchgeführt. Gegenwärtig ist das Geschäft in der ständerätlichen Kommission traktandiert.³

Der Regierungsrat misst der Vereinbarkeit von Familie und Beruf grosse Bedeutung zu. Aus diesem Grund hat er zwei Massnahmen in die „Richtlinien des Regierungsrates des Kantons Thurgau für die Regierungstätigkeit in der Legislaturperiode 2020–2024“ aufgenommen:

- Der Kanton unterstützt den bedarfsgerechten Ausbau und die Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung. (S. 31)
- Der Kanton unterstützt die Gemeinden beim Aufbau von bedarfsgerechten Angeboten in der Frühen Förderung. (S. 36)

Für die Umsetzung dieser Massnahmen erfolgten in den vergangenen Jahren zahlreiche Aktivitäten.⁴ Zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist zudem ein neues Gesetz über Kind, Jugend und Familie in Ausarbeitung. Das Departement für Erziehung und Kultur (DEK) hat dazu vom 1. Dezember 2023 bis am 15. März 2024 eine Vernehmlassung durchgeführt.

Auch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung möchte der Regierungsrat gute Rahmenbedingungen setzen, die es ihnen erlauben, Familie und Beruf entsprechend ihren individuellen Wünschen zu vereinbaren. So ist Teilzeitarbeit in Kaderpositionen sowohl rechtlich als auch gemäss den internen Vorgaben möglich. Die kantonale Verwaltung setzt eine Flexibilisierung der Arbeitszeitmodelle (Jahresarbeitszeit) und der Arbeitsmodalitäten (Homeoffice) um, damit die Vereinbarkeit von Beruf und Familie weiter verbessert wird. Zudem ist Jobsharing in der kantonalen Verwaltung möglich und wird bereits umgesetzt. Durch die auf das Jahr 2023 hin umgesetzte Erhöhung des Ferienanspruchs für die 21- bis 49-jährigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter soll unter anderem auch der Ferienbezug nach der Geburt vereinfacht werden.

³ Parlamentarische Initiative 21.403 „Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung“, vgl. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20210403>.

⁴ Für eine Zusammenfassung vgl. „Regierungsrat antwortet auf die Forderungen vom Frauenstreiktag“, Medienmitteilung vom 3. Oktober 2022, <https://www.tg.ch/news.html/485/news/60188/newsarchive/1> und RRB Nr. 522 vom 19. September 2023.

3.2. Beurteilung einzelner Aspekte

Die Gleichberechtigung der Geschlechter und die Rahmenbedingungen, die es den Eltern ermöglichen, ihr Familienleben und die persönliche berufliche Entwicklung nach ihren Wünschen zu gestalten, sind dem Regierungsrat ein wichtiges Anliegen. Dieses Anliegen muss mit anderen politischen Zielen abgewogen und in die rechtlichen Rahmenbedingungen eingebettet werden. Eine Verlängerung und Flexibilisierung des gesamtgesellschaftlich für die Eltern zur Verfügung stehenden Elternurlaubs würden individuell angepasste Lösungen ermöglichen. Der stärkere Einbezug der Väter in die Familienarbeit wäre durch das vorgeschlagene Modell zwar erleichtert. Um dieses Ziel zu erreichen, wäre allerdings eine Lösung, die eine paritätische Elternzeit mit gleich langem Elternurlaub für Mutter und Vater vorsieht, angezeigt. Eine paritätische Elternzeit wäre ohne gleichzeitige Verkürzung des Mutterschaftsurlaubs nur durch eine deutliche Verlängerung der gesamten Dauer der Elternzeit möglich. Entsprechende Vorstösse wurden im Bundesparlament mehrfach abgelehnt.

Neben diesen grundsätzlichen Überlegungen sprechen weitere Gründe gegen den Vorstoss. Die Modalitäten der Finanzierung werden nicht definiert, so dass dem Bundesparlament verschiedene Varianten offenstehen.

Die naheliegende Option wäre eine Finanzierung über die Erwerbsersatzordnung (EO), analog zur Finanzierung des bestehenden Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaubs. Ein Vorteil dieser Variante wäre, dass die Kosten von Arbeitgebenden, Arbeitnehmenden und Selbständigerwerbenden paritätisch getragen und die Kosten auf die gesamte Volkswirtschaft verteilt würden. Die Erfahrungen aus dem Ausland zeigen, dass die Rate der Inanspruchnahme eines Elternurlaubs mit der Höhe der Einkommensersatzrate steigt.⁵ Aus diesem Grund sollte sich die Höhe der Entschädigung am bestehenden EO-Satz orientieren (80 % des vor der Geburt erzielten durchschnittlichen Erwerbseinkommens, bei einem Maximum von Fr. 220 pro Tag). Eine Finanzierung der Elternzeit über die EO würde die Arbeitskosten erhöhen. Zusätzlich würden administrative Kosten für den Vollzug entstehen. Eine Erhöhung der Arbeitskosten schwächt die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft. Der Regierungsrat betrachtet die zu erwartenden volkswirtschaftlichen Kosten infolge der Erhöhung der Arbeitskosten als gewichtiges Argument gegen die Motion, insbesondere in der gegenwärtigen politischen Diskussion zur Finanzierung der 13. AHV-Rente.

Neben einer Finanzierung über die EO stehen weitere Varianten offen, die nicht zu einer Erhöhung der Arbeitskosten führen. Denkbar wäre etwa eine Erhöhung der Mehrwertsteuer (MWST) oder die Auszahlung von angesparten Vorsorgeguthaben (Säule 3a oder eigene, zweckgebundene Gefässe).⁶ Eine Erhöhung der MWST erfolgte in der Vergangenheit selten zugunsten von Institutionen oder Projekten mit weitreichendem gesamtgesellschaftlichem Nutzen, etwa zugunsten von AHV, IV oder dem öffentlichen

⁵ „Vaterschaftsurlaub und Elternurlaub. Auslegeordnung und Präsentation unterschiedlicher Modelle, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Fetz (11.3492) vom 6. Juni 2011“, 2013, S. 63.

⁶ Für eine Übersicht verschiedener denkbarer Modelle, vgl. „Vaterschaftsurlaub und Elternurlaub. Auslegeordnung und Präsentation unterschiedlicher Modelle, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Fetz (11.3492) vom 6. Juni 2011“, 2013, S. 61.

Verkehr. Die Erfolgsaussichten eines Vorstosses für eine MWST-Erhöhung schätzt der Regierungsrat als gering ein. Zudem ist zu berücksichtigen, dass eine MWST-Erhöhung den Konsum verteuert und damit die Empfängerinnen und Empfänger von tiefen Einkommen überproportional belastet. Eine Finanzierung der Elternzeit über die Auszahlung von angesparten Vorsorgeguthaben würde aller Voraussicht nach die effektive Inanspruchnahme der Elternzeit reduzieren, weil erstens die Elternschaft häufig in der ersten Hälfte der Erwerbsbiographie eintritt und daher die angesparten Guthaben noch relativ klein sind und weil zweitens diese Option tendenziell nur von besserverdienenden Eltern in Anspruch genommen werden würde, da Eltern mit geringeren Einkommen eine zu tiefe Sparquote ausweisen, um eine Reduktion der Vorsorgeleistungen verschmerzen oder überhaupt ein entsprechendes Guthaben aufbauen zu können.

Neben der volkswirtschaftlich schädlichen Erhöhung der Arbeitskosten würde die verlängerte und flexibilisierte Elternzeit die Unternehmen vor organisatorische Herausforderungen aufgrund der zu erwartenden langen Abwesenheiten stellen. Je kleiner das Unternehmen, umso grösser sind die Herausforderungen bei der Organisation der Stellvertretung für eine längere Abwesenheit. Auch diese indirekte Erhöhung der Arbeitskosten beurteilt der Regierungsrat kritisch.

Eine kostenneutrale Lösung wäre in der Form einer Flexibilisierung des bestehenden Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaubs denkbar, wenn etwa die beiden Elternteile die gesamte Bezugsdauer individuell aufteilen dürften – gegebenenfalls bei einer fixen Bezugsdauer für den Vater. Diese Lösung stünde allerdings im Widerspruch zu den geltenden Rechtsnormen auf schweizerischer und internationaler Ebene. Während die gesetzlichen Grundlagen auf schweizerischer Ebene grundsätzlich angepasst werden könnten, ist dies auf internationaler Ebene nicht ohne weiteres möglich. Die Schweiz müsste in diesem Fall eine Änderung des völkerrechtlichen Vertrags bewirken oder das Übereinkommen aufkünden, was realpolitisch unrealistisch ist.

4. Finanzielle Auswirkungen

Eine Finanzierung der Elternzeit über die EO hätte keine direkten Auswirkungen auf den kantonalen Haushalt, würde aber die Arbeitskosten erhöhen. Der Bundesrat schätzte im Jahre 2011 die Kosten für eine über die EO finanzierte 16-wöchige Elternzeit auf rund 1 Mia. Franken pro Jahr. Für eine 24-wöchige Elternzeit wurden die Kosten auf 1.4 bis 1.7 Mia. Franken pro Jahr geschätzt.⁷ Diese Schätzungen können nur begrenzt auf die vorliegende Motion übertragen werden. Allerdings liefern sie einen Anhaltspunkt für die zu erwartenden Kosten in Milliardenhöhe. Angesichts der grossen finanziellen Herausforderungen, mit denen sich der Bund und die Kantone konfrontiert sehen, und der steigenden Lebenshaltungskosten für die breite Bevölkerung stellt die Finanzierung einer Elternzeit aus Sicht des Regierungsrates gegenwärtig ein unüberwindbares Hindernis dar.

⁷ „Vaterschaftsurlaub und Elternurlaub. Auslegeordnung und Präsentation unterschiedlicher Modelle, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Fetz (11.3492) vom 6. Juni 2011“, 2013, S. 61.

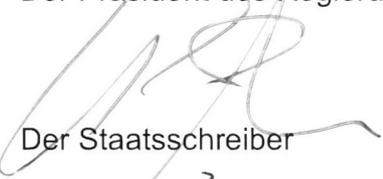
5. Zusammenfassende Beurteilung

Der Regierungsrat misst der Gleichberechtigung der Geschlechter und der Vereinbarkeit von Beruf und Familie grosse Bedeutung bei. Ein verlängerter Elternurlaub würde allerdings die Arbeitskosten erhöhen und die Unternehmen vor organisatorische Herausforderungen stellen. Eine reine Flexibilisierung des bestehenden Elternurlaubs wäre nur durch eine gleichzeitige Anpassung des Arbeitsgesetzes möglich und stünde im Konflikt mit völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz. Das nationale Parlament hat in den vergangenen Jahren mehrere Vorstösse für eine verlängerte Elternzeit aus diesen Gründen abgelehnt, gleichzeitig aber Mittel bereitgestellt, um die familienergänzende Kinderbetreuung zu fördern und die Betreuungskosten für Familien zu senken. Dieses Mittel ist effektiver und bewährt, um die Motionsziele zu verwirklichen. Der Regierungsrat lehnt die Motion daher ab.

6. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wird Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates


Der Staatsschreiber



