



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 18. Mai 2022
Direktion: Direktion für Inneres und Justiz
Geschäftsnummer: 2020.STA.1027
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Grossratsbeschluss betreffend die «Initiative für eine kantonale Elternzeit»

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung.....	1
2.	Entstehung und Zustandekommen der Initiative.....	2
3.	Ziele und Inhalt der Initiative	2
3.1	Ziel der Initiative	2
3.2	Inhalt der Initiative.....	2
4.	Gültigkeit der Initiative	2
4.1	Allgemeines.....	2
4.2	Einheit der Form oder der Materie sowie Durchführbarkeit.....	3
4.3	Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht	3
4.3.1	Grundsätzliches	3
4.3.2	Vereinbarkeit mit übergeordnetem Bundesrecht und kantonalem Recht	3
4.4	Schlussfolgerung zur Gültigkeit	6
5.	Würdigung der Initiative	6
5.1	Ausgangslage.....	6
5.2	Vorstösse im Kanton Bern	7
5.3	Vorstösse auf Bundesebene	7
5.4	Internationaler Vergleich	8
5.5	Gesellschaftliche Auswirkungen	8
5.5.1	Auswirkungen auf die Familie	8
5.5.2	Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frau und Mann	9
5.6	Kostenfolgenabschätzung.....	9
5.6.1	Bruttokosten der Elternzeit.....	9
5.6.2	Mehreinnahmen des Kantons aufgrund der Elternzeit	10
5.6.3	Minderausgaben des Kantons aufgrund der Elternzeit.....	11
5.6.4	Fazit zu den Kostenfolgen	11
5.7	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	12
6.	Antrag des Regierungsrates	12

1. Zusammenfassung

Die «Initiative für eine kantonale Elternzeit» ist mit 19'802 Stimmen zustande gekommen. Sie fordert in Form einer einfachen Anregung die Einführung einer Elternzeit von 24 Wochen. Der Regierungsrat kommt zum Schluss, dass die Initiative gültig ist: Sie wahrt die Gebote der Einheit der Form und der Einheit der Materie, ist durchführbar und mit übergeordnetem Bundesrecht vereinbar. Der Regierungsrat beantragt, die Initiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen, weil sie erhebliche Mehrkosten für den Kanton zur Folge hätte. Zudem hält der Regierungsrat eine Regelung auf nationaler Ebene für sinnvoller. Er erachtet es

ferner als zweckmässig, den Bericht des Bundesrates «Volkswirtschaftliches Gesamtmodell (Kosten-Nutzen) von Elternzeitmodellen» abzuwarten.

2. Entstehung und Zustandekommen der Initiative

Das Initiativkomitee «Elternzeit» reichte am 30. April 2021 die «Initiative für eine kantonale Elternzeit» in der Form einer einfachen Anregung bei der Staatskanzlei ein. Für eine Initiative sind 15'000 gültige Unterschriften erforderlich (Art. 58 Abs. 2 Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993; KV¹). Mit Beschluss vom 19. Mai 2021 stellte der Regierungsrat fest, dass die Volksinitiative mit 19'802 gültigen Unterschriften zustande gekommen ist (RRB 607/2021). Er muss sie innerhalb von zwölf Monaten dem Grossen Rat vorlegen, wenn er keinen Gegenvorschlag macht (Art. 149 Abs. 2 Gesetz vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte; PRG²). Diese Frist läuft am 19. Mai 2022 ab. Mit dem vorliegenden Antrag wahrt der Regierungsrat diese Frist.

3. Ziele und Inhalt der Initiative

3.1 Ziel der Initiative

Ziel der Initiative ist es, dass im Kanton Bern eine kantonale Elternzeit eingeführt wird, «um die Eltern bei der Entwicklung der Beziehung zu ihren Kindern zu unterstützen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern und die Gleichstellung von Frau und Mann zu fördern»³.

3.2 Inhalt der Initiative

Bei der Ausgestaltung der Elternzeit im Kanton Bern sind gemäss Initiativtext folgende Rahmenbedingungen zu beachten:

- Die kantonale Elternzeit soll 24 Wochen betragen. Davon sind je sechs Wochen für jeden Elternteil reserviert, die restlichen zwölf Wochen können die Eltern frei unter sich aufteilen.
- Während der kantonalen Elternzeit erhalten die Eltern einen angemessenen Lohnersatz. Dieser orientiert sich in Bezug auf Höhe und Art an der Mutterschaftsentschädigung.
- Die kantonale Elternzeit kann von der Geburt des Kindes bis zum Eintritt in den Kindergarten bezogen werden.

4. Gültigkeit der Initiative

4.1 Allgemeines

Initiativen sind nach Art. 59 Abs. 2 KV ganz oder teilweise ungültig zu erklären, wenn sie

- die Einheit der Form oder der Materie nicht wahren,
- undurchführbar sind,
- gegen übergeordnetes Recht verstossen.

¹ BSG 101.1

² BSG 141.1

³ Siehe Initiativtext.

4.2 Einheit der Form oder der Materie sowie Durchführbarkeit

Der Grundsatz der Einheit der Form verlangt, dass die Initiative entweder in der Form eines ausformulierten Entwurfs oder einer einfachen Anregung einzureichen ist (Kälin/Bolz, Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, 1995, S. 396, Ziff. 5 c). Die «Initiative für eine kantonale Elternzeit» wurde als einfache Anregung (Art. 58 Abs. 3 KV) eingereicht. Die Einheit der Form ist damit gewahrt.

Die Initiative betrifft eine klar abgegrenzte politische Frage. Es besteht ein hinreichender sachlicher Zusammenhang. Das Initiativbegehren wahrt damit die Einheit der Materie.

Eine Initiative muss faktisch vollzogen werden können. Bloss Schwierigkeiten bei der Realisierung sind nicht genügend. Für die Annahme der Undurchführbarkeit müssen sich objektive, unüberwindliche Hindernisse stellen, welche eine Volksabstimmung als sinnlos erscheinen lassen (Kälin/Bolz, a.a.O., S. 396 Ziff. 5 b). Die «Initiative für eine kantonale Elternzeit» verlangt eine «bezahlte Auszeit für erwerbstätige Eltern»⁴. Für die Finanzierung wäre gemäss den Erläuterungen des Initiativkomitees eine tripartite Aufteilung unter Kanton, Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden denkbar. Für das Initiativkomitee wäre auch ein Fonds mit Beiträgen von Arbeitgebenden und dem Kanton, wie er etwa im Kanton Waadt für die Kita-Finanzierung besteht, eine Option⁵. Diese Vollzugsvorschläge zeigen, dass die Initiative grundsätzlich vollziehbar ist, die Initiative ist folglich durchführbar.

4.3 Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht

4.3.1 Grundsätzliches

Eine Initiative muss mit dem Bundesrecht, dem kantonalen Verfassungsrecht sowie mit allem anderen übergeordneten Recht vereinbar sein (Kälin/Bolz, a.a.O., S. 396 Ziff. 5 a). Bei der Überprüfung der Vereinbarkeit einer einfachen Anregung mit dem übergeordneten Recht ist zu fragen, ob bzw. inwieweit dem kantonalen Gesetzgeber bei der Umsetzung des Initiativbegehrens unter Wahrung des damit verfolgten Grundanliegens Gestaltungsspielräume verbleiben, die es ihm erlauben, einen voraussichtlich mit dem höherrangigen Recht vereinbaren Erlass auszuarbeiten (Pedretti, Die Vereinbarkeit von kantonalen Volksinitiativen mit höherrangigem Recht, ZBI 118/2017 S. 322f., BGE 143 I 361 Erw. 3.3).

4.3.2 Vereinbarkeit mit übergeordnetem Bundesrecht und kantonalem Recht

Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist (Art. 3 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999; BV⁶). Sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind und sind für alle Geschäfte zuständig, die nicht ausdrücklich oder stillschweigend dem Bund zugewiesen wurden (originäre Zuständigkeit der Kantone). Der Bund erfüllt die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist (Art. 42 Abs. 1 BV).

4.3.2.1 Zivilrecht und Schutz der Arbeitnehmenden

1) Der in Art. 49 Abs. 1 BV festgehaltene Grundsatz des Vorrangs des Bundesrechts steht der Annahme oder Anwendung von kantonalen Regeln entgegen, welche in Bereiche eingreifen, welche der Bundesgesetzgeber *abschliessend* geregelt hat (BGE 137 I 167 E. 3.4, Bundesgerichtsurteil 2C_727/2011 E. 3.3).

⁴ Vgl. Erläuterungen zur Initiative - ELTERNZEIT, abgerufen am 14. April 2022.

⁵ Siehe Fn. 4

⁶ SR 101

Der Bund besitzt auf dem Gebiet des Zivilrechts eine *abschliessende* Rechtsetzungskompetenz (Art. 122 Abs. 1 BV, Leuenberger, St. Galler Kommentar zu Art. 122 BV, Rz. 4). Diese Aufgabe erfüllte er insbesondere durch den Erlass des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB⁷) und des Bundesgesetzes vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht; OR⁸). Freizeit und Ferien sind im OR (Art. 329 ff. OR) *abschliessend* geregelt. Im Bereich des Schutzes von Arbeitnehmenden hat der Bund ebenfalls eine *abschliessende* Rechtsetzungskompetenz (Art. 110 Abs. 1 Bst. a BV, BSK BV-Cardinaux, Art. 110, Rz. 22). Der Bundesgesetzgeber hat insbesondere das Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz, ArG⁹) erlassen. Im OR sind folglich Freizeit und Ferien und im ArG Arbeits- und Ruhezeiten, wöchentlicher Ruhetag und Feiertage *abschliessend* geregelt. Die Kantone sind somit grundsätzlich nicht befugt, in ihrer Gesetzgebung über das Bundesrecht hinausgehende Ferien oder Massnahmen des Schutzes von Arbeitnehmenden für privatrechtliche Arbeitsverhältnisse vorzusehen.

2) Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann jedoch ein kantonales Gesetz im gleichen Bereich, in dem die Bundesgesetzgebung als *abschliessend* betrachtet wird, Bestand haben, wenn es einen *anderen Zweck* als den vom Bundesrecht angestrebten verfolgt. Der Grundsatz des Vorrangs von Bundesrecht ist in diesen Fällen nicht verletzt, soweit ein kantonales Gesetz die Wirksamkeit der Bundesgesetzgebung verstärkt (BGE 138 I 410 Erw. 3.1, BGE 137 I 167 E. 3.4, Urteil 2C_727/2011 E. 3.3). Das Bundesgericht hat beispielsweise entschieden, dass die Regelung der Ladenöffnungszeiten aus *Gründen des Arbeitnehmerschutzes* abschliessend Sache des Bundes ist, die Kantone aber befugt sind, aus *Gründen des Umweltschutzes* die Ladenöffnungszeiten zu begrenzen (BGE 119 Ia 378 E. 9b). Eine kantonale Volksinitiative, die das Rauchen in öffentlichen Räumen und Anlagen zum *Schutz der Bevölkerung* vor den Auswirkungen des Passivrauchens verbieten lassen wollte, verletzte gemäss dem Bundesgericht den vom Bundesrecht abschliessend geregelten *Schutz von Arbeitnehmenden* nicht (BGE 133 I 110 E. 4).

Der Begriff der Ferien im arbeitsvertragsrechtlichen Sinn umfasst sowohl die Gewährung einer zum Voraus bestimmten Zahl aufeinanderfolgender freier Tage, die der Erholung dienen, als auch die Bezahlung des darauf entfallenden üblichen Lohnes (BGE 122 V 435 E. 3b, Abegg, in: Gauch/Aeppli/Stöckli (Hrsg.), Präjudizienbuch OR, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts (1875-2015), 9. Aufl., 2016, Art. 329a N 1, Streiff/von Kaenel/Rudolph, in: Arbeitsvertrag, Praxiskommentar zu Art. 319-362 OR, 7. Aufl., 2012, Art. 329a N 2). Ferien bezwecken somit die Erholung der Arbeitnehmenden bei gleichzeitiger Entlohnung.

Die «Initiative für eine kantonale Elternzeit» hat gemäss den Erläuterungen des Initiativkomitees einen familienpolitischen Fokus. Die Elternzeit soll die Eltern bei der Entwicklung der Beziehung zu ihren Kindern unterstützen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern und die Gleichstellung von Frau und Mann fördern¹⁰. Damit verfolgt sie *andere Zwecke* als die Gewährung zusätzlicher Ferien oder den Schutz der Arbeitnehmenden. Die Auswirkungen von Elternzeit wurden in zahlreichen Studien untersucht. Sie kommen zum Schluss, dass Elternzeit beispielsweise die Vater-Kind-Beziehung stärkt, die Entwicklung des Kindes unterstützt, die Erwerbstätigkeit der Mütter erhöht, die Gleichstellung zwischen Mann und Frau sowie die Gesundheit der Mütter fördert¹¹. Der mit der Initiative angestrebte Zweck kann folglich mit der Umsetzung der «Initiative für die Elternzeit» erreicht werden. Die Initiative verstösst daher nicht gegen die abschliessende Rechtsetzungskompetenz des Bundes im Bereich des Zivilrechts und des Schutzes der Arbeitnehmenden¹². Mit den insgesamt 24 Wochen «bezahlte Auszeit für erwerbstätige Eltern»¹³ verstärkt die Initiative die Wirksamkeit der Bundesgesetzgebung im Bereich des Zivilrechts sowie des Arbeitnehmerschutzes. Sie ist somit mit übergeordnetem Bundesrecht vereinbar.

⁷ SR 210

⁸ SR 220

⁹ SR 822.11

¹⁰ Siehe Initiativtext.

¹¹ Eidg. Kommission für Familienfragen EKFF, 2018, Elternzeit, weil es sich lohnt!, Wissenschaftlich fundierte Argumente und Empfehlungen, S. 4ff.

¹² Anders noch: Antwort des Regierungsrates vom 22. Mai 2019 auf die Motion Bauer (Wabern, SP) «Elternzeit jetzt! Für eine politische Entwicklung im Kanton Bern» (M 260-2018).

¹³ Siehe Fn. 4

4.3.2.2 Mutter- und Vaterschaftsversicherung

Im Bereich der Mutterschaftsversicherung besitzt der Bund ebenfalls eine *abschliessende* Rechtsetzungs-kompetenz (Art. 116 Abs. 3 BV, BSK BV-Gächter/Filippo, Art. 116, Rz. 21, Mader/Hürzeler, St. Galler Kommentar zu Art. 116 BV, Rz. 21). Dabei muss es sich gemäss Artikel 116 Absatz 3 BV um ein *Versicherungssystem* handeln, d.h. um ein in erster Linie durch Beiträge finanziertes System (BSK BV-Gächter/Filippo, Art. 116, Rz. 24). Der Bund hat diesen Gesetzgebungsauftrag mit dem Erlass der Artikel 16b bis 16h des Bundesgesetzes vom 25. September 1952 über den Erwerbsersatz (Erwerbsersatzgesetz, EOG¹⁴) per 1. Juli 2005 erfüllt. Ebenfalls gestützt auf Artikel 116 Absatz 3 BV schuf der Bund mit den Artikeln 16i bis 16m EOG per 1. Januar 2021 die Vaterschaftsversicherung (Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats vom 15. April 2019 zum indirekter Gegenentwurf zur Vaterschaftsurlaubs-Initiative, BBl 2019 3410 Ziff. 2.4, Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Rz. 166). Die Kantone sind aufgrund der *abschliessenden* Rechtsetzungskompetenz des Bundes grundsätzlich nicht befugt, eine kantonale Mutter- und/oder Vaterschaftsversicherung zu schaffen.

Die kantonale Elternzeit soll 24 Wochen betragen. Davon sind je sechs Wochen für jeden Elternteil reserviert. Die restlichen zwölf Wochen können die Eltern frei unter sich aufteilen. Faktisch verlängert sich damit die Mutter- und Vaterschaftsentschädigung. Artikel 16h EOG erlaubt es den Kantonen, eine höhere oder länger dauernde *Mutterschaftsentschädigung* vorzusehen und zu deren Finanzierung besondere Beiträge zu erheben. Eine kantonale (faktische) Verlängerung der Mutterschaftsentschädigung mittels einer Elternzeit wäre folglich zulässig. Der Bundesgesetzgeber hat bei der *Vaterschaftsentschädigung* von einer entsprechenden Bestimmung im EOG abgesehen. Das bedeutet, dass eine kantonale (faktische) Verlängerung der Vaterschaftsentschädigung mittels einer Elternzeit mit übergeordnetem Bundesrecht grundsätzlich nicht vereinbar ist.

Mit der Einführung der Mutterschaftsversicherung wollte der Gesetzgeber die Gleichstellung der Frauen im Erwerbsleben fördern, die Vereinbarkeit von Familie und beruflicher Tätigkeit sowie die Gleichstellung zwischen Mann und Frau verbessern (Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats vom 3. Oktober 2002 zur Ausweitung der Erwerbsansprüche auf erwerbstätige Mütter, BBl 2002 7538 Ziff. 2.4.2). Die wesentlichsten Argumente für die Einführung der Vaterschaftsversicherung waren die Förderung familienfreundlicher Arbeitsbedingungen und einer partnerschaftlicheren Rollenteilung in der Familie, indem der Mutter und dem Vater bereits unmittelbar nach der Geburt des Kindes die Möglichkeit eröffnet wird, sich intensiv an dessen Betreuung und Erziehung zu beteiligen (Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats vom 15. April 2019 zum indirekter Gegenentwurf zur Vaterschaftsurlaubs-Initiative, BBl 2019 3407 Ziff. 2.1). Die «Initiative für eine kantonale Elternzeit» verfolgt sinngemäss die gleichen Zwecke wie die Mutter- und Vaterschaftsversicherung gemäss EOG (vgl. oben Ziff. 3.1).

Die Initiative enthält keine konkreten Vorgaben zur Finanzierung. Gemäss Initiativkomitee ist für die Finanzierung «ein System wie bei der Mutterschaftsversicherung mit Beiträgen von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden und dazu auch ein Teil durch den Kanton selber» denkbar¹⁵. Eine kantonale Elternzeitversicherung, welche in erster Linie mit Beiträgen von Arbeitgebenden und -nehmenden finanziert wird, (faktisch) eine Verlängerung der bundesrechtlichen Mutter- und Vaterschaftsversicherung vorsieht und die gleichen Zwecke wie die Mutter- und Vaterschaftsversicherung gemäss EOG verfolgt, würde hinsichtlich der (faktischen) Verlängerung der Vaterschaftsversicherung gegen übergeordnetes Bundesrecht verstossen.

Um das mit der Initiative verfolgte Grundanliegen umzusetzen, müsste eine andere Finanzierungsart gewählt werden, damit ein Erlass ausgearbeitet werden kann, der voraussichtlich mit höherrangigem Recht

¹⁴ SR 834.1

¹⁵ FAQ Kantonale Elternzeit, abgerufen unter [Initiative - ELTERNZEIT](#) -> Argumentarium -> Elternzeit FAQ (PDF) am 14. April 2022.

vereinbar wäre. Für das Initiativkomitee wäre auch die Finanzierung mittels eines Fonds mit Beiträgen von Arbeitgebenden und dem Kanton, wie er etwa im Kanton Waadt für die Kita-Finanzierung besteht¹⁶, eine Option¹⁷. Wie oben erwähnt, zeichnet eine *Versicherung* aus, dass sie ein in erster Linie durch Beiträge finanziertes System ist. Eine kantonale Elternzeit, die primär mit Mittel der öffentlichen Hand finanziert würde, wäre somit zulässig. Folglich könnte bei der Umsetzung des Initiativbegehrens ein Erlass ausgearbeitet werden, der voraussichtlich mit höherrangigem Recht vereinbar wäre.

4.3.2.3 Familienpolitik sowie Gleichstellung von Frau und Mann

Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative u.a. dafür ein, dass Familien als Gemeinschaften von Erwachsenen und Kindern geschützt und gefördert werden (Art. 41 Abs. 1 Bst. c BV). Damit wird ein Gesetzgebungsauftrag an den Bund und die Kantone formuliert (Bigler-Eggenberger/Schweizer, St. Galler Kommentar zu Art. 41, Rz. 9 und 20). Im Bereich der Gleichstellung von Mann und Frau (Art. 8 Abs. 3 BV) richtet sich der Gesetzgebungsauftrag an den Bund, die Kantone und die Gemeinden (BSK BV-Waldmann, Art. 8, Rz. 127). Es liegt in diesen Bereichen somit *keine abschliessende* Rechtsetzungskompetenz des Bundes vor. Die Kantone müssen eigene Vorschriften erlassen. Der Kanton Bern hat die entsprechenden Regelungen in Artikel 10 Absatz 2 und Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe d und e KV festgehalten: Familien sollen in der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützt und die Gleichstellung von Mann und Frau soll gewährleistet werden. Die Initiative lässt somit genügend Gestaltungsspielräume, die es dem Grossen Rat bei der Umsetzung des Initiativbegehrens erlauben, einen voraussichtlich mit dem höherrangigen Recht vereinbaren Erlass auszuarbeiten.

4.4 Schlussfolgerung zur Gültigkeit

Die «Initiative für eine kantonale Elternzeit» ist durchführbar und wahrt das Gebot der Einheit der Form und der Materie. Aufgrund der vertieften Analyse der kantonalen Rechtsetzungskompetenzen und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass die Initiative mit übergeordnetem Bundesrecht vereinbar ist, wenn die Elternzeit in erster Linie mit Mitteln der öffentlichen Hand finanziert wird. Die Elternzeit-Initiative, welche im Kanton Zürich eingereicht worden war, wurde vom Zürcher Regierungsrat ebenfalls für gültig erklärt¹⁸. Auch das Bundesamt für Justiz (BJ) kommt zum Schluss, dass die Kantone über einen Handlungsspielraum verfügen, um einen Elternurlaub einzuführen. Sie müssen dafür mit der Elternzeit einen Zweck von öffentlichem Interesse verfolgen, welcher das Bundesrecht nicht abschliessend geregelt hat (z.B. Gleichstellung zwischen Mann und Frau, Kinderschutz)¹⁹. Die «Initiative für eine kantonale Elternzeit» ist deshalb gültig.

5. Würdigung der Initiative

5.1 Ausgangslage

In der Schweiz haben erwerbstätige Mütter seit dem 1. Juli 2005 Anrecht auf einen bezahlten *Mutterschaftsurlaub* von mindestens 14 Wochen (oder 98 Tage; Art. 16c EOG, Art. 329f OR). Erwerbstätige Väter haben seit dem 1. Januar 2021 einen Anspruch auf einen bezahlten *Vaterschaftsurlaub* von 14 Tagen (Art. 16k EOG, Art. 329g OR). Von der rechtlichen Möglichkeit, eine länger dauernde Mutterschaftsentschädigung vorzusehen (Art. 16h EOG), haben die Kantone Genf, Waadt und Freiburg Gebrauch gemacht.

¹⁶ Siehe Art. 44ff. *Loi du 20 juin 2006 sur l'accueil de jour des enfants (LAJE)*.

¹⁷ Siehe Fn. 15.

¹⁸ Kantonsrat Zürich | Geschäfte | Volksinitiative «für eine Elternzeit (Elternzeit-Initiative)» (zh.ch)

¹⁹ Schreiben des BJ vom November 2021 an den Kanton Tessin betr. Einführung einer Elternzeit; Votum Ständerätin Baume-Schneider in: *AB 2021 S 889* betr. Ständesinitiative des Kantons Jura «Bestimmungen zum Recht auf Eltern- oder Vaterschaftsurlaub und zu dessen Dauer. Allfällige Erlassung durch die Kantone» (20.320).

Elternurlaub, der heute in anderen Ländern gesetzlich verankert ist, wird Müttern und Vätern gewährt. Beim Elternurlaub (auch Elternzeit genannt) handelt es sich um einen Urlaub, der beiden Elternteilen dieselbe Möglichkeit eröffnen soll, für ihr (Klein-)Kind zu sorgen. Normalerweise kann der Urlaub erst nach dem Mutterschafts- bzw. Vaterschaftsurlaub bezogen werden. In einigen Fällen können die Eltern wählen, ob sie den Urlaub oder einen Teil davon in Teilzeitform beziehen wollen²⁰.

Die Schweiz kennt keinen gesetzlich geregelten und bezahlten Elternurlaub. Das Zürcher Stimmvolk hat am 15. Mai 2022 eine Volksinitiative für eine kantonale Elternzeit²¹ mit 64,8 Prozent abgelehnt. Einzelne Branchen und Unternehmen in der Schweiz gewähren freiwillig einen Elternurlaub. Die Dauer und die Höhe der Entschädigung dieser Urlaube variieren.

5.2 Vorstösse im Kanton Bern

Im Kanton Bern wurde die Einführung einer kantonalen Elternzeit mit der Motion Bauer (Wabern, SP) «Elternzeit jetzt! Für eine politische Entwicklung im Kanton Bern» (M 260-2018) verlangt. Der Regierungsrat stand dem Anliegen grundsätzlich positiv gegenüber, beantragte jedoch die Ablehnung der Motion. Er stützte sich in seiner Begründung auf den Bericht des Bundesrates vom 6. Juni 2011 «Vaterschaftsurlaub und Elternurlaub. Auslegeordnung und Präsentation unterschiedlicher Modelle», wonach die Kantone nicht ermächtigt seien, für privatrechtliche Arbeitsverhältnisse Gesetze über Urlaube und Ferien zu erlassen. Sie hätten keine Befugnis, Väter oder Eltern einen zusätzlichen Urlaub zu gewähren. Der Grosse Rat folgte dem Antrag auf Ablehnung am 3. September 2019. Eine vertiefte Analyse der bundesgerichtlichen Rechtsprechung hat inzwischen aber ergeben, dass die Kantone befugt sind, im gleichen Bereich ein Gesetz zu erlassen, in dem die Bundesgesetzgebung als *abschliessend* betrachtet wird (z.B. Ferien, Urlaube). Voraussetzung ist, dass das Gesetz einen *anderen Zweck* als den vom Bundesrecht angestrebten verfolgt. Dies ist beim Elternurlaub der Fall (siehe Ziff. 4.3.2.1). Diese Haltung vertritt auch das BJ (siehe Ziff. 4.4).

Mit der Motion Riesen (PSA, La Neuveville) «Kantone sollen über Elternurlaub legislieren können» (M 249-2019) wurde die Einreichung einer Standesinitiative verlangt, damit die Kantone eine höhere oder längere Vaterschafts- oder eine Elternentschädigung einführen können. Der Regierungsrat begrüsst das Anliegen grundsätzlich. Angesichts der damals bevorstehenden Referendumsabstimmung gegen den Vaterschaftsurlaub wollte der Regierungsrat das Ergebnis abwarten und danach prüfen, ob eine Standesinitiative angezeigt sei und wie sie gegebenenfalls formuliert werden soll. Er beantragte deshalb die Annahme der Motion als Postulat. Der Grosse Rat folgte diesem Antrag am 11. Juni 2020.

5.3 Vorstösse auf Bundesebene

Auf Bundesebene wurde in den vergangenen 20 Jahren eine Vielzahl von Vorstössen zur Elternzeit eingereicht. So hat das Bundesparlament beispielsweise im Jahr 2019 im Zusammenhang mit der Volksinitiative 18.052 «Für einen vernünftigen Vaterschaftsurlaub - zum Nutzen der ganzen Familie» und dem indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative 18.441 (parlamentarische Initiative «Indirekter Gegenentwurf zur Vaterschaftsurlaubs-Initiative») alle Anträge, welche die Einführung eines Elternurlaubs anstelle eines Vaterschaftsurlaubs verlangten, abgelehnt. Der Ständerat lehnte am 12. September 2019 die Motion 19.3738 «Für einen modernen und flexiblen Elternurlaub» ab. Beide Räte haben am 20. September 2021 bzw. 16. Dezember 2021 der Standesinitiative des Kantons Jura «Bestimmungen zum Recht auf Eltern- oder Vaterschaftsurlaub und zu dessen Dauer. Allfällige Erlassung durch die Kantone» (20.320) keine Folge gegeben. Das Postulat 20.3873 «Elternurlaub. Die Zukunft unserer Familienpolitik» wurde im Rat noch nicht behandelt. Am 16. September 2021 nahm der Nationalrat das Postulat 21.3961 «Volkswirtschaftliches Gesamtmodell (Kosten-Nutzen) von Elternzeitmodellen» an.

²⁰ Schweizerischer Bundesrat, Botschaft zur Volksinitiative «Für einen vernünftigen Vaterschaftsurlaub – zum Nutzen der ganzen Familie», BBJ 2018 3716f. Ziff. 4.3.

²¹ Siehe Fn. 18.

5.4 Internationaler Vergleich

Elternzeit ist ein international anerkanntes Modell zur Unterstützung von Familien. Alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) sind gestützt auf eine EU-Richtlinie verpflichtet, arbeitnehmenden Müttern und Vätern je einen mindestens vier Monate währenden Elternurlaub zu gewähren²². Bezüglich der Dauer sind zwei Gruppen auszumachen: Länder, in denen die Gesamtdauer der Familienurlaube (Mutterschaftsurlaub, Vaterschaftsurlaub [falls vorhanden] und Elternurlaub) zwischen neun und 15 Monaten liegt und Länder, in denen sie bis zu drei Jahren oder mehr betragen kann²³. Diese EU-Richtlinie ist in der Schweiz nicht anwendbar. Schweden hat den Elternurlaub vor fast vierzig Jahren eingeführt²⁴. In den Ländern der OECD hat sich die Elternzeit längst etabliert. Die Schweiz steht bezüglich Umfang und Ausgestaltung von Elternurlaub an drittletzter Stelle der OECD-Länder. Nur einzelne Staaten der USA und Mexiko haben ein noch geringeres Angebot²⁵.

5.5 Gesellschaftliche Auswirkungen

5.5.1 Auswirkungen auf die Familie

Zu den Auswirkungen von Elternzeit auf der individuellen und familiären Ebene liegen zahlreiche Studien vor. Diese weisen fast ausschliesslich positive, weniger oft neutrale Effekte von Elternzeit aus. Positive Wirkungen entfaltet die Elternzeit insbesondere nach einer Neueinführung. Studien, welche die Ausdehnung einer bestehenden Elternzeit untersuchen, können häufig keine Verstärkung der Effekte nachweisen. Effekte sind heterogen im Sinne, dass sozioökonomisch schlechter gestellte Familien mehr von Elternzeit profitieren als sozioökonomisch besser gestellte Familien²⁶.

Auswirkungen auf die Mutter

In der ersten Zeit nach der Geburt führt die Elternzeit insbesondere zu einer Verbesserung der psychischen Gesundheit der Mütter respektive zur Vermeidung psychischer Belastungen/Depression und zu einer höheren Lebenszufriedenheit. Die Elternzeit führt zudem zu einer Ausdehnung der Stillzeit²⁷.

Auswirkungen auf den Vater

Elternzeit führt bereits ab einer sehr kurzen Dauer zu einem grösseren familiären Engagement der Väter und zu einer Stärkung der Vater-Kind-Beziehung. Eine Studie zeigt, dass diese Effekte längerfristig insbesondere ab einer längeren Bezugsdauer wirksam sind²⁸.

Auswirkungen auf das Kind

Mehrere Studien zeigen, dass Elternzeit (...) eine positive Auswirkung auf die physische Gesundheit von Kindern im ersten Geburtsjahr hat (...). Dazu trägt auch die dank der Elternzeit verlängerte Stillzeit bei. Längerfristig ist es schwierig, kausale Zusammenhänge herzustellen, da viele andere Faktoren die Gesundheit von Kindern beeinflussen. Ergebnisse bezüglich der Auswirkungen auf die längerfristige kognitive Entwicklung und die Bildungsverläufe der Kinder/Jugendlichen sind nicht eindeutig und zeigen entweder

²² Vgl. Richtlinie 2010/18/EU des Rates vom 8. März 2010 zur Durchführung der von BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über den Elternurlaub und zur Aufhebung der Richtlinie 96/34/EG, Amtsblatt der Europäischen Union L 68/13 vom 18.3.2010. Die Richtlinie 2010/18/EU wird am 2. August 2022 ersetzt durch die Richtlinie 2019/1158/EU vom 20. Juni 2019, welche ebenfalls die Pflicht für einen mindestens viermonatigen Elternurlaub pro Elternteil vorsieht.

²³ Bericht des Bundesrates vom 30. Oktober 2013 in Erfüllung des Postulats Fetz (11.3492) vom 6. Juni 2011, Vaterschaftsurlaub und Elternurlaub, Auslegeordnung und Präsentation unterschiedlicher Modelle, S. 19, Ziff. 2.3.2.

²⁴ Bericht des Bundesrates vom 30. Oktober 2013 in Erfüllung des Postulats Fetz (11.3492) vom 6. Juni 2011, Vaterschaftsurlaub und Elternurlaub, Auslegeordnung und Präsentation unterschiedlicher Modelle, S. 21f., Ziff. 3.1.1.

²⁵ Müller/Ramsden, Interface Politikstudie, Was bewirkt die Elternzeit?, 2017, in CHSS 3/2018, S. 45 und 47.

²⁶ Eidg. Kommission für Familienfragen EKFF, 2017, Evidenzbasierte Erkenntnisse zu Wirkungen von Elternzeit sowie Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaub, Literaturanalyse, S. 71.

²⁷ Siehe Fn. 26.

²⁸ Siehe Fn. 26.

keine oder schwach positive Effekte auf (weniger hohe Schulabbruchquote, bessere schulische Leistungen). Ein positiver Zusammenhang wird insbesondere bei einem stärkeren Engagement der Väter nachgewiesen²⁹.

5.5.2 Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frau und Mann

79 Prozent der Frauen und neun Prozent der Männer hatten in der Schweiz im 2018 wegen Betreuungsaufgaben für Kinder unter 15 Jahren einen Erwerbsunterbruch von mindestens einem Monat. 22 Prozent der Frauen unterbrachen wegen solchen Betreuungsaufgaben ihre Erwerbstätigkeit für insgesamt mehr als fünf Jahre³⁰. Gemäss mehreren Studien nimmt die Erwerbsbeteiligung von Frauen mit einer Elternzeit kontinuierlich zu³¹. Dies wirkt sich positiv auf ihre Erwerbschancen und berufliche Laufbahn aus. In der Folge verringert sich das Armutsrisiko bei Trennung und Scheidung sowie die Rentenlücke.

5.6 Kostenfolgenabschätzung

5.6.1 Bruttokosten der Elternzeit

Der Lohnersatz während der Elternzeit soll gemäss Initiativtext angemessen sein und sich in Bezug auf Höhe und Art an der Mutterschaftsentschädigung orientieren. Für die Schätzung der Kostenfolgen der «Initiative für eine kantonale Elternzeit» wurden deshalb folgende Parameter verwendet:

- a Anzahl Geburten im Kanton Bern im Jahr 2019 (9'933 Geburten)³²
- b ein Taggeld für die Mütter von CHF 127.20 (Total im 2019 ausgerichtete Mutterschaftsentschädigung [CH] geteilt durch Anzahl Bezügerinnen [CH] geteilt durch den Mittelwert der Anzahl Bezugstage Mutterschaftsentschädigung [97 Tage])³³
- c ein Taggeld für die Väter von CHF 160.90 (80% des durchschnittlichen AHV-pflichtigen Einkommens im Jahr 2018 [resp. 2017 bei Selbständigerwerbenden], plafoniert auf maximal CHF 196)³⁴
- d 78.4% der Frauen, die in der Schweiz im 2019 eine Geburt hatten, haben eine Mutterschaftsentschädigung bezogen³⁵
- e 90.2% der Väter der im 2019 in der Schweiz geborenen Kinder hätten die Voraussetzungen für den Bezug der Vaterschaftsentschädigung erfüllt^{36, 37}

Das Taggeld der Mutterschaftsentschädigung wird auf der Grundlage des Erwerbseinkommens berechnet. Die Aufteilung des Bezugs der Elternzeit zwischen der Mutter und dem Vater hat wegen der unterschiedlich hohen Erwerbseinkommen von Frauen und Männern einen Einfluss auf die Kosten der Elternzeit.

Erfahrungen aus der EU zeigen, dass Mütter ihre Elternzeit deutlich häufiger nutzen als Väter. Wie viele Wochen der rechtlich zustehenden Elternzeit Frauen bzw. Männer tatsächlich beziehen, variiert in den EU-Staaten stark³⁸. Zudem kann gemäss Initiativtext die Elternzeit von den Eltern ab der Geburt des Kindes bis zum Eintritt in den Kindergarten bezogen werden, was ebenfalls Einfluss auf die Anzahl Wochen Elternzeit hat, die effektiv von den Müttern bzw. Vätern bezogen wird. Eine Schätzung, wie viele Wochen

²⁹ Siehe Fn. 26.

³⁰ Bundesamt für Statistik, Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE), Vereinbarkeit von Beruf und Familie in der Schweiz und im europäischen Vergleich 2018, S. 1 und 5.

³¹ Eidg. Kommission für Familienfragen EKFF, 2017, Evidenzbasierte Erkenntnisse zu Wirkungen von Elternzeit sowie Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaub, Literaturanalyse, S. 76.

³² Bundesamt für Statistik, Lebendgeburten nach Kanton und Staatsangehörigkeitskategorie der Mütter, 1970-2020.

³³ Eidg. Kommission für Familienfragen EKFF, 2021, Berechnung der Kosten für eine Elternzeit gemäss EKFF-Modell 2018, S. 5.

³⁴ Eidg. Kommission für Familienfragen EKFF, 2021, Berechnung der Kosten für eine Elternzeit gemäss EKFF-Modell 2018, S. 6f.

³⁵ Eidg. Kommission für Familienfragen EKFF, 2021, Berechnung der Kosten für eine Elternzeit gemäss EKFF-Modell 2018, S. 4.

³⁶ Siehe Anspruchsvoraussetzungen in Art. 16i Abs. 1 EOG.

³⁷ Die Vaterschaftsentschädigung wurde per 1. Januar 2021 eingeführt.

³⁸ Bericht des Bundesrates vom 30. Oktober 2013 in Erfüllung des Postulats Fetzi (11.3492) vom 6. Juni 2011, Vaterschaftsurlaub und Elternurlaub, Auslegeordnung und Präsentation unterschiedlicher Modelle, S. 27.

Elternzeit Mütter bzw. Väter im Kanton Bern tatsächlich beziehen würden, ist daher nicht möglich. Aus diesem Grund werden Kostenschätzungen zu zwei Szenarien vorgenommen:

Kostenschätzung Szenario 1

Alle Mütter und Väter beziehen die ganzen sechs Wochen Elternzeit, die ihnen je zustehen. Die zwölf frei aufteilbaren Wochen Elternzeit werden *allein von den Müttern bezogen*.

Sechs Wochen Elternzeit Mütter: grob geschätzt CHF 42 Mio.

Sechs Wochen Elternzeit Väter: grob geschätzt CHF 60 Mio.

Zwölf Wochen frei aufteilbare Elternzeit, nur von den Müttern bezogen: grob geschätzt CHF 83 Mio.

➔ *Total jährliche Kosten Elternzeit (Basis: Jahr 2019): grob geschätzt CHF 185 Mio.*

Kostenschätzung Szenario 2

Alle Mütter und Väter beziehen die ganzen sechs Wochen Elternzeit, die ihnen je zustehen. Von den zwölf frei aufteilbaren Wochen Elternzeit werden *je sechs Wochen von den Müttern und den Vätern bezogen*.

Sechs Wochen Elternzeit Mütter: grob geschätzt CHF 42 Mio.

Sechs Wochen Elternzeit Väter: grob geschätzt CHF 60 Mio.

Zwölf Wochen frei aufteilbare Wochen, von denen je sechs Wochen von den Müttern und den Vätern bezogen werden: grob geschätzt CHF 102 Mio.

➔ *Total jährliche Kosten Elternzeit (Basis: Jahr 2019): grob geschätzt CHF 204 Mio.*

Wie bereits oben erwähnt, ist aufgrund der Erfahrungen in den EU-Staaten davon auszugehen, dass nicht immer die gesamte Elternzeit in Anspruch genommen wird. Folglich werden die tatsächlichen Kosten für die Elternzeit tiefer ausfallen als in den beiden Szenarien³⁹.

5.6.2 Mehreinnahmen des Kantons aufgrund der Elternzeit

Studien aus mehreren OECD- und EU-Ländern zeigen, dass sich mit einer Elternzeit die Beschäftigungsquote von Frauen leicht erhöht⁴⁰. Väter verändern ihren Beschäftigungsgrad aufgrund von Elternzeit kaum⁴¹. Wird der Beschäftigungsgrad erhöht, steigen das Erwerbseinkommen und damit die Steuereinnahmen. Eine Erhöhung des Beschäftigungsgrades bedeutet in diesem Zusammenhang, dass der bisherige Beschäftigungsgrad *aufgrund der Elternzeit* auf z.B. 60 Prozent reduziert wird. *Ohne die Elternzeit* wäre er z.B. auf 50 Prozent reduziert worden. Es stellt sich die Frage, wie lange der Beschäftigungsgrad erhöht sein müsste, um mit den Mehreinnahmen bei den Steuern die gesamten Kosten für die Elternzeit zu decken.

Der durchschnittliche Steuersatz für die Kantonssteuer beträgt im Kanton Bern für verheiratete Eltern mit Kindern 10 Prozent. Erhöhen die Eltern das Total ihres Beschäftigungsgrades z.B. um insgesamt 20 Prozent, führt dies zu einer zusätzlichen Kantonssteuer von zwei Prozent des Lohnes des Ehepaares. Beträgt der Erwerbsersatz während der Elternzeit 80 Prozent des Lohnes, muss der höhere Beschäftigungsgrad dementsprechend 80 Mal länger dauern als der Bezug des Erwerbsersatzes. Beziehen die Eltern während insgesamt 24 Wochen Elternzeit (vgl. Szenario 1 und 2) einen Erwerbsersatz von 80 Prozent, müsste der höhere Beschäftigungsgrad mindestens 960 Wochen bzw. 18,5 Jahre dauern. Bei dieser Modellrechnung wurden Veränderungen beispielsweise des Lohnes (Berufsaufstieg) oder der kantonalen Steuerbelastung nicht berücksichtigt.

³⁹ Vgl. zur Berechnung der Kosten einer Elternzeit auch Eidg. Kommission für Familienfragen EKFF, 2021, Berechnung der Kosten für eine Elternzeit gemäss EKFF-Modell 2018.

⁴⁰ Thévenon, O.; Solaz, A. (2013): Labour Market Effects of Parental Leave Policies in OECD Countries, OECD Social Employment and Migration Working Papers, No. 141, OECD Publishing, Paris, Abstract und Akgunduz, Y. E.; Plantenga, J. (2013): Labour market effects of parental leave in Europe. Cambridge Journal of Economics, 37, 845-862, Abstract.

⁴¹ Müller/Ramsden, Interface Politikstudien Forschung und Beratung, Was bewirkt die Elternzeit?, in CHSS.3/2018 vom 7. September 2018, S. 48.

Wie viel und wie lange Mütter und Väter im Kanton Bern aufgrund der Elternzeit ihren Beschäftigungsgrad allenfalls erhöhen, kann nicht geschätzt werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass ein Teil der Kosten für die Elternzeit mit höheren Steuereinnahmen gedeckt werden kann.

Steigen wegen der Erhöhung des Beschäftigungsgrades von Müttern und Vätern die Erwerbseinkommen, erhöhen sich auch die Steuereinnahmen der Gemeinden.

5.6.3 Minderausgaben des Kantons aufgrund der Elternzeit

Steigt der Beschäftigungsgrad von Müttern und Vätern aufgrund der Elternzeit, erhöht sich ihr Erwerbseinkommen. In der Folge werden mehr Beiträge in die AHV und in die Pensionskassen einbezahlt. Dies führt im Rentenalter dazu, dass allenfalls höhere AHV-Renten ausgerichtet werden und/oder ein höheres Pensionskassenguthaben besteht. Dies führt in der Tendenz zu tieferen Ausgaben bei den Ergänzungsleistungen (EL). Die EL für die Pflege und Betreuung von Personen, die dauernd oder längere Zeit in einem Heim oder Spital leben, und die EL für Krankheits- und Behinderungskosten trägt der Kanton. Die übrigen Aufwendungen des Kantons für die EL werden – nach Abzug des Bundesbeitrags – vom Kanton und den Gemeinden getragen (Art. 15 Abs. 1 und 2 Einführungsgesetz vom 27. November 2008 zum Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung; EG ELG⁴²). Ein höheres Erwerbseinkommen führt nicht nur bei den EL, sondern auch bei anderen Sozialleistungen tendenziell zu Minderausgaben des Kantons und teilweise der Gemeinden (z.B. Prämienverbilligungen, Betreuungsgutscheine für die Kinderbetreuung in Kitas und Tagesfamilien).

Der Bezug von Elternzeit kann zur Folge haben, dass die Eltern die Kinderbetreuung durch Kitas und Tagesfamilien vorübergehend weniger oder erst später in Anspruch nehmen. Dies kann in Gemeinden, welche am Betreuungsgutscheinsystem teilnehmen, zu Minderausgaben beim Kanton und der Gemeinde führen (Art. 63 und Art. 120 Abs. 1 Bst. b Gesetz vom 9. März 2021 über die sozialen Leistungsangebote; SLG⁴³).

5.6.4 Fazit zu den Kostenfolgen

Die «Initiative für eine kantonale Elternzeit» bringt erhebliche Mehrkosten mit sich. Sie werden durch allfällige Mehreinnahmen bei den Steuern und Minderausgaben bei den Sozialleistungen nur teilweise kompensiert. Damit die Initiative gültig umgesetzt werden kann, müsste in erster Linie die öffentliche Hand und damit voraussichtlich der Kanton für die verbleibenden Kosten aufkommen.

Dem Regierungsrat sind die Verbesserung und die Sicherstellung guter Rahmenbedingungen für Familien ein wichtiges Anliegen. Im Familienbericht 2021 hat er aufgezeigt, dass der Kanton Bern in familienpolitischer Hinsicht bereits mit zahlreichen wichtigen und sinnvollen Massnahmen aktiv ist. Er schlug ergänzende Massnahmen vor. Sie zeigen die Richtung auf, in welche der Regierungsrat die Familienpolitik längerfristig weiterentwickeln möchte⁴⁴. Die kantonale Elternzeit ist eine weitere familienpolitische Massnahme. Der Regierungsrat begrüsst sie grundsätzlich. Angesichts der angespannten und unsicheren finanzpolitischen Ausgangslage will der Regierungsrat derzeit jedoch keine Mehrkosten eingehen, bei denen ein Handlungsspielraum besteht. Zudem bevorzugt er eine national geregelte Elternzeit anstelle unterschiedlicher kantonaler Lösungen. Er erachtet es auch als sinnvoll, das Ergebnis des Berichts des Bundesrates zum Postulat 21.3961 «Volkswirtschaftliches Gesamtmodell (Kosten-Nutzen) von Elternzeitmodellen» abzuwarten, bevor über die Einführung einer Elternzeit entschieden wird. Aus diesen Gründen lehnt er die «Initiative für eine kantonale Elternzeit» ab.

⁴² BSG 841.31

⁴³ BSG 860.2

⁴⁴ Regierungsrat des Kantons Bern, Familienbericht 2021, Laufende Massnahmen und geplante Weiterentwicklung der Familienpolitik des Kantons Bern, Seite 1.

5.7 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

In der Schweiz herrscht in gewissen Branchen seit Jahren ein Fachkräftemangel. Der Bund hat deshalb vier Handlungsfelder definiert, in denen ungenutzte Fachkräftepotenziale mit gezielten Massnahmen erfolgsversprechend aktiviert werden können und zugleich auch ein Handlungsbedarf besteht. Eines dieser Handlungsfelder ist die Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Um die Erwerbsbeteiligung von Frauen zu erhöhen, gelte es, bestehende Hürden bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie (Kinder- und Angehörigenbetreuung) sowie beim Wiedereinstieg nach einem Mutterschaftsurlaub abzubauen⁴⁵. Elternzeit erhöht gemäss Studien aus mehreren OECD- und EU-Ländern die Erwerbsbeteiligung von Frauen (vgl. Ziff. 5.6.2) und wirkt damit dem Fachkräftemangel entgegen.

Volkswirtschaftlich betrachtet verringert sich die Wettbewerbsfähigkeit des Kantons Bern, wenn für die Finanzierung der Elternzeit die Steuern erhöht würden und sich allenfalls die Arbeitgeber an den Kosten für die Elternzeit beteiligen müssten. Wenn aufgrund der Elternzeit der Beschäftigungsgrad erhöht wird und damit die Erwerbseinkommen ansteigen, stehen den betroffenen Familien mehr finanzielle Mittel für den privaten Konsum zur Verfügung.

Bezahlte Elternzeit hat gemäss verschiedenen Studien einen eher positiven Effekt auf Produktivität, Umsatz und Arbeitsplatzmoral. Sie führt in der Tendenz zu Kosteneinsparungen. Elternzeit verringert die Fluktuation von Mitarbeitenden und verursacht aufgrund einer Verringerung von Personalbeschaffungskosten keine Mehrkosten für die Unternehmen (insbesondere dann, wenn es sich um gut qualifizierte Mitarbeitende handelt)⁴⁶.

Von den zehn grössten Arbeitgebern im Kanton Bern (gemessen an der Anzahl Vollzeitstellen)⁴⁷ bietet die eine Hälfte zwei bis vier Wochen zusätzlichen bezahlten Mutterschaftsurlaub an. Beim Vaterschaftsurlaub, der per 1. Januar 2021 eingeführt worden ist, gewährt die Hälfte der Arbeitgeber keine zusätzlichen bezahlten Urlaubstage, die restlichen zwischen einer und zwei Wochen. Die Ergebnisse aus einer Befragung von 36 Schweizer Klein- und Mittelbetrieben, die familiengerechte Massnahmen umgesetzt haben, zeigen, dass sich die Unternehmen in ihrer Strategie bestärkt sehen. Sie sind der Ansicht, dass sich die Massnahmen für den Betrieb auszahlen und dass sie auf dem eingeschlagenen Weg gut fahren. Kostspielige Familienprogramme können sich Klein- und Mittelbetriebe aber kaum leisten⁴⁸. Mit einer Elternzeit wäre es auch ihnen und ihren Angestellten möglich, davon zu profitieren. Die Arbeitgeber im Kanton Bern könnten mit einer Elternzeit attraktivere Anstellungsbedingungen anbieten, wodurch sie bessere Chancen im Wettbewerb um Fachkräfte haben.

6. Antrag des Regierungsrates

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, die Initiative abzulehnen. Sie hätte für den Kanton erhebliche Mehrkosten zur Folge. Zudem würde dem Anliegen mit einer einheitlichen nationalen Lösung besser Rechnung getragen als mit unterschiedlichen kantonalen Regelungen. Es ist auch sinnvoll, das Ergebnis des Berichts des Bundesrates zum Postulat 21.3961 «Volkswirtschaftliches Gesamtmodell (Kosten-Nutzen) von Elternzeitmodellen» abzuwarten. Aus diesen Gründen verzichtet er auf die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags.

⁴⁵ Bundesrat, Schlussbericht zur Fachkräfteinitiative, 2018, S. 4.

⁴⁶ Eidg. Kommission für Familienfragen EKFF, Evidenzbasierte Erkenntnisse zu Wirkungen von Elternzeit sowie Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaub, Literaturanalyse, 2017, S. 72.

⁴⁷ Der Bund, Das sind die 100 grössten Arbeitgeber im Kanton Bern, 19. Dezember 2019.

⁴⁸ Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Schweizerischer Gewerbeverband (SGV), KMU-Handbuch Beruf und Familie 2016, Massnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familien in kleinen und mittleren Unternehmen, S. 9 und 12.