



Motion der SP-Fraktion betreffend Einführung eines Zuger bezahlten Elternurlaubs von 8 Wochen

(Vorlage Nr. 3814.1 - 17880)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 10. Juni 2025

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die genannte Motion wurde am 26. September 2024 eingereicht und vom Kantonsrat am 31. Oktober 2024 an den Regierungsrat überwiesen. Wir unterbreiten Ihnen hiermit folgenden Bericht und Antrag:

1. Ausgangslage

Gemäss Art. 16c Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Erwerbsersatz (Erwerbsersatzgesetz, EOG) vom 25. September 1952 (SR 834.1) haben erwerbstätige Mütter für die ersten 98 Tage bzw. 14 Wochen nach der Geburt des Kindes Anspruch auf eine Mutterschaftsentschädigung. Der andere Elternteil (d.h. der erwerbstätige Vater bzw. die erwerbstätige Ehefrau der Mutter) hat gemäss Art. 16k Abs. 2 EOG einen Anspruch auf maximal 14 Taggelder, was zwei Wochen entspricht.

Der Kanton Zug gewährt seinen Mitarbeitenden gestützt auf § 60 des Personalgesetzes vom 1. September 1994 (BGS 154.21) folgende Leistungen:

- Den Mitarbeiterinnen wird unabhängig vom Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung ein bezahlter Mutterschaftsurlaub von maximal 16 Wochen gewährt.
- Der Vater hat unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch auf einen bezahlten Vaterschaftsurlaub von 2 Wochen.

Die Motionärin fordert eine gesetzliche Grundlage, welche für alle im Kanton Zug gemeldeten Eltern nach der Geburt eines Kindes einen **zusätzlichen** achtwöchigen bezahlten Urlaub einführt, der vom Kanton Zug finanziert und über den Erwerbsersatz abgewickelt werden soll. Dies hätte Auswirkungen auf den Kanton als Arbeitgeber, auf Unternehmen mit Sitz im Kanton Zug und auf Unternehmen ausserhalb des Kantons, sofern sie im Kanton Zug gemeldete Personen beschäftigen.

2. Kritische Würdigung des Motionsanliegens

2.1. Situation im Kanton Genf

Die Motionärin verweist darauf, dass die Genfer Stimmbevölkerung am 18. Juni 2023 einen 24-wöchigen, in der Kantonsverfassung verankerten Elternurlaub beschlossen habe. Konkret sollte die bestehende 16-wöchige kantonale Mutterschaftsversicherung um acht Wochen zugunsten des Vaters, der Partnerin der Mutter oder des Partners des Vaters ergänzt werden. Sowohl die Mutterschaftsversicherung als auch die neue Elternschaftsversicherung sollten durch gleich hohe Beiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmenden finanziert werden.

Jedoch beantragte der Bundesrat dem eidgenössischen Parlament, der Verfassungsänderung in Bezug auf die Elternschaftsversicherung die Gewährleistung zu versagen, da sie nicht

bundesrechtskonform sei. Zur Begründung wurde auf das EOG verwiesen, wonach die Kantone Beiträge nach dem Vorbild der Sozialversicherungen des Bundes, d. h. in Form paritätischer Beiträge der Arbeitgeber und der Arbeitnehmenden, nur erheben können, um eine im Vergleich zum Bund höhere oder länger dauernde kantonale Mutterschafts- oder Adoptionsentschädigung auszurichten (vgl. Art. 16h und 16x EOG). In den übrigen Fällen sieht das EOG keine Kompetenz der Kantone vor, einen länger dauernden Vaterschaftsurlaub oder Urlaub für den anderen Elternteil aus EO-Beiträgen, einem kantonalen Zuschlag auf die EO-Beiträge oder paritätischen Beiträgen der Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden zu finanzieren¹.

2.2. Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit

Im Januar 2025 hat die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates (SGK-S) den Standesinitiativen der Kantone Genf und Jura Folge gegeben, welche die Einführung einer Elternzeit auf Bundesebene verlangen. Dieses Thema sollte eingehend und sorgfältig geprüft werden, da die Einführung einer Elternzeit zur Gleichstellung von Frau und Mann sowie zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf beitragen könnte. Gleichzeitig würden junge Eltern, insbesondere Frauen, ermutigt, erwerbstätig zu bleiben, was wiederum dem Arbeitskräftemangel entgegenwirken würde.

Im Mai 2025 gab auch die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) den beiden Standesinitiativen Folge. Es soll eine Gesetzesvorlage zur Regelung eines landesweiten Elternurlaubs erarbeitet werden. Jedoch will die SGK-N eine Flexibilisierung und nicht eine Ausdehnung des bereits bestehenden Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaubs. Die SGK-N strebt einen Mindestelternurlaub auf Bundesebene an, kombiniert mit der Kompetenz für die Kantone, grosszügigere Lösungen vorzusehen.

2.3. Privatrechtliche Arbeitsverträge

Mitarbeitende des Kantons sind in der Regel mit öffentlich-rechtlichen Arbeitsverträgen gemäss Personalgesetz angestellt. Für privatrechtliche Arbeitsverhältnisse sind im Falle der Mutterschaft neben dem EOG auch das Obligationenrecht (OR; SR 220) massgebend. Das EOG regelt die Entschädigung bei einem Ausfall infolge Mutterschaft bzw. infolge Elternschaft (für den anderen Elternteil). Das OR regelt die von den Arbeitgebenden zu gewährende minimale arbeitsfreie Zeit (Urlaub) infolge Mutterschaft bzw. Elternschaft. Gemäss Art. 16h EOG können die Kantone eine höhere oder länger dauernde Mutterschaftsentschädigung vorsehen und zu deren Finanzierung besondere Beiträge erheben. Diese Regelung gilt für den anderen Elternteil nicht und war vom Gesetzgeber ausdrücklich nicht gewollt².

Insbesondere ist das Verhältnis zwischen Art. 16h EOG und den Regelungen des OR nicht geklärt. Es gibt Zweifel, dass die Kantone längere Mutterschaftsurlaube für privatrechtliche Arbeitsverhältnisse vorsehen können, da letztere Teil des Bundeszivilrechts sind, für dessen Regelung der Bund abschliessend zuständig ist. Mit anderen Worten ist nicht klar – respektive wohl eher zu bezweifeln – dass die Kantone überhaupt längere bzw. über die Regelungen des OR hinausgehende und in privatrechtliche Arbeitsverhältnisse eingreifende Elternurlaube vorsehen können³.

Zu beachten ist auch, dass der Kanton Zug nicht mit Wirkung für ein anderes Staatsterritorium legiferieren und Arbeitgebende mit Sitz in anderen Kantonen in die Pflicht nehmen kann. Dies würde eine Verletzung des Territorialitätsprinzips darstellen.

¹ Botschaft zur Gewährleistung der geänderten Verfassungen der Kantone Bern, Waadt, Genf und Jura vom 22. Mai 2024 (BBI 2024 1245).

² Kieser Ueli, Gutachten zuhanden der Gesundheits- und Sozialkommission GSoK des Grossen Rates des Kantons Bern zu Fragen betreffend die Volksinitiative für eine kantonale Elternzeit, S. 18.

³ Kieser, a.a.O., S. 22; Bericht und Antrag des Regierungsrats des Kantons Basel-Stadt an den Grossen Rat betreffend Anzug Edibe Gölgeci und Sarah Wyss betreffend Einführung Elternzeit im Kanton Basel-Stadt vom 14. Februar 2023, S. 8 ff.)

2.4. Arbeitnehmende im Wirtschaftsraum Zug

Der Wirtschaftsraum Zug ist deutlich grösser als das Hoheitsgebiet des Kantons. Ein Indikator sind die täglichen Pendlerzahlen über die Kantonsgrenzen hinaus. Gemäss Bundesamt für Statistik⁴ pendelten im Schnitt der Jahre 2019 bis 2021 rund 36 900 Personen, die älter als 15 Jahren alt sind, in den Kanton Zug. Im Gegenzug pendelten 18 400 Personen von Zug in einen anderen Kanton zur Arbeit, Ausbildung oder Schule, was somit einen positiven Pendler-saldo von 18 500 Personen ergibt. Dies unterstreicht die Attraktivität des Kantons als Wirtschaftsstandort.

Eine im Bereich der Anstellungsbedingungen gültige Massnahme, die ausschliesslich für Eltern gilt, die im Kanton Zug gemeldet sind, hätte eine verzerrende Wirkung auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt. So wollen einerseits die Unternehmen ihre Arbeitnehmenden primär als arbeitende Kraft und nicht als vom Staat rückvergütete Platzhalter auf der Lohnliste, womit zupendelnde Arbeitskräfte priorisiert würden. Andererseits würde dies auch die Nachfrage der Zupendelnden nach Wohnraum erhöhen, zumal ihr Arbeitsplatz im Kanton Zug liegt.

Ebenfalls zu beachten ist eine Ungleichbehandlung, zu der es innerhalb eines Betriebs zwangsläufig kommen würde, wenn ausschliesslich die Mitarbeitenden mit Wohnsitz im Kanton Zug eine Besserstellung erfahren würden.

Andererseits könnte dies bei einer Stellenbesetzung zu einer Benachteiligung der im Kanton Zug wohnhaften Bewerbenden führen. Wegen der Anknüpfung des Anspruchs an den Wohnsitz der Berechtigten im Kanton Zug würde es zu nicht nachvollziehbaren unterschiedlichen Handhabungen gleicher Lebens- und Arbeitssituationen innerhalb ein und desselben Unternehmens führen. Arbeitgebende müssten befürchten, dass Mitarbeitende aus dem Kanton Zug wegen Elternschaft länger abwesend sind als nicht im Kanton Zug wohnende Arbeitnehmende.

2.5. Primäres Ziel der Motionärin

Die von der Motionärin vorgeschlagene Regelung erscheint im Hinblick auf das von ihr offenbar primär verfolgte Ziel der Verbesserung der Situation der Mutter und des Neugeborenen nicht zweckmässig. Durch die freie Wahl der Aufteilung des Elternurlaubs unter den Elternteilen wäre eine massgebliche Verlängerung des Mutterschaftsurlaubs und damit der Stillzeit nicht gesichert. Sie könnte auch dazu führen, dass der zusätzliche Elternurlaub vorwiegend dazu verwendet wird, den kurzen Vaterschaftsurlaub zu verlängern.

Ausserdem hängt die Dauer der Stillzeit viel stärker von der zeitbezogenen, kulturellen und der individuellen Meinung ab, als dass sie rein durch medizinische Erkenntnisse beeinflusst wird. Entsprechend eignet sich die Stillzeit nicht als Entscheidkriterium für die Dauer eines bezahlten Urlaubs.

2.6. Hoher administrativer Aufwand und unklare Kosten

Die von der Motionärin angestrebte Regelung würde zu einem hohen administrativen Aufwand für den Kanton Zug und die betroffenen Arbeitgebenden führen. Durch die beabsichtigte Verknüpfung mit der bundesrechtlichen EO-Entschädigung, die durch die Ausgleichskasse am Sitz der Arbeitgebenden ausgerichtet wird, würde dies auch Ausgleichskassen anderer Kantone treffen.

Noch gänzlich unklar und nicht abzuschätzen sind die Kosten, die der Kanton Zug zur Finanzierung und als Arbeitgeber zu tragen hätte.

⁴ Siehe Website der Kantonalen Fachstelle für Daten und Statistik: <https://www.zg.ch/behoerden/gesundheitsdirektion/statistikfachstelle/themen/11-mobilitaet-und-verkehr/pendlerstatistik>

3. Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Der Regierungsrat ist damit einverstanden, dass die Gesundheit von Mutter und Kind, die Stärkung der Vater-Kind-Beziehung und die Gleichberechtigung von Frau und Mann gefördert werden. Für die wirtschaftlich gewünschte Erwerbstätigkeit beider Elternteile sind unter anderem flexible Arbeitszeitmodelle und Angebote für die Kinderbetreuung wichtig. Der Kanton Zug gewährt vergleichsweise hohe Kinder- und Ausbildungszulagen und steuerlich abzugsberechtigte Betreuungskosten für die Kinder. Der Regierungsrat setzt auf dieses positive Umfeld, welches langfristig und nicht nur in den ersten Monaten nach der Geburt Wirkung zeigt.

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass in der Frage eines Elternurlaubs eine bundesweit einheitliche Regelung angezeigt ist, zumal kantonal fragmentierte Lösungen unzweckmässig sind. Viele Unternehmen sind in mehreren Kantonen tätig und viele Arbeitnehmende arbeiten nicht in dem Kanton, in dem sie wohnen. Weder für die Unternehmen noch für die Arbeitnehmenden wäre es nachvollziehbar, weshalb bei vergleichbaren Lebens- und Arbeitssituationen unterschiedliche Regelungen gelten sollten.

Zudem ist derzeit nicht klar, ob das Motionsanliegen in der Praxis wegen des Vorrangs des Bundesrechts umgesetzt werden könnte. Es ist somit nicht angezeigt, auf kantonaler Ebene einen grossen gesetzgeberischen Aufwand zu betreiben, bevor bundesweite Bestimmungen vorliegen.

4. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, die Motion der SP-Fraktion betreffend Einführung eines Zuger bezahlten Elternurlaubs von 8 Wochen (Vorlage Nr. 3814.1 - 17880) nicht erheblich zu erklären.

Zug, 10. Juni 2025

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Andreas Hostettler

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart