

MOTION DER SVP-FRAKTION

BETREFFEND ÄNDERUNG DES PERSONALGESETZES
(MUTTERSCHAFTSURLAUB)
(VORLAGE NR. 1356.1 - 11783)

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 9. MAI 2006

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Die SVP-Fraktion hat am 30. Juni 2005 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Vorlage betreffend Revision von § 60 des Personalgesetzes zu unterbreiten. Demnach gewährt der Kanton Zug als Arbeitgeber einen bezahlten Mutterschaftsurlaub während maximal 14 Wochen mit 80% des Verdienstes, dies gleich wie die Bundesregelung, welche an der eidg. Volksabstimmung vom 26. September 2004 angenommen wurde.

Zur Begründung wurde Folgendes geltend gemacht: Am 26. September 2004 hätten 50% der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger der Mutterschaftsversicherung zugestimmt. Im Kanton Zug sei die Vorlage mit einem Stimmanteil von 52% abgelehnt worden. Die neue Regelung trete auf den 1. Juli 2005 in Kraft. Die Mutterschaftsversicherung, mit welcher erwerbstätige Mütter nach der Niederkunft entschädigt würden, werde über die EO staatlich finanziert. Damit brauche der Kanton Zug keine spezielle und bessere Sonderregelung mehr. Es seien nach Motionsbegehren dieselben Leistungen zu entrichten, wie es neu das Bundesrecht vorsehe. Gemäss geltendem § 60 Abs. 1 des Personalgesetzes vom 1. September 1994 werde heute den kantonalen Mitarbeiterinnen ein bezahlter Mutterschaftsurlaub von 16 Wochen bei 100% Lohn gewährt, sofern am Tage der Niederkunft das Arbeitsverhältnis mindestens 2 Jahre bestanden habe. In den übrigen Fällen (bei weniger als 2 Jahren) werde während 8 Wochen 100% Lohn und danach – aufgrund

der neuen Bundesregelung – während weiterer 6 Wochen 80% Lohn (mit einer bestimmten Obergrenze) gewährt. Die SVP-Fraktion wolle mit dieser Motion vor allem erreichen, dass die Mitarbeiterinnen des Kantons in etwa zu den gleichen Bedingungen angestellt werden wie die Mitarbeiterinnen in der Privatindustrie. Zudem könne der Kanton Zug dadurch Kosten einsparen.

Wir erstatten dazu nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. Das Wichtigste in Kürze	2
2. Die geltende Regelung in der Verwaltung des Kantons Zug	3
3. Die Regelungen in anderen Kantonen und beim Bund	4
4. Die Regelungen in verschiedenen Unternehmungen der Privatwirtschaft	5
5. Die gesetzliche Mutterschaftsentschädigung als Minimallösung	6
6. Druck auf bestehende kantonale Regelungen	8
7. Kosten des Mutterschaftsurlaubs heute und bei Neuregelung gemäss Motion....	9
8. Generelle Würdigung der Motion	9
9. Antrag.....	11

1. Das Wichtigste in Kürze

Der Regierungsrat lehnt die Stossrichtung der Motion ab. Mit einer Gutheissung der Motion liessen sich nur äusserst geringfügige Einsparungen erzielen, die in keinem Verhältnis zum damit einhergehenden Negativeffekt stehen würden. Überdies war es keineswegs die Absicht des Gesetzgebers, mit der neuen Mutterschaftsversicherung die bestehenden Regelungen zu verschlechtern. Vielmehr wurde die neue Ordnung stets als Minimallösung bezeichnet, die es den Arbeitgebern angesichts ihrer damit verbundenen finanziellen Entlastung eher ermöglichen sollte, geltende Bestimmungen zugunsten der Mutterschaft noch weiter auszubauen. Zu berücksichtigen ist schliesslich die Tatsache, dass gemäss § 61 des kantonalen Personalgesetzes die meist männlichen Militärdienstleistenden sowohl während obligatorischer als auch während freiwilliger Dienstleistung die volle Besoldung erhalten, und zwar ohne zeitliche Beschränkung. Es wäre auch unter diesem Aspekt äusserst befremdlich, für Frauen die bisherige auf 16 Wochen beschränkte Lohnfortzahlung bei Mutterschaft im Sinne der Motion noch weiter herabzusetzen.

2. Die geltende Regelung in der Verwaltung des Kantons Zug

Gemäss § 60 Abs. 1 des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals vom 1. September 1994 (Personalgesetz; BGS 154.21) wird den Mitarbeiterinnen ein bezahlter Mutterschaftsurlaub gewährt. Dieser beträgt:

- a) 16 Wochen, wenn am Tag der Niederkunft das Arbeitsverhältnis mindestens 2 Jahre bestanden hat;
- b) 8 Wochen in den übrigen Fällen.

Vorstehende Regelung wurde vom Kantonsrat an seiner Sitzung vom 28. Oktober 1999 beschlossen und ist seit 1. Januar 2000 in Kraft. Sie ist das Ergebnis einer intensiven Diskussion im Parlament, wollte man doch ursprünglich eine weniger weit gehende Lösung treffen und die Gewährung des 16-wöchigen Mutterschaftsurlaubs davon abhängig machen, dass am Tag der Niederkunft das Arbeitsverhältnis mindestens zwei Jahre bestanden hat und zusätzlich nach der Niederkunft für mindestens ein Jahr ohne Verringerung des Beschäftigungsgrades weitergeführt wird (Vorlage 472.7 - 9916). Erst in der zweiten Lesung des Personalgesetzes und gestützt auf einen Antrag von Kantonsrätin Ruth Wyss, Baar, sowie acht Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern vom 18. Oktober 1999 (Vorlage 472.8 - 9987) wurde auf die Zusatzbedingung verzichtet. Seither erhalten alle Mitarbeiterinnen, deren Arbeitsverhältnis bei ihrer Niederkunft zwei Jahre gedauert hat, unabhängig von Weiterbeschäftigung oder Arbeitszeitreduktion 16 Wochen bezahlten Mutterschaftsurlaub. Für die unter zweijährigen Dienstverhältnisse gilt in Vollzug des Bundesrechtes seit 1. Juli 2005 folgende Lösung: Der achtwöchige Mutterschaftsurlaub wird insofern auf insgesamt 14 Wochen ausgedehnt, als für die restlichen sechs Wochen zwar Urlaub gewährt, aber die Lohnzahlung eingestellt wird. Für diese sechs Wochen erhält die Arbeitnehmerin die Taggelder gemäss EOG direkt von der AHV. Administrativ gelten die sechs Wochen als unbezahlter Urlaub. Während des unbezahlten Urlaubs ist die Unfallversicherung über die Mutterschaftsversicherung abgedeckt, und die Versicherung bei der Pensionskasse bleibt bestehen.

3. Die Regelungen in den anderen Kantonen und beim Bund

In den anderen Kantonen ist die Gewährung des Mutterschaftsurlaubs derzeit wie folgt geregelt:

Zürich:	16 Wochen zu 100%.
Bern:	16 Wochen zu 100%.
Luzern:	16 Wochen zu 100%.
Uri:	14 Wochen zu 80%.
Schwyz:	16 Wochen zu 100%, wenn das Arbeitsverhältnis mindestens zwei Jahre gedauert hat, sonst 14 Wochen zu 80%.
Obwalden:	16 Wochen zu 100%, wenn das Arbeitsverhältnis mindestens zwei Jahre gedauert hat, sonst 14 Wochen zu 80%.
Nidwalden:	16 Wochen zu 100%, wenn das Arbeitsverhältnis mindestens zwei Jahre gedauert hat, sonst acht Wochen zu 100%.
Glarus:	14 Wochen zu 100%.
Freiburg:	16 Wochen zu 100%.
Solothurn:	16 Wochen zu 100%.
Basel-Stadt:	16 Wochen zu 100%. Bei Anstellung weniger als drei Monate 80%.
Basel-Land:	16 Wochen zu 100%, wenn bei Stellenantritt noch keine Schwangerschaft bestanden hat und das Arbeitsverhältnis nach dem Mutterschaftsurlaub für weitere drei Monate fortgesetzt wird. 16 Wochen zu 80%, wenn die Schwangerschaft bei Stellenantritt bereits bestanden hat. 14 Wochen zu 80%, wenn das Arbeitsverhältnis auf Wunsch der Mitarbeiterin nach der Geburt nicht für mindestens drei Monate fortgesetzt wird.
Schaffhausen:	16 Wochen zu 100%, wenn das Arbeitsverhältnis länger als neun Monate gedauert hat, sonst acht Wochen zu 100%.
Appenzell Ausserrhoden:	16 Wochen zu 100%.

Appenzell Innerrhoden:	14 Wochen zu 80%.
St. Gallen:	16 Wochen zu 100%.
Graubünden:	14 Wochen zu 90%.
Aargau:	16 Wochen zu 100%.
Thurgau:	16 Wochen zu 80%.
Tessin:	16 Wochen zu 100%.
Waadt:	16 Wochen zu 100%
Wallis:	16 Wochen zu 100%, sofern das Arbeitsverhältnis nach der Niederkunft noch während mindestens sechs Monaten weitergeführt wird. Sonst acht Wochen zu 100%.
Neuenburg:	16 Wochen zu 100%.
Genf:	16 Wochen zu 100%.
Jura:	16 Wochen zu 100%.
Bund:	16 Wochen zu 100%.

Von 26 kantonalen Verwaltungen inkl. Bundesverwaltung gewährt somit auch nach dem 1. Juli 2005, das heisst nach Inkrafttreten der bundesrechtlichen Mutterschaftsversicherung, die überwiegende Mehrheit (22) einen 16-wöchigen Mutterschaftsurlaub mit 100%-iger Lohnzahlung. Teilweise ist dies an die Bedingung geknüpft, dass das Arbeitsverhältnis bereits eine gewisse Dauer aufweist.

4. Die Regelungen in verschiedenen Unternehmungen der Privatwirtschaft

Siemens:	14 Wochen zu 100%.
V-Zug:	14 Wochen zu 100%.
Varian:	14 Wochen zu 80%.
ZKB:	16 Wochen zu 100%.
Bossard:	16 Wochen zu 80%.
Raiffeisenkasse:	16 Wochen zu 100%

Cilag:	1. bis 2. Dienstjahr zwei Monate zu 100%, 3. Dienstjahr drei Monate zu 100%, ab 4. Dienstjahr vier Monate zu 100%.
LKB Luzern:	16 Wochen zu 100%.
Credit Suisse:	Vom 1. bis 4. Dienstjahr 12 Wochen zu 100%, anschliessend 2 Wochen zu 80%. Ab 4. Dienstjahr sechs Monate zu 100%.
UBS:	Ab 1. Dienstjahr sechs Monate zu 100%.
Mobilier:	16 Wochen zu 100%.
Konkordia:	14 Wochen zu 100%.
Swiss Steel:	14 Wochen zu 100%.
CSS Krankenkasse:	Im ersten Dienstjahr 14 Wochen ab Niederkunft zu 80% gemäss EOG. Ab 2. Dienstjahr 16 Wochen zu 100%.

Auch die Mehrheit der angefragten privaten Unternehmungen gesteht demnach ihren Mitarbeiterinnen einen deutlich grosszügigeren bezahlten Mutterschaftsurlaub zu, als es die bundesrechtliche Minimallösung vorsieht. Wir haben auf weitere Erkundigungen in der Privatwirtschaft verzichtet, weil daraus kein grundsätzlich anderes Bild resultieren würde. Immerhin gibt der in solchen Fragen führende Schweizerische Arbeitgeberverband seinen Mitgliedern die eindeutige Empfehlung ab, dass Frauen mit der Einführung der neuen Mutterschaftsversicherung nicht schlechter gestellt werden sollten als vorher, und er weist ausdrücklich darauf hin, dass für die Sozialpartner ein Spielraum für weiter gehende Vereinbarungen bleibt ¹⁾.

5. Die gesetzliche Mutterschaftsentschädigung als Minimallösung

Die Mutterschaftsversicherung verzeichnet eine über hundertjährige Geschichte, deren Chronologie nachfolgend pro memoria dargestellt wird:

¹⁾ Quelle: Referat an der Tagung des Instituts für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis der Universität St. Gallen vom 23. August 2005 im Casino Luzern zum Thema «Mutterschaftsurlaub und zwingende Umsetzung der Mutterschutzverordnung».

20. Mai 1900: Die «Lex Forrer», welche im Rahmen einer obligatorischen Kranken- und Unfallversicherung ein bescheidenes Mutterschaftsgeld vorschlägt, wird an der Urne abgelehnt.

25. November 1945: Das Volk sagt Ja zur Aufnahme eines Artikels in die Bundesverfassung über den Familienschutz. Darin ist unter anderem die Einrichtung einer Mutterschaftsversicherung vorgesehen.

14. April 1946: Bericht und Vorentwurf des Bundesamts für Sozialversicherung für ein Bundesgesetz über Mutterschaftsversicherung kommen nicht vors Parlament.

2. Dezember 1984: Die eidgenössische Volksinitiative «für einen wirksamen Schutz der Mutterschaft» wird vom Volk deutlich abgelehnt.

6. Dezember 1987: Die Änderung des Bundesgesetzes für die Krankenversicherung, welches ein Taggeld für Mütter während 16 Wochen vorsieht, wird an der Urne abgelehnt.

16. Juni 1999: Das Bundesgesetz über die Mutterschaftsversicherung – Erwerbserersatz während 14 Wochen auf 80% des versicherten Einkommens sowie eine Grundleistung für nichterwerbstätige Mütter wird an der Urne abgelehnt.

20. Juni 2001: Nationalrat Pierre Triponez reicht eine parlamentarische Initiative ein, welche 14 Wochen Erwerbserersatzentschädigung für erwerbstätige Mütter verlangt. Die Grundsentschädigung soll einheitlich 80% des Erwerbseinkommens betragen. Die Initiative wird abgelehnt.

26. September 2004: Die Änderung des Erwerbserersatzgesetzes (Erwerbserersatz während 14 Wochen auf 80% des Erwerbseinkommens für Dienstleistende und bei Mutterschaft) wird mit 55% klar angenommen.

Bei der neuen Mutterschaftsversicherung handelte es sich um eine regelrechte «Zangengeburt». In der Volksabstimmung vom 16. Juni 1999 waren einerseits die Tatsache, dass auch nicht erwerbstätige Mütter in den Genuss von Lohnzahlungen kommen sollten, sowie andererseits die Finanzierung umstritten. Seit Ablehnung der erwähnten Vorlage wurde eine Reihe parlamentarischer Vorstösse zum selben Thema eingereicht, um möglichst bald den seit 1945 bestehenden Verfassungs-

auftrag von Art. 116 Abs. 3 und 4 BV umsetzen zu können. Die nun vorliegende Norm geht auf die von 108 Nationalrätinnen und Nationalräten mitunterzeichnete parlamentarische Initiative von Nationalrat Pierre Triponez vom 20. Juni 2001 zurück. Sie stellt unbestrittenermassen zwar keine minimalistische, aber eine Minimallösung dar und ist angesichts der vorstehend aufgeführten Chronologie als kleinster gemeinsamer Nenner des eidgenössischen Parlaments zu bezeichnen. Von allen Seiten wurde stets betont, dass weiter gehende kantonale oder sozialpartnerschaftliche Lösungen nicht beschränkt werden, sondern weiterhin möglich sind. Dies vor dem Hintergrund, dass die neue gesetzliche Regelung die privaten und öffentlichen Arbeitgeber während der ersten Jahre um mehr als 300 Millionen Franken entlastet²⁾, und damit wurde massgeblich auf die Annahme des Gesetzes hingewirkt. Am Rande sei erwähnt, dass mit der Gesetzesänderung auch die Beträge für die männlichen Angehörigen der Armee (AdA) erhöht wurden, was weder in der Vergangenheit noch in der Gegenwart zu Diskussionen führte.

6. Druck auf bestehende kantonale Regelungen

In verschiedenen Kantonen wurde bzw. wird politischer Druck auf die bestehenden Regelungen ausgeübt. Teilweise waren die entsprechenden Versuche auch bereits mehr oder weniger erfolgreich. Im Kanton Thurgau beschloss der Grosse Rat am 8. Juni 2005 in zweiter Lesung, die Taggelder bei Fr. 172.-- zu plafonieren, obwohl mit Beibehaltung der ehemaligen Regelung 60% der bisherigen Kosten hätten eingespart werden können. Eine solche Plafonierung gab es vorher nicht, dagegen bleibt es bei 16 Wochen. In Innerrhoden wurde (bei rund vier Geburten pro Jahr) der 16-wöchige Mutterschaftsurlaub auf 14 Wochen reduziert. Im Zürcher Kantonsrat ist ein Vorstoss hängig, der die Kürzung des Mutterschaftsurlaubs auf EO-Niveau verlangt. Im Kanton Uri hatten Regierung und Parlament mit einem 16-wöchigen Mutterschaftsurlaub zu 80% Lohn zunächst eine Kompromisslösung vorgesehen. Dagegen wurde jedoch von SVP nahestehender Seite das Referendum ergriffen, welches in der Volksabstimmung vom 12. Februar 2006 angenommen wurde. Im Kanton St. Gallen sind entsprechende Bemühungen gescheitert.

²⁾ Ab 2008 werden sich die Einsparungen möglicherweise leicht reduzieren, da die Arbeitgeber ein zusätzliches halbes Lohnpromille mehr in die EO-Kasse bezahlen müssen. Doch das Einsparungspotential wird vom Bundesrat auch für den schlimmsten Fall auf 135 Millionen Franken beziffert.

Die Bestrebungen, in den öffentlichen Verwaltungen den Mutterschaftsurlaub auf das bundesgesetzliche Minimum zu reduzieren, erfolgen durchwegs mit dem Hinweis auf eine vermeintliche Gleichstellung mit der Privatwirtschaft sowie auf finanzielle Aspekte. Auch die nun im Kanton Zug zur Diskussion stehende Motion der SVP-Fraktion argumentiert zunächst damit, dass «die Mitarbeiterinnen des Kantons in Zukunft in etwa zu den gleichen Bedingungen angestellt werden, wie die Mitarbeiterinnen in der Privatindustrie». Eine weit gehende Gleichstellung mit der Privatwirtschaft in Bezug auf die Gewährung des Mutterschaftsurlaubs würde für die Zuger Verwaltung indessen mitnichten eine Beschränkung auf die EO-Regelung bedeuten. Vielmehr müssten im Quervergleich die bestehenden Regelungen eher zugunsten der Mütter ausgebaut werden, wie aus vorstehender Ziffer 4 hervorgeht.

7. Kosten des Mutterschaftsurlaubs heute und bei Neuregelung gemäss Motion

Unsere Berechnungen basieren auf einem Bruttolohn von Fr. 50'000.-- bei einem durchschnittlichen Pensum von 50% sowie auf 20 Mutterschaften pro Jahr. Alle folgenden Zahlen sind gerundet:

Bis 30. Juni 2005 beziehungsweise vor Inkrafttreten der bundesrechtlichen Mutterschaftsversicherung verursachte der Mutterschaftsurlaub für den Kanton als Arbeitgeber Lohnkosten³⁾ von rund Fr. 278'000.-- pro Jahr. Seit 1. Juli 2005 erhält der Kanton Mutterschaftsentschädigungen, woraus sich Einsparungen von rund Fr. 132'000.--, also 47%, ergeben. Aus einer Gutheissung der Motion würde eine weitere jährliche Ersparnis von rund Fr. 55'000.-- resultieren.

8. Generelle Würdigung der Motion

Unbestritten dürfte sein, dass der Schutz der Mutterschaft für Familie und Gesellschaft eine vorrangige Bedeutung hat. Es handelt sich hierbei um eine unverzichtbare Aufgabe der staatlichen Gemeinschaft. Dies nicht zuletzt auch unter dem Aspekt einer Verwirklichung von wichtigen sozial- und familienpolitischen Anliegen. Der Kanton als unterdessen grösster Arbeitgeber auf dem Platz Zug darf nicht nur von Familienfreundlichkeit reden, sondern er muss aktiv etwas dafür tun und Rah-

³⁾ Inklusiv Arbeitgeberbeiträge.

menbedingungen schaffen, die der Situation unserer heutigen Gesellschaft gerecht werden. Er würde mit einem äusserst schlechten Beispiel vorgehen, wollte er die Beurlaubungsregelung für Mütter weiter einschränken als heute. Wenn es beispielsweise einem Gross-Konzern wie der UBS ohne Weiteres möglich ist, für die angestellten Mütter ab dem ersten Dienstjahr ohne Zusatzbedingungen einen sechsmonatigen Mutterschaftsurlaub zu 100% Lohn einzuräumen, ist nur schwer nachvollziehbar, aus welchen Gründen ausgerechnet die kantonale Verwaltung ihre bisherige Regelung mit maximal vier Monaten Mutterschaftsurlaub abbauen müsste, wie es die Motion verlangt. Die daraus hervorgehende Ersparnis von geschätzten Fr. 55'000.-- pro Jahr stünde jedenfalls in keinem Verhältnis zu der mit einer Gutheissung der Motion verbundenen – familienpolitisch überaus negativen – Signalwirkung.

Hinzu kommt, dass gemäss § 61 des Personalgesetzes die meist männlichen Militärdienstleistenden sowohl während ihrer obligatorischen als auch während ihrer freiwilligen Dienstleistungen ohne zeitliche Begrenzung in den Genuss einer vollständigen Lohnfortzahlung kommen. Rechtlich kann zwar nicht gegen eine Ungleichbehandlung von Militärdienst und Mutterschaft vorgegangen werden. Faktisch aber ist zweifellos davon auszugehen, dass die der Allgemeinheit zugute kommende Wertschöpfung bei Mutterschaft mindestens gleich hoch zu gewichten ist wie bei Militärdienst, wenn nicht gar höher. Gerade auch unter solchen Voraussetzungen wäre es mehr als stossend, wollte man den bestehenden Mutterschaftsurlaub weiter eingrenzen. Schliesslich war es, wie unter vorstehender Ziffer 5 erwähnt, auf keinen Fall der Wille des Gesetzgebers, mit dem neuen Bundesgesetz die bereits existierenden Regelungen zum Mutterschaftsurlaub abzuschwächen. Vielmehr wurde die neue Ordnung stets als Minimallösung bezeichnet, die es den Arbeitgebern angesichts ihrer damit verbundenen finanziellen Entlastung⁴⁾ eher ermöglichen sollte, geltende Bestimmungen zugunsten der Mutterschaft noch weiter auszubauen.

Abschliessend ist festzuhalten, dass die Argumentation der Motion nicht greift, man wolle die kantonalen Mitarbeiterinnen «in etwa» der Privatwirtschaft gleich stellen. Unter Ziffer 4 haben wir erörtert, dass die Privatwirtschaft entweder bessere Bedingungen aufweist, als es die bundesrechtliche Minimallösung vorsieht, oder zumindest dieselben Bestimmungen wie das zugerische Personalgesetz kennt.

⁴⁾ Einsparung für den Kanton Zug gegenüber der alten Regelung: 47% (vgl. Ziffer 7).

9. Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen **b e a n t r a g e n** wir Ihnen,
die Motion der SVP-Fraktion nicht erheblich zu erklären.

Zug, 9. Mai 2006

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Die Frau Landammann: Brigitte Profos

Der Landschreiber: Tino Jorio

Die Bearbeitung dieses Vorstosses kostete Fr. 5'640.--.

300/hs