

## Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

26. August 2015

### **Motion von Min Li Marti und Dr. Jean-Daniel Strub betreffend Neuregelung des Anspruchs auf einen bezahlten Vaterschaftsurlaub sowie Einführung eines unbezahlten Elternurlaubs, Änderung des Personalrechts (PR), Ablehnung, Entgegennahme als Postulat**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 21. Januar 2015 reichten Gemeinderätin Min Li Marti und Gemeinderat Dr. Jean-Daniel Strub (beide SP) folgende Motion, GR Nr. 2015/18, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Vorlage zu unterbreiten, welche eine Änderung von Art. 70 lit. e der Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (PR; AS 177.100) sowie der relevanten Artikel (121-134) der Ausführungsbestimmungen zur Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (AB PR; AS 177 .101) vorsieht, im Sinne, dass

1. der Anspruch der männlichen Angestellten auf bezahlten Vaterschaftsurlaub mindestens vier Wochen beträgt, wobei der heutige Anspruch der Mütter auf Mutterschaftsurlaub bestehen bleibt,
2. dieser Anspruch während eines Jahres nach der Geburt des Kindes besteht und der Vaterschaftsurlaub Teilzeit und in Raten bezogen werden kann,
3. die Elternteile, sofern sie beide städtische Angestellte sind, den kumulierten Mutterschafts- und Vaterschafts- bzw. Adoptionsurlaub unter sich aufteilen können, wobei für Mütter nach der Geburt eine Mindestbezugsdauer gemäss dem gesetzlichen Minimum gilt und der Vater mindestens vier Wochen zu beziehen hat,
4. ein Elternurlaub für städtische Angestellte (Väter und Mütter) im Sinne eines Anspruchs auf unbezahlten Urlaub von einem Jahr eingeführt wird, wobei der Elternurlaub bis spätestens fünf Jahre nach Geburt des Kindes und Teilzeit bezogen werden kann,
5. die Urlaube auch gleichgeschlechtlichen Eltern zustehen,
6. sämtliche Bestimmungen auch für den Fall der Adoption gelten.

Begründung:

Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und die Verteilung von Erwerbs- und Betreuungspflichten gehören zu den grössten gesellschaftspolitischen Herausforderungen. Der Urlaub bei Mutterschaft ist mittlerweile geregelt und im Gesetz vorgeschrieben. Der Vaterschaftsurlaub ist von der Grosszügigkeit des Arbeitsgebers abhängig. Ein Teil des Mutterschaftsurlaubs ist für den Aufbau der Beziehung zum Kind vorgesehen, das ist aber für den Vater genauso essentiell wie für die Mutter. Mit einer verbesserten Regelung, die sich beispielsweise an den Gegebenheiten und Erfahrungen der Städte Genf und Bern orientiert und ebenfalls die Forderung nach einem Anspruch auf Pensenreduktion gemäss Postulat 2015/13 umfassen soll, kann die Stadt Zürich als fortschrittliche Arbeitgeberin zu einer Weiterentwicklung der geltenden Regeln betreffend Vaterschaftsurlaub und Elternzeit beitragen. Da in der Stadt Zürich auch immer mehr gleichgeschlechtliche Paare gemeinsam Kinder haben, sollen die Bestimmungen analog auch für diese gelten.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR) sind Motionen selbständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachfolgenden Gründen die Entgegennahme der Motion ab und beantragt die Umwandlung in ein Postulat:

## **1. Formelles**

Gemäss der Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (Personalrecht, PR, AS 177.100) ist der Stadtrat zuständig für die Regelung von bezahltem und unbezahltem Urlaub, insbesondere im Zusammenhang mit familiären Verpflichtungen und Elternschaft (Art. 70 lit. b, d und e PR). Gemäss Art. 70 lit. e PR muss der Anspruch der männlichen Angestellten auf bezahlten Vaterschaftsurlaub zehn Tage betragen. Das Kernanliegen des vorliegenden Antrags auf Anpassung von Art. 70 lit. e PR ist daher motionsfähig. Die vom Stadtrat erlassenen Regelungen zu bezahlten und unbezahlten (Eltern-)Urlauben finden sich hingegen in Art. 121–136 der Ausführungsbestimmungen zum Personalrecht (AB PR, AS 177.101). Die von der Motion verlangten Änderungen der AB PR liegen nicht in der Zuständigkeit des Gemeinderats, weshalb das Begehren nach Art. 90 GeschO GR nur teilweise motionsfähig ist.

## **2. Materielles**

Bei dieser Ausgangslage stellt sich die Frage, ob der Stadtrat das Begehren als Postulat entgegennehmen soll. Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie die Gleichstellung von Frauen und Männern ist ein zentraler Grundsatz der städtischen Personalpolitik (Art. 3 Abs. 1 lit. f, g und h PR und Art. 4 und 5 AB PR). Mit 16 Wochen voll bezahltem Mutterschafts- und zehn Tagen bezahltem Vaterschaftsurlaub in Kombination mit einem Anspruch auf sechs Wochen unbezahlten Vaterschaftsurlaub sowie der Möglichkeit, zusätzlich unbezahlten Elternurlaub von bis zu einem Jahr zu beziehen, wenn die dienstlichen Verhältnisse es gestatten (Art. 136 AB PR), hat der Stadtrat bereits familienfreundliche Regelungen getroffen. Diese werden durch Art. 158 AB PR ergänzt, wonach den Angestellten, soweit betrieblich möglich, flexible Arbeitszeitformen zu gewähren sind, einschliesslich Teilzeitarbeit, insbesondere im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Erziehungs- und Betreuungsaufgaben mit dem Beruf. Nachfolgend wird auf die einzelnen Anliegen der Motion separat eingegangen.

### **2.1 Anspruch der männlichen Angestellten auf bezahlten Vaterschaftsurlaub von mindestens vier Wochen**

Dieses Anliegen entspricht der personalpolitischen Zielsetzung von Art. 3 PR betreffend Gleichstellung von Frauen und Männern und dient dem Image und der Vorbildfunktion der Stadt als fortschrittliche Arbeitgeberin. Ein längerer bezahlter Vaterschaftsurlaub fördert die Bindung des Vaters zu seinem Kind, deren Aufbau gerade in der ersten Zeit nach der Geburt besonders wichtig ist. Dies kann auch für später eine ausgeglichene Aufteilung der Betreuungszeiten zwischen den Elternteilen fördern, da der Vater so von Beginn an stärker in die Kinderbetreuung einbezogen werden kann.

Im Jahr 2009 sind der bezahlte Vaterschaftsurlaub von fünf auf zehn Arbeitstage und der unbezahlte Vaterschaftsurlaub von drei auf sechs Wochen verdoppelt worden. Die Stadt hat damit im Vergleich zu vielen anderen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern eine grosszügige Regelung. Im Vergleich von 53 öffentlichen Verwaltungen bieten gegenwärtig vier einen längeren bezahlten Vaterschaftsurlaub. In den letzten fünf Jahren haben pro Jahr durchschnittlich 263 städtische Angestellte einen bezahlten Vaterschaftsurlaub von neun Kalendertagen bezogen. Berechnet mit einem Durchschnittslohn betragen die Kosten hierfür etwas über Fr. 600 000.– pro Jahr. Die Stadt zahlt für diese Zeit einen Lohn, erhält aber keine Arbeitsleistung vom Arbeitnehmer. Bei einer Verdoppelung der Urlaubsdauer würde sich der so ausbezahlte Betrag verdoppeln. Gleichzeitig wäre eine Erhöhung der Kosten für die Vergütung von positiven Zeitsaldi der Angestellten zu erwarten, die den Ausfall kompensieren müssten bzw. es würden Kosten anfallen durch notwendige Temporäranstellungen. Der (Zeit-)Druck auf die Angestellten würde sich erhöhen. Die zusätzliche Zeit für die Familie und

die Betreuung des Neugeborenen dürfte jedoch auch dazu führen, dass Väter ausgeruhter und dementsprechend motivierter und produktiver an den Arbeitsplatz zurückkehren. Gemindert wird der negative zeitliche Effekt auf die übrigen Angestellten zudem durch die Möglichkeit des Urlaubbezugs in Teilzeit, wie dies heute bereits möglich ist und auch bei einer Verlängerung des Vaterschaftsurlaubs eine denkbare Lösung ist. Bei Teilzeitabsenz blieben das Know-how und die Arbeitsleistung des Angestellten auch während dessen Vaterschaftsurlaubs erhalten, es würde lediglich die zeitliche Verfügbarkeit reduziert.

Art. 4 des Übereinkommens Nr. 183 über den Mutterschutz, das auch für die Schweiz gültig ist, sieht vor, dass eine Frau Anspruch auf einen mindestens 14-wöchigen Mutterschaftsurlaub hat. Eine Gesetzesvorlage, die den Eltern die Möglichkeit eröffnen würde, den 14-wöchigen Mutterschaftsurlaub untereinander aufzuteilen, wäre nicht vereinbar mit dieser Bestimmung (s. Stellungnahme des Bundesrats vom 30. April 2014 zur Motion von Andrea Caroni, «Elternurlaub. Mehr Wahlfreiheit bei gleichen Kosten» gemäss Beilage).

Die in der Motion vorgesehene Möglichkeit der Abtretung des Urlaubs zwischen Mutter und Vater wäre folglich für eine Abtretung an den Vater gesetzlich nur insoweit möglich, als der Mutterschaftsurlaub 14 Wochen übersteigt, also im Umfang von zwei Wochen. Wie häufig diese Variante gewählt würde, kann nicht beurteilt werden, da dies von den individuellen Präferenzen der Eltern abhängt und beide Elternteile Angestellte der Stadt sein müssten.

Die Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-NR) hat im April dieses Jahres entschieden, der Parlamentarischen Initiative von Martin Candinas Folge zu leisten. Demgemäss sollen das Erwerbersatzgesetz (EOG, SR 834.1) und das Obligationenrecht (OR, SR 220) so angepasst werden, dass Vätern nach der Geburt eines eigenen Kindes analog zum Mutterschaftsurlaub ein zweiwöchiger bezahlter Vaterschaftsurlaub gewährt wird. Für die Erarbeitung eines Erlassentwurfs braucht es noch die Zustimmung der Schwesterkommission. Sollte über das EOG zukünftig ein Vaterschaftsurlaub mitfinanziert werden, würde das zu einer Kostenreduktion für die Stadt führen, was die Bilanz der Vorteile eines verlängerten bezahlten Urlaubs gegenüber den möglichen Kostenfolgen positiv beeinflussen würde. Ein ähnlicher Vorstoss wie die vorliegende Motion wurde von der grünliberalen Fraktion auch auf Bundesebene eingereicht, im Nationalrat allerdings noch nicht behandelt.

## **2.2 Anspruch auf unbezahlten Elternurlaub von einem Jahr**

Gemäss Art. 134 lit. a AB PR erhalten Väter in den ersten zwei Lebensjahren des Kindes sechs Wochen unbezahlten Urlaub. Gemäss Art. 136 AB PR wird längstens ein Jahr unbezahlter Elternurlaub bewilligt, wenn es die dienstlichen Verhältnisse gestatten. Nach dem Anliegen der Motionärin und des Motionärs müssten diese Urlaube zukünftig ungeachtet der konkreten betrieblichen Verhältnisse genehmigt werden. Lange Abwesenheiten vom Arbeitsplatz (mit den bezahlten Urlauben mehr als ein Jahr) erfordern jedoch oftmals eine (befristete) Ersatzanstellung. Eine geeignete Person zu finden könnte schwierig werden, da Bewerberinnen und Bewerber häufig unbefristete Anstellungen bevorzugen und der Arbeitsmarkt für einige Berufsgruppen ausgetrocknet ist. Die erforderliche Einarbeitungszeit würde zusätzliche Ressourcen binden. Temporärlösungen würden somit die betrieblichen Abläufe beeinflussen und zu einer Mehrbelastung der übrigen Angestellten führen.

Es sind Lösungen anzustreben, mit welchen die Stadt als Arbeitgeberin für Eltern attraktiv bleibt, die für Männer und Frauen die Vereinbarung von Beruf und Familie erleichtern und die die übrigen Angestellten möglichst wenig belasten. Denkbar wäre unter anderem, einen Anspruch auf eine vorübergehende (befristete) Reduktion des Beschäftigungsgrads für Eltern zu prüfen, was einem teilzeitlichen Bezug von unbezahltem Urlaub gleichkäme (vgl. hierzu das Postulat von Cordula Bieri und Markus Knauss vom 14. Januar 2015, GR Nr. 2015/13).

Aufgrund der engen thematischen Verknüpfung rechtfertigt es sich, die Regelung allfälliger Urlaubsansprüche zusammen mit dem Anliegen des erwähnten Postulats zu behandeln. Im Rahmen einer Gesamtbetrachtung könnte auch die Prüfung des Anliegens der Grünen-Fraktion vom 20. Mai 2015 betreffend Städtische Mitarbeitende mit Betreuungspflichten, Ermöglichung von längeren unbezahlten Urlauben, mit einbezogen werden (GR Nr. 2015/142).

### **2.3 Ansprüche für gleichgeschlechtliche Paare und bei Adoptionen**

Gemäss heutiger Praxis wird angestellten Frauen bei der Geburt des Kindes ihrer eingetragenen Partnerin analog dem Vaterschaftsurlaub bezahlter Urlaub gewährt. Diese Praxis beruht auf Art. 27 des Bundesgesetzes über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare, SR 211.231. Darin ist festgehalten, dass eine Person in eingetragener Partnerschaft ihrer Partnerin oder ihrem Partner in der Erfüllung der Unterhaltspflicht und in der Ausübung der elterlichen Sorge in angemessener Weise beizustehen und sie oder ihn zu vertreten hat, wenn die Umstände es erfordern. Durch die eingetragene Partnerschaft entsteht ein Stiefkindverhältnis i.S.v. Art. 128 Abs. 2 AB PR, das eine analoge Anwendung der Bestimmungen zum Vaterschaftsurlaub rechtfertigt. Eine analoge Lösung würde auch für eingetragene Partnerschaften zweier Männer gelten.

Auch bei der Gewährung von Elternurlaub ist gegenwärtig grundsätzlich auf das Bestehen eines Kindesverhältnisses bzw. einer Pflicht, die Partnerin oder den Partner in der Erfüllung der Elternpflichten zu unterstützen, abzustellen. Stief-, Adoptiv- und Pflegekindverhältnisse sind gemäss Art. 128 Abs. 2 AB PR gleich zu behandeln. Welche Lösungen zukünftig für die einzelnen Fälle (gleichgeschlechtliche Paare in eingetragener Partnerschaft oder ohne eine solche sowie verheiratete oder im Konkubinat lebende heterosexuelle Paare) umgesetzt werden sollen, ist zu prüfen. Dabei sollte jedenfalls sichergestellt werden, dass weder eine Diskriminierung noch eine Besserstellung von gleichgeschlechtlichen Paaren gegenüber heterosexuellen (Patchwork-)Familien erfolgt.

Gemäss Art. 130 AB PR wird die Länge des Urlaubs der Mutter oder des Vaters bei Begründung eines Pflegekind- oder Adoptivverhältnisses im Einzelfall festgelegt. Die per 1. Januar 2016 in Kraft tretende revidierte Bestimmung (STRB Nr. 98/2015) umschreibt die Kriterien ausführlicher und hält auch die Maximaldauer von 16 Wochen fest. Der Urlaub kann sowohl Vätern als auch Müttern gewährt werden. Eine Mindestdauer für diesen Urlaub einzuführen, könnte der Anzahl unterschiedlicher Situationen nicht gerecht werden. Beispielsweise erscheint es unangemessen, bei der Adoption eines Stiefkinds, zu dem bereits seit Jahren eine Beziehung in der Patchworkfamilie aufgebaut werden konnte, dieselbe Urlaubsdauer zu gewähren, wie bei der Adoption eines fremden Kleinkinds.

### **3. Schlussfolgerung**

Da die Motion den Handlungsspielraum des Stadtrats für alternative Lösungen zu stark einschränkt, beantragt er deren Umwandlung in ein Postulat. Dies ermöglicht auch, die Umsetzung im Gesamtkontext mit den Postulaten GR Nr. 2015/13 und GR Nr. 2015/142 zu prüfen. Als Zwischenschritt wird der Stadtrat dem Gemeinderat sodann einen Bericht mit einem Vorschlag vorlegen, der auf alle drei politischen Vorstösse abgestimmt ist.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

**Corine Mauch**

die Stadtschreiberin

**Dr. Claudia Cuche-Curti**



Die Bundesversammlung - Das Schweizer Parlament

## Curia Vista - Geschäftsdatenbank

14.3109 – Motion

### Elternurlaub. Mehr Wahlfreiheit bei gleichen Kosten

Eingereicht von



Caroni Andrea

Einreichungsdatum

18.03.2014

Eingereicht im

Nationalrat

Stand der Beratungen

Im Rat noch nicht behandelt

#### Eingereichter Text

Der Bundesrat wird beauftragt, einen Gesetzentwurf für einen Elternurlaub vorzulegen, der den heutigen Mutterschaftsurlaub als Ausgangspunkt nimmt, es jedoch ermöglicht, dass ein Teil der 14 Wochen statt durch die Mutter auch durch den Vater bezogen werden kann. Dadurch soll kein Ausbau des heutigen Systems erfolgen, sondern einzig eine Flexibilisierung.

#### Begründung

Die meisten OECD-Länder erlauben es Eltern, den Elternschaftsurlaub zwischen Mutter und Vater aufzuteilen. In der Schweiz aber kann der 14-wöchige Mutterschaftsurlaub - der Name sagt es - einzig von der Mutter bezogen werden.

Ein Teil dieser 14 Wochen ist gesundheitspolitisch begründet. Dieser Teil soll weiterhin alleine der Mutter gebühren. Er steht auch in Zusammenhang mit dem nachgeburtlichen Beschäftigungsverbot.

Der andere Teil aber dient nicht der Gesundheit der Mutter, sondern der Förderung der Eltern-Kind-Beziehung. Es gibt nun keinen Grund, diese Wochen zwingend der Mutter zuzuteilen. Vielmehr sollen in einer liberalen, gleichberechtigten Gesellschaft die Eltern sich auch dafür entscheiden können, dass auch der Vater einen Teil dieser verbleibenden Wochen bezieht. Das ist zum Wohle der Väter, die so einfacher eine frühe Bindung zum Kind aufbauen können. Dies ist aber auch zum Wohle der Mütter, welche sich einfacher wieder in den Beruf integrieren können, wenn sie dies wünschen.

Der Bundesrat soll dem Parlament daher einen Gesetzentwurf vorlegen, der es Eltern ermöglicht, einen Teil des heutigen Mutterschaftsurlaubes einvernehmlich unter sich aufzuteilen. Das System soll dabei nicht ausgebaut werden, es bleibt also bei den gesamthaft 14 Wochen Urlaub pro Geburt.

#### Stellungnahme des Bundesrates vom 30.04.2014

Der Bundesrat hat am 30. Oktober 2013 den Bericht "Vaterschaftsurlaub und Elternurlaub. Auslegeordnung und Präsentation unterschiedlicher Modelle" in Erfüllung des Postulates Fetz [11.3492](#), "Freiwillige Elternzeit und Familienvorsorge", verabschiedet. Es handelt sich um eine Auslegeordnung zu unterschiedlichen Modellen eines gesetzlich verankerten Vaterschafts- respektive Elternurlaubs. Der Bundesrat hat die verschiedenen Modelle miteinander verglichen und deren Vor- und Nachteile aufgezeigt. Er hat im Weiteren geprüft, welche Bedeutung dem Vaterschafts- bzw. Elternurlaub aus familien-, arbeitsmarkt- und gleichstellungspolitischer Perspektive zukommt.

Das Parlament hat diesen Bericht noch nicht behandelt. Es gilt abzuwarten, wie das Parlament die Frage der Einführung eines Vaterschafts- oder Elternurlaubs beurteilen wird und welches Modell es gegebenenfalls umsetzen will. Der Bundesrat hält es daher zum heutigen Zeitpunkt für nicht angezeigt, einen Gesetzentwurf für die Einführung eines Vaterschafts- oder Elternurlaubs vorzulegen.

Anlässlich der Verabschiedung des Berichtes hat der Bundesrat beschlossen, eine neue Regelung im Bundesrecht zu prüfen, die den Arbeitnehmenden das Recht gäbe, nach der Geburt ihres Kindes das Arbeitspensum um höchstens 20 Prozent zu reduzieren. Bei dieser Massnahme handelt es sich zwar nicht um einen Elternurlaub, sie würde aber gleichwohl zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie beitragen.

Zudem weist der Bundesrat darauf hin, dass die Bundesversammlung am 12. Dezember 2012 das Übereinkommen Nr. 183 der Internationalen Arbeitsorganisation über den Mutterschutz genehmigt und den Bundesrat ermächtigt hat, das Übereinkommen zu ratifizieren. Die Referendumsfrist ist am 7. April 2013 ungenutzt abgelaufen. Artikel 4 des Übereinkommens Nr. 183 über den Mutterschutz sieht vor, dass eine Frau Anspruch auf einen mindestens vierzehnwöchigen Mutterschaftsurlaub hat. Eine Gesetzesvorlage, die den Eltern die Möglichkeit eröffnen würde, den vierzehnwöchigen Mutterschaftsurlaub untereinander aufzuteilen, wäre nicht vereinbar mit dieser Bestimmung.

#### **Antrag des Bundesrates vom 30.04.2014**

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

#### **Erstbehandelnder Rat**

Nationalrat

#### **Deskriptoren:** [Hilfe](#)

[Erziehungsurlaub](#) [Mutterschaftsversicherung](#) [Mutterschaftsurlaub](#)  
[Gleichstellung von Mann und Frau](#) [Vaterschaftsurlaub](#) [Erziehung](#) [frühe Kindheit](#)

#### **Ergänzende Erschliessung:**

28

#### **Zuständig**

[Departement des Innern \(EDI\)](#)

Sie sind hier: [Das Schweizer Parlament](#) > [Suche](#) > [Geschaeft](#)e