

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 13. Mai 2020

Human Resources Management, Teilrevision des Personalrechts und der Ausführungsbestimmungen zum Personalrecht betreffend Urlaube bei Mutter- und Vaterschaft sowie für Betreuung oder Pflege Angehöriger; Abschreibung Postulate

1. Politische Vorstösse, Revisionsüberblick und Zweck

Der Stadtrat nahm im Jahr 2015 drei thematisch verknüpfte Postulate entgegen, mit denen zusammengefasst die Verlängerung und Neuregelung des Anspruchs auf einen bezahlten Vaterschaftsurlaub und die Einführung eines unbezahlten Elternurlaubs (GR Nr. 2015/300), ein längerer unbezahlter Urlaub für Angestellte mit Betreuungspflichten gegenüber Eltern oder Verwandten (GR Nr. 2015/142) sowie der Anspruch auf Reduktion und allenfalls Wiedererhöhung des Beschäftigungsgrads bei gewissen Betreuungspflichten gegenüber Kindern (GR Nr. 2015/13) verlangt wird. Vorliegend werden die ersten zwei Postulate aufgenommen, nicht aber das dritte (diesbezüglich wird in einer Dienstabteilung bis Ende 2020 erhoben, wie der bestehende bedingte Anspruch auf Reduktion des Beschäftigungsgrads genutzt wird, bevor weitere Abklärungen oder Umsetzungsvorschläge geprüft werden).

Diese Vorlage revidiert die Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (Personalrecht, PR, AS 177.100) und die Ausführungsbestimmungen zum Personalrecht (AB PR, AS 177.101) zusammengefasst in drei Themen wie folgt:

- **Bezahlter Vaterschaftsurlaub (Revision des PR in Gemeinderatskompetenz und Revision der AB PR):** Dem Gemeinderat wird beantragt, den bezahlten Vaterschaftsurlaub auf vier Wochen zu verlängern und eine weitere Verlängerung in die Kompetenz des Stadtrats zu übertragen. Zudem wird er von den für eine Ferienkürzung relevanten bezahlten Urlauben ausgenommen.
- **Unbezahlter Mutter- und Vaterschaftsurlaub (Revision der AB PR):** Frau und Mann werden rund um unbezahlte Mutter- und Vaterschaftsurlaube gleichgestellt (vgl. für eine weitergehende Übersicht Kapitel 4.3).
- **Unbezahlter Urlaub für Betreuung oder Pflege Angehöriger (Revision der AB PR):** Zur Unterstreichung bzw. Stärkung der vorhandenen Möglichkeit, unbezahlte Urlaube von längerer Dauer für die Betreuung oder Pflege Angehöriger zu verlangen und zu gewähren, werden die Angehörigenbetreuung und -pflege in der bestehenden Rechtsgrundlage (Art. 136 AB PR) neu beispielhaft erwähnt.

Gleichzeitig werden **formell-rechtliche Anpassungen** für redaktionell und gesetzssystematisch korrekte, einfache und übersichtliche AB PR vorgenommen, die die Gleichstellung von Frau und Mann gemäss dieser Vorlage entsprechend abbilden.

Damit werden die Gleichstellung von Frau und Mann in der Stadtverwaltung, die Vereinbarkeit von Berufs-, Haushalts- und Familienarbeit und eine darüber hinaus gehende Förderung des Familienlebens sowie die Vereinbarkeit des Berufs mit Betreuungsaufgaben zugunsten Angehöriger beabsichtigt. Gleichzeitig werden die Schaffung zeitgemässer personalrechtlicher Grundlagen für die städtischen Angestellten sowie die Stärkung von Image und Vorbildfunktion der Stadt als fortschrittliche und attraktive Arbeitgeberin bezweckt.

2. Vernehmlassungen

2.1 Urlaube bei Mutter- und Vaterschaft

Die Revision betreffend Urlaube bei Mutter- und Vaterschaft wurde mit Stadtratsbeschluss Nr. 1043/2018 ein erstes Mal und mit STRB Nr. 915/2019 ein zweites Mal in Vernehmlassung gegeben. Im zweiten Vernehmlassungsvorschlag wurden die jüngsten gesellschaftlichen bzw. rechtlichen Entwicklungen und die verschiedenen (ersten) Vernehmlassungsantworten berücksichtigt. Die zweite Vernehmlassung zeigt, dass mit Ausnahme von zwei Dienstabteilungen sämtliche Departemente bzw. Dienstabteilungen und Personalverbände die neue Vorlage sowohl inhaltlich als auch in formeller bzw. redaktioneller Hinsicht begrüssen.

Wenige Vernehmlassungsteilnehmende sprechen sich für noch grosszügigere Urlaubsregelungen und insbesondere die Einführung einer sogenannten Elternzeit aus. Vereinzelt wird kritisch auf die Herausforderungen und betrieblichen Schwierigkeiten (u. a. auch, wo Fachkräftemangel und/oder ein hoher Spezialisierungsgrad herrscht) sowie auf Mehraufwand und Mehrkosten hingewiesen. Dass die vorliegende Revision auch solches mit sich bringt, wird nicht in Abrede gestellt, doch überwiegen die Vorteile klar und sind die betrieblichen Interessen angemessen berücksichtigt (vgl. hierzu bereits STRB Nr. 915/2019 Kapitel 3.4 und 3.6).

Demnach entspricht die vorliegende Revision betreffend Urlaube bei Mutter- und Vaterschaft dem zweiten Vernehmlassungsvorschlag. Auf bestimmte Anregungen aus der Vernehmlassung wird in den nachfolgenden Erwägungen separat eingegangen.

2.2 Urlaub für Betreuung oder Pflege Angehöriger

Zwei Vernehmlassungsteilnehmende äussern Bedenken, dass die Revision zur Erreichung der mit ihr verbundenen Ziele für sich genügen und fordern zusätzliche Massnahmen. Im Übrigen wird die Änderung von Art. 136 AB PR betreffend den längeren unbezahlten Urlaub für die Betreuung oder Pflege Angehöriger von sämtlichen Vernehmlassungsteilnehmenden begrüsst oder nicht in Frage gestellt.

Eine Vielzahl der städtischen Vernehmlassungsteilnehmenden und ein Personalverband fordern darüber hinaus eine **Revision von Art. 129 lit. g AB PR**. Demnach wird «für die Pflege kranker, in Hausgemeinschaft lebender Familienmitglieder, so weit die Pflege nicht anderweitig organisiert werden kann: 3 Arbeitstage pro Ereignis» bezahlter Urlaub gewährt. Es wird gefordert, diesen bezahlten Urlaub für die Pflege bei solchen kurzfristig-dringlichen Ereignissen (Notfällen) auf nicht in Hausgemeinschaft mit den Mitarbeitenden lebende kranke Familienmitglieder auszuweiten. Bereits nach aktuellem Recht ist möglich, den Mitarbeitenden in solchen Einzelfällen bezahlten Urlaub zu gewähren (Art. 133 Abs. 2 AB PR). Zudem besteht bereits heute ein Anspruch auf die Gewährung unbezahlten Urlaubs (Art. 134 lit. e AB PR).

Hiermit wird die postulierte Forderung nach *längerem* unbezahltem Urlaub aufgenommen. Über die Schaffung des geforderten *kurz* dauernden, zwingend *bezahlten* Urlaubs soll vorliegend nicht befunden werden. Der Stadtrat wird das Anliegen jedoch zu einem späteren Zeitpunkt aufnehmen, dies auch aufgrund von Revisionsbestrebungen auf Bundesebene. So hat die Bundesversammlung im Dezember 2019 dem Bundesgesetz über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung zugestimmt. Es sieht vor, im Obligationenrecht – und damit im privaten Arbeitsrecht – einen Anspruch auf bezahlten Urlaub für die Betreuung von kranken Familienmitgliedern oder der Lebenspartnerin oder des Lebenspartners zu verankern, der auf drei Tage pro Ereignis und zehn Tage pro Jahr beschränkt ist. Zudem ist vorgesehen, für Eltern einen Urlaub für die Betreuung schwer kranker oder schwer verunfallter Kinder von maximal 14 Wochen mit Anspruch auf eine über die Erwerbersatzordnung (EO) finanzierte Betreuungsentschädigung einzuführen. Die Referendumsfrist, die am 9. April 2020 abgelaufen wäre, steht angesichts des Coronavirus seit dem 21. März 2020 still. Ob und, falls ja, wann die neuen Regeln in Kraft treten, ist folglich noch unbekannt.

2.3 Exkurs: Kostenlose Beratung bei Betreuungsfragen rund um die Familie

Wie ausgeführt fordern vereinzelt Vernehmlassungsteilnehmende zusätzliche Unterstützungsmassnahmen. Solche sind bereits umgesetzt: Städtische Angestellte, die im privaten Umfeld Betreuungspflichten – für Betreuung bzw. Pflege von Eltern und weiteren Angehörigen bzw. von Kindern – übernehmen müssen, erhalten eine durch die Stadt finanzierte und damit kostenlose Beratung beim privaten städtischen Partner *familienservice* (vgl. www.familienservice.ch).

3. Bezahlter Vaterschaftsurlaub

3.1 Ausgangslage

Das einschlägige Postulat GR Nr. 2015/300 fordert eine Neuregelung des Anspruchs auf einen bezahlten Vaterschaftsurlaub, der mindestens vier Wochen betragen soll.

Einzelne private Arbeitgebende führten in jüngster Zeit grosszügige bezahlte Vaterschaftsurlaube ein. Bei den Stadtverwaltungen gewähren Winterthur seit dem 1. Januar 2019 neu 15 Tage und Aarau, Luzern sowie St. Gallen 20 Tage. Die Stadt Schaffhausen verlängerte den Urlaubsanspruch für ihre Angestellten per 2020 ebenfalls auf 20 Tage. Mit Bellinzona, Bern, Biel, Genf und Neuenburg sind es damit – soweit ersichtlich – neun Städte, die einen bezahlten Vaterschaftsurlaub von 20 Tagen gewähren, während Lausanne mit 21 Tagen den längsten Urlaub gewährt. In verschiedenen weiteren Gemeinden finden entsprechende Revisionsbestrebungen statt.

In Juni bzw. September 2019 stimmten Ständerat und Nationalrat für einen indirekten Gegenschlussentwurf zur Eidgenössischen Volksinitiative «Für einen vernünftigen Vaterschaftsurlaub – zum Nutzen der ganzen Familie» mit zehn Tagen bezahltem Vaterschaftsurlaub. In der Folge wurde die Volksinitiative bedingt zurückgezogen. Nach Zustandekommen des Referendums kommt es voraussichtlich im Herbst 2020 zur entsprechenden Volksabstimmung. Die Einführung eines zweiwöchigen, über die EO finanzierten Vaterschaftsurlaubs ist damit noch offen.

Es ist hinlänglich bekannt, dass ein Vaterschaftsurlaub diverse positive Auswirkungen hat und dass die Schweiz diesbezüglich im internationalen Vergleich trotzdem deutlich hinterherhinkt. Für die eingangs erwähnte Zweckerreichung und angesichts der beschriebenen Entwicklung ist es angezeigt, in quantitativer Erfüllung des Postulats GR Nr. 2015/300 den bezahlten Vaterschaftsurlaub auf 20 Arbeitstage bzw. vier Wochen zu verlängern.

3.2 Änderung des PR: Art. 70 lit. e

Aktuelle Regelung	Revisionsvorschlag (revidierter Text <i>fett und kursiv</i>)
Art. 70 Ferien und Urlaub, Mutterschaft, Vaterschaft, Militär-, Zivilschutz- und Zivildienst Der Stadtrat regelt [...] e. den Anspruch der männlichen Angestellten auf bezahlten Vaterschaftsurlaub, der zehn Arbeitstage betragen muss.	Art. 70 Ferien und Urlaub, Mutterschaft, Vaterschaft, Militär-, Zivilschutz- und Zivildienst Der Stadtrat regelt [...] e. den Anspruch der männlichen Angestellten auf bezahlten Vaterschaftsurlaub, der <i>mindestens vier Wochen</i> betragen muss.

Art. 70 lit. e PR legt die Dauer des bezahlten Vaterschaftsurlaubs mit zehn Arbeitstagen konkret fest und überlässt es dem Stadtrat, diesen ausführend zu regeln. Mit der Ausdehnung des Urlaubs auf 20 Arbeitstage bzw. vier Wochen wird der Artikel entsprechend angepasst.

Die Urlaubsdauer wird neu als Minimalvorgabe ausgestaltet. Mit dem Wort «mindestens» lehnt sich die Formulierung an diejenige für den bezahlten Mutterschaftsurlaub (Art. 70 lit. b PR) an.

Der Stadtrat hätte damit die Möglichkeit, in den AB PR einen längeren als vierwöchigen Urlaub zu statuieren – wie es das Postulat GR Nr. 2015/300 fordert («mindestens vier Wochen»). Das ist zwar weder vorliegend noch in nächster Zeit vorgesehen. Auf diese Weise kann aber – neben der Schaffung einer gleichgestellten Formulierung für Frau und Mann in Art. 70 PR – auf entsprechende gesellschaftspolitische Entwicklungen in Zukunft rascher reagiert werden.

3.3 Änderungen der AB PR

Art. 117 Abs. 4 AB PR

Aktuelle Regelung	Revisionsvorschlag (revidierter Text <i>fett und kursiv</i>)
<p>Art. 117 Pro rata temporis Ferienansprüche, Ferienkürzungen [...] ² Kürzungen des Ferienanspruchs erfolgen bei Abwesenheiten vom Arbeitsplatz pro rata temporis in folgenden Fällen: [...] b. wegen bezahltem Urlaub von mehr als 30 Kalendertagen pro Jahr ab dem 31. Tag der Abwesenheit; c. wegen unbezahltem Urlaub von mehr als 30 Kalendertagen ab dem ersten Tag der Abwesenheit; [...] Mehrere Abwesenheiten werden kumuliert und die Kürzungen auf halbe Tage abgerundet. [...] ⁴ Für Mutterschaftsurlaub erfolgt keine Kürzung.</p>	<p>Art. 117 Pro rata temporis Ferienansprüche, Ferienkürzungen [...] ² Kürzungen des Ferienanspruchs erfolgen bei Abwesenheiten vom Arbeitsplatz pro rata temporis in folgenden Fällen: [...] b. wegen bezahltem Urlaub von mehr als 30 Kalendertagen pro Jahr ab dem 31. Tag der Abwesenheit; c. wegen unbezahltem Urlaub von mehr als 30 Kalendertagen ab dem ersten Tag der Abwesenheit; [...] Mehrere Abwesenheiten werden kumuliert und die Kürzungen auf halbe Tage abgerundet. [...] ⁴ Für bezahlten Mutter- und Vaterschaftsurlaub erfolgt keine Kürzung.</p>

Gemäss Abs. 2 lit. b wird der Ferienanspruch bei Abwesenheit wegen bezahltem Urlaub von mehr als 30 Kalendertagen pro Jahr ab dem 31. Tag der Abwesenheit pro rata temporis gekürzt. Aktuell ist auch der bezahlte Vaterschaftsurlaub für die Ferienkürzung relevant. Dieser kann demnach in Kumulation mit anderen Abwesenheiten zu einer Ferienkürzung führen. Dagegen hat der Mutterschaftsurlaub gemäss Abs. 4 keine Ferienkürzung zur Folge. Ein Rechtsgutachten der Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich hat auf den Handlungsbedarf aufgrund dieser Ungleichbehandlung zwischen Frau und Mann bereits aufmerksam gemacht. Die Verlängerung des Vaterschaftsurlaubs auf vier Wochen führt im Übrigen zu einer erhöhten Wahrscheinlichkeit einer Ferienkürzung. Folglich wird Abs. 4 um den bezahlten Vaterschaftsurlaub ergänzt und dieser so von den kürzungsrelevanten bezahlten Urlauben nach Abs. 2 lit. b ausgenommen.

Als Mutterschaftsurlaub gemäss Abs. 4 gilt bereits jetzt nur der *bezahlte* und nicht auch der *unbezahlte* Mutterschaftsurlaub, was mit der Neuformulierung explizit festgehalten wird. Es bleibt dabei, dass *unbezahlte* Mutter- und Vaterschaftsurlaube nach Abs. 2 lit. c zu einer Ferienkürzung führen können.

Titel IV.A.4.a (vor Art. 121 AB PR)

Aktuelle Regelung	Revisionsvorschlag (revidierter Text fett und kursiv)
4. Urlaub und Abordnungen a. Schwangerschaft und Mutterschaft	4. Urlaub und Abordnungen a. Schwangerschaft, Mutterschaft und Vaterschaft

Die aktuellen, rechtsungleichen und je nachdem komplizierten Regeln betreffend unbezahlte (vgl. Kapitel 4.1), aber auch bezahlte Mutter- und Vaterschaftsurlaube sind gesetzessystematisch unübersichtlich an verschiedenen Stellen in den AB PR untergebracht. Diese Revision schafft Abhilfe, indem sämtliche Bestimmungen rund um Mutter- und Vaterschaftsurlaube unter dem Titel IV.A.4.a vor Art. 121 AB PR zusammengeführt werden. Darunter sind aktuell bloss die Schwangerschaft und die Mutterschaft geregelt. Demnach wird er um die Vaterschaft ergänzt. Das führt nicht nur dazu, dass die (weitergehende) Gleichstellung zwischen Frau und Mann gesetzessystematisch abgebildet wird, sondern auch zu mehr Anwendungsfreundlichkeit in der Stadtverwaltung und besserer Verständlichkeit für die Mitarbeitenden, was auch die rechtlich korrekte Anwendung der Bestimmungen in der Praxis unterstützt.

Art. 124^{ter} AB PR (neu)

Aktuelle Regelung	Revisionsvorschlag (revidierter Text fett und kursiv)
	Art. 124^{ter} Anspruch auf Vaterschaftsurlaub Der Angestellte hat Anspruch auf einen bezahlten Vaterschaftsurlaub von vier Wochen, zu beziehen innert sechs Monaten nach der Geburt des Kindes.

Der Anspruch der Väter auf bezahlten Vaterschaftsurlaub bei Geburt eines Kindes wird im neuen Art. 124^{ter} AB PR statt wie bisher in Art. 129 lit. b AB PR geregelt. Gestützt auf die Änderung von Art. 70 lit. e PR (Kapitel 3.2) beläuft er sich neu auf vier Wochen. Der Wortlaut lehnt sich an den Anspruch auf den Mutterschaftsurlaub gemäss Art. 122 Abs. 1 Satz 1 AB PR an. Abgesehen von der Urlaubsdauer ändert sich an der bisherigen Regel inhaltlich nichts. Der Urlaub ist aus betrieblichen Gründen weiterhin innert sechs Monaten nach Geburt des Kindes zu beziehen, wie es übrigens auch der erwähnte indirekte Gegenentwurf auf Bundesebene vorsieht. Auch ist es angezeigt, zu den Bezugsmodalitäten (genauer Zeitpunkt, am Stück oder in Blöcken bzw. in Wochen oder in Tagen) weiterhin keine konkreten Vorgaben zu machen, sodass mit den Mitarbeitenden unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände im Einzelfall eine sachgerechte Lösung gefunden werden kann.

Mit der Einbettung der Anspruchsregelung unter den revidierten Titel IV.A.4.a vor Art. 121 AB PR (vgl. vorstehend) erfolgt nicht nur die Verschiebung in einen neuen Artikel, sondern wird gesetzessystematisch verdeutlicht, dass Art. 127 Abs. 4 AB PR nicht anwendbar ist. Der Anspruch der männlichen Angestellten auf bezahlten Urlaub ist aufgrund von Art. 70 lit. e PR quantitativ uneingeschränkt zu gewähren.

Art. 129 lit. b AB PR

Aktuelle Regelung	Revisionsvorschlag (revidierter Text <i>fett und kursiv</i>)
Art. 129 Familien- und betreuungsbezogene Ereignisse Für familien- und betreuungsbezogene Ereignisse wird wie folgt Urlaub gewährt: [...] b. Anspruch der Väter bei Geburt des Kindes, zu beziehen innert sechs Monaten nach der Geburt des Kindes: zehn Arbeitstage; [...].	Art. 129 Familien- und betreuungsbezogene Ereignisse Für familien- und betreuungsbezogene Ereignisse wird wie folgt Urlaub gewährt: [...] lit. b wird aufgehoben [...].

Wie erwähnt, wird die aktuelle Anspruchsregel in den neuen Art. 124^{ter} AB PR verschoben, weshalb lit. b von Art. 129 AB PR aufzuheben ist.

3.4 Kosten

Die jährlichen Kosten für die Verlängerung des bezahlten Vaterschaftsurlaubs entsprechen den Lohnkosten der Angestellten, die den «zusätzlichen» Urlaub jeweils beziehen werden. Eine exakte Vorhersage der Lohnsumme ist nicht möglich, da nicht abgeschätzt werden kann, wie viele Mitarbeitende in Zukunft Vater werden. Ausserdem hat die Vergangenheit gezeigt, dass nicht in jedem Fall alle gewährten Urlaubstage bezogen werden. Die Kosten können daher nur geschätzt werden. Als Referenz werden die Lohnkosten der Angestellten herangezogen, welche in den vergangenen Jahren bezahlten Vaterschaftsurlaub bezogen haben. Aus systemtechnischen Gründen ist auch darüber keine exakte Angabe möglich. Es kann jedoch auf eine von Human Resources Management Zürich (HRZ) bei den Personaldiensten der Dienstabteilungen durchgeführte und per 19. Februar 2015 abgeschlossene Umfrage zum Bezug von bezahltem Vaterschaftsurlaub abgestellt werden. Demnach bezogen in den Jahren 2010 bis und mit 2014 jeweils durchschnittlich 263 städtische Angestellte neun (der zehn möglichen) Arbeitstage Urlaub, was Lohnkosten von rund Fr. 600 000.– pro Jahr entsprach. Die direkten Kosten für die vorliegende Verdoppelung der Urlaubstage können demnach auf jährlich etwa Fr. 600 000.– geschätzt werden.

Sollte dereinst auf Bundesebene ein über die EO finanzierter, bezahlter Vaterschaftsurlaub eingeführt werden, würden sich die Lohnkosten (ohne allfällige höhere Beiträge der Stadt als Arbeitgeberin an die EO) gemäss der neuen Regel wieder reduzieren.

Zusätzliche Kosten entstehen der Stadt bei bezahlten Urlauben, wenn während deren Dauer andere Mitarbeitende den Ausfall durch Mehrarbeit kompensieren, die später nicht selber wieder kompensiert werden kann und deshalb ausnahmsweise ausbezahlen ist (u. U. als Überstunden mit Zuschlag) oder wenn Temporärmitarbeitende eingestellt werden müssen. Ob und in welchem Umfang aufgrund der Verlängerung des Urlaubs solche Mehrkosten entstehen, kann nicht geschätzt werden. Erfahrungswerte aus der Vergangenheit für den bestehenden bezahlten Vaterschaftsurlaub existieren nicht. Aufgrund der überschaubaren zusätzlichen Urlaubsdauer ist aber davon auszugehen, dass deswegen keine oder wenig Temporärmitarbeitende eingestellt bzw. ausbezahlende Kompensationsarbeiten geleistet werden müssen.

Allfällige Kosten für die Neuerung, dass der bezahlte Vaterschaftsurlaub für Ferienkürzungen nicht mehr relevant ist (Art. 117 AB PR), sind vernachlässigbar.

4. Unbezahlter Mutter- und Vaterschaftsurlaub

4.1 Aktuelle Rechtslage

Aktuell bestehen für Mütter und Väter markant ungleiche Ansprüche auf unbezahlte Mutter- und Vaterschaftsurlaube.

Mütter haben gemäss Art. 124^{bis} Abs. 2 AB PR «im Rahmen der betrieblichen Möglichkeiten» einen Anspruch auf unbezahlten Urlaub bis längstens ein Jahr, der in der Regel direkt nach dem bezahlten Mutterschaftsurlaub zu beziehen ist. Es handelt sich also um einen durch die betrieblichen Verhältnisse eingeschränkten Anspruch. Ist die Gewährung des Urlaubs aus betrieblichen Gründen nicht möglich, kann er verweigert werden. Andernfalls ist der unbezahlte Urlaub zu bewilligen.

Demgegenüber haben Väter nach Art. 134 lit. a AB PR einen Anspruch auf unbezahlten Urlaub von sechs Wochen, zu beziehen in den ersten zwei Lebensjahren des Kindes, der nur ausnahmsweise verweigert werden kann – bei überwiegenden dienstlichen Interessen und unter Wahrung der Verhältnismässigkeit (Art. 127 Abs. 4 AB PR). Für eine Verweigerung dieses Urlaubs ist demnach vorausgesetzt, dass die betrieblichen Interessen an der Verweigerung grösser sind als die persönlichen Interessen des Angestellten an der Urlaubsgewährung. Einen Anspruch auf Urlaub, der sechs Wochen übersteigt, haben Väter hingegen nicht. Ein solcher kann gestützt auf die Generalklausel von Art. 136 AB PR gewährt werden, muss aber nicht.

Zusammengefasst bestehen aktuell sowohl für Mütter als auch für Väter eingeschränkte Ansprüche auf unbezahlten Urlaub, wobei die Maximaldauer, der Bezugszeitpunkt und die Verweigerungsmöglichkeit (Verbindlichkeit des Anspruchs) je unterschiedlich ausgestaltet sind. Die Hürde für die Verweigerung des sechswöchigen Vaterschaftsurlaubs ist grösser als für den einjährigen Mutterschaftsurlaub. Beim Mutterschaftsurlaub sind einzig die betrieblichen Möglichkeiten relevant, beim Vaterschaftsurlaub zusätzlich die persönlichen Interessen des Angestellten. Mit anderen Worten sind die Ansprüche von Müttern und Vätern nicht gleich verbindlich: Die Verbindlichkeit des mütterlichen Anspruchs kann vereinfacht gesagt als «mittel» und diejenige des väterlichen Anspruchs als «gross» bezeichnet werden.

Berechtigte Personen	Dauer	Verbindlichkeit	Zeitpunkt
Mütter	1 Jahr	mittel	in der Regel direkt nach dem bezahlten Mutterschaftsurlaub
Väter	6 Wochen	gross	in den ersten 2 Lebensjahren des Kindes
	7. Woche bis 1 Jahr	keine	(beliebig)

Abb. 1: Unbezahlte Mutter- und Vaterschaftsurlaube gemäss aktueller Rechtslage

4.2 Gründe für die Revision

Die aktuelle Ungleichbehandlung von Frau und Mann betreffend unbezahlte Mutter- und Vaterschaftsurlaube ist nicht zeitgemäss. Es bestehen keine hinreichenden Gründe für die Unterscheidung. Der Handlungsbedarf ist evident.

Aktuell bestehen komplizierte Regeln betreffend unbezahlte Mutter- und Vaterschaftsurlaube und ein entsprechend unbefriedigendes Abbild davon in den AB PR. Die verschiedenen Bestimmungen sind gesetzssystematisch unübersichtlich an verschiedenen Stellen in den AB PR untergebracht. Mit der vorliegenden Gleichstellung in materieller Hinsicht werden gesetzssystematisch korrekte, einfache, übersichtliche und damit anwendungsfreundliche und für die

Mitarbeitenden verständliche AB PR geschaffen, was auch die rechtlich korrekte Anwendung unterstützt.

Die Angleichung der Ansprüche erfolgt grundsätzlich kostenneutral (vgl. Kapitel 4.5). Sie entspricht sodann grundsätzlich der Forderung im entsprechenden Postulat GR Nr. 2015/300, einen Elternurlaub für städtische Angestellte im Sinne eines Anspruchs auf unbezahlten Urlaub von einem Jahr einzuführen.

4.3 Überblick

Mit vorliegender Revision werden Frau und Mann hinsichtlich des unbezahlten Urlaubs gleichgestellt. Es wird allen Angestellten ein eingeschränkter Anspruch auf unbezahlten Urlaub bis gesamthaft längstens ein Jahr, zu beziehen in den ersten zwei Lebensjahren des Kindes, eingeräumt. Die Verbindlichkeit des Anspruchs ist für die ersten 13 Wochen (was drei Monaten entspricht) «gross» und für die darüber hinaus gehende Zeit «mittel» ausgeprägt (vgl. vorstehend Kapitel 4.1).

Im Vergleich zur heutigen Rechtslage wird damit für Väter der bereits mit «grosser» Verbindlichkeit bestehende Anspruch auf unbezahlten Urlaub von sechs auf 13 Wochen verlängert. Zudem wird für weiteren Urlaub die Regel über Dauer und Verweigerungsmöglichkeit eingeführt, wie sie bereits für Mütter gilt. Bei Müttern wird die Verbindlichkeit des Anspruchs auf erwähnte 13 Urlaubswochen derjenigen von Vätern angeglichen. Zusätzlich wird der Bezugszeitpunkt für den ganzen unbezahlten Mutterschaftsurlaub dem heute für den Vaterschaftsurlaub geltenden gleichgestellt.

Berechtigte Personen	Dauer	Verbindlichkeit	Zeitpunkt
Mütter & Väter	13 Wochen	gross	in den ersten 2 Lebensjahren des Kindes
	14. Woche bis 1 Jahr	mittel	

Abb. 2: Unbezahlte Mutter- und Vaterschaftsurlaube gemäss vorliegender Revision

4.4 Änderungen der AB PR

Art. 124^{bis} AB PR

Aktuelle Regelung	Revisionsvorschlag (revidierter Text <i>fett und kursiv</i>)
<p>Art. 124^{bis} Beschäftigung nach Ablauf des Mutterschaftsurlaubs</p> <p>¹ Nach dem Mutterschaftsurlaub wird der Beschäftigungsgrad auf Gesuch der Angestellten, so weit betrieblich möglich, reduziert.</p> <p>² Im Rahmen der betrieblichen Möglichkeiten wird auf Gesuch der Angestellten unbezahlter Urlaub bewilligt. Ein unbezahlter Urlaub darf längstens ein Jahr dauern.</p>	<p>Art. 124^{bis} Beschäftigung nach Ablauf des Mutterschaftsurlaubs</p> <p>¹ Nach dem Mutterschaftsurlaub wird der Beschäftigungsgrad auf Gesuch der Angestellten, so weit betrieblich möglich, reduziert.</p> <p><i>Abs. 2 wird aufgehoben.</i></p>

Der unbezahlte Mutterschaftsurlaub wird im neuen Art. 124^{quater} AB PR geregelt. Demnach ist Abs. 2 von Art. 124^{bis} AB PR aufzuheben, zumal der Titel des Artikels, «Beschäftigung [...]», nicht zur Thematik Urlaub passt.

In der Vernehmlassung wurde auf Abs. 1 bezogen zutreffend darauf hingewiesen, dass betreffend Reduktion des Beschäftigungsgrads Frau und Mann nicht gleichgestellt sind. Wie erwähnt ist dies aber nicht Thema vorliegender Revision (vgl. Kapitel 1).

Art. 124^{quater} AB PR (neu)

Aktuelle Regelung	Revisionsvorschlag (revidierter Text fett und kursiv)
	<p>Art. 124^{quater} Unbezahlter Urlaub bei Mutter- oder Vaterschaft</p> <p><i>¹ Bei Mutter- oder Vaterschaft wird unbezahlter Urlaub im Rahmen der betrieblichen Möglichkeiten bis längstens ein Jahr bewilligt.</i></p> <p><i>² Bis zu einer Dauer von 13 Wochen kann der Urlaub nur verweigert werden, wenn eine Abwägung mit den persönlichen Interessen der oder des Angestellten ergibt, dass die betrieblichen Interessen überwiegen.</i></p> <p><i>³ Der Urlaub ist in den ersten zwei Lebensjahren des Kindes und in ganzen Wochen zu beziehen. Soweit betrieblich möglich, kann der Bezug in Tagen bewilligt werden.</i></p> <p><i>⁴ Besteht ein Arbeitszeitguthaben, kann dessen Kompensation angeordnet und entsprechend weniger Urlaub bewilligt werden.</i></p>

Frau und Mann werden betreffend unbezahlte Mutter- und Vaterschaftsurlaube gleichgestellt, indem gemäss neuem Art. 124^{quater} AB PR allen Angestellten ein eingeschränkter Anspruch auf Urlaub bis gesamthaft längstens ein Jahr, zu beziehen innerhalb der ersten zwei Lebensjahre des Kindes, eingeräumt wird. Die Verbindlichkeit des Anspruchs bzw. die Verweigerungsmöglichkeiten sind dabei für die ersten 13 Wochen (was drei Monaten entspricht) und die darüber hinaus gehende Dauer unterschiedlich ausgestaltet.

Zu Abs. 1: Hier wird als Grundsatz festgelegt, dass Müttern und Vätern – auf Gesuch hin – «im Rahmen der betrieblichen Möglichkeiten» unbezahlter Urlaub bis längstens ein Jahr gewährt wird. Die Regel stammt aus dem aktuellen (nun aufzuhebenden) Art. 124^{bis} Abs. 2 AB PR betreffend den unbezahlten Mutterschaftsurlaub und führt zur erwähnten Angleichung für Väter betreffend Dauer und Verweigerungsmöglichkeit von längerem unbezahltem Urlaub (vgl. Kapitel 4.3). Für den Entscheid über das Gesuch müssen also vorab die betrieblichen Verhältnisse beleuchtet und beurteilt werden. Ist der beantragte Urlaub betrieblich möglich, ist er zu bewilligen. Ist er hingegen aus betrieblicher Sicht nicht oder nur in geringerem (als beantragtem) Umfang möglich, kann er grundsätzlich, nämlich unter Vorbehalt von Abs. 2, ganz oder teilweise verweigert werden. Als milderer Mittel kann der Urlaub anstelle einer Verweigerung auch unter Auflagen (z. B. zum Bezugszeitpunkt) bewilligt werden.

Die Obergrenze von einem Jahr kann neben der erwähnten Verweigerung aus zwei weiteren Gründen unterschritten werden. Einerseits steht es den Angestellten frei, nur für einen Teil davon Urlaub zu beantragen. Andererseits wird der Stadt ermöglicht, die beantragte Urlaubsdauer im Umfang angeordneter Arbeitszeitkompensation zu unterschreiten (vgl. nachstehend zu Abs. 4). Hingegen sind der bezahlte Mutter- oder Vaterschaftsurlaub und bei Müttern allfälliger Urlaub während der Stillzeit (vgl. Erwägungen zu Art. 124^{bis} AB PR in STRB Nr. 98/2015, S. 10) stets unabhängig vom unbezahlten Urlaub zu gewähren.

Zu Abs. 2: Absatz 2 stärkt die Verbindlichkeit des Anspruchs auf unbezahlten Mutter- oder Vaterschaftsurlaub in der Länge von bis zu 13 Wochen, indem er die Verweigerung von Urlaub in dieser Höhe erschwert. Namentlich genügt es dafür nicht, dass der Urlaub nicht im Rahmen der betrieblichen Möglichkeiten liegt. Es ist zusätzlich eine Interessenabwägung zwischen den konkreten betrieblichen Interessen und den konkreten persönlichen Interessen der oder des Angestellten vorzunehmen. Nur wenn man dabei zum Schluss gelangt, dass die betrieblichen Interessen an der Urlaubsverweigerung höher zu gewichten sind, muss der Urlaub nicht gewährt werden.

Zur Abgrenzung von Abs. 1 und Abs. 2: Soweit unbezahlter Urlaub betrieblich möglich ist, kann er nicht verweigert werden. Im Übrigen ist die Hürde für eine Verweigerung des Urlaubs für 13 Wochen gemäss Abs. 2 höher als für den darüber hinausgehenden Urlaub. Stellen Mitarbeitende ein Gesuch um Urlaub, der mehr als 13 Wochen betragen soll, so beurteilt sich *der 13 Wochen übersteigende Teil* einzig aus betrieblicher Sicht. Liegt der Urlaub nicht im Rahmen der betrieblichen Möglichkeiten, kann das Gesuch (ganz oder teilweise) abgelehnt werden. Die Verbindlichkeit des Anspruchs auf unbezahlten Mutter- oder Vaterschaftsurlaub von über 13 Wochen kann deshalb vereinfacht als «mittel» bezeichnet werden. Hingegen genügt derselbe Grund für eine Verweigerung von Urlaub bis zu 13 Wochen für sich allein nicht, sondern es müssen auch die persönlichen Interessen der oder des gesuchstellenden Angestellten wie beschrieben einbezogen werden. Nur wenn unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände im konkreten Einzelfall die betrieblichen Interessen überwiegen, darf (auch) der 13-wöchige Urlaub verweigert werden. Die Verbindlichkeit des Urlaubsanspruchs kann damit für die Wochen eins bis und mit 13 vereinfacht als «gross» bezeichnet werden.

Zu Abs. 3: Satz 1 regelt erstens den Bezugszeitpunkt für den unbezahlten Mutter- und Vaterschaftsurlaub. Er ist – unabhängig von seiner Dauer – in den ersten beiden Lebensjahren des Kindes zu beziehen. Den genauen Bezugszeitpunkt bestimmt allerdings nicht einfach der oder die gesuchstellende Angestellte. Diesbezüglich verschiedene Interessen der oder des Mitarbeitenden und des Betriebs sind unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände des Einzelfalls gegeneinander abzuwägen. Je nach Dauer des Urlaubs kann in Anwendung von Abs. 1 und Abs. 2 seitens der Stadt auf den Bezugszeitpunkt Einfluss genommen werden. Insbesondere für den Teil des Urlaubs, der 13 Wochen überschreiten soll, hat sich der Bezugszeitpunkt damit an den betrieblichen Möglichkeiten zu orientieren.

Ersuchen Angestellte (für) nach den ersten zwei Lebensjahren des Kindes um unbezahlten Urlaub, erfolgt die Beurteilung nach der Generalklausel und Kann-Bestimmung von Art. 136 AB PR, womit keinerlei Anspruch auf Gewährung besteht.

Abs. 3 **Satz 1** legt zweitens entsprechend heutiger städtischer Praxis aus Praktikabilitätsgründen fest, dass der Urlaub grundsätzlich, d. h. in aller Regel, in ganzen Wochen zu beziehen ist.

Aktuell können die Dienstabteilungen und die Mitarbeitenden im gegenseitigen Einvernehmen einen tageweisen Bezug des Urlaubs vereinbaren. Aufgrund der theoretisch möglichen Urlaubsdauer von 13 Wochen bzw. bis zu einem Jahr könnten solche Vereinbarungen jedoch zu einer faktischen Reduktion des Beschäftigungsgrades für eine sehr lange Zeit führen. Der wochenweise Bezug wird deshalb neu als Grundsatz explizit erwähnt. Der teilweise oder vollumfängliche tageweise Bezug kann auf entsprechenden Antrag hin gewährt werden, «soweit» – d. h. **wenn und für solange wie** – es betrieblich möglich ist (Abs. 3 **Satz 2**). Es ist eine Einzelfallprüfung unter Berücksichtigung insbesondere auch des Gleichbehandlungsgebots vorzunehmen. Der tageweise Bezug kann umso eher bewilligt werden, je kürzer der unbezahlte Urlaub ist, bzw. bei längerem Urlaub bloss für einen Teil davon, während der verbleibende Urlaub in Wochen zu beziehen bleibt. Da es sich um eine Kann-Bestimmung handelt, haben

Angestellte jedenfalls keinen Anspruch auf einen tageweisen Bezug. Soll die tageweise Betreuung des Kindes längerfristig sichergestellt werden, ist grundsätzlich eine Reduktion des Beschäftigungsgrads – bei Müttern gestützt auf Art. 124^{bis} AB PR und bei Vätern gemäss Art. 158^{bis} AB PR und der entsprechenden Richtlinie des Vorstehers des Finanzdepartements – vorzunehmen.

Vor diesem Hintergrund ist «in ganzen Wochen» als Gegensatz zu «in Tagen» zu verstehen. In der Praxis ist es in der Regel sinnvoll, dass der ganze unbezahlte Urlaub am Stück bezogen wird. Die Bewilligung des Bezugs in mehreren Blöcken ist aber nicht ausgeschlossen. Entscheidend sind neben dem entsprechenden Urlaubsgesuch sämtliche Umstände des Einzelfalls einschliesslich betriebliche Verhältnisse.

Zu Abs. 4: Abs. 4 verdeutlicht, dass die vorgesetzte Stelle gleichzeitig mit der Bewilligung des unbezahlten Mutter- oder Vaterschaftsurlaubs voraussetzungslos die Kompensation eines Arbeitszeitguthabens – d. h. positive Arbeitszeit einschliesslich Überstunden, Zeitgutschriften für Pikettdienst und Zeitzuschlägen für Nachtarbeit – anordnen kann (vgl. Art. 165 Abs. 4, 172^{bis} Abs. 1 und 174^{ter} Abs. 2 AB PR). Sodann ermöglicht es die neue Kann-Bestimmung, in solchen Fällen entsprechend, d. h. im Umfang der zu kompensierenden Arbeitszeit, weniger Urlaub zu bewilligen. Wenn der Urlaub nicht am Stück bezogen wird, kann bei jeder einzelnen Bezugsphase Arbeitszeitguthaben zur Kompensation angerechnet werden. Für die Kompensationsdauer wird die oder der Mitarbeitende entlöhnt, während sich die unbezahlte Urlaubsdauer um die kompensierte Arbeitszeit verkürzt. So bleiben die Angestellten der Arbeit (nach dem bezahlten Urlaub) maximal 13 Wochen bzw. ein Jahr fern.

Überlangen Abwesenheiten durch den zusätzlichen **Bezug von Ferien** kann die Arbeitgeberin im Rahmen ihres Weisungsrechts entgegenwirken. Sie bestimmt grundsätzlich den Zeitpunkt der Ferien nach Massgabe der betrieblichen Bedürfnisse. Gleichzeitig sind die Wünsche der Mitarbeitenden soweit möglich zu erfüllen (Art. 119 Abs. 2 AB PR). Die Interessenabwägung dürfte bei einem bereits vorgesehenen Bezug eines längeren unbezahlten Urlaubs regelmässig zugunsten des Betriebs ausfallen, sofern auf die Arbeitsleistung der oder des Angestellten aus betrieblichen Gründen nicht länger verzichtet werden kann.

Zum Zeitpunkt der Gesuchstellung: Es wird darauf verzichtet festzulegen, bis wann Angestellte ihr Urlaubsgesuch stellen müssen. Eine (zu) kurzfristige Einreichung beeinflusst jedoch unter Umständen die betrieblichen Möglichkeiten hinsichtlich Urlaubsdauer, Bezugszeitpunkt oder Bezugsmodalität (wochen- oder tageweise; am Stück oder in Blöcken). Soweit die betrieblichen Verhältnisse gemäss Abs. 1 und Abs. 2 berücksichtigt werden können, kann also der Zeitpunkt der Gesuchstellung bei der Beurteilung des Gesuchs eine Rolle spielen. Ausserdem besteht der Urlaubsanspruch unabhängig vom Zeitpunkt der Gesuchstellung nur für die ersten zwei Lebensjahre des Kindes. Die Angestellten sind demnach im eigenen Interesse angehalten, das Urlaubsgesuch so früh wie möglich zu stellen.

Art. 127 Abs. 4 AB PR

Aktuelle Regelung	Revisionsvorschlag (revidierter Text <i>fett und kursiv</i>)
<p>Art. 127 Allgemeines [...] ⁴ Bei überwiegenden dienstlichen Interessen und unter Wahrung der Verhältnismässigkeit kann ausnahmsweise die Gewährung von Urlaub verweigert oder es können Auflagen gemacht werden. [...]</p>	<p>Art. 127 Allgemeines [...] ⁴ Bei überwiegenden <i>betrieblichen</i> Interessen und unter Wahrung der Verhältnismässigkeit kann ausnahmsweise die Gewährung von Urlaub verweigert oder es können Auflagen gemacht werden. [...]</p>

Aktuell kommt Art. 127 Abs. 4 AB PR beim unbezahlten Vaterschaftsurlaub nach Art. 134 lit. a AB PR zur Anwendung (vgl. Kapitel 4.1). Mit dieser Revision ist Art. 127 Abs. 4 AB PR auch für diesen Urlaub nicht mehr anwendbar und damit für alle bezahlten und unbezahlten Mutter- und Vaterschaftsurlaube irrelevant. Unabhängig davon wird der Wortlaut aus formellen Gründen angepasst: Zwecks Vereinheitlichung der Terminologie in den AB PR (vgl. die Erwägungen zu Art. 136 AB PR in Kapitel 7.3) wird in Art. 127 Abs. 4 AB PR der Ausdruck «dienstlich» durch «betrieblich» ersetzt.

Art. 134 lit. a AB PR

Aktuelle Regelung	Revisionsvorschlag (revidierter Text <i>fett und kursiv</i>)
<p>Art. 134 Hauptsächliche Gründe für unbezahlten Urlaub</p> <p>In folgenden Fällen wird unbezahlter Urlaub gewährt:</p> <p>a. bei Vaterschaft in den ersten zwei Lebensjahren des Kindes: sechs Wochen; [...].</p>	<p>Art. 134 Hauptsächliche Gründe für unbezahlten Urlaub</p> <p>In folgenden Fällen wird unbezahlter Urlaub gewährt:</p> <p><i>lit. a wird aufgehoben</i> [...].</p>

Mit Einbettung der Anspruchsregelung für Väter unter den revidierten Titel IV.A.4.a vor Art. 121 AB PR (Kapitel 3.3) wird diese aus Art. 134 lit. a AB PR herausgelöst und in den neuen Art. 124^{quater} AB PR verschoben, weshalb Ersterer aufzuheben ist.

4.5 Kosten für unbezahlten Mutter- und Vaterschaftsurlaub

Da bei unbezahlten Urlauben die Lohnzahlungen eingestellt werden, sind grundsätzlich keine Mehrausgaben, sondern zunächst Einsparungen zu erwarten. Ein Teil der eingesparten Lohngehälter wird wieder aufgewogen, insbesondere, wenn andere Mitarbeitende den Ausfall durch im Ergebnis ausnahmsweise auszahlende Mehrarbeit kompensieren oder Temporärangestellte engagiert werden. Die Bezifferung solcher indirekten Kosten ist nicht möglich.

5. Mutter- und Vaterschaftsurlaub von Stiefeltern in eingetragenen Partnerschaften

5.1 Ausgangslage und Überblick Revision

Zwischen einer Mutter und ihrem Kind entsteht mit der Geburt ein Kindesverhältnis. Zwischen dem Kind und dem Vater wird ein solches kraft der Ehe der Mutter begründet oder durch Anerkennung oder durch das Gericht festgestellt. Ausserdem entsteht ein Kindesverhältnis durch Adoption (zum Ganzen Art. 252 Schweizerisches Zivilgesetzbuch [ZGB, SR 210]).

In eingetragenen Partnerschaften entsteht bei der Geburt eines Kindes der einen Partnerin oder nach darauffolgender Anerkennung oder Feststellung der Vaterschaft des einen Partners ein Stiefkindverhältnis zur anderen Partnerin oder zum anderen Partner. Für eine darüber hinaus gehende Mutter- oder Vaterschaft im Rechtssinne, d. h. für die Begründung eines Kindesverhältnisses, ist eine Stiefkindadoption nötig (Art. 264c Abs. 1 Ziff. 2 ZGB) – und nur möglich, sofern die strengen Voraussetzungen erfüllt sind und das entsprechende Verfahren durchlaufen wird. Erfolgt keine Stiefkindadoption oder bis zu einer solchen, steht der Stiefelternteil seiner Partnerin oder seinem Partner in der Erfüllung der Unterhaltspflicht und in der Ausübung der elterlichen Sorge in angemessener Weise bei und vertritt die Partnerin oder den Partner, wenn die Umstände es erfordern (Beistandspflicht, Art. 27 Abs. 1 Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare [PartG, SR 211.231]).

Gemäss Art. 128 Abs. 2 AB PR gelten die personalrechtlichen Bestimmungen der Stadt zu Ereignissen im Zusammenhang mit Eltern, Kindern oder Geschwistern auch für Stief-, Adoptiv-

und Pflegekindverhältnisse. Die vorstehend umschriebenen Stiefkindverhältnisse in eingetragenen Partnerschaften werden gemäss städtischer Praxis immer als solche im Sinne dieses Artikels behandelt. Entsprechend werden auf städtische Angestellte beider Geschlechter, die in eingetragenen Partnerschaften durch bzw. auf die Geburt eines Kindes hin Stiefeltern werden, die Bestimmungen über den bezahlten und unbezahlten Vaterschaftsurlaub immer angewendet. Demnach gilt aktuell für eingetragene Partnerinnen und Partner von Müttern und Vätern dasselbe wie für Väter im Rechtssinne.

Die Gleichstellung von Frau und Mann gemäss vorliegender Revision kommt auch den erwähnten eingetragenen Partnerinnen und Partnern zugute. Die neuen Bestimmungen über den bezahlten und unbezahlten Vaterschaftsurlaub wären gestützt auf Art. 128 Abs. 2 AB PR und die städtische Praxis automatisch anzuwenden. Darüber hinausgehend wird ein eigener neuer AB PR-Artikel für Mutter- und Vaterschaftsurlaube von Stiefeltern in eingetragenen Partnerschaften geschaffen. Dadurch wird die erwähnte städtische Praxis gesetzlich normiert. Auch wenn das im Ergebnis nichts ändert, bringt es einen qualitativen Mehrwert und Rechtssicherheit sowie Klarheit für Mitarbeitende und Rechtsanwendende (vgl. auch Kapitel 5.2).

In der Vernehmlassung wurde die Frage aufgeworfen, ob es richtig sei, auf diese Weise an das Kriterium der eingetragenen Partnerschaft anzuknüpfen oder ob es nicht eher um die faktische Verantwortung für die Mitbetreuung eines Kindes bzw. um faktische Lebenssituationen gehe. Eine solche Regel brächte jedoch Definitions- und Abgrenzungsschwierigkeiten mit sich und wäre problematisch hinsichtlich der Anzahl möglicher Anwendungsfälle, die denn auch nicht auf (gleichgeschlechtliche) Paare beschränkt wären. Die Fälle gemäss nachstehender Regel sind demgegenüber klar abgegrenzt. Angezeigt ist eine explizite Urlaubsregelung für Stiefeltern in eingetragenen Partnerschaften zudem aufgrund deren in Art. 27 PartG gesetzlich verankerten Beistandspflicht, die über eine faktische Verantwortung für das Stiefkind hinausgeht. Der neue Artikel ändert aber selbstredend nichts daran, dass sämtliche anders gelagerten Lebenssituationen weiterhin einzelfallbetrachtet nach den einschlägigen Bestimmungen zu beurteilen sind und entsprechend Urlaub gewährt werden kann oder muss. So gelten die revidierten Regelungen des bezahlten Vaterschaftsurlaubs und der unbezahlten Mutter- und Vaterschaftsurlaube trotz Verschiebung nach vorne, unter den Titel IV.A.4.a vor Art. 121 AB PR (vgl. Kapitel 3.3), im bisherigen Umfang nach Art. 128 Abs. 2 AB PR weiter auch für Stiefkindverhältnisse ausserhalb von eingetragenen Partnerschaften.

5.2 Änderung der AB PR: Art. 124^{quinquies} (neu)

Aktuelle Regelung	Revisionsvorschlag (revidierter Text fett und kursiv)
	<p><i>Art. 124^{quinquies} Mutter- oder Vaterschaftsurlaub von Stiefeltern in eingetragenen Partnerschaften</i></p> <p><i>Angestellten, bei deren eingetragener Partnerin oder eingetragenen Partner ein Kindesverhältnis mit Geburt bzw. durch Anerkennung oder gerichtliche Feststellung begründet wird, wird bezahlter und unbezahlter Mutter- oder Vaterschaftsurlaub gemäss Art. 124^{ter} und 124^{quater} gewährt.</i></p>

Nach Art. 124^{quinquies} AB PR wird Angestellten in eingetragenen Partnerschaften, die Stiefeltern werden, indem die Partnerin ein Kind gebärt oder der Partner – auf die Geburt folgend – mittels Anerkennung oder gerichtliche Feststellung rechtlich Vater wird, bezahlter und unbezahlter

Mutter- oder Vaterschaftsurlaub gemäss den ebenfalls neu geschaffenen Art. 124^{ter} und 124^{quater} AB PR gewährt (vgl. auch vorstehend Kapitel 5.1). Die Stiefmutter hat demnach Anspruch auf bezahlten Mutterschaftsurlaub von vier Wochen, zu beziehen innert sechs Monaten nach der Geburt des Kindes – wobei im neuen Artikel auch explizit von *Mutterschaftsurlaub* die Rede ist (demgegenüber muss aktuell streng formell betrachtet «Vaterschaftsurlaub» bezogen werden). Der Stiefvater hat denselben Anspruch auf bezahlten Vaterschaftsurlaub. Für beide besteht sodann der in Kapitel 4.4 umschriebene, eingeschränkte Anspruch auf unbezahlten Urlaub bis gesamthaft längstens ein Jahr in den ersten zwei Lebensjahren des Kindes. Der Artikel wird unter den revidierten Titel IV.A.4.a (vor Art. 121 AB PR) «Schwangerschaft, Mutterschaft und Vaterschaft» eingefügt.

6. Urlaube bei Begründung von Pflegekind- oder Adoptionsverhältnissen

Für bezahlte Urlaube von Müttern oder Vätern bei der Begründung von Pflegekind- oder Adoptionsverhältnissen gilt weiterhin Art. 130 AB PR: Es wird bezahlter Urlaub gewährt, der im Einzelfall unter Berücksichtigung verschiedener Umstände festgelegt wird und bis 16 Wochen beträgt. Soll darüber hinaus *unbezahlter* Urlaub gewährt werden, kommt die Generalklausel von Art. 136 AB PR zur Anwendung. Die Einführung eines (unbedingten oder bedingten) Anspruchs auf *unbezahlten* Urlaub ist nicht angezeigt, da diverse unterschiedliche Anwendungsfälle möglich sind. Z. B. wäre unangemessen, bei der Adoption eines Stiefkinds, zu dem in einer Patchworkfamilie bereits seit Jahren eine Beziehung aufgebaut wurde, denselben Mindest-Urlaub zu gewähren wie bei der Adoption eines fremden Kleinkinds. Mit der aktuellen Regelung können *und müssen* für die konkreten Einzelfälle – unter Berücksichtigung des Gleichbehandlungsgebots im Vergleich zu Anspruchsberechtigten gemäss neuem Art. 124^{quater} AB PR – sachgerechte Lösungen mit einem unbezahlten Urlaub von bis einem Jahr gefunden werden.

7. Unbezahlter Urlaub für Betreuung oder Pflege Angehöriger

7.1 Einleitung

Das Postulat GR Nr. 2015/142 fordert eine Ergänzung der AB PR, wonach «explizit auch längere unbezahlte Urlaube möglich sind, wenn städtische MitarbeiterInnen Betreuungspflichten gegenüber ihren Eltern oder anderen Verwandten haben».

Die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung und -pflege ist ein aktuelles, gesundheits- und personalpolitisch sowie gesellschaftlich wichtiges Thema. Zudem ist es ein offenkundiges Anliegen der städtischen Angestellten, ihre Angehörigen direkt zu unterstützen, was auch die Auswertung der Mitarbeitendenbefragung 2017 zeigt.

7.2 Aktuelle Rechtslage

Städtischen Mitarbeitenden wird für die Pflege kranker, in Hausgemeinschaft lebender Familienmitglieder, soweit die Pflege nicht anderweitig organisiert werden kann, bezahlter Urlaub von bis drei Arbeitstagen pro Ereignis gewährt (Art. 129 lit. g AB PR). Zusätzlicher bezahlter Urlaub von grundsätzlich höchstens sechs Arbeitstagen wird für die Betreuung von Kindern durch alleinerziehende Elternteile gewährt (Art. 129 lit. h AB PR). Des Weiteren kann im Einzelfall für weitere Ereignisse, insbesondere bei unverschuldeter Arbeitsverhinderung aus nicht vorhersehbaren Gründen, bezahlter Urlaub gewährt werden – bei mehr als zehn Arbeitstagen unter Zustimmung der oder des Departementsvorstehenden (Art. 133 Abs. 2 AB PR).

Unbezahlter Urlaub wird für dringende Betreuungsaufgaben gewährt, soweit kein Anspruch auf bezahlten Urlaub besteht (Art. 134 lit. e AB PR). Im Rahmen der Generalklausel von Art. 136 AB PR können weitergehende unbezahlte Urlaube für längstens ein Jahr bewilligt werden, wenn die dienstlichen Verhältnisse es gestatten.

Angehörige, die länger als zwei Jahre pflegebedürftige Angehörige betreuen und ihnen damit eine Spital- oder Heimeinweisung ersparen, haben ab dem dritten Jahr Anspruch auf eine zusätzliche Ferienwoche (Art. 116 AB PR). Im Übrigen kann u. U. mit einer Reduktion des Beschäftigungsgrads eine längerfristige Vereinbarkeit von Beruf und Betreuungsaufgaben erreicht werden (vgl. insbes. Art. 158^{bis} AB PR).

Zusammengefasst bietet die Stadt ihren Mitarbeitenden zahlreiche Möglichkeiten, Angehörige zu betreuen und zu pflegen.

7.3 Änderung der AB PR: Art. 136

Aktuelle Regelung	Revisionsvorschlag (revidierter Text <i>fett und kursiv</i>)
<p>Art. 136 Weitere unbezahlte Urlaube Weitere unbezahlte Urlaube, insbesondere Elternurlaube, können bewilligt werden, wenn die dienstlichen Verhältnisse es gestatten. Ein unbezahlter Urlaub darf längstens ein Jahr dauern.</p>	<p>Art. 136 Weitere unbezahlte Urlaube Weitere unbezahlte Urlaube, insbesondere Elternurlaube <i>und für die Betreuung oder Pflege Angehöriger, können im Rahmen der betrieblichen Möglichkeiten bewilligt werden.</i> Ein unbezahlter Urlaub darf längstens ein Jahr dauern.</p>

Zum Terminus «im Rahmen der betrieblichen Möglichkeiten»:

Die betrieblichen Verhältnisse und Interessen spielen stets eine bestimmte Rolle, ob und in welchem Umfang ein Gesuch um unbezahlten Urlaub bewilligt wird. Allerdings werden in den aktuellen Rechtsgrundlagen diesbezüglich unterschiedliche Terminologien verwendet. Im neuen Art. 124^{quater} AB PR betreffend unbezahlter Urlaub bei Mutter- und Vaterschaft wird, in Anlehnung an den aktuellen Art. 124^{bis} AB PR, der Terminus «im Rahmen der betrieblichen Möglichkeiten» fortgeführt. Bei der Generalklausel für unbezahlte Urlaube, Art. 136 AB PR, wird stattdessen der Terminus «wenn die dienstlichen Verhältnisse es gestatten» verwendet. Inhaltlich bestehen zwischen diesen Ausdrücken keine Unterschiede, zumal in der Anwendung eine praktikable Unterscheidung unmöglich ist. Aus gesetzestechnischen Gründen bzw. zwecks Vereinfachung und Vereinheitlichung der Terminologie wird deshalb Art. 136 AB PR an den neuen Art. 124^{quater} AB PR angeglichen, sodass nur noch von «im Rahmen der betrieblichen Möglichkeiten» gesprochen wird. Die formelle Anpassung bringt in materieller Hinsicht keine Veränderung mit sich.

Zum Urlaub für die Betreuung oder Pflege Angehöriger:

Die erwähnten Möglichkeiten der städtischen Angestellten zur Vereinbarkeit der Arbeit mit der Angehörigenbetreuung und -pflege erfordern in materieller Hinsicht keine Revision. Diese Vorlage nimmt die Aktualität und Wichtigkeit der Thematik trotzdem auf. Art. 136 AB PR wird entsprechend der Forderung im einschlägigen Postulat GR Nr. 2015/142_{um} die explizite, beispielhafte Nennung der Angehörigenbetreuung und -pflege ergänzt. Es wird kein neuer Anspruch auf unbezahlten Urlaub geschaffen. Der geänderte Wortlaut soll zu einem neuen Bewusstsein der Angestellten bzw. einer Sensibilisierung der Vorgesetzten und damit zu vermehrten Gesuchen um unbezahlten Urlaub für Angehörigenbetreuung und/oder -pflege führen. Gleichzeitig kann diesen mehr Gewicht verliehen werden. Die Hürde für ablehnende Entscheide wird so, wenn auch nicht rechtlich, so doch faktisch, tendenziell höher.

Unter **Angehörige** im Zusammenhang mit Betreuungs- und Pflegeurlaube können sowohl verwandte und nicht verwandte Familienmitglieder als auch andere, nahestehende Personen fallen. Entscheidendes Kriterium ist, ob die zu betreuende bzw. pflegende Person eine primäre Bezugsperson (allenfalls neben weiteren solchen Personen) darstellt. Die Definition orientiert

sich an der persönlichen Situation der oder des Mitarbeitenden und deren oder dessen Verpflichtungen, die nicht rechtlicher Art sein müssen. Auch wenn also Eltern bzw. Kinder sowie Partnerinnen und Partner (verheiratet oder unverheiratet bzw. eingetragen oder nicht) im Vordergrund stehen, ist der Kreis nicht per se auf diese Personen beschränkt.

Unter **Betreuung** sind hauptsächlich die Übernahme der psychischen und sozialen Unterstützung der kranken, verunfallten oder anderweitig betreuungsbedürftigen Person, die Hilfe in deren Haushalt und entsprechende Transporte sowie organisatorische bzw. administrative Tätigkeiten zu verstehen. Die **Pflege** ergänzt demgegenüber die professionelle Pflege von Spitex-Diensten, Spitälern oder Heimen usw. (vgl. Botschaft vom 22. Mai 2019 zum Bundesgesetz über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung, BBl 2019 4109, Ziff. 1.1.1 Abs. 1).

Abgrenzungen

Der bezahlte Urlaub von Art. 129 lit. g AB PR ist gegenüber dem unbezahlten Urlaub gemäss Generalklausel in vier Hinsichten eingeschränkter möglich. Erstens geht es nur um die Pflege und nicht auch um Betreuung, zweitens von kranken oder – auch wenn nicht explizit festgehalten – verunfallten Personen. Drittens müssen diese Personen Familienmitglieder oder Personen nach Art. 128 AB PR sein, die in Hausgemeinschaft mit der oder dem städtischen Angestellten leben. Viertens darf die Pflege nicht anderweitig organisiert werden können. Die urlaubsbegründende Pflege nach Art. 129 lit. g AB PR ist ereignisbezogen und betrifft entsprechend den maximal drei Tagen Urlaub kurzfristige und -zeitige «Notfälle». Sind die Voraussetzungen erfüllt, besteht vorbehaltlich Art. 127 Abs. 4 AB PR ein Anspruch auf den bezahlten Urlaub.

Der grundsätzliche Anspruch auf zusätzliche Tage bezahlten Urlaubs «für die Betreuung von Kindern durch alleinerziehende Elternteile» nach Art. 129 lit. h AB PR ist weniger einschränkend formuliert. Eine Krankheit oder ein Unfall sind nicht vorausgesetzt. Es geht nicht nur um Pflege, sondern allgemein um Betreuung. Die involvierten Personen hingegen müssen zwingend alleinerziehende Eltern bzw. Kinder (vgl. auch Art. 128 Abs. 2 AB PR) sein. Jedenfalls ist auch hier Voraussetzung, dass die Betreuung nicht anderweitig organisiert werden kann, dass also die Betreuung kurzfristig nötig wird und kurzzeitig bleibt. Zudem bleibt Art. 127 Abs. 4 vorbehalten.

Einen grundsätzlichen Anspruch auf unbezahlten Urlaub statuiert Art. 134 lit. e AB PR «für dringende Betreuungsaufgaben, soweit kein Anspruch auf bezahlten Urlaub besteht». Diese Regelung ist sowohl hinsichtlich der Tätigkeit als auch des Zielpublikums im Vergleich zum vorstehenden bezahlten Urlaub offener formuliert. Vorausgesetzt ist jedoch Dringlichkeit. Zusammengefasst geht es um notwendige, kurzfristige und kurzzeitige allgemeine Betreuung (was die Pflege inkludiert) von Angehörigen. Auch hier gilt Art. 127 Abs. 4 AB PR.

Die vorliegend **revidierte Generalklausel** für unbezahlten Urlaub (Art. 136 AB PR) sieht die vorstehenden Voraussetzungen nicht vor. Sie kommt immer zur Anwendung, wenn ein Urlaubsgesuch keinen Anspruch auf Urlaubsgewährung nach den oben erwähnten Artikeln vermittelt. Es geht grundsätzlich um Betreuung und/oder Pflege Angehöriger, die nicht zwingend kurzfristig geleistet werden soll und von nicht mehr kurzzeitiger Dauer wäre. Der Grad der Erforderlichkeit der Betreuung bzw. Pflege spielt dabei höchstens bei der Frage nach der Bewilligung des Gesuchs eine Rolle. So ist dem Gesuch z. B. eher zu entsprechen, wenn die Betreuungs- oder Pflegebedürftigkeit ärztlich attestiert wird. So oder anders muss aber der Urlaub nicht gewährt werden; er kann, wenn er betrieblich möglich ist.

7.4 Kosten

Die Revision mit expliziter Aufführung der Angehörigenbetreuung und -pflege führt per se nicht zu Mehrkosten, da sie keine materiellen Änderungen mit sich bringt. Sie kann jedoch vermehrt

zu Urlaubsgesuchen und entsprechenden Bewilligungen führen. Dabei handelt es sich aber stets um unbezahlten Urlaub, weshalb grundsätzlich keine zusätzlichen Kosten anfallen (vgl. Kapitel 4.5).

8. Vorgehen und Inkraftsetzung

Die Verlängerung des bezahlten Vaterschaftsurlaubs betrifft Art. 70 PR, dessen Revision in der Kompetenz des Gemeinderats liegt, während für die übrigen Änderungen gemäss dieser Vorlage der Stadtrat zuständig ist. Demnach wird dem Gemeinderat die Revision der Vaterschaftsurlaubsdauer beantragt und gleichzeitig wird in eigener Kompetenz die Revision der AB PR beschlossen unter dem Vorbehalt, dass der Gemeinderat der Revision des PR wie beantragt zustimmt.

Über die Inkraftsetzung der ganzen Vorlage wird der Stadtrat separat nach dem Beschluss des Gemeinderats über die Teilrevision des PR beschliessen. Der Anspruch auf den neuen, vierwöchigen bezahlten Vaterschaftsurlaub wird denjenigen Angestellten zukommen, deren Kind ab Datum des Inkrafttretens geboren wird. Dasselbe gilt für die neue Regel betreffend unbezahlte Urlaube für Mütter und Väter.

9. Abschreibung der Postulate

Mit dem Antrag an den Gemeinderat werden die Abschreibungen der beiden Postulate GR Nr. 2015/300 und GR Nr. 2015/142 beantragt. Das zweitgenannte Postulat wird mit dieser Vorlage vollumfänglich, erstgenanntes weitgehend erfüllt. Die Gründe für diejenigen revidierten Inhalte, die sich von den dort postulierten Forderungen unterscheiden, sind in den entsprechenden Erwägungen aufgeführt.

10. KMU-Regulierungsfolgenabschätzung

Gemäss Art. 3 ff. Verordnung über die Verbesserung der Rahmenbedingungen für KMU (AS 930.100) und dem zugehörigen Leitfaden ist im Rahmen der Vorbereitung von Stadtratsgeschäften eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) betreffend kleinere und mittlere Betriebe (KMU) durchzuführen, wobei die Ergebnisse dieser Abschätzung in der Weisung darzustellen sind. Diese Vorlage betrifft nur Arbeitsverhältnisse mit der Stadt Zürich. KMU sind von der Teilrevision von PR und AB PR nicht betroffen. Weitere Ausführungen zur RFA erübrigen sich daher.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

- 1. Die Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals wird gemäss Beilage (Fassung vom 15. April 2020) geändert.**
- 2. Der Stadtrat setzt die Änderungen in Kraft.**

Unter Ausschluss des Referendums:

- 3. Die Postulate, GR Nr. 2015/300, von Min Li Marti (SP) und Jean-Daniel Strub (SP) betreffend Neuregelung des Anspruchs auf einen bezahlten Vaterschaftsurlaub sowie Einführung eines unbezahlten Elternurlaubs, Änderung des Personalrechts (PR), und GR Nr. 2015/142, der Grüne-Fraktion betreffend städtische Mitarbeitende mit Betreuungspflichten, Ermöglichung von längeren unbezahlten Urlauben, werden als erledigt abgeschrieben.**

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Finanzdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti



Beilage zu GR Nr. 2020/175

Fassung vom 15. April 2020

177.100

Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (Personalrecht, PR)

Änderung vom ..., Urlaube bei Mutter- und Vaterschaft sowie für Betreuung oder Pflege Angehöriger

Art. 70 Ferien und Urlaub, Mutterschaft, Vaterschaft, Militär-, Zivilschutz- und Zivildienst

Der Stadtrat regelt

lit. a–d unverändert.

e. den Anspruch der männlichen Angestellten auf bezahlten Vaterschaftsurlaub, der mindestens vier Wochen betragen muss.