

Postulat Fraktion GB/JA! (Regula Bühlmann/Katharina Gallizzi, GB): Verlängerung von bezahltem Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaub bei erschwer-ten Bedingungen (2017.SR.000083)

In der Stadtratssitzung vom 16. November 2017 wurde das folgende Postulat erheblich erklärt. In den Sitzungen vom 8. November 2018, vom 16. Mai 2019 und vom 2. Juli 2020 wurden für die Erstellung des Prüfungsberichts Fristverlängerungen gewährt.

In der Schweiz sind Urlaube für frischgebackene Eltern rekordmässig kurz. Die Stadt Bern geht über das gesetzliche Minimum hinaus und gewährt Müttern 16 Wochen, Vätern immerhin drei (allenfalls neu vier) Wochen. Dies hilft den Eltern bei der Organisation der ersten Zeit nach der Geburt und ermöglicht es der Mutter sich physisch und psychisch von der Geburt zu erholen.

Wie der Gemeinderat in seiner Antwort auf die Motion 2015.SR.000214 „Längerer Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaub für städtische Angestellte bei Zwillingen und Mehrlingen“ schreibt, gibt es neben Mehrlingsgeburten noch weitere Situationen, wo die durch das Personalreglement gewährten Urlaube nicht ausreichen. Wenn Mutter oder Kind nach der Geburt krank sind, ein Baby zu früh geboren wird oder eine Behinderung des Neugeborenen den Familienalltag erschwert, ist die physische und psychische Belastung der Eltern viel grösser als bei einer „normalen“ Geburt und die Eltern brauchen mehr entschädigte Zeit, um sich zu organisieren. Auch alleinerziehende Eltern, die nach der Geburt nicht auf die Unterstützung eines zweiten Elternteils zählen können, brauchen mehr Energie aber auch mehr Zeit für die Organisation des Familienalltags. Individuelle Lösungen für solche Härtefälle, wie sie der Gemeinderat in der erwähnten Motionsantwort vorschlägt, sind je nach Situation hilfreich und sollen weiterhin möglich sein. In erster Linie brauchen diese Eltern aber die Sicherheit, dass sie einen Rechtsanspruch auf zusätzlichen bezahlten Urlaub haben.

Eine besondere Schwierigkeit bedeutet es, wenn das Neugeborene infolge einer Frühgeburt oder Krankheit im Spital bleibt. Die Mutter muss wegen dem gesetzlichen achtwöchigen Arbeitsverbot den Mutterschaftsurlaub direkt nach der Niederkunft nehmen, darf diesen jedoch nicht entsprechend verlängern. Die Zeit fehlt später, wenn das Baby heim darf. Ein Aufschub ist zwar unter Umständen möglich, das Arbeitsverbot direkt nach der Geburt gilt jedoch trotzdem und diese Zeit wird nicht entschädigt (Vgl. Auch Bericht des Bundesrates zum Thema:

<https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/publiservice/publikationen/berichte/ber-br-mutterschaftsentschaedigung-d.pdf>).

Auch eine Erkrankung der Mutter nach oder als Folge der Geburt führt zu Problemen: Der andere Elternteil muss sich die Zeit nehmen können, um sich um Kind und Mutter zu kümmern. Diese Zeit dient nicht der Erholung, darf also nach dem Vaterschaftsurlaub nicht dem Ferienkonto abgezogen werden. Die Stadt als Arbeitgeberin muss solche Situationen ebenfalls mit bedarfsgerechten Urlauben abfedern.

Um diese Probleme zu lösen, bitten wir den Gemeinderat folgende Massnahmen für städtische Angestellte zu prüfen:

1. Bei schwerer Krankheit oder Behinderung des Säuglings: Verlängerung des bezahlten Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaubs um vier Wochen.
2. Für alleinerziehende Eltern: Gewährung von kumuliert bezahltem Vaterschafts- und Mutterschaftsurlaub an das allein betreuende Elternteil.
3. Bei längerem Spitalaufenthalt des Säuglings: Verlängerung des bezahlten Mutterschaftsurlaubs um die Zeit, in der ein Neugeborenes im Spital bleiben muss.
4. Wenn die Mutter nach der Geburt oder als Folge davon krank ist: Verlängerung des bezahlten Vaterschaftsurlaubs um die Zeit, die die Mutter krankgeschrieben ist.

5. Welche weiteren Situationen eine Verlängerung des Mutter- resp. Vaterschaftsurlaubs erfordern, und wie die entsprechende Regelung auszusehen hätte.
6. Wie die entsprechenden Regelungen für die gleichgeschlechtliche Eltern umgesetzt werden können.

Bern, 23. März 2017

Erstunterzeichnende: Regula Bühlmann, Katharina Gallizzi

Mitunterzeichnende: Franziska Grossenbacher, Lea Bill, Ursina Anderegg, Seraina Patzen, Eva Krattiger, Stéphanie Penher, Leena Schmitter

Bericht des Gemeinderats

Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist dem Gemeinderat ein wichtiges Anliegen. Die hohe Gewichtung dieses Anliegens zeigt sich seit Jahren bei der Änderung der geltenden personalrechtlichen Grundlagen der Stadt und hat dazu geführt, dass die Stadt Bern hinsichtlich Familienfreundlichkeit und Gleichstellung heute als eine der führenden Arbeitgeberinnen in der Schweiz bezeichnet werden kann.

Seit der Unterzeichnung des vorliegenden Postulats am 23. März 2017 sind verschiedene Änderungen bezüglich des Anspruchs auf Elternurlaube erfolgt. So gewährt die Stadt seit dem 1. Januar 2018 einen vierwöchigen Vaterschaftsurlaub, welcher während eines Jahrs nach der Geburt des Kinds bezogen werden kann. Analog dem Vaterschaftsurlaub steht der Urlaub auch der Person zu, die bei Geburt eines Kinds mit dessen Mutter oder dessen Vater in einer eingetragenen Partnerschaft lebt oder eine faktische Lebensgemeinschaft bildet, womit gleichgeschlechtliche Paare bezüglich dieses Anspruchs gleichgestellt sind. An dieser Stelle sei auch auf die Ende April 2021 eingereichte Initiative für eine kantonale Elternzeit hingewiesen, die eine kantonale Elternzeit von 24 Wochen fordert, zusätzlich zur bereits bestehenden Mutterschaftsversicherung und dem Vaterschaftsurlaub auf eidgenössischer Ebene. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Stimmbewölkerung des Kantons Bern in absehbarer Zeit über diese Vorlage und einen allfälligen Gegenvorschlag abstimmen wird.

Die Stadt bietet allen Angestellten neben dem 16-wöchigen Mutterschaftsurlaub (Art. 46 Abs. 1 Personalreglement der Stadt Bern vom 21. November 1991 [PRB; SSSB 153.01]) und dem vierwöchigen Vaterschaftsurlaub (Art. 46 Abs. 3 PRB) nach der Geburt eines Kinds die Möglichkeit, im Rahmen der betrieblichen Situation ein flexibleres Arbeitsmodell oder eine Teilzeitanstellung zu wählen (Art. 58 Abs. 2 PRB sowie Art. 130a Abs. 3 Personalverordnung der Stadt Bern vom 19. September 2020 [PVO; SSSB 153.011]). Weiter können Angestellte gemäss Artikel 46 Absatz 6 PRB in Zusammenhang mit einer Geburt einen zusammenhängenden unbezahlten Urlaub von zwei Jahren beziehen, sofern der ordentliche Dienstbetrieb sichergestellt ist.

Aufgrund des vorliegenden parlamentarischen Vorstosses und zwei weiteren zum Thema Elternurlaube hat der Gemeinderat den politischen Parteien und den Personalverbänden 2019/2020 im Rahmen der PRB-Teilrevision betreffend die Anstellungsbedingungen die Einführung eines zusätzlichen, sechswöchigen Elternurlaubs unterbreitet, der entweder von der Mutter oder vom Vater bzw. dem Partner/der Partnerin in eingetragener Partnerschaft bezogen oder unter den Elternteilen aufgeteilt werden kann unter der Bedingung, dass beide bei der Stadt angestellt sind. Der zusätzliche Elternurlaub hätte zu einer Verlängerung der bezahlten Urlaubsdauer für Mütter von vier Wochen und für Väter bzw. eingetragene Partner/innen von zwei Wochen geführt. Die Stellungnahmen aus der Vernehmlassung waren kontrovers. Teilweise wurde die vorgeschlagene Regelung als zu weitgehend empfunden, teilweise wurden Forderungen gestellt, die weit über die vorgeschlagene Verlängerung hinausgingen.

Seit diese Vorlage in der Vernehmlassung war, hat sich die finanzpolitische Ausgangslage verändert. Mit Steuermindererträgen von mehr als 30 Mio. Franken gegenüber den Budgets 2019 und 2020 sowie aufgrund von Corona mussten für die Jahre 2020 und 2021 Sparmassnahmen beschlossen und ab 2022 das Finanzierungs- und Investitionspaket FIT II geschnürt werden. Massgeblich aufgrund der Lage der Stadtfinanzen und der daraus resultierenden Sparpakete, die auch das Personal treffen, verzichtet der Gemeinderat vorläufig auf eine Neuregelung des Elternurlaubs.

Zu Punkt 1 und 3:

Ab 1. August 2021 wird der bundesrechtliche Betreuungsurlaub für schwer erkrankte Kinder auf Stadtebene nachvollzogen, der Eltern bei einer schweren Erkrankung ihres Kinds einen individuell aufteilbaren, bezahlten Urlaub von 14 Wochen innert einer Rahmenfrist von 18 Monaten gewährt. Ohne anderslautende Vereinbarung zwischen den Eltern des erkrankten Kinds werden die 14 Wochen hälftig zwischen beiden Elternteilen aufgeteilt. Es ist jedoch auch möglich, den Betreuungsurlaub innerhalb der Rahmenfrist tageweise zu beziehen. Wird ein Kind mit einer schweren Krankheit geboren, so entsteht zwar kein Anspruch auf die Betreuungsentschädigung. In diesem Fall hat die Mutter Anspruch auf die Mutterschaftsentschädigung. Ein Anspruch auf die Betreuungsentschädigung kann jedoch allenfalls im Anschluss an die Mutterschaftsentschädigung entstehen, wenn die Voraussetzungen dafür erfüllt sind (Botschaft zum Bundesgesetz über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung, S. 4146).

Punkt 1 und 3 des Postulats können mit dieser Neuregelung als erfüllt betrachtet werden.

Zu Punkt 2 und 5:

Die Geburt jedes Kinds ist ein tiefgreifender Einschnitt in den bisherigen Lebensalltag der betroffenen Eltern und verbunden mit einer entsprechenden Belastung. Die mit einer Geburt einhergehende Erholungs- und Umstellungsphase hängt von zahlreichen Faktoren ab. Alleinerziehende Eltern bedürfen nicht automatisch allein aufgrund der Tatsache, dass sie ihr Neugeborenes ohne den anderen Elternteil zu versorgen haben, einer längeren Erholungs- und Umstellungsphase als zusammenlebende bzw. -erziehende Eltern. Auch diese können bei einer Geburt stark belastet sein. Zu denken ist dabei beispielsweise an folgende Konstellationen: die oftmals nicht einfache Eingewöhnung und Eingliederung eines Neugeborenen in die bestehende Familie, eine geburtsunabhängige Erkrankung eines anderen Familienmitglieds, ein nicht ganz pflegeleichtes Neugeborenes oder aber auch enge finanzielle Verhältnisse, ungenügende Betreuungsressourcen oder enge Platzverhältnisse. Die Beispiele können beliebig weitergeführt werden, da die Belastung und Belastbarkeit im Umgang mit der veränderten Situation naturgemäss individuell und höchst unterschiedlich sind. Gesundheitliche und soziale Elemente aller Beteiligten spielen dabei ebenso eine Rolle wie Anzahl und Alter der Kinder, die bereits Teil der Familie sind oder deren Betreuungsform. Ein alleinerziehender Elternteil kann über ein gutes Unterstützungsnetzwerk verfügen, was die Belastung vermindert.

Gleiches gilt für andere mögliche Situationen, die eine Verlängerung des Mutterschafts- oder Vaterschaftsurlaubs erfordern könnten. Allgemeine Annahmen, dass bestimmte Konstellationen automatisch zu einer Mehrbelastung der Eltern führen, werden der komplexen Situation einerseits nicht gerecht und würden andererseits unüberwindbare Abgrenzungsprobleme mit sich bringen.

Zu Punkt 4:

Die Forderung geht von der Annahme aus, dass im Falle einer Erkrankung der Mutter automatisch der Vater die Kinderbetreuung und Krankenpflege übernimmt. Diese Annahme geht an der heutigen Realität vorbei und lässt ausser Acht, dass viele Lebenssituationen und Familienkonstellationen nicht diesem Bild entsprechen.

Nebst einer Besserbehandlung von intakten Kleinfamilienstrukturen würde eine solche Lösung die Stadt vor administrative Herausforderungen stellen. Zu denken ist dabei z.B. an eine erkrankte Mutter, die nicht bei der Stadt angestellt ist und über deren Gesundheitszustand daher keine zuverlässigen Angaben vorliegen. Darüber hinaus wäre eine generelle Verlängerung des Vaterschaftsurlaubs eine finanzielle Mehrbelastung für die Stadt, die in der aktuellen Finanzlage nicht vertretbar ist.

Zu Punkt 6:

Artikel 46^{3bis} PRB gewährleistet bereits seit dem 1. Januar 2018, dass der Urlaub analog des Vaterschaftsurlaubs auch der Person zusteht, die bei Geburt eines Kinds mit dessen Mutter oder dessen Vater in einer eingetragenen Partnerschaft lebt oder eine faktische Lebensgemeinschaft führt. Bei einem allfälligen Ausbau der Elternurlaube würde die derzeitige Regelung ebenfalls berücksichtigt.

Folgen für das Personal und die Finanzen

Aufgrund der undefinierten Anzahl von geforderten zusätzlichen Tagen bzw. Wochen an Mutterschafts- oder Vaterschaftsurlaub kann keine präzise Schätzung zu den Mehrkosten gemacht werden.

Bei den Berechnungen des zur Vernehmlassung unterbreiteten sechswöchigen Elternurlaubs wurde aufgrund der Geburtenrate der Jahre 2014 bis 2017 bei den Stadtangestellten sowie einem Durchschnittslohn im Jahr 2016 von jährlich Fr. 74 273.54 von jährlichen Mehrkosten von Fr. 424 931.45 ausgegangen. Damals haben durchschnittlich 52,75 Mitarbeiterinnen Mutterschaftsurlaub pro Jahr bezogen und 43,25 Männer Vaterschaftsurlaub. Für die Jahre 2019/2020 ist die Anzahl der Mutterschaftsurlaube auf durchschnittlich 83,5 pro Jahr gestiegen und jene der Vaterschaftsurlaube auf 63,5. Mit dieser Zunahme würden die Kosten weiter steigen.

Bern, 23. Juni 2021

Der Gemeinderat