

An das Stadtparlament

Winterthur

Antrag und Bericht zur Motion betreffend Mutterschaftsurlaub für werdende Mütter, eingereicht von den Stadtparlamentarierinnen N. Wenger (Grüne), M. Gnesa (SP), B. Huizinga (EVP) und N. Ernst (GLP)

Antrag:

Die Motion betreffend Mutterschaftsurlaub für werdende Mütter wird erheblich erklärt.

Bericht:

Am 27. Juni 2022 reichten die Stadtparlamentarierinnen Nina Wenger (Grüne/AL-Fraktion), Marilena Gnesa (SP-Fraktion), Barbara Huizinga (EVP-Fraktion) und Nora Ernst (GLP-Fraktion) namens ihrer Fraktionen mit 30 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Motion ein, die vom Stadtparlament am 19. September 2022 überwiesen wurde:

«Der Stadtrat wird beauftragt die Einführung eines vorgeburtlichen Mutterschaftsurlaubes von drei Wochen für Mitarbeiterinnen der Stadt Winterthur in das Personalstatut zu verankern. Der 16-wöchige Mutterschaftsurlaub nach der Niederkunft bleibt dadurch unberührt. Der Bezug des vorgeburtlichen Mutterschaftsurlaubes ist freiwillig und muss nicht zwingend bezogen werden, wenn eine Mitarbeiterin das nicht möchte.»

Begründung

Drei Wochen vor dem errechneten Geburtstermin, bis zu zwei Wochen nachher, kann eine Geburt spontan beginnen. Somit erstreckt sich der physiologische Geburtszeitraum über fünf Wochen. Viele schwangere Frauen (70%) werden gemäss einem Bericht des Bundes mindestens zwei Wochen vor dem errechneten Geburtstermin krankgeschrieben. Dass Frauen bis zum Geburtstermin arbeiten sollen, entspricht daher nicht der Realität und ist auch gesundheitlich kaum haltbar. Von einem gesundheitlichen Standpunkt aus gesehen ist es besser, wenn die werdende Mutter möglichst erholt gebären kann. Somit würde sich ein vorgeburtlicher Mutterschaftsurlaub positiv auf das anspruchsvolle Ereignis der Geburt und auf die Erholung im Wochenbett auswirken.

Auch die Arbeitgeberin Stadt Winterthur würde von der, aus dem vorgeburtlichen Mutterschaftsurlaub resultierenden, Planungssicherheit profitieren. Eine Mutterschaftsvertretung, die ohnehin organisiert werden muss, kann besser auf den Zeitpunkt des vorgeburtlichen Urlaubs geplant werden. Dies entlastet schwangere Frauen vom Druck, aus Pflichtgefühl bis möglichst kurz vor der Geburt ihre volle Arbeitsleistung erbringen zu müssen. Ausserdem positioniert sich die Stadt Winterthur damit als attraktive und fortschrittliche Arbeitgeberin mit zeitgemässen Arbeitsbedingungen.

In einigen Städten sowie auf nationaler Ebene (vgl. Motion 21.3155 Mutterschutz vor Niederkunft von Flavia Wasserfallen, SP) laufen bereits Bestrebungen zur Einführung des vorgeburtlichen Mutterschaftsurlaubes. Hier könnte die Stadt Winterthur als fortschrittliche Stadt mit gutem Beispiel vorangehen und den Schutz für werdende Mütter vor der Geburt verbessern. Ebenfalls haben bereits alle EU-EFTA Staaten eine solche Lösung eingeführt.»

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

Es trifft zu, dass laut einem Forschungsbericht des Bundes aus dem Jahr 2018 in den letzten zwei Wochen vor der Geburt rund 70 % der Frauen krankgeschrieben werden¹. Auch bei der Stadtverwaltung Winterthur wird die Erfahrung gemacht, dass eine Grosszahl der schwangeren Mitarbeiterinnen mit fortschreitender Schwangerschaft krankheitsbedingt ausfällt (2021 ca. 80 % mit Krankheitsabsenzen von über drei Wochen vor der Geburt).

Kann eine schwangere Mitarbeiterin aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr oder nur noch reduziert arbeiten, so ist die Stadt verpflichtet, entsprechend der Dauer des Arbeitsverhältnisses Lohnfortzahlung zu leisten (Art. 66 ff. der Vollzugsverordnung zum Personalstatut [VVO PST]). Die Lohnfortzahlung dauert im ersten Dienstjahr ein Jahr und ab dem zweiten Dienstjahr zwei Jahre (Kürzung im Ausnahmefall vorbehalten). Die betroffenen Mitarbeiterinnen erhalten nach aktueller Regelung bei Anspruch auf Lohnfortzahlung mindestens 80 % des Lohnes für den Zeitraum der krankheitsbedingten Abwesenheit während der Schwangerschaft. Schwangere Mitarbeiterinnen erfahren daher auf dem Weg der Lohnfortzahlung faktisch bereits heute schon eine vorgeburtliche, bezahlte Erholungszeit, die sich nach ihren gesundheitlichen Bedürfnissen richtet. Die Kosten für die Abwesenheit trägt die Stadt, da diese die Krankheitskosten nicht versichert hat bzw. bei Vorhandensein einer Krankentaggeldversicherung die gesamten Prämien dafür tragen würde. Grundsätzlich lässt sich auf dieser Grundlage feststellen, dass das städtische Personalrecht mit der Lohnfortzahlung bei Arbeitsunfähigkeit für die Situation vor der Geburt bereits heute grundsätzlich gute Rahmenbedingungen bietet. Werdende Mütter haben auch ohne vorgeburtlichen Urlaub die Möglichkeit, so lange wie gesundheitlich nötig der Arbeit bezahlt fern zu bleiben, um sich für das bevorstehende, anspruchsvolle Geburtsereignis zu erholen und vorzubereiten. Demgegenüber lässt sich aus rechtlicher Sicht einwenden, dass die Anwendung der personalrechtlich vorgesehenen Lohnfortzahlung bei Krankheit im Fall von schwangerschaftsbedingten Arbeitsunterbrüchen als sinnwidrig angesehen werden kann. Denn bei den Beschwerden, die bei fortschreitender Schwangerschaft vielfach und vermehrt auftreten, handelt es sich in der Regel nicht um Krankheiten. Deshalb empfinden es schwangere Frauen denn auch häufig als unangenehm, mit einem ärztlichen Arbeitsunfähigkeitszeugnis einen vorgeburtlichen Arbeitsunterbruch zu erwirken, obwohl sie im Grunde genommen gar nicht krank sind. Dem Stigma, vor dem errechneten Geburtstermin mit dem vermeintlichen Vorwand der Schwangerschaft «krank zu machen», liesse sich mit einem vorgeburtlichen, bezahlten Urlaub begegnen. Für die Einführung eines solchen Urlaubs kann auch angeführt werden, dass es nicht für alle schwangeren Frauen zwingende medizinische Gründe für eine Krankschreibung gibt; trotzdem kann es auch für solche Frauen gesundheitlich besser sein, wenn sie dank eines vorangegangenen Arbeitsunterbruchs physisch und psychisch so erholt wie möglich gebären können. In der medizinischen Fachwelt ist es unbestritten, dass es für den Geburtsverlauf und die Gesundheit von Mutter und Kind entscheidend ist, ob die schwangere Frau sich in Ruhe und mit möglichst wenig physischem oder psychischem Stress auf das Geburtsereignis vorbereiten kann. Eine den individuellen Bedürfnissen entsprechende, vorgeburtliche Abwesenheit von der Arbeit im Rahmen eines Urlaubs kann somit prinzipiell in allen Fällen das Risiko von Langzeitausfällen bei Mitarbeiterinnen nach der Geburt minimieren. Andererseits muss auch aus Sicht des Stadtrats ein vorgeburtlicher Mutterschaftsurlaub nicht zwingend zu beziehen sein; grundsätzlich sollen schwangere Frauen auch bei gegebener Urlaubsmöglichkeit selber bestimmen können, ob sie bis zur Geburt arbeiten oder nicht.

Für die Einführung eines vorgeburtlichen Urlaubs, der sich am errechneten Geburtstermin orientiert, spricht auch die bessere Planbarkeit der Arbeit, indem frühzeitig bekannt wäre, ab wann Schwangere nicht mehr arbeiten. Insofern würde ein solcher Urlaub in einem gewissen Mass dazu beitragen, die Arbeitsplanung sowohl für die Mütter als auch für die Betriebe zu verbessern.

¹ «Mutterschaftsurlaub. Erwerbsunterbrüche vor der Geburt», Bericht des Bundesrates vom 2. März 2018 in Erfüllung des Postulates 15.3793 Maury Pasquier, S. 8.

Dies bestätigt das Umfrageergebnis der Forschungsarbeit «Erwerbsunterbrüche vor der Geburt» welche das Bundesamt für Sozialversicherungen BSV beim Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien in Auftrag gegeben hat². Danach würden knapp zwei Drittel der befragten Mütter die Einführung eines vorgeburtlichen Mutterschaftsurlaubs vor allem auch aus organisatorischen Gründen begrüssen. Aus ihrer Perspektive würde ein solcher Urlaub die Arbeitsplanung in den letzten Tagen vor der Geburt erleichtern, weil die Kinder in der Regel nicht genau am errechneten Termin zur Welt kommen. Auch aus Sicht der befragten Betriebe wird ein vorgeburtlicher Urlaub überwiegend als nützlich angesehen, weil er dazu beiträgt, Planungsunsicherheiten zu vermeiden; auch wenn sich immer unvorhersehbare Situationen ergeben können, würden die Arbeitgebenden im Regelfall frühzeitig und sicher wissen, ab wann schwangere Mitarbeiterinnen vertreten werden müssen.

Zwar würde die Verankerung eines vorgeburtlichen Mutterschaftsurlaubes von drei Wochen für die Stadt Winterthur zu gewissen jährlichen Mehrkosten führen, die sich laut einer summarischen Auswertung des Jahres 2021 in der Grössenordnung von rund 50 000 Franken bewegten (entsprechend rund 0.01 % der Gesamtlohnsumme). Anfallen würden diese Kosten in erster Linie bei schwangeren Mitarbeiterinnen mit reduziertem Anspruch auf Lohnfortzahlung (Aufzahlung von 80% auf 100%) sowie bei Mitarbeitenden, die ohne Vorhandensein einer vorgeburtlichen Urlaubsmöglichkeit in den letzten drei Wochen vor dem Geburtstermin im Rahmen ihrer Anstellung weiterarbeiten würden. Gewisse Zusatzkosten könnten darüber hinaus auch durch Mutterschaftsververtretungen entstehen, die bereits vorgeburtlich eingestellt würden. In diesem Zusammenhang ist allerdings zu berücksichtigen, dass bereits im Jahr 2021 in der Stadtverwaltung mehr als die Hälfte der Schwangeren länger als sechs Wochen vor der Geburt ausfiel, weshalb davon auszugehen ist, dass heute schon – auch ohne vorgeburtlichen Mutterschaftsurlaub – in zahlreichen Fällen für längerfristige Vertretungen gesorgt werden muss. Dadurch werden die mit der Einführung eines vorgeburtlichen Urlaubs verbundenen Mehrkosten für Vertretungen weitgehend konsumiert. Mit einer weiteren Schmälerung der Zusatzkosten der Stadt wäre zu rechnen, falls der Bund ein über die Erwerbsersatzordnung finanzierter vorgeburtlicher Mutterschaftsurlaub einführen würde. Aktuell ist auf Bundesebene eine entsprechende Motion hängig³. Deren Beratung in den Räten steht noch aus.

Die rechtliche Umsetzung der Einführung eines vorgeburtlichen Mutterschaftsurlaubs von drei Wochen im städtischen Personalrecht, wie ihn die vorliegende Motion verlangt, würde sich voraussichtlich an folgenden Eckpunkte orientieren:

- Der vorgeburtliche Urlaub würde terminologisch klar abgegrenzt vom Mutterschaftsurlaub nach der Niederkunft.
- Die Möglichkeit eines vorzeitigen Antritts des Mutterschaftsurlaubes würde durch den vorgeburtlichen Urlaub ersetzt (Art. 59 PST). Dieser Urlaub soll freiwillig sein; schwangeren Mitarbeiterinnen stünde es also weiterhin frei, bis zum Geburtstermin zu arbeiten.
- Der dreiwöchige vorgeburtliche Urlaub hätte keinen Einfluss auf die Dauer des 16-wöchigen Mutterschaftsurlaubes ab Niederkunft. Ein Verzicht auf den Bezug des vorgeburtlichen Urlaubs bewirkte also keine Verlängerung des Mutterschaftsurlaubes.
- Analog zum Mutterschafts-, Vaterschafts- und Betreuungsurlaub führte der bezahlte vorgeburtliche Urlaub nicht zu einer Kürzung der Ferien (vgl. Art. 60 Abs. 3 VVO PST).
- Im Rahmen der Gesetzgebungsarbeiten wäre zu klären, wie mit der Situation umzugehen ist, dass die Niederkunft nach dem errechneten Geburtstermin eintritt und die Mitarbeiterin den bezahlten Urlaub also – rückblickend betrachtet – zu früh angetreten hat (bspw. Kompensation Zeitguthaben oder Lohnfortzahlung).

Unter Abwägung aller relevanten Aspekte erachtet der Stadtrat die Einführung eines vorgeburtlichen Mutterschaftsurlaubs insgesamt als angezeigt, auch wenn das städtische Personalrecht wie

² «Mutterschaftsurlaub. Erwerbsunterbrüche vor der Geburt», Bericht des Bundesrates vom 2. März 2018 in Erfüllung des Postulates 15.3793 Maury Pasquier, S. 11

³ [21.3155 | Mutterschutz vor der Niederkunft | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#); Motion vom 15. März 2021.

eingangs dargelegt für die Situation von Schwangeren vor der Geburt bereits heute grundsätzlich gute Rahmenbedingungen bietet. Zu dieser Einschätzung gelangt der Stadtrat nicht nur mit Blick auf die dargelegten gesundheitlichen Aspekte und die bessere Planbarkeit der Arbeit; auch zur weiteren Stärkung der Attraktivität der Stadt als Arbeitgeberin ist die personalrechtliche Verankerung eines vorgeburtlichen Urlaubs sinnvoll. So ist in Betracht zu ziehen, dass die Stadtverwaltung Winterthur im aktuellen Kontext des sich verschärfenden Fachkräftemangels auf dem Arbeitsmarkt zunehmend in einem Wettbewerb mit anderen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern steht, was einen entsprechenden Handlungsbedarf auslöst.

Auch unabhängig von diesen Erwägungen sieht sich die Stadt Winterthur schliesslich als eine moderne Arbeitgeberin mit zeitgemässen Arbeitsbedingungen, welche im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und die daraus resultierenden Bedürfnisse werdender Eltern auch eine Vorbildrolle einnehmen soll. Mit der Einführung eines vorgeburtlichen Mutterschaftsurlaubs will der Stadtrat diesem letztlich auch gesellschaftspolitischen Anspruch gerecht werden. Dies wird auch anderen Gemeinwesen so gesehen. So hat am 5. Oktober des vergangenen Jahres bereits der Zürcher Gemeinderat – wenn auch mit knapper Mehrheit von 57 zu 51 Stimmen – entschieden, für städtische Mitarbeiterinnen einen dreiwöchigen vorgeburtlichen Mutterschaftsurlaub einzuführen. Schon im Januar 2022 hatte sich der Stadtrat Luzern für einen entsprechenden vorgeburtlichen Urlaub ausgesprochen.

Aus den dargelegten Gründen unterstützt der Stadtrat die vorliegende Motion und beantragt dem Stadtparlament, sie als erheblich zu erklären.

Die Berichterstattung im Stadtparlament ist dem Vorsteher des Departements Kulturelles und Dienste übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon