Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 3. Mai 2005 an den Landrat zur Änderung der
Personalverordnung betreffend Schwangerschafts- und Mutterschaftsurlaub

I. Ausgangslage

Die personalrechtlichen Belange von Schwangerschaft und Schwangerschaftsurlaub werden in Artikel 59 der Personalverordnung (PV; RB 2.4211) und in Artikel 26 des Personalreglements (PR; RB 2.4213) geregelt. Falls nach dem Schwangerschaftsurlaub das Arbeitsverhältnis nicht mehr fortgesetzt wird, wird ab dem sechsten Monat der Schwangerschaft während acht Wochen ein bezahlter Urlaub entsprechend dem bisherigen Beschäftigungsgrad gewährt. Für alle anderen Fälle gilt ein bezahlter Schwangerschaftsurlaub von zwölf Wochen, wobei für die zusätzlichen vier Wochen der für die Zukunft vereinbarte Beschäftigungsgrad massgebend ist. Diese Bestimmungen gelten direkt für die kantonalen Angestellten sowie für das Personal der öffentlich-selbstständigen Anstalten des Kantons. Ausgenommen ist das Personal des Kantonsspitals und der Urner Kantonalbank. Indirekt haben diese Bestimmungen auch für jene Institutionen Wirkung, welche sich ausdrücklich auf das kantonale Personalrecht beziehen. In der Praxis wird der bezahlte Schwangerschaftsurlaub sehr häufig erst gegen Ende der Schwangerschaft und teilweise auch nach der Niederkunft (Mutterschaftsurlaub) bezogen.

Mit der Einführung des bezahlten Mutterschaftsurlaubes auf Bundesebene wurde der seit 1945 bestehende Verfassungsauftrag nach jahrelanger Diskussion umgesetzt. Die Neuerungen sind im Bundesgesetz über die Erwerbsersatzordnung für Dienstleistende in Armee, Zivildienst und Zivilschutz (EOG; SR 834.1) und in der Verordnung zur Erwerbsersatzordnung (EOV; SR 834.11) geregelt und treten per 1. Juli 2005 in Kraft. Auf diesen Zeitpunkt hin ist der Anspruch auf bezahlten Schwangerschafts- und Mutterschaftsurlaub für die Kantonsverwaltung anzupassen, da die aktuellen Regelungen dem Bundesgesetz nicht in allen Bereichen gerecht werden.

II. Bundesregelung ab 1. Juli 2005

Aufgrund der neuen Bundesregelung erhalten ab Mitte 2005 erwerbstätige Mütter, die mindestens fünf Monate während der Schwangerschaft gearbeitet haben und während der neun

Monate unmittelbar vor der Niederkunft im Sinne des AHV-Gesetzes obligatorisch versichert waren, während 14 Wochen nach der Geburt 80 Prozent ihres vor der Geburt durchschnittlich erzielten Einkommens. Die maximale Taggeldleistung der EO beträgt dabei Fr. 172, die monatliche Höchstleistung somit Fr. 5'160. Der Entschädigungsanspruch entsteht am Tag der Niederkunft und bleibt bestehen bis zum 98. Tag. Unterbrechungen oder ein Aufschub sind nicht möglich.

Die Mutterschaftsentschädigung soll den erwerbstätigen Frauen einen bezahlten Urlaub nach der Niederkunft ermöglichen, damit sie sich ohne finanziellen Druck dem neugeborenen Kind widmen können. Damit hat man bewusst auf einen Vormutterschaftsurlaub verzichtet. Die Leistung wird auch dann ausgerichtet, wenn das Kind bei der Geburt stirbt oder wenn es tot geboren wird. Vorausgesetzt ist in solchen Fällen allerdings, dass die Schwangerschaft mindestens 23 Wochen gedauert hat (Artikel 23 EOV). Eine Ausdehnung des Anspruches auf eine Mutterschaftsentschädigung für Eltern, die ein Kind adoptieren, wurde in der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates zwar erörtert, ein entsprechender Antrag aber abgelehnt.

Das neue EOG ändert die arbeitsgesetzlichen Bestimmungen, wie Gesundheitsschutz von Mutter und Kind sowie Arbeits- und Ruhezeiten, nicht. Auch gilt nach wie vor, dass gemäss Artikel 35a Arbeitsgesetz (ArG, SR 822.11) Wöchnerinnen während acht Wochen nach der Niederkunft nicht und danach bis zur 16. Woche nur mit ihrem Einverständnis beschäftigt werden dürfen.

III. Beginn des Schwangerschafts- und Mutterschaftsurlaubs

Gemäss Artikel 59 PV beginnt der Schwangerschaftsurlaub bisher ab dem sechsten Monat der Schwangerschaft. Nach dem Recht der Kantonsverwaltung wird somit ein Schwangerschaftsurlaub gewährt, der zum Mutterschaftsurlaub werden kann, aber nicht muss. Damit wurde dem Schutz der schwangeren Frau und des ungeborenen Kindes das nötige Gewicht beigemessen. Dieser Schutzgedanke ist ein wichtiges Argument für die Beibehaltung des Schwangerschaftsurlaubes. Die Grosszahl der Schwangerschaften verlaufen in den ersten Monaten mehr oder weniger komplikationslos und die Arbeitsfähigkeit sowie die Arbeitsleistung werden nicht oder nur unmerklich beeinflusst. Je näher jedoch der Niederkunftstermin rückt, umso eher nimmt die Wahrscheinlichkeit von schwangerschaftsbedingten Absenzen zu. Deshalb befürwortet der Regierungsrat die Beibehaltung eines Schwangerschaftsurlaubes, jedoch lediglich im Umfang von zwei Wochen vor dem ärztlich bestimmten Niederkunftstermin. Diese neue Regelung beeinflusst die Lohnfortzahlungspflicht des Arbeitgebers wie folgt:

Während der Schwangerschaft und bis zwei Wochen vor dem ärztlich bestimmten Niederkunftstermin sowie von der 15. bis zur 16. Woche nach der Niederkunft behält die Arbeitnehmerin folglich nur dann ihren Lohnanspruch, wenn sie tatsächlich gearbeitet, vergeblich dem Arbeitgeber ihre Arbeitskraft angeboten oder den Nachweis erbracht hat, infolge der Schwangerschaft an der Arbeit verhindert gewesen zu sein (Artikel 24 a Absatz 1 und 3 Obligationenrecht; OR, SR 220).

IV. Dauer des Schwangerschafts- bzw. Mutterschaftsurlaubes und Höhe der Entschädigung

Wie erwähnt, gilt ab dem 1. Juli 2005 für Arbeitnehmerinnen in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen ein bezahlter Urlaub von 14 Wochen. Während dieser Zeitspanne ist der Verdienst zu 80 Prozent bzw. zu einem maximalen Ansatz von Fr. 172 pro Tag über die Erwerbersatzordnung gesichert. Das kantonale Recht hat sicherzustellen, dass der Mutterschaftsschutz für die Mitarbeiterinnen der Kantonsverwaltung mindestens in diesem Umfang realisiert wird.

Da die aktuelle Regelung der Entlohnung bei Schwangerschaft bzw. Mutterschaft den Vorgaben des Bundes bezüglich Dauer des Urlaubes und Höhe der Entschädigung nicht in allen Fällen entspricht, besteht Handlungsbedarf.

In Artikel 59 Absatz 1 Buchstabe a PV ist festgehalten, dass Mitarbeiterinnen, die ihr Arbeitsverhältnis auflösen, lediglich ein bezahlter Urlaub von acht Wochen gewährt wird. Falls das Arbeitsverhältnis weitergeführt wird, besteht ein Anspruch auf zwölf Wochen bezahlten Urlaub. Das bedeutet, dass in beiden Fällen die Dauer von 98 Tagen bzw. 14 Wochen gemäss Artikel 16 d EOG nicht eingehalten wird.

Eine Mehrheit der Kantone gewährt bereits heute einen Schwangerschafts- bzw. Mutterschaftsurlaub von 16 Wochen und wird diese Frist voraussichtlich auch in ihre neue Regelung aufnehmen. Obwohl die Ausdehnung des bezahlten Urlaubes gegenüber dem Bundesrecht aufgrund der schlanken Verwaltungseinheiten bei der Kantonsverwaltung zu personellen Engpässen führen kann, ist eine, gemessen an den anderen Kantonen, gleichwertige Lösung, angebracht.

Zudem ist die Höhe der Entschädigung zu thematisieren, denn gemäss Artikel 26 PR ist für die zusätzlichen vier Wochen Urlaub der für die Zukunft vereinbarte Beschäftigungsgrad massgebend. Der überaus grösste Teil der Mitarbeiterinnen reduziert den Beschäftigungsgrad nach der Niederkunft deutlich. Wenn nun auf Bundesebene der Anspruch auf 80 Pro-

zent des Lohnes bzw. ein maximales Taggeld von Fr. 172 für die Dauer von 14 Wochen fixiert ist, wird man auf kantonaler Ebene mit der jetzigen Regelung den Bundesvorgaben in einer Vielzahl der Fälle nicht gerecht.

Der Regierungsrat erachtete es in seiner Vernehmlassungsvorlage vom 15. Februar 2005 als angebracht, während der 16 Wochen Schwangerschafts- bzw. Mutterschaftsurlaub nicht nur 80 Prozent, sondern 100 Prozent des vor der Geburt durchschnittlich erzielten Einkommens zu gewähren.

Er hat sich diesbezüglich von folgendem Grundgedanken leiten lassen: Mit der Einführung der Mutterschaftsentschädigung auf Bundesebene wurde ein wichtiger Schritt in Richtung der Realisierung von familien-, sozial- und gleichstellungspolitischen Anliegen getan. Der bezahlte Schwangerschafts- bzw. Mutterschaftsurlaub von 16 Wochen mit einer Entlöhnung von 100 Prozent führt zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit und ist daher gesellschaftspolitisch von grosser Bedeutung.

Das Vernehmlassungsverfahren hat jedoch gezeigt, dass die Meinungen stark geteilt sind und in Bezug auf die Höhe der Entschädigung eine Mehrheit die regierungsrätliche Variante von 100 Prozent ablehnt. Im Sinne des realpolitisch Machbaren schlägt der Regierungsrat dem Landrat deshalb einen Schwangerschafts- bzw. Mutterschaftsurlaub mit folgenden veränderten Vorgaben vor:

- 16 Wochen bezahlter Schwangerschafts- bzw. Mutterschaftsurlaub (zwei Wochen Schwangerschaftsurlaub vor dem ärztlich bestimmten Niederkunftstermin; 14 Wochen Mutterschaftsurlaub);
- Anspruch auf Entlöhnung während desurlaubes von 16 Wochen von 80 Prozent des durchschnittlichen Erwerbseinkommens, das in den letzten drei Jahren vor Beginn des Entschädigungsanspruchs erzielt wurde, ohne obere Plafonierung.

Mit dieser angestrebten Regelung müssen keine Mitarbeiterinnen verschlechterte Bedingungen bei Niederkunft und Mutterschaft im Vergleich zur heutigen Situation in Kauf nehmen.

V. Finanzielle Auswirkungen

Was die finanziellen Folgen der Neuregelung des Schwangerschafts- und Mutterschaftsurlaubes im vorstehend aufgezeigten Rahmen angeht, sind die folgenden Aspekte zu beachten:

- Entlastung des Kantons im Umfang der Entschädigungen aus der Erwerbssersatzordnung (14 Wochen 80 Prozent des Lohnes bzw. maximal Fr. 172 pro Tag).

- Paritätische Mitfinanzierung durch Arbeitnehmende über die Beiträge an die EO.
- Vollständige Finanzierung der Leistungen des Bundes über die Fonds-Reserven der Erwerbsersatzordnung während zwei bis drei Jahren, d. h. keine Veränderung der Beitragssätze bis Mitte Jahr 2007.

Der Bundesrat hat Prognosen bezüglich der Entwicklung der Prämien für die Erwerbsersatzordnung bekannt gegeben. Vom schlechteren Szenario ausgehend, dass die Reserven des Fonds nur für zwei Jahre ausreichen sollten, wäre von folgender Entwicklung auszugehen:

Zeitraumen	Beitragssatz für Arbeitgeber und Mitarbeitende an EO	Veränderung
1.7.2005 – 30.6.2006	0.15 %	–
1.7.2006 – 30.6.2007	0.15 %	–
1.7.2007 – 30.6.2008	0.20 %	Anstieg um 0.05 %
1.7.2008 – 30.6.2009	0.25 %	Anstieg um 0.05 %

Diese Entwicklung betrifft nur die Ebene der Sozialversicherungsleistung bzw. der Verpflichtungen, die aus der neuen Erwerbsersatzordnung folgen.

Zur Frage, was das neue Modell des Schwangerschafts- und Mutterschaftsurlaubes in finanzieller Hinsicht für die Kantonsverwaltung mit sich bringen wird, ist festzuhalten, dass diesbezüglich selbstverständlich nur eine mit Unsicherheiten behaftete Einschätzung gemacht werden kann. Letztlich hängt die Antwort davon ab, wie viele Mitarbeiterinnen mit welcher Entlohnung Anspruch auf Schwangerschafts- bzw. Mutterschaftsurlaub haben werden. Aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre kann für die Hochrechnung bei der Kantonsverwaltung von drei bis fünf Schwangerschaften pro Jahr ausgegangen werden. Für die Berechnung der finanziellen Auswirkungen wurde die bisherige Regelung der vorgeschlagenen Lösung gegenübergestellt. Grundlage bildete dabei ein Bruttogehalt von Fr. 5'000 pro Monat bzw. Fr. 1'250 pro Woche.

Kostenfaktoren pro Schwangerschaft	Aktuelle Regelung	Vorgeschlagene Regelung
Lohnkosten	15'000	16'000
Leistungen EO	0	-14'000
Lohnkosten für Aushilfe	15'000	20'000
Nettokosten	30'000	22'000

Ausgehend von diesen Zahlen lässt sich festhalten, dass der Kanton gegenüber der heutigen Regelung pro Schwangerschaft mit ca. Fr. 8'000 entlastet wird.

Aufgrund der Beitragserhöhungen für die Erwerbsersatzordnung wird es insgesamt zu Mehrausgaben für den Kanton kommen. Diese belaufen sich mittelfristig auf ca. Fr. 50'000 pro Jahr und sind abhängig von der Entwicklung der Lohnsumme.

VI. Tendenzen in anderen Kantonen

Kanton	Aktuelle Regelung	Tendenzen
Zug	Dienstverhältnis unter 2 Jahren = 8 Wochen; sonst 16 Wochen	Dienstverhältnis unter 2 Jahren = 8 Wochen zu 100 % und 6 Wochen zu 80 %; sonst 16 Wochen
Basel-Land	16 Wochen zu 100 %	16 Wochen zu 100 %
Graubünden	8 Wochen Schwangerschaft; plus 6 Wochen, falls Arbeitsverhältnis weitergeführt wird	2 Wochen Schwangerschaft zu 100 % und 14 Wochen Mutterschaft zu 90 %
Thurgau	8 Wochen gem. bisherigem Beschäftigungsgrad (BG); bei Arbeitsfortsetzung zusätzlich 8 Wochen nach zukünftigem BG	2 Wochen Schwangerschaft und 14 Wochen Mutterschaft; beides zu 100 %
Wallis	16 Wochen	16 Wochen
Appenzell A.-Rh	16 Wochen zu 100 %	Noch offen
Basel-Stadt	16 Wochen	16 Wochen
Fribourg	16 Wochen zu 100 %	16 Wochen zu 100 % mit Vorbezugsregelung (4 Wochen vor Niederkunft)
Bern		Regelung mit 14 Wochen zu 80 % steht primär zur Diskussion
Zürich	16 Wochen zu 100 %	
Luzern		14 Wochen zu 80 % falls Arbeitsverhältnis weniger als 2 Jahre; sonst 16 Wochen zu 100 %

Obwalden	16 Wochen, sofern das Arbeitsverhältnis noch mindestens 6 Monate weiterdauert; während 8 Wochen in den übrigen Fällen	Grundsätzlich 16 Wochen. Falls Arbeitsverhältnis bei Antritt desurlaubes mindestens 2 Jahre, dann individueller Lohn, sonst Lohn gemäss EOG
St. Gallen	16 Wochen bei Weiterarbeit, sonst reduziert je nach Dienstdauer	16 Wochen bezahlt
Schaffhausen	16 Wochen (4 Monate) falls Arbeitsverhältnis länger als 9 Monate; sonst 2 Monate	Am Grundsatz 16 Wochen zu 100 % wird festgehalten
Jura	16 Wochen, zusätzlich 4 Wochen, falls das Kleinkind in den letzten Wochen des Mutterschaftsurlaubs gestillt wird	
Aargau	16 Wochen Schwangerschafts- und Mutterschaftsurlaub zum bisherigen Lohn, wenn 6 Monate Anstellung	Zurzeit keine Anzeichen diese Regelung zu korrigieren
Tessin	16 Wochen	An diesem Prinzip wird grundsätzlich festgehalten

VII. Übergangsregelung; Änderung anderer Erlasse

Im Zusammenhang mit den anstehenden Änderungen drängt sich auch die Frage auf, ab wann die revidierte Bestimmung Geltung erlangen soll. Die neue Lösung soll möglichst rasch wirksam werden. Entsprechend den üblichen Regeln, die bei Rechtsänderungen anzuwenden sind, soll für jene Mitarbeiterinnen, welche den Schwangerschafts- und Mutterschaftsurlaub vor Inkraftsetzung des revidierten Artikels 59 der Personalverordnung antreten, das alte Recht gelten. Die Mitarbeiterinnen, welche den Schwangerschaftsurlaub ab Inkraftsetzung und später antreten, sollen nach neuem Recht einen bezahlten Urlaub erhalten. Das ist mit einer entsprechenden Übergangsregelung festzuhalten.

Sobald die geänderte Personalverordnung in Kraft ist, wird der Regierungsrat Artikel 26 des Personalreglements (Schwangerschaftsurlaub) ersatzlos aufheben.

VIII. Vernehmlassungsverfahren

Die Vorlage ist den Gemeinden, den politischen Parteien, verschiedenen Verbänden und der Bildungs- und Kulturdirektion zur Vernehmlassung zugestellt worden. Von den 34 angefragten Institutionen sind 29 Stellungnahmen eingegangen. Darunter befinden sich die Antworten von 15 Gemeinden, sämtlichen fünf politischen Parteien, acht Verbänden und der Bildungs- und Kulturdirektion.

Die Auswertung der Antworten zeigt, dass bezüglich der Dauer des Schwangerschafts- bzw. Mutterschaftsurlaub die vom Regierungsrat im Vernehmlassungsverfahren vorgeschlagenen 16 Wochen mit 18 zu 11 Stimmen favorisiert werden. Demgegenüber spricht sich bezüglich der Höhe der Lohnfortzahlung eine Mehrheit mit 17 zu 12 für die Bundeslösung (80 Prozent des vor der Geburt durchschnittlich erzielten Einkommens) aus. Zusammengefasst kann somit gesagt werden, dass die Mehrheit der Vernehmlassungsbeantworter bezüglich der Dauer des Schwangerschafts- bzw. Mutterschaftsurlaubes den Vorschlag der Regierung von 16 Wochen unterstützt, bei der Höhe der Lohnfortzahlung jedoch der Bundesregelung den Vorzug gibt.

Der von einem Vernehmlasser eingebrachten Anregung, wonach eine Regelung in die Personalverordnung aufgenommen werden sollte, welche sicherstellt, dass für alle gewährten Mutterschaftsurlaube auch die entsprechende EO-Entschädigung eingefordert werden kann, wurde im überarbeiteten Artikel 59 Absatz 1 Rechnung getragen.

IX. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

Die Änderung der Personalverordnung, wie sie im Anhang enthalten ist, wird beschlossen.

Anhang:
Änderung der Personalverordnung

PERSONALVERORDNUNG

(Änderung vom ...)

Der Landrat des Kantons Uri beschliesst:

I.

Die Personalverordnung vom 15. Dezember 1999¹⁾ wird wie folgt geändert:

Artikel 59 Bezahlter Mutterschaftsurlaub

¹Mitarbeiterinnen, welche während der neun Monate unmittelbar vor der Niederkunft im Sinne des AHVG²⁾ obligatorisch versichert waren und in dieser Zeit mindestens fünf Monate lang eine Erwerbstätigkeit ausgeübt haben, haben während zwei Wochen vor dem ärztlich bestimmten Niederkunftstermin Anspruch auf bezahlten Schwangerschafts- und anschliessend auf 14 Wochen bezahlten Mutterschaftsurlaub.

²Um die Höhe der Entschädigung für den bezahlten Schwangerschafts- und Mutterschaftsurlaub zu berechnen, sind 80 Prozent des durchschnittlichen Erwerbseinkommens massgebend, das in den letzten drei Jahren vor Beginn des Entschädigungsanspruchs erzielt wurde.

³Der Kanton bevorschusst die Taggelderleistungen der EO. Die Taggelderleistungen fallen dem Kanton zu.

ÜBERGANGSBESTIMMUNG

Für Mitarbeiterinnen, die den Schwangerschafts- oder Mutterschaftsurlaub beim Inkrafttreten dieser Änderung bereits angetreten haben, gilt das bisherige Recht.

¹⁾ RB 2.4211

²⁾ SR 831.10

II.

Diese Änderung unterliegt dem fakultativen Referendum. Sie tritt am 1. Juli 2005 in Kraft.

Im Namen des Landrats

Die Präsidentin: Luzia Schuler

Der Kanzleidirektor: Dr. Peter Huber

Beilage:

Liste der Vernehmlassungsadressaten

Liste der Vernehmlassungsadressaten

Auswertung Vernehmlassungsantwort; Mutterschaft	RR 16 Wochen	Bund 14 Wochen	RR 100 % Lohn	Bund 80 % Lohn	Begründungen, Anmerkungen
Gemeinden					
Altdorf	X			X	Kriterien für EO-Auslösung müssen erfüllt sein! In Artikel aufnehmen!
Andermatt					Keine Antwort
Attinghausen		X		X	
Bauen	X			X	
Bürglen	X			X	Die zwei Wochen Schwangerschaftsurlaub sollen zu 80 % oder 100 % entlohnt werden.
Erstfeld		X		X	16 Wochen zu 100 % ab dem 2. Anstellungsjahr
Flüelen		X		X	
Göschenen					Keine Antwort
Gurtellen		X		X	
Hospental					Antwort, aber keine Stellungnahme
Isenthal		X		X	
Realp	X			X	Aufgrund von EPUR eher für 80 %-Lösung
Schattdorf		X		X	
Seedorf	X		X		
Seelisberg	X		X		
Silenen		X		X	
Sisikon		X		X	
Spiringen					Keine Antwort
Unterschächen					Keine Antwort
Wassen	X		X		
Politische Parteien					
CVP Uri	X			X	Auch Art. 53 PV ist anzupassen
FDP Uri		X		X	
Grüne Bewegung Uri	X		X		Die zwei zusätzlichen Wochen sollten entweder von der Mutter oder vom Vater bezogen werden können. Unklare Übergangsbestimmung!
SP Uri	X		X		
SVP Uri		X		X	"droht" mit Referendum
Verbände, Kommission und Amtsstelle					
Urner Staats- und Gemeindepersonal (VUSG)	X		X		Der Bezug der 16 Wochen sollte spätestens ab dem Tag der Niederkunft beginnen
Lehrerinnen und Lehrer Uri (LUR)	X		X		
Lehrervereinigung der Urner Mittelschule (LUM)	X		X		
Gleichstellungskommission	X		X		Dito Grüne Partei Uri
Gewerbeverband Uri		X		X	Aus Solidarität und gemäss dem Volkswillen
Industriellenvereinigung	X			X	

Syna	X		X		Einfachere Lösung, indem die 16 Wochen nach der Geburt gewährt würden
Gewerkschaftsbund Uri	X		X		
Bildungs- und Kulturdirektion	X		X		Gewährung Urlaub spätestens ab dem Tag der Niederkunft
Total 29/34 Stellungnahmen	18	11	12	17	